



บทที่ 6

บทสรุป

การศึกษากรณีการกำหนดแผนการศึกษาแห่งชาติ ฉบับพุทธศักราช 2535 ซึ่งเป็นการศึกษาค้นคว้าถึงลักษณะของระบบการ เมืองไทยยุคปัจจุบัน โดยพิจารณาจากแง่มุมของการกำหนดนโยบายสาธารณะ ด้วยการศึกษถึงความ เป็นมาทางประวัติศาสตร์ ความสัมพันธ์ระหว่างการกำหนดแผนกับสภาพแวดล้อมทาง เศรษฐกิจ และกระบวนการกำหนดแผนของระบบการ เมือง จากการศึกษาพบว่า

1. บังคับแวดล้อมหลักที่มีอิทธิพลในการกำหนดแผนการศึกษาแห่งชาติ ฉบับพุทธศักราช 2535 ได้แก่ บังคับแวดล้อมทาง เศรษฐกิจ กล่าวคือ ผลของการดำเนินนโยบายสร้างความเจริญเติบโตทาง เศรษฐกิจของรัฐบาล ข้อเรียกร้องจากภาคเอกชนให้รัฐพัฒนาทรัพยากรบุคคลตามความต้องการกำลัง คนของภาคอุตสาหกรรมเพื่อพัฒนาประเทศให้เป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ และข้อเรียกร้องจาก ชนชั้นน่านักวิชาการและข้าราชการระดับกลางให้รัฐพัฒนาเศรษฐกิจอย่างสมบูรณ์เป็นบังคับสำคัญ

จากการศึกษาพบว่ากระบวนการการกำหนดแผนการศึกษาแห่งชาติ ฉบับพุทธศักราช 2535 เริ่มเกิดขึ้นเมื่อแผนการศึกษาแห่งชาติ ฉบับพุทธศักราช 2520 (อันเป็นแผนฉบับสุดท้ายก่อนที่จะร่างแผน การศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535) ได้ประกาศใช้มาครบ 10 ปี (ประมาณ พ.ศ.2529) ในช่วง เวลาดังกล่าวมีความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นมากในสังคมไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ด้านพัฒนาการทางเศรษฐกิจ ตามที่ปรากฏว่ามีอัตราการเจริญเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง (สามารถพิจารณาได้จากดัชนี ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติภายในประเทศ) สภาพการณ์นี้กลายเป็นบังคับแวดล้อมสำคัญผลักดันให้คำนึง ถึงความจำเป็นที่จะต้องจัดการการศึกษาให้ตอบสนองเงื่อนไขดังกล่าว ความคิดเรื่องความจำเป็นที่จะ ต้องกำหนดแผนการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่ เพื่อใช้แทนแผนฉบับ พ.ศ.2520 จึงถือกำเนิดขึ้น

อัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเพิ่มสูงขึ้น โดยเฉลี่ยสูงกว่า 10 เปอร์เซ็นต์ตั้งแต่พ.ศ. 2530 นับเป็นสภาพแวดล้อมที่มีบทบาทต่อการกำหนดแผนการศึกษาฉบับใหม่เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประเทศที่เกิดขึ้นดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ความคิดเรื่องการหาแผนฯให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจดังกล่าวนั้น ยังจะแบ่งได้เป็นสองกระแส แต่ละกระแสถือกำเนิดมาในช่วงเวลาสั้นๆ ต่อเนื่องกัน สองช่วง คือ ช่วงแรก พ.ศ. 2529 - 2530 และช่วงที่สอง ได้แก่ พ.ศ. 2531 - 2532

ช่วง พ.ศ. 2529 - 2530 สถานการณ์เรื่องความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในอัตราสูงทำให้เกิดแนวคิดอันมีเป้าหมายที่จะนำประเทศไทยไปสู่การพัฒนาเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (หรือที่เรียกว่า นิคส์) เป้าหมายนี้มียุทธศาสตร์สำคัญ คือ การส่งเสริมการผลิตภาคหัตถอุตสาหกรรมและการส่งออกเป็นหลัก ซึ่งผู้ประกอบการในภาคเศรษฐกิจส่วนนี้ ได้แก่ ภาคธุรกิจเอกชน ด้วยเหตุนี้จึงเกิดเสียงเรียกร้องให้รัฐพัฒนากำลังคนโดยจัดการศึกษาเสียใหม่ ให้เน้นกำลังคนทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมากขึ้นเป็นสำคัญ โดยมีความคิดพื้นฐานว่าคนเป็นทรัพยากรมนุษย์ อันหมายถึงคนเป็นปัจจัยการผลิตสำคัญปัจจัยหนึ่ง แนวคิดนี้มีนัยยะสำคัญ คือกำหนดให้การจัดการศึกษาเป็นนโยบายหนึ่งของนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ (หมายถึงการศึกษาก็คือการสร้างปัจจัยในการผลิตปัจจัยหนึ่ง) โดยเป้าหมายของการเรียกร้อง คือ เพื่อให้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมีอัตราสูงอย่างต่อเนื่องต่อไป เพื่อจะได้ประสบความสำเร็จในการผลักดันให้ไทยเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ กลุ่มผู้เรียกร้องตามแนวคิดเช่นนี้ ได้แก่ ข้าราชการประจำระดับสูงด้านเศรษฐกิจและด้านการศึกษา โดยเฉพาะนักเศรษฐศาสตร์บางกลุ่ม (อาทิสังกัดสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) ทั้งนี้ การเรียกร้องจากภาคเอกชนต่อแผนการศึกษาแห่งชาติโดยตรงไม่มีอย่างชัดเจน เนื่องจากภาคธุรกิจเอกชนอาศัยการเรียกร้องผ่านกลไกความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจหรือ กรอ. เพื่อผลักดันให้ชื่อเรียกร้องของคนเข้าสู่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ซึ่งเป็นแผนหลักของการพัฒนาประเทศ ที่กำหนดโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นหลัก เนื่องจากถือได้ว่าเป็นหน่วยงานสำคัญที่สุดในการวางแผนพัฒนาประเทศ) อันทำให้ชื่อเรียกร้องของภาคเอกชนในเรื่องการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ดังกล่าว เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายเศรษฐกิจระดับมหภาคของรัฐบาล ดังจะเห็นได้ว่าผู้เรียกร้องที่มีความคิดเช่นนี้มีอิทธิพล ได้แก่ ข้าราชการระดับสูงด้านเศรษฐกิจและการศึกษา กล่าวโดยสรุป ในช่วง พ.ศ. 2529 - 2530 ถือได้ว่ากระแสแนวคิดดังกล่าว เป็นอุปสงค์สำคัญที่ทาให้ระบบการเมืองตัดสินใจให้มีการร่างแผนการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่ขึ้น

ถัดจากช่วงแรกนี้มา กระแสความคิดเกี่ยวกับแผนการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่อีกกระแสหนึ่งได้มีอิทธิพลขึ้น ในระหว่าง พ.ศ. 2531 - 2532 ทั้งนี้ ปัจจัยความสำเร็จทางเศรษฐกิจที่เติบโตขึ้นอย่างรวดเร็วและต่อเนื่องจะยังเป็นสาเหตุและเป้าหมายหลักอยู่ แต่มีการคิดเรื่องความเจริญเติบโตแบบสมดุลย์ได้เกิดเพิ่มขึ้นมาด้วย กระแสความคิดนี้เกิดจากการตระหนักถึงปัญหาสังคม เศรษฐกิจที่เกิดขึ้นมาอย่างมากมาจากการขยายการพัฒนาเศรษฐกิจที่ผ่านมา ซึ่งมุ่งเน้นที่ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นหลัก โดยการใช้ยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบไม่สมดุลย์ ซึ่งนับวันจะสร้างช่องว่างทางสังคมและเศรษฐกิจระหว่างคนในภาคเกษตรกรรมซึ่งอยู่ในเขตชนบทกับคนภาคธุรกิจอุตสาหกรรมที่อยู่ในเขตเมือง (พิจารณาได้ชัดขึ้นชี้วัดทาง เศรษฐศาสตร์ที่สำคัญ ได้แก่ การกระจายสัดส่วนของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ จำแนกตามรายภาค) ระหว่างชนชั้นกับประชาชน ระหว่างผู้มีอภิสิทธิ์กับผู้ที่อยุ่โอกาสขึ้น นอกจากนี้ กระแสความคิดนี้ ยังตระหนักถึงความไม่แน่นอนของการพัฒนาประเทศไปสู่ประเทศอุตสาหกรรมใหม่ด้วย เนื่องจากการพัฒนาตามตัวแบบนิคส์เป็นการนำเศรษฐกิจของประเทศไปผูกติดไว้กับระบบเศรษฐกิจทุนนิยมโลกซึ่งมีอัตราความผันผวนสูง และตลอดทั้งมีแนวโน้มเกิดขึ้นแล้วว่าภาคหัตถอุตสาหกรรมนั้นไม่สามารถจะดูดซับแรงงานจากภาคเกษตรกรรมได้มากเท่าที่ควร กระแสความคิดสองนี้จึงมุ่งให้ความสำคัญไปที่การพัฒนาเศรษฐกิจให้เกิดความสมดุลย์ โดยวิธีจัดการศึกษาสำหรับคนทั้งหนึ่งร้อยเปอร์เซ็นต์ (ตามถ้อยคำของ ศ. เสน่ห์ จามริก) เพื่อลดปัญหาสังคมอันลักษณะต่างๆที่เกิดขึ้น กล่าวคือ ให้โอกาสคนได้สร้างพหุทธิปัญญาเพื่อใช้ในการดำรงชีวิตและการหาเลี้ยงชีพด้วยการจัดหลักสูตรและวิธีการรับการศึกษาที่หลากหลายตามบริบทหรือสภาพแวดล้อมของแต่ละบุคคล กลุ่มผู้ที่ปรารถนาให้การศึกษาของตนเองคนทั้งหนึ่งร้อยเปอร์เซ็นต์นี้ ได้แก่ บุคคลต่างๆที่ประกอบขึ้นเป็น "คณะกรรมการโครงการหาแนวทางสำหรับพัฒนาการศึกษาในอนาคต" ซึ่งแต่งตั้งขึ้นโดยคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติอย่างเป็นทางการ คณะอนุกรรมการนี้ประกอบด้วย คณาจารย์จากสถาบันการศึกษาและผู้ทรงคุณวุฒิ อาทิ ศาสตราจารย์เสน่ห์ จามริก ศ.ดร. นิธิ เอียวศรีวงศ์ และ อ.รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ เป็นต้น โดยร่วมทำงานกับข้าราชการนักวิชาการประจำระดับกลางในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติอีกจำนวนหนึ่ง

คณะอนุกรรมการชุดนี้ มีบทบาทเรียกร้องโดยตรงต่อการกำหนดแนวคิดของแผนการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่ เนื่องจากผลการทำงานของคณะอนุกรรมการดังกล่าวได้แก่ งานวิจัยเฉพาะเรื่อง 6 เรื่อง และบทวิเคราะห์ 1 บท ว่าด้วย "ความสูญเสียและความสูญเสียของการศึกษาไทยที่ผ่านมา" และข้อเสนอมหาจัดการศึกษาเพื่อ "ยกคนทั้งชาติให้สูงขึ้นพร้อมกัน" ได้รับการยอมรับและเป็นเอกสารพื้นฐานที่ สกศ. ใช้

จัดทำเอกสารเรื่อง "แนวทางการจัดการศึกษาในอนาคต" ในเวลาต่อมา โดยเอกสาร "แนวทางฯ" นี้ บรรลุความคิดอันเสมือนข้อเรียกร้องตามแนวคิดที่สองอย่างมาก

เอกสาร "แนวทางฯ" นี้ จึงเสมือนการรวบรวมข้อเรียกร้องตามแนวคิดที่สอง เพื่อนำมาใช้เป็นส่วนนำเข้า (input) ในลักษณะเป็นอุปสงค์ (demand) ที่เกิดจากสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ เพื่อเข้าสู่ระบบการเมืองและแปรรูปออกมาเป็นแผนการศึกษาแห่งชาติต่อไป

โดยสรุป การศึกษาเรื่องสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจที่มีอิทธิพลต่อการร่างแผนฉบับใหม่นั้น พบว่า สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจดังกล่าว ได้แก่ อัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้เกิดข้อเรียกร้องเรื่องการร่างแผนการศึกษาฉบับใหม่ขึ้น ทั้งนี้เห็นว่าควรร่างแผนฉบับใหม่แทนฉบับ พ.ศ. 2520 กับในแง่ที่ว่าเนื้อหาของแผนฉบับใหม่ควรเป็นเช่นไร

ผู้เรียกร้องโดยตรงส่วนมาก เป็นข้าราชการประจำทางการศึกษาและเศรษฐกิจ และนักวิชาการทั้งที่อิสระและสังกัดมหาวิทยาลัย ส่วนภาคธุรกิจเอกชนเรียกร้องทางอ้อม (โดยอาศัยกลไกความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ หรือ กรอ. เรียกร้องไปที่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) และประชาชนทั่วไปนั้นก็แสดงความคิดบ้างทั่วไปในสังคม ไม่มีมารวมตัวเป็นกลุ่มผลประโยชน์เข้ามาเรียกร้องโดยตรงแต่อย่างใด

ส่วนการรวบรวมข้อเรียกร้องนั้น กระทำโดยหน่วยงานราชการ คือ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (สกศ.) ดังที่ออกมาในรูปเอกสาร "แนวทางการจัดการศึกษาในอนาคต"

2. ในกระบวนการกำหนดแผนการศึกษาแห่งชาติ ฉบับพุทธศักราช 2535 นั้น ไม่ว่าโครงสร้างทางการเมืองจะเปลี่ยนแปลงไปเช่นใดก็ตาม ระบบราชการยังคงเป็นสถาบันหลักในระบบการเมืองไทยที่ทำหน้าที่ในการกำหนดแผนฯ

จากการศึกษาพบว่า เมื่อข้อเรียกร้องที่เกิดขึ้นช่วงปลายสมัยรัฐบาลพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ถูกรวบรวมประมวลเป็นเอกสาร "แนวทางการจัดการศึกษาในอนาคต" โดยสำนักงานคณะกรรมการ

การการศึกษาแห่งชาติ เพื่อใช้เป็นแนวคิดสำคัญในการพิจารณาวางแผนการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่แล้ว กระบวนการกำหนดแผนการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่ก็ดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง โดยในช่วงปลาย พ.ศ. 2532 - 2534 ในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ โดยคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (กทศ.) ตั้งคณะกรรมการวางแผนการศึกษาแห่งชาติขึ้นมา ประกอบด้วย ข้าราชการประจำระดับสูงสังกัดหน่วยงาน การศึกษาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นักวิชาการทั้งที่เป็นนักวิชาการอิสระและสังกัดมหาวิทยาลัยเป็นหลัก โดยมีนักการเมืองเพียงหนึ่งคน นอกจากนี้ ยังตั้งคณะกรรมการทำงานศึกษาเฉพาะ เรื่องอีก 5 คณะ อนุกรรมการ ประกอบด้วย ข้าราชการนักวิชาการระดับกลางสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษา แห่งชาติ (สทศ.) เป็นหลัก (โดยมีผู้ทรงคุณวุฒิ อาทิ อดีตข้าราชการประจํานักการศึกษา นักวิชาการ ทาหน้าที่ที่ปรึกษา โดยคณะกรรมการฯ 5 ชุดนี้ จะประกอบด้วยบุคคลทํางานเพียง 3 - 6 คน)

การดำเนินงานวางแผนฯ ใช้เวลา 2 ปี จึงเสร็จสิ้น คณะอนุกรรมการวางแผนฯ จึงนำเสนอคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติเพื่อพิจารณาและแก้ไขต่อในรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน เมื่อแก้ไขเสร็จ กระบวนการฯ เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีจึงเกิดขึ้น และมีมติเห็นควรอนุมัติในสมัยรัฐบาลนายอานันท์ (1) ในปลายสมัยรัฐบาลนายอานันท์

ต่อมาเมื่อพลเอกสุจินดา คราประยูรขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และเกิดสภาวะความวุ่นวายทางการเมือง การดำเนินการอยู่ในขั้นการเตรียมแผนฯ ขึ้นทูลเกล้าถวายเพื่อลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้ และภายหลังวิกฤตการณ์เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 ทันทีที่นายอานันท์ กลับเข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง แผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 จึงได้รับการลงพระปรมาภิไธยประกาศเป็นพระบรมราชโองการให้ใช้ เมื่อ วันที่ 10 มิถุนายน พ.ศ. 2535

กล่าวโดยสรุป จากการศึกษาการกำหนดแผนฯ ในกระบวนการของระบบการเมืองนั้น พบว่า

2.1 แม้ในทางการเมืองจะเกิดการเปลี่ยนแปลงหลายครั้ง แต่การกำหนดแผนการศึกษาแห่งชาติ ฉบับพุทธศักราช 2535 ก็ยังคงดำเนินอย่างต่อเนื่องไปได้ และเสร็จทันตามกำหนดเวลาที่หน่วยงานราชการที่มีหน้าที่ (คือ สทศ.) กำหนดไว้แต่แรก กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่เกิดขึ้นหลายครั้ง ไม่ได้ส่งผลกระทบต่อให้การกำหนดแผนฯ สำเร็จแต่อย่างใด

2.2 แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองหลายครั้ง ชำราชาการประจําาระดับสูงสุดผู้ทาหน้า ที่คู่แลรับผิดชอบงานของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (สทศ.) มีลักษณะการทางานต่อเนื่อง นึ่งมีการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลในตำแหน่งนี้มากนึ่ง ดังที่ปรากฏว่า ในช่วง พ.ศ.2524 - 2528 เลขธิการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (สทศ.) คือ ดร.พนธ์ สะเพียรชัย และเมื่อ พ.ศ.2529 - 2535 อันเป็นช่วง เวลาของการร่างแผนการศึกษาแห่งชาติ เลขธิการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ คือ ดร.พนม พงษ์ไพบูลย์ เพียงคนเดียวที่มีการเปลี่ยนแปลง

2.3 บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการชุดสำคัญต่างๆ ที่ทางานเกี่ยวข้องกับการร่างแผนฯ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบชุดที่คั้งในสมัยพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ (คณะอนุกรรมการโครงการทบทวนแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2520 และคณะอนุกรรมการโครงการทาแนวทางสาหรับพัฒนาการศึกษาในอนาคต) และคณะกรรมการที่คั้งในสมัยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (คณะอนุกรรมการร่างแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2535) แล้ว มีลักษณะของลึคส่วนของบุคคลที่มาจากสังกัดต่างๆ นึ่งแตกต่างกันมากนึ่ง กล่าวคือ แต่งตั้งจากชำราชาการประจําาระดับสูงที่สุดจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และผู้ทรงคุณวุฒิ (อาทิ อดีตชำราชาการระดับสูงด้านการศึกษา นักวิชาการทั้งที่อิสระและสังกัดมหาวิทยาลัย) ส่วนนึ่งการ เมือง และภาคเอกชนมีน้อยมาก

3. สาเหตุสำคัญ 2 ประการที่ทาให้ระบบราชการยังคงเป็นสถาบันหลักในการทาหนดแผนการศึกษาแห่งชาติ ฉบับพุทธศักราช 2535 ประการที่หนึ่ง ได้แก่ พระราชบัญญัติคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2521 ซึ่งสภานิติบัญญัติที่มีเพียงสภาเดี่ยวและสมาชิกมาจากการแต่งตั้งในขณะนั้นมอบอำนาจให้กระบบราชการในการทาหน้าทีพิจารณาทาหนดแผนการศึกษาแห่งชาติ และประการที่สอง ได้แก่ ความล้มเหลวของการเสนอร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติผ่านสภานิติบัญญัติทุกฉบับที่มีการเสนอมา

จากการศึกษาพบว่า การทาหนดแผนการศึกษาแห่งชาติ ฉบับพุทธศักราช 2535 นี้ ระบบราชการยังคงเป็นสถาบันที่ทาหน้าทีหลักในการพิจารณาทาหนดแผนฯ โดยอาศัยอำนาจตามความที่ปรากฏในกฎหมายพระราชบัญญัติคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2521 ซึ่งสภานิติบัญญัติที่มีเพียงสภาเดี่ยวและสมาชิกมาจากการแต่งตั้งในสมัยรัฐบาลพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันท์ เป็นผู้ออกกฎหมายให้อำ

นางแก่ระบบราชการในการพิจารณากำหนดแผนฉบับนี้ขึ้น และใช้ต่อมาจนถึงการกำหนดแผนการศึกษาแห่งชาติ ฉบับพุทธศักราช 2535 นี้

อย่างไรก็ตาม เมื่อ พ.ศ.2531 รัฐบาลมีความพยายามที่จะแก้ไขพระราชบัญญัติคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2521 และดำเนินการต่อเนื่องมาจนกลายเป็นการพิจารณาออกกฎหมายพระราชบัญญัติคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่มาใช้ ซึ่งประสบความสำเร็จใน พ.ศ.2535 แล้วประกาศยกเลิกกฎหมายฉบับเก่า

ความคิดให้มีการแก้ไข พรบ.คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2521 เริ่มเกิดขึ้นเมื่อ พ.ศ.2531 ในสมัยรัฐบาลพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ รองนายกรัฐมนตรีผู้ทำหน้าที่ประธานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (กกศ.) ในขณะนั้น ได้แก่ พลเอกเทียนชัย สิริสัมพันธ์และนายวิเชต แสงทอง รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นรัฐมนตรีที่ทำหน้าที่กำกับดูแลงานของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ประธาน กกศ. เห็นว่า ตาม พรบ.คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ 2521 นั้น กำหนดโครงสร้างของ กกศ. ไว้โดยไม่มีรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีด้วย เป็นสิ่งที่สมควรเห็นสมควรให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไข (นอกจากนี้ยังให้แก้ไขประเด็นอื่นอีก เล็กน้อย)

แต่เรื่องดังกล่าวไม่สามารถนำเสนอคณะรัฐมนตรีในสมัยรัฐบาลพลเอก เปรมได้ทัน จึงนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีในช่วงแรกของการเข้าดำรงตำแหน่งของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งผลการพิจารณาเห็นว่ามีความเห็นชอบในหลักการแล้วส่งให้คณะกรรมการศึกษาพิจารณาต่อไป และเรื่องดังกล่าวก็เงียบหายไป จนกระทั่งเมื่อนายอานันท์เข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และรัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้เข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติ (มีสภาเดียวที่มาจากการแต่งตั้ง) เมื่อต้นปี พ.ศ.2535 ซึ่งในกระบวนการพิจารณาของสภานิติบัญญัติถูกแปรญัตติให้มีการแก้ไขอีก เล็กน้อย จึงผ่านการพิจารณา และได้ประกาศใช้ในพระราชกิจจานุเบกษาเมื่อ วันที่ 8 เมษายน พ.ศ.2535 ในสมัยรัฐบาลพลเอกสุจินดา คราประยูร

โดยเนื้อหาของพระราชบัญญัติคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2535 ดังกล่าว ในแง่องค์ประกอบของคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ มีการเปลี่ยนแปลงจาก พรบ. ฉบับ 2521 แตกต่างจากความคิดริเริ่มเห็นแก้ไข พระราชบัญญัตินี้เมื่อสมัยพลเอก เปรม (พ.ศ.2531) และแตกต่างจากร่าง

พระราชบัญญัติที่รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุนเสนอด้วย (โปรดดู ภาคผนวก ง ตารางแสดงการเปรียบเทียบองค์ประกอบของคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2521 , ร่างแก้ไขที่เสนอสมัยพลเอก เปรม พ.ศ.2531 , ร่างที่เสนอโดยรัฐบาลอานันท์ พ.ศ.2534 และ พรบ.คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2535)

กล่าวโดยสรุป จากการศึกษาเรื่องนี้ พบว่า ในการพัฒนากระบวนการกำหนดแผนการศึกษาแห่งชาติให้เป็นไปตามการกำหนดนโยบายสาธารณะในการเมืองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาที่ค้ำประกันว่าเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัตินั้น ได้แก่ การเปลี่ยนแผนการศึกษาแห่งชาติเป็นพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ งบประมาณความสำเร็จ (คงจะได้อีกส่วนหัวข้อต่อไป) แต่อย่างไรก็ตาม กระแสเรียกร้องให้พัฒนาระดับของการเมืองไทยให้เป็นระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ขึ้น เกิดอย่างกว้างขวางทั่วไป นับบังคับให้ระบบการเมืองไทยที่เป็นอยู่คือการเมืองแบบอำมาตยาธิปไตยต้องปรับตัวเองบ้าง เพื่อให้ระบบสามารถดำรงอยู่ต่อไป

วิธีการที่ระบบการเมืองแบบไทย (คือหน่วยงานราชการเป็นหลักในระบบการเมือง) ใช้เป็นทาง เบี่ยงจากการไม่ยอมพัฒนาระบบให้เป็นไปตามกระบวนการประชาธิปไตย ได้แก่ การยกเลิกพระราชบัญญัติคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2521 เป็นการประกาศใช้ พรบ. คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2535 แทน ซึ่งข้อแตกต่างอยู่ที่โครงสร้างคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ที่กำหนดให้นักการเมืองและภาคเอกชนเข้ามาเป็นคณะกรรมการมากขึ้น แต่ในขณะเดียวกันก็กำหนดให้เพิ่มจำนวนข้าราชการประจำระดับสูงจากหน่วยงานต่างๆ เข้ามาอยู่ในคณะกรรมการด้วยเช่นกัน โดยเมื่อเปรียบเทียบจะพบว่า จำนวนข้าราชการประจำที่เพิ่มขึ้นดังกล่าวมีส่วนในคณะกรรมการมากกว่าการเพิ่มขึ้นของจำนวนนักการเมืองและบุคคลอื่นที่มีใช้ข้าราชการประจำเสียอีก

นอกจากนี้ ยังพบอีกด้วยว่า สาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้ระบบราชการยังคงทำหน้าที่เป็นสถาบันหลักในการพิจารณาแผนฯ ได้แก่ ความล้มเหลวของการเสนอร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติโดยหน่วยงานราชการและสมาชิกสภานิติบัญญัติ เพื่อให้การกำหนดแผนการศึกษาแห่งชาติเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่เกิดขึ้นหลายครั้งแต่ก็ล้มเหลวไปทั้งสิ้น

ความพยายามที่จะ เสนอร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ อันเป็นแผนแม่บททางการศึกษา เนื่องจากผ่านการพิจารณาจากกำหนดของสภานิติบัญญัติแห่งชาติให้เป็นกฎหมายแม่บททางการศึกษา โดยจะต้องผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติตามการเมืองระบอบประชาธิปไตยนั้น ในช่วงเวลาที่มีการร่างแผนฉบับใหม่ มีความพยายามที่จะ เสนอ ร่าง พรบ. คังกล่าวจาก กระทรวงศึกษาธิการ สมาชิกสภานิติบัญญัติ และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ รวม 6 ครั้ง โดยเกิดขึ้นในรัฐบาล พลเอกชาติชาย รวม 5 ครั้ง และเกิดขึ้นในสมัยรัฐบาลอานันท์ 1 ครั้ง

ครั้งที่ 1 และครั้งที่ 2 เสนอโดยกระทรวงศึกษาธิการต่อที่ประชุมระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา แต่ก็ล้มเหลวไป เนื่องจากมีเนื้อหาเรื่องการจัดการศึกษาไว้หน่วยงานเดียว ที่ประชุมมีทั้งที่เห็นด้วยไม่เห็นด้วย พรบ. คังกล่าวจึงถูกยับยั้งไป

อีก 3 ครั้ง เกิดขึ้นในสมัยรัฐบาลชาติชายอีกเช่นกัน โดยการเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 3 คน ใช้ร่าง พรบ. เดียวกัน และในเวลาต่อเนื่องกัน โดยเสนอต่อประธานรัฐสภา เนื้อหาสอดคล้องกับการจัดการศึกษาปัจจุบัน จึงสรุปได้ว่า เสนอ เพื่อที่สถาบันนิติบัญญัติจะได้เข้าหาหน้าที่กำหนดนโยบายทางการศึกษาดังนี้บ้าง แต่ปรากฏว่า ร่างพรบ. ฉบับนี้ถูกส่งให้ฝ่ายบริหาร ได้แก่ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และส่งต่อมายังสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติเพื่อพิจารณา ผลปรากฏว่า ร่างพรบ. ฉบับนี้ยังไม่เหมาะสมที่จะนำเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติ

ส่วนอีกครั้งหนึ่งนั้น เกิดขึ้นในสมัยรัฐบาลนายอานันท์ บันยารชุน เมื่อ พ.ศ. 2534 อันเป็นช่วงเวลาทีคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (กทศ.) พิจารณาแก้ไขให้ความเห็นร่างแผนที่คณะกรรมการร่างเสนอมานี้ ที่ประชุม คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เสนอให้มีการศึกษาว่า แผนการศึกษาแห่งชาติจำเป็นต้องเป็นพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติหรือไม่ การดำเนินการคือการจัดคณะทำงานร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ผลการศึกษาปรากฏว่า ยังไม่มีความจำเป็นอย่างไร หากจำเป็นต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงสิ่งใดอาจ สามารถแก้ไขที่พระราชบัญญัติคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติแทนได้

กล่าวโดยสรุป จากการศึกษาเรื่องนี้ พบว่า

1. การพยายามเสนอร่างกฎหมายพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ เกิดขึ้นในสมัยรัฐบาล

พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งมีรูปแบบโครงสร้างทางการเมืองแบบประชาธิปไตยมากที่สุด คือ มีความพยายามเสนอร่าง พรบ. การศึกษาแห่งชาติถึง 5 ครั้งและก็ไม่ประสบความสำเร็จทุกครั้ง

2. ความล้มเหลวของการเสนอร่าง พรบ. การศึกษาแห่งชาติ โดยสมาชิกสภานิติบัญญัติต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เกิดจากการที่ร่าง พรบ. ดังกล่าวถูกส่งกลับให้ฝ่ายบริหารและระบบราชการพิจารณาตรวจสอบ ผลปรากฏว่ายังเป็นร่างที่ไม่เหมาะสม กระบวนการดังกล่าวแสดงว่าระบบราชการมีประสิทธิภาพและครองอำนาจไว้มาก จนสามารถทำหน้าที่ในการตรวจสอบร่างกฎหมายที่เสนอจากฝ่ายนิติบัญญัติได้ด้วย หมายถึงระบบราชการยับยั้งการเปลี่ยนแปลงกระบวนการกำหนดแผนการศึกษาแห่งชาติ นำให้สภานิติบัญญัติ ซึ่งเป็นสถาบันที่ตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยแล้ว เป็นสถาบันที่ทำหน้าที่พิจารณาออกกฎหมาย

นอกเหนือจากที่การศึกษาเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อพิสูจน์สมมติฐาน 3 ประการดังกล่าวข้างต้น การค้นคว้ายังหาให้ทราบถึง **พัฒนาการ** **ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของแผนการศึกษาแห่งชาติ** และ **ผลของการกำหนดแผนการศึกษาแห่งชาติ ฉบับพุทธศักราช 2535** ด้วย ซึ่งสามารถสรุปและวิเคราะห์ได้ดังต่อไปนี้

ในการศึกษาถึงภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ พบว่า แผนการศึกษาแห่งชาติในฐานะที่เป็นนโยบายสาธารณะด้านการศึกษาของประเทศนั้นมีวิวัฒนาการต่อเนื่อง เป็นระยะเวลายาวนาน นับแต่สมัยก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง (เริ่มมีฉบับแรก เมื่อ พ.ศ. 2441) จนมาถึงยุคการปกครองระบอบประชาธิปไตย (แผนฯ ฉบับสุดท้ายก่อน แผนฯ 2535 ได้แก่ แผนฯ 2520) โดยที่แผนการศึกษาแห่งชาตินี้ปรากฏอยู่ในรูปแบบและการดำเนินการที่อาจจะกล่าวโดยรวมได้ว่า สถานภาพทางกฎหมายของแผนฯ ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 นั้น มิได้เปลี่ยนแปลงไปจากก่อนหน้าการเปลี่ยนแปลงการปกครองแต่อย่างใด กล่าวคือมีสถานภาพทางกฎหมายเป็นพระบรมราชโองการอยู่ ข้อที่เปลี่ยนแปลงไปจึง ได้แก่ สภาพการบังคับใช้ จากเดิมที่เป็น "กฎหมายแม่บททางการศึกษา" มาเป็นเพียง "แผนแม่บททางการศึกษา"

ดังจะเห็นได้จาก แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภาโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขนั้น รัฐสภาในฐานะที่เป็นตัวแทนอำนาจ

อธิปไตยของปวงชนในการนิติบัญญัติมิได้มีส่วนร่วมในการพิจารณากำหนดแผนฯ แผนฯ จึงไม่มีสถานะภาพเป็นกฎหมาย (อาทิเป็น พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ)

แผนการศึกษาแห่งชาติจึงถูกกำหนดโดยหน่วยงานราชการต่างๆ เป็นหลักตลอดมา การเปลี่ยนแปลง เกิดในแง่ของหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการเท่านั้น ได้แก่ ก่อน พ.ศ.2502 การกำหนดแผนการศึกษาแห่งชาติ (หรือชื่อเดิมคือโครงการศึกษาชาติ และแผนการศึกษาชาติ) หน่วยงานราชการที่มีบทบาทหลักในการกำหนดแผน ได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ (หรือกระทรวงธรรมการ) แต่เมื่อ พ.ศ.2502 มีการก่อตั้งสภาการศึกษาแห่งชาติ เพื่อทำหน้าที่พิจารณา กำหนดแผนการศึกษาแห่งชาติ แทนกระทรวงศึกษาธิการ

ส่วนในเรื่องสาเหตุการปรับเปลี่ยนแผนฯ จากการศึกษาความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ พบว่าการประกาศใช้แผนฯ แต่ละฉบับ จากแผนฯ ฉบับแรก เมื่อ พ.ศ.2441 ถึงฉบับที่ 12 คือแผนฯ 2520 นั้น มีสภาพแวดล้อมที่เป็นปัจจัยหลักให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแตกต่างกันไป กล่าวโดยรวมได้ว่า การเปลี่ยนแปลงแผนฯ ใน 8 ฉบับแรก ได้แก่ โครงการศึกษา พ.ศ.2441 ถึงแผนการศึกษาชาติ พ.ศ.2475 การเมือง เป็นปัจจัยแวดล้อมหลักที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแผนฯ ส่วนแผน ฉบับที่ 9 ถึง ฉบับที่ 10 (แผนการศึกษาชาติ พ.ศ.2479 , 2494) มีปัจจัยทางเศรษฐกิจเป็นสาเหตุหลักให้ประกาศใช้แผนฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นโยบายเศรษฐกิจชาตินิยมที่นำไปสู่การตั้งโรงเรียนอาชีวศึกษาขึ้นทั่วประเทศทุกจังหวัด ส่วนแผนฯ ที่ 11 ฉบับ พ.ศ.2503 นั้น เกิดขึ้นเนื่องจากปัจจัยทางเศรษฐกิจและคำแนะนำจากผู้เชี่ยวชาญต่างประเทศต่อผู้นำทางการเมืองในระดับเขตกิจการของไทย ให้มีการร่างแผนที่สอดคล้องกับเศรษฐกิจเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์การพัฒนาประเทศ ส่วนแผนการศึกษาแห่งชาติฉบับ พ.ศ.2520 อันเป็นฉบับที่ 12 นั้น ปัจจัยแวดล้อมที่เป็นสาเหตุหลักให้ประกาศใช้ ได้แก่ ปัจจัยทางการเมือง กล่าวคือ ในขณะนั้น (พ.ศ.2515 - 2519) กระแสการเรียกร้องการปกครองตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยแพร่หลายมากในสังคมไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษานั้น เกิดข้อเรียกร้องเรื่องการให้การศึกษาย่างเสมอภาคโดยกว้างขวาง แต่เหตุการณ์ทางการเมืองในเวลาต่อมา กลับสู่ความเป็นเผด็จการอีกครั้งทำให้การประกาศใช้แผนการศึกษา พ.ศ.2520 เกิดขึ้นเพื่อสร้างความมั่นคงทางการเมืองอีกครั้งด้วยการให้แผนฯ เน้นอุดมการณ์รักชาติ ศาสนาและพระมหากษัตริย์

กล่าวโดยสรุป ประเด็นสำคัญที่พบจากการศึกษาความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ ได้แก่

1. ในการพัฒนาการเมืองไทย เป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่เริ่มตั้งแต่ พ.ศ.2475 นั้น แนวกระบวนกาหนดนโยบายสาธารณะด้านการศึกษา ในที่นี้คือแผนการศึกษาแห่งชาติ ยังไม่เปลี่ยนแปลงไปตามกระบวนกาหนดนโยบายสาธารณะตามรูปแบบและเจตนารมณ์ของการเมืองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาที่ประเทศไทยรับมาใช้ กล่าวคือ อานาจหน้าที่ในการกาหนดนโยบายยังคงอยู่ที่หน่วยงานราชการสืบเนื่องจากประวัติศาสตร์

2. ปรากฏการณ์การรวมศูนย์อำนาจของรัฐในการกาหนดแผนการศึกษาแห่งชาติ เกิดขึ้น 2 ครั้งสำคัญ ได้แก่

- ครั้งที่หนึ่ง เกิดขึ้นในสมัยการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เมื่อครั้งที่ปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในราว พ.ศ.2435 สมัยการปกครองของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว อันเป็นการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางและจัดการบริหารราชการแผ่นดินใหม่ ด้วยการสร้างระบบราชการขึ้นทาหน้าทีดูแลการบริหารราชการแผ่นดินด้านต่างๆ ในด้านการศึกษา มีการตั้งกระทรวงธรรมการเพื่อทาหน้าที่ด้านการจัดศึกษา และนับแต่นั้นมา การพิจารณากาหนดโครงการศึกษาหรือแผนการศึกษาแห่งชาตินั้น จะอยู่ในอานาจหน้าที่ของกระทรวงธรรมการเป็นหลัก

- ครั้งที่สอง เกิดขึ้นในสมัยการปกครองระบอบประชาธิปไตย เมื่อมีการรวมอานาจการกาหนดแผนการศึกษาแห่งชาติเข้าสู่นายกรัฐมนตรี ใน พ.ศ.2502 ได้แก่ การตั้งสภาการศึกษาแห่งชาติขึ้นตามกฎหมาย พระราชบัญญัติสภาการศึกษาแห่งชาติ โดยกาหนดให้มีหน่วยงานราชการ ได้แก่ สำนักงานสภาการศึกษาแห่งชาติทาหน้าที่เลขานุการ ซึ่งการรวมอานาจดังกล่าวยังคงมีวิวัฒนาการต่อเนื่องและอยู่มาจนปัจจุบัน (การกาหนดแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2535 สกศ. มีอานาจการพิจารณากาหนดแผนฯ ตามกฎหมาย พรบ.คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2521 ซึ่งวิวัฒนาการจาก พรบ.สภาการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2502)

ผลของการรวมอานาจการกาหนดแผนการศึกษาแห่งชาติที่เกิดขึ้นทั้งสองครั้งดังกล่าว ก่อให้เกิดผล ดังนี้ - เป็นการคอกย้าการรวมอานาจไว้ที่หน่วยงานราชการ โดยพัฒนาการที่เกิดขึ้นเป็นการเปลี่ยนแปลงอานาจจากหน่วยงานราชการหน่วยหนึ่งไปสู่อีกหน่วยหนึ่ง ทั้งที่เป็นช่วงเวลาของการพัฒนาการเมืองระบอบประชาธิปไตย การเปลี่ยนแปลงอานาจการกาหนดควรเกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานราชการ

กับสภาพนิคมปฏิบัติแต่การ เมืองไทยที่มีลักษณะถาวรคือความไม่มั่นคง จนเกิดเป็นแบบอำนาจยาธิปไตย(ระบบราชการมีความแข็งแกร่ง สามารถยึดอำนาจการกำหนดนโยบายสาธารณะไว้เองได้ แทนที่จะเป็นหน้าที่ของสถาบันทางการเมืองอื่น) ไม่สามารถพัฒนาไปสู่การ เปลี่ยนอำนาจการกำหนดแผนฯให้รัฐสภาได้ ทว่าให้แผนการศึกษาแห่งชาติในปัจจุบันมีสถานภาพทางกฎหมายเป็นพระบรมราชโองการอยู่เช่นเดิม ทว่าให้มีสภาพการบังคับใช้เพียงแผนแม่บททางการศึกษา มิได้เป็นกฎหมายแม่บททางการศึกษาแต่อย่างใด

- ผลอีกประการที่สำคัญ คือ การ เป็นการช่วงชิงและการ ไม่ยอมรับอำนาจระหว่างหน่วยงานราชการที่สำคัญ 2 หน่วยงาน ระหว่างกระทรวงศึกษาธิการและสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (สกศ. อันเป็นหน่วยงานระดับกรมในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี) เนื่องจาก กระทรวงศึกษาธิการเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทหลักในการกำหนดแผนฯมาตั้งแต่ในอดีต (พ.ศ.2435) ในขณะที่ สกศ.(หรือ สภาการศึกษาแห่งชาติ) เป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ.2502 และภายใต้ระบอบการปกครองแบบเผด็จการ กระบวนการกำหนดและการบังคับใช้แผนฯจึง เป็นไปด้วยความยากลำบาก (อาทิ ในองค์ประกอบของผู้มีส่วนกำหนดแผนฯอย่างเป็นทางการ จะต้องระบุให้มีชนชั้นนำนักวิชาการทั้งที่เป็นนักวิชาการอิสระและสังกัดมหาวิทยาลัย เข้ามาอยู่ร่วมด้วย เพื่อเป็นตัวกลางในการพิจารณากำหนดแผนฯ เพราะคนกลุ่มนี้ จะมีความเป็นกลางอยู่สูง เนื่องจาก ไม่มีผลประโยชน์ในแง่อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานมาเกี่ยวข้อง จึงสามารถทำหน้าที่ประสานความคิดของแต่ละหน่วยงานได้) ปัญหาการบริหารการศึกษาของประเทศไทย ประการสำคัญจึงอยู่ที่การขาดเอกภาพในการจัดการศึกษาตลอดมา ซึ่งมีผลต่อไปยังประสิทธิภาพและคุณภาพของการจัดการศึกษาโดยรวม <อย่างไรก็ตามเมื่อศึกษาต่อไป จะพบว่ากระทรวงศึกษาธิการพยายามที่จะดึงอำนาจการจัดการศึกษากลับคืนไป อาทิ การเสนอร่าง พรบ.การศึกษาแห่งชาติ เมื่อ พ.ศ. 2532 แต่ก็ล้มเหลวไป ตั้งแต่อยู่ในขั้นตอนการประชุมร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาเท่านั้น เพราะใน พรบ. มีประเด็นสำคัญเรื่องการรวมอำนาจการจัดการศึกษาไว้ที่หน่วยงานเดียว (อันหมายถึง กระทรวงศึกษาธิการ) ซึ่งที่ประชุมมีทั้งที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย ทว่าให้หาข้อยุติไม่ได้>

ผลของการร่างแผนการศึกษาแห่งชาติพุทธศักราช 2535 : การศึกษาแบบเร่งเรียนต่อเนื่องจากการจัดการศึกษาที่ผ่านมา แต่เพิ่มเครื่องมือและเป้าหมายการจัดการศึกษานอกระบบเรียนขึ้น

จากกระบวนการกำหนดแผนฯดังกล่าวมาแล้วนั้น ซึ่งประกอบด้วย ชนชั้นนำของระบบราชการ (ทั้งข้าราชการประจำระดับสูงและอดีตข้าราชการประจำนักการศึกษา) ส่วนหนึ่งกับชนชั้นนำประเภทนัก

วิชาการอีกส่วนหนึ่ง (ทั้งที่อิสระและอยู่ในสังกัดมหาวิทยาลัยต่างๆและข้าราชการประจำระดับกลางของ สกศ. หรือ เทคโนแครต) นอกจากนี้ ชั้นชั้นหน้าที่เกี่ยวข้องกำหนดแผนที่ยังสังกัดหน่วยงานต่างๆกัน ที่สำคัญ ได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการและสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

ด้วยเหตุดังกล่าว ทาให้เนื้อหาของแผนฯมาได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างสิ้นเชิง อาทิ ระบบการศึกษาอย่าง เป็นทางการ อาทิ ระบบโรงเรียนที่ดำเนินมาตลอด ตั้งแต่ พ.ศ.2435 และปัจจุบันรับผิดชอบ โดยกระทรวงศึกษาธิการ ระบบดังกล่าวยังคงดำเนินไปตามแผนฯฉบับเดิมมาและฉบับ พ.ศ.2520 อัน เป็นฉบับก่อนหน้าอยู่

นวัตกรรมการศึกษาที่ได้จากการแปรรูปข้อ เรียงร้อยซึ่งรวบรวมมาเป็น "เอกสารแนวทางการ จัดการศึกษาในอนาคต" กลับไปอยู่ที่การศึกษานอกระบบโรงเรียน

การศึกษานอกระบบโรงเรียนที่เป็นสิ่งใหม่ของแผนฯ 2535 นับว่าตอบสนองต่อสภาพแวดล้อม ของโลกที่ประเทศไทยเป็นส่วนหนึ่งในยุคโลกาภิวัตน์ กล่าวคือ มีการนำความคิดเรื่องการสร้าง เครือข่ายการเรียนรู้และการสร้าง เครือข่ายสารสนเทศเข้ามาเป็นสาระสำคัญของแผนฯ ทั้งนี้ เครือข่ายการเรียนรู้ นั้นเป็นไปตามแนวคิดเรื่อง "การศึกษาเพื่อคนทั้งหนึ่งร้อย เปอร์เซ็นต์" และความเสมอภาคทางการศึกษาโดยคำนึงถึงศักยภาพของชุมชนชนบท และภูมิปัญญาท้องถิ่น ส่วนการสร้าง เครือข่ายสารสนเทศนั้น ได้แก่ การใช้เทคโนโลยีทางการสื่อสารสมัยใหม่ เป็นเครื่องมือในการศึกษานอกระบบโรงเรียน เพื่อ เปิดโอกาสให้คนหนุ่มมาก ได้มีโอกาสในการศึกษาอย่างทั่วถึงและ เป็นธรรม โดยมีต้องพึ่งระบบโรงเรียนซึ่ง เป็นการจัดการศึกษาที่เป็นเหตุให้เกิดปรัมาติดทางการศึกษาขึ้นในสังคม

จะ เห็นได้ว่าระบบการศึกษาของ ไทยมีการปรับตัวเข้ากับสถานการณ์โลก โดยมีได้มีการ เปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ทางอำนาจในสถาบันการเมือง กล่าวคือ ระบบราชการยัง เป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการดำเนินการโดยปรับเปลี่ยนไปตามข้อ เรียงร้อยหรือแรงกดดันทางโครงสร้างสังคม

ดังนั้น แม้แนวความคิดของ แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2520 กับ 2535 จะไม่แตกต่างกันมากนักโดยเฉพาะ เรื่องความเสมอภาคทางการศึกษา (เช่นแนวคิดจากรายงานการศึกษาเพื่อชีวิตและ

สังคม พ.ศ. 2517 ซึ่งเป็นเอกสารสำคัญในการร่างแผนฯ 2520 มีได้ส่วนทางกับแนวคิดการศึกษาเพื่อคนทั้งหนึ่งร้อยเปอร์เซ็นต์หรือเพื่อคนทั้งมวลแต่อย่างใด) ข้อแตกอันสำคัญอยู่ที่เครื่องมือหรือวิธีการ (means) เพื่อบรรลุเป้าหมาย (ends) กล่าวคือแผนฯ 2535 อาศัยเครือข่ายการเรียนรู้และเครือข่ายสารสนเทศเป็นเครื่องมือ ในขณะที่แผนฯ 2520 มีได้ระดับถึงเครื่องมือเพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าว (นอกเหนือจากระบบโรงเรียน)

อนึ่ง ผลงานเชิงรูปธรรมของแผนการศึกษาแห่งชาติฉบับ 2535 จะเป็นอย่างไรนั้น ย่อมเป็นสิ่งที่จำเป็นต้องติดตามประเมินผล เพื่อใช้เป็นเครื่องมือทดสอบผลลัพธ์ที่ได้จากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว อย่างไรก็ตาม การประเมินผล แผนฯ 2535 อยู่นอกเหนือจากขอบเขตการศึกษาฯ นี้ และเห็นว่าสมควรที่จะมีการศึกษาต่อไป

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาหาข้อสรุปว่า ลักษณะกฎหมายการศึกษาของประเทศไทยไม่เหมาะสมกับการจัดการศึกษาของประเทศ เนื่องจากลักษณะของกฎหมายการศึกษาไทยปัจจุบันไม่มีกฎหมายแม่บททางการศึกษา หากแต่กำหนดไว้กว้างๆ ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ มีแผนการศึกษาแห่งชาติที่แท้ที่เป็นเพียงแผนแม่บททางการศึกษาที่ไม่มีสภาพการบังคับใช้ชัดเจน เครื่องคิดเช่นเดียวกับกฎหมาย การออกกฎหมายการศึกษาเฉพาะ เรื่องหรือเฉพาะประเภท จึงกระทำได้โดยไม่ต้องไม่ขัดกับกฎหมายรัฐธรรมนูญเท่านั้น โดยไม่มีกฎหมายแม่บททางการศึกษา หรือกฎหมายการศึกษาแห่งชาติรองรับหรือกำหนดทิศทางอีกชั้นหนึ่ง ทั้งนี้ ลักษณะของระบบกฎหมายการศึกษาแบบดังกล่าวที่สรุปสั้นๆ ว่า แบบที่มีกฎหมายรัฐธรรมนูญแต่ไม่มีกฎหมายแม่บททางการศึกษารองรับเช่นที่ประเทศไทยเช่นนี้ การใช้กฎหมายลักษณะดังกล่าวเหมาะสมอย่างยิ่งที่จะใช้ในประเทศที่มีลักษณะ เป็นสหพันธรัฐ เพื่อให้รัฐบาลท้องถิ่นสามารถจัดระบบการศึกษาที่เหมาะสมกับท้องถิ่นของตนได้ แต่ประเทศไทยเป็นรัฐเดี่ยว มีอาณาเขตไม่กว้างใหญ่นักจึงไม่สมควรที่จะใช้กฎหมายลักษณะดังกล่าวนี้ต่อไป อันจะทำให้เกิดความขาดเอกภาพของระบบการศึกษาไทยรุนแรงยิ่งขึ้น

กล่าวคือ ควรสนับสนุนให้มีการเปลี่ยนแปลงสถานภาพแผนการศึกษาแห่งชาติ อันเป็นแผนแม่บททางการศึกษาเป็นกฎหมายแม่บททางการศึกษา ได้แก่ กฎหมายพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ เพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องการขาดเอกภาพและทิศทางของการศึกษา และที่สำคัญคือ เมื่อเป็นพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ การพิจารณากฎหมายแม่บททางการศึกษาย่อมต้องผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติด้วย อันจะทำให้กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะด้านการศึกษา เป็นไปตามลักษณะการกำหนดนโยบายสาธารณะในระบอบการเมืองประชาธิปไตยมากขึ้นด้วย

เพื่อที่จะทำให้การดำเนินการดังกล่าว ประสบความสำเร็จ จะต้องมีการพัฒนาและปรับปรุงการทำงานของสถาบันทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น มาตรการที่สำคัญ ได้แก่

1. จะต้องส่งเสริมให้สภานิติบัญญัติ รับผิดชอบอย่างยิ่งสภาผู้แทนราษฎร เป็นสถาบันทางการเมืองที่สำคัญที่สุดของการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย รับผิดชอบเสถียรภาพและมีความต่อเนื่องด้วยการพยายามประคับประคอง หน้าที่การล้มเลิกในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง เว้นแต่จะครบวาระ และจัดทำให้มีการเลือกตั้งใหม่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนเป็นหลัก
2. การปฏิบัติหน้าที่ของสภานิติบัญญัติจำเป็นต้องอาศัยกลไกของระบบพรรคการเมือง เป็นสำคัญ การตัดสินใจเรื่องนโยบายสาธารณะใดๆของสมาชิกสภานิติบัญญัติ อาทิ ร่างกฎหมายพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ควรจะให้มีมีการพิจารณาสันนิษฐานในพรรคการเมืองของตนมาก่อน
3. ควรนำระบบกรรมวิธีการมาใช้ให้มากขึ้น เพื่อช่วยให้การทำงานพิจารณา ร่างกฎหมายต่างๆ ที่เข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติ ซึ่งมีขอบเขตกว้างขวางและเกี่ยวข้องกับปัญหาต่างๆที่มีความซับซ้อนสามารถพิจารณาและตัดสินใจ ภายใต้ข้อเหมาะสม