

การผลักดันวาระนโยบายและการกำหนดนโยบายสาธารณะ: กรณี

พระราชบัญญัติการศึกษาพระปริยัติธรรม พ.ศ.2562

The Agenda Setting and Policy Formulation: A Case Study of the Annexation for the Buddhist B.E. 2562

นิติศาสตร์ เรืองยิ้ม และ จรัส สุวรรณมาลา

มหาวิทยาลัยรังสิต

Nitisart Ruangyim and Charas Suwanmala

Rangsit University, Thailand

Corresponding Author, E-mail: nitisas1975@hotmail.com

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการเคลื่อนไหวผลักดันให้มีการตราพระราชบัญญัติการศึกษาพระปริยัติธรรม พ.ศ.2562 รวมทั้งกระบวนการตราพระราชบัญญัติ วิเคราะห์ความสอดคล้องระหว่างประเด็นปัญหาและแนวทางการแก้ปัญหาที่ปรากฏในขั้นตอนการผลักดันวาระนโยบายกับพระราชบัญญัติการศึกษาพระปริยัติธรรม พ.ศ.2562 และวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสอดคล้อง การวิจัยเป็นเชิงคุณภาพ โดยการวิจัยเอกสาร และการสัมภาษณ์บุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้อง รวม 20 รูป/คน วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้แนวคิดกระบวนการก่อตัวของประเด็นปัญหา การผลักดันวาระนโยบาย และการกำหนดนโยบาย

ผลการวิจัยพบว่า การก่อตัวของประเด็นปัญหาการต่อคุณภาพของโรงเรียนพระปริยัติธรรม แผนกสามัญศึกษาเกิดขึ้นในปี พ.ศ.2545 เมื่อมีการก่อตั้งสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ครูและบุคลากรโรงเรียนได้นำเสนอประเด็นปัญหาในงานประชุม สัมมนาที่จัดโดยสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ การผลักดันวาระนโยบายเริ่มตั้งแต่ ปี พ.ศ.2545-2558 มีการผลักดันวาระนโยบาย 4 ครั้ง เพื่อเรียกร้องให้แก้ไขปัญหาสถานะไม่ชัดเจนและการได้รับงบประมาณไม่เพียงพอ มีการยกร่างพระราชบัญญัติเพื่อเสนอต่อวุฒิสภา และมหาเถรสมาคม การผลักดันวาระนโยบายประสบผลสำเร็จเมื่อมหาเถรสมาคมรับเอาวาระไปกำหนดนโยบายในปี พ.ศ.2558 ใช้เวลาผลักดัน 12 ปี การกำหนดนโยบายได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสาระในพระราชบัญญัติการศึกษาพระปริยัติธรรม พ.ศ.2562 ซึ่งไม่สอดคล้องกับวาระนโยบายที่ผลักดัน อันเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงโดยมหาเถรสมาคมและหน่วยงานราชการที่เข้ามาร่วมในการให้ข้อเสนอแนะ ทำให้พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงอาจจะเป็นประโยชน์สำหรับการจัดการปัญหาของโรงเรียนพระปริยัติธรรม แผนกธรรม และแผนกบาลีเท่านั้น แต่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาของโรงเรียนพระปริยัติธรรม แผนกสามัญศึกษาได้

* วันที่รับบทความ : 8 กรกฎาคม 2567; วันแก้ไขบทความ 26 กรกฎาคม 2567; วันตอบรับบทความ : 27 กรกฎาคม 2567

คำสำคัญ: การผลักดันนโยบาย; การกำหนดนโยบาย; พระราชบัญญัติการศึกษาพระปริยัติธรรม พ.ศ.2562

Abstract

This research aims to study the process of advocating for the enactment and drafting of the Buddhist Studies Act, B.E. 2562., This research aims to study the process of advocating for the enactment and drafting of the Buddhist Studies Act, B.E. 2562. , and approving the draft law, as well as the core elements of the policy agenda, draft bill, and the enacted law passed by the National Legislative Assembly. Additionally, the research analyzes the consistency between the issues identified in the policy agenda and the content of the drafted and enacted Buddhist Studies Act, B.E. 2562, as well as the factors affecting the alignment between these issues and state policies.

Additionally, the research analyzes the consistency between the issues identified in the policy agenda and the content of the drafted and enacted Buddhist Studies Act, B.E. 2562, as well as the factors affecting the alignment between these issues and state policies. This qualitative research collects data through document research and interviews with 20 individuals involved in the advocacy and drafting process. The data is analyzed using the concepts of issue formation, agenda setting, and policy formulation.

The research findings indicate that the issue of poor quality in the study of Buddhist Scriptures in the Department of General Education schools surfaced in 2002 with the establishment of the National Office of Buddhism. Teachers and school personnel raised the issue during meetings and seminars organized by the office. The agenda was pushed from 2002 to 2015, with four attempts to address unclear status and insufficient budget allocation. Draft bills were submitted to the Senate and the Sangha Supreme Council. The policy agenda was successfully adopted by the Sangha Supreme Council in 2015 after 12 years of advocacy. However, the policy formulation process led to changes in the content of the Buddhist Studies Act, B.E. 2562, which did not align with the originally advocated policy agenda due to alterations by the Sangha Supreme Council and governmental agencies. Consequently, the act may address issues in the study of Buddhist Scriptures in the Department of the Dhamma Central and Pali sections but fails to resolve the problems raised by the study of Buddhist Scriptures in the Department of General Education schools.

Keywords: Agenda Setting; Policy Formulation; The Annexation of the Buddhist B.E. 2562

บทนำ

โรงเรียนพระปริยัติธรรม แผนกสามัญศึกษา ก่อตั้งขึ้นเมื่อ 20 กรกฎาคม พ.ศ.2514 (ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วย โรงเรียนพระปริยัติธรรม แผนกสามัญศึกษา พ.ศ.2514) เป็นการจัดการศึกษาของวัดตามความต้องการของภิกษุและสามเณรที่จะได้ศึกษาในระดับมัธยมศึกษา ต่อมาได้อาศัยอำนาจที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งได้กำหนดไว้ในหมวดที่ 2 มาตรา 12 (ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอนที่ 74ก หน้า 5) กำหนดให้สถาบันทางศาสนาสามารถจัดการศึกษาได้ ภายหลังได้มีการจัดตั้งหน่วยงานซึ่งกำกับดูแลและสนับสนุนกิจการของพระพุทธศาสนาโดยตรงคือสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ

ขั้นตอนในการขอจัดตั้งโรงเรียนจึงต้องได้รับอนุญาตและความเห็นชอบจากมหาเถรสมาคม โดยสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติเป็นผู้ออกใบอนุญาตแก่เจ้าอาวาสวัดที่ขอจัดตั้งโรงเรียน การบริหารจัดการโรงเรียนกำหนดให้เจ้าอาวาสวัดหรือพระภิกษุที่เจ้าอาวาสมอบหมายเป็นผู้จัดการโรงเรียน และผู้จัดการโรงเรียนเป็นผู้คัดเลือกพระภิกษุผู้มีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในประกาศคณะกรรมการการศึกษาพระปริยัติธรรม แผนกสามัญรูปหนึ่งทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยการโรงเรียน ซึ่งจะดำเนินการคัดเลือกพระภิกษุ และคฤหัสถ์เพื่อเสนอแต่งตั้งเป็นครูและบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียนต่อไป (คณะกรรมการกลุ่มการศึกษาพระปริยัติธรรม แผนกสามัญศึกษา, 2558 : 9) ต่อมาคณะสงฆ์โดยมหาเถรสมาคมได้ออกประกาศมหาเถรสมาคมว่าด้วยโรงเรียนพระปริยัติธรรม แผนกสามัญศึกษา พ.ศ.2553 กำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งทำหน้าที่กำกับควบคุมดูแลการบริหารจัดการ ดังนั้นโรงเรียนพระปริยัติธรรม แผนกสามัญศึกษาจึงเป็นโรงเรียนของคณะสงฆ์โดยมหาเถรสมาคม และได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ

วัตถุประสงค์การจัดตั้งโรงเรียนพระปริยัติธรรม แผนกสามัญศึกษาคือการสร้างผู้สืบทอดพระพุทธศาสนาและให้โอกาสภิกษุและสามเณรซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ที่ด้อยโอกาสทางการศึกษาและยากจนได้เรียนหนังสือโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายใดๆ การเป็นสถานศึกษาที่มีบทบาทในการสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาสจึงมักที่จะถูกนำมาใช้เพื่อกล่าวถึงความจำเป็นในการพัฒนาโรงเรียนพระปริยัติธรรม แผนกสามัญศึกษาให้มีความมั่นคงและมีคุณภาพ (สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ, 2557 : คำนำ) นอกจากนี้ยังมีส่วนช่วยขยายโอกาสในการศึกษาต่อในระดับมัธยมศึกษาในช่วงเริ่มต้นการก่อตั้ง เนื่องจากประเทศไทยในยุคนั้นยังมีอัตราการเข้าศึกษาของนักเรียนในระดับมัธยมศึกษาอยู่ในระดับต่ำ มีนักเรียนที่ไม่ได้ศึกษาต่อในระดับมัธยมศึกษาเป็นจำนวนถึงร้อยละ 58.68 ของนักเรียนที่จบการศึกษาในระดับประถมศึกษา (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานกองแผนงาน, 2531)

การจัดการเรียนการสอนของโรงเรียนพระปริยัติธรรม แผนกสามัญศึกษาประสบปัญหาด้านคุณภาพการจัดการศึกษา โดยจากรายงานของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) ซึ่งทำการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาโรงเรียนพระปริยัติธรรม แผนกสามัญศึกษา พบว่าคุณภาพการจัดการศึกษาโรงเรียนพระปริยัติธรรม แผนกสามัญศึกษาส่วนใหญ่อยู่ในระดับต่ำ (สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน), 2552) ซึ่งปัจจัยที่ส่งผลต่อคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนพระปริยัติธรรม แผนกสามัญศึกษา คือ การขาดแคลนทรัพยากรด้านการศึกษา อีกทั้งการบริหารจัดการที่มีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานต่างๆ ทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการประสานงานการจัดการศึกษาและพัฒนาคุณภาพการศึกษา นอกจากนี้การเป็นโรงเรียนลักษณะพิเศษแบบอยู่ประจำมีค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นมากกว่าที่ได้รับทำให้ไม่เพียงพอต่อการดำเนินของโรงเรียนทำให้ผู้บริหารสถานศึกษาจะต้องหาแหล่งเงินทุนต่างๆ มาสนับสนุน (พระมหาธีรวัฒน์ พันธุ์ศรี, 2555 : 2-7) และการที่โรงเรียนพระปริยัติธรรม แผนกสามัญศึกษาไม่มีอำนาจในการอนุมัติการจบการศึกษา จึงทำให้ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมด้านการอนุมัติการจบการศึกษาและ

การให้คำแนะนำปรึกษาด้านกฎ ระเบียบและการดำเนินการจัดการศึกษาจากสำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) กระทรวงศึกษาธิการ นอกจากนี้ในด้านการควบคุมมาตรฐานคุณภาพการศึกษา โดยที่พระราชบัญญัติการศึกษาชาติ พ.ศ.2542 ได้บัญญัติให้มีสำนักรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพ การศึกษา (สมศ.) เพื่อทำหน้าที่พัฒนาเกณฑ์ วิธีการประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษา และทำการ ประเมินผลจัดการศึกษาเพื่อให้มีการตรวจสอบคุณภาพของสถานศึกษา และให้มีการประเมินคุณภาพภายนอก แก่สถานศึกษาทุกแห่งอย่างน้อย 1 ครั้ง ในทุกๆ 5 ปี ซึ่งโรงเรียนพระปริยัติธรรม แผนกสามัญศึกษาต้องได้รับ การประเมินภายนอกจากสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาด้วย (สมศ.) และสุดท้าย ปัญหาด้านโครงสร้างองค์กรที่ทำให้การบริหารจัดการที่ไม่มีศักยภาพและการจัดโครงสร้างที่ไม่เอื้อตามยุค สมัยใหม่ (ดุชฎีวัฒน์ แก้วอินทร์, 2560, บทคัดย่อ)

ปัญหาการจัดการศึกษาของโรงเรียนพระปริยัติธรรม แผนกสามัญศึกษาเกิดขึ้นมาอย่างต่อเนื่องโดย ที่บุคลากรทางการศึกษาที่ทำหน้าที่สอนและบุคลากรที่สนับสนุนการจัดการศึกษา เช่น ประธานกลุ่มโรงเรียน พระปริยัติธรรม แผนกสามัญศึกษา ได้พยายามเรียกร้องให้สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติซึ่งเป็นหน่วยงาน กำกับดูแลได้แก้ไขปัญหามา แต่เนื่องจากการจัดการศึกษาโรงเรียนพระปริยัติธรรม แผนกสามัญศึกษาไม่มี กฎหมายรองรับจึงไม่มีความชัดเจนเรื่องสถานะของโรงเรียนและบุคลากรจึงทำให้ไม่ได้รับการแก้ไขปัญหาย่าง จริงจัง ดังนั้นผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาโรงเรียนพระปริยัติธรรม แผนกสามัญศึกษา ซึ่งประกอบด้วย ประธานกลุ่มและบุคลากรกลุ่มการศึกษาพระปริยัติธรรม แผนกสามัญศึกษา สมาพันธ์ครูและบุคลากรโรงเรียน พระปริยัติธรรม แผนกสามัญศึกษา ได้เคลื่อนไหวผลักดันร่วมกันผ่านสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติให้มี การตราพระราชบัญญัติการศึกษาปริยัติธรรมขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว จนในที่สุดสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติการศึกษาปริยัติธรรมแผนกสามัญศึกษา เมื่อวันที่ 31 มกราคม พ.ศ.2562 และประกาศใช้เป็นกฎหมายในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 16 เมษายน พ.ศ.2562 (ราชกิจจานุ เบกษา เล่มที่ 136 ตอนที่ 50 ก หน้า 11)

อย่างไรก็ตาม การตราพระราชบัญญัติการศึกษาปริยัติธรรม พ.ศ.2562 ตลอดจนถึงการบังคับใช้ พระราชบัญญัติฉบับนี้มีประเด็นที่น่าสังเกตหลายประการ คือ **ประการแรก** วัตถุประสงค์ของโรงเรียนปริยัติ ธรรม แผนกสามัญศึกษาที่กำหนดไว้ในช่วงเริ่มต้นการก่อตั้งที่ต้องการขยายโอกาสทางการศึกษาในระดับ มัธยมศึกษาให้แก่เด็กนักเรียนที่ขาดโอกาสทางการศึกษานั้น ในปัจจุบันนี้ยังคงมีความสำคัญและจำเป็นอยู่ หรือไม่และมากน้อยเพียงใด ทั้งนี้เนื่องจากในปัจจุบันมีหน่วยงานที่จัดการศึกษาของรัฐและเอกชนให้กับเด็กที่ ด้อยโอกาสทางการศึกษาที่หลากหลายและทั่วถึงทุกภูมิภาค **ประการที่สอง** หน่วยงานและบุคคลที่มีส่วนร่วม ในการเคลื่อนไหวผลักดันให้มีการตราพระราชบัญญัติการศึกษาปริยัติธรรม พ.ศ.2562 ดังกล่าวข้างต้นล้วนเป็น ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับการมีอยู่ของโรงเรียนพระปริยัติธรรม แผนกสามัญศึกษาโดยตรง ในขณะที่องค์กรอื่นๆ ที่มี หน้าที่จัดการศึกษาในภาครัฐ ตลอดจนถึงผู้เรียนหรือผู้รับบริการไม่ได้มีบทบาทแต่อย่างใด จึงเป็นประเด็นที่

นำเสนอว่าการตราพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นไปเพื่อประโยชน์โดยตรงของหน่วยงานหรือของกลุ่มผู้มีบทบาทในการเคลื่อนไหวผลักดันให้มีการพระราชบัญญัติการศึกษาปริยัติธรรม พ.ศ. 2562 หรือเพื่อประโยชน์ของสาธารณชนหรือของผู้ด้อยโอกาสทางการศึกษาจริงๆ **ประการที่สาม** โรงเรียนปริยัติธรรม แผนกสามัญศึกษาจะสามารถดำเนินการภายใต้กฎหมายอื่นที่มีอยู่แล้วได้หรือไม่ เช่น พระราชบัญญัติการจัดการศึกษาเอกชน พ.ศ. 2550 เป็นต้น ซึ่งใช้บังคับกับการจัดการศึกษาของโรงเรียนศาสนาอื่นๆ อยู่แล้ว เป็นต้น หรืออาจเลือกใช้วิธีการอื่นๆ ดังเช่นในข้อเสนอจากผลงานวิจัยที่ผ่านมา (สุภาพร มากแจ้ง, 2548 : 8) **ประการที่สี่** การนำพระราชบัญญัติฉบับนี้ไปบังคับใช้ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรเงินงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาพระปริยัติธรรมนั้น จะสามารถดำเนินการได้จริงหรือไม่ และจะสามารถยกระดับคุณภาพการจัดการศึกษาของโรงเรียนปริยัติธรรมแผนกสามัญศึกษาได้มากน้อยเพียงใด

ผู้วิจัยเห็นว่าประเด็นการตราและการบังคับใช้พระราชบัญญัติการศึกษาพระปริยัติธรรม พ.ศ. 2562 ดังกล่าวนี้เป็นกระบวนการนโยบายสาธารณะที่สมควรศึกษาวิจัยโดยใช้หลักการและวิธีการทางวิชาการเพื่อให้เกิดความกระจ่างและลุ่มลึก ซึ่งจะช่วยให้ค้นพบลักษณะของการกำหนดนโยบายด้านการจัดการศึกษาของไทยได้ดียิ่งขึ้น

วัตถุประสงค์การวิจัย

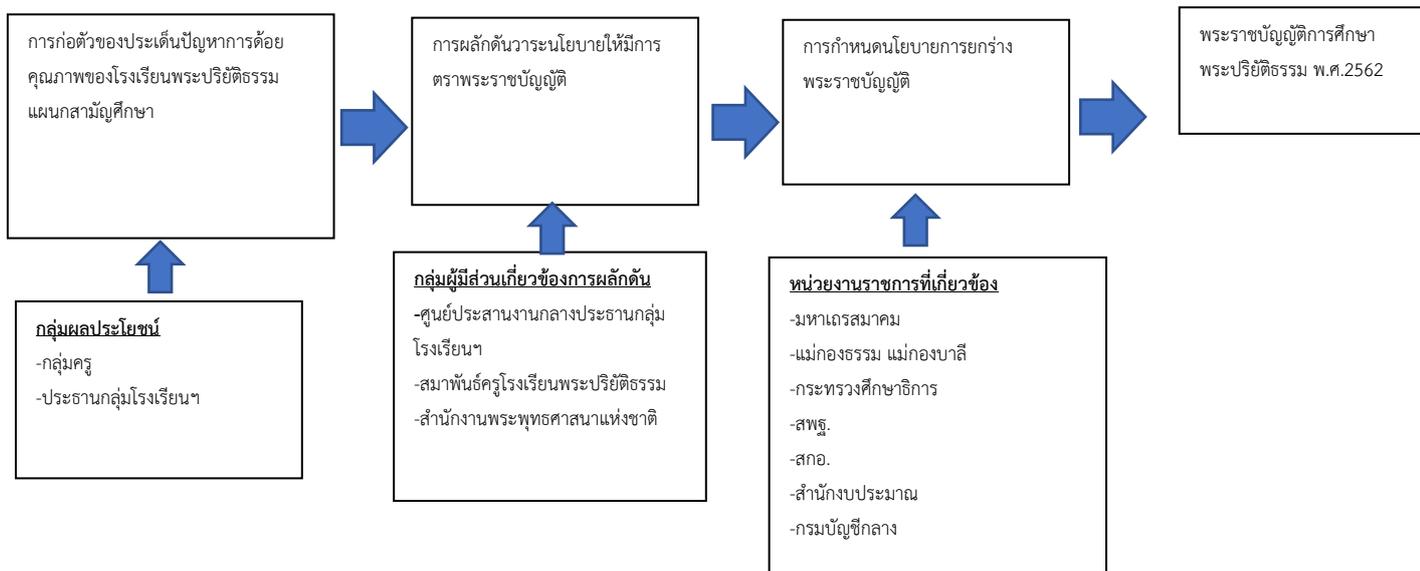
1. ศึกษากระบวนการเคลื่อนไหวผลักดันเพื่อให้มีการตราพระราชบัญญัติการศึกษาพระปริยัติธรรม พ.ศ. 2562
2. ศึกษากระบวนการตราพระราชบัญญัติการศึกษาพระปริยัติธรรม พ.ศ. 2562
3. วิเคราะห์ความสอดคล้องระหว่างประเด็นปัญหาและแนวทางการแก้ปัญหาที่ปรากฏในขั้นตอนการผลักดันวาระนโยบายกับพระราชบัญญัติการศึกษาพระปริยัติธรรม พ.ศ. 2562 และวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสอดคล้องดังกล่าว

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยเรื่องการผลักดันให้มีพระราชบัญญัติการศึกษาพระปริยัติธรรม พ.ศ. 2562 เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้การสัมภาษณ์ (Interview) การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เก็บข้อมูลการมีส่วนร่วมของบรรดาผู้ที่มีบทบาทหลักในกระบวนการนโยบาย เพื่อศึกษาที่มาของประเด็นนโยบาย และกระบวนการตราพระราชบัญญัติการศึกษาพระปริยัติธรรม พ.ศ. 2562 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ประกอบด้วยแบบสัมภาษณ์ แบบบันทึกการวิจัยเอกสาร ศึกษาที่มาของประเด็นนโยบาย และกระบวนการตราพระราชบัญญัติการศึกษาพระปริยัติธรรม พ.ศ. 2562 การเก็บข้อมูลจะใช้แบบสัมภาษณ์ และแบบบันทึกการวิเคราะห์เอกสารเพื่อเก็บข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติการศึกษาพระปริยัติธรรม

พ.ศ.2562 โดยรวบรวมเอกสารที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดทำพระราชบัญญัติ พร้อมกับการเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์การมีบทบาทในการเข้าร่วมกระบวนการจัดทำพระราชบัญญัติและประเด็นปัญหาที่เป็นปัจจัยในการผลักดันพระราชบัญญัติจากกลุ่มตัวอย่างการวิจัย และศึกษาว่ากระบวนการระบุประเด็นปัญหาและการกำหนดวาระนโยบายการตราพระราชบัญญัติการศึกษาพระปริยัติธรรม พ.ศ.2562 มีความเชื่อมโยงสอดคล้องกันหรือไม่ การวิเคราะห์ข้อมูลใช้ทฤษฎีของ David Truman และ Arthur Bentley (อ้างใน มยุรี อนุมานราช ธน 2556 : 64) เรื่องการเรียกร้องนโยบายของกลุ่มผลประโยชน์ เพื่อวิเคราะห์การก่อตัวและการกำหนดนโยบาย ใช้ทฤษฎีของ Kingdon (1984) เรื่องการใช้พลังผลักดัน 3 กระแส คือ กระแสปัญหา กระแสการเมือง และกระแสนโยบาย วิเคราะห์การผลักดันวาระนโยบาย ใช้ทฤษฎีของ Guy Peter (2018) ที่อธิบายการตัดสินใจนโยบายเพื่อรักษาผลประโยชน์ของหน่วยงานราชการ แนวคิดคุณภาพของกลุ่มผลประโยชน์ วิเคราะห์การกำหนดนโยบาย

กรอบแนวคิดการวิจัย



แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการทบทวนวรรณกรรมและศึกษาผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้สังเคราะห์กรอบแนวคิด การก่อตัวของประเด็นปัญหา การผลักดันวาระนโยบาย และการกำหนดนโยบาย ขึ้นจากแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง โดยผู้วิจัยจะนำมาเป็นกรอบในการวิเคราะห์กระบวนการนโยบาย ดังนี้

1. การก่อตัวและผลักดันประเด็นปัญหาการด้อยคุณภาพการจัดการศึกษาของโรงเรียนพระปริยัติธรรม แผนกสามัญศึกษา ผู้วิจัยจะนำทฤษฎีว่าด้วยการเรียกร้องนโยบายของกลุ่มผลประโยชน์ของ David Truman และ Arthur Bentley (อ้างใน มยุรี อนุমানราชธน 2556 : 64) มาศึกษาบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง มาวิเคราะห์บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีบทบาทการทำให้ประเด็นปัญหา ก่อตัวอย่างเด่นชัด

2. การผลักดันวาระนโยบายผู้วิจัยจะนำทฤษฎี ของ Kingdon (1984) เรื่องพลังผลักดัน 3 กระแส มาใช้เป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาบทบาทการผลักดันวาระนโยบายของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

3. การยกร่างพระราชบัญญัติการศึกษาพระปริยัติธรรม พ.ศ.2562 ผู้วิจัยจะนำทฤษฎีเชิงสถาบันของ Guy Peter (2012) ที่อธิบายการตัดสินใจนโยบายเพื่อรักษาผลประโยชน์ของหน่วยงานราชการ มาใช้เป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาบทบาทการกำหนดนโยบาย

ผลการวิจัย

การผลักดันให้มีการตราพระราชบัญญัติการศึกษาพระปริยัติธรรม พ.ศ.2562

ประเด็นปัญหาการด้อยคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนพระปริยัติธรรม แผนกสามัญศึกษา ปากฎเป็นที่รับรู้ของสาธารณชนเมื่อได้มีการก่อตั้งสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ในปี พ.ศ. 2545 ได้มีการจัดประชุม และสัมมนาโดยสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติเพื่อหาแนวทางพัฒนาโรงเรียนพระปริยัติธรรม แผนกสามัญศึกษา โดยมีบุคลากร ครู ผู้บริหาร โรงเรียนพระปริยัติธรรม แผนกสามัญศึกษาเป็นผู้ร่วมเสนอประเด็นปัญหา โดยพบว่ามีประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นภายในการดำเนินการจัดการเรียนการสอนของโรงเรียนพระปริยัติธรรม แผนกสามัญศึกษา คือการมีสถานะไม่ชัดเจนของสถานศึกษาและบุคลากรครู และการได้รับงบประมาณที่ไม่เพียงพอจากรัฐบาล (มติมหาเถรสมาคม ครั้งที่ 1/2546 มติที่ 19/2546) จึงทำให้ประเด็นปัญหาดังกล่าวเป็นที่รับรู้เด่นชัดขึ้น และหลังจากนั้นสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติและสำนักงานกลุ่มโรงเรียนพระปริยัติธรรม แผนกสามัญศึกษาก็ได้จัดการประชุมและสัมมนาขึ้นเป็นประจำทุกปีจึงทำให้ประเด็นปัญหาของโรงเรียนพระปริยัติธรรม แผนกสามัญศึกษา ยังคงปรากฏอยู่ไม่ได้จางหายไป

ต่อมา ผู้บริหาร ครู และโรงเรียนพระปริยัติธรรม แผนกสามัญศึกษา ศูนย์ประสานงานกลางประธานกลุ่มโรงเรียนพระปริยัติธรรม แผนกสามัญศึกษาแห่งประเทศไทย และสมาคมพันธครูและบุค,กรโรงเรียนพระปริยัติธรรม แผนกสามัญศึกษาแห่งประเทศไทย ได้แสดงบทบาทการผลักดันประเด็นปัญหาของโรงเรียนพระปริยัติธรรม แผนกสามัญศึกษาเข้าสู่กระบวนการกำหนดนโยบาย 4 ครั้ง ดังนี้

การผลักดันครั้งที่ 1 ผู้บริหาร ครูและบุคลากรโรงเรียนพระปริยัติธรรม แผนกสามัญศึกษาได้พยายามผลักดันให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการแก้ไขปัญหาคือคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนพระปริยัติธรรม แผนกสามัญศึกษาครั้งแรกเมื่อ พ.ศ.2546 โดยการสร้างการรับรู้ปัญหาต่อรัฐบาล แต่ก็ไม่ประสบผลสำเร็จ เพราะเป็นการนำเสนอปัญหาโดยที่ยังไม่มีข้อเสนอเชิงนโยบายหรือแนวทางการแก้ไขปัญหาคัดเจน

การผลักดันครั้งที่ 2 ในปี พ.ศ.2550 ประธานกลุ่มโรงเรียนพระปริยัติธรรม แผนกสามัญศึกษาได้จัดตั้งศูนย์ประสานงานกลางประธานกลุ่มโรงเรียนพระปริยัติธรรม แผนกสามัญศึกษาแห่งประเทศไทยขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยประสานงานในการนำเสนอวาระนโยบายให้กับสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติซึ่งทำได้เพียงสร้างการรับรู้ประเด็นปัญหาแต่ไม่สามารถผลักดันให้รับวาระนโยบายได้ เพราะมีหน่วยงานที่มีอำนาจตัดสินใจที่อยู่เหนือขึ้นไปคือมหาเถรสมาคม

ครั้งที่ 3 ในปี พ.ศ.2556 ศูนย์ประสานงานกลางประธานกลุ่มโรงเรียนพระปริยัติธรรม แผนกสามัญศึกษาแห่งประเทศไทยได้ยกร่างพระราชบัญญัติการศึกษาวิชาการพระพุทธศาสนา เสนอต่อวุฒิสภาแต่ไม่ประสบผลสำเร็จเพราะไม่ได้ขอความเห็นชอบจากมหาเถรสมาคมก่อน ต่อมา พ.ศ.2557 กลุ่มครูและบุคลากรได้รวมตัวเป็นสมาพันธ์ครูและบุคลากรโรงเรียนพระปริยัติธรรม แผนกสามัญศึกษาแห่งประเทศไทย ได้ร่วมกับศูนย์ประสานงานกลางประธานกลุ่มโรงเรียนพระปริยัติธรรม แผนกสามัญศึกษาแห่งประเทศไทยทำการยกร่างพระราชบัญญัติโรงเรียนพระปริยัติธรรม แผนกสามัญศึกษา พ.ศ... (คำสั่งศูนย์ ประสานงานกลางประธานกลุ่มโรงเรียนพระปริยัติธรรม แผนกสามัญศึกษาแห่งประเทศไทย ที่2/2557) เสนอต่อมหาเถรสมาคม และได้รับความเห็นชอบในเวลาต่อมา หลังจากนั้นมหาเถรสมาคมได้ให้มีการยกร่างพระราชบัญญัติการศึกษาพระปริยัติธรรม พ.ศ... โดยให้รวมระบบการศึกษาทั้ง 3 แผนกไว้ด้วยกันในร่างพระราชบัญญัตินี้

ครั้งที่ 4 ในปี พ.ศ.2558 ศูนย์ประสานงานกลางประธานกลุ่มโรงเรียนพระปริยัติธรรม แผนกสามัญศึกษาแห่งประเทศไทยได้ผลักดันการตราพระราชบัญญัติร่วมกับคณะกรรมการการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านกีฬา ศิลปะ วัฒนธรรม การศาสนา คุณธรรม และจริยธรรม เพื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติการศึกษาพระปริยัติธรรม พ.ศ...ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบและเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา

โดยสรุปการผลักดันวาระนโยบายเพื่อให้มีการยกร่างพระราชบัญญัติการศึกษาพระปริยัติธรรม พ.ศ...ซึ่งเริ่มขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ.2546 จนถึงปี พ.ศ.2558 ใช้เวลารวม 12 ปี จึงจะประสบความสำเร็จทำให้ประเด็นปัญหาถูกนำเข้าสู่กระบวนการตราพระราชบัญญัติการศึกษาพระปริยัติธรรม พ.ศ..ในเวลาต่อมา

การตราพระราชบัญญัติ

เมื่อมหาเถรสมาคมได้พิจารณาเห็นชอบให้มีพระราชบัญญัติการศึกษาพระปริยัติธรรมแล้ว จึงได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อยกร่างพระราชบัญญัติขึ้น โดยมีแม่กองบาลีสนามหลวง และแม่กองธรรม

สนามหลวงมีบทบาทสำคัญในการร่างพระราชบัญญัติ (คำสั่งมหาเถรสมาคมที่ 4/2558 ลงวันที่ 29 สิงหาคม 2558) และเปลี่ยนชื่อเป็น ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาพระปริยัติธรรม พ.ศ... ขณะเดียวกันรัฐบาลได้มีการแต่งตั้งสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ และแต่งตั้งคณะกรรมการการขับเคลื่อนประเทศด้านกีฬา ศิลปะ วัฒนธรรม การศาสนา คุณธรรม และจริยธรรม เพื่อศึกษา เรื่องการศึกษาของคณะสงฆ์และการยกย่องพระราชบัญญัติไปพร้อมกันด้วย (คณะกรรมการการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ด้านกีฬา ศิลปะ วัฒนธรรม การศาสนา คุณธรรม และจริยธรรม, 2560 : 1) ซึ่งได้กระทำไปพร้อมกับคณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติที่แต่งตั้งโดยมหาเถรสมาคม นอกจากนี้การยกย่องพระราชบัญญัติยังมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามาให้ความเห็นด้วย เช่น สำนักงานปรมาณู สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) กรมบัญชี กระทรวงการคลัง ทำให้เนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติมีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมกลายเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มุ่งส่งเสริมกิจการการศึกษาของฝ่ายพระปริยัติธรรม แผนกธรรมสนามหลวงและแผนกบาลีสสนามหลวง และรวมอำนาจไว้ที่คณะกรรมการการศึกษาพระปริยัติธรรม และมหาเถรสมาคม บทบัญญัติเรื่องการให้รัฐจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอได้ถูกเปลี่ยนเป็น ให้รัฐจัดสรรงบประมาณตามความเหมาะสมและความจำเป็น

เมื่อร่างพระราชบัญญัติการศึกษาพระปริยัติธรรม พ.ศ. 2562 เสร็จแล้ว สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติได้เสนอร่างพระราชบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะรัฐมนตรีกระทำโดยการประสานงานเพื่อขอความเห็นไปยังหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ให้ความเห็นเรื่องการจัดการศึกษาภาคบังคับต้องสอดคล้องกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาให้ความเห็นเรื่องการศึกษาเทียบวิทยฐานะของการศึกษาแผนกบาลีกับการศึกษาระดับอุดมศึกษาต้องสอดคล้องกับมาตรฐานการศึกษาระดับอุดมศึกษา ผลการให้ความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำให้เกิดการเปลี่ยนสาระของร่างพระราชบัญญัติซึ่งมีสาเหตุเนื่องมาจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ความเห็นภายใต้กรอบการตัดสินใจภายใต้ กฎ ระเบียบ แบบแผน ค่านิยม บรรทัดฐานการปฏิบัติงานของหน่วยงานตนเองเพื่อรักษาผลประโยชน์และรักษามาตรฐานการปฏิบัติงานเพื่อไม่ให้เกิดความยุ่งยาก

การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ได้เริ่มขึ้นเมื่อคณะรัฐมนตรีได้ส่งร่างพระราชบัญญัติการศึกษาพระปริยัติธรรมให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาเป็นเรื่องด่วน กระบวนการพิจารณาสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ได้ลงมติรับหลักการแล้วได้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งผลการพิจารณาของคณะกรรมการได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า 1) การออกระเบียบเกี่ยวกับการบริหารจัดการด้านการเงิน การพัสดุ การจัดการทรัพย์สิน และการตรวจสอบภายในของสถานศึกษาพระปริยัติธรรมนั้น ควรกำหนดรายละเอียดให้สอดคล้องและมีมาตรฐานไม่ต่ำกว่าที่กฎหมายและระเบียบกลางที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้ 2) ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ศึกษาวิชาการพระพุทธศาสนาในลักษณะเดียวกับการศึกษาหลักสูตรพระ

ปรียัติธรรมผ่านช่องทางต่างๆ อย่างเหมาะสมและทั่วถึง แต่ก็ไม่ได้มีความเห็นที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสาระของร่างพระราชบัญญัติ และหลังจากนั้นก็ได้มีการพิจารณา วาระที่ 2 การพิจารณาได้เพิ่มบทบัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการการศึกษาพระปรียัติธรรมในการ “อนุมัติให้ปริญญาและประกาศนียบัตร” และ “การออกระเบียบการจัดตั้งสถานศึกษา” และ “การเพิ่มบทบัญญัติเพื่อความรัดกุมในการจัดการศึกษา” และต่อมาในวันเดียวกันได้พิจารณาในวาระที่ 3 การพิจารณาให้ความเห็นชอบ ซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ให้ความเห็นชอบประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติ

ความสอดคล้องระหว่างประเด็นปัญหาและปัจจัยที่ส่งผลต่อความสอดคล้อง

กระบวนการตราพระราชบัญญัติการศึกษาพระปรียัติธรรม พ.ศ.2562 มีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหลักการและสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติที่ผลักดันโดยกลุ่มครูโรงเรียนพระปรียัติธรรม แผนกสามัญศึกษาที่ต้องการแก้ไขปัญหสถานภาพไม่ชัดเจนและการได้รับงบประมาณไม่เพียงพอ กลายเป็นการแก้ไขปัญหของการศึกษาพระปรียัติธรรม แผนกนักรธรรม และแผนกบาลีบาลี นอกจากนี้ยังมีเนื้อหาสาระที่รวมอำนาจไว้ที่มหาเถรสมาคม โดยไม่ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจไปยังสถานศึกษาแต่ละแห่ง อีกทั้งยังไม่มียกยัติธรรมรับรองสถานะของบุคลากรและโรงเรียนพระปรียัติธรรม แผนกสามัญศึกษาไว้อย่างชัดเจน รวมทั้งมีการเปลี่ยนแปลงสาระเรื่องการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลทำให้ไม่มีหลักประกันว่าโรงเรียนพระปรียัติธรรม แผนกสามัญศึกษาจะได้รับจัดสรรงบประมาณอย่างเพียงพอ จึงสรุปได้ว่าพระราชบัญญัติการศึกษาพระปรียัติธรรม พ.ศ.2562 ไม่สอดคล้องกับวาระนโยบายการแก้ไขปัญหาของโรงเรียนพระปรียัติธรรม แผนกสามัญศึกษา

ปัจจัยที่ทำให้หลักการและสาระบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยกลุ่มครูและบุคลากรโรงเรียนพระปรียัติธรรม แผนกสามัญศึกษาถูกเปลี่ยนแปลงไปไม่สอดคล้องกับข้อเสนอเพื่อแก้ไขประเด็นปัญหาการต่อคุณภาพของโรงเรียนพระปรียัติธรรม แผนกสามัญศึกษา เนื่องจากการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการตราพระราชบัญญัติของหน่วยงานต่างๆ โดยการเสนอความเห็นให้แก้ไขสาระในร่างพระราชบัญญัติให้สอดคล้องกับกฎ ระเบียบและผลประโยชน์ของหน่วยงานตนเอง เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงาน

นอกจากนี้ กระบวนการกำหนดนโยบายที่ใช้เวลายาวนานถึง 16 ปี นับตั้งแต่การก่อตัวของประเด็นปัญหา การผลักดันให้มีการแก้ไขปัญหามาจนถึงการยกยัติธรรมพระราชบัญญัติและการให้ความเห็นชอบพระราชบัญญัตินั้น ปรากฏว่าสถานะปัญหาเกี่ยวกับการจัดการศึกษาโรงเรียนพระปรียัติธรรม แผนกสามัญศึกษาได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วเนื่องจากมีจำนวนประชากรวัยเรียนลดลง มีโรงเรียนสายสามัญมากขึ้นไป ทำให้ปัญหาของโรงเรียนพระปรียัติธรรม แผนกสามัญศึกษาคลี่คลายลงไปโดยที่ไม่จำเป็นต้องมีการตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ขึ้นมาแก้ไขปัญหแต่อย่างใด พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงอาจจะเป็นประโยชน์สำหรับการจัดการปัญหาของโรงเรียนพระปรียัติธรรม แผนกธรรม และแผนกบาลีเท่านั้น

อภิปรายผล

จากสรุปผลการวิจัยพบว่าผู้ที่มีบทบาทผลักดันให้ปัญหาการด้อยคุณภาพของโรงเรียนพระปริยัติธรรม แผนกสามัญศึกษาเป็นประเด็นสาธารณะคือ กลุ่มครูและบุคลากรโรงเรียนพระปริยัติธรรม แผนกสามัญศึกษา ซึ่งเป็นผู้ที่มีส่วนได้เสียโดยตรงที่ได้รับผลกระทบจากการไม่มีสถานภาพที่ชัดเจน และการที่สถานศึกษาได้รับงบประมาณไม่เพียงพอเนื่องจากไม่มีกฎหมายรองรับ จึงทำให้ครูและบุคลากรได้รับเงินตอบแทนน้อยเมื่อเทียบกับบุคลากรของหน่วยงานอื่นและไม่ได้รับสวัสดิการที่พึงได้ จากสภาพปัญหาดังกล่าวทำให้ครูและบุคลากรรู้สึกไม่มั่นคงในการประกอบอาชีพจึงรวมตัวกันผลักดันเพื่อให้ปัญหาเป็นที่รับรู้จากผู้มีอำนาจและนำไปกำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหา บทบาทของครูและบุคลากรโรงเรียนพระปริยัติธรรม แผนกสามัญศึกษาที่มีการรวมตัวกันโดยมีปัญหา และความต้องการเหมือนกัน กลุ่มครูและบุคลากรมีความต้องการที่จะมีสถานะเหมือนกับข้าราชการครูและบุคลากรของกระทรวงศึกษาธิการเพื่อให้ได้เงินเดือนและสวัสดิการเทียบเท่ากัน เห็นได้จากร่าง พ.ร.บ.ของผู้ผลักดันที่มีสาระเรื่องการกำหนดตำแหน่งครู การบริหารงานบุคคล การจัดสรรเงินค่าตอบแทน การผลักดันวาระนโยบายจึงเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มตนเอง สอดคล้องกับทฤษฎีดุลยภาพของกลุ่มผลประโยชน์ของ David Truman และ Arthur Bentley (อ้างใน มยุรี อนุমানราชธน, 2556 : 64) ที่ได้กล่าวไว้ว่า กลุ่มผลประโยชน์ผลักดันวาระนโยบายเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มเป็นหลัก ซึ่งผลประโยชน์ของกลุ่มอาจไม่ใช่ผลประโยชน์ของสาธารณชนส่วนใหญ่เสมอไป

ปัญหาการด้อยคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนพระปริยัติธรรม แผนกสามัญศึกษาก่อตัวขึ้นเป็นประเด็นปัญหาสาธารณะในช่วงปี พ.ศ.2546 โดยในช่วงเวลาดังกล่าวเกิดการเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการ โดยมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ.2545 เกิดการก่อตั้งสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติซึ่งเป็นหน่วยงานที่กำกับดูแลการศึกษาของคณะสงฆ์ หน่วยงานที่ก่อตั้งใหม่นี้จึงพยายามค้นหารวบรวมปัญหาที่เกิดขึ้นในระบบการศึกษาพระปริยัติธรรม แผนกสามัญศึกษาโดยการมีส่วนร่วมของครูและบุคลากร ปัญหาการด้อยคุณภาพของโรงเรียนพระปริยัติธรรม แผนกสามัญศึกษาจึงก่อตัวเป็นประเด็นปัญหาสาธารณะ ในขณะที่เดียวกันนั้นรัฐบาลก็มีนโยบายขยายโอกาสทางการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาให้กับนักเรียนที่ขาดโอกาสทางการศึกษา โรงเรียนพระปริยัติธรรม แผนกสามัญศึกษาจึงเป็นสถานศึกษาที่เป็นทางเลือกให้กับนักเรียนด้อยโอกาสที่ไม่สามารถจะเข้าเรียนในโรงเรียนระดับมัธยมศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการได้ ดังนั้นกลุ่มผู้ที่ต้องการผลักดันให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาในเวลานั้นจึงมองเห็นช่องทางหรือโอกาสที่จะผลักดันให้รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบรับเอาประเด็นปัญหานี้ไปดำเนินการแก้ไข แต่ก็ไม่สำเร็จเพราะยังไม่มีข้อเสนอเชิงนโยบายที่ชัดเจน การผลักดันครั้งนี้จึงไม่สามารถนำกระแสปัญหาไปรวมกับกระแสการเมืองเพื่อให้เกิดกระแสนโยบายได้ ต่อมาเกิดการผลักดันวาระนโยบายโดยเสนอร่างพระราชบัญญัติครั้งแรกแต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากการเมืองมีความผันผวนเกิดความขัดแย้งสูง จึงทำให้ไม่สามารถนำกระแสปัญหาไปรวมกับกระแสการเมืองได้ การผลักดันจึงไม่ประสบความสำเร็จ ต่อมาได้มีการผลักดันให้มี

การยกย่องพระราชบัญญัติอีกครั้งโดยสามารถดึงกระแสทางการเมืองให้เข้ามาร่วมการผลักดันและเกิดเป็นกระแสนโยบายได้สำเร็จ การผลักดันวาระนโยบายที่สำเร็จครั้งนี้สอดคล้องกับแนวคิดของ Kingdon, (1984) ที่อธิบายเรื่องการผลักดันวาระนโยบายโดยใช้พลังผลักดัน 3 กระแส ดังที่กล่าวไว้ว่าการผลักดันวาระนโยบายจะประสบความสำเร็จได้เมื่อกระแสปัญหาที่มีความชัดเจนเข้าไปร่วมกับกระแสการเมือง ซึ่งกระแสทั้งสองจะเคลื่อนไหวที่เป็นอิสระเข้ามาบรรจบกันจนนำไปสู่การเกิดกระแสนโยบาย กระแสปัญหาและกระแสการเมืองมีอิทธิพลเป็นอย่างมากต่อการผลักดันวาระนโยบายไปสู่การเกิดกระแสนโยบาย

เมื่อมหาเถรสมาคมซึ่งรับร่างพระราชบัญญัติโรงเรียนพระปริยัติธรรม แผนกสามัญศึกษามาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้วก็แต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำร่างพระราชบัญญัติขึ้น มหาเถรสมาคมได้ใช้อิทธิพลเพื่อเข้าไปแทรกแซงแต่งตั้งกลุ่มบุคคลที่เป็นตัวแทนเพื่อเปลี่ยนแปลงเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติให้อื้อประโยชน์ต่อตนเองและการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกธรรม และแผนกบาลี ในขณะที่เดียวกันได้มีการเชิญหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องเข้ามาร่วมให้ความเห็นด้วย อีกทั้งได้มีการส่งร่างพระราชบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งโดยมีหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องเข้ามาร่วมให้ความเห็นและเกิดการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาสาระขึ้นอีกครั้งเพื่อให้สอดคล้องกับการปฏิบัติงานของหน่วยงานนั้นๆ กระบวนการกำหนดนโยบายในประเทศไทยที่มีหน่วยงานราชการมีบทบาทหลักในการกำหนดนโยบาย ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสาระของนโยบายทำให้ไม่อาจแก้ไขประเด็นปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพเพราะหน่วยงานราชการที่เข้ามาเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายต่างเข้ามาใช้อิทธิพลแทรกแซงแก้ไขสาระของนโยบายเพื่อรักษากรอบการปฏิบัติภายใต้กฎ ระเบียบรวมทั้งขอบเขตอำนาจการทำหน้าที่ของหน่วยงานตนเองเป็นหลัก เป็นไปตามที่ Guy Peter (2018) ได้กล่าวไว้ว่า แรงจูงใจของข้าราชการในหน่วยงานของรัฐอาจคิด-ตัดสินใจเพื่อรักษาผลประโยชน์ของหน่วยงานของตนเองมากกว่าการมุ่งแก้ปัญหาหรือตอบโจทยความต้องการของประชาชน

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอทางวิชาการ

การผลักดันวาระนโยบายในกรณีนี้ใช้เวลานาน เนื่องจากกลุ่มผู้ผลักดันเสนอมวาระนโยบายที่ไม่สอดคล้องกับทัศนคติและความมุ่งหมายเชิงบทบาทหน้าที่ของผู้กำหนดนโยบายซึ่งก็คือมหาเถรสมาคม และถึงแม้จะผลักดันวาระนโยบายสำเร็จ แต่ก็ถูกเปลี่ยนแปลงหลักการและสาระของข้อเสนอเชิงนโยบายไปเพราะผู้กำหนดนโยบายไม่ต้องการให้มึนนโยบายแบบนั้น เพราะฉะนั้นการผลักดันนโยบายจึงต้องเรียนรู้และปรับข้อเสนอให้สอดคล้องกับทัศนคติและความมุ่งหมายเชิงบทบาทหน้าที่ของผู้กำหนดนโยบาย

2. ข้อเสนอในการนำไปปฏิบัติ

1. การผลักดันวาระนโยบายในกรณีนี้มี “จุดอ่อน” คือ ใช้เวลายาวนานจนทำให้ประเด็นปัญหาเปลี่ยนแปลงไป จึงควรสร้างช่องทางการนำเสนอประเด็นปัญหาสาธารณะให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบได้นำปัญหาเข้าสู่กระบวนการกำหนดนโยบาย รวมทั้งมีระบบการวิเคราะห์ประเด็นหาโดยการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน

2. การกำหนดนโยบาย (ตรากฎหมาย) ในกรณีนี้มี “จุดอ่อน” คือ การเข้ามามีส่วนร่วมของหน่วยงานต่างๆ มุ่งที่จะรักษาผลประโยชน์ของตนเอง จนทำให้ไม่คำนึงถึงประเด็นปัญหาของผู้ที่ได้รับผลกระทบ จึงควรนำกระบวนการพัฒนานโยบายแบบทดลองปฏิบัติ (policy lab) มาประยุกต์ใช้ เพื่อให้ได้นโยบายที่สามารถตอบโจทย์ปัญหาได้ตรงประเด็นมากขึ้น

3. ข้อเสนอแนะการวิจัยครั้งต่อไป

1. จากการวิจัยพบว่ากระบวนการนำประเด็นปัญหาเข้าสู่กระบวนการเพื่อกำหนดเป็นนโยบายใช้เวลานานจนประเด็นปัญหาอาจเปลี่ยนแปลงไปตามช่วงเวลา ดังนั้นควรมีการศึกษาวินิจฉัยพัฒนารูปแบบกระบวนการกำหนดนโยบายที่ตอบสนองการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นภายในหน่วยงานของรัฐอย่างมีประสิทธิภาพเหมาะสมกับสภาพการบริหารราชการ สภาพแวดล้อมด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองในประเทศไทย

2. จากการวิจัยพบว่ากระบวนการกำหนดนโยบายของประเทศไทยมีระบบราชการเข้าไปมีบทบาทมาก การวิจัยครั้งต่อไปควรมีการศึกษานำกระบวนการกำหนดนโยบายแบบห้องปฏิบัติการนโยบาย (Policy Lab) ไปใช้ในกรณีศึกษาต่างๆ เพื่อให้ทราบจุดอ่อนที่ควรปรับปรุงกระบวนการให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย

3. จากการวิจัยพบว่าสาระของพระราชบัญญัติการศึกษาพระราชบัญญัติการศึกษาพระปริยัติธรรม พ.ศ.2562 มีการเปลี่ยนแปลงไป จึงควรมีการศึกษาวินิจฉัยศึกษาผลการนำนโยบายการตราพระราชบัญญัติการศึกษาพระปริยัติธรรม พ.ศ.2562 ไปปฏิบัติ เพื่อหาข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงและการออกกฎระเบียบเพื่อให้การแก้ไขปัญหาของโรงเรียนพระปริยัติธรรม แผนกสามัญศึกษาถูกต้องสอดคล้องกับสภาพของประเด็นปัญหา

เอกสารอ้างอิง

- คณะกรรมการกลุ่มการศึกษาพระปริยัติธรรม แผนกสามัญศึกษา กองพุทธศาสนศึกษา สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ. (2558). *แผนยุทธศาสตร์การจัดการศึกษาพระปริยัติธรรม แผนกสามัญศึกษา (พ.ศ.2558-2562)*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติการพิมพ์.
- คณะกรรมการวิชาการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ด้านกีฬา ศิลปะ วัฒนธรรม การศาสนา คุณธรรมและจริยธรรม, (2560), รายงานเรื่อง *การศึกษาของคณะสงฆ์ พร้อมร่างพระราชบัญญัติการศึกษาพระปริยัติธรรม พ.ศ....*
- คำสั่งมหาเถรสมาคมที่ 4/2558 ลงวันที่ 29 สิงหาคม 2558
- คำสั่งศูนย์ประสานงานกลางประธานกลุ่มโรงเรียนพระปริยัติธรรม แผนกสามัญศึกษาแห่งประเทศไทยที่ 2/2557
- ดุสิตวัฒน์ แก้วอินทร์. (2560). *แนวทางการพัฒนาการจัดการศึกษาของโรงเรียนพระปริยัติธรรม แผนกสามัญศึกษา*. มหาสารคาม: มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม.
- พระมหาธีรวัฒน์ พันธุ์ศรี. (2555). *การนำเสนอรูปแบบการบริหารทรัพยากรการเงินของโรงเรียนพระปริยัติธรรม แผนกสามัญศึกษา*. ดุษฎีนิพนธ์ครุศาสตร์ สาขาวิชาพัฒนศึกษา ภาควิชานโยบายการจัดการและความเป็นผู้นำทางการศึกษา. บัณฑิตวิทยาลัย: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- มติมหาเถรสมาคม ครั้งที่1/2546 มติที่ 19/2546
- มยุรี อนุมานราชธน. (2556). *นโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพมหานคร. เอ็กชเปอร์เน็ท.
- ราชกิจจานุเบกษา. (2542). *พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542* เล่มที่ 116 ตอนที่ 74ก หน้า 5 ประกาศใช้ 14 สิงหาคม 2542.
- ราชกิจจานุเบกษา. (2562). *พระราชบัญญัติการศึกษาปริยัติธรรมแผนกสามัญศึกษา พ.ศ.2562* เล่มที่ 136 ตอนที่ 50 ก หน้า 11 ประกาศใช้ 16 เมษายน พ.ศ.2562.
- สุภาพร มากแจ้ง และ สมพร มากแจ้ง. (2548). *รายงานการสังเคราะห์งานวิจัย เรื่อง รูปแบบ ยุทธศาสตร์ และแนวทางการบูรณาการการศาสนากับการศึกษา: กรณีการจัดการศึกษาในระบบ*. กรุงเทพมหานคร: วี.ที.ซี คอมมิวนิเคชั่น.
- สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. (2531). *การจัดการศึกษาสำหรับเด็กจบ ป.6 และไม่เรียนต่อ*. เอกสารประกอบการประชุมสัมมนา. กรุงเทพมหานคร.
- สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ. (2557). *คู่มือปฏิบัติงาน เกี่ยวกับกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ และคำสั่ง ที่เกี่ยวกับโรงเรียนพระปริยัติธรรม แผนกสามัญศึกษา*. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ.

- สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน). (2552). *สรุปผลการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อนำผลการประเมินคุณภาพภายนอกไปใช้ สถานศึกษาที่มีวัตถุประสงค์พิเศษ : โรงเรียนพระปริยัติธรรม แผนกสามัญศึกษา*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน (เอกสารอัดสำเนา).
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown.
- Peters, B.G. (2012). *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*, 3rd edn, Continuum, New York.