

พัฒนาการของนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในประเทศไทย: การเปรียบเทียบกระบวนการ กำหนดนโยบายสาธารณะ

Developing an Old-Age Allowance Policies in Thailand: A Comparative Study of Public Policy Making

พรรณนิภา อาษาภา, รศ.ดร.ทิพาพร พิมพิสุทธิ์

รศ.ดร.ปิยะนุช เงินคล้าย, ดร.สุรพงษ์ มาลี

ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการเมือง มหาวิทยาลัยรามคำแหง

pannipa_asapa@hotmail.com

บทคัดย่อ

ดุษฎีนิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ (1) เพื่อศึกษาพัฒนาการของกระบวนการกำหนดนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในประเทศไทย (2) เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลให้กระบวนการกำหนดนโยบายเบี้ยยังชีพในแต่ละยุคมีความเหมือนหรือแตกต่างกัน (3) เพื่อศึกษาบทบาทของผู้ผลักดันนโยบายหรือผู้ประกอบการทางนโยบาย เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึกชนิดกึ่งมีโครงสร้างกับผู้ที่มีบทบาทเกี่ยวข้องหรือมีส่วนผลักดันนโยบาย จำนวน 7 ราย ผู้วิจัยเน้นการตรวจสอบแบบสามเส้า ด้านข้อมูล ด้านวิธีการรวบรวมข้อมูล และด้านทฤษฎี มีการตรวจสอบความน่าเชื่อถือของเนื้อหาข้อมูลอยู่เสมอกับแหล่งอ้างอิงที่เชื่อถือได้ ไม่ติดยึดแหล่งข้อมูลใดแหล่งข้อมูลหนึ่งมากเกินไป

การวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารและการสัมภาษณ์ ชี้ว่า (1) นโยบายเบี้ยยังชีพเป็นผลมาจากการมาบรรจบกันของกระแสการเมือง กระแสปัญหา และกระแสนโยบาย สะท้อนลักษณะเด่นในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ของ 3 ยุค ได้แก่ ยุคนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นสวัสดิการแนวทางใหม่ให้เบี้ยยังชีพเฉพาะผู้ยากไร้ 200บาทต่อเดือนตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2535 เริ่มจัดสรรงบประมาณในปี 2536 ในยุคของนายชวน หลีกภัย หลังจากนั้นมีการเปลี่ยนแปลงวิธีดำเนินการหลายครั้งเพื่อให้เหมาะสมกับสภาวะความเป็นจริงและผู้สูงอายุได้รับประโยชน์สูงสุด โดยมีการปรับเพิ่มเป็น 300 บาทและ 500 บาทต่อเดือนตามลำดับ เพื่อให้สอดคล้องต่อสภาวะเศรษฐกิจ มีการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในปี 2551 ในยุคของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะเป็นให้ทุกคนแบบถ้วนหน้า ตรึงอัตราไว้ที่ 500 บาทต่อเดือน และในปี 2554 ยุคนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ให้ทุกคน อัตราเป็นขั้นบันได 600-1,000 บาทต่อเดือน (2) ในเรื่องของปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายเบี้ยยังชีพที่แตกต่างกัน และผู้ที่มีบทบาทผลักดันนโยบาย พบว่า ยุคนายอานันท์ กลุ่มผลประโยชน์เป็นปัจจัยที่สำคัญมากต่อการเข้าสู่วาระนโยบาย การตัดสินใจเชิงนโยบายโดยคณะทำงานฯ สะท้อนการกำหนดนโยบายแบบเน้นการวิเคราะห์เชิงเทคนิค (technocratic) โดยมีนายอานันท์เป็นผู้สนับสนุนนโยบาย (policy advocate) ทำให้รัฐบาลมีนโยบายเบี้ยยังชีพแก่ผู้สูงอายุที่ยากไร้ 200 บาทต่อเดือน ยุคนายอภิสิทธิ์มีการพิจารณาข้อมูลย้อนกลับเห็นว่าเบี้ยยังชีพที่เลือกจ่ายไม่เป็นธรรม จึงนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงนโยบายเป็นให้ทุกคน 500 บาทต่อเดือน สะท้อนการกำหนดนโยบายแบบการบริหารจัดการเพื่อแก้ปัญหา (managerial) โดยมีนายอภิสิทธิ์เป็นผู้ประกอบการนโยบายบริหารจัดการ (administrative policy entrepreneur) ส่วนยุคนางสาวยิ่งลักษณ์ เป็นยุคต่อเนื่องของนโยบายที่เน้นเอาใจประชาชนเพื่อหวังผลการเลือกตั้ง พบว่าผู้สูงอายุถูกทอดทิ้ง สะท้อนการกำหนดนโยบายแบบประชานิยม (populist) ให้เบี้ยยังชีพอัตราขั้นบันได โดยมีนางสาวยิ่งลักษณ์เป็นผู้ประกอบการนโยบายทางการเมือง (political policy entrepreneur) ทั้งนี้ กระแสการเมืองเป็นการเปิดหน้าต่างนโยบาย (policy window) ให้ประเด็นเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นนโยบายของรัฐบาล ข้อเสนอแนะจากการศึกษาเสนอว่าภาครัฐควรเร่งดำเนินการจัดตั้งระบบบำนาญแห่งชาติ เพื่อให้ในอนาคตการจ่ายเบี้ยยังชีพจะได้มีสัดส่วนลดลงไป

คำสำคัญ: เบี้ยยังชีพ, ผู้ประกอบการนโยบาย, หน้าต่างนโยบาย

Abstract

The objective of this dissertation is to (1) study developing an old-age allowance policies in Thailand, (2) study factors resulting in the similar or different allowance policies making process in each government time, and (3) study roles of the policy pushers or policy entrepreneurs. Qualitative research is adopted to analyze information from documents and in depth semi-structured interviews with seven role players involving or pushing the policies. The researcher focuses on triangulation of data, data collection methodology, and theory. Reliability of data is checked frequently with reliable references and not too much adhered to a data source.

Analysis of data from document and interview shows that: (1) Allowance Policy is resulted from the confluence of political stream, problem stream, and policy stream reflecting the prominent characteristic of the public policy making of three government times. In the time of Mr. Anand Panyarachun, new welfare approach providing allowance of Baht 200 per month only to the poor old-age persons had been approved by the cabinet resolution in March, B.E 2535 and the budget was subsequently allocated in the time of Mr. Chuan Leekpai in B.E 2536. Subsequently, several changes were made to the approach to suit with actual situation giving the most benefit to the old-age persons. The allowances was increased to Baht 300 per month and later to Baht 500 per month. Major change was made in B.E 2551 in the time of Mr. Abhisit Vejjajiva. Allowances of Baht 500 per month was provided to every old-age person. In B.E 2554, during the time of Ms. Yingluck Shinawatra, allowances was provided to every old-age person with the incremental rate of Baht 600 to 1,000 per month. (2) Regarding the factors influencing different old-age allowance policies making and regarding the policy entrepreneur, it is found that in the time of Mr. Anand, the interest group was the important factor of policy agenda setting. The policy decision made by working group reflects the policy making which is focused on technocratic analysis, where Mr. Anand is the policy advocate. This resulted in the poor old-age allowance policies of Baht 200 per month. In the period of Mr. Abhisit Vejjajiva, the past policy feedback showed that the selective allowance was not fair and change in policy was made to give every old-age person of Baht 500 per month. This reflects the managerial policy making to solve the problem where Mr. Abhisit is the administrative policy entrepreneur. In the time of Ms. Yingluck Shinawatra, the policy is continued to get popularity aiming to win the election. Feedback showed that old-age persons were still abandoned. This reflects the Populist policy making providing the incremental allowances, where Ms. Yingluck is the political policy entrepreneur. Political stream opens the policy window placing the old-age allowance issue as the government policy. This study recommends the government sector to expedite setting national pension fund to lower portion of the allowance expense in the future.

Keywords: old-age allowance, policy entrepreneur, policy window

บทนำ

รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้ ให้ความสำคัญในการคุ้มครองทางสังคมให้กับผู้สูงอายุจะเน้นที่การสังเคราะห์ผู้สูงอายุเช่นกัน มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการ

ให้กับผู้สูงอายุ ตามมาตรา 80 กำหนดไว้ว่า “ รัฐต้องสงเคราะห์คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพและผู้ด้อยโอกาสให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้” มาตรา 54 กำหนดไว้ว่า “ บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้

เพียงพอแก่การยังชีพมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

การศึกษาเบี่ยงชีวะในประเทศไทยเป็นนโยบายสาธารณะด้านสังคมที่มีความสำคัญและถือเป็นนวัตกรรมทางนโยบาย (policy innovation) ที่ตอบรับต่อสถานการณ์ด้านประชากรของประเทศ กระบวนการกำหนดนโยบายเบี่ยงชีวะมีความสลับซับซ้อนสะท้อนปรากฏการณ์และปฏิสัมพันธ์ของกลุ่มผลประโยชน์และมีปัจจัยที่หลากหลายซึ่งมีผลกระทบต่อการกำหนดประเด็นนโยบาย การตัดสินใจนโยบาย และผลลัพธ์ของนโยบาย ในยุคของนายอานันท์ ปันยารชุนนายกรัฐมนตรีที่มาจากกรียัดอำนาจของกลุ่มทหาร จะมีความแตกต่างอย่างไรจากยุคของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะและยุคของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีที่มาจากกรียัดอำนาจ การวิจัยนี้จะช่วยให้เห็นการเปลี่ยนแปลงของนโยบายเบี่ยงชีวะตั้งแต่กำเนิดของนโยบาย การเปลี่ยนแปลงนโยบายและการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาพัฒนาการของกระบวนการกำหนดนโยบายเบี่ยงชีวะในประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลให้กระบวนการกำหนดนโยบายเบี่ยงชีวะในแต่ละยุคมีความเหมือนหรือแตกต่างกัน
3. เพื่อศึกษาบทบาทของผู้ผลักดันนโยบายหรือผู้ประกอบการทางนโยบาย

การทบทวนวรรณกรรม

ในการทำวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ ซึ่งประกอบด้วย ลักษณะและรูปแบบของนโยบายสาธารณะ ผู้วิจัยทำการศึกษาทฤษฎีแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ

ได้แก่ ตัวแบบต่าง ๆ และตัวแบบ multiple streams ของ Kingdon ซึ่งได้เสนอว่า กระแสการเมือง กระแสปัญหา และกระแสนโยบายที่ค่อนข้างเป็นอิสระต่อกัน แต่ในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อซึ่งเป็นสถานการณ์คับขันบางช่วง เราจะพบผู้ประกอบการทางนโยบายพยายามผลักดันข้อเสนอที่ตนคิดว่าดี กระแสทั้งสามจะมาบรรจบพบกันและการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายที่ยิ่งใหญ่ที่สุดก็จะเกิดขึ้นมาจากจุดเชื่อมประสานนั่นเอง ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาตัวแบบของกระบวนการกำหนดนโยบาย ซึ่งสามารถอธิบายพัฒนาการของนโยบายว่ามาจากกระบวนการที่ประเด็นหรือปัญหาในสังคมได้รับความสนใจ จนกลายเป็นวาระสำคัญของรัฐบาล นำไปสู่การกำหนดทางเลือกและการตัดสินใจนโยบาย ซึ่งประกอบด้วยกระบวนการแรก การกำหนดเรื่องที่เกี่ยวข้องเป็นวาระของรัฐบาล (agenda setting) Kingdon (1995, p. 196) กล่าวว่าหมายถึงเรื่องหรือปัญหาที่เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลหรือประชาชนกำลังให้ความสนใจ ในทำนองเดียวกัน Dunn (1994, p.16) กล่าวว่า การเข้าสู่วาระนโยบายหมายถึงปัญหาที่เป็นทางการได้รับการเลือกและกำหนดเป็นวาระของสาธารณะ ในขณะที่หลายปัญหาไม่ได้ถูกดำเนินการ และ Stewart, Hedge and Lester (2008, pp. 72-73) กล่าวถึงการมองกระบวนการเข้าสู่วาระนโยบายที่ได้รวมไว้แทบทุกอย่างของ Kingdon ว่าเกิดขึ้นจากการมาบรรจบกันของกระแสปัญหา กระแสนโยบาย และกระแสการเมือง

นอกจากนี้ในการศึกษาบุคคลที่เป็นผู้กำหนดวาระนโยบาย ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาทฤษฎีของหลายนักคิด อาทิ Stewart et.al.(2008, pp. 74-77) ได้แบ่งบุคคลที่เป็นผู้กำหนดวาระนโยบายไว้เป็น 3 มุมมอง ได้แก่ 1) ผู้กำหนดวาระนโยบายตามมุมมองแบบชนชั้นนำ 2) ผู้กำหนดวาระ

นโยบายตามมุมมองแบบกลุ่มผลประโยชน์ และ 3) ผู้กำหนดวาระนโยบายตามมุมมองแบบรัฐบาลย่อย ซึ่งมีความสัมพันธ์แบบ iron triangle เนื่องจากผลประโยชน์ของทุกฝ่ายจะประสานเข้าด้วยกันได้อย่างลงตัว และแนวคิดของ Dye (2008, pp. 29-32) กล่าวถึงการเข้าสู่วาระนโยบายที่มาจากล่างขึ้นบน ขับเคลื่อนโดยสังคมพหุนิยม และจากบนลงล่าง ที่เป็นการตัดสินใจนโยบายสาธารณะของชนชั้นนำ

จากนั้นผู้วิจัยได้ทำการศึกษาตัวแบบประการที่ 2 ได้แก่ การกำหนดทางเลือกนโยบาย (alternative specification) ซึ่งนอกจากต้องมีข้อมูลย้อนหลังแล้ว ยังควรมีระบบข้อมูลในอนาคตด้วย มีจินตนาการในการแก้ไขปัญหาสาธารณะ รวมทั้งต้องอาศัยดุลพินิจของผู้ทำการศึกษา เพื่อคิดค้นทางเลือกใหม่ไปปฏิบัติให้ปรากฏจริง (สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2558, หน้า 290-291, 356-360) ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาตัวแบบประการที่ 3 ได้แก่ การใช้อำนาจหน้าที่เพื่อเลือกทางเลือกต่างๆ ที่ระบุไว้แล้วนั้น โดย Anderson (1984, pp. 60-63) กล่าวว่า การตัดสินใจนโยบายควรจะสอดคล้องกับค่านิยมของคนส่วนใหญ่ และสะท้อนให้เห็นถึงบูรณาการของการใช้อำนาจ ส่วน Dunn (1994, pp. 176-178) นำเสนอการวิเคราะห์แบบหลวมมอง ซึ่งออกแบบมาเพื่อแก้ไขปัญหาที่มี ความสลับซับซ้อนและการตัดสินใจนโยบาย ได้แก่ มุมมองทางเทคนิค มุมมองด้านองค์การ และ มุมมองแบบบุคคล นอกจากนี้ Kingdon (1995, p. 183) กล่าวว่าผู้ประกอบการจะให้การหนุนหลังข้อเสนอของตนจนใจให้ผู้คนคล้อยตาม และทำหน้าที่เป็นนายหน้า (brokers) เจรจาต่อระหว่างผู้คนและสร้างการเชื่อมโยงที่สำคัญ และ Paul Sabatier and Jenkins-Smith, 1993 อ้างถึงใน Ana Claudia Niedhardt Capenlla (2012, p. 10) เรียกตัวแทนนโยบายที่ทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่

เกลี่ยข้อขัดแย้งในรัฐบาลผสม (coalitions) ว่า policy broker

วิธีดำเนินการวิจัย

เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการวิเคราะห์ ข้อมูลจากเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึกชนิดกึ่ง มีโครงสร้างกับผู้บทบาทเกี่ยวข้องหรือมีส่วน ผลักดันนโยบาย จำนวน 7 ราย ผู้วิจัยเน้นการ ตรวจสอบแบบสามเส้า (triangulation) ด้าน ข้อมูล (data triangulation) โดยการตรวจสอบ ข้อมูลที่มาจากผู้ให้ข้อมูลหลายกลุ่ม เปรียบเทียบ ความจริงที่มาจากการทำงานต่างวาระกัน กล่าวคือ ผู้วิจัยจะตรวจสอบข้อมูลในประเด็นเดียวกันที่ได้รับจากการสัมภาษณ์แต่ละกลุ่มได้แก่ (1) กลุ่ม นักการเมือง ผู้มีอำนาจการตัดสินใจนโยบาย (2) กลุ่มผู้ปฏิบัติงานภาครัฐ (กลุ่มผู้มีส่วนร่วม) (3) กลุ่มผลประโยชน์ ด้านวิธีการรวบรวมข้อมูล (methodology triangulation) โดยใช้วิธีการเก็บ รวบรวมข้อมูลต่าง ๆ กัน จากเอกสารนโยบายทาง ราชการ เอกสารข้อมูลวิชาการ สื่อสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ และการสัมภาษณ์เชิงลึก มีการตรวจสอบความ น่าเชื่อถือของเนื้อหาข้อมูลอยู่เสมอกับแหล่งอ้างอิง ที่เชื่อถือได้ ไม่ติดยึดแหล่งข้อมูลใดแหล่งข้อมูล หนึ่งมากเกินไป จึงเป็นการอุดช่องว่างในการ เก็บข้อมูล ด้านทฤษฎี (theory triangulation) ผู้วิจัยใช้แนวคิดและทฤษฎีทางรัฐศาสตร์ที่ เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะที่หลากหลาย พร้อมกับศึกษาข้อมูลเพื่อวิเคราะห์ข้อมูลในบริบท ต่างๆอย่างลึกซึ้ง โดยได้รับการตรวจสอบความ ถูกต้องครบถ้วนจากคณะกรรมการที่ปรึกษา

ผลการวิจัย

1. พัฒนาการของกระบวนการกำหนด นโยบายเบี่ยงชีฟ้าในประเทศไทย

พบว่าพัฒนาการของกระบวนการกำหนด

นโยบายเบี้ยยังชีพในประเทศไทย ในยุคนายอานันท์ ปันยารชุน (พ.ศ. 2535) นโยบายเบี้ยยังชีพเกิดขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2535 เห็นชอบนโยบายและมาตรการสำหรับผู้สูงอายุระยะยาว (พ.ศ. 2535-2554) และเห็นชอบในหลักการโครงการและมาตรการสำหรับผู้สูงอายุ ที่จะดำเนินการในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) จำนวน 14 โครงการ สำหรับโครงการกองทุนส่งเสริมสวัสดิการผู้สูงอายุและครอบครัวในชุมชน (การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพ) วงเงิน 57.6 ล้านบาท สำนักงบประมาณจะได้พิจารณาตั้งงบประมาณให้ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2536 ตามความจำเป็น (หนังสือสำนักงบประมาณที่ นร 0419/8714 ลงวันที่ 7 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2535) ผลลัพธ์ของนโยบายเบี้ยยังชีพ ด้วยอายุรัฐบาลที่สั้น เบี้ยยังชีพเริ่มดำเนินการในปีงบประมาณ พ.ศ. 2536 ในยุคของนายชวน หลีกภัย ให้เบี้ยยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุที่ยากไร้ หมู่บ้านละ 3-5 คน คนละ 200 บาทต่อเดือน จำนวน 20,000 คน เป็นเวลา 3 เดือนในปีแรก ใช้งบประมาณทั้งสิ้น 12 ล้านบาท ได้รับความสนใจจากบุคคลภายนอกเป็นจำนวนมาก เบี้ยยังชีพได้รับงบประมาณสูงขึ้นในทุกปี มีการเปลี่ยนแปลงวิธีดำเนินการหลายครั้ง เพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับสถานะความเป็นจริงและผู้สูงอายุได้รับประโยชน์สูงสุด (ธิดา ศรีไพพรรณ, ม.ป.ป., หน้า 3) รวมทั้งปรับเพิ่มเบี้ยยังชีพเป็น 300 บาท และ 500 บาทตามลำดับ เพื่อให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจ ต่อมาใน ยุคนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (พ.ศ. 2551) จากข้อมูลย้อนกลับของนโยบายเบี้ยยังชีพที่ดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2536-2551 แบบเลือกจ่าย พบว่าไม่เป็นธรรม คนจนจริงไม่ได้รับ เป็นปัญหาที่ส่งสัญญาณให้ได้รับความสนใจจากสังคมว่าถึงเวลาต้องมีการแก้ไข ลักษณะของนโยบายเบี้ยยังชีพฯ พรรค

ประชาธิปไตยผลักดันให้ทุกคนแบบถ้วนหน้า ตรึงอัตราไว้ที่ 500 บาทต่อเดือน ในชื่อ “โครงการสร้างหลักประกันด้านรายได้แก่ผู้สูงอายุ” ผลลัพธ์ของนโยบาย การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญเป็นจ่ายเบี้ยยังชีพทุกคนแบบถ้วนหน้า มีผลทำให้งบประมาณเบี้ยยังชีพในปี พ.ศ. 2552 เพิ่มขึ้นจากงบประมาณปี พ.ศ. 2551 แบบก้าวกระโดด จำนวนร้อยละ 184 และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องตามโครงสร้างประชากรสังคมผู้สูงอายุ แต่อย่างไรก็ตาม ในปี 2554 พบว่า มีผู้สูงอายุร้อยละ 88.9 ที่ได้รับเงินบำนาญ/บำเหน็จหรือเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุจากรัฐ (วรเวศม์ สุวรรณระดา, 2557, หน้า 3, 105) เบี้ยยังชีพฯ แบบถ้วนหน้าได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของระบบบำนาญภาครัฐ เมื่อรวมกับระบบบำนาญภาครัฐหลายระบบที่มีอยู่ จึงส่งผลให้ระบบบำนาญภาครัฐของประเทศไทยนั้น เป็นระบบถ้วนหน้า ส่วนในยุคของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร(พ.ศ. 2554)ข้อมูลย้อนกลับของนโยบายก่อนหน้าว่าผู้สูงอายุถูกทอดทิ้งจำนวนมาก ประเทศไทยเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุลักษณะของนโยบายเบี้ยยังชีพฯ นางสาวยิ่งลักษณ์สั่งการ (top-down) ให้เบี้ยยังชีพทุกคน อัตราตามขั้นบันได 600-1,000 บาทต่อเดือน ผลลัพธ์ของนโยบาย เบี้ยยังชีพฯ แบบถ้วนหน้า เมื่อผนวกเข้ากับผลงานของรัฐบาลชุดต่าง ๆ ที่แสดงให้เห็นถึงความตั้งใจในการขยายความคุ้มครองทางสังคม อาทิ ประกาศใช้นโยบายการรักษาพยาบาลถ้วนหน้า นโยบายการศึกษาแบบไม่มีค่าใช้จ่าย มีผลทำให้ประเทศไทยประสบความสำเร็จอย่างมากในการขยายความคุ้มครองทางสังคมแบบถ้วนหน้าภายในระยะเวลาไม่กี่ปีที่ผ่านมา (องค์การแรงงานระหว่างประเทศและคณะทำงานร่วมขององค์การสหประชาชาติในประเทศไทย พ.ศ. 2556, 2556, หน้า xii)

2. ปัจจัยที่ส่งผลให้กระบวนการกำหนดนโยบายเบี่ยงชีพผู้สูงอายุในแต่ละยุคมีความแตกต่างกัน

จากผลการวิจัยพบว่า กระบวนการกำหนดนโยบายเบี่ยงชีพผู้สูงอายุในแต่ละยุคมีความแตกต่างกัน เนื่องจากปัจจัยที่ส่งผลต่อกระแสปัญหา กระแสนโยบาย และกระแสการเมือง มีความแตกต่างกัน โดยในยุคนายอานันท์ ปันยารชุน เกิดขึ้นมาจากกลุ่มผลประโยชน์ผลักดันนโยบายสวัสดิการผู้สูงอายุขึ้นเป็นประเด็นนโยบายของรัฐบาลส่วนยุคนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะและยุคนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เกิดขึ้นมาจากพรรคการเมืองใช้เบี่ยงชีพฯเป็นนโยบายหาเสียง จึงมีส่วนช่วยในการกำหนดนโยบายขึ้นเป็นวาระของรัฐบาลได้สำเร็จ เนื่องจากต่อมาใช้เบี่ยงชีพฯเป็นนโยบายของรัฐบาล ดังนั้นใน 2 ยุคนี้ผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายเบี่ยงชีพฯของพรรคการเมืองเพื่อใช้ในการหาเสียง

2.1 ปัจจัยที่ส่งผลทำให้นโยบายเบี่ยงชีพผู้สูงอายุเป็นประเด็นเข้าสู่วาระนโยบาย (agenda setting) สิ่งที่ทำให้เบี่ยงชีพฯกลายเป็นวาระขึ้นมาได้ ก็คือ ปัญหาที่เกิดขึ้นและการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ในยุคของนายอานันท์ มาจากข้าราชการและกลุ่มผลประโยชน์ซึ่งเป็นองค์กรตัวแทนของส่วนราชการ เข้าไปมีส่วนร่วมในเหตุการณ์ทางการเมืองโดยการเข้าพบและยื่นหนังสือถึงนายกรัฐมนตรี (ปิยากร หวังมหาพร, 2546, หน้า 142-143) ส่งผลให้มีการนำเรื่องสวัสดิการผู้สูงอายุมารวมเข้าไปไว้ในเรื่องที่รัฐบาลถือเป็นวาระ ซึ่งแตกต่างจากยุคนายอภิสิทธิ์และยุคนางสาวยิ่งลักษณ์ เป็นเชิงการเมืองล้วน ๆ มาจากแนวนโยบายของพรรคการเมืองและจากข้อมูลสะท้อนกลับว่าเบี่ยงชีพฯที่เลือกง่าย ไม่เป็นธรรมดังผลจากการสัมภาษณ์ ช่วงยุคนายอภิสิทธิ์ “...แนวคิดในการผลักดันนโยบาย พรรคประชาธิปัตย์จะต้องมีสวัสดิการช่วยเหลือคนกลุ่มต่างๆ...” (อดีตนายกรัฐมนตรี, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 1 กันยายน 2559) “...กระบวนการสร้างนโยบาย

สาธารณะเพื่อเสนอต่อรัฐบาลโดยมติของสมัชชาสุขภาพแห่งชาติและมติของสมัชชาผู้สูงอายุระดับชาติในปี 2551-2554 ไม่มีเรื่องเบี่ยงชีพผู้สูงอายุ ฉะนั้นเรื่องนี้เป็นเรื่องเกทับกันของพรรคการเมือง...” (ประธานสมาคมสภาผู้สูงอายุฯ, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 14 กันยายน 2559) “...คุณอภิสิทธิ์อยู่ ๆ เขาก็ให้เลย...” (ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านผู้สูงอายุ กรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 21 กันยายน 2559) และในยุคนางสาวยิ่งลักษณ์ “...ส.ส.ในพื้นที่สะท้อนปัญหานางสาวยิ่งลักษณ์ตัดสินใจเพิ่มเบี่ยงชีพฯให้ผู้สูงอายุก่อน...” (อดีตเลขาธิการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 9 พฤศจิกายน 2559)

2.2 ปัจจัยที่ทำให้รัฐบาลแต่ละยุคเลือกดำเนินมาตรการ (alternative specification) เบี่ยงชีพฯที่แตกต่างกัน ในยุคนายอานันท์ เบี่ยงชีพฯเป็นสวัสดิการแนวทางใหม่ ที่ช่วยลดค่าใช้จ่ายภาครัฐและกระจายบริการให้ผู้สูงอายุได้ทั่วถึงมากขึ้น (กรมกิจการผู้สูงอายุ, ม.ป.บ., หน้า 1) ส่วนในยุคนายอภิสิทธิ์เพื่อแก้ปัญหาคนจนจริงไม่ได้รับ และยุคนางสาวยิ่งลักษณ์เพื่อแก้ปัญหาผู้สูงอายุถูกทอดทิ้ง ดังผลจากการสัมภาษณ์ ยุคนายอานันท์ “...นางสายสุรี จุติกุล รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ในฐานะประธานคณะทำงานฯ เป็นผู้ตัดสินใจ เป็นจุดเปลี่ยนทำให้เกิดนโยบายเบี่ยงชีพฯ...” (ผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติและรองเลขาธิการสมาคมสภาผู้สูงอายุฯ, สัมภาษณ์ทางโทรศัพท์, 11 ตุลาคม 2559)

2.3 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ (policy decision) เบี่ยงชีพฯที่แตกต่างกันทั้ง 3 ยุค พบว่า การตัดสินใจนโยบายเป็นเรื่องของตัวผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย นั่นคือ ฝ่ายการเมือง ได้แก่ นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี ทุกคนรับรู้ได้

ว่าต่อไปรัฐบาลจะดำเนินการอะไร ปัจจัยที่เหมือนกันที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจนโยบายทั้ง 3 ยุค นั้นคือสามารถนำไปปฏิบัติได้โดยไม่ก่อให้เกิดปัญหาด้านงบประมาณ ยุคนายอภิสิทธิ์และยุคนางสาวยิ่งลักษณ์ใช้เป็นนโยบายหาเสียงเลือกตั้งก่อนจะมาเป็นรัฐบาล ดังผลจากการสัมภาษณ์“... เรื่องการตัดสินใจ เป็นเรื่องของตัวผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย นั่นคือ ฝ่ายการเมือง...” (หัวหน้าฝ่ายส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพชีวิต สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 28 กันยายน 2559) ยุคนายอานันท์ “...มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2535 เป็นจุดเปลี่ยนทำให้มีนโยบายผู้สูงอายุ ดังนั้นจึงให้ความสำคัญแก่บุคคลอานันท์...” (ผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ และรองเลขาธิการสมาคมสภาผู้สูงอายุฯ, การสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์, 11 ตุลาคม 2559) ยุคนายอภิสิทธิ์ “...เราออกเป็นนโยบายเร่งด่วน ตัดสินใจใช้อำนาจบริหาร...” (อดีตนายกรัฐมนตรีนายอานันท์, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 1 กันยายน 2559) ยุคนางสาวยิ่งลักษณ์ “...ท่านนายกฯยิ่งลักษณ์เป็นผู้ตัดสินใจ...” (อดีตเลขาธิการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 9 พฤศจิกายน 2559)

สรุปพบว่า กระบวนการกำหนดนโยบายเบี่ยงชีฟผู้สูงอายุในแต่ละยุคมีความแตกต่างกัน ปัจจัยที่ส่งผลทำให้นโยบายเบี่ยงชีฟผู้สูงอายุเป็นประเด็นเข้าสู่วาระนโยบาย ในยุคนายอานันท์มาจากข้าราชการและกลุ่มผลประโยชน์ซึ่งเป็นองค์กรตัวแทนของส่วนราชการ เข้าไปมีส่วนร่วมในเหตุการณ์ทางการเมืองโดยการเข้าพบและยื่นหนังสือถึงนายกรัฐมนตรี ส่งผลให้มีการนำเรื่องสวัสดิการผู้สูงอายุรวมเข้าไปไว้ในเรื่องที่รัฐบาลถือ

เป็นวาระแห่งชาติ ซึ่งแตกต่างจากยุคนายอภิสิทธิ์และยุคนางสาวยิ่งลักษณ์ เป็นเชิงการเมืองล้วน ๆ มาจากแนวนโยบายของพรรคการเมืองและจากข้อมูลสะท้อนกลับจึงมีการตัดสินใจเพิ่มเบี่ยงชีฟฯ ให้ผู้สูงอายุ ปัจจัยที่ทำให้รัฐบาลแต่ละยุคเลือกดำเนินมาตรการ เบี่ยงชีฟฯ ที่แตกต่างกัน ในยุคนายอานันท์ เบี่ยงชีฟฯ เป็นสวัสดิการแนวทางใหม่ที่ช่วยลดค่าใช้จ่ายภาครัฐและกระจายบริการให้ผู้สูงอายุได้ทั่วถึงมากขึ้น ส่วนในยุคนายอภิสิทธิ์เพื่อแก้ปัญหาคนจนจริงไม่ได้รับ และยุคนางสาวยิ่งลักษณ์เพื่อแก้ปัญหาผู้สูงอายุถูกทอดทิ้ง เป็นจุดเปลี่ยนทำให้เกิดนโยบายเบี่ยงชีฟฯ ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจนโยบายเป็นเรื่องของตัวผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย นั่นคือ ฝ่ายการเมือง ได้แก่ นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี ทุกคนรับรู้ได้ว่าต่อไปรัฐบาลจะดำเนินการอะไร ปัจจัยที่เหมือนกันที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจนโยบายทั้ง 3 ยุค นั้นคือสามารถนำไปปฏิบัติได้โดยไม่ก่อให้เกิดปัญหาด้านงบประมาณ เป็นเรื่องของตัวผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย นั่นคือ ฝ่ายการเมือง

3. บทบาทของผู้ผลักดันนโยบายหรือผู้ประกอบการทางนโยบาย (policy entrepreneurs)

พบว่าบุคคลที่แสดงบทบาทผู้ประกอบการทางนโยบายและมีคุณสมบัติของผู้ประกอบการทางนโยบายอย่างน้อยในระดับหนึ่งที่สอดคล้องกับแนวคิดของ Kingdon และ Roberts and King ด้านเจตนาธรรมณ์ (intention) และด้านความพยายาม (action & effort) รวมทั้งด้านภาวะผู้นำ (leadership) คือนายกรัฐมนตรีนายอานันท์ ปันยารชุน นายกรัฐมนตรีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และนายกรัฐมนตรีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ทั้ง 3 คน ผลักดันนโยบายเบี่ยงชีฟฯ ดังนี้ นายอานันท์ มีเจตนาธรรมณ์ทำงานเพื่อประโยชน์ส่วนรวม

ด้านความพยายาม มีนัยของการยินยอมพร้อมใจที่จะทุ่มเททรัพยากรที่มีอยู่ลงไป โดยจัดตั้งคณะทำงานขึ้นมาจัดทำแผนและโครงการสำหรับผู้สูงอายุเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา นายอานันท์ประกาศเน้น “ความโปร่งใส” (“อานันท์ฯ ,” ม.ป.ป.) แสดงให้เห็นภาวะผู้นำ นายอภิสิทธิ์ ด้านเจตนาความตั้งใจในการผลักดันนโยบาย เบี่ยงชีพอยู่บนพื้นฐานอุดมการณ์พรรค ด้านความพยายาม พบว่าเบี่ยงชีพแบบเลือกจ่ายไม่เป็นธรรม คนจนจริงไม่ได้รับ จึงเปลี่ยนเป็นให้ทุกคนแบบถ้วนหน้า ด้านภาวะผู้นำ ตามแนวคิดของ Kingdon และ Roberts and King นายอภิสิทธิ์ เป็นผู้ประกอบการนโยบายใช้เบี่ยงชีพเป็นนโยบายหาเสียงท่ามกลางแรงต้านทานจากนักวิชาการ สื่อมวลชนว่าจะเป็นภาระงบประมาณมหาศาล นอกจากนี้ นายอภิสิทธิ์ในฐานะหัวหน้ารัฐบาลในรัฐบาลผสม (coalitions) ทำหน้าที่เป็นตัวแทนนโยบาย (policy broker) รักษาระดับข้อขัดแย้งทางการเมืองในรัฐบาลผสม ยุคนางสาวยิ่งลักษณ์ ด้านเจตนาความตั้งใจ จากปรัชญาของพรรคเพื่อไทยต้องการลดรายจ่าย เพิ่มรายได้ ยกกระดับคุณภาพชีวิต ด้านความพยายาม พบว่าผู้สูงอายุถูกทอดทิ้งจำนวนมาก ด้านภาวะผู้นำ นางสาวยิ่งลักษณ์เป็นผู้ประกอบการทางนโยบาย สั่งการ (top-down) เพิ่มเบี่ยงชีพให้ผู้สูงอายุก่อนประชาชนกลุ่มเป้าหมายอื่น ๆ อัตราขึ้นบันได ใช้เบี่ยงชีพเป็นนโยบายหาเสียง นางสาวยิ่งลักษณ์ เป็นหัวหน้ารัฐบาลในรัฐบาลผสม (coalitions) ทำหน้าที่เป็นตัวแทนนโยบาย (policy broker) รักษาระดับข้อขัดแย้งทางการเมืองในรัฐบาลผสม

สรุป พบว่าบุคคลที่แสดงบทบาทเป็นผู้ประกอบการทางนโยบายและมีคุณสมบัติของผู้ประกอบการทางนโยบายอย่างน้อยในระดับหนึ่ง ได้แก่ นายกรัฐมนตรี นายอานันท์ ปันยารชุน นายกรัฐมนตรี นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และ

นายกรัฐมนตรี นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ทั้ง 3 คน ผลักดันนโยบายเบี่ยงชีพ โดยนายอานันท์ มีเจตนาธรรมการทำงานเพื่อประโยชน์ส่วนรวม จัดตั้งคณะทำงานขึ้นมาพิจารณา นายอานันท์ประกาศเน้น “ความโปร่งใส” นายอภิสิทธิ์ ด้านเจตนาความตั้งใจ จากปรัชญาของพรรคเพื่อไทย ต้องการลดรายจ่าย เพิ่มรายได้ ยกกระดับคุณภาพชีวิต ด้านความพยายาม พบว่าผู้สูงอายุถูกทอดทิ้งจำนวนมาก ด้านภาวะผู้นำ นางสาวยิ่งลักษณ์สั่งการ (top-down) เพิ่มเบี่ยงชีพให้ผู้สูงอายุก่อนประชาชนกลุ่มเป้าหมายอื่น ๆ อัตราขึ้นบันได ใช้เบี่ยงชีพเป็นนโยบายหาเสียง นางสาวยิ่งลักษณ์ ทำหน้าที่เป็นตัวแทนนโยบาย (policy broker) รักษาระดับข้อขัดแย้งทางการเมืองในรัฐบาลผสม

การอภิปรายผล

1. พัฒนาการของกระบวนการกำหนด

นโยบายเบี่ยงชีพในประเทศไทย

พัฒนาการของนโยบายเบี่ยงชีพทั้ง 3 ยุคเกิดขึ้นมาได้จากเหตุการณ์ทางการเมืองที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล

2. ปัจจัยที่ส่งผลให้กระบวนการกำหนด

นโยบายเบี่ยงชีพผู้สูงอายุในแต่ละยุคมีความแตกต่างกัน

ปัจจัยที่ส่งผลให้กระบวนการกำหนดนโยบายเบี่ยงชีพในแต่ละยุคมีความแตกต่างกัน มาจากกระแสการเมือง กระแสปัญหา และกระแส

นโยบายที่แตกต่างในแต่ละยุค การมาบรรจบกันของ 3 กระแสที่สะท้อนลักษณะเด่นในการกำหนดนโยบายเบี่ยงชีฟ้าและมีผู้ผลักดันนโยบายหรือผู้ประกอบการทางนโยบาย (policy entrepreneurs) ที่พร้อมจะทุ่มเททรัพยากรที่มีอยู่ลงไป คือ นายกรัฐมนตรีอานันท์ ปันยารชุน นายกรัฐมนตรีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และนายกรัฐมนตรีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ผลการศึกษาไม่สามารถขยายงานวิจัยนี้เพื่อรวมพื้นที่อื่นและนวัตกรรมอื่น แต่ได้เปิดงานการวิจารณ์การกำหนดนโยบายเบี่ยงชีฟ้าของ 3 ยุคที่สะท้อนลักษณะเด่น สรุปได้ 3 แบบ ดังนี้

ยุคนายอานันท์ ปันยารชุน นายกรัฐมนตรีที่มาจาก การแต่งตั้งโดยคณะทหาร สมาคมสภาผู้สูงอายุฯ เข้าพบและยื่นหนังสือถึงนายกรัฐมนตรีขอให้รัฐบาลมีนโยบายเพื่อผู้สูงอายุ รัฐบาลจัดตั้งคณะทำงานฯ ขึ้นจัดทำแผนและโครงการสำหรับผู้สูงอายุ เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาประกอบด้วย ข้าราชการเทคโนโลยีสารสนเทศ จึงสะท้อนตัวแบบการกำหนดนโยบายแบบเน้นการวิเคราะห์เชิงเทคนิค (technocratic) ทำให้รัฐบาลมีนโยบายและมาตรการสำหรับผู้สูงอายุระยะยาว และเป็นจุดกำเนิดของเบี่ยงชีฟ้าผู้สูงอายุที่ยากไร้คนละ 200 บาทต่อเดือน เป็นแนวทางใหม่ในการจัดสวัสดิการ โดยมีนายอานันท์ทำหน้าที่เป็นผู้สนับสนุนนโยบาย (policy advocate) ซึ่งการดำเนินการนี้เรียกว่า ผู้ประกอบการนโยบายเชิงเทคนิค (technocratic policy entrepreneur)

ยุคนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรีที่มาจาก การเลือกตั้ง นโยบายเกิดจากข้อมูลย้อนกลับของนโยบายก่อนหน้า (past policy feedback) ที่ดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2536 จนถึงปี พ.ศ. 2551 พบว่า เบี่ยงชีฟ้าที่เลือกจ่ายเฉพาะผู้ที่ยากไร้ ไม่เป็นธรรม ดุสถานะการคลังแล้วตัดสินใจว่า “รับได้” ให้ทุกคนแบบถ้วนหน้า 500 บาทต่อเดือน เป็นการตัดสินใจ

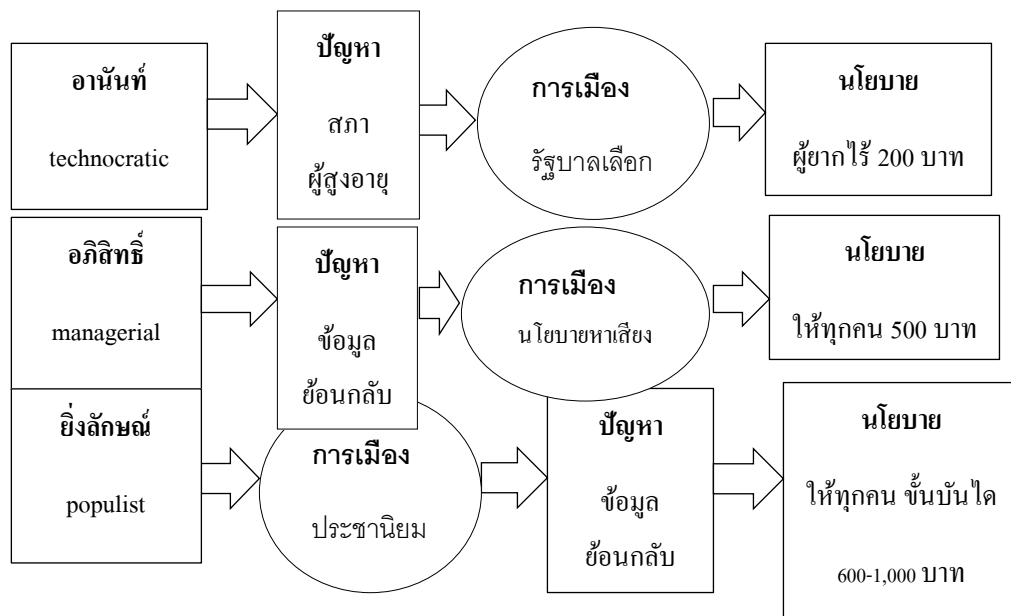
เชิงนโยบายที่เน้นประสิทธิภาพและกระบวนการบริหารจัดการสังคม สะท้อนการกำหนดนโยบายแบบการบริหารจัดการเพื่อแก้ปัญหา (managerial) ซึ่งการดำเนินการนี้เรียกว่า ผู้ประกอบการนโยบายบริหารจัดการ (administrative policy entrepreneur) ใช้เป็นนโยบายหาเสียงและแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติ พร้อมทั้งผลักดันแก้ไขพระราชบัญญัติผู้สูงอายุแห่งชาติ พ.ศ. 2546 เพื่อมารองรับนโยบายของรัฐบาล ในมาตรา 11(11) และผลักดันพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ เพื่อให้ประชาชนออมเงินไว้ใช้ยามชราโดยภาครัฐจ่ายเงินสมทบ

ยุคนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร การเมืองเป็นยุคต่อเนื่องของนโยบายที่เน้นเอาใจประชาชนเพื่อหวังผลการเลือกตั้ง เป็นกลยุทธ์การใช้ประโยชน์จากการมีเบี่ยงชีฟ้าว่า นโยบายเบี่ยงชีฟ้าน่าจะเป็นตัวที่ได้คะแนนเสียงกลับคืนมา นโยบายเกิดจากข้อมูลย้อนกลับของนโยบายก่อนหน้าว่า ผู้สูงอายุถูกทอดทิ้งจำนวนมากนางสาวยิ่งลักษณ์สั่งการ (top-down) ให้เบี่ยงชีฟ้าทุกคนเป็นขั้นบันได 600-1,000 บาทต่อเดือน สะท้อนการกำหนดนโยบายแบบประชานิยม (populist) นางสาวยิ่งลักษณ์ทำหน้าที่เป็นผู้ประกอบการนโยบาย ซึ่งการดำเนินการนี้เรียกว่า ผู้ประกอบการนโยบายทางการเมือง (political policy entrepreneur) ใช้ในการหาเสียงเลือกตั้งและแถลงนโยบายต่อรัฐสภา

กล่าวโดยสรุป ผลการวิจัยครั้งนี้สามารถอธิบายการกำหนดนโยบายเบี่ยงชีฟ้าผู้สูงอายุในประเทศไทยของ 3 ยุค ที่เป็นผลมาจากการมาบรรจบกันของกระแสการเมือง กระแสปัญหา และกระแสนโยบาย และกระบวนการกำหนดนโยบาย ซึ่งประกอบด้วย การกำหนดประเด็นนโยบาย การกำหนดทางเลือกนโยบายและการตัดสินใจนโยบาย

รวมทั้งผู้ที่ทำหน้าที่ผลักดันนโยบายในแต่ละยุค โดยคำนึงถึงปัจจัยรอบด้านและปัจจัยที่มีอิทธิพล

(dominant) ในแต่ละขั้นตอนของการกำหนดนโยบายได้เป็นอย่างดี ดังแสดงในภาพ



ภาพที่ 1 เปรียบเทียบกระบวนการกำหนดนโยบายเบี่ยงชีฟผู้สูงอายุของ 3 ยุค

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. ผลจากการศึกษาชี้ให้เห็นว่า ภาครัฐจะต้องเร่งสร้างระบบบำนาญแห่งชาติ กระตุ้นและประชาสัมพันธ์ให้ได้ผลอย่างจริงจัง เพื่อให้ประชาชนเข้าสู่ระบบบำนาญให้มากที่สุด ซึ่งจะมีส่วนช่วยให้เกิดความมั่นคงทางการเงินการคลังของประเทศ และในอนาคตการใช้เงินจากภาษีประชาชนจ่ายเป็นเบี้ยยังชีพฯ ดังกล่าวจะได้มีส่วนลดลงไป

2. นักวิชาการไทยได้นำตัวแบบ multiple streams ของ Kingdon เป็นนักวิชาการตะวันตก ซึ่งมีบริบทการเมืองแบบประชาธิปไตยมาปรับใช้ในการวิเคราะห์กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะของประเทศไทยที่มีการรัฐประหารบ่อยครั้ง อาจไม่สามารถอธิบายบริบทประเทศไทยได้อย่างชัดเจน แต่เมื่อพิจารณาในภาพรวมแล้ว แนวคิดนี้ยังสามารถวิเคราะห์แก่นหลักของกระบวนการกำหนดนโยบายได้เป็นอย่างดี สรุปผล

การศึกษาว่าปัจจัยกระแสการเมืองมีอำนาจมากที่สุดในการกำหนดนโยบายโดยเฉพาะอย่างยิ่งในขั้นตอนการเข้าสู่วาระนโยบาย

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

เพื่อให้เข้าใจตัวแบบของ Kingdon ในการศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังนี้

1. ผู้วิจัยมีความเห็นอย่างทำทนายว่า ตัวแบบของ Kingdon จะสามารถนำไปศึกษานโยบายสาธารณะด้านการเงิน ด้านการพลังงาน หรือนโยบายสาธารณะในขอบข่ายนโยบาย (policy area) อื่น ๆ ได้หรือไม่ มีข้อดีและข้อจำกัดสำหรับสังคมอย่างไร

2. ควรทำการศึกษาเจาะลึกบทบาทของผู้ผลักดันนโยบายหรือผู้ประกอบการทางนโยบาย (policy entrepreneurs) ในขอบเขตนโยบาย (policy area) อื่น ๆ และ ศึกษาภาคประชาชนว่า

มีบทบาทหรือไม่ อย่างไร

3. ควรทำการศึกษาประชาคมนโยบาย (policy community) เช่น ประชาคมนโยบายใน

ภาคเอกชนที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย
สาธารณะ

เอกสารอ้างอิง

- ปิยากร หวังมหาพร. (2546). *นโยบายผู้สูงอายุของประเทศไทย*. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- องค์การแรงงานระหว่างประเทศและคณะทำงานร่วมขององค์การสหประชาชาติในประเทศไทย พ.ศ. 2556. (2556). *การประเมินการคุ้มครองทางสังคมจากการบริการสุขภาพหรือระดับชาติเพื่อก้าวสู่ฐานการคุ้มครองทางสังคมภายใต้บริบทของประเทศไทย*. ค้นเมื่อ 18 ธันวาคม 2559, จาก http://www.unicef.org/thailand/tha/ILO_TH.pdf
- วรเวศม์ สุวรรณระดา. (2557). *ปฏิรูปบำนาญภาครัฐ. คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สมบัติ อารังธัญวงศ์. (2558). *นโยบายสาธารณะ : แนวคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ* (พิมพ์ครั้งที่ 28). กรุงเทพฯ. สำนักพิมพ์เสมาธรรม.
- ธิดา ศรีไพพรรณ (ม.ป.ป.). *เบี่ยยังชีพ: แนวทางใหม่ในการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ*, เอกสารอัดสำเนา, กรมประชาสงเคราะห์. ม.ป.ท..
- กรมกิจการผู้สูงอายุ, กองส่งเสริมสวัสดิการและคุ้มครองสิทธิผู้สูงอายุ. (ม.ป.ป.). *พัฒนาการดำเนินงานเรื่องเบี่ยยังชีพผู้สูงอายุในประเทศไทย*. เอกสารอัดสำเนา.
- อานันท์ ปันยารชุน. (ม.ป.ป.). *บทบาททางการเมือง*. ค้นเมื่อ 18 กันยายน 2561, จากฐานข้อมูลการเมืองการปกครองสถาบันพระปกเกล้า <http://wiki.kpi.ac.th>
- Anderson, J. E. (1984). *Public Policy-Making* (Third Edition). New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Capella, Ana Claudia N. (2012). *Translating Ideas into Action: The Policy Entrepreneur Role at the Public Policy Process*. Retrieved November 29, 2017, from (PDF) paperroom.ipsa.org/paper_17991
- Dunn, W.N. (1994). *Public Policy Analysis: An Introduction* (Second Edition). Prentice-Hall International, Inc.
- Dye, T. R. (2011). *Understanding Public Policy* (13th. ed.). Pearson Education, Inc.
- Kingdon, J.W. (1995). *Agendas Alternatives and Public Policies* (2nd ed.). New York: HarperCollins College Publishers.
- Stewart, J., Hedge, D.M. and Lester, J.P. (2008). *Public Policy: An Evolutionary Approach* (Third Edition). Thomson Wadsworth.
- Roberts, N. C. and King, P. J. (1991, April). Policy entrepreneurs: Their Activity Structure and Function in the Policy Process. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1, 147-175.