

บทที่ 1

บทนำ



ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในปัจจุบันการศึกษาได้รับการพิจารณาว่าเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาประเทศ ทั้งในแง่ของการพัฒนากำลังคนและการพัฒนาความเป็นพลเมืองดีของชาติ อย่างไรก็ตาม ภาครัฐไม่อาจจัดการศึกษาเพื่อสนองความต้องการของสังคมในรูปที่เปลาได้ทุกระดับ ทั้งนี้เนื่องจากประเทศไทยมีทรัพยากรจำกัด แต่ถึงกระนั้นก็ตามโดยพันธกรณีที่มีต่อสังคม ภาครัฐมิได้ละเลยที่จะจัดการศึกษาให้แก่คนส่วนใหญ่ของประเทศ / ดังจะเห็นได้ว่าการจัดการประถมศึกษา อันเป็นการศึกษาระดับมัธยมศึกษา นั้น ภาครัฐได้เปิดโอกาสให้ประชากรที่อยู่ในวัยเรียนได้เข้าศึกษาในโรงเรียนโดยไม่ต้องเสียค่าเล่าเรียน และถึงแม้ในขณะนี้ประเทศไทยยังจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาไม่ถึงทั่วทุกตำบล แต่การขยายการศึกษาระดับมัธยมศึกษา ก็ยังเป็นนโยบายที่สำคัญประการหนึ่งในแผนพัฒนาการศึกษาทุกระดับที่ผ่านมา¹ การประถมศึกษา นอกจากเป็นการศึกษาที่จัดขึ้นเพื่อปวงชนแล้ว ยังเป็นพื้นฐานของการศึกษาในระดับสูงอีกด้วย จากสถิติการศึกษาปีการศึกษา 2519 พบว่า ในระหว่างปีการศึกษา 2515-2519 มีนักเรียนที่เรียนจบชั้นประถมศึกษาปีที่ 7 เข้าเรียนต่อในชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 โดยเฉลี่ยร้อยละ 87.30 ต่อปี² ซึ่งแน่นอนนักเรียนเหล่านี้ย่อมสมควรที่จะมีพื้นฐานความรู้สูงกว่าการอ่านออกเขียนได้ อันเป็น

¹ กระทรวงศึกษาธิการ, แผนพัฒนาการศึกษามัธยมศึกษา (2515-2519)
(กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์การศาสนา, ม.ป.ป.), หน้า 49.

² กองแผนงาน, สำนักงานปลัดกระทรวง, กระทรวงศึกษาธิการ, สถิติการศึกษามัธยมศึกษา 2519 (เอกสารอัดสำเนา).

เพียงความคาดหวังของการศึกษาภาคบังคับเท่านั้น ทั้งนี้เพราะผู้ที่เรียนต่อจะต้องใช้ความรู้ที่สอบแข่งขันเข้าเรียนในสถานศึกษาต่าง ๆ และเพื่อเป็นพื้นฐานในการเรียนขั้นต่อไปนั่นเอง ด้วยเหตุนี้ ถ้าหากการประถมศึกษาได้สนองความต้องการของสังคมทั้งในแง่การศึกษาภาคบังคับ และในแง่พื้นฐานของการศึกษาระดับสูงขึ้นไปแล้ว ก็นับว่าได้บรรลุเป้าหมายทั้งในด้านปริมาณและด้านคุณภาพโดยแท้

การที่จะจัดการประถมศึกษาให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวข้างต้นได้นั้น นอกจากจะอาศัยปัจจัยต่าง ๆ ในการดำเนินการแล้ว ยังต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายอีกด้วย การประถมศึกษาในปัจจุบันถึงแม้ยังขาดเอกภาพในด้านการบริหารเนื่องจากมีหน่วยงานที่ดำเนินการอยู่หลายหน่วยงาน ซึ่งได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล กรมสามัญศึกษา กรมการฝึกหัดครู (โรงเรียนสาธิต) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน (โรงเรียนราษฎร์) และทบวงมหาวิทยาลัย (โรงเรียนสาธิต)¹ แต่ทว่าในด้านวิชาการนั้นยังเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการอยู่เพียงแห่งเดียว ทั้งนี้เป็นไปตามมติข้อตกลงของคณะกรรมการการพิจารณารายละเอียดการโอนโรงเรียนประชาบาลที่ได้อบรมหมายให้กระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้ควบคุมในเรื่อง หลักสูตร ประมวลการสอน แบบเรียน การวัดผลการศึกษา การตรวจและการนิเทศการศึกษา²

งานนิเทศการศึกษานับว่าเป็นกิจกรรมอย่างหนึ่งที่สำคัญต่อการจัดการศึกษาให้บังเกิดประสิทธิผล การนิเทศการศึกษามีจุดมุ่งหมายที่สำคัญคือ เพื่อปรับปรุงการเรียนการสอน จุดมุ่งหมายนี้จะบรรลุผลเพียงใดก็ย่อมขึ้นอยู่กับทักษะและประสิทธิภาพของศึกษานิเทศก์

¹กรมสามัญศึกษา, กระทรวงศึกษาธิการ, รายงานประจำปี พ.ศ. 2515 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภา ลาดพร้าว, 2516), หน้า 113.

²กรมสามัญศึกษา, กระทรวงศึกษาธิการ, สัมฤทธิ์ผลของการจัดการศึกษาภาคบังคับ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์การศาสนา, 2516), หน้า 59-60.

ในการร่วมทำงานกับครู¹ เป็นที่ยอมรับกันมานานแล้วว่า ถึงแม้ครูจะมีความสามารถในการสอนอย่างยอดเยี่ยม หรือมีประสบการณ์ในการสอนมามากก็ยังคงจำเป็นต้องอาศัยการแนะนำและความช่วยเหลือทางวิชาการ เพื่อแก้ไขปรับปรุงการเรียนการสอนของตนให้ดียิ่งขึ้นอยู่เสมอ ในการนี้ศึกษานิเทศก์นับว่ามีบทบาทสำคัญในฐานะเป็นผู้นำทางวิชาการของโรงเรียนในท้องถิ่นต่าง ๆ² ฉะนั้น ถ้าศึกษานิเทศก์สามารถชี้แนะแนวทางให้ครูเกิดความงอกงามทางวิชาชีพได้ ก็ย่อมหมายถึงว่า เด็กจะต้องเกิดความงอกงามในการเรียนรู้ตามไปด้วย ความงอกงามของเด็กก็คือการบรรลุเป้าหมายสุดท้ายของการศึกษานั้นเอง

ประเทศไทยได้มีการจัดตั้งหน่วยศึกษานิเทศก์กรมสามัญศึกษาขึ้น เมื่อปี พ.ศ. 2497 โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อช่วยปรับปรุงและส่งเสริมคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษาในโครงการปรับปรุงส่งเสริมโรงเรียนประชาบาลในจังหวัดพระนครและธนบุรี ต่อมาเมื่อการดำเนินงานในโครงการดังกล่าวนี้บังเกิดผลดี การปรับปรุงการศึกษาก็ขยายไปสู่ส่วนภูมิภาคด้วยเหตุนี้จึงได้มีการจัดตั้งหน่วยศึกษานิเทศก์จังหวัดขึ้นในปี พ.ศ. 2500 และหน่วยศึกษานิเทศก์เขตในปี พ.ศ. 2503 เพื่อทำหน้าที่ดูแลและช่วยเหลืองานด้านวิชาการแก่โรงเรียนประถมศึกษาและโรงเรียนมัธยมศึกษาในส่วนภูมิภาค³

¹Harold P. Adams and Frank G. Dickey, Basic Principles of Supervision (New York : American Book Company, 1953), pp. 2-4.

²Fred C. Ayer, Fundamentals of Instructional Supervision (New York : Harper & Brothers Publishers, 1954), p. XV.

³วิรุฐ จิตต์นิวงาม, "พัฒนาการนิเทศการศึกษาในประเทศไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2516), หน้า 71-73.

เพื่อให้จะให้การดำเนินงานของหน่วยศึกษานิเทศก์กรมสามัญศึกษาแต่ละระดับได้ บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ กระทรวงศึกษาธิการจึงได้วางระเบียบว่าด้วยศึกษานิเทศก์ กรมสามัญศึกษา และการจัดระบบการบริหารงานศึกษานิเทศก์กรมสามัญศึกษาขึ้น เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติและระเบียบดังกล่าวนี้ได้มีการแก้ไขปรับปรุงตลอดมาเพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้อง กับสภาพการศึกษา และระเบียบบริหารราชการในปัจจุบัน การแก้ไขปรับปรุงครั้งหลังสุด ได้กำหนดความมุ่งหมายของงานนิเทศการศึกษาและหน้าที่ของศึกษานิเทศก์ไว้ดังนี้¹

1. ความมุ่งหมาย

- 1.1 เพื่อช่วยให้ครูดำเนินการสอนตามหลักสูตร และให้ได้ผลตามความ มุ่งหมายที่กำหนดไว้ในหลักสูตร
- 1.2 เพื่อให้ครูได้ตระหนักถึงปัญหาเกี่ยวกับการเรียนการสอน และการจัด การศึกษา ทั้งสามารถแก้ปัญหาเหล่านั้นได้ เพื่อให้เกิดผลดีต่อการศึกษาของนักเรียน
- 1.3 เพื่อพัฒนาหลักสูตรและการเรียนการสอนให้มีประสิทธิภาพ สอดคล้อง กับความต้องการและความจำเป็น
- 1.4 เพื่อรักษา พิจารณา ส่งเสริม ควบคุมคุณภาพ และมาตรฐานการศึกษา ในทุกระดับ
- 1.5 เพื่อให้ความช่วยเหลือและประสานงานในทางวิชาการแก่กรมเจ้า สังกัด กระทรวง และสถานศึกษา หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนองค์การระหว่างประเทศ

2. หน้าที่ของศึกษานิเทศก์

- 2.1 นิเทศการสอนและการบริหารงานวิชาการหรือเป็นที่ปรึกษาทางวิชา การในสถานศึกษาที่อยู่ในขอบ เขตตามความรับผิดชอบ

¹กรมสามัญศึกษา, กระทรวงศึกษาธิการ, ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วย ศึกษานิเทศก์กรมสามัญศึกษา พ.ศ.2519 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์การศาสนา, 2519), หน้า 1-20.

2.2 ตรวจสอบและควบคุมสถานศึกษาในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ตามที่
กฎหมายระบุไว้

2.3 ศึกษา ทดลอง วิจัยในเรื่องที่เกี่ยวกับการเรียนการสอน งานด้าน
วิชาการ ตลอดจนการบริหารการศึกษา

2.4 พิจารณาและพัฒนาหลักสูตร แบบเรียน หนังสือประกอบการเรียน
แบบการสอนหรือแนวการสอนให้สอดคล้องกับสภาพปัจจุบัน

2.5 จัดทำคู่มือครู เอกสารทางวิชาการ และวัสดุอุปกรณ์ประกอบการ
เรียนการสอน

2.6 ปรับปรุง ส่งเสริมคุณภาพของการเรียนการสอน และการบริหารการ
ศึกษา โดยใช้นวัตกรรมทางการศึกษาต่าง ๆ

2.7 จัดประชุม อบรม สัมมนาครูอาจารย์หรือผู้บริหารการศึกษา เพื่อส่ง
เสริมงานทางวิชาการ

2.8 การประเมินผลงานทางด้านวิชาการ

2.9 เสนอแนะและให้คำปรึกษาทางวิชาการแก่กรมสามัญศึกษา

2.10 งานอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมาย

สำหรับการบริหารงานของหน่วยศึกษานิเทศก์ โดยเฉพาะหน่วยศึกษานิเทศก์จังหวัด
นั้นประกอบด้วย

1. ฝ่ายนิเทศการสอน มี 3 งานคือ

1.1 งานนิเทศการสอนประถมศึกษา

1.2 งานนิเทศการสอนนอกโรงเรียน

1.3 งานมัธยมศึกษา

2. ฝ่ายนิเทศการบริหาร มี 2 งานคือ

2.1 งานการบริหารโรงเรียนประถมศึกษา

2.2 งานการบริหารการศึกษานอกโรงเรียน

3. ฝ่ายวิจัยและบริการการศึกษา มี 2 งานคือ

3.1 การวัดผลการศึกษา

3.2 งานนวัตกรรมการศึกษา

เกี่ยวกับคุณสมบัติของศึกษานิเทศก์ ระเบียบนี้ได้ระบุไว้ว่า ศึกษานิเทศก์ต้องมีคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งที่กำหนดไว้ในบัญชีมาตรฐานกำหนดตำแหน่งข้าราชการครูทายพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและคุณสมบัติอื่น ๆ ประกอบดังนี้

1. มีประสบการณ์ในการสอนวิชาที่จะนิเทศมาแล้วไม่น้อยกว่า 2 ปี หรือมีคุณวุฒิในงานที่จะนิเทศหรืองานบริหารการศึกษา
2. มีประวัติการปฏิบัติงานดี
3. มีบุคลิกลักษณะดี เหมาะสมที่จะทำหน้าที่ผู้นำทางวิชาการและบริหารการศึกษา เช่น เป็นผู้มีความสามารถสูง มีผลงานในวิชาที่จะนิเทศปรากฏ มีความคิดริเริ่มดี มีมนุษยสัมพันธ์ดี เป็นต้น
4. มีความประพฤติดี เหมาะสมที่จะเป็นแบบอย่างของครูได้
5. เป็นผู้ที่ครูเลื่อมใสศรัทธาในความรู้ความสามารถ โดยยึดถือผลงานเป็นเกณฑ์ในเรื่องตำแหน่งและอัตรากำลังของศึกษานิเทศก์จังหวัด ได้กำหนดไว้ดังนี้
 1. ศึกษานิเทศก์ทำหน้าที่หัวหน้าหน่วยศึกษานิเทศก์จังหวัด อัตรากำลัง 1 คน
 2. ศึกษานิเทศก์ทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายนิเทศการบริหาร อัตรากำลัง 1 คน
 3. ศึกษานิเทศก์ปฏิบัติงานในหน้าที่งานการบริหารโรงเรียนประถมศึกษา อัตรากำลัง 5 คน
 4. ศึกษานิเทศก์ปฏิบัติงานในหน้าที่งานการบริหารการศึกษานอกโรงเรียน อัตรากำลัง 1 คน
 5. ศึกษานิเทศก์ทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายวิจัยและบริการการศึกษา อัตรากำลัง 1 คน
 6. ศึกษานิเทศก์ปฏิบัติงานในหน้าที่งานวัดผลการศึกษา อัตรากำลัง 1 คน
 7. ศึกษานิเทศก์ปฏิบัติงานในหน้าที่งานนวัตกรรมการศึกษา อัตรากำลัง 1 คน

8. ศึกษาพิเศษทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายนิเทศการสอน อัตราค่าจ้าง 1 คน
9. ศึกษาพิเศษปฏิบัติงานในหน้าที่งานนิเทศการสอนโรงเรียนประถมศึกษา อัตราค่าจ้าง 8 คน
10. ศึกษาพิเศษปฏิบัติงานในหน้าที่งานนิเทศการสอนการศึกษานอกโรงเรียน อัตราค่าจ้าง 2 คน
11. ศึกษาพิเศษปฏิบัติงานในหน้าที่งานการมัธยมศึกษา อัตราค่าจ้าง 2 คน

จากบัญชีอัตราค่าจ้างข้างต้นนี้จะเห็นได้ว่า ศึกษาพิเศษจังหวัดแต่ละจังหวัดจะมีอัตราค่าจ้างเบื้องต้นจำนวน 24 คน นอกจากนี้คอนทนายระเบียบยังระบุไว้ด้วยว่า สำหรับจังหวัดที่มีโรงเรียนประถมศึกษาเกิน 200 โรงเรียน ให้เพิ่มศึกษาพิเศษฝ่ายละ 1 คน ต่อจำนวนโรงเรียน 100 โรงเรียน หรือเศษที่เกินครึ่ง

จากระเบียบของกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยศึกษานิสิตกรรมสามัญศึกษาที่ยกมา กล่าวนี้ จะเห็นได้ว่าผู้ออกระเบียบได้วางความมุ่งหมายและหน้าที่ของศึกษานิสิตกรรมสามัญศึกษาไว้กว้าง ๆ มิได้กำหนดให้เฉพาะเจาะจงลงไปว่าเป็นความมุ่งหมายและหน้าที่ของศึกษานิสิตกรรมสามัญศึกษาในระดับใด ซึ่งนับว่าเป็นการชอบด้วยหลักการและเหตุผล ทั้งนี้เพราะสาระสำคัญของความมุ่งหมาย กิจ และหน้าที่ของศึกษานิสิตกรรมสามัญศึกษาที่สอดคล้องกับหลักการนิเทศการศึกษา ซึ่งผู้เชี่ยวชาญ เกี่ยวกับการนิเทศการศึกษาของต่างประเทศหลายท่านได้กล่าวไว้

นอกจากนี้ทั้งความมุ่งหมายและหน้าที่ของศึกษานิสิตกรรมสามัญศึกษาก็ยังมีความสอดคล้องกัน และเหมาะสมกับแนวปฏิบัติอย่างแท้จริง กล่าวคือ ถ้าสิ่งใดเป็นความมุ่งหมายของการนิเทศ การศึกษา สิ่งนั้นก็อาจจะบรรลุผลได้ โดยการปฏิบัติหน้าที่ของศึกษานิสิตกรรมสามัญศึกษา และการที่ระเบียบ นี้ได้กำหนดความมุ่งหมายและหน้าที่ของศึกษานิสิตกรรมสามัญศึกษาไว้กว้าง ๆ ก็ช่วยให้การปฏิบัติมี การยึดหยุ่นได้ด้วย

สำหรับการแบ่งหน้าที่และความรับผิดชอบของศึกษานิเทศก์ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคนั้น ได้กล่าวไว้ในหัวข้อการบริหารงานของหน่วยศึกษานิเทศก์ ซึ่งมีข้อที่น่าสนใจเกตว่าเป็นการกำหนดหน้าที่ให้มีลักษณะสอดคล้องกับตำแหน่งของศึกษานิเทศก์ที่ระบุไว้ในบัญชีมาตรฐานกำหนดตำแหน่งข้าราชการครูทายพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2518 นั้นเอง¹

สิ่งที่น่าสนใจอีกเรื่องหนึ่งก็คือ การกำหนดตำแหน่ง และอัตรากำลังของศึกษานิเทศก์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งศึกษานิเทศก์จังหวัดได้แตกต่างไปจากระเบียบเดิม โดยมีสาระสำคัญดังนี้

ตามระเบียบฉบับก่อนได้กำหนดอัตรากำลังของศึกษานิเทศก์จังหวัดไว้ จำนวน 13 คนได้แก่ ศึกษานิเทศก์ทั่วไป 1 คน ศึกษานิเทศก์ประจำหมวดวิชาต่าง ๆ หมวดละ 1 คนได้แก่ หมวดวิชาภาษาไทย ภาษาอังกฤษ คณิตศาสตร์ สังคมศึกษา วิทยาศาสตร์เบื้องต้น ทัศนศึกษาชาย ทัศนศึกษาหญิง ศิลปศึกษา พลานามัย การศึกษาผู้ใหญ่ วัฒนการศึกษ และแนะแนว² สำหรับระเบียบฉบับใหม่ได้เพิ่มอัตรากำลังของศึกษานิเทศก์จังหวัดขึ้นเป็นจำนวน 24 คน พร้อมกับเปลี่ยนชื่อหน้าที่การงานด้วย ในการพิจารณาให้อัตรากำลังของศึกษานิเทศก์จังหวัดตามหน้าที่การงานต่าง ๆ เป็นที่น่าสนใจเกตว่า ขึ้นอยู่กับความสำคัญและปริมาณของงานที่กำหนดไว้ นั่นก็คือ งานการบริหารโรงเรียนประถมศึกษา มีอัตรากำลังศึกษานิเทศก์ปฏิบัติงาน 5 คน ซึ่งนับว่าเป็นงานที่มีอัตรากำลังมากเป็นอันดับสองรองจาก งานนิเทศการสอนประถมศึกษา ซึ่งมีอัตรากำลังมากถึง 8 คน การทำงานนี้มีอัตรากำลังมากกว่าก็เนื่องจากการนิเทศการสอนประถมศึกษาได้แบ่งออกเป็น 4 กลุ่มวิชา คือ กลุ่มสร้างเสริม

¹กรมสามัญศึกษา, บันทึกการนิเทศการศึกษา (กรุงเทพมหานคร : กรมสามัญศึกษา, 2518), หน้า 68-70.

²เรื่องเดียวกัน, หน้า 348.

ประสบการณ์ชีวิต กลุ่มทักษะ กลุ่มสร้างเสริมลักษณะนิสัย และกลุ่มภาระงานและพื้นฐานอาชีพ¹ ซึ่งโดยเฉลี่ยแล้วก็มีอัตรากำลังกลุ่มวิชาละ 2 คน สำหรับงานที่มีอัตรากำลังของศึกษานิเทศก์งานละ 2 คน ได้แก่ งานนิเทศการสอนการศึกษานอกโรงเรียน และงานการมัธยมศึกษา ส่วนงานอื่น ๆ นอกจากนี้รวมทั้งตำแหน่งหัวหน้าหน่วยและหัวหน้าฝ่าย มีอัตรากำลังตำแหน่งละ 1 คน

สำหรับการเพิ่มอัตรากำลังของศึกษานิเทศก์จังหวัดจากอัตรากำลังเดิมที่ระบุไว้ในตอนท้ายของระเบียบนั้น ย่อมแสดงให้เห็นว่า กระทรวงศึกษาธิการได้ตระหนักถึงความสำคัญของศึกษานิเทศก์จังหวัดอย่างแท้จริง ดังที่ เกรียง กীরติกร ได้กล่าวไว้ว่า

"..... เมื่อมีการกระจายอำนาจทางการศึกษาจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาคในโอกาสข้างหน้า กระทรวงศึกษาธิการก็จำเป็นต้องคำนึงถึงคุณภาพของงานเป็นประการสำคัญ นั่นคือ มาตรฐานของเรื่องต่าง ๆ ทางการศึกษาควรจะอยู่ในระดับเดียวกัน การที่จะให้อยู่ในระดับเดียวกันได้อย่างไรนั้น ก็วกเขามาสูตัวหาหน นั่นก็คือ กระทรวงศึกษาธิการจะต้องอาศัยศึกษานิเทศก์เป็นหลัก เพราะถือว่าศึกษานิเทศก์นั้นเป็นผู้ที่ทำงานแทนกระทรวงศึกษาธิการในส่วนภูมิภาค ทั้งนี้มีไขแฉ่งงานวิชาการเท่านั้น แมแต่ตางานธุรการ งานบริหารต่าง ๆ ซึ่งเราพยายามปลดปล่อยมือนั้น ก็จำเป็นต้องอาศัยศึกษานิเทศก์เป็นกำลังสำคัญ....."²

¹กรมสามัญศึกษา, กระทรวงศึกษาธิการ, ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยศึกษานิเทศก์กรมสามัญศึกษา พ.ศ.2519 หน้า 6.

²"คำปราศรัยของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ในการประชุมสัมมนาศึกษานิเทศก์เขตทั่วราชอาณาจักร วันที่ 11 ธันวาคม 2517 ณ ศูนย์สัมมนาकार พญาไท" วารสารครูสารเขตศึกษา 9 20 : 5 (ธันวาคม 2517) : 50-70.

การนิเทศการศึกษาในประเทศไทยถึงแม้ว่าจะได้ดำเนินการอย่างเป็นระบบระเบียบมาเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสองทศวรรษแล้วก็ตาม ยังไม่อาจกล่าวได้ว่าการดำเนินงานได้บรรลุผลเท่าที่ควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนิเทศในระดับประถมศึกษา ทั้งนี้เพราะจากรายงานหรือการค้นคว้าวิจัยของหน่วยงานต่าง ๆ ได้พบว่า การประถมศึกษายังมีปัญหาอยู่อีกมาก ซึ่งส่วนใหญ่ก็เป็นปัญหาเกี่ยวกับคุณภาพของการศึกษา อันเป็นงานสำคัญที่อยู่ในความดูแลรับผิดชอบของศึกษานิเทศก์นั่นเอง ปัญหาเหล่านี้ได้แก่

1. ปัญหานักเรียนซ้ำชั้น ปัญหานักเรียนซ้ำชั้นเป็นปัญหาสำคัญของการประถมศึกษาในประเทศไทย เนื่องจากทำให้เกิดความสูญเปล่าทางการศึกษาหลายประการในทุก ๆ ปี จะมีเด็กซ้ำชั้นประมาณ ร้อยละ 10-30¹ เช่น ในปี พ.ศ.2513 มีนักเรียนชั้นประถมศึกษาทุกสังกัดซ้ำชั้นร้อยละ 15.10² ในปี พ.ศ.2514 ซ้ำชั้นร้อยละ 13.85³ และปี พ.ศ.2515 ในชั้นประถมศึกษาตอนต้นมีนักเรียนซ้ำชั้นร้อยละ 16.67 และชั้นประถมศึกษาตอนปลายซ้ำชั้นร้อยละ 10.01 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 มีนักเรียนซ้ำชั้นถึงร้อยละ 24.00⁴

¹อารี สัมพันธุ์ และ เครือวัลย์ ขจรพันธุ์ (รวบรวม), ประมวลบทความเกี่ยวกับการศึกษาในชนบท (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภา ลาดพร้าว, 2516), หน้า 29.

²กรมสามัญศึกษา, รายงานประจำปี 2513 (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา ลาดพร้าว, 2514), หน้า 146.

³กรมสามัญศึกษา, รายงานประจำปี 2514 (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา ลาดพร้าว, 2516), หน้า 134.

⁴กรมสามัญศึกษา, รายงานประจำปี 2515 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภา ลาดพร้าว, 2516), หน้า 200.

2. ปัญหาค่านคุณภาพของการศึกษา จากผลการวิจัยของกรมสามัญศึกษาในปี พ.ศ.2512 พบว่า ผู้เรียนจบชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 แล้ว สามารถนำความรู้ไปใช้ในชีวิตประจำวันได้มีเพียงร้อยละ 67 ที่เหลืออีกร้อยละ 33 นั้น ยังมีความรู้ไม่อยู่ในขั้นใช้งานได้¹

นอกจากนี้จากการวิจัยของกรมสามัญศึกษาเรื่องผลสัมฤทธิ์ในการเรียนของนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 เมื่อเปรียบเทียบกับหลักสูตรพบว่า ผลสัมฤทธิ์ในวิชาสังคมศึกษา ศิลปะศึกษา และพลานามัยของเด็กในชนบทยังอยู่ในระดับต่ำมาก²

3. ปัญหาค่านการสอนของครู จากการวิจัยของกรมสามัญศึกษาเรื่องเดียวกันนี้พบว่า ครูไม่ได้สอนวิชาต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในหลักสูตร และประมวลการสอน ครูส่วนใหญ่มิได้ฝึกอบรมเด็ก ทั้งในด้านจริยศึกษา พลานามัย และไม่คอยให้สอนในเรื่องศิลปดนตรี³ และจากการวิจัยเรื่ององค์ประกอบในการเลื่อนชั้นสูงหรือต่ำของนักเรียนได้พบว่า วันหนึ่ง ๆ ครูส่วนใหญ่จะทำการสอนไม่เกิน 4 วิชา และโดยมากจะสอน เลข คัด เขียน อ่าน การวิจัยโดยวิธีสังเกตอย่างมีระบบได้ชี้ให้เห็นชัดว่า คุณภาพในการสอนของครูในชนบทยังไม่ถึงขั้นที่พึงปรารถนา⁴ นอกจากนี้จากรายงานการวิเคราะห์หลักสูตรประถมศึกษา พ.ศ.2503 ได้พบว่า ครูจะใช้เวลาส่วนใหญ่สอนเด็กโดยวิธี จด คัดลอก และให้ท่องจำ แต่มิได้ฝึกฝนใน

¹กรมสามัญศึกษา, กระทรวงศึกษาธิการ, รายงานการวิจัยสภาพผู้รู้หนังสือของผู้จบชั้นประถมศึกษาปีที่สี่ (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา ลาดพร้าว, 2512), หน้า 40.

²กรมสามัญศึกษา, รายงานการวิจัยผลสัมฤทธิ์ในการเรียนของนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 เมื่อเทียบกับหลักสูตร ตอนสอง (พระนคร : โรงพิมพ์การศาสนา, 2513), หน้า 17.

³เรื่องเดียวกัน.

⁴กมล สุตประเสริฐ, "รายงานเรื่องการวิเคราะห์การจัดการศึกษาที่สัมพันธ์กับการพัฒนาชนบท" การสัมมนาระดับชาติเรื่องการจัดการศึกษาให้เข้ากับความต้องการของชนบท (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา ลาดพร้าว, 2513), หน้า 44.

ด้านความคิด และการค้นคว้าหาเหตุผลข้อเท็จจริง ขาดการฝึกฝนนิสัยที่จำเป็นอื่น ๆ และครูส่วนใหญ่สอนเด็กโดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างระหว่างบุคคล¹

4. ปัญหาด้านการนำหลักสูตรไปใช้ จากรายงานการวิเคราะห์หลักสูตรประถมศึกษา พ.ศ.2503 ได้พบว่า ทั้งครูและศึกษานิเทศก์ส่วนใหญ่ไม่มีโอกาสที่จะใช้หลักสูตร จึงทำให้ไม่เข้าใจจุดมุ่งหมายของหลักสูตรอย่างแท้จริง ประมวลการสอนของเขตการศึกษา และโครงการสอนจังหวัดต่าง ๆ ก็ไม่อยู่ในสภาพที่ทันสมัยและสะดวกแก่การนำไปใช้ อีกทั้งหนังสือคู่มือครูและวัสดุอุปกรณ์การสอนที่จำเป็นต่าง ๆ ก็ขาดแคลน ผลก็คือครูส่วนใหญ่ยังคงสอนโดยยึดถือแบบเรียนเป็นที่พึ่งสำคัญ²

5. ปัญหาด้านการนิเทศการสอน จากรายงานผลการประเมินมาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา ประจำปีการศึกษา 2516 ของกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ได้พบว่า ในหมวดการบริหารโรงเรียนมีสิ่งที่จะต้องแก้ไขอย่างยิ่งคือการตรวจเยี่ยมจากผู้บริหารและศึกษานิเทศก์³ จากการวิจัยของ ชีรเทพ ทองสถิตย์ ในปี พ.ศ.2515 พบว่า ผลการปฏิบัติงานของศึกษานิเทศก์ทำให้ครูรู้สึกว่าการช่วยแก้ปัญหาการเรียนการสอนได้น้อย ปรับปรุงคุณภาพการศึกษาได้ปานกลาง และแนะนำไม่ตรงกับความต้องการของครู เจตคติโดยทั่วไปของครูที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของศึกษานิเทศก์มิได้เป็นไปในทางที่ดี⁴ และจากการวิจัย

¹กรมวิชาการ, กระทรวงศึกษาธิการ, รายงานการวิเคราะห์หลักสูตรประถมศึกษา พ.ศ. 2503 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภา ลาดพร้าว, 2517), หน้า 45.

²เรื่องเดียวกัน, หน้า 42.

³กรมสามัญศึกษา, กระทรวงศึกษาธิการ, รายงานผลการประเมินมาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษาประจำปี พ.ศ.2516 (ปทุมธานี : โรงพิมพ์สถานสงเคราะห์หญิงปากเกร็ด, 2518), หน้า 7.

⁴ชีรเทพ ทองสถิตย์, "ความคิดเห็นของครูประถมศึกษาปีที่ต่อการปฏิบัติงานของศึกษานิเทศก์" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2515), หน้า ฉ.

ของ วิจิต แซ่มแข็ง ในปีเดียวกันพบว่า คีษานีเทศ์ยังมีความสับสนในบทบาทหน้าที่ของตน¹ จากปัญหาการศึกษาดังที่ได้กล่าวมานี้ ถึงแม้ว่าจะมิได้มีสาเหตุมาจากความบกพร่องในด้านการนิเทศการศึกษาแต่เพียงอย่างเดียวก็ตาม แต่ในฐานะที่คีษานีเทศ์เป็นผู้มีบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการควบคุมงานด้านวิชาการของกระทรวงศึกษาธิการ การเกิดปัญหาเหล่านี้ขึ้นย่อมจะมีผลกระทบต่องานนิเทศการศึกษาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคีษานีเทศ์ประจำจังหวัด ซึ่งเป็นผู้ดูแลคุณภาพการศึกษาในโรงเรียนประถมศึกษาทั่วประเทศ ด้วยเหตุดังกล่าวนี้จึงเป็นแรงกระตุ้นให้ผูวิจัยเกิดความต้องการที่จะศึกษาเกี่ยวกับบทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบของคีษานีเทศ์ประจำจังหวัด จึงได้กำหนดชื่อเรื่องในการวิจัยครั้งนี้ว่า "บทบาทของคีษานีเทศ์ประจำจังหวัดในภาคเหนือ" ผูวิจัยคิดว่าเรื่องนี้จะ เป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงงานนิเทศการศึกษาในอนาคต

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงบทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบของคีษานีเทศ์ประจำจังหวัดในภาคเหนือ
2. เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ในการปฏิบัติงานของคีษานีเทศ์ประจำจังหวัดในภาคเหนือ

¹วิจิต แซ่มแข็ง, "ความคาดหวังเกี่ยวกับบทบาททางด้านวิชาการของคีษานีเทศ์ประถมศึกษาประจำจังหวัด" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2515), หน้า ฉ.

ขอบเขตของการวิจัย

1. การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาเฉพาะบทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบของศึกษานิเทศก์ประจำจังหวัดในภาคเหนือของประเทศไทย โดยรวบรวมข้อมูลจากความคิดเห็นของศึกษานิเทศก์ประจำจังหวัดในภาคเหนือ และครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษาในภาคเหนือเท่านั้น
2. การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาถึงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของศึกษานิเทศก์ประจำจังหวัดในด้านต่อไปนี้
 - ก. การนิเทศการสอนและการบริหารงานวิชาการ
 - ข. การจัดประชุม อบรม สัมมนาครู และการปรับปรุงส่งเสริมการศึกษา
 - ค. การศึกษา ทดลอง วิจัย และการพัฒนาหลักสูตร
 - ง. การผลิตและเผยแพร่เอกสารประกอบหลักสูตร เอกสารทางวิชาการ และอุปกรณ์การสอน
 - จ. การประเมินผลการศึกษา
 - ฉ. งานอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมาย

ข้อตกลงเบื้องต้น

ในการวิจัยครั้งนี้ถือว่า

1. ผู้ตอบแบบสอบถามตอบตามความคิดเห็นของตนอย่างแท้จริง
2. ความแตกต่างในสถานภาพส่วนตัวของประชากรแต่ละกลุ่ม ไม่นำมาพิจารณาผลที่มีต่อความแตกต่างในความคิดเห็นของประชากรในกลุ่มนั้น
3. การอาศัยอยู่ในท้องถิ่นต่างกันไม่มีผลต่อความแตกต่างของประชากรทั้ง 2 กลุ่ม

คำนิยามหรือคำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

บทบาท หมายถึง กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ ความรับผิดชอบ และการปฏิบัติ

งานที่ถูุกกำหนดไว้ควบคู่กับตำแหน่งที่ผู้นั้นได้รับการแต่งตั้งหรือเป็นสิ่งที่ผู้นั้นสมควรกระทำ
หน้าที่ หมายถึง ภารกิจผูกพันที่กำหนดขึ้นในตำแหน่ง ที่จะต้องปฏิบัติงานที่ได้รับ
มอบหมายให้บรรลุผลอย่างดีที่สุด

ความรับผิดชอบ หมายถึง การแสดงออกให้เห็นถึงการกระทำที่จะต้องปฏิบัติ
ตามหน้าที่ให้บรรลุผลสำเร็จ

ศึกษานิเทศก์ หมายถึง เจ้าหน้าที่ทางวิชาการฝ่ายประถมศึกษาที่ปฏิบัติงานประจำ
อยู่ตามจังหวัดต่าง ๆ หรือศึกษานิเทศก์ฝ่ายสามัญศึกษาประจำจังหวัด ซึ่งสังกัดกรมสามัญศึกษา
ครูใหญ่ หมายถึง ข้าราชการครูในสังกัดกรมสามัญศึกษาหรือสังกัดองค์การบริหาร
ส่วนจังหวัดที่ได้รับแต่งตั้งจากผู้บังคับบัญชาให้เป็นผู้บริหารสูงสุดในโรงเรียนประถมศึกษาและ
มีหน้าที่บริหารงานโรงเรียนให้บรรลุวัตถุประสงค์ของทางราชการ

ภาคเหนือ ได้แก่ 15 จังหวัดทางภาคเหนือของประเทศไทยคือ จังหวัดนครสวรรค์
พิจิตร พิษณุโลก เพชรบูรณ์ อุตรดิตถ์ กำแพงเพชร ตาก สุโขทัย แพร่ น่าน
ลำปาง เชียงราย ลำพูน เชียงใหม่ และ แม่ฮ่องสอน

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัยในครั้งนี้มีดังนี้คือ

1. เป็นแนวคิดในการปรับปรุงบทบาทของศึกษานิเทศก์ประจำจังหวัด
2. เป็นข้อเสนอแนะหน่วยงานเจ้าสังกัด และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ตระหนัก
ถึงสภาพ ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับบทบาทของศึกษานิเทศก์ประจำจังหวัด เพื่อพิจารณาส่งเสริม
งานนิเทศการศึกษาต่อไป
3. เป็นแนวทางในการปรับปรุงการปฏิบัติงานของศึกษานิเทศก์ประจำจังหวัด
ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

วิธีดำเนินการวิจัย

1. กลุ่มประชากร การวิจัยครั้งนี้ใช้ประชากรที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของศึกษานิเทศก์ประจำจังหวัดในภาคเหนือ 15 จังหวัด โดยแบ่งประชากรออกเป็น 2 กลุ่มคือ

ก. ศึกษานิเทศก์ประจำจังหวัดทุกคนโดยไม่มีการสุ่มตัวอย่าง จำนวนทั้งหมด 139 คน

ข. ครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษาได้มาจากการสุ่มตัวอย่างโดยวิธีแยกกลุ่มเป็นจังหวัดและอำเภอ แห่งละร้อยละ 5 ของจำนวนประชากรทั้งหมด จากนั้นก็ใช้วิธีสุ่มแบบง่าย โดยใช้ตารางเลขสุ่ม ได้จำนวน 331 คน

รวมประชากรทั้งสิ้น 470 คน

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

ก. เอกสาร หนังสือ รายงาน และบันทึกการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการนิเทศการศึกษา

ข. แบบสอบถาม ประกอบด้วย แบบสอบถาม 2 ชุด ชุดที่ 1 เป็นแบบสอบถามสำหรับศึกษานิเทศก์ประจำจังหวัด เป็นแบบสอบถามสำรวจรายการ แบบเติมข้อความ แบบมาตราส่วนประเมินค่า และแบบจัดลำดับความสำคัญ ชุดที่ 2 เป็นแบบสอบถามสำหรับครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษา เป็นแบบสำรวจรายการ แบบเติมข้อความ แบบมาตราส่วนประเมินค่า และแบบจัดลำดับความสำคัญ

3. การเก็บรวบรวมข้อมูล

ก. คนควารรวบรวมจากเอกสาร หนังสือ รายงาน และบันทึกการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการนิเทศการศึกษา

ข. รวบรวมข้อมูลจากแบบสอบถามที่ผู้วิจัยจัดส่งไปโดยทางไปรษณีย์

4. การวิเคราะห์ข้อมูล

ก. วิเคราะห์เกี่ยวกับสถานภาพส่วนตัวของผู้ตอบแบบสอบถามทั้ง 2 กลุ่มโดยใช้ค่าร้อยละ

ข. วิเคราะห์ข้อมูลจากความคิดเห็นของประชากรทั้ง 2 กลุ่มเกี่ยวกับ
บทบาท หน้าที่ของศึกษานิเทศก์ประจำจังหวัด ตามลักษณะของข้อมูลแบบตารางวิเคราะห์
โดยหาความถี่และคาร์ยอละ

ลำดับขั้นในการเสนอข้อมูล

การเสนอข้อมูลในการวิจัยครั้งนี้ มีการจัดลำดับดังนี้

บทที่ 1 จะกล่าวถึง ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของ
การวิจัย ขอบเขตการของการวิจัย ข้อตกลงเบื้องต้น คำนิยามหรือคำจำกัดความที่ใช้
ในการวิจัย ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย และวิธีดำเนินการวิจัย

บทที่ 2 จะกล่าวถึง ความหมายและความมุ่งหมายของการนิเทศการศึกษา
บทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของศึกษานิเทศก์ ตลอดจนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
กับการวิจัยนี้

บทที่ 3 จะกล่าวถึง วิธีดำเนินการวิจัย ประชากร เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย
วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล และวิธีการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 4 จะเป็นการเสนอการวิเคราะห์ข้อมูล และผลการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 5 จะเป็นบทสรุปผลการวิจัย อภิปราย และการให้ข้อเสนอแนะ

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย