



บทที่ 1

บทนำ

ดังเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปแล้วว่า ในประเทศที่มีการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยนั้น ประชาชนย่อมได้รับสิทธิและเสรีภาพในการดำเนินชีวิตและประกอบอาชีพอย่างอิสระ ซึ่งหมายความว่า ประชาชนแต่ละคนจะได้รับโอกาสเท่าเทียมกัน ในการที่จะพัฒนาตนเองโดยความสามารถส่วนตัว เพื่อให้ได้มาซึ่งความสำเร็จและความสุขในชีวิตตามแนวทางของแต่ละคนด้วยวิถีใดก็ได้ โดยเพียงแต่อย่าประพฤติดีกฎหมายอันเป็นที่ยอมรับว่าเป็นกติกาและหลักเกณฑ์ซึ่งมีอยู่เป็นลายลักษณ์อักษร และประกาศออกมาเป็นทางการ¹ ใจบังคับสมาชิกทุกคนในสังคม เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยแก่ส่วนรวม

อย่างไรก็ดี เนื่องจากในสภาพที่เป็นจริง ปรากฏว่าประชาชนในแต่ละสังคมนั้นมีสภาพหรือความสามารถตลอดจนฐานะไม่เท่ากันหรือไม่เหมือนกัน² บางคนหรือบางกลุ่มตกอยู่ในสภาพไร้ความสามารถ อันอาจจะเนื่องมาจากสาเหตุต่าง ๆ นานาประการ แต่อีกส่วนหนึ่งอาจมีความสามารถสูงส่ง ซึ่งแม้จะให้โอกาสเท่าเทียมกันเพียงใดก็ตาม ผลของการใช้ความสามารถของคนที่ 2 ประเภทนี้ ย่อมจะออกมาผิดแผกแตกต่างกันอย่างมาก เช่นผู้ที่มีความสามารถน้อยหรือไม่มีความสามารถก็จะมีสภาพชีวิตที่ยากจนข้นแค้น ส่วนผู้ที่มีความสามารถสูงก็ไปช่วยทรัพย์สินเงินทองและเครื่องบำรุงความสุขประเภทต่าง ๆ ซึ่งความแตกต่างเช่นนี้ ในปัจจุบันเป็นที่กล่าวถึงกันว่าเป็น "ช่องว่าง" ระหว่างประชาชนในระบอบประชาธิปไตย

จากสภาพความจริงดังกล่าวมานี้ จึงอาจพูดได้ว่าทุก ๆ สังคมซึ่งเป็นประชาธิปไตยจะต้องมีประชาชนอยู่ส่วนหนึ่งตกอยู่ในสภาพที่ไม่ได้รับความสำเร็จในการดำเนินชีวิตและประกอบอาชีพ บางส่วนจะตกอยู่ในสภาพทุกข์ยากเดือดร้อนและต้องการความช่วยเหลือเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งในขณะเดียวกันด้านการบริหารประเทศระบอบประชาธิปไตยก็ย่อมถือเป็นหน้าที่สำคัญในการดูแลให้ประชาชนทุกคนมีความผาสุก

¹ ประเสริฐ แยมกลิ่นฟูง, "การจัดระเบียบทางสังคม" (กรุงเทพมหานคร : แผนกวิชาสังคม คณะรัฐศาสตร์, ศึกษาระดับมหาวิทยาลัย, (ม.ป.ป.)), หน้า 16. (อัครสำเนาะ)
² กระทรวงมหาดไทย, กรมประชาสงเคราะห์, วัตถุประสงค์ นโยบายและขอบเขตงาน (นนทบุรี : โรงพิมพ์สถานสงเคราะห์หญิงปากเกร็ด, 2519), หน้า 6.

สมควร ก็จะเห็นได้ว่าในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พ.ศ.2511 หมวด 5 มาตรา 66 มีบทบัญญัติไว้ว่า "รัฐพึงส่งเสริมและสนับสนุนการสังคมสงเคราะห์เพื่อสวัสดิภาพและความผาสุกของประชาชน" และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พ.ศ.2517 หมวด 5 มาตรา 88 ก็ได้เพิ่มข้อความว่า "ของรัฐและเอกชน" เข้ามาโดยมีบัญญัติไว้ว่า "รัฐพึงส่งเสริมและสนับสนุนการสังคมสงเคราะห์ของรัฐและเอกชนเพื่อสวัสดิภาพและความผาสุกของประชาชน" และในการเข้ารับการบริหารประเทศของรัฐบาลเหตุดังกล่าวมาแล้ว ก็มักจะมีการแถลงนโยบายในทำนองสนับสนุนส่งเสริมงานด้านการสงเคราะห์หรือช่วยเหลือประชาชนที่ประสบความทุกข์ยากเดือดร้อนว่าเป็นเรื่องสำคัญ และในคำปฏิบัติกรตามนโยบายดังกล่าวมักก็จะเห็นได้ว่าโดยหน่วยงานของรัฐบาล เข้ารับผิดชอบงานด้านนี้โดยตรงมาแล้วเป็นเวลา 37 ปี หน่วยงานดังกล่าวก็คือ กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย ซึ่งได้รับการก่อตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาการ จัดวางระเบียบราชการสำนักงานและกรมในสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ.2483³ และได้ขยายงานเรื่อยมาเป็นลำดับจนกระทั่งเป็นหน่วยงานที่ใหญ่มากรวมหนึ่งในกระทรวงมหาดไทย

อย่างไรก็ดี เนื่องจากจำนวนประชาชนที่ตกทุกข์ได้ยากในประเทศที่มีพื้นที่กว้างขวางอย่างประเทศไทย ซึ่งมีพลเมืองถึง 43 ล้านคน หากจะปล่อยให้หน่วยงานของรัฐบาลดำเนินการช่วยเหลือหรือสงเคราะห์อยู่แต่ฝ่ายเดียวย่อมจะเป็นการยากที่จะให้ใคร่ได้อย่างทั่วถึงและจริงจังได้ เพราะประชาชนดังกล่าวยังมีอยู่เป็นจำนวนมากและกระจัดกระจายกันอยู่ในท้องที่ต่าง ๆ ทั่วราชอาณาจักร ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลและงบประมาณอันจำกัดที่ได้รับส่วนแบ่งให้ดำเนินงานแต่ละปีย่อมจะไม่เพียงพออย่างแน่นอน ประชาชนผู้มีใจเป็นกุศลอยากบำเพ็ญสาธารณประโยชน์ด้วยการช่วยเหลือสงเคราะห์เพื่อนร่วมสังคมโลกต้องรวมตัวกันเป็นมูลนิธิ สมาคม ชมรมหรือกลุ่มต่าง ๆ ได้เข้าร่วมดำเนินงานสงเคราะห์ประชาชนที่ตกทุกข์ได้ยากอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งเมื่อเข้าร่วมตัวอย่างกว้างขวางแล้วก็จะเพียงพอทรัพยากรมหาศาล ด้วยข้อคิดดังกล่าวแล้ว รัฐบาล จึงได้สนับสนุนส่งเสริมให้กิจการ เอกชนที่ปฏิบัติงานด้านสังคมสงเคราะห์ร่วมด้วยกัน

¹ บรรเจิด อินทุจันทร์ยง, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พระนคร: สำนักพิมพ์แพรวพินิจ, 2519), หน้า 365.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 431.

³ ปกรณ์ อังศ์สิงห์, หลักการและนโยบายการสังคมสงเคราะห์ (พระนคร: ศรีไทยการพิมพ์, 2511), หน้า 23.

ก่อตั้งองค์การกลางขึ้น เรียกว่า สภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย เมื่อ พ.ศ. 2503¹ เพื่อทำหน้าที่ เป็นหน่วยประสานงานส่งเสริมและสนับสนุนองค์การสมาชิกทุกวิถีทางให้ปฏิบัติงานสงเคราะห์ประชาชนได้ โดยจริงจัง และขยายขอบเขตออกไปให้กว้างขวางที่สุดเท่าที่จะทำได้ แม้มีปัญหาสำคัญต่อองค์การสมาชิก ของสภาสังคมสงเคราะห์ฯ และตัวสภาสังคมสงเคราะห์ฯ เองคงประสบอยู่ตลอดเวลา ก็คือ มีทุนไม่เพียงพอ ที่จะดำเนินงาน ซึ่งมีผลต่อให้บริการของสถานสงเคราะห์เอกชนนั้น ๆ ไม่อาจสนองตอบผู้เดือดร้อน และต้องการบริการได้ทั่วถึงและเต็มที่²

โดยปกติแล้วองค์การสังคมสงเคราะห์ของเอกชนส่วนใหญ่ที่ทางได้รับเงินมาดำเนินงานจากการ เสียสละหรือบริจาคของประชาชน จึงเป็นธรรมชาติอยู่เองที่องค์การเหล่านี้จะแสวงหาทุนมาดำเนินงาน ให้ได้มากที่สุด จึงได้แยกย้ายกันระดมขอรับบริจาคจากประชาชนด้วยวิธีต่าง ๆ และไม่จำกัดระยะเวลา ทำให้เกิดความสับสนวุ่นวายและความเบื่อบหมายในบรรดาประชาชนผู้บริจาค³ อันอาจเป็นสาเหตุให้ศรัทธา ของประชาชนในงานสังคมสงเคราะห์ลดถอยลงไปได้ และในการดำเนินงานเช่นนี้ของกิจการที่หาทุนเองก็ ต้องสิ้นเปลืองทั้งทุน เวลา และแรงงาน ตลอดจนสิ้นเสียปัญญาในการวางแผนดำเนินการหาทุนอย่างมากมาย ส่วนนักสังคมสงเคราะห์ขององค์การแทนที่จะได้ลงมือช่วยเหลือผู้ตกทุกข์ได้ยาก ก็จะต้องมาเห็นคั่นอยู่ กับการหาทุนอย่างมากมาย นอกจากเป็นการไขว่คว้าการมุนษยเหตุไม่ตรงกับคุณค่าของแต่ละคนแล้ว การ หาทุนแบบต่างคนต่างทำเช่นนี้ยังไม่โดยลุ่มลุกและคุมเหนียวอีกด้วย

สภาสังคมสงเคราะห์ฯ ได้ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าว จึงได้พยายามหาทางดำเนินการหาทุนแบบ ประหยัด เพราะนอกจากจะเป็นการช่วยการทำงานขององค์การ เอกชนแล้วยังเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระ ของรัฐบาลในเรื่องเงินอุดหนุนอีกด้วย จึงได้นำเอาวิธีการหาเงินแบบกองทุนสงเคราะห์ชุมชน (Community Chest) มาใช้ เป็นวิธีซึ่งประเทศที่มีความเจริญก้าวหน้าคานการสังคมสงเคราะห์ เช่น สหรัฐอเมริกา แคนาดา หรือแม้กระทั่งประเทศในเอเชีย เช่น ญี่ปุ่น ฮองกง ฟิลิปปินส์ ก็สามารถนำเอาวิธีการหาทุนแบบนี้ ไปใช้ได้อย่างได้ผล ดังนั้นสภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์ จึงได้พยายามชักชวน

¹ สุพิศรา สุภาพ, "บริการสวัสดิการสังคม" (กรุงเทพฯ:แพนทานนคร : แผนกวิชาสังคม กณะรัฐศาสตร์, วิทยาลัยเกษตรกรรมมหาวิทาลัย, ม.ป.ป.), หน้า 16. (อัครสำเนา)

² Street Elwood, A Handbook for Social Agency Administration (London: Harper & Brothers, 1948), p. 395.

³ Arthur E. Fink, Everette E. Wilson and Merrill B. Conover, The Field of Social Work (N.Y.: Holt, Rinehart and Winston, 1964) pp. 506 - 507.

องค์การสมาชิกให้ริเริ่มดำเนินงานหาทุนแบบนอกระบบ เป็นการหาทุนอย่างขนานใหญ่ครั้งเดียว เพื่อให้
 ได้เงินบริจาคเพียงพอกับความต้องการขององค์การสมาชิกที่จะนำเงินไปใช้ในกิจการหรือบริการด้าน
 สังคมสงเคราะห์ที่ใดที่หนึ่ง และนี่คือกองทุนสงเคราะห์ชุมชน (Community Chest) จึงเป็นองค์การ
 กลางของสถานสงเคราะห์เอกชนทำการหาทุนและรับบริจาค แล้วนำเอาเงินที่ได้มาจัดสรรให้เป็นทุน
 ดำเนินงานแก่องค์การสมาชิก

นับแต่ได้มีการสถาปนาจัดตั้งกองทุนสงเคราะห์ชุมชนเป็นต้นมา กองทุนสงเคราะห์ชุมชนได้
 แสดงผลงานด้านการเสริมสร้างกิจการสังคมสงเคราะห์ไว้มากมาย ภายใต้การดำเนินงานบริหารของคณะ
 กรรมการหลายชุด ซึ่งโดยหลักการแล้วจะเปลี่ยนแปลงไปตามวาระกำหนด กระนั้นก็ตามยังไม่มีผู้ใดศึกษา
 ติดตาม ทดสอบเรื่องราวของกองทุนสงเคราะห์ชุมชนอย่างจริงจัง เรื่องกองทุนสงเคราะห์ชุมชนเป็น
 โครงการใหม่ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของหลักวิชาการ จัดองค์การชุมชน (Community Organization) ยัง
 ไม่ค่อยมีใครรู้แนวทางการปฏิบัติตามหลักวิชานี้จะถูกมองหรือไม่เพียงใด นอกจากนั้นงานสังคมสงเคราะห์เอง
 ก็เป็นเรื่องค่อนข้างใหม่ในแง่การนำเอามาศึกษา ซึ่งยังไม่เป็นที่รับรู้และยอมรับกันโดยทั่วไปในสังคมไทย
 ฉะนั้นเมื่อแตกสาขาออกมาเป็นหลักวิชา Community Organization ก็ยังไม่ค่อยมีการปฏิบัติกันเท่าไร
 จึงน่าสนใจที่จะนำมาศึกษาเพื่อประโยชน์ทั้งทางวิชาการและด้านการปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์

การได้จัดตั้งกองทุนสงเคราะห์ชุมชนขึ้นมาในสังคมไทย เท่ากับเป็นเครื่องแสดงว่าผู้ที่เกี่ยวข้อง
 ในเรื่องนี้มีความปรารถนาแรงกล้าที่จะสร้างรากฐานงานสังคมสงเคราะห์ให้เด่นชัดขึ้นในสังคม เป็น
 ลักษณะของความก้าวหน้าที่อีกขั้นหนึ่งในงานสังคมสงเคราะห์ และเมื่อได้จัดตั้งขึ้นมาแล้ว เราควรจะใ
 ้ให้ความสนใจ ปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพเหมือนที่ประเทศเพื่อนบ้านได้แก่อังกฤษ กำลังดำเนินอยู่ ทั้ง ๒
 ระยะการก่อตั้งกองทุนใดก็เกี่ยวกับเรา คิดว่าหากเราจะทำกันอย่างจริงจังและหวังประโยชน์ส่วนรวม
 แล้ว ความสำเร็จที่หวังไว้ย่อมจะอยู่ไม่ไกลเกินกว่าจะไปถึง

การเขียนวิทยานิพนธ์เรื่องนี้จึงได้อาศัยเอาความรู้หรือการดำเนินงานแนวใหม่ เป็นจุดหลัก
 ในการศึกษาและค้นคว้าหาข้อเท็จจริงต่าง ๆ มาประมวลและวิเคราะห์ เพื่อเสนอความรู้และข้อคิดเห็นที่
 เกี่ยวข้อง โดยหวังว่าจะเกิดความสะดวกในการพิจารณาของผู้อ่านที่เกี่ยวข้องในการที่จะแก้ไขอุปสรรคข้อขัดข้อง
 ต่าง ๆ ตลอดจนเพื่อวางนโยบายในอนาคตอีกด้วย

วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อให้ทราบรายละเอียดความเป็นมาและแนวทางการดำเนินงานของกองทุนในประเทศไทย
2. เพื่อให้ทราบถึงผลงานหรือความสำเร็จที่กองทุนนี้ได้ทำให้เกิดขึ้นแก่วงการ สังคมสงเคราะห์ โดยผ่านทางองค์การสมาชิก
3. เพื่อศึกษาว่าองค์การสมาชิก พอใจในการดำเนินงานด้านจัดแบ่งเงินทุนหรือไม่ และ ส่วนแบ่งจากเงินทุนของกองทุนฯ ช่วยในการปฏิบัติงานขององค์การฯ ดีขึ้นกว่าเดิมหรือไม่เพียงไร
4. เพื่อให้ทราบว่า การดำเนินงานของกองทุนนี้ ถูกต้องตามหลักวิชา Community Organization หรือไม่อย่างไร ถ้าถูกต้องตามหลักวิชาจริงแล้ว ได้รับความสำเร็จเช่นเดียวกับในบางประเทศหรือไม่เพียงไร ถ้าไม่ได้รับความสำเร็จ มีสาเหตุหรืออุปสรรคอะไร
5. เพื่อให้ทราบว่า ในการ ก่อตั้ง และการดำเนินงานของกองทุนฯ ของ ประสมอุปสรรคและปัญหา อะไร
6. เพื่อคาดคะเนแนวโน้มในอนาคตของกองทุนในประเทศไทยว่าจะประสมกับความล้มเหลว หรือเจริญก้าวหน้าต่อไป

ขอบเขตของการศึกษา

ขอบเขตของการศึกษาในวิทยานิพนธ์เล่มนี้ จะทำการศึกษาดังกองทุนสงเคราะห์หม่อมชนใน ประเทศไทย ซึ่งมีการจัดตั้งอยู่ 2 แห่ง คือ ที่นครหลวงกรุงเทพธนบุรี และที่จังหวัดเชียงใหม่ อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานของกองทุนที่จังหวัดเชียงใหม่ ได้ดำเนินงานเป็นอิสระแยกจากกองทุนที่กรุงเทพฯ

กองทุนฯ แห่งนครหลวงกรุงเทพธนบุรี มีองค์การสมาชิกทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค 191 องค์การ ซึ่งผู้ศึกษาจะถือเอาองค์การสมาชิกเหล่านั้นทั้งหมดเป็นกลุ่มประชากรในการศึกษา โดยจะไม่ทำการสุ่มตัวอย่าง การที่เลือกประชากรมาทั้งหมดเป็นหน่วยในการวิเคราะห์ เพราะว่า องค์การเหล่านั้น เป็นผู้รับบริการจากกองทุนฯ โดยตรง ดังนั้นจึงเป็นผู้จะให้ข้อคิดเห็นและข้อเท็จจริงต่าง ๆ ได้ใกล้เคียงกับความจริงมากที่สุด ซึ่งจะทำให้ได้ข้อมูลที่มีความถูกต้อง (Validity) และความน่าเชื่อถือ (Reliability) มากที่สุด

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. บทบาทที่กองทุนดำเนินการอยู่จะปรากฏและเป็นที่เข้าใจแก่สังคมมากขึ้น หากเป็นผลก็อาจทำให้มีการบริจาคเพื่องานสังคมสงเคราะห์มากกว่านี้ เพื่อนำไปใช้ประโยชน์แก่มิใช่เฉพาะความทุกข์ยากเดือดร้อนของประชาชนโลกกว้างขวางยิ่งขึ้น
2. จะทำให้มีการวิเคราะห์ถึงปัญหาและอุปสรรคบางประการ เพื่อร่วมกันหาทางแก้ไขให้ดีขึ้น ในระดับที่จะทำให้งานมีประสิทธิภาพ
3. อาจจะเป็นแนวทางให้ขยายการก่อตั้งกองทุนออกไปดำเนินการในต่างจังหวัดทั่วประเทศ แบบในสหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น
4. จะเป็นการพิสูจน์หลักการ Community Organization ซึ่งได้มาจาก School of Social Work ในประเทศตะวันตก ว่านำมาปรับใช้ในประเทศไทยให้ผลดีเพียงใด ซึ่งจะเป็นแนวทางสำหรับนักศึกษาทางบ้านสังคมสงเคราะห์ ศึกษาศาสตร์ และคนทั่วไป
5. เพื่อเป็นการศึกษากันว่าประกอบเพื่อรับปริญญาโทสาขาสังคมสงเคราะห์

การค้นคว้าและการวิจัย

วิทยานิพนธ์เล่มนี้ได้ทำการศึกษาเป็น 4 ลักษณะคือ

1. การค้นคว้าจากห้องสมุด (Library Research) เนื่องจากวิทยานิพนธ์เล่มนี้ประกอบด้วยความรู้ทางทฤษฎี เกี่ยวกับกองทุนสงเคราะห์ชุมชน ฉะนั้นจึงต้องอาศัยการศึกษาค้นคว้าจากตำราในห้องสมุดได้แก่ ห้องสมุดสภาสังคมสงเคราะห์ฯ, ห้องสมุดกรมประชาสงเคราะห์, ห้องสมุดคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ห้องสมุดคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ห้องสมุดสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ และศูนย์เอกสารแห่งประเทศไทย

2. การค้นคว้าจากเอกสาร (Documentary Research) เพื่อศึกษาเกี่ยวกับการก่อตั้งและการดำเนินงานของกองทุนในประเทศไทย เอกสารดังกล่าวได้แก่

2.1 เอกสารประเภทรายงาน คือ รายงานประจำปี รายงานการประชุม รายงานผลการดำเนินงานตามโครงการต่าง ๆ

2.2 เอกสารราชการ คือ หนังสือบันทึกเรื่องราว การโต้ตอบ การปฏิบัติระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2.3 พระราชบัญญัติ, ระเบียบ, ขอบบังคับ, คำสั่งต่าง ๆ เกี่ยวกับเรื่องนี้

2.4 สิ่งพิมพ์ต่าง ๆ ที่แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้

3. การขอสัมภาษณ์ (Interview) บุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ ซึ่งเคยอยู่หรือกำลังอยู่ในตำแหน่งสำคัญ เช่น ประธาน, เลขานุการ เป็นต้น ใช้การสัมภาษณ์แบบ Schedule

4. การวิจัยสนาม (Field Research) โดยส่ง Questionnaire ไปยังองค์การสมาชิกของกองทุนฯ ซึ่งมีอยู่ 197 องค์การ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เพื่อได้ศึกษาถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินงาน โดยกำหนดแนวคำถามไว้ในแบบสอบถามทั้งหมด 47 ข้อ และทำการส่งแบบสอบถามเหล่านี้ไปทางไปรษณีย์

หลังจากที่ได้คำตอบจากการส่ง Questionnaire และสัมภาษณ์แล้วรวบรวมคำตอบจากองค์การและบุคคลเหล่านี้มาวิเคราะห์ประกอบกับความเห็นของยูนิเซสอภิชยานิกพนธ์เพื่อสรุปหาข้อเสนอแนะและหาขอยุติต่อไป