

การไม่ได้รับการพิจารณาในวาระนโยบายของร่างพระราชบัญญัติบำนาญแห่งชาติ
พ.ศ. : การวิเคราะห์เชิงแนวคิดพหุกระแสและพันธมิตรสนับสนุนนโยบาย
**The Exclusion of the Draft National Pension Act B.E. from the Agenda
Setting : An Analysis Based on the Multiple Streams Framework and
Advocacy Coalition Framework**

ปิยากร หวังมหাপพร (Piyakorn Whangmahaporn)

รองศาสตราจารย์ ดร., วิทยาลัยบัณฑิตศึกษาด้านการจัดการ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

Associate Professor, Dr., Graduate College of Management, Sripatum University

E-mail: piyakorn.wh@spu.ac.th

Received: 12 March 2025

Revised: 8 August 2025

Accepted: 14 October 2025

บทคัดย่อ

การไม่ได้รับการพิจารณาในวาระนโยบายของร่างพระราชบัญญัติบำนาญแห่งชาติ พ.ศ. : การวิเคราะห์เชิงแนวคิดพหุกระแสและพันธมิตรสนับสนุนนโยบาย เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยการวิจัยเอกสาร ระหว่างปี พ.ศ. 2551 - 2567 การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิเคราะห์ผ่านแนวคิดพหุกระแส ได้แก่ กระแสนโยบาย กระแสปัญหา และ กระแสการเมือง นูรณาการกับแนวคิดพันธมิตรสนับสนุนนโยบายที่มุ่งเน้นบทบาทของพันธมิตรสนับสนุนนโยบายซึ่งมีความเชื่อร่วมกัน การวิจัยครั้งนี้วิเคราะห์ข้อมูลโดยการตีความจากเอกสาร

ผลการวิจัยพบว่า ร่างพระราชบัญญัติบำนาญแห่งชาติ พ.ศ. ไม่สามารถเข้าสู่วาระการพิจารณาของรัฐบาลได้เนื่องจากกระแสการเมือง เนื่องจากรัฐบาลไม่มีนโยบายเกี่ยวกับรัฐสวัสดิการรวมทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีตัดสินใจรับหรือไม่รับร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน ด้วยเหตุนี้ร่างพระราชบัญญัติบำนาญแห่งชาติ พ.ศ. จึงไม่ได้รับการรับรองจากนายกรัฐมนตรีและตกไป แม้ว่าผู้ประกอบการนโยบาย เช่น ภาคประชาชน พรรคการเมือง นักวิชาการ คณะกรรมการการสวัสดิการสังคม สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีความเชื่อร่วมกันเกี่ยวกับสวัสดิการพื้นฐานแก่ผู้สูงอายุหลังเกษียณได้ใช้ความพยายามในการผลักดันร่างกฎหมายฉบับดังกล่าว แต่ก็ยังไม่ประสบความสำเร็จ

คำสำคัญ: ร่างพระราชบัญญัติบำนาญแห่งชาติ, แนวคิดพหุกระแส, แนวคิดพันธมิตรสนับสนุนนโยบาย

ABSTRACT

The Exclusion of the Draft National Pension Act B.E. from the Agenda Setting: An Analysis based on the Multiple Streams Framework and Advocacy Coalition Framework is a qualitative research study based on document analysis conducted from 2008 to 2024. This research analyzes the situation through the Multiple Streams Framework, which includes policy streams, problem streams, and political streams, integrated with the Advocacy Coalition Framework that focuses on the role of advocacy coalition partners who share common beliefs. The research interprets data from documents.

The research findings indicate that the Draft National Pension Act B.E. could not enter the government's consideration agenda due to political currents. The government did not have a policy on welfare state matters, and the Constitution of the Kingdom of Thailand grants the Prime Minister the power to decide whether to accept or reject financial legislation. As a result, the Draft National Pension Act B.E. was not approved by the Prime Minister and was dropped from the agenda. Although policy advocates, such as civil society, political parties, academics, and the Social Welfare Committee of the House of Representatives, who shared a common belief in basic welfare for retirees, made efforts to push the bill forward, they were still unsuccessful.

Keywords: Draft National Pension Act, Multiple Streams Framework, Advocacy Coalition Framework

บทนำ

ประเทศไทยกำลังก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างรวดเร็ว ข้อมูลจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ (2564) ระบุว่า ในปี พ.ศ. 2563 ประเทศไทยมีประชากรที่มีอายุ 60 ปี ขึ้นไปถึง 12.9 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 19.2 ของประชากรทั้งหมด และคาดว่าในปี พ.ศ. 2573 ตัวเลขนี้จะเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 28 การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรดังกล่าวส่งผลกระทบอย่างสำคัญ โดยเฉพาะต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ อย่างไรก็ตาม ระบบบำนาญในปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมและไม่เพียงพอ ทำให้ผู้สูงอายุจำนวนมากต้องเผชิญกับปัญหาความยากลำบากทางการเงินและการขาดแคลนการสนับสนุนด้านสวัสดิการ

ร่างพระราชบัญญัติบำนาญแห่งชาติ ถูกเสนอขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างระบบบำนาญที่ครอบคลุมและยั่งยืน เช่นเดียวกับในประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งมีระบบบำนาญที่ให้การสนับสนุนผู้สูงอายุอย่างเพียงพอ การสร้างระบบนี้ไม่เพียงช่วยเพิ่มความมั่นคงทางการเงินให้กับผู้สูงอายุ แต่ยังลดภาระของครอบครัวและชุมชน พร้อมสร้างความยั่งยืนทางการคลังของประเทศในระยะยาว ทั้งนี้

ประเทศไทยจำเป็นต้องเพิ่มการลงทุนในระบบบำนาญเป็นร้อยละ 2 ของ GDP เพื่อรับรองคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นสำหรับผู้สูงอายุ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2563)

นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างครอบครัวไทย เช่น การแต่งงานช้าลง มีบุตรน้อยลง หรือไม่มีบุตรเลย รวมถึงจำนวนผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่เพียงลำพังที่เพิ่มขึ้น ทำให้ความช่วยเหลือจากครอบครัวในอนาคตอาจลดลงอย่างมีนัยสำคัญ (กรมกิจการผู้สูงอายุ, 2565) เมื่อรวมกับข้อมูลจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2563) ซึ่งชี้ให้เห็นว่าความเหลื่อมล้ำทางรายได้ในประเทศไทยยังคงอยู่ในระดับสูงถึง 0.45 ยิ่งเน้นย้ำถึงความจำเป็นในการสร้างระบบบำนาญที่เท่าเทียมและยั่งยืน

แม้ว่าร่างพระราชบัญญัติบำนาญแห่งชาติจะมีความสำคัญอย่างยิ่ง แต่กลับไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของรัฐบาลได้ เนื่องจากปัจจัยหลากหลาย เช่น การขาดการสนับสนุนทางการเมือง ความขัดแย้งระหว่างฝ่ายต่าง ๆ และการขาดความตระหนักในความสำคัญของร่างกฎหมายนี้ สิ่งเหล่านี้ส่งผลกระทบโดยตรงต่อผู้สูงอายุที่กำลังรอคอยการเปลี่ยนแปลง

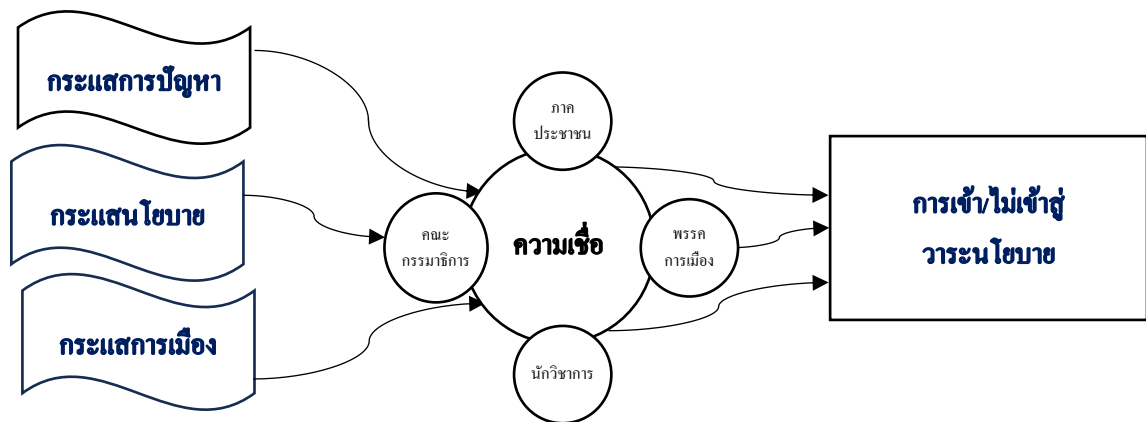
จากการศึกษาที่ผ่านมา พบว่า แนวคิดตัวแบบพหุกระแส (Multiple Streams Framework) ถูกนำมาใช้อธิบายปัจจัยที่ส่งผลต่อการเข้าสู่วาระนโยบายในหลากหลายประเด็น เช่น ภัยพิบัติ การจัดตั้งวิสาหกิจเพื่อสังคม และความเสมอภาคทางเพศ โดยตัวแบบนี้ชี้ให้เห็นว่าการเปิด “หน้าต่างนโยบาย” เกิดขึ้นเมื่อกระแสปัญหา กระแสนโยบาย และกระแสการเมืองมาบรรจบกัน นอกจากนี้ แนวคิดกรอบพันธมิตรสนับสนุนนโยบาย (Advocacy Coalition Framework) ยังมุ่งเน้นการวิเคราะห์บทบาทของความเชื่อและความร่วมมือของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

ดังนั้น งานวิจัยนี้จึงมุ่งวิเคราะห์สาเหตุที่ร่างพระราชบัญญัติบำนาญแห่งชาติไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการพิจารณาได้ โดยผสมผสานการวิเคราะห์ในมิติแนวกว้างผ่านตัวแบบพหุกระแส และมิติแนวลึกผ่านกรอบพันธมิตรสนับสนุนนโยบาย เพื่อให้ได้มุมมองที่ครอบคลุมเกี่ยวกับบทบาทของผู้ประกอบการนโยบายในการผลักดันกฎหมายฉบับนี้

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. วิเคราะห์กระบวนการกำหนดและผลักดันวาระนโยบายของร่างพระราชบัญญัติบำนาญแห่งชาติ พ.ศ. โดยใช้กรอบแนวคิดพหุกระแส
2. เพื่อศึกษาบทบาทของกลุ่มพันธมิตรและการขับเคลื่อนเชิงกลยุทธ์ โดยใช้กรอบแนวคิดเครือข่ายสนับสนุนนโยบาย

กรอบแนวคิดการวิจัย



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย

แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดการเข้าสู่วาระนโยบายและพันธมิตรสนับสนุนนโยบาย

แนวคิดเกี่ยวกับการเข้าสู่วาระนโยบายของ John Kingdon ภายใต้ทฤษฎี Multiple Streams Framework (MSF) หรือ "ตัวแบบพหุกระแส" เป็นหนึ่งในทฤษฎีที่น่าสนใจและมีความสำคัญในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ ทฤษฎีนี้เสนอว่าเหตุการณ์หรือปัญหาที่จะเข้าสู่กระบวนการนโยบายต้องผ่านการเชื่อมโยงระหว่างสามกระแสหลักที่มีความสำคัญต่อการเกิดวาระนโยบาย โดยแต่ละกระแสประกอบด้วยองค์ประกอบที่มีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้ปัญหาหรือประเด็นหนึ่ง ๆ กลายเป็นนโยบายของรัฐบาล (Kingdon, 1984)

กระแสแรกที่ Kingdon กล่าวถึงคือ กระแสปัญหา (Problem Stream) ซึ่งหมายถึงปัญหาหรือประเด็นที่ได้รับการยอมรับจากผู้มีอำนาจตัดสินใจและสาธารณชน อาจเกิดจากวิกฤติหรือเหตุการณ์ที่ทำให้ประชาชนและสื่อมวลชนให้ความสนใจ และเมื่อปัญหาดังกล่าวได้รับการพูดถึงและยอมรับจากสังคม ก็สามารถก้าวเข้าสู่วาระนโยบายได้ โดยกระแสปัญหานี้จะมาจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ เช่น ข้อมูลสถิติ ข่าวสาร หรือการร้องเรียนจากประชาชน

กระแสที่สองคือ กระแสนโยบาย (Policy Stream) ซึ่งเกี่ยวข้องกับแนวคิดและนโยบายที่พัฒนาโดยนักวิจัยหรือผู้เชี่ยวชาญในสาขาต่าง ๆ แนวคิดเหล่านี้ต้องได้รับการพิจารณาและยอมรับจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องว่ามีความเป็นไปได้ในการดำเนินการ กระแสนโยบายจึงเกิดจากการเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาที่ถูกพัฒนาและทดสอบอย่างรอบคอบเพื่อให้สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง

สุดท้ายคือ กระแสการเมือง (Politics Stream) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เช่น การเลือกตั้ง การเปลี่ยนแปลงในรัฐบาล หรือการเคลื่อนไหวของกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง

การเปลี่ยนแปลงในกระแสการเมืองจะสร้างโอกาสในการผลักดันนโยบายที่ได้รับการสนับสนุนจากผู้มีอำนาจและประชาชน

เมื่อทั้งสามกระแสนี้มาบรรจบกันในช่วงเวลาที่เหมาะสม จะเกิดสิ่งที่เรียกว่า “หน้าต่างนโยบาย” (Policy Window) ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่เหมาะสมสำหรับการผลักดันปัญหาหรือประเด็นใด ๆ เข้าสู่กระบวนการนโยบาย โดยหน้าต่างนี้ไม่สามารถทำนายได้อย่างแม่นยำ เนื่องจากขึ้นอยู่กับหลายปัจจัยที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ดังนั้น ผู้ที่ต้องการนำปัญหาเข้าสู่วาระนโยบายจะต้องเตรียมความพร้อมและสังเกตการณ์อย่างใกล้ชิดเพื่อใช้ประโยชน์จากโอกาสที่เกิดขึ้นในเวลาสั้น

ในส่วนของการศึกษากระบวนการนโยบายที่ซับซ้อนแนวคิดเครือข่ายสนับสนุนนโยบายหรือ Advocacy Coalition Framework (ACF) ของ Sabatier and Jenkins-Smith (1993) เป็นอีกหนึ่งแนวคิดที่มีความเกี่ยวข้องและสามารถใช้ร่วมกับ Multiple Streams Framework ได้ โดย ACF เน้นการวิเคราะห์บทบาทของกลุ่มพันธมิตร (Advocacy Coalitions) ที่มีความเชื่อและค่านิยมที่คล้ายคลึงกันในการผลักดันการเปลี่ยนแปลงนโยบาย ซึ่งกลุ่มเหล่านี้อาจประกอบด้วยนักวิชาการ นักการเมือง ข้าราชการ หรือองค์กรภาคประชาสังคม ที่ร่วมมือกันเพื่อส่งเสริมแนวคิดและผลักดันนโยบายตามวิสัยทัศน์ของตนเอง

ภายใน ACF ของ Sabatier and Jenkins-Smith (1993) มีแนวคิดหลักที่สำคัญคือ ความเชื่อที่มีต่อประเด็นหรือปัญหาทางสังคมซึ่งกลุ่มพันธมิตรต่าง ๆ แบ่งปันและร่วมกันผลักดัน โดยความเชื่อเหล่านี้จะถูกแบ่งออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ Core Beliefs (ความเชื่อหลัก) ที่เป็นรากฐานที่ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ง่าย Secondary Beliefs (ความเชื่อรอง) ที่ยืดหยุ่นและสามารถปรับเปลี่ยนตามสถานการณ์ และ Policy Beliefs (ความเชื่อเกี่ยวกับนโยบาย) ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกใช้กลยุทธ์หรือเครื่องมือในการแก้ไขปัญหา

การเปลี่ยนแปลงทางนโยบายในกรอบของ ACF เกิดขึ้นเมื่อกฎพันธมิตรที่มีความเชื่อหลักเดียวกันสามารถรวมตัวกันและผลักดันการเปลี่ยนแปลงในระดับนโยบาย มีการพัฒนาเครือข่ายทางการเมืองเพื่อสนับสนุนประเด็นที่เชื่อมั่นว่าจำเป็นต้องได้รับการแก้ไข ซึ่งมักเกิดขึ้นเมื่อ “หน้าต่างนโยบาย” (Policy Window) เปิดออก ACF มุ่งเน้นที่การวิเคราะห์ในระยะยาวของกระบวนการนโยบาย และเสนอว่ากลุ่มพันธมิตรต่าง ๆ จะมีการดำเนินงานในระยะยาวเพื่อส่งเสริมการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในการกำหนดนโยบาย โดยที่การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้มักจะเกิดขึ้นในระยะยาวเมื่อกฎพันธมิตรสามารถบรรลุผลสำเร็จในการส่งเสริมค่านิยมและวิสัยทัศน์ร่วมกัน (Sabatier and Jenkins-Smith, 1993)

2. Kingdon's Multiple Streams Framework (MSF) และการรวมเข้ากับ Advocacy Coalition Framework (ACF)

การใช้ MSF มาช่วยในการวิเคราะห์จะช่วยเพิ่มความเข้าใจเกี่ยวกับการขับเคลื่อนนโยบายโดยการรวมสามกระแสหลักที่สำคัญ ได้แก่ Problem Stream (กระแสปัญหา) Policy Stream (กระแสนโยบาย) และ Politics Stream (กระแสการเมือง) โดยที่แต่ละกระแสจะมีการทำงานแยกจากกัน แต่สามารถมาบรรจบกันในช่วงเวลาที่ “หน้าต่างนโยบาย” เปิดออก ซึ่งเป็นช่วงที่ทุกอย่างพร้อมสำหรับการเปลี่ยนแปลง

นอกจากนี้ MSF ยังให้ความสำคัญกับกระแสปัญหา (Problem Stream) กระแสนโยบาย (Policy Stream) เชื่อมโยงกับการกระแสการเมือง (Politics Stream) ซึ่งในช่วงเวลานั้นจะเป็นช่วงที่กลุ่มพันธมิตรสามารถผลักดันความเชื่อที่มีเข้าสู่นโยบายที่เป็นรูปธรรมได้ (Kingdon, 1984; Sabatier and Jenkins-Smith, 1993)

ในมุมมองของ ACF กลุ่มพันธมิตรที่มีความเชื่อร่วมกันจะสามารถใช้ความเชื่อเกี่ยวกับนโยบายในการเสนอทางเลือกนโยบายที่ตอบโจทย์และแก้ปัญหาที่มีความสำคัญต่อสังคมโดยเฉพาะ เมื่อกระแสปัญหาที่กลุ่มพันธมิตรให้ความสนใจนั้นมาเชื่อมโยงกับกระแสการเมืองและกระแสนโยบายในช่วงเวลาเดียวกัน ก็จะสามารถสร้างการเปลี่ยนแปลงทางนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งใน ACF และ MSF ความเชื่อและความเห็นร่วมกันในกลุ่มพันธมิตรเป็นกุญแจสำคัญในการขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลง ความเชื่อร่วมกันทำให้เกิดการเชื่อมโยงและการทำงานร่วมกันระหว่างกลุ่มพันธมิตรที่มีความสนใจเดียวกัน โดยจะใช้เครือข่ายที่มีทั้งภายในและภายนอกในการสร้างความร่วมมือที่สามารถสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงที่ต้องการ เมื่อความเชื่อร่วมของกลุ่มพันธมิตรใน ACF ถูกเชื่อมโยงกับการเปิด “หน้าต่างนโยบาย” ใน MSF การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจะสามารถทำให้กลุ่มพันธมิตรมีอำนาจมากขึ้นในการผลักดันประเด็นเข้าสู่การพิจารณาของผู้มีอำนาจ โดยไม่จำเป็นต้องรอการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจของภาครัฐเพียงอย่างเดียว แต่สามารถสร้างเครือข่ายของผู้สนับสนุนและฝ่ายต่าง ๆ ที่พร้อมจะร่วมมือในเวลาที่เหมาะสม

การบูรณาการระหว่าง ACF และ MSF ไม่เพียงแต่ช่วยให้เข้าใจถึงปัจจัยที่มีผลต่อการขับเคลื่อนนโยบายในระยะสั้น แต่ยังช่วยให้เห็นถึงกระบวนการที่สามารถสร้างการเปลี่ยนแปลงในระยะยาวได้ การที่กลุ่มพันธมิตรมีความเชื่อร่วมที่เชื่อมโยงกับการเปิดหน้าต่างนโยบาย และการสร้างเครือข่ายทางการเมืองที่แข็งแกร่งทำให้สามารถผลักดันการเปลี่ยนแปลงที่ยั่งยืนได้ ซึ่งไม่เพียงแต่ตอบโจทย์ปัญหาปัจจุบัน แต่ยังสร้างรากฐานใหม่ที่สามารถส่งผลกระทบต่อพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงทางนโยบายในอนาคตได้ ดังนั้นการบูรณาการ ACF และ MSF ไม่เพียงแต่ช่วยให้เราเข้าใจถึงการขับเคลื่อนนโยบายที่ตอบสนองต่อความเชื่อและความต้องการของกลุ่มพันธมิตรเท่านั้น แต่ยังทำให้เห็นถึงบทบาทของ การเมืองและเครือข่าย ในการผลักดันการเปลี่ยนแปลงที่ตอบสนองต่อความต้องการของสังคมอย่างยั่งยืน

เมื่อรวมแนวคิดของ MSF และ ACF เพื่อศึกษาการเข้าสู่วาระนโยบายเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติบ้านบุญแห่งชาติ ปรากฏกรอบแนวคิดการวิจัย ดังภาพที่ 1

วิธีการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้วิธีการวิจัยจากเอกสาร (Documentary Research) เพื่อศึกษาประเด็นเกี่ยวกับการไม่สามารถเข้าสู่วาระนโยบายของร่างพระราชบัญญัติบ้านบุญแห่งชาติ โดยใช้กรอบแนวคิด Multiple Streams Framework (MSF) ของ John W. Kingdon ร่วมกับ Advocacy Coalition Framework (ACF) ซึ่งพัฒนาโดย Paul Sabatier และ Hank Jenkins-

Smith การวิจัยมีขอบเขตในด้านเนื้อหา โดยมุ่งศึกษากระบวนการและปัจจัยที่ส่งผลต่อการไม่สามารถเข้าสู่ วาระนโยบายของร่างพระราชบัญญัติบำนาญแห่งชาติ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551 - 2567 โดยเน้นการวิเคราะห์ข้อมูล จากแหล่งข้อมูลที่น่าเชื่อถือ

แหล่งข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา เอกสารและข้อมูลที่น่ามาวิจัยประกอบด้วย บทความทางวิชาการ จากฐานข้อมูลในประเทศและต่างประเทศ เช่น Google Scholar, ThaiJo กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง เช่น ราชกิจจานุเบกษา และเอกสารประกอบการประชุม เอกสารทางราชการจากคณะกรรมการ การสวัสดิการสังคม สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และสภาผู้แทนราษฎร งานวิจัย และรายงานจากสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ข้อมูลจากองค์กรภาคประชาสังคม เช่น มูลนิธิ สถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย และเครือข่ายรัฐสวัสดิการเพื่อความเท่าเทียมและเป็นธรรม ข้อมูลจาก สื่อมวลชน เช่น หนังสือพิมพ์และบทวิเคราะห์ที่เกี่ยวข้อง

วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล ข้อมูลที่รวบรวมได้จะถูกวิเคราะห์ด้วยวิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) โดยใช้กรอบแนวคิด MSF และ ACF ในการระบุประเด็นสำคัญ ปัจจัยที่เกี่ยวข้อง และความเชื่อมโยงระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกระบวนการเชิงนโยบาย

ผลการวิจัย

กระแสปัญหา

กระแสปัญหาคือการรับรู้ถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคม ซึ่งอาจเป็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อ ความเป็นอยู่ของประชาชน หรือความไม่สมดุลในระบบสังคม ปัญหานี้จะได้รับการรับรู้และตีความจาก กลุ่มต่าง ๆ เช่น กลุ่มผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ นักวิชาการ องค์กรภาคประชาสังคม และประชาชนทั่วไป ผลการวิจัยในประเด็นกระแสปัญหา มีดังนี้

1. การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร

ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา โครงสร้างประชากรของประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงอย่างมี นัยสำคัญ หนึ่งในปัจจัยที่สำคัญที่สุดคือ จำนวนผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว อันเป็นผลจากความก้าวหน้า ทางการแพทย์และการดูแลสุขภาพที่ดีขึ้น ทำให้ประชากรมีอายุยืนยาวขึ้น ในปี พ.ศ. 2565 ประเทศไทยมี ประชากรตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรของกระทรวงมหาดไทย 66 ล้านคน เป็นประชากรที่มีอายุ 60 ปี ขึ้นไป จำนวน 13 ล้านคนหรือคิดเป็นร้อยละ 19 ของประชากรทั้งหมด (กรมกิจการผู้สูงอายุ, 2565)

ตรงข้ามกับอัตราการเกิดของประชากรในประเทศไทยกลับมีแนวโน้มลดลงอย่างชัดเจน ปัจจัย สำคัญที่ทำให้อัตราการเกิดลดลงคือการเปลี่ยนแปลงในวิถีชีวิตของคนไทยที่มุ่งเน้นไปทางการศึกษาและ การทำงานมากขึ้น การมีครอบครัวเล็กและการวางแผนครอบครัวก็เป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่ทำให้อัตราการเกิด ลดลง ตัวเลขจากการสำรวจสถานการณ์เด็กและสตรีในประเทศไทย ปี พ.ศ. 2562 โดยสำนักงานสถิติ แห่งชาติร่วมมือกับองค์การยูนิเซฟ (UNICEF) ประเทศไทย (สถาบันบัณฑิตบริหารธุรกิจศศินทร์

แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2565) พบว่าอัตราการภาวะเจริญพันธุ์ลดลงเหลือ 1.44 ในขณะที่สถิติสาธารณสุข ปี พ.ศ. 2562 พบอัตราการภาวะเจริญพันธุ์อยู่ที่ระดับ 1.29 การลดลงของภาวะเจริญพันธุ์อย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง จากข้อมูลการสำรวจภาวะการทำงานของประชากรของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549 ถึงปี พ.ศ. 2561 พบว่า โครงสร้างของครัวเรือนที่ “ไร้บุตรหลาน” มีสัดส่วนที่สูงขึ้น โดยปี พ.ศ. 2561 นั้นมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 37.4 ของครัวเรือนทั้งหมด (เพิ่มจากร้อยละ 26.1 ในปี พ.ศ. 2549) ซึ่งคิดเป็นอัตราการเติบโต (growth rate) ที่สูงถึงร้อยละ 43.3

การที่มีผู้สูงอายุมากขึ้นและอัตราการเกิดน้อยลง หมายความว่า จะมีแรงงานน้อยลงและการดูแลผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น ซึ่งส่งผลให้การพัฒนาประเทศในอนาคตต้องเผชิญกับปัญหาในการจัดการทรัพยากรมนุษย์และการดูแลสังคมผู้สูงอายุอย่างยั่งยืน

2. ความยากจนและความไม่มั่นคงทางการเงินของผู้สูงอายุ

ความยากจนและความไม่มั่นคงทางการเงินของผู้สูงอายุถือเป็นปัญหาที่สำคัญและส่งผลกระทบต่อสังคมในหลายประเทศ โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา เมื่อผู้สูงอายุเข้าสู่ช่วงวัยเกษียณ มักประสบกับปัญหาการขาดแคลนรายได้ที่เพียงพอในการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพ สัดส่วนของผู้สูงอายุที่มีอายุ 60 ปี ขึ้นไปและยังคงทำงานเพื่อหารายได้เริ่มมีแนวโน้มลดลง โดยส่วนใหญ่จะอยู่ในภาคนอกระบบ และมีรายได้ค่อนข้างต่ำ ในประเทศไทย พบว่าเพียงร้อยละ 54 ของผู้สูงอายุที่มีเงินออม (กรมกิจการผู้สูงอายุ, 2565, หน้า ๗) ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความท้าทายในเรื่องของการสร้างหลักประกันทางการเงินสำหรับการดำเนินชีวิตหลังเกษียณ สาเหตุหลักที่ก่อให้เกิดปัญหานี้คือการขาดแหล่งรายได้ที่มั่นคง เช่น บำนาญหรือการออมเงินสำหรับวัยเกษียณ ซึ่งทำให้ผู้สูงอายุจำนวนมากต้องเผชิญกับปัญหานี้สิน และในสภาพสังคมที่คนรุ่นใหม่มีแนวโน้มอยู่เป็นโสดและมีบุตรน้อยลง โอกาสที่ผู้สูงอายุจะได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกในครอบครัวก็ลดน้อยลงตามไปด้วย

3. การเพิ่มขึ้นของค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพ

ประเทศไทยเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรอย่างรวดเร็ว โดยหนึ่งในปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ คือการเข้าถึงบริการสุขภาพที่มีมาตรฐานและเหมาะสมกับความต้องการของพวกเขา รัฐบาลไทยได้ดำเนินการโครงการต่าง ๆ เพื่อให้บริการสุขภาพที่ตอบโจทย์สำหรับผู้สูงอายุ เช่น การจัดตั้งศูนย์สุขภาพชุมชนและการส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีเพื่อการดูแลสุขภาพ เช่น การใช้เทคโนโลยีโทรเวช (Telemedicine) ซึ่งช่วยให้ผู้สูงอายุสามารถรับการรักษาจากแพทย์โดยไม่ต้องเดินทางไปยังสถานพยาบาล ข้อมูลจากกระทรวงสาธารณสุข (2563) แสดงให้เห็นว่าการใช้บริการโทรเวชเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 35 ในปี พ.ศ. 2563

อย่างไรก็ตาม การเพิ่มขึ้นของการดูแลสุขภาพและการเข้าถึงบริการสุขภาพที่มีคุณภาพ ส่งผลให้ค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพของผู้สูงอายุเพิ่มสูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ข้อมูลจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ (2564) พบว่า ค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพของผู้สูงอายุไทยเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 45 ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา โดยสาเหตุหลัก

มาจากการเพิ่มขึ้นของค่ารักษาพยาบาล ค่าเวชภัณฑ์ และค่าบริการสุขภาพอื่น ๆ การเข้าถึงบริการสุขภาพที่มีคุณภาพไม่เพียงแต่ช่วยให้ผู้สูงอายุมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น แต่ยังส่งผลให้ค่าใช้จ่ายของครอบครัวสูงขึ้นด้วย รายงานจากกระทรวงสาธารณสุข (2563) ระบุว่า ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อครัวเรือนในการดูแลสุขภาพของผู้สูงอายุอยู่ที่ประมาณ 12,000 บาทต่อปี ซึ่งเป็นภาระทางการเงินที่หนักหน่วงสำหรับหลายครัวเรือนในประเทศไทย

นอกจากนี้ การเพิ่มขึ้นของค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพยังเกี่ยวข้องกับการที่ผู้สูงอายุต้องการการดูแลพิเศษ เช่น การดูแลระยะยาว การฟื้นฟูสมรรถภาพ และการดูแลสุขภาพจิต การศึกษาจากสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (สังคมผู้สูงอายุ, 2020) พบว่า ค่าใช้จ่ายในการดูแลผู้สูงอายุในระยะยาวในประเทศไทยเพิ่มขึ้นเกือบ 5 เท่า จาก 6 หมื่นล้านบาทในปี พ.ศ. 2560 เป็น 3.4 แสนล้านบาทในปี พ.ศ. 2590

4. ความตระหนักรู้และการรับรู้ของสังคม

ในปัจจุบัน ปัญหาผู้สูงอายุได้รับความสนใจและได้รับการตระหนักรู้จากสังคม เนื่องจากหลายประเทศทั่วโลกกำลังก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างรวดเร็ว การเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างประชากรนี้ส่งผลกระทบต่ออย่างกว้างขวางทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสุขภาพ การตระหนักรู้ถึงปัญหาของผู้สูงอายุจะช่วยให้สามารถเตรียมความพร้อมและวางแผนการดูแลได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งไม่เพียงแต่ครอบคลุมถึงการดูแลสุขภาพและการให้บริการทางการแพทย์เท่านั้น แต่ยังรวมถึงการสร้างสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมสำหรับการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุ

การปรับปรุงที่อยู่อาศัยให้สะดวกและปลอดภัย การสร้างชุมชนที่เป็นมิตรและพร้อมสนับสนุนผู้สูงอายุ รวมถึงการส่งเสริมกิจกรรมที่ช่วยให้ผู้สูงอายุสามารถใช้ชีวิตอย่างมีความสุขและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เป็นสิ่งที่ไม่สามารถมองข้ามได้ นอกจากนี้ การสนับสนุนทางการเงินและการจัดการทรัพยากรที่เหมาะสมก็เป็นปัจจัยสำคัญในการรองรับการเพิ่มขึ้นของจำนวนผู้สูงอายุ เพื่อให้สามารถดำเนินชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรีและสามารถพึ่งพาตนเองได้ในระยะยาว

5. ระบบบำนาญที่ยังไม่ครอบคลุม

ปัจจุบัน ระบบสวัสดิการหลังการเกษียณอายุของประเทศไทยยังมีข้อจำกัดและความไม่ครอบคลุมในหลายด้าน โดยมีสวัสดิการ เช่น บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ กองทุนประกันสังคม มาตรา 33 และมาตรา 39 กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และกองทุนการออมแห่งชาติ ซึ่งเป็นระบบที่มอบความช่วยเหลือในบางกลุ่มประชากร แต่แรงงานนอกระบบจำนวนถึง 20.4 ล้านคน กลับไม่ได้รับการดูแลอย่างเต็มที่ โดยมีเพียงการออมภาคสมัครใจที่รัฐจัดให้ผ่านกองทุนประกันสังคมมาตรา 40 ซึ่งมีเพียง 3.5 ล้านคน และกองทุนการออมแห่งชาติ 2.4 ล้านคน ส่วนที่เหลือ 14.5 ล้านคนได้รับเพียงเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเท่านั้น (ทำความเข้าใจให้ปรากฏ, 2564)

กลุ่มที่ไม่ได้รับการคุ้มครองนี้ส่วนใหญ่ทำงานในภาคนอกระบบ ซึ่งมีเพียงส่วนน้อยที่สามารถเข้าร่วมในระบบการออมเพื่อรองรับชีวิตหลังเกษียณ ส่งผลให้ผู้สูงอายุในกลุ่มนี้จะต้องพึ่งพาแค่เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุอย่างเดียว หากไม่มีการออมเงินเพิ่มเติม ซึ่งอาจส่งผลให้ตกอยู่ในภาวะลำบากและขาดการดูแลที่

เหมาะสมหากไม่มีระบบบำนาญแห่งชาติที่จะครอบคลุมทุกกลุ่ม นับเป็นปัญหาที่ต้องเร่งแก้ไขเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของผู้สูงอายุที่ยังไม่ได้รับการคุ้มครองจากระบบสวัสดิการที่มีอยู่ในปัจจุบัน (กรมกิจการผู้สูงอายุ, 2565)

กระแสนโยบาย

แนวคิดและทางเลือกนโยบาย (Policy Ideas and Alternatives) เป็นส่วนหนึ่งของกระแสนโยบาย (Policy Stream) ในกรอบแนวคิดพหุกระแส (Multiple Streams Framework) ของ John Kingdon ซึ่งเน้นการพิจารณาและพัฒนาทางเลือกต่าง ๆ สำหรับการแก้ไขปัญหาที่ระบุในกระแสปัญหา (Problem Stream) แนวคิดนโยบายเกิดจาก 1) บทบาทนักวิชาการ 2) กลุ่มพันธมิตรนโยบาย และ 3) ข้อเสนอแนะและการร่างกฎหมาย (Cairney & Jones, 2016; Kingdon, 1984) ผลการวิจัยพบกระแสนโยบาย ดังนี้

1. บทบาทนักวิชาการ

การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับความจำเป็นในการมีบำนาญแห่งชาติ เพื่อช่วยลดความเหลื่อมล้ำในสังคม และยกระดับคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุในอนาคตได้รับการเสนอแนะผ่านการวิจัยและการวิเคราะห์โดยนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญจากหลายหน่วยงาน โดยมีแนวทางและทางเลือกทางนโยบายที่พัฒนาขึ้นจากการศึกษาเหล่านี้ หนึ่งในนั้นคือการเสนอแหล่งที่มาของเงินทุนในการจ่ายบำนาญ ซึ่งปรากฏในรายงานวิจัยของหลายหน่วยงานที่สำคัญ รายงานเหล่านี้เริ่มต้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2564 และมีสาระสำคัญที่คล้ายคลึงกัน เช่น

1) รายงานจากคณะกรรมการการสวัสดิการสังคม สภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25 ภายใต้การนำของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เรื่อง “แนวทางการเสนอกฎหมายบำนาญพื้นฐานแห่งชาติ” และในปี พ.ศ. 2567 คณะกรรมการการสวัสดิการสังคม สภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 26 ภายใต้การนำของนายเศรษฐา ทวีสิน เสนอบทสรุปผลการพิจารณาการพัฒนาระบบบำนาญพื้นฐานประชาชน โดยทั้งสองฉบับได้เสนอให้แก้ไขพระราชบัญญัติผู้สูงอายุเพื่อให้ประชาชนทุกคนมีสิทธิได้รับบำนาญพื้นฐานจำนวน 3,000 บาทต่อเดือน และให้มีการตั้งกองทุนจากแหล่งเงินที่มาจากงบประมาณภาครัฐ ภาษีสรรพสามิต เงินบริจาค และรายได้จากสลากกินแบ่งรัฐบาล

2) รายงานวิจัยจากนักวิชาการ เช่น การออกแบบระบบบำนาญแห่งชาติและการจัดการนโยบาย โดย วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ (2552) และการศึกษาในประเด็นบำนาญพื้นฐานสำหรับการออกแบบระบบบำนาญแห่งชาติ โดย วรเวชม์ สุวรรณระดา จากวิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2552, 2558) นอกจากนี้ยังมีการวิเคราะห์ช่องว่างทางการคลัง แหล่งรายได้ และความเป็นไปได้ทางเศรษฐศาสตร์การเมืองในการจัดตั้งระบบบำนาญแห่งชาติ โดยคำนึงถึงผลกระทบจากสถานการณ์ COVID-19 ที่มีต่อผู้สูงอายุ จากการศึกษาของ ทิพย์กร จิรจิตติกุลชัย และคณะ (2566) จากคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ รายงานเหล่านี้ได้นำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับระบบบำนาญในต่างประเทศและการออกแบบระบบบำนาญในประเทศไทย รวมถึงแหล่งที่มาของเงินทุนและกลไกการทำงานของระบบ

2. กลุ่มพันธมิตรนโยบาย

2.1 การรวมพลังของกลุ่มพันธมิตรนโยบาย

กลุ่มพันธมิตรนโยบายเป็นกลุ่มหรือบุคคลที่มีบทบาทในการสร้างหรือสนับสนุนนโยบายต่าง ๆ ซึ่งอาจเป็นบุคคลที่มีอำนาจในการตัดสินใจหรือผู้ที่มีอิทธิพลในการสร้างความคิดเชิงนโยบายส่วนใหญ่มีความเชื่อทางการเมืองหรือสังคมที่มาแรงและพยายามส่งเสริมนโยบายที่สอดคล้องกับความเชื่อนั้น ๆ ได้มีการสนับสนุนและเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องให้มีการจัดตั้งระบบบำนาญที่ครอบคลุมและยั่งยืน โดยมีองค์กรหลัก ๆ ที่ผลักดันร่างพระราชบัญญัติร่วมกัน ดังนี้

ตารางที่ 1 กลุ่มพันธมิตรนโยบายและความเชื่อพื้นฐาน

ชื่อผู้แทน/กลุ่ม	แนวคิด/ความเชื่อพื้นฐาน
เครือข่ายรัฐสวัสดิการเพื่อความเท่าเทียมและเป็นธรรม	สวัสดิการถ้วนหน้า แนวคิดรัฐสวัสดิการ
ผู้อำนวยการศูนย์ส่งเสริมความเสมอภาคและความเป็นธรรม	นโยบายสวัสดิการเงินอุดหนุนเด็กเล็กถ้วนหน้า
เครือข่ายสลัมสี่ภาค	ปัญหาคนจนในประเทศนี้ คือการที่ประเทศนี้ไม่มีรัฐสวัสดิการถ้วนหน้า ไม่มีรัฐธรรมนูญที่ให้โอกาสและสิทธิอย่างเสมอภาค
ประธานเครือข่ายผู้ติดเชื้อเอชไอวี/เอดส์ ประเทศไทย	แนวทางการทำงานเรื่องการเข้าถึงการรักษา เพื่อให้ผู้ติดเชื้อฯ ทุกคนทุกกลุ่มได้รับการดูแลรักษาที่รอบด้านอย่างมีมาตรฐาน ทัวถึง และเท่าเทียม
ผู้จัดการศูนย์การดำรงชีวิตอิสระของคนพิการพุทธรณชาติ	การเสริมพลังคนพิการและการขับเคลื่อนสังคม เรื่องความพิการไม่ได้เป็นการสงเคราะห์ แต่เป็นเรื่องสิทธิมนุษยชน
ผู้อำนวยการมูลนิธิเครือข่ายเพื่อนกะเทยเพื่อสิทธิมนุษยชน	พัฒนาคุณภาพชีวิตที่รอบด้านของสาวประเภทสองและคนข้ามเพศในประเทศไทย ภายใต้หลักการสิทธิมนุษยชนผ่านการขับเคลื่อนและผลักดันในเชิงนโยบาย
มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย	ศึกษาวิจัยและรวบรวมความรู้เกี่ยวกับผู้สูงอายุทั้งไทยและต่างประเทศ และส่งเสริมการพัฒนารูปแบบการดำเนินการด้านผู้สูงอายุสำหรับใช้ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุไทย ตลอดจนเผยแพร่ความรู้และวิชาการเกี่ยวกับผู้สูงอายุให้แก่สังคมโดยรวม
มูลนิธิมิตรภาพบำบัด	ผลักดันโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ที่ช่วยให้คนไทยเข้าถึงบริการสาธารณสุขได้อย่างทั่วถึง

ชื่อผู้แทน/กลุ่ม	แนวคิด/ความเชื่อพื้นฐาน
มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ	การทำเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม การสร้างการมีส่วนร่วม การสร้างเครือข่าย การยื่นหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง และการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง กลไกในการส่งเสริมการวิจัย
สภาองค์กรของผู้บริโภค (สภาผู้บริโภค)	เกิดจากการรวมตัวขององค์กรผู้บริโภค ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 46 และตามพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาองค์กรของผู้บริโภค พ.ศ. 2562 มีสถานะองค์กรเป็นนิติบุคคล เป็นตัวแทนผู้บริโภคที่มีความเป็นอิสระ และมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคในทุกด้าน
นักวิชาการ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์	สนใจทำงานวิจัยหลากหลาย เป้าหมายมุ่งเน้นไปที่การกำจัดความทุกข์ยากทางเศรษฐกิจของมนุษย์ และแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำ
คณะกรรมการการสวัสดิการสังคม สภาผู้แทนราษฎร	คณะกรรมการการสวัสดิการสังคม สภาผู้แทนราษฎร มีหน้าที่และอำนาจกระทำการพิจารณา สอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมไม่น้อยกว่าสิทธิขั้นพื้นฐาน การให้บริการด้านสวัสดิการสังคมเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึง โดยเฉพาะผู้ยากไร้ในเมืองและชนบท และผู้ด้อยโอกาสในสังคม
พรรคไทยสร้างไทย	ไทยสร้างไทย เผย นโยบาย “บ้านอายุประชาชน” จ่าย 3,000 ต่อเดือน ผู้สูงวัยมุ่งทำให้สำเร็จ หวังลดภาระลูกหลาน สร้างกำลังซื้อมหาศาล ลดเหลื่อมล้ำ พร้อม หนุน การออมผ่านหน่วยบำนาญ

2.1 การเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคมและพันธมิตร

การเคลื่อนไหวหลัก ๆ ของภาคประชาสังคมในประเด็นบำนาญแห่งชาติ ได้รับการขับเคลื่อนผ่านการประชุมและสัมมนาต่าง ๆ ที่มุ่งเน้นการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และการเสริมสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาและแนวทางแก้ไข ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็นสองช่วงสำคัญ ได้แก่ 1) ช่วงก่อนปี พ.ศ. 2566 และ 2) ช่วงปี พ.ศ. 2566 - ปัจจุบัน ดังนี้

1) ก่อนปี พ.ศ. 2566 โดยในปี พ.ศ. 2557 ได้มีการจัดเสวนาเกี่ยวกับบำนาญแห่งชาติ โดยมูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย ภายใต้การสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ เพื่อสร้างความตระหนักด้านการออมให้แก่ประชาชนก่อนเข้าสู่วัยสูงอายุ และขยายกิจกรรมไปยังเวทีระดับพื้นที่ในต่างจังหวัด โดยการสัมมนาของเครือข่ายศูนย์ประสานงานหลักประกันสุขภาพประชาชน เครือข่ายผู้บริโภค เครือข่ายผู้ติดเชื้อเอชไอวี เครือข่ายคนพิการ เครือข่ายผู้สูงอายุ และสภาองค์กรชุมชน เพื่อเสริมสร้างความเข้าใจในกลุ่มเครือข่ายต่าง ๆ และส่งเสริมการผลักดันให้มีบำนาญ

แห่งชาติ ต่อมาในปี พ.ศ. 2564 มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุ ร่วมกับสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ จัดเวทีเสวนาอีกครั้ง โดยมีภาคราชการ นักวิชาการ และภาคประชาสังคมเข้าร่วมกิจกรรม นอกจากนี้ ยังมีการจัดเสวนาในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2565 โดยมูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนา ร่วมกับมูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติและสำนักงานการวิจัยแห่งชาติ เพื่อเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับระบบบำนาญแห่งชาติ โดยมีตัวแทนจากภาคราชการ พรรคการเมือง ภาคประชาสังคม และนักวิชาการเข้าร่วมในการเสวนา

การประชุมสัมมนาในช่วงแรกมุ่งเน้นการสร้างความรู้เกี่ยวกับบำนาญให้แก่ภาคประชาสังคม เพื่อเตรียมความพร้อมในการขับเคลื่อนกฎหมาย พร้อมทั้งขยายความรู้ไปยังประชาชนและพรรคการเมือง ก่อนการเลือกตั้งในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2566 เพื่อผลักดันให้บำนาญแห่งชาติเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายพรรคการเมือง การสัมมนาในระยะแรกจึงเน้นที่การบูรณาการกองทุนการออมประเภทต่าง ๆ ของไทยให้เป็นระบบเดียวกัน ก่อนที่จะมุ่งเน้นที่ความจำเป็นในการมีระบบบำนาญแห่งชาติเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคม

2) ปี พ.ศ. 2566 - ปัจจุบัน การประชุมสัมมนาในช่วงนี้แบ่งออกเป็นสองช่วงย่อย คือ ก่อนรัฐบาล พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ยุบสภาผู้แทนราษฎร และหลังการยุบสภาผู้แทนราษฎร ภายใต้การนำของรัฐบาล นายเศรษฐา ทวีสิน

2.1) ก่อนการยุบสภาผู้แทนราษฎร รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา มีการจัดประชุมสัมมนาเรื่องบำนาญแห่งชาติในเดือนมกราคม พ.ศ. 2566 และพฤษภาคม พ.ศ. 2566 โดยสภาองค์กรผู้บริโภคร่วมกับภาคีเครือข่ายและนักวิชาการ ซึ่งได้มีตัวแทนจากพรรคการเมืองต่าง ๆ เช่น พรรคเพื่อไทย ประชาธิปัตย์ ก้าวไกล ไทยสร้างไทย และภูมิใจไทย เข้าร่วม เพื่อผลักดันให้พรรคการเมืองบรรจุเรื่องบำนาญแห่งชาติในนโยบายของพรรค

2.2) หลังการยุบสภาผู้แทนราษฎร และภายใต้รัฐบาล นายเศรษฐา ทวีสิน ในช่วงหลังจากการยุบสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 20 มีนาคม พ.ศ. 2566 และการเลือกตั้งในวันที่ 14 พฤษภาคม พ.ศ. 2567 ได้มีการจัดประชุมสัมมนา 3 ครั้ง โดยครั้งแรกในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2566 ที่สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติร่วมกับคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เพื่อผลักดันให้บำนาญแห่งชาติเป็นนโยบายของพรรคการเมือง ซึ่งมีตัวแทนจากภาคราชการ พรรคการเมือง และนักวิชาการเข้าร่วม อีกทั้งมีการจัดเสวนาเกี่ยวกับที่มาของเงินสำหรับการจ่ายบำนาญแห่งชาติในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2566 โดยคณะเศรษฐศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ และในเดือนมกราคม พ.ศ. 2567 โดยสภาผู้บริโภคร่วมกับมูลนิธิเข้าถึงเอดส์ โดยมีเครือข่ายองค์กรผู้บริโภคจากทั้ง 4 ภูมิภาคและเครือข่ายประชาชนเพื่อรัฐสวัสดิการเข้าร่วมกิจกรรม

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2566 จนถึงปัจจุบัน การจัดสัมมนาโดยภาคประชาสังคมเป็นผู้ริเริ่มและมีบทบาทสำคัญในการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับความสำคัญของบ้านบุญแห่งชาติ กลไกการบริหารจัดการ และแหล่งที่มาของเงิน รวมถึงการผลักดันให้พรรคการเมืองบรรจุเรื่องนี้เป็นนโยบายหลักในแผนการเลือกตั้ง

3. ข้อเสนอแนะและการร่างกฎหมาย

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2552 ถึงปัจจุบัน ภาคประชาสังคมได้มีความพยายามในการผลักดันร่างพระราชบัญญัติบ้านบุญแห่งชาติ โดยมีการร่างกฎหมายจำนวน 3 ฉบับ ได้แก่ ในปี พ.ศ. 2552, 2562 และ 2566 โดยในปี พ.ศ. 2562 ยังมีการเสนอร่างกฎหมายจากพรรคการเมืองอีก 5 ฉบับ ได้แก่ พรรคเสรีรวมไทย พรรคประชาชาติ พรรคก้าวไกล พรรคไทยรักธรรม และพรรคประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม ร่างกฎหมายในปี พ.ศ. 2552 และปี พ.ศ. 2562 ไม่ได้รับการรับรองจากนายกรัฐมนตรีในสมัยรัฐบาลของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ตามข้อกำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพ.ศ. 2560 ซึ่งระบุว่ากฎหมายที่เกี่ยวกับการเงินต้องได้รับการรับรองจากนายกรัฐมนตรีก่อนที่จะเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

อย่างไรก็ตาม ร่างพระราชบัญญัติบ้านบุญแห่งชาติฉบับปี พ.ศ. 2566 ขณะนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาของนายกรัฐมนตรีในรัฐบาลของนายเศรษฐา ทวีสิน เมื่อพิจารณาเนื้อหาในร่างกฎหมายทั้งสามฉบับ พบว่ามีสาระสำคัญที่ไม่แตกต่างกัน โดยกำหนดให้มีระบบบ้านบุญแห่งชาติสำหรับบุคคลสัญชาติไทย ที่มีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป รวมถึงการจัดตั้งคณะกรรมการบ้านบุญแห่งชาติ คณะกรรมการบริหารกองทุนบ้านบุญแห่งชาติ และสำนักงานบ้านบุญแห่งชาติ

กระแสการเมือง

กระแสการเมือง (Political Stream) เป็นหนึ่งในสามกระแสหลักในกรอบแนวคิดพหุกระแส (Multiple Streams Framework) ของ John Kingdon ซึ่งเน้นถึงการเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมทางการเมืองที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในการกำหนดนโยบาย กระแสการเมืองเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงในพรรคการเมือง การเลือกตั้ง หรือความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ โดยการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้สามารถเปิดโอกาสหรือสร้างอุปสรรคสำหรับการรับรองและดำเนินการตามแนวคิดนโยบายที่เสนอในกระแสอื่น ๆ โดยเฉพาะกระแสปัญหาและกระแสนโยบาย การเปลี่ยนแปลงในกระแสการเมืองมักเกิดขึ้นจากปัจจัยทางการเมือง เช่น ค่านิยมของผู้บริหาร แนวโน้มของพรรคการเมือง หรือกระแสสาธารณะที่สนับสนุนหรือคัดค้านนโยบายใดนโยบายหนึ่ง (Kingdon, 1984) ผลการวิจัยกระแสการเมือง ดังนี้

1. การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง

พัฒนาการในการเคลื่อนไหวเพื่อผลักดันร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุและบ้านบุญพื้นฐานแห่งชาติ (ฉบับที่) พ.ศ. เกิดขึ้นภายใต้รัฐบาล 3 ชุด ได้แก่ ช่วงแรกในรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (17 ธันวาคม พ.ศ. 2551 - 5 สิงหาคม พ.ศ. 2554) ช่วงที่สองในรัฐบาลของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา

(24 สิงหาคม พ.ศ. 2557 - 9 มิถุนายน พ.ศ. 2562 และ 9 มิถุนายน พ.ศ. 2562 - 22 สิงหาคม พ.ศ. 2566) และช่วงที่สามในรัฐบาลนายเศรษฐา ทวีสิน (22 สิงหาคม พ.ศ. 2566 - ปัจจุบัน)

ความเคลื่อนไหวในช่วงแรก เกิดขึ้นในสภาพการเมืองที่เป็นประชาธิปไตย แม้รัฐบาลไม่มีนโยบายเรื่องบำนาญแห่งชาติ แต่มีนโยบายส่งเสริมการออม ผ่านการตราพระราชบัญญัติการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 เพื่อส่งเสริมการออมเพื่อการดำรงชีพในยามชราแก่ประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างทั่วถึง ทั้งนี้การร่างพระราชบัญญัติจากภาคประชาชนเพื่อยกระดับเบี้ยยังชีพให้เป็นบำนาญถ้วนหน้าไม่สามารถได้รับการเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรี จึงไม่ได้นำเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

ในช่วงที่สอง รัฐบาล พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี ระหว่างการบริหารประเทศเป็นช่วงการแพร่ระบาดของโควิด-19 ทำให้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมที่ดำรงอยู่ชัดเจนยิ่งขึ้น แรงกระตุ้นจากสถานการณ์ดังกล่าวประกอบกับกระแสรัฐสวัสดิการจากการเคลื่อนไหวของคนรุ่นใหม่ ทำให้ภาคประชาชนยื่นร่างพระราชบัญญัติบำนาญแห่งชาติ พ.ศ. พร้อมกับการยื่นร่างกฎหมายจากพรรคการเมือง 4 ฉบับ แต่ร่างกฎหมายเหล่านั้นไม่ผ่านการรับรองจากนายกรัฐมนตรี เนื่องจากรัฐบาลไม่มีนโยบายเกี่ยวกับบำนาญแห่งชาติ ถึงแม้รัฐบาลจะมีการปรับเพิ่มเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นการชั่วคราว แต่ก็ยังคงมุ่งเน้นการสงเคราะห์และไม่ได้แก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำอย่างแท้จริง

ในช่วงที่สาม ภาคประชาชนได้ยื่นร่าง พระราชบัญญัติบำนาญแห่งชาติอีกครั้ง ภายใต้ชื่อ “ร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุและบำนาญพื้นฐานแห่งชาติ (ฉบับที่) พ.ศ.” ซึ่งอยู่ระหว่างการพิจารณาของนายเศรษฐา ทวีสิน

2. บทบาทของพรรคการเมือง

พรรคการเมืองมีบทบาทสำคัญในการผลักดันร่างพระราชบัญญัติบำนาญแห่งชาติในช่วงที่สองของสมัยรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา โดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2565 พรรคการเมืองหลายพรรคได้เสนอร่าง พระราชบัญญัติบำนาญประชาชน โดยเคลื่อนไหวและรณรงค์อย่างจริงจัง หนึ่งในพรรคที่มีบทบาทเด่นคือ พรรคไทยสร้างไทย ซึ่งได้จัดกิจกรรมคาราวานเครือข่ายบำนาญประชาชนที่อำเภอสีคิ้ว จังหวัดนครราชสีมา โดยประชาชนได้ร่วมสมัครเป็นสมาชิกเครือข่ายและสนับสนุนเงินจำนวน 3,000 บาทต่อเดือน เพื่อร่วมกันผลักดันการบังคับใช้ร่างพระราชบัญญัติบำนาญประชาชน

แนวคิดเกี่ยวกับบำนาญแห่งชาติถูกนำมาใช้ในการหาเสียงของพรรคการเมืองหลายพรรคในการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2566 รวมทั้งพรรคไทยสร้างไทยที่เสนอการให้บำนาญประชาชน 3,000 บาทต่อเดือน พรรคก้าวไกลเสนอเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็น 3,000 บาท พรรคเสรีรวมไทยเสนอให้มีบำนาญประชาชน 3,000 บาท และพรรคพลังประชารัฐเสนอเพิ่มเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุภายใต้นโยบายสวัสดิการประชารัฐ โดยมีแนวทางการเพิ่มเบี้ยยังชีพแบบขั้นบันได ตั้งแต่อายุ 60 ปี เพิ่มขึ้นเป็น 3,000 บาทต่อเดือน อายุ 70 ปี เพิ่มขึ้นเป็น 4,000 บาทต่อเดือน และอายุ 80 ปีขึ้นไป เพิ่มขึ้นเป็น 5,000 บาทต่อเดือน นอกจากนี้ พรรคเสมอภาคยังเสนอแนวทางให้มีสวัสดิการประชาชนจำนวน 3,000 บาทต่อเดือนอีกด้วย

3. บทบาทคณะกรรมการการสวัสดิการสังคม สภาผู้แทนราษฎร

บทบาทของคณะกรรมการการสวัสดิการสังคม สภาผู้แทนราษฎร ในช่วงรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เกิดขึ้นในคณะกรรมการชุดที่ 25 ซึ่งมีนางรังสิมา รอดรัศมี เป็นประธาน คณะกรรมการ ได้เสนอรายงาน "แนวทางการเสนอกฎหมายบำนาญพื้นฐานแห่งชาติ" (2564) ในปี พ.ศ. 2565 แต่รายงานดังกล่าวไม่สามารถเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรได้ เนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรมี สมาชิกไม่ครบองค์ประชุม ส่งผลให้รายงานดังกล่าวไม่ได้ถูกเสนอต่อคณะรัฐมนตรีตามขั้นตอน อนึ่ง คณะกรรมการวิสามัญที่ทำการศึกษามีนายนิมิตร เทียนอุดม ตัวแทนภาคประชาสังคมเข้ามาเป็น อนุกรรมการในคณะกรรมการชุดดังกล่าว

ต่อมาในช่วงรัฐบาลนายเศรษฐา ทวีสิน คณะกรรมการชุดที่ 26 ได้ศึกษาต่อจากชุดที่ 25 โดยเสนอรายงานผลการพิจารณาเรื่อง "การพัฒนาระบบบำนาญพื้นฐานประชาชน" ซึ่งมีนายณัฐชา บุญไชย อินสวัสดิ์ เป็นประธานคณะกรรมการ และในคณะกรรมการชุดนี้ก็ได้มีการแต่งตั้งอนุกรรมการหลาย ท่าน อาทิ นายนิมิตร เทียนอุดม ตัวแทนจากภาคประชาชน และทีปกร จิริจิตกุลชัย เลขานุการ คณะกรรมการ นักวิชาการจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดย ทีปกร จิริจิตกุลชัย (2566) ได้นำผลการ ศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์ช่องว่างทางการคลัง แหล่งรายได้ และความเป็นไปได้ทาง เศรษฐศาสตร์การเมืองของการจัดตั้งระบบบำนาญแห่งชาติ ซึ่งได้คำนึงถึงผลกระทบจากการระบาดของ COVID-19 ต่อผู้สูงอายุเป็นส่วนหนึ่งของรายงานการศึกษาของคณะกรรมการ

สุดท้ายในวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2567 ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติเห็นชอบรายงานผล การศึกษาดังกล่าว ถือเป็นอีกก้าวสำคัญในการผลักดันการจัดตั้งระบบบำนาญแห่งชาติในประเทศไทย

สรุป อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

1. สรุปผลการวิจัย

การวิจัยเรื่อง การไม่ได้รับการพิจารณาในวาระนโยบายของร่างพระราชบัญญัติบำนาญแห่งชาติ พ.ศ.การวิเคราะห์เชิงแนวคิดพหุกระแสและเครือข่ายสนับสนุนนโยบาย สรุปผลการวิจัย ดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 สรุปองค์ประกอบของแนวคิดพหุกระแสและเครือข่ายสนับสนุนนโยบายการไม่ได้เข้าสู่วาระ นโยบายของร่างพระราชบัญญัติบำนาญแห่งชาติ พ.ศ.

	องค์ประกอบ	รายละเอียด
แนวคิดพหุ	1. กระแสการเมือง (Politics Stream)	รัฐบาลไม่มีนโยบายบำนาญแห่งชาติ รัฐธรรมนูญกำหนดให้ ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินต้องได้รับการรับรองจาก นายกรัฐมนตรี

	องค์ประกอบ	รายละเอียด
แนวคิดเครือข่ายสนับสนุนนโยบาย	2. กระแสปัญหา (Problem Stream)	ประชากรสูงอายุเพิ่ม อัตราการเกิดลด และปัญหาความไม่มั่นคงทางการเงินของผู้เกษียณอายุ ค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพสูง การตระหนักของสังคม
	3. กระแสนโยบาย (Policy Stream)	มีการประชุมสัมมนาและพัฒนานโยบายเกี่ยวกับระบบบำนาญแห่งชาติอย่างต่อเนื่อง โดยการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม นักวิชาการ พรรคการเมืองและคณะกรรมการการสวัสดิการสังคม สภาผู้แทนราษฎร
	4. ความเชื่อพื้นฐาน (Deep Core Beliefs)	ความเชื่อที่เห็นว่าบำนาญแห่งชาติจะช่วยลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเสมอภาคในสังคม และทำให้ผู้สูงอายุที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป มีคุณภาพชีวิตที่ดีได้ พรรคการเมือง เช่น พรรคไทยสร้างไทย เสนอนโยบายเพิ่มเงินบำนาญ 3,000 บาทต่อเดือน เพื่อสนับสนุนผู้สูงอายุนักวิชาการ เช่น อาจารย์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์สนับสนุนนโยบายสวัสดิการ ภาคประชาสังคม เช่น เครือข่ายรัฐสวัสดิการเพื่อความเท่าเทียมและเป็นธรรม และเครือข่าย หน่วยงานภาครัฐ เช่น คณะกรรมการการสวัสดิการสังคม สภาผู้แทนราษฎร เสนอแนวทางการเพิ่มเบี้ยบำนาญตามอายุ
	5. ความเชื่อเกี่ยวกับนโยบาย (Policy Core Beliefs)	ความเชื่อว่าเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุต้องมีการแก้ไขโดยนโยบายที่เหมาะสมซึ่งก็คือการจัดให้มีบำนาญพื้นฐานให้กับประชาชน
	6. ความเชื่อรอง (Secondary Beliefs)	ความเชื่อในรายละเอียดของนโยบายบำนาญ เช่น การบริหารและกลไกในการจัดการ
	7. การรับมือกับการเปลี่ยนแปลง (Policy Change and Stability)	การนำรายงานของกรรมการการสวัสดิการสังคม สภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25 สมัยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เรื่องแนวทางการเสนอกฎหมายบำนาญพื้นฐานแห่งชาติมาปรับปรุงเป็นร่างพระราชบัญญัติบำนาญแห่งชาติเพื่อต่อรัฐบาลในปี พ.ศ. 2562 และการใช้ความเชื่อของตนสร้างความเข้าใจและการสนับสนุนจากสาธารณชนและพรรคการเมือง

2. อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

2.1 กระแสการเมืองเป็นตัวผลักดันการเข้าสู่วาระนโยบายของร่างพระราชบัญญัติบำนาญแห่งชาติ พ.ศ. เนื่องจากรัฐบาลในขณะนั้นไม่มีนโยบายบำนาญแห่งชาติอย่างชัดเจน โดยอิงความเชื่อหลักที่ว่า “รัฐสงเคราะห์” ยังคงเป็นแนวทางที่เหมาะสม ไม่ใช่ “รัฐสวัสดิการ” ซึ่งถูกมองว่าเป็นภาระงบประมาณที่รัฐบาลไม่สามารถแบกรับได้ ความเชื่อนี้สะท้อนจากท่าทีของรัฐบาลไทยในหลายช่วงเวลา เช่น รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ที่มีแนวทางว่า “คนต้องออม” รัฐจะช่วยเหลือเฉพาะบางส่วนผ่านกองทุนการออมแห่งชาติ ในรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ที่เน้นการสงเคราะห์ผู้สูงอายุและกลุ่มเปราะบาง ผ่านการจัดสวัสดิการแบบจำกัด นโยบายในลักษณะนี้อาจสะท้อนถึงความขัดแย้งทางค่านิยมระหว่างรูปแบบการปกครองแบบสวัสดิการของรัฐและแนวทางดั้งเดิม ซึ่งเป็นผลมาจากการผสมผสานระหว่างระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยและราชการ การไม่รับร่างพระราชบัญญัติบำนาญแห่งชาติอาจสะท้อนลักษณะของประเทศที่ยังอยู่ในขั้นตอนการพัฒนา โดยตามแนวคิดของ Riggs (1964) เรื่อง “ความขัดแย้งของวัฒนธรรมและค่านิยม” ซึ่งแสดงถึงความปะทะกันระหว่างแนวคิดดั้งเดิมกับแนวคิดสมัยใหม่ที่ยังไม่สามารถปรับเข้าหากันได้ ในกรณีนี้การไม่รับร่างกฎหมายนี้อาจเป็นผลมาจากการต่อต้านที่มาจากกลุ่มผลประโยชน์เฉพาะที่ได้รับผลกระทบจากการปรับโครงสร้างงบประมาณ หรือการขาดความยืดหยุ่นในการปรับตัวเข้ากับสถานการณ์ใหม่ ๆ อย่างไรก็ตาม การไม่สามารถเข้าสู่วาระนโยบายได้เป็นบทเรียนสำคัญสำหรับผู้ประกอบการนโยบายในการสร้างความเข้าใจและการสนับสนุนจากสาธารณชน รวมถึงการผลักดันให้พรรคการเมืองต่าง ๆ บรรจุนโยบายบำนาญแห่งชาติเป็นหนึ่งในแนวทางที่สำคัญ เพื่อทำให้เกิดการรับรู้ในประโยชน์ของระบบบำนาญพื้นฐานและผลักดันให้ประชาชนเลือกพรรคการเมืองที่มีแนวทางดังกล่าว

2.2 ปัญหาที่มาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และ 2560 ที่กำหนดว่า การเสนอกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงินจะต้องได้รับการรับรองจากนายกรัฐมนตรีก่อน ทำให้การตัดสินใจเรื่องการเสนอกฎหมายเป็นเรื่องที่อยู่ในมือของบุคคลเดียว เมื่อผู้นำรัฐบาลไม่เห็นด้วยกับร่างกฎหมายก็จะไม่มีการรับรอง ทำให้กฎหมายถูกปิดตกไป ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงรัฐธรรมนูญในประเด็นนี้ โดยมอบอำนาจในการตัดสินใจให้แก่สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน เพื่อเพิ่มความโปร่งใสและความเป็นธรรมในการพิจารณากฎหมายที่มีผลกระทบสำคัญต่อชีวิตของประชาชน

2.3 การทำงานร่วมกันระหว่างพันธมิตรที่มีความเชื่อมโยงกันมีบทบาทสำคัญในการสร้างพลังผลักดันนโยบาย การร่วมมือระหว่างนักการเมืองในคณะกรรมการการสวัสดิการสังคม สภาผู้แทนราษฎร ที่สนับสนุนแนวทางบำนาญ นักวิชาการที่เชี่ยวชาญในนโยบายสวัสดิการ และภาคประชาสังคมที่มีความมุ่งหวังในการลดความเหลื่อมล้ำและเสมอภาค เป็นการสร้างเครือข่ายนโยบายที่แข็งแกร่ง ซึ่งมีศักยภาพในการผลักดันนโยบายสาธารณะให้ได้รับการพิจารณาจากรัฐบาล ในการนี้ควรมีการเสริมสร้างกลไกการ

เชื่อมโยงทางนโยบายที่ทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพระหว่างกลุ่มที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจนโยบาย
ทั้งจากนักการเมือง นักวิชาการ และภาคประชาสังคม

2.4 แนวคิดพหุกระแสและเครือข่ายสนับสนุนนโยบายสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการ
วิเคราะห์กระบวนการเปลี่ยนแปลงนโยบาย ผ่านการทำงานร่วมกันของผู้ประกอบการนโยบายที่มีความเชื่อ
และมุมมองตรงกันในการผลักดันร่างพระราชบัญญัติบ้านาญแห่งชาติให้เข้าสู่วาระนโยบาย ถึงแม้ร่าง
กฎหมายดังกล่าวยังไม่สามารถเข้าสู่วาระนโยบายได้ แต่การทำงานร่วมกันในรูปแบบนี้ก็สามารถสร้างแรง
กระเพื่อมที่สำคัญในการสนับสนุนการตัดสินใจของผู้มีอำนาจ

2.5 การรับมือกับความเปลี่ยนแปลงเป็นสิ่งสำคัญ โดยการนำรายงานของคณะกรรมการการ
สวัสดิการสังคม สภาผู้แทนราษฎร จากชุดที่ 25 มาปรับปรุงเป็นร่างพระราชบัญญัติบ้านาญแห่งชาติในปี
พ.ศ. 2562 และการใช้องค์ความรู้และความเชื่อของผู้ประกอบการนโยบายในการสร้างความเข้าใจให้กับ
สาธารณชนและพรรคการเมืองเป็นการแสดงถึงการปรับตัวเข้ากับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป การพัฒนา
และปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติบ้านาญแห่งชาติให้เหมาะสมกับความต้องการของสังคมที่มีการ
เปลี่ยนแปลง เป็นการรับมือกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น

2.6 การเสนอร่างพระราชบัญญัติบ้านาญแห่งชาติโดยภาคประชาชนถือเป็นการมีส่วนร่วมที่
สำคัญในการกำหนดนโยบายที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตของประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชนในการ
เสนอกฎหมายทำให้เกิดการสร้างควมรับผิดชอบทางการเมืองและการตัดสินใจที่เปิดกว้างและโปร่งใส
มากขึ้น นอกจากนี้ยังส่งเสริมให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในประเด็นที่สำคัญผ่านการมีส่วน
ร่วมในการสร้างนโยบายต่าง ๆ

3. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

3.1 การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเอกสาร การวิจัยครั้งต่อไปควรมีการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องกับการ
เข้าสู่วาระนโยบายบ้านาญแห่งชาติเพื่อให้ได้มุมมองต่อประเด็นต่าง ๆ เพิ่มเติมขึ้น

3.2 การวิจัยครั้งนี้กำหนดขอบเขตการศึกษาถึงสมัย นายเศรษฐา ทวีสิน เป็นนายกรัฐมนตรี
ในการวิจัยครั้งต่อไปควรศึกษาการผลักดันนโยบายต่อจากรัฐบาลชุดนี้

องค์ความรู้ที่ได้รับจากการวิจัย

1. การบูรณาการกรอบแนวคิด MSF และ ACF ในการวิเคราะห์นโยบาย การวิจัยแสดงให้เห็นถึง
ความเชื่อมโยงระหว่าง กระแสปัญหา กระแสนโยบาย และ กระแสการเมือง ตามกรอบ MSF กับบทบาท
ของกลุ่มพันธมิตรเชิงนโยบายในกรอบ ACF ในการอธิบายปัจจัยที่ทำให้ร่างพระราชบัญญัติบ้านาญ
แห่งชาติไม่สามารถเข้าสู่วาระนโยบายได้

2. บทบาทของกลุ่มพันธมิตรเชิงนโยบายและความเชื่อร่วม องค์ความรู้ใหม่เกี่ยวกับวิธีที่ความเชื่อ
และค่านิยมของกลุ่มพันธมิตรเชิงนโยบายส่งผลต่อกระบวนการผลักดันร่างพระราชบัญญัติ และความเชื่อที่

ไม่สอดคล้องระหว่างกลุ่มต่าง ๆ อาจก่อให้เกิดความล้มเหลวในการสร้างนันทมติและอาจขัดขวางกระบวนการนโยบายได้

3. การวิจัยได้ระบุปัจจัยเชิงโครงสร้าง เช่น ความไม่ต่อเนื่องในนโยบายของรัฐบาล การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง และระบบราชการที่ซับซ้อน เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการเข้าสู่วาระนโยบายของร่างพระราชบัญญัติ

4. ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่าความไม่สอดคล้องระหว่างกลุ่มการเมืองและรัฐบาล การไม่มีนโยบายรัฐสวัสดิการเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ร่างพระราชบัญญัติบำนาญแห่งชาติไม่สามารถเข้าสู่วาระนโยบายได้

5. การมีกลยุทธ์ในการสร้างนันทมติระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เช่น การใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์ การสร้างพันธมิตรสนับสนุน และการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนอาจทำให้การผลักดันนโยบายไม่ประสบความสำเร็จด้วยข้อจำกัดที่เกิดจากปัจจัยการเมืองเป็นสำคัญ

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กรมกิจการผู้สูงอายุ. (2565). รายงานสถานการณ์ผู้สูงอายุไทย 2565. กรุงเทพฯ: อัมรินทร์ คอร์เปอเรชั่นส์.

กระทรวงสาธารณสุข. (2563). รายงานการใช้บริการโทรเวชในประเทศไทย. วันที่ค้นข้อมูล 11 กรกฎาคม

2567, เข้าถึงได้จาก <https://tmc.or.th/index.php/News/News-and-Activities/Telemedicine>

กระทรวงสาธารณสุข. (2563). รายงานค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพของครัวเรือนในประเทศไทย. วันที่ค้นข้อมูล 19

กรกฎาคม 2567, เข้าถึงได้จาก <https://ihppthaigov.net/sa22/publication/download/>

fl_1700627367561.pdf

คณะกรรมการสวัสดิการสังคม. (2564). แนวทางการเสนอกฎหมายบำนาญพื้นฐานแห่งชาติ. วันที่ค้น

ข้อมูล 16 กรกฎาคม 2567, เข้าถึงได้จาก <https://dl.parliament.go.th/backoffice/viewer2300/web/viewer.php>

ทีปกร จิริฐิตกุลชัย. (2566). จรินทร์ 'ยัน ไม่ปรับเกณฑ์จ่าย 'เบี้ยผู้สูงอายุ'- 'นักวิชาการ' มองรัฐไม่กล้าเก็บภาษี

คนรวย. วันที่ค้นข้อมูล 12 กรกฎาคม 2566, เข้าถึงได้จาก [https://www.isranews.org/article/](https://www.isranews.org/article/isranews-scoop/121050-gov- government-pension-VS-old-age-allowance-10-year-report.html)

isranews-scoop/121050-gov- government-pension-VS-old-age-allowance-10-year-report.html

ทำความเข้าใจปราชญ์. (2564). เปิดตัวเลขเงินออมหลังเกษียณ 2.8-4 ล้านถึงจะอยู่รอด - ระบบบำนาญไทย

อันดับ 52 จาก 70 ประเทศ. วันที่ค้นข้อมูล 16 กรกฎาคม 2567, เข้าถึงได้จาก

<https://www.tcijthai.com/news/2021/3/scoop/11465>

วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์. (2552). การออกแบบระบบบำนาญแห่งชาติ นโยบายและการจัดการ. วันที่ค้นข้อมูล

16 กรกฎาคม 2567, เข้าถึงได้จาก <https://tdri.or.th/wp-content/uploads/2013/04/d2010018.pdf>

วรเวศม์ สุวรรณระดา. (2552). *บำนาญพื้นฐานเพื่อการออกแบบระบบบำนาญแห่งชาติ (ระยะที่ 1)*. กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วรเวศม์ สุวรรณระดา. (2558). *โครงการวิจัย ประเด็นบำนาญพื้นฐานเพื่อการออกแบบระบบบำนาญแห่งชาติ*. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สถาบันบัณฑิตบริหารธุรกิจศศินทร์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2565). *อนาคตประชากรไทย: ในวันที่การตายมากกว่าการเกิด*. วันที่ค้นข้อมูล 9 กรกฎาคม 2565, เข้าถึงได้จาก <https://www.chula.ac.th/highlight/79067/>

สังคมผู้สูงอายุ. (2020). *ค่าใช้จ่ายในการดูแลระยะยาวของผู้สูงอายุ*. วันที่ค้นข้อมูล 10 กรกฎาคม 2565, เข้าถึงได้จาก <https://elderlysociety.com/aging-financial/>

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2563). *รายงานความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ในประเทศไทย*. วันที่ค้นข้อมูล 10 กรกฎาคม 2565, เข้าถึงได้จาก https://www.nesdc.go.th/ewt_w3c/ewt_dl_link.php?filename=social&nid=10855

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2564). *รายงานสถิติประชากรประเทศไทย*. วันที่ค้นข้อมูล 11 กรกฎาคม 2567, เข้าถึงได้จาก https://www.nso.go.th/nsoweb/nso/survey_detail/iM

ภาษาอังกฤษ

Cairney, P., & Jones, M. D. (2016). Kingdon's Multiple Streams Approach: What Is the Empirical Impact of This Universal Theory?. *Policy Studies Journal*, 44(1), 37-58.

Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown.

Riggs, F. W. (1964). *Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society*. Boston, Massachusetts: Houghton Mifflin.

Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, Colorado: Westview Press.