

การก่อตัวของนโยบายสังคมผู้สูงอายุในประเทศไทย: ศึกษากรณี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 The Formation of Aging society Policy in Thailand : A Case Study of the 12th National Economic and Social Development Plan

กนกวรรณ หมั่นแก้ว¹ และ พิชญ์ บุษยบัณฑิต²

Kanokwan Muenkaew and Pit Busayabantoon

บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาถึงปัญหา และกระบวนการ
ผลักดันนโยบายทางการเมือง 2) เพื่อศึกษาถึงบทบาทของเครือข่ายภาคประชาสังคม
ในการผลักดันนโยบาย การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ใช้การวิจัยเอกสาร โดยรวบรวมข้อมูล
จาก เอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง ผลการวิจัยพบว่า กระแสปัญหา คือ โครงสร้าง
ประชากรในช่วงปี พ.ศ. 2489 – 2507 ทำให้ประเทศไทยจะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุในปี

¹ นักศึกษา หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรังสิต

² นักศึกษา หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรังสิต

พ.ศ. 2563 กระแสการเมือง คือ องค์การสหประชาชาติได้ตระหนักถึงปัญหาสังคมผู้สูงอายุที่จะเกิดขึ้นในอนาคต และประกาศให้ปี พ.ศ. 2542 เป็นปีสากลว่าด้วยผู้สูงอายุ กระแสนโยบาย คือ คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันศุกร์ที่ 12 กันยายน 2557 ได้ประกาศให้การลดความเหลื่อมล้ำของสังคม และการสร้างโอกาสการเข้าถึงบริการของรัฐ เพื่อเตรียมความพร้อมเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุเป็นเรื่องเร่งด่วน เพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตและมิงานทำให้เหมาะสมไม่ก่อภาระต่อสังคมในอนาคต เมื่อกระแสปัญหา กระแสนโยบาย และกระแสการเมืองบรรจบกันทำให้เกิดการเปิดของหน้าต่างนโยบาย อันนำไปสู่การก่อตัวของนโยบายสาธารณะภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ดังนี้ 1. การจัดทำแนวทางการพัฒนาขีดความสามารถการแข่งขันของประเทศระยะ 20 ปี ในการเตรียมพร้อมรองรับแนวโน้มจำนวนประชากรสูงอายุที่จะมีเพิ่มมากขึ้นเมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 และ 2. การจัดทำแผนกลยุทธ์ กรมกิจการผู้สูงอายุ พ.ศ. 2560 – 2564

คำสำคัญ: สังคมผู้สูงอายุ, นโยบาย, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12

Abstract

The research aimed at studying 1) problem and process of political policy and 2) the role of civil society in driving policy agenda. This research employed documentary research that collected related documents from academic papers. The research found that the problem of population structure in the years 1946 - 1964 made Thailand into the aging society in the year 2020. The political stream is that the United Nations recognizes the social problems that the elderly will face in the future, and the announcement of the year 1999 is a universal year for the elderly. The policy stream is the policy statement of the General Prayut Chan-o-cha, the Prime Minister, to the National Legislative Assembly. On Friday, September 12, 2557, announced the reduction of social inequality. And the creation of public service access opportunities. To prepare for the elderly society is urgent. To promote quality of life and to have the right job without the burden of society in the future. When problem stream, political stream, and policy stream converge, resulting in the opening of the policy window. This leads to the formation of public policy under the 12th National Economic and Social Development Plan as follows: 1. The development of a 20-year national

competitiveness model in preparation for the aging population. There will be more at the end of the 12th National Economic and Social Development Plans. 2. Strategic Planning Department of Elderly Affairs, 2560 – 2564.

Keywords: aging society, policy, the 12th National Economic and Social Development Plan

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564) ถูกประกาศใช้ในช่วงเวลาของการปฏิรูปประเทศภายใต้สถานการณ์โลกที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เพื่อสร้างสังคมไทยให้เป็นสังคมที่ “มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน” ตามวิสัยทัศน์ประเทศไทย ปี 2558 – 2563 และปรับสภาพของเศรษฐกิจและสังคมยกระดับมาตรฐานการครองชีพให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น หนึ่งในปัญหาที่ถูกบรรจุอยู่ในแผนพัฒนา ฉบับที่ 12 คือ ปัญหาสังคมผู้สูงอายุที่กำลังเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีแนวโน้มจะซ้ำเติมภาวะเศรษฐกิจที่ทุลักทุเลของไทยให้เลวร้ายยิ่งขึ้น โครงสร้างประชากรของกลุ่มเบบี้บูมเมอร์ หรือกลุ่มประชากรที่เกิดในช่วงปี พ.ศ. 2489 – 2507 ยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 จากการมีบุตรพร้อมๆ กันทั้งประเทศ ด้วยนโยบายการเพิ่มจำนวนประชากรเพื่อฟื้นฟูประเทศหลังสงครามที่กลายเป็นค่านิยมในการมีลูก

หลายๆคน กลุ่มเบบี้บูมเมอร์นั้นว่าเป็นประชากรกลุ่มใหญ่ที่สุดของจำนวนประชากรในปัจจุบัน

การเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างประชากรไทยที่จะเข้าสู่สังคมผู้สูงวัยอย่างสมบูรณ์เมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 โดยสัดส่วนผู้สูงอายุที่จะเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 19.8 ของจำนวนประชากรทั้งหมดและมีแนวโน้มอยู่คนเดียวสูงขึ้น ในขณะที่จำนวนประชากรวัยแรงงานได้เริ่มลดลงมาตั้งแต่ปี 2558 เป็นต้นมา เนื่องจากประชากรกลุ่มนี้เริ่มเกษียณอายุส่งผลให้เกิดการขาดแคลนแรงงานในภาวะที่ผลิตภาพแรงงานไทยยังต่ำ เนื่องจากปัญหาคุณภาพแรงงาน ความล่าช้าในการพัฒนาเทคโนโลยี และปัญหาของการบริหารจัดการ จึงจำเป็นต้องวางแผนรับมือกับโครงสร้างประชากรที่กำลังเริ่มเปลี่ยนแปลงไปและยืดเยื้อไปอีกหลายสิบปีข้างหน้า เนื่องจากวิทยาการทางการแพทย์ที่เจริญก้าวหน้าขึ้น ประกอบกับความตื่นตัวด้านสุขภาพทำให้อายุขัยของประชากรในปัจจุบันยืนยาวขึ้น องค์การสหประชาชาติ (UN) ได้นิยามว่า ประเทศใดมีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป เป็นสัดส่วนเกิน 10% หรืออายุ 65 ปีขึ้นไป เกิน 7% ของประชากรทั้งประเทศ ถือว่าประเทศนั้นได้ก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ และจะเป็นสังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์เมื่อสัดส่วนประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปเพิ่มเป็น 20% และอายุ 65 ปีขึ้นไป เพิ่มเป็น 14 %

ประเทศไทยได้นิยามคำว่า “ผู้สูงอายุ” ไว้ใน พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ว่าหมายถึง “ผู้ที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป” การก้าวสู่สังคมของคนสูงวัย สิ่งที่มาเกี่ยวข้องก็คือการที่สังคมต้องรับภาระในการดูแลด้านสวัสดิการต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้าน

สุขภาพ ถึงแม้ว่าวิทยาการทางการแพทย์จะเจริญก้าวหน้ามากขึ้น จนส่งผลให้คนเรามีอายุขัยเฉลี่ยที่ยาวนานขึ้น แต่ก็เป็นเรื่องปกติตามธรรมชาติที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ที่เมื่อวัยเพิ่มขึ้น สิ่งที่จะแปรผกผันกันก็คือสุขภาพที่อ่อนแอและเสื่อมโทรมลง จึงต้องการบริการด้านสาธารณสุขมากขึ้นด้วยซึ่งนับเป็นรายจ่ายจำนวนมากของประเทศที่มีนโยบายรัฐสวัสดิการ และยังประชากรอายุยืนมากเท่าไร ค่าใช้จ่ายก่อนโตส่วนนี้ก็จะยิ่งเป็นภาระระยะยาวมากขึ้นตามไปด้วย

เพื่อให้เห็นกระบวนการผลักดันที่เกิดขึ้นผู้ศึกษาจึงได้เริ่มศึกษาตั้งแต่กระแสปัญหาสังคมผู้สูงอายุเพื่อให้เกิดความเข้าใจในเรื่องเงื่อนไขและความจำเป็นในการบรรจุปัญหาดังกล่าวเข้าไปในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 โดยจากการศึกษาข้อมูลพื้นฐานเบื้องต้นปัญหาด้านประชากรศาสตร์นี้ได้เริ่มมีความตระหนักตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 โดยองค์การสหประชาชาติได้ประกาศให้ในปีนี้เป็นปีสากลว่าด้วยผู้สูงอายุ และรัฐบาลไทยในขณะนั้นยังได้จัดทำปฏิญญาผู้สูงอายุไทย ว่าด้วยการตระหนักถึงศักดิ์ศรีและคุณค่าของผู้สูงอายุซึ่งได้ทำประโยชน์ในฐานะ “ผู้ให้” แก่สังคมมาโดยตลอด ดังนั้นจึงควรได้รับผลในฐานะเป็น “ผู้รับ” จากสังคมด้วย ก็ได้ทำให้เกิดการทบทวนบทบาทรัฐและแนวนโยบายจากกระแสผลักดันของภาคประชาสังคม เช่น แนวความคิดในการที่จะจัดทำสิทธิประกันสุขภาพถ้วนหน้า การปรับเงื่อนไขในการขอรับเบี้ยผู้สูงอายุ การต่ออายุราชการพยายามให้คนเกษียณช้าลง กระตุ้นให้คนไทยมีลูกมากขึ้น เป็นต้น แต่ด้วยปัญหาโครงสร้างทางประชากรที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาที่ไม่สามารถแก้ไขได้ในช่วงระยะเวลาข้ามคืน เนื่องจากมาตรการต่าง ๆ หลายประการ

จำเป็นต้องใช้เวลาในการดำเนินการกว่าจะเห็นผลอย่างเป็นรูปธรรม จึงจะเห็นได้ว่าการระบุไว้ในแผนพัฒนาฯ ตั้งแต่ฉบับที่ 8 – 11 นโยบายและยุทธศาสตร์การวิจัยของชาติ ฉบับที่ 8 และแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ 20 ปี (2545 – 2564) ต่อมาผู้ศึกษาได้ศึกษาถึงกระแสนโยบายและทิศทางการขับเคลื่อนนโยบายในการจัดการแก้ไขปัญหาสังคมผู้สูงอายุของกรมกิจการผู้สูงอายุในปี พ.ศ. 2559 และพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ท้ายที่สุดผู้ศึกษาได้ศึกษาถึงกระแสการเมืองการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมต่อประเด็นปัญหาของสังคมผู้สูงอายุและข้อเสนอแนะต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

ศึกษาถึงปัญหา และกระบวนการผลักดันนโยบายทางการเมือง และ ศึกษาถึงบทบาทของเครือข่ายภาคประชาสังคมในการผลักดันนโยบาย

กรอบแนวคิดการวิจัย

ในการศึกษครั้งนี้ ผู้วิจัยได้นำแนวคิดเรื่องการศึกษาวិเคราะห์การก่อตัวของนโยบายสาธารณะโดยอาศัยตัวแบบหน้าต่างนโยบายมาใช้อธิบาย ปรากฏการณ์การก่อตัวของนโยบายสาธารณะด้านสังคมผู้สูงอายุ ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ผู้วิจัยได้นำแนวคิดตัวแบบหน้าต่างนโยบายของ Kingdon (1984) มาเป็นกรอบในการศึกษา โดยการวิเคราะห์ในประเด็นกระแสปัญหา กระแส

การเมือง กระแสนโยบาย ที่จะผลักดันให้หน้าต่านโยบายเปิดออกเพื่อที่จะรับเอาประเด็นปัญหาไปพัฒนาเป็นวาระนโยบายต่อไป

วิธีการดำเนินการวิจัย

การศึกษาครั้งนี้ใช้รูปแบบการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษาค้นคว้าและเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาสังคมผู้สูงอายุ และการผลักดันปัญหาเข้าสู่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ทั้งหมดที่สามารถหาข้อมูลได้ จากเอกสารชั้นต้น เป็นข้อมูลที่ได้จากแหล่งปฐมภูมิ ได้แก่ เรื่องที่เป็นที่รับรู้โดยทั่วไปจากแหล่งข้อมูลต้นตอของเรื่องนั้นและผู้เกี่ยวข้อง กับเรื่องราวนั้นเป็นผู้รวบรวมขึ้น เช่น เอกสารทางกฎหมาย เอกสารรายงานการประชุม หนังสือราชการ มติคณะรัฐมนตรี รายงานการวิจัยต่าง ๆ บทความ และคำให้สัมภาษณ์ของผู้เกี่ยวข้อง และ เอกสารชั้นรอง ที่ได้จากแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ ได้แก่ เรื่องราวที่ผู้เขียนไม่ได้ประสบเหตุการณ์จริง หรือได้ข้อมูลจากรายงานของผู้สังเกตการณ์ในเหตุการณ์นั้นอีกทอดหนึ่ง เช่น วิจัย ข่าว บทความ บทวิจารณ์ บทความและวิทยานิพนธ์

สรุปผลการวิเคราะห์

ผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ที่ 1 จากการศึกษาพบว่า

กระแสปัญหา ที่ทำให้เกิดการการรปลักตันปัญหาสังคมผู้สูงอายุเข้าสู่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 คือ ผลกระทบจากนโยบายการเพิ่มจำนวนประชากรภายหลังสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 จากตารางต่อมาจะเห็นได้ว่าภายในระยะเวลาเพียง 1 ชั่วโมงคนจำนวนประชากรไทยได้เพิ่มขึ้นเกือบ 8 เท่าของปี พ.ศ. 2453 แต่อย่างไรก็ตามยุคเบบี้บูมเมอร์ของไทยยังเกิดจากพัฒนาการด้านการแพทย์และสาธารณสุขหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยเฉพาะความร่วมมือระหว่างประเทศด้านสุขอนามัย การสร้างภูมิคุ้มกันโรค และ การขจัดเชื้อโรคหลายชนิดซึ่งช่วยลดอัตราการตายของประชากรและลดอัตราการตายของทารกและเด็ก (เดวิด เค ไวแอท,2556, น.565)เมื่อประชากรสูงอายุเพิ่มขึ้นในขณะที่สัดส่วนคนวัยทำงานลดลง หมายความว่าผู้ที่อยู่ในวัยแรงงานต้องรับภาระเลี้ยงดูผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น และจากการคาดการณ์ขององค์การสหประชาชาติพบว่าในปี พ.ศ. 2573ประเทศไทยจะมีอัตราการพึ่งพิงของวัยสูงอายุอยู่ที่ 29.22 (สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์,2559) ในส่วนผู้สูงอายุที่ไม่มีลูกหลานให้พึ่งพิงหรือรายได้ไม่เพียงพอ จำเป็นต้องพึ่งพาตนเองและหารายได้เพื่อเลี้ยงชีพ

ผลสืบเนื่องจากปรากฏการณ์ส่งผลให้ประชากรที่เกิดในช่วงเวลาดังกล่าว กำลังเข้าสู่วัยเกษียณส่งผลกระทบดังนี้ 1 ตลาดแรงงาน จำนวนแรงงานที่อยู่ในภาคเศรษฐกิจรุ่นแรกจะเกษียณอายุในปี 2566 จำนวนแรงงานที่ลดลงจึงอาจเป็นปัญหา

สำคัญที่กำลังจะเกิดขึ้น และปัญหาหลักคือการไม่สามารถหาแรงงานระดับผู้บริหารทดแทนแรงงานที่เกษียณอายุ 2 ความต้องการสวัสดิการทางสังคมจากรัฐเพิ่มขึ้นเนื่องจากผู้สูงอายุไม่มีรายได้ประจำเช่นเดิม ดังนั้นบางส่วนจึงจำเป็นต้องพึ่งเงินช่วยเหลือและสวัสดิการจากรัฐ ส่งผลให้รัฐมีภาระรายจ่ายด้านสวัสดิการสังคมเพิ่มขึ้น 3 เงินออมของประเทศมีแนวโน้มลดลง เพราะผู้สูงอายุจำเป็นต้องนำเงินออมตลอดช่วงวัยทำงานออกมาใช้จ่ายเพื่อการดำรงชีวิตและคนรุ่นหลังมีแนวโน้มการออมเงินน้อยกว่าประชากรในรุ่นก่อน ทำให้เงินออมของประเทศมีแนวโน้มลดลง และจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านรสนิยมการบริโภค/ความต้องการของสินค้าและบริการในสินค้าเพื่อสุขภาพ ของใช้ภายในบ้าน และบริการด้านการท่องเที่ยวเพื่อให้สอดคล้องกับตลาดกลุ่มใหม่

กระแสการเมือง องค์การสหประชาชาติได้จัดประชุมสมัชชาโลกว่าด้วยผู้สูงอายุขึ้น ณ กรุงเวียนนา ประเทศออสเตรีย ในปี พ.ศ. 2525 โดยได้กำหนดแผนปฏิบัติการระยะยาวระหว่างประเทศเกี่ยวกับผู้สูงอายุ พร้อมทั้งได้เชิญชวนให้ประเทศสมาชิกจัดกิจกรรมเพื่อผู้สูงอายุ ในปีพ.ศ. 2534 สมัชชาขององค์การสหประชาชาติได้รับรองสิทธิของผู้สูงอายุในด้านความเป็นอิสระ การมีส่วนร่วม การดูแลเอาใจใส่ ความพึงพอใจในตนเองและศักดิ์ศรีรวม 20 ประการ ในปี พ.ศ. 2541 คณะกรรมาธิการเศรษฐกิจและสังคมภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก องค์การสหประชาชาติ ได้จัดประชุมบรรดาประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิกที่เมืองมาเก๊า ประเทศจีน เพื่อรับรองปฏิญญามาเก๊าและแผนปฏิบัติการเรื่องผู้สูงอายุ

ในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก และในปี พ.ศ. 2542 องค์การสหประชาชาติได้ประกาศให้ปี พ.ศ. 2542 เป็นปีสากลว่าด้วยผู้สูงอายุ สำหรับประเทศไทย ในปี พ.ศ. 2525 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้วันที่ 13 เมษายน ของทุกปี เป็นวัน “ผู้สูงอายุแห่งชาติ” และได้มีการจัดงานวันผู้สูงอายุแห่งชาติตั้งแต่นั้นมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติถึงเรื่องสิทธิของผู้สูงอายุ ในหมวดของสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยและหน้าที่ชนชาวไทย เพื่อให้ผู้สูงอายุได้รับความช่วยเหลือ มีคุณภาพชีวิตที่ดี และพึ่งตนเองได้ ส่งผลให้ในปีเดียวกัน หน่วยงานต่าง ๆ ได้พิจารณากร่างพระราชบัญญัติสวัสดิการ ผู้สูงอายุ และได้มีการจัดทำปฏิญญาผู้สูงอายุในปี 2542 (กองสวัสดิการสงเคราะห์, 2542)

กระแสนโยบาย การจัดทำแผนระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุแห่งชาติ (พ.ศ. 2525 – 2544) การกำหนดนโยบายและมาตรการสำหรับผู้สูงอายุระยะยาว (พ.ศ. 2535 – 2554) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 – 11 ได้กำหนดแนวทางหลักในการพัฒนาและเตรียมพร้อมรับมือสังคมผู้สูงอายุ ในส่วนนโยบายของรัฐบาลนั้น คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 12 กันยายน 2557 ได้ประกาศให้การลดความเหลื่อมล้ำของสังคม และการสร้างโอกาสการเข้าถึงบริการของรัฐ เพื่อเตรียมความพร้อมเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุเป็นเรื่องเร่งด่วน เพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตและมีงานทำที่เหมาะสมไม่ก่อภาระต่อสังคมในอนาคตเป็นความร่วมมือของภาครัฐ เอกชน ชุมชน และครอบครัว รวมทั้งพัฒนาระบบการเงินการคลัง

สำหรับการดูแลผู้สูงอายุ รัฐบาลได้ให้ความสำคัญในการผลักดันประเด็นต่าง ๆ สำหรับผู้สูงอายุ ทั้งการจ้างงาน การขยายอายุการจ้างงานในภาคส่วนต่างๆ และให้ภาคเอกชนร่วมส่งเสริมสนับสนุนดูแลผู้สูงอายุ โดยมีมาตรการจูงใจด้านภาษีและดอกเบี้ย รวมถึงการสร้างหลักประกันรายได้เรื่องการออม มีการบูรณาการทุกภาคส่วนในรูปแบบประชารัฐ โดยยึดหลัก 4 ก. คือ 1. กระแส สร้างกระแสให้ทุกส่วนเห็นความสำคัญของผู้สูงอายุ 2. การปฏิบัติ โดยมอบอำนาจและภารกิจให้ชุมชนร่วมดูแล 3. กลไก ด้วยการประสานการทำงานในระดับพื้นที่ และ 4. กระตุ้น สร้างแรงบันดาลใจให้ผู้สูงอายุสามารถพัฒนาตนเองไปสู่ความสำเร็จ

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้มียุทธศาสตร์กระทรวงฯ พ.ศ. 2555 – 2559 ยุทธศาสตร์ฉบับนี้ให้ความสำคัญกับการที่ประเทศไทยกำลังก้าวสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์ ในปี พ.ศ. 2573 ซึ่งได้กำหนดไว้ในประเด็นยุทธศาสตร์ 1. การผลักดันให้เกิดสังคมสวัสดิการ กลยุทธ์ที่ 1.4 การเตรียมความพร้อมสู่สังคมผู้สูงอายุ โดยมีโครงการที่จะดำเนินการขับเคลื่อนประเทศไทยสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างมีคุณภาพและโครงการตั้งศูนย์การเรียนรู้และพัฒนากระบวนการดูแลผู้สูงอายุ

นอกจากนั้น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้มีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายว่า ควรมีมาตรการส่งเสริมและสนับสนุนการออมส่วนบุคคลได้แก่ ส่งเสริมการทำงานอย่างต่อเนื่องของแรงงานที่มีอายุมากให้สามารถพึ่งพาตนเองได้ ส่งเสริมให้ประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้น สร้างโอกาสทางอาชีพ

ให้กับกลุ่มผู้มีรายได้น้อย และลดรายจ่ายแก่ประชาชน ส่งเสริมการสร้างจิตสำนึกการออม เพิ่มประสิทธิภาพกลไกทางการเงิน ในการจัดทำมาตรการส่งเสริมการออม แตกต่างกันไปตามกลุ่มเป้าหมาย พัฒนาระบบบำนาญภาครัฐ เช่น นโยบายลดหย่อนภาษีด้านการสะสมเงิน สนับสนุนเพิ่มบทบาทสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ (ชมพูนุท พรหมภักดี, 2556)

ทั้งนี้ เมื่อกระแสทั้งสามบรรจบกันทำให้เกิดการเปิดของหน้าต่างนโยบายดังจะเห็นได้จาก ที่ประชุมคณะกรรมการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ (กพข.) โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน เห็นชอบให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำแนวทางการพัฒนาขีดความสามารถการแข่งขันของประเทศระยะ 20 ปี ในการเตรียมพร้อมรองรับแนวโน้มจำนวนประชากรสูงอายุที่จะมีเพิ่มมากขึ้นเมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ในปี 2564 ที่คาดว่าจะมีสัดส่วนผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นอยู่ที่ร้อยละ 20 ของจำนวนประชากรทั้งหมด และเมื่อสิ้นสุดแผนยุทธศาสตร์ชาติปี 2579 จะเพิ่มเป็นร้อยละ 30 ดังนั้นจึงต้องหาแนวทางมารองรับปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคตทั้งด้านสังคม เช่น มาตรการดูแลผู้สูงอายุ และดูแลผู้ประกอบการที่จะมีผลกระทบด้านแรงงาน (ไทยรัฐฉบับพิมพ์, 2560) และ นำไปสู่การจัดทำแผนกลยุทธ์ กรมกิจการผู้สูงอายุ พ.ศ. 2560 – 2564 ในฐานะที่เป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบในเรื่องเกี่ยวกับงานด้านผู้สูงอายุ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อม สถานการณ์และบริบททางสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงโดยอยู่บน

พื้นฐานแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 เป็นการแปรนโยบายไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม (กรมกิจการผู้สูงอายุ, 2560)

ผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ที่ 2 ในการวิเคราะห์ถึงบทบาทภาคประชาสังคมในการผลักดันวาระนโยบาย พบว่า บทบาทของภาคประชาสังคมในการผลักดันนโยบายจากการคาดการณ์ถึงปัญหาที่จะเกิดขึ้น ภาคีสมาชิกสุขภาพภาคกลางจึงได้หยิบยกประเด็น “พลังเครือข่ายของผู้สูงอายุ สร้างสุขสูงวัยสง่างาม” ขึ้นมาพูดคุยกันในเวทีงานสร้างสุขภาคกลาง โดยมีภาคีสมาชิกสุขภาพภาคกลาง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และตะวันตก หน่วยงานและตัวแทนจากภาครัฐรวมทั้ง สสส. เป็นเจ้าภาพร่วม เพื่อระดมความคิดและข้อเสนอแนะต่างๆ ที่จะนำมากำหนดเป็นแนวทางและแผนงานสำหรับรองรับจำนวนผู้สูงอายุที่จะเพิ่มขึ้นในอนาคต และร่วมเสนอแนวทางออกของปัญหานี้โดยเสนอให้มีการจัดตั้งเครือข่ายผู้สูงอายุขึ้นเพื่อให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุด้วยกันได้อย่างทั่วถึง ซึ่งเครือข่ายผู้สูงอายุเปรียบเหมือนตัวเชื่อมประสานของผู้สูงอายุทุกคนจากหน่วยงานต่างๆ โดยเฉพาะหน่วยงานภาครัฐที่ให้การสนับสนุนให้ผู้สูงอายุมีอาชีพเสริมเพื่อเพิ่มรายได้ให้ตนเอง การช่วยเหลือผู้สูงอายุนั้นได้แก่ การส่งเสริมการประกอบอาชีพเสริมของผู้สูงอายุ การจัดตั้งออมทรัพย์ผู้สูงอายุ เป็นต้น

จากการร่วมระดมความเห็นของทุกภาคส่วนและการหยิบขอเสนอแนะของกลุ่มต่างๆ สภาปฏิรูปแห่งชาติได้นำแนวนโยบายดังกล่าวเข้าสู่วาระการปฏิรูปที่ 30 : การปฏิรูประบบเพื่อรองรับสังคมสูงวัย โดยวาระการปฏิรูปและวาระพัฒนาทั้งหมดได้ผ่านความเห็นชอบของสภาปฏิรูปแห่งชาติ และได้นำเสนอไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อ

พิจารณาในประเด็นดังนี้ การปฏิรูประบบเพื่อรองรับสังคมสูงวัยด้านเศรษฐกิจ การปฏิรูประบบเพื่อรองรับสังคมสูงวัยด้านการปรับสภาพแวดล้อม สิ่งอำนวยความสะดวก และบริการสาธารณะที่เอื้อต่อการใช้ชีวิตของผู้สูงอายุ การปฏิรูประบบเพื่อรองรับสังคมสูงวัยด้านสุขภาพ การปฏิรูประบบเพื่อรองรับสังคมสูงวัยด้านสังคม รวมทั้งได้มีข้อเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาดังนี้ การปฏิรูประบบบำนาญแห่งชาติ เพื่อสร้างหลักประกันรายได้และการดำรงชีวิตให้กับผู้สูงวัยและประชากรรุ่นใหม่ การขยายอายุเกษียณและการทำงานต่อเนื่องของประชากรวัยทำงาน การวางแผนชีวิตครอบครัว

ต่อมาในวันที่ 16 มีนาคม 2560 ได้มีการประชุมสมัชชาผู้สูงอายุระดับชาติ ปี 2560 โดยมีหัวข้อการพิจารณา 3 ประเด็น กล่าวคือ การขยายโอกาสในการทำงานของแรงงานผู้สูงอายุนอกระบบเข้าสู่วิสาหกิจชุมชน การขยายอายุการทำงานของแรงงานในสถานประกอบการจากอายุ 55 ปี ถึง 60 ปี และ การสร้างหลักประกันรายได้ยามสูงวัย เพื่อผลักดันประเด็นดังกล่าวให้มีการแปรรูปจากวาระนโยบายไปสู่การปฏิบัติในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12

อภิปรายผล

จากการศึกษาข้อมูลดังกล่าวข้างต้น พบว่ามีความสอดคล้องกับทฤษฎีการก่อตัวของวาระนโยบายสาธารณะตัวแบบหน้าต่างนโยบายโครงสร้างประชากรในช่วงปี พ.ศ. 2489 - 2507 ทำให้ประเทศไทยจะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุในปี พ.ศ. 2563 สิ่งที

สำคัญอย่างมากในการกำหนดนโยบายสาธารณะคือการสร้างความรับรู้และให้ค่านิยมของปัญหาซึ่งได้ถูกหยิบยกขึ้นมาในปี พ.ศ. 2542 โดยองค์การสหประชาชาตินำมาซึ่งการตระหนักและตื่นตัวของทุกภาคส่วนทั้งในบริบทโลก และกระแสภายในประเทศ ทำให้เกิดการใช้อำนาจของรัฐในทางนโยบาย กระบวนการผลักดันนโยบายทางการเมือง โดยทบทวนบทบาทของรัฐและแนวนโยบาย รวมทั้งบทบาทของเครือข่ายภาคประชาสังคมในการมีส่วนร่วมผลักดันนโยบาย เสนอแนะวิธีการรับมือกับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นและการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง แต่ด้วยปัญหาโครงสร้างทางประชากรที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาที่ไม่สามารถแก้ไขได้ในระยะเวลานั้น ดังนั้นเมื่อกระแสปัญหา กระแสนโยบาย และกระแสการเมืองบรรจบกันทำให้เกิดการเปิดของหน้าต่างนโยบาย อันนำไปสู่การก่อตัวของนโยบายสาธารณะภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 และการจัดทำแผนกลยุทธ์ กรมกิจการผู้สูงอายุ พ.ศ. 2560 – 2564 เพื่อใช้เป็นแนวทางร่วมกับแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 ซึ่งเป็นแผนยุทธศาสตร์หลักในการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุ เพื่อรับมือกับปัญหาสังคมผู้สูงอายุของประเทศไทย ข้อค้นพบดังกล่าวเป็นไปตามแนวคิดของ Kingdon (1984) ที่อธิบายว่า การที่ประเด็นปัญหาใดจะเข้าสู่การเป็นวาระนโยบายได้จะต้องเกิดจาก กระแสการเมือง กระแสปัญหา และ กระแสนโยบาย ที่จะต้องเกิดขึ้นในการผลักดันหน้าต่างนโยบายให้เปิดออก และสอดคล้องกับงานวิจัยของ ประสงค์ชัย เศรษฐสุริวิชญ์ (2558) งานวิจัยของ ญัฐวุฒิ จินารัตน์ (2554) ที่ต่าง

พบว่า ประเด็นปัญหาเข้าสู่การเป็นวาระนโยบายได้จากการที่กระแสการเมือง กระแส ปัญหา และ กระแสนโยบายมาบรรจบกัน

ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษา ผู้วิจัยเสนอว่า ในการกำหนดนโยบายรัฐควรมีการรณรงค์ สร้างการตระหนักรู้ถึงผลที่กำลังจะเกิดขึ้นในอนาคตข้างหน้าเมื่อประเทศไทยก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุระดับสุดยอด เพื่อให้ประชาชนนอกเหนือจากกลุ่มผู้สูงอายุ มีส่วนร่วม ในการกำหนดอนาคตของวาระนโยบายเนื่องจากเป็นผู้รับผลกระทบด้วยเช่นกัน และ ในการศึกษาครั้งต่อไป ควรศึกษากรณีประเทศอื่น ๆ ในอาเซียนซึ่งเข้าสู่สังคม ผู้สูงอายุในระยะใกล้เคียงกัน

บรรณานุกรม

กรมกิจการผู้สูงอายุ. (2560). *แผนกลยุทธ์กรมกิจการผู้สูงอายุ พ.ศ. 2560 – 2564*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เทพเพ็ญวานิชย์.

กองสวัสดิการสงเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการ สังคม. (2542). *ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย*. กรุงเทพฯ: กรมประชาสงเคราะห์.

คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของ มนุษย์. (2557). *แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545 – 2564)*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เทพเพ็ญวานิชย์.

คณะกรรมการจัดสมัชชาผู้สูงอายุระดับชาติ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความ
มั่นคงของมนุษย์. (2558). เอกสารหลักและมติสมัชชาผู้สูงอายุระดับชาติ
“สังคมผู้สูงวัย จะสร้างพลังอย่างไรในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน.”

กรุงเทพฯ: กรมกิจการผู้สูงอายุ.

ชมพูนุท พรหมภักดี. (2556). การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของประเทศไทย. กรุงเทพฯ:
สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

ณัฐวุฒิ จินารัตน์. (2554). กระบวนการผลักดันนโยบายสาธารณะ :ศึกษากรณี ร่าง
พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2550. วารสารการจัดการป่าไม้, 5(9), 9-28.

เดวิด เค ไวแอท. (2556). ประวัติศาสตร์ไทย ฉบับสังเขป. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ
: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.

ไทยรัฐ. (2560). บิ๊กตู๋ สั่ง สศช. ตั้งรับสังคมสูงอายุ. เข้าถึงได้จาก
<http://www.thairath.co.th/content/865797>

ประสงค์ชัย เศรษฐสุรวิทย์. (2558). การศึกษาการเข้าสู่วาระนโยบาย: วิเคราะห์ตัว
แบบพหุกระแสและการนำไปใช้. วารสารการเมืองการบริหารและกฎหมาย,
7(3), 301-331.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2559). ร่าง
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. กรุงเทพฯ: สำนักงาน
คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.(2560). แนวทางการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาผู้สูงอายุอย่างบูรณาการ. เข้าถึงได้จาก <http://www.nesdb.go.th>

สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2559). เอกสารประมวลสถิติด้านสังคม. กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2558). วาระปฏิรูปที่ 30 : การปฏิรูประบบเพื่อรองรับสังคมสูงวัย. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

Kingdon, John W. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Glenview, Ill. : Scott, Foresman and Company.