

บทบาทขององค์การเอกชนสาธารณประโยชน์  
ในการพัฒนาประเทศ

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์  
โดยได้รับทุนสนับสนุนจาก  
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)  
24 พฤษภาคม 2539

**บทบาทขององค์การเอกชนสาธารณประโยชน์  
ในการพัฒนาประเทศ**

ต้นฉบับงานวิจัย เอกสารมีชุดเดียว  
ใช้แล้วโปรดส่งคืน ฝ่าย 1

**สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์  
โดยได้รับทุนสนับสนุนจาก  
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)  
24 พฤษภาคม 2539**

## คำนำ

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ มีบทบาทสำคัญทางด้านการจัดการศึกษา การฝึกอบรม การวิจัย และการบริการวิชาการต่อชุมชนและสังคม นับแต่สถาปนาเมื่อ พ.ศ. 2509 เป็นต้นมา สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์มุ่งทางด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศ ตลอดจนให้คำแนะนำปรึกษาแก่ภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อให้การพัฒนาประเทศได้ดำเนินไปด้วยดีและได้ประโยชน์ที่สุด

ในระยะหลัง สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ตระหนักถึงบทบาทและความสำคัญขององค์การเอกชนสาธารณประโยชน์ในการพัฒนาประเทศ ซึ่งนับวันองค์การเอกชนสาธารณประโยชน์จะทวีความสำคัญและมีส่วนช่วยแบ่งเบาภาระของภาครัฐในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และการพัฒนาประเทศ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์จึงได้กำหนดเป็นนโยบายหนึ่งของสถาบันฯ ที่จะสนับสนุนและเพิ่มประสิทธิภาพขององค์การเอกชนสาธารณประโยชน์ให้แข็งแกร่งและเป็นกำลังสำคัญในการช่วยพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ อันเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าที่สุดของชาติ โดยการดำเนินกิจกรรมการเรียนการสอน งานวิจัย งานฝึกอบรม การให้คำปรึกษา การสร้างระบบฐานข้อมูลและกิจกรรมอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการพัฒนางานขององค์การเอกชนสาธารณประโยชน์

โครงการวิจัยนี้ เป็นโครงการวิจัยของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ที่มุ่งเน้นจะเสริมสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับองค์การเอกชนสาธารณประโยชน์ในประเทศไทย ซึ่งมีรูปแบบ บทบาท กิจกรรม ขีดความสามารถและความพร้อมในด้านต่าง ๆ ที่แตกต่างกันและหลากหลายอย่างยิ่ง ภายใต้สภาวะการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเศรษฐกิจที่มีพลวัตอันสูง ความสลับซับซ้อนของสังคมนับวันจะทวีคูณมากยิ่งขึ้น ปัญหาและความต้องการของประชาชนจึงมีความซับซ้อนหลากหลายมากขึ้นกว่าที่จะคาดหวังและรอคอยความช่วยเหลือและเสียสละจากองค์การของรัฐได้อย่างเพียงพอ ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องทำการศึกษาและวิจัยเกี่ยวกับบทบาท ศักยภาพ ทิศทาง ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคขององค์การเอกชนสาธารณประโยชน์ในประเทศไทย เพื่อที่จะช่วยบรรลुวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

1) เสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้องให้แก่ประชาชน และรัฐ (โดยเฉพาะรัฐบาลและองค์การต่าง ๆ ของรัฐ) เกี่ยวกับบทบาท ศักยภาพขององค์การเอกชนสาธารณประโยชน์ในการพัฒนาประเทศ

2) ร่วมแสวงหาแนวทางและวิธีการ เพื่อปรับแก้ไขปัญหา และอุปสรรคต่าง ๆ ที่องค์การเอกชนสาธารณประโยชน์กำลังเผชิญอยู่

3) ช่วยกำหนดนโยบายของรัฐที่จะช่วยส่งเสริมให้องค์การเอกชนสาธารณประโยชน์ได้เพิ่มศักยภาพและมีความแข็งแกร่งมากขึ้น เพื่อสนองตอบความต้องการอันหลากหลายของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม

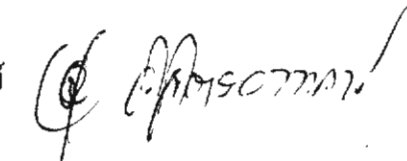
4) ช่วยสร้างเสริมจิตสำนึกของประชาชนและภาคธุรกิจเอกชนเกี่ยวกับสังคมในภาพรวม เพื่อให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการเกื้อหนุนจนเจือซึ่งกันและกัน ซึ่งจะทำให้สังคมแข็งแกร่งและเจริญงอกงามต่อไป

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ได้รับความสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ให้ทำการศึกษาเกี่ยวกับองค์การเอกชนสาธารณประโยชน์ ภายใต้ทุนเพื่อการศึกษาวิจัยเชิงสำรวจพรมแดนแห่งความรู้ โดยเหตุที่องค์ความรู้ทางด้านนี้มีจำกัดและไม่เป็นระบบ มีประเด็นหลากหลายมากมาย หัวข้อต่างๆ ในโครงการวิจัยนี้จึงเป็นหัวข้อหรือประเด็นที่ผู้วิจัยสนใจมากที่สุด เพื่อให้การศึกษาขั้นต้นนี้เป็นแนวทางที่นำไปสู่การศึกษาวิจัยในระดับกว้างและลึกต่อไป ให้ครอบคลุมประเด็นและมิติอื่นๆ ทั้งจะได้เป็นการพัฒนาองค์ความรู้ด้านนี้อย่างต่อเนื่องต่อไปในอนาคต

ในการศึกษาวิจัยซึ่งมีเวลาอันจำกัด คณะผู้ศึกษาวิจัยได้มีการพบปะประชุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและการติดตามความก้าวหน้าเป็นระยะ ทั้งได้เสนอผลงานต่อสาธารณชนเพื่อเผยแพร่ผลงานและ รับฟังคำติชม ซึ่งสถาบันฯ ได้จัดการสัมมนารายงานผลการวิจัย เมื่อวันที่ 18 เมษายน 2539 และได้รับข้อเสนอแนะและความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนางานวิจัยในประเด็นต่างๆ ในเชิงเต็มรูปและสมบูรณ์

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ขอขอบคุณสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยที่ได้ให้ความสนับสนุนทุน ผู้วิจัย ผู้รู้ องค์การเอกชนสาธารณประโยชน์ที่ให้ข้อมูล สาธารณชน และผู้ที่เกี่ยวข้องต่างๆ ที่ได้ให้ความร่วมมือและสนับสนุนในการทำวิจัยครั้งนี้ และให้ความสนใจและความเข้าใจเกี่ยวกับกิจกรรมสาธารณประโยชน์อันเป็นองค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งในการพัฒนาสังคมและประเทศชาติ

รองศาสตราจารย์



(จรี วิจิตรวาทการ)

หัวหน้าโครงการ

## สารบัญ

1. ประเภทขององค์การเอกชนสาธารณประโยชน์  
ผศ. ดร. จีรพรรณ ภัคตินุตร  
นางภาวณา เขมะรัตน์
2. บทบาทขององค์การเอกชนสาธารณประโยชน์ในการพัฒนาชนบท  
อ. ดร. สุรสิทธิ์ วชิรขจร
3. องค์การเอกชนสาธารณประโยชน์เกี่ยวกับแรงงานในประเทศไทย  
: ภาพรวมและทางเลือก  
อ. ดร. โชคชัย สุทธาเวช
4. บทบาทขององค์การสาธารณประโยชน์ (NGOs) ในการจัดการสิ่งแวดล้อม  
ผศ. ดร. ดารารัตน์ อานันทนะสูงศักดิ์  
ผศ. ดร. โอรัส ลีลากุลธนิต
5. บทบาทขององค์การเอกชนสาธารณประโยชน์เพื่อการพัฒนาเด็กและเยาวชน  
รศ. ดร. สุพรรณิ ไชยอำพร
6. องค์การพัฒนาศตริกับการเปลี่ยนแปลงค่านิยมบทบาทหญิงชาย  
ที่มีผลกระทบต่อสิทธิและสวัสดิภาพของสตรี  
ผศ. ดร. ศุภมาส เศรษฐพงษ์กุล
7. องค์การสตรีกับการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองของหญิงไทย  
ในกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยของรัฐ  
อ. ดร. ปริญญ์ ปราชญานุพร
8. การทำกิจกรรมด้านสาธารณประโยชน์ขององค์กรเอกชนในประเทศไทย  
(Corporate Philanthropy in Thailand)  
ผศ. ดร. กลิ่นแก้ว จินตกานนท์  
ผศ. ดร. จีรพรรณ ภัคตินุตร
9. พระสงฆ์ วัด และกิจกรรมด้านสาธารณประโยชน์  
รศ. ดร. จุรี วิจิตรวาทการ
10. องค์การเอกชนสาธารณประโยชน์ : มุลนิธิของชาวจีนในประเทศไทย  
ผศ. ดร. จีรพรรณ ภัคตินุตร  
ผศ. ดร. กลิ่นแก้ว จินตกานนท์  
ผศ. สุวดี ปภาพจน์

ประเภทขององค์การเอกชนสาธารณประโยชน์

## ประเภทขององค์การเอกชนสาธารณประโยชน์

ผศ. ดร. จีรพรรณ ภักดีบุตร

นางภาวณา เขมะรัตน์

### ความเป็นมาของปัญหา

ในสังคมที่มีความหลากหลาย และความเป็นอยู่ที่แตกต่างกันมีทั้งคนรวย คนจน ผู้ยากไร้ และผู้ด้อยโอกาส แต่ละกลุ่มมีความต้องการแตกต่างกัน การช่วยเหลือสังคมในเรื่องของสวัสดิการ และการแก้ปัญหาสังคม โดยทั่วไปมักใช้ระบบหรือวิธีการ ดังนี้

1. ระบบที่ไม่เป็นทางการโดยช่วยเหลือสงเคราะห์ซึ่งกันและกันของสมาชิกในครอบครัว ญาติ เพื่อน เพื่อนบ้าน
2. ระบบเชิงพาณิชย์ที่ให้ความช่วยเหลือและบริการโดยคิดค่าใช้จ่าย
3. ระบบที่เป็นทางการซึ่งดำเนินการสังคมสงเคราะห์ และสวัสดิการสังคมโดยหน่วยงานของรัฐ
4. ระบบที่ไม่ใช่ของรัฐ และดำเนินการสังคมสงเคราะห์โดยหน่วยงานอาสาสมัคร หรือที่เรียกว่า องค์การเอกชนสาธารณประโยชน์ (Enhancement of Cooperation between Governments and Non-governmental Organizations for Human Resources Development, 1991 : 8)

องค์การเอกชนสาธารณประโยชน์ เป็นองค์การที่จัดตั้งขึ้นโดยไม่ได้หวังผลกำไร เพื่อดำเนินการช่วยเหลือชุมชนและสังคม อาจเป็นนิติบุคคลซึ่งไม่ใช่หน่วยงานราชการที่จัดตั้งขึ้น และดำเนินงานโดยมีวัตถุประสงค์และกิจกรรมเพื่อการสังคมสงเคราะห์หรือองค์การที่รวมกลุ่มเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว แต่มิได้จดทะเบียนอย่างเป็นทางการ องค์การเอกชน-สาธารณประโยชน์เหล่านี้ รวมถึงองค์การสังคมสงเคราะห์ของเอกชน มูลนิธิ สมาคม สโมสร และองค์การที่ดำเนินกิจกรรมทางด้านสังคมสงเคราะห์ และสาธารณกุศลซึ่งมีหลากหลายประเภทและรูปแบบ อาจมีจุดมุ่งหมายและเป้าหมายคล้ายคลึงกันในสาขาที่แตกต่างกัน ซึ่งมีทั้งประเภทที่ให้ทุนและประเภทที่ขอทุน ทั้งหมดล้วนแล้วเพื่อประโยชน์ของสังคม

จากความหลากหลายทั้งรูปแบบ วัตถุประสงค์ เป้าหมาย แหล่งเงินทุน และการทำงานที่อุทิศต่อสังคม ก่อให้เกิดปัญหาในการจัดกลุ่ม/ประเภทขององค์การเอกชนสาธารณประโยชน์ การจัดประเภทขององค์การเหล่านี้ที่มีผู้จัดทำขึ้นมา มีลักษณะอย่างไร การศึกษาเชิงสำรวจการจัดประเภทขององค์การเอกชนสาธารณประโยชน์จะให้ข้อมูล และภาพโดยรวมของการจัดประเภทต่างๆ ซึ่งจะนำไปใช้ในการพิจารณาเลือกวิธีการและประเภทขององค์การเหล่านี้ เป็นต้น

## บทนำ

### ความเป็นมาของปัญหา

ในสังคมที่มีความหลากหลาย และความเป็นอยู่ที่แตกต่างกันมีทั้งคนรวย คนจน ผู้ยากไร้ และผู้ด้อยโอกาส แต่ละกลุ่มมีความต้องการแตกต่างกัน การช่วยเหลือสังคมในเรื่องของสวัสดิการ และการแก้ปัญหาสังคม โดยทั่วไปมักใช้ระบบหรือวิธีการ ดังนี้

1. ระบบที่ไม่เป็นทางการโดยช่วยเหลือสงเคราะห์ซึ่งกันและกันของสมาชิกในครอบครัว ญาติ เพื่อน เพื่อนบ้าน
2. ระบบเชิงพาณิชย์ที่ให้ความช่วยเหลือและบริการโดยคิดค่าใช้จ่าย
3. ระบบที่เป็นทางการซึ่งดำเนินการสังคมสงเคราะห์ และสวัสดิการสังคมโดยหน่วยงานของรัฐ
4. ระบบที่ไม่ใช่ของรัฐ และดำเนินการสังคมสงเคราะห์โดยหน่วยงานอาสาสมัคร หรือที่เรียกว่า องค์การเอกชนสาธารณประโยชน์ (Enhancement of Cooperation between Governments and Non-governmental Organizations for Human Resources Development, 1991 : 8)

องค์การเอกชนสาธารณประโยชน์ เป็นองค์การที่จัดตั้งขึ้นโดยไม่ได้หวังผลกำไร เพื่อดำเนินการช่วยเหลือชุมชนและสังคม อาจเป็นนิติบุคคลซึ่งไม่ใช่หน่วยงานราชการที่จัดตั้ง ขึ้น และดำเนินงานโดยมีวัตถุประสงค์และกิจกรรมเพื่อการสังคมสงเคราะห์หรือองค์การที่รวมกลุ่มเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว แต่ไม่ได้จดทะเบียนอย่างเป็นทางการ องค์การเอกชน-สาธารณประโยชน์เหล่านี้ รวมถึงองค์การสังคมสงเคราะห์ของเอกชน มูลนิธิ สมาคม สโมสร และองค์การที่ดำเนินกิจกรรมทางด้านสังคมสงเคราะห์ และสาธารณกุศลซึ่งมีหลากหลายประเภทและรูปแบบ อาจมีจุดมุ่งหมายและเป้าหมายคล้ายคลึงกันในสาขาที่แตกต่างกัน ซึ่งมีทั้งประเภทที่ให้ทุนและประเภทที่ขอทุน ทั้งหมดล้วนแล้วเพื่อประโยชน์ของสังคม

จากความหลากหลายทั้งรูปแบบ วัตถุประสงค์ เป้าหมาย แหล่งเงินทุน และการทำงานที่อุทิศต่อสังคม ก่อให้เกิดปัญหาในการจัดกลุ่ม/ประเภทขององค์การเอกชนสาธารณประโยชน์ การจัดประเภทขององค์การเหล่านี้ที่มีผู้จัดทำขึ้นมา มีลักษณะอย่างไร การศึกษาเชิงสำรวจการจัดประเภทขององค์การเอกชนสาธารณประโยชน์จะให้ข้อมูล และภาพโดยรวมของการจัดประเภทต่างๆ ซึ่งจะนำไปใช้ในการพิจารณาเลือกวิธีการและประเภทขององค์การเหล่านี้ เป็นต้น



## **วัตถุประสงค์ในการศึกษา**

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงประเภทและการจัดประเภทขององค์การเอกชนสาธารณประโยชน์ตามภาระหน้าที่และขอบเขตของงานที่รวบรวมได้จากเอกสารเท่านั้น

## **วิธีดำเนินการศึกษา**

รวบรวมข้อมูลและศึกษาประเภทขององค์การเอกชนสาธารณประโยชน์จากเอกสาร เช่น จากหนังสือตำรา บทความต่างๆ และจากประเภทที่จัดไว้แล้ว เช่น International Classification of Nonprofit Organization (ICNPO) Typology of Foundations in Europe ของ European Foundation Centre เป็นต้น

## **ข้อจำกัดในการศึกษา**

เนื่องจากข้อจำกัดในเรื่องเวลา จึงไม่สามารถสัมภาษณ์และศึกษาการจัดประเภทขององค์การเอกชนสาธารณประโยชน์ที่ได้จดทะเบียนไว้กับส่วนราชการ เช่น กรมการปกครอง สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ กรมประชาสงเคราะห์ กรมตำรวจ กรุงเทพมหานคร เป็นต้น

## **ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ**

ข้อมูลที่ได้จากการศึกษา การจัดประเภทขององค์การเอกชนสาธารณประโยชน์จะเป็นประโยชน์ต่อการจัดประเภทขององค์การสาธารณประโยชน์ในประเทศไทย

## องค์การเอกชนสาธารณประโยชน์

### ความหมาย

คำว่า องค์การเอกชนสาธารณประโยชน์ ในที่นี้ใช้ในความหมายรวมถึงองค์การไม่แสวงหากำไร (nonprofit/not-for-profit organization-NPO) องค์การพัฒนาเอกชน (nongovernment organization-NGO) third sector องค์การสังคมสงเคราะห์ของเอกชน และ philanthropic organizations เป็นต้น ได้มีผู้ให้ความหมายขององค์การประเภทนี้ไว้หลากหลาย เช่น

สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2537 : 1-2) ได้ให้คำนิยามขององค์การเอกชนไม่แสวงหากำไร ในขณะที่การสำรวจองค์การประเภทนี้ใน พ.ศ. 2531 และพ.ศ. 2535 หมายถึง องค์การสังคมสงเคราะห์ของเอกชน มูลนิธิ สมาคม และองค์การซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินงานเกี่ยวกับการสังคมสงเคราะห์และสาธารณกุศล ได้แก่ สมาคม วาย เอ็ม ซี เอ สมาคมส่งเสริมวัฒนธรรมหญิง สโมสรไลออนส์ ยูวพุทธิกสมาคมแห่งประเทศไทย โดยให้ความหมายขององค์การสังคมสงเคราะห์ของเอกชนว่า หมายถึงนิติบุคคลซึ่งมีหน่วยงานของราชการที่จัดตั้งขึ้นและดำเนินงานโดยมีวัตถุประสงค์ และทำกิจกรรมเพื่อการสังคมสงเคราะห์ เป็นต้น

ครูหุຍ (2538) ให้ความหมายของ NGO ว่าหมายถึง หน่วยงานที่ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐ แต่หมายถึงหน่วยงานที่เกิดจากบุคคลรวมกันเป็นกลุ่ม สมาคม มูลนิธิ เพื่อทำงานช่วยเหลือ สงเคราะห์ คิดค้น ทดลอง ผลักดันและดำเนินการให้เกิดสิ่งที่ดั่งามขึ้นแก่ชีวิต แก่สังคม แก่สิ่งแวดล้อม แก่ประเทศชาติ และโลก

องค์การไม่แสวงหากำไร คือ องค์การทางธุรกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยไม่แสวงหากำไร แต่เป็นการจัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการแก่สาธารณะ (to serve the public) อย่างไรก็ตามมีหน่วยงานที่ตั้งขึ้นโดยไม่แสวงหากำไร แต่ไม่ได้ทำหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะ (public service) แต่ให้บริการเพื่อสนองความต้องการขององค์การหรือกลุ่มของตน เช่น กลุ่มคลับ สหภาพแรงงาน เป็นต้น ในขณะที่องค์การไม่แสวงหากำไร จัดตั้งเพื่อแก้ไขปัญหาสังคม หรือทำกิจกรรมภารกิจที่เป็นสาธารณประโยชน์ (Wolf, 1990 : 5) องค์การไม่แสวงหากำไรนี้ไม่ใช่ขององค์การทำกำไรหรือองค์การของรัฐ ซึ่งทำให้้องค์การเอกชนนี้สามารถดำเนินงานได้อย่างมีความยืดหยุ่น องค์ประกอบสำคัญขององค์การไม่แสวงหากำไร คือ การดำเนินการที่เป็นไปด้วยความสมัครใจ (voluntary action) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการรวมกลุ่มของอาสาสมัครเข้ามาทำงานเพื่อประโยชน์ของ

สาธารณะด้วยความสมัครใจ ในขณะที่งานของครอบครัว เป็นลักษณะการแสดงออก การร่วมมือร่วมใจกันทางสังคม และงานของรัฐเป็นไปในลักษณะที่ต้องทำตามระเบียบ (Smith, Baldwin, White, 1988 : 1-3) บางแห่งอาจให้ความหมายขององค์การสาธารณประโยชน์ รวมถึงองค์การที่จัดตั้งตามกฎหมาย ในรูปที่ดำเนินการกุศลหรือหน่วยงานที่ไม่แสวงหากำไร ที่ได้ตั้งขึ้นเพื่อบริการหรือสนองสาธารณประโยชน์ และได้รับการยกเว้นภาษี และต้องมีลักษณะหลัก ๆ 5 ประการ ดังต่อไปนี้

1. ต้องมีภารกิจที่ให้บริการสาธารณะ
2. ต้องจัดตั้งขึ้นมาเป็นหน่วยงานที่ไม่แสวงหากำไรหรือเป็นหน่วยงานเพื่อการกุศล
3. โครงสร้างการบริหารต้องไม่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ส่วนบุคคล และการได้รับประโยชน์ทางทรัพย์สินส่วนบุคคล
4. ต้องได้รับการยกเว้นภาษี
5. ต้องมีสถานภาพพิเศษทางกฎหมายที่ได้รับการหักภาษีสำหรับเงินหรือสิ่งของที่ได้รับบริจาค (Wolf, 1990 : 6)

นอกจากลักษณะหลัก ๆ 5 ประการข้างต้นแล้ว Wolf (1990 : 6) เห็นว่า องค์การไม่แสวงหากำไร ไม่ควรรวมถึงหน่วยงาน/องค์การที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำกำไรแต่ไม่ได้ดำเนินการตามวัตถุประสงค์นั้น หรือองค์การที่มีกลุ่มบุคคลจัดตั้งขึ้นเพื่อสาธารณประโยชน์ แต่ไม่ได้รับสถานภาพทางกฎหมาย หรือองค์การที่ยอมรับว่าเป็นองค์การไม่แสวงหากำไร ตามระเบียบของสรรพากร แต่ไม่มีจุดมุ่งหมายเพื่อสาธารณะเช่น สมาคมทางการค้า สหภาพแรงงาน เพราะกิจกรรมและจุดมุ่งหมาย เหล่านั้นเป็นไปเพื่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ไม่ใช่เพื่อสาธารณประโยชน์แท้จริง

Kramer (1957 : 258) ได้อธิบายถึงลักษณะที่เกี่ยวกับองค์การสาธารณประโยชน์/องค์การอาสาสมัคร ซึ่งแบ่งได้ 3 ประการ คือ

1. องค์การอาสาสมัครเป็นกลุ่มผลประโยชน์ ที่ดำเนินการโดยมีจุดมุ่งหมายเฉพาะกลุ่มบุคคล หรือปัญหาโดยเฉพาะเจาะจง ซึ่งจัดให้มีบริการพิเศษเฉพาะเจาะจง และพิทักษ์ปกป้องกลุ่มเป้าหมายเหล่านั้น องค์การอาสาสมัครเหล่านี้จะรวมลักษณะของสมาคมอาสาสมัครกลุ่มผลประโยชน์เข้าด้วยกัน

2. องค์การอาสาสมัครที่มีลักษณะการควบคุมการจัดสรรทรัพยากรของตน ทั้งที่อาจจัดตั้งโดยรัฐ แต่ไม่จำเป็นต้องให้บริการเฉพาะอย่างแก่ประชาชนเฉพาะกลุ่ม ประชากรเป้าหมายไม่มีสิทธิตามกฎหมายที่จะเรียกร้องสิทธิในการขอรับบริการ องค์การนี้อาจเลือกให้บริการที่รัฐให้เงินอุดหนุน หรืออาจขอรับทุนจากที่อื่น ๆ หรืออาจจะดำเนินการภาระหน้าที่อย่างอื่นที่ไม่ใช่การให้บริการ เช่น การทำวิจัย การจัดทำเอกสารเผยแพร่

3. องค์การอาสาสมัครที่พึ่งพาหรือขึ้นอยู่กับคุณภาพของผู้นำของตน มากกว่าขึ้นอยู่กับลักษณะโครงสร้างขององค์การตามความสัมพันธ์กับรัฐ

ส่วนคำว่า **philanthropy** ซึ่งในความหมายเดิมแปลว่า love of mankind หรือความรักเพื่อนมนุษย์ ซึ่งอาจใช้คำว่า **สาธารณกุศล** หรือ**สาธารณประโยชน์**ในภาษาไทย มีความแตกต่างจากองค์การไม่แสวงหากำไร ในลักษณะที่องค์การไม่แสวงหากำไรเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสาธารณประโยชน์ ในขณะที่ philanthropy เน้นการให้ทั้งเวลา ทรัพย์สิน ทรัพยากรเพื่อสาธารณประโยชน์ ทั้งนี้ philanthropy เป็นรูปแบบหนึ่งของการได้มาซึ่งรายได้ และทรัพยากรขององค์การเอกชนเพื่อสาธารณประโยชน์ (Jung, 1994 : 1-2)

## ประเภท

### ประเภทแบ่งตามสถานภาพความสัมพันธ์กับรัฐ

ในกลางคริสต์ทศวรรษ 1950 Samuel Mencher ได้จำแนกประเภทขององค์การ/หน่วยงานที่ทำหน้าที่ทางด้านบริการสังคมในอังกฤษออกเป็น 4 กลุ่ม ตามสถานภาพความสัมพันธ์กับรัฐ

1. องค์การอาสาสมัครที่ดำเนินงานบริการสังคมทั้งหมดแทนหน่วยงานซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมาย
2. องค์การอาสาสมัครที่จัดให้มีบริการสังคมในส่วนที่หน่วยงานซึ่งกำหนดไว้ตามกฎหมายไม่สามารถดำเนินการได้
3. องค์การอาสาสมัครที่ให้บริการสังคมเพิ่มเติมจากที่จัดให้โดยหน่วยงานซึ่งกำหนดไว้ตามกฎหมายทั้งนี้อาจเนื่องจากการต้องการความคล่องตัวหรือทางเศรษฐกิจ
4. องค์การอาสาสมัครที่ให้บริการสังคมเสริมจากที่จัดให้โดยหน่วยงานของรัฐ อาจในรูปของเงินสนับสนุนหรือบริการอื่นต่าง ๆ ที่รัฐไม่ได้จัดไว้ให้ (Mencher, 1957 : 308-318, cited in Kramer, 1981 : 233-234)

### ประเภทแบ่งตามบทบาทขององค์กร

Kramer (1957 : 259-265) ได้แบ่งบทบาทขององค์กรอาสาสมัครออกเป็น 4 ประการตามภาระหน้าที่ ดังนี้

1. บทบาทตามความเชี่ยวชาญ (specialization) เนื่องจากองค์กรเหล่านี้เป็นองค์กรที่เสริมหรือเพิ่มเติมการดำเนินงานทางบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์ที่หน่วยงานของรัฐและเอกชนได้กระทำอยู่ องค์กรนี้อาจเลือกให้บริการสังคมในเฉพาะด้านและเฉพาะกลุ่มบุคคล

2. บทบาทในการสนับสนุน (advocacy) ที่ดำเนินการบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์ ตลอดจนการสนับสนุนโครงการและการดำเนินการทางด้านบริการสังคมทั้งแก่ภาครัฐหรือเอกชน

3. บทบาทในการบริโภคนิยม (consumerism) ที่ดำเนินการในลักษณะช่วยเหลือส่งเสริมการบริการกลุ่มเป้าหมาย

4. บทบาทในการเป็นผู้จัดให้มีบริการ (service provider) หน่วยงานของรัฐที่ดำเนินการบริการสังคม อาจไม่สามารถดำเนินการครอบคลุมและทั่วถึง องค์กรอาสาสมัครเข้าช่วยในการดำเนินงานเหล่านี้

ในการวิเคราะห์ถึงบทบาทของผู้บริการสังคมใน 4 ประเทศ คือ เนเธอร์แลนด์ อังกฤษ สหรัฐอเมริกา และอิสราเอล Kramer (1957 : 234) จำแนกหมวดหมู่ของความสัมพันธ์ของบทบาทขององค์กรสังคมเป็น 3 ประการ คือ

1. องค์กรอาสาสมัครซึ่งมีฐานะเป็นผู้บริการสังคมหลัก เพราะไม่มีหน่วยงานของรัฐให้บริการสังคมเช่นนี้ หรือถ้ามีก็มีจำนวนน้อยมาก

2. องค์กรอาสาสมัครที่เสริมบริการสังคมของรัฐในลักษณะที่แตกต่างไปจากบริการที่รัฐจัดให้

3. องค์กรอาสาสมัครที่ให้บริการสังคมเพิ่มเติมจากที่หน่วยงานของรัฐให้หรือขยายงานของภาครัฐออกไป อาจเป็นบริการที่คล้ายคลึงกับบริการของรัฐ หรืออาจเป็นบริการแทนที่บริการที่รัฐจัดให้

## ประเภทแบ่งตามภาระหน้าที่

Brenton (1985 : 111) ได้แบ่งประเภทองค์การสาธารณประโยชน์ออกตามภาระหน้าที่ 5 ประเภท คือ

1. องค์การที่จัดให้มีการบริการ (the service providing agencies) เป็นองค์การ ที่ให้บริการโดยตรงแก่ประชาชน โดยเจ้าหน้าที่จ้างมา หรือโดยอาสาสมัคร และเป็นองค์การที่อาจได้รับความสนับสนุน หรือไม่ได้รับความสนับสนุนจากรัฐ

2. องค์การที่ต่างช่วยเหลือร่วมกัน (mutual aid agencies) เป็นองค์การที่ช่วยตนเองและหาผลประโยชน์ต่าง ๆ ด้วยตนเอง ส่วนใหญ่มักขาดความเป็นวิชาชีพ และอาจถูกครอบงำโดยกลุ่มผลประโยชน์ที่เสนอให้ความสนับสนุนที่เอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มผลประโยชน์ รวมทั้งสนับสนุนในลักษณะของการให้คำแนะนำปรึกษาและการบริการ

3. องค์การกลุ่มผลประโยชน์ (pressure group agencies) เป็นกลุ่มที่นำข้อมูล ต่าง ๆ มาเปิดเผยและอภิปรายถึงเหตุเฉพาะบางอย่าง หรือผลประโยชน์ของกลุ่ม และใช้ข้อมูลเหล่านี้ในที่สาธารณะโดยกระบวนการปฏิบัติการโดยตรง การรณรงค์ การวิ่งเต้น (lobbying) และการสนับสนุนเพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงตามที่กลุ่มต้องการ

4. องค์การแหล่งทรัพยากร (resource agencies) เป็นองค์การที่ให้บริการแก่หน่วยงานอื่นในสาขาเฉพาะ หรือทำหน้าที่เป็นผู้กระตุ้น หรือเป็นแหล่งรับฝากทางความรู้ ความชำนาญ และข้อมูลต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานอื่น ๆ

5. องค์การประสานงาน (coordinating agencies) เป็นองค์การที่ทำหน้าที่ปกป้อง ให้แก่องค์การสาธารณประโยชน์ หรือเป็นองค์การของรัฐที่องค์การสาธารณประโยชน์ต่าง ๆ เข้าร่วมเป็นสมาชิก และทำหน้าที่ประสานงานระหว่างองค์การเหล่านั้นในเรื่องของกิจกรรม การประชาสัมพันธ์หรือการเชื่อมโยงองค์การเหล่านั้นกับรัฐ

## ประเภทแบ่งตามจุดมุ่งหมาย

### แบบของ Amith, Baldwin and White

องค์การเอกชนที่ไม่แสวงหากำไรมีลักษณะหลากหลายและหลายรูปแบบ Smith, Baldwin และ White (1988 : 1.4-1.5) ได้จัดแบ่งองค์การเหล่านี้ออกเป็นประเภทใหญ่ ๆ ตามจุดมุ่งหมาย 2 แบบ คือ

1. จุดมุ่งหมายรวม (central purpose) เป็น typology ที่ใช้ในการแบ่งประเภทองค์การเอกชนที่ไม่แสวงหากำไรตามจุดมุ่งหมายรวมอย่างเดียว แม้ว่าองค์การเหล่านี้มี

จุดมุ่งหมายมากกว่าหนึ่งก็ตาม ซึ่งทำให้วิธีการนี้ จะได้เพียงข้อมูลหยาบ ๆ ที่เกี่ยวข้ององค์การนั้นเท่านั้น

2. จุดมุ่งหมายเบื้องต้น (primary purpose) เป็น typology ที่ใช้ในการแบ่งประเภทองค์การเอกชนไม่แสวงหากำไรตามจุดมุ่งหมายเบื้องต้น - หรือรวมจุดมุ่งหมายพื้นฐานขององค์การนั้นทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นจุดมุ่งหมายเบื้องต้นหรือจุดมุ่งหมายสองก็ตาม ซึ่งเป็นวิธีการที่ลึกซึ้งและเที่ยงตรงกว่า typology แบบแบ่งตามจุดมุ่งหมายรวม เนื่องจากจุดมุ่งหมายและกิจกรรมขององค์การเอกชนไม่แสวงหากำไร สามารถมีได้หลายประการ จึงควรที่จะแบ่งประเภทองค์การเอกชนที่ไม่แสวงหากำไรเหล่านี้ออกไปตามจุดมุ่งหมายหลายประการ ซึ่งอาจมีผลให้แต่ละองค์การสามารถจัดให้อยู่ในหลายประเภทได้ตามที่เกี่ยวข้อง จัดให้อยู่ในประเภทเนก-ประสงค์ (multipurpose) ทั่วไป (general) หรืออื่น ๆ (other NPOs) นอกจากการแบ่งประเภทที่ใช้อยู่ไม่สามารถครอบคลุมถึงจุดประสงค์ขององค์การนั้น ๆ ได้

นอกจากการแบ่งตามจุดมุ่งหมายใหญ่ 2 ประการแล้ว Smith, Baldwin and White (1988 : 1.4-1.15) ได้จัดประเภทขององค์การเอกชนไม่แสวงหากำไร ตามจุดมุ่งหมาย ดังนี้

1. องค์การเอกชนไม่แสวงหากำไรทางการปฏิบัติการและการบริการชุมชน (community service and action)

หมายถึง องค์การที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อปรับปรุงหรือพัฒนาชุมชนให้มีลักษณะชีวิต ความเป็นอยู่ เศรษฐกิจ และสังคมที่ดีขึ้นและยั่งยืน มีโครงการที่มีลักษณะเนกประสงค์ และพยายามปรับปรุงคุณภาพชีวิตของคนในชุมชนนั้น เช่น กลุ่มบริการสาธารณะและชุมชน กลุ่มปรับปรุงย่านที่อยู่อาศัย กลุ่มที่มีกิจกรรมให้ประชาชนมีส่วนร่วม กลุ่มดูแลพิทักษ์ชุมชนจากภัยพิบัติต่าง ๆ

- กลุ่มพัฒนาชุมชน
- กลุ่มปรับปรุงย่านที่อยู่อาศัยและบริเวณใกล้เคียง
- กลุ่มบริการโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม
- กลุ่มอภิปรายและวางแผนทั่วไปโดยประชาชนมีส่วนร่วมเกี่ยวข้อง
- กลุ่มพิทักษ์ชุมชน

2. องค์การเอกชนไม่แสวงหากำไรทางสุขภาพสงเคราะห์ (other-helping health NPOs)

หมายถึง องค์การที่มีจุดมุ่งหมายในการรักษาและเพิ่มพูนสุขภาพทางกายและทางสติปัญญาของประชาชน รวมทั้งการดูแลสุขภาพการเจ็บป่วย การป้องกันอุบัติเหตุ

และการให้การรักษาปัญหาสุขภาพต่าง ๆ และการดูแลหลังการรักษาและการพักผ่อน (ไม่รวมสวัสดิการสังคม (social welfare) เช่น โครงการการจัดให้มีหน่วยงานรับคนไข้เข้ารักษา) โครงการการจัดให้มีสถานที่ในชุมชน เช่น อุปกรณ์และสิ่งอำนวยความสะดวกในการดูแลผู้ป่วยในระหว่างการพักผ่อน หน่วยงานวิจัยและสนับสนุนรักษาทางด้านสุขภาพ กลุ่มดำเนินการดูแลรักษาสุขภาพหรือการพักผ่อน กลุ่มป้องกันการเจ็บป่วยและอุบัติเหตุ

3. องค์การเอกชนไม่แสวงหากำไรทางการศึกษาสงเคราะห์ (educational welfare NPOs)

หมายถึง องค์การที่มีจุดประสงค์เพื่อการศึกษาหรือเพื่อเพิ่มพูนการเรียนรู้และความรู้ของประชาชนโดยทั่วไป อาจรวมกระบวนการศึกษา และหรือการดำเนินการที่ช่วยให้การบริหาร/การจัดการกระบวนการเหล่านั้นให้ลุล่วงไป เช่น โครงการศึกษาในโรงเรียน โครงการการสอนเสริม โครงการการศึกษาผู้ใหญ่ โครงการก่อนวัยเรียนและสถานที่เลี้ยงเด็ก โครงการโรงเรียนศาสนาวันอาทิตย์ สมาคมนักเรียนเก่า สมาคมครู-ผู้ปกครอง

4. องค์การเอกชนไม่แสวงหากำไรที่เกี่ยวข้องกับการเติบโตส่วนบุคคล การพัฒนาตนเอง และการปรับปรุงตนเอง (personal-growth, self-development, self-improvement NPOs) หมายถึง องค์การที่มีจุดมุ่งหมายในเรื่องบุคลิกลักษณะ) การพัฒนาทักษะของสมาชิกรายบุคคล โดยวิธีการให้ช่วยตนเอง และการเรียนรู้จากประสบการณ์มากกว่าการเรียนในระบบโรงเรียน เช่น องค์การทางด้านพัฒนาตนเองของเยาวชน เช่น ลูกเสือ เนตรนารี การเข้าค่ายฝึก YMCA/YWCA องค์การทางด้านการพัฒนาตนเองของผู้ใหญ่ เช่น Toastmasters, กลุ่มฝึกสมาธิ กลุ่มเสวนาต่าง ๆ

5. องค์การเอกชนไม่แสวงหากำไรทางการเผยแพร่สื่อสารและสารสนเทศ (communication-and information-dissemination NPOs)

หมายถึง องค์การที่มีจุดมุ่งหมายในการส่งสารสนเทศไปสู่ประชาชนโดยทั่วไป โดยผ่านทางสื่อมวลชนเอกสารหรือการให้คำแนะนำปรึกษา เช่น กลุ่มประชาสัมพันธ์ การกระตุ้นการรับรู้ของประชาชน กลุ่มช่วยเหลือทางเทคนิคและวิชาการแก่สาธารณชน กลุ่มเชื่อมโยงสารสนเทศโดยการเชื่อมโยงให้ประชาชนรู้และเข้าถึงแหล่งวิชาการ และความช่วยเหลือต่าง ๆ เป็นต้น

6. องค์การเอกชนไม่แสวงหากำไรทางวิชาการ (scientific, technical, engineering, and learned NPOs)



หมายถึง องค์การที่มีจุดมุ่งหมายรวบรวม สะสม จัดโครงสร้าง ความรู้ที่มีอยู่ และเสนอความรู้ใหม่ออกมา หรือการคิดค้น ประดิษฐ์ โดยเฉพาะทางด้านการวิจัยและการพัฒนา เช่น สมาคมทางวิชาการ และวิชาชีพ สมาคมวิจัยและกลุ่มนักวิจัยที่ไม่แสวงหากำไร

7. องค์การเอกชนไม่แสวงหากำไรที่ดำเนินงานสังคมสงเคราะห์อื่น ๆ (other-helping social welfare NPOs)

หมายถึง องค์การที่มีจุดมุ่งหมายทางด้านบริการสังคม ปัญหาทางการช่วยเหลือทางสังคม การสร้างสำนึกในสังคม โดยเป้าหมายหลักไม่ใช่เป็นชุมชนโดยรวม แต่บริการ สังคมสงเคราะห์ให้แก่กลุ่มเป้าหมายที่มีความต้องการพิเศษหรือปัญหาพิเศษ เช่น กลุ่มที่มีปัญหาดารงชีวิต งาน และการมีงานทำ อาหาร ที่พักอาศัย ฯลฯ กลุ่มที่มีปัญหาเร่งด่วน กลุ่มปัญหาทางครอบครัวและการสมรส

8. องค์การเอกชนไม่แสวงหากำไรด้านการช่วยเหลือตนเองของกลุ่มผู้ด้อยโอกาสและชนกลุ่มน้อย (self-help disadvantaged and minority NPOs)

หมายถึง องค์การที่มีจุดมุ่งหมายในการปรับปรุงคุณภาพชีวิต และความเป็นอยู่พื้นฐานของสมาชิก ทั้งโดยการให้สมาชิกปรับปรุงตนเองและโดยการพยายามพัฒนาสังคมให้เข้าใจและปฏิบัติต่อกลุ่มผู้ด้อยโอกาสด้วยความเข้าใจ

9. องค์การเอกชนไม่แสวงหากำไรที่มีกิจกรรมทางการเมือง (political action NPOs)

หมายถึง องค์การที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อโน้มน้าวกลุ่มนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ให้มีความคิดเห็น และความเข้าใจในระบบสังคม และสภาพสังคม ซึ่งกระทำโดยการ เผยแพร่ข้อมูล การประชุม การวิ่งเต้น การณรงค์ การเดินขบวน หรือวิธีการต่าง ๆ

10. องค์การเอกชนไม่แสวงหากำไรที่มีกิจกรรมทางด้านสิ่งแวดล้อมและนิเวศวิทยา (environmental and ecological welfare NPOs)

หมายถึง องค์การที่มีจุดมุ่งหมายทางด้านสวัสดิการสิ่งแวดล้อม และนิเวศวิทยา รวมทั้งการอนุรักษ์ การบำรุงรักษา การซ่อมแซม ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์ได้ทำขึ้น เช่น กลุ่มอนุรักษ์ธรรมชาติและป่า กลุ่มแก้ไขมลภาวะ กลุ่มสนับสนุนการนำสิ่งของที่ใช้แล้วมาปรับปรุงใช้ใหม่ กลุ่มใช้ที่ดิน

11. องค์การเอกชนไม่แสวงหากำไรที่มีกิจกรรมด้านผู้บริโภค (consumer welfare NPOs)

หมายถึง องค์การที่มีจุดมุ่งหมายในการพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค

12. องค์การเอกชนไม่แสวงหากำไรที่มีกิจกรรมด้านระหว่างประเทศ (international and transnational affairs NPOs)

หมายถึง องค์การที่มีจุดมุ่งหมายในการช่วยเหลือทางด้านต่าง ๆ แก่ประเทศอื่น ๆ หลายประเทศ หรืออาจมุ่งช่วยเหลือแก่ประเทศเดียวก็ได้

13. องค์การเอกชนไม่แสวงหากำไรที่มีกิจกรรมทางอาชีพ (occupation-related NPOs)

หมายถึง องค์การที่มีจุดมุ่งหมายในการพัฒนา ปรับปรุง เพิ่มพูนสภาวะทางเศรษฐกิจและสังคม และสวัสดิการโดยรวมของสมาชิกที่ได้รับค่าจ้างหรืองานที่มีกำไรจากกิจกรรมที่มีรายได้ รวมถึง บุคคลที่ทำงานในภาครัฐ อาสาสมัครและธุรกิจ เช่น สมาคมทาง ธุรกิจการค้า สหภาพแรงงาน

14. องค์การเอกชนไม่แสวงหากำไร ที่มีกิจกรรมทางการบันเทิง (expressive-leisure NPOs)

หมายถึง องค์การที่มีจุดมุ่งหมายทางการบันเทิง จัดกิจกรรมเพื่อสมาชิกหรือกลุ่มบุคคลที่ต้องการความสนุกสนานและบันเทิง เช่น กลุ่มกีฬา ชมรม คลับ ของกีฬาเฉพาะอย่างหรือรวม กลุ่มงานอดิเรก และเกมต่าง ๆ เช่น กลุ่มสะสมดวงตราไปรษณียากร กลุ่มเล่นไฟ-บริดจ์ กลุ่มดนตรี ชมรม คลับทางดนตรี

15. องค์การเอกชนไม่แสวงหากำไรที่มีกิจกรรมทางศาสนา (religious and related NPOs)

หมายถึง องค์การที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อเสริมสร้างความเข้าใจทางศาสนา เช่น กรรมการโบสถ์ วัด กลุ่มชมรม คลับทางศาสนา

16. องค์การเอกชนไม่แสวงหากำไรที่มีกิจกรรมทางการประพฤติมิชอบและอาชญากรรม (deviant and criminal NPOs)

หมายถึง องค์การที่มีจุดมุ่งหมายที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่รุนแรง ที่ประพฤติมิชอบต่อร่างกายและทรัพย์สินของผู้อื่นและประกอบอาชญากรรม

17. องค์การเอกชนไม่แสวงหากำไรที่มีกิจกรรมทางการเงินและการจัดสรร  
ทุน (fund-raising and fund allocation or distribution NPOs)

หมายถึง องค์การที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อหาทุนเพื่อกิจกรรมทางสาธารณ  
ประโยชน์ หรือจัดสรรเงินทุนให้แก่บุคคล/กลุ่มบุคคล ซึ่งองค์การนี้อาจทำกิจกรรมทั้งสอง  
ประเภทก็ได้ เช่น

18. องค์การเอกชนไม่แสวงหากำไรที่มีกิจกรรมอเนกประสงค์และอื่น ๆ  
(multipurpose, general, and other NPOs)

หมายถึง องค์การที่ไม่สามารถจะจัดให้เข้าอยู่ในประเภทใดได้ โดยอาจมี  
จุดมุ่งหมายหลายประการหรือมีจุดมุ่งหมายมากกว่า 3 ประการขึ้นไป

#### **แบบของนายแพทย์อำพล จินดาวัฒนะ**

นายแพทย์อำพล จินดาวัฒนะ (2538 : 22) ได้วิเคราะห์องค์การเอกชนสา  
ธารณประโยชน์ในประเทศไทย โดยจำแนกออกเป็น 5 ประเภท ตามจุดมุ่งหมายขององค์  
การ ดังนี้

1. เอ็นจีโอพัฒนาสังคม ซึ่งมีจุดมุ่งหมายในการพัฒนาสังคมและพัฒนาชุมชน
2. เอ็นจีโอพัฒนาปัญญา ซึ่งมีจุดมุ่งหมายในการพัฒนาสติปัญญา และสร้าง  
องค์ความรู้
3. เอ็นจีโอเคลื่อนไหว ซึ่งมีจุดมุ่งหมายในการทำงานลักษณะพิทักษ์ คัดค้าน  
และเรียกร้องสิทธิต่าง ๆ ให้ประชาชน บางครั้งอาจมีการเคลื่อนไหวด้วยขบวนการมวลชน
4. เอ็นจีโอสังคมสงเคราะห์ ซึ่งมีจุดมุ่งหมายช่วยบริการและสงเคราะห์  
ประชาชน ในกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การช่วยเหลือรักษาพยาบาล ดูแลสุขภาพประชาชนในชุม  
ชน และใน ท้องถิ่นชนบทห่างไกล และทุรกันดาร
5. เอ็นจีโออิงรัฐ ซึ่งมีจุดมุ่งหมายช่วยเสริมงานบริการของราชการที่ไม่ใช่งาน  
สังเคราะห์ หรืออิงราชการเพื่อผลประโยชน์ของราชการโดยตรง หรืออาจก่อตั้งโดยคนของ  
ราชการที่อยู่ในอำนาจหรือเกี่ยวข้องกับผู้มีอำนาจ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการสังคม  
สังเคราะห์

## แบบตามแบบสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

ใน พ.ศ. 2531 และ พ.ศ.2535 สำนักงานสถิติแห่งชาติ ได้ทำการสำรวจองค์การเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะการดำเนินงาน ประเภทของบริการและการสงเคราะห์ต่าง ๆ รายรับและรายจ่าย ทุนในการดำเนินงาน และจำนวนผู้ปฏิบัติงานในองค์การเหล่านี้ ตามความต้องการของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการคำนวณบัญชีประชาชาติ และจัดทำตารางปัจจัยการผลิตและผลผลิตของประเทศไทย โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติกำหนดจะจัดทำสำรวจจาก 5 ปี องค์การที่สำรวจรวมถึงองค์การเอกชนที่ไม่แสวงหากำไรทั่วประเทศที่จดทะเบียนไว้กับกรมประชาสงเคราะห์ กรมการค้าภายใน และกรมแรงงาน ทั้งนี้ต้องเป็นองค์การที่ยังคงดำเนินงานอยู่ในรอบปีทำการสำรวจนั้น โดยจำแนกหน่วยงาน/ องค์การที่สำรวจออกเป็น 6 ประเภท คือ

1. องค์การที่ดำเนินกิจการหลักเกี่ยวกับการบริการสังคมสงเคราะห์
2. สมาคมอาปนกิจสงเคราะห์
  - (1) กลุ่มลูกค้าธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร
  - (2) กลุ่มอื่น ๆ
3. สมาคมการค้า
4. สมาคมนายจ้าง สหพันธ์นายจ้าง และสภาองค์การนายจ้าง
5. สหภาพแรงงาน สหพันธ์แรงงาน และสภาองค์การลูกจ้าง
6. สมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจ (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2537 : 1-2)

## ประเภทแบ่งตามกิจกรรม

โครงการอาสาสมัครเพื่อสังคม ได้จัดทำทำเนียบองค์การพัฒนาเอกชนในประเทศไทย 2529 (2529) โดยแบ่งออกตามประเภทของกิจกรรม 10 กิจกรรม และสถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น (2530) ได้จัดทำทำเนียบองค์กรพัฒนาเอกชน ภาคอีสาน 2530 (2530) โดยแบ่งองค์การเหล่านี้ออกเป็น 8 ประเภท ซึ่งสามารถนำประเภทต่าง ๆ ข้างต้นมาจัดกลุ่มกิจกรรมได้ ดังนี้

1. กิจกรรมพัฒนาชุมชนในชนบท
2. กิจกรรมพัฒนาชุมชนในเมือง
3. กิจกรรมพัฒนาเด็กและเยาวชน
4. กิจกรรมพัฒนาสาธารณสุขมูลฐาน
5. กิจกรรมด้านคุ้มครองผู้บริโภค

6. กิจกรรมด้านการศึกษา
7. กิจกรรมด้านสิทธิมนุษยชน
8. กิจกรรมสนับสนุนทางด้านเทคนิค
9. กิจกรรมประสานงานและบริการองค์การพัฒนา
10. กิจกรรมด้านอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม
11. กิจกรรมช่วยเหลือผู้อพยพลี้ภัย

### **ประเภทแบ่งตามแบบของ ICNPO**

The International Classification of Nonprofit Organizations (ICNPO) ได้จำแนกองค์การเอกชนสาธารณประโยชน์ออกเป็น 12 ประเภทใหญ่ ๆ ดังนี้ (Salamon and Anheier, 1994 : 118-121)

#### **กลุ่ม 1      วัฒนธรรมและนันทนาการ** (Culture and Recreation)

- |          |            |   |
|----------|------------|---|
| <b>1</b> | <b>100</b> | <b>วัฒนธรรมและศิลปะ</b><br>สื่อและการสื่อสาร ศิลปะ สถาปัตยกรรม การแสดง<br>พิพิธภัณฑ์ สวนสัตว์ องค์กรทางด้านวัฒนธรรมและ<br>ศิลปะ ฯลฯ |
| <b>1</b> | <b>200</b> | <b>นันทนาการ</b><br>คลับและสโมสรกีฬา สโมสรเพื่อการบันเทิงและการ<br>พักผ่อนหย่อนใจ องค์กรทางด้านนันทนาการ                            |
| <b>1</b> | <b>300</b> | <b>คลับทางการบริการ</b><br>คลับและสโมสรที่ให้บริการต่าง ๆ   |

- #### **กลุ่ม 2      การศึกษาและวิจัย** (Education and Research)
- |          |            |                                     |
|----------|------------|-------------------------------------|
| <b>2</b> | <b>100</b> | <b>ประถมศึกษาและมัธยมศึกษา</b>      |
| <b>2</b> | <b>200</b> | <b>อุดมศึกษา (ระดับมหาวิทยาลัย)</b> |

- |       |     |                            |   |
|-------|-----|----------------------------|---|
| 2     | 300 | การศึกษาอื่น ๆ             | โรงเรียนอาชีวะ/เทคนิค การศึกษาผู้ใหญ่ การศึกษา-<br>ต่อเนื่อง องค์กรด้านการศึกษาอื่น ๆ |
| 2     | 400 | วิจัย                      | การวิจัยในสาขาต่าง ๆ และองค์กรด้านการวิจัย  |
| <br>  |     |                            |   |
| กลุ่ม | 3   | สุขภาพ                     |   |
|       |     | (Health)                   |   |
| 3     | 100 | โรงพยาบาลและการพักฟื้น     | โรงพยาบาลและสถานพักฟื้น   |
| 3     | 200 | สถานพยาบาล (Nursing Homes) |   |
| 3     | 300 | สุขภาพจิตและการป้องกัน     |   |
| 3     | 400 | บริการด้านสุขภาพอื่น ๆ     |   |
| <br>  |     |                            |   |
| กลุ่ม | 4   | บริการสังคม                |   |
|       |     | (Social Service)           |   |
| 4     | 100 | บริการสังคม                | สวัสดิการเด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ คนพิการ<br>สถานรับเลี้ยงเด็ก บ้านคนชรา                |
| 4     | 200 | กรณีฉุกเฉินและผู้ลี้ภัย    | การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย  |
| 4     | 300 | การช่วยเหลือหารายได้       |   |
| <br>  |     |                            |   |
| กลุ่ม | 5   | สิ่งแวดล้อม                |   |
|       |     | (Environment)              |   |
| 5     | 100 | สิ่งแวดล้อม                | สิ่งแวดล้อมต่าง ๆ การป้องกันมลภาวะ  |
| 5     | 200 | สัตว์                      | การดูแลปกป้องและสวัสดิการสัตว์ การอนุรักษ์สัตว์ป่า<br>องค์กร ฯลฯ                      |

## กลุ่ม 6 การพัฒนาและที่อยู่อาศัย

Development and Housing)

6 100 การพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และชุมชน

6 200 ที่อยู่อาศัย

**6 300 การจ้างงานและการฝึกอบรม**

**กลุ่ม 7 กฎหมายและการเมือง**

(Law, Advocacy and Politics)

7 100 องค์การเพื่อส่วนรวมและการเสนอแนะ

7 200 กฎหมายและบริการทางกฎหมาย

7 300 องค์การบริหารเมือง

**กลุ่ม 8 การส่งเสริมสาธารณประโยชน์และการอาสาสมัคร**

(Philanthropic Intermediaries & Voluntarism Promotion)

8 100      สื่อกลางทางสาธารณประโยชน์

มูลนิธิที่ให้ทุน องค์การจัดหาทุน การสนับสนุนและส่งเสริมงานอาสาสมัคร

## กลุ่ม 9 กิจกรรมนานาชาติ

(International Activities)

**9 100 กิจกรรมนานาชาติ**

**กลุ่ม 10 ศาสนา**

(Religion)

10 100 สถานที่และสมาคมทางศาสนา

สถานที่และสมาคมทางศาสนา เช่น โปรเตสแตนต์  
คาทอลิก ยิว ฮินดู ซินโต อาหรับ และอื่น ๆ ที่ไม่  
กล่าวถึง

<b>กลุ่ม 11</b>		<b>สมาคมและสหภาพทางธุรกิจและวิชาชีพ</b> (Business and Professional Associations, Unions)
<b>11</b>	<b>100</b>	<b>สมาคมและสหภาพทางธุรกิจและวิชาชีพ</b>
<b>กลุ่ม 12</b>		<b>ที่ไม่ได้กล่าวถึงในกลุ่มใด</b> (Not Elsewhere Classified)
<b>12</b>	<b>100</b>	<b>ที่ไม่ได้กล่าวถึงในกลุ่มใด</b>

#### **ประเภทแบ่งตามแบบของ EFC**

ศูนย์มูลนิธิแห่งยุโรป (European Foundation Centre-EFC) ซึ่งเป็นหน่วยงานหนึ่งของสหภาพยุโรป (The European Union-EU) จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นหน่วยงานสารสนเทศเกี่ยวกับมูลนิธิที่ดำเนินงานอยู่ในยุโรป ได้ให้คำจำกัดความเกี่ยวกับมูลนิธิ ดังนี้ “มูลนิธิคือองค์การที่ไม่แสวงหากำไรซึ่งมีแหล่งรายได้จากกองทุนหรือเงินทุน มีคณะกรรมการดำเนินงานของตนเอง จัดสรร (กระจาย) ทรัพยากรการเงินของตนเพื่อจุดมุ่งหมายทางการศึกษา วัฒนธรรม ศาสนา สังคม หรือจุดมุ่งหมายอื่นเพื่อสาธารณประโยชน์ โดยสนับสนุนสมาคม การกุศล สถาบันการศึกษา หรือบุคคล หรือดำเนินกิจกรรม/โครงการของตนเอง” (Typology of Foundations in Europe, 1995)

จากคำจำกัดความข้างต้น EFC ได้รวมกลุ่มมูลนิธิที่ดำเนินกิจการในยุโรป โดยพิจารณาจากแหล่งที่มาของทรัพยากร การเงินของมูลนิธิ ผู้ควบคุมการตัดสินใจในมูลนิธิ และวิธีการในการจัดสรร/กระจายทรัพยากรการเงินของมูลนิธิเป็นเกณฑ์การจัดกลุ่มมูลนิธิในยุโรป ซึ่ง EFC ได้แบ่งมูลนิธิที่ดำเนินกิจการในยุโรป 18 แบบ ออกเป็น 4 ประเภทหลัก ๆ ดังนี้

#### **1. มูลนิธิอิสระ (Independent Foundations)**

- 1.1 มูลนิธิอิสระควบคุมโดยครอบครัว (Independent family-controlled foundations)
- 1.2 มูลนิธิอิสระควบคุมโดยทรัสต์ (Independent trustee-controlled foundations)
- 1.3 มูลนิธิอิสระดำเนินงาน (Independent operating foundations)
- 1.4 มูลนิธิอิสระให้รางวัล (Independent prize-giving foundations)



- 1.5 มูลนิธิอิสระที่มีกำหนดเวลา (Independent limited-duration foundations)
- 1.6 มูลนิธิอิสระมุ่งทางศาสนา (Independent religion-oriented foundations)
- 1.7 มูลนิธิอิสระขององค์การ (Independent corporate foundations)
- 1.8 มูลนิธิอิสระให้ที่พักพิง (Independent sheltered foundations)
- 1.9 มูลนิธิอิสระควบคุมโดยเจ้าของทุน (Independent host-controlled foundations)
- 1.10 มูลนิธิอิสระที่มีรายได้จากการพนัน/ลอตเตอรี (Independent gambling- resourced foundations)
- 1.11 มูลนิธิอิสระที่มีจุดมุ่งหมายและแหล่งเงินทุนหลากหลาย (Independent multi-purpose, multiply-resources foundations)
- 1.12 กลุ่มมูลนิธิ (foundations consortia)

## **2. มูลนิธิขององค์การ (Corporate Foundations)**

- 2.1 มูลนิธิขององค์การ (Corporate foundations) (ได้รับเงินอุดหนุนจากองค์การธุรกิจ อาจเป็นรายปี)
- 2.2 มูลนิธิที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ขององค์การ (Foundations with corporate interests) (ได้รับเงินอุดหนุนจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ถือหุ้นใหญ่ในองค์การธุรกิจ)

## **3. มูลนิธิที่เกี่ยวข้องกับรัฐ (Governmentally-Linked Foundations)**

- 3.1 มูลนิธิของรัฐ (Governmental foundations, including Intergovernmental foundations and Supranational Governmental foundations)
- 3.2 มูลนิธิการเมืองเยอรมัน (German political foundations)

## **4. มูลนิธิเพื่อการหาทุน (Fund-Raising Foundations)**

- 4.1 มูลนิธิชุมชน (Community Foundations)
- 4.2 มูลนิธิเพื่อการหาทุน (Fund-raising foundation) (ดำเนินกิจกรรมหาทุน)

## บทสรุป

องค์การเอกชนสาธารณประโยชน์ที่ดำเนินกิจกรรมอยู่ อาจแบ่งออกเป็นองค์การที่ดำเนินกิจกรรมสาธารณประโยชน์โดยการจัดสรรทุนให้กับองค์การหรือหน่วยงานอื่นไปดำเนินกิจกรรมตามโครงการที่เสนอมา โดยองค์การที่ให้ทุนไม่ดำเนินกิจกรรมเอง (grant-making organizations) หรืออาจดำเนินกิจกรรมเองบ้างบางส่วน แต่ส่วนใหญ่สนับสนุนและส่งเสริมให้หน่วยงานอื่นดำเนินงาน อีกประเภทหนึ่ง คือ องค์การที่ดำเนินกิจกรรมจากสาธารณประโยชน์ โดยรับทุนอุดหนุนจากองค์การต่าง ๆ (grant-seeking organizations)

จากการรวบรวมข้อมูลจากเอกสารเกี่ยวกับประเภทขององค์การเอกชนสาธารณประโยชน์พบว่า การแบ่งประเภทตามจุดมุ่งหมายของ Smith, Baldwin and White (1988) ของ ICNPO (1994) และการแบ่งประเภทมูลนิธิตามแบบของ EFC (1995) เป็นแบบที่ควรนำมาประยุกต์ใช้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดประเภทขององค์การเอกชนสาธารณประโยชน์ของ ICNPO ซึ่งค่อนข้างครอบคลุมทุกสาขาและประเด็นต่าง ๆ และมีระบบการจัดประเภทที่แยกให้เป็นตัวเลขไว้ ซึ่งในแต่ละกลุ่มหากมีสาขาหรือประเด็นใดเกิดขึ้นใหม่ ก็สามารถจะสอดแทรกได้ หรือตั้งเป็นกลุ่มย่อยขึ้นในกลุ่มใหญ่ ๆ ทั้ง 12 กลุ่มได้ เป็นที่น่าสังเกตว่าในกลุ่ม 10 ซึ่งเป็นกลุ่มว่าด้วยศาสนา คำอธิบายขอบเขตให้ชื่อของศาสนาใหญ่ ๆ ในเอเชียเฉพาะ ศาสนายิว ศาสนาฮินดู และศาสนาซิกข์ เท่านั้น ไม่มีศาสนาหลัก ๆ ของเอเชีย เช่น พุทธศาสนา ลัทธิเต๋า และซงจื้อ ซึ่งแม้ว่าครอบคลุมอยู่ในองค์กรและสถาบันศาสนาที่ไม่รวมอยู่ที่ใด (religious organizations not elsewhere classified) อันเป็นขอบเขตรวมที่ระบุไว้ในตอนท้ายของแต่ละกลุ่ม อย่างไรก็ตาม น่าที่จะใส่ชื่อศาสนาหลัก ๆ ของเอเชียโดยเฉพาะอย่างยิ่งของประเทศไทยไว้ด้วย

### ข้อเสนอแนะในการศึกษาในอนาคต

1. ควรศึกษาถึงการแบ่งประเภทขององค์การเอกชนสาธารณประโยชน์ที่จดทะเบียนและไม่ได้จดทะเบียนกับหน่วยงานของรัฐ เช่น กรมการปกครอง สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ กรมประชาสัมพันธ์ เป็นต้น

2. ควรศึกษาการจัดประเภทของ Smith, Baldwin and White ของ ICNPO และ EFC ในเชิงลึกและเชิงประยุกต์ และทดลองนำองค์การเอกชนสาธารณประโยชน์ในประเทศไทยมาจัดแบ่งประเภทตามนั้น

3. เนื่องจากประเภทขององค์การเอกชนสาธารณประโยชน์ที่ได้รวบรวมมานี้ เป็นลักษณะของการจัดประเภทในลักษณะเชิงพรรณนา (description) ซึ่งจัดตามภาระหน้าที่ กิจกรรม จุดมุ่งหมายกลุ่มเป้าหมาย แหล่งทุน มากกว่าการประเมินและจัดลำดับการทำงานว่าประสบความสำเร็จหรือไม่ อย่างไร และไม่ได้นำเอาโครงสร้างการบริหาร ขนาดงบประมาณ ฯลฯ เข้ามาพิจารณา จึงควรมีการศึกษาถึงการจัดประเภทเชิงประเมินผล องค์การเหล่านี้

๓.๑ องค์การสาธารณประโยชน์

๓.๑.๑ องค์การสาธารณประโยชน์ (PC) - เป็นองค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไร มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ

๓.๑.๒ องค์การสาธารณประโยชน์ (PC) - เป็นองค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไร มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ

๓.๑.๓ องค์การสาธารณประโยชน์ (PC) - เป็นองค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไร มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ

๓.๑.๔ องค์การสาธารณประโยชน์

## บรรณานุกรม

ครูหุຍ. 2538. “งบ NGO พัฒนาเด็กจากไหน” มติชน 2 ธ.ค. น. 22.

ทำเนียบองค์การพัฒนาเอกชนในประเทศไทย 2529. 2529. กรุงเทพฯ : งานข้อมูล  
และ เผยแพร่ ฝ่ายบริการงานพัฒนา โครงการอาสาสมัครเพื่อสังคม.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. 2533. รายงานการสำรวจองค์การเอกชนไม่แสวงหากำไร  
พ.ศ. 2531. กรุงเทพฯ : สำนักงาน.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. 2537. รายงานการสำรวจองค์การเอกชนไม่แสวงหากำไร  
พ.ศ. 2535. กรุงเทพฯ : สำนักงาน.

อำพล จินดาวัฒนะ. 2538. “รัฐบาลที่มีวุฒิภาวะต้องอุ้มชูเอ็นจีโอ.” มติชน. 9 ธันวาคม.  
น.22.

**Enhancement of Cooperation between Governments and Non-governmental  
Organizations for Human Resources Development.** 1991. New York, N.Y.  
: United Nations.

Kramer, Ralph M. 1981. **Voluntary Agencies In the Welfare State.** Berkeley, Calif :  
University of California Press.

Mencher, Samuel. 1957. “**The Relationship of Voluntary and Statutory Welfare  
Services In England.**” D.S.W. dissertation, New York School of Social  
Work, Columbia University. Cited in Ralph M. Kramer, 1981. **Voluntary  
Agencies In the Welfare State.** Berkeley, Calif. : University of California  
Press.

Murphy, Thomas B. 1993. “The Wisdom of Philanthropy.” In Paul G. Schervish et  
al. **Taking Giving Seriously.** Edited by Patricia Dean. Indianapolis :  
Indiana University Center for Philanthropy.

**The Nonprofit Organization Handbook.** 1988. Edited by Tracy Daniel Connors. 2nd ed. New York : McGraw-Hill Book Company.

Salamon, Lester M. and Anheier, Helmut K. 1994. **The Emerging Sector : the Non-profit Sector In Comparative Perspective-An Overview.** Baltimore : the Johns Hopkins University. Institute for Policy Studies.

Smith, David Horton, Baldwin, Burt R., and White, Eugene D. 1988. "The Nonprofit Sector." In **The Nonprofit Organization Handbook.** pp.1.3-1.15. Edited by Tracy Daniel Connors. New York : McGraw-Hill Book Company.

"Typology of Foundations in Europe 1995/1996 Version. As of October 1995, incorporating EFC Members Comments." 1995. Brussels, Belgium : European Foundation Centre.

Wolf, Thomas. 1990 **Managing a Nonprofit Organization.** New York : Simon & Schuster.

**บทบาทขององค์การเอกชนสาธารณประโยชน์  
ในการพัฒนาชนบท**

# บทบาทขององค์การเอกชนสาธารณประโยชน์ ในการพัฒนาชนบท

## บทคัดย่อ

ดร. สุรสิทธิ์ วชิรขจร

จากสภาพของการพัฒนาชนบทไทยในปัจจุบัน ซึ่งมีลักษณะของการพัฒนาที่ไม่ยั่งยืน และส่งผลกระทบให้ยิ่งพัฒนาไปเท่าไร ชาวชนบทยิ่งประสบกับปัญหาและยากจนลงทุกที ทำให้รัฐบาลเริ่มมีการปรับปรุงแนวทางการพัฒนา โดยเน้นบทบาทของหน่วยงานเอกชนและองค์การเอกชนสาธารณประโยชน์ให้เข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น นับตั้งแต่ พ.ศ. 2524 เป็นต้นมา

สำหรับการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ มีจุดเน้นที่บทบาทขององค์การเอกชนฯ ในการพัฒนาชนบท ที่แบ่งประเภทของบทบาทตามรูปแบบการดำเนินกิจกรรมออกเป็น 5 ประเภท ได้แก่ องค์การเอกชนฯ ที่เน้นบทบาทในการให้บริการและสงเคราะห์ เช่น มูลนิธิศุภนิมิตแห่งประเทศไทย และสมาคมพัฒนาประชากรและชุมชน องค์การเอกชนฯ ที่เน้นการให้การศึกษา ฝึกอบรมและสร้างจิตสำนึก เช่น องค์การแคร์นานาชาติ และคณะกรรมการเครือข่ายหัตถกรรมและพัฒนาสตรีอีสาน องค์การเอกชนฯ ที่เน้นส่งเสริมการจัดองค์กรหรือการรวมกลุ่มของประชาชน เช่น กลุ่มออมทรัพย์ตำบลน้ำขาว และกลุ่มสังกรณ์เชิงดอย องค์การเอกชนฯ ที่เน้นบทบาทด้านการศึกษาวิจัยและเผยแพร่ข่าวสารข้อมูล เพื่อเผยแพร่ความรู้แก่ประชาชน เช่น มูลนิธิภูมิปัญญา สภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย สมาคมเทคโนโลยีที่เหมาะสม สภาคหอลิกแห่งประเทศไทย เพื่อการพัฒนา และสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา และองค์การเอกชนฯ ที่เน้นบทบาทในการริเริ่มทดลอง และเสนอแนะแนวทางพัฒนาใหม่ๆ เพื่อใช้เป็นแนวทางการดำเนินงานขององค์การ หรือหน่วยงานอื่นๆ เช่น การดำเนินงานจัดการทรัพยากรป่าไม้ในเขตอำเภอคำชะอี จังหวัดมุกดาหาร และโครงการพัฒนาสาธารณสุขมูลฐานขององค์การแชร์

# บทบาทขององค์การเอกชน สาธารณประโยชน์ ในการพัฒนาชนบท

โดย ดร. สุรสิทธิ์ วชิรขจร

## 1. บทนำ

ในการพัฒนาประเทศของไทยเท่าที่ผ่านมา ผู้ที่มีบทบาทสำคัญจะได้แก่นักงานภาครัฐที่เป็นผู้นำนโยบายการพัฒนาไปปฏิบัติ ไม่ว่าจะเป็นช่วงก่อนที่จะมีการริเริ่มการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับแรกใน พ.ศ.2504 หรือแม้แต่การดำเนินการตามแผนฉบับถัดๆ มาจนถึงปัจจุบันซึ่งอยู่ในช่วงท้าย ของแผนพัฒนาฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ก็ตาม

การพัฒนาในรูปแบบที่รัฐเป็นฝ่ายผูกขาดการดำเนินงานนี้ได้สร้างกระแสของความขัดแย้งอันเนื่องจากการเพิ่มทวีของความคาดหวังจากประชาชน ( Rising Expectations ) ที่ต้องการให้รัฐเข้ามาแก้ไขปัญหาของตนโดยตรงและรวดเร็วขึ้น ซึ่งปัญหาเหล่านี้ประกอบด้วย

- (1) ปัญหาความยากจน และความไม่เท่าเทียมกันทางสังคม
- (2) ปัญหาสาธารณสุขมูลฐานและโภชนาการ
- (3) ปัญหาของการไม่รู้หนังสือ
- (4) ปัญหาของการว่างงานและการว่างงานแอบแฝง
- (5) ปัญหาการกระจายความเจริญไปสู่ชนบทเพื่อให้มีปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีพอย่างเพียงพอ
- (6) ปัญหาการอพยพจากชนบทสู่เมือง
- (7) ปัญหาของสภาพธรรมชาติที่ถูกทำลาย
- (8) ปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกิน ฯลฯ



และจากผลการพัฒนาของรัฐบาลที่ผ่านมาจะพบว่ารัฐบาลภายใต้การดำเนินงานตาม แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและเครือข่ายการดำเนินงานตามระบบการวางแผนพัฒนา ชนบทแนวใหม่ (กชช.) ยังไม่สามารถทำงานสนองตอบความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนได้อย่างเต็มที่ รัฐบาลโดยเฉพาะในช่วง ของการเตรียมร่างแผนพัฒนาฉบับที่ 5 เป็นต้นมาจึงได้หันมาให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของ องค์การเอกชนสาธารณประโยชน์โดยได้เชิญกลุ่มองค์กรเอกชนฯ จาก 14 หน่วยงาน มาร่วม ปรีกษาหารือถึงปัญหาและแนวทางความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐและเอกชนในการพัฒนา ประเทศ

จากผลของความร่วมมือที่เกิดขึ้นและการที่รัฐบาลเริ่มมองเห็นความสำคัญขององค์การ เอกชนฯ เพิ่มมากขึ้น ได้ส่งผลให้มีการยอมรับในบทบาทขององค์การเอกชนฯ อย่างเป็นทางการใน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ( พ.ศ. 2530-2534 ) โดยระบุไว้อย่างชัดเจน ถึง ความสำคัญของการผนึกกำลังร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐองค์การเอกชนฯและประชาชนใน การแก้ปัญหาขั้นพื้นฐานทางด้านเศรษฐกิจและสังคม การพัฒนาอุตสาหกรรม การส่งเสริมความ สามารถด้านการเพิ่มผลผลิต รายได้ และการมีงานทำ โดยเน้นการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมกับ ท้องถิ่น (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2529 ) นอกจากนี้แล้ว ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับปัจจุบัน ( พ.ศ.2535-2539 ) ก็ยังเน้นย้ำถึงความ สำคัญของบทบาทขององค์การเอกชนฯ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ในด้านและ ประเด็นต่างๆ เช่น ในการลงทุนด้านการศึกษา และสาธารณสุข การอบรมเกี่ยวกับการพัฒนา อาชีพของราษฎร กิจกรรมสังคมสงเคราะห์สำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาส และการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่ เกิดขึ้นในสังคม เป็นต้น และที่สำคัญคือ รัฐบาลได้กำหนดนโยบายที่จะให้ความสนับสนุนด้านการ เงินแก่องค์การเอกชนฯที่ดำเนินกิจกรรมที่มีคุณค่าทางสังคมเพิ่มมากขึ้นอีกด้วย (สำนักงานคณะ กรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2534)

องค์การเอกชนสาธารณประโยชน์หรือองค์การพัฒนาเอกชน (Non Government Organization) ตามความหมายที่รวบรวมโดยคณะกรรมการติดตามผลการสัมมนาองค์การพัฒนา เอกชน (2528 : 54 - 56) ได้กล่าวถึงไว้ดังนี้

ศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติได้ให้ความหมายไว้ว่า องค์การพัฒนาเอกชน หมายถึง “ องค์กรหรือหน่วยงานที่ จัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการพัฒนาทั้งทางตรงและทางอ้อม ทั้งที่จดทะเบียนและไม่จดทะเบียน ตามกฎหมาย ”

สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติให้ความหมายไว้ว่า “องค์การพัฒนาเอกชน เป็นองค์การการกุศลที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลในรูปมูลนิธิหรือสมาคม โดยไม่รวมถึงมูลนิธิที่ก่อตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พระราชบัญญัติมาปนภาษีสังเคราะห์ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ และ พระราชบัญญัติกลุ่มเกษตรกรและสหกรณ์ ”

กรมประชาสงเคราะห์ ได้ให้ความหมายไว้ว่า “ องค์การพัฒนาเอกชน เป็นหน่วยงานที่เอกชนหรือประชาชนร่วมกันก่อตั้งขึ้นและจัดดำเนินการกิจการเองโดยใช้จ่ายเงินของเอกชนเพื่อช่วยเหลือให้เพื่อนมนุษย์สามารถดำรงชีวิตและทำหน้าที่ในฐานะสมาชิกสังคมได้ โดยมุ่งให้ผู้รับการช่วยเหลือพยายามช่วยตนเอง และพึ่งพาตนเองให้มากที่สุด และองค์การดังกล่าวนี้เป็นหน่วยงานที่ไม่ค้ากำไร ”

โครงการอาสาสมัครเพื่อสังคม ได้ให้ความหมายไว้ว่า “ องค์การพัฒนาเอกชน เป็นองค์การเอกชนที่ดำเนินการโดยอิสระ และอยู่ในความรับผิดชอบของกรรมการชุดหนึ่ง แต่ไม่จำเป็นต้องจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์และแนวการทำงานที่เน้นบทบาทของประชาชนในการพัฒนาสังคมไทย โดยดำเนินงานด้านพัฒนาชุมชน พัฒนากลุ่มเป้าหมายเฉพาะหรือการพัฒนาสังคมส่วนรวม หรือดำเนินกิจกรรมด้านบริการองค์การพัฒนาต่างๆ ทั้งนี้จะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องและไม่แสวงหากำไร ”

นอกจากนี้แล้ว อภิชาติ พันธเสน (2539 : 222) ยังได้กล่าวถึงองค์การพัฒนาเอกชนสาธารณะประโยชน์ว่าเป็นการรวมตัวกันเองของผู้มองเห็นปัญหาของประเทศและพยายามที่จะดำเนินการแก้ปัญหาโดยการเข้าไปดำเนินการพัฒนาในรูปแบบต่างๆ ซึ่งอาจจะใช้ทุนส่วนหนึ่งจากผู้ที่มีจิตศรัทธาภายในประเทศอีกจำนวนหนึ่งจากต่างประเทศในลักษณะที่เป็นองค์กรของเอกชนหรือมูลนิธิซึ่งมักจะมาจากประเทศที่พัฒนาแล้ว และอีกส่วนหนึ่งนั้นเป็นองค์กรหรือมูลนิธิของต่างประเทศที่เข้ามาดำเนินงานเกี่ยวกับการพัฒนาโดยตรง

จากความหมายขององค์การพัฒนาเอกชนฯ ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ เราจะสามารถสรุปเป็นลักษณะของหน่วยงานประเภทนี้คร่าวๆ ดังนี้ (สนธยา พลศรี , 2537 : 163 - 164 และ William, 1980 : 20 - 21)

1) เนื่องจากการก่อตัวขององค์การเหล่านี้เกิดขึ้นจากความคิดริเริ่มของบุคคลหรือองค์การนอกหน่วยราชการเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้นการดำเนินงานจะเน้น การมีส่วนร่วมของชุมชนโดยเฉพาะในส่วนของการตัดสินใจ และการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2) เป็นองค์การที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลหรือไม่จดทะเบียนก็ได้ และในกรณีที่ไม่ได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคล จะต้องมีการจัดองค์กรเป็นคณะบุคคลขึ้นมาดูแลรับผิดชอบในการดำเนิน

กิจการอย่างมีระเบียบแบบแผนตามสมควร

3) หน่วยงานเหล่านี้ จะมีความเป็นอิสระจากองค์การภาครัฐ ในการกำหนดเป้าหมาย การทำงานมีระบบการบริหารงานบุคคลของตนเอง และมีอิสระจากองค์การภาครัฐ และองค์การอื่นๆ ในการดำเนินงาน

4) เป็นองค์การที่มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินงานพัฒนาสังคม อาทิเช่น ด้านการสวัสดิการสังคม สาธารณสุข การศึกษาและการพัฒนาชุมชนในด้านอื่นๆ

5) เป็นองค์การที่มีเป้าหมายเพื่อไม่แสวงหาผลกำไร

6) แหล่งทุนขององค์การเหล่านี้ จะมาจากการบริจาค จากกลุ่มผู้สนับสนุน ทั้งในและต่างประเทศ

7) คณะกรรมการบริหารขององค์การเหล่านี้ส่วนใหญ่จะทำงานโดยไม่รับผลตอบแทน เป็นตัวเงิน แต่จะมีการจ้างบุคลากรจำนวนหนึ่งเป็นผู้ดำเนินกิจการของหน่วยงาน

โดยที่ลักษณะงานขององค์การเอกชนฯ ในประเทศไทยมีความหลากหลายอย่างมากนับ ตั้งแต่การจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ของชุมชน การให้การศึกษาให้กับกลุ่มคนผู้ด้อยโอกาส การช่วยเหลือเด็กจรจัด การส่งเสริมอาชีพด้านการเกษตร การแนะนำเกี่ยวกับเทคโนโลยีที่เหมาะสมต่อชุมชน การพัฒนาสุขภาพและระบบโภชนาการ การให้ความรู้แก่เกษตรกรในด้านการตลาด การพัฒนาศักยภาพขององค์กรประชาชน การจัดหาเงินทุนเพื่อวัตถุประสงค์ต่างๆ แก่ราษฎร การพัฒนาสภาพความเป็นอยู่ของชุมชนแออัด การสนับสนุนอาหารและเสื้อผ้าแก่เด็กนักเรียนในชนบท เป็นต้น ดังนั้น การที่จะจัดกลุ่มประเภทขององค์การเอกชนฯ จึงเป็นสิ่งที่ค่อนข้างยากที่จะกำหนดว่าหน่วยงานใด จัดอยู่ในกลุ่มองค์การเอกชนฯ ประเภทใดและที่สำคัญคือบางหน่วยงานมีการดำเนินกิจกรรมในหลายๆ ด้านพร้อมกันไป ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนมากขึ้น ผู้ศึกษาจึงจะขออาศัยแนวทางการแบ่งประเภทที่เสนอโดย จอน อึ้งภากรณ์ (2534 : 46-47) และเน้นการแบ่งประเภทขององค์การเอกชนฯ เป็น 2 กลุ่มคือ องค์การเอกชนฯ ที่เน้นกลุ่มเป้าหมายและปัญหาเฉพาะด้านเช่น องค์การเอกชนฯ ที่เน้นปัญหาด้านเด็กและสตรี หรือที่เน้นปัญหาด้านสาธารณสุข หรือสิทธิมนุษยชน เป็นต้น และ องค์การเอกชนฯ ที่เน้นพื้นที่เป้าหมาย ไม่ว่าจะเป็นองค์การเอกชนฯ ที่มุ่งดำเนินการในชนบทหรือในชุมชนเขตเมือง แต่ทั้งนี้การแบ่งแยกประเภทขององค์การเอกชนฯ เหล่านี้ก็ยังคงยืนอยู่บนฐานคติที่ยอมรับกันทั่วไปว่า องค์การจำนวนมากที่จะมีลักษณะงานหลายอย่างในตัวเองและในขณะเดียวกัน ก็อาจมีองค์การจำนวนมากที่จะดำเนินกิจกรรมของตนทั้งในเขตพื้นที่ชนบทและเมืองพร้อมๆ กันไป

สำหรับการนำเสนอผลการศึกษาในครั้งนี้ ผู้ศึกษาจะมีจุดเน้นที่บทบาทขององค์การเอกชนฯ ในการพัฒนาชนบท ซึ่งการพัฒนาชนบทในที่นี้จะมีความหมายครอบคลุมถึงลักษณะ

การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ที่ตั้งใจกระทำให้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องเพื่อวัตถุประสงค์ในการปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชาชนในชนบท ทั้งนี้โดยการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่สำคัญ คือ การปรับปรุงสภาพการดำรงชีวิตโดยทั่วไปของชาวชนบท เช่น การกินดี อยู่ดีขึ้น การส่งเสริมให้ชาวชนบทมีความสามารถในการพึ่งพาตนเอง ในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหรือควบคุมทรัพยากรและสภาพแวดล้อม ในการมีอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองกับชุมชนภายนอกสังคมชนบท และมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของชาวชนบทเป็นสำคัญ (เมธี ครองแก้ว, 2524 อ้างถึงใน อภิชัย พันธเสน, 2539 : 139 - 140)

## 2.

## บทบาทขององค์การเอกชนสาธารณประโยชน์ ในการพัฒนาชนบท

จากที่ได้กล่าวถึงเกี่ยวกับความสำคัญของการมีส่วนร่วมของบุคลากรฝ่ายต่างๆ ในการพัฒนาชนบท โดยเฉพาะการระดมสรรพกำลังของทุกฝ่ายมาใช้ในการพัฒนา ดังนั้นจึงไม่ใช่สิ่งแปลกที่องค์การเอกชนสาธารณประโยชน์ในประเทศไทย ได้พัฒนาเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน ซึ่งในส่วนตัวไปนี้ผู้ศึกษาจะได้ กล่าวถึงพัฒนาการของบทบาทองค์การเอกชนฯ ในการพัฒนาชนบท และบทบาทที่สำคัญในด้านต่างๆ ขององค์การเหล่านี้ ในสังคมไทย

### 2.1 พัฒนาการของบทบาทองค์การเอกชนฯ ในการพัฒนาชนบท

การพัฒนาชนบทไทยได้รับความสนใจเป็นครั้งแรกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (อภิชาติ พันธเสน, 2539 : 170) หลังจากที่มีการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินใน พ.ศ. 2435 ซึ่งทำให้ทางราชการเริ่มสนใจเขตชนบทมากขึ้นและใน พ.ศ. 2485 กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดแผนบูรณะชนบทขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ 2 ประการคือ

ก) สร้างสรรค์ ชีวิตจิตใจของประชาชนในชนบทให้เหมาะสมที่จะเป็นพลเมืองดี และ

ข) ส่งเสริมให้ประชาชนมีการครองชีพที่ดีขึ้น (สุวิทย์ ยิ่งวรพันธ์, 2512 อ้างถึงใน อภิชาติ พันธเสน, 2539 : 170)

โดยต่อมาแผนบูรณะชนบทฉบับนี้ได้ถูกยกเลิกไป เนื่องจากสงครามโลกครั้งที่ 2 จนกระทั่ง พ.ศ. 2494 รัฐบาลในขณะนั้นได้นำแผนบูรณะชนบทกลับมาใช้โดยปรับปรุงวิธีการบริหารงานใหม่ จากที่เคยให้ ผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วยเป็นผู้ดำเนินการ มาเป็นการแต่งตั้งคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วย ปลัดอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านและกรรมการอีก 3 คน ซึ่งเลือกจากประชาชน แต่ปรากฏว่าแผนดังกล่าวมิได้มีการนำไปปฏิบัติเนื่องจากไม่ได้รับงบประมาณสนับสนุน (สัญญา สัญญาวิวัฒน์, 2523 อ้างถึงใน อภิชาติ พันธเสน, 2539 : 171)

บทบาทของภาครัฐบาลในการพัฒนามีความเด่นชัดขึ้นเป็นลำดับนับตั้งแต่กรมประชาสงเคราะห์ได้เสนอร่างแผนพัฒนาท้องถิ่นต่อคณะรัฐมนตรีในปี พ.ศ. 2499 พร้อมกับการแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นและจัดตั้งสำนักงานพัฒนาการท้องถิ่นขึ้นที่สโมสรศาลากลางจังหวัดธนบุรี จนถึง พ.ศ. 2503 กระทรวงมหาดไทยได้ปรับปรุงโครงการพัฒนาท้องถิ่นให้รวมไว้เป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยยกฐานะเป็นส่วนการพัฒนา

ท้องถิ่นแห่งชาติ และยกฐานะอีกครั้งหนึ่งใน พ.ศ. 2505 เป็นกรมพัฒนาชุมชน โดยแยกออกจาก กรมมหาดไทย ซึ่งเปลี่ยนชื่อเป็นกรมการปกครองในปีเดียวกัน (อภิชัย พันธเสน, 2539 : 171-172)

นับจากจุดเริ่มต้นของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 ในพ.ศ. 2504 เป็นต้นมาทิศทางการพัฒนาชนบทของไทยมีความชัดเจนยิ่งขึ้นมาเป็นลำดับ และในขณะเดียวกัน ก็ได้มีการก่อตั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบทในกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ เพิ่มมากขึ้น อาทิเช่น การจัดตั้งสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท (ร.พ.ช.) ในพ.ศ. 2506 และกองอำนวยการรักษา ความปลอดภัย เพื่อป้องกันภัยคอมมิวนิสต์ (กอ.ปค.) ในพ.ศ. 2505 เป็นต้น ซึ่งผลพวงของการ พัฒนาที่เกิดขึ้นนี้ได้ส่งผลให้ประชาชนชาวชนบทได้รับการปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ให้ดีขึ้นทั้งในด้าน สาธารณูปโภค สาธารณูปการ และการส่งเสริมคุณภาพชีวิต และความเป็นอยู่โดยรวม

แต่อย่างไรก็ตามในขณะที่บทบาทการพัฒนาชนบทของหน่วยงานภาครัฐได้พัฒนาเพิ่ม มากขึ้นมาเป็นลำดับ ทางด้านเอกชนก็ได้มีการริเริ่มจัดตั้งองค์การเอกชนสาธารณประโยชน์ เพื่อ พัฒนาชนบทขึ้นเช่นกัน แต่เป็นไปในลักษณะชักจูงหน่วยงานภาครัฐ โดยตัวอย่างของหน่วยงาน เหล่านี้ได้แก่ มูลนิธิแห่งสภาคริสตจักรในประเทศไทย ซึ่งเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ พ.ศ. 2486 สมาคม ผู้บำเพ็ญประโยชน์แห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์ พ.ศ. 2501 สมาคมการศึกษาแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2508 มูลนิธิพัฒนาชนบทแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์ พ.ศ. 2510 สมาคมวายเอ็มซีเอ เชียงใหม่ พ.ศ. 2513 สมาคมวางแผนครอบครัวแห่งประเทศไทย ซึ่งต่อมา เปลี่ยนชื่อเป็นสมาคมพัฒนาประชากรแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2512 มูลนิธิศุภนิมิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2513 ศูนย์สังคมพัฒนาสังคมทลอุดรธานี พ.ศ. 2515 และสมาคมพัฒนาประชากรและชุมชน พ.ศ. 2517 เป็นต้น (อภิชัย พันธเสน, 2539 : 172-173) นอกจากนี้แล้วยังมีหน่วยงานเอกชน มหาวิทยาลัย พระสงฆ์ในพระพุทธศาสนา และนักพัฒนาอิสระ อีกจำนวนหนึ่งที่มิบทบาทในการพัฒนาชนบททั้ง ในลักษณะเอกเทศและร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะนับตั้งแต่ พ.ศ. 2524 เป็นต้นมา องค์การเอกชนสาธารณประโยชน์ของไทยได้มีการขยายบทบาทและขยายตัวเข้าสู่การพัฒนาชนบท โดยเฉพาะในภาคอีสาน ซึ่งเป็นภูมิภาคที่ประชากรส่วนใหญ่ยากจน มีผลผลิตทางการเกษตรตกต่ำ สภาพดินฟ้าอากาศ ฝนและระบบนิเวศน์โดยรวมค่อนข้างแห้งแล้งมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งสาเหตุ ของการขยายตัวดังกล่าวเป็นผลจากสภาวะการเมืองที่เปิดกว้างขึ้น เนื่องจากการใช้นโยบายการ เมืองนำการทหาร ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 66/2523 และแผนพัฒนาชนบทยากจนของ รัฐบาลได้เื้อออำนาจให้ความช่วยเหลือจากต่างประเทศเข้ามามีบทบาทสนับสนุนให้เกิดการขยาย ตัวขององค์การเอกชนสาธารณประโยชน์ที่เข้าไปดำเนินโครงการในเขตชนบท โดยเฉพาะ หมู่บ้าน ยากจนทั่วภาคอีสาน ภาคเหนือ และภาคกลาง พร้อมไปกับการกระจายตัวของโครงการพัฒนาจาก

องค์การแม่ในกรุงเทพฯ ออกสู่ชนบทในด้านการศึกษา งานเด็ก และงานด้านการเกษตร (เอนก นาคะบุตร, 2533 : 2-3)

จากตัวเลขสถิติองค์การเอกชนสาธารณประโยชน์ที่สำรวจโดยโครงการอาสาสมัครเพื่อสังคมเมื่อ พ.ศ. 2529 พบว่าองค์การเอกชนสาธารณประโยชน์ที่มุ่งเน้นกิจกรรมการพัฒนาในประเทศไทยมีจำนวนทั้งสิ้น 142 องค์การ และนอกจากนี้แล้วการดำเนินงานขององค์การเอกชนสาธารณประโยชน์จากการสำรวจของโครงการอาสาสมัครเพื่อสังคมในครั้งนี้อย่างพบว่าในบรรดากิจกรรมเกี่ยวกับการพัฒนาชนบททั้งหมดมีการกระจายกิจกรรมไปดำเนินการในภาคอีสานมากที่สุด (ประมาณร้อยละ 40 ) ส่วนภาคเหนือ ภาคกลาง ภาคใต้ และภาคตะวันออกมีการดำเนินกิจกรรมรองลงมาตามลำดับ (คิดเป็นร้อยละ 21.5, 20.9, 9.2, และ 8.9) (โครงการอาสาสมัครเพื่อสังคม, 2529)

นอกจากการสำรวจข้อมูลของโครงการอาสาสมัครเพื่อสังคมแล้ว ต่อมาได้มีการสำรวจในลักษณะคล้ายคลึงกันโดยสถาบันวิจัยสังคมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ร่วมกับสถาบันวิจัยสังคมมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และสถาบันวิจัยและพัฒนามหาวิทยาลัยขอนแก่น เมื่อ พ.ศ. 2533 พบว่าองค์การเอกชนสาธารณประโยชน์มีจำนวน 373 องค์การ ในจำนวนนี้มีกลุ่มเป้าหมายอยู่ในชนบทจำนวน 113 องค์การ โดยแยกออกเป็นชาวเขา ชนกลุ่มน้อย และชาวบ้านแถบชายแดน 17 องค์การ และชาวชนบท 96 องค์การ (สถาบันวิจัยสังคม 2533 : 651 - 659)

จากสถิติข้อมูลที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ย่อมเป็นภาพยืนยันถึงการพัฒนาของบทบาทองค์การเอกชนสาธารณประโยชน์ในการพัฒนาชนบทที่มีความเด่นชัดมากขึ้นในปัจจุบัน ถึงแม้ว่าข้อมูลสถิติอาจแตกต่างกันบ้างโดยเฉพาะยังไม่ครอบคลุม กลุ่มบุคคลหรือเอกชนอีกจำนวนมากที่ดำเนินการในลักษณะเอกเทศและไม่ปรากฏอยู่ในผลการสำรวจดังกล่าว

## 2.2. บทบาทขององค์การเอกชนสาธารณประโยชน์

### ในการดำเนินงานพัฒนาชนบท

ในการกล่าวถึงบทบาทขององค์การเอกชนสาธารณประโยชน์ที่ปฏิบัติอยู่ในประเทศไทยนั้น เราจะพบว่ามีความหลากหลายแตกต่างกันไปอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากแนวทางการจำแนกประเภทขององค์การเอกชนฯ ที่โครงการอาสาสมัครเพื่อสังคม (2529 : 1 ) ได้จำแนกเอาไว้เป็น 10 ประเภท ดังนี้

- 1) ประเภทกิจกรรมพัฒนาชุมชนในชนบท เช่น มูลนิธิศึกษาพัฒนาชนบท (ศพข.)
- 2) ประเภทกิจกรรมพัฒนาชุมชนในเมือง เช่น มูลนิธิดวงประทีป
- 3) ประเภทกิจกรรมพัฒนาทางด้านเด็กและเยาวชน เช่น มูลนิธิเด็ก
- 4) ประเภทกิจกรรมพัฒนาด้านสาธารณสุขมูลฐาน เช่น  
กลุ่มสาธารณสุขเพื่อชุมชนโฮลท์
- 5) ประเภทกิจกรรมทางการศึกษา เช่น มูลนิธิโกมลคีมทอง
- 6) ประเภทกิจกรรมด้านคุ้มครองผู้บริโภค เช่น กลุ่มพลังผู้บริโภคแห่งประเทศไทย
- 7) ประเภทกิจกรรมด้านสิทธิมนุษยชน เช่น สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน (สสส.)
- 8) ประเภทกิจกรรมสนับสนุนทางด้านเทคนิค เช่น สมาคมเทคโนโลยีที่เหมาะสม
- 9) ประเภทกิจกรรมประสานงานและบริการองค์การอื่น เช่น  
โครงการอาสาสมัครเพื่อสังคม
- 10) ประเภทกิจกรรมด้านอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เช่น สมาคมร่วมกันสร้าง

ซึ่งการแบ่งประเภทขององค์การเอกชนฯ ตามแนวทางนี้ ถือเป็นการกล่าวถึงบทบาทขององค์การเอกชนฯ ในแนวทาง ที่เน้นประเภทของกิจกรรมที่แต่ละองค์การปฏิบัติอยู่โดยละเอียด แต่ในทางตรงข้ามก็มีผู้กล่าวถึงบทบาทขององค์การเอกชนฯ โดยเน้นกระบวนการที่ประชาชนจะได้รับ เช่น ศรีสว่าง พัววงศ์แพทย์ (2534 : 23 - 24) ที่ได้พูดถึงบทบาทขององค์การเอกชนฯ ไว้ 3 ประการคือ บทบาทในการจัดการศึกษานอกระบบทุกรูปแบบเพื่อเกิดกระบวนการเรียนรู้แก่ประชาชน บทบาทที่เน้นให้เกิดการระดมพลังและการมีส่วนร่วมของประชาชน และบทบาทในการสร้างจิตสำนึก และแนวคิดในการพัฒนาที่ถูกต้องแก่ประชาชน ซึ่งศรีสว่างฯ ยังได้เน้นย้ำว่า การทำงานขององค์การเอกชนฯ ใน 3 เรื่องใหญ่ๆ นี้จะเป็นกระบวนการที่ยาวนานและต้องทำให้สอดคล้องสัมพันธ์กันเสมอในการทำงานร่วมกับประชาชน นอกจากนี้แล้ว เดช พุ่มคชา (1995 : 90-91) ก็ได้แบ่งบทบาทหลัก ๆ ขององค์การเอกชนฯ ออกเป็น 4 ประการ ประกอบด้วย

- การส่งเสริมองค์การชุมชนให้เข้มแข็ง
- การเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคม
- การสนับสนุนช่วยเหลือกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในสังคม และ
- การประสานการดำเนินงานเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพขององค์การเอกชนฯ ให้มีความพร้อมมากยิ่งขึ้น

สำหรับบทบาทขององค์การเอกชนฯ ในการพัฒนาชนบทนั้น ได้มีนักวิชาการได้พยายามจำแนกประเภทของบทบาทคล้ายคลึงกับบทบาทโดยรวมขององค์การเอกชนฯ อาทิเช่น อภิชัย



พันธเสน (2539 : 227-241) ที่จำแนกประเภทองค์การเอกชนฯ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบทตาม ลักษณะงานหรือกิจกรรมออกเป็น 8 ประเภท คือ

- 1) ประเภทกิจกรรมพัฒนาชุมชนในชนบท รวมทั้งองค์กรที่ประยุกต์ศาสนา ในการพัฒนาชนบท
- 2) ประเภทกิจกรรมพัฒนาทางด้านเด็กและเยาวชน
- 3) ประเภทกิจกรรมพัฒนาด้านการสาธารณสุขมูลฐาน
- 4) ประเภทกิจกรรมพัฒนาทางการศึกษา
- 5) ประเภทกิจกรรมด้านสิทธิมนุษยชน
- 6) ประเภทกิจกรรมด้านการคุ้มครองผู้บริโภค
- 7) ประเภทกิจกรรมสนับสนุนทางเทคโนโลยี
- 8) ประเภทกิจกรรมส่งเสริมและประสานงานพัฒนา

โดยที่การแบ่งประเภทโดยอาศัยกิจกรรมที่องค์การเอกชนฯ ดำเนินการตามแนวทางของ อภิชัย พันธเสน ที่กล่าวมานี้ อาจก่อให้เกิดความสับสนในการนำเสนอเนื่องจากองค์การเอกชนฯ ส่วน ใหญ่ในปัจจุบันจะมีกิจกรรมที่ครอบคลุมหลายด้านในขณะเดียวกัน โดยจะมีการเน้นหนักกิจกรรม บางด้านเหนือกว่ากิจกรรมอื่นๆ หรือในบางองค์การจะเน้นหนักแต่ละกิจกรรมใกล้เคียงกัน ดังนั้น ถ้าหากอาศัยการจัดประเภทบทบาทขององค์การเอกชนฯ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบทตาม ประเภทกิจกรรมจะทำให้เกิดความซ้ำซ้อนขององค์การในกิจกรรมประเภทต่าง ๆ และในขณะ เดียวกันจะทำให้ภาพของการนำเสนอบิดเบือนจากสภาพความเป็นจริง

สำหรับกรอบการนำเสนอเกี่ยวกับบทบาทขององค์การเอกชนฯ ที่เกี่ยวข้องกับการ พัฒนาชนบทในการศึกษาค้างนี้ จะอาศัยแนวการแบ่งบทบาทขององค์การเอกชนฯ ที่กำหนดโดย คณะกรรมการติดตามผลการสัมมนาองค์การพัฒนาเอกชน (2528 : 52 - 73) ที่ได้แบ่งประเภทของ บทบาทขององค์การเอกชนฯ ในการพัฒนาประเทศโดยเน้นที่รูปแบบการดำเนินกิจกรรมแทนที่การเน้น ที่ตัวกิจกรรมหรือกลุ่มบุคคลผู้เกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้นๆ โดยทั้งนี้ได้แบ่งประเภทของบทบาทเป็น 5 ด้าน ได้แก่ ด้านการให้บริการ และการสงเคราะห์ ด้านการให้การศึกษา อบรม และสร้างจิตสำนึก การส่งเสริมการรวมกลุ่ม การศึกษาวิจัยเผยแพร่ข่าวสารข้อมูลและรณรงค์ให้ประชาชนตระหนักถึงปัญหา และบทบาทในการริเริ่มผลักดันและเสนอแนะ ซึ่งการแบ่งประเภทของบทบาทตามแนวทางนี้มีข้อดี คือการจัดกลุ่มบทบาทจะถูกต้องแน่นอนกว่า เนื่องจากองค์การเอกชนฯ แต่ละแห่งถึงแม้จะดำเนิน กิจกรรมหลายประเภทในขณะเดียวกัน แต่ก็มักจะเน้นรูปแบบการดำเนินกิจกรรมที่คล้ายคลึงกัน

อาทิเช่น องค์การแคร์นานาชาติ (เอกสารเผยแพร่ พ.ศ. 2539) ซึ่งเป็นองค์การเอกชนขนาดใหญ่ มีสำนักงานและกิจกรรมอยู่ในประเทศต่างๆ ทั่วโลก และดำเนินกิจกรรมหลายประเภทไม่ว่าจะเป็นการปศุสัตว์ หรือการพัฒนาบนที่สูง การส่งเสริมธุรกิจและอุตสาหกรรมขนาดเล็ก การแก้ไข ปัญหาสุขภาพอนามัยของเด็ก และการสงเคราะห์ผู้ติดเชื้อเอดส์ ซึ่งถ้าหากอาศัยการแบ่งประเภท บทบาทตามประเภทของกิจกรรมแล้วจะถูกจัดอยู่ในหลายกลุ่มพร้อมกันไป แต่ถ้าหากจัดประเภท ตามรูปแบบการดำเนินกิจกรรมแล้วการดำเนินงานของสมาคมฯ จะอยู่ในประเภทของการให้การศึกษา ฝึกอบรม และสร้างจิตสำนึกเป็นหลัก

นอกจากนี้แล้วในการนำเสนอผลการศึกษาในครั้งนี้ จะได้ผนวกเอากรณีตัวอย่างของ องค์การเอกชนฯ ที่ปฏิบัติหน้าที่สอดคล้องกับประเภทของบทบาทนั้นๆ ประกอบการอธิบายควบคู่ กันไป เพื่อให้ผู้อ่านเห็นภาพอย่างชัดเจนยิ่งขึ้น

**1) องค์การเอกชนฯ ที่เน้นบทบาทในการให้บริการและการสงเคราะห์**  
เนื่องจากงานพัฒนาชนบทบางด้านมีเงื่อนไขจำกัดบางประการ อาทิเช่น ความยากลำบากในการ ชักจูงให้ประชาชนมองเห็นความสำคัญ หรือเป็นสิ่งที่ประชาชนไม่สามารถดำเนินการเองได้ เนื่องจากข้อจำกัดด้านเศรษฐกิจ ซึ่งงานในลักษณะนี้จะเป็นการสนับสนุนหรือส่งเสริมการให้บริการ ของภาครัฐที่มีไม่เพียงพอ หรือไม่ทั่วถึง ตัวอย่างขององค์การเอกชนประเภทนี้ได้แก่ การดำเนินงาน ของมูลนิธิศุภนิมิตแห่งประเทศไทย และสมาคมพัฒนาประชากรและชุมชน เป็นต้น

**มูลนิธิศุภนิมิตแห่งประเทศไทย** (รายงานประจำปี 1994) เป็นมูลนิธิที่ก่อตั้งโดยนัก ประศาสนศาสตร์และนักข่าวชาวอเมริกัน ชื่อ บ็อบ เพียส ซึ่งได้เริ่มงานในประเทศไทยตั้งแต่ปี 2516 โดยการอุปการะเด็กที่โรงเรียนอรุณประดิษฐ์ จังหวัดเพชรบุรีและได้รับอนุญาตให้จดทะเบียนเป็น มูลนิธิอย่างถูกต้องในวันที่ 22 สิงหาคม 2517 ในนามของ “ มูลนิธิศุภนิมิตแห่งประเทศไทย ” หลังจากนั้นได้อุปการะเด็กเพิ่มมากขึ้นจนถึงปี 2537 มีเด็กในอุปการะทั้งสิ้น 62,771 คน และยังมีโครงการ พิเศษนอกเหนือจากการอุปการะเด็กอีกจำนวน 33 โครงการใน 26 จังหวัดทั่วประเทศ

พันธกิจหลักของมูลนิธิศุภนิมิตฯ คือการสนับสนุนช่วยเหลือผู้ยากไร้และด้อยโอกาส ทางด้านการศึกษา อนามัย ส่งเสริมอาชีพ พัฒนาผู้นำ และกลุ่มต่าง ๆ อันจะนำไปสู่การพัฒนาแก่เด็ก ครอบครัวผู้ยากไร้ และชุมชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นพึ่งพาตนเองได้และเกิดการพัฒนายั่งยืนใน ที่สุด ซึ่งตัวอย่างของกิจกรรมที่ดำเนินการโดยมูลนิธิศุภนิมิตฯ ได้แก่

- โครงการสนม ศูนย์ประสานงานเขตมหาสารคาม สนับสนุนอาหารกลางวันแก่เด็กนักเรียนในโรงเรียนดอนศรี และโรงเรียนบ้านหนองผือ ทำโครงการเลี้ยงไก่ นำไก่ที่เลี้ยงและรายได้จากการขายไก่มาใช้ในการทำอาหารกลางวันให้เด็กนักเรียนได้รับประทานทุกวันอย่างต่อเนื่อง

- โครงการหนองสา ศูนย์ประสานงานเขตอุทัยธานี สนับสนุนเงินทุนซื้อหมูแม่พันธุ์ให้โรงเรียนบ้านหนองเม่น จัดกิจกรรมเลี้ยงหมูเพื่ออาหารกลางวัน โดยได้รับความร่วมมือจากชาวบ้านหนองเม่น นำแม่หมูไปขยายพันธุ์แล้วคืนเข้ากองทุนครั้งละ 2 ตัว ยังผลให้เด็กนักเรียนได้มีอาหารกลางวันรับประทาน และเสริมรายได้ให้แก่ชาวบ้านที่เลี้ยงหมูอีกด้วย

- โครงการไหล 2 ศูนย์ประสานงานเขตสุรินทร์ ได้ให้การสนับสนุนซ่อมแซมถังเก็บน้ำที่ชำรุดในโรงเรียนบ้านสองสระโกม จนสามารถใช้การได้ดี รวมทั้งสร้างอ่างล้างมือ ที่ตม้น้ำและต่อท่อประปาไปตามจุดต่างๆ ให้เด็กนักเรียน ครู และภารโรงจำนวน 310 คน มีน้ำดื่ม น้ำใช้ที่สะอาดและใช้ในงานเกษตรของโรงเรียนในยามขาดแคลนน้ำได้

- โครงการจอมหมอกแคร์ ศูนย์ประสานงานเขตเชียงราย สนับสนุนกิจกรรมกลุ่มเกษตร พื้นฐานในโรงเรียน ได้แก่ การเลี้ยงวัวเลี้ยงไก่ ตลอดจนเพาะปลูกพืชสวนครัว เพื่อ让孩子ได้รับความรู้ในงานด้านการเกษตร เพื่อการดำรงชีพต่อไป

- ศูนย์ประสานงานเขตนครศรีธรรมราชสนับสนุนการเรียนนาฏศิลป์ และดนตรีไทย เช่น การ รำโนราห์ โปงลาง ฯลฯ แก่เด็กในสถานสงเคราะห์เด็กหญิงบ้านปัตตานี จังหวัดปัตตานี และสถานสงเคราะห์เด็กชาย จังหวัดยะลา เพื่อเป็นการอนุรักษ์วัฒนธรรมไทย และส่งเสริมการแสดงออกของเด็ก นอกจากนี้ยังช่วยให้เด็กมีรายได้พิเศษจากการแสดงตามงานต่าง ๆ ด้วย

**สมาคมพัฒนาประชากร และชุมชน** (เอกสารเผยแพร่ พ.ศ.2539) ถึงเป็นองค์การเอกชน ขนาดใหญ่ที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบทมาเป็นเวลานาน ภายใต้การนำของนายมีชัย ไวทยะ ซึ่งปัจจุบันดำรงตำแหน่งเป็นนายกสมาคมและผู้อำนวยการสมาคม จุดเริ่มต้นของสมาคมได้พัฒนาการมาจากสำนักงานบริการวางแผนครอบครัวชุมชน ซึ่งได้จัดตั้งขึ้นเมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2517 เพื่อดำเนินงานพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในเขตชนบทและเขตเมือง และได้ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องในกิจกรรมที่สำคัญ ๆ ได้แก่ การส่งเสริมสนับสนุนงานวางแผนครอบครัวและการสาธารณสุขมูลฐาน การสร้างความเข้าใจเรื่องโรคเอดส์ การพัฒนาและส่งเสริมรายได้ของชาวชนบท การส่งเสริมและสนับสนุนให้ธุรกิจเอกชนเข้าร่วมในการพัฒนาชนบท การ

พัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคและการเกษตร การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การส่งเสริมสิทธิและพัฒนาศักยภาพของสตรีและเด็ก การบรรเทาสาธารณภัยชุมชนและการสังคมสงเคราะห์ การเผยแพร่ความรู้ประสบการณ์และผลงานด้านวิชาการ และการจัดหาทุนสนับสนุนโครงการต่างๆ โดยสมาคมในปัจจุบันมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการ 4 ประการ คือ

1. เพื่อจัดให้ประชาชนในชุมชนต่างๆ สามารถรับความรู้และบริการวางแผนครอบครัว ได้โดยสะดวก ประหยัดและรวดเร็ว ในลักษณะชุมชนช่วยชุมชนทั้งนี้เพื่อเป็นการสนับสนุนและส่งเสริมงานด้านการวางแผนครอบครัวของประเทศให้บรรลุเป้าหมายในอันที่จะลดอัตราการเพิ่มของประชากรอย่างรวดเร็ว
2. เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนในชุมชนต่าง ๆ เกิดความคิดริเริ่มที่จะเข้ามา มีบทบาทและส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนของตน
3. เพื่อเสริมงานในด้านการพัฒนาต่าง ๆ แก่ทางราชการ ทั้งนี้เพื่อเป็นการยกระดับฐานะการครองชีพ การสาธารณสุข และสิ่งแวดล้อมของประชาชนในชุมชนต่าง ๆ ให้ดีขึ้น
4. เพื่อเป็นศูนย์กลางในการติดต่อ แลกเปลี่ยนความคิดเห็นและทัศนคติในด้าน ประชากรศึกษา การวางแผนครอบครัวและการพัฒนาชุมชนกับประเทศต่าง ๆ

#### สำหรับรูปแบบกิจกรรมและผลงานที่ผ่านมาของสมาคมฯ ได้แก่

- การดำเนินงานด้านการวางแผนครอบครัว และการสาธารณสุขมูลฐาน ซึ่งถือเป็นกิจกรรมหลักของสมาคมฯ ที่ดำเนินการมาตั้งแต่เริ่มก่อตั้งโดยมีอาสาสมัครวางแผนครอบครัวชุมชน และหน่วยเคลื่อนที่ ทำหน้าที่เผยแพร่ให้ความรู้ คำแนะนำและบริการอุปกรณ์คุมกำเนิด รวมทั้งให้การดูแลรักษาสุขภาพอนามัยแก่กลุ่มเป้าหมาย ซึ่งได้แก่ สตรีที่แต่งงานแล้วอายุระหว่าง 15-45 ปี ทั้งชาวไทย ชาวไทยภูเขาและผู้อพยพ รวมถึงพ่อบ้านที่มีบุตรเพียงพอแล้ว พนักงานในโรงงาน อุตสาหกรรม เด็กนักเรียนและเยาวชนไทย ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ดำเนินการ 157 อำเภอ 48 จังหวัดทั่วทุกภาคของประเทศหรือประมาณ 1 ใน 4 ของประชากรในประเทศ และมีส่วนส่งเสริมโครงการวางแผนครอบครัวของประเทศให้ประสบความสำเร็จโดยการดำเนินงานนี้ได้รับความสนับสนุนจากกระทรวงสาธารณสุขเป็นอย่างดี

- การดำเนินงานเกี่ยวกับการแก้ปัญหาโรคเอดส์ ในลักษณะการเผยแพร่ความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการแพร่กระจาย และการป้องกันการติดเชื้อเอดส์ การแสดงความคิดเห็น และให้ความอบอุ่นแก่ผู้ติดเชื้อเอดส์ การรณรงค์เพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรมที่เสี่ยงต่อการติดเชื้อหรือแพร่เชื้อเอดส์โดยมุ่งเน้นที่กลุ่มเป้าหมาย คือกลุ่มชายและหญิงบริการทางเพศ กลุ่มเยาวชน และเด็กนักเรียนทั้งในและนอกสถานบันการศึกษา และประชาชนทั่วไปทุกสาขาอาชีพ

นอกจากนี้ ได้ร่วมกับสภาเกษตรกรไทยและกรมประมงกระทรวงมหาดไทยจัดทำโครงการบ้านธารน้ำใจ เพื่อเป็นสถานที่อุปการะเลี้ยงดูทารกที่คลอดจากการติดเชื้อเอชไอวี และถูกทอดทิ้งไว้ตามโรงพยาบาลต่างๆ โดยจะให้การดูแลจนกว่าจะได้รับการยืนยันว่าปราศจากเชื้อเอชไอวี ซึ่งจะใช้เวลา 15-18 เดือน จากนั้นจะดำเนินการหาผู้มีจิตศรัทธาอุปการะเลี้ยงดู หรือมอบให้สถานสงเคราะห์เด็กของกรมประมงกระทรวงมหาดไทยต่อไป ส่วนทารกที่ตรวจพบเชื้อเอชไอวี จะให้การดูแลและรักษาพยาบาลจนกว่าจะถึงวาระสุดท้ายของชีวิต

- การดำเนินงานด้านการพัฒนาและส่งเสริมรายได้ของชาวนนท โดยดำเนินการพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกรและประชาชนทั่วไปในทุกภาค ควบคู่ไปกับการวางแผนครอบครัว โดยมุ่งเน้นให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ด้วยการส่งเสริมรายได้ พัฒนาฝีมือแรงงานจัดตั้งกองทุนพัฒนาหมู่บ้าน ส่งเสริมการรวมกลุ่มเพื่อจัดตั้งองค์กรระดับท้องถิ่น

การดำเนินงานดังกล่าวครอบคลุมพื้นที่ใน 43 อำเภอ 11 จังหวัด มีประชากรที่ได้รับการสนับสนุนประมาณ 124,000 ครอบครัว โดยได้ส่งเสริมสมาชิกให้ดำเนินการเลี้ยงสัตว์ เช่น สุกร ไก่ เป็ด ฟาร์ม ปลา วัว ฯลฯ การเพาะปลูกทั้งพืชหลักและพืชรอง หัตถกรรม อุตสาหกรรม การเกษตร การปรับปรุงสุขภาพสิ่งแวดล้อม และสุขภาพอนามัย โดยการให้ความรู้และชักชวนชาวบ้านให้ร่วมกันปรับปรุง ก่อสร้างส้วม ฝายกั้นน้ำฝน ฝายน้ำล้น ซึ่งทำให้สภาพแวดล้อมดีขึ้น อัตราการแพร่เชื้อโรคทางเดินอาหารและพยาธิลดน้อยลง

นอกจากนี้ ได้สนับสนุนการพัฒนาองค์กรชาวบ้านให้มีศักยภาพในการพัฒนาชุมชนของตนเอง โดยได้ส่งเสริมให้เกิดสมาคมพัฒนาตำบลรวม 29 แห่งในจังหวัดมหาสารคาม ขอนแก่น บุรีรัมย์ เชียงราย รวมทั้งสนับสนุนการจัดตั้งสหกรณ์ระดับตำบล 13 สหกรณ์ที่ อ.นางรอง จ.บุรีรัมย์ รวมไปถึงการส่งเสริมและสนับสนุนงานอุตสาหกรรมขนาดเล็กในชนบท โดยการช่วยเหลือแนะนำด้านการผลิต การจัดการการเงินและการตลาดเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพ ยกย่องราย ได้เพื่อวางพื้นฐานความคิดเชิงธุรกิจให้แก่ชาวนนทโดยยึดหลักการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนของตนเอง

- การดำเนินงานเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยดำเนินการปลูกป่าในพื้นที่สาธารณะว่างเปล่า โดยมีชาวบ้านรวมกลุ่มกันเป็นคณะกรรมการปลูกป่าชุมชน ดูแล รักษาและจัดสรรผลประโยชน์ และได้ส่งเสริมให้มีการปลูกป่าแล้ว 200 หมู่บ้าน บนพื้นที่กว่า 4,000 ไร่ ต้นไม้ที่ปลูกมากกว่า 700,000 ต้น ซึ่งมีทั้งกระถินยักษ์ คุ้ม ไม้ ชี้เหล็ก สะเดา ตะเคียนทอง ประดู่ มะค่าโมง และไม้โตเร็วต่างๆ ตามความเหมาะสมของพื้นที่แต่ละแห่งและปรับปรุงให้มีเรือนเพาะชำในหมู่บ้าน โดยมีพื้นที่ดำเนินการอยู่ใน 4 จังหวัด คือ ขอนแก่น มหาสารคาม

## นครราชสีมา และบุรีรัมย์

นอกจากนี้ ได้จัดตั้งองค์กรท้องถิ่นเพื่อการอนุรักษ์ เช่น ชมรมอนุรักษ์ธรรมชาติ ในหมู่บ้านรอบอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่และหมู่บ้านในเขต อ.เวียงป่าเป้า จ.เชียงราย มีการฝึกอบรม แก่เกษตรกร ด้านการอนุรักษ์ดินและน้ำที่ อ.เขาค้อ จ.เพชรบูรณ์ การส่งเสริมการปลูกพืชผักปลอด สารเคมี การผลิตเอกสารสิ่งพิมพ์ เพื่อส่งเสริมและอนุรักษ์สัตว์ป่า รวมทั้งได้สอดแทรกเรื่องสิ่งแวดล้อมเข้าไปในโครงการต่าง ๆ ด้วย

- การดำเนินงานด้านการบรรเทาสาธารณภัยชุมชน และการสังคมสงเคราะห์ โดยให้ความช่วยเหลือแก่ผู้อพยพชาวกัมพูชา ลาว และเวียดนาม ในลักษณะของการให้ความรู้ คำแนะนำ และบริการในด้านการวางแผนครอบครัว การตรวจรักษาสุขภาพ อนามัย การส่งเสริม กิจกรรมที่ก่อให้เกิดรายได้ การพัฒนาความสามารถด้านฝีมือแรงงาน การจัดหาตลาด ตลอดจน การจัดหาเครื่องอุปโภคบริโภคตามความจำเป็น

สำหรับการช่วยเหลือชาวไทยที่ประสบปัญหาได้แก่กลุ่มเด็กกำพร้าผู้ติดยาเสพติด เยาวชนที่ว่างงาน ผู้ประสบเคราะห์กรรมต่างๆ จะพิจารณาให้ความช่วยเหลือตามความเหมาะสม ซึ่งส่วนใหญ่จะส่งเสริมให้มีวิชาชีพติดตัวเพื่อช่วยเหลือตนเองในอนาคต

ในระหว่างปี พ.ศ. 2524 ถึง พ.ศ. 2534 ได้มีการขยายตัวในโครงการก่อสร้างเป็น อย่างมากจึงได้จัดทำโครงการทดลองเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของบุตรคนงานก่อสร้าง โดยการจัด ตั้งศูนย์พัฒนาเด็กมีชัยเคลื่อนที่ ในบริเวณงานก่อสร้าง เพื่อส่งเสริมพัฒนาการของเด็กให้เหมาะสม กับวัย โดยเน้นการอยู่ร่วมกัน การเรียนการสอน การฝึกเซวาร์ปัญญาการดูแลสุขภาพอนามัย รวมถึง ภาวะโภชนาการโดยมีเด็กอยู่ในความอนุเคราะห์เฉลี่ยปีละ 170 คน

- การดำเนินงานด้านวิชาการ เผยแพร่ความรู้ประสบการณ์ และผลงานด้านวิชา การ โดยดำเนินการเผยแพร่ความรู้ ประสบการณ์ทั้งภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติในกิจกรรมหลัก ต่าง ๆ ของสมาคมฯ แก่ หน่วยงานรัฐ เอกชน เกษตรกรและผู้สนใจทั่วไปทั้งในและนอกประเทศ โดย มุ่งเน้นในเรื่องการฝึกอบรมสัมมนา การผลิตสื่อประชาสัมพันธ์ การติดตามผลและการศึกษาวิจัย

ในการเผยแพร่ความรู้โดยการจัดฝึกอบรมนานาชาตินั้น ศูนย์พัฒนาประชากร และชุมชนแห่งเอเชียเป็นหน่วยงานรับผิดชอบในการฝึกอบรมโดยในปีหนึ่ง ๆ จะมีประมาณ 8 หลักสูตร หลักสูตรละ 2-3 อาทิตย์ มีผู้สนใจเข้ารับการฝึกอบรมปีละประมาณ 150-200 คน รวมมีผู้เข้ารับการฝึกอบรมแล้วจำนวน 18,000 คน จาก 45 ประเทศ และอีก 7,000 คน จาก 54 ประเทศทั่วโลกได้ มาดูการดำเนินงานด้านต่างๆ ของสมาคมฯ

ปัจจุบัน สมาคมฯ ได้ใช้ประสบการณ์ที่ได้รับความสำเร็จในการดำเนินงานโดยเป็นที่ปรึกษาและร่วมดำเนินโครงการต่างๆ ในประเทศใกล้เคียง เช่น เวียดนาม ลาว มองโกเลีย และกัมพูชา

**2) องค์การเอกชนที่เน้น การให้การศึกษาฝึกอบรมและสร้างจิตสำนึก**  
เป็นงานที่มุ่งให้ความรู้พื้นฐานหรือทักษะบางประการแก่กลุ่มเป้าหมายตามสภาพปัญหาหรือความต้องการ เพื่อให้สามารถช่วยตนเองได้ในด้านการดำรงชีวิต การพัฒนาอาชีพ การปรับตัวให้ทันกับสภาวะแวดล้อมทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป การรวมกลุ่มการดำเนินกิจกรรมต่างๆ การรักษาสิทธิและผลประโยชน์ตลอดจนการพัฒนาคุณธรรมและจิตสำนึกในการรับใช้ประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งตัวอย่างขององค์การเอกชน ที่ดำเนินงานในลักษณะนี้ได้แก่ องค์การแคร์นานาชาติ และการดำเนินงานของคณะกรรมการเครือข่ายหัตถกรรมและพัฒนาสตรีอีสาน ซึ่งเป็นการรวมกลุ่มขององค์การเอกชน เพื่อส่งเสริมการทอผ้าพื้นเมือง เป็นต้น

**องค์การแคร์นานาชาติ (เอกสารเผยแพร่ พ.ศ. 2539)**

องค์การแคร์ เป็นองค์การเอกชนนานาชาติ เพื่อการพัฒนาและบรรเทาทุกข์ที่ไม่มุ่งแสวงหากำไรหรือเกี่ยวข้องกับศาสนาหรือการเมือง ก่อตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกที่กรุงวอชิงตันดีซี เมื่อพ.ศ. 2488 มีสำนักงานระดมทุนในประเทศต่างๆ 8 ประเทศ คือ สหรัฐอเมริกา แคนาดา เยอรมันตะวันตก ฝรั่งเศส นอร์เวย์ อิตาลี และออสเตรเลีย ปัจจุบันมีสำนักงานในประเทศต่าง ๆ 43 ประเทศในทวีป แอฟริกา ละตินอเมริกา ตะวันออกกลางและเอเชีย

เป้าหมายขององค์การแคร์ คือให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนที่ยากจน และด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคม ผู้ประสบภัยธรรมชาติ การเมืองและสงคราม โดยมีจุดมุ่งหมายให้ประชาชนที่ยากจนหรือประสบภัยมีชีวิตอยู่ได้ในวันนี้ มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นในวันต่อไป โดยมีเป้าหมายสุดท้ายคือให้ประชาชนผู้ยากจนเหล่านั้น สามารถช่วยเหลือตนเองและพัฒนาตนเองต่อไปได้อย่างต่อเนื่องเป็นที่สุด

**ทั้งนี้วัตถุประสงค์หลักขององค์การจะประกอบด้วย**

1. **วางรูปแบบการทำงานเป็นขั้นตอน** เพื่อให้ผลประโยชน์ตกแก่กลุ่มประชาชนที่ยากจนโดยตรง โดยเน้นหนักการบริหารการจัดการนำทรัพยากรท้องถิ่นที่มีอยู่แล้วมาใช้ในการพัฒนา และปรับปรุงสภาพสังคม และเศรษฐกิจของชุมชนอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ

2. **วางจุดมุ่งหมาย** เพื่อจะแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นแก่ประชาชนผู้ยากจน อันสืบเนื่องมาจากการขาดการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม เช่น ความยากจน ขาดการศึกษา สุขภาพอนามัยเสื่อมโทรม ขาดแคลนสิ่งสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานสำหรับชุมชนท้องถิ่น ขาดการรวมกลุ่มของคนในท้องถิ่น เพื่อการพัฒนาตนเองอย่างมีประสิทธิภาพ

### **สำหรับโครงการพัฒนาต่าง ๆ ที่องค์การแอคร์ดำเนินงานในประเทศไทย มีดังต่อไปนี้**

1. **โครงการพัฒนาชนบทวนเกษตร อำเภอแม่แจ่ม**

เริ่มอย่างจริงจัง เมื่อปี 2525 โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะยกระดับความเป็นอยู่ของชาวไทยภูเขา ให้มีผลผลิตพืชเพียงพอต่อการบริโภค และสามารถเพิ่มรายได้จากการขายผลผลิตที่เหลือ โดยได้รับความช่วยเหลือจากทางจังหวัดเชียงใหม่ และองค์การเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศของสหรัฐอเมริกา (USAID)

2. **โครงการพัฒนาชนบทค้อวัง จังหวัดยโสธร**

องค์การแอคร์และยูเนสโกเริ่มโครงการเมื่อ เดือนกันยายน พ.ศ. 2522 โดยมีกิจกรรมที่สำคัญของโครงการ คือ การส่งเสริมการปลูกพืชเศรษฐกิจและการตลาด การพัฒนาผลิตภัณฑ์และการแปรรูปผลผลิตทางการเกษตรและการตลาด การรวมกลุ่ม เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการต่อรอง

3. **โครงการวารสารสุขภาพและสิ่งแวดล้อม**

โครงการนี้เป็นความร่วมมือระหว่างองค์การแอคร์ สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ แก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพอนามัย โภชนาการ สิ่งแวดล้อม และยาเสพติด โดยการออกวารสารสุขภาพและสิ่งแวดล้อมให้นักเรียนระดับ ป. 5-6 ใน 22 จังหวัดของภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ให้เข้าใจปัญหาสุขภาพอนามัยและโภชนาการต่างๆ โดยเริ่มดำเนินงานตั้งแต่ เดือนกันยายน 2529 ถึงเดือนสิงหาคม 2532 โดยจะผลิตวารสารสำหรับ ปีการศึกษา 2530 - 2532 ปีละ 5 ฉบับ

4. **โครงการส่งเสริมธุรกิจชนบทขนาดเล็ก**

เป็นโครงการที่สร้างขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ ในการร่วมมือกับจังหวัดอุบลราชธานี ในการค้นหารูปแบบ เพื่อวางระบบส่งเสริมธุรกิจขนาดเล็ก ที่เปิดดำเนินงานอยู่แล้วใน



จังหวัดอุบลราชธานีให้สามารถพัฒนาธุรกิจให้ดีขึ้นทั้งด้านประสิทธิภาพและคุณภาพของผลผลิต โดยจะให้ความช่วยเหลือทางด้านเงินทุน คำแนะนำและการแนะนำเทคโนโลยีที่เหมาะสม การบริหารจัดการธุรกิจ การเงิน การบัญชี และการตลาด เมื่อโครงการประสบผลสำเร็จก็จะทำการขยายไปในจังหวัดอื่นๆ อีกต่อไป โดยเริ่มดำเนินงานเมื่อ เดือนกันยายน 2529

#### 5. การพัฒนาธุรกิจขนาดเล็กขององค์การแคร์นานาชาติ

องค์การแคร์ได้เข้ามาดำเนินงานช่วยเหลือธุรกิจขนาดเล็กในชนบท มาเป็นเวลาหลายปีแล้ว ในปัจจุบันแคร์มีโครงการพัฒนาด้านธุรกิจขนาดเล็ก จำนวน 29 ประเภท ในเกือบ 20 ประเทศ โดยมีโครงการในทวีปเอเชีย 11 โครงการ นอกจากประเทศไทยแล้วก็ดำเนินงานใน ฟิลิปปินส์, อินโดนีเซีย, ศรีลังกา และบังกลาเทศ โครงการพัฒนาธุรกิจขนาดเล็ก เป็น 1 ใน 3 โครงการหลักของแคร์ ที่ได้ทำงานมาโดยอีก 2 โครงการจะเป็น โครงการพัฒนาด้านทรัพยากรธรรมชาติ และด้านสุขภาพและโภชนาการ

#### 6. โครงการร่วมส่งเสริมธุรกิจและอุตสาหกรรมในครอบครัวขนาดเล็ก อุบล

มีวัตถุประสงค์ที่จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตและการประกอบการแก่ธุรกิจและอุตสาหกรรมในครอบครัวขนาดเล็ก เพื่อให้ธุรกิจอุตสาหกรรมเหล่านี้สามารถผลิตสินค้าและบริการได้อย่างมี คุณภาพและเป็นที่ต้องการของตลาด เพื่อให้ธุรกิจขนาดเล็กมีความมั่นคงมากขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้ประชาชนมีรายได้มากขึ้น ทำให้มีการขยายการจ้างงานในชนบท เพราะเชื่อว่าถ้าการพัฒนาธุรกิจและอุตสาหกรรมขนาดเล็กดีขึ้น ก็จะเชื่อมโยงไปสู่การพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพของขบวนการผลิตระดับล่าง คือ การผลิตทางการเกษตรในหมู่บ้าน และขบวนการผลิตระดับบน คือ โรงงานและตลาดในระดับจังหวัดและระดับภาค จนในที่สุดจะเป็นการพัฒนาในระดับประเทศต่อไป

โครงการนี้เป็นโครงการร่วมมือระหว่างองค์การแคร์นานาชาติ ประเทศไทยและสำนักงานจังหวัดอุบลราชธานี โดยได้รับทุนสนับสนุนจาก องค์การยูเนสโก ประเทศไทย

#### 7. โครงการร่วมส่งเสริมธุรกิจขนาดเล็กเพื่อการมีงานทำ (หม่อนไหม) จ. ศรีสะเกษ

เป็นการร่วมงานกันระหว่างกรมแรงงาน ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากองค์การ แรงงานระหว่างประเทศและองค์การแคร์นานาชาติ ประเทศไทยเพื่อทำการพัฒนาด้าน

หม่อนไหม ในพื้นที่จังหวัดศรีสะเกษ

**8. โครงการเพิ่มผลผลิตการประมงในอ่างน้ำขนาดกลางโดยชุมชน จ. ยโสธร**

ภายใต้การสนับสนุนโครงการโดย คณะกรรมการพัฒนาลุ่มน้ำโขงและรัฐบาลเนเธอร์แลนด์ โครงการนี้ถึงเป็นโครงการใหม่ที่เพิ่งริเริ่มดำเนินการในพื้นที่จังหวัดยโสธร

**การส่งเสริมการทอดผ้าพื้นเมือง**

**โดยคณะกรรมการเครือข่ายหัตถกรรมและพัฒนาศตริอีสาน**

(พุทธทรัพย์ สอนเมือง และวิภาดา ชัยเวชสกุล, 2534 : 293-303)

จากสภาพเศรษฐกิจสังคมที่ชาวอีสานกำลังประสบอยู่ทำให้องค์การเอกชนหลายองค์การเข้ามาดำเนินงานพัฒนาชนบทในภาคอีสานด้วยแนวคิดและประสบการณ์ต่างๆ เช่น การพัฒนาแบบผสมผสานการพัฒนางานเกษตร การพัฒนาการศึกษา และการพัฒนาปศุสัตว์ เป็นต้น จนกระทั่งมีองค์การพัฒนาเอกชน ที่สังกัดอยู่ในคณะกรรมการประสานงานองค์การเอกชนพัฒนาชนบทภาคอีสาน (กป/อพช.ภาคอีสาน) ประมาณ 60 องค์การ และในจำนวนนี้มีองค์การเอกชนประมาณ 10 แห่ง ได้นำแนวคิดการพัฒนาศิลปหัตถกรรม ซึ่งเป็นความรู้หรือภูมิปัญญาดั้งเดิมของชาวอีสานมาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่กับชาวอีสาน โดยมีกลุ่มเป้าหมายเป็นผู้หญิงซึ่งมักจะถูกละเลยหรือมองข้ามไป

ด้วยองค์ประกอบในความคิดดังกล่าว การพัฒนาการทอดผ้าพื้นเมือง จึงเกิดรูปเป็นกิจกรรมรูปธรรมที่ใช้ในการดำเนินงาน เพราะผู้หญิงส่วนใหญ่ มีความรู้และทักษะในการทอดผ้าเป็นอย่างดีนอกจากนั้น ผ้าทอพื้นเมืองยังสามารถนำไปจำหน่ายสร้างรายได้เพิ่มให้แก่ผู้หญิง ซึ่งจะช่วยแก้ไขปัญหเศรษฐกิจ ลดการเคลื่อนย้ายแรงงาน อันจะเป็นหนทางไปสู่การพัฒนาคุณภาพสตรี และคุณภาพชีวิตของชาวอีสานอีกด้วย

จากรูปแบบที่หลากหลายขององค์การเอกชนและพัฒนาการทางแนวคิดในการพัฒนางานหัตถกรรมและงานพัฒนาศตริได้ส่งผลให้การส่งเสริมงานทอดผ้าพื้นเมืองเข้าไปอยู่ในองค์การเอกชนในรูปแบบต่าง ๆ คือ

1. งานส่งเสริมหัตถกรรมพื้นบ้าน เป็นกิจกรรมหนึ่งในกิจกรรมการพัฒนาแบบผสมผสาน ที่มุ่งหวังในการแก้ปัญหาของชุมชน เช่น โครงการปฏิรูปการเกษตรและพัฒนาชนบท โครงการเสริมกระบวนการเรียนรู้เพื่อพัฒนาชุมชน มูลนิธิประสานความร่วมมือพัฒนาทุ่งกุลาร้องไห้ องค์การนานาชาติเพื่อร่วมพัฒนาชนบท (Foster) บางหน่วยงานได้พัฒนางานหัตถกรรมพื้นบ้านให้เป็นฝ่ายหนึ่งขององค์กร เช่น มูลนิธิพัฒนาอีสาน จังหวัดสุรินทร์ ศูนย์พัฒนาชนบทผสมผสาน อำเภอนางรอง จังหวัดบุรีรัมย์ นิคมสร้างตนเองห้วยหลวง อำเภอภูดัก จังหวัดอุดรธานี เป็นต้น

2. เป็นกิจกรรมหลักขององค์กร เช่น โครงการพัฒนาการทอผ้าพื้นเมือง สมาคมเทคโนโลยีที่เหมาะสม โครงการทอผ้าพื้นเมืองอีสาน อำเภอพล จังหวัดขอนแก่น ศูนย์ศิลปหัตถกรรมเพื่อการพัฒนาสตรีอีสาน ซึ่งเป็นโครงการรับผิดชอบเฉพาะงานด้านหัตถกรรม ในพื้นที่ที่มีการพัฒนาแบบผสมผสานขององค์การอนุเคราะห์เด็กนอร์เวย์ จังหวัดขอนแก่น และได้หนุนช่วยงานด้านนี้แก่ องค์กรสมาชิกรอบ ๆ ข้างด้วย ตามเงื่อนไขที่เหมาะสมของแต่ละหน่วยงานเป็นต้น

3. เป็นองค์กรอิสระที่ริเริ่มโดยกลุ่มชาวบ้านเอง และได้รับการส่งเสริมและประชาสัมพันธ์จากหน่วยงานรัฐ จัดตั้งเป็นกลุ่มแม่บ้านทอผ้าขึ้น เช่น บ้านนา<sup>ฟ้า</sup> จังหวัดอุดรธานี บ้านเขวาสินรินทร์ จังหวัดสุรินทร์ บ้านนาชุม จังหวัดอุบลฯ เป็นต้น มีอยู่อย่างกระจัดกระจายทั้งภาคอีสาน

ถึงแม้ว่าการดำเนินงานจะมีรูปแบบที่แตกต่างกันไปตามปรัชญา ความคิด และทักษะของแต่ละองค์กร แต่องค์กรเหล่านี้ได้มีการประสานและร่วมมือกันตลอดเวลา ทั้งในเรื่องการสรุปบทเรียนประสบการณ์และความรู้ทางเทคนิค ซึ่งล้มลุกคลุกคลานด้วยประสบการณ์ที่ทำมาประมาณ 10 ปี จนท้ายที่สุดได้เกิดการรวมตัวกันขององค์กรที่ดำเนินงานด้านนี้ในภาคอีสาน เรียกว่า “ คณะกรรมการเครือข่ายหัตถกรรมและพัฒนาสตรีอีสาน ”

### วัตถุประสงค์ในการดำเนินงาน

วัตถุประสงค์ของการพัฒนาและส่งเสริมการทอผ้าพื้นเมืองขององค์กรเอกชนต่างๆ นั้น โดยรวมจะประกอบด้วยหัวข้อสำคัญ 4 หัวข้อ คือ

1. ศึกษาค้นคว้าและพัฒนาเทคนิค โดยวางพื้นฐานจากเทคนิคพื้นบ้านแล้วประยุกต์เทคนิคจากภายนอกมาใช้ให้กลมกลืน เพื่อพัฒนาการทอผ้าพื้นเมืองให้เป็นที่ยอมรับกับบุคคลทั่วไปมากยิ่งขึ้นเช่น การพัฒนาสีส่น ขนาดและรูปแบบ เป็นต้น

2. ส่งเสริมให้มีการผลิตเพื่อเป็นรายได้เสริม ไม่ใช่ผลิตเพียงเพื่อใช้เองในครอบครัวอย่างเดียว เพราะถ้ามีความต้องการใช้ผ้าทอพื้นเมืองมากขึ้น การผลิตคิดค้นจะดำเนินการต่อไป ผู้ผลิตก็มีรายได้เป็นสิ่งตอบแทนสามารถนำมาช่วยจนเจือครอบครัวได้อีกทางหนึ่ง และยังช่วยให้คนว่างงานมีงานทำลดการเคลื่อนไหวย้ายแรงงานลงได้บ้าง

3. พัฒนาคุณภาพสตรีทอผ้า ให้มีความรู้ความสามารถในการบริหารจัดการ รู้เท่าทันสถานการณ์ของสังคม และรวมกลุ่มกันเพื่อสร้างอำนาจต่อรองได้

4. รักษาและฟื้นฟูงานทอผ้า พื้นบ้านอันเป็นเอกลักษณ์ของคนอีสานให้ดำรงอยู่ต่อไป

### กิจกรรมที่ใช้ดำเนินการ

ลักษณะของกิจกรรมที่องค์กรเอกชนฯ ดำเนินงานจะประกอบไปด้วย

### 1. ศึกษาค้นคว้าและพัฒนาเทคนิค

เป็นงานที่ศึกษาค้นคว้าปัจจัยทางเทคนิค ที่มีผลให้การพัฒนาทอผ้าพื้นเมืองมีคุณภาพมากยิ่งขึ้น การศึกษานี้จะต้องอาศัยพื้นฐานของการผลิตแบบพื้นฐาน แล้วนำมาประยุกต์เข้ากับความรู้สมัยใหม่ เช่น การปลูกหม่อน-เลี้ยงไหม เทคนิคการทอผ้า และการย้อมสีธรรมชาติ เป็นต้น กระบวนการที่ถ่ายทอดความรู้ทางเทคนิคไปสู่ชาวบ้าน จะดำเนินงานโดยการฝึกอบรมจากวิทยากรท้องถิ่นและผู้ชำนาญการศึกษาดูงานเพื่อแลกเปลี่ยนเทคนิคระหว่างชาวบ้านและการทดลองปฏิบัติจริงในหมู่บ้าน

### 2. ส่งเสริมการผลิต

เป็นการกระตุ้นและสนับสนุนให้มีการทอผ้าพื้นเมืองมากขึ้น เช่น ส่งเสริมการวางแผนการผลิต สนับสนุนเงินทุนหมุนเวียน เพื่อจัดหาวัตถุดิบ เครื่องมือและอุปกรณ์ เพื่อพัฒนาการผลิตรวมทั้งการให้คำแนะนำในเรื่องการผลิต เป็นต้น

### 3. พัฒนาคุณภาพของกลุ่มหรือบุคคล

โดยทั่วไปองค์การเอกชนจะเชื่อมโยงงานพัฒนาผ้าพื้นเมือง ไว้กับการพัฒนาคุณภาพสตรี ลักษณะงานจึงเป็นการส่งเสริมบทบาทของสตรี การพัฒนาคุณภาพบุคคลและกระตุ้นให้เกิดการรวมกลุ่มแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นร่วมกัน กิจกรรมที่ดำเนินงานก็จะเป็นการฝึกอบรมต่าง ๆ เช่น ความเป็นผู้นำ การจัดกลุ่ม การทำบัญชี หรือจัดเวทีถ่ายทอด และแลกเปลี่ยนประสบการณ์ในการทำงาน อีกทั้งส่งเสริมให้มีการดำเนินงานด้วยความซื่อสัตย์ เสียสละ และเห็นกับประโยชน์ของชุมชนและส่วนรวม เป็นต้น

### 4. ช่วยเหลือและจัดการการตลาด

การตลาดเป็นปัจจัยที่สำคัญในการส่งเสริมงานทอผ้าพื้นเมือง เพราะถ้าขาดตลาดแรงจูงใจในการผลิตจะลดลง แต่ประสบการณ์ของชาวบ้านและองค์การเอกชน ทางด้านตลาดมีน้อยมาก องค์การต่าง ๆ ต้องพยายามหาแนวทางการตลาดที่มีกลไกซึ่งองค์กรและชาวบ้านจัดการเองได้ อย่างไรก็ตามก็สามารถสรุปลักษณะที่จัดการโดยองค์การเอกชนไว้ได้ ดังนี้คือ

4.1 ส่งเสริมและเผยแพร่ผลงานผ้าทอพื้นเมืองให้คนทั่วไปได้เห็นคุณค่า เช่น การจัดนิทรรศการเผยแพร่ และการเผยแพร่ผ่านสื่อมวลชน เพื่อให้คนทั่วไปได้รู้จักและตระหนักถึงคุณค่างานหัตถกรรม

4.2 ให้ความรู้เรื่องการตลาดแก่กลุ่มผู้ผลิต เช่น การกำหนดราคาผลผลิต ลักษณะของการตลาด ความนิยมของผู้บริโภค กลไกและการจัดการด้านการตลาดที่มีอยู่ เป็นต้น

4.3 จัดหาตลาดเพื่อผลผลิตของชาวบ้าน เช่น จัดการขายตามกลุ่มเพื่อนและผู้สนใจ ฝากขายตามร้านค้าในกรุงเทพฯ และต่างจังหวัด รวมทั้งการประสานงานกับภาครัฐบาลและธุรกิจเอกชนเพื่อจัดจำหน่ายผลงานของชาวบ้าน เป็นต้น

### 5. ฟื้นฟูศิลปหัตถกรรมผ้าพื้นบ้าน

ลักษณะการดำเนินงาน เพื่อฟื้นฟูศิลปหัตถกรรมผ้าพื้นบ้าน จะกระทำโดยความพยายามค้นหาและรวบรวมผลงานที่เป็นเอกลักษณ์พื้นบ้าน และส่งเสริมให้มีการผลิตเพิ่มมากขึ้น โดยรักษาเอกลักษณ์นั้น ๆ ไว้ นอกจากนั้นยังพยายามสร้างความภูมิใจในคุณค่าของผ้าทอพื้นบ้าน แก่ผู้ผลิตและผู้ใช้อีกด้วย

*(Handwritten signature and date: 16/06/2564)*

### 3. องค์การเอกชนฯ ที่เน้นส่งเสริมการจัดองค์กรหรือรวมกลุ่ม ให้ชุมชน

ได้มีการรวมกลุ่มอย่างเข้มแข็ง ซึ่งองค์การเอกชนฯ และกลุ่มบุคคลในท้องถิ่น ได้มีบทบาทสำคัญในการริเริ่มและพัฒนาการรวมกลุ่มบางประเภท อันเป็นผลดีจนกระทั่งเป็นที่ยอมรับของหน่วยงานพัฒนาของรัฐในการนำไปใช้อย่างแพร่หลาย เช่น ธนาคารข้าว กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มส่งเสริมอาชีพ สหกรณ์ร้านค้าของชุมชน กลุ่มสหกรณ์ยา กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มเยาวชน เป็นต้น โดยตัวอย่างขององค์การเอกชนฯ ที่จะนำเสนอในที่นี้จะประกอบด้วยการดำเนินงานของกลุ่มออมทรัพย์ ตำบลน้ำขาว อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา และกลุ่มสัจจกรณ์เชิงดอย อำเภอคลองสะแก จังหวัดเชียงใหม่

#### **กลุ่มออมทรัพย์ตำบลน้ำขาว (พิทยา ว่องกุล , 2539 : 132 - 157)**

บรรดากลุ่มออมทรัพย์ในจังหวัดสงขลาหรือภาคใต้ ความสำเร็จของกลุ่มออมทรัพย์ตำบลน้ำขาวเป็นแบบอย่างที่น่าสนใจ โดยเฉพาะครูชบ ยอดแก้ว ผู้นำกลุ่มเป็นบุคคลที่แวดล้อมกลุ่มออมทรัพย์และองค์การเอกชนฯ รู้จักกันดี ทั้งมีบทบาทสำคัญในฐานะนักคิดนักพัฒนา และนักปฏิบัติการสร้างเงินทุนของชุมชน

**ครูชบ ยอดแก้ว** ได้รับรางวัลพระสิทธิธาดาทองคำปี 2534 ซึ่งมหาวิทยาลัยสุริยกิจบัณฑิตยแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหา และประกาศยกย่องว่าเป็น “ผู้มีผลงานดีเด่นทางด้านวัฒนธรรม ด้านการพัฒนาท้องถิ่น” ครูชบ เข้ารับพระราชทานรางวัลจากพระหัตถ์สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ต่อมาในเดือนสิงหาคมปีเดียวกัน มูลนิธิหมู่บ้านร่วมกับมูลนิธิไทยรัฐประกาศเชิดชูว่าเป็น “คนดีศรีสังคม” และเข้ารับรางวัลจาก ฯพณฯ ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ ประธานองคมนตรี

**พื้นเพครูชบ ยอดแก้ว** เกิดจากครอบครัวยากจนในตำบลน้ำขาว ชีวิตวัยเด็กเรียนรู้รสชาติความทุกข์ยากเดือดร้อน ต้องต่อสู้ด้วยตนเอง แต่ด้วยนิสัยที่เอาจริงเอาจัง มีความพยายามและอดทนสูง ครูชบ ยอดแก้ว จึงฝ่าฟันอุปสรรคทั้งปวง จนกระทั่งศึกษาจบจากโรงเรียนฝึกหัดครูสงขลา ในปี 2497 ต่อมาสอบได้วุฒิ พ.ป. พ.ม. และจบคุรุศาสตรบัณฑิตจากวิทยาลัยครูสงขลาในปี

2525 ปัจจุบันลาออกจากอาจารย์ใหญ่โรงเรียนวัดน้ำขาวใน ก่อนถึงเวลาครบเกษียณอายุราชการ ออกมาช่วยชาวบ้านพัฒนาชุมชนและสังคม

เนื่องจากปี พ.ศ. 2514 เป็นต้นมา ตำบลน้ำขาวเปลี่ยนแปลงไปในทางเสื่อมลงมาก สาเหตุมาจากอิทธิพลสภาพสังคมภายนอกเริ่มเข้ามา ชาวบ้านหันไปนิยมความเจริญทางวัตถุอย่างแพร่หลาย ซึ่งทำลายประเพณีวัฒนธรรมดั้งเดิมที่ดึกดำบรรพ์และสืบทอดกันมาหลายชั่วอายุคน

ภาพรูปธรรมของตำบลน้ำขาว ปรากฏว่าชาวบ้านยากจน ขาดแคลนทุนทรัพย์ ใจผู้ร้ายชุกชุม จนเกิดคดีลักขโมยและปล้นจี้กันเป็นประจำ อีกทั้งชาวบ้านยังหันไปมีว่สมอบายมุข ประพฤติไปในทางมิชอบ ปัญหาโรคภัยชุกชุม หมู่บ้านไม่สะอาด ปัญหาความแตกแยก ทะเลาะเบาะแว้งในชุมชน ชาวบ้านกับเจ้าหน้าที่ราชการขัดแย้งกัน แต่ละคนถือหลักตัวใครตัวมันและต่างคนต่างอยู่

ในขณะนั้น ประจวบกับตำแหน่งครูใหญ่โรงเรียนวัดน้ำขาวในว่างลง เนื่องจากครบอายุปลดเกษียณ ครูซบ จึงเขียนหนังสือเสนอตัวขอไปรักษาการแทนพร้อมกับขอ นำ “โครงการพัฒนาประสิทธิภาพบุคคล” ไปทดลอง ครูซบ เดินทางไปรับหน้าที่ในวันที่ 5 ธันวาคม 2521 และเริ่มโครงการจริงวันที่ 1 มกราคม 2522 โดยไม่มีงบประมาณใด ๆ สนับสนุนทั้งสิ้น

#### โครงการพัฒนาประสิทธิภาพบุคคล มีวัตถุประสงค์ใหญ่ 3 ประการ

1. ต้องการพัฒนาคณะให้มีสุขภาพอนามัยสมบูรณ์ ปราศจากโรคภัยทุกชนิด เน้นอนามัยส่วนบุคคล
2. ต้องการพัฒนาคณะให้มีความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจ เน้นงานพื้นฐานอาชีพ
3. ต้องการพัฒนาคณะให้เป็นประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

แม้ว่าโครงการนี้จะมีความฝัน แต่เป็นจุดเริ่มต้นที่ครูซบปักใจมั่นว่าจะใช้ความรู้ความสามารถ ตลอดทั้งความอดทนอย่างจริงจัง ด้วยการประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดีแก่ชุมชน

นอกจากนี้ ครูซบ ยังวิเคราะห์รายละเอียดว่า วัตถุประสงค์ของโครงการจะประสบผลสำเร็จได้ ชาวบ้านหรือคนในชุมชนจะต้องมีนิสัยหรือความสำนึกหลายอย่าง ซึ่งจำเป็นต้องปลูกฝังให้เกิดขึ้น เพราะถ้าไม่มีนิสัยดังมารองรับแล้ว การพัฒนาคณะย่อมเกิดขึ้นได้ยาก มิฉะนั้นก็เป็นไปได้ชั่วครั้งชั่วคราว

#### เหตุนี้ครูซบ ได้คิดหาวิธีปลูกฝังนิสัยคน 7 ประการ ได้แก่

- ต้องปลูกฝังให้พึ่งตนเอง มีความเสียสละ เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมไม่เห็นแก่ตัว
- ต้องปลูกฝังให้มีวินัยในตนเอง มุ่งมั่นในการทำงานให้สำเร็จ
- ต้องปลูกฝังนิสัยให้ขยันหมั่นเพียร ซื่อสัตย์ ประหยัด อดทน

- ต้องปลูกฝังนิสัยให้รู้จักคิด วิचारณ์ และตัดสินใจอย่างมีเหตุผล
- ต้องเสริมสร้างนิสัยที่มีขันติธรรมต่อคำวิจารณ์ รู้ถึงความแตกต่างระหว่างบุคคล หรือหมู่เหล่า
- ต้องปลูกฝังนิสัยที่มีน้ำใจเป็นนักกีฬา รู้จักยกย่องผู้อื่น
- ต้องปลูกฝังนิสัยให้ร่วมงานกับผู้อื่นได้ โดยรู้จักเป็นผู้ให้ ผู้รับ ผู้นำและผู้ตามที่ดี

แต่เมื่อใคร่ครวญแล้ว พบว่าความสำเร็จของโครงการพัฒนาประสิทธิภาพบุคคลย่อมเป็นไปไม่ได้ ตราบเท่าที่ชาวบ้านยังจมอยู่กับปลักแห่งความยากจน มีปัญหาปากท้อง เวลาส่วนใหญ่ต้องเข้าไปในวิถีทางหาเลี้ยงชีพ ซึ่งจะเป็นเหตุให้ชาวบ้านจะไม่สนใจ ไม่ร่วมมือพัฒนาตนเอง และหมู่บ้าน หากปัญหาเศรษฐกิจยังค้ำคองอยู่

ดังนั้นจึงต้องหาวิธีการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ สร้างความเชื่อมั่นในการพึ่งตนเองของชุมชนก่อน นี่เป็นขั้นต้นและขั้นสำคัญในการชักจูงใจชาวบ้านให้หันมาร่วมมือพัฒนาหมู่บ้าน

แต่เนื่องจากครูชบ ยังไม่มีบารมีและความเชื่อถือจากชาวบ้าน ดังนั้นจุดเริ่มต้นงานพัฒนาที่ดีจึงควรเกิดขึ้นในโรงเรียน ครูชบเห็นว่า นักเรียนเป็นบุตรหลานของชาวบ้าน หากทำให้เด็กนักเรียนมีความเป็นอยู่ดี มีความรู้ และสามารถปลูกฝังนิสัยดีงามแล้ว ผลกระทบจากเด็กจะไปถึงพ่อแม่ทางอ้อม เหตุนี้แนวคิดพัฒนาโรงเรียน จิตใจครูและเด็กก็เกิดขึ้น เพื่อเสริมสร้างให้โรงเรียนเข้าไปนำการพัฒนาสังคมต่อไปได้

ในปี พ.ศ.2522 ครูชบ ดำเนินโครงการที่เป็นรูปธรรม ได้แก่โครงการอาหารกลางวัน (2522-2528) โครงการส่งเสริมลักษณะนิสัย (ประชาธิปไตยและระเบียบวินัย 2522-2528) โครงการเด็กก่อนวัยเรียน (2522-2528) โครงการเกษตร (2522-2528) โครงการสุขศึกษาสายการศึกษา(2523-2528)

ความเป็นคนเอาจริงเออาจัง ตลอดเวลาที่มุ่งพัฒนาโรงเรียน ครูชบพยายามให้ชาวบ้านได้รับรู้โครงการต่าง ๆ ซึ่งเท่ากับค่อยโน้มน้ำหนักความเชื่อถือของชาวบ้านทีละน้อย ปฏิบัติตนเป็นคนเอาการเอางาน ทำงานหนัก เอาใจใส่ต่อหน้าที่ ไม่ถือตัว กาลเวลาผ่านไป พร้อมกับครูชบได้ก้าวเข้าไปยืนอยู่ในหัวใจชาวบ้าน

จุดหักเหสำคัญของชีวิตครูชบ ยอดแก้ว ที่ทำให้ชาวบ้านยอมรับ มาจากโครงการส่งเสริมให้นักเรียนออมทรัพย์ โดยนำเงินไปฝากที่โรงเรียนวันละ 1 บาท พอครบเดือนครูชบก็จะควักกระเป๋าดูเองสมทบให้เด็กอีกคนละ 1 บาท ส่วนคณะครูก็มีโครงการออมทรัพย์เหมือนกัน

วันหนึ่ง ครูชบฝากเด็กนักเรียนไปบอกพ่อแม่ว่า ยินดีให้พ่อแม่กู้ยืมเงินของลูกที่ฝากไว้ เพื่อนำไปใช้ในการฉุกเฉินจำเป็น หรือแก้ไขปัญหาคะแนนเฉพาะหน้าได้ เพียงแค่นี้แหละ ใคร ๆ ในหมู่บ้านต่างพากันยอมรับครูชบ และเห็นคุณค่าการออมทรัพย์

จุดเริ่มต้นสร้างทุนของชุมชนเข้ามาถึง เมื่อครูชบสามารถชักจูงให้ชาวบ้านเห็นความสำคัญของการพัฒนาตนเองและพัฒนาหมู่บ้าน โดยเริ่มจับโครงการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นอันดับแรก ได้แก่ โครงการกิจกรรมสหกรณ์และการออมทรัพย์ (เริ่ม 2524-2528) โครงการพัฒนาหมู่บ้าน (2524-2528) และโครงการเศรษฐกิจชุมชน (2526-2535)

ความมุ่งหมายพัฒนาเศรษฐกิจชาวบ้านนั้น ครูชบเน้นหลักการพึ่งตนเองช่วยกันสะสมเงินจำนวนน้อยให้เป็นก้อนใหญ่ เพื่อการสร้างเงินทุนของชุมชนหรือธนาคารหมู่บ้าน แล้วนำไปส่งเสริมเศรษฐกิจและแก้ปัญหาความเดือดร้อนของชาวบ้าน เป็นแหล่งเงินทุนกู้ยืมให้ชาวบ้านใช้ขยายการผลิตและใช้สอยยามจำเป็น การพัฒนาปริมาณเงินทุนของชุมชนที่เพิ่มมากขึ้นทุกขณะ จึงเป็นที่มาของการพัฒนาเศรษฐกิจและสวัสดิการของสมาชิกในหมู่บ้านด้วยความร่วมมือของชาวบ้านนั่นเอง

**กลุ่มสัจจกรณ์เชิงคอย** (วรรณิ เหล่าสุวรรณ, 2526: 65 - 67)

กลุ่มสัจจกรณ์เชิงคอย เป็นกลุ่มที่ริเริ่มโดยคุณอินสอน สร้อยสุวรรณ หรือ 'พ่ออินสอน' มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือให้ชาวบ้านมีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดีขึ้น รวมทั้งส่งเสริมการประกอบอาชีพด้านการเกษตร และอบรมเยาวชนด้านการศึกษา โดยวิธีการดำเนินงานจะเน้นการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ขึ้นในหมู่บ้าน รวมถึงกิจกรรมอื่น ๆ ซึ่งกลุ่มกิจกรรมเหล่านี้จะประกอบด้วย

#### 1. กลุ่มออมทรัพย์

พ่ออินสอนได้เริ่มกิจกรรมจากสัจจกรณ์ออมทรัพย์ ภายในครอบครัวและญาติพี่น้องก่อน ต่อมาสมาชิกในหมู่ที่ 3 มาร่วมด้วย ขณะนี้มีสมาชิก 110 คน ผู้ใหญ่ 80 คน เด็ก 30 คน ออมคนละ 1 บาทต่อวัน ภายใน 1 เดือนมีเงินฝากเดือนละ 3300 บาท เงินจำนวนนี้เอาไปฝากธนาคาร เปิดให้สมาชิกกู้ได้ โดยเอาสมุดธนาคารที่ฝากไปค้ำประกันและเอาเงินธนาคารมาให้กู้ ตามที่คณะกรรมการและสมาชิกเห็นชอบ เช่น กู้ไปค้าขาย กู้ไปใช้หนี้ ชื้อยานพาหนะให้ลูกไปโรงเรียน เป็นทุนการศึกษา ฯลฯ กู้จากธนาคารร้อยละ 15 บาท ให้สมาชิกกู้ต่อ 18 บาท 3 บาทเป็นทุนของกลุ่ม ทำให้สมาชิกคลายความเดือดร้อนไปได้มาก

#### 2. กลุ่มแม่บ้าน

รับสมัครเฉพาะสมาชิกที่มาจากกลุ่มสัจจกรณ์ออมทรัพย์ มีกิจกรรมการประกอบอาหารและรับเลี้ยงในงานต่าง ๆ เมื่อมีกิจกรรมในหมู่บ้านและกิจกรรมอื่นๆ ตามที่สมาชิกสนใจ

#### 3. กลุ่มพัฒนาเด็กและครอบครัว

ได้รับเงินช่วยเหลือจากองค์การ C.C.F. ประมาณ 2 หมื่นบาท โดยพิจารณาจากเด็กที่ยากจน ถูกทอดทิ้งในหมู่บ้าน เงินนี้ใช้ในการบริหารสวัสดิการ และให้เด็กตามความจำเป็น ในด้านการศึกษาเล่าเรียน เช่น สมุด ดินสอ เสื้อผ้า รองเท้า เมื่อให้ไปแล้วก็จะติดตามไปดูเด็กทั้งที่



โรงเรียนและบ้าน

4. กลุ่มส่งเสริมการเกษตร

ส่วนมากเป็นครอบครัวที่ยากจนมาจากกลุ่มพัฒนาเด็กและครอบครัว มีสมาชิก 20 ครอบครัว โดยทางกลุ่มให้พันธ์พืชไปปลูกหลังฤดูการทำนา รวมทั้งพันธ์ข้าวด้วย มี หอม กระเทียม ถั่วเหลือง ถั่วลิสง เมื่อทำเสร็จแล้วใช้คืน เช่น เอาพันธ์ไป 10 ถัง ให้คืน 15 ถัง 5 ถังที่เกินไปนั้น เอาไปเป็นทุนของกลุ่มต่อไป

5. กลุ่มเลี้ยงสุกร

ครอบครัวของสมาชิกใด สนใจที่จะเลี้ยงสุกร ทางกลุ่มก็จะซื้อพันธ์สุกรให้ใน ราคาตัวละ 400-500 บาท ให้เขาเลี้ยง โดยมีกรรมการไปช่วยให้ความรู้ จัดยาป้องกัน เมื่อโตขาย ได้เอาเงินคืนกลุ่มมากกว่าราคาเดิม 100 บาท ต่อตัว บางครอบครัวต้องการเลี้ยงแม่หมู บางกลุ่มก็ ซื้อแม่หมูให้ แม่ละ 4,500 บาท ลูกหมูออกมาทางกลุ่มจะรับซื้อหมดเท่าราคาตลาด

6. กลุ่มเลี้ยงไก่

ไก่พันธ์พื้นเมืองราคาดีมาก ทางกลุ่มจะให้ลูกไก่สมาชิกไปเลี้ยงครอบครัวละ 10 ตัว มีกรรมการไปดูทุก ๆ 15 วัน ถ้าไก่เจ็บป่วยก็จัดยาให้ เมื่อไก่โตพอที่ขายได้ทางกลุ่มก็จะรับซื้อ หมด

4. องค์การเอกชนที่เน้นบทบาทด้านการศึกษาวิจัยเผยแพร่ข่าวสาร ข้อมูลและรณรงค์ให้ประชาชนตระหนักในปัญหาสำคัญ เพื่อให้เป็นที่ยอมรับเข้าใจ และมีส่วนร่วมในการป้องกันแก้ไขในปัจจุบัน บทบาทขององค์การเอกชนในด้านการวิจัยเผยแพร่ กำลังเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ และเป็นบทบาทที่สำคัญยิ่งในการที่จะขยายการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในการพัฒนาสังคม ตัวอย่างของการรณรงค์เผยแพร่จะปรากฏในหลายลักษณะ เช่นใน รูปของนิตยสาร วารสารและจดหมายข่าว ได้แก่ ข่าวคริสต์จักรรายเดือน ของมูลนิธิสภาคริสต์ จักรแห่งประเทศไทย นิตยสาร “หมอชาวบ้าน” ของมูลนิธิหมอชาวบ้าน และวารสาร “เทคโนโลยีที่เหมาะสม”ของสมาคมเทคโนโลยีที่เหมาะสม เป็นต้น ในรูปของงานวิจัย ได้แก่งานวิจัยเรื่อง “พัฒนาชนบทไทย : สมุทัย และมรรค” โดย อภิชัย พันธเสน (2539) ซึ่งได้รับการสนับสนุนจาก มูลนิธิภูมิปัญญา นอกจากนี้แล้วยังปรากฏผลงานในรูปหนังสืออีกจำนวนมาก ได้แก่ หนังสือชุด ปัญหาสังคม (2536) โดยสภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย ซึ่งได้รวบรวมเสนอแนะปัญหา สังคมด้านต่างๆ ถึง 15 ด้าน ไม่ว่าจะเป็นปัญหาของว่างในสังคม ปัญหาอาชญากรรม ปัญหา เกี่ยวกับศาสนาและจริยธรรม ปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาครอบครัว ปัญหาเด็กและเยาวชน เป็นต้น นอกจากนี้ก็ยังมีผลงานเผยแพร่ของสภาคาทอลิกแห่งประเทศไทยเพื่อการพัฒนา อาทิเช่น

หนังสือ“แนวคิดวัฒนธรรมชุมชนในการพัฒนา” โดย บุญเทียน ทองประสาน (2531) และ หนังสือ“เครื่องมือการทำงานแนววัฒนธรรมชุมชน” โดย กาญจนา แก้วเทพ (2538) หรือผลงานเผยแพร่ของสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา อาทิเช่น หนังสือ “วิพากษ์แผนแม่บทป่าไม้” โดยวิฑูรย์ ปัญญากุล (2536) และหนังสือ“ทรัพยากรชีวภาพกับสังคมไทย” โดยเจริญ คัมภีรภาพ (2538)

5. องค์การเอกชน ที่เน้นบทบาทในการริเริ่มผลักดันและเสนอแนะ เพื่อให้มีการนำไปปฏิบัติกันในวงกว้างยิ่งขึ้น ซึ่งบทบาทด้านนี้เป็นผลจากการที่องค์การเอกชนส่วนใหญ่ เป็นองค์กรขนาดเล็ก และมีอิสระสูงในการทำงาน จึงสามารถริเริ่มทดลองงานใหม่ๆ ตามความคิดความเชื่อของตนเอง ซึ่งผลการทดลองเหล่านี้จะเป็นบทเรียนในการพัฒนาที่รัฐบาลและ องค์การเอกชน อื่นๆ สามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ ตัวอย่างขององค์การเอกชน ที่มีการดำเนินงานในลักษณะนี้ ได้แก่ กรณีบทบาทขององค์การชุมชนในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ (ป่าคำชะอี จังหวัดมุกดาหาร) ‘และ การดำเนินงานตามโครงการพัฒนาสาธารณสุขมูลฐาน ตำบลศรีแก้ว อำเภอเลิงนกทา จังหวัดยโสธร ขององค์การแอริ เป็นต้น

#### การจัดการทรัพยากรป่าไม้ (ป่าคำชะอี)

โดย องค์การชุมชน (สัมพันธ์ เตชะอธิก, 2536:49-52)

ป่าคำชะอี เป็นป่ากว้างหลายพันกิโลเมตร ต่อเขตเขาวงจังหวัดกาฬสินธุ์ โดยเฉพาะในช่วงปี 2517 เป็นระยะที่มันสำปะหลังขึ้นราคาชาวบ้านพากันบุกป่าเพื่อปลูกมันสำปะหลังองค์การชาวบ้านจึงได้ร่วมกันคิดว่าถ้าไม่สงวนป่าไว้จะไม่เหลือ การจะพึ่งตำรวจหรือเจ้าหน้าที่ป่าไม้อย่างเดียวไม่ได้ เพราะมีกำลังน้อย จึงเสนอเรื่องสู่สภาตำบล และเริ่มดำเนินการในบริเวณอุทยานน้ำตกคำชะอี เนื้อที่ 450 ไร่ ซึ่งมีป่าดง มีหนองน้ำ มีน้ำตก ซึ่งต่อมามีการจัดงานน้ำตกทุกปี ในช่วงตุลาคม-พฤศจิกายน ทำให้เป็นสถานที่ท่องเที่ยวสำคัญของจังหวัดมุกดาหาร

วิธีการรักษาป่า เริ่มตั้งแต่การขอรับรองชาวบ้าน การนำประเพณีเข้าหาหรือในประเพณีสงกรานต์ และการประชุมกับชาวบ้านรอบๆ บริเวณนั้น ขอรับรองไม่ให้ตัดป่า เพราะป่าจะหมดถ้าถางไปเรื่อยๆ จากนั้นก็ติดป้ายห้ามตัดไม้ในเขตป่า มีการตั้งกฎในที่ประชุม 5 หมู่บ้าน ถ้าใครตัดไม้จะปรับ 500 บาท ซึ่งได้เคยปรับมาหลายราย ชาวบ้านเลยขยาดกลัว ต่อมาได้งบประมาณจากสภาตำบลมาทำรั้วลวดหนามโดยรอบและได้งบประมาณ สส. มาสร้างศาลาแล้วจัดให้เป็นเขตอนุรักษ์พันธุ์สัตว์ป่า

นอกจากนี้ก็มีป่าปู้ตา เนื้อที่ 87 ไร่ ป่าปู้ตาชาวบ้านไม่กล้ายุ่ง ถ้าใครตัดไม้จะเจ็บป่วย โดยเฉพาะชาวคำชะอีเชื่อถือมาก มีการเลี้ยงปู้ตาทุกปี ในช่วงวันที่ 13 เมษายน เดียวนี้มีสำนักสงฆ์เข้าไปช่วยดูแลเพิ่มด้วยอีกแรงหนึ่ง

ชาวบ้านภูมิไจที่ได้จัดการป่าโดยมีสภาตำบลเป็นหลักและกระจายมาสู่คณะกรรมการหมู่บ้าน ชาวบ้านไม่กล้าตัดไม้ ถ้าตัดไม้จะถูกปรับตามที่ตกลงกันทันที ในพื้นที่มีหาลายหูลายตาช่วยกันดูมีการพูดในที่ประชุมต่าง ๆ และเสียงตามสายเสมอ ๆ ว่าถ้าหากป่าหมด สภาพดิน สภาพน้ำจะเป็นอย่างไร

องค์กรชาวบ้านในบริเวณแถบนี้เคยต่อต้านกับบริษัทค้าไม้ที่ได้สัมปทานในเขตอนุรักษ์พันธุ์สัตว์ป่าภูศรีฐาน เนื้อที่ 156,000 ไร่ พอมีการคัดค้านบริษัทก็เลียงไปเป็นการขุดแร่ลิกไนต์แทน แต่ชาวบ้านคิดว่ากว่าจะได้แร่ต้องตัดไม้ออกหมดก่อนจึงยังต่อต้านอย่างเข้มแข็ง จนบริษัทต้องพยายามจะให้เงินผู้นำชาวบ้านถึง 3 แสนบาท แต่ผู้นำไม่เล่นด้วย เลยต่อสู้กันมาเรื่อย ๆ ถึงกับได้เคยเดินขบวนไปกรุงเทพฯ จนกระทั่งต่อมา ภายหลังเกิดน้ำท่วมทางภาคใต้อย่างหนัก รัฐบาลจึงได้ตัดสินใจยกเลิกการสัมปทานป่า และประกาศเป็นเขตอนุรักษ์พันธุ์สัตว์ป่าภูศรีฐาน

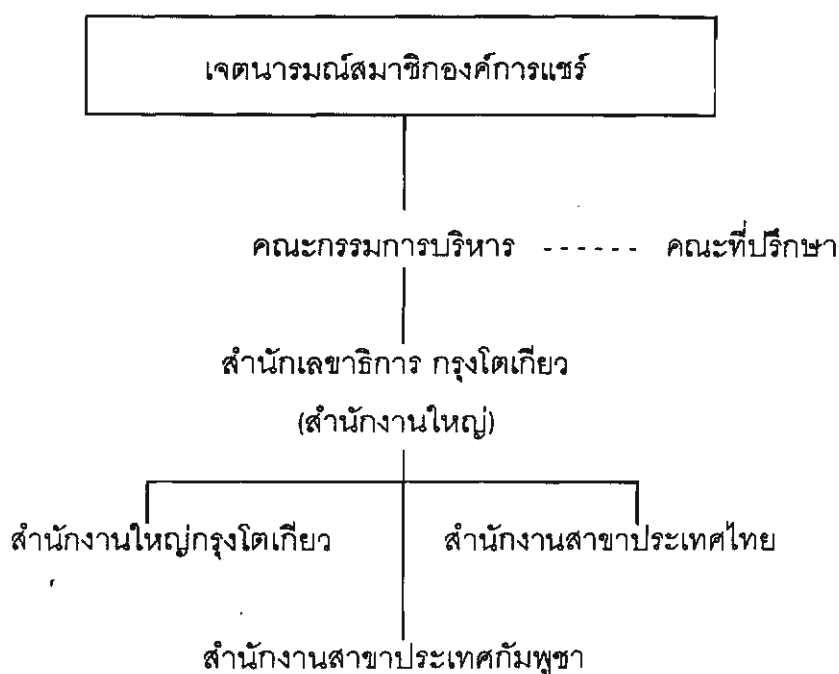
ความสำเร็จที่เกิดขึ้น ทำให้รู้ว่าทุกสิ่งทุกอย่างมาจากความช่วยเหลือของประชาชนตัวเล็ก ๆ จากองค์กรชาวบ้าน คณะกรรมการหมู่บ้าน สภาตำบล โดยเฉพาะปัจจุบันสภาตำบลคำชะอีได้รับงบประมาณมาช่วยอนุรักษ์ป่าไม้จากหน่วยงานต่างๆ เป็นประจำทุกปี

โดยสรุปการจัดการทรัพยากรป่าไม้โดยองค์กรชุมชนที่ป่าคำชะอีมีขั้นตอนการดำเนินงานดังต่อไปนี้

1. การสร้างความเข้าใจและการกระตุ้นให้ชาวบ้านตระหนักถึงความสำคัญของป่าไม้ทั้งด้านคุณและโทษ ผลดี ผลเสียต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นถ้าพื้นที่ป่าไม้ต้องหมดไป โดยการประชุมชาวบ้านและการประชาสัมพันธ์ผ่านเครื่องขยายเสียง
2. สร้างกลไกการทำงานโดยใช้สภาตำบล ซึ่งเป็นองค์กรของรัฐที่มีอยู่แล้วและทุกหมู่บ้าน จะได้ประโยชน์ร่วมกัน
3. ใช้การมีส่วนร่วมของประชาชนสร้างกฎระเบียบ โดยคณะกรรมการสภาตำบลจะเป็นผู้ร่างกฎระเบียบขึ้นมาก่อน แล้วนำเสนอร่างต่อที่ประชุมของชาวบ้านทั้ง 5 หมู่บ้าน ชาวบ้านจะใช้เวทีที่ประชุมปรับแก้ไขเพิ่มเติมร่างที่คณะกรรมการนำเสนอ แล้วลงประชามติ
4. พื้นที่ ๆ จะอนุรักษ์ไว้ต้องร่วมกันกำหนดอาณาเขต ที่ชัดเจนพร้อมติดป้ายประกาศให้เห็นเด่นชัด
5. ปลุกฝังให้ชาวบ้านทุกเพศ ทุกวัย เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของและมีความหวงแหนในทรัพยากรป่าไม้ ด้วยการจัดพิธีกรรมต่าง ๆ เช่น ใช้เป็นสถานที่ทำบุญสงกรานต์ สร้างสำนักสงฆ์ สร้างศาลปู่ตา ประชาสัมพันธ์ เชิญชวนให้คนภายนอกเข้ามาท่องเที่ยว จะทำให้ชาวบ้านเกิดความภาคภูมิใจในสิ่งที่ได้ร่วมกันสร้างผลงานของตนเอง และกระทำต่อเนื่องเป็นประจำทุกปี
6. ผู้นำต้องรักษากฎระเบียบที่ชาวบ้านได้ร่วมกันตกลงเอาไว้อย่างเคร่งครัด แม้แต่ญาติพี่น้องของผู้นำเอง เมื่อกระทำผิดก็ไม่อาจจะละเว้นได้



## แผนผังองค์ประกอบขององค์การแชร์



สำหรับในประเทศไทยนั้นใน พ.ศ. 2533 องค์การแชร์ได้ส่งพยาบาลอาสาสมัคร ชื่อ น.ส. พุมิโกะ คูโต เข้ามาปฏิบัติงานในภาคอีสาน ตามโครงการพัฒนาสาธารณสุขมูลฐาน ร่วมกับสำนักงานควบคุมโรคติดต่อเขต 7 อุบลราชธานี โดยโครงการที่ได้ดำเนินการไปแล้วได้แก่ โครงการพัฒนาสาธารณสุขมูลฐาน ตำบลศรีแก้ว อำเภอเลิงนกทา จังหวัดยโสธร ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นแห่งการเรียนรู้ชุมชนอีสานในทุก ๆ ด้าน ซึ่งองค์การแชร์ได้นำความรู้เหล่านี้มาใช้ในการประสานงานการพัฒนาสาธารณสุขมูลฐานในโครงการย่อย ๆ ดังนี้

### 1. โครงการรณรงค์ป้องกันโรคอุจจาระร่วง “บ้านน้อยสะอาด”

สืบเนื่องจากสถานการณ์ โรคอุจจาระร่วงในภาคอีสานมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นทุกปี โดยเฉพาะในเขตจังหวัดยโสธร ที่มีอัตราเกิดโรคมากที่สุด คือจากจำนวนผู้ป่วย 999 คน ต่อประชากร 100,000 คน ในปี 2528 เพิ่มขึ้นเป็น 1,933 คน ต่อประชากร 100,000 คน ในปี 2535

สำหรับชุมชนคุ้มบ้านน้อย ตำบลศรีแก้ว อำเภอเลิงนกทา จังหวัดยโสธร เป็นชุมชนที่ย้ายถิ่นฐานมาจากจังหวัดอื่นๆ มีประชากรประมาณ 10 ครอบครัว 50 คน พบว่ามีจำนวนผู้ป่วยโรคอุจจาระร่วงทุกสัปดาห์ โดยเฉลี่ยเดือนละ 2 - 9 คน ในจำนวน 10 หลังคาเรือนนี้ไม่มีส่วนใช้เลย

สวนใหญ่มีอาชีพรับจ้างทำนาและงานสวนอื่น ๆ และหลังเลิกงานพวกผู้ชายนิยมกินเหล้า และเล่นการพนัน

อาสาสมัครองค์การแอริ จึงได้เลือกหมู่บ้านน้อยเป็นกลุ่มเป้าหมาย ในการรณรงค์ร่วมกับ อสม. และเจ้าหน้าที่ สถานีอนามัยตำบลศรีแก้ว ตั้งแต่เดือนธันวาคม พ.ศ. 2533 เป็นต้นมา

#### วัตถุประสงค์

1. เพื่อให้ประชาชนในชุมชนเกิดความตื่นตัว ในปัญหาของโรคอุจจาระร่วงที่มีต่อชุมชน ตลอดจนสามารถขยายผล เกิดความตระหนักไปครอบคลุมปัญหาสุขภาพอื่น ๆ

2. เพื่อให้ประชาชนในชุมชนปรึกษารื้อร่วร่วมกัน และก่อเกิดการประสานงาน ในการแก้ไขปัญหของชุมชน

#### วิธีการดำเนินการ

เข้าร่วมการประชุมประจำเดือนของชุมชนโดยมีเจ้าหน้าที่สถานีอนามัยตำบลศรีแก้วและ อสม. ร่วมกันคิดค้นรูปแบบกิจกรรม เช่น การแสดงละครสั้น การสาธิตทำน้ำเกลือแร่ด้วยตนเอง การทำสวนสมุนไพร หรือการทำยาสมุนไพรแบบแคปซูล ตลอดจนการร่วมกับประชาชนในชุมชน นั้นชุดบ่อน้ำดื่ม เป็นต้น

#### การประเมินผลพบว่า

ในช่วงแรกประชาชนต่างกล่าวกันว่า “ การรักษาง่ายมากกว่าการป้องกันเสียอีก ” หลังจากเจ้าหน้าที่สอ. อสม. และอาสาสมัครองค์การแอริได้ร่วมกันดำเนินงานในชุมชนอย่างใกล้ชิด ผ่านการปรึกษารื้อร่ว แสดงความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวางเพื่อค้นหาสาเหตุของโรคอุจจาระร่วง ชุมชนได้มีการเปลี่ยนแปลงเป็นลำดับ เช่น พยายามละเว้นพฤติกรรมก่อโรค ค้นหาวิธีการง่ายๆ เท้าที่หาได้ในชุมชนซึ่งป้องกันโรคได้ เช่น ทำน้ำเกลือแร่แทนการซื้อน้ำอัดลม หรือซื้อยาปฏิชีวนะ ใช้กระบอกตักน้ำจากโอ่งแทนการใช้มือจับแก้วจุ่มลงตักน้ำ ชุดบ่อน้ำดื่ม เลิกเล่นการพนันและหันมาซื้อตม่น้ำขนาดใหญ่เก็บน้ำฝน ตลอดจนสร้างส้วมแบบประหยัดใช้ เป็นต้น

#### 2. โครงการตรวจสุขภาพประจำปี โดย อสม. ตำบลศรีแก้ว อำเภอเลิงนกทา จังหวัดยโสธร

โครงการนี้เป็นกิจกรรมขยายผลจากโครงการบ้านน้อยสะอาด หลังจากได้ดำเนินกิจกรรมรณรงค์ที่ คุ่มบ้านน้อย ได้ระยะหนึ่ง ตอนต้นปี พ.ศ.2536 อสม. ได้ชี้ปัญหาการขาดทักษะที่จำเป็น ในการตรวจร่างกายเบื้องต้น ซึ่งไม่อาจประเมินได้ว่าใครมีปัญหาอะไร และไม่สามารถให้คำแนะนำใด ๆ ได้เลย ฉะนั้นองค์การแอริจึงให้การสนับสนุนโครงการนี้โดยจัดการอบรม อสม. และกำหนดวันตรวจสุขภาพ ปีละ 2 ครั้ง ตั้งแต่นั้นมา

### วัตถุประสงค์

1. เพื่อกระตุ้นประชาชนให้สนใจการดูแลสุขภาพ จากโรคภัยไข้เจ็บที่สามารถป้องกันได้
2. เพื่อเสริมบทบาทและทักษะของเจ้าหน้าที่สอ.และอสม.ในการป้องกันความเจ็บป่วยจากโรคต่างๆ อันเป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตของชุมชน
3. เพื่อสนับสนุนความเป็นผู้นำหน้าในการรณรงค์ส่งเสริมสุขภาพ และการป้องกันของอสม. และเจ้าหน้าที่สอ.

### วิธีดำเนินการ

1. การฝึกอบรม "การตรวจสุขภาพ และทักษะที่จำเป็น" แก่อสม. โดยเจ้าหน้าที่สอ.ศรีแก้วเป็นเวลา 3 วัน
2. ให้บริการตรวจสุขภาพแก่ประชาชนทั่วไปทุกหมู่บ้าน ในตำบลศรีแก้ว ปีละ 2 ครั้ง โดยอสม. และเจ้าหน้าที่ สถานีอนามัยตำบลศรีแก้ว
3. บริการตรวจสุขภาพมี ดังนี้คือ ความดันโลหิต ชั่งน้ำหนักและวัดส่วนสูง วัดความสามารถในการมองเห็น ตรวจน้ำตาลในปัสสาวะ ตรวจระดับคอหอยพอก ชักประวัติเจ็บป่วยทั้งอดีตและปัจจุบัน ซึ่งได้จัดทำบัตรบันทึกสุขภาพและให้ผู้มารับบริการเก็บรักษาเองเพื่อนำไปพบเจ้าหน้าที่สอ.หรือโรงพยาบาลเมื่อเกิดเจ็บป่วย
4. ประชุมก่อน และ หลัง การตรวจสุขภาพประจำปีโดยอสม. เพื่อเตรียมการ และสรุปผลการบริการเพื่อปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น รวมทั้งเป็นการกระจายข้อมูลทางสาธารณสุขแก่กันด้วย

### ผลการดำเนินงาน

อสม.พบว่าประชาชนส่วนใหญ่ประสบปัญหา ปวดศีรษะและอ่อนเพลีย พวกเขาได้แลกเปลี่ยนความรู้ถึงสาเหตุของอาการเหล่านี้ และได้ข้อสรุปว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับการขาดสารไอโอดีน และได้รับการยืนยันจากการจดบันทึกสถิติผู้มารับบริการพบว่าจำนวนครึ่งหนึ่งของผู้มารับบริการเป็นโรคคอหอยพอก พวกเขาได้ผสมน้ำไอโอดีนมอบให้ประชาชนทั่วไป และผู้ป่วยโรคคอหอยพอก พร้อมทั้งคำแนะนำในการผสมกับน้ำดื่มหรือน้ำปลา

ประมาณกลางปี พ.ศ. 2537 ในการเตรียมสำหรับการบริการตรวจสุขภาพประจำปีโดยอสม. ซึ่งเป็นการทบทวนความรู้และฝึกเพิ่มเติมทักษะที่จำเป็น ในการตรวจร่างกายเบื้องต้นนั้น ได้รับคำร้องขอจาก อสม. บ.ดอนโมกข์ ต.โพธิ์ชัย อ.น้ำยืน จ.อุบลราชธานี เข้าร่วมสังเกตการณ์ ซึ่งอสม. ต.ศรีแก้ว ได้สาธิตการใช้อุปกรณ์ต่าง ๆ และเต็มใจช่วยเหลือฝึกหัดจน อสม.ดอนโมกข์สามารถใช้อุปกรณ์ต่างๆ และแปลผลได้ถูกต้อง

นอกจากนี้ในการบริการตรวจสอบสุขภาพประจำปี เมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. 2537 นั้น ได้จัดเป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม แก่บุคลากรชาวกัมพูชาอีกด้วย อสม.ได้ทำหน้าที่พี่เลี้ยงให้แก่ผู้รับการอบรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

และเช่นกันในระหว่างวันที่ 18 มกราคม - 7 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2538 การฝึกอบรม “การพัฒนาสาธารณสุขของประเทศไทย” แก่บุคลากรชาวกัมพูชา กลุ่มที่ 2 อสม.ได้ทำหน้าที่พี่เลี้ยงผู้ทรงประสิทธิภาพอีกครั้ง

ตลอดเวลา 5 ปีที่ผ่านมา อสม.ได้พัฒนาตนเองจากการร่วมทำกิจกรรมและการอบรมต่างๆ อย่างต่อเนื่อง พวกเขารับรู้ถึงความเปลี่ยนแปลงของตนเองที่กล้าคิด กล้าทำมากขึ้น มีความรู้ และทักษะต่างๆ ที่ถูกต้องเพิ่มขึ้น ในด้านทัศนคติของประชาชนที่เดิมมองบทบาทของ อสม.เป็นลูกน้องของเจ้าหน้าที่สอ. เริ่มให้การยอมรับ อสม.ในบทบาทผู้นำการพัฒนาสุขภาพ มากขึ้นเป็นลำดับและประชาชนสนใจในการดื่มน้ำผสมสารไอโอดีนทั้งเพื่อรักษา หรือป้องกันโรคคอหอยพอก รวมทั้งมาตรวจร่างกายเมื่อเริ่มมีอาการไม่สบายแทนที่จะหาซื้อยากินเองดังแต่ก่อน



### 3. บทสรุป

จากสภาพของการพัฒนาชนบทปัจจุบัน ซึ่งปรากฏชัดว่า มีลักษณะของการพัฒนาที่ยังยืดยาวและส่งผลกระทบบ้างถึงพัฒนาไปเท่าไร ชาวชนบทก็ยังประสบกับปัญหาและยากจนลงมากขึ้นเท่านั้น ดังนั้นนักวิชาการและผู้ปฏิบัติหลายฝ่ายจึงได้เริ่มออกมาเรียกร้องให้รัฐบาลปรับปรุงทิศทางการพัฒนาจากเดิมที่มักจะเป็นการพัฒนาจากเบื้องบนมาสู่รูปแบบการพัฒนาที่เน้นการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย ประกอบกับกระแสความช่วยเหลือจากต่างชาติที่เริ่มหลั่งไหลเข้ามามากขึ้น ในช่วงตั้งแต่ พ.ศ. 2524 เป็นต้นมา จึงทำให้บทบาทขององค์การเอกชนสาธารณประโยชน์ขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างมาก ทั้งในประเด็นของรูปแบบกิจกรรม และพื้นที่ของการพัฒนา ดังนั้นจากการขยายตัวดังกล่าวจึงเป็นสิ่งที่ยุ่งยากมากขึ้นในการที่จะอธิบายถึงบทบาทขององค์การเอกชนฯ ในปัจจุบัน ซึ่งในงานชิ้นนี้ได้ประยุกต์แนวทางการจัดประเภทบทบาทที่กำหนดขึ้นโดยคณะกรรมการติดตามผลการสัมมนาองค์การพัฒนาเอกชน (2528) ซึ่งได้แบ่งประเภทของบทบาทโดยเน้นที่รูปแบบการดำเนินกิจกรรมออกเป็น 5 ประเภท คือ

1. องค์การเอกชนฯ ที่เน้นบทบาทในการให้บริการและการสงเคราะห์ ซึ่งมักจะเป็นองค์การที่มีขนาดใหญ่และมีงบประมาณมากเพียงพอที่จะให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนในลักษณะการให้ความสนับสนุนหรือช่วยเหลืออย่างเต็มที่ อาทิเช่น มูลนิธิศุภนิมิตแห่งประเทศไทย และสมาคมพัฒนาประชากรและชุมชน เป็นต้น

2. องค์การเอกชนฯ ที่เน้นการให้การศึกษา ฝึกอบรมและสร้างจิตสำนึก เพื่อให้ประชาชน มีความรู้พื้นฐาน สามารถช่วยตนเองในการดำรงชีวิต และปรับตัวให้เข้ากับสภาพที่เปลี่ยนแปลงไปในสังคม ซึ่งองค์การเอกชนฯ ในกลุ่มนี้จะเน้นกิจกรรมในเรื่องของการฝึกอบรมและการมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมเพื่อก่อให้เกิดการเรียนรู้และสามารถช่วยตัวเองได้ในที่สุด ซึ่งตัวอย่างของงานประเภทนี้ได้แก่ โครงการส่งเสริมธุรกิจ หรืออุตสาหกรรมขนาดเล็กขององค์การแคร์นานาชาติ และการส่งเสริมการทอผ้าพื้นเมืองโดยคณะกรรมการเครือข่ายหัตถกรรมและพัฒนาสตรีอีสาน เป็นต้น

3. องค์การเอกชนฯ ที่เน้นส่งเสริมการจัดองค์การหรือการรวมกลุ่ม ซึ่งมักจะมีจุดเริ่มต้นจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีความคิดก้าวหน้าที่จะแก้ปัญหาของท้องถิ่นของตน โดยวิธีการรวมกลุ่มและการมีส่วนร่วม ซึ่งตัวอย่างที่เห็นได้ชัด ได้แก่บทบาทของครูชบ ยอดแก้ว แห่งกลุ่มออมทรัพย์ตำบลน้ำขาว อำเภोजะนะ จังหวัดสงขลา และกลุ่มสังจกรณ์เชิงดอย ภายใต้การนำของพ่ออินสอน สร้อยสุวรรณ

4. องค์การเอกชน ที่เน้นบทบาทด้านการศึกษาวิจัยและเผยแพร่ข่าวสารข้อมูล เพื่อเผยแพร่ความรู้แก่ประชาชนทั่วไป ซึ่งองค์การที่มีบทบาทในด้านนี้อย่างชัดเจนก็ได้แก่ มูลนิธิภูมิปัญญา สมาคมส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งประเทศไทย สมาคมเทคโนโลยีที่เหมาะสม สมาคมทอริกแห่งประเทศไทย เพื่อการพัฒนา และสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา เป็นต้น

5. องค์การเอกชน ที่เน้นบทบาทในการริเริ่มทดลอง และเสนอแนะแนวทางการพัฒนาใหม่ ๆ เพื่อใช้เป็นแนวทางการดำเนินงานขององค์การหรือหน่วยงานอื่น ๆ อาทิเช่น การดำเนินงานจัดการทรัพยากรป่าไม้ในเขตอำเภอคำชะอี จังหวัดมุกดาหาร หรือ โครงการพัฒนาสาธารณสุขมูลฐานขององค์การแอริ ซึ่งเริ่มมีการเผยแพร่สู่จังหวัดและประเทศข้างเคียงในขณะนี้

แต่อย่างไรก็ตามการแบ่งประเภทในการศึกษาครั้งนี้ก็ได้เป็นรูปแบบที่ดีที่สุดก็หาไม่ เนื่องจากบทบาทขององค์การเอกชน ในปัจจุบันมีความหลากหลายกว้างขวางอย่างมาก ดังนั้นตัวแบบในการศึกษาครั้งนี้ย่อมจะมีจุดบกพร่องอยู่บ้างไม่มากก็น้อย แต่สิ่งหนึ่งที่น่าจะยอมรับและเห็นพ้องต้องกันก็คือ ทิศทางการพัฒนาที่ขยายตัวออกไปครอบคลุมกิจกรรมและกลุ่มบุคคลในทุกภูมิภาคและทุกกลุ่มประชาชนผู้ต้องการความช่วยเหลือซึ่งสิ่งเหล่านี้น่าจะเป็นภาพที่น่าพึงพอใจของทุกฝ่ายที่อยากเห็นประชาชนในชนบทมีความสามารถที่จะพัฒนาตนเองและมีความสามารถที่จะแก้ปัญหาของชุมชนได้อย่างแท้จริง

## บรรณานุกรม

- กาญจนา แก้วเทพ, เครื่องมือการทำงานแนววัฒนธรรมชุมชน กรุงเทพฯ : สภาคหอลิกแห่งประเทศไทยเพื่อการพัฒนา, 2538
- คณะกรรมการติดตามผลการสัมมนาองค์การพัฒนาเอกชน, “บทบาทองค์การพัฒนาเอกชนในการพัฒนาประเทศ” สังคมพัฒนา ฉบับที่ 1, 2528
- โครงการอาสาสมัครเพื่อสังคม, ทำเนียบองค์การพัฒนาเอกชนในประเทศไทย กรุงเทพฯ : มีเดียพรินท์, 2529
- จอห์น อิงภากรณ์, ในไพศาล สังโวลี ทศวรรษขององค์การพัฒนาเอกชน กรุงเทพฯ : เอดิสัน เพรสโปรดักส์, 2534
- เจริญ คัมภีรภาพ, ทรัพยากรชีวภาพ กับสังคมไทย กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2538
- บุญเทียน ทองประสาน, แนวคิดวัฒนธรรมชุมชนในงานพัฒนา กรุงเทพฯ : สภาคหอลิกแห่งประเทศไทย เพื่อการพัฒนา, 2531
- พิทยา ว่องกุล, แนวคิดฝ่าวิกฤตทุนนิยมไร้พรมแดน : เศรษฐธรรม และอธิปไตยชุมชนไทย กรุงเทพฯ : บริษัทอัมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์ พับลิชชิ่ง จำกัด, 2539
- พลทรัพย์ สอนเมือง และวิภาดา ชัยเวชสกุล, “การทอดผ้าพื้นเมืองอีสาน” ในวิทยา ปัญญากุล เอกสารประกอบการประชุมเวทีชาวบ้าน 34 จัดโดยคณะกรรมการประสานงานองค์การเอกชนพัฒนาชนบท ศูนย์ศึกษาการพัฒนาสังคม คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และศูนย์เศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 8-17 ตุลาคม 2534
- มูลนิธิศุภนิมิตแห่งประเทศไทย, รายงานประจำปี 1994
- วรรณิ เหล่าสุวรรณ, ข้อคิดนักพัฒนา เอกสารทางวิชาการของศูนย์บริการทางวิชาการชุมชน วิทยาลัยอาครุสงขลา, 2526
- วิฑูรย์ ปัญญากุล, วิพากษ์ แผนแม่บทป่าไม้ : ความล้มเหลวในการอนุรักษ์ป่าของรัฐ กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2536
- ศรีสว่าง พัววงศ์แพทย์, ในไพศาล สังโวลี, ทศวรรษขององค์การพัฒนาเอกชน กรุงเทพฯ : เอดิสัน เพรสโปรดักส์, 2534
- สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ทำเนียบนามองค์การพัฒนาเอกชนไทย กรุงเทพฯ, 2533
- สนธยา พลศรี, กระบวนการพัฒนาชุมชน กรุงเทพฯ : โอ. เอส. พริ้นติ้ง เฮ้าส์, 2537

สภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย , หนังสือชุดปัญหาสังคม กรุงเทพฯ : สมชายการพิมพ์,  
2536

สมาคมพัฒนาประชากรและชุมชน, เอกสารเผยแพร่ พ.ศ. 2539

X- สัมพันธ์ เตชะอธิก, การจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยชุมชน สถาบันวิจัยและพัฒนา  
มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2536

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม  
แห่งชาติ ฉบับที่หก (พ.ศ. 2530-2534) กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ยูไนเต็มนัดกษัตริย์, 2539

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม  
แห่งชาติ ฉบับที่เจ็ด (พ.ศ. 2535-2539) กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ยูไนเต็มนัดกษัตริย์, 2539

องค์การแคร์นานาชาติ, เอกสารเผยแพร่ พ.ศ. 2539

องค์การแชนส์, เอกสารเผยแพร่ พ.ศ. 2539

อภิชัย พันธเสน, พัฒนารูปแบบไทย : สมุทัยและมรรค กรุงเทพฯ : บริษัทอัมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์  
พับลิชชิ่ง จำกัด, 2539

เอนก นาคะบุตร, รายงานการวิจัยเรื่องศักยภาพ อพช. ไทย รายงานการวิจัยเสนอต่อสถาบัน  
ชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2533 (อัดสำเนา)

Dej Poomkacha, "And Then What Next Thai NGOs," in Jaturong boonyarattanasoontorn and Gawin  
Chutima (eds) , Thai NGOs : The Continuing struggle for Democracy Bangkok  
: Edison Press Products, 1995

William, Glenn, "Community Participation and the Role of Voluntary Agencies in Indonesia," in Prisma  
(March, 1980)

**องค์การเอกชนสาธารณประโยชน์เกี่ยวกับแรงงานใน  
ประเทศไทย : ภาพรวมและทางเลือก**

# งานวิจัยเรื่อง “องค์การเอกชนสาธารณประโยชน์เกี่ยวกับแรงงาน ในประเทศไทย : ภาพรวมและทางเลือก”

## บทคัดย่อ

ดร. โชคชัย สุทธาเวช

งานวิจัยเรื่องนี้เป็นการศึกษาเชิงสำรวจพรรณนาแห่งความรู้ เพื่อประมวลสถานการณ์ สภาพปัญหาต่างๆ ขององค์การพร้อมทั้งการพยายามสังเคราะห์องค์ความรู้เชิงแนวคิดทฤษฎีเบื้องต้นเกี่ยวกับองค์การเอกชนสาธารณประโยชน์เกี่ยวแรงงาน

การวิจัยได้ดำเนินการกับองค์การเหล่านี้โดยรวมแทบทั้งหมด (ยกเว้นบางองค์การที่เห็นว่ามีความแตกต่างในแง่หนึ่งๆ อยู่ในการศึกษารุ่นนี้แล้ว โดยเฉพาะองค์การเกี่ยวกับแรงงานเด็กที่จะไม่ศึกษา) จากจำนวนองค์การเหล่านี้ที่มี 20-25 แห่ง ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาองค์การ 20 แห่งที่สำคัญ โดยแบ่งเป็น 2 กลุ่มหลักคือ กลุ่มที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อจัดการกับปัญหาหรือพัฒนาแรงงานเป็นหลัก กับองค์การที่จัดการกับปัญหาแรงงานเป็นส่วนประกอบ สัดส่วนของทั้ง 2 ประเภทมีครั้งต่อครั้ง การศึกษายังคลุมถึงองค์การประเภทนี้ของชาวต่างประเทศที่เปิดดำเนินการในประเทศไทยด้วย

ประเด็นสำคัญของการวิจัยได้วิเคราะห์ถึงความแตกต่างขององค์การเหล่านี้ในแง่ความเป็นมาในการก่อตั้ง อุดมการณ์ วัตถุประสงค์ กลุ่มเป้าหมาย การจัดองค์การและระบบการทำงาน แนวทางและวิธีการทำงาน แหล่งเงินทุนและรายได้ ปัญหา/อุปสรรคต่างๆ รวมทั้งข้อสังเกตพิเศษในเชิงการประเมินองค์การ (โดยคร่าวๆ) นอกจากนี้ได้ศึกษาว่ามีการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์หรือไม่มากนักน้อยเพียงใด มีการเข้าช้อน ส่งเสริม ประสานกันหรือไม่อย่างไร สรรวจดูการพึ่งตนเองทางการเงิน สถานภาพทางกฎหมาย แนวโน้มการดำเนินงานในอนาคต รวมถึงการพิจารณาถึงการเติบโต/ตกต่ำ/หยุด/และงดกิจกรรมขององค์การเหล่านี้

ผลการวิจัยพบว่าองค์การเหล่านี้มีความแตกต่างในความเป็นมาของการก่อตั้ง โดยส่วนใหญ่จะเกิดอย่างเป็นอิสระเพื่อทำงานครอบคลุมในจุดที่ยังขาดแคลนอย่างค่อยเป็นค่อยไป มีอยู่บ้างที่แตกตัวมาจากองค์การ/โครงการเดิม โดยส่วนใหญ่ขององค์การเหล่านี้จะใกล้ชิดกับฝ่ายแรงงาน มีเพียง 1 แห่งใกล้ชิดกับทางราชการคือ มูลนิธิศุภนิมิต และไม่มีองค์การเอกชนสาธารณประโยชน์เกี่ยวกับแรงงานแห่งใดที่ใกล้ชิดหรือสนับสนุนโดยฝ่ายนายจ้าง อุดมการณ์ขององค์การเหล่านี้ส่วนใหญ่เข้าข่ายการแสวงหาความยุติธรรมในการใช้แรงงานและเชิดชูสิทธิของผู้ใช้แรงงาน มีการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์โดยส่วนใหญ่ แต่เน้นหนักวัตถุประสงค์ตามข้อบังคับในแต่ละข้อไม่เท่ากัน ด้วยข้อจำกัด

จากแนวทางขององค์การ ความเป็นมาในการก่อตั้ง เงินทุน และบุคลากร มีการปรับเปลี่ยนหรือเพิ่มเติมวัตถุประสงค์บ้างในองค์การบางแห่ง เพื่อให้องค์การทันสมัยและทำงานได้ครอบคลุม ยิ่งขึ้น องค์การเหล่านี้มีกลุ่มเป้าหมายแรงงานทั้งผู้ใหญ่ เด็ก และสตรี แต่จะไม่เน้นแรงงานสูงอายุและ องค์การที่ทำงานด้านข้อมูลการรณรงค์เคลื่อนไหว จะทำงานกับกลุ่มเป้าหมายที่เป็นแรงงานที่ รวมตัวจัดตั้งเป็นสหภาพแรงงานมากกว่าที่ไม่รวมตัวจัดตั้ง องค์การที่มีสายสัมพันธ์ทางศาสนา (คริสต์) จะทำงานกับแรงงานไม่รวมตัว โดยเฉพาะแรงงานอพยพและนอกระบบ การจัดองค์การ และระบบการทำงานพบว่ามีคณะกรรมการบริหารกำหนดนโยบาย บางแห่งอาจมีคณะกรรมการ อำนวยการ ที่ปรึกษาด้วย ผู้จัดการจะมีอำนาจในการดูแลการปฏิบัติงานประจำวันและควบคุมดูแล การทำงานของเจ้าหน้าที่ ในบรรดาองค์การเหล่านี้มีเพียงสมาคมเพื่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน จะมีการจัดระบบสมาชิกและให้สมาชิกเลือกตั้งคณะผู้บริหาร องค์การส่วนใหญ่จะมีการจัดระบบการ หมอดวาระและแต่งตั้งคณะกรรมการบริหาร 2-4 ปีต่อครั้ง องค์การที่ยุติการดำเนินงานหรือลดกิจกรรม ลงไป มักจะเกิดกับองค์การที่การทำงานยึดตัวบุคคลเป็นหลัก

องค์การที่ดำเนินงานอย่างขยันขันแข็งมักจะเป็นองค์การที่มีแนวทางการทำงานเป็นประชา - ธิปไตยภายในองค์การสูง แนวทางการทำงาน/วิธีการทำงานทั่วๆ ไปจะมีรากฐานมาจากความ ความเป็นมาในการก่อตั้งและลักษณะเฉพาะของแต่ละแห่ง จะมีการทำงานซ้ำซ้อนกันบ้างแต่เป็นส่วนน้อย มีการรวมตัวในรูปเครือข่ายตั้งแต่ พ.ศ. 2534 แต่ยังจำกัดตัวเฉพาะองค์การที่ทำงานในเชิงข้อมูล การรณรงค์เคลื่อนไหวในขบวนการแรงงาน ซึ่งมีประมาณ 1/4 ขององค์การทั้งหมด ในด้านแหล่งทุน และรายได้ พบว่า ส่วนใหญ่ต้องพึ่งต่างประเทศและได้รับการสนับสนุนจากภายในประเทศน้อย มีอยู่จำนวนหนึ่งพึ่งพาต่างประเทศโดยสิ้นเชิง ทั้งนี้เป็นไปได้ว่าองค์การเหล่านี้ต้องทำงานเพื่อ เรียกร้อง/ ต่อสู้เพื่อสิทธิของคนงาน ซึ่งขัดกับวัฒนธรรมการให้ทานของคนไทยที่ให้ทานเพราะเห็นอก เห็นใจ สงสารเมื่อเดือดร้อน องค์การที่จะได้รับงบประมาณประจำปีจากรัฐบาลมีเพียงแห่งเดียวคือ มูลนิธิพิพิธภัณฑสถานแรงงานไทย การขาดแคลนเงินทุนทำให้องค์การเหล่านี้พยายามพึ่งตนเองด้วยการ ขาย สิ่งของ จัดรายการกุศล ทอดผ้าป่า และขายสิ่งพิมพ์ เป็นต้น การรับบริจาคจากบุคคลทั่วไป ยังมี น้อยมาก

ปัญหาและอุปสรรคพบว่า มีในเรื่องการไม่เพียงพอทางการเงิน การขาดแคลนเจ้าหน้าที่ที่ ปฏิบัติงานต่อเนื่อง มีใจรักงานด้านนี้เพียงพอ เป็นปัญหาหลักๆ ต่อมาเป็นปัญหาความห่างเหิน ระหว่างคณะกรรมการบริหารกับเจ้าหน้าที่ในการปรึกษาหารือการทำงาน ปัญหาการขาดความรู้ ความสามารถที่เพียงพอของเจ้าหน้าที่ การขาดแคลนอุปกรณ์ เครื่องมือที่ทันสมัยและเพียงพอใน องค์การส่วนใหญ่ และรวมทั้งปัญหาความไม่เพียงพอในค่าตอบแทนและสวัสดิการแก่เจ้าหน้าที่ใน องค์การเหล่านี้เมื่อเปรียบเทียบกับปริมาณงานและผลงานที่เกิดขึ้นแก่แรงงานและสังคม

สำหรับในอนาคตองค์การเหล่านี้จะพึ่งตนเองทางการเงินมากขึ้นและต้องการการสนับสนุนทางการเงินจากภายในประเทศ องค์การที่เคยทำงานสงเคราะห์ แก้ไขปัญหาให้แรงงานโดยตรง เช่น มูลนิธิด้านเด็กก็จะหันมาเป็นการให้ความรู้ทางวิชาการ การประสานงานให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าไปแก้ไขปัญหาโดยเร็วมากขึ้น นอกจากนี้มีแนวโน้มการขยายเครือข่ายการทำงานทั้งภายในและต่างประเทศ และได้รับการยอมรับจากหน่วยงานภาครัฐและเอกชนอื่นๆ มากขึ้นที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาแรงงาน

ข้อสรุปเชิงการประมวลองค์ความรู้ทางทฤษฎีเบื้องต้น ทั้งที่ได้กล่าวถึงในส่วนต่างๆ ในข้อที่ 6 และที่ระบุในข้อที่ 7 กล่าวไว้ว่า :

1. องค์การเอกชนสาธารณประโยชน์เกี่ยวกับแรงงาน มีการก่อตั้งอย่างเป็นอิสระโดยส่วนใหญ่มักตัวมาจากแหล่งเดิมบ้าง และต้องการการทำงานที่มีผลงานเฉพาะตน
2. การดำเนินงานตามวัตถุประสงค์จะให้น้ำหนักไม่เท่ากันตามแนวทาง ความเป็นมา ข้อจำกัดขององค์การ เงินทุน และผู้ปฏิบัติงาน
3. การประสานงานเครือข่ายขององค์การเหล่านี้เริ่มจากกลุ่มที่ใกล้ชิดกับการทำงานในเชิงข้อมูล การรณรงค์สนับสนุนเคลื่อนไหวของขบวนการแรงงาน แล้วพยายามขยายตัวออกไป
4. องค์การที่จดทะเบียนตามกฎหมายมักจะดำเนินงานอย่างมีระบบและค่อนข้างมั่นคง แต่ทั้งนี้ยังขึ้นอยู่กับปัจจัยของแนวทางการทำงานภายในว่ามีลักษณะ bottom-up หรือ top-down หากเป็นประการแรกจะทำให้้องค์การดำเนินงานได้ดีกว่าแบบหลัง
5. ความสัมพันธ์ที่สมควรทดสอบต่อไปคือความสัมพันธ์ในความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของบุคคลระหว่างองค์การกับความสอดคล้องในวิธีการและเป้าหมายของบุคคลระหว่างองค์การ เพื่อดูถึงทิศทางความสัมพันธ์ขององค์การเอกชนสาธารณประโยชน์เกี่ยวกับแรงงานและองค์การของคณา (สหภาพแรงงาน) ตามที่ผู้วิจัยเสนอในข้อที่ 8.6

สุดท้ายข้อเสนอแนะทางเลือกเชิงนโยบายได้ระบุไว้ในหัวข้อที่ 8



20 - 11200.000

## รายงานการวิจัย เรื่อง “องค์การเอกชนสาธารณะประโยชน์เกี่ยวกับแรงงานในประเทศไทย : ภาพรวม และทางเลือก”

ดร.โชคชัย สุทธาเวช

### 1. บทนำ

ในการแก้ปัญหาแรงงาน นอกเหนือจากการมีสถาบันของรัฐบาล (กระทรวงแรงงานฯ และหน่วยงานหรือสถาบันอื่น ๆ ภายใต้กระทรวงแรงงานฯ) นายจ้าง (บริษัทห้างร้านต่าง ๆ สมาคม และสหพันธ์นายจ้าง) และ ลูกจ้าง (สภาองค์การลูกจ้าง สหพันธ์แรงงาน สหภาพแรงงาน และกลุ่มสหภาพแรงงาน) สถาบันร่วมไตรภาคีของทั้งสามฝ่าย รัฐบาล (คณะกรรมการการแรงงานและสวัสดิการสังคม พรรคการเมืองบางพรรค) องค์การ หรือ ขบวนการต่าง ๆ ที่เป็นพันธมิตร หรือ ส่งเสริมการอยู่ดีกินดีของแรงงาน เช่น ขบวนการนักศึกษา ชาวไร่ ชาวนา องค์การทางศาสนา และสื่อมวลชน เป็นต้น ได้ทำหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาแรงงานแล้ว ยังได้มีองค์การเอกชนเพื่อสาธารณประโยชน์ (หรือองค์การพัฒนาเอกชน) จำนวนหนึ่งทำหน้าที่แก้ไขปัญหาด้านแรงงานด้วย ในฐานะที่องค์การเช่นนี้ ได้มีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหาแรงงานมิใช่น้อย ฉะนั้นการวิจัยเบื้องต้นอย่างเป็นพื้นฐานถึงการดำเนินงานขององค์การเหล่านี้ จึงมีประโยชน์ในเชิงการพัฒนาองค์ความรู้และแนวนโยบายแห่งรัฐในโอกาสต่อไป

งานวิจัยชิ้นนี้จึงได้กำเนิดขึ้นด้วยเป้าหมายสำคัญ 2 ประการ คือ

1. ศึกษาและวิเคราะห์ในเชิงสำรวจพรมแดนแห่งความรู้ถึงพัฒนาการขององค์การเอกชนเกี่ยวกับแรงงานในอดีตจนถึงปัจจุบันทุกแห่ง โดยครอบคลุมประเด็นสำคัญ ๆ ต่อไปนี้ (1) การก่อตั้ง (2) อุดมการณ์และวัตถุประสงค์ (3) กลุ่มเป้าหมาย (4) การจัดองค์การและระบบการทำงาน (5) แนวทางและวิธีการทำงาน (6) แหล่งทุนและรายได้ (7) ปัญหาและอุปสรรค (8) ข้อสังเกตพิเศษ เช่น สถานภาพทางกฎหมาย และการประเมินองค์การ

2. นำเสนอข้อสรุปเปรียบเทียบระหว่างองค์การต่าง ๆ และให้ข้อเสนอแนะทางเลือกเชิงนโยบายต่อการดำเนินกิจกรรม และการพัฒนางานขององค์การเอกชนสาธารณะประโยชน์เกี่ยวกับแรงงาน

3. ประมวลความสัมพันธของตัวแปรให้สามารถสรุปออกเป็นกฎทางทฤษฎี เพื่อประโยชน์ในการสร้างองค์ความรู้

### 2. การทบทวนวรรณกรรม

งานศึกษาเกี่ยวกับองค์การสาธารณประโยชน์ด้านแรงงานที่ผ่านมายังขาดแคลนและหากมีก็จะเป็นเฉพาะรายองค์การหรือกลุ่ม เช่น รายงานการประเมินผลมูลนิธิเพื่อนหญิง พ.ศ. 2538 ของ กาญจนา แก้วเทพ และ บัณฑิต อ่อนดำ (2538) เน้นศึกษาประเมินการดำเนินงานของ มูลนิธิเพื่อนหญิงตั้งแต่ก่อตั้งจนถึง พ.ศ. 2538 งานองค์กรพัฒนาเอกชนด้านแรงงานเด็ก : ศักยภาพและทิศทางในอนาคต ของ พันธศักดิ์ ศรีเทพ (2538) เป็นการศึกษาถึงการดำเนินงาน และปัญหาขององค์กรพัฒนาเอกชนเฉพาะด้านเด็ก แต่งานศึกษาที่ให้เห็นภาพรวมทั้งหมดของ องค์กรด้านที่ทำด้านแรงงานโดยตรงและประกอบยังไม่เคยมีมาก่อน งานชิ้นนี้จึงจึงเป็นการวิจัย เพื่อเป็นฐานพรมแดนแห่งความรู้ขององค์กรดังกล่าวนี้

### 3. แนวทางและวิธีการวิจัย

การวิจัยใช้วิธีการศึกษาจากเอกสารและสัมภาษณ์ key activist ของบางองค์การ ประกอบ และดำเนินการระหว่างเดือน ต.ค.2538 - มี.ค.2539

### 4. คำถามในการวิจัย

การวิจัยใช้แนวทางการสร้างองค์ความรู้ทางทฤษฎีขึ้นภายหลังโดยไม่ใช้ทฤษฎีนำการ วิจัยและพยายามตอบคำถามต่อไปนี้

1. องค์กรต่าง ๆ ได้มีความเป็นมาในการก่อตั้ง ปรัชญาหรืออุดมการณ์ วัตถุประสงค์ กลุ่มเป้าหมาย การจัดองค์กร แนวทางและวิธี (ยุทธศาสตร์) การทำงาน แหล่งทุนและรายได้ ปัญหา และอุปสรรค และมีข้อสังเกตพิเศษเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไรบ้าง?
2. องค์กรเหล่านี้ สามารถดำเนินงานตามวัตถุประสงค์หรือไม่ และได้เน้นหนักกิจกรรม ตอบสนอง วัตถุประสงค์ใดมากที่สุด และเพราะเหตุใด?
3. องค์กรเหล่านี้ได้มีการดำเนินงานที่ซ้ำซ้อน ส่งเสริม ขัดแย้ง หรือประสานระหว่างกัน หรือไม่อย่างไร?
4. องค์กรเหล่านี้พยายามพึ่งตนเองหรือไม่ อย่างไร?
5. สถานภาพในทางกฎหมายขององค์กรได้ส่งเสริมหรือเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงาน ขององค์กรหรือไม่ และเพราะเหตุใด?
6. องค์กรเหล่านี้มีแนวโน้มการดำเนินงานในอนาคตอย่างไร?
7. ทำไมองค์กรเหล่านี้จึงมีการเติบโต หรือแตกตัว หรือตกต่ำ หรือหยุด และลดกิจกรรม ลงไป?

## 5. ขอบเขตองค์การที่ทำการศึกษา

ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาเฉพาะองค์การเอกชนสาธารณะประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาและการพัฒนาแรงงานเท่านั้น โดยแบ่งเป็นสองกลุ่มคือ กลุ่มที่จัดการกับปัญหาแรงงานเป็นงานหลัก กับกลุ่มที่จัดการกับปัญหาแรงงานเป็นงานประกอบ จากการศึกษาพบว่า มีองค์การดังกล่าว 20-25 แห่ง แต่ที่จะวิจัยครั้งนี้ เลือกเฉพาะที่เป็นตัวแทนสำคัญ ๆ จำนวน 20 แห่ง ดังต่อไปนี้ (1) มูลนิธิเพื่อลูกจ้างคนงานไทย (2) มูลนิธิอารมณ พงศ์พจน์ (3) มูลนิธิคุณากร (4) มูลนิธิไพศาล รัชชชัยนันท์ (5) ศูนย์บริการข้อมูลและฝึกอบรมแรงงาน (6) สถาบันพัฒนาแรงงานไทย (7) มูลนิธิพิพิธภัณฑสถานแรงงานไทย (8) มูลนิธิเพื่อเยาวชนชนบท (9) ศูนย์ปรึกษากรรมกรก่อสร้าง (10) มูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก : โครงการแรงงานเด็ก (11) มูลนิธิเด็ก : ศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก (12) สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน (13) มูลนิธิเพื่อนหญิง (14) สถาบันวิจัยบทบาทหญิงชายและการพัฒนา (15) สมาคาคทอลิกแห่งประเทศไทยเพื่อการพัฒนา (16) คณะกรรมการยุติธรรมและสันติ (17) มูลนิธิสภาคริสตจักรในประเทศไทย (18) กลุ่มเยาวชนคนงาน (19) มูลนิธิฟรีดริชค เอแบร์ท (20) สถาบันการศึกษาเสรีเอเชียน-อเมริกัน

องค์การดังกล่าวข้างต้น ที่ก่อตั้งขึ้นเพื่อเน้นการจัดการแก้ไขปัญหาและพัฒนาแรงงาน โดยตรงคือองค์การในลำดับที่ 1 - 9 และ 20 องค์การที่ก่อตั้งขึ้นเพื่อดูแลกลุ่มเป้าหมายอื่น ๆ แต่มีแรงงานด้วย ได้แก่ องค์การที่ 10 - 17 นอกจากนี้้องค์การที่มีใช้องค์การสาธารณะประโยชน์ (ในความหมายที่เทียบกับองค์การพัฒนาเอกชน) แต่ดำเนินงานเพื่อการแก้ไขปัญหาแรงงานร่วมกับบางองค์การในลำดับที่ 1 - 17 คือองค์การที่ 18 ในองค์การเหล่านี้้องค์การที่เป็นของชาวต่างประเทศคือ องค์การที่ 19 และ 20 อันเป็นองค์การที่มีสายสัมพันธ์กับสหภาพแรงงาน (Union - Related Organisation) ที่มี สำนักงานเปิดดำเนินการในประเทศไทย

การศึกษาครั้งนี้ไม่เจาะองค์การที่มีได้มีเป้าหมายโดยตรงกับการจัดการปัญหาหรือพัฒนาผู้ใช้แรงงาน เช่น มูลนิธิสร้างสรรค์เด็ก ที่เน้นดูแลเด็กที่มีปัญหาทั่ว ๆ ไป และมูลนิธิผู้หญิงที่เน้นงานเกี่ยวข้องกับความเสมอภาคโดยทั่ว ๆ ไป ระหว่างหญิงและชาย เป็นต้น และไม่รวมถึงสมาคมบัณฑิตสตรีทางกฎหมาย ที่มีบ้านพักฉุกเฉิน รองรับเด็กที่มีปัญหาถูกใช้แรงงานอย่างไม่เป็นธรรม และกลุ่มพันธกิจเพื่อสังคมที่มีบ้านพัฒนาเด็กและงานสงเคราะห์ช่วยแก้ปัญหาแรงงานเด็ก แต่ได้มีการศึกษา มูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก และมูลนิธิเด็ก เป็นตัวแทนการทำงานขององค์การที่ดูแลแรงงานเด็กแล้ว

ในการนำเสนอรายงานการวิจัยชิ้นนี้รายละเอียดแต่ละองค์การโปรดดูจากภาคผนวกที่ 2 และการสรุปเปรียบเทียบองค์การต่าง ๆ จากภาคผนวกที่ 1

## 6. ข้อค้นพบ

## 6.1 การก่อตั้ง

องค์การเอกชนสาธารณะประโยชน์เกี่ยวกับแรงงาน เฉพาะที่เป็นของคนไทย มีประวัติการก่อตั้งที่ แตกต่างกัน กล่าวคือมีจุดเริ่มต้นของการก่อตั้งครั้งแรกเมื่อ พ.ศ.2522 จากที่ได้มีการจัดตั้งมูลนิธิเพื่อลูกจ้างคนงานไทย ในช่วงเวลาที่พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี และมีกลยุทธ์การบริหารแรงงานที่สร้างเครือข่ายในการกำกับดูแลฝ่ายกรรมกร จึงได้ทำการสนับสนุนการก่อตั้งมูลนิธิ โดยตนเองเป็นประธาน ต่อมาใน พ.ศ.2523 ได้มีการริเริ่มจัดตั้งมูลนิธิอารมณ พงศ์พจน์ หลังจากที่คุณอารมณ พงศ์พจน์ ผู้นำแรงงานตัวอย่างในฐานะรองประธานสภาองค์การลูกจ้างสภาแรงงานแห่งประเทศไทย และประธานสหภาพแรงงานการประปานครหลวง ได้เสียชีวิตลง แม้ว่ามูลนิธิฯ จะได้ก่อตั้งเมื่อ พ.ศ.2523 แต่สามารถจดทะเบียนเป็นมูลนิธิตามกฎหมายจากกรุงเทพมหานคร เมื่อ 13 ม.ค. 2526 นับว่ามีความล่าช้าในการจดทะเบียนรวม 3 ปี (แรงงานปริทัศน์, 1 ม.ค.2536 : 56) ในช่วงเวลาต่อมามูลนิธิคุณากรได้กำเนิดขึ้นเมื่อต้นปี พ.ศ.2528 โดยจดทะเบียนเมื่อ 13 ม.ค. 2528 จากความพยายามของคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน (โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทจากฝ่ายราชการและนายจ้าง) ได้จัดตั้งมูลนิธิคุณากรตามชื่อที่สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ ทรงเลือก (ระหว่างมูลนิธิคุณากร กับมูลนิธิเทพรัตน์) เพื่อดูแล ผู้ใช้แรงงานผู้พิการ มูลนิธิคุณากรได้รับการตอบรับในการอุปถัมภ์จากสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ ให้เป็นมูลนิธิในพระราชูปถัมภ์เมื่อ 27 มิ.ย.2538 โดยภารกิจแล้วมูลนิธิคุณากรเป็นแหล่งทุน (ที่ได้จากการรับบริจาค) เพื่อการดำเนินงานของศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพคนงานภายใต้การดูแลของสำนักงานกองทุนเงินทดแทนจากการสนับสนุนเงินทุนในการก่อสร้างโดย JIGA ประเทศญี่ปุ่น (มูลนิธิคุณากร, 2528 : 1-16) มูลนิธิไพศาลรัชชชยันต์ เป็นมูลนิธิแห่งที่สองที่ฝ่ายแรงงานได้ก่อตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ.2531 หลังจากที่คุณไพศาลรัชชชยันต์ อดีตประธานสภาองค์การลูกจ้างสมาพันธ์แรงงานแห่งประเทศไทย และประธานสหภาพแรงงานการไฟฟ้านครหลวง ผู้ยิ่งใหญ่ได้เสียชีวิตลงเมื่อ พ.ศ.2530 สภาพปัญหาของผู้ใช้แรงงานที่มีเพิ่มขึ้น ๆ และประเด็นใหม่ ๆ เฉพาะด้านหลากหลายขึ้น ในขณะที่องค์การที่ดูแลปัญหาคนงาน เช่น สหภาพแรงงาน และมูลนิธิต่าง ๆ ที่มีอยู่ยังไม่สามารถตอบสนองการแก้ไขปัญหาแรงงานและความต้องการที่แตกต่างหลากหลายได้ ทำให้มูลนิธิเพื่อเยาวชนชนบทได้รับการผลักดันให้จัดตั้งขึ้นจากนักวิชาการแรงงาน ข้าราชการของรัฐ นักการเมืองและนักพัฒนาเอกชนใน พ.ศ.2532 และศูนย์บริการข้อมูลและฝึกอบรมแรงงานได้มีการจัดตั้งต่อมาพัฒนาขึ้นโดยอดีตเจ้าหน้าที่สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชนเมื่อพ.ศ.2534 (สัมภาษณ์คุณสมยศ พุกผาสุขเกษมสุข) และต่อมาด้วยเหตุผลที่ต้องการให้การแก้ไขปัญหาแรงงานมีเป้าหมายตรงกับการปรับปรุงตรงองค์การของผู้ใช้แรงงานมากขึ้นในปีเดียวกันนี้ จึงได้มีการก่อตั้งสถาบันส่งเสริมและพัฒนาองค์กรผู้ใช้แรงงาน ด้วยการผลักดันจากนักวิชาการแรงงานจากค่ายมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และผู้นำแรงงานบางส่วน สถาบันแห่งนี้ได้เค้าโครงความคิดมาจากการพยายาม

จัดตั้งสถาบันกลางพัฒนาการศึกษาผู้ใช้แรงงานไทย ที่ฝ่ายแรงงานบางส่วนได้พยายามผลักดันให้มีการจัดตั้งขึ้น ในช่วง พ.ศ.2529-2530 แต่ไม่ประสบความสำเร็จ (จากการบอกเล่าของ ศ.นิคม จันทรวิทุร ในอดีตต่อผู้วิจัย) ใน พ.ศ.2536 สถาบันฯ ได้ทำการเปลี่ยนชื่อใหม่เป็น สถาบันพัฒนาแรงงานไทยเพื่อให้เกิดความกระชับ พร้อม ๆ กับการปรับวัตถุประสงค์

ความต้องการที่จะประกาศศักดิ์ศรีของแรงงาน แม้ว่าจะเผชิญกับสภาพปัญหาต่าง ๆ ที่เรื้อรังในขบวนการสหภาพแรงงานนั้น ได้ทำให้มิติทางประวัติศาสตร์ได้รับการเน้นย้ำในพ.ศ.2534 จากนักวิชาการและผู้นำแรงงานโดยเฉพาะระดับสหพันธ์แรงงานให้พยายามจัดตั้งพิพิธภัณฑสถานขึ้น และสามารถจัดตั้ง สถานที่แสดงสิ่งของและสื่อทางวัฒนธรรมของคนงานได้สำเร็จ เมื่อ 17 ต.ค.2536 (ปัจจุบันกำลังขอจดทะเบียนเป็นมูลนิธิตามกฎหมาย) และต่อมาศูนย์ช่วยเหลือกรรมกรก่อสร้างก็ได้มีการจัดตั้งขึ้นใน พ.ศ. 2538 จากนักพัฒนาเอกชนที่คลุกคลีปัญหา สลัมมาก่อน และเห็นว่ากรรมกรก่อสร้างเป็นผู้ใช้แรงงานกลุ่มล่างสุด เคลื่อนย้ายมาจากแรงงาน เกษตรที่สมควรดูแลเป็นการเฉพาะ (สัมภาษณ์ คุณวัชรพงศ์ คงมัน)

นอกเหนือจากองค์การเหล่านี้แล้วยังมีองค์การอื่น ๆ ที่มีวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งในเรื่องอื่น ๆ และใน วัตถุประสงค์หรือกิจกรรมขององค์การเหล่านั้น ได้มีไว้สำหรับเพื่อแก้ไขปัญหาหรือพัฒนาแรงงานประกอบด้วย ดังนี้

มูลนิธิและโครงการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก เช่น มูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก ซึ่งก่อตั้งเมื่อ พ.ศ. 2524 ได้มีโครงการสำคัญ 2 โครงการคือ ศูนย์ช่วยเหลือแรงงานเด็ก (ศชด.) เมื่อคราว การก่อตั้ง ต่อมาพัฒนาเป็นโครงการ แรงงานเด็กใน พ.ศ.2532 มูลนิธิเด็กซึ่งตั้งเมื่อ พ.ศ.2535 มีศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก ดูแลสิทธิเด็กในด้านต่าง ๆ รวมถึงด้านแรงงาน นอกจากนี้ใน พ.ศ.2535 องค์การพัฒนาเอกชนด้านแรงงานเด็กยังได้พยายาม รวมตัวกันในรูปเครือข่าย เรียกว่าโครงการประสานงานเครือข่ายแรงงานเด็ก และศูนย์ประสานป้องกันแรงงานเด็ก โดยมีมูลนิธิด้านเด็ก เช่น มูลนิธิสร้างสรรค์เด็ก ศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก มูลนิธิคุ้มครองเด็ก มูลนิธิชีวิตเด็ก กลุ่มเพื่อน เด็กขอนแก่น คณะกรรมการองค์การพัฒนาเอกชนด้านเด็ก และหน่วยงานราชการด้านเด็ก องค์การชุมชน องค์การนายจ้าง และสถานประกอบการขนาดเล็กและใหญ่อยู่ในเครือข่าย โดยใน กิจกรรมระยะแรกได้เน้นแก้ปัญหาแรงงานเด็กในภาคอีสานและภาคเหนือ (จดหมายข่าวเครือข่าย แรงงานเด็ก, ปีที่ 3 ฉบับที่ 2, พ.ค. - ธ.ค.2538 : 2-16)

สมาคมเพื่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ก่อตั้งขึ้นเมื่อ 24 พ.ย.2516 ภายใต้กระแส การตื่นตัวเรื่องประชาธิปไตยจากเหตุการณ์ 14-16 ต.ค. 2516 โดยใช้ชื่อว่าสหภาพเพื่อสิทธิ เสรีภาพของประชาชน และจดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมาย ภายใต้ชื่อใหม่ว่า สมาคมสิทธิ เสรีภาพของประชาชน เมื่อ 23 ส.ค. 2525 (จดหมายข่าว สสส. ก้าวที่ 15 ของ สสส. 2531:2-4) การขออนุญาตจัดตั้งไม่สามารถสำเร็จโดยง่ายเพราะหน่วยงานราชการ โดยเฉพาะสำนักงาน คณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติเกรงว่าสมาคมแห่งนี้จัดตั้งเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมือง แต่ในที่สุดก็สามารถดำเนินการขอจัดตั้งได้เพราะสภาความมั่นคงแห่งชาติไม่มีท่าทีต่อต้าน(หนังสือ

ที่สร. 0405/1606) ฝ่ายส่งเสริมสิทธิกรรมกรเป็นฝ่ายหนึ่งในการจัดโครงสร้างการบริหารที่เกิดขึ้นใน การจัดตั้ง แต่ก็ได้มีการยุบเลิกไปใน พ.ศ.2537 โดยยังมีงานลักษณะโครงการด้านแรงงาน 3 โครงการ (ดูภาคผนวกที่ 2 หัวข้อ 2.12)

มูลนิธิเพื่อนหญิง ซึ่งก่อตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ.2523 ได้มีศูนย์แรงงานสตรีเป็นฝ่ายหนึ่งใน โครงสร้างการบริหาร ในระยะต่อมาได้ปรับชื่อเป็นฝ่ายแรงงานหญิงในภาคอุตสาหกรรมผลิต และได้เน้นประเด็กสุขภาพคนงานเป็นหลักมาตั้งแต่ พ.ศ.2530

องค์กร (ที่ 10-17) ที่มีได้มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขและพัฒนากลุ่มแรงงานเป็น วัตถุประสงค์และเป้าหมายหลัก แต่มีงานที่ช่วยแก้ไขปัญหาแรงงานด้วยตามที่กล่าวมาข้างต้นนั้น องค์กรที่ 10-13 จัดได้ว่ามีบทบาท สำคัญในการแก้ไขปัญหาแรงงานในช่วงเวลาที่ผ่านมาก่อน ข้างสูง ส่วนองค์กรที่จัดอยู่ในกลุ่มนี้ แต่มีบทบาทช่วยแก้ไขปัญหาแรงงานบ้างก็คือ องค์กรที่ 14-17 โดยมีฝ่ายหรือบุคคลที่ช่วยแก้ไขและพัฒนาแรงงานด้วย ในองค์กรเหล่านี้สถาบัน วิจัยบทบาทหญิงชายและการพัฒนา ก่อนข้างมีบทบาทมากกว่าองค์กรอื่น ๆ โดยเฉพาะการ ทำงานเชิงนโยบาย (สถาบันวิจัยบทบาทหญิงและชายและการพัฒนา, แผ่นพับ ตุลาคม 2538)

สถาบันวิจัยบทบาทหญิงชายและการพัฒนา ได้ก่อตั้งขึ้นใน พ.ศ.2533 จากกระแสสากล เรื่องสิทธิสตรีที่องค์กรสหประชาชาติสนับสนุน

ในทางอิทธิพลศาสนา สมาคาคาทอลิกแห่งประเทศไทยเพื่อการพัฒนา ก่อตั้งใน พ.ศ.2513 และคณะกรรมการยุติธรรมและสันติ ก่อตั้งใน พ.ศ.2520 ทั้งสององค์กรเป็นองค์กรสังกัดคณะ กรรมการฝ่ายสังคมของสภาสังฆราชคาทอลิกแห่งประเทศไทย ซึ่งมีโครงการเพื่อชีวิตใหม่ บ้านพักอารีย์ และกรรมการแรงงานคาทอลิกเป็นหน่วยงานด้านแรงงาน มูลนิธิสภาคริสตจักรใน ประเทศไทย จดทะเบียนจัดตั้งในประเทศไทยเมื่อ 14 เม.ย.2486 และ มีโครงการพัฒนาแรงงาน ภายใต้กองพัฒนาสังคมและบริการ จัดตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ.2520

สำหรับกลุ่มเยาวชนคนงานนั้น มิใช่เป็นองค์กรสาธารณประโยชน์ในความหมายเทียบ เคียงกับองค์กรพัฒนาเอกชนที่ใช้เรียกกันทั่วไปแต่เป็นองค์กรของคนงานหนุ่มสาวที่รวมตัวกัน โดยยึดหลักความเชื่อมั่นของตัว คนงานเองและรวมกลุ่มกัน เพื่อแก้ไขและพัฒนาเป็น รายบุคคลร่วมกันมากกว่าการพัฒนาแรงงานด้วยการมอบความไว้วางใจให้แก่องค์กรของคนงาน เช่น สหภาพแรงงาน กลุ่มเยาวชนคนงานเริ่มมีการเคลื่อนไหวในประเทศไทยมาตั้งแต่ปลาย ค.ศ.1970s แต่ได้จัดตั้งเป็นกลุ่มตามแนวทางของ IYCW (International Young Christian Workers) ตั้งแต่ พ.ศ.2526 ปัจจุบันมีศูนย์รวม 2 ศูนย์ คือ ศูนย์รังสิตและพระโขนง [งาน วิจัยชิ้นนี้ได้รวมกลุ่มเยาวชนคนงานเข้ามาด้วย เพราะ (1) เป็นกิจกรรมของกลุ่มคนงานที่แก้ไข ปัญหาคนงานอีกรูปแบบหนึ่งโดยมิได้ตั้ง อยู่บนพื้นฐานของการยึดที่ความเป็นสหภาพแรงงาน เป็นหลัก และ (2) การรวมกลุ่มเยาวชนคนงานได้มีการทำงานร่วมกับองค์กร สาธารณประโยชน์ด้านแรงงานบางแห่งมากกว่าที่จะร่วมตัวเป็นส่วนหนึ่งภายใต้โครงการขบวน

## การสหภาพแรงงาน

ส่วนองค์การเอกชนสาธารณประโยชน์เกี่ยวกับแรงงาน ที่เป็นของชาวต่างประเทศ แต่ได้มีการดำเนินงานด้วย เพื่อแรงงานคือ มูลนิธิฟรีดริช เอแบร์ท และสถาบันการศึกษาเสรีเอเชียน-อเมริกันนั้น องค์การแรกได้เริ่มเข้ามาในประเทศไทยใน พ.ศ.2511 ภายหลังเหตุการณ์ 14-16 ต.ค. 2516 ในภาวะที่ประเทศกำลังมีกระแสประชาธิปไตยเบ่งบาน มูลนิธิได้ทำความตกลงกับกรมวิเทศสหการและสภาความมั่นคงแห่งชาติในพ.ศ. 2517 จัดตั้งสำนักงานในประเทศไทย บทบาทของมูลนิธิแห่งนี้ในประเทศไทยสนับสนุนการพัฒนาประชาธิปไตยควบคู่กับการพัฒนาแรงงาน สำหรับสถาบันการศึกษาเสรีเอเชียน-อเมริกัน เป็นองค์การของสภาแรงงาน AFL- CIO (American Federation of Labor-Congress of Industrial Organisation) จัดเป็นสถาบันเพื่อการศึกษาของสหภาพแรงงานแห่งชาติแต่มีลักษณะดำเนินงานคล้ายองค์การสาธารณประโยชน์ด้านแรงงานที่ได้เข้ามาเปิดสำนักงานในไทยเมื่อ พ.ศ. 2518

มีข้อสังเกตว่ามีองค์การสาธารณประโยชน์ด้านแรงงานโดยส่วนใหญ่ที่มีการจัดตั้งเป็นองค์การหรือสถาบันนั้น มิได้เกิดขึ้นอย่างค่อยเป็นค่อยไปจากกลุ่ม หรือโครงการขนาดเล็ก แต่เกิดอย่างเป็นทางการ ในรูปองค์การ โดยตรงที่มีอิสระในการดำเนินการของตนมาตั้งแต่เริ่มต้น โดยที่องค์การที่มีอยู่ไม่มีหรือปรับตัวอุปสรรคตามที่ องค์การใหม่มี องค์การที่แตกตัวมาจากโครงการในองค์การอื่นๆมีอยู่บ้าง (โปรดดูการนำเสนอในหัวข้อที่6.5)

## 6.2 อุดมการณ์และวัตถุประสงค์

อุดมการณ์ขององค์การสาธารณประโยชน์ทั่ว ๆ ไป แม้จะมีความคล้ายคลึงหรือมีส่วนร่วมกันอยู่บ้างตรงจุดของการรับใช้สังคม มนุษยธรรม และความยุติธรรมในสังคม แต่ย่อมมีความหลากหลายเฉพาะตนอยู่ในระดับ รองลงมาเพื่อสนองตอบกลุ่มบุคคลเป้าหมาย อุดมการณ์ขององค์การสาธารณประโยชน์ด้านแรงงาน ก็มักจะตอบสนองมนุษยธรรม และความยุติธรรมที่แรงงานควรจะได้รับจากการประกอบอาชีพ และการเป็นอยู่ในสังคม ดังที่ เราจะสังเกตได้จากวัตถุประสงค์ที่มารองรับการจัดตั้งองค์การต่าง ๆ ในส่วนอุดมการณ์ที่มีลักษณะเด่นเป็นการเฉพาะ ก็สามารถพบได้กล่าวคือ มูลนิธิเพื่อลูกจ้างคนไทย ในฐานะที่ก่อตั้งโดยการอุปถัมภ์จากผู้บริหารประเทศคือพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ขณะนั้นอุดมการณ์ของมูลนิธิจึงโน้มเอียงมาทางการรักษาความราบรื่นในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ทูตและแรงงาน จะพบว่าในช่วงเวลาเกือบ 20 ปีต่อมา มูลนิธิแห่งนี้ มิได้มีการปฏิบัติการใดที่ทำให้ฝ่ายรัฐเกิดความวิตกกังวลต่อความสัมพันธ์ดังกล่าว กิจกรรมของมูลนิธิมีความราบเรียบจนเงียบหายไปจากความทรงจำของชุมชนแรงงานเป็นเวลานานแล้ว โดยหากพิจารณาวัตถุประสงค์พบว่าการดำเนินการในข้อที่ 3 , 4 และ 7 ส่วนข้ออื่นๆไม่ชัดเจน

มูลนิธิอารมณ พงศ์พจน์ ในฐานะที่ได้ก่อตั้งขึ้นเพื่อเป็นอนุสรณ์แด่คุณอารมณ พงศ์พจน์ ผู้ที่เป็นตัวเชื่อมระหว่างอุดมการณ์ของลัทธิสหภาพแรงงาน (Trade Unionism) จากสากลสู่สังคมไทย และมีอุดมการณ์ต่อสู้เพื่อประชาธิปไตย ความไม่เป็นธรรมในสังคม และความเป็นอิสระเสรีของขบวนการแรงงาน (อารมณ, 2522 : 69 และ 139 และแรงงานปริทัศน์, ปีที่ 7 ฉบับที่ 1 ม.ค.2536 : 10-45) จึงทำให้อุดมการณ์ของมูลนิธิอารมณมีจุดเน้นที่เน้น ลัทธิสหภาพแรงงาน การรับใช้ฝ่ายแรงงาน และการพัฒนาแรงงาน ดังจะพิจารณาได้จาก วัตถุประสงค์ของมูลนิธิ 4 ประการ (ดูภาคผนวกที่ 2.2 อ้างจากแรงงานปริทัศน์, อ้างแล้ว : 79)

อย่างไรก็ตามภายใต้วัตถุประสงค์ดังกล่าวนี้ วัตถุประสงค์ที่มีได้ดำเนินการคือ วัตถุประสงค์ข้อที่ 3 เพราะมูลนิธิได้ทำงานเป็น สถาบันการค้นคว้าอยู่แล้วไปในตัว วัตถุประสงค์ข้อที่ 2 ได้มีการกระทำในช่วงแรก ๆ ของการก่อตั้ง แต่ปัจจุบันนี้มิได้กระทำแล้ว โดยเฉพาะการช่วยเหลือด้านกฎหมายได้คาดหวังจากบทบาทของฝ่ายกฎหมายและฝ่ายส่งเสริมสิทธิกรรมกรของสสส. จะเป็นผู้ดำเนินการ วัตถุประสงค์ที่ได้ปฏิบัติในปัจจุบัน จึงเป็น วัตถุประสงค์ตามข้อที่ 1 และ 4 เป็นหลัก

มูลนิธิคุณากร มีเจตจำนงค์หรืออุดมการณ์ที่จะทำสิ่งที่ดีงาม (ตามความสอดคล้องกับพระนาม ของสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดา) และสร้างความร่วมมือร่วมใจของนายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล ในการช่วยเหลือลูกจ้างที่ประสบอันตราย อุดมการณ์ดังกล่าวสอดคล้องกับเจตนารมณ์แห่งรัฐ ในการดำเนินงานบริหารแรงงานของประเทศ (ดูสัญลักษณ์เทพบดีสามองค์ ของกระทรวงแรงงานประกอบ) วัตถุประสงค์ของมูลนิธิภายใต้อุดมการณ์ดังกล่าว ได้มีการดำเนินการตาม วัตถุประสงค์ต่าง ๆ ทุกประการ โดยเน้นข้อที่ ข้อที่ 1, 2 ,4 และ 3

มูลนิธิไพศาล ธวัชชัยนันท์ มีอุดมการณ์สอดคล้องกับลัทธิสหภาพแรงงาน มีการกำหนด วัตถุประสงค์ไว้ 6 ข้อ ในระยะเวลาที่ผ่านมา นับตั้งแต่ พ.ศ.2532 หลังจากได้รับอนุญาตจากสำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ ให้จัดตั้งมูลนิธิแล้ว มูลนิธิได้ให้ความสำคัญต่อ วัตถุประสงค์ที่ 2 และ 3 มากที่สุด แต่ยังไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากขาดการตื่นตัวในชุมชนแรงงานที่จะเร่งเร้าให้มูลนิธิทำงานในส่วนที่ขาดแคลนหรือจำเป็น

ศูนย์บริการข้อมูลและฝึกอบรม มีอุดมการณ์เพื่อส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และพัฒนาจิตสำนึกของผู้ใช้แรงงานสามารถดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ในข้อที่ 1, 5 และ 4 มากกว่า 2 และ 3

สถาบันพัฒนาแรงงานไทย มีอุดมการณ์ส่งเสริมและพัฒนาองค์การแรงงานให้เข้มแข็ง ได้ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ข้อ 2 > 3 > 1 โดยข้อที่ 3 เป็นการจัดทำวารสารจดหมาย ข่าวสารเผยแพร่ทั่วไป อย่างไรก็ตาม สถาบันแห่งนี้ มิได้มีการดำเนินงานมา ตั้งแต่ พ.ศ.2537 เพราะขาดเงินทุนสนับสนุน และเจ้าหน้าที่

มูลนิธิพิพิทธภัณฑ์แรงงานไทย มีอุดมการณ์ให้แรงงานเจริญก้าวหน้าและมีประวัติศาสตร์ที่สังคมรับรู้ ได้เริ่มดำเนินการ เมื่อ 17 ต.ค.2536 จนปัจจุบันสามารถดำเนินงาน