

บทที่ 6

กำเนิดและวิธีการดำเนินการทางการเมืองของสมาคมสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์

ภายหลังจากที่ประเทศไทยมีแผนระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุแห่งชาติ (พ.ศ.2525-2544) หรือ (ค.ศ.1982-2001) โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติขึ้นมาเพื่อจัดทำแผนดังกล่าว คณะอนุกรรมการการศึกษาวิจัยและวางแผนระยะยาวเกี่ยวกับผู้สูงอายุ ซึ่งมีอธิบดีกรมการแพทย์ในขณะนั้นเป็นประธาน มีความเห็นว่าควรจัดตั้งชมรมผู้สูงอายุเพื่อส่งเสริมให้เกิดการรวมตัว ดังนั้นในปี พ.ศ. 2526 (ค.ศ.1983) กรมการแพทย์ จึงริเริ่มจัดตั้งชมรมผู้สูงอายุแห่งแรกที่โรงพยาบาลสงฆ์ ต่อมาที่ประชุมคณะอนุกรรมการดังกล่าวมอบหมายให้กรมประชาสัมพันธ์ กระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานหลักในการสนับสนุนการจัดตั้งชมรมทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค “...เราระดับซี 5-ซี 6 เข้าไปปรับฟังเวลาประชุม ถ้ามีแผนกลยุทธ์อะไรก็มานั่งคิดภายใต้เฟรมเราว่า เราจะผสมผสานบูรณาการกับงานอะไรบ้าง และกลับมาเน้นจัดตั้งชมรมผู้สูงอายุ เมื่อปี พ.ศ.2527 (ค.ศ.1984) อย่างน้อยให้มีจังหวัดละ 1 ชมรม....” (อุบล หลิมสกุล, สัมภาษณ์, 10 กุมภาพันธ์ 2547) ทั้งนี้โดยหวังให้ชมรมผู้สูงอายุเหล่านั้นได้เป็นแหล่งที่ผู้สูงอายุจะพึ่งมาพบปะ ร่วมกิจกรรมและปรึกษาหารือช่วยเหลือซึ่งกันและกัน รวมทั้งจะให้ชมรมผู้สูงอายุเป็นศูนย์รวมของบริการต่างๆ ในแต่ละท้องถิ่นด้วย

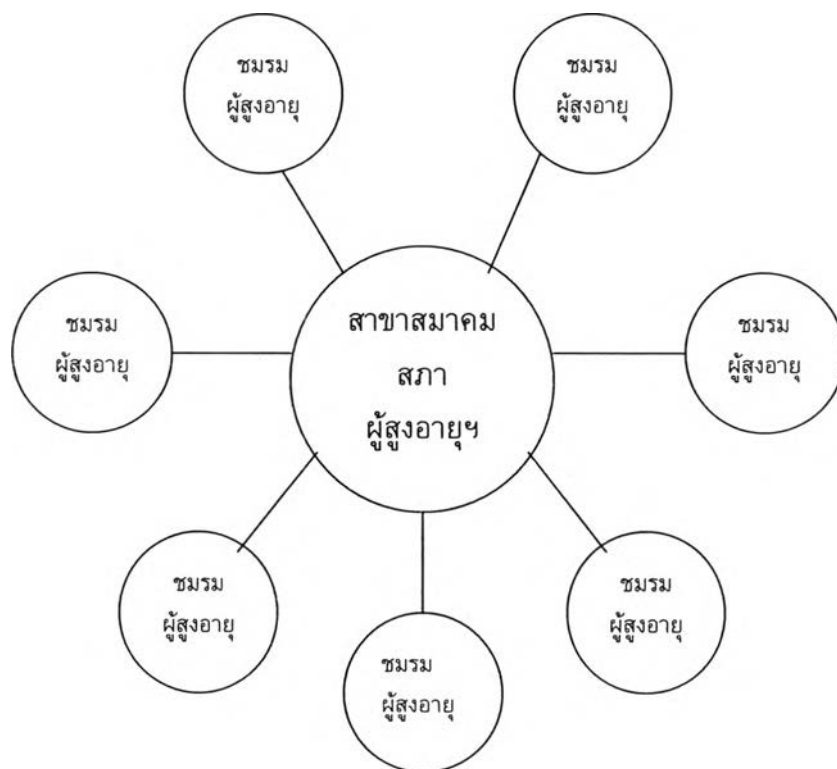
หลังจากได้มีการส่งเสริมให้จัดตั้งชมรมผู้สูงอายุขึ้นทั่วประเทศแล้ว ปรากฏว่าในระยะแรก ชมรมผู้สูงอายุส่วนมากยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น ไม่รู้ว่าตั้งชมรมมาเพื่ออะไร และการจัดตั้งนั้นจะมีประโยชน์อย่างไร (วิวัฒนา นวลสุวรรณ, 2542 : 6) ดังนั้นในปี พ.ศ. 2529 (ค.ศ.1986) กรมประชาสัมพันธ์ โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติจึงได้เชิญผู้แทนชมรมผู้สูงอายุทั่วประเทศมาร่วมสัมมนาในกรุงเทพฯ ในหัวข้อ “บทบาทของชมรมผู้สูงอายุในการพัฒนาสังคม” ซึ่งกรมประชาสัมพันธ์เชิญชมรมผู้สูงอายุทั่วประเทศรวม 58 ชมรม พร้อมหน่วยงานรัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุเข้าร่วมสัมมนา เพื่อให้เกิดความรู้ ความเข้าใจในการดำเนินการชมรมผู้สูงอายุให้ประสบความสำเร็จ และที่ประชุมมีมติที่สำคัญคือ การจัดตั้งองค์กรผู้สูงอายุระดับชาติเพื่อประสานงานระหว่างชมรม เมื่อถึงพ.ศ. 2530 (ค.ศ.1987) กรมประชาสัมพันธ์ก็ได้เชิญผู้แทนชมรมผู้สูงอายุทั้งหมด มาร่วมสัมมนาอีกเหมือนปีที่ผ่านมาใน

หัวข้อ “การจัดองค์การและการบริหารกิจกรรม” ในการประชุมครั้งนี้ผู้ร่วมสัมมนาลงมติให้จัดตั้งองค์กรผู้สูงอายุระดับชาติเรียกว่า “สภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทย”

กรมประชาสงเคราะห์ในฐานะผู้รับผิดชอบการสัมมนาในครั้งนั้น จึงรับมติมาแต่งตั้งคณะทำงานขึ้นคณะหนึ่งมี ศาสตราจารย์จำรัส ฉายะพงศ์ เป็นประธาน เพื่อทำหน้าที่ร่างข้อบังคับและระเบียบต่างๆ ขององค์กรกลางดังกล่าว โดยให้ชื่อองค์กรนี้ว่า “สมาคมสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทย” ตั้งและจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลเมื่อวันที่ 27 เมษายน พ.ศ. 2532 (ค.ศ.1989)ซึ่งถือเป็นวันกำเนิดสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทยฯ อย่างเป็นทางการเป็นครั้งแรก ก่อนที่จะกล่าวถึงบทบาทของสมาคมฯในการผลักดันนโยบายผู้สูงอายุ จะขอกล่าวถึงโครงสร้างและการจัดองค์การภายในของสมาคมฯ เนื่องจากสมาคมฯมีการจัดโครงสร้างองค์กร และการบริหารงานภายในที่เข้มแข็ง ส่งผลให้สมาคมฯ เป็นที่ยอมรับของฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหารของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งสมาคมฯ เป็นหนึ่งในตัวแสดงที่เป็นผู้ผลักดันแผน ได้แก่ นโยบายและมาตรการสำหรับผู้สูงอายุระยะยาว (พ.ศ. 2535-2544) หรือ (ค.ศ.1992-2001) แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 และพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ.2546 (ค.ศ.2003) ทั้งนี้สมาคมฯ มีโครงสร้าง องค์กรประกอบ และการบริหารงาน ดังนี้

1. โครงสร้างของสมาคมสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทยฯ

ลักษณะโครงสร้างองค์กรของสมาคมสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทยฯ เป็นจุดแข็งที่สำคัญทำให้องค์กรได้รับการยอมรับว่าเป็นตัวแทนผู้สูงอายุทั่วประเทศกล่าวคือ สมาคมฯ ประกอบด้วย สมาชิก 3 ประเภท ได้แก่ 1. สมาชิกสามัญ ซึ่งประกอบด้วย สาขาของสมาคมฯ ประจำเขตในกรุงเทพมหานคร จำนวน 70 รายและสาขาของสมาคมฯ ประจำจังหวัดซึ่งมีชมรมผู้สูงอายุเป็นสมาชิก จำนวน 150 ราย โดยสมาชิกประจำเขตและประจำจังหวัดจะเป็นสมาชิกสามัญของสมาคมฯ นอกจากนี้ยังมีสมาชิกสามัญตามข้อบังคับเดิม ได้แก่ สมาชิกประเภทบุคคลตลอดชีพ จำนวน 40 ราย ชมรมผู้สูงอายุจำนวน 20 ราย สมาคม/องค์กร/ส่วนราชการ จำนวน 3 ราย รวมทั้งสมาชิกสามัญประเภทสมาคม องค์กร ส่วนราชการ (ราย 4 ปี) จำนวน 4 ราย สมาชิกประเภทองค์กร ส่วนราชการหรือสถาบัน เช่น สมาคมคลังปัญญาอาวุโสแห่งประเทศไทย สมาคมข้าราชการบำเหน็จบำนาญและผู้สูงอายุจังหวัดขอนแก่น กรมประชาสงเคราะห์ มูลนิธิวัยวัฒนา นิวาส เป็นต้น 2. สมาชิกกิตติมศักดิ์ จำนวน 1 ราย คือ นายวัลลภ เจียรนวนนท์ (สมาคมสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทยฯ , 2545 : 49-79)



รูปที่ 6.1 สาขาสมาคมสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทย

หลังจากที่สภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทย ได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลแล้ว ศาสตราจารย์ เทพ ไสยานนทร์ ได้ทำหน้าที่รักษาการประธานสภา เนื่องจากศาสตราจารย์จำรัส ฉายะพงศ์ ประธานสภา คนแรกได้ถึงแก่กรรม ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประธานสภา ต่อจาก ศาสตราจารย์เทพ ไสยานนทร์ ได้แก่ ศาสตราจารย์นายแพทย์อุดม โปษะกฤษณะ (ระหว่างปี พ.ศ. 2533-2534) หรือ (ค.ศ.1990-1991) ในเวลาต่อมาศาสตราจารย์ประดิษฐ์ เชี่ยวสกุล ได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งประธานสภา ในลำดับต่อมา (พ.ศ. 2535-2539) หรือ (ค.ศ.1992-1996) นายแพทย์ กมล สินขวานนท์ เป็นผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นประธานสภา ในวาระต่อมา (พ.ศ.2539-2541) หรือ (ค.ศ.1996-1998) แต่ลาออกจากตำแหน่งหลังจากที่ได้ปฏิบัติงานมา 2 ปี นายแพทย์บรรลุ ศิริพานิช ซึ่งเป็นรองประธานสภาคนที่หนึ่งในขณะนั้น ได้ดำรงตำแหน่งประธานสภา แทนจนกระทั่งถึงปัจจุบัน(พ.ศ. 2547) หรือ (ค.ศ. 2004)

ข้อสังเกต จากข้อบังคับของสมาคมฯ เรื่องระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งประธานสภา ตามข้อบังคับของสมาคมฯ ปี พ.ศ.2535 (ค.ศ.1992) ประธานสภาอยู่ในตำแหน่งเป็นเวลา 2 ปี ได้มีการแก้ไขข้อบังคับในปี พ.ศ.2535 (ค.ศ.1992) ให้ดำรงตำแหน่งเป็น 4 ปี และไม่สามารถได้รับเลือกให้เป็นประธานได้อีก ต่อมาในปี พ.ศ.2546 (ค.ศ.2003) แก้ไขให้ประธานสภาสามารถดำรงตำแหน่งได้ 4 ปี และมีสิทธิได้รับเลือกให้เป็นประธานได้อีก

2. การบริหารงานของสมาคมสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทย

การบริหารงานของสมาคมฯ เป็นไปตาม “ระเบียบสมาคมสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทย ว่าด้วยการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหาร คณะกรรมการดำเนินการและคณะกรรมการฝ่าย พ.ศ. 2532” และ “ระเบียบสมาคมสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทย ว่าด้วยการเลือกตั้งประธานและคณะกรรมการบริหาร พ.ศ. 2532” และ “ระเบียบสมาคมสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทยว่าด้วยการประชุมใหญ่ พ.ศ. 2532” ซึ่งต่อมาสมาคมฯ ได้พัฒนาระเบียบทั้ง 3 ฉบับ มาจัดทำเป็น “ข้อบังคับของสมาคมสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์สมเด็จพระศรีนครินทราบรมราชชนนี พ.ศ. 2544 (ค.ศ.2001)” ข้อบังคับดังกล่าวกำหนดองค์ประกอบของสมาคมฯ ว่าประกอบด้วย ที่ประชุมใหญ่ คณะกรรมการบริหาร คณะกรรมการดำเนินการ และคณะกรรมการฝ่ายต่างๆ ดังนี้

2.1 ที่ประชุมใหญ่ ประกอบด้วย สมาชิกสามัญ สมาชิกกิตติมศักดิ์ สมาชิกอุปการะ คณะกรรมการบริหาร คณะกรรมการดำเนินการ ประธานคณะกรรมการฝ่าย และประธานอนุกรรมการต่างๆ ที่คณะกรรมการบริหารแต่งตั้ง การประชุมกำหนดไว้ปีละ 1 ครั้ง

2.2 คณะกรรมการบริหาร ประกอบด้วยประธานกรรมการบริหารซึ่งเป็นประธานสมาคมฯ โดยตำแหน่งและคณะกรรมการบริหาร ที่มาจากการเลือกตั้ง ประธานกรรมการบริหารอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี และเมื่อพ้นจากตำแหน่งแล้วไม่อาจได้รับเลือกตั้งให้เป็นประธานกรรมการบริหารได้อีก นอกจากประธานกรรมการบริหารแล้ว คณะกรรมการบริหาร จะประกอบด้วยสมาชิกสามัญ ที่รับการเลือกตั้งจำนวน 24 คน ซึ่งจะต้องประกอบไปด้วยสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งจากที่ประชุมใหญ่ จำนวน 14 คน ส่วนอีก 10 คน มาจากสมาชิกสามัญที่เป็นผู้แทนของชมรมผู้สูงอายุประจำจังหวัดในส่วนภูมิภาค ได้แก่ ภาคกลาง ภาคใต้ ภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคละ 2 คน รวมทั้งสมาชิกสามัญที่เป็นผู้แทนของชมรมผู้สูงอายุกรุงเทพมหานครอีก 2 คน กรรมการบริหารอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี และอาจได้รับเลือกตั้งให้เป็นกรรมการบริหารอีกได้ คณะกรรมการบริหารที่ได้รับการเลือกตั้งแล้ว จะประกอบไปด้วย รองประธานคนที่ 1 รองประธานคนที่ 2 รองประธานคนที่ 3 และรองประธานคนที่ 4 เลขานุการ รองเลขานุการ และกรรมการกลาง

ในการเลือกตั้งประธานและคณะกรรมการบริหาร ประธานกรรมการบริหารจะแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการสรรหาประธานและกรรมการบริหาร

สมาคมสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทย" ทำหน้าที่สรรหาผู้สมควรเป็นประธาน และกรรมการบริหาร เพื่อให้สมาชิกสมาคมสภาฯ ทำการคัดเลือกในที่ประชุมใหญ่ต่อไป

ต่อมา ข้อบังคับของสมาคมฯ ถูกแก้ไขอีกครั้งในปี พ.ศ. 2546 โดยระบุให้ ประธานกรรมการบริหารอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี กรรมการบริหารอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 4 ปี และเมื่อพ้นจากตำแหน่งแล้วมีสิทธิได้รับการเลือกตั้งให้เป็นประธานกรรมการบริหารได้อีก และให้ประธานกรรมการบริหารดำรงตำแหน่งประธานสมาคมสภาฯ และรองประธานกรรมการบริหารเป็นรองประธานสมาคมสภาฯ

2.3 คณะกรรมการดำเนินการ ซึ่งแต่งตั้งโดยคณะกรรมการบริหาร มีจำนวน 11 คน ประกอบด้วย เลขานุการและรองเลขานุการ กรรมการบริหารกับผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการบริหารอื่นอีก 4 คน และบุคคลที่มีได้เป็นกรรมการบริหารอีกไม่เกิน 5 คน โดยมีประธานกรรมการดำเนินการที่ได้รับแต่งตั้งจากผู้ที่เป็นกรรมการบริหาร

2.4 คณะกรรมการฝ่ายต่างๆ ตามข้อบังคับของสมาคมฯ พ.ศ. 2546 ระบุให้มีคณะกรรมการฝ่ายต่างๆ ตามแต่คณะกรรมการบริหารจะเห็นสมควร ซึ่งก่อนหน้านี้นี้ตาม "ระเบียบสมาคมสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทยฯ ว่าด้วย หลักการ บทบาท หน้าที่ ของฝ่ายต่างๆ พ.ศ. 2539" และ "ข้อบังคับของสมาคมสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทยฯ พ.ศ.2544" กำหนดให้มีฝ่ายต่างๆ ดังนี้

1. ฝ่ายสุขภาพอนามัย
2. ฝ่ายการศึกษา
3. ฝ่ายความมั่นคงรายได้และการทำงาน
4. ฝ่ายสังคม ศาสนา และวัฒนธรรม
5. ฝ่ายสวัสดิการ
6. ฝ่ายกฎหมาย
7. ฝ่ายวิจัย
8. ฝ่ายส่งเสริมสนับสนุนและพัฒนาชมรมผู้สูงอายุ
9. ฝ่ายอื่นๆ ตามที่คณะกรรมการบริหารเห็นสมควร

ทั้งนี้ ประธานกรรมการบริหารเป็นผู้แต่งตั้งประธานและคณะกรรมการฝ่ายต่าง ๆ โดยที่คณะกรรมการบริหารและคณะกรรมการฝ่ายต่าง ๆ อยู่ในตำแหน่งเท่าระยะเวลาของคณะกรรมการบริหารชุดที่แต่งตั้งนั้น

เมื่อพิจารณาลักษณะโครงสร้างของสมาคมฯ ที่ประกอบด้วยสมาชิกสามัญ จากสาขาของสมาคมประจำเขตและประจำจังหวัด ที่ทำให้สมาคมฯ มีฐานะเป็นตัวแทนผู้สูงอายุทั่วประเทศ สมาชิกประเภทองค์กรฯ ส่วนราชการหรือสถาบัน โดยเฉพาะ กรมประชาสงเคราะห์ ที่เข้าไปมี

บทบาทในฐานะสมาชิกสามัญทั้งในส่วนของกรรมการบริหาร กรรมการดำเนินการ และกรรมการฝ่ายต่างๆ เช่น ฝ่ายสุขภาพอนามัย มีแพทย์หญิงวันดี โภคะกุล ผู้อำนวยการสถาบันเวชศาสตร์ผู้สูงอายุในปัจจุบัน (พ.ศ. 2547) หรือ (ค.ศ.2004) เป็นกรรมการ นางอุบล หลิมสกุล ผู้อำนวยการสำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ (สทส.) สำนักส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ (สท.) เป็นกรรมการกลาง และคณะกรรมการดำเนินการ มาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่การจัดตั้งสมาคมฯ จนกระทั่งปัจจุบัน (พ.ศ. 2547) หรือ (ค.ศ. 2004) อีกทั้งสถานที่ตั้งของสมาคมฯ กรมประชาสงเคราะห์อนุญาตให้ใช้อาคารที่เคยเป็นพระตำหนักเดิมของ พล.ร.อ. กรมหลวงสิงหวิกรมเกรียงไกร เป็นที่ตั้งสำนักงาน นอกจากนั้นสมาคมฯ ยังเชิญนายชวน หลีกภัย มาเป็นที่ปรึกษาของสมาคมฯ ในกรรมการบริหารระหว่างปี พ.ศ. 2543-2546 (หรือ ค.ศ. 2000-2003) และเชิญนายวัลลภ เจียรนวนนท์ เป็นสมาชิกกิตติมศักดิ์อีกด้วย

ผู้นำของสมาคมฯ นับตั้งแต่การก่อตั้งสมาคมฯ เป็นต้นมาจะเป็นข้าราชการทางการแพทย์ที่เกษียณอายุราชการ เช่น ศาสตราจารย์ประดิษฐ์ เขียวสกุล นายแพทย์อุดม โปชะกฤษณะ นายแพทย์กมล สินธวานนท์ นายแพทย์บรรลุ ศิริพานิช โดยเฉพาะอย่างยิ่งนายแพทย์บรรลุ ศิริพานิช ถือว่าเป็นตัวแทนของสมาคมฯ ที่เข้าไปมีบทบาทในการผลักดันแผนผู้สูงอายุมาตั้งแต่แผนฉบับที่ 1 จนกระทั่งถึงพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ.2546 (ค.ศ. 2003)

สำหรับแหล่งเงินทุนของสมาคมฯ ที่ใช้ในการบริหารสมาคมฯ มาจาก 2 แหล่ง 1. เงินทุนที่จัดหาเอง ประกอบด้วยรายได้จากเงินบริจาค รายได้จากค่าบำรุงสมาชิก รายได้จากสมาชิกวารสาร การจำหน่ายหนังสือ และ 2. เงินอุดหนุนจากส่วนราชการ เพื่อสนับสนุนการจัดทำโครงการ เช่น โครงการเตรียมตัวก่อนเกษียณ โครงการค่ายผู้สูงอายุ เป็นต้น เงินอุดหนุนประจำปีงบประมาณ 2534-2543 ที่ได้รับจากส่วนราชการ เช่น เงินอุดหนุนประจำปี 2535 เมื่อเทียบกับรายได้ทั้งหมดของสมาคมฯ คิดเป็นทั้งสิ้นร้อยละ 70

ตารางที่ 6.1 เงินอุดหนุนโครงการที่สมาคมสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทยได้รับจากส่วนราชการ (กรมประชาสงเคราะห์และกระทรวงสาธารณสุข)

ประจำปีงบประมาณ	2534	2535	2536	2537	2538	2539	2540	2541	2542
กรมประชาสงเคราะห์	100,000	180,000	250,000	300,000	300,000	300,000	300,000	360,000	901,000
กระทรวงสาธารณสุข	-	500,000	881,500	934,530	1,140,400	1,014,100	-	901,000	3,038,600

ที่มา : สมาคมสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทยฯ. งบประมาณประจำปี พ.ศ. 2534 – 2542 . กรุงเทพฯ : ม.ป.ท.

“...งบประมาณที่จัดสรรให้กับสภาฯ ใช้งบดำเนินการของกองสวัสดิการ การประชุมสัมมนาทางเราจัดการให้เสร็จ ใช้ศูนย์ดินแดงมาประชุม งบค่าอะไรเป็นของเราทั้งสิ้น เมื่อสมาคมฯ จัดทะเบียนแล้วมีกรรมการก่อตั้งเกิดขึ้นเป็นองค์กรประกอบของกรรมการ โดยธรรมเนียมปฏิบัติก็จะมี ผ.อ. กองสวัสดิการเป็นเลขาธิการผู้สูงอายุโดยตำแหน่ง กองสวัสดิการทำให้เพราะสมาคมฯ สถานที่ก็ไม่มีอยู่ เมื่อก่อนใช้มุมของกองสวัสดิการ ขณะนี้คือกรมพัฒนาสังคม เพราะสภาไม่มีงบ วันแรกที่จัดตั้งมี Help Age International มาตั้งที่ศูนย์ดินแดง ของบจากเขาในตอนแรก โดยให้มาเป็นค่าโต๊ะ เก้าอี้ ค่าจ้างเจ้าหน้าที่...” (อุบล หลิมสกุล, สัมภาษณ์, วันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2547)

นอกจากเงินอุดหนุนจากส่วนราชการด้านสวัสดิการสังคมแล้ว สมาคมฯ ยังได้รับเงินอุดหนุนจากส่วนราชการด้านสาธารณสุข “..กระทรวงสาธารณสุขให้ปีละประมาณ 3 ล้านบาทอย่างน้อยเขาก็จัดกิจกรรม มาพบปะกัน ทำให้บทบาทชมรมผู้สูงอายุมันชัดขึ้น สุขภาพเขาก็ดีขึ้น...” (วันดี โภคะกุล, สัมภาษณ์, 11 กุมภาพันธ์ 2547) สมาคมฯ ยังได้รับเงินอุดหนุนการจัดทำโครงการจาก สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพแห่งชาติ (สสส.) อีกด้วย “...เงินที่นำมาทำโครงการมาจาก 2 แหล่งคือจากกระทรวงสาธารณสุขและกรมพัฒนาสังคม เร็วๆ นี้อาจจะมียีกแห่งคือสำนักงานสร้างเสริมสุขภาพแห่งชาติ...” (บรรลุ ศิริพานิช, สัมภาษณ์, 20 มกราคม 2547)

สรุปการเกิดขึ้นของสมาคมฯ ลักษณะโครงสร้างของสมาคมสภาฯ การบริหารงานสมาชิกสมาคมฯ ผู้นำสมาคม แหล่งที่มาของงบประมาณ ปรากฏว่า

1. ความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับส่วนราชการ กล่าวคือ การที่สมาคมฯ เป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่ส่วนราชการร่วมจัดตั้งขึ้น มีสถานที่ตั้งสมาคมฯ ได้รับงบประมาณสนับสนุนจากส่วนราชการจากกระทรวงสาธารณสุขและกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (สมัยนั้น) อีกทั้งส่วนราชการเข้าไปมีบทบาทในการดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการกลาง กรรมการดำเนินการและกรรมการฝ่ายต่างๆ ซึ่งให้เห็นว่าสมาคมฯ มีการดำเนินการที่ไม่เป็นอิสระจากส่วนราชการ ระเบียบกฎเกณฑ์แนวทางการดำเนินการ กิจกรรมต่างๆ บุคคลอื่นใดที่เข้ามาร่วมในการดำเนินการ ย่อมได้รับการชี้แนะหรือเป็นแนวคิดของส่วนราชการเป็นส่วนใหญ่ อีกทั้งประธานสมาคมฯ เองก็เป็นอดีตข้าราชการแพทย์ จึงอาจกล่าวได้ว่าความคิดเห็นใด กิจกรรมใด ที่สมาคมฯ เสนอและดำเนินการเป็นการกระทำแทนส่วนราชการหรือสมาคมฯ ดำรงฐานะเป็นตัวแทนของส่วนราชการในการเข้าร่วมการกำหนดนโยบายในสภาพความเป็นจริง บทบาทของสมาคมฯ ในลักษณะนี้เองอาจจะมีผลต่อสาระสำคัญของแผนหรือพระราชบัญญัติผู้สูงอายุที่ดูเหมือนจะไม่มีอะไร ที่แตกต่างไปจากแนวทางการปฏิบัติของส่วนราชการที่มีอยู่ในปัจจุบันมากนัก รวมทั้งอัตราการเร่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงก็ไม่รวดเร็ว แต่กลับมีลักษณะเป็นการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไปมากกว่า

2. ความสัมพันธ์กับฝ่ายการเมือง การที่สมาคมสภาฯ เชิญนายชวน หลีกภัย เป็นที่ปรึกษาของสมาคมในสมัยรัฐบาลชวน 2 (พ.ศ. 2540-2544) หรือ (ค.ศ.1997-2001) นับว่าเป็นความพยายามสร้างความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับฝ่ายการเมืองที่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย เพื่อผลักดันให้เกิดแผนและกฎหมายเพื่อผู้สูงอายุ ทั้งนี้สมาคมฯ ใช้ภาวะผู้นำของประธานสมาคมฯ นายแพทย์บรรลุ ศิริพานิช ที่ได้รับการยอมรับและเชื่อถือในวงกว้าง รวมทั้งได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้ที่ทราบเรื่องราวของแผนและพระราชบัญญัติมาตั้งแต่แรก เป็นกลไกในการเข้าถึงผู้นำฝ่ายการเมือง และนับว่าการดำเนินการทางการเมืองของสมาคมฯ เพื่อผลักดันให้รัฐบาลมีแผนและพระราชบัญญัติ นั้นประสบความสำเร็จ

3. ความสัมพันธ์กับองค์กรพัฒนาเอกชนต่างประเทศ ในปี พ.ศ. 2541 (ค.ศ. 1998) สมาคมฯ ได้สมัครเข้าเป็นสมาชิกสมทบ (associate member) ขององค์การ HelpAge International ซึ่งมีสำนักงานใหญ่อยู่ที่กรุงลอนดอน ประเทศอังกฤษ และมีสำนักงานภูมิภาคอยู่ที่ประเทศไทย (ธันวาคม พ.ศ. 2541 หรือ ค.ศ.1998) ทั้งนี้สมาคมฯ ได้รับประโยชน์ด้านข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุ การขอทุนเพื่อสนับสนุนโครงการ

4. ความสัมพันธ์กับองค์กรพัฒนาเอกชนอื่น ๆ ภายในประเทศ เนื่องจากสมาชิกสามัญของสมาคมฯ สามารถประกอบด้วยสมาชิกสามัญประเภทสมาคม องค์กร ส่วนราชการหรือสถาบัน ดังนั้นจึงมีองค์กรพัฒนาเอกชนจำนวนมากเป็นสมาชิกของสมาคมฯ ได้แก่ สมาคมข้าราชการบำนาญ พุทธสมาคม มูลนิธิวัยวัฒนาวาส ชมรมแพทย์ผู้สูงอายุ สมาคมคลังปัญญาอาวุโส สมาคมพัฒนาผู้ประกอบการผู้สูงอายุชนบท มูลนิธิพัฒนางานผู้สูงอายุ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีองค์กรพัฒนาเอกชนอื่นที่มีได้เป็นสมาชิกของสมาคมฯ แต่สมาชิกในองค์กรเหล่านี้เข้ามาเป็นสมาชิกของสมาคมฯ ในลักษณะสมาชิกประเภทบุคคล ได้แก่ มูลนิธิงานสวัสดิการสังคมเฉลิมพระเกียรติ 5 รอบ มูลนิธิบ้านบางแค มูลนิธิส่งเสริมผู้สูงอายุประเทศไทย มูลนิธิสงเคราะห์คนชราบ้านบางละมุง มูลนิธิส่งเสริมผู้สูงอายุแห่งประเทศไทย มูลนิธิสงเคราะห์ผู้สูงอายุภาคเหนือ สมาชิกของสมาคมเหล่านี้เข้ามามีบทบาทสำคัญในสมาคมฯ ในฐานะที่ปรึกษา กรรมการบริหาร กรรมการดำเนินการ ตัวอย่างเช่น ศาสตราจารย์ประดิษฐ์ เชี่ยวสกุล ศาสตราจารย์พงษ์ศิริ ปรารถนาดี นางธิดา ศรีไพพรรณ นายวัฒนา นวลสุวรรณ คุณหญิงสมศรี กัณธมาลา จึงเท่ากับว่าการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายขององค์กรพัฒนาเอกชนเหล่านี้ เป็นการเข้าไปมีส่วนร่วมแต่เพียงในนาม แต่แท้ที่จริงเป็นการดำเนินการโดยสมาคมฯ ที่ก่อตั้งและบริหารจัดการภายใต้การสนับสนุนของส่วนราชการทั้งสิ้น

5. ความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างส่วนราชการและสมาคมฯ กล่าวคือ นอกจากสมาคมฯ จะมีความสัมพันธ์กับส่วนราชการในการจัดตั้งและได้รับการอำนวยความสะดวกจากส่วนราชการแล้ว สมาคมฯ โดยนายแพทย์บรรลุ ศิริพานิช ยังมีความสัมพันธ์ส่วนตัวกับส่วนราชการคือแพทย์หญิงวันดี โภคะกุล ผู้อำนวยการสถาบันเวชศาสตร์ผู้สูงอายุ โดยที่แพทย์หญิงวันดีถือว่า

เป็นลูกศิษย์ที่นายแพทย์บรรลุนับสนุนให้ไปศึกษาทางด้านผู้สูงอายุยังต่างประเทศ ทำให้สมาคมฯ และส่วนราชการดังกล่าวมีความใกล้ชิดกัน ช่วยเหลือกันและกัน ในการผลักดันพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ “...เรื่องผู้สูงอายุตอนนั้น กระทรวงสาธารณสุขต้องส่งคนไปเรียน ผมไม่รู้จะส่งใครไปเรียน เพราะผมเองก็จะเกษียณ ชวนหมอยุทธก็ไม่ไป ชวนหมอวันดีก็ตอบตกลง หมอวันดีก็ไปเรียนด้านนี้ที่ออสเตรเลีย หลังจากหมอวันดีกลับมาก็เป็นผู้อำนวยการสถาบันเวชศาสตร์” (บรรลุ ศิริพานิช, สัมภาษณ์, 20 มกราคม 2547)

การเมืองค์กรสมาคมฯ ที่ส่วนราชการจัดตั้ง ซึ่งมีสมาชิกจากชมรมต่างๆ ทั่วประเทศ และจากองค์กรพัฒนาเอกชนในลักษณะเครือข่าย มีความสัมพันธ์กับฝ่ายการเมือง จึงเป็นปัจจัยหลักที่ทำให้สมาคมฯ เข้มแข็ง มีอำนาจในการต่อรองกับรัฐบาล และแสดงให้เห็นว่าส่วนราชการจัดตั้งสมาคมฯ ขึ้นมาเพื่อเป็นองค์กรตัวแทน (dummy agency) ดำเนินการผ่านข้อเรียกร้องของตนไปยังรัฐบาล ลักษณะของการที่ส่วนราชการตั้งองค์กรตัวแทน และสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรตัวแทนของตน ผ่านงบประมาณเพื่อจัดทำโครงการต่างๆ จึงเป็นวิธีการที่ส่วนราชการใช้เพื่อผลักดันให้รัฐบาลมีนโยบายเพื่อผู้สูงอายุได้สำเร็จ

3. วิธีการในการผลักดันนโยบายของสมาคมสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทย

ภายหลังการเกิดขึ้นของสมาคมฯ ในปีพ.ศ. 2532 (ค.ศ.1989) แล้ว สมาคมฯ ก็เริ่มเข้ามามีบทบาททางการเมืองเพื่อผลักดันให้รัฐบาลและส่วนราชการต่าง ๆ มีแผน โครงการและกฎหมายเป็นการเฉพาะเพื่อผู้สูงอายุอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้สามารถจำแนกรูปแบบการผลักดันนโยบายผู้สูงอายุได้แก่ นโยบายและมาตรการสำหรับผู้สูงอายุระยะยาว (พ.ศ. 2535-2554) หรือ (ค.ศ.1992-2011) แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 และพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ.2546 (ค.ศ.2003) ดังนี้

3.1 สมาคมทำหน้าที่เป็นองค์กรตัวแทนของส่วนราชการ (dummy agency)

สมาคมฯ เข้าพบและยื่นจดหมายถึงรัฐบาลขอให้จัดสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุ เช่น ในช่วงรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ

“...ตอนนายกชาติชายขึ้นมาเป็นผมเป็นเลขาธิการของสภาฯ ผมบอกอาจารย์อุดม โปษะเกษณะ เป็นประธานสภาฯ ผมได้กระซิบบอกว่าครั้งนี้สำคัญ รัฐบาลใหม่เราต้องไปบอกคุณชาติชายให้เขียนนโยบายเกี่ยวกับผู้สูงอายุ ผมก็ร่างหนังสือให้อาจารย์อุดมเซ็นและให้คนเอาไปให้ถึงมือท่านชาติชายที่ซอยราชครู ว่าควรมีนโยบายอย่างไร แต่สมัยคุณชาติชายก็ไม่มียุทธนโยบายผู้สูงอายุ..” (บรรลุ ศิริพานิช, สัมภาษณ์, 20 มกราคม 2547)

สมัยนายอานันท์ ปันยารชุน ก็รวบรวมคำร้องเรียนจากชมรมผู้สูงอายุต่างๆ ซึ่งเป็นตัวแทนของผู้สูงอายุทั่วประเทศ ขอให้รัฐบาลจัดสวัสดิการโดยเน้นการช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ยากจน

ในส่วนภูมิภาค “...นโยบายของรัฐบาลไม่ชัด เพราะเรื่องผู้สูงอายุเป็นดาวเล็กๆ เท่านั้น ปกติทุกวันที่ 1 ตุลาคม ซึ่งเป็นวันผู้สูงอายุสากล ผมจะพาคณะไปพบนายกฯ เพื่อชี้แนะปรึกษาว่าจะทำอย่างไร...” (บรรลุ ศิริพานิช, สัมภาษณ์, 20 มกราคม 2547) การดำเนินการทางการเมืองของสมาคมฯ ที่มีส่วนราชการเข้าไปดำรงตำแหน่งบริหารและเป็นสมาชิก สะท้อนให้เห็นการที่ส่วนราชการใช้องค์กรตัวแทน คือสมาคมฯ เข้าดำเนินการเรียกร้องให้รัฐบาลมีนโยบายต่อผู้สูงอายุจนในที่สุด การเข้าพบครั้งนี้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2535 (ค.ศ.1992) เห็นชอบนโยบายและมาตรการสำหรับผู้สูงอายุระยะยาว (พ.ศ.2535-2554) หรือ (ค.ศ.1992-2011) และเห็นชอบในหลักการโครงการและมาตรการผู้สูงอายุในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7

คณะกรรมการสมาคมฯ เข้าพบนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2536 (ค.ศ.1993) เสนอประเด็นและจดหมายต่อรัฐบาล คือ ขอให้ลดหย่อนค่าโดยสารรถไฟครึ่งราคาแก่ผู้สูงอายุ ขอให้ยกเว้นการเสียภาษีรายได้บุคคลธรรมดาแก่ข้าราชการบำนาญ ซึ่งมีอายุตั้งแต่ 70 ปีขึ้นไป โดยเฉพาะเงินบำนาญ ขอให้ลดหย่อนภาษีรายได้บุคคลธรรมดาแก่ผู้เลี้ยงดูบิดามารดา ขอให้ลดหย่อนค่าโดยสารรถยนต์แก่ผู้สูงอายุครึ่งราคา และขอให้แก้กฎหมายบำเหน็จบำนาญ

3.2 บทบาทคู่ขนานกับส่วนราชการและฝ่ายการเมือง

นอกจากสมาคมฯ จะทำหน้าที่เป็นองค์กรตัวแทนแล้ว ยังแสดงบทบาทคู่ขนานกันไปพร้อมๆ กับส่วนราชการ ซึ่งได้แก่ สถาบันเวชศาสตร์ผู้สูงอายุ กรมการแพทย์ และกรมประชาสงเคราะห์ และฝ่ายการเมือง ได้แก่ คณะกรรมการกิจการสตรี เยาวชน และผู้สูงอายุ วุฒิสภา อีกด้วย เช่น การเข้าร่วมประชุมสัมมนาแสดงความเห็นเรื่อง “มาตรการดำเนินการเพื่อผู้สูงอายุ” เมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม พ.ศ. 2537 (ค.ศ.1994) ซึ่งจัดโดยคณะกรรมการกิจการสตรี เยาวชน และผู้สูงอายุ วุฒิสภา ผลการประชุมครั้งนี้ที่ประชุมมีมติสำคัญที่มีผลต่อการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุ คือ ให้มีการจัดตั้งองค์กรกลางที่จะดำเนินงานด้านผู้สูงอายุขึ้นในสำนักนายกรัฐมนตรี โดยให้ชื่อว่า “สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานผู้สูงอายุแห่งชาติ (กสม.)” และมีมติให้มีการจัดทำกฎหมายผู้สูงอายุ ซึ่งรัฐบาลได้ดำเนินการตามมตินี้ในเวลาต่อมา การเข้าร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการจัดสัมมนา “แนวทางการร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้สูงอายุ” ร่วมเป็นกรรมการ ในคณะกรรมการอำนวยการและคณะทำงานจัดทำร่างปฏิญญาว่าด้วยผู้สูงอายุและร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ เป็นอนุกรรมการที่ปรึกษา ในคณะอนุกรรมการจัดทำแผนระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุ ฉบับที่ 2 เข้าร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ และเป็นทั้งที่ปรึกษาคณะกรรมการวิสามัญกิจการสตรี เยาวชนและผู้สูงอายุ วุฒิสภา ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ

จะพบว่าสมาคมฯ กระทำการในนามตัวแทนส่วนราชการ และการดำเนินการคู่ขนานกับส่วนราชการและฝ่ายการเมือง ในขั้นตอนต่างๆ ของการกำหนดนโยบาย เพื่อผลักดันนโยบายผู้สูงอายุให้เกิดเป็นรูปธรรม

4. สรุป

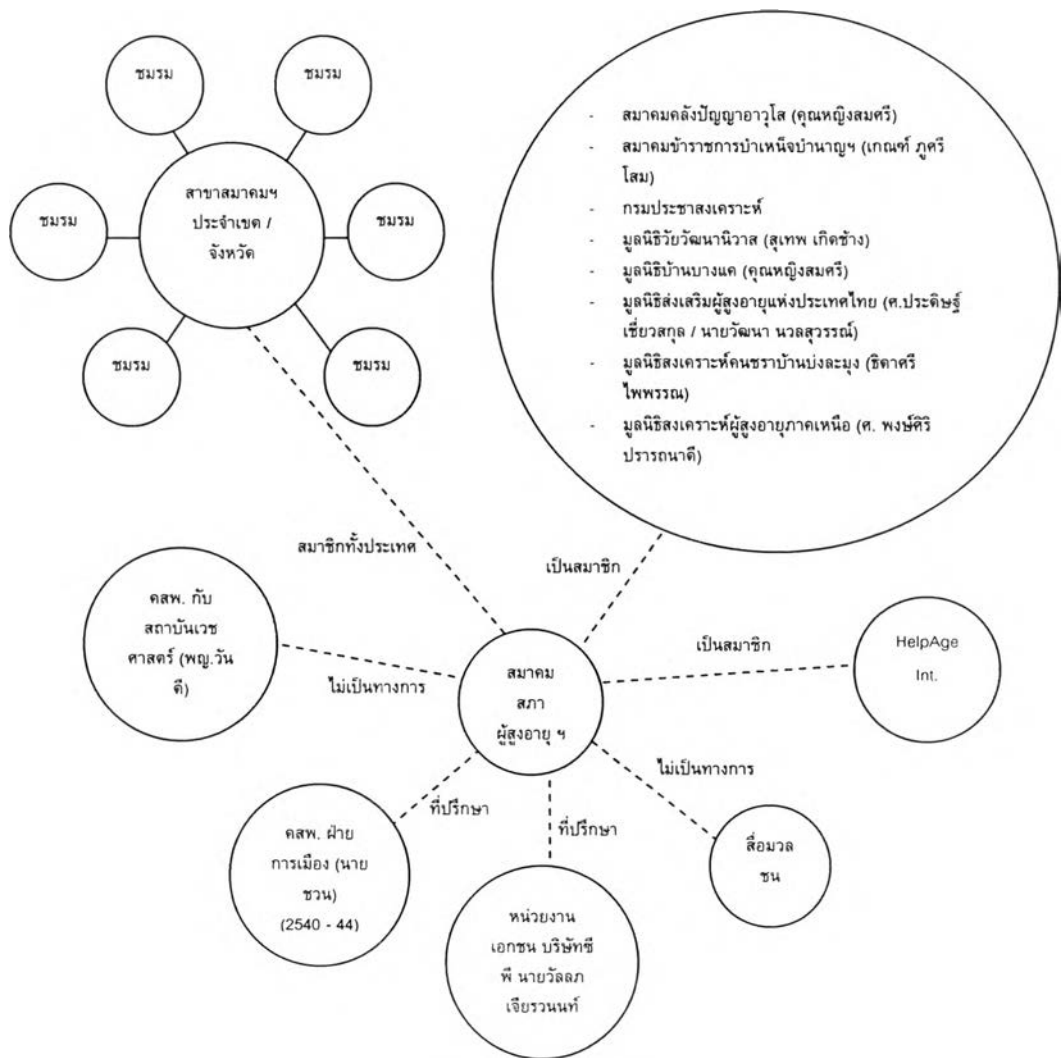
จากการเกิดขึ้นของสมาคมสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทยฯ ในปี พ.ศ. 2532 (ค.ศ. 1989) ทำให้เกิดตัวแสดงที่สำคัญที่สุดในการผลักดันให้เกิดนโยบายผู้สูงอายุ ซึ่งมีบทบาทในการผลักดันนโยบายตั้งแต่ปี พ.ศ. 2532 สมัยพลเอกชาติชาย เป็นนายกรัฐมนตรี แต่การเรียกร้องให้รัฐบาลมีนโยบายไม่ประสบความสำเร็จ ต่อมาจึงเรียกร้องอีกครั้งในสมัยนายอานันท์ โดยกระทำการทางการเมืองในฐานะตัวแทนของส่วนราชการ รวมทั้งดำเนินการคู่ขนานไปกับส่วนราชการและฝ่ายการเมือง จนทำให้รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน มีนโยบายสวัสดิการผู้สูงอายุจนนำมาสู่การจัดทำนโยบายและมาตรการสำหรับผู้สูงอายุระยะยาว การร่วมมือกับส่วนราชการและฝ่ายการเมืองในการผลักดันให้รัฐบาลของนายชวน หลีกภัย ออกกฎหมายและจัดตั้งองค์กรกลางที่จะดำเนินการเรื่องผู้สูงอายุ และบทบาทในฐานะที่ปรึกษาและกรรมการในคณะกรรมการชุดต่างๆ ที่พิจารณาแผนและกฎหมายเพื่อผู้สูงอายุ

ดังนั้น นโยบายผู้สูงอายุของไทยจึงเกิดได้จากการดำเนินการใน 2 ลักษณะ คือ

1. ดำเนินการโดยสมาคมฯ ในฐานะที่เป็นองค์กรตัวแทนของส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่เรียกร้องให้รัฐบาลมีนโยบายต่อผู้สูงอายุ ซึ่งมีทั้งการเรียกร้องที่ประสบความสำเร็จและไม่ประสบความสำเร็จ เช่น การเรียกร้องให้รัฐบาลพลเอกชาติชายมีนโยบายต่อผู้สูงอายุแต่ไม่สำเร็จ การเรียกร้องให้รัฐบาลสมัยนายอานันท์ มีนโยบายและมาตรการสำหรับผู้สูงอายุระยะยาว (พ.ศ.2535-2554) ได้สำเร็จ

2. ดำเนินการทางการเมืองคู่ขนานกันไปกับส่วนราชการและฝ่ายการเมือง เพื่อเรียกร้องนโยบายและเข้าไปมีบทบาทในการกำหนดนโยบายเช่น พระราชบัญญัติผู้สูงอายุแห่งชาติ พ.ศ. 2546

บทบาททางการเมืองของสมาคมสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทยฯ ในการผลักดันนโยบายผู้สูงอายุในช่วงต่างๆ ปรากฏในบทต่อๆ ไป สำหรับในบทที่ 7 จะได้กล่าวถึงการเกิดขึ้นของนโยบายและมาตรการสำหรับผู้สูงอายุระยะยาว กระบวนการกำหนดนโยบายและผลที่เกิดขึ้นจากการกำหนดนโยบาย



รูปที่ 6.2 เครือข่ายสมาคมสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทย ฯ

- ประธาน
- ศ. เทพ ไสยานนทร์ (พ.ศ.2532)
 - ศ. นพ.อุดม โปยะกฤษณะ (พ.ศ.2533-2534)
 - ศ. ประดิษฐ์ เขียวสกุล (พ.ศ.2535-2539)
 - นพ. กมล สินธวานนท์ (พ.ศ.2540-2541)
 - นพ. บรรลุ ศิริพานิช (พ.ศ.2542-ปัจจุบัน)
- แหล่งเงินทุน:
- กรมประชาสัมพันธ์ (พ.ศ.2534-ปัจจุบัน)
 - กระทรวงสาธารณสุข (พ.ศ.2535-ปัจจุบัน)
 - HelpAge (พ.ศ.2532-2533)
 - สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพแห่งชาติ (พ.ศ.2547)