

# ผลการชั่งชั่งพื้นที่ข่าวในการผลักดันนโยบายเกี่ยวกับ “กลูโคซามีน” และภาพสะท้อนกระบวนการผลักดัน นโยบายปฏิรูประบบสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ

สายศิริ ด่านวัฒนะ\*

ฐิติมา นวชินกุล†

## บทคัดย่อ

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ให้กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ดำเนินการควบคุม ค่าใช้จ่ายของระบบระบบสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ โดยเฉพาะค่ายาผู้ป่วยนอก กรมบัญชีกลางได้แต่งตั้งคณะทำงานวิชาการมาศึกษาและเสนอแนะเชิงนโยบายเกี่ยวกับยาในกลุ่มที่ควรควบคุม ผลการศึกษาของคณะทำงานวิชาการฯ พบว่ายาในกลุ่มกลูโคซามีนมีประสิทธิภาพไม่ชัดเจนในการรักษาหรือบรรเทาอาการโรคข้อเสื่อมแต่มีการเบิกจ่ายสูงมาก นำไปสู่คำสั่งกรมบัญชีกลางยกเลิกสิทธิสวัสดิการข้าราชการในการเบิกจ่ายค่ายาดังกล่าว มีผลตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๔ ทำให้เกิดการเคลื่อนไหวคัดค้านจากฝ่ายที่เกี่ยวข้องซึ่งหนังสือพิมพ์ได้นำเสนอข่าวเป็นระยะตั้งแต่เดือนมกราคมถึงมิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๔ จากการวิเคราะห์ข่าวคัดค้านหนังสือพิมพ์จำนวน ๖๒ ข่าว พบว่า ในแง่ของผลผลิต (Outputs) ฝ่ายผู้ผลักดันนโยบายได้พื้นที่ข่าว และมูลค่าทางการประชาสัมพันธ์มากกว่าฝ่ายผู้คัดค้านมาก แต่ในแง่ของผลลัพธ์ (Outcomes) อันสืบเนื่องจากเนื้อหา ประเด็นโต้แย้ง และความหลากหลายของบุคคลที่ออกมาเคลื่อนไหวคัดค้าน ประกอบกับสถานการณ์การเมืองใกล้เลือกตั้ง ทำให้ฝ่ายคัดค้านประสบความสำเร็จมากกว่าในการผลักดันให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจ ยอมถอยหรือผ่อนคลายมาตรการดังกล่าว บทความนี้ให้ข้อเสนอแนะในการผลักดันนโยบายการปฏิรูประบบสวัสดิการข้าราชการฯ ในอนาคต ตามกรอบแนวทางการจัดกระบวนการผลักดันนโยบาย (Advocacy) โดยมีการจัดการด้านการสื่อสารงานข่าวและประชาสัมพันธ์เป็นส่วนสนับสนุน

## Abstract

**Analysis of News Coverage in Removing Glucosamine from the list of reimbursement, a Reflection of Advocacy for the CSMBS reform processes**

Saisiri Danwattana\*, Thitima Nawachinkul†

\*Independent Health Communicator, Knowledge Communication & Advocacy Project Manager, Health Systems Research Institute

†Communications & Advocacy Officer, Health Systems Research Institute

Dramatically increasing in the cost of OPD drug reimbursement under the CSMBS resulting in policies to control and reduce the cost. The cabinet mandated Comptroller General's Department (CGP) to manage such policies into practice. A technical taskforce was appointed and assigned to study and propose policy recommendations. Based on a key study by the technical taskforce, medical benefit and pharmacoeconomic aspects of Glucosamine HCL (GS) are not well established. Thus, it was recommended to remove GS from the list of reimbursement. This resulted in the CGP regulation announced on January

\*นักสื่อสารอิสระ, หัวหน้าโครงการสื่อสารความรู้เพื่อสนับสนุนการขับเคลื่อนนโยบาย สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข

†เจ้าหน้าที่หน่วยสื่อสารความรู้ สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข

1, 2011. Affected patients and other stakeholders fight against the regulation. Conflicts and arguments were presented in newspapers continuously for 6 months. The analysis of news coverage using 62 news clippings compared the achievement of policy advocate and the opposition in using media to affect policy. It clarified that the advocate seemed to be more successful in output from media both in size and PR value of news but the outcome return to be different. Resulted from sender, message and channel strategies and variety of alliance, the opposition successfully blocked the regulation. This article suggests on future advocacy and media strategies for CSMB reform processes.

## ความเป็นมา

ประเทศไทยแบ่งการบริหารจัดการระบบหลักประกันสุขภาพออกเป็นสามกองทุนหลัก คือ สิทธิสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ สิทธิประกันสังคม และสิทธิบัตรทอง ฝ่ายวิชาการมีการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลค่าใช้จ่ายเป็นระยะๆ เพื่อให้มีระบบหลักประกันสุขภาพที่ยั่งยืนและเกิดประโยชน์กับประชาชนมากที่สุด โดยมีการปฏิรูประบบสวัสดิการรักษายาบาลของข้าราชการ เป็นยุทธศาสตร์หนึ่งของแผนการวิจัยระบบสุขภาพ ปี พ.ศ. ๒๕๕๔ -๒๕๕๘ ของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.) ที่จะดำเนินการร่วมกับเครือข่ายและภาคีเครือข่าย<sup>(๑)</sup>

ทั้งนี้ ระบบสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ มีค่าใช้จ่ายที่สูงขึ้นมาก คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ให้กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ดำเนินการควบคุมค่าใช้จ่ายโดยเฉพาะค่ายาผู้ป่วยนอก ซึ่งมีตัวเลขสูงขึ้นถึง ๔.๖ หมื่นล้านบาทในปี ๒๕๕๓ เพิ่มขึ้นกว่าเท่าตัวในระยะเวลาไม่ถึง ๕ ปีที่ผ่านมา<sup>(๒)</sup> กรมบัญชีกลางได้แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนามาตรฐานการรักษายาบาลและการจ่ายเงินขึ้น และต่อมาในวันที่ ๕ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ คณะกรรมการฯ ได้แต่งตั้งคณะทำงานวิชาการทางการแพทย์ภายใต้คณะกรรมการพัฒนามาตรฐานการรักษายาบาลและการจ่ายเงิน โดยกำหนดบทบาทหน้าที่ในการพัฒนาและกลั่นกรองข้อเสนอเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานการรักษายาบาลและการจ่ายเงิน ด้วยการใช้อ้างอิงเชิงประจักษ์อย่างรอบด้าน และด้วยกระบวนการทำงานแบบมีส่วนร่วมของทุกหน่วยงานและวิชาชีพที่เกี่ยวข้อง โดยมีการรับฟังข้อคิดเห็นอย่างกว้างขวาง<sup>(๓)</sup>

คณะทำงานวิชาการฯ ได้ดำเนินการศึกษาและจัดทำ

ข้อเสนอต่อคณะกรรมการฯ เกี่ยวกับรายการยาที่มีค่าใช้จ่ายสูง ๙ กลุ่ม รวมทั้งยาลดอาการโรคข้อเสื่อมกลุ่มกลูโคซามีน นำมาซึ่งคำสั่งของกรมบัญชีกลาง ลงวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๔ ยกเลิกสิทธิสวัสดิการข้าราชการในการเบิกจ่ายค่ายาในกลุ่มกลูโคซามีนโดยมีผลตั้งแต่วันที่ประกาศหลังจากมีคำสั่งดังกล่าวได้เกิดความเคลื่อนไหวและกระแสข่าวทางสื่อมวลชนเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะสื่อหนังสือพิมพ์ ได้นำเสนอข่าวเป็นระยะมาโดยตลอดตั้งแต่เดือนมกราคมจนถึงมิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๔

## วิธีการศึกษา

บทความนี้เสนอผลการวิเคราะห์ข่าวเกี่ยวกับการยกเลิกสิทธิสวัสดิการข้าราชการในการเบิกจ่ายค่ายาลดอาการโรคข้อเสื่อมหรือกลูโคซามีน (ซึ่งต่อไปจะเรียกว่า “ข่าวกลูโคซามีน”) โดยการรวบรวมข่าวตัดจากหนังสือพิมพ์รายวัน (News clip) ที่บริษัทเอกชนจัดส่งข่าวทางอีเมลให้กับสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.) ทุกวันด้วยระบบสมาชิกรายเดือน โดยข่าวแรกที่พบ ได้รับการตีพิมพ์ในวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๕๔ และข่าวสุดท้ายในวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๔ รวมจำนวน ๖๒ ชิ้น นำมาแจกแจงเพื่อหาความถี่การนำเสนอข่าว ขนาดพื้นที่ข่าว มูลค่าทางการประชาสัมพันธ์ บุคคลในข่าว ประเด็นหรือสาระสำคัญที่ปรากฏในข่าว กิจกรรมการเคลื่อนไหวผลักดันนโยบายที่ปรากฏในข่าว และทำการวิเคราะห์เพื่อตอบคำถามที่เป็นประเด็นสำคัญในการวิเคราะห์

## ประเด็นสำคัญในการวิเคราะห์

๑) ทำไมประเด็นกลูโคซามีนจึงเป็นข่าวที่หนังสือพิมพ์ให้ความสำคัญ



๒) หนังสือพิมพ์ มีการรายงานข่าวของฝ่ายผู้ผลักดันนโยบายและฝ่ายคัดค้านในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพเป็นอย่างไร ใครเป็นบุคคลในข่าว ประเด็นที่ปรากฏในข่าว และเหตุการณ์หรือการเคลื่อนไหวที่ปรากฏในข่าวเป็นอย่างไร และผลลัพธ์ที่ตามมาเป็นอย่างไร

๓) ข่าวและผลลัพธ์ที่ตามมาครั้งนี้ สะท้อนบทเรียนสำคัญจากกระบวนการผลักดันนโยบายการปฏิรูประบบสวัสดิการข้าราชการ สำหรับฝ่ายผู้ผลักดันนโยบายอย่างไรบ้าง

### แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

#### กระบวนการผลักดันนโยบาย (Advocacy)

คำว่า Advocacy ถูกนำมาใช้อย่างกว้างขวางในหลายมิติ โดยมีการให้คำนิยามที่หลากหลาย<sup>(๔)</sup> แต่มีจุดร่วมที่สำคัญที่หัวใจของกระบวนการ คือ มีการใช้ข้อมูล และมุ่งสร้างการเปลี่ยนแปลงระดับนโยบาย โดยมีกลุ่มเป้าหมายหลัก คือกลุ่มผู้มีอำนาจตัดสินใจเชิงนโยบาย หรือผู้กำหนดนโยบาย เพื่อเป้าหมายอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น การปรับปรุงหรือพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้ด้อยโอกาส การทำ Advocacy จะดำเนินการหลายด้าน เช่น การวิจัย การสร้างเครือข่ายแนวร่วม การสื่อสาร รณรงค์ และการทำงานข่าวและประชาสัมพันธ์

กระบวนการผลักดันนโยบายแบบนักปฏิรูป (Reformist

approach)<sup>(๕)</sup> มักมุ่งเป้าเปลี่ยนแปลงนโยบายระดับหน่วยงานสถาบัน และกลไกหรือนโยบายที่เฉพาะเจาะจง ซึ่งกลุ่มเป้าหมายมีแนวโน้มที่จะเปิดรับการแลกเปลี่ยนข้อมูลอย่างเป็นทางการ ซึ่งการใช้กระบวนการนี้จำเป็นต้องใช้องค์ความรู้ทางวิชาการสูง ร่วมกับการแสดงให้ผู้กำหนดนโยบายยอมรับในประสบการณ์การปฏิบัติ และความเชี่ยวชาญของผู้ผลักดันหรือเสนอแนะนโยบาย กระบวนการ Advocacy ในรูปแบบนี้มีแนวโน้มที่จะดำเนินการในลักษณะ “การร่วมมือ” มากกว่าที่จะเป็นการเผชิญหน้า ต่อต้าน หรือโจมตี

#### ประเภทของหนังสือพิมพ์

หนังสือพิมพ์ จำแนกตามเนื้อหา แบ่งออกได้เป็น ๒ ประเภท<sup>(๖)</sup> คือ ๑) หนังสือพิมพ์แนววิชาการ (Informative Newspaper) และ ๒) หนังสือพิมพ์แนวประชานิยม (Popular Newspaper) ซึ่งหนังสือพิมพ์แต่ละฉบับจะเป็นผู้กำหนดตนเองตั้งแต่เริ่มก่อตั้งว่าจะจะเป็นหนังสือพิมพ์แนวใด หนังสือพิมพ์แนววิชาการจะเน้นการเสนอข่าว บทความ บทวิเคราะห์ บทสัมภาษณ์ ที่ให้ข้อมูลจำนวนมากและลึก แต่จะมียอดผู้อ่านและยอดจำหน่ายน้อยกว่าหนังสือพิมพ์แนวประชานิยม ตัวอย่างเช่น หนังสือพิมพ์มติชน ไทยโพสต์ กรุงเทพธุรกิจ ผู้จัดการ (ASTV) ประชาชาติธุรกิจ เป็นต้น ส่วนหนังสือพิมพ์แนวประชานิยมจะเน้นการเสนอข่าวที่ตื้นตื้น ไร้ใจ รวดเร็ว

<b>กรุงเทพธุรกิจ</b> Krungthep Turakij Circulation: 145,530	Section: First Section/เศรษฐกิจ-การเมือง วันที่: พุธ 23 กุมภาพันธ์ 2554	ฉบับที่: 8189 Ad Value: 48,000	หน้า: 5 (บนซ้าย) PRValue (x3): 144,000	ศิลป: ชาว-ตา
	ปีที่: 24 Col.Inch: 40	หัวข้อข่าว: วอนแพทย์-ผู้ป่วยเข้าใจ ยาเข้าเสื่อมแพงไม่คุ้ม...		

## วอนแพทย์-ผู้ป่วยเข้าใจ ยาเข้าเสื่อมแพงไม่คุ้ม

ดกก.เผย“กลูโคซามีน” ไม่มีงานวิชาการ ยืนยันรักษาหาย  
คณะอนุกรรมการพัฒนายาแผนกยาหลักแห่งชาติ ออกโรงแจงกลุ่มกลูโคซามีนไม่มีความคุ้มค่า จึงไม่ถูกบรรจุในบัญชียาหลักแห่งชาติ ยืนยันยาในบัญชียาหลักมีให้เลือกใช้เพียงพอสำหรับทุกโรค วอนแพทย์-คนไข้ เข้าใจและร่วมกันใช้ยาอย่างเหมาะสมและคุ้มค่า  
นพ.สุวิทย์ วิบุลผลประเสริฐ ประธานคณะอนุกรรมการพัฒนายาแผนกยาหลักแห่งชาติ กล่าวถึงกรณีที่ กรมบัญชีกลางประกาศการเบิกจ่ายยาในกลุ่มยาระบาดอาการโรคข้อเข่าเสื่อมที่ออกฤทธิ์

ให้ความเห็นต่อคณะอนุกรรมการบัญชียาหลักแห่งชาติ  
ใน ขั้นตอนสุดท้าย จะต้องผ่านความเห็นชอบของคณะอนุกรรมการพัฒนายาแผนกยาหลักแห่งชาติ ซึ่งมีแพทย์และเภสัชกรอาวุโส ผู้แทนจากหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ในกองทุนต่างๆ ได้แก่งานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ สำนักงานประกันสังคม และกรมบัญชีกลางซึ่งดูแลการเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาลของสวัสดิการข้าราชการและยังมีผู้แทนผู้ป่วยอยู่ในคณะอนุกรรมการด้วย เมื่อคณะอนุกรรมการพัฒนายาแผนกยาหลักแห่งชาติ เห็นชอบแล้วจึงเสนอต่อประธานคณะกรรมการพัฒนาระบบยาแห่งชาติ (นายกรัฐมนตรี) และนำประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา

เข้าใจง่าย สั้นกระชับ เช่น ไทยรัฐ เดลินิวส์ ข่าวสด คมชัดลึก เป็นต้น ซึ่งจะมียอดผู้อ่านและยอดจำหน่ายสูงกว่า

### พื้นที่ข่าวและมูลค่าทางการประชาสัมพันธ์

พื้นที่ข่าววัดเป็นตารางนิ้ว ส่วนมูลค่าทางการประชาสัมพันธ์ (PR value) ของข่าว มีวิธีการวัดที่ยอมรับกันทั่วไปในวงการประชาสัมพันธ์ โดยคำนวณได้จากการนำพื้นที่ข่าวคูณด้วยราคาค่าลงโฆษณาต่อตารางนิ้ว จะได้มูลค่าการโฆษณา (Advertisement value) แล้วจึงนำมาคูณด้วยสามอีกครั้ง<sup>๙</sup> (เนื่องจากการลงข่าวเป็นการใช้พื้นที่หนังสือพิมพ์โดยไม่มีค่าใช้จ่ายและความน่าเชื่อถือของการได้ลงข่าวโดยสื่อมวลชนเป็นผู้คัดเลือกนำเสนอด้วยตนเอง จะสูงกว่าการซื้อพื้นที่ลงโฆษณา) อย่างไรก็ตาม การประเมินผลทางการประชาสัมพันธ์ยังมองครอบคลุมถึงเนื้อหาที่ปรากฏในข่าว การเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายไปจนถึงผลลัพธ์ที่ตามมาอีกด้วย<sup>(๑๐)</sup> ซึ่งในการวิเคราะห์ครั้งนี้ ใช้ข้อมูลที่ทางบริษัทเอกชนที่จัดส่งข่าวตัดให้กับ สวรส. ได้ทำการวัดพื้นที่ รวมทั้งประเมินมูลค่าทางการประชาสัมพันธ์ให้เรียบร้อย ดังตัวอย่างข่าวตัดจากหนังสือพิมพ์

### ผลการวิเคราะห์

#### การจำแนกฝ่ายผลักดันนโยบาย ฝ่ายคัดค้าน และฝ่ายผู้มีอำนาจตัดสินใจ

จากการวิเคราะห์นี้ ได้จำแนกบุคคลที่ปรากฏในข่าวออกเป็น ๔ กลุ่ม คือ

๑. กลุ่มผู้ผลักดันนโยบาย (Advocate) หมายถึง คณะกรรมการพัฒนามาตรฐานการรักษาพยาบาลและการจ่ายเงิน กรมบัญชีกลาง ซึ่งตั้งเป้าหมายที่จะควบคุมค่าใช้จ่ายด้านยา และคณะทำงานวิชาการฯ ผู้ทำการศึกษาและจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายและได้ออกมาร่วมผลักดันข้อเสนอเชิงนโยบายนั้นด้วย

๒. กลุ่มผู้คัดค้านนโยบาย (Opposition) คือ กลุ่มคนที่ปรากฏในข่าวที่ได้แสดงความคิดเห็นและข้อมูลโต้แย้งคัดค้านต่อมาตรการของกรมบัญชีกลาง ซึ่งประกอบด้วย

รัฐมนตรีและผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงสาธารณสุข ผู้มีสิทธิข้าราชการ ซึ่งเป็นผู้เสียประโยชน์โดยตรง กลุ่มแพทยสภาและแพทย์โรคกระดูกและข้อที่ออกมาเคลื่อนไหวคัดค้าน

๓. กลุ่มผู้มีอำนาจตัดสินใจ (Decision makers) ในที่นี้คือ รัฐบาล ที่จะตัดสินใจเดินหน้าหรือยกเลิกมาตรการ ซึ่งมีอธิบดีกรมบัญชีกลาง และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นตัวแทนรัฐบาลปรากฏในข่าวแสดงแนวคิดและทิศทางของนโยบาย

๔. กลุ่มอื่น คือ กลุ่มที่ออกมาเสนอแนะทางเลือก แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับโรคข้อเสื่อม แพทย์โรคกระดูกและข้อ และองค์กรพัฒนาเอกชนที่ออกมาแสดงความคิดเห็นแบบกว้างๆ รวมทั้งกลุ่มที่ยังไม่ตัดสินใจสนับสนุนฝ่ายใด

#### หลักองค์ประกอบของความเป็นข่าว: คำอธิบายทำไมเรื่องกลุโคซามีนจึงเป็นข่าวที่หนังสือพิมพ์ให้ความสำคัญ

ข่าว คือ การรายงานข้อเท็จจริงของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นตลอดจนความคิดเห็นของบุคคลสำคัญที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นเรื่องราวที่สังคมกำลังให้ความสนใจ เนื่องจากมีผลกระทบต่อคนจำนวนมาก ในแต่ละวันมีเหตุการณ์ต่างๆ เกิดขึ้นมากมาย สื่อแต่ละแขนงจึงต้องพิจารณาเพื่อคัดเลือกเหตุการณ์ ที่ควรจะเป็นข่าวแล้วจึงรายงานเหตุการณ์นั้นไปให้ประชาชนได้รับทราบ โดยองค์ประกอบที่สำคัญของเหตุการณ์ที่สื่อมวลชนจะพิจารณานำเสนอเป็นข่าว หรือที่เรียกว่า องค์ประกอบข่าว (News Elements)<sup>(๑๑)</sup> ประกอบด้วย ๑๐ มิติ สำหรับกรณีข่าวกลุโคซามีน เป็นข่าวที่สื่อมวลชนรายงานข่าวอย่างต่อเนื่อง เป็นเพราะมีองค์ประกอบของความเป็นข่าว ดังตารางที่ ๑

จะเห็นว่า ข่าวกลุโคซามีนมีองค์ประกอบของความเป็นข่าวเกือบทุกมิติ<sup>#</sup> จึงทำให้ข่าวนี้ได้รับการนำเสนอเป็นจำนวนมาก และต่อเนื่อง รวมเป็นเวลาถึง ๖ เดือน

#### ความถี่ พื้นที่ข่าว ประเภทของหนังสือพิมพ์ และมูลค่าทางการประชาสัมพันธ์

ผลการแจกแจงความถี่การนำเสนอข่าวพบว่า ตั้งแต่วันที่

<sup>๙</sup>บางสถาบันเสนอแนะให้คูณด้วย ๒.๕

<sup>#</sup>ยกเว้นมิติที่ ๑๐ ขององค์ประกอบของความเป็นข่าว คือ เป็นเรื่องเกี่ยวกับเพศ (Sex)



ตารางที่ ๑

องค์ประกอบข่าว	การวิเคราะห์
๑. ความสดใหม่ ความทันเวลา (Immediacy)	เป็นเรื่องใหม่/สด อยู่ในกระแส มีการโต้ตอบกันรวดเร็ว
๒. ความใกล้ชิด ใกล้ตัว (Proximity)	เป็นเรื่องใกล้ตัวประชาชน เพราะยาเป็นหนึ่งในปัจจัยสี่ มีผลต่อสุขภาพและคุณภาพชีวิต มีผู้รู้จักและใช้ยากูลุโคซามีนอย่างกว้างขวาง
๓. ความสำคัญหรือความเด่น (Prominence) (บุคคล เวลาสถานที่)	เป็นเรื่องเด่นในแง่ของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับข่าว เช่น อธิบดีกรมบัญชีกลาง รมว.กระทรวงสาธารณสุข แพทยสภา กลุ่มผู้ใช้สิทธิข้าราชการที่ได้รับผลกระทบ ฯลฯ
๔. ผลกระทบ (Consequence or Impact)	เป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อบุคคลในข่าวและอีกหลายฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลุ่มผู้ใช้สิทธิข้าราชการ ซึ่งมีจำนวนกว่า ๕ ล้านคน และเป็นกลุ่มคนที่ได้รับความสำคัญในสังคม
๕. ความมีเงื่อนงำ/ลึกลับ (Suspense or Mystery) เป็นเรื่องที่ต้องมีการพิสูจน์ข้อเท็จจริง	เกิดความสงสัยหรือเงื่อนงำว่าตกลงยากูลุโคซามีนใช้ได้ผลจริงหรือไม่และสังคมต้องการความกระจ่างเพื่อการใช้ยาที่เหมาะสม
๖. ความผิดปกติ/แปลก (Oddity or Unusualness) เกิดขึ้นไม่บ่อย ส่อถึงความผิดปกติ	เป็นเรื่องที่ไม่เคยเกิดขึ้น ที่ผ่านมามีการเบิกจ่ายกันโดยค่อนข้างอิสระ แม้จะมีเงื่อนงำบ้าง แต่ก็ไม่เคยมีการประกาศยกเลิกสิทธิเช่นนี้มาก่อน
๗. ความขัดแย้ง (Conflict)	เป็นเรื่องที่มีความขัดแย้งระหว่างกลุ่มที่สนับสนุนกับกลุ่มที่คัดค้านมาตรการดังกล่าว ซึ่งมีฝ่ายที่เสียประโยชน์ชัดเจนทั้งประโยชน์เชิงสุขภาพและเชิงเศรษฐกิจ และมีการตอบโต้ประเด็นกันอย่างเข้มข้น ซึ่งนับว่าเป็นองค์ประกอบหลักของข่าวนี้อย่างยิ่ง
๘. มีความน่าสะเทือนใจ เป็นเรื่องเกี่ยวกับอารมณ์ (Emotional)	เป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อผู้ป่วยที่เป็นโรคข้อเข่าเสื่อม ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้สูงอายุและข้าราชการ ซึ่งเชื่อกันโดยทั่วไปว่าเงินเดือนน้อย จึงอยู่ในสถานะที่จะได้รับความเห็นใจจากคนทั่วไปโดยง่าย และฝ่ายผู้คัดค้านก็น่าจุดนี้มาใช้เป็นยุทธศาสตร์หลักในการโต้แย้ง
๙. ความก้าวหน้า (Progress or Development)	เป็นการนำเสนอข้อค้นพบใหม่ที่ขัดแย้งกับความรู้และความเชื่อที่มีมานานเกี่ยวกับประสิทธิผลของกูลุโคซามีน

๑๗ มกราคม ๒๕๕๔ จนถึง มิถุนายน ๒๕๕๔ มีข่าวกูลุโคซามีนรวม ๖๒ ข่าว แบ่งเป็นข่าวของฝ่ายผลักดันนโยบาย ๒๒ ข่าวในพื้นที่รวม ๑,๐๘๘.๕๔ ตารางนิ้ว ได้มูลค่าทางการประชาสัมพันธ์ ๔,๗๕๑,๓๕๓.๒๐ บาท ส่วนข่าวของฝ่ายคัดค้านมี ๒๗ ข่าว ๖๘๑.๕ ตารางนิ้ว และได้มูลค่าทางการประชาสัมพันธ์ ๓,๓๕๑,๘๔๗.๗๐ บาท ส่วนอีก ๑๓ ข่าวเป็นการแสดงความเห็นโดยกลุ่มผู้มีอำนาจตัดสินใจ และกลุ่มอื่นๆ

จากตารางที่ ๒ ฝ่ายผลักดันนโยบายมีจำนวนข่าวน้อยกว่าฝ่ายคัดค้านเล็กน้อย แต่ได้พื้นที่ข่าวมากกว่าเกือบสองเท่า ได้มูลค่าทางการประชาสัมพันธ์มากกว่า โดยเกือบทั้งหมดเป็นข่าวที่ได้ลงในหนังสือพิมพ์แนววิชาการ สามารถอธิบายให้เหตุผลและให้พื้นที่นำเสนอมาก อีกทั้งได้ลงหน้าสี่สีและอยู่ในตำแหน่งที่เห็นได้โดยง่าย แต่ในทางกลับกันฝ่ายคัดค้าน แม้จะได้พื้นที่และมูลค่าประชาสัมพันธ์น้อยกว่า แต่ก็ได้ใช้พื้นที่ของหนังสือพิมพ์แนวประชานิยมซึ่งเข้าถึงประชาชนในวงกว้าง

ตารางที่ ๒ จำนวนข่าว /ประเภทหนังสือพิมพ์/พื้นที่/มูลค่าทางการประชาสัมพันธ์เปรียบเทียบข่าวของฝ่ายผลักดันนโยบายและฝ่ายคัดค้าน

ลำดับ	ข่าวฝ่ายผลักดัน (Advocate)			ข่าวฝ่ายคัดค้าน (Opposition)		
	ประเภท	พื้นที่ (คอลัมน์นิ้ว)	มูลค่า PR (บาท)	ประเภท	พื้นที่ (คอลัมน์นิ้ว)	มูลค่า PR (บาท)
๑	I	๖๖.๕	๓๐๑,๐๕๐	P	๕๐	๑๘๐,๐๐๐.๐๐
๒	I	๕๕.๕	๒๔๕,๕๐๐.๐๐	I	๒๐	๑๐๐,๐๐๐.๐๐
๓	I	๑๑.๒๘	๕๐,๗๖๐.๐๐	I	๓๐	๑๒๐,๐๐๐.๐๐
๔	I	๒๗	๘๑,๐๐๐.๐๐	P	๖๐	๓๐๐,๐๐๐.๐๐
๕	I	๗๐	๓๑๕,๐๐๐.๐๐	P	๕๐	๒๕๐,๐๐๐.๐๐
๖	I	๑๕๓	๘๖๘,๕๐๐.๐๐	I	๒๐.๔๓	๖๖,๘๐๖.๑๐
๗	I	๑๐๗	๔๘๑,๕๐๐.๐๐	I	๗๔.๕	๓๓๕,๒๕๐.๐๐
๘	I	๕๘.๒๕	๔๔๒,๑๒๕.๐๐	P	๑๕	๕๘,๕๐๐.๐๐
๙	I	๔๔.๗๕	๒๐๑,๓๗๕.๐๐	I	๓๒.๓๗	๑๔๕,๖๖๕.๐๐
๑๐	I	๕๒	๔๑๔,๐๐๐.๐๐	I	๔๕.๘๓	๑๔๕,๘๖๔.๑๐
๑๑	I	๔๐	๑๔๔,๐๐๐.๐๐	I	๕๒	๔๑๔,๐๐๐.๐๐
๑๒	P	๒๕	๕๗,๕๐๐.๐๐	P	๑๑.๒๓	๔๓,๗๕๗.๐๐
๑๓	I	๔๒.๕๔	๑๐๓,๐๕๖.๐๐	P	๒๘.๐๖	๑๐๕,๔๓๔.๐๐
๑๔	P	๓๕	๑๗๕,๕๐๐.๐๐	I	๑๕.๗	๓๗,๖๘๐.๐๐
๑๕	P	๓๓.๖๒	๑๔๑,๒๐๔.๐๐	I	๓๐	๕๐,๐๐๐.๐๐
๑๖	I	๒๕.๘๖	๕๗,๖๔๒.๒๐	P	๑๕.๖๕	๔๖,๕๕๐.๐๐
๑๗	I	๕๑	๑๑๔,๗๕๐.๐๐	I	๔๕	๑๖๒,๐๐๐.๐๐
๑๘	I	๑๘.๖๘	๕๖,๐๔๐.๐๐	P	๖.๒๕	๒๔,๓๗๕.๐๐
๑๙	I	๔๑.๘๓	๑๘๘,๒๓๕.๐๐	I	๑๔.๗๕	๓๕,๓๘๒.๕๐
๒๐	I	๓๑	๑๑๑,๖๐๐.๐๐	P	๑๕.๑๖	๕๕,๑๒๔.๐๐
๒๑	P	๒๐.๑๔	๗๘,๕๔๖.๐๐	I	๑๕.๖๒	๕๘,๘๖๐.๐๐
๒๒	I	๑๒.๖๕	๓๘,๐๗๐.๐๐	I	๒๖.๐๓	๖๒,๔๗๒.๐๐
๒๓				P	๓๓.๕๒	๑๔๒,๔๖๔.๐๐
๒๔				I	๔๒	๕๔,๕๐๐.๐๐
๒๕				I	๒๒	๔๕,๕๐๐.๐๐
๒๖				I	๒๗.๕๖	๖๗,๑๐๔.๐๐
๒๗				I	๔๘.๐๔	๑๔๔,๑๒๐.๐๐
๒๘		๑,๐๘๘.๕๔	๔,๗๕๑,๓๕๓.๒๐		๖๘๑.๕	๓,๓๕๑,๘๔๗.๗๐

หมายเหตุ P หมายถึง Popular newspaper, I หมายถึง Informative newspaper



ตารางที่ ๓ กลุ่มบุคคลในข่าว และจำนวนครั้งที่ปรากฏในข่าว เปรียบเทียบข่าวของฝ่ายผู้ผลักดันและฝ่ายผู้คัดค้านนโยบาย

ฝ่ายผู้ผลักดันนโยบาย (Advocates)	จำนวนครั้งที่ ที่เป็นข่าว	ฝ่ายผู้คัดค้าน (Opposition)	จำนวนครั้งที่ ที่เป็นข่าว
นักวิชาการ/นักวิจัย	๑๖	ผู้บริหารกระทรวงสาธารณสุข (รวมว.สธ./อย./กรมการแพทย์)	๒๓
ผู้บริหารกระทรวงการคลัง	๕	ผู้ป่วย/ข้าราชการบำนาญ/ข้าราชการ/ ผู้เสียประโยชน์	๖
กรมการบัญชียาหลักแห่งชาติ	๔	องค์กรวิชาชีพ/แพทยออร์โธปิดิกส์/ แพทย์ผู้รักษาคนไข้	๘
ประธานกรรมการองค์การเภสัชกรรม	๑	แพทยสภา	๔
		สหพันธ์ผู้ปฏิบัติงานด้านการแพทย์ และสาธารณสุขแห่งประเทศไทย	๕
<b>รวม</b>	<b>๒๖</b>		<b>๔๖</b>

ตารางที่ ๔ ประเด็นข่าวหรือสาระหลักของข่าว และจำนวนครั้งที่พบในข่าวของฝ่ายผู้ผลักดันนโยบายและฝ่ายผู้คัดค้าน

ประเด็นของฝ่ายสนับสนุน (Advocate)	จำนวน ครั้ง	ประเด็นของฝ่ายผู้คัดค้าน (Opposition)	จำนวน ครั้ง
๑ ยาไม่ได้ผล/ได้ผลต่ำกว่าผลนอก	๘	๑ แพทย์ผู้ตั้งยาขึ้นยันผลจากการปฏิบัติรักษา ข้อเสื่อม ได้ผลจริง	๒
๒ ประสิทธิภาพไม่ชัดเจน ไม่คุ้มค่ากับงบประมาณที่จ่ายไป	๘	๒ การออกมาตรการไม่มีการหารือกับผู้เกี่ยวข้อง มากพอ	๘
๓ เสนอทางเลือกอื่นในการรักษาข้อเสื่อม	๔	๑ การขึ้นทะเบียนยากฎุโคซามีน เหมาะสม ตามมาตรฐาน	๘
๔ ปัญหาค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น งบประมาณ รั่วไหล ปัญหาของระบบจ่ายตรง	๗	๔ ยาบางตัวจำเป็นต้องใช้จริง จะมุ่งประหยัด งบประมาณอย่างเดียวไม่ได้	๓
๕ ปัญหาแพทย์มีพฤติกรรมจ่ายยาไม่เหมาะสม เช่น ยิงยา	๒	๕ การออกประกาศไม่ถูกต้องตามพระราช กฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. ๒๕๕๑	๔
๖ ปัญหาพฤติกรรมคนไข้เบียดเบียนจำเป็น เช่นสวมสิทธิ์ ซื้อมัขยา ปัญหาการทุจริต ในการเบิกจ่ายยา	๘	๖ มาตรการนี้ลดรอนสิทธิข้าราชการ/ละเมิด สิทธิประชาชน	๖
๗ ปัญหาโรงพยาบาลต้องการหารายได้เข้า โรงพยาบาล	๒	๗ ผู้ใช้ยาเดือดร้อนมาก กระทบคุณภาพชีวิต ทั้งด้านสุขภาพ และการเงิน	๘
๘ ชี้แจงกระบวนการวิชาการ รัดกุม เชื่อถือได้	๔	๘ ยกงานวิชาการอื่นโต้แย้งว่ายาได้ผล ขัดแย้งกับผลสรุปของทีมวิชาการ	๒
๙ ชี้การเมืองหวังคะแนนนิยมจึงอาจถอนมาตรการ	๔	๙ มาตรการนี้ขาดเมตตากรุณา และมนุษยธรรม	๓

มากกว่า

### บุคคลในข่าว: ความน่าเชื่อถือ และอิทธิพลต่อการตัดสินใจเชิงนโยบาย

บุคคลในข่าว หรือ แหล่งข่าว (speaker/sender/informed source) มีผลต่อความสนใจที่จะนำเสนอข่าวของหนังสือพิมพ์ และมีผลต่อความน่าเชื่อถือ (Credibility) ของข่าว โดยแหล่งข่าวที่น่าเชื่อถือ มีคุณสมบัติที่สำคัญประการหนึ่งคือ มีความรู้ ประสบการณ์ และทักษะที่เกี่ยวกับประเด็นนั้นๆ<sup>(๙)</sup> ในขณะที่ผู้เชี่ยวชาญด้านการผลักดันนโยบาย เสนอแนะว่า การใช้ผู้ประสบเหตุการณ์ หรือผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง (Real faces) ออกมาเป็นผู้ให้ข่าว จะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจเชิงนโยบายอย่างสำคัญ<sup>(๑๐)</sup>

จากตารางที่ ๓ จะเห็นว่า ฝ่ายผลักดันนโยบายมีบุคคลในข่าว อยู่ ๔ กลุ่ม คือ ๑) กลุ่มนักวิชาการ โดยเฉพาะคณะทำงานวิชาการฯ ๒) กลุ่มผู้บริหารกระทรวงการคลัง (โดยมีรองปลัดกระทรวงการคลังเป็นผู้ให้ข่าวเป็นหลัก) และมีกลุ่มที่ ๓) คือกรรมการบัญชีชาติหลักแห่งชาติ และ ๔) ประธานกรรมการองค์การเภสัชกรรม ที่ออกมาสนับสนุนมาตรการของกรมบัญชีกลาง รวมจำนวนบุคคลในข่าว ๒๖ บุคคลจากข่าว ๒๒ ชิ้น

ส่วนข่าวของฝ่ายคัดค้านนั้นมีความหลากหลายของบุคคลในข่าวมากกว่า ดังจะเห็นว่า มีจำนวนบุคคลในข่าวถึง ๔๖ บุคคลในจำนวนข่าว ๒๗ ชิ้น ในข่าว ๑ ชิ้น มีผู้ออกมาแสดงความเห็นคัดค้านร่วมกัน ๑-๓ บุคคล และยังมีบุคคลในข่าว ที่มีตำแหน่งสำคัญๆ ที่มีผลต่อความน่าเชื่อถือ และมีผลต่อการที่สื่อมวลชนจะนำเสนอข่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา องค์การวิชาชีพแพทย์และแพทย์ผู้ส่งจ่ายยา และที่สำคัญคือ มีผู้ป่วยและผู้เสียหายโดยตรงออกมาคัดค้านและแสดงความเดือดร้อน นอกจากนี้ ยังมีผู้คัดค้านที่มีบทบาทการเคลื่อนไหวที่สื่อมวลชนให้ความสำคัญ คือ แพทยสภา และ สหพันธ์ผู้ปฏิบัติงานด้านการแพทย์และสาธารณสุขแห่งประเทศไทย ออกมาร่วมคัดค้านทั้งในนามของวิชาชีพแพทย์ และสถานะข้าราชการบำนาญที่เสียประโยชน์

### ประเด็น สาระ เนื้อหาข่าว: เหตุผลและคำอธิบายที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ

ประเด็นสำคัญ หรือ สาระเนื้อหาข่าว (Key Messages) เป็นองค์ประกอบทางการสื่อสารที่สำคัญ จากการแจกแจงประเด็นสำคัญในการให้ข่าว ของฝ่ายผู้ผลักดันนโยบาย และฝ่ายคัดค้าน พบผลดังนี้

จากตารางที่ ๔ ประเด็นหลักที่ผู้ผลักดันนโยบายยกมาในช่วงต้น เป็นประเด็นเชิงรุก โดยจะเน้นที่เรื่องยาไม่มีประสิทธิภาพหรือได้ผลเท่ายาหลอก และต่อมาจะเน้นว่าประสิทธิภาพไม่ชัดเจน ไม่คุ้มค่างบประมาณ รวมทั้งจะเน้นเรื่องงบประมาณที่รั่วไหล ปัญหาการระดมทางการเงิน รวมทั้งพฤติกรรมที่ไม่ชอบของฝ่ายที่เกี่ยวกับการใช้ยา จนกระทั่งเมื่อฝ่ายผู้คัดค้านออกมายืนยันว่ายาได้ผล ทางฝ่ายผู้ผลักดันนโยบายได้พยายามสื่อสารทางเลือกในการรักษาข้อเขาเสื่อมโดยไม่พึ่งพายาเพียงอย่างเดียว และเน้นย้ำเรื่องความไม่คุ้มค่าเพราะเป็นยานอกบัญชีชาติหลักแห่งชาติ ต่อมาฝ่ายผู้คัดค้านได้มีการยกงานวิชาการอื่นมาโต้แย้ง และกล่าวทำนองว่างานวิชาการของคณะทำงานวิชาการ ยังไม่มีความน่าเชื่อถือ ฝ่ายผู้ผลักดันนโยบายจึงได้ออกมาออกมายืนยันในกระบวนการทำงานวิชาการ เพื่อยืนยันความน่าเชื่อถือในข้อมูลและหลักฐานเกี่ยวกับประสิทธิภาพของยากับความไม่คุ้มค่ากับงบประมาณที่ใช้ และมีการแสดงความคิดเห็นว่าฝ่ายการเมืองท้วงคะแนนนियมจึงอาจมีการยกเลิกมาตรการครั้งนี้ ในขณะที่ยังไม่มีข้อมูลใหม่มาหักล้างผลสรุปของคณะทำงานวิชาการ

ส่วนฝ่ายคัดค้านนั้น ในช่วงต้นได้มีผู้เสียผลประโยชน์ เช่น ข้าราชการเกษียณ ทหารผ่านศึก ผู้สูงอายุที่ยากจนที่ใช้สิทธิราชการของบุตร เป็นต้น ออกมาร้องเรียนหนังสือพิมพ์ถึงความเดือดร้อนและผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของตน โดยเป็นการร้องทุกข์แบบปัจเจก ต่อมาเริ่มมีการยกสิทธิตามกฎหมายและยกเมตตากรุณาและมนุษยธรรมมากล่าว มีการเคลื่อนไหวเข้ายื่นเรื่องร้องเรียน ร้องทุกข์ ต่อนักการเมือง ซึ่งยกระดับเป็นการเคลื่อนไหวเชิงกลุ่ม ทำให้ต่อมารัฐมนตรีและผู้บริหารกระทรวงสาธารณสุข ออกมาให้ข่าวว่าไม่ได้รับการ





ตารางที่ ๕

กิจกรรม เหตุการณ์ การเคลื่อนไหว (Actions)	จำนวนครั้ง/จำนวนข่าวที่ลง
ผู้เสียประโยชน์ร้องเรียนผ่านคอลัมน์ร้องทุกข์ของหนังสือพิมพ์	๓ ครั้ง/ ๓ ข่าว
รมว.สธ.สั่งให้ระดมแพทย์ผู้เชี่ยวชาญศึกษาและทบทวนเพื่อเสนอต่อกระทรวงการคลัง	๑ ครั้ง/๕ ข่าว
ผู้เสียประโยชน์เข้ายื่นเรื่องร้องเรียนต่อคณะกรรมการสาธารณสุข วุฒิสภา	๑ ครั้ง/ ๓ ข่าว
ผู้เสียประโยชน์เข้ายื่นเรื่องร้องเรียนต่อนายกรัฐมนตรี	๑ ครั้ง/ ๓ ข่าว
แพทยสภาประชุมตั้งอนุกรรมการศึกษาทบทวนและรับรองประสิทธิภาพและความคุ้มค่าของยาแบบองค์รวม	๑ ครั้ง / ๒ ข่าว

ตารางที่ ๖

กิจกรรม เหตุการณ์ การเคลื่อนไหว (Actions)	จำนวนครั้ง/จำนวนข่าวที่ลง
จัดงานเสวนาและสาธิตทางเลือกรักษาโรคข้อเสื่อม	๑ ครั้ง/ ๔ ข่าว
จัดแถลงข่าวยืนยันกระบวนการทำงานวิชาการเชื่อถือได้	๑ ครั้ง/๔ ข่าว

หาหรือหรือรับฟังความคิดเห็นก่อนออกมาตรการ และมีกรยกเหตุผลว่ายาที่มีความจำเป็นจะมุ่งประหยัด้งบประมาณเพียงอย่างเดียวไม่ได้ ส่วนทางสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาก็ออกมายืนยันการขึ้นทะเบียนยาวว่าถูกต้อง มีมาตรฐาน รวมถึงมีแพทย์ผู้เชี่ยวชาญโรคกระดูกและราชวิทยาลัยออโรปิดิกส์ออกมายืนยันว่ายาได้ผลทางการรักษา และสุดท้ายมีการยกงานวิชาการหรือผลการทบทวนทางวิชาการออกมาโต้แย้งกับข้อสรุปของคณะทำงานวิชาการของฝ่ายผู้ผลักดันนโยบาย

**เหตุการณ์ และการเคลื่อนไหว: ส่วนสำคัญของ การเป็นข่าว**

เหตุการณ์การเคลื่อนไหว หรือ การจัดกิจกรรม (Action/Movement) เป็นส่วนสำคัญที่ส่งผลให้เกิดข่าว เพราะข่าว คือ การรายงานข้อเท็จจริงของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ดังนั้น ยิ่งมี “เหตุการณ์” ก็ยิ่งเพิ่มโอกาสการได้เป็นข่าว และยังหมายถึง การใช้ช่องทาง (Channel/method) ในการให้ข่าวแก่สื่อมวลชนที่หลากหลาย จากกรณีกลูโคซามีน พบว่า ฝ่ายคัดค้านนั้น นอกจากการให้สัมภาษณ์โดยทั่วไปแล้ว ยังมีกิจกรรมการเคลื่อนไหวที่ปรากฏในข่าวดังตารางที่ ๕

ในขณะที่ฝ่ายผู้ผลักดันนโยบายนั้น ข่าวส่วนใหญ่เกิดจากให้สัมภาษณ์และการส่งข่าวแจก แก่สื่อมวลชน (Press release) มีกิจกรรมการเคลื่อนไหวน้อยกว่า ดังตารางที่ ๖

**ฉากข่าว และกระแสสังคม สู่ผลเชิงนโยบายและปฏิบัติ**

ผลจากการขับเคลื่อนของทั้งสองฝ่าย ได้ส่งผลต่อการตัดสินใจเชิงนโยบาย โดยหลังจากที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข และฝ่ายต่าง ๆ ออกมาโต้แย้งอย่างชัดเจน ทำให้ทางอธิบดีกรมบัญชีกลางได้ออกมาแสดงท่าทีที่จะชะลอมาตรการดังกล่าว อีกทั้งต่อมารัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และนักการเมืองของพรรครัฐบาลได้ออกมากล่าวทำนองว่าจะคืนสิทธิให้เป็นของขวัญแก่ข้าราชการ ท้ายที่สุดในทางปฏิบัติ ได้มีการนำเรื่องนี้เข้าที่ประชุมคณะกรรมการบริหารสวัสดิการข้าราชการ ในวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๔ ที่ประชุมมีมติให้แต่งตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจขึ้นมาหาข้อสรุปภายใน ๑ เดือน และในระหว่างนี้คณะกรรมการฯ ได้ออกหนังสือด่วนที่สุด ลงวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๕๔ แจ้งเรื่องการผ่อนคลายมาตรการ โดยให้ผู้มีสิทธิสามารถเบิกจ่ายค่ายาได้อย่างมีเงื่อนไข ซึ่งในข่าวยังระบุว่า มติดังกล่าว ส่งผลให้หนึ่งในคณะทำงานวิชาการทางการแพทย์ฯ ขอลาออก และหนังสือพิมพ์นำไปพาดหัวข่าว

ว่า “หมอลีแยงแตก”<sup>(๑๑)</sup>

## วิจารณ์และข้อเสนอแนะ

### ข่าวจากหนังสือพิมพ์ กับภาพสะท้อนกระบวนการผลักดันนโยบายปฏิรูประบบสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ

กรณีกลุ่มโคชามินนับเป็นกรณีเรียนรู้ที่ดีสำหรับการเริ่มต้นกระบวนการปฏิรูประบบสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ ซึ่งยังมีเส้นทางอีกยาวไกล โดยผลสะท้อนจากสิ่งที่ปรากฏในการนำเสนอข่าวของหนังสือพิมพ์ และผลที่ตามมาในทาง การตัดสินใจเชิงนโยบายครั้งนี้ ได้ให้บทเรียนสำคัญ และมีข้อเสนอแนะสำหรับฝ่ายผู้ผลักดันนโยบาย ในการจัดกระบวนการผลักดันนโยบายในภาพรวม และการจัดการด้านข่าวเป็นส่วนสนับสนุนที่สำคัญ ดังนี้

๑. ผลสรุปในแง่ของผลผลิต (Outputs) ฝ่ายผู้ผลักดันนโยบายได้พื้นที่ข่าว และมูลค่าทางการประชาสัมพันธ์มากกว่า ฝ่ายผู้คัดค้านเกือบสองเท่า แต่ทว่า ในแง่ของผลลัพธ์ (Outcomes) อันสืบเนื่องจากเนื้อหา ประเด็นโต้แย้ง และบุคคลที่ออกมาเคลื่อนไหวให้ข่าว ทำให้ฝ่ายคัดค้านประสบความสำเร็จมากกว่า

๒. ในแง่การใช้พื้นที่ข่าวของฝ่ายผู้ผลักดันนโยบายยังมีความท้าทายที่จะต้องพยายามเข้าถึงสื่อแนวประชานิยมให้มากขึ้น เพราะจะสร้างการรับรู้ (Awareness) ได้มากขึ้น ในขณะที่การใช้สื่อหนังสือพิมพ์แนววิชาการยังคงมีความสำคัญ

๓. บุคคลในข่าว (Sender Strategy) สะท้อนถึงแนวร่วมและผู้สนับสนุน ซึ่งครั้งนี้ฝ่ายผู้ผลักดันนโยบายยังขาดแนวร่วมที่สำคัญ คือ บุคคลที่มีประสบการณ์ตรงกับยา อันได้แก่ ขาดแพทย์ผู้เชี่ยวชาญโรคกระดูกและข้อ และผู้ป่วยโรคกระดูกและข้อที่เคยใช้ยามาแล้ว นอกจากนี้ ยังขาดแนวร่วมที่เป็นผู้เกี่ยวข้อง เช่น ผู้บริหารของกระทรวงสาธารณสุข ที่อาจจะร่วมสนับสนุนหากได้มีบทบาทในกระบวนการนี้ตั้งแต่ต้น หรือได้รับประโยชน์ในเชิงผลงาน (credit of success) ขาดนักวิชาการที่มื่ออื่นที่จะออกมายืนยันความน่าเชื่อถือของงานวิชาการ ขาดองค์กรวิชาชีพด้านยาที่จะออกมาเป็นแนวร่วมสนับสนุนความคิด ขาดแนวร่วมภาคประชาชนอื่น ๆ เป็นต้น

๔. ประเด็นข่าวที่นำเสนอ (Message Strategy) ข่าวของฝ่ายผู้ผลักดันนโยบาย มีเนื้อหาที่สร้างแรงต้าน (Resistance) ตั้งแต่เริ่มแรก ไม่ว่าจะเป็นการเปิดประเด็นเรื่องการรั่วไหลของงบประมาณ พฤติกรรมที่ไม่ชอบของผู้ป่วยและแพทย์ และที่สำคัญคือ การเปิดประเด็นเรื่องยาไม่มีประสิทธิภาพ หรือได้ผลเท่ายาหลอก ซึ่งแม้ว่า ในทางวิชาการอาจเป็นข้อเท็จจริง แต่ในเชิงการเคลื่อนไหวสังคม การนำเสนอประเด็นเหล่านี้ น่าจะเสนอด้วยประเด็นที่จะหลีกเลี่ยงแรงเสียดทานก่อน เช่น การเปิดประเด็นตั้งคำถามถึงประสิทธิภาพของยา แทนการเปิดประเด็นชี้ชัดว่ายาไม่ได้ผล และยังไม่ควรจะเปิดประเด็นเหล่านี้ด้วยช่องทางสื่อสารแบบสองทาง (Two-ways communication) และกระบวนการ มีส่วนร่วมตามยุทธศาสตร์สามเหลี่ยมเขยื้อนภูเขา ตามที่จะกล่าวในข้อ ๕ และ ๖ ต่อไป

๕. ช่องทาง (Channel Strategy) ซึ่งรวมถึง สื่อที่ใช้และกิจกรรม การเคลื่อนไหว ที่จะถูกรายงานเป็นข่าว เช่น การแถลงข่าวเกี่ยวกับประกาศและมาตรการอย่างเป็นทางการ การจัดกิจกรรมชี้แจงทำความเข้าใจกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การเข้าพบเพื่อชี้แจงกับผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจตัดสินใจ รวมทั้งการใช้หลักทางการตลาดในการเสนอสิ่งทดแทนสำหรับสิทธิที่ถูกเพิกถอนไป เพื่อชดเชยทั้งในเชิงกายภาพ และจิตใจ อารมณ์ ล้วนเป็นกลยุทธ์สำคัญที่ฝ่ายผู้ผลักดันนโยบายยังไม่ได้นำมาใช้เท่าที่ควร แม้แต่สื่อพื้นฐานที่สำคัญ คือ รายงานผลการศึกษา และแผ่นพับสำหรับประชาชนนั้น ก็ได้จัดทำเผยแพร่หลังจากการประกาศคำสั่งออกไปแล้วนานนับเดือน ซึ่งส่วนหนึ่งเกิดจากข้อจำกัดเกี่ยวกับโครงสร้างการทำงาน ซึ่งจะกล่าวในข้อ ๗ ต่อไป

๖. ยุทธศาสตร์การผลักดันนโยบาย (Advocacy Strategy) หากอ้างอิงยุทธศาสตร์สามเหลี่ยมเขยื้อนภูเขา ซึ่งรู้จักกันเป็นอย่างดี ว่าต้องประกอบด้วย การใช้พลังทางวิชาการ การใช้พลังทางสังคม และการเชื่อมโยงนโยบาย กล่าวได้ว่า ในสภาพที่ปรากฏในข่าวทำให้เห็นภาพว่า เป็นกระบวนการที่มีการใช้พลังทางวิชาการ เชื่อมโยงโดยตรงกับพลังทางนโยบาย และออกมาตรการที่มีผลต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในวงกว้างโดยขาดกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคสังคม

๗. โครงสร้างการทำงานของผู้ผลักดันนโยบาย (Organi-



zational Positioning Strategy) เป็นประเด็นสำคัญในกรณีนี้ คณะทำงานวิชาการ ซึ่งมีเป้าหมายการทำงานระยะไกล ที่จะสร้างระบบสวัสดิการสุขภาพที่ยั่งยืนของประเทศ นับเป็นกลุ่มผู้ผลักดันนโยบายที่แท้จริง โดยการเข้าไปทำงานในโครงสร้างทางนโยบาย (Insider) กล่าวคือ เข้าไปเป็นคณะทำงานวิชาการทางการแพทย์ภายใต้คณะกรรมการพัฒนามาตรฐานการรักษาพยาบาลและการจ่ายเงิน กรมบัญชีกลาง ซึ่งในแง่ของหลักหรือแนวทางการผลักดันนโยบาย (Advocacy Techniques) แล้ว กลุ่มผู้ผลักดันนโยบายจำเป็นที่จะต้องทำงานทั้งในโครงสร้างและนอกโครงสร้าง (Insider and Outsider Strategy) เพื่อที่จะสามารถหลีกเลี่ยงสภาพการติดกับ (Prisoner status)<sup>(๑๒)</sup> หากการขับเคลื่อนในโครงสร้างเกิดการชะงักงัน ดังที่เกิดขึ้นกับกรณีกลูโคซามีน ที่นอกจากจะจบลงที่มาตรการเชิงนโยบายที่ผลักดันถูกฝ่ายตรงข้ามสกัดไว้ แล้วยังเกิดภาพความไม่เป็นเอกภาพ ภายในโครงสร้างที่ร่วมทำงานมาด้วยกัน ซึ่งแม้ว่าจะสามารถช่วงชิงพื้นที่มาได้มาก แต่ก็ไม่สามารถจะครอบงำสถานการณ์ และเปลี่ยนแปลงผลดำเนินนโยบายได้

## สรุป

กล่าวสำหรับกระบวนการปฏิรูประบบสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการในอนาคต จากการวิเคราะห์ข้างต้น บ่งชี้ว่ากระบวนการปฏิรูปฯ มีโอกาสสูงที่จะมีแรงต้าน โดยฝ่ายที่คัดค้าน เป็นผู้มีอิทธิพล หรือมีอำนาจ ทั้งที่เป็นอำนาจที่มองเห็น โดยกลุ่มคนที่พร้อมปรากฏตัวต่อสาธารณะ (Public power) และอำนาจที่มองไม่เห็น (Hidden power) และยังมีอำนาจที่แฝงเร้นมากับเงื่อนไข่อื่น ๆ (Insidious Power)<sup>(๑๓)</sup> ดังนั้น จึงมีข้อเสนอแนะสำหรับผู้ผลักดันนโยบาย ที่จะต้องนำเอาข้อคิดที่นักเคลื่อนไหวสังคมและผลักดันนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาสังคมทั่วโลกส่งต่อกันมา กล่าวคือ ในการผลักดันแก้ไข ปัญหาใหญ่ที่ต้องการการเปลี่ยนแปลงระดับนโยบายนั้น จำเป็นที่ผู้ดำเนินการจะต้องมีจิตใจเข้มแข็ง ไม่เสียใจและ ท้อถอยอย่างง่าย ๆ (Not to be easily upset) และยังสามารถที่จะคิดแทนผู้มีอำนาจตัดสินใจ รวมทั้งผู้เกี่ยวข้องทุก

ฝ่าย (Think on their feet) เพื่อนำมาสู่การกำหนด ยุทธศาสตร์และการสื่อสารผลักดันนโยบายอย่างรัดกุมในโอกาสต่อไป<sup>(๑๔)</sup> นอกจากนี้ อาจพิจารณาจัดกระบวนการพัฒนาสมรรถนะด้านการผลักดันนโยบาย (Capacity Building for Advocacy) สำหรับผู้ร่วมกระบวนการทุกระดับอย่างจริงจัง และเป็นระบบ เพื่อให้การขับเคลื่อนการปฏิรูประบบสุขภาพในภาพรวม ประสบผลสำเร็จอย่างราบรื่นมากยิ่งขึ้นในอนาคต

## เอกสารอ้างอิง

๑. สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (๒๕๕๔) สุระระบบสุขภาพที่เป็นธรรม แผนยุทธศาสตร์สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข นนทบุรี ห้างหุ้นส่วนจำกัดศสพัฒนาไพศาล
๒. รายงานการเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาลของระบบสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ ของกรมบัญชีกลาง
๓. กรมบัญชีกลาง คำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานวิชาการทางการแพทย์ ภายใต้คณะกรรมการบริหารสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ ลงวันที่ ๕ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๔.
๔. Stalker, C (2010) Some Definitions of Advocacy. Handout of the INTRAC training course, Advocacy and Policy Influencing 2011
๕. BOND. The How and Why of Advocacy in BOND Guidance Notes No.2.1. Handout of the INTRAC training course, Advocacy and Policy Influencing 2011.
๖. วิลาสินี พิพิธกุล (๒๕๔๗). หนังสือพิมพ์. ในอุบลรัตน์ ศิริยุวศักดิ์ สื่อสารมวลชนเบื้องต้น สื่อมวลชน วัฒนธรรม และสังคม กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
๗. BOND. The How and Why of Advocacy in BOND Guidance Notes No.2.1. Handout of the INTRAC training course, Advocacy and Policy Influencing 2011.
๘. มาลี บุญศิริพันธ์ (๒๕๓๖). ความหมายและคุณลักษณะของข่าว. ในเอกสารการสอนชุดความรู้เกี่ยวกับสื่อสิ่งพิมพ์. หน่วยที่ ๑๐-๑๑ พิมพ์ครั้งที่ ๘: นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
๙. Infante, D. A. (1980, Spring). The construct validity of semantic differential scales for the measurement of source credibility. Communication Quarterly, 28(2), 19-26.
๑๐. T. Costanza. Lobbying. Handout of the INTRAC training course, Advocacy and Policy Influencing 2011.
๑๑. ศูนย์บริหารการเงินการคลังภาครัฐ กรมบัญชีกลาง สรุปข่าวประจำวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๔.
๑๒. Stalker, C (2010) Getting the Message Across. Handout of the INTRAC training course, Advocacy and Policy Influencing 2011
๑๓. Lukes, S (2005). Power, a Radical View Palgrave Macmillan Houndmills, Basingstoke, Hampshire UK
๑๔. T. Costanza. Lobbying. Handout of the INTRAC training course, Advocacy and Policy Influencing 2011.