



บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การวางแผนเป็นความพยายามขององค์การและหน่วยงานในการที่จะกำหนดสิ่งที่จะต้องปฏิบัติจัดทำในอนาคตเพื่อตอบสนองภารกิจ ตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการให้ได้ผลดีที่สุดให้เหมาะสมที่สุด และมีประสิทธิภาพสูงสุดภายใต้ความจำกัดของทรัพยากรและการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมในอนาคต โดยมุ่งความสำเร็จและการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพเป็นหัวใจสำคัญ สิ่งที่กำหนดไว้ว่าจะปฏิบัติจัดทำนั้นได้ผ่านการไตร่ตรองพิจารณาอย่างรอบคอบถึงความจำเป็นในอดีต สภาพปัจจุบัน ปัญหา ศักยภาพและแนวโน้มต่าง ๆ ในอนาคต ตลอดจนความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ (อุทัย บุญประเสริฐ, 2527)

การทำงานอย่างมีการวางแผนไว้ล่วงหน้า เป็นการเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติงานแบบแก้ปัญหาเฉพาะหน้า ซาคติศทางการดำเนินงานมาเป็นการปฏิบัติอย่างมีระบบ มีทิศทางและหวังผลได้ ทำให้งานดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ซ้ำซ้อนและขัดแย้งกัน

การวางแผนเริ่มเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาการศึกษา ในปี พ.ศ. 2498 เนื่องจากการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ โดยนักเศรษฐศาสตร์ได้วิเคราะห์สาเหตุที่ทำให้ผลของการพัฒนาประเทศแตกต่างกัน พบว่าเนื่องจากความไม่เท่ากันของการศึกษาประชากรนั่นเอง ดังนั้นการพัฒนาศึกษาน่าจะเป็นการลงทุนที่จะทำให้เกิดผลตอบแทนสูงสูคนักพัฒนาของประเทศต่าง ๆ จึงหันมาใช้ในการวางแผนการศึกษาในการเตรียมการจัดการศึกษาเพื่อแก้ปัญหาและหาแนวทางพัฒนาการศึกษาให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปภายใต้สภาวะสังคมที่มีทรัพยากรจำกัด (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2526)

การวางแผนพัฒนาการศึกษาในประเทศไทย ได้จัดทำขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2503 ภายหลังจากการจัดตั้งสำนักงานสภาการศึกษาแห่งชาติ ในปี พ.ศ. 2502 โดยแผน

พัฒนาการศึกษาฉบับแรกของไทยนั้นผนวกเป็นส่วนหนึ่งของแนวนโยบายในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 และมีแผนพัฒนาการศึกษา (เป็นแผนช่วงละ 5 ปี) เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน (ซึ่งอยู่ในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 7 พ.ศ.2535-2539) จะเห็นได้ว่าช่วงอายุของแผนพัฒนาการศึกษาของไทยมีประมาณ 30 ปีกว่า ๆ เท่านั้น แต่การวางแผนพัฒนาการศึกษาได้กระจายไปทุกหน่วยงานในระดับการศึกษา พบว่าเกือบทุกหน่วยงานมีการวางแผนระยะกลาง (แผน 5 ปี) เป็นแผนแม่บทได้แก่ แผนพัฒนาการศึกษาระยะต่าง ๆ เช่น ในช่วงปี พ.ศ.2530-2534 ประเทศไทยใช้แผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 6 นอกจากนั้นก็มีการวางแผนระยะสั้น ๆ อันได้แก่ แผนพัฒนาการศึกษาประจำปี และแผนปฏิบัติการประจำปี ซึ่งโดยหลักการแล้วแผนทั้ง 2 ฉบับนี้ เป็นแผนที่จัดทำขึ้นเพื่อนำแผนไปสู่การปฏิบัติ คือเพื่อของบประมาณและเพื่อนำไปใช้ในการดำเนินงาน (มานิตย์ ไชยกิจ, 2532)

กรมการฝึกหัดครูเป็นกรมหนึ่งสังกัดอยู่ในกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งถือว่าเป็นหน่วยงานหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานเพื่อพัฒนาการศึกษาของประเทศ โดยมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการผลิตครูให้แก่โรงเรียนและสถานศึกษาทั่วราชอาณาจักร อบรมครูที่ขาดคุณสมบัติ ให้มีคุณสมบัติ อบรมส่งเสริมครูที่มีอยู่แล้วให้มีสูงขึ้น กำหนดและควบคุมมาตรฐานวิชาชีพครู ทำการวิจัย ค้นคว้าเกี่ยวกับการฝึกหัดครู ตลอดจนผลิตตำราประกอบการเรียนการสอนเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่การศึกษาโดยส่วนรวม จนกระทั่ง ปี พ.ศ. 2518 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิทยาลัยครู กรมการฝึกหัดครูจึงมีหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของสภาการฝึกหัดครู ตามพระราชบัญญัติวิทยาลัยครู พ.ศ.2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2537 ซึ่งได้บัญญัติให้วิทยาลัยครูเป็นสถาบันการศึกษาและวิจัย มีวัตถุประสงค์ให้การศึกษาระดับอาชีวศึกษาในสาขาวิชาต่าง ๆ ตามความต้องการของท้องถิ่นและบัณฑิตจนถึงระดับปริญญาตรี ทำการอบรมบุคลากรประจำการ และบุคลากรทางการศึกษา ทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมและให้บริการวิชาการแก่สังคม ปัจจุบันกรมการฝึกหัดครูมีสถานศึกษาซึ่งปฏิบัติการกิจการตามหน้าที่ดังกล่าวในสังกัดทั้งสิ้น จำนวน 36 แห่งทั่วประเทศ และแต่ละแห่งจะมีขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการทางการศึกษาอย่างน้อย 2 จังหวัด และเพื่อให้เกิดประโยชน์ในการดำเนินงานของวิทยาลัยครูร่วมกัน สภาการฝึกหัดครูได้กำหนดให้วิทยาลัยครูหลายแห่งรวมกันเป็นกลุ่มวิทยาลัยครู โดยอาศัยภาคภูมิศาสตร์เป็นหลัก ซึ่งตามข้อบังคับสภา

การฝึกหัดครูว่าด้วยกลุ่มวิทยาลัยครู พ.ศ.2528 กลุ่มวิทยาลัยครูจะมีชื่อเรียกว่า "สหวิทยาลัย"
 นั้นเอง

กรมการฝึกหัดครูได้เริ่มมีการวางแผนขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ.2502 คือ การ
 จัดทำแผนรับนักศึกษาของกรมการฝึกหัดครู ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นการจัดทำเป็นครั้งแรกของ
 การวางแผนทางด้านการศึกษา (วิชัย ตันศิริ, 2524) และตั้งแต่ปี พ.ศ.2502 เป็นต้นมา
 กรมการฝึกหัดครูในฐานะที่เป็นกรมที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษา ได้
 ดำเนินการวางแผนเพื่อพัฒนาการศึกษาตลอดมาจนถึงปัจจุบันในลักษณะของการดำเนินงาน
 ดังกล่าว กรมฯได้วางแผนโดยจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาของกรม ซึ่งเป็นแผนระยะกลาง 5
 ปี และจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี ซึ่งเป็นแผนระยะสั้นรายปี เพื่อใช้ของบประมาณและ
 ดำเนินงาน โดยมีกองแผนงานของกรมฯ เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ

จวบจนถึงปัจจุบันซึ่งอยู่ในช่วงของแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 7 (พ.ศ.2535-
 2539) เมื่อย้อนกลับไปพิจารณาแผนพัฒนาการศึกษาต่าง ๆ ที่ผ่านมา พบว่า แผนพัฒนาการ
 ศึกษาในระยะที่ 1-5 นั้น มีวัตถุประสงค์ของแผนฯ จะเน้นหนักในเรื่องการผลิตและพัฒนาครูทั้ง
 ในแง่ปริมาณและคุณภาพ ตลอดจนเน้นการฝึกอบรมครูเพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพการสอน และ
 ในแผนงานที่ปรากฏนั้นจะมีเพียง 4 แผนงานเท่านั้น แต่สำหรับในแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่
 6 ของกรมการฝึกหัดครู จะมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาวิทยาลัยให้เป็นสถาบันอุดมศึกษาที่สมบูรณ์
 ทำการอบรมบุคลากรประจำการ ส่งเสริมบทบาทของสถาบันในการทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม
 และการให้บริการวิชาการแก่ชุมชน เพื่อให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลอันจะเป็นประโยชน์
 ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยกรมฯได้จัดทำแผนงานเพื่อรองรับวัตถุประสงค์ดังกล่าว
 นี้ ดังนั้นในการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 6 ของกรมฯนั้น ได้มีขอบข่ายของแผนงาน
 เพิ่มขึ้นจากแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 5 ของกรมฯ อีก 3 แผนงาน รวมเป็น 7 แผนงาน
 ซึ่งแผนงานดังกล่าวจะมีโครงสร้างแผนงานเช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยของรัฐทั่วไป จากการที่
 กรมฯได้จัดทำมีแผนงานทั้ง 7 แผนงานอยู่ในแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 6 ของกรมการฝึกหัด
 ครู อันเป็นผลจากการที่กรมการฝึกหัดครูได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติวิทยาลัยครู (ฉบับที่ 2)
 พ.ศ.2527 นั้นเอง ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวมีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการ
 ดำเนินงานและขอบข่ายงาน ตลอดจนโครงสร้างแผนงาน กล่าวคือ ในช่วงแผนพัฒนาการ

ศึกษาระยะที่ 6 บทบาทของกลุ่มวิทยาลัยครูที่เรียกว่า สหวิทยาลัย ซึ่งสภาการฝึกหัดครูได้ออกข้อบังคับมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2528 และสหวิทยาลัยนี้ได้จัดตั้งขึ้นเป็นหน่วยงาน มีสถานที่ตั้ง มีองค์การบริหารงาน และมีบทบาทตลอดจนหน้าที่ที่เด่นชัด โดยความร่วมมือและสนับสนุนจากกลุ่มวิทยาลัยครู สหวิทยาลัยมีบทบาทในการกลั่นกรอง จัดทำแผนงานในระดับกลุ่มวิทยาลัย ในช่วงแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 5 วิทยาลัยแต่ละแห่งต่างจัดทำ ซึ่งเป็นผลให้มีสัดส่วนของผู้สำเร็จการศึกษาที่ไม่ได้งานทำทันทีมีแนวโน้มสูงขึ้น ประกอบกับในช่วงปลายแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 5 กรมการฝึกหัดครูได้รับมอบหมายให้เร่งผลิตผู้สำเร็จโดยเน้นปริมาณ เพื่อรองรับกับความต้องการที่จะเรียนในระดับอุดมศึกษา จนมีผลให้เกิดเสียงวิพากษ์วิจารณ์ตลอดเวลว่า คุณภาพของผลผลิตต่ำลง (ศิวก บุษวีเรืองรอด, 2535)

นอกจากมี "สหวิทยาลัย" 8 แห่ง เกิดขึ้นในช่วงแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 6 แล้ว โครงสร้างการดำเนินงานของกรมฯ ก็เปลี่ยนไป กล่าวคือ วิทยาลัยครูต่าง ๆ งดการผลิตครูในระดับต่ำกว่าปริญญาตรี และขยายการผลิตบัณฑิตสาขาวิชาอื่นเพิ่มขึ้น โดยเปิดคณะวิชาเพิ่มขึ้นอีก 4 คณะวิชา กล่าวคือ คณะวิชาวิทยาศาสตร์ คณะวิชามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ คณะวิชาวิทยาการจัดการ และคณะวิชาเกษตรและอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นผลทำให้โครงสร้างการบริหารของวิทยาลัยครูต่าง ๆ เปลี่ยนไปด้วย วิทยาลัยแต่ละแห่งนอกจากจะมีอธิการเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบในการบริหารงานของวิทยาลัยครูแล้ว จะมีรองอธิการอีก 4-5 คน ทำหน้าที่และรับผิดชอบดำเนินงานตามที่อธิการมอบหมาย และจะมีหัวหน้าคณะวิชารวม 4-5 คณะวิชาขึ้นตรงต่อรองอธิการฝ่ายวิชาการ และในช่วงแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 6 นี้เอง โครงสร้างการบริหารวิทยาลัยทำให้มีสำนักงาน ซึ่งเป็นหน่วยงานเทียบเท่าคณะวิชา ดำเนินงานตามภารกิจด้านอื่น นอกเหนือจากการจัดการศึกษา ได้มีการจัดตั้งสำนักงานวางแผนและพัฒนาขึ้น ซึ่งเป็นสำนักงานหนึ่งที่มีบทบาทในด้านการวางแผนงานของวิทยาลัย

จะเห็นได้ว่าแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 6 เป็นแผนที่มีความแตกต่างไปจากแผนพัฒนาการศึกษาก่อนหน้าอื่น ๆ และเป็นแผนแรกที่ทำให้วิทยาลัยครูได้เปลี่ยนแปลงบทบาทของตนเองเป็นอย่างมาก จนกระทั่งถึงช่วงระยะเวลาของแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 7 (พ.ศ.

2535-2539) กรมการฝึกหัดครูก็ยังคงใช้โครงสร้างแผนงาน 7 แผนงาน เช่นเดียวกับแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 6

จากพระราชบัญญัติวิทยาลัยครู (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2537 กำหนดให้วิทยาลัยครูเป็นสถาบันการศึกษาและวิจัย และอื่น ๆ กรมการฝึกหัดครูจึงเน้นการพัฒนาและการวางแผนเพื่อให้สถาบันในสังกัดกรมการฝึกหัดครูสามารถปฏิบัติการกิจอย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพ ดังนั้นได้ศึกษาสภาวะแวดล้อมและแนวโน้มของสังคมที่ให้การศึกษ่าเข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนาการแก้ปัญหา โดยยึดผลการวิจัยความต้องการอาชีพของท้องถิ่นเป็นหลัก ผู้วิจัยซึ่งเป็นผู้หนึ่งที่เคยเป็นคณะทำงานระดับกรมในการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 6 และ 7 โดยมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ และควบคุมการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติงานรายปี เพื่อดำเนินการจัดทำงบประมาณประจำปีของกรม ปัจจุบันอยู่ในช่วงเวลาของแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 7 ได้สังเกตเห็นและตระหนักถึงปัญหาในการจัดทำแผนพัฒนาระยะกลาง (แผน 5 ปี) ของกรมการฝึกหัดครูว่าได้มีการศึกษาปัญหาอย่างจริงจังจากการดำเนินงานในแผนพัฒนาระยะกลางที่ผ่านมาแล้วมากนักน้อยเพียงใด และได้นำปัญหานั้นมาทบทวนเป็นแผนงานต่าง ๆ พร้อมทั้งแก้ไขข้อบกพร่องในการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 7 นี้อย่างไร ถึงแม้ว่ากรมจะมีวัตถุประสงค์ของแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 7 อย่างชัดเจน แต่แผนงาน/งาน/โครงการภายใต้ขอบข่ายของแผนงานทั้ง 7 ของกรมฯ นั้น ในระดับผู้ปฏิบัติวิทยาลัยครู สหวิทยาลัยมีความเข้าใจและได้ดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้แล้วหรือไม่ หรือได้มีการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษารายปีของหน่วยงานมากนักน้อยเพียงใด หรือจัดทำเฉพาะแผนปฏิบัติการรายปีเท่านั้น เพราะแผนปฏิบัติการรายปีจะต้องนำมาใช้ในการจัดทำคำขอตั้งงบประมาณประจำปี การดำเนินงานของหน่วยงานผู้ปฏิบัติ หน่วยงานระดับสูงได้มีการติดตามประเมินผลเพื่อวิเคราะห์ผลมากนักน้อยเพียงใด จากปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ ทำให้ผู้วิจัยสนใจที่จะทำการศึกษาสภาพการวางแผน การจัดทำแผนและการดำเนินงานตามแผนของกรมการฝึกหัดครู เพื่อให้ทราบถึงปัญหาอุปสรรคและความต้องการต่อการดำเนินงานด้านการวางแผน ซึ่งผลการศึกษาที่ได้รับจะเป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขปรับปรุงพัฒนา และเป็นแนวทางในการวางแผนของกรมฯ ซึ่งจะส่งผลให้การบริหารงานของทุกหน่วยงานในกรมการฝึกหัดครูบรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา

1. สภาพการจัดทำแผนและการดำเนินงานตามแผนงานของกรมการฝึกหัดครู
2. ปัญหาและอุปสรรคการวางแผนของกรมการฝึกหัดครู
3. เสนอแนวทางในการวางแผนของกรมการฝึกหัดครู



ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ครอบคลุมถึงการวางแผนทุกระดับของกรมการฝึกหัดครู ไม่ว่าจะเป็นการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 6 และ 7 (พ.ศ.2530-2539) ของกรมการฝึกหัดครู หรือการจัดทำแผนรายปีในช่วงปีงบประมาณ 2535-2539 โดยจะศึกษาจากการปฏิบัติงานจริงของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนและการดำเนินงานตามแผนของกรมการฝึกหัดครู

คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

1. ผู้บริหาร หมายถึง อธิการ รองอธิการฝ่ายวางแผนและพัฒนา รองอธิการฝ่ายวิชาการ รองอธิการฝ่ายบริหาร ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการสหวิทยาลัย รองผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการสหวิทยาลัย ฝ่ายวางแผน และหัวหน้าสำนักงานวางแผนและพัฒนา ทั้งในอดีตและปัจจุบัน ที่ดำรงตำแหน่งนั้น ๆ ที่วิทยาลัยครูหรือสหวิทยาลัย อย่างน้อย 1 ปี

2. วิทยาลัยครู หมายถึง สถานศึกษาในสังกัดกรมการฝึกหัดครู กระทรวงศึกษาธิการ จำนวน 36 แห่ง

3. สหวิทยาลัย หมายถึง กลุ่มวิทยาลัยที่รวมตัวกันตามลักษณะภูมิศาสตร์ เพื่อให้เกิดประโยชน์ในการดำเนินงานร่วมกัน ประกอบด้วย 8 สหวิทยาลัย คือ

1. สหวิทยาลัยล้านนา
2. สหวิทยาลัยพุทธชินราช
3. สหวิทยาลัยอีสาน-เหนือ
4. สหวิทยาลัยอีสาน-ใต้

5. สหวิทยาลัยศรีอยุธยา
6. สหวิทยาลัยทวารวดี
7. สหวิทยาลัยทักษิณ
8. สหวิทยาลัยรัตนโกสินทร์

4. การจัดทำแผน หมายถึง กระบวนการหรือขั้นตอนในการจัดทำแผนตั้งแต่เริ่มต้นศึกษาหาข้อมูลเพื่อการวางแผน ตลอดจนการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีเพื่อขออนุมัติงบประมาณประจำปี

5. การดำเนินงานตามแผน หมายถึง การนำโครงการต่าง ๆ ในแผนไปปฏิบัติ ณ จุดที่เป็นการผสมผสานกระบวนการวางแผนเข้ากับกระบวนการบริหาร ซึ่งต้องใช้งบประมาณประจำปีเป็นเครื่องมือหรือแผนประจำปี

6. แผนงาน หมายถึง ข้อกำหนดหรือรายละเอียดเกี่ยวกับจุดมุ่งหมายความต้องการให้บรรลุในอนาคต รวมทั้งรายละเอียดขั้นตอนในการดำเนินงานอย่างมีแผนจะมีผลต่อการทำนายแนวโน้มในอนาคต

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. การได้ทราบสภาพการวางแผน ความต้องการของปัญหาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการวางแผนของกรมการฝึกหัดครู จากวิทยาลัยครูและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จะได้แนวทางในการปรับปรุงแก้ไขปัญหาที่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของหน่วยงานที่แท้จริง
2. จะได้ทราบระบบการวางแผนที่เหมาะสมของกรมการฝึกหัดครู
3. ผลการวิจัยจะเป็นพื้นฐานนำไปสู่การวิจัยต่อเนื่อง เพื่อพัฒนาระบบและรูปแบบของการวางแผนของกรมการฝึกหัดครูและวิทยาลัยครูต่อไป