

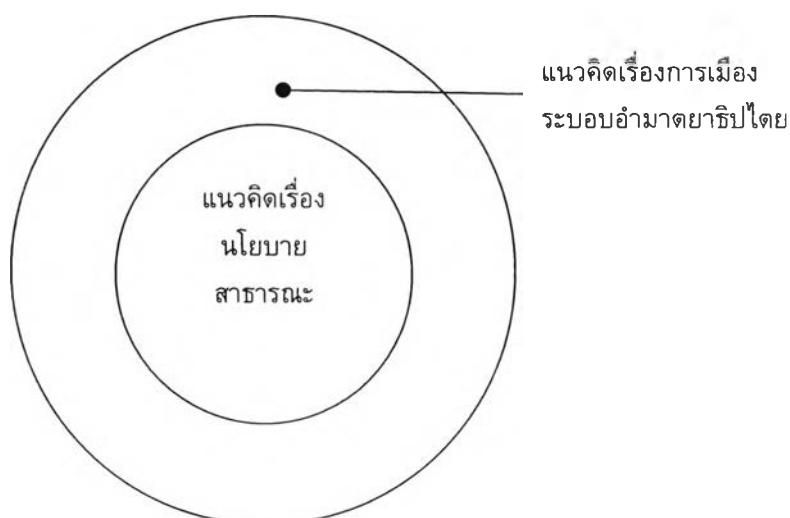
บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ด้วยสาเหตุของความก้าวหน้าทางการแพทย์และการสาธารณสุขที่ดีขึ้น ส่งผลให้ประชากรมีอายุยืนยาวขึ้น ในขณะที่เดียวกันอัตราการเกิดที่ลดลงอันเป็นผลสำเร็จจากการคุมกำเนิดทั่วโลก จากรายงานของสหประชาชาติระบุว่า สัดส่วนของประชากรสูงอายุจะเพิ่มอย่างต่อเนื่อง กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2493 (ค.ศ.1950) จำนวนประชากรสูงอายุมีจำนวนร้อยละ 8 เพิ่มเป็นร้อยละ 10 ในปี พ.ศ.2543 (ค.ศ.2000) และคาดว่าในปี พ.ศ. 2593 (ค.ศ.2050) จะเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 21 ประเทศต่างๆ ทั่วโลกโดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้วเห็นปัญหานี้มาตั้งแต่ 70 ปีที่แล้ว ในขณะที่ประเทศที่กำลังพัฒนา เพิ่งตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาดังกล่าวประมาณสองทศวรรษที่ผ่านมา อย่างไรก็ตามทั้งประเทศที่พัฒนาแล้วและกำลังพัฒนา ต่างก็มีเป้าหมายร่วมกันคือ ต้องการสร้างความมั่นคงให้เกิดขึ้นแก่ประชาชนของตนผ่านเครื่องมือที่เรียกว่าสวัสดิการสังคม การสังคมสงเคราะห์ และการบริการสังคม แต่การที่รัฐจะสามารถดำเนินการให้บรรลุเจตนารมณ์ข้างต้น จำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐต้องจัดทำเป็นนโยบาย เพื่อให้องค์กรฝ่ายบริหารของรัฐใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติ

อย่างไรก็ตามประเทศต่างๆ ให้ความสำคัญต่อนโยบายผู้สูงอายุแตกต่างกันออกไป ขึ้นอยู่กับอัตราเร่งและจำนวนของประชากรสูงอายุที่ประเทศนั้นต้องเผชิญ จึงทำให้ประเด็นผู้สูงอายุเข้าสู่วาระการพิจารณาของรัฐบาลและถูกจัดทำแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ บางประเทศการเข้าสู่วาระนโยบายอาจเนื่องมาจากปัจจัยทางเศรษฐกิจเป็นแรงผลักดัน บางประเทศอาจเนื่องมาจากปัจจัยทางการเมือง การกำหนดนโยบายในแต่ละประเทศจะเป็นรูปแบบใด กล่าวคือนโยบายจะถูกกำหนดโดยชนชั้นนำ หรือนโยบายเป็นผลจากการเจรจาต่อรองระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ในสังคม ย่อมขึ้นอยู่กับระบอบการเมืองการปกครองของประเทศนั้นๆ เป็นสำคัญ กล่าวคือ หากประเทศนั้นมีการปกครองแบบประชาธิปไตย นโยบายก็น่าจะเป็นผลจากการเจรจาต่อรองระหว่างกลุ่มต่างๆ ในสังคม ในขณะที่หากประเทศนั้นเป็นประเทศที่มีการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ นโยบายก็น่าจะถูกกำหนดโดยชนชั้นนำที่ปกครองประเทศอยู่ขณะนั้น เช่นเดียวกับการศึกษาเรื่อง การเข้าสู่วาระนโยบายและการกำหนดนโยบายผู้สูงอายุของไทย การตอบคำถามว่านโยบายผู้สูงอายุเกิดขึ้นอย่างไร และถูกกำหนดโดยใคร จำเป็นต้องศึกษาแนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ 1. แนวคิดเรื่องการปกครองระบอบอำมาตยาธิปไตย (bureaucratic

polity) 2. แนวคิดเรื่องนโยบายสาธารณะ ประกอบด้วย แนวคิดเรื่องการทำหนดนโยบาย (policy formulation) และการเข้าสู่วาระนโยบาย (agenda setting) และแนวคิดการประเมินผลกระทบของนโยบาย (the analysis of policy impact) 3. งานวิจัยต่างๆ เช่น งานวิจัยและวรรณกรรมเรื่อง คนชราไทย, ผู้สูงอายุไทย, มาตรการทางกฎหมายเพื่อผู้สูงอายุในประเทศไทย นโยบายของรัฐและแนวทางการจัดบริการสังคมสำหรับผู้สูงอายุในอนาคต และการศึกษา วิเคราะห์ นโยบาย แผนและการปฏิบัติเกี่ยวกับผู้สูงอายุในสังคมไทย 4. ตัวแบบที่ใช้ในการศึกษานโยบายผู้สูงอายุของไทย ซึ่งพัฒนามาจากแนวคิด วรรณกรรมและงานวิจัยในข้อ 1 ถึง 3 ทั้งนี้กรอบแนวคิดที่ใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์ ปรากฏตามรูปที่ 2.1



รูปที่ 2.1 แสดงกรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิเคราะห์

แนวคิดเรื่องการเมืองปกครองระบบอำมาตยาธิปไตย แนวคิดเรื่องการทำหนดนโยบายสาธารณะ ตัวแบบหรือกรอบในการวิเคราะห์ผลกระทบของนโยบาย วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุและตัวแบบที่ใช้ในการศึกษา นโยบายผู้สูงอายุของไทย มีรายละเอียดดังนี้

1. แนวความคิดเรื่องการเมืองระบบอำมาตยาธิปไตย

ปรากฏการณ์ทางการเมืองและการบริหารประการหนึ่งที่เกิดขึ้น และพบเห็นได้ในประเทศต่างๆ โดยทั่วไปคือ การก้าวก่ายแทรกแซงระหว่างฝ่ายการเมือง ซึ่งได้แก่ ผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ทางการเมือง เช่น รัฐมนตรี สมาชิกวุฒิสภา เป็นต้น กับฝ่ายบริหาร ซึ่งได้แก่ ข้าราชการ

ประจำทั้งทหารและพลเรือน ปรากฏการณ์เช่นนี้ ไม่ว่าจะประเทศเหล่านั้นจะพึงพอใจที่จะให้เกิดขึ้นหรือไม่ก็ตาม แต่จะยังเกิดขึ้นเสมอ โดยยากที่จะป้องกันหรือขจัดให้หมดสิ้นไปได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่กำลังพัฒนา (กุลธน ธนาพงศธร, 2520 : 50)

ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายบริหารควรจะเป็นไปในรูปแบบอย่างไรนั้น เป็นประเด็นที่มีการถกเถียงกันมาเป็นเวลาช้านานแล้ว แม้กระทั่งปัจจุบันนี้ก็ยังมีข้อยุติร่วมกันไม่ได้ (เพ็งอ่าง : 51) ประเด็นขัดแย้งของความคิดเห็นเกี่ยวกับความสัมพันธ์นี้อาจแยกออกได้เป็น 2 แนวความคิดที่แตกต่างกัน คือ

1. การเมืองและการบริหารควรแยกจากกันอย่างเด็ดขาด บุคคลสำคัญที่มีความเห็นเช่นนี้มีอยู่มากมายหลายคน อาทิเช่น วูดโรว์ วิลสัน (Woodrow Wilson) แฟรงค์ กูดนาว (Frank Goodnow) วิลเลียม วิลลูบีย์ (William Willoughby) และเลียวนาร์ด ไวท์ (Leonard White) เป็นต้น โดยทั้งหมดมีความเห็นตรงกันว่า ระบบบริหารราชการ คือการดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพตามนโยบายที่กำหนดโดยฝ่ายการเมือง (สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2539 : 3)

2. การเมืองและการบริหารไม่อาจแยกออกจากกันได้ หลังจากความพยายามของนักรัฐประศาสนศาสตร์ที่ต้องการจะสร้างเอกลักษณ์ของตน ภายใต้กรอบความคิดในการแยกการเมืองออกจากการบริหารได้ดำเนินมา นักคิดอีกกลุ่มหนึ่งกลับเห็นว่า แนวทางดังกล่าวไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง เช่น ดไวท์ วอลโด (Dwight Waldo) นอร์ตัน อี ลอง (Norton E. Long) พอล แอปเปิลบี (Paul Appleby) โดยเฉพาะประเทศที่กำลังพัฒนาด้วยแล้ว แทนที่จะพบเห็นทั้งสองฝ่ายแยกออกจากกัน กลับจะพบเห็นได้ว่าทั้งสองฝ่ายต่างพยายามที่จะก้าวก้าวซึ่งกันและกันอยู่ตลอดเวลา การก้าวก้าวแทรกแซงระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายบริหาร อาจจำแนกรูปแบบออกได้เป็น 2 ลักษณะคือ 1.ฝ่ายการเมืองเป็นฝ่ายเข้าไปก้าวก้าวแทรกแซงฝ่ายบริหาร และ 2. ฝ่ายบริหารเป็นฝ่ายเข้าไปก้าวก้าวแทรกแซงฝ่ายการเมือง

กุลธน ธนาพงศธร (2520 : 61-63) กล่าวว่า หน้าที่และบทบาทสำคัญของฝ่ายการเมืองคือ การกำหนดนโยบายของรัฐและควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายเหล่านั้น ส่วนฝ่ายบริหารมีหน้าที่หลักคือ การนำเอานโยบายที่ฝ่ายการเมืองได้กำหนดขึ้นแล้วไปปฏิบัติให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมาย การแทรกแซงฝ่ายบริหารโดยฝ่ายการเมือง จึงอาจทำได้ในหลายรูปแบบและหลายระดับ นับตั้งแต่การที่ฝ่ายการเมืองเข้าไปทำหน้าที่นำเอานโยบายต่างๆ ที่ตนเป็นผู้กำหนดขึ้นไปปฏิบัติเสียเอง ไปจนถึงการใช้อำนาจอิทธิพลทางการเมืองของตนผลักดันให้ฝ่ายบริหารดำเนินการตามนโยบายในแนวทางที่ตนต้องการ

สำหรับการก้าวกายแทรกแซงฝ่ายการเมืองโดยฝ่ายบริหาร ถ้าหากยึดถือเกณฑ์ในเรื่องการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างสองฝ่ายดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ฝ่ายบริหารจะมีหน้าที่ในการนำเอานโยบายไปปฏิบัติให้สำเร็จตามเป้าหมาย แต่โดยความเป็นจริงฝ่ายบริหารกลับเป็นฝ่ายที่มีบทบาทสำคัญทั้งในการกำหนดนโยบายและการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ ส่วนระดับของการที่ฝ่ายบริหารเข้าไปก้าวกายแทรกแซงฝ่ายการเมืองนั้น อาจเป็นไปได้หลายระดับด้วยกันนับตั้งแต่รุนแรงที่สุด คือการที่ฝ่ายบริหาร เข้าดำรงตำแหน่งการเมืองพร้อมๆ กับยังคงยึดตำแหน่งทางการบริหารอยู่ ส่วนในระดับที่มีความรุนแรงน้อยลงมา ก็คือ การที่ฝ่ายบริหารเข้าร่วมในการกำหนดนโยบายกับฝ่ายการเมืองด้วย ซึ่งลักษณะการก้าวกายแทรกแซงในระดับนี้พบเห็นในหลายรูปแบบ อาทิเช่น เป็นผู้ริเริ่มหรือร่างข้อเสนอแนะนโยบาย เพื่อให้ฝ่ายการเมืองยอมรับ เป็นผู้ชักจูงแนะนำหรือหว่านล้อมให้ฝ่ายการเมือง กำหนดนโยบายไปในแนวทางที่ตนเองต้องการ หรือเป็นฝ่ายให้ข้อเท็จจริงหรือความคิดเห็น (กุลธนะ ธนาพงศธร, 2520 : 65) อย่างไรก็ตาม ลินบลอม (Lindblom) และ วูดเฮาท์ (Woodhouse) (1993 : 71-72) มีความเห็นว่า การมอบอำนาจให้กับระบบราชการ เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ในทางตรงข้ามเป็นสิ่งที่พึงกระทำเพราะว่าข้าราชการการเมืองไม่มีเวลาขาดความชำนาญและความใกล้ชิดกับปัญหา จนไม่สามารถกำหนดนโยบายได้ แต่ขณะเดียวกัน การกำหนดนโยบายโดยข้าราชการในระดับล่าง ก็ยากที่จะแน่ใจได้ว่าการกำหนดนโยบายนั้นกระทำด้วยความรับผิดชอบและสำนึกในความเป็นประชาธิปไตยหรือไม่

โดยเฉพาะอย่างยิ่งการก้าวกายแทรกแซงระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหารของประเทศกำลังพัฒนานี้ มีนักวิชาการชาวตะวันตกหลายท่านอธิบายไว้ในลักษณะคล้ายคลึงกัน เช่น โคลแมน (Coleman) อธิบายว่า ประเทศด้อยพัฒนามีลักษณะเด่นที่พอเห็นได้หลายประการ ประการแรก ได้แก่ ลักษณะผสมของระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง กล่าวคือ ส่วนใหญ่ยังเป็นประเทศเกษตรกรรม พลเมืองยังขาดการศึกษา และรายได้ประชากรต่อหัวต่ำ ประการต่อมา ก็คือการเปลี่ยนแปลงทางสังคม และภูมิศาสตร์ในส่วนที่ทันสมัยมีระดับสูง ส่วนการอุตสาหกรรมเพิ่งเริ่มคิดจะมี ในขณะที่ระบบการปกครองของประเทศด้อยพัฒนาทุทันสมัยแต่ก็เพียงผิวเผิน ภายในมักจะเป็นระบบดั้งเดิม กิจกรรมในด้านต่างๆ เช่น เศรษฐกิจ การเมือง สังคม มักจะเป็นแบบผสม คือ มีทั้งส่วนที่ทันสมัยกับส่วนที่ล้าสมัยปนกันในเวลาเดียวกัน (Coleman อ้างใน กมล สมวิเชียร, 2513 : 7-8) ต่อมา ริกส์ (Riggs) (1964 : 1-8, 27-30, 269-285) นักรัฐศาสตร์ที่ให้ความสนใจในการศึกษาวิเคราะห์ระบบการบริหาร หรือระบบราชการของสังคมกำลังพัฒนามากที่สุดคนหนึ่ง (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2522 : 94) ริกส์ มีผลงานหลายชิ้นเกี่ยวกับการวิเคราะห์ระบบราชการ เช่น *Administrative in Developing Countries* หนังสือเล่มนี้เสนอทฤษฎีเกี่ยวกับสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลง ซึ่งเขาเรียกว่า "สังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลง" (prismatic society) โดยอธิบายว่า สังคม

ที่อยู่ระหว่างการเปลี่ยนแปลง ส่วนหนึ่งของสังคมอาจก้าวหน้าหรือทันสมัยกว่าส่วนอื่นๆ ของสังคม ทั้งสองส่วนต่างดำรงอยู่ในสภาพแวดล้อมเดียวกันและก่อให้เกิดสภาพก้าวหน้าซ้ำซ้อนกัน ริกส์นำทฤษฎีสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลง มาอธิบายวิเคราะห์ให้เห็นระบบราชการของประเทศกำลังพัฒนา และเรียกระบบราชการของสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลงนี้ว่า ศาลา ลักษณะของระบบราชการแบบศาลาที่สำคัญได้แก่ ข้าราชการมีบทบาททางด้านการบริหารและการเมือง และเรียกระบบการเมืองที่ข้าราชการมีอำนาจทางการเมืองว่า ระบบอำมาตยาธิปไตย (bureaucratic polity)

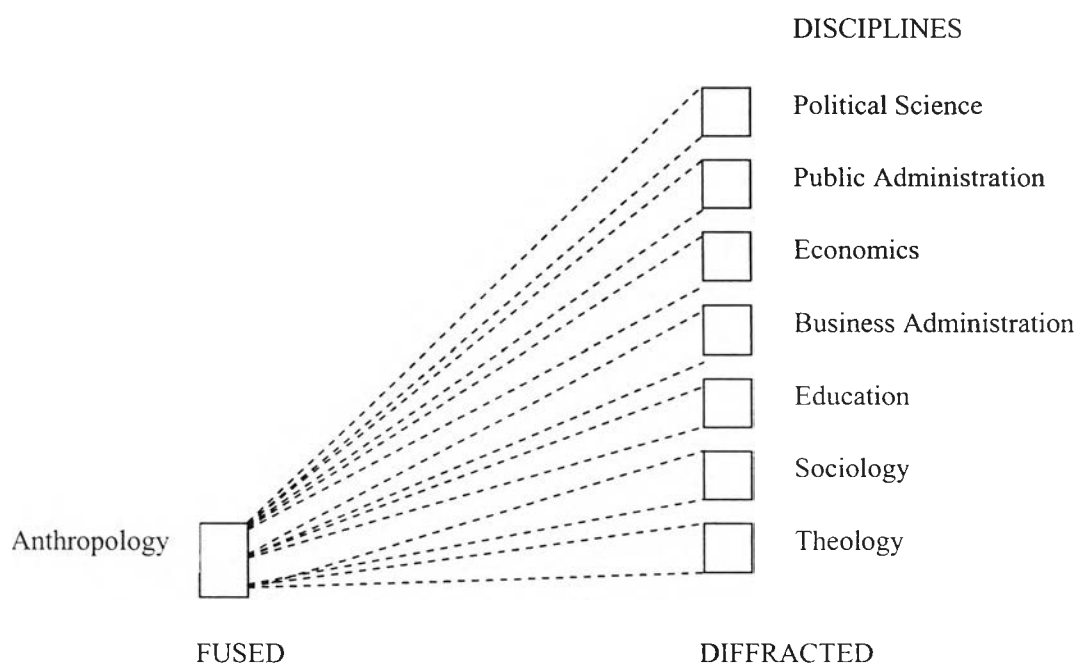
ในขั้นแรก ริกส์ (Riggs, 1964 : 1-18 และช้อยอนันต์, 2522 : 94-97) ได้วิจารณ์ตัวแบบดั้งเดิมที่ใช้ในการศึกษาระบบบริหารว่าเปรียบเหมือนกับนาฬิกา ไม่ว่าจะเล็กหรือใหญ่ และไม่ว่าจะมีรูปร่างอย่างไร นาฬิกาทุกเรือนต่างมีหน้าที่เหมือนกันหมด คือ บอกเวลาให้เที่ยงตรง ถ้านาฬิกาหยุดเดินหรือเดินช้าไปเร็วไป ก็จะต้องไขลาน เปลี่ยนชิ้นส่วน หรือตั้งเวลาให้ตรง ในทำนองเดียวกับระบบราชการ ก็ได้รับการมองว่า มีหน้าที่เพียงอย่างเดียว คือ การนำกฎหมายไปปฏิบัติ ถ้าการปฏิบัติดังกล่าวมีข้อบกพร่อง นักรัฐประศาสนศาสตร์รุ่นเก่า ก็แนะนำให้สำรวจดูว่าข้อบกพร่องนั้น เกิดจากส่วนใดของระบบราชการ เหมือนกับการพยายามแก้นาฬิกา ดังนั้น นักรัฐประศาสนศาสตร์สมัยก่อนจึงนิยมที่จะเสาะหาผู้ชำนาญพิเศษมาปรับปรุงกลไกของระบบราชการให้ดีขึ้น เช่น ปรับปรุงระบบการเลือกสรรบุคคลเข้ารับราชการเพื่อให้ได้คนดีเหมาะสมกับงาน มีการปรับปรุงระบบและกระบวนการงบประมาณ จัดทำระบบจำแนกตำแหน่ง ปรับปรุงระบบบัญชีหรือระบบการเก็บเอกสาร ฯลฯ

ริกส์ เห็นว่า การเปรียบเทียบระบบราชการเหมือนกับนาฬิกา อาจเหมาะสมกับระบบราชการในสังคมอุตสาหกรรมซึ่งพัฒนาแล้ว การศึกษาระบบราชการของสังคมที่กำลังพัฒนาจะต้องเปลี่ยนแนวทางใหม่ เพราะตัวแบบของนาฬิกา เท่ากับมีสมมติฐานว่า ระบบราชการอยู่อย่างโดดเดี่ยว การปรับปรุงระบบราชการอาจจะทำได้เหมือนการซ่อมนาฬิกา แต่ที่แท้จริงแล้ว ระบบราชการเป็นส่วนหนึ่งของสังคมย่อมได้รับผลกระทบจากสภาพแวดล้อมโดยตรง ดังนั้นระบบราชการจึงไม่ได้แยกตัวเองออกจากสภาพแวดล้อม หากเป็นส่วนหนึ่งของสภาพแวดล้อม และมีปฏิสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อม

ในสังคมที่กำลังอยู่ระหว่างการเปลี่ยนแปลง ส่วนหนึ่งของสังคมอาจก้าวหน้าหรือทันสมัยกว่าส่วนอื่นๆ ของสังคม ทั้งส่วนที่ทันสมัยและส่วนที่ล้าหลังนี้ ต่างดำรงอยู่ในสภาพแวดล้อมเดียวกันและก่อให้เกิดสภาพก้าวหน้าซ้ำซ้อนกัน (overlapping) ฉะนั้นแม้ว่าระบบราชการอาจเป็นกลไกที่ทันสมัยของสังคมแต่ไม่เป็นอิสระอย่างโดดเดี่ยว แต่ได้รับอิทธิพลจากสังคมซึ่งยังล้าหลัง พลังดักค้ำของสถาบันที่เก่าแก่ เช่น ระบบเศรษฐกิจ ศาสนา ความเชื่อ ขนบธรรมเนียมประเพณี

ย่อมมีอิทธิพลต่อระบบการเมืองและระบบราชการ ในขณะที่เดียวกันระบบราชการก็มีอิทธิพลต่อระบบเศรษฐกิจและสถาบันทางสังคมนอกระบบการเมือง และระบบราชการเช่นกัน

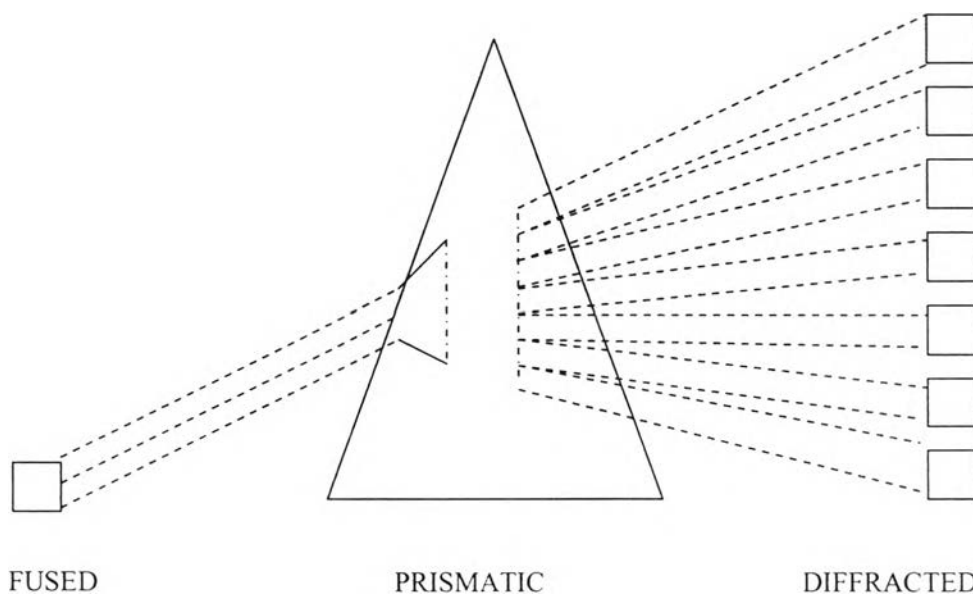
ตัวแบบพริสมาทิค-ศาลา (prismatic-sala model) ของริกส์ มีพื้นฐานมาจากแนวการศึกษาโครงสร้างหน้าที่ของอัลมอนต์ ริกส์ (1964 : 27-30) ศึกษาสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลงเพื่อวิเคราะห์ให้เห็นระบบราชการที่อยู่ภายใต้สภาพแวดล้อมของสังคม ระบบราชการได้รับอิทธิพลจากส่วนอื่นๆ ของสังคมที่อยู่นอกอาณาบริเวณของระบบราชการ ริกส์มีความเห็นว่าสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลง มีลักษณะผสมระหว่างโครงสร้างหลอมละลายภาชนะหน้าที่เข้าด้วยกัน (fused) และโครงสร้างแยกแยะภาชนะหน้าที่ออกจากกัน (diffracted) (รูปที่ 2.2)



รูปที่ 2.2 สังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลง

ที่มา : Riggs,W.Fred.1964. *Administration in Developing Countries : The Theory of Prismatic Society*. Boston : Houghton Mifflin. p. 25.

สังคมแบบโครงสร้างหลอมละลายภาระหน้าที่เข้าด้วยกัน (fused) ไม่มีการแบ่งแยก แจกแจงของโครงสร้างมาก โครงสร้างเดียวจะทำหน้าที่หลายอย่าง ส่วนสังคมแบบโครงสร้างแยกแยะภาระหน้าที่ออกจากกัน (diffracted) เป็นสังคมที่มีการแบ่งแยกโครงสร้างอย่างสลับซับซ้อนโครงสร้างแต่ละโครงสร้างทำหน้าที่เฉพาะอย่าง ริกส์ อุปมาอุปมัยกับการที่แสงรวมจากหลอดไฟดวงเดียวผ่านปริซึมออกไป เมื่อผ่านบนจอภาพจะกระจายออก เปรียบได้กับการพัฒนาจาก การมีโครงสร้างเดียวที่ทำหน้าที่หลายอย่างไปสู่การมีหลายโครงสร้าง แต่ละโครงสร้างทำหน้าที่เฉพาะอย่าง สังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลง จึงเป็นสังคมที่มีความซับซ้อนกันระหว่างสังคมเก่ากับสังคมใหม่ทั้งด้านโครงสร้างหน้าที่ พฤติกรรม ค่านิยม ความเชื่อ และขนบธรรมเนียมประเพณีในสังคมด้วย (รูปที่ 2.3)



รูปที่ 2.3 ตัวแบบ Prismatic Model

ที่มา : Riggs, W. Fred.1964. *Administration in Developing Countries : The Theory of Prismatic Society*. Boston : Houghton Mifflin. p. 27.

ริกส์ เรียกระบบราชการของสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลงว่า ศาลา (sala) (1964 : 267-269) หมายถึง ห้องทำงานในหน่วยราชการ ระบบราชการแบบศาลาเป็นส่วนหนึ่งของสังคมที่มีอำนาจมากที่สุด แต่ก็ไร้ประสิทธิภาพมากที่สุด เพราะริกส์ เห็นว่า ประสิทธิภาพของระบบราชการนั้น ผันแปรไปตามอำนาจของระบบราชการ ยิ่งมีอำนาจมาก ขาดการตรวจสอบควบคุม ขาดความรับผิดชอบ ระบบราชการแบบศาลาจึงยิ่งด้อยประสิทธิภาพ

ลักษณะของระบบราชการแบบศาลา (Riggs, 1964 : 269-285) ที่สำคัญได้แก่ ข้าราชการมีบทบาททั้งทางด้านการบริหารและการเมือง การที่ระบบราชการแบบศาลาอยู่ภายใต้ระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย ซึ่งหยิบยืมมาจากตะวันตก ทำให้อำนาจทางการเมืองที่เป็นทางการอยู่ที่นักการเมือง แต่เนื่องจากระบบราชการแบบศาลา มีความแข็งแกร่ง มีอำนาจที่แท้จริงในการควบคุมมากกว่านักการเมือง ข้าราชการจึงมีอำนาจทางการเมืองควบคุมแต่ไม่มีอำนาจอันชอบธรรม

บทบาทของกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ที่มีผลกระทบต่อระบบราชการ เช่น การป้อนข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับนโยบายต่อนักการเมืองและสาธารณะ ระบบราชการมีแนวโน้มที่จะปกปิดข่าวสารที่แสดงว่าหน่วยงานนั้นๆ ไม่ทำตามหน้าที่ตามที่ควรจะทำ (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2522 : 160) ริกส์ ยังชี้ให้เห็นว่าในระบบการเมืองที่ข้าราชการมีอำนาจทางการเมืองที่เรียกว่าอำมาตยาธิปไตยนั้น นักการเมืองที่เป็นข้าราชการมีวิธีการป้องกันไม่ให้กลุ่มธุรกิจเข้ามามีบทบาททางการเมืองด้วยการควบคุมกดดัน การดำเนินธุรกิจอย่างละเอียดรัดกุม มีระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ มากมาย และใช้วิธีการเลือกปฏิบัติโดยให้สิทธิพิเศษนักธุรกิจบางคน เมื่อเป็นเช่นนี้ ระบบการเมืองไทยจึงประสบปัญหาอย่างมากในการควบคุมระบบบริหาร การมีพรรคการเมืองหลายพรรคและยังไม่สามารถพัฒนาไปสู่ระบบสองพรรค ทำให้สถาบันการเมืองแข่งขันกันเองและก่อให้เกิดความขัดแย้งทางการเมือง ในขณะที่ระบบราชการยังคงเป็นปีกแผ่นแน่นหนา สมาชิกแทนราษฎรเพียงลำพังไม่เพียงพอในการควบคุมระบบราชการ ตราบใดที่พรรคการเมืองกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ยังคงอ่อนแออยู่ จริงอยู่ที่อาจโต้แย้งว่า การมีกลุ่มผลประโยชน์อื่นๆ มิได้หมายความว่า การเมืองไทยได้ผ่านพ้นจากความเป็นอำมาตยาธิปไตย หากกลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้เป็นเพียงสิ่งที่รัฐบาลสร้างขึ้น หรือถูกภาคราชการผนวกควบคุมไว้จนไม่สามารถมีบทบาทเป็นอิสระที่สามารถกดดันรัฐบาลได้อย่างจริงจัง ก็อาจกล่าวได้ว่าการเมืองไทยยังคงเป็นอำมาตยาธิปไตยในสาระสำคัญ แต่ในทางตรงกันข้าม หากกลุ่มผลประโยชน์ เป็นอิสระจากรัฐบาล และสามารถกดดันต่อกระบวนการกำหนดนโยบาย ก็อาจสรุปได้ว่า ระบบการเมืองไทยได้ก้าวพ้นจากความเป็นอำมาตยาธิปไตยเข้าสู่ยุคใหม่แล้ว (อเนก เหล่าธรรมทัศน์, 2539 : 13)

สำหรับนักวิชาการไทย เช่น กมล สมวิเชียร (2513 : 7-26) ได้กล่าวถึงปัญหาการพัฒนาการเมืองไทยในช่วงก่อนปี พ.ศ.2513 (ค.ศ. 1970) โดยเขามองเห็นปัญหาอำนาจของฝ่ายบริหารที่มีอยู่เหนือฝ่ายการเมือง โดยกล่าวว่า อำนาจอันมากมายของข้าราชการ เริ่มสถาปนาเป็นปีกแผ่นตั้งแต่สมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ผู้นำไทยไม่มีความเป็นตัวของตัวเอง ในใจหนึ่งมีความนิยมชมชอบระบบหรือวิธีการของฝรั่ง และพยายามเลียนแบบเอาอย่าง แต่ในอีกใจหนึ่งยังคิดไม่พ้นวิธีการกระทำแบบไทยๆ ที่เคยชิน ในทางการเมืองปรากฏเห็นได้ชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่ฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2475 (ค.ศ.1932) จนถึงฉบับถาวร พ.ศ. 2511 (ค.ศ.1968) ซึ่งมีลักษณะเลียนแบบต่างชาติ แต่เนื้อหาโดยแท้จริงกลับไม่เหมือน ตัวอย่างเช่น การ

แต่งตั้งสมาชิกประเภทที่ 2 ในสภานิติบัญญัติ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า ฝ่ายนิติบัญญัติไม่อยู่ในฐานะที่เป็นองค์กรที่แสดงเจตจำนงของประชาชน เนื่องจากสมาชิกมาจากข้าราชการประจำ

นับเนื่องตั้งแต่มีพระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 (ค.ศ.1932) เป็นต้นมา สภาที่มาจากการแต่งตั้งก็ยังคงอยู่คู่กับระบอบการปกครองประชาธิปไตยเรื่อยมา ยามใดมีการปฏิวัติรัฐประหาร สมาชิกสภานิติบัญญัติล้วนมาจากการแต่งตั้งทั้งสิ้น แต่เมื่อประชาธิปไตยฟื้นตัวขึ้นมา รัฐสภาจะประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งและสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้ง โดยเฉพาะจากข้าราชการ ลักษณะดังกล่าวดำรงอยู่จนจนกระทั่งประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (ค.ศ. 1997) ที่สภานิติบัญญัติทั้งสองสภามาจากการเลือกตั้ง

กมล สมวิเชียร (2513 : 24-31) อธิบายเพิ่มเติมว่า สภาพการณ์ที่ข้าราชการเข้าไปมีตำแหน่งและอำนาจทางการเมืองว่าเป็นเพราะสาเหตุใหญ่ๆ 3 ประการคือ 1. ระบบการปกครองขาดลักษณะของความเป็นประชาธิปไตยที่แท้จริง เขายกตัวอย่างว่า รัฐธรรมนูญ 6 ฉบับ (ตั้งแต่ พ.ศ. 2475-2510) หรือ (ค.ศ.1932-1967) ไม่มีแม้แต่ฉบับเดียวที่กำหนดให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีส่วนใหญ่ต้องเป็นบุคคลที่มาจากสภาที่ได้รับเลือกตั้ง 2. รัฐบาลขาดเสถียรภาพ เนื่องจากเกิดความแตกแยกภายในของรัฐบาลเอง และ 3. บุคคลชั้นนำซึ่งมีอำนาจใช้กำลังเข้าเปลี่ยนแปลงรัฐบาลและการรัฐประหารบ่อยครั้งนี้เอง เป็นตัวทำลายวิวัฒนาการทางการเมืองของประเทศด้อยพัฒนาอย่างประเทศไทย

คำอธิบายของกมล ยังคงได้รับการยืนยันจากนักวิชาการรุ่นหลังในอีก 10 ปีต่อมา เช่น ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2523 : 16-17) ที่กล่าวว่า การที่ข้าราชการไทยเข้าไปมีตำแหน่งและอำนาจทางการเมืองเนื่องจาก สถาบันทางการเมืองอ่อนแอ และให้เหตุผลเพิ่มเติมว่า นอกจากสถาบันทางการเมืองไทยจะอ่อนแอแล้ว แหล่งอำนาจอื่นๆ นอกกระบบราชการไม่มีอยู่ หรือมีอยู่แต่ไม่มีเพียงพอที่จะคานอำนาจของระบบราชการได้ ชัยอนันต์ สมุทวณิช ยังมีความเห็นเพิ่มเติมอีกว่า นอกจากฝ่ายบริหารหรือข้าราชการ จะเข้ามามีบทบาทสำคัญทางการเมือง ตั้งแต่การดำรงตำแหน่งทางการเมือง การกำหนดนโยบาย และแม้แต่การใช้อิทธิพลเข้าควบคุมพฤติกรรมของนักการเมือง ปราบกฏการณ์เช่นนี้ยังก่อให้เกิดความตึงเครียดและความขัดแย้งระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการประจำเป็นระยะๆ ตลอดจนการนำไปสู่การล้มเลิกสถาบันทางการเมือง ในกรณีที่มีความขัดแย้งดังกล่าวดังกล่าวพัฒนาไปสู่ระดับสูงที่ทั้งสองฝ่ายไม่อาจประนีประนอมกันได้

ลิขิต ธีรเวคิน นักวิชาการอีกท่านหนึ่ง (2526 : 38-41) กล่าวว่า ลักษณะสำคัญอันหนึ่งของการเมืองและสังคมไทยคือ การเสียดุล กล่าวคือ ระบบราชการเจริญขึ้น ระบบการเมืองแบบทันสมัย คือ ระบบที่ประชาชนมีส่วนร่วมไม่ได้มีการพัฒนา และการเสียดุลมีส่วนทำให้เกิดการ

รัฐประหาร ความไม่สมดุลอันนี้คงอยู่มาจนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2526 หรือ ค.ศ. 1983) กนก วงศ์ตระหง่าน (2528 : 169) ก็มีความเห็นไปในทิศทางเดียวกันว่า ปัญหาการพัฒนาการเมืองไทย เกิดจากการยึดกุมอำนาจทางการเมืองของชนชั้นนำ มากกว่าบุคคลทั่วไปที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจ หรือมีแต่น้อย ชนชั้นนำจึงเป็นกลุ่มบุคคลที่ผูกขาดในกิจการทางการเมืองเป็นส่วนมาก ผลที่ตามมาคือ การใช้อำนาจทางการเมืองภายใต้อิทธิพลของชนชั้นนำเป็นหลัก

ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับอำนาจของฝ่ายบริหารที่มีเหนือฝ่ายการเมืองในอีก 10 ปีต่อมาก็มิได้แตกต่างไปจากความเห็นก่อนหน้านี้ นักวิชาการที่ศึกษาปัญหาการเมืองการบริหารของไทย เช่น ทินพันธุ์ นาคะตะ (2543 : 1-12) ยังคงมีความเห็นว่า ปัญหาการเมืองการบริหารของไทยก็คือประเทศไทยขาดระบบการเมืองที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของสังคมส่วนรวม ระบบการเมืองถูกรองรับโดยระบบบริหาร (ระบบราชการ) การขยายตัวของระบบราชการไทยและความไร้ประสิทธิภาพของพรรคการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นเรื่องระบบราชการมีอิทธิพลเหนือการกำหนดข้อบัญญัติของสังคม สมาชิกสมานิติบัญญัติทั้งที่มาจากแต่งตั้งและที่มาจากเลือกตั้งในระดับชาติและในระดับท้องถิ่นจำนวนมากมาจากข้าราชการ ความคิดในการออกกฎหมายจึงไม่แตกต่างจากข้าราชการ ยิ่งกว่านั้นข้าราชการในกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ก็มีบทบาทสำคัญในการริเริ่ม ในการร่าง ในการผลักดันให้มีกฎหมายออกมาตามที่ตนต้องการ หากเป็นช่วงการยึดอำนาจ สมาชิกสมานิติบัญญัติที่มาจากแต่งตั้ง ก็ทำหน้าที่เป็นเพียงตรายางผ่านกฎหมายหรือเป็นเพียงผู้ให้ความชอบธรรมแก่นโยบายและการตัดสินใจของรัฐบาล

แม้แต่ในช่วงหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ. 2535 (ค.ศ. 1992) ในขณะที่ประชาชนมีความรู้มากขึ้น ระบบการเมืองมีความหลากหลาย มีการรวมกลุ่มหรือที่เรียกว่า ระบบพหุนิยม โดยเฉพาะเมื่อมีระบบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (ค.ศ. 1997) อำนาจของระบบราชการในการกำหนดนโยบายกำลังถูกฝ่ายการเมืองเข้าไปลดอำนาจ อย่างไรก็ตามก็มิได้หมายความว่าอำนาจของระบบราชการจะหมดสิ้นไป (สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์, 2542 : 123)

โดยสรุป แนวคิดอำมาตยาธิปไตย หมายความว่าถึง แนวคิดที่พยายามอธิบายปรากฏการณ์ของประเทศที่กำลังพัฒนา เช่น ประเทศไทย ที่ข้าราชการเข้าไปมีบทบาทในการกำหนดนโยบายหรือเข้าไปดำรงตำแหน่งและอำนาจทางการเมือง เนื่องจากความอ่อนแอของสถาบันการเมือง เช่น พรรคการเมือง รวมทั้งแหล่งอำนาจอื่นๆ เช่น กลุ่มผลประโยชน์ ไม่แข็งแรงเพียงพอ กล่าวคือ อาจได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากส่วนราชการ หรือกลุ่มผลประโยชน์มีไม่เพียงพอที่จะคานอำนาจระบบราชการได้ อย่างไรก็ตามแม้ว่ากลุ่มผลประโยชน์ หรือสถาบันทางการเมืองมีความเข้มแข็งขึ้น ก็มิได้หมายความว่าบทบาทของส่วนราชการจะลดน้อยลงไป โดยเฉพาะบทบาทในการกำหนดนโยบาย ทั้งนี้ด้วยเหตุผลที่สำคัญคือ ส่วนราชการคือผู้ที่น่านโยบายไปปฏิบัติยอมรับและเข้าใจถึง

สภาพปัญหา ในขณะที่ฝ่ายการเมืองเข้าออกตามวาระการดำรงตำแหน่ง ดังนั้น บทบาทของส่วนราชการในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายจึงเป็นสิ่งไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

2. แนวคิดเรื่องการกำหนดนโยบายสาธารณะ (policy formulation)

หากนโยบายสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ (Dye, 2002 : 1) แล้ว นั่นหมายความว่าไม่ใช่ทุกปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมจะได้รับการตอบสนองของทุกเรื่องไป ปัญหาที่สามารถเข้าสู่การพิจารณาของรัฐบาลได้ นอกจากจะขึ้นอยู่กับสภาพปัญหา ว่ามีความรุนแรง เป็นวิกฤตการณ์ที่รัฐบาลจำเป็นต้องเร่งแก้ไข กระแสทางการเมือง เช่น ข้อเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์ ผลจากการประเมินการทำงานที่มีก่อนหน้านั้น กฎหมายที่มีอยู่เดิม การเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ความเห็นสาธารณะ และกระแสนโยบาย เช่น ความเป็นไปได้ในการแก้ปัญหา แนวทางการแก้ปัญหาที่เสนอก่อนหน้านั้น ประกอบกับโอกาสที่เปิดและมีผู้ที่ทุ่มเทเพื่อการแก้ปัญหานั้นๆ แล้ว (policy entrepreneurs) โอกาสที่ปัญหานั้นจะเข้าสู่วาระนโยบายก็มีมาก ในขณะที่ขั้นตอนที่มีความเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดกับการกำหนดวาระนโยบาย ก็คือ การกำหนดนโยบาย การกำหนดนโยบายมีความสัมพันธ์กับอำนาจทางการเมือง ว่าใครมีอำนาจหรือพลังมากกว่ากันในการกำหนดนโยบาย หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งว่า ใครจะเป็นผู้กำหนดนโยบายขึ้นอยู่กับระบอบการปกครองในขณะนั้น หากการปกครองเป็นแบบอำมาตยาธิปไตย การกำหนดนโยบายมีแนวโน้มที่จะมาจากชนชั้นนำที่มีอำนาจในการปกครองประเทศ หากการปกครองคลี่คลายเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น การเกิดสถาบันทางการเมืองอื่นที่เข้ามาถ่วงดุลอำนาจ เช่น กลุ่มผลประโยชน์ จะทำให้การกำหนดนโยบาย เป็นผลที่เกิดขึ้นจากการเจรจาต่อรองระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายมากขึ้น แนวคิดเรื่องนโยบายสาธารณะในที่นี้ จะครอบคลุมการศึกษา นโยบายสาธารณะ 2 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนการกำหนดวาระนโยบายและการกำหนดนโยบาย ซึ่งเป็นขั้นตอนที่สำคัญขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการนโยบาย (ตารางที่ 2.1) โดยมีรายละเอียดของแนวคิดเรื่องการกำหนดวาระนโยบายและการกำหนดนโยบาย ดังนี้

ตารางที่ 2.1 การเปรียบเทียบขั้นตอนต่างๆ ของกระบวนการนโยบายสาธารณะ

Dror 1	Pressman & Wildavsky 2	Jones 3	Anderson 4	Lasswell 5	Hogwood & Gunn 6	Rushesky 7	Bridgman & Davis 8	Howett & Ramesh 9	ศุภชัย 10	สร้อยตระกูล 11
Meta-policy	Formulation	Problem to gov't	Formation	Intelligence	Issue search / agenda setting	Problem identification	Identify issues	Agenda setting	การกำหนดนโยบาย - การระบุประเด็นปัญหา	การก่อตัวของนโยบาย
Policy-making		Action in gov't	Formulation	Recommendation	Issue filtration	Agenda building	Policy analysis	Policy formulation	- การพัฒนาทางเลือก - การเสนอทางเลือก	การเตรียมนโยบายและเสนอร่างนโยบาย
				Prescription	Issue definition	Policy formulation	Policy instruments	Decision making		
			Adoption	Invocation	Forecasting	Policy adoption	Consultation			
					Setting objective & priorities	Budgeting	Coordination			
Options analysis		Decision								
Post policy - making	Implementation	Gov't to problems	Implementation	Application	Implementation, monitoring control	Implementation	Implementation	Policy implementation	การนำนโยบายไปปฏิบัติ	การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ
	Reformulation	Problem to gov't	Evaluation	Appraisal	Evaluation & review	Evaluation	Evaluation	Policy evaluation	การประเมินผล	การประเมินผลนโยบาย
		Problem resolution or change		Termination	Policy maintenance, succession or termination	Policy succession				การปรับปรุงแก้ไขหรือการสิ้นสุด

- ที่มา : 1, 2, 3, 5 Dror Y. (1968). *Public Policy Making Reexamined*. อ้างถึงใน
 ทศพร ศิริสัมพันธ์. 2539. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ. กรุงเทพฯ
 : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 3.
- 4 Anderson J. E. 1975. *Public Policy - Making. Great Britain* : Nelson. p. 26.
- 6 Hogwood B. W. and Gunn L. A. 1984. *Policy Analysis for the Real World*.
 New York : Oxford. p. 24.
- 7 Rushefsky M. E. 1990. *Public Policy in the United States : Toward the
 twenty – first Century*. California : Brooks / Cole. p. 3.
- 8 Bridgman P. and Davis G. 2002. *The Australian Policy Handbook*. 2nd. ed.
 NSW : Allen & Unwin. p. 27.
- 9 Howlett M. and Ramesh M. 1995. *Studying Public Policy : Policy Cycles
 and Policy Subsystems*. New York : Oxford. p.11.
- 10 ศุภชัย ยาวะประภาส. 2540. นโยบายสาธารณะ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่ง
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 35.
- 11 สร้อยตระกูล อรรถมานะ. 2540. สาธารณบริหารศาสตร์. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 149-150.

2.1 แนวคิดเรื่องการกำหนดวาระนโยบาย

วาระนโยบาย (agenda setting) หมายถึง เรื่องหรือปัญหาที่เจ้าหน้าที่ของรัฐบาล
 หรือประชาชนภายนอกรัฐบาลให้ความสนใจ (Kingdon, 1984 : 4) นักวิชาการตะวันตกแบ่งประเภท
 วาระนโยบายไว้ใกล้เคียงกัน เช่น คอป (Cobb) และเอลเดอร์ (Elder) (อ้างใน Lesier & Stewart,
 2000 : 68) แบ่งวาระนโยบายออกเป็น 2 ประเภทคือ 1. วาระแบบระบบ (system agenda)
 หมายถึง วาระที่พูดกันอย่างกว้างขวางโดยสื่อมวลชนหรือผู้เชี่ยวชาญ หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า
 วาระที่เป็นที่นิยม (popular agenda) และ 2. วาระสถาบัน (institutional-agenda) หมายถึงวาระที่
 ผู้กำหนดนโยบายให้ความสำคัญในการพิจารณา หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าวาระสาธารณะ (public
 agenda) เกอสตัน (Gerston) (1997 : 61-66) แบ่งประเภทวาระนโยบายออกเป็น 2 ประเภท คือ
 1. วาระเนื้อหา (substantive agenda) หมายถึง วาระที่มีการโต้เถียงกันสูงในสังคมระหว่าง
 สาธารณชนและผู้กำหนดนโยบาย เนื่องจากเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่
 อย่างจำกัด และ 2. วาระสัญลักษณ์ (symbolic agenda) เป็นวาระที่มีแนวโน้มกล่าวถึงเรื่อง
 ค่านิยมมากกว่าการจัดสรรทรัพยากร

ปัญหาใด ๆ ก็ตามจะเข้าสู่วาระนโยบายได้ จำเป็นต้องมีผู้สร้างวาระนโยบาย บริดจ์แมน (Bridgman) และ เดวิส (Davis) (2000:40) ศึกษาการกำหนดนโยบายในบริบทของประเทศออสเตรเลีย กล่าวว่า ผู้สร้างวาระนโยบายได้แก่ ประธานาธิบดี ศาล ข้าราชการ ฝ่ายนิติบัญญัติ กลุ่มผลประโยชน์ สื่อมวลชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสื่อมวลชนจะเป็นตัวกระตุ้นให้ตัวแสดงต่าง ๆ หาข้อสรุป นำไปสู่การจัดสรรงบประมาณ หรือการจัดตั้งสถาบันเพื่อแก้ปัญหาหนึ่ง ๆ

การเข้าสู่วาระนโยบายของปัญหานั้นนอกจากจำเป็นต้องมีผู้สร้างวาระนโยบายแล้ว ปัญหาจะเข้าสู่วาระนโยบายได้ต้องประกอบด้วยแรงขับเคลื่อน (drivers) หรือกลไกกระตุ้น (triggering mechanism) หรือกระแส (stream) เป็นปัจจัยผลักดันที่สำคัญ นักวิชาการที่สนใจเรื่องการเคลื่อนตัวของปัญหาเข้าสู่วาระนโยบายที่สำคัญ ได้แก่ เกอสตัน , บริดจ์แมน และ เดวิส และ คิงส์ดอน (Kingdon)

บริดจ์แมน และ เดวิส (2000 : 35-39) กล่าวว่า การศึกษาเรื่องการกำหนดประเด็นปัญหา จะเกี่ยวข้องกับคำถามอยู่ 2 คำถาม กล่าวคือ หัวข้อหรือประเด็นปัญหาเข้าสู่วาระการพิจารณาได้อย่างไร และทำไมหัวข้อดังกล่าวจึงกลายเป็นวาระนโยบายได้ การตอบคำถาม 2 ประการข้างต้นเป็นการพิจารณา "วิธีการ" ที่ประเด็นปัญหากลายเป็นวาระของรัฐบาลใน 2 ประเด็น คือ 1. ตัวแรงขับเคลื่อน (drivers) และ 2. ตัวปัญหา นโยบาย (policy problems)

แรงขับเคลื่อนนโยบายสามารถแบ่งได้เป็น 2 ปัจจัย คือ ปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายใน ปัจจัยภายใน ได้แก่ รัฐมนตรี พรรคการเมือง อิทธิพลของหน่วยงานภาครัฐ การเปลี่ยนแปลงรัฐบาล นายกรัฐมนตรี ความสนใจของผู้เชี่ยวชาญ งบประมาณ ความผิดพลาดจากการทำงานภายหลังที่ได้มีการประเมิน ส่วนปัจจัยภายนอก ได้แก่ พลังทางเศรษฐกิจ เช่น ความผันผวนของตลาดหุ้น การเปลี่ยนแปลงในอัตราดอกเบี้ย อัตราการว่างงาน ความสนใจของสื่อ ความคิดเห็นของประชาชน การเปลี่ยนแปลงในกฎหมาย ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และการเปลี่ยนแปลงประชากร

ในขณะที่ตัวปัญหา นโยบาย บริดจ์แมน และ เดวิส (2000 : 42-43) ศึกษามองว่า มีองค์ประกอบ 2 ประการคือ ลักษณะของปัญหา นโยบาย และการนิยามปัญหาหรือการรับรู้ปัญหา ในด้านลักษณะของปัญหา ได้มีการแบ่งลักษณะของปัญหาออกเป็น 2 ประเภท คือ ปัญหาที่มีโครงสร้างชัดเจน และปัญหาที่มีโครงสร้างไม่ชัดเจน ปัญหาที่มีโครงสร้างชัดเจน คือปัญหาที่มีผู้เกี่ยวข้องในการกำหนดจำนวนน้อย ทางออกในการแก้ปัญหาค่อนข้างชัดเจน และมีเพียงหนึ่งหรือสองทางเท่านั้น ส่วนปัญหาที่มีโครงสร้างที่ไม่ชัดเจน ปัญหาประเภทนี้จะยุ่งยาก สลับซับซ้อน มีผู้เกี่ยวข้องในการกำหนดประเด็นปัญหาจำนวนมาก ทางออกมีหลายวิธีไม่จำกัด ส่วนการนิยาม

ปัญหา หรือการรับรู้ปัญหา ก็เป็นสิ่งสำคัญที่จะนำไปสู่ทางออกของปัญหา การรับรู้ปัญหาเช่นไรก็จะนำไปสู่ทางออกของปัญหาเช่นนั้น

สำหรับ เกอสตัน นักวิชาการชาวสหรัฐอเมริกา (1997 : 22-49) ได้กล่าวถึงเหตุการณ์หรือชุดของเหตุการณ์ที่เปลี่ยนปัญหาประจำวันไปสู่การตอบสนองของรัฐบาล เหตุการณ์หรือชุดของเหตุการณ์นั้นเรียกว่า กลไกกระตุ้น (triggering mechanism) ซึ่งเกิดจาก

ปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัย 3 ประการ กล่าวคือ ขอบเขต (scope) ความเข้มข้น (intensity) และเวลา (time) ขอบเขต หมายถึงจำนวนประชากรที่ได้รับผลกระทบ ความเข้มข้น คือความเข้มข้นของสาธารณชนที่รับทราบปัญหา และเวลา เกอสตัน แบ่งกลไกกระตุ้นออกเป็น 2 ประเภท คือ ปัจจัยภายใน และปัจจัยภายนอก ปัจจัยภายในได้แก่ ภัยพิบัติธรรมชาติ แรงกระตุ้นทางเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี การเปลี่ยนแปลงทางนิเวศวิทยา ส่วนปัจจัยภายนอก ได้แก่ สงคราม ความขัดแย้งที่อาจส่งผลทางอ้อม การเผชิญหน้าทางเศรษฐกิจ และตุลย์แห่งอำนาจทางการเมืองโลกและการสะสมอาวุธนิวเคลียร์

การศึกษาเรื่องการกำหนดวาระนโยบายที่รู้จักกันอย่างกว้างขวางที่สุด คือ งานของคิงส์ดอน นักวิชาการชาวสหรัฐอเมริกา กรอบความคิดในการศึกษาวาระนโยบายของเขาประกอบด้วย “กระแส” ของข้อมูลและรายละเอียด ใน 3 ด้านใหญ่ ๆ ได้แก่

1. กระแสตัวปัญหา (problem stream) องค์ประกอบของกระแสของปัญหานี้ เช่น การนิยามปัญหา วิฤตการณ์ที่ทำให้ปัญหาได้รับความสนใจ เงื่อนไขด้านงบประมาณ ข้อมูลป้อนกลับที่ได้จากการศึกษาปัญหา การเปลี่ยนแปลงอื่น ๆ ที่สามารถเป็นตัวชี้ได้ เช่น การเปลี่ยนแปลงประชากร

2. กระแสนโยบาย (policy stream) เช่น ความสามารถในการแก้ไขปัญหา เช่น การมีเทคโนโลยีเพื่อรองรับการแก้ไข พัฒนาการของแผนหรือข้อเสนอที่เกี่ยวข้องกับปัญหา เช่น กฎหมาย กระแสการยอมรับของสาธารณะต่อแนวทางในการแก้ไขปัญหา

3. กระแสการเมือง (political stream) เช่น การเปลี่ยนแปลงรัฐบาล กิจกรรมของกลุ่มผลประโยชน์ ผลการเลือกตั้ง มติมหาชน

คิงส์ดอน (1984 : 188) กล่าวว่า กระแสทั้ง 3 ประการดำเนินการอย่างเป็นอิสระต่อกัน วาระนโยบายจะเข้าสู่การพิจารณาได้มากที่สุดเมื่อได้รับผลกระทบอย่างมากจากกระแสปัญหาและกระแสการเมือง หน้าต่างนโยบายจะเปิดได้ก็เพราะว่าการเปลี่ยนแปลงในกระแสการเมือง เช่น การเปลี่ยนแปลงรัฐบาล เป็นสำคัญ ในขณะที่เดียวกันสิ่งที่เกิดขึ้นคู่ขนานไปกับกระแสทางการเมือง นโยบาย และตัวปัญหา ก็คือ ผู้ที่ทุ่มเทพยายาม ในด้าน เวลา กำลัง เงิน ชื่อเสียง เพื่อผลักดันปัญหาที่เขาสนใจให้เข้าสู่วาระนโยบาย ทั้งนี้ก่อนที่จะวิเคราะห์กระแสทั้ง 3 ประการ

จำเป็นที่จะต้องพิจารณาบริบท หรือที่คิงส์ตัน เรียกว่า Societal predispositions เช่น ค่านิยม วัฒนธรรมทางการเมือง โครงสร้างรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่จะทำให้ปัญหาเข้าสู่วาระนโยบาย รวมทั้งควรพิจารณาปัจจัยอื่นๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อความสามารถของปัญหาที่จะเข้าสู่วาระนโยบายด้วย (spillovers)

2.2 แนวคิดเรื่องการกำหนดนโยบาย

เมื่อปัญหาเข้าสู่วาระนโยบายแล้ว กระบวนการต่อไปคือ การกำหนดนโยบาย (policy formulation) เพื่อตอบคำถามว่านโยบายถูกกำหนดโดยใคร นโยบายจะถูกกำหนดโดยใคร ขึ้นอยู่กับใครมีอำนาจในขณะนั้น หรือขึ้นอยู่กับระบอบการปกครองในขณะนั้นเป็นระบอบการปกครองแบบใด กล่าวคือ เป็นระบอบการปกครองที่อำนาจอยู่ที่ผู้นำ ผู้นำทางการเมืองจะเป็นผู้ที่กำหนดนโยบายแต่เพียงฝ่ายเดียว ตัวแบบการศึกษานโยบายสาธารณะที่จะใช้ในการวิเคราะห์ที่เหมาะสมในสภาพการณ์ดังกล่าวจึงควรจะเป็นตัวแบบผู้นำ (elite model) ต่อมาเมื่อสังคมมีความเป็นพหุมากขึ้น กล่าวคือ สังคมเปิดโอกาสให้ประชาชน หรือกลุ่มผลประโยชน์เข้ามาแสดงความต้องการและเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายมากขึ้น นโยบายจึงน่าจะเป็นผลมาจากการประนีประนอมระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่มีในสังคม ตัวแบบที่เหมาะสมที่จะใช้ในการศึกษาจึงควรจะเป็นตัวแบบกลุ่ม (group model) รวมทั้งหากการกำหนดนโยบายมีหลายหน่วยงานและมีผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้อง ตัวแบบเศรษฐศาสตร์การเมืองในการกำหนดนโยบายจะช่วยอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นได้ดี

สำหรับการกำหนดนโยบายผู้สูงอายุนี้ จะใช้ตัวแบบในการศึกษา 3 ตัวแบบดังที่ได้กล่าวมาแล้วคือ ตัวแบบผู้นำ ตัวแบบกลุ่ม และตัวแบบเศรษฐศาสตร์การเมือง

2.2.1 ตัวแบบผู้นำ (elite model)

ความคิดพื้นฐานของตัวแบบผู้นำ คือ อำนาจที่ไม่จำกัดของชนชั้นปกครองที่มีอยู่เหนือประชาชน ตามความคิดของตัวแบบผู้นำ ธรรมชาติของสังคมประกอบด้วยกลุ่มเล็กๆ หรือที่เรียกว่าชนชั้นนำเป็นกลุ่มที่ครองอำนาจ การตัดสินใจไม่ใช่ความรับผิดชอบของประชาชนทั้งหมด แต่ถูกกำหนดโดยผู้นำ องค์ประกอบของผู้นำและพื้นฐานอำนาจอาจเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา ขึ้นอยู่กับแต่ละสังคม แต่สังคมก็ยังต้องมีผู้นำปกครอง เมื่อผู้นำอยู่ในอำนาจเขาก็ต้องพยายามรักษาอำนาจไว้ เช่น การใช้ทรัพยากรที่เป็นอำนาจที่ชอบธรรมจากการดำรงตำแหน่ง เพื่อรักษาอำนาจของตน

ตัวแบบผู้นำ มีแนวทางการพัฒนาทฤษฎี แบ่งออกเป็น 2 แนวทาง ได้แก่

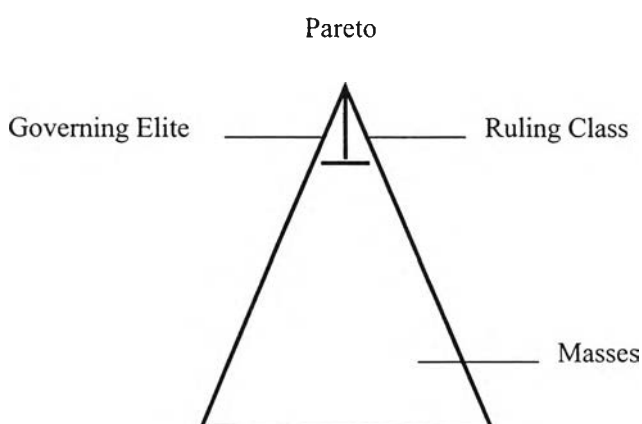
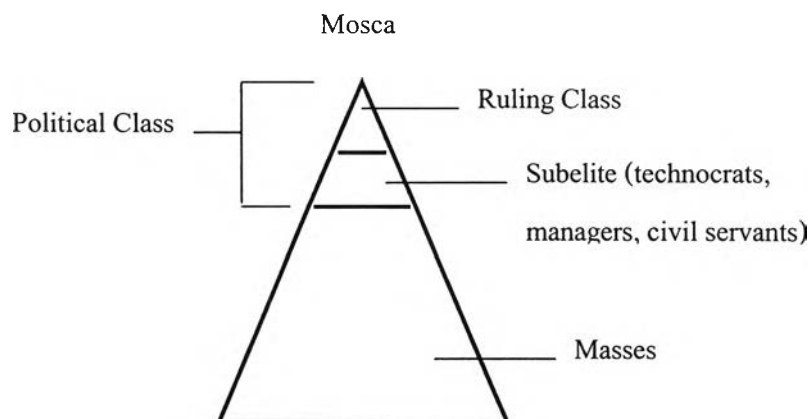
1. แนวทางแรก มองว่า ผู้นำเกิดจากความแตกต่างทางจิตวิทยาผ่านกระบวนการธรรมชาติ เช่น มาจากการควบคุมทรัพยากร การมีอำนาจเนื่องมาจากการมีตำแหน่ง อาจมาจาก

ทรัพยากรที่ติดตัวมา เช่น ทักษะ ความฉลาด ผู้นำในลักษณะนี้ ได้แก่ ผู้นำในระบบเผด็จการในประเทศเยอรมันและอิตาลี

2. แนวทางที่สอง มองว่า การเกิดขึ้นของผู้นำ เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ในสังคมที่ทันสมัย และมีความสลับซับซ้อน สังคมต้องการผู้นำที่ทำหน้าที่ควบคุม กำหนดทิศทาง สังคมที่มีความแตกต่าง ไม่ว่าจะความแตกต่างภายในรัฐบาลที่ปกครองประเทศ หรือ บริษัทก็ตาม อำนาจของผู้นำตามแนวทางนี้ มาจากการดำรงตำแหน่งและทรัพยากรที่ผู้นำควบคุม

แนวความคิดเรื่องผู้นำ สามารถย้อนไปในสมัยเพลโต แต่ผู้ที่ถือว่าเป็นผู้นำของตัวแบบผู้นำ ได้แก่ พาเรโต (Pareto) และมอสคา (Mosca) นักวิชาการชาวอิตาลีเขียน ข้อสรุปเกี่ยวกับผู้นำของนักวิชาการทั้งสองเหมือนกันแม้ว่าจะมีเหตุผลที่แตกต่างกันก็ตาม

พาเรโต (Marger, 1981 : 67) นิยามผู้นำว่า หมายถึง ผู้ที่ประสบความสำเร็จสูงสุดในกิจกรรมใดก็ตามของมนุษย์ เช่น ไม่ว่าจะเป็นการเมือง ศิลปะ หรือธุรกิจ เขาแบ่งผู้นำออกเป็น 2 กลุ่ม คือ ผู้นำที่แสดงบทบาทในรัฐบาล และ 2. ผู้นำที่มีได้อยู่ในรัฐบาล (รูปที่ 2.4) โดยผู้นำในรัฐบาลคือผู้นำที่เขาสนใจศึกษา พาเรโตกล่าวว่า ผู้นำจะปกครองประชาชนผ่านการบังคับหรือวิธีอื่นใด ไม่ว่าจะเป็นการใช้กำลัง คุณธรรม พาเรโตแบ่งผู้นำทางการเมืองออกเป็น 2 กลุ่มคือ ผู้นำแบบสิงโต และผู้นำแบบสุนัขป่า การแบ่งผู้นำออกเป็นสองประเภทดังกล่าวชี้ให้เห็นพื้นฐานทางจิตวิทยาในทฤษฎีของเขา นอกจากนั้นพาเรโต ยังกล่าวว่า การเลื่อนฐานะของประชาชนขึ้นเป็นชนชั้นนำ หรือที่เขาเรียกว่า the circulation of elites สามารถเป็นไปได้



รูปที่ 2.4 ตัวแบบผู้นำ 2 ตัวแบบ

ที่มา : Marger,N. Martin. 1981. *Elites and Masses: An Introduction to Political Sociology*.
N.Y. : D.Van Nosrand.. p .68.

มอสคา (Marger , 1981 : 66-69) นักวิชาการอีกท่านหนึ่งกล่าวว่า ผู้นำเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ผู้นำตามความคิดของมอสคา ขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านองค์การ โครงสร้าง และบุคลิกส่วนตัว อำนาจของผู้ปกครองเกิดจากคนส่วนใหญ่ที่ไม่สามารถจัดการในขณะที่คนกลุ่มน้อยสามารถจัดการได้ การจัดการรวมทั้งการสื่อสารระหว่างสมาชิกที่มีน้อย จึงทำให้เป็นการยากที่คนส่วนใหญ่ที่ถูกปกครอง จะต้านทานความต้องการของผู้ปกครองได้ มอสคายังกล่าวอีกว่า ในสังคมนอกจากจะมีผู้นำสูงสุดแล้ว ภายใต้ชนชั้นนำสูงสุดยังมีชนชั้นนำในระดับรอง

(subelite) ได้แก่ ข้าราชการ ผู้จัดการ เทคโนโลยีคน เป็นต้น ชนชั้นนี้มีความสำคัญมากเนื่องจากเป็นชนชั้นที่ติดต่อกับประชาชนโดยตรง มอสดามองปัจจัยด้านโครงสร้างมีความสำคัญ แต่เขาก็ให้ความสำคัญต่อลักษณะส่วนตัว เช่น ความฉลาดและคุณธรรมของชนชั้นปกครอง รวมทั้งมอสกายังชี้ให้เห็นว่า ความสามารถในการควบคุมทรัพยากร เรียกว่า social forces ก็มีความสำคัญด้วยเช่นกัน ลักษณะอีกประการที่สำคัญหนึ่งคือ อุดมการณ์ชนชั้นปกครอง ซึ่งมอสกา เรียกว่า political formula อำนาจดังกล่าวมีลักษณะที่มองไม่เห็น เช่น อำนาจที่มาจากพระเจ้า เป็นต้น สำหรับมอสกาแล้ว การเปลี่ยนแปลงในชนชั้นปกครอง สามารถเกิดขึ้นได้ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงในสังคม เทคโนโลยี ความคิด ทำให้เกิดชนชั้นนำรุ่นใหม่ขึ้นมา และการเปลี่ยนแปลงในชนชั้นปกครองอาจก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างทางสังคม โดยเฉพาะสถาบันทางการเมือง

นักวิชาการอีกท่านหนึ่งในกลุ่มผู้นำได้แก่ ไมเคิล (Michels) นักสังคมวิทยาชาวฝรั่งเศส เขามองว่าชนชั้นปกครองเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ผู้นำเกิดจากโครงสร้างขององค์การทางสังคมสมัยใหม่ สิ่งที่ไมเคิล วิเคราะห์แตกต่างจากพาเรโต และมอสกา ก็คือ ไมเคิล วิเคราะห์โดยใช้ตัวแปรทางสังคมวิทยาเกี่ยวกับองค์การทางสังคม การแบ่งงานกันทำมากกว่าปัจจัยทางจิตวิทยา การทำงานของไมเคิล มีรูปแบบที่ทันสมัยมากกว่า เนื่องจากการวิเคราะห์ของเขายึดอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลเชิงประจักษ์

พัฒนาการของตัวแบบชนชั้นนำในช่วงต่อมา เป็นการนำตัวแบบชนชั้นนำมาประยุกต์ใช้ ในขณะที่นักวิชาการไม่ว่าจะเป็นพาเรโต มอสกา และไมเคิล มองความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นนำกับประชาชนว่า ประชาชนไม่สามารถปกครองตนเอง ดังนั้นชนชั้นนำจึงเป็นสิ่งที่จำเป็น แต่ตัวแบบชนชั้นนำในปัจจุบัน ซึ่งเรียกว่า radical elitism มองว่าประชาชนถูกควบคุมและถูกขูดรีดโดยชนชั้นปกครอง เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตนไม่ใช่เพื่อประโยชน์ของสังคม การปกครองโดยชนชั้นนำจึงเป็นสิ่งที่ไม่จำเป็นและไม่พึงปรารถนา ชนชั้นปกครองควบคุมแหล่งอำนาจ เช่น ความมั่งคั่ง อำนาจหน้าที่ การสื่อสาร ซึ่งการควบคุมการสื่อสารทำให้ชนชั้นนำสามารถควบคุมการไหลของข้อมูล ประชาชนจึงไม่ได้รับข้อมูลข่าวสารและยังถูกชี้แนะให้ยอมรับกฎเกณฑ์ที่ชนชั้นผู้นำเป็นผู้สร้างขึ้น นักวิชาการในกลุ่มนี้ได้แก่ มิลล์ (Mills) นอกจากนั้นในเรื่องการรับสมาชิกใหม่ ที่นักทฤษฎีกลุ่มนี้มองไม่ต่างจากนักทฤษฎีก่อนหน้านี้ กล่าวคือ การรับสมาชิกใหม่ต้องได้รับการยอมรับโดยชนชั้นนำ โดยชนชั้นนำจะเข้าไปคัดสรรเอง นักทฤษฎีในกลุ่ม radical elitism ชี้ให้เห็นโครงสร้างอำนาจของสหรัฐอเมริกาในกลางศตวรรษที่ 20 ความสัมพันธ์ของชนชั้นผู้นำในช่วงนั้นประกอบไปด้วย นักธุรกิจ กับเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐบาล และนายทหาร มิลล์ เห็นว่าอำนาจทางสังคมถูกควบคุมโดยสถาบันในสังคม นักทฤษฎีในกลุ่ม radical elitism ปฏิเสธแนวคิดของนักทฤษฎีพหุนิยม (pluralism) โดยเปรียบเทียบดังนี้ (Marger, 1981 : 79-80)

1. พหุนิยมมองอำนาจในสหรัฐอเมริกา ว่า ประชาชนมีอิทธิพลต่อผู้นำผ่านระบบการเลือกตั้งและการรวมตัวกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์ ในขณะที่นักทฤษฎีชนชั้นนำมองว่าอำนาจของชนชั้นนำเกิดจากการเข้าไปมีอำนาจหน้าที่ในสถาบันสำคัญๆ ในสังคม

2. พหุนิยมมองว่า สมาคมอาสาสมัครจะเป็นตัวเชื่อมระหว่างผู้นำและประชาชน แต่นักทฤษฎีชนชั้นนำมองว่า กลุ่มจะมีความสำคัญน้อยในประเด็นปัญหาใหญ่ๆ ปัญหาใหญ่ๆ มักจะถูกตัดสินใจโดยชนชั้นนำ ยิ่งกว่านั้นกลุ่มต่างๆ มักถูกจัดตั้งโดยระบบราชการ ซึ่งไม่ได้เป็นตัวแทนผลประโยชน์ที่แท้จริงของสมาชิก

3. พหุนิยมมองว่า ดุลย์อำนาจเกิดจากการแข่งขันระหว่างกลุ่มผลประโยชน์และระหว่างชนชั้นนำ ไม่มีใครมีอำนาจแต่เพียงผู้เดียว โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มต่างๆ ไม่มีความสมดุลในอำนาจ กลุ่มที่เป็นนักธุรกิจมักจะสามารถควบคุมประเด็นสำคัญและมีผลทำให้มีอำนาจมากกว่า

ดังนั้นไม่ว่าจะเป็นนักสังคมวิทยาหรือนักรัฐศาสตร์ มองว่าการตัดสินใจทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมถูกกระทำโดยกลุ่มเล็กๆ ชนชั้นนำคือคนจำนวนน้อยที่มีอำนาจ ในขณะที่ประชาชนคือคนจำนวนมากที่ไม่มีอำนาจ อำนาจคือการตัดสินใจว่าใครได้อะไร เมื่อไรและอย่างไร อำนาจคือการเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่จะแบ่งสรรทรัพยากรให้กับสังคม (Dye & Zeigler, 1978 : 1)

ในเรื่องนโยบายสาธารณะ ตัวแบบชนชั้นนำเชื่อว่านโยบายสาธารณะไม่ได้สะท้อนความต้องการของประชาชนมากเท่ากับผลประโยชน์และค่านิยมของชนชั้นปกครอง การเปลี่ยนแปลงนโยบายสาธารณะจะเป็นแบบค่อยเป็นค่อยไป มากกว่าการเปลี่ยนแปลงแบบปฏิวัติ ความรับผิดชอบต่อนโยบายขึ้นอยู่กับชนชั้นนำ เพราะประชาชนไม่สนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วม นโยบายไม่ได้มาจากการเลือกทางเลือก ไม่ได้มาจากนโยบายของพรรคการเมือง สถาบันต่างๆ ตามระบอบประชาธิปไตยเป็นเพียงสัญลักษณ์ (Dye & Zeigler, 1978 : 6)

ทฤษฎีหรือตัวแบบชนชั้นนำสามารถสรุปได้ดังนี้ (Dye, 2002 : 23-24 และพิทยา บวรวัฒนา, 2538 : 4-5)

1. คนในสังคมมีอยู่สองพวก พวกแรกประกอบด้วย คนไม่กี่คนที่มีอำนาจทางการเมือง พวกสองประกอบด้วย คนส่วนมากที่ไม่มีอำนาจทางการเมือง พวกที่มีอำนาจทางการเมืองเท่านั้น เป็นผู้ตัดสินใจกำหนดนโยบายสาธารณะ คนส่วนมากไม่มีอำนาจในการตัดสินใจนโยบายสาธารณะ

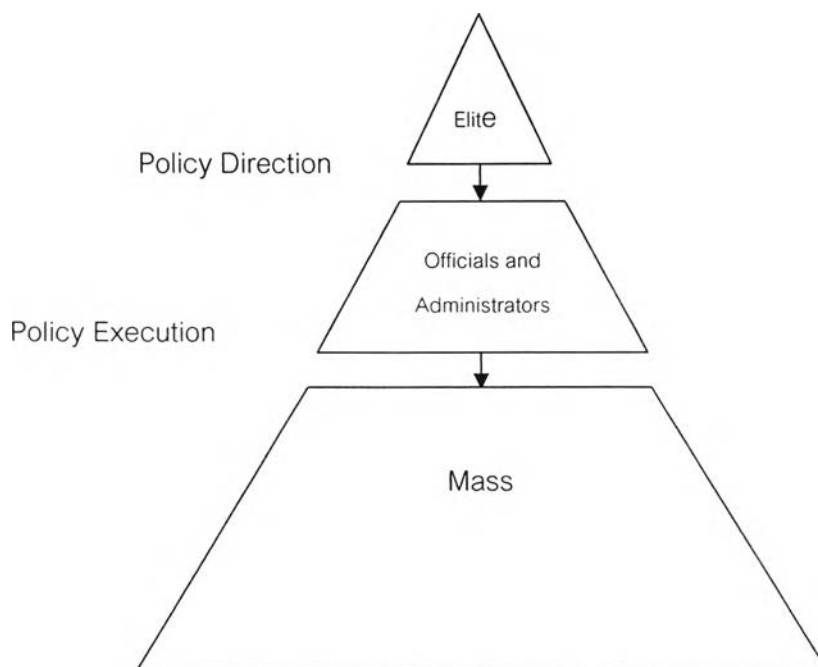
2. คนไม่กี่คนที่เป็กลุ่มผู้นำปกครองประเทศนั้น เป็นกลุ่มผู้นำที่มาจากชนชั้นทางสังคมและเศรษฐกิจสูงเป็นสัดส่วนที่มากกว่ามาจากชนชั้นที่ต่ำลงมา

3. การเลื่อนสถานภาพขึ้นเป็นผู้นำนั้น เป็นไปอย่างเชื่องช้าและต่อเนื่อง ทั้งนี้เพื่อรักษาเสถียรภาพและป้องกันการปฏิวัติ คนที่จะได้รับอนุมัติให้เข้ามาอยู่ในกลุ่มผู้นำนั้นต้องเป็นคนที่มีความคิดความอ่านเหมือนกับผู้นำเดิม

4. สมาชิกในกลุ่มผู้นำจะมีความคิดความอ่านเหมือนกัน ในกติกการเมืองการปกครอง เช่น ในสหรัฐอเมริกา คนที่เป็นผู้นำจะสนับสนุนหลักการที่ชัดเจนซึ่งกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล หลักการปกครองแบบจำกัดขอบเขต หลักเสรีภาพของปัจเจกบุคคล หลักเสียงข้างมากและหลักสิทธิในการมีพรรคฝ่ายค้านรัฐบาล และหลักโอกาสเท่าเทียมกัน เป็นต้น

5. นโยบายสาธารณะไม่ได้เกิดจากการเรียกร้องของมวลชน แต่กลับสะท้อนให้เห็นค่านิยม และผลประโยชน์ของกลุ่มผู้นำ ดังนั้นจึงทำให้การเปลี่ยนแปลงในนโยบายสาธารณะจึงเป็นไปอย่างค่อยเป็นค่อยไปมากกว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงแบบปฏิวัติ

6. กลุ่มผู้นำมีบทบาททางการเมืองสูงได้รับอิทธิพลโดยตรงน้อยกว่าจากมวลชนซึ่งไม่มีบทบาทและไม่ให้ความสนใจต่อการเมือง ผู้นำมีอิทธิพลต่อมวลชนมากกว่าที่มวลชนจะมีอิทธิพลต่อผู้นำ



รูปที่ 2.5 ตัวแบบผู้นำ

ที่มา : Dye, R. Thomas. 2002. *Understanding Public Policy*. 10 th .New Jersey: Upper Saddle River. p. 24.

อย่างไรก็ตาม เมื่อการเมืองการปกครองมีการพัฒนาไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น สังคมจะประกอบไปด้วยกลุ่มที่หลากหลายที่พยายามเข้ามามีอิทธิพลในการกำหนดนโยบาย

ให้ตรงกับความต้องการและสอดคล้องกับผลประโยชน์ของกลุ่มตนมากที่สุด การทำความเข้าใจนโยบายในสังคมที่มีความหลากหลายมากขึ้นนั้น ตัวแบบที่ใช้ในการศึกษาได้แก่ ตัวแบบกลุ่ม

2.2.2 ตัวแบบกลุ่ม (group model)

สังคมที่ประกอบไปด้วย กลุ่มหลากหลายที่พยายามเข้ามามีอิทธิพลในการกำหนดนโยบาย เรียกว่าสังคมพหุนิยม สังคมพหุนิยมมองว่าอำนาจในสังคมมีลักษณะกระจายมากกว่าการรวมอำนาจ ตัวแบบกลุ่มหรือพหุนิยมมีความแตกต่างกับตัวแบบชนชั้นนำใน 2 ประเด็นคือ 1. ด้านขอบข่ายอำนาจ ตัวแบบกลุ่มมองว่าอำนาจแบ่งเป็นชั้นๆ แต่ตัวแบบชนชั้นนำมองว่าอำนาจไม่สามารถแบ่งได้ และ 2. ด้านความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นนำและประชาชน ตัวแบบกลุ่มมองว่าประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ แต่ตัวแบบชนชั้นนำมองว่าประชาชนมีโอกาสเพียงเล็กน้อยหรือไม่มี ในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในสังคม

ทฤษฎีพหุนิยมหรือตัวแบบกลุ่มอาจถูกมองว่า เป็นการตอบสนองต่อสังคมอุตสาหกรรมของตะวันตกในศตวรรษที่ 19 อันเนื่องมาจากบทบาทของครอบครัว ศาสนา และชุมชนลดความสำคัญลง ชีวิตในสังคมมีโครงสร้างในรูปแบบที่เป็นทางการ ความชำนาญ และการรวมศูนย์มากขึ้น นักสังคมวิทยาชาวฝรั่งเศส ได้แก่ ทอคเกอร์วิล (Tocqueville) และเดอร์ไกไฮม์ (Durkheim) (Marger, 1981 : 36-38) มุ่งความสนใจไปที่สังคมที่ไม่มีการจัดองค์กร ซึ่งเป็นสังคมที่ปัจเจกชนไม่สามารถปกป้องตนเองจากอำนาจทางการเมืองที่รวมศูนย์ ลักษณะดังกล่าวมีแนวโน้มก่อให้เกิดระบอบเผด็จการซึ่งจะทำให้เสรีภาพของประชาชนถูกทำลาย ในความคิดของนักวิชาการทั้งสองการแก้ปัญหาการปกครองแบบเผด็จการก็คือ การพัฒนาให้เกิดอำนาจในลักษณะพหุนิยม กล่าวคือ รัฐบาลต้องแบ่งแยกอำนาจ ประชาชนต้องสามารถรวมตัวกันเป็นกลุ่ม ซึ่งการรวมกลุ่มนี้จะเป็นเกราะป้องกันระหว่างรัฐและปัจเจกบุคคล

แนวคิดของนักวิชาการทั้งสองดังกล่าวข้างต้นกลายเป็นพื้นฐานทางทฤษฎีพหุนิยมสมัยใหม่ในระยะเวลาต่อมา ทฤษฎีพหุนิยมสมัยใหม่สามารถแบ่งออกเป็น 4 ช่วง กล่าวคือ

1. ในช่วงทศวรรษ 1950 ได้แก่ ทฤษฎีกลุ่ม ของทรูแมน (Truman) ซึ่งถือว่าเป็นทฤษฎีดั้งเดิม ทรูแมนได้เขียนหนังสือ The Government Process ที่แสดงให้เห็นภาพระบอบการเมืองของสหรัฐอเมริกา เขามองว่าการรวมตัวเป็นกลุ่ม สมาชิกของกลุ่มหรือองค์การสามารถมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจทางการเมืองได้

2. ในช่วงทศวรรษที่ 1960 ได้เกิดทฤษฎีพหุนิยมว่าด้วยอำนาจ โดยดาร์ล (Dahl) ในหนังสือ A Preface to Democracy Theory ซึ่งเน้นให้เห็นบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ในทางการเมือง

3. ช่วงทศวรรษที่ 1970 ทฤษฎี multiple elitism หรือ multiple elite theory ของ โลวี (Lowi) ในหนังสือชื่อ The End of Liberalism และ โอลสัน (Olson) ในหนังสือชื่อ The Logic of Collective Action นักวิชาการทั้งสองได้วิพากษ์วิจารณ์การเมืองแบบกลุ่ม โดยเฉพาะโลวีไม่เห็นด้วยกับตัวแบบกลุ่ม ในความคิดของโลวีตัวแบบกลุ่มเกิดจากสภาพสังคมอเมริกันที่เปลี่ยนแปลงจากเดิม เป็นสังคมที่อยู่ภายใต้แนวคิดเสรีนิยมที่มีความเชื่อในความเป็นปัจเจกชนนิยม ความมีเหตุผล ชาตินิยม ซึ่งเป็นรากฐานของเศรษฐกิจแบบทุนนิยม และเน้นการมอบอำนาจ โดยเชื่อว่ารัฐบาลหรือการปกครองโดยรัฐบาลเป็นสิ่งที่ไม่พึงประสงค์ อย่างไรก็ตามสภาพเศรษฐกิจเสรีนิยม กลับก่อให้เกิดปัญหาความไม่เป็นธรรมในสังคมอันเกิดจากตลาดแข่งขันที่ไม่สมบูรณ์ นำมาสู่การรวมตัวกันเป็นกลุ่ม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรวมตัวกันของกลุ่มผลประโยชน์ในการเข้าไปมีอิทธิพลในการกำหนดนโยบาย โลวีกล่าวถึงจุดอ่อนอันเป็นยุคสิ้นสุดของลัทธิเสรีนิยมก็คือ 1. เสรีนิยมกลุ่มผลประโยชน์ขัดขวางประชาธิปไตย เนื่องจากก่อให้เกิดการเบี่ยงเบนและสร้างความสับสนให้กับสถาบันประชาธิปไตย 2. กลุ่มผลประโยชน์บั่นทอนประสิทธิภาพของรัฐบาล 3. กลุ่มผลประโยชน์ทำให้รัฐบาลขาดคุณธรรมเพราะไม่สามารถสร้างความยุติธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมได้ เนื่องจากกลุ่มผลประโยชน์นำมาซึ่งการปกครองโดยปราศจากกฎหมาย 4. กลุ่มผลประโยชน์ทำให้ความสามารถในการปกครองอย่างเป็นทางการของรัฐบาลอ่อนแอลงด้วยการต่อรองอย่างไม่เป็นทางการของกลุ่มผลประโยชน์ โลวีเห็นว่าการกำหนดนโยบายของรัฐบาลภายใต้สภาพการณ์ดังกล่าวนำไปสู่การกำหนดนโยบายที่ผูกพันกับกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มผลประโยชน์กลายเป็นลูกค้ำ ทั้งนี้กลุ่มผลประโยชน์ที่สามารถรวมตัวกันได้จะเป็นกลุ่มที่ผู้ผลิตทางเศรษฐกิจรายใหญ่ ทำให้นโยบายสาธารณะถูกควบคุมโดยกลุ่มผลประโยชน์เพียงไม่กี่ราย และเป็นไปเพื่อประโยชน์ของตนเอง โลวีจึงเสนอการปกครองโดยกฎหมาย (rule of law) ที่เรียกว่า ประชาธิปไตยโดยตัวบทกฎหมาย (juridical democracy) หมายถึง การบริหารงานตามตัวบทกฎหมายที่ใช้ผู้บริหารงานมืออาชีพเป็นผู้นำเอานโยบายของฝ่ายนิติบัญญัติที่มีรายละเอียดมาปฏิบัติ โดยผ่านระเบียบวิธีทางการบริหารที่เป็นทางการ แทนที่ผู้บริหารเหล่านี้จะได้รับมอบอำนาจให้ปฏิบัติงานในขอบเขตที่กว้างๆ และเข้าไปกำหนดนโยบายเสียเอง โดยร่วมมือกับกลุ่มผลประโยชน์ นโยบายตามความคิดของโลวีนั้นมาจากศาล และรัฐบาลที่มีอำนาจอยู่ในขณะนั้น (regime in power) หลักการของประชาธิปไตยโดยกฎหมายจะใช้กฎหมายเป็นเกณฑ์ และกฎหมายจะเป็นตัวตัดสินการปฏิบัติงานของรัฐบาลตามหลักการนี้การมีโครงการที่แยจะเลวร้ายกว่าการไม่มีโครงการ และหากว่ากฎหมายชัดเจนโครงการก็จะไม่ประสบความล้มเหลว ยิ่งกว่านั้นประชาธิปไตยโดยตัวบทกฎหมาย จะเป็นความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างประธานาธิบดีและผู้ที่เกี่ยวข้องกับโครงการทุกๆ ขั้นตอน

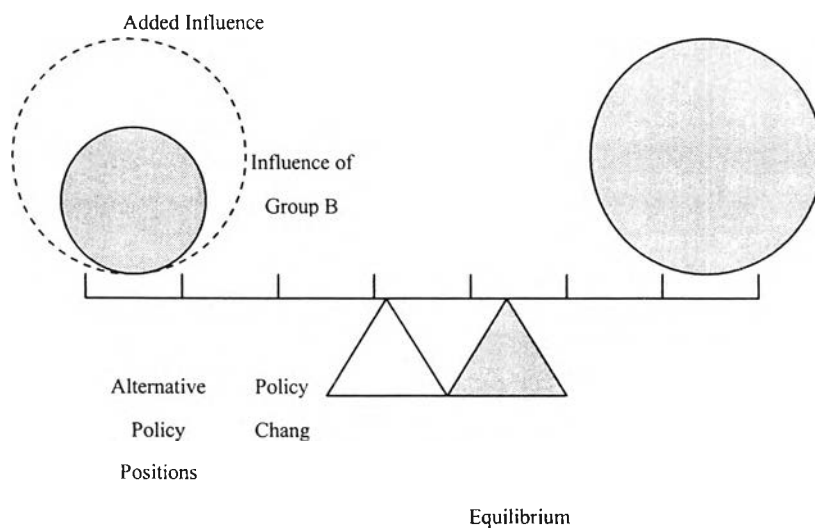
ในขณะที่ โอลสัน กล่าวว่า กลุ่มที่มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายสาธารณะ จะจัดตั้งกลุ่มเพื่อดำเนินการเรียกร้องต่อรัฐบาล ซึ่งการรวมตัวของกลุ่มที่มีส่วนได้ส่วนเสียนี้จะมี

จำนวนน้อย ในขณะที่มีกลุ่มอีกจำนวนมากไม่มีการจัดตั้งเป็นองค์กร แต่กลุ่มเหล่านี้จะคอยรับประโยชน์จากสิ่งที่ตนเองไม่ได้ลงทุน

4. ช่วงทศวรรษที่ 1980 ทฤษฎีกลุ่มได้พัฒนามาเป็น neopluralist theory นักทฤษฎีในกลุ่มนี้ได้แก่ วอร์คเกอร์ (Walker) และวิลสัน (Wilson) วอร์คเกอร์ หนังสือของเขาชื่อ Mobilizing Political Interests in America เขาปฏิเสธแนวคิดของนักทฤษฎีกลุ่มที่กล่าวมาข้างต้นทั้งหมด โดยเขาพบว่า มีการรวมตัวกันเพื่อเรียกร้องนโยบายจากคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วย สภานิติบัญญัติ กลุ่มธุรกิจ และฝ่ายบริหาร การรวมตัวของกลุ่มผลประโยชน์มักได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานของรัฐบาล มูลนิธิ เศรษฐกิจ ซึ่งเป็นอำนาจที่ตอบโต้ต่อคณะกรรมการ ตามที่โลวี และโอลสัน ได้กล่าวไว้

โดยสรุปลักษณะสำคัญของตัวแบบกลุ่ม ก็คือ การปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เป็นหัวใจของการเมือง นโยบายเกิดขึ้นจากการเจรจาต่อรองระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ กลุ่มเปรียบเสมือนตัวเชื่อมระหว่างบุคคลกับรัฐบาล การเมืองเป็นการต่อสู้ระหว่างกัน เพื่อแย่งกันกำหนดนโยบายสาธารณะออกมาให้ตรงกับความต้องการและสอดคล้องกับผลประโยชน์ของกลุ่มตนมากที่สุด ดังนั้นระบบการเมืองจึงมีหน้าที่จัดการประสานความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่างๆ เหล่านี้โดย 1. สร้างกติกากการต่อสู้ระหว่างกลุ่ม 2. จัดการประนีประนอมและจัดสรรผลประโยชน์ของกลุ่ม 3. การจัดการประนีประนอมออกมาในรูปของนโยบายสาธารณะและบังคับให้นโยบายสาธารณะนั้นได้รับการปฏิบัติตาม (Dye, 2000 : 21)

ตัวแบบกลุ่มมองว่านโยบายสาธารณะเป็นจุดดุลยภาพของการต่อสู้ของกลุ่มต่างๆ หรือเท่ากับเป็นการประสานผลประโยชน์ของกลุ่มต่างๆ กลุ่มใดมีอิทธิพลมากนโยบายสาธารณะมักจะโอนเอียงไปตามความต้องการของกลุ่มนั้น เพราะฉะนั้นเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องของอิทธิพลของแต่ละกลุ่มแล้ว นโยบายสาธารณะจะเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย ดังนั้นนโยบายสาธารณะจึงไม่หยุดอยู่กับที่ แต่เปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา ปัจจัยที่กำหนดอิทธิพลของกลุ่มได้แก่ จำนวนกลุ่ม ความมั่งมี ความเข้มแข็งขององค์กร ความสามารถของผู้นำ ความสามารถในการเข้าถึงผู้มีอำนาจตัดสินใจ และความสามัคคีภายในกลุ่ม (Dye, 2000 : 21)



รูปที่ 2.6 ตัวแบบกลุ่ม

ที่มา : Dye, R. Thomas. 2002. *Understanding Public Policy*. 10 th. New Jersey: Upper Saddle River. p. 22.

นอกจากนโยบายจะเกิดขึ้นตามตัวแบบผู้นำและตัวแบบกลุ่มแล้ว ตัวแบบที่ใช้ในการอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างองค์การที่เป็นตัวแสดงหลักในการกำหนดนโยบาย รวมทั้งผลประโยชน์ระหว่างตัวแสดงที่เข้ามาเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบาย ตัวแบบที่อธิบายเรื่องนี้ได้ดีคือ ตัวแบบเศรษฐศาสตร์การเมือง

2.2.3 ตัวแบบเศรษฐศาสตร์การเมือง

ตัวแบบหรือทฤษฎีที่ให้ความสำคัญกับทฤษฎีองค์การ โดยมุ่งเน้นการวิเคราะห์องค์การ (organizational analysis) และกระบวนการนโยบาย (policy process) ก็คือ ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมือง ของแวมสเลย์ และซาล (Gary Wamsley and Mayer N. Zald) ตามทฤษฎีนี้มีหน่วยการวิเคราะห์ก็คือ องค์การของรัฐ (public organization) ซึ่งมีบทบาทในการกำหนดนโยบายและนำนโยบายไปปฏิบัติ ทฤษฎีนี้มีพื้นฐานความเชื่ออยู่ 3 ประการคือ

1. การเน้นการวิเคราะห์องค์การที่เป็นตัวแสดงหลักในกระบวนการนโยบาย
2. การให้ความสำคัญกับตัวแสดงอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการนโยบาย ทั้งที่เป็นสถาบันและปัจเจกบุคคล
3. เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการมีบทบาททั้งการกำหนดนโยบายและนำนโยบายไปปฏิบัติ

การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะโดยใช้กรอบทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมือง

แวมสเลย์ และซาล แแบ่งมิติการวิเคราะห์ออกเป็น 2 มิติ กล่าวคือ

1. เน้นตำแหน่งและบทบาทองค์กรของรัฐที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย
 2. เน้นการวิเคราะห์มิติทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจทั้งโครงสร้างและกระบวนการขององค์กรของรัฐที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย
- ทั้งนี้ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองในการศึกษา นโยบายสาธารณะมีองค์ประกอบดังนี้

ตารางที่ 2.2 องค์ประกอบตัวแบบหรือทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองในการวิเคราะห์ นโยบายสาธารณะ

สภาพแวดล้อมโครงสร้างและกระบวนการ	ภายในโครงสร้างและกระบวนการ
<p>การเมือง</p> <ul style="list-style-type: none"> - องค์กรบริหารและเจ้าหน้าที่บริหาร เช่น องค์กรที่ทำหน้าที่จัดสรรงบประมาณ หรือ องค์กรที่ทำหน้าที่ดูแลเรื่องการบริหารงานบุคคล - องค์กรด้านกฎหมายและคณะกรรมการด้านกฎหมาย เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภา หรือ ผู้ตรวจราชการ - องค์กรตรวจสอบอิสระ เช่น ศาล ลูกขุน - กลุ่มผลประโยชน์ และพรรคการเมือง - ประชาชนที่สนใจ มีความสามารถ หรือมีผลประโยชน์ในนโยบาย 	<p>การเมือง</p> <ul style="list-style-type: none"> - การแจกจ่ายอำนาจและความรับผิดชอบของสถาบัน เช่น การรวมเป็นกลุ่มที่ร่วมมือกัน หรือที่ขัดแย้งกัน - ระบบการสรรหาเจ้าหน้าที่ระดับสูงเพื่อความต่อเนื่องในนโยบาย - ระบบการสรรหาและกระบวนการกล่อมเกลாதองสัคมขององค์กร - หลักเกณฑ์ขององค์กร เช่น ค่านิยม ธรรมเนียม ประเพณีที่สะท้อนให้เห็นเป้าหมายขององค์กร - วิธีการรวบรวมความต้องการหรือยับยั้งความต้องการสำหรับข้อเรียกร้องของเจ้าหน้าที่ระดับล่างขององค์กร
<p>เศรษฐกิจ</p> <ul style="list-style-type: none"> - ลักษณะของปัจจัยนำเข้า เช่น แรงงาน, วัตถุดิบ, เทคโนโลยี รวมทั้งปัจจัยทางด้านต้นทุนและสินค้า บริการ 	<p>เศรษฐกิจ</p> <ul style="list-style-type: none"> - กฎเกณฑ์ เช่น ระบบข้อมูล ข่าวสาร และระบบบัญชี

ตารางที่ 2.2 (ต่อ)

สภาพแวดล้อมโครงสร้างและกระบวนการ	ภายในโครงสร้างและกระบวนการ
<ul style="list-style-type: none"> - ลักษณะของปัจจัยนำออก เช่น ลักษณะของข้อเรียกร้องและช่องทางในการได้มาซึ่งข้อเรียกร้อง - โครงสร้างทางอุตสาหกรรม - ผลกระทบของเศรษฐกิจระดับมหภาคต่อลักษณะของข้อเรียกร้องและต่อการผลิตสินค้าและบริการ 	<ul style="list-style-type: none"> - งานและเทคโนโลยีที่สัมพันธ์กับการแบ่งหน้าที่ตามความชำนาญเฉพาะด้าน - ระบบแรงจูงใจ เช่น เงินเดือน สวัสดิการ, การเลื่อนตำแหน่ง - โครงสร้างหน้าที่เพื่อการบรรลุความสำเร็จในงาน - ระบบการป้องกันเทคโนโลยี

ที่มา :Wamsley Gary L และ Zald Mayer N. 1973. *The Political Economy of Public Organizations*. Bloomington and London : Indiana University Press. p. 20.

ทั้งนี้องค์การสาธารณะ (public organization) หนึ่งจะเป็นส่วนหนึ่งของระบบย่อยในนโยบาย (policy subsystem) ซึ่งประกอบไปด้วย คน กลุ่ม หรือ องค์กรที่ได้รับผลกระทบจากนโยบาย คน กลุ่มคน หรือองค์กร เหล่านี้ แวมสเลย์และซาล เรียกว่า "relevant others" ที่หลากหลายเข้าและออกกันตลอดเวลา คน กลุ่ม หรือองค์กรนี้ ได้แก่ กลุ่มผลประโยชน์ บัณฑิต บุคคล คณะกรรมการ องค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบควบคุม เป็นต้น ตัวแสดงดังกล่าวจะแตกต่างกันตามอิทธิพลและทรัพยากรที่มี

แวมสเลย์และซาล แบ่ง คน กลุ่ม หรือองค์กรออกเป็น 3 ประเภท คือ 1. คน กลุ่ม หรือ องค์กรที่มีผลประโยชน์ในนโยบายแต่ไม่มีทรัพยากร โดยเรียก กลุ่มนี้ว่า "irrelevant others" 2. คน กลุ่ม หรือ องค์กรที่มีทรัพยากรแต่ไม่มีอิทธิพล เรียกว่า "low-contact-influentials" และ 3. คน กลุ่ม หรือ องค์กรที่มีทรัพยากรและเข้าไปมีอิทธิพลโดยตรงต่อองค์กรที่กำหนดนโยบาย กลุ่มนี้เรียกว่า "in-contact-influentials" ที่สำคัญก็คือในการวิเคราะห์จะต้องประเมิน คน กลุ่ม หรือ องค์กรต่าง ๆ เหล่านี้ว่าเป็นมิตร (allies) หรือ เป็นศัตรู (hostiles) ต่อองค์กรที่กำหนดนโยบายเพื่อประโยชน์ในการคาดการณ์เสถียรภาพและทิศทางการเปลี่ยนแปลงขององค์กรหรือโครงการ

ในการสร้างเสถียรภาพและการปรับองค์กร ก็คือ ความสามารถขององค์กรในการควบคุมสิ่งแวดล้อมทางด้านการเมือง การทำให้ตัวแสดงบางตัวเป็นกลาง หรือเป็นมิตร

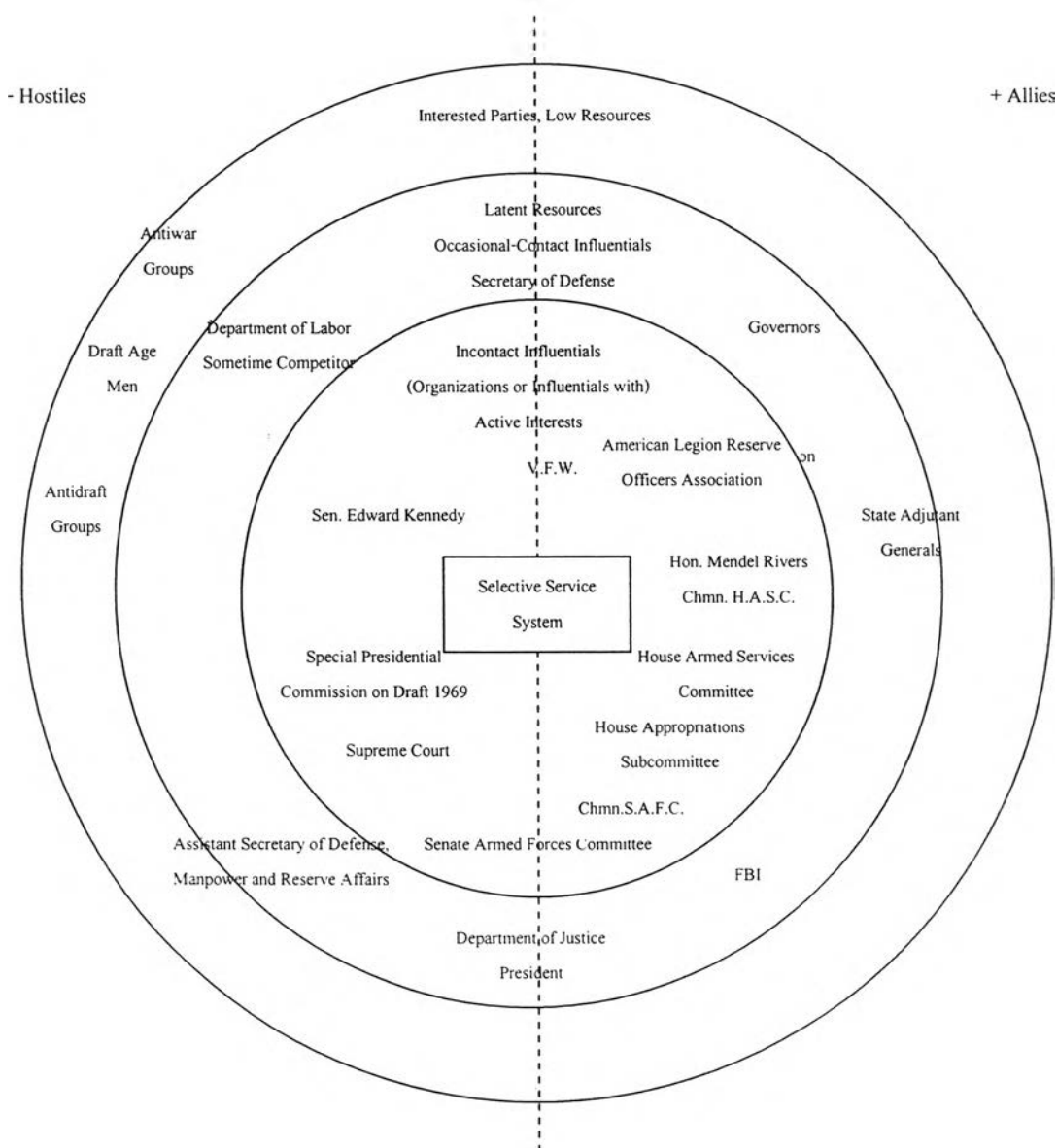
นอกจากนี้องค์กรยังสามารถควบคุมสภาพแวดล้อมด้วยวิธีการอื่นอีกหลายวิธี เช่น การสร้าง ความสัมพันธ์พิเศษกับองค์กรภายนอก การตระหนักในวัฒนธรรมทางการเมือง รวมถึงการได้รับ การสนับสนุน จากผู้รับบริการ กลุ่มผลประโยชน์ เป็นต้น สำหรับทางด้านเศรษฐกิจ การพิจารณา ความต้องการของผู้รับบริการกล่าวคือ ความต้องการของผู้รับบริการจะมีผลกระทบต่อองค์กร อย่างไร สภาวะเศรษฐกิจในระดับมหภาค มีผลต่อองค์กรหรือไม่ อย่างไร เป็นต้น

สำหรับการพิจารณาการเมืองเศรษฐกิจ ภายในองค์กรที่เป็นหน่วยในการวิเคราะห์ แล้ว การพิจารณาด้านการเมืองจะมุ่งเน้นศึกษา

1. การมอบอำนาจ หน้าที่ ความรับผิดชอบ ค่านิยมหลัก เป้าหมาย
2. การพัฒนาหน่วยงานที่คอยตรวจสอบและปรับองค์กรให้อยู่รอด
3. การศึกษา การสรรหา กระบวนการกล่อมเกลาขององค์กร โดยการศึกษาองค์กร ในด้านต่าง ๆ ดังกล่าวนั้น แวมสเลย์และซาลได้เสนอตัวแปรในการศึกษา ได้แก่ 1.การพิจารณา กฎระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติอื่น ๆ ซึ่งจะชี้ให้เห็นการใช้ดุลยพินิจ การแลกเปลี่ยนระหว่าง การทำงานและผลตอบแทน ที่ได้รับความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย 2. ความ สอดคล้องในเป้าหมายภายในองค์กร 3. รูปแบบของอำนาจของกลุ่มย่อยในองค์กร 4. รูปแบบ การจัดการความขัดแย้งและการรวบรวมความต้องการ 5.หลักเกณฑ์ในการสรรหา การเลื่อนขั้น เงินเดือน การโยกย้ายผู้บริหารระดับสูง
4. ความสามารถขององค์กรในการปกป้องเทคโนโลยีและงานที่ทำหน้าที่ในการผลิต
5. การพิจารณาโครงสร้างองค์กรที่จะแสดงให้เห็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างหน่วยย่อยและ บทบาทของหน่วยย่อยในองค์กร

จากรูปที่ 2.7 คือตัวอย่างการนำทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองมาประยุกต์ใช้ในการ วิเคราะห์นโยบาย Selective Service System จากภาพประกอบด้วย วงกลม ยี่งใกล้ศูนย์กลาง มากเท่าไร ตัวแสดงหรือกลุ่มอิทธิพลจะมีอำนาจมากขึ้น ตัวแสดงจะแบ่งออกเป็นตัวแสดงที่เป็น มิตรและเป็นศัตรู ตัวแสดงใดอยู่ใกล้เส้นตรงแนวตั้ง แสดงว่าตัวแสดงนั้นมีความเป็นกลาง ไม่ สนับสนุนและไม่คัดค้านนโยบาย

การใช้ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองในการวิเคราะห์นโยบาย จึงเป็นความ พยายามที่เน้นกระบวนการเปลี่ยนแปลงขององค์กรสาธารณะและความสัมพันธ์ที่ต่อเนื่องระหว่าง องค์กรกับสภาพแวดล้อม



รูปที่ 2.7 ตัวอย่างการประยุกต์ใช้ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองในการวิเคราะห์นโยบาย Selective Service System

ที่มา : Wamsley Gary L. และ Zald Mayer N. 1973. *The Political Economy of Public Organizations*. Bloomington and London : Indiana University Press. p. 29.

สำหรับการศึกษานโยบายผู้สูงอายุของประเทศไทยในส่วนของการศึกษาผลที่เกิดขึ้นจากการกำหนดนโยบาย โดยมุ่งพิจารณาว่า หากการกำหนดนโยบายเป็นไปตามตัวแบบผู้นำตัวแบบกลุ่ม หรือตัวแบบเศรษฐศาสตร์การเมือง จะทำให้เกิดผลอย่างไร รัฐบาลจะดำเนินการให้กับผู้สูงอายุในลักษณะเช่นไร สำหรับตัวแบบที่ใช้ในการอธิบายผลที่เกิดขึ้นจากการกำหนดนโยบาย ก็คือการวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากนโยบายของกรัมม์ (Grumm)

3. ตัวแบบหรือกรอบในการวิเคราะห์ผลกระทบของนโยบาย

ในการศึกษานโยบายผู้สูงอายุของประเทศไทย นอกจากจะศึกษาการกำหนดนโยบายสาธารณะแล้ว การศึกษาผลที่เกิดขึ้นหรือผลกระทบของนโยบายก็ถือว่าเป็นสิ่งที่ทำให้เห็นชัดเจนยิ่งขึ้นว่า เมื่อรัฐบาลกำหนดนโยบายออกมาแล้วทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงอย่างไรบ้างต่อประชาชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมาย การศึกษาผลกระทบของนโยบายในที่นี้จะขอเน้นกรอบความคิดในการวิเคราะห์ของกรัมม์ (Grumm) มาใช้ในการศึกษานโยบายผู้สูงอายุของประเทศไทย

กรัมม์ ได้เสนอความหมายของคำว่าผลกระทบไว้ว่ามีหลายมิติ เช่น ผลกระทบอาจเกิดขึ้นทันที หรือในช่วงเวลาสั้นๆ หรือยาวก็ได้ หรือเกิดในลักษณะเป็นลำดับขั้น ผลกระทบอาจเกิดขึ้นโดยตรงหรือโดยอ้อม ตรงไปตรงมาหรือแอบแฝง ตั้งใจหรือไม่ตั้งใจ ผลกระทบอาจเกิดขึ้นกับบุคคล กลุ่ม หรือสังคม หรือต่อสภาพแวดล้อม หรือต่อโครงสร้างของระบบการเมืองก็ได้ (Grumm,1975 : 443) กรัมม์ได้เสนอกรอบในการศึกษาผลกระทบของนโยบายสาธารณะ โดยแบ่งออกเป็น (Grumm,1975 :444-445)

1. การออกนโยบาย (enactment) คือการออกนโยบายใหม่ หรือมีการปรับนโยบายที่มีอยู่เดิม เช่น กฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี คำตัดสินของศาล หรือคำแถลงนโยบาย
2. การตอบสนองทางการบริหาร (administrative reaction) ภายหลังจากที่นโยบายเกิดขึ้น หรือมีการปรับนโยบาย จะมีการจ้างบุคลากร กฎเกณฑ์ในการบริหารอาจมีการเปลี่ยนแปลง
3. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับกลุ่มเป้าหมาย (primary contact)
4. ผลที่เกิดขึ้นกับกลุ่มเป้าหมาย (primary impact) เช่น นโยบายทำให้ชีวิตหรือพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมายเปลี่ยนแปลงไปหรือไม่อย่างไร
5. ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับกลุ่มเป้าหมายอื่นที่มีใช้กลุ่มเป้าหมายโดยตรง (secondary impact)
6. ผลกระทบที่เกิดขึ้นในวงกว้าง (systemic impacts) เช่น นโยบายสวัสดิการอาจส่งผลกระทบต่อภาระกระจายรายได้ในภาพรวมอย่างไร

7. ผลกระทบที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงหรือผลกระทบต่อระบบการเมือง (feedback)
8. ผลกระทบจากนโยบายที่เกิดขึ้นก่อนหน้านั้น จะกลับเข้าสู่ระบบและกลายเป็นผลลัพธ์ใหม่อีกครั้ง (altered policy output)

ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากนโยบายอาจไม่เกิดขึ้นตามลำดับข้างต้น ในการศึกษาอาจละขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งได้ หรืออาจมีการเพิ่มเติมขั้นตอนเข้าไปก็ได้

สำหรับขั้นตอนที่สอง อาจมีตั้งคำถามว่า ระบบราชการมีการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม เนื่องจากมีนโยบายใหม่หรือไม่ หรือในขั้นตอนที่สาม อาจตั้งคำถามว่านโยบายทำให้เกิดความแตกต่างในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและประชาชนหรือไม่ ในขั้นตอนที่สี่ อาจถามว่าพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมายได้รับผลกระทบจากนโยบายอย่างไร ขั้นตอนที่ห้า อาจตั้งคำถามว่าผลกระทบทางอ้อมของนโยบายมีต่อกลุ่มเป้าหมายหรือไม่อย่างไร ในขั้นตอนที่หก ผลกระทบของนโยบายต่อเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองมีอย่างไร

ทั้งนี้ გრემ სენორებევითიการศึกษา โดยใช้วิธีการทดลอง ทั้งนี้ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาผลกระทบของนโยบายจำเป็นต้องใช้ข้อมูลจากหน่วยงานราชการและได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานราชการในการวิเคราะห์ผลกระทบของนโยบาย

โดยสรุปแนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ สามารถแบ่งการพิจารณาออกเป็นสองส่วนด้วยกันคือ แนวคิดเรื่องการกำหนดวาระนโยบาย ซึ่งประกอบด้วยแนวคิดที่สำคัญของนักวิชาการ ได้แก่ แนวคิดเรื่องการกำหนดวาระนโยบายของเกอส์ตัน บริดจ์แมน และคิงส์ดอน โดยเฉพาะแนวคิดของคิงส์ดอน ที่กล่าวถึงกระแสการเมือง กระแสตัวปัญหาและกระแสนโยบายที่ผลักดันให้เกิดวาระนโยบาย สำหรับแนวคิดเรื่องการกำหนดนโยบายสาธารณะ ได้แก่ ตัวแบบผู้นำ ตัวแบบกลุ่ม ตัวแบบเศรษฐศาสตร์การเมือง การกำหนดนโยบายตามตัวแบบผู้นำมักใช้ในการอธิบายการกำหนดนโยบายของประเทศที่มีการปกครองระบอบเผด็จการ หรือประเทศที่มีการปกครองโดยคนกลุ่มเล็กๆ นโยบายเกิดจากค่านิยมหรือความพึงพอใจของผู้นำ ในขณะที่ตัวแบบกลุ่มมักใช้อธิบายการกำหนดนโยบายของประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย ที่เปิดโอกาสให้กลุ่มต่างๆ ในสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย นโยบายจึงเกิดขึ้นจากการเจรจาต่อรองและประนีประนอมระหว่างกลุ่มต่างๆ ในสังคม และตัวแบบเศรษฐศาสตร์การเมืองเป็นแบบที่ใช้ในการศึกษาการกำหนดนโยบายโดยหน่วยราชการหลัก และหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบาย ในขณะที่การวิเคราะห์ผลกระทบนโยบาย เป็นการศึกษาถึงการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับกลุ่มเป้าหมายที่เป็นผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบาย

นอกจากทฤษฎีแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาเรื่องนโยบายผู้สูงอายุแล้ว การศึกษาวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ จะช่วยเป็นแนวทางในการทำความเข้าใจและทราบถึงรูปแบบการศึกษาที่ผ่านมาในอดีตได้เป็นอย่างดี

4. วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ

วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับเรื่องผู้สูงอายุมีอยู่เป็นจำนวนมาก ทั้งนี้สามารถประมวลประเด็นการวิจัยเกี่ยวกับผู้สูงอายุในด้านต่าง ๆ ทั้งสิ้น 6 ด้าน กล่าวคือ 1. ด้านสังคมและประชากรศาสตร์ 2. ด้านสุขภาพอนามัย 3. ด้านวิทยาศาสตร์การแพทย์ 4. ด้านระบบบริการสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ผู้สูงอายุซึ่งประกอบไปด้วยประเด็นหลักอีก 3 ประเด็น ได้แก่ ด้านปัญหาของผู้สูงอายุ, ด้านบริการสวัสดิการสังคม และด้านนโยบาย 5. ด้านกฎหมาย และ 6. ด้านคลินิก

อนึ่งในการพิจารณาวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องจะถือปีพ.ศ. 2525 (ค.ศ. 1982) ซึ่งเป็นปีที่สหประชาชาติจัดการประชุมสมัชชาโลกว่าด้วยเรื่องผู้สูงอายุเป็นเกณฑ์ในการแบ่ง เนื่องจากภายหลังการประชุมในครั้งนั้น ส่งผลให้การศึกษาวิจัยเรื่องผู้สูงอายุเป็นที่สนใจอย่างกว้างขวาง

4.1 วรรณกรรมและงานวิจัยก่อนปี พ.ศ. 2525 (ค.ศ. 1982)

การศึกษาวิจัยเรื่องผู้สูงอายุก่อนปีพ.ศ. 2525 (ค.ศ. 1982) ปรากฏในผลงานการวิจัยเรื่อง “พัฒนาการของการศึกษา เรื่องผู้สูงอายุในประเทศไทย” ของ สุมาลย์ โทมัส (2534 : 1-102) งานวิจัยชิ้นนี้เป็นการศึกษาเพื่อวิเคราะห์ เนื้อหาเอกสารวิชาการเกี่ยวกับผู้สูงอายุในประเทศไทย ซึ่งตีพิมพ์ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2493-2532 (ค.ศ. 1950-1989) จำนวน 272 ชิ้น โดยมีจุดประสงค์ที่จะศึกษาพัฒนาการของความรู้ และวิธีการเสนอสาระ ศึกษาความตั้งใจ และลักษณะอื่น ๆ ของผู้สื่อสาร ความคิด ความสนใจ ทั้งนี้ผู้เขียนกำหนดประเด็นการวิเคราะห์เนื้อหาไว้ กล่าวคือ ด้านสิ่งแวดล้อมทางสังคมของผู้สูงอายุ ด้านเศรษฐกิจของผู้สูงอายุ ด้านอนามัยผู้สูงอายุ และเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง สุมาลย์ ได้สรุปผลการวิจัยไว้ดังนี้

1. ในด้านพัฒนาการของความรู้เกี่ยวกับผู้สูงอายุในประเทศไทย พบว่ามีการศึกษาเรื่องอนามัยของผู้สูงอายุ ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2493-2532 (ค.ศ. 1950-1989) อย่างต่อเนื่อง และมีเอกสารที่ศึกษาเรื่องนี้มากขึ้น ในช่วงปีพ.ศ. 2524-2526 (ค.ศ. 1981-1983) และพบว่าตั้งแต่ปีพ.ศ. 2510-2532 (ค.ศ. 1967-1989) มีการศึกษาในเรื่องผู้สูงอายุครบทุกด้าน

2. ด้านวิธีการเสนอสาระ พบว่า นิยมนำเสนอในรูปแบบบทความมากที่สุดและเขียนโดยผู้มีอาชีพในด้านนั้น ๆ

3. ในด้านความตั้งใจของผู้สื่อสาร พบว่า ผู้ผลิตเอกสารที่เป็นเอกชนและรัฐบาลผลิตเอกสารที่มีเนื้อหาด้านอนามัยมากที่สุด

4. ในด้านความคิด ความสนใจ พบว่า เรื่องอนามัยผู้สูงอายุเป็นเรื่องที่มีผู้สนใจศึกษามากที่สุด รองลงไปได้แก่ เรื่องสิ่งแวดล้อมทางสังคม เรื่องเศรษฐกิจ และเรื่องความช่วยเหลือที่ให้แก่ผู้สูงอายุได้รับความสนใจน้อยที่สุด

4.2 วรรณกรรมและงานวิจัยหลังปี พ.ศ. 2525 (ค.ศ. 1982)

ภายหลังการประชุมสมัชชาโลกว่าด้วยเรื่องผู้สูงอายุ พ.ศ. 2525 (ค.ศ. 1982) ที่กรุงเวียนนา ประเทศออสเตรีย ความตื่นตัว ความสนใจ และการตระหนักเรื่องผู้สูงอายุในฐานะปัญหาของสังคม ได้เกิดขึ้นอย่างเห็นได้ชัด

วารสารครุปริทัศน์ (2525 : 1-150) ฉบับพิเศษรับปีสุขภาพผู้สูงอายุ น่าจะเป็นวารสารฉบับแรกที่ประมวลประเด็นต่าง ๆ เกี่ยวกับผู้สูงอายุ เช่น บริการสังคมกับผู้สูงอายุ ปัญหาผู้สูงอายุในประเทศไทย โรคทางกายและใจ สุขภาพจิตผู้สูงอายุ การจัดตั้งชุมชนผู้สูงอายุ เป็นต้น ในขณะที่งานวิจัยชิ้นแรกได้แก่งานของ นิตา ชูโต เรื่อง "คนชราไทย" (2525 : 2-1-4-7) ซึ่งเป็นการสำรวจลักษณะทางสังคมและโครงสร้างโดยทั่วไป เพื่อจะทราบถึงสภาพภูมิหลังของคนชรา ความคิดเห็นของคนชราเกี่ยวกับสถานภาพของตนเอง การดำเนินชีวิตประจำวัน การเข้าร่วมกิจกรรม

ทั้งนี้สามารถสรุปประเด็นการศึกษาเรื่องผู้สูงอายุได้ ดังนี้

1. ในประเด็นเรื่องภาพรวมของผู้สูงอายุไทย วรรณกรรมที่มีลักษณะคล้าย ๆ กันที่ปรากฏในวารสารครุปริทัศน์ ได้แก่ งานของบรรลุ ศิริพานิช และคณะ เรื่อง "ระบาคติวิทยาของคนพิการและผู้สูงอายุในประเทศไทย" (2526 : 160-181) หมวดที่ 2 ว่าด้วยเรื่องการสำรวจข้อมูลเกี่ยวกับผู้สูงอายุในกรุงเทพฯ และต่างจังหวัดใน 5 ด้านด้วยกัน คือ สถานภาพสมรส สภาวะสุขภาพอนามัย การได้รับความเคารพนับถือจากบุคคลแวดล้อม การได้ทำประโยชน์ให้แก่สังคม และการพึ่งพาอาศัยผู้อื่นในการดำรงชีวิต ติดตามมาด้วยงานวิจัยทางระบาคติวิทยา เรื่อง "โครงการศึกษาวิจัยข้อบ่งชี้ทางระบาคติวิทยาผู้สูงอายุไทย 2534" โดย ดุสิต สุนทรานู และคณะ ซึ่งถือว่างานวิจัยชิ้นนี้ เป็นผลสืบเนื่องมาจากผลการสัมมนาในระดับนานาชาติที่จัดโดย Center for Social Development and Humanitarian Affairs ของสหประชาชาติร่วมกับรัฐบาล Malta เกี่ยวกับนโยบายและกลวิธีในการพัฒนาผู้สูงอายุที่จัดขึ้นในปีพ.ศ. 2531 (ค.ศ. 1988) โดยประเทศไทยเป็นหนึ่งใน 4 ประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งประกอบด้วย ชิลี โดมินิกัน ศรีลังกา สำหรับไทย กรมการแพทย์ ได้ส่งผู้วิจัยเข้าร่วมโครงการนี้ จึงนับว่างานวิจัยชิ้นนี้มีความเป็นสากลและเป็นประโยชน์ในการนำข้อมูลมากำหนดนโยบายและวางแผนต่อไป งานของกชกร สังขชาติ เรื่อง "ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับผู้สูงอายุ" (2536 : 1-149) ประกอบด้วย การนำเสนอเรื่องผู้สูงอายุในแง่มุมต่าง ๆ ที่น่าสนใจ คือ เนื้อหาในบทที่ 5 เรื่องสวัสดิการสังคมกับผู้สูงอายุในประเทศไทยและต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศนอร์เวย์ เดนมาร์ก สวีเดน และสหรัฐอเมริกา ทำให้ผู้อ่านสามารถเปรียบเทียบข้อแตกต่างในบริการที่รัฐจัดให้ผู้สูงอายุในภาพรวมได้ดี ความพยายามศึกษาผู้สูงอายุในทำนองเดียวกันนี้ยังปรากฏในเอกสารประกอบการสัมมนา "วิสัยทัศน์ผู้สูงอายุไทย" (2538 : 1-129)

โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประมวลแง่มุมต่าง ๆ เพื่อเขียนเป็นตำราของบรรลุ ศิริพานิช (2544 : 1-221) เรื่องผู้สูงอายุอย่างละเอียด ที่สำคัญก็คือ บรรลุได้กล่าวถึงแผนนโยบาย และการดำเนินงานเกี่ยวกับผู้สูงอายุในประเทศไทยไว้ในส่วนสุดท้าย งานของบรรลุ ถูกนำมาเป็นแนวทางในการศึกษาทบทวนตามโครงการ "ผู้สูงอายุในประเทศไทย รายงานการทบทวนองค์ความรู้และสถานการณ์ในปัจจุบัน ตลอดจนข้อเสนอแนะทางนโยบายและการวิจัย" โดย สุทธิชัย จิตะพันธ์กุล และคณะ (2544 : 1-1-10-7) รายงานฉบับนี้ต่างจากของบรรลุ ตรงที่เขียนโดยผู้เขียนที่มีความชำนาญในแต่ละประเด็น เพื่อตอบคำถามว่าระบบเพื่อผู้สูงอายุไทยในอนาคตควรเป็นเช่นไร ทั้งนี้ สุทธิชัย อิงผลงานวิจัยที่คัดเลือกเฉพาะที่สำคัญและน่าเชื่อถือจำนวน 33 รายการ เพื่อใช้ในการทบทวนและสังเคราะห์เพื่อตอบคำถามข้างต้น

2. วรรณกรรมและงานวิจัยในประเด็นเรื่องสังคมและประชากรศาสตร์ ส่วนใหญ่จะเป็นงานวิจัยของสถาบันประชากรศาสตร์ (ขณะนี้เปลี่ยนชื่อเป็นวิทยาลัยประชากรศาสตร์) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เช่น งานของนภาพร ชโยวรรณ และคณะ เรื่อง "ประชากรผู้สูงอายุไทย : ลักษณะทางประชากรและสังคมจากแหล่งข้อมูลทางการ" (2533 : 1-102) งานวิจัยชิ้นนี้ต่อมา นภาพร ชโยวรรณ และ จอห์น โนเดล (2539 : 1-232) โดยความร่วมมือกับกระทรวงสาธารณสุข สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข และสถาบันประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้นำมาเป็นแนวทางในการศึกษาวิจัยเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ทันต่อเหตุการณ์มากขึ้น ในงานวิจัยดังกล่าว ปรากฏข้อมูลเรื่อง "นโยบายและบริการเกี่ยวกับผู้สูงอายุ" ในเบื้องต้นไว้ด้วย

3. ด้านสุขภาพอนามัย งานวิจัยที่ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายระดับประเทศเป็นครั้งแรก โดยสุ่มตัวอย่างจากประชาชนวัย 60 ปี จาก 33 จังหวัด ได้แก่ งานเรื่อง "ปัญหาสุขภาพของผู้สูงอายุไทย" โดย สุทธิชัย จิตะพันธ์กุล และคณะ โดยพบว่าส่วนใหญ่ถึงร้อยละ 73 ผู้สูงอายุมีความผิดปกติเรื้อรังอย่างใดอย่างหนึ่ง ทั้งนี้ผู้วิจัยได้เสนอให้มีการเตรียมป้องกันโดยความร่วมมือ 3 ฝ่ายคือ ครอบครัว ชุมชน และสังคม (2542 : 1-12)

4. ด้านวิทยาศาสตร์การแพทย์ งานวิจัยจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการศึกษากลไกของความเจ็บป่วยต่าง ๆ เพื่อหาวิธีการป้องกัน รักษา และฟื้นฟูสภาพ ในขณะที่ด้านคลินิก จะเป็นการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องเวชศาสตร์ผู้สูงอายุ (geriatric medicine) ซึ่งจะไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับงานวิจัยของผู้เขียน

5. ด้านกฎหมาย งานวิจัยที่พบมีเพียง 1 ชิ้น เป็นวิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดย สันติ ศิริธีระเจริญ (2543 : 1-222) เรื่อง "มาตรการทางกฎหมายเพื่อผู้สูงอายุในประเทศไทย" งานวิจัยชิ้นนี้มีจุดเด่นคือ ความพยายามนำเสนอกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุทั้งหมด และนโยบายของประเทศไทยในระดับ

ต่าง ๆ รวมทั้งองค์กรที่ทำหน้าที่ดูแล ทั้งของรัฐและเอกชน ทำให้ผู้อ่านได้ทราบนโยบายของรัฐ โดยรวมที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ

6. ด้านระบบบริการสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ผู้สูงอายุ ในด้านปัญหาของผู้สูงอายุ จะเป็นการศึกษาปัญหาของผู้สูงอายุใน 3 ด้านหลัก ๆ คือ ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านสุขภาพ งานวิจัยบางชิ้นจะศึกษาปัญหาที่เฉพาะเจาะจงลงไป เช่น การศึกษา “การตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของผู้สูงอายุ : ศึกษากรณีตัวอย่างการจัดตั้งศูนย์บริการทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุ” โดย ศิริวรรณ ศิริบุญ (2543 : 1-7) การศึกษาลักษณะดังกล่าวเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการทราบปัญหา ความต้องการของผู้สูงอายุ เพื่อนำมาจัดบริการได้อย่างเหมาะสม ดังนั้นเราจะพบข้อมูลการศึกษาปัญหาและความต้องการ ดังกล่าวถูกใช้เป็นฐานข้อมูลในการวิจัยในประเด็นเรื่องการบริการสวัสดิการสังคม

7. การบริการสวัสดิการสังคม ซึ่งปรากฏงานวิจัยออกมาในรูปแบบของข้อเสนอหรือ แนวทางที่เหมาะสมในการจัดสวัสดิการ เช่น งานวิจัยของศศิพัฒน์ ยอดเพชร เรื่อง “แนวทางการจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ” (2534 : 1-250) งานวิจัยชิ้นนี้มองว่าการจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้สูงอายุที่เหมาะสม คือ การผสมผสานแนวคิดการจัดสวัสดิการโดยมีครอบครัว ชุมชน และสังคม ประกอบเข้าด้วยกัน งานวิจัยชิ้นนี้จึงน่าจะเป็นงานวิจัยชิ้นแรกๆ ที่กระตุ้นให้เกิดงานวิจัยภายใต้กรอบแนวคิดการใช้ครอบครัวและชุมชนในการแก้ปัญหาผู้สูงอายุอีกจำนวนมาก เช่น “รายงานการศึกษาวิจัยเรื่องชมรมผู้สูงอายุ : การศึกษารูปแบบและการดำเนินงานที่เหมาะสม 2539” ของบรรลุ ศิริพานิช และคณะ (2539 : 1-119) หรืองานวิจัยเรื่อง “การมีส่วนร่วมของชุมชนในการให้การดูแลให้บริการและกิจกรรมต่าง ๆ แก่ผู้สูงอายุ” ของสถาบันประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดย มาลินี วงษ์สิทธิ์ และคณะ (2541 : 1-3) งานวิจัยเรื่อง “การอยู่อาศัยและการเกื้อหนุนโดยครอบครัวของผู้สูงอายุไทย” โดยนภาพร ชโยวรรณ และจอห์น โนเดล (2542 : 1-4) เป็นต้น

8. งานวิจัยในด้านอื่นๆ ที่น่าสนใจได้แก่ การศึกษาวิจัยผู้สูงอายุในเชิงเศรษฐศาสตร์ เช่น งานของ สุภัทญา นิธิกร และ นงนุช สุนทรชวากานต์ (2542 : 1-109) เรื่อง “แนวทางการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการลงทุนในการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ” โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาการจัดสรรงบประมาณของรัฐให้แก่ผู้สูงอายุ จึงนับว่าเป็นงานวิจัยเชิงประจักษ์ที่มีประโยชน์ในการใช้อ้างอิงได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้งานวิจัยของ IMF (International Monetary Fund) เรื่อง “Aging in the Asian “Tigers” : Challenges for fiscal policy” โดย Peter S. Heller (1997 : 1 - 55) เป็นงานวิจัยที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินรายจ่ายของรัฐบาลของประเทศในอาเซียน 5 ประเทศ ได้แก่ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ ไทย และเวียดนาม ที่ได้รับผลกระทบจาก

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร รวมทั้งได้เสนอการวิเคราะห์ทางการเงินหากรัฐบาลใช้เครื่องมือนโยบายที่เรียกว่า การออมแบบบังคับ (mandatory way) มาใช้ว่ารัฐบาลต้องลงทุนอย่างน้อยแค่ไหน อย่างไร

9. วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับงานวิจัยที่ศึกษาในครั้งนี้ คือ ประเด็นเรื่องนโยบาย จากการสำรวจพบงานวิจัยทั้งสิ้น 4 ชิ้น บทความ 1 ชิ้น งานวิจัยชิ้นแรก ได้แก่ “รายงานการวิจัยเรื่องการศึกษาเปรียบเทียบระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุในประเทศ ญี่ปุ่นและประเทศไทย” โดย วุฒิสาร ดันไชย และเล็ก สมบัติ (2533 : 1-112) เนื้อหาในงานวิจัย ประกอบด้วย เรื่อง สวัสดิการผู้สูงอายุในประเทศไทยและต่างประเทศ ในด้านกฎหมายและนโยบาย ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการดำเนินงานสวัสดิการ ทั้งนี้ เป็นการศึกษาในเชิงนโยบายเปรียบเทียบ งานวิจัยอีก 2 ชิ้นในปีพ.ศ. 2539 (ค.ศ. 1996) ได้แก่ เรื่อง “นโยบายของรัฐและแนวทางการ จัดบริการสังคมสำหรับผู้สูงอายุในอนาคต” ของเกริกศักดิ์ บุญญานุกพงศ์ (2539 : 1-86) เนื้อหา ประกอบด้วย สถานการณ์ผู้สูงอายุไทย และนโยบายการจัดสวัสดิการทางด้านสังคมสงเคราะห์ ปัญหาและอุปสรรค และเรื่อง “การศึกษา วิเคราะห์ นโยบาย แผน และการปฏิบัติเกี่ยวกับ ผู้สูงอายุในสังคมไทย” โดย ฉันทนา ดันติวัฒน์ (2539 : 1-60) งานวิจัยชิ้นนี้เป็นการวิเคราะห์ เนื้อหาของนโยบายระดับต่างๆ เกี่ยวกับผู้สูงอายุ กล่าวคือ นโยบายแห่งสหประชาชาติ แผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1-7 นโยบายรัฐบาล ผู้วิจัยสรุปว่า ประเทศไทยให้ความสำคัญ ต่อประเด็นปัญหาผู้สูงอายุ โดยกำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในนโยบาย ของรัฐบาลทุกสมัย แต่เมื่อเปรียบเทียบกับปัญหาด้านอื่น ๆ รัฐยังคงให้ความสำคัญน้อย สำหรับ ประเด็นเรื่องการทำงานเกี่ยวกับผู้สูงอายุมีความสอดคล้องกับนโยบายและแผนระยะยาวอย่างไร ผู้วิจัยสรุปว่า การจัดสวัสดิการในช่วงแรก ๆ ที่เห็นเป็นรูปธรรมจะเป็นการจัดบริการในรูปแบบ สถานสงเคราะห์ ต่อมาในปีพ.ศ. 2522 (ค.ศ. 1979) เป็นต้นมา แนวคิดการจัดสวัสดิการจึงมีแนวโน้ม เปลี่ยนไปโดยใช้แนวคิดการให้ชุมชนมีส่วนร่วมมากขึ้น อย่างไรก็ตามจากข้อสรุปในประเด็นเรื่อง ที่รัฐให้ความสำคัญต่อปัญหาผู้สูงอายุน้อยกว่าปัญหาอื่น ๆ ยังขาดหลักฐานสนับสนุนที่ชัดเจน เช่น ตัวเลขงบประมาณ ทำให้งานวิจัยชิ้นนี้ขาดหลักฐานสนับสนุนข้อสรุปที่เพียงพอ

บทความเรื่องผู้สูงอายุของ ศรีสว่าง พัววงศ์แพทย์ เรื่อง “นโยบายและแผนระยะ ยาวของผู้สูงอายุ” ในหนังสือชื่อ “ศรีสังคม : แนวความคิด หลักการ วิธีการ งานพัฒนาและสวัสดิการ สังคม” ซึ่งเป็นหนังสือรวมบทความประกอบการสัมมนา (2539 : 168-172) เนื่องจากผู้เขียนเป็น อาสาสมัครทำงานในองค์กรเอกชน บทความชิ้นนี้จึงสะท้อนมุมมองในฐานะคนทำงานจากองค์กร พัฒนาเอกชนเป็นส่วนใหญ่

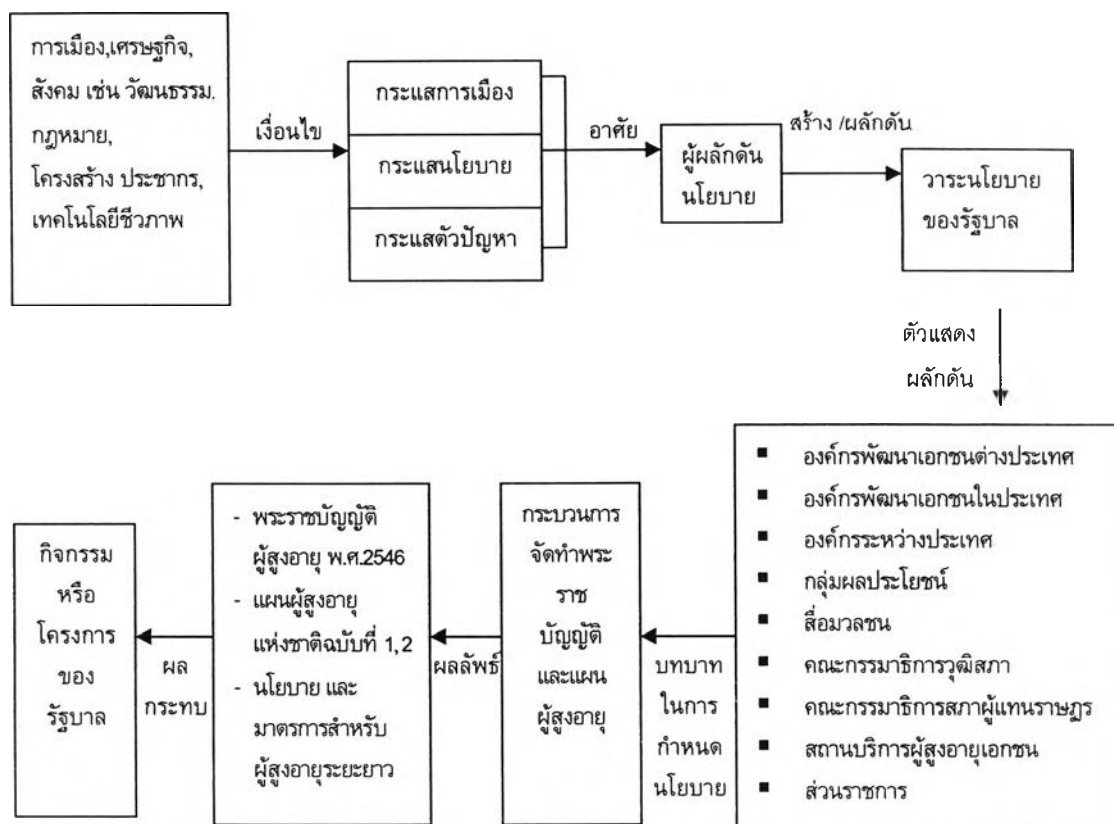
งานวิจัยชิ้นสุดท้ายด้านนโยบายเป็นวิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (รัฐศาสตร์) มหาวิทยาลัยรามคำแหง (2544 : 1-125) ของ สมนึก แสงเขียว เรื่อง "การจัดสวัสดิการสังคมของรัฐเกี่ยวกับผู้สูงอายุ" งานชิ้นนี้มุ่งวิเคราะห์ 2 ประเด็น คือ บริการของรัฐด้านการจัดสถานสงเคราะห์ และศูนย์บริการทางสังคม กรณีศึกษา สถานสงเคราะห์คนชราบ้านบางแค และ ศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุดินแดงในมุมมองของผู้รับบริการว่า มีความพึงพอใจในบริการหรือไม่ อย่างไร และในมุมมองของผู้ปฏิบัติเรื่องปัญหาและอุปสรรคในการให้บริการ

จะพบว่าการศึกษาวิจัยเรื่องผู้สูงอายุด้านนโยบายมีจำนวนจำกัด และทั้งหมดก็เป็นการพรรณนาให้เห็นภาพกว้าง ๆ ของนโยบายด้านสวัสดิการสังคมของประเทศไทยเท่านั้น จะมีก็แต่งานของฉันทนา ดันติวัฒน์ ที่พยายามศึกษานโยบายของรัฐระดับต่าง ๆ โดยการวิเคราะห์เนื้อหา แต่การศึกษาดังกล่าวก็ยังขาดหลักฐานสนับสนุนที่เพียงพอ

ดังนั้นการศึกษาวินิจฉัยเรื่อง นโยบายผู้สูงอายุของประเทศไทย เป็นความพยายามในการศึกษา ที่มา กระบวนการได้มาซึ่งนโยบายในเชิงลึก และผลของการได้มาซึ่งนโยบาย โดยหวังว่าจะสามารถอธิบายนโยบายผู้สูงอายุของไทยในเชิงวิชาการได้

5. ตัวแบบที่ใช้ในการศึกษานโยบายผู้สูงอายุของประเทศไทย

ในการนำกรอบแนวคิดซึ่งประกอบด้วย แนวคิดเรื่องระบอบการเมืองแบบอำมาตยาธิปไตย การกำหนดนโยบายสาธารณะและการวิเคราะห์ผลกระทบจากนโยบายสาธารณะ มาใช้ในการศึกษานโยบายผู้สูงอายุของประเทศไทย ผู้วิจัยได้สร้างตัวแบบเพื่อเป็นแนวทางในการศึกษา ดังนี้



รูปที่ 2.8 แสดงตัวแบบที่ใช้ในการวิเคราะห์นโยบายผู้สูงอายุของประเทศไทย

จากตัวแบบที่ใช้ในการวิเคราะห์นโยบายผู้สูงอายุของประเทศไทย ดังปรากฏในรูปที่ 2.8 ได้พัฒนาขึ้นมาจากแนวคิด งานวิจัย วรรณกรรม ได้แก่ แนวคิดเรื่องระบอบการปกครองแบบอำมาตยาธิปไตย ที่เป็นพื้นฐานของระบอบการเมืองไทย โดยเฉพาะช่วงก่อนที่ประเทศไทยจะมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (ค.ศ. 1997) แนวคิดเรื่องกำหนดวาระนโยบายซึ่งประกอบด้วยกระแสมือง กระแสตัวปัญหา และกระแสนโยบาย ซึ่งใช้เป็นกรอบในการอธิบายการเข้าสู่วาระนโยบายของประเด็นเรื่องผู้สูงอายุ ทั้งนี้การเข้าสู่วาระนโยบายได้นั้น ยังจำเป็นต้องอาศัยผู้ผลักดันนโยบายเป็นผู้กระตุ้นให้ผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายให้ความสำคัญกับประเด็นปัญหา

เนื่องจากการศึกษานโยบายผู้สูงอายุของไทย กำหนดขอบเขตการวิจัยครอบคลุมนโยบายในสองระดับด้วยกัน ได้แก่ นโยบายในระดับแผน ได้แก่ แผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 1 นโยบายและมาตรการสำหรับผู้สูงอายุระยะยาว และแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 และนโยบายในระดับพระราชบัญญัติ ได้แก่ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุแห่งชาติ พ.ศ. 2546 (ค.ศ. 2003) การใช้แนวคิดเรื่องกำหนดวาระนโยบาย มาใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์การเข้าสู่วาระนโยบาย

ผู้สูงอายุนี้ จะทำให้เห็นการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม วัฒนธรรมและเทคโนโลยีของไทยในลักษณะกระแสการเปลี่ยนแปลง ทั้งในความเร็วของการเปลี่ยนแปลงและน้ำหนักของกระแสในแต่ละช่วง อันมีผลต่อการเข้าสู่ภาวะของปัญหาผู้สูงอายุ นับตั้งแต่ปีพ.ศ. 2525-2546 (ค.ศ. 1982-2003) การพิจารณามิติต่างๆ ของกระแสในแต่ละช่วงของการเกิดนโยบายนี้เอง ก็เพื่อตอบคำถามต่อสมมติฐานที่ตั้งไว้ว่า กระแสการเมืองเป็นปัจจัยหลักที่ทำให้ประเด็นเรื่องผู้สูงอายุเข้าสู่วาระนโยบายของรัฐบาลได้จริงหรือไม่ การที่การเมืองมีพัฒนาการจากระบบอำมาตยาธิปไตย มาสู่ประชาธิปไตยมากขึ้น ทำให้การเข้าสู่วาระนโยบายของประเด็นปัญหาผู้สูงอายุแตกต่างกันไปหรือไม่ การตอบคำถามดังกล่าวจึงต้องอาศัยแนวคิดระบอบการปกครองแบบอำมาตยาธิปไตยมาประกอบการอธิบายปรากฏการณ์ดังกล่าว

ภายหลังจากการเข้าสู่วาระนโยบายของประเด็นเรื่องผู้สูงอายุแล้ว นโยบายผู้สูงอายุถูกกำหนดโดยใคร การใช้ตัวแบบการกำหนดนโยบายสาธารณะ ได้แก่ ตัวแบบผู้นำ ตัวแบบกลุ่ม และตัวแบบเศรษฐศาสตร์การเมือง ก็เพื่อตรวจสอบผู้ที่เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายในขั้นตอนต่างๆ ของการกำหนดนโยบายผู้สูงอายุ ซึ่งจะนำไปสู่ข้อสรุปว่านโยบายผู้สูงอายุถูกกำหนดโดยใคร และผลจากการกำหนดนโยบายตามตัวแบบผู้นำ ส่งผลต่อนโยบายผู้สูงอายุของไทยอย่างไรบ้าง

โดยสรุป ในบทที่ 2 เรื่องแนวคิด ทฤษฎี วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง มีวัตถุประสงค์เพื่ออธิบายรายละเอียดถึงแนวคิด ทฤษฎี วรรณกรรมและงานวิจัย ที่ใช้ในการศึกษานโยบายผู้สูงอายุของประเทศไทย โดยผู้วิจัยได้นำเสนอแนวคิด เรื่องระบอบการเมืองแบบอำมาตยาธิปไตย และแนวคิดเรื่องการกำหนดนโยบายสาธารณะที่ใช้เป็นกรอบความคิดในการศึกษาถึงที่มาและกระบวนการกำหนดนโยบายผู้สูงอายุ เพื่อใช้ในการอธิบายปรากฏการณ์ของผู้สูงอายุ ได้แก่ แผนระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุแห่งชาติ (พ.ศ. 2525-2544) หรือ (ค.ศ.1982-2001) นโยบายและมาตรการสำหรับผู้สูงอายุระยะยาว (พ.ศ. 2535-2554) หรือ (ค.ศ. 1992-2011) แผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545-2564) หรือ (ค.ศ. 2002-2021) และพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ.2546 (ค.ศ. 2003) จากคำถามการวิจัย สมมติฐาน กรอบความคิดที่ใช้ในการศึกษา ตัวแบบที่ใช้ในการศึกษานโยบายผู้สูงอายุของประเทศไทย อนึ่ง เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการศึกษา ผู้วิจัยได้ออกแบบวิธีการวิจัยเพื่อหาคำตอบต่อคำถามที่ได้ตั้งขึ้น ดังปรากฏในบทต่อไป