

บทที่ 3

องค์การสังคมสงเคราะห์

(Social welfare Agencies)

การดำเนินงานช่วยเหลือผู้ที่ทุกข์ยาก แต่เดิมนั้นเริ่มมาจากเอกชนก่อนแล้วรัฐบาลจึงได้เข้ามาจัดดำเนินการในภายหลัง แต่จากสภาพและปริมาณความต้องการด้านสวัสดิการของประชาชนจะปล่อยให้หน่วยงานของรัฐบาลดำเนินการช่วยเหลือเพียงฝ่ายเดียวย่อมจะเป็นการยากที่จะให้ได้ผลทั่วถึง เพราะประชาชนกึ่งกล่าวมีมากและกระจัดกระจายในที่ต่างๆ ฉะนั้นจึงเป็นโอกาสให้กลุ่มบุคคลอาสาสมัครที่มีใจเป็นกุศล อยากบำเพ็ญสาธารณประโยชน์ด้วยการช่วยเหลือเพื่อนมนุษย์ จึงได้ก่อตั้งเป็นสมาคม มูลนิธิ ชมรม และกลุ่มต่างๆ ให้บริการอีกส่วนหนึ่ง

ความหมายขององค์การสังคมสงเคราะห์

องค์การสังคมสงเคราะห์ หรือสถานสงเคราะห์ หมายถึงหน่วยงานที่ดำเนินการให้บริการหรือคำแนะนำในด้านสวัสดิการเพื่อแก้ไขและป้องกันปัญหาความเดือดร้อนต่างๆ ของบุคคล, กลุ่ม, ชุมชน อาจจะถูกตั้งในรูปหน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยงานของเอกชน หรืออาสาสมัคร เช่น สมาคม มูลนิธิ ชมรม คุนย์บริการ เป็นต้น ซึ่งมีทั้งให้บริการทางด้านสวัสดิการเป็นหลักโดยตรง เช่น กรมประชาสงเคราะห์ หรืออาจจะให้บริการทางสวัสดิการเป็นงานรอง เช่น ในโรงพยาบาล เป็นต้น

ประเภทขององค์การสังคมสงเคราะห์

1. เป็นองค์การหรือหน่วยงานที่ดำเนินงานโดยรัฐบาล (Governmental Social Agencies หรือ Public Social Agencoc) เช่น กรมประชาสงเคราะห์ กรมราชทัณฑ์ เป็นต้น
2. เป็นองค์การหรือหน่วยงานที่ดำเนินงานโดยเอกชนหรืออาสาสมัคร (Private Social Agency หรือ Voluntary Social Agencies) เช่น สภาสังคมสงเคราะห์กองทุนสงเคราะห์ชุมชน เป็นต้น

องค์การที่ดำเนินงานโดยรัฐบาล

การจัดองค์การสังคมสงเคราะห์ที่ดำเนินการโดยรัฐบาลนั้น จะแตกต่างกันไปอาจเป็นหน่วยงานเล็กหรือใหญ่ คือ บางประเทศอาจจัดเป็นหน่วยงานในระบับกระทรวงโดยตรง บางประเทศอาจรวมงานสวัสดิการเข้าไว้กับหน่วยงานอื่นแล้วอยู่ในระบับกระทรวง บางประเทศจัดเป็นงานส่วนหนึ่งของกระทรวง เป็นต้นดังจะเห็นจากตัวอย่างต่อไปนี้

ประเทศที่จัดในรูปกระทรวงที่เรียกว่า Ministry for Social Welfare มีอาร์เจนตินา ออสเตรเลีย ออสเตรีย รัสเซีย กรีซ อิสราเอล ฟิลิปปินส์ เวียดนาม พม่า อิหร่าน เป็นต้น

ประเทศที่จัดในรูปกระทรวงที่เรียกว่า Ministry for Social Affairs คือ ประเทศแถบสแกนดิเนเวีย (ได้แก่ เดนมาร์ก นอร์เวย์ สวีเดน ฟินแลนด์) ฝรั่งเศส อินโดนีเซีย เป็นต้น

บางประเทศจะรวมงานทางสวัสดิการสังคมเข้าไว้กับกระทรวงแรงงานเรียก Ministry of Labor and Social Welfare ได้แก่ บราซิล ชิลี อียิปต์ เป็นต้น

บางประเทศรวมงานสวัสดิการสังคมเข้ากับกระทรวงสาธารณสุข เรียก Ministry of Health and Social Welfare ได้แก่ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ เม็กซิโก โปแลนด์ โปรตุเกส เติร์กเมนิสถาน เป็นต้น

ประเทศที่จัดงานสวัสดิการเป็นงานส่วนย่อยของกระทรวง ได้แก่ ประเทศไทย มีกรมประชาสงเคราะห์ขึ้นกับกระทรวงมหาดไทย ประเทศกานา เองงานสวัสดิการสังคมไปรวมกับงานพัฒนาชุมชน เรียกว่า Department of Social Welfare and Community Development

สำหรับสหรัฐอเมริกาจัดงานสวัสดิการสังคมรวมกับงานสาธารณสุข และการศึกษาจัดตั้งเป็นกระทรวง คือ Department of Health, Education and Welfare (HEW) สำหรับคำว่า Department ในสหรัฐหมายถึงกระทรวง

งานสวัสดิการสังคมของสหรัฐ ฯ มีขอบเขตการดำเนินงานกว้างขวาง เพราะเขาถือว่างานทางการศึกษา สาธารณสุข และสวัสดิการสังคม เกี่ยวข้องกับสวัสดิภาพของประชาชน ฉะนั้นเขาจึงจัดงานทางสวัสดิการสังคมเป็นส่วนตัด โดยมีหน่วยงานรับผิดชอบดังนี้

1. Office of Education ให้การช่วยเหลือเด็กและเยาวชนจัดตั้งโรงเรียนในท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนมีการศึกษาอย่างทั่วถึง เพราะการศึกษาเป็นปัจจัยสำคัญอันหนึ่ง และยังพยายามช่วยเด็กยากจนไร้ที่พึ่งให้ได้รับการศึกษา

2. **Public Health Service** ให้การช่วยเหลือส่งเสริมสุขภาพอนามัยของประชาชนให้มีสุขภาพดี จัดตั้งคลินิกของรัฐบาลทั้งทางทันตกรรมและสุขภาพจิต จัดตั้งหน่วยสาธารณสุข ศูนย์บริการให้กระจายไปตามท้องถิ่นให้มาก นอกจากนี้ยังควบคุมอาหาร ยา ให้มีการผลิตอาหารและยาอยู่ในระดับมาตรฐาน เพราะยาบางอย่างหมดอายุแล้วอาจเป็นอันตรายแก่ร่างกาย

งานอีกด้านหนึ่งของบริการอันนี้ คือ การควบคุมสิ่งเป็นพิษ (Pollution Control) ควบคุมสิ่งที่จะเป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน เช่น กว๊านจากโรงงานอุตสาหกรรม น้ำเสียจากโรงงาน

3. **Social and Rehabilitation Service** หน่วยงานนี้ให้บริการทางสังคมและการฟื้นฟู ได้แก่ การช่วยเหลือคนชราที่ยากจน ช่วยเหลือคนตาบอด คนพิการ โดยพยายามฟื้นฟูฝึกอาชีพ เพื่อให้คนพวกนี้มียางานทำเป็นหลักฐาน

4. **Social Security Administration** มีหน้าที่ในการดำเนินงานด้านความมั่นคงทางสังคม โดยจัดการประกันสังคม ได้แก่ ประกันการเจ็บป่วย ประกันการไร้งาน ประกันชราภาพ เป็นต้น

นอกจากนี้ยังมีกระทรวงอื่น ๆ ซึ่งมีงานที่เกี่ยวข้องกับการช่วยเหลือประชาชน เช่น กระทรวงเกษตรให้การช่วยเหลือประชาชนยากจนที่อยู่ในชนบท โดยจะให้เงินช่วยชานาที่จะปลูกบ้าน ให้บริการด้านเกษตรศาสตร์

กระทรวงพาณิชย์ ให้การสงเคราะห์ช่วยเหลือโดยมุ่งถึงบุคคลที่ไม่มียางานทำในท้องถิ่นที่เกิดการว่างงานเรื้อรัง (Chronic Unemployment Area) ให้การช่วยเหลือในรูปการกู้ยืมเงิน แต่มุ่งไปในด้านอุตสาหกรรมมากกว่า

กระทรวงแรงงาน (Department of Labor) ปรับปรุงสวัสดิภาพกรรมกรและลูกจ้าง และช่วยเหลือคนว่างงานทั่ว ๆ ไป

กระทรวงมหาดไทย เน้นให้การช่วยเหลือแก่ชนกลุ่มน้อยในสหรัฐ ฯ ที่ให้การช่วยเหลือเป็นพิเศษ คือ พวกอินเดียนแดง มีการสงวนที่ไว้ให้เฉพาะ

กระทรวงยุติธรรม ให้การช่วยเหลือฟื้นฟูพวกนักโทษโดยการจัดการฝึกอาชีพ จัดสถานที่แรกรับสำหรับเด็กและเยาวชนทำฝึกกฎหมาย และอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล

กระทรวงกลาโหม มีโครงการเกี่ยวกับการสงเคราะห์เช่นกัน แต่ส่วนใหญ่เกี่ยวกับพวกทหารบาดเจ็บและทหารผ่านศึก

กระทรวงการเคหะและพัฒนาชนบท (Department of Housing and Urban Development) ทำงานด้านอาคารสงเคราะห์และปรับปรุงตัวเมือง ปรับปรุงพื้นที่ทางชนบทให้เป็นแบบเมือง พยายามกำจัดแหล่งสลัมต่าง ๆ โดยเฉพาะแหล่งสลัมต่าง ๆ ที่เกิดจากนิกร และพยายามปรับปรุงพื้นที่ชนบทให้เป็นเมืองสมบูรณ์

กระทรวงต่างประเทศ นอกจากจะทำหน้าที่เกี่ยวกับต่างประเทศ ยังมีส่วนร่วมในการช่วยเหลือการประชุมทางก้านสวัสดิการระหว่างชาติ โดยเฉพาะการประชุมทางก้านสวัสดิการเกี่ยวกับเด็กและการสาธารณสุข ทักท้อให้การช่วยเหลือทางก้านสวัสดิการของ เช่น ส่งข้าวไปให้ประเทศผู้ประสบภัยธรรมชาติ

โดยปกติแล้วองค์การที่ดำเนินงานโดยรัฐบาลจะรับผิดชอบในการจัดสรรปัจจัยขั้นมูลฐาน (Basic Human Needs) หรือรับผิดชอบในโครงการใหญ่ ๆ ซึ่งประชาชนจำเป็นจะต้องได้รับการช่วยเหลือ เหตุผลที่รัฐควรเข้าดำเนินการในค่านนี้ก็เพราะ สิ่งเหล่านี้เป็นหน้าที่โดยตรงของรัฐบาล และต้องอาศัยเงินและเจ้าหน้าที่เป็นจำนวนมาก ซึ่งเป็นการยากที่องค์การเอกชนหรือบุคคลใดจะดำเนินการเองได้โดยเต็มที่ ยกเว้นงานสงเคราะห์บางประเภท นอกจากนั้นงานค่านนี้ยังมีขอบเขตกว้างขวาง เพราะต้องเกี่ยวข้องกับประชาชนส่วนใหญ่ และในบางครั้งต้องอาศัยตัวบทกฎหมายด้วย (พรณี ประจบเหมาะ, 2523, หน้า 48)

สำหรับประเทศไทย หน่วยงานของรัฐบาลที่รับผิดชอบในค่านการสงเคราะห์ช่วยเหลือจัดสวัสดิการให้แก่ประชาชนโดยตรง คือ กรมประชาสงเคราะห์ซึ่งมีขอบเขตและวิธีการในการปฏิบัติงานโดยสังเขปดังจะกล่าวต่อไปนี้

กรมประชาสงเคราะห์

กรมประชาสงเคราะห์จัดตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2483 ปัจจุบันอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย รัฐบาลมีจุดมุ่งหมายที่จะให้กรมประชาสงเคราะห์เป็นหน่วยงานหลักในการบริหารงานสวัสดิการสังคม เพื่อให้ประชาชนมีการกินที่อยู่ดี

วัตถุประสงค์

1. เพื่อให้การสังคมสงเคราะห์แก่ประชาชนที่เดือดร้อน ช่วยตนเองไม่ได้ทุกประเภท ในราชอาณาจักรและคนไทยนอกราชอาณาจักร
2. เพื่อต้องการมิให้ประชาชนต้องกลายสภาพเป็นผู้เดือดร้อนช่วยตนเองไม่ได้
3. เพื่อดำเนินการให้เกิดความมั่นคงทางครอบครัวและสังคม

4. เพื่อช่วยเหลือผู้มีปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมให้มีโอกาสปรับสภาพหรือพัฒนาตนเองให้อยู่ดีมีสุข

5. เพื่อควบคุมอุทกชน และส่งเสริมองค์การสังคมสงเคราะห์ที่เอกชนตลอดจนเร่งรื้อให้ประชาชนได้สงเคราะห์ซึ่งกันและกันเต็มความสามารถ

6. เพื่อศึกษา วิจัย และเผยแพร่เกี่ยวกับสภาพและปัญหาสังคม

ผู้ที่ได้รับการสงเคราะห์ช่วยเหลือ

ประชาชนที่อยู่ในขอบข่ายที่จะได้รับการช่วยเหลือ จากกรมประชาสงเคราะห์ก็ได้แก่ บุคคลที่เป็นผู้ทุกข์ยากเดือดร้อน หรือพวก Needy Persons ประเภทต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้ว โดยไม่จำกัดเพศ, วัย, เชื้อชาติ, ศาสนายกเว้นบางกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้ถึงคุณสมบัติของผู้รับความช่วยเหลือ การช่วยเหลือมีทั้งในด้านการให้เงิน สิ่งของอุปโภค บริโภค บริการให้คำแนะนำ ปรึกษาปัญหาเป็นรายบุคคล หรือเป็นกลุ่ม

บริการสังคมในปัจจุบันนี้ประกอบด้วยบริการสงเคราะห์เด็ก การสงเคราะห์ครอบครัว การสงเคราะห์คนชรา และคนพิการ การอาคารสงเคราะห์ การจัดนิคมสร้างตนเอง การส่งเสริมการพักผ่อนหย่อนใจของประชาชน การสงเคราะห์ผู้ประสพภัยธรรมชาติ การแรงงานและการสงเคราะห์อื่น ๆ อีกบางประการ

การดำเนินงานในหน้าที่ของกรมประชาสงเคราะห์ในอดีตอาจสรุปได้ ดังนี้ (ปกรณ อังศุสิงห์, 2511 หน้า 20-23)

1. การสงเคราะห์เด็ก (Child Welfare Service)

ให้การสงเคราะห์แก่เด็กที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ เช่น เด็กกำพร้า อนาคตา หรือถูกทอดทิ้ง เป็นต้น โดยให้บริการแก่เด็กตั้งแต่อายุแรกเกิดจนถึงอายุ 17 ปีบริบูรณ์ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้เด็กดังกล่าวได้รับความคุ้มครอง และอุปการะเลี้ยงดูตลอดจนให้การศึกษาอบรมตามสมควรแก่วัย เพื่อเด็กเหล่านั้นจะได้เติบโตเป็นพลเมืองดีของชาติสืบไปในอนาคต การให้บริการสงเคราะห์เด็กเหล่านี้ก็ได้พิจารณาช่วยเหลือตามความเหมาะสมแก่กรณีเป็นราย ๆ ไปดังนี้

1.1 การสงเคราะห์เด็กในครอบครัว (Assistance to Needy Children in the Family) ได้แก่การพิจารณาให้การสงเคราะห์ครอบครัวที่มีเด็กประสบความเดือดร้อนต่าง ๆ เช่น ช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดูและการศึกษาของเด็ก เป็นต้น

1.2 การฝากเลี้ยงคูเด็กตามบ้าน (Foster Home Care) ได้แก่ การสงเคราะห์ เด็กกำพร้าอนาถา ถูกทอดทิ้ง โดยการนำไปฝากเลี้ยงไว้ตามบ้านที่ยินดีรับอุปการะเด็ก แล้วกรม- ประชาสงเคราะห์พิจารณาจ่ายเงินค่าเลี้ยงดูให้เป็นรายเดือน และให้นักสังคมสงเคราะห์คอยติดตาม เยี่ยมเยียน ทั้งนี้เพื่อให้เด็กเหล่านั้นได้มีชีวิตอยู่กับครอบครัวอย่างมากที่สุด

1.3 การมอบเด็กให้เป็นบุตรบุญธรรม (Adoption Service) ได้แก่ การสงเคราะห์ เด็กกำพร้าอนาถาและเด็กที่ถูกทอดทิ้ง โดยพิจารณามอบให้แก่ผู้ที่ต้องการขอรับไปเป็นบุตรบุญ- ธรรมของตน ทั้งนี้โดยพิจารณาความสุขของเด็กเป็นสำคัญ กับพิจารณาถึงความเหมาะสมการ ทดลองเลี้ยงดูและการเอาใจใส่ปฏิบัติแก่เด็กก่อนการมอบให้เป็นบุตรบุญธรรม

1.4 การรับเลี้ยงเด็กไว้ในสถานสงเคราะห์ (Institutional Care) สำหรับเด็ก- กำพร้า อนาถา ถูกทอดทิ้ง เด็กเกรเรวร้อน เด็กที่มีปัญหาทางความประพฤติ เด็กที่บิดามารดา ไม่สามารถให้การเลี้ยงดูได้เป็นการชั่วคราว ตลอดจนเด็กที่เป็นยูวอาชญากรกระทำผิดกฎหมาย เป็นภัยต่อสังคม ก็พิจารณาส่งเข้าอยู่ในสถานสงเคราะห์เด็กและเยาวชนตามความเหมาะสมแก่ สภาพเพศและวัย

1.5 การส่งเสริมและคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก (Child Welfare Promotion and Protection) ได้แก่ การออกสำรวจเด็กเรวร้อน ประพฤติตนเสียหายไม่สมควรแก่วัยผิดวัฒนธรรม โดยร่วมกับเจ้าหน้าที่ตำรวจท้องที่แล้วรับตัวไปอุปการะในสถานสงเคราะห์เด็ก และติดต่อแนะนำ ครอบครัวและผู้ปกครองของเด็กให้รับตัวไปว่ากล่าวตักเตือน ตลอดจนให้ความพิจารณาให้ความ เหมาะสมเป็นราย ๆ ไป

2. การสงเคราะห์ครอบครัว (Family Assistance)

ให้ความช่วยเหลือ แบ่งเบาภาระ หรือแก้ปัญหา ความทุกข์ยาก ครอบครัว ที่เดือดร้อน ไม่ สามารถช่วยตนเองได้ทั้งนี้มีหลักสำคัญในการช่วยเหลือ 2 ประการ คือ

1. ให้การสงเคราะห์ทางการเงินและช่วยทางเศรษฐกิจของครอบครัว เพื่อนำดับปัญหา ความเดือดร้อนเฉพาะหน้า เช่น ใหยืมเงินไปลงทุนค้าขาย มีรายได้เลี้ยงครอบครัว เป็นต้น

2. ให้คำแนะนำปรึกษาให้รู้แนวทางที่จะแก้ไขปัญหาค่าง ๆ ของครอบครัว ให้ทราบ ถึงแหล่งบริการสังคมต่าง ๆ ที่มีอยู่ ช่วยเหลือติดต่อกับองค์การสังคมสงเคราะห์ที่เกี่ยวข้อง เพื่อ ช่วยแก้ปัญหาที่เดือดร้อน เช่น การฝากเข้ารับการรักษาพยาบาลในโรงพยาบาลหรือฝากเข้าอยู่ใน สถานสงเคราะห์หรือช่วยฝากบุตรเข้าเรียนให้ เป็นต้น

3. การสงเคราะห์อาชีพ (Occupation Assistance)

บริการก้ำนนี้มุ่งส่งเสริมอาชีพให้ประชาชนมีงานทำ โดยสงวนอาชีพบางอย่างไว้สำหรับคนไทย ห้ามไม่ให้คนต่างชาติทำ ให้กู้ยืมเงินไปเป็นทุนประกอบอาชีพโดยไม่ต้องเสียดอกเบี้ย และจัดสรรที่ดินให้ประกอบอาชีพตามแบบอย่างนิคมสร้างตนเอง

4. การสงเคราะห์ที่อยู่อาศัย (Housing Assistance)

กรมประชาสงเคราะห์ได้เริ่มดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดสร้างที่อยู่ให้ประชาชนที่เดือดร้อนได้อาศัยมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2492 (แต่ในปัจจุบันแยกการดำเนินงานไปอยู่กับการเคหะแห่งชาติ) ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยประชาชนที่เดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยให้มีที่อยู่อาศัยตามควรแก่อัตภาพ และถูกสุขลักษณะอนามัย โดยแบ่งการสงเคราะห์ออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. การสร้างอาคารสงเคราะห์ให้เช่าสำหรับผู้มีรายได้น้อย
 2. สร้างอาคารสงเคราะห์ให้เช่าซื้อพร้อมที่ดิน สำหรับผู้มีรายได้น้อยและปานกลาง
- ### 5. การสงเคราะห์ผู้ประสบภัย (Disaster Relief)

กรมประชาสงเคราะห์ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประสบสาธารณภัยและภัยธรรมชาติ อันได้แก่อัคคีภัย อุทกภัย วาตภัย และการขาดแคลนข้าวบริโภค การขาดแคลนน้ำบริโภค เป็นสำคัญ โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะบรรเทาความเดือดร้อนในเหตุการณ์เฉพาะหน้า ให้ผ่อนคลายลงตามสมควร ในระหว่างผู้ประสบภัยเหล่านั้นยังไม่สามารถช่วยตัวเองได้ เพื่อให้สามารถประกอบอาชีพช่วยตัวเอง และกลับคืนสู่สภาพปกติได้รวดเร็วขึ้น แต่ทั้งนี้มิใช่เป็นการชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ประสบภัยนั้นแต่อย่างใด

6. การสงเคราะห์คนพิการทุพพลภาพและคนชรา (Welfare Program for the Disabled and the Aged)

กรมประชาสงเคราะห์ได้ดำเนินการให้ความช่วยเหลือในรูปสถานสงเคราะห์ เพื่อให้การอุปการะเลี้ยงดูคนพิการทุพพลภาพที่ไม่สามารถช่วยตนเองได้ และขาดผู้อุปการะเลี้ยงดู และคนชราที่ไร้ญาติขาดที่พึ่งหรือไม่สามารถอยู่กับครอบครัวได้

7. การสงเคราะห์อื่น ๆ (Other Related Services) ได้แก่

7.1 การสงเคราะห์คนไร้ที่พึ่งบางจำพวก (Service to the Destitutes) ให้บริการคนไร้ที่พึ่งและคนขอทาน เพื่อฝึกอบรมให้มีอาชีพตนเองได้และกลับประพฤติตนเป็นพลเมืองดีต่อไป

7.2 การสงเคราะห์หญิงไร้อาชีพ (Service to the Socially Handicapped Women or Prostitutes) ได้แก่การสงเคราะห์หญิงไร้อาชีพและเป็นโสเภณี ตามพระราชบัญญัติปราบปรามค้าประเวณี พ.ศ. 2503 เพื่อให้หญิงเหล่านั้นกลับใจกลับตัวประกอบอาชีพอื่นที่เหมาะสม การสงเคราะห์ได้ดำเนินในรูปจัดตั้งสถานสงเคราะห์เลี้ยงดูซึ่งนอกจากจะให้ความอุปการะดูแลแล้วยังให้บริการในด้านการตรวจบำบัดรักษาโรค ให้การศึกษาและให้การฝึกวิชาชีพต่าง ๆ ด้วย

7.3 การจัดทัศน اجرสำหรับประชาชน (Tourist Arrangement for the Public) เพื่อประโยชน์ในด้านการศึกษาและการใช้เวลาว่างของประชาชนให้เป็นประโยชน์ เป็นการพักผ่อนหย่อนใจและให้ศึกษาหาความรู้ในสถานที่ต่าง ๆ ไปพร้อมกัน

7.4 จัดที่พักสำหรับผู้เดินทางจากต่างจังหวัดซึ่งมีรายได้น้อย (Low Cost Hostel)

เป็นบริการสำหรับผู้มีรายได้น้อยไม่สามารถพักโรงแรมโรงแรมได้ให้พักแรมในพระนครตามฐานะ เช่น มีอาคารที่พัก วม ส้วม ไฟพร้อม

7.5 งานบ้านพักเยาวชน (Youth Hostel)

เป็นบ้านพักที่จัดขึ้นโดยจัดที่พักนอนและเครื่องนอนในราคาถูก เพื่อเป็นที่รับรองและอำนวยความสะดวกแก่คณะเยาวชนต่างจังหวัด ซึ่งเดินทางเพื่อทัศนศึกษาหรือกิจกรรมอย่างหนึ่งอย่างใดเป็นการชั่วคราวในเขตจังหวัดพระนคร ธนบุรี หรือจังหวัดใกล้เคียง

7.6 งานสโมสรเยาวชน (Youth Club)

จัดสถานที่ให้เด็กเพื่อใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์โดยมีผู้คอยแนะนำและจัดกิจกรรมต่าง ๆ ให้ เพื่อป้องกันไม่ให้เยาวชนใช้เวลาว่างไปในทางเสียหาย หรือเล่นกันอย่างไม่มีระเบียบ กับเพื่อส่งเสริมศีลธรรม วัฒนธรรม ของเยาวชนด้วย

7.7 งานศูนย์ชุมชน (Community Center)

งานนี้มีวัตถุประสงค์ให้เป็นแหล่งกลาง สำหรับการร่วมมือประสานงานระหว่างทางราชการและองค์การสังคมสงเคราะห์เอกชนต่าง ๆ กับประชาชนในชุมชนในอันที่จะพัฒนาความเป็นอยู่ทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมและวัฒนธรรมของประชาชนในชุมชนต่าง ๆ ให้เจริญก้าวหน้า มีการอยู่ดีกินดี มีความสามัคคีและผาสุกทั่วกัน

ศูนย์ชุมชนเป็นที่สำหรับพบปะสังสรรค์และประกอบกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกันของประชาชน ส่งเสริมให้ประชาชนร่วมมือร่วมใจช่วยกันพัฒนาการท้องถิ่นและรักษาวัฒนธรรมประเพณีอันดีงาม นอกจากนี้ยังได้จัดบริการฝึกสอนอาชีพ นาฏศิลป์ การฝีมือ การประกอบอาหาร บริการส่งเสริมสุขภาพอนามัย บริการส่งเสริมความรู้และสันทนาการ ตลอดจนบริการสังคมสงเคราะห์ต่าง ๆ

7.8 การควบคุมหอพักเอกชน (Private Dormitory Control)

ดำเนินงานควบคุมหอพักตามพระราชบัญญัติหอพัก พ.ม. 2507 เพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพของเยาวชนที่เดินทางเพื่อศึกษาเล่าเรียน โดยสอดส่องดูแลและตรวจตราหอพักเอกชน ตั้งแต่เริ่มการจัดตั้งและดำเนินงาน มิให้หอพักเอกชนดำเนินงานเพื่อประโยชน์ทางการค้ามากเกินไปจนเกิดผลเสียหายแก่ผู้พัก อันจะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย ผิดศีลธรรมหรืออาจเป็นภัยต่อประเทศชาติ

7.9 บริการสถานานาเคราะห์ (Public Pawn Shop)

บริการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยประชาชนที่ประสบปัญหาเดือดร้อนเฉพาะหน้า เนื่องจากขาดแคลนเงินที่จะนำไปใช้จ่ายในกรณีจำเป็น รายละเอียดละน้อย ตลอดจนการเสียดำเนินการ เครื่องตกแต่งร่างกาย สมุด ดินสอ ให้แก่บุตรของครอบครัวที่ยากจนและช่วยป้องกันโรงรับจำนำเอกชนบางแห่งเอารัดเอาเปรียบประชาชน โดยเรียกดอกเบี้ยการรับจำนำอัตราสูงเกินสมควร กับเรียกค่าบ่วยการอื่นอีกด้วย เพราะสถานานาเคราะห์ของกรมประชาสงเคราะห์กีดกันดอกเบี้ยต่ำ

7.10 การประกันสังคม (Social Insurance)

การประกันสังคมเป็นระบบรายงานที่สำคัญยิ่งระบบหนึ่งในการจัดความมั่นคงแห่งสังคม โครงการระยะยาว ที่จะจัดให้ประชาชนผู้มีรายได้สมควรได้มีส่วนช่วยตัวเอง ช่วยครอบครัวและช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างบุคคลในสังคมมิใช่คอยแต่จะให้รัฐบาลช่วยฝ่ายเดียว โดยมีหลักการเสียสละเงินของนายจ้างส่วนหนึ่ง รัฐบาลส่วนหนึ่ง และลูกจ้างผู้ทำประกันส่วนหนึ่ง

งานบริการนี้ เป็นที่นิยมปฏิบัติกันทั่วไปในนานาประเทศเพราะจะเป็นการช่วยทดแทนในทางการเงินให้แก่ผู้ประสบปัญหาความเดือดร้อนต่าง ๆ เช่น ความไม่สามารถประกอบอาชีพ จะเป็นเหตุพิการ ทุพพลภาพ บ่วยเจ็บ เป็นต้น (โปรดดูรายละเอียดในบทที่ว่าด้วยการประกันสังคม)

7.11 การส่งเสริมบริการสังคมสงเคราะห์เอกชน (Private Social Service Promotion)

เนื่องจาก งานสังคมสงเคราะห์เอกชนมีความสำคัญอย่างยิ่งในการให้การสงเคราะห์ช่วยเหลือประชาชนและช่วยเบาภาระค่าใช้จ่ายของรัฐบาลในเรื่องนี้ได้เป็นอย่างดี กรมประชาสังคมสงเคราะห์จึงได้ดำเนินงานด้านการส่งเสริมบริการสังคมสงเคราะห์เอกชนขึ้น โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะสนับสนุนให้องค์การสังคมสงเคราะห์เอกชน จัดบริการสวัสดิการสังคมเพิ่มขึ้นให้ได้ส่วนกับความต้องการของประชาชน กรมประชาสงเคราะห์พิจารณาให้เงินอุดหนุนแก่องค์การสงเคราะห์เอกชนที่ปฏิบัติงานดีนอกจากนั้น ยังทำหน้าที่ประสานงานกับองค์กรสังคมสงเคราะห์เอกชน เช่น สมาคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์หรือสมาคมมูลนิธิต่างๆ ให้คำแนะนำปรึกษาแนะนำทางด้านวิชาการเพื่อให้จัดบริการสังคมถูกต้องตามหลักวิชาการสังคมสงเคราะห์ส่งเสริมเพิ่มพูนความรู้ความเข้าใจในงานสังคมสงเคราะห์แก่ผู้ปฏิบัติงานขององค์กรสังคมสงเคราะห์เอกชนติดตามผลการดำเนินงานขององค์กรที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล พิจารณาขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ ให้แก่สังคมสงเคราะห์อาสาสมัครผู้ทำคุณประโยชน์อย่างยิ่งในงานสังคมสงเคราะห์

7.12 การจัดตั้งสถานสงเคราะห์คนไข้โรคจิตทุเลา (Service to the Relieved Mentally Patients)

ทั้งนี้เนื่องด้วยมีคนไข้โรคจิตที่มีอาการทุเลาแล้วเป็นจำนวนมาก ต้องตกค้างอยู่ในโรงพยาบาลโรคจิตต่าง ๆ เพราะเจ้าหน้าที่ไม่ออกเนื่องจากคนไข้เหล่านั้น ไม่มีบ้านที่อยู่อาศัยไม่มีญาติพี่น้องหรือญาติพี่น้องทอดทิ้งไม่ยอมรับกลับอันเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้โรงพยาบาลโรคจิตไม่มีสถานที่ที่จะรับคนไข้โรคจิต ซึ่งมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ตามความเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน เรื่องนี้กระทรวงสาธารณสุขได้ปรึกษาหารือกับกระทรวงมหาดไทย ในที่สุดได้มอบหมายกรมประชาสงเคราะห์จัดตั้งสถานสงเคราะห์คนไข้โรคจิตทุเลาขึ้นในปี พ.ศ. 2511 เท่ากับเป็นบ้านกึ่งทาง (Half-way House) สำหรับรับคนไข้โรคจิตทุเลาไว้อุปการะเลี้ยงดูฝึกอาชีพและจัดหางานให้ทำตามความเหมาะสมต่อไป เพื่อคนไข้โรคจิตทุเลาได้เป็นประโยชน์ต่อสังคมและสามารถออกไปดำรงชีพด้วยตนเองได้

7.18 การฌาปนกิจสงเคราะห์ (Funeral Assistance)

เกี่ยวกับการฌาปนกิจสงเคราะห์ ยังไม่มีระเบียบการควบคุมที่ดีและบางครั้งก็เกิดข้อบกพร่อง เสียหาย การมีทุจริต กระทำให้คนสุจริตได้รับความเดือดร้อนสมควรที่ทางราชการจะได้

เข้าไปมีส่วนควบคุมและส่งเสริมการช่วยเหลือการฉ้อโกงปณิกสงเคราะห์ เพื่อช่วยเหลือข้าราชการและประชาชน ตลอดจนครอบครัวสมาชิกนั้น ๆ ด้วย กรมประชาสงเคราะห์จึงได้เริ่มดำเนินการเรื่องนี้ โดยพิจารณาร่างกฎหมายออกใช้เรียกว่าพระราชบัญญัติฉ้อโกงปณิกสงเคราะห์ เพื่อควบคุมและส่งเสริมการฉ้อโกงปณิกสงเคราะห์ต่อไป

7.14 การจำหน่ายอาหารราคาถูก (Low-Cost Meal)

เนื่องจากปัจจุบันนี้ค่าครองชีพของประชาชนได้สูงขึ้นทำให้ผู้มีรายได้น้อย ตลอดจนนักเรียน นักศึกษาได้รับความเดือดร้อนในเรื่องอาหารบริโภคประจำวัน ดังนั้นจึงเห็นสมควรช่วยเหลือ กระทรวงมหาดไทยจึงได้มอบให้กรมประชาสงเคราะห์จัดตั้งร้านจำหน่ายอาหารสำเร็จรูปในราคาถูกขึ้น

โครงสร้างของกรมประชาสงเคราะห์

กรมประชาสงเคราะห์ได้แบ่งส่วนราชการออกเป็น 2 ส่วน คือ การบริหารราชการส่วนกลาง และการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

1. การบริหารราชการส่วนกลาง แบ่งออกเป็น 13 กอง ที่ให้ความช่วยเหลือประชาชนในตำแหน่งต่าง ๆ ได้แก่ (ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมประชาสงเคราะห์ พ.ศ. 2518)

1. กองนิคมสร้างตนเอง
2. กองสงเคราะห์ชาวเขา
3. กองสงเคราะห์ผู้ประสบภัย
4. กองสงเคราะห์เด็กและบุคคลวัยรุ่น
5. กองสวัสดิการสงเคราะห์มีงานสงเคราะห์ครอบครัว คนชรา และคนไร้ที่พึ่ง คนพิการและทุพพลภาพ

6. กองบริการชุมชน เป็นงานเกี่ยวกับกิจการหอพัก ส่งเสริมกิจการชุมชน
7. กองสัมมาอาชีพะสงเคราะห์
8. กองความมั่นคงแห่งสังคม
9. กองวิชาการ
10. กองแบบแผนและสำรวจ (งานควบคุมการก่อสร้าง)
11. กองคลัง
12. กองการเจ้าหน้าที่
13. สำนักเลขานุการกรม

2. **บริการราชการส่วนภูมิภาค** งานด้านประชาสงเคราะห์เป็นบริการซึ่งให้แก่ทุกคน โดยเสมอภาค มิใช่ให้แก่บุคคลกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดเป็นพิเศษ ไม่ว่าจะเป็นคนในภาคเหนือ ภาคใต้ ภาคตะวันออก หรือภาคตะวันตก เชื้อชาติ ศาสนาใดก็ตาม หากเป็นพลเมืองของรัฐย่อมมีสิทธิได้รับทั้งนั้น ถ้าหากอยู่ในหลักเกณฑ์ที่ได้วางไว้ จึงได้จัดตั้งประชาสงเคราะห์จังหวัดขึ้นในปี พ.ศ. 2503 จำนวน 3 จังหวัดรับผิดชอบงานในจังหวัดที่ตนปฏิบัติงาน แต่ปัจจุบันนี้ กรมประชาสงเคราะห์ได้เห็นความสำคัญของงานด้านนี้และความต้องการของประชาชนผู้ยากไร้ จึงได้จัดตั้งประชาสงเคราะห์จังหวัดขึ้นทั่วทุกจังหวัด เพื่อสนองตอบความจำเป็นในเรื่องนี้โดยให้อยู่ในความรับผิดชอบของประชาสงเคราะห์จังหวัด นอกนั้นก็ได้รับความร่วมมือจากนายอำเภอในแต่ละจังหวัดช่วยประชาสงเคราะห์จังหวัดต้องรู้งานและนโยบายกฎเกณฑ์ต่างๆ และงานทุกอย่างที่เกี่ยวข้อง **หน่วยงานของกระทรวงอื่น ๆ ที่มีบริการทางด้านให้การช่วยเหลือประชาชน ได้แก่**

- องค์การทหารผ่านศึก ช่วยเหลือทหารผ่านศึกนอกประจำการและช่วยเหลือครอบครัวของเขาด้วย ให้การรักษา ให้กู้ยืมเงิน ส่งเสริมการศึกษา ส่งเสริมอาชีพ ให้ที่ดิน
- กรมราชทัณฑ์ สงเคราะห์ผู้พ้นโทษจากเรือนจำ จัดหาอาชีพให้สงเคราะห์กลับภูมิลำเนาเดิม จัดหาเครื่องนุ่งห่มให้
- กระทรวงยุติธรรม มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการสงเคราะห์ คือ
 1. สถานพินิจและคุ้มครองเด็กของศาลคดีเด็ก
 2. สถานแรกรับ ทั้งขึ้นเพื่อรับเด็กชายที่เจ้าหน้าที่ตำรวจส่งตัวมาโดยต้องหาว่ากระทำความผิด ส่วนใหญ่เข้าอยู่ชั่วคราวขณะที่ศาลกำลังพิพากษาแทนที่จะไปอยู่โรงพัก
 3. สถานฝึกและอบรมเด็กมี 2 ประเภทคือ ชายและหญิง หลังจากศาลตัดสินเรียบร้อยแล้ว ย้ายเด็กจากสถานแรกรับมาอยู่ที่นี่ ให้การศึกษา ฝึกวิชาชีพ
- กระทรวงศึกษาธิการ มีโรงเรียนสอนคนหูหนวก
- กระทรวงสาธารณสุขมีสถานสงเคราะห์แม่และเด็ก ให้ความช่วยเหลือฝากครรภ์ ทำคลอดตามบ้าน สอนให้แม่รู้จักปฏิบัติตัว จัดการอนามัยโรงเรียน

องค์การที่ดำเนินงานโดยเอกชนหรืออาสาสมัคร

คงได้กล่าวแล้วว่าองค์การที่ดำเนินงานโดยเอกชนนั้นคือองค์การที่ดำเนินงาน โดยเอกชน นั่นคือองค์การที่ก่อตั้งขึ้นและดำเนินงานโดยบุคคลที่มีความสนใจในการบำเพ็ญประโยชน์เพื่อสังคม

เพื่อแก้ไขบรรเทาหรือป้องกันปัญหาความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นแก่ผู้ที่ต้องการความช่วยเหลือ เงินทุน ในการดำเนินการได้มาจากการบริจาคของกรรมการที่ร่วมกันดำเนินงาน การบริจาคจากประชาชน การออกไปขอเรียกรายด้วยวิธีการต่าง ๆ ขององค์การ และบางแห่งอาจได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล หรือองค์การระหว่างประเทศ

การบริการช่วยเหลือขององค์การเอกชน เป็นงานที่สนับสนุนบริการของรัฐบาล เช่น รัฐบาลมีโครงการบริการชุมชนในท้องถิ่นจัดดำเนินงานศูนย์เยาวชนฝ่ายองค์การเอกชนก็จะมีบริการในการพักผ่อนและทัศนศึกษา เป็นต้น อาจกล่าวได้ว่าบริการที่ต้องใช้ความสนใจและความละเอียดเป็นพิเศษจะเป็นหน้าที่ขององค์การเอกชน และงานของเอกชนสามารถริเริ่มบริการใหม่ ๆ ได้ง่ายกว่า เพราะไม่ต้องใช้การควบคุมหรือบุงกมลการมากเหมือนการดำเนินงานของรัฐบาล

องค์การเอกชนควรมีบทบาทในด้านการแก้ปัญหา เพื่อชี้แจงปัญหาให้รัฐบาลหรือประชาชนได้ทราบ และเข้าแก้ไขหรือริเริ่มงานที่รัฐบาลยังไม่เข้าดำเนินการ แต่เมื่อรัฐบาลได้เห็นความสำคัญและเข้าดำเนินการแล้ว องค์การเอกชนก็ควรริเริ่มเสนอบริการใหม่ เสนอวิธีแก้ไขหรือช่วยประสานงาน เสริมบริการที่รัฐบาลได้ดำเนินการอยู่หรือดำเนินการยังไม่เพียงพอ ฉะนั้นองค์การเอกชนที่ดีและรัฐบาลที่ดีต่างต้องพึ่งพาอาศัยกันและมีการประสานงานกัน สำหรับประเทศไทย แม้จะมีการก่อตั้งองค์การเอกชนมานานแล้ว แต่ยังคงกำลังเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความชำนาญ จึงไม่สามารถดำเนินงานด้านนี้ได้เต็มที่ ในบางครั้งจึงต้องเข้าพึ่งหรือขอแรงสนับสนุนจากรัฐบาลใน ด้านวิชาการและทุนดำเนินงานบางส่วน ซึ่งในประเด็นนี้นับว่าแตกต่างจากการดำเนินงานขององค์การเอกชนในประเทศทางตะวันตก

(พรณี ประจวบเหมาะ, 2523 หน้า 51)

องค์การเอกชนแบ่งออกเป็น 2 ประเภท

2.1 องค์การที่ไม่เกี่ยวข้องกับศาสนา (Nonsectarian Private Agencies) ความรับผิดชอบในการบริหารขององค์การเหล่านี้ขึ้นอยู่กับคณะกรรมการบริหาร ซึ่งส่วนใหญ่จะประกอบด้วยบุคคลซึ่งเป็นผู้ดำเนินการจัดตั้งหรือผู้ที่ช่วยเหลือในด้านการเงินในการจัดดำเนินการซึ่งส่วนมากเป็นนายธนาคาร พ่อค้า นักธุรกิจ แพทย์ ทนายความ เป็นต้น

คณะกรรมการอำนวยการจะแต่งตั้งคณะกรรมการฝ่ายบริหารเพื่อเสนอนโยบายให้คณะกรรมการฝ่ายปฏิบัติการดำเนินงานไปตามความเห็นชอบของคณะกรรมการผู้บริการจะควบคุมการปฏิบัติงานและเสนอต่อคณะกรรมการอำนวยการ

นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการควบคุมด้านการเงินและรายได้ขององค์การคณะกรรมการประจำองค์การ (Standing Committees) ซึ่งทำหน้าที่ทำงานบุคคลากรและธุรการ คณะกรรมการฝ่ายประชาสัมพันธ์ ซึ่งจะแจ้งให้ประชาชนทราบถึงกิจกรรม และนโยบายของหน่วยงานนั้น

2.2 องค์การที่เกี่ยวข้องกับการศาสนา (Secular Social Agencies) ในสมัยแรกเริ่มของสหรัฐอเมริกา การบริจาคเกี่ยวกับศาสนามีส่วนเกี่ยวข้องกับงานสวัสดิการสังคม เนื่องจากผู้ที่อพยพไปตั้งถิ่นฐานในอเมริกาเป็นพวกที่ไปจากอังกฤษ และนำเอาวิธีการบริจาคเกี่ยวกับศาสนาไปใช้ ยังไม่มีใครเห็นความจำเป็นที่จะจัดกิจกรรมอื่นใดขึ้นมาอีก นอกจากกิจกรรมการช่วยเหลือที่เกี่ยวข้องกับศาสนา จนกระทั่งถึงศตวรรษที่ 19 ได้มีองค์การศาสนาในนิกายต่าง ๆ จัดการช่วยเหลือประชาชนขึ้น เช่น จัดตั้งสถานเลี้ยงเด็กกำพร้า โดยได้รับเงินสนับสนุนจากการเรียไร และจากการจัดกิจกรรมพิเศษ หน่วยงานสงเคราะห์ขององค์การศาสนาที่สำคัญ ๆ ก็คือ นิกายโปรเตสแตนท์ กาทอลิก และยิว เป็นต้น

องค์การสังคมสงเคราะห์เอกชนในประเทศไทย

ในสังคมไทยงานขององค์การเอกชน เริ่มจากสภาภชาชาติไทยรับผิดชอบงานด้านเอกชน ภายหลังจึงได้มีสมาคม และองค์การอื่น ๆ เกิดขึ้น กิจกรรมขององค์การเอกชนได้ก้าวหน้าขึ้น จนในปี พ.ศ. 2503 ได้มีการประชุมระดับชาติระหว่างองค์การของรัฐบาลและเอกชน ผลของการประชุมครั้งนี้ได้จัดตั้งสภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทยขึ้น เพื่อทำหน้าที่เป็นองค์การกลางประสานงานการดำเนินงานขององค์การเอกชนต่าง ๆ (พรวณีย์ ประจวบเหมาะ, 2523 หน้า 11) ซึ่งโดยปกติลักษณะการดำเนินงานขององค์การเหล่านี้จะมีลักษณะเป็นองค์การแบบพิธีการ (Formal Organization) และเป็นแบบการร่วมมือกันอย่างไม่เป็นทางการ

องค์การสงเคราะห์เอกชนมีประมาณ 600 กว่าองค์การซึ่งตั้งขึ้นแบบพิธีการ ถ้าวิเคราะห์หน้าที่ขององค์การเหล่านี้แล้วจะแบ่งได้เป็น 3 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

1. องค์การทำหน้าที่ประสานงาน เช่น สภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย ซึ่งทำหน้าที่ประสานงานองค์การสงเคราะห์ของรัฐบาลและเอกชน

งานที่สภาสังคมสงเคราะห์ให้ความสนใจเป็นพิเศษ คือ ปัญหาภาวะแวดล้อม ปัญหาแหล่งเสื่อมโทรม ปัญหาเสพคึก ปัญหาประชากร การส่งเสริมศีลธรรมและสุขภาพจิต การส่งเสริมอาชีพ เป็นต้น

2. องค์การที่ทำหน้าที่ด้านวิชาการ ได้แก่ สมาคมนักสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย
ตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2501 มีสมาชิกเป็นนักสังคมสงเคราะห์อาชีพและอาสาสมัคร

3. องค์การที่ทำหน้าที่ให้บริการแก่ประชาชน มีประมาณ 600 องค์การ อยู่ในกรุง-
เทพ ฯ ประมาณ 200 องค์การ และต่างจังหวัดประมาณ 400 องค์การ องค์การทั้งหมดนี้แยก
ลักษณะการทำงานได้เป็น 13 ประเภท

- 3.1 การสงเคราะห์ครอบครัว
- 3.2 การสงเคราะห์เด็ก
- 3.3 ให้ทุนการศึกษา
- 3.4 บริการกิจการของเยาวชน
- 3.5 บริการชุมชน
- 3.6 สงเคราะห์และฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ
- 3.7 สงเคราะห์ผู้ประสพภัยธรรมชาติ และสาธารณภัย
- 3.8 บริการด้านการรักษาพยาบาลและสุขภาพอนามัย
- 3.9 บริการช่วยเหลือทางการเงิน
- 3.10 ให้ความร่วมมือทางด้านสาธารณกุศล
- 3.11 สงเคราะห์และนำปณิกิจศพไร้ญาติ
- 3.12 ส่งเสริมและบำรุงศาสนาและกิจการสงฆ์
- 3.13 เป็นสื่อกลางในการติดต่อให้ได้รับการสงเคราะห์และบริการ

ตัวอย่างขององค์การเหล่านี้ เช่น สภากาชาดไทย พริยานุเคราะห์ มูลนิธิโตะ สมาคม
สุขภาพจิตแห่งประเทศไทย มูลนิธิสงเคราะห์คนพิการ มูลนิธิสงเคราะห์เด็กอนาถา สมาคมสตรี
อาสาสมัคร Y. M. C. A. Y. W. C. A. มูลนิธิปอเต็กตึ๊ง มูลนิธิให้การศึกษาแก่คนตาบอด เป็นต้น

วิธีการให้บริการขององค์การเอกชน แบ่งเป็น 3 ลักษณะ คือ

1. ให้การช่วยเหลือทั่ว ๆ ไป แจกสิ่งของอุปโภคบริโภครวมทั้งเงิน
2. ใช้หลักการสังคมสงเคราะห์ เช่น ใช้วิธีการสงเคราะห์รายบุคคล (case work)
สงเคราะห์กลุ่ม (group work)
3. ใช้แบบที่หนึ่งและแบบที่สองรวมกัน

องค์การสังคมสงเคราะห์เอกชนของไทยทั่วราชอาณาจักรมีอยู่กว่า 600 องค์การ แต่ที่
ได้รับเงินช่วยเหลือประจำปีจากรัฐบาล (โดยผ่านกรมประชาสงเคราะห์) ได้แก่ องค์การดังต่อไปนี้

1. สภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย
2. มูลนิธิอนุเคราะห์คนพิการในพระอุปถัมภ์ของสมเด็จพระศรีนครินทราบรมราชชนนี
3. มูลนิธิช่วยคนตาบอด
4. โรงเรียนอาชีพะคอนบอสโก
5. พริยานุเคราะห์มูลนิธิ
6. มูลนิธิสงเคราะห์เด็กอนาถา
7. สถานเลี้ยงเด็กกลางวัน
8. มูลนิธิช่วยคนโรคเรื้อรังจังหวัดลำปางในพระอุปถัมภ์ของ สมเด็จพระศรีนครินทราบรมราชชนนี
9. มูลนิธิราชประชาสมาสัยไพระบรมราชูปถัมภ์
10. มูลนิธิแสงสวรรค์สงเคราะห์
11. มูลนิธิช่วยนักเรียนที่ขาดแคลนในพระบรมราชูปถัมภ์
12. มูลนิธิหลวงพ่อสำเนียง อยู่สถาพร
13. มูลนิธิคารอลิคสุราษฎร์ธานี
14. มูลนิธิชีวิตใหม่ในพระอุปถัมภ์สมเด็จพระศรีนครินทราบรมราชชนนี

ตัวอย่างขององค์การเอกชนที่น่าสนใจศึกษาถึงกิจการและวิธีการดำเนินงานได้แก่ สภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย และกองทุนสงเคราะห์ชุมชน เพราะทั้ง 2 องค์การมีบทบาทสำคัญมากในการประสานงาน ส่งเสริม ให้การดำเนินงานด้านสวัสดิการของเอกชนมีหลักเกณฑ์และประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

สภาสังคมสงเคราะห์

สภาสังคมสงเคราะห์มีชื่อเรียกในภาษาอังกฤษว่า Council of Social Agencies หรือ Community Welfare Council หรือ Council of Social Planning

ความหมาย

สภาสังคมสงเคราะห์ คือองค์การกลางซึ่งทำหน้าที่ประสานงานและสนับสนุนการดำเนินงานสังคมสงเคราะห์ทั้งของรัฐบาลและเอกชน (Charles F. Grosser, 1973, p. 107)

สภาสังคมสงเคราะห์ในต่างประเทศจะมีอยู่ในทุกเมืองที่มีประชาชน 100,000 คน ขึ้นเพื่อการวางแผนหรือประสานงานด้านสันตนาการ สวัสดิการและสุขภาพอนามัยให้กว้างขวางในท้องถิ่น สภาสังคมสงเคราะห์ส่วนใหญ่จะมีลักษณะดังต่อไปนี้ (Friedlander, 1968, p. 185)

1. ประกอบด้วยผู้แทนขององค์การสังคมสงเคราะห์เพื่อการสันตนาการ สุขภาพ อนามัย และสวัสดิการ ผู้แทนเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นผู้นำของเมืองและบุคคลสำคัญ ๆ ทางด้านการอุตสาหกรรม ผู้แทนเหล่านี้ปกติจะรวมตัวแทนขององค์การสังคมสงเคราะห์ของรัฐบาลด้วย โดยไม่ได้หวังผลตอบแทน

2. องค์การแต่ละแห่งที่เข้าเป็นสมาชิกของสภาสังคมสงเคราะห์จะส่งผู้แทนไป 2 คน คนหนึ่งอาจเป็นประธานหรือกรรมการอำนวยการก็ได้ ส่วนอีกคนหนึ่งเป็นนักสังคมสงเคราะห์อาชีพ ผู้แทนเหล่านี้จะอยู่ในระดับบริหาร

3. ในเมืองใหญ่ ๆ สภาสังคมสงเคราะห์จะแบ่งออกเป็นแผนกต่าง ๆ เช่น สวัสดิการครอบครัว (Family Welfare) การสงเคราะห์เด็ก (Child Care) การสันตนาการ (Recreation) การสงเคราะห์คนชรา (Care for the Aged) เป็นต้น แต่ละแผนกจะมีคณะกรรมการดำเนินงาน บางแห่งสภาสังคมสงเคราะห์จะจัดสำนักงานวางแผนทางสังคม (Social Planning Bureau) แยกต่างหาก ซึ่งมีหน้าที่ทางกันสถิติ วิจัย ให้ข่าวสารแก่ประชาชน

สภาสังคมสงเคราะห์ในสหรัฐอเมริกา ต่างกับในอังกฤษ คือ ใน อังกฤษจะมีผู้แทนจากองค์การของรัฐบาลเท่านั้น แต่โดยสรุปแล้วสภาสังคมสงเคราะห์ต่างก็ต้องการที่จะดำรงและสนับสนุนองค์การเอกชนให้ยั่งยืนอยู่ได้อย่างมั่นคง และทำงานด้านการวางแผนเพื่อพัฒนาบริการด้านสวัสดิการใหม่

วัตถุประสงค์ของสภาสังคมสงเคราะห์

วัตถุประสงค์โดยทั่วไปของสภาสังคมสงเคราะห์ คือ

1. ประสานงานด้านโครงการต่าง ๆ และส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือระหว่างองค์การสังคมสงเคราะห์ทั้งของรัฐบาลและเอกชน

2. ยกมาตรฐานของการบริการให้ดีขึ้น และคำรกรักษาไว้ซึ่งมาตรฐานนั้น
3. พัฒนาชุมชนให้เป็นผู้นำในเรื่องสวัสดิการ อนามัย และการวางแผนทางสังคม

สาเหตุของการจัดตั้งสภาสังคมสงเคราะห์

เนื่องจากในระยะหลังได้มีการจัดตั้งองค์การสังคมสงเคราะห์ของเอกชนขึ้นมากมายเพื่อให้บริการช่วยเหลือให้กว้างขวาง แต่การดำเนินงานส่วนใหญ่ทำกันโดยขาดการร่วมมือประสานงานกัน งานบางอย่างซ้ำซ้อน ทำให้ผู้เดือดร้อนได้รับการช่วยเหลือไม่ทั่วถึง สิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ด้วยเหตุดังกล่าว จึงได้มีแนวความคิดก่อตั้งองค์การกลางเพื่อประสานงานขึ้น เป็นการร่วมมือกันระหว่างองค์การสังคมสงเคราะห์ต่าง ๆ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะสมัครเข้าเป็นองค์การสมาชิกของสภา ฯ

ประวัติความเป็นมาของสภาสังคมสงเคราะห์

ประวัติความเคลื่อนไหวของสภาสังคมสงเคราะห์ในสหรัฐอเมริกาเริ่มขึ้นใน ค.ศ. 1908 เมื่อสมาคมการกุศลชื่อ Associated Charities ในเมืองพิตส์เบิร์ก (Pittsburgh) ได้จัดตั้งเป็นสภาสังคมสงเคราะห์ขึ้น เรียก Community Welfare Council โดยจะรับผิดชอบที่จะให้องค์การสังคมสงเคราะห์ต่าง ๆ ร่วมมือกันในการดำเนินงานสังคมสงเคราะห์และวางโครงการ ต่อมา ค.ศ. 1913 มีการตั้งคณะกรรมการในลักษณะคล้ายกันนี้ที่เมืองมิลวอกี้ (Milwaukee) ค.ศ. ที่เมืองมินนาโพลิส (Minneapolis) และ ค.ศ. 1917 ที่เมืองชิคาโก (Chicago) แต่เรียก Council of Social Agencies

จนกระทั่ง ค.ศ. 1922 ได้จัดตั้งสภาสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ (National Social Work Council) ต่อมาองค์การนี้ถูกลยุบใน ค.ศ. 1946 และจัดตั้งขึ้นใหม่อีกโดยใช้ชื่อ National Social Welfare Assembly ทำหน้าที่วางแผนเกี่ยวกับงานสวัสดิการสังคมของชาติ จัดประชุมตลอดจนทำการประชาสัมพันธ์และให้การศึกษาและค้นคว้าโดยทั่ว ๆ ไป เกี่ยวกับงานสวัสดิการสังคมที่จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติ (Clarke, 1947. p. 10)

หน้าที่ของสภาสังคมสงเคราะห์

จากวัตถุประสงค์ดังกล่าว สามารถนำมากำหนดหน้าที่ในการดำเนินงานของสภา ฯ ได้ดังนี้ คือ

1. ทำหน้าที่ประสานงาน (Coordination) การประชุมระหว่างองค์การสมาชิก จัดเสนอโครงการสวัสดิการและอนามัยให้องค์การสมาชิกทั้งที่เป็นของรัฐบาลและเอกชนทราบว่าทำอะไรไปบ้าง ในการประชุม สมาชิกมีสิทธิที่จะเสนอปัญหาต่างๆ เพื่อเป็นแนวทางในการสำรวจความถูกต้องของประชาชนที่ยังไม่ได้รับการสนองตอบ และจัดวางแผน (Planning) โครงการทางก้านสวัสดิการสังคมในชุมชนนั้น (Clarke, เล่มเดิม หน้า 129)

2. การค้นหาข้อเท็จจริง (Fact-finding) ทำการตรวจสอบค้นหาสาเหตุและความซับซ้อนของปัญหาสังคมและอนามัย นอกจากนั้นจะต้องค้นหาทรัพยากรที่จะใช้ในการให้บริการด้านสวัสดิการ ตรวจสอบค่าใช้จ่ายและการให้บริการนั้นๆ

3. ปรับปรุงคุณภาพของการบริการ (Improving the Quality of Services) หาทางลดความซ้ำซ้อนของงาน และประเมินผลคุณภาพของการบริการที่องค์การสมเคราะห์จัดให้แก่ชุมชน

4. ทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อม (Joint Action) โดยรวมองค์การต่างๆ เข้าด้วยกันให้มากที่สุด ซึ่งสามารถกระตุ้นให้องค์การดำเนินงานโดยผ่านทางคณะกรรมการและสมาชิกอย่างได้ผล ทำให้การวางแผนร่วมกันได้ละเอียดถูกต้อง โดยอาศัยพื้นฐานจากการสำรวจและการตรวจสอบสภาพต่างๆ

5. ให้บริการแก่ส่วนรวม (Common Services) มีการจัดกิจกรรมด้านสังคมสงเคราะห์ที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม ได้แก่ การจัดศูนย์แรกเปลี่ยนบริการด้านสังคม สงเคราะห์ (Social Service Exchange) โดยให้คำแนะนำ ข่าวสาร และข้อมูลต่างๆ รวมทั้งรับเรื่องของผู้ร้องทุกข์ ให้บริการสงเคราะห์เด็ก ให้การแนะแนว เป็นต้น

6. ส่งเสริมให้เกิดความเข้าใจระหว่างสาธารณชน (Developing Public Understanding) หาทางให้ประชาชนเห็นคุณค่าของงานสังคมสงเคราะห์และกระตุ้นให้เขาเข้ามามีส่วนร่วมจากการสำรวจปรากฏว่ายังมีประชาชนจำนวนไม่น้อยที่ยังไม่เข้าใจว่างานอะไรบ้าง ที่องค์การสังคมสงเคราะห์ทำ และทำไมจึงจำเป็นจะต้องทำ ฉะนั้น เพื่อทำให้ประชาชนได้กระจ่างขึ้น สภาสังคมสงเคราะห์ก็จะให้ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพสังคมและอนามัย อันจะเป็นการเสริมสร้างความเข้าใจของชุมชนต่อไป

7. มีส่วนร่วมในการจัดงบประมาณร่วมกัน (Joint Budgeting) ในกองทุนสงเคราะห์ชุมชน (Community Chest) โดยปกติการจัดงบประมาณร่วมกันนั้นเป็นหน้าที่หลักของกองทุนสงเคราะห์ชุมชน แต่สภาสังคมสงเคราะห์ก็ควรจะมีส่วนในกระบวนการจัดงบประมาณด้วย เหตุผลเพราะเรื่องนี้รวมอยู่กับการวางแผนทางสวัสดิการสังคมในแต่ละท้องถิ่นว่าเป็นอย่างไร ต้องการอะไร แก้อะไร ซึ่งจะช่วยทำให้การจัดงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด (Dunham, 1950, p. 128)

สภาสังคมสงเคราะห์ในประเทศไทย

กิจการสวัสดิการสังคมในบ้านของเอกชนได้พัฒนาปรับปรุงเรื่อยมาจนกระทั่งปี พ.ศ. 2503 ได้มีการจัดตั้งสภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทยขึ้น และต่อมาในปี พ.ศ. 2505 ได้มีการประชุมระหว่างองค์การสังคมสงเคราะห์ทั้งของรัฐบาลและเอกชนจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จำนวนกว่า 300 องค์การ การประชุมกันครั้งนั้นนับว่าเป็นความเคลื่อนไหวที่สำคัญในวงการสวัสดิการสังคมในประเทศไทย ซึ่งต่อมาเมื่อวันที่ 10 สิงหาคม พ.ศ. 2504 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ทรงรับไว้ในพระบรมราชูปถัมภ์ และสมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนาถได้ทรงรับเป็นองค์ประธานกิตติมศักดิ์ของสภาฯ อีกด้วย นับว่าเป็นองค์การที่สำคัญในการทำหน้าที่เป็นองค์การกลางประสานงานและส่งเสริมงานสวัสดิการทั่วราชอาณาจักร ให้ขยายตัวมีประสิทธิภาพและเจริญก้าวหน้ามากขึ้นจนทุกวันนี้

ปัจจุบันสภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย มีองค์การสังคมสงเคราะห์สมัครเข้าเป็นสมาชิกทั้งในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคทั้งสิ้น 363 องค์การ โดยอยู่ในส่วนกลาง 149 องค์การ และอยู่ในส่วนภูมิภาค 214 องค์การ

กองทุนสงเคราะห์ชุมชน

การดำเนินงานตามโครงการต่าง ๆ เพื่อสนองความต้องการทางสวัสดิการสังคมจะสำเร็จหรือได้ผลมากน้อยแค่ไหนย่อมขึ้นอยู่กับทรัพยากร (resources) ที่มีอยู่ ทรัพยากรดังกล่าวนี้ได้แก่ องค์การและสถานสงเคราะห์กลุ่มชนต่าง ๆ บุคคล เจ้าหน้าที่ เครื่องใช้ต่าง ๆ กฎหมายต่าง ๆ และที่จะขาดไม่ได้เลยก็คือทุนในการดำเนินงาน

ในบรรดาทรัพยากรต่าง ๆ ที่กล่าวมานี้ ทุน มีความสำคัญมาก เพราะจะอำนวยให้โครงการที่วางไว้บรรลุเป้าหมายได้ง่าย โดยทั่วไปสถานสงเคราะห์ (ซึ่งในที่นี้จะกล่าวถึงเพียง

สถานสงเคราะห์ที่ดำเนินการโดยเอกชน) จะได้รับเงินอุดหนุนเพื่อนำมาบริหารงานจากประชาชน โดยทั่วไปทั้งทางตรงและทางอ้อมในรูปต่าง ๆ (Ray, 1954, p. 125)

- 1) เงินบริจาคของประชาชน มูลนิธิเอกชน ตลอดจนองค์การต่างๆ ทั้งที่เป็นเงินสดและสิ่งของ
- 2) เงินอุดหนุนของรัฐบาล ซึ่งเงินเหล่านี้ก็เป็นเงินที่ประชาชนเสียภาษีอากรให้รัฐบาลนั่นเอง
3. เงินค่าธรรมเนียมจากสมาชิกผู้รับบริการ แต่ก็เป็นเงินจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับค่าบริการ
4. เงินที่ได้จากการลงทุน การหาผลประโยชน์จากการค้า คอกเบี้ย เป็นต้น
5. เงินที่ได้จากการระดมทุน การระดมทุนนี้เป็นการช่วยให้ประชาชนเกิดเรี่ยวแรงแล้วบริจาค เป็นการร่วมมือกันระหว่างสถานสงเคราะห์เอกชนเอง โดยจัดตั้งองค์การกลางขึ้นมาทำหน้าที่ประสานงาน เรียกว่า กองทุนสงเคราะห์ชุมชน

ฉะนั้นเงินทุนในการดำเนินงานขององค์การเอกชน นอกจาก อาจจะได้เงินช่วยเหลือจากรัฐบาลแล้ว อีกส่วนก็ได้จากเรี่ยวแรง ซึ่งมีอยู่หลายวิธี แต่วิธีที่ให้ผลดีและน่าสนใจคือการหาทุนแบบกองทุนสงเคราะห์ชุมชน (Community Chest) การรณรงค์หาทุนแบบนี้มิใช่แต่เพียงเป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายในการหาทุนเท่านั้น แต่ยังช่วยเสริมสร้างความสนใจในกิจกรรมนี้ให้เข้มแข็งอีกด้วย

ความหมายของ "กองทุนสงเคราะห์ชุมชน (Community Chest)"

"กองทุนสงเคราะห์ชุมชน" (Community Chest) คือองค์การที่จัดตั้งขึ้นโดยความร่วมมือของประชาชนและองค์การสังคมสงเคราะห์ต่าง ๆ โดยมีหน้าที่หลัก 2 ประการคือ (Clarke, 1947, p. 127)

1. ทำหน้าที่ขอบริจาคเงินอย่างกว้างขวางปีละครั้ง สำหรับให้องค์การสถานสงเคราะห์ที่เป็นสมาชิก โดยจะแบ่งสรรเงินให้ตามกระบวนการจัดงบประมาณอย่างมีระบบ สำหรับในกรณีที่มีเหตุการณ์ฉุกเฉินเกิดขึ้น ก็อาจจะดำเนินการหาทุนทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และระดับระหว่างประเทศ เพื่อให้ได้เงินมาช่วยเหลือหรือจัดบริการบรรเทาทุกข์ได้เป็นครั้งคราว

2. ทำหน้าที่ส่งเสริมการวางแผน การร่วมมือประสานงานและการบริหารในงานสวัสดิการสังคม งานเพื่อสุขภาพอนามัย และงานสันตนาการให้มีประสิทธิภาพ

อนึ่ง คำว่า Community ซึ่งแปลเป็นภาษาไทยว่า “ชุมชน” นั้น ย่อมจะหมายถึง ประชาชนหรือกลุ่มชนซึ่งมีความสัมพันธ์หรือผลประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งอาจจะอยู่ในท้องถิ่นเดียวกัน หรืออยู่ห่างไกลแต่มีการติดต่อสัมพันธ์กันเป็นประจำ ส่วนคำว่า Chest นั้น หมายถึง “หีบเก็บทรัพย์สินสมบัติ” ฉะนั้น 2 คำนี้รวมกันจึงมีความหมายว่า หีบเก็บทรัพย์สินสมบัติส่วนกลางของชุมชน

กล่าวสั้น ๆ กองทุนสงเคราะห์ชุมชน คือ การร่วมมือร่วมใจและรวมตัวกันขอ และการร่วมมือร่วมใจและรวมตัวกันให้อย่างเป็นทางการเป็นกอบเป็นกำเพียงปีละครั้งคราว

ส่วนใหญ่กองทุนสงเคราะห์ชุมชนจะมีสัญลักษณ์เป็นชนนกสีแคง ซึ่งเล่ากันว่าชาวอเมริกันในตอนเริ่มก่อตั้งกองทุนสงเคราะห์ชุมชนเป็นครั้งแรกนั้น ได้เอาแบบอย่างมาจากพวกอินเดียนแดงบางเผ่า ซึ่งถือเอาชนนกสีแคงเป็นสัญลักษณ์แห่งเกียรติยศในการประกอบวีรกรรมและการกระทำอันถึงงามต่าง ๆ กองทุนสงเคราะห์ชุมชนในสหรัฐอเมริกาจึงได้ยอมรับชนนกสีแคงเป็นสัญลักษณ์ของกองทุนตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา ซึ่งรวมทั้งประเทศไทยด้วย

นอกจากคำว่า Community Chest ยังมีคำที่เกี่ยวกับการร่วมกันหาทุน ได้แก่ United Fund และ United Way กล่าวคือ หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา Community Chest ได้ขยายการดำเนินงานหาเงินให้กับองค์การสังคมสงเคราะห์ระดับชาติ นอกเหนือจากองค์การระดับท้องถิ่น ฉะนั้นทั้ง United Fund และ United Way ก็คือองค์การของกองทุนสงเคราะห์ชุมชนที่มีขอบข่ายงานกว้างขวางขึ้นนั่นเอง (Perlman & Gurin, 1972 p. 193)

สาเหตุของการจัดตั้งกองทุนสงเคราะห์ชุมชน

สาเหตุที่ทำให้เกิดความร่วมมือกันระหว่างองค์การสังคมสงเคราะห์ในการจัดตั้งกองทุนสงเคราะห์ชุมชน นับตั้งแต่ในอดีตมานั้นพอจะสรุปได้ดังนี้ คือ

1. ไม่ต้องการให้มีการเรียกรบย่อยครั้ง เพราะทำให้ผู้บริจาคเบื่อหน่ายรำคาญ ผู้วิ่งเต้นหาทุนเห็นคเหน้อยเกินความจำเป็นในการจัดเตรียมกิจกรรมเพื่อหาเงินนอกจากนั้นทำให้สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการหาทุนมากเกินไป และนักสังคมสงเคราะห์ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในการหาทุนด้วยนั้นไม่มีเวลาดำเนินการ

2. ต้องการให้จำนวนประชาชนผู้บริจาคมีมากขึ้น ไม่จำกัดอยู่ที่แต่ในหมู่ผู้บริจาคเก่า ๆ ซึ่งต้องบริจาคซ้ำ ๆ อยู่บ่อย ๆ

3. ต้องการจะรวบรวมทรัพยากรของเอกชนที่ยังมีอยู่อีกมาก เพื่อนำมาใช้ในงานสังคมสงเคราะห์ เพื่อความมั่นคงและการดำรงอยู่ของสังคมเอง

4. ต้องการให้เป็นส่วนช่วยค้ำจุนงบประมาณของรัฐบาลด้านสังคมสงเคราะห์ กล่าวคือ ถ้าจะปล่อยให้รัฐบาลดำเนินการไปเพียงฝ่ายเดียวย่อมไม่เป็นการเพียงพอ ฉะนั้นจึงมีการดำเนินงานเพื่อจะหาทุนจากประชาชนมาใช้ดำเนินการสังคมสงเคราะห์อย่างเป็นทางการ

5. กองทุนสงเคราะห์ชุมชนจะมีส่วนช่วยควบคุมการปฏิบัติงานขององค์การเอกชนให้ปฏิบัติตามโครงการที่จะสนองความต้องการของประชาชนได้ เพราะก่อนที่กองทุน ๆ จะแบ่งสรรเงินให้แก่องค์การสมาชิกใด ก็จะต้องตรวจสอบดูโครงการขององค์การนั้นก่อน และหลังจากนั้นก็จะมีการติดตามดูว่าองค์การนั้นปฏิบัติไปตามแนวทางที่เสนอไว้หรือไม่

6. เพื่อขจัดปัญหาความเปลี่ยนแปลงในการใช้จ่ายเพื่อหาทุนอย่างอิสระขององค์การสังคมสงเคราะห์ต่าง ๆ

ประวัติความเป็นมาของกองทุนสงเคราะห์ชุมชน

ความจำเป็นในการเข้าร่วมมือในงานบุญงานกุศลทางสังคม ได้มีมานานแล้ว ซึ่งจะได้เห็นได้ชัดเจนจากการจัดตั้งสมาคมหรือองค์การที่จะช่วยเหลือคนจน ที่เมืองนิวยอร์ก ในปี ค.ศ. 1843 มีชื่อว่า Association for Improvement of Conditions of the Poor ซึ่งถือว่าเป็นการเคลื่อนไหวขององค์การทางการกุศล (Charity Organization Societies) โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ คือร่วมมือกันดำเนินงานการกุศล และช่วยสังคมให้พ้นทุกข์ หลีกเลี่ยงการให้บริการที่ซ้ำซ้อน ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างองค์การสังคมสงเคราะห์แทนที่จะให้แข่งขันชิงดีกัน (Friedlander, 1968, p. 182)

เดิมการหาเงินเพื่อการกุศลเป็นเรื่องสำหรับ Charity Organization Societies แต่เมื่อองค์การกุศลเพิ่มมากขึ้น ก็ทำให้การขอรับบริจาคมีบ่อยครั้ง เมื่อบ่อยครั้งเข้าก็ก่อให้เกิดความรำคาญและความไม่พอใจในหมู่ผู้บริจาค และปฏิเสธที่จะให้ นอกจากนี้ยังมีผู้ฉวยโอกาสรับบริจาคโดยหวังประโยชน์ส่วนตัว ซึ่งทำลายความไว้วางใจของผู้มีเมตตาจิต หรือองค์การสังคมสงเคราะห์บางแห่งได้ว่าจ้างผู้ที่มีความชำนาญในการหาทุนไปขอรับบริจาคเงิน ซึ่งได้มากเกินความจำเป็น

ที่จะต้องใช้ ในขณะที่องค์การอื่นมีความจำเป็นในเรื่องเงินมาก แต่ก็ขอบริจาคได้น้อย เพราะขาดประสิทธิภาพในการหาทุน

ความพยายามขั้นแรกที่จะร่วมมือกันหาทุนเพื่อการกุศลก็ได้เริ่มขึ้น โดยได้รับความคิดมาจากประเทศอังกฤษ กล่าวคือ เมื่อปี ค.ศ. 1873 องค์การสังคมสงเคราะห์อาสาสมัครที่เมืองลิเวอร์พูล (Liverpool) ประเทศอังกฤษได้ร่วมมือกันหาทุน ภายใต้การนำขอพระชื่อ Reverend A. Hume ซึ่งต่อมาปี ค.ศ. 1877 สหรัฐอเมริกาก็ได้เริ่มดำเนินการ โดยองค์การกุศล (Charity Organization Societies) ในเมืองเดนเวอร์ (Denver) คือ Association Charities of Denver ได้ร่วมมือกับองค์การสงเคราะห์อื่น ๆ อีก 23 แห่ง ทำการระดมทุน (Skidmore & Thackeray, 1964. p. 211)

จนกระทั่งปี ค.ศ. 1913 ที่เมืองคลีฟแลนด์ (Cleveland) ก็ได้จัดตั้งกองทุนสงเคราะห์ชุมชน (Community Chest) แห่งแรกขึ้น ทำหน้าที่เป็นองค์การพิเศษทางการเงินในงานสังคมสงเคราะห์ ภายใต้ชื่อว่า Federation for Charity and Philanthropy โดยการนำของ พันตรี Newton D. Baker กองทุน ฯ ที่เมือง Cleveland นี้ถือว่าเป็นแบบอย่างในเมืองอื่น ๆ รับเอาไปดำเนินการ (Friedlander, 1968. p. 183)

อย่างไรก็ตามระยะนี้แม้จะมีองค์การหาทุนร่วมกันเกิดขึ้น แต่ก็ยังไม่ได้แพร่หลายกว้างขวาง สถานสงเคราะห์เอกชนเป็นจำนวนมากมักจะดำเนินการหาทุนด้วยตนเอง ครั้นสงครามโลกครั้งที่หนึ่งเกิดขึ้น คือในระหว่าง ค.ศ. 1914 - 1918 (Hillman, 1950 p. 235) สภาพระหว่างสงครามได้ก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวได้มีการก่อตั้งกองทุนสงเคราะห์ยามสงครามขึ้น (War Chests) ในชุมชนต่าง ๆ เกือบ 400 แห่ง (Ford, 1965. p. 327) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาความเดือดร้อนจากภัยสงคราม การระดมทุนร่วมกันในระยะนั้นประสบความสำเร็จอย่างยิ่ง โดยจัดแบ่งหน้าที่กันออกไป เป็นการบริหารที่มีประสิทธิภาพและประหยัดอย่างแท้จริง

พอสงครามสงบ กองทุนสงเคราะห์ยามสงครามในหลายชุมชนก็ล้มเลิกไปและบางแห่งวัตถุประสงค์และโครงสร้างของ War Chests ได้เปลี่ยนแปลงไปบ้างแต่ก็ยังคงดำเนินการให้ความร่วมมือในการร่วมรณรงค์หาทุน ปี ค.ศ. 1920 ชุมชนที่ขอเข้าร่วมในการหาทุน เพิ่มจาก 39 แห่งเป็น 353 แห่ง และระยะนี้ชื่อของกองทุนสงเคราะห์ชุมชน (Community Chest) ก็ได้ถูกนำไปใช้กันอย่างกว้างขวาง มีการปรับปรุงจัดระเบียบวิธีการในการจัดสรรเงินทุนให้แก่องค์การสมาชิก

ต่าง ๆ ได้มีการแลกเปลี่ยนข่าวสารความคิดเห็นระหว่างผู้นำของกองทุน ฯ มีการศึกษาและวิเคราะห์ เพื่อให้องค์การและโครงการได้รับการพัฒนามากขึ้น จากความสำเร็จในการหาทุนร่วมกันนี้ ทำให้ การระดมทุนแพร่หลายไปตามเมืองใหญ่ ๆ ประมาณปี ค.ศ. 1925 ปรากฏว่าเมืองต่าง ๆ ที่มี พลเมืองมากกว่า 100,000 คนขึ้นไปได้จัดตั้งกองทุนสงเคราะห์ชุมชนแล้วทั้งสิ้น ปี ค.ศ. 1930 มี ชุมชนที่ร่วมในการหาทุนเช่นนี้มากกว่า 500 แห่ง (Ford, 1965. p. 328) ซึ่งต่างก็ประสบผลสำเร็จ อย่างสูงด้วยกัน หลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 สงบลง จำนวนองค์การที่เข้าร่วมกับการหาทุน แบบนี้เพิ่มเป็น 1,000 กว่าแห่ง

ในระยะหลังได้เกิดปัญหาขึ้น กล่าวคือ สถานสงเคราะห์ที่จัดตั้งขึ้นใหม่ ๆ ต้องการหา ทุนโดยตนเอง และองค์การอาสาสมัครที่สำคัญ คือสภาประชาชาติอเมริกัน ซึ่งเคยเป็นสมาชิกของ กองทุน ได้ขอลถอนตัวออกไป ก่อให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อฐานะของกองทุนสงเคราะห์ ชุมชน ฉะนั้นกองทุนสงเคราะห์ชุมชนหลาย ๆ แห่งจึงพยายามประสานงานในการร่วมมือกันระดม ทุนให้มากยิ่งขึ้น โดยได้รวมกองทุนสงเคราะห์ชุมชนหลายแห่งเข้าด้วยกัน ซึ่งเรียกกันว่า United Fund เริ่มขึ้นครั้งแรกที่เมืองดีทรอย (Detroit) ในปี ค.ศ. 1949

ลักษณะของ United Fund มีลักษณะคล้ายกับกองทุนสงเคราะห์ชุมชน แต่ United Fund เป็นองค์การแม่ที่รวมกองทุนสงเคราะห์ชุมชนหลาย ๆ แห่งเข้าด้วยกัน องค์การสมาชิกของ United Fund ได้แก่กองทุนสงเคราะห์ชุมชนต่าง ๆ และองค์การสมาชิกของกองทุน ฯ และรวม ทั้งสภาประชาชาติอเมริกันซึ่งได้กลับเข้ามาเป็นสมาชิกใหม่

ในปัจจุบัน วิธีการหาเงินร่วมกันในลักษณะดังกล่าวได้พัฒนาสูงขึ้นไปอีก และมีชื่อ เรียกว่า United Way Organization ซึ่งเป็นองค์การที่รับผิดชอบงานกว้างขวางยิ่งขึ้น ยึดแนว ความคิดในการสร้างสรรค์และหาทุนให้แก่องค์การสังคมสงเคราะห์ รวมทั้งหาวิธีปรับปรุงส่งเสริม มาตรฐานการดำเนินชีวิตในชุมชนต่าง ๆ ให้ดีขึ้น โดยไม่คำนึงว่าจะมีส่วนร่วมในการหาเงินมา ใช้จ่ายในบริการนั้นหรือไม่ แต่คำนึงถึงความจริงที่ว่ามนุษย์แต่ละคนมีคุณค่าและมีสิทธิ์จะได้รับการช่วยเหลือจากเพื่อนมนุษย์ด้วยกัน และเน้นให้แต่ละคนมีส่วนร่วมและสนับสนุนบริการทาง สังคมว่าเป็นสิ่งน่าภูมิใจ (Standard of Excellence for Local United Way Organization 1973. p. 1)

วิธีการขอบริจาคแบบกองทุนสงเคราะห์

วิธีการระดมทุนแบบกองทุนสงเคราะห์ชุมชน คือ การเรียโรจากประชาชนเพียงปีละครั้งเดียว เป็นการหาทุนร่วมกันระหว่างองค์การสังคมสงเคราะห์เอกชนต่าง ๆ ที่เป็นสมาชิกองค์การสังคมสงเคราะห์เอกชนดังกล่าว หมายถึงสถานสงเคราะห์ที่จัดตั้งขึ้นและบริหารงาน ตลอดจนดำเนินการโดยเอกชนผู้มีจิตเป็นกุศล หรือจากกลุ่มในวงการศาสนา ตลอดจนกลุ่มชนผู้มีเมตตาจิตอื่น ๆ องค์การที่มาร่วมงานต้องยอมปฏิบัติตามข้อบังคับต่าง ๆ ของกองทุน ๖ จะไม่ดำเนินการขอเรียโรเป็นการส่วนตัวภายในเวลาที่กำหนด เว้นแต่จะมีความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายเงินเป็นกรณีพิเศษ (Emerson, 1950. p. 137)

วิธีการขอบริจาคแบบกองทุน ๖ จะดำเนินเป็นขั้น ๆ ดังต่อไปนี้

ในขั้นแรก จะต้องมีการจัดตั้งองค์การกลางสำหรับเป็นตัวแทนขององค์การสังคมสงเคราะห์เอกชนในเมืองนั้นเสียก่อน โดยทั่วไปในกรณีที่ชุมชนนั้นมีการจัดตั้งสภา ๖ อยู่แล้ว สภา ๖ ก็จะเป็นผู้ก่อตั้งกองทุน ๖ แรก ๆ ไปก็จะปล่อยให้กองทุน ๖ เป็นอิสระ องค์การที่เป็นสมาชิกจะให้สัญญาว่าจะไม่แอบไปทำการหาทุนหรือเรียโรตามลำพังอีก หากแต่จะร่วมกันมอบหมายให้องค์การกลางเป็นผู้ทำการเรียโรแต่เพียงผู้เดียวเท่านั้น การเรียโรนั้นก็ไม่ใช่เพื่อให้ได้เงินมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพราะถ้าทำเช่นนั้นก็เท่ากับเป็นการเอาเงินของผู้บริจาคมามากเกินไปจนเกินความจำเป็น ยิ่งถ้านำเงินของผู้บริจาคมาหาประโยชน์ด้วยแล้ว ก็ไม่เป็นการสมควรอย่างยิ่ง ฉะนั้นองค์การกลางจึงต้องเรียโรแต่เพียงให้พอดีกับความต้องการขององค์การต่าง ๆ ทุกองค์การรวมกันในแต่ละปี ไม่น้อยและไม่มากเกินไปกว่าเป้าหมายหรือจำนวนเงินที่ต้องการตามที่กำหนดไว้ล่วงหน้าแล้ว

ฉะนั้น ก่อนที่องค์การกลางจะดำเนินการเรียโรในแต่ละครั้ง ก็ต้องขอให้องค์การสมาชิกต่าง ๆ ที่ต้องการเงินในปีนั้นส่งคำขอ ตลอดจนโครงการที่จะดำเนินงานและจำนวนเงินที่ต้องการมาพิจารณาให้ความเห็นชอบ แล้วรวบรวมจำนวนเงินที่ต้องการทั้งหมดตั้งเป็นเป้าหมายในการเรียโรสำหรับปีนั้นเสียก่อน แล้วจึงวางแผนดำเนินการเรียโรต่อไป

ในขั้นที่สอง ก็ถึงตอนที่ทำการเรียโร ซึ่งองค์การกลางจะต้องเชิญชวนและเรียกร้องให้อาสาสมัครจำนวนมากมาช่วยดำเนินการเรียโร อาจจะประกอบด้วยนักศึกษามหาวิทยาลัย นักเรียน กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มนักรุกิจ กลุ่มข้าราชการ เป็นต้น แล้วมอบหมายให้ควบคุมกันเป็นสาย ๆ โดยปกติแล้วการกำหนดวันแห่งการเรียโร ก็มักจะกำหนดให้สะดวกแก่ผู้บริจาคและผู้รับ

บริจาคด้วยกันทั้งสองฝ่าย อาสาสมัครจะมารับเงินบริจาคด้วยตนเอง และอาจจะมอบเครื่องหมาย หรือใบสำคัญซึ่งแสดงว่ารับ ผู้นั้นได้บริจาคแล้ว เป็นการป้องกันไม่ให้ผู้อื่นมาขอเรียไรซ้ำอีก ซึ่งผู้บริจาคก็จะไม่เกิดความเบื่อบั่นทอนในการขอบริจาคที่ซ้ำซาก

ในขั้นสุดท้าย เมื่อได้เงินมาตรงตามเป้าหมายที่วางไว้แล้ว องค์การกลางก็จะต้องจ่ายงบประมาณ ประจำปี ให้แก่องค์การ สมาชิก ตามที่ได้ เสนอโครงการ ที่เสนอไว้ก่อน จะทำการ เรียไร เพื่อนำไปเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานสังคมสงเคราะห์ขององค์การสำหรับในปีนั้น และเพื่อความ เป็นธรรมเนียมในการพิจารณาจ่ายงบประมาณ องค์การสมาชิกจะเลือกคนของตนให้ไปเป็นคณะกรรมการพิจารณาโครงการด้วย ซึ่งก็จะต้องรักษาผลประโยชน์ของตนเองอย่างเต็มที่

ในการเรียไรนี้ เมื่อองค์การสมาชิกมอบหมายให้องค์การกลางดำเนินการแล้ว มิใช่ว่าจะพ้นจากภาวะการหาเงินก็หาไม่ แต่จะต้องให้ความร่วมมืออย่างเต็มที่ต่อการขอเรียไรนั้นด้วย อาจจะส่งผู้แทนเข้าไปเป็นคณะกรรมการเรียไรนั้น หรืออาจช่วยหาอาสาสมัครเข้าร่วม ในการ เรียไรโดยตรงก็ได้ หากคนไม่เข้าช่วยอย่างเต็มที่การเรียไรก็อาจไม่ได้ผลครบตามเป้าหมาย ฉะนั้น องค์การสมาชิกจึงต้องพยายามร่วมมือช่วยเหลืออย่างเต็มที่

โดยทั่วไปนอกเหนือจากเงินที่ได้จากการระดมทุนแล้ว กองทุน ฯ ก็ยินดีจะรับบริจาค จากประชาชนทั่วไปอีก ซึ่งไม่เกี่ยวกับการขอบริจาคในปีละครั้ง ซึ่งประชาชนจะนำทรัพย์สินมา บริจาคให้ที่กองทุน ฯ อีกตามศรัทธา

วิธีการของกองทุนสงเคราะห์ชุมชนจะช่วยผลักดัน ให้องค์การสมาชิกเป็นผู้จัดทำ โครง - การ และทั้งเป้าหมายในการดำเนินงานไว้ชัดเจน ประชาชนได้รู้จักประสงค์ของโครงการและ ขอบเขตของโครงการนั้นด้วย

องค์การสมาชิก (Agency Membership)

องค์การสังคมสงเคราะห์ที่จะเป็นสมาชิกของกองทุน ฯ จะต้องผ่านการตรวจสอบซักถาม จากคณะกรรมการพิจารณารับสมาชิก (Admission Committee) และถ้าเมืองนั้นมีสภาสังคม สงเคราะห์อยู่ด้วยก็จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภา ฯ หลังจากนั้นก็จะส่งไปให้คณะกรรมการ อำนาจการของกองทุนพิจารณารับอีกครั้งหนึ่ง (Dunham, 1967 p. 165)

องค์การที่เข้ามาเป็นสมาชิกของกองทุน ฯ แล้วจะต้องรับผิดชอบในหน้าที่ต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. ดำเนินการร่วมมือในการรณรงค์หาทุนของกองทุน ฯ
2. ทำร่างงบประมาณเสนอต่อกองทุน ฯ และถ้าได้รับการพิจารณาอนุมัติก็จะได้รับเงินแบ่งสรรงบประมาณ
3. ร่วมมือประสานงานกับองค์การสงเคราะห์อื่น ๆ
4. ดำเนินการรับผิดชอบบริหารงานภายใต้กรรมการที่ทำงานอย่างจริงจัง
5. จัดเสนอบริการใหม่ๆ และขยายโครงการออกไป โดยให้สอดคล้องกับการดำเนินงานของกองทุน ฯ
6. จัดทำบัญชีขององค์การให้ถูกต้องและเสนอรายงานต่อกองทุน ฯ

ความสัมพันธ์ระหว่างกองทุน ฯ และสภา ฯ (Relationships between Community Chests and Councils)

กองทุน ฯ และสภา ฯ เป็นลักษณะของงานการจัดองค์กรชุมชน ซึ่งเริ่มมาจากการเคลื่อนไหวขององค์การกุศลในอดีต สภา ฯ ได้รับการจัดตั้งขึ้นก่อนที่เมืองพิตส์เบิร์ก (Pittsburgh) เมื่อปี ค.ศ. 1908 ต่อมากองทุน ฯ ก็ได้รับการจัดตั้งขึ้นที่คลีฟแลนด์ (Cleveland) เมื่อปี ค.ศ. 1913 ซึ่งก็ได้รับแนวความคิดแบบสหพันธ์ (federations) มาใช้เพราะทั้งสภา ฯ และกองทุน ฯ ต่างก็มีลักษณะเป็นสหพันธ์กล่าวคือ สภา ฯ นั้นเป็นสหพันธ์ของสถานสงเคราะห์ต่าง ๆ ในด้านการปฏิบัติงาน ส่วนกองทุน ฯ ก็เป็นสหพันธ์ของสถานสงเคราะห์ต่าง ๆ ในด้านการระดมทุน

หลังจากสงครามโลกครั้งที่ 1 สงบลงกองทุนสงเคราะห์ยามสงครามต่าง ๆ ได้เปลี่ยนสภาพมาเป็นกองทุนสงเคราะห์ชุมชน ซึ่งมีจำนวนเพิ่มขึ้นมากมาย ระเบียบเอง กองทุน ฯ และสภา ฯ ได้ถูกนำมารวมกัน หรืออย่างน้อยก็จัดให้มีแผนกที่ต้องร่วมมือกันในด้านสวัสดิการ หรือไม่มีก็มีการทำงานสัมพันธ์ใกล้ชิดกัน ซึ่งบางครั้งก็ก่อให้เกิดความขัดแย้งกันขึ้น หากชุมชนใดที่มีสภา ฯ อยู่แล้ว สภา ฯ มักจะมีอิทธิพลต่อการก่อกำเนิดของกองทุน ฯ สำหรับชุมชนใดที่ยังไม่มีสภา ฯ อยู่ก่อน กองทุน ฯ ก็ถือกำเนิดขึ้นเองโดยการร่วมมือของบรรดาสถานสงเคราะห์ ในบางครั้งอาจจะเป็นองค์การเดียวกันทำหน้าที่เป็นทั้งกองทุน ฯ และสภา ฯ ไปด้วยพร้อมกัน

ฉะนั้น กองทุน ฯ และสภา ฯ จึงมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันอย่างใกล้ชิด ในด้านต่าง ๆ ซึ่งสรุปได้ดังนี้ คือ

1. **ค้ำหน้าที** กล่าวคือ หน้าที่ส่วนใหญ่ของสภา ฯ ได้แก่การวางแผน การควบคุม ตลอดจนช่วยเหลือพัฒนาการบริหารของสถานสงเคราะห์ ส่วนกองทุน ฯ มีหน้าที่ระดมทุนจัดหาเงินให้สอดคล้องกับการวางแผนทางสังคมของสภา ฯ และเมื่อกองทุน ฯ จะจัดทำงานประมาณสภา ฯ ก็มีหน้าที่เข้าร่วมจัดทำงานประมาณด้วย ดังได้กล่าวมาแล้ว

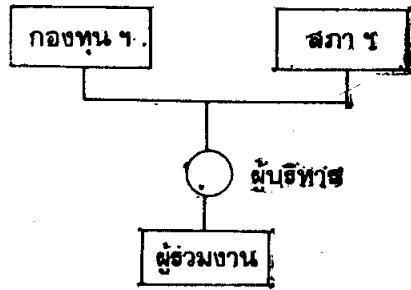
2. **ค้ำการเงิน** สภา ฯ มีความสัมพันธ์ทางการเงินกับกองทุน ฯ อย่างแน่นแฟ้น สภา ฯ ได้รับเงินอุดหนุนจากกองทุน ฯ ซึ่งถือเป็นรายได้หลัก นอกเหนือจากรายได้จากค้ำอื่น ๆ

3. **ค้ำรูปองค์การ** ในชุมชนที่มีทั้งสภา ฯ และกองทุน ฯ ทั้งสององค์การจะมีความสัมพันธ์ทางด้านการจัดองค์การและด้านประสานงานกัน โครงสร้างความสัมพันธ์ของสภา ฯ และกองทุน ฯ อาจจำแนกออกได้ดังนี้ คือ

1. กองทุน ฯ กับสภา ฯ รวมเข้าด้วยกันเป็นองค์การเดี่ยว องค์การที่รวมกองทุน ฯ และสภา ฯ คือ สหพันธ์สวัสดิการชุมชน (Community Welfare Federation) ซึ่งทำงานประสานงานกัน โดยมีหน้าที่สำคัญ 3 ประการ คือ ทำการรณรงค์หาทุน จัดทำงานประมาณ และวางแผนทางสังคม องค์การแบบนี้ประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท ประเภทแรกคือ สมาชิกที่เป็นสมาชิกขององค์การเองทั้งที่มีส่วนร่วมในการหาเงิน (ได้แก่ องค์การสมาชิกของกองทุน ฯ) และไม่มีส่วนร่วมในการหาเงิน (ได้แก่องค์การสังคมสงเคราะห์ของรัฐบาล และอาสาสมัครอื่น ๆ) ซึ่งแต่ละองค์การจะส่งตัวแทนมา 2 คน ประเภทที่สองคือ สมาชิกที่ไม่ได้เป็นสมาชิกขององค์การใดคัดเลือกโดยสมาชิกขององค์การ ส่งตัวแทนมาในจำนวนเท่ากับสมาชิกประเภทแรก สมาชิกจะทำการเลือกคณะกรรมการอำนวยการ (Board of Directors) ซึ่งรวมทั้งประธานกรรมการวางแผนทางสังคม ประธานกรรมการรณรงค์ และประธานกรรมการจัดแบ่งงบประมาณ คณะกรรมการอำนวยการมีหน้าที่กำหนดนโยบาย และควบคุมการบริหารให้เป็นไปตามความประสงค์ของเหล่าสมาชิก เมื่อได้กำหนดนโยบายแล้วกองทุน ฯ และสภา ฯ ต่างก็รับนโยบายของคนไปดำเนินการ ซึ่งนโยบายนั้นก็ป็นงานอันเกี่ยวกับหน้าที่ของกองทุน ฯ ส่วนหนึ่ง และงานในหน้าที่ของสภา ฯ อีกส่วนหนึ่ง องค์การแบบนี้เขียนภาพแสดงได้ คือ

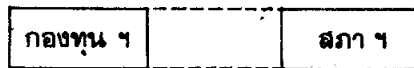
สหพันธ์สวัสดิการชุมชน	
กองทุน ฯ	สภา ฯ

2.



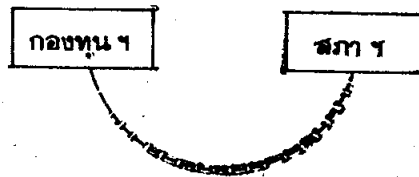
แบบที่ 2 นี้สภา ฯ และกองทุน แยกเป็นอิสระต่อกัน แต่มีคณะผู้บริหารร่วมกัน (Common Executive) และมีผู้ร่วมงานร่วมกัน ซึ่งทั้งสภา ฯ และกองทุน ฯ ต่างมีสมาชิกของตนโดยเฉพาะ คือ คณะกรรมการของสภา ฯ และคณะกรรมการของกองทุน ฯ คณะกรรมการทั้งสองชุดจะเลือกคณะกรรมการอำนวยการ (Board of Directors) ของตนขึ้นเพื่อควบคุมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายที่เหล่าสมาชิกร่วมกันกำหนด

3.



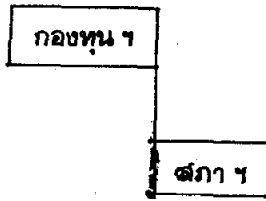
สภา ฯ และกองทุน ฯ แยกจากกัน และต่างก็มีคณะกรรมการบริหารของตนเอง ซึ่งต่างก็ปฏิบัติหน้าที่ของตนโดยเอกเทศ และจะต้องมีสัมพันธ์ทางการจัดการ เช่น มีคณะกรรมการร่วมกัน แบบนี้ได้รับการพัฒนามาจากแบบที่สอง เนื่องจากแบบที่สองใช้คณะกรรมการผู้บริหารร่วมกัน จึงเกิดอุปสรรคในด้านตัวบุคคลไม่สามารถจะบริหารงานให้บรรลุเป้าหมาย

4.



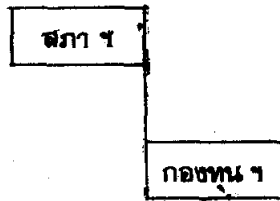
สภา ฯ และกองทุน ฯ แยกจากกัน ไม่มีความสัมพันธ์ทางการจัดการ แต่จะมีความสัมพันธ์ในการทำงาน ประสานกัน อย่างไม่เป็นทางการ ระหว่าง คณะกรรมการ ผู้ร่วมงาน ของสภา ฯ และกองทุน ฯ สภา ฯ อาจจะมีสัมพันธ์ด้วยโดยให้คำแนะนำในเรื่องที่เกี่ยวกับการจัดแบ่งงบประมาณ และอื่น ๆ

5.



สภา ฯ เป็นส่วนหนึ่งของกองทุน ฯ แสดงว่าสภา ฯ มีหน้าที่สำคัญน้อยกว่ากองทุน ฯ ฉะนั้นสภา ฯ จึงอยู่ใต้อิทธิพลของกองทุน ฯ ความสัมพันธ์ระหว่างสภา ฯ และกองทุนเป็นลักษณะนี้ก็เนื่องจากว่า กองทุน ฯ กำเนิดก่อนในชุมชนหนึ่ง หรือกองทุน ฯ มีอำนาจมากเหนือสภา ฯ

6.



กองทุน ฯ เป็นส่วนหนึ่งของสภา ฯ ซึ่งตรงกันข้ามกับแบบที่ 5 ซึ่งจะเห็นได้จากประวัติการก่อตั้งสภา ฯ ว่ารูปองค์การของสภา ฯ ได้รับการจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การหลัก และองค์การสมาชิกต่าง ๆ ของสภา ฯ มีความประสงค์ที่จะร่วมมือกันในการระดมทุน จึงได้จัดตั้งกองทุน ฯ ขึ้น โดยมีลักษณะเป็นส่วนหนึ่งของสภา ฯ

รูปแบบความสัมพันธ์ทั้ง 6 แบบนี้ก็ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าแบบใดจะเป็นแบบที่ดีที่สุด ก็ได้มีการแสดงความคิดเห็นไว้ต่าง ๆ กัน กล่าวคือ

แบบที่ 4 ซึ่งเป็นแบบไม่มีความสัมพันธ์ทางกันองค์การระหว่างสภา ฯ และกองทุน ฯ และการร่วมมือประสานงานกันนั้นก็อยู่ในลักษณะไม่เป็นทางการทำให้เกิดความท่างเหิน และการแข่งขันระหว่างสภา ฯ และกองทุน ฯ ขึ้นได้

แบบที่ 5 ซึ่งสภา ฯ เป็นส่วนหนึ่งของกองทุน ฯ นั้นผู้ไม่เห็นด้วยให้เหตุผลว่าเป็นการผลักดันให้การวางแผนทางด้านสวัสดิการและด้านสุขภาพอนามัยให้ไปอยู่ในฐานะขาดความสำคัญ เพราะสภา ฯ กลายเป็นสาขาของกองทุน ฯ

แบบที่ 6 กองทุน ฯ เป็นส่วนหนึ่งของสภา ฯ นั้นก็ไม่เหมาะสมขาดความเท่าเทียมกัน เช่นเดียวกับแบบที่ 5 และในแง่ของอาสาสมัครที่มาจากผู้นำในงานธุรกิจและผู้บริจาค ซึ่งทำการ

รณรงค์ให้กับกองทุน ฯ ต่างก็ไม่พอใจที่จะให้กองทุน ฯ อยู่ใต้อำนาจของสภา ฯ ที่ควรจะทำหน้าที่เป็นตัวแทนของบรรดาคณะกรรมการสังคมสงเคราะห์ต่าง ๆ ให้เต็มที่

สำหรับแบบที่ 1 ซึ่งเป็นแบบที่สภา ฯ และกองทุน ฯ รวมกันเป็นองค์การเดียว และแบบที่ 2, 3 เป็นแบบที่สภา ฯ และกองทุน ฯ แยกจากกันก็เกิดปัญหาว่าสภา ฯ และกองทุน ฯ ควรจะเป็นองค์การอันหนึ่งอันเดียวกันหรือเป็น 2 องค์การ

อย่างไรก็ตามเรื่องรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างสภา ฯ และกองทุน ฯ นั้นจะเป็นไปในรูปใดก็ตามจะต้องคำนึงถึงหลักการดังต่อไปนี้

1. ความสัมพันธ์ระหว่างสภา ฯ และกองทุน ฯ ควรจะเป็นไปในลักษณะประสานงานกัน โดยไม่คำนึงว่าองค์การใดองค์การหนึ่งอยู่ภายใต้อิทธิพลของอีกองค์การหนึ่ง

2. ไม่ว่าสภา ฯ และกองทุน ฯ จะมีความสัมพันธ์กันในลักษณะใด แต่องค์การทั้งสองควรมีเจตนารมณ์ร่วมกัน (Unity of purpose) การร่วมมือกันในการปฏิบัติงาน และมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกันในการดำเนินงาน

3. สภา ฯ ควรจะมีอิสระเป็นตัวของตัวเอง นโยบายและการตัดสินใจของสภา ฯ ในเรื่องเกี่ยวกับการวางแผนทางด้านการสวัสดิการและอนามัยไม่ควรจะถูกกำหนดโดยพิจารณาจากด้านการเงิน

กองทุนสงเคราะห์ชุมชนในประเทศไทย

กองทุนสงเคราะห์ชุมชนในประเทศไทย ได้รับการจัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 และได้เริ่มดำเนินการหาทุนขึ้นในนครหลวงกรุงเทพมหานคร เป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 23 ตุลาคม พ.ศ. 2515 โดยมีองค์การสมาชิก 17 องค์การ ตั้งเป้าหมายในการหาเงินไว้ 2.8 ล้านบาท แต่สามารถหาเงินได้เกินเป้าหมายที่ตั้งไว้ คือได้รับเงินบริจาคเป็นจำนวนถึง 4.7 ล้านบาท (สภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย, 2517 หน้า 1) ในปี พ.ศ. 2516 กองทุน ฯ ได้ขยายเขตการหาทุนออกไปเป็น 4 จังหวัด คือ นครหลวงกรุงเทพมหานคร สมุทรปราการ นนทบุรี และปทุมธานี

วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งและดำเนินการของกองทุน ฯ ในประเทศไทยนั้นก็มีลักษณะคล้ายคลึงกันที่กล่าวมาแล้วในข้างต้น พอจะสรุปได้เป็นประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1. เพื่อดำเนินการให้องค์การสังคมสงเคราะห์เอกชนต่าง ๆ ร่วมกันหาทุนเพื่องานสวัสดิการ ให้เพียงพอที่จะนำมาใช้จ่ายในโครงการเป็นประจำปีละครั้ง
2. เพื่อให้การหาทุนขององค์การสังคมสงเคราะห์มีประสิทธิภาพและเป็นประโยชน์แก่ประชาชนให้มากที่สุด
3. เพื่อให้การบริจาคเป็นไปอย่างกว้างขวางแทนที่จะจำกัดอยู่ในที่ใดที่หนึ่งเฉพาะ ซึ่งจะเป็นการดึงเอาทรัพยากรที่มีอยู่ในสังคมไปใช้ประโยชน์ได้เต็มที่

การได้จัดตั้งกองทุนสงเคราะห์ชุมชนขึ้นมา เท่ากับเป็นเครื่องแสดงว่า งานสวัสดิการสังคมได้ก้าวหน้าไปอีกระดับหนึ่ง และเป็นสิ่งกระตุ้นให้องค์การอาสาสมัครต่าง ๆ เกิดความกระตือรือร้นในการทำงานและจัดบริการอย่างมีประสิทธิภาพไปสู่ประชาชนในที่สุด

ข้อแตกต่างและข้อเหมือนกันระหว่างการดำเนินงานของรัฐบาลและอาสาสมัคร

ข้อแตกต่างระหว่างการดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคมของรัฐบาล และอาสาสมัคร คือ (สยม รัตนวิจิตร, -คำบรรยายเรื่อง "การประชาสงเคราะห์" หน้า 2)

1. เป็นกิจกรรมที่จัดขึ้นอย่างมีระเบียบ (Organized activities) หมายความว่ามีการวางแผนนโยบายไว้แน่นอนล่วงหน้า และมีการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายนั้นๆ เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จก็จะมีองค์การหรือสำนักงานที่ได้รับมอบหมาย และรับผิดชอบไว้แน่นอน และได้วางระเบียบวิธีการดำเนินงานไว้ชัดเจน เพื่อให้เจ้าหน้าที่ยึดถือเป็นแนวปฏิบัติในการพิจารณาเกี่ยวกับการขอความช่วยเหลือ ส่วนงานที่ดำเนินการโดยเอกชนอาจจะมีหรือไม่มีระเบียบแบบแผนดังกล่าวก็ได้ เพราะแล้วแต่ความสมัครใจของผู้ดำเนินงาน ด้วยเหตุผลอันนี้จึงมีส่วนสนับสนุนให้บริการของเอกชนทำได้รวดเร็ว เช่น เวลาเกิดสาธารณภัย องค์การเอกชนก็จะออกปฏิบัติงานได้รวดเร็ว เพราะไม่มีระเบียบยุ่งยาก ไม่ต้องผ่านขั้นตอนมากมายในการขออนุมัติ

2. งานสวัสดิการสังคมที่ดำเนินการโดยรัฐบาลจะมีกฎหมายให้อำนาจดำเนินการ และกำหนดหน้าที่ตลอดจนขอบเขตไว้ให้รัฐดำเนินการ ส่วนงานของเอกชนไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้เพียงแต่อย่าปฏิบัติให้ผิดกฎหมาย

3. งานสวัสดิการสังคมที่ดำเนินการโดยรัฐบาลนั้นจะใช้จ่ายจากเงินภาษีอากร ซึ่งได้มาจากเงินของประชาชนทั่วไป การใช้จ่ายต้องเป็นไปตามระเบียบ รัฐจะนำไปใช้จ่ายตามชอบใจไม่ได้ จะต้องได้รับอนุมัติในรูปของพระราชบัญญัติงบประมาณ แต่งานของเอกชนนั้น ในเรื่องการ

ใช้เงินเป็นเงินของกลุ่มบุคคลที่สมัครใช้เข้ามาดำเนินงาน และเป็นเงินที่ได้จากการขอรับบริจาค และการบริจาคโดยสมัครใจ ฉะนั้นเมื่อบุคคลผู้ดำเนินการเห็นสมควรอย่างไรก็ดำเนินการไปได้เลย

4. งานสวัสดิการสังคมที่ดำเนินการโดยรัฐบาลนั้นจะให้บริการแก่คนที่อยู่ในขอบข่ายทุกคนโดยเสมอภาค เป็นบริการหรือความช่วยเหลือแก่ประชาชนที่ทุกข์ยากทั่วไป มิใช่ให้แก่กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นพิเศษ โดยไม่คำนึงถึงเชื้อชาติศาสนา หรือถิ่นกำเนิด ส่วนงานของเอกชนนั้นอาจจะให้บริการแก่บุคคลเฉพาะกลุ่มก็ย่อมทำได้ เช่น จัดบริการเฉพาะสำหรับผู้นับถือศาสนาใดๆ เป็นต้น ซึ่งเป็นเรื่องไม่ผิดกฎหมาย และเขาก็ดำเนินงานด้วยเงินทุนของตนเอง

ข้อเหมือนหรือข้อที่คล้ายกัน ระหว่างงานสวัสดิการสังคมที่ดำเนินการโดยรัฐบาลและเอกชน คือ (สยาม รัตนวิจิตร, เรื่องเดียวกัน, หน้า 4)

1. ไม่มีวัตถุประสงค์จะกำไรในการให้บริการ เพราะส่วนมากบริการที่ให้แก่โดยไม่มีค่านิยม หรือถ้าคิดก็เพียงเล็กน้อยเพื่อมุ่งให้ผู้รับบริการช่วยตนเองได้

2. มีการจัดตั้งเป็นองค์การอย่างเป็นทางการ (Formal Organization) คือมีการรวบรวมคณะบุคคล ททรัพย์สิ้นและวัตถุประสงค์จะใช้ดำเนินการให้บริการช่วยเหลือแก่สาธารณชน ไม่ใช่เป็นการช่วยกันเป็นการส่วนตัวหรือช่วยพวกของตนเอง

3. ถือเป็นความรับผิดชอบของสังคมส่วนรวม กล่าวคือ รัฐบาลนั้นเท่ากับเป็นตัวแทนของสังคม เมื่อมีบุคคลในสังคมตกทุกข์ได้ยาก รัฐบาลในฐานะตัวแทนของสังคม จึงต้องเข้าช่วยเหลือ ส่วนเอกชนจะเป็นแรงสนับสนุนที่สำคัญเข้าช่วยบริการทั้ง 2 ฝ่าย ให้บริการช่วยเหลือในฐานะเป็นตัวแทนของสังคม

4. เป็นการค้าดำเนินงานเพื่อสนองความต้องการขั้นมูลฐานที่จำเป็นของสมาชิกในสังคม เป็นสำคัญ เช่น ความต้องการในเรื่องอาหาร เสื้อผ้า เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย ยารักษาโรค การศึกษาพื้นฐาน การสันทนาการ เป็นต้น แต่ไม่ได้รวมถึงความต้องการในสิ่งฟุ่มเฟือย

5. มีจุดมุ่งหมายจะบำบัดความเดือดร้อนทุกข์ยากแก่ผู้มารับบริการโดยการฟื้นฟูความสามารถ การจัดหาทรัพยากรให้ และป้องกันปัญหาอันจะเกิดขึ้น

ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานขององค์การอาสาสมัคร

1. ปัญหาการเงิน เป็นปัญหาที่องค์การเอกชนประสบอยู่ทุกองค์การ รายได้ยังไม่เพียงพอที่จะให้บริการให้ประชาชนได้ทั่วถึง แต่ปัญหาค่านี้ก็ได้ใช้วิธีการระดมทุนแบบกองทุน

สงเคราะห์ชุมชนเข้ามาช่วยแก้ไข โดยองค์การสงเคราะห์เอกชนที่เป็นสมาชิกของกองทุนนี้ร่วมมือกันหาทุน โดยมอบให้องค์การกลาง หรือกองทุนสงเคราะห์นี้ดำเนินการหาเงิน ซึ่งองค์การสมาชิกทุกองค์การมีส่วนร่วมในการหาเงินด้วย ในปีหนึ่ง ๆ องค์การสมาชิกจะต้องมีโครงการของตนเองว่าจะทำงานให้บริการอะไร จะใช้จ่ายเงินเท่าไร แล้วเสนอไปยังกองทุนสงเคราะห์ ข้อเสนอในเรื่องค่าใช้จ่ายเหล่านี้ของทุกองค์การ กองทุน ฯ จะรวบรวมตัวเลขแล้วตั้งไว้เป็นเป้าหมายในการดำเนินการหาทุน

2. ปัญหาเกี่ยวกับตัวบุคคลผู้ดำเนินงาน กล่าวคือ ผู้ที่ปฏิบัติงานส่วนใหญ่เป็นอาสาสมัคร เจ้าหน้าที่ประจำมีน้อย ฉะนั้นพวกอาสาสมัครจึงทำงานไม่ได้เต็มที่ เพราะไม่มีเวลาทั้งหมด

3. ปัญหาเกี่ยวกับความสนใจและความร่วมมือของสมาชิกยังไม่จริงจัง