

บทที่ 2

แนวความคิดและมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมกำกับมูลนิธิ ของประเทศไทย

ในบทที่ 2 จะเป็นการศึกษาข้อความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับมูลนิธิซึ่งเป็นองค์กรเอกชนที่มีวัตถุประสงค์ในการช่วยเหลือในด้านต่างๆ รวมไปถึงแนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งแนวความคิดทางกฎหมาย ดังจะได้พิจารณาโดยลำดับ

2.1 ความหมายขององค์กรเอกชนที่ทำการสาธารณประโยชน์

องค์กรเอกชนมีที่มาจากสภาพความเป็นไปตามปกติของสังคม กล่าวคือ คนที่อยู่ร่วมกันในสังคมต่างก็มีหน้าที่ต้องช่วยเหลือซึ่งกันและกัน องค์กรเอกชนจึงเกิดขึ้นจากกลุ่มคนที่มีความคิดและมีความเห็นว่างานที่เป็นการพัฒนาจะเป็นช่องทางที่ช่วยเหลือสังคมได้

โดยแต่เดิมนั้น หน้าที่ในการตอบสนองความมั่นคงปลอดภัยและความสะดวกสบายในการดำรงชีวิตอยู่ในสังคมเป็นหน้าที่ของรัฐ ต่อมา เมื่อรัฐมีประชากรมากขึ้นและต้องตอบสนองความต้องการของประชาชนในสังคมมากขึ้นให้ทันกับเทคโนโลยีที่พัฒนาไปอย่างรวดเร็ว ประกอบกับนโยบายของรัฐสมัยใหม่ส่วนใหญ่ที่ต้องการเน้นความก้าวหน้าทางด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ รัฐจึงประสบปัญหาที่จะต้องเลือกพัฒนาระหว่างความเจริญก้าวหน้าทางด้านวัตถุกับการดูแลความผาสุกของประชาชนเหตุที่รัฐต้องเลือกระหว่างสองสิ่งดังกล่าวเพราะรัฐประสบปัญหาหลายประการ เช่น ไม่มีงบประมาณ ขาดแคลนบุคลากร พื้นที่ในการที่รัฐต้องดูแลมีขนาดใหญ่เกินกว่าจะดูแลได้ทั่วถึง ประกอบกับระบบราชการตามปกติเป็นระบบรวมศูนย์อำนาจ ดังนั้น จึงเกิดช่องว่างขึ้นระหว่างส่วนกลางที่เจริญก้าวหน้ากับท้องถิ่นที่ยังล้าหลังและขาดแคลนแทบจะทุกสิ่งทุกอย่างที่ส่วนกลางมี องค์กรเอกชนจึงเกิดขึ้นได้โดยมีช่องว่างดังกล่าวเป็นปัจจัย

องค์กรเอกชนมีวิวัฒนาการมาจากกลุ่มคนผู้มีความปรารถนาดีในอันที่จะช่วยเหลือสังคม และในขณะที่เดียวกันพวกเขาได้พบเห็นปัญหาหลายอย่างที่เกิดขึ้นในสังคมที่หน่วยงานของรัฐและระบบราชการต่างๆ ไม่สามารถเข้าถึงปัญหาและแก้ไขได้อย่างตรงจุดเนื่องจากระบบราชการเต็มไปด้วยขั้นตอนต่างๆ ขาดความคล่องตัวในการดำเนินงานและไม่มีมาตรการในการแก้ไขปัญหาระยะยาว ประกอบกับมีเจ้าหน้าที่ของรัฐบางรายที่สร้างปัญหาและความเดือดร้อนให้กับประชาชน

องค์กรเอกชนจึงเข้ามารับหน้าที่ดังกล่าวโดยเข้ามาอุดช่องว่างที่ระบบราชการเข้าไม่ถึงและเป็นการเข้ามาแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าให้กับประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนลำบาก¹ โดยในการดำเนินการดังกล่าวองค์กรเอกชนได้ร่วมมือกับบุคคลต่างๆ ที่มีความสำคัญในท้องถิ่น เช่น พระ ครู ผู้นำชุมชน เพื่อร่วมกันคิดค้นหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนต่างๆ ให้กับประชาชน เช่น ปัญหาชนบท ปัญหาสังคม ปัญหาเด็ก ปัญหาสตรี ปัญหาสิทธิมนุษยชน ปัญหาสาธารณสุขขั้นมูลฐานที่หน่วยงานของรัฐและระบบราชการยังไม่สามารถแก้ไขได้เนื่องมาจากอุปสรรคอันเกิดจากระเบียบและขั้นตอนในการดำเนินการของรัฐเอง

ในระยะเริ่มแรกของการดำเนินการช่วยเหลือสังคมของกลุ่มคนต่างๆ สถาบันทางศาสนาและมูลนิธินับได้ว่าเป็นองค์กรเอกชนรุ่นบุกเบิกที่เข้ามาช่วยอุดช่องว่างที่รัฐไปไม่ถึงต่อมาก็มีกลุ่มคนที่ร่วมกันจัดตั้งมูลนิธิ มูลนิธิและกลุ่มต่างๆ ขึ้นเพื่อช่วยเหลือสังคมโดยเน้นไปที่การช่วยเหลือประเภทต่างๆ ตามความถนัด เช่น กลุ่มคนพิการ กลุ่มคนตาบอด ฯลฯ การรวมกลุ่มของคนเหล่านี้เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงแนวความคิดที่ว่า บทบาทและหน้าที่ในการพัฒนาสังคมเป็นหน้าที่ของประชาชนทุกคนที่จะร่วมมือกัน และในระยะหลังก็ได้มีนักวิชาการจากมหาวิทยาลัยต่างๆ เข้าร่วมกับองค์กรเอกชนมากขึ้น จึงทำให้แนวโน้มในการดำเนินงานขององค์กรเอกชนเป็นไปอย่างมีระเบียบมากขึ้น

สำหรับคำจำกัดความขององค์กรเอกชน² หมายถึง “องค์กรหรือมูลนิธิหรือมูลนิธิหรือหน่วยงานที่มีชื่อเรียกเป็นอย่างอื่น ซึ่งมีลักษณะเป็นสถาบันนอกระบบราชการ รวมตัวกันขึ้นตามกลุ่มวิชาชีพ กลุ่มศึกษา กลุ่มสนใจ หรือกลุ่มที่มีเป้าหมายร่วมกัน ทั้งนี้เพื่อที่จะดำเนินบทบาทในการช่วยเหลือและช่วยคลี่คลายปัญหาในสังคม การบริการสังคม รวมทั้งการพัฒนาสังคมโดยมิได้แสวงหากำไรหรือผลประโยชน์ใดๆ”

2.2 วิวัฒนาการขององค์กรเอกชนในประเทศไทย

องค์กรเอกชนได้มีการก่อตั้งมาตั้งแต่สมัยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยได้มีการวิวัฒนาการมาโดยลำดับ และได้เพิ่มบทบาทต่อสังคมโดยรวมในทุกๆ ด้าน ได้แก่ การศึกษา การสังคมสงเคราะห์ การสาธารณสุข เป็นต้น ดังจะได้พิจารณาดังต่อไปนี้

¹ มูลนิธิอาสาสมัครเพื่อสังคม (มอศ.). (2534, มกราคม). ทศวรรษ... องค์กรเอกชน. หน้า 2-3.

² ภูมิธรรม เวชยชัย. (2527). องค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศไทย: สถานภาพ บทบาทและปัญหา.

2.2.1 ช่วงก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

ข้อมูลทางประวัติศาสตร์เกี่ยวกับมูลนิธิในสมัยนี้แทบจะไม่มีอยู่เลยงานเขียนส่วนใหญ่ มักจะอ้างว่า มูลนิธิแห่งแรกในสังคมไทยได้แก่ “สภาอุณาโลมแดง” ซึ่งปัจจุบันคือสภาอากาศไทย สภาอุณาโลมแดงสถาปนาขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 แห่งราชวงศ์จักรี โดยสมเด็จพระศรีพัชรินทราบรมราชินี สภาอุณาโลมแดง ได้ก่อตั้งขึ้นเพื่อช่วยเหลือทหารที่ได้รับบาดเจ็บจากสงคราม ในสมัยเดียวกันนี้ พระวิมาดาเธอ กรมพระสุทธาสินีนาฏ ได้ทรงบริจาคทรัพย์ส่วนพระองค์เพื่อสร้างสถานสงเคราะห์เด็กอนาถาขึ้น

ถ้าพิจารณาตามความหมายของ โครงการวิจัยของมหาวิทยาลัย John Hopskin ก็จะเห็นว่าหน่วยงานทั้งสองนี้ มิได้มีฐานะเป็นมูลนิธิตามความเข้าใจในยุคปัจจุบัน ทั้งนี้เนื่องจากเกี่ยวข้องโดยตรงกับองค์พระมหากษัตริย์ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งถือว่าเป็น “หลวง” หรือภาคราชการอยู่ หน่วยงานทั้งสองนี้เป็นองค์กรการกุศลซึ่งดำเนินการโดย “ฝ่ายใน” ด้วยศรัทธาความเชื่อทางพุทธศาสนาตามคตินิยมเรื่อง “ธรรมราชา” ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น

อย่างไรก็ตาม ในสมัยปัจจุบันนี้จะเห็นว่า มีองค์กรการกุศลและมูลนิธิเป็นจำนวนมากที่พระมหากษัตริย์และพระบรมวงศานุวงศ์ทรงก่อตั้ง และองค์กรเหล่านี้มีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกออกเป็นเอกเทศ นอกจากนี้ยังทรงรับองค์กรต่างๆ ไว้ในพระอุปถัมภ์อีกด้วย องค์กรเหล่านี้จะมีบทบาททั้งในด้านการสงเคราะห์ช่วยเหลือผู้ประสบความเดือดร้อนและผู้ด้อยโอกาส รวมทั้งดำเนินกิจกรรมเพื่อป้องกันแก้ไขปัญหาระยะยาว เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนกลุ่มต่างๆ อย่างแพร่หลาย ประชาชนไทยนิยมที่จะบริจาคทรัพย์สินโดยเสด็จพระราชกุศลเพื่อดำเนินกิจกรรมสาธารณประโยชน์

ปรากฏการณ์ที่น่าสนใจอีกอย่างหนึ่งในช่วงปลายสมัยรัชกาลที่ 5 ได้แก่การรวมตัวของกลุ่มสตรีเพื่อเรียกร้องสิทธิด้านการศึกษา สิทธิด้านการรับราชการที่เท่าเทียมกับชาย รวมทั้งให้เปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ในครอบครัวจากระบบผัวเดียวหลายเมียเป็นระบบผัวเดียวเมียเดียว กลุ่มสตรีได้ทำหนังสือพิมพ์ขายเพื่อโฆษณาความคิดของกลุ่มอีกด้วย กลุ่มเรียกร้องสิทธิสตรีซึ่งเป็นองค์กรที่เคลื่อนไหวรุนแรงทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนเจตคติและค่านิยมของสังคมให้ยอมรับหลักความเสมอภาคทางเพศ นับได้ว่าเป็น “มูลนิธิ” ในยุคแรกๆ

2.2.2 ช่วงหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475-ปัจจุบัน

งานเขียนส่วนใหญ่ในช่วงนี้มักจะเริ่มที่ปี พ.ศ. 2503 เหตุการณ์ก่อนหน้านั้นมักไม่ค่อยมีการกล่าวถึง ซึ่งเป็นช่วงประวัติศาสตร์ที่ควรจะได้ศึกษาค้นคว้าต่อไป เสรี พงศ์พิศ ได้ให้ภาพรวมของความเป็นมาด้านการพัฒนาทั้งในระดับสากลและภายในประเทศซึ่งมีความสอดคล้องกันว่าแบ่งออกเป็น 3 ช่วง ได้แก่ ช่วงแรก ระหว่างปี พ.ศ. 2503-2513 ช่วงที่ 2 ระหว่างปี พ.ศ. 2513-2523 ช่วงที่ 3 ระหว่างปี พ.ศ. 2523 เป็นต้นมา

บทบาทของ อพช. แต่ละช่วงเวลาดังกล่าว ต้องประปรังมวลจากรายการสัมมนา ประเมินผลประจำปีของคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานองค์กรพัฒนาชนบท (กป.อพช.) ในแต่ละช่วง

บทบาทการเคลื่อนไหวและกิจกรรมของกระขบวนกรประชาชน ซึ่งต่อมามีมูลนิธิเป็น องค์ประกอบสำคัญ เป็นกระจกสะท้อนสภาพสังคมในแต่ละยุคสมัย จำนวนและความหลากหลาย ของประเด็นปัญหาต่างๆ ที่เป็นกิจกรรมหลักขององค์พัฒนาเอกชน เป็นกระจกสะท้อนให้เห็น ช่องว่างที่ภาครัฐ ซึ่งถือเป็นภาคที่หนึ่ง (The First Sector) และภาคธุรกิจซึ่งถือเป็นภาคที่สอง (The Second Sector) ไม่สามารถตอบสนองได้ หรือ ตอบสนองในทางที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการ ของประชาชน

2.2.3 ช่วงระยะเวลาปี พ.ศ. 2503-2513

เป็นระยะการก่อตั้งมูลนิธิทั่วไปใน โลกที่สามพร้อมๆ กับองค์กรเอกชนผู้ให้การ สนับสนุนใน โลกที่หนึ่ง แนวคิดเรื่องการพัฒนา เน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจ การเพิ่มรายได้เป็น ประการสำคัญ ประเทศไทยได้เข้าสู่กระแสการพัฒนาประเทศแผ่นดินใหม่ภายใต้สถานการณ์และ คำขวัญในเรื่อง “ทศวรรษแห่งการพัฒนา” ที่เกิดขึ้นในช่วง พ.ศ. 2500 ส่งผลให้เกิดการก่อตั้ง หน่วยงานเอกชนจำนวนหนึ่ง เพื่อดำเนินกิจกรรมด้านการพัฒนาสังคม หน่วยงานส่วนใหญ่จะมี บทบาทในด้านงานบริการและการสงเคราะห์เป็นสำคัญ ต่อมาได้มีการปรับเปลี่ยนแนวคิดการ พัฒนาสังคมแบบสงเคราะห์สู่การพัฒนามากขึ้น ดังเช่นในปี พ.ศ. 2510 มีการจัดตั้งมูลนิธิบูรณะ ชนบทแห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์ มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินงานด้านการพัฒนาชนบท โดยยึดแนวทางการพัฒนาชนบทแบบผสมผสาน และได้รับการสนับสนุนด้านการเงินจากธุรกิจ เอกชนต่างๆ ภายในประเทศ อย่างไรก็ตาม หน่วยงานเอกชนในช่วงเวลาดังกล่าวก็ยังไม่สามารถ ขยายตัวได้รวดเร็วนัก ทั้งนี้เนื่องจากการขาดความรู้และความตื่นตัวของประชาชน ในการเข้ามา มีบทบาทในการพัฒนาสังคม ในช่วงนี้สังคมไทยอยู่ภายใต้การปกครองของรัฐบาลทหาร ซึ่งมีอำนาจ ครอบงำสังคมไทยมาตั้งแต่ จอมพลแปลก พิบูลสงคราม ต่อด้วย จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ และต่อ ด้วย จอมพลถนอม กิตติขจร กระแสหลักของสังคมยังต้องโอนอ่อนผ่อนตามผู้มีอำนาจเป็นเวลา คิดต่อกันถึง 26 ปี ส่วนกลุ่มที่มีความคิดเห็นขัดแย้ง กลับถูกทำลายล้างไปหลังจากที่ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ยึดกุมอำนาจเบ็ดเสร็จ การปราบปรามผู้ที่มีความคิดเห็นขัดแย้งยิ่งทวีความรุนแรงมาก ขึ้นในสมัย จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ต่อด้วยสมัย จอมพลถนอมกิตติขจร โดยอาศัยการตั้งข้อหา ขบถภายในราชอาณาจักรและการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ ในขณะที่เดียวกันก็ร่วมมือกับรัฐบาล อเมริกาอย่างเต็มที่ในการทำสงครามอินโดจีน

สภาพการณ์เหล่านี้ก่อให้เกิดความไม่พอใจต่อรัฐบาลเผด็จการในประชาชนหลายกลุ่ม โดยเฉพาะในกลุ่มปัญญาชน ซึ่งมีแนวคิดชาตินิยมและต่อต้านเผด็จการ นำไปสู่การเรียกร้อง

รัฐธรรมนูญการเคลื่อนไหวนี้ได้รับการขานรับอย่างดียิ่งจากประชาชนทั่วไปที่ไม่พอใจการปกครองแบบเผด็จการในระบบเครือญาติ และในที่สุดได้พัฒนาไปสู่การปฏิวัติของประชาชน ในเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516

2.2.4 ช่วงระยะเวลาปี พ.ศ. 2513-2523

การเปลี่ยนแปลงสังคมในโลกที่สามเริ่มผันแปรไปสู่การปฏิวัติเศรษฐกิจสังคมไปสู่การเมือง การปฏิวัติในละตินอเมริกา แอฟริกา และเอเชีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งอินโดจีน มุลนิธิของประเทศไทยก็อยู่ในประเด็นดังกล่าว สถานการณ์ที่ส่งผลกระทบต่องานพัฒนาเอกชนไทยที่สำคัญคือ เหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ซึ่งกระตุ้นให้เกิดความตื่นตัวของประชาชนผู้ยากไร้ให้เกิดความตระหนักถึงพลังของตน รวมถึงการยกระดับความสำนึกทางสังคมของชนชั้นกลาง ก่อให้เกิดกลุ่มบุคคล ขบวนการนักศึกษา และองค์กรเอกชนจำนวนมากที่ลงไปหาผู้ด้อยทรัพย์ ด้อยอำนาจทั้งในเมืองและในชนบท ในขณะเดียวกัน ได้มีการแสวงหาทดลองแนวทางการพัฒนาแบบใหม่ที่เน้นการทำงานร่วมกับประชาชน บรรยายากา การเมืองที่เป็นประชาธิปไตยได้เอื้อให้กิจกรรมเหล่านี้เติบโตงอกงามพร้อมๆ กันไปกับการเปิดโปงการใช้อำนาจโดยไม่ชอบของรัฐบาลทหารที่ผ่านมามาตลอดจนการเอารัดเอาเปรียบของ “นายทุน ขุนศึก ศักดินา” ที่อิงแอบกับอำนาจทหาร

งานพัฒนาเอกชนในช่วง 3 ปี คือระหว่าง ตุลาคม 2516–ตุลาคม 2519 สามารถแบ่งออกได้อย่างกว้างๆ เป็น 3 ส่วนคือ งานพัฒนาในชนบท งานพัฒนาในเมือง และงานสิทธิมนุษยชน ในช่วงนี้ได้มีโครงการสำคัญในการส่งเสริมให้ปัญญาชนมีบทบาทในงานพัฒนาชนบท ได้แก่ โครงการบัณฑิตอาสาสมัคร ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (โครงการนี้ก่อตั้งขึ้นก่อนเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ปัจจุบันมีฐานะเป็นสำนักบัณฑิตอาสาสมัคร) และโครงการพัฒนาลุ่มแม่น้ำแม่กลอง ซึ่งเป็นความร่วมมือทางวิชาการระหว่างมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และมหาวิทยาลัยมหิดล ผู้มีบทบาทสำคัญในทั้ง 2 โครงการนี้ ได้แก่ ศาสตราจารย์ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์

การต่อสู้ระหว่าง “อำนาจเก่า” ที่ครอบงำสังคมไทยมาเป็นเวลานาน กับ “อำนาจใหม่” ซึ่งอาศัยฐานของระบอบประชาธิปไตย นำไปสู่การสูญเสียผลประโยชน์ของผู้ที่เคยยึดกุมอย่างเบ็ดเสร็จมาเป็นเวลานาน ในที่สุดฝ่ายอำนาจเก่าก็ได้รับชัยชนะ

ภายหลังการรัฐประหารเดือนตุลาคม พ.ศ. 2519 สถานการณ์ภายในประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองปั่นป่วน ทำให้งานพัฒนาขององค์กรเอกชนต้องยุติบทบาทลงจนกระทั่งปี พ.ศ. 2523 สภาพความตึงเครียดทางการเมืองจึงคลี่คลายลง มูลนิธิจึงเริ่มฟื้นตัวขึ้นอีกครั้งหนึ่ง ในช่วงนี้มีการก่อตั้งมูลนิธิอาสาสมัครเพื่อสังคม (มอศ.) ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการสนับสนุนส่งเสริมให้ผู้ที่มิจิตใจอาสาสมัครที่ประสงค์ทำงานเพื่อประโยชน์ส่วนรวมให้สามารถทำงานได้



2.3 การดำเนินงานขององค์กรเอกชนในประเทศไทย

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า เมื่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจมีมากขึ้นและประชาชนมีจำนวนมากขึ้น ปัญหาต่างๆ ก็เพิ่มขึ้นและมีความหลากหลายซับซ้อนยิ่งขึ้น การอาศัยกลไกตามปกติของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ ให้หมดแทบจะเป็นไปไม่ได้ องค์กรเอกชนจึงเกิดขึ้นมาเพื่อช่วยเหลือรัฐในการอุดช่องว่างต่างๆ เหล่านี้

องค์กรเอกชนในยุคแรกๆ เกิดขึ้นโดยได้รับความคิดในการดำเนินงานมาจากองค์กรเอกชนในต่างประเทศที่สามารถดำเนินการช่วยเหลือรัฐในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้อย่างดีประกอบกับมีปัญหาต่างๆ เกิดขึ้นในประเทศไทยที่รัฐไม่สามารถแก้ไขได้ องค์กรเอกชนจึงถือกำเนิดขึ้นมาเพื่อช่วยเหลือรัฐในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

เป้าหมายการดำเนินงานขององค์กรเอกชนในประเทศไทยเท่าที่ได้ศึกษาพบว่า สามารถแบ่งได้เป็นสองประเภทตามลักษณะภูมิประเทศ คือ องค์กรเอกชนที่มีเป้าหมายในการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหามือง และองค์กรเอกชนที่มีเป้าหมายในการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหชนบท

1) องค์กรเอกชนที่มีเป้าหมายในการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหามือง เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่า กรุงเทพมหานคร ในฐานะที่เป็นเมืองหลวงของประเทศไทยนั้นเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจและเป็นแหล่งรวมความเจริญก้าวหน้าทางด้านวัตถุ กรุงเทพมหานครจึงเป็นแหล่งดึงดูดให้ประชาชนจากที่ต่างๆ เข้ามาประกอบอาชีพและเข้ามาสัมผัสในรูปแบบต่างๆ ทำให้กรุงเทพมหานครกลายเป็นแหล่งที่ก่อให้เกิดปัญหาและเป็นแหล่งสะสมปัญหาต่างๆ มากที่สุดของประเทศที่ทั้งรัฐบาลและกรุงเทพมหานครในฐานะที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาต่างๆ ให้สำเร็จได้ องค์กรเอกชนจึงเกิดขึ้นเพื่อช่วยรัฐแก้ไขปัญหาดังกล่าว ในกรุงเทพมหานคร ไม่ว่าจะเป็นปัญหาทางด้านสังคม เช่น ปัญหาเด็ก การใช้แรงงานเด็ก โสเภณีเด็ก เด็กจรจัด ฯลฯ ปัญหาด้านการคุ้มครองแรงงาน ปัญหาด้านที่อยู่อาศัย ปัญหาด้าน สาธารณสุข ปัญหาสตรี ปัญหาโรคเอดส์ รวมถึงสถานฝึกอาชีพต่างๆ ที่ตั้งขึ้นเพื่อช่วยเหลือบุคคลให้ได้มีความรู้ติดตัวเพื่อประกอบอาชีพในวันข้างหน้าต่อไป นอกจากนี้ปัญหาดังกล่าว ทางด้านสังคมเหล่านี้แล้ว ยังมีปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมในเมืองทั้งด้านอากาศ แม่น้ำ ขยะ ที่ทวีความรุนแรงขึ้นและถือเป็นปัญหาที่สำคัญและเร่งด่วนสำหรับสังคมเมืองที่ต้องการการแก้ไขอย่างเร่งด่วน

2) องค์กรเอกชนที่มีเป้าหมายในการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหชนบท ปัญหาที่เกิดขึ้นกับชนบทไทยส่วนใหญ่จะเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากตัวชนบทเอง กล่าวคือ เป็นชนบทที่ไม่มีวันเปลี่ยนแปลงชนบทเป็นอย่างอื่นได้เนื่องจากรัฐไม่สามารถที่จะเข้าไปพัฒนาสร้างความเจริญทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมให้กับชนบทเหล่านั้น องค์กรเอกชนหลายๆ ประเภทจึงเกิดขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาให้กับชนบทโดยเฉพาะ เช่น ปัญหาเรื่องการทำมาหากินของชาวชนบท



ปัญหาเรื่องการสาธารณสุข การศึกษา รวมทั้งปัญหาทรัพยากรธรรมชาติที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับมหาศาลในเชิงเศรษฐกิจที่มีผลกระทบต่อชาวชนบทอย่างมาก

ในการทำงานขององค์กรเอกชนที่มีเป้าหมายในการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาชนบทนั้น องค์กรเอกชนจะทำงานร่วมกับชาวชนบทในลักษณะที่เป็นการกระตุ้นหรือเสริมสร้างศักยภาพของชาวชนบท โดยองค์กรเอกชนจะช่วยให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ คิด ทำ แก้ไขปัญหา เข้าไปร่วมทำงานกับชาวชนบทในการกำหนดวิธีการต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน รวมทั้งเน้นในเรื่องการพัฒนาชุมชนและการสร้างผู้นำชุมชนขึ้นมาด้วย

2.4 รูปแบบขององค์กรเอกชนในประเทศไทย

ในปัจจุบันองค์กรเอกชนได้แบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ โดยพิจารณาจากสถานภาพของหน่วยงาน คือ องค์กรเอกชนที่ดำเนินงานโดยการรวมตัวของผู้มีอุดมการณ์เดียวกันจัดตั้งเป็นกลุ่มหรือเป็นโครงการดำเนินงาน กับองค์กรเอกชนที่จัดตั้งตามกรอบของกฎหมายไทย

2.4.1 องค์กรเอกชนที่เกิดขึ้นจากการรวมตัวของผู้มีอุดมการณ์เดียวกัน

องค์กรเอกชนเป็นปรากฏการณ์ที่สำคัญประการหนึ่งที่คนในสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของสังคมโดยมีความเห็นร่วมกันว่า งานที่เป็นการพัฒนาทางสังคมจะเป็นช่องทางที่ช่วยเหลือสังคมได้ บรรดาคนที่มีความคิดดังกล่าวจึงรวมตัวกันเพื่อหาทางช่วยเหลือสังคมตามประเภทที่ตนเองสนใจ เช่น ผู้ที่มีความสนใจในปัญหาเรื่องการเกษตร ก็จะรวมตัวกันให้ความช่วยเหลือเกษตรกรด้วยวิธีการต่างๆ ที่กลุ่มของตนเห็นว่าเป็นช่องทางที่จะทำให้เกษตรกรมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นหรือมีความมั่นคงก้าวหน้าในหน้าที่การงาน เป็นต้น การรวมตัวกันในลักษณะดังกล่าวเป็นการรวมตัวกันโดยไม่มีกฎเกณฑ์กติกาใดๆ ทั้งสิ้น มีแต่เพียงอุดมการณ์เท่านั้นที่ต้องตรงกัน

องค์กรเอกชนประเภทนี้มีอยู่มากมายในสังคมไทย ได้แก่

1) องค์กรเอกชนด้านการเกษตรและชนบท ผู้ที่สนใจปัญหาด้านการเกษตรและชนบทจะรวมตัวเข้าด้วยกันเป็นองค์กรเอกชน ช่วยเหลือชาวบ้านในปัญหาเกี่ยวกับการเกษตรและชนบท เช่น ปัญหาเทคนิคการเกษตรอันได้แก่ การแนะนำพันธุ์ข้าวใหม่ๆ ปุ๋ย ยาปราบศัตรูพืช เครื่องจักรในการผลิต ฯลฯ ปัญหาหนี้สินของเกษตรกร ปัญหาเรื่องที่ทำกิน รวมทั้งปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและปัญหาเกษตรกรถูกเอาเปรียบจากพ่อค้าคนกลาง

2) องค์กรเอกชนด้านชุมชนแออัด ได้แก่ ผู้ที่สนใจปัญหาความยากจนของชาวบ้านความเป็นอยู่ของคนในชุมชนยากจน ปัญหาเด็กในชุมชนยากจนที่ไม่ได้รับการเลี้ยงดูอย่างถูกต้องและไม่ได้รับการศึกษาเล่าเรียน ปัญหาเรื่องการขาดแคลนอาหารของชุมชนแออัด ปัญหายาเสพติด ปัญหาคนว่างงาน รวมทั้งปัญหาเด็กจรจัด

3) องค์กรเอกชนด้านเด็กและเยาวชน ในจำนวนขององค์กรเอกชนที่มีเป้าหมายที่จะให้ความช่วยเหลือในด้านปัญหาสังคมนั้น เรื่องของเด็กเป็นเรื่องสำคัญที่ได้รับการพูดถึงและมีการตั้งองค์กรเอกชนไว้รองรับมากที่สุด องค์กรเอกชนประเภทนี้มุ่งที่จะแก้ปัญหาเด็กในด้านต่างๆ เช่น เด็กขาดสารอาหาร ขาดวัคซีน การใช้แรงงานเด็ก โสเภณีเด็ก เด็กที่ติดยาเสพติด ขาดบริการทางเพศ รวมทั้งปัญหาเด็กยากจนในต่างจังหวัดที่ติดตามครอบครัวเข้ามาตั้งรกรากในเมืองหลวงและเป็นเด็กเร่ร่อนไม่ได้เรียนหนังสือ เป็นต้น

4) องค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชน ได้แก่กลุ่มคนที่มีความสนใจในด้านสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนที่ถูกละเลยไม่ได้รับการยอมรับจากรัฐ รวมทั้งกรณีนักโทษ การเมืองที่ต้องสูญเสียอิสรภาพไปเนื่องจากความคิดเห็นทางการเมืองไม่ตรงกับผู้ปกครองประเทศ

5) องค์กรเอกชนด้านศาสนากับการพัฒนา ได้แก่ กลุ่มคนที่นับถือศาสนาใดศาสนาหนึ่งรวมตัวกันเพื่อให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาสังคม เช่น การจัดให้มีโรงพยาบาลเพื่อรักษาคนป่วยโดยหมอสอนศาสนาชาวคริสต์ เป็นต้น

6) องค์กรเอกชนด้านสตรี ได้แก่กลุ่มคนที่มีความสนใจในปัญหาสตรีที่มักจะถูกกดขี่โดยสังคมและโดยเพศชาย ทำให้มีความรู้สึกว่าสตรีนั้นมีสิทธิมีเสียงในสังคมน้อยกว่าบุรุษ รวมทั้งปัญหาความรุนแรงในครอบครัวด้วย

7) องค์กรเอกชนด้านงานรณรงค์ปัญหาโรคเอดส์ ปัจจุบัน โรคเอดส์เป็นโรคติดต่อร้ายแรงที่ยังไม่สามารถค้นพบยารักษา มีผู้ป่วยโรคเอดส์เป็นจำนวนมากที่ได้รับผลกระทบจากสังคมถูกรังเกียจและถูกกันออกจากสังคม จึงเกิดการรวมกลุ่มของผู้สนใจในปัญหาโรคเอดส์ขึ้นเพื่อให้บริการช่วยเหลือผู้ติดเชื้อ ช่วยเหลือ ครอบครัวผู้ป่วย รวมทั้งการพัฒนาบุคลากรเพื่อให้มาทำงานด้านปัญหาโรคเอดส์ด้วย

8) องค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม เช่นเดียวกับองค์กรเอกชนด้านเด็ก ในปัจจุบันเรามีองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมจำนวนมากที่สนใจในเรื่องของต้นไม้ ป่าเขาและเขื่อน ซึ่งเป็นปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมชนบท กับปัญหาสิ่งแวดล้อมในเมืองทางด้านอากาศ แม่น้ำ ขยะ ที่กำลังเป็นปัญหาสำคัญและเร่งด่วนในปัจจุบัน

องค์กรพัฒนาเอกชนต่างๆ ดังกล่าวมานี้เป็นเพียงองค์กรเอกชนกลุ่มใหญ่ๆ ที่มีความสนใจในปัญหาแต่ละด้านที่ต่างกัน ซึ่งนอกจากกลุ่มต่างๆ ดังกล่าวแล้ว ยังมีองค์กรเอกชนที่ให้ความสนใจในปัญหาด้านการคุ้มครองแรงงาน การฝึกอาชีพ การสาธารณสุข และการสร้างผู้นำชุมชน ฯลฯ อีกหลายกลุ่มด้วยกัน

องค์กรเอกชนในประเภทแรกคือ ประเภทที่เกิดขึ้นจากการรวมตัวของผู้มีอุดมการณ์เดียวกันนี้ เกิดขึ้นจากการรวมตัวกันของเอกชนที่เล็งเห็นถึงการลุกลามของปัญหาในด้านต่างๆ โดยมีประชาชนเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาแต่ละปัญหาด้วยตัวเอง การรื้อที่ให้กลไกในการ

ทำงานของรัฐเป็นผู้แก้ปัญหาหรือบรรเทาปัญหาต่างๆ เป็นเรื่องที่ไม่สามารถทำได้ในระยะเวลาอันสั้นเนื่องจากรัฐมีความเจริญเติบโตสูง แต่ขาดแคลนบุคลากรและปัจจัยในการแก้ไขปัญหา การรวมตัวของเอกชนดังกล่าวจึงเกิดขึ้นอย่างไม่มีการเกณฑ์และกติกาดูๆ ทางกฎหมายที่จะรองรับการทำงานของพวกเขาเหล่านั้น คงมีเพียงอุดมการณ์ร่วมกันที่ต้องการแก้ไขปัญหาทางด้านสังคมต่างๆ ซึ่งทวีความรุนแรงและหลากหลายขึ้นในปัจจุบัน

2.4.2 องค์กรเอกชนที่เกิดขึ้นจากการจัดตั้งตามกฎหมายไทย

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันคือ ฉบับที่ได้รับการตรวจชำระใหม่ในปี พ.ศ. 2535 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการรวมตัวของกลุ่มคนเพื่อทำกิจกรรมบางอย่างโดยไม่มีวัตถุประสงค์ที่จะมุ่งหาผลประโยชน์อยู่ 2 ประเภทด้วยกันคือ

1) มูลนิธิ มาตรา 78 ถึงมาตรา 109 ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1 ได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินงานของมูลนิธิเอาไว้ด้วยในมาตรา 78 ได้ให้ความหมายของมูลนิธิไว้ว่า หมายถึงการรวมกลุ่มของคนตั้งเป็นมูลนิธิเพื่อทำการใดๆ อันมีลักษณะต่อเนื่องร่วมกัน และมีใช่เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน

2) มูลนิธิ มาตรา 110 ถึงมาตรา 136 ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1 ได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินงานของมูลนิธิเอาไว้ โดยในมาตรา 110 ได้ให้ความหมายของมูลนิธิไว้ว่า ได้แก่ทรัพย์สินที่จัดสรรไว้โดยเฉพาะสำหรับวัตถุประสงค์เพื่อการกุศล สาธารณะ การศาสนา ศิลปะ วิทยาศาสตร์ วรรณคดี การศึกษาหรือเพื่อสาธารณประโยชน์อย่างอื่น โดยมีได้มุ่งหวังหาผลประโยชน์มาแบ่งปันกัน

มีองค์กรเอกชนจำนวนมากไม่น้อยที่เลือกรูปแบบให้กับองค์กรของตนเองด้วยการจดทะเบียนเป็นมูลนิธิ หรือมูลนิธิ ทั้งนี้เนื่องจากการเป็นมูลนิธิหรือมูลนิธินั้น มีบทบัญญัติของกฎหมายรองรับความมีอยู่และความเป็นองค์กรตามกฎหมายไทย นอกจากนี้การเป็นมูลนิธิหรือมูลนิธิตามกฎหมายไทยจะทำให้องค์กรต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์และกติกาต่างๆ ที่กฎหมายวางเอาไว้สำหรับการดำเนินการของมูลนิธิหรือมูลนิธินั้นๆ จึงทำให้สถานภาพขององค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนเป็นมูลนิธิหรือมูลนิธิความเป็นปึกแผ่นมากขึ้น และยังสะดวกต่อการหาแหล่งทุนมาใช้จ่ายในการดำเนินงานขององค์กรเอกชนอีกด้วย เพราะการบริจาคให้กับมูลนิธิหรือมูลนิธิที่ถูกรวมโดยระบบกฎหมายย่อมจะให้ความมั่นใจกับผู้บริจาคมากกว่าไปบริจาคให้กับกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ที่อาจเลิกโครงการของตนเองเมื่อไหร่ก็ได้ รวมทั้งในการติดต่อประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ ไม่ว่าจะ เป็นของเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐก็ตาม การเป็นมูลนิธิหรือมูลนิธิตามกฎหมายไทยย่อมได้รับความเชื่อถือมากกว่าการเป็นกลุ่มคนที่ทำงานเพื่อสังคมกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง โดยไม่มีกฎหมายรองรับสถานภาพ

สำหรับวิทยานิพนธ์นี้ได้ให้ความหมายขององค์กรเอกชนจะต้องมีคุณลักษณะดังนี้ คือ

- 1) ทำกิจกรรมเพื่อส่วนรวมและสาธารณะประโยชน์
- 2) เป็นองค์กรที่ทำงานอย่างเอกเทศ โดยมีคณะกรรมการเป็นผู้กำหนดนโยบายและรับผิดชอบการบริหารงบประมาณการเงินและตัดสินใจเรื่องต่างๆ ที่สำคัญ
- 3) ไม่แสวงหากำไรและไม่มีการแบ่งปันผลประโยชน์ให้แก่สมาชิก (สหภาพแรงงาน ไม่รวมอยู่ในคำนิยามนี้ เพราะสมาชิกสหภาพแรงงานดูแลปกป้องผลประโยชน์ของแรงงาน)
- 4) ไม่ใช่องค์กรรัฐ (องค์กรที่จัดตั้งโดยรัฐหรือได้รับการสนับสนุนจากรัฐ จะต้องดำเนินงานอย่างเอกเทศ ไม่ขึ้นตรงต่อหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งของรัฐทางด้านนโยบาย)
- 5) ไม่ใช่องค์กรศาสนาที่มีวัตถุประสงค์เพื่อศาสนาอย่างเดียว
- 6) ไม่ใช่องค์กรการเมืองที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการเมือง (ไม่รวมพรรคการเมือง)
- 7) ไม่จำเป็นต้องจดทะเบียน แต่ต้องเป็นองค์กรที่สังคมรับรู้ว่าได้ดำเนินกิจกรรมมาแล้ว ไม่น้อยกว่า 3 ปี

2.5 แนวความคิดและทฤษฎีองค์กรเอกชน

ในหัวข้อนี้จะได้พิจารณาถึงแนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับองค์กรเอกชนซึ่งมีที่มาจากยุโรปและได้มีการพัฒนาการมาโดยลำดับ จนนำมาสู่การควบคุมโดยรัฐ ดังจะได้พิจารณาโดยลำดับ

2.5.1 ความหมายขององค์กรเอกชน

ในการนิยามความหมายขององค์กรเอกชนมีหลากหลาย คำที่มีความหมายใกล้เคียงกัน มีหลาย แต่ส่วนใหญ่แล้วคำที่ใช้มีความสัมพันธ์กับบริบทของสังคม และความหมายที่ต้องการจะสื่อสารกันภายในสังคม เช่นฝรั่งเศส ใช้คำว่า Social Economy Association อังกฤษใช้คำว่า Private Voluntary Association เยอรมันใช้คำว่า Public Service Sector และใน โครงการวิจัยเพื่อศึกษาเปรียบเทียบองค์กรไม่แสวงหากำไรของ The Johns Hopkins Policy Institute ทางโครงการเลือกใช้คำว่า Nonprofit Sector Project กรณีประเทศไทยคำที่นิยมใช้กันในระดับองค์กร คือ มูลนิธิ โดยใช้ภาษาอังกฤษว่า Non-government Organization องค์กรเอกชน หรือ Public interest non-government Organization องค์กรประชาสังคม หรือ Civil Society Organization และองค์กรการกุศล หรือ Philanthropic Organizations

ในสังคมที่ซับซ้อนมีความหลากหลายมีพลวัต กลุ่มทางสังคมอาจแยกได้เป็น 3 ภาค ส่วนใหญ่ๆ ภาคแรกประกอบด้วย กลุ่มหรือองค์กรรัฐ (Government Sector) ภาคที่สองประกอบด้วย กลุ่มหรือองค์กรธุรกิจเอกชน (Private Sector) และภาคที่สามประกอบด้วยกลุ่มที่ไม่ใช่รัฐหรือธุรกิจเอกชน ภาคสุดท้ายนี้เรียกว่า Third Sector หรือ Independent Sector หรือ Nonprofit Sector หรือ Non-government Sector ในระยะหลังศัพท์ที่ใช้เรียกองค์กรในภาคนี้คือองค์กรประชาสังคม (Civil Society Organization) จากการศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบขององค์กรเอกชนใน 12 ประเทศ

นักวิชาการ เช่น Salamon และ Anheier พบว่า ลักษณะและบทบาทขององค์กรในกลุ่มนี้ขึ้นกับปัจจัยหรือมุมมองที่สำคัญ 3 มิติ คือ

1) มิติด้านกฎหมาย ในสังคมที่ใช้กฎหมายแพ่ง (Civil Law) เช่น ฝรั่งเศส เยอรมัน อิตาลี ฮังการี ญี่ปุ่น และไทย กฎหมายแพ่งระบุบทบาทหน้าที่ขององค์กรทางสังคมอย่างชัดเจน ในกรณีของไทย กฎหมายแพ่งพาณิชย์กำหนดบทบาทหน้าที่ของมูลนิธิ และมูลนิธิไว้เช่นเดียวกัน แต่ในสังคมที่มีรากฐานจากประเพณี (Common Law) เช่น อังกฤษและสหรัฐอเมริกา สถาบันและองค์กรเอกชนมีสิทธิที่จะดำเนินงานหรือทำกิจกรรมที่เกี่ยวกับสาธารณะ แต่จะมีกฎหมายย่อยกำหนดว่ากิจกรรมสาธารณะคือกิจกรรมใดบ้าง

2) มิติด้านการพัฒนา การเปรียบเทียบข้อมูลจากประเทศต่างๆ 12 ประเทศ ชี้ให้เห็นว่าระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจสอดคล้องกับจำนวนและบทบาทขององค์กรทางสังคม ประเทศที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจสูงจะมองเห็นความหลากหลายและความแตกต่างของกลุ่มชัดเจน และการรวมกลุ่มทางสังคมบนพื้นฐานของความหลากหลายจะเกิดตามมา

3) มิติด้านการกระจายอำนาจการบริหาร ในสังคมที่มีการรวมอำนาจที่องค์กรบริหารส่วนกลางมาก องค์กรทางสังคมจะถูกควบคุมมาก ทำให้มีจำนวนและบทบาทน้อย กรณีของประเทศไทย การวิเคราะห์ข้อมูลของอนุญาติจัดตั้งและจดทะเบียนมูลนิธิและมูลนิธิที่สำนักงานวัฒนธรรมแห่งชาติชี้ให้เห็นข้อค้นพบนี้ได้อย่างชัดเจน ในช่วงที่ประเทศปกครองด้วยรัฐบาลเผด็จการ จำนวนองค์กรจะน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับช่วงที่รัฐบาลเป็นประชาธิปไตยที่มีจำนวนองค์กรมากขึ้น

2.5.2 ทฤษฎีเกี่ยวกับองค์กรเอกชน

นักวิชาการได้แบ่งทฤษฎีซึ่งใช้อธิบายเกี่ยวกับสถานภาพและบทบาทขององค์กรเอกชนซึ่งประกอบไปด้วย

1) Welfare State Theory หรือทฤษฎีรัฐสวัสดิการ ทฤษฎีนี้เชื่อว่าสถานภาพและบทบาทขององค์กรเอกชนขึ้นอยู่กับการที่รัฐสามารถให้สวัสดิการสังคมแก่ประชาชนมากน้อยเพียงใด ทฤษฎีนี้สอดคล้องกับมติกรมมอดิมิตที่สองที่กล่าวถึงแล้ว ถ้าสังคมใดมีการพัฒนาทางเศรษฐกิจสูง และรัฐสามารถจัดสวัสดิการทางสังคมให้แก่ประชาชนได้ บทบาทขององค์กรประชาสังคมก็จะน้อย เพราะสังคมไม่มีความต้องการในขณะเดียวกัน ในสังคมที่พัฒนาแล้วและรัฐบาลจัดเก็บภาษีได้รวมถึงประชาชนมีเงินเหลือใช้ ปัจเจกชนหลายคนก็ยังคงต้องการจะตอบสนองความต้องการของสังคมด้วยตนเอง มีการบริจาคให้แก่ผู้ยากจน ในกรณีนี้สวัสดิการทางสังคมจะเห็นได้ทั้งในรูปของภาครัฐและภาคเอกชน แต่ในประเทศด้อยพัฒนาที่รัฐไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ บางครั้งบทบาทและสถานภาพขององค์กรทางสังคมก็ยังไม่ได้รับการยอมรับ เนื่องจากนโยบายของรัฐด้านอื่นที่เข้ามาสกัดกั้นการเติบโตขององค์กรทางสังคม กรณีของ

ประเทศไทย ช่วงรัฐบาลเผด็จการ นโยบายเรื่องความมั่นคงของชาติทำให้รัฐควบคุมการจัดตั้งมูลนิธิ มูลนิธิ และองค์กรทางสังคมรูปแบบอื่น

2) Heterogeneity Theory หรือทฤษฎีพหุลักษณะ ในสังคมที่มีกลุ่มคนที่หลากหลายทางวัฒนธรรม โดยทั่วไปรัฐไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนและสังคมได้อย่างทั่วถึง เพราะมีความต้องการที่แตกต่างกัน ส่วนในสังคมที่มีระบบเศรษฐกิจแบบตลาด กลไกตลาดควรทำหน้าที่ตอบสนองความต้องการทางสังคมโดยการจัดบริการ แต่ถ้ากลไกตลาดล้มเหลวและรัฐก็ล้มเหลว องค์กรทางสังคมที่จัดตั้งขึ้น โดยและ/หรือเพื่อกลุ่มทางสังคมนั้นๆ จะช่วยตอบสนองความต้องการเฉพาะกลุ่มได้ดี ถ้ารัฐให้อิสระให้องค์กรทางสังคมเกิดได้ องค์กรทางสังคมเหล่านี้จะช่วยเสริมงานที่รัฐพึงทำแต่ทำไม่ได้เป็นอย่างดี ในกรณีประเทศไทยแม้ในช่วงที่องค์กรทางสังคมถูกควบคุมโดยรัฐในช่วงเผด็จการ องค์กรทางศาสนาคริสต์ และมูลนิธิแห่งของกิน สามารถทำหน้าที่ให้บริการทางสังคมค่อนข้างดี โรงพยาบาลที่ก่อตั้งโดยกลุ่มคริสต์ เช่น โรงพยาบาลคริสเตียน โรงพยาบาลเซนต์หลุยส์ และ โรงพยาบาลแมคเคน ที่รักษาผู้ป่วยโรคเรื้อน คือตัวอย่างที่เห็นได้ชัด โรงเรียนคริสต์ที่มีชื่อเสียงก็เช่นเดียวกัน ในระยะแรกๆ โรงเรียนเหล่านี้เก็บค่าเล่าเรียนอัตราเดียวกับโรงเรียนของรัฐ และทำหน้าที่ให้บริการทางสังคมได้ดี

3) Social Entrepreneur Theory หรือทฤษฎีผู้ประกอบการที่มีสำนึกทางสังคม ถ้าความต้องการทางสังคมมีมาก และรัฐไม่สามารถตอบสนองได้ ขณะเดียวกันองค์กรทางสังคมบางองค์กรไม่สามารถดำเนินการในลักษณะการกุศลได้ การจัดตั้งองค์กรเพื่อให้บริการโดยคิดค่าบริการราคาต่ำ (Fee for Service) ก็เป็นทางเลือกได้ องค์กรทางสังคมลักษณะนี้อาจมีลักษณะคาบเกี่ยวกับกลุ่มหนึ่งและสองที่กล่าวมาแล้ว แต่มีการจัดการในลักษณะกึ่งธุรกิจกึ่งการกุศล องค์กรเหล่านี้จะค่อยๆ กลายเป็นองค์กรเชิงธุรกิจถ้าการพัฒนาทางเศรษฐกิจเติบโตมากขึ้น

4) Civil Society Theory หรือทฤษฎีประชาสังคม ในสังคมที่มีลักษณะเป็นประชาสังคม องค์กรประชาสังคมจะทำหน้าที่เป็นกลไกตรวจสอบการทำงานของหน่วยต่างๆ ประชาสังคมคือสังคมที่มีองค์ประกอบย่อยแยกต่างหากจากกลไกรัฐ และกลุ่มย่อย หรือกลุ่มองค์กรสังคมเหล่านี้มีวิสัยทัศน์ในเรื่องการพานาทางสังคมที่ให้ความสำคัญกับเรื่องจริยธรรม คนในฐานะสมาชิกของสังคมเป็นปัจเจกบุคคลและสาธารณชนพร้อมๆ กัน บางครั้งปัจเจกชนต้องเสียสละความสุขส่วนตัวเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนที่เป็นสาธารณะและส่วนที่เป็นปัจเจก อาจส่งผลให้ปัจเจกชนเข้าร่วมในกิจกรรมสาธารณะ ในฐานะสมาชิกขององค์กรประชาสังคม เพื่อตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานภาครัฐและภาคธุรกิจ ไม่ให้เอารัดเอาเปรียบ ละเมิดสิทธิส่วนบุคคล หรือค้ำกำไรเกินควรได้ ความคิดเรื่องประชาสังคมมีความหลากหลาย ความซับซ้อน และ องค์กรประชาสังคมควรเป็นตัวจักรช่วยสร้างพลวัตให้เกิดการขับเคลื่อนเพื่อนำสังคมไปสู่ภาวะที่ดี

กว่าเดิม องค์กรประชาสังคมเป็นรูปแบบหนึ่งของการรวมพลังของปัจเจกชนเป็นกลุ่มย่อยๆ อีกระยะจากภาครัฐ และภาคธุรกิจเอกชน ทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน

2.6 แนวความคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรเอกชน

เนื่องจากการดำเนินงานของรัฐในส่วนที่เกี่ยวกับสังคมในบางส่วนไม่สามารถบรรลุถึงเป้าหมายได้อย่างเต็มที่เนื่องจากหน่วยงานของรัฐและระบบราชการไม่สามารถเข้าถึงปัญหาและแก้ไขได้อย่างตรงจุดเพราะระบบราชการ เต็มไปด้วยขั้นตอนต่างๆ ขาดความคล่องตัวในการดำเนินงาน องค์กรเอกชนที่เกิดขึ้นจากกลุ่มคนผู้มีความปรารถนาดีที่จะช่วยเหลือสังคมจึงเข้ามาช่วยเหลือรัฐแก้ปัญหาดังกล่าว โดยเข้ามาอุดช่องว่างที่ระบบราชการเข้าไปไม่ถึง และเป็นการเข้ามาแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าให้กับประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนลำบาก การเข้ามาดำเนินการดังกล่าวขององค์กรเอกชนจึงก่อให้เกิดความสัมพันธ์สามฝ่ายคือ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ องค์กรเอกชน และประชาชน

ในส่วนที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรเอกชนสามารถแยกได้เป็น 3 ประเภท คือ ความสัมพันธ์ที่มีลักษณะเป็นการส่งเสริมความสัมพันธ์ที่มีลักษณะเป็นการประสานงาน และความสัมพันธ์ที่มีลักษณะเป็นการควบคุม

2.6.1 ความสัมพันธ์ที่มีลักษณะเป็นการส่งเสริม

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรเอกชนที่มีลักษณะเป็นการส่งเสริมนั้น เกิดขึ้นจากความเข้าใจอันดีของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีต่อองค์กรเอกชนและผู้ร่วมงาน โดยรัฐเข้าใจถึงเป้าหมายในการดำเนินงานขององค์กรเอกชนว่าต้องการเข้ามาให้ความช่วยเหลือแก้ปัญหาในด้านต่างๆ ให้กับสังคม ซึ่งจะมีผลทำให้คนในสังคมมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นและก็ยังเป็นการประหยัดงบประมาณและกำลังคนของรัฐในการดำเนินการแก้ไขปัญหาต่างๆ ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรเอกชนที่มีลักษณะเป็นการส่งเสริมจึงเกิดขึ้น โดยรัฐให้ข้อมูลข่าวสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานขององค์กรเอกชน เช่น กองโครงการสังคม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นผู้ทราบข้อมูลเกี่ยวกับแนวทางและทิศทางในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม หรือหน่วยงานของรัฐอื่นๆ ที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาสังคมและมีข้อมูลอยู่ในมือก็ได้ให้ข้อมูลเหล่านั้นแก่องค์กรเอกชนเพื่อให้องค์กรเอกชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินงานเพื่อพัฒนาสังคมต่อไป หรือในกรณีที่องค์กรเอกชนที่เข้าไปทำงานในเขตชนบทก็จะมีความสัมพันธ์และได้รับความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น โดยจะทำงานร่วมกันในการพัฒนาชนบท เป็นต้น

นอกจากนี้ รัฐกับองค์กรเอกชนยังมีความสัมพันธ์รูปแบบอื่นๆ ที่มีลักษณะเป็นการส่งเสริมการดำเนินการ เช่น มีการส่งเสริมให้องค์กรเอกชนเข้ามามีบทบาทในด้านการศึกษาและ

พัฒนา ร่วมคิดหาหนโยบายในการพัฒนา รวมทั้งช่วยเหลือองค์กรเอกชนด้วยการฝึกอบรมบุคลากรขององค์กรเอกชนที่จะเข้าไปดำเนินการแก้ไขปัญหาในเรื่องต่างๆ ด้วย

2.6.2 ความสัมพันธ์ที่มีลักษณะเป็นการประสานงาน

การประสานงานระหว่างรัฐกับองค์กรเอกชนมีหลายด้าน เช่น การทำงานร่วมกันในชนบทในการพัฒนาสังคม การให้ความรู้แก่ชาวบ้าน โดยรัฐและองค์กรเอกชนร่วมกันจัดการฝึกอบรมหรือแนะแนวการประกอบอาชีพให้กับชาวบ้าน นอกจากนี้ก็ยังมี การประสานงานกันระหว่างนักวิชาการจากภาครัฐและจากมหาวิทยาลัยที่ในปัจจุบันเข้ามาให้ความสนใจกับงานขององค์กรเอกชนด้วยการศึกษาวิจัย หาแนวทางและวิธีการที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาของสังคม

ความสัมพันธ์ที่มีลักษณะเป็นการประสานงานระหว่างรัฐกับองค์กรเอกชนที่เพิ่งเริ่มมีขึ้นและนับได้ว่าเป็นสิ่งที่ดีสิ่งหนึ่งในแง่การรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน โดยรัฐก็คือ การแก้ไขกฎหมาย โดยรัฐได้เปิดโอกาสให้องค์กรเอกชนและประชาชนที่สนใจในปัญหาบางเรื่องที่รัฐกำลังจัดทำเป็นกฎหมายได้มีส่วนในการแสดงความคิดเห็น เช่น เมื่อครั้งที่กระทรวงมหาดไทยได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติปรามการค้าประเวณีขึ้นในปี พ.ศ. 2536 ก็ได้มีการจัดสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากองค์กรเอกชนและประชาชน โดยได้เชิญตัวแทนจากองค์กรเอกชนไปเป็นผู้วิจารณ์ร่างกฎหมายดังกล่าวด้วย

2.6.3 ความสัมพันธ์ที่มีลักษณะเป็นการควบคุม

เนื่องจากการดำเนินงานขององค์กรเอกชนจะต้องเกี่ยวข้องกับประชาชนและอาจก่อให้เกิดผลกระทบอันเกิดจากการดำเนินงานขององค์กรเอกชนต่อประชาชนได้ รัฐจึงมีความประสงค์ที่จะเข้ามาควบคุมการดำเนินงานขององค์กรเอกชน โดยมีเป้าหมายอยู่ที่ความเป็นระเบียบเป็นแบบแผนและอยู่ในระบบ

รูปแบบของการควบคุมองค์กรเอกชน โดยรัฐก็คือ ความพยายามที่จะให้องค์กรเอกชนได้รับการรองรับสถานะตามกฎหมายในรูปของมูลนิธิหรือสมาคม ซึ่งเมื่อองค์กรเอกชนได้จดทะเบียนเป็นมูลนิธิหรือสมาคมแล้ว การดำเนินการต่างๆ ก็จะอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติไว้ทั้งหมด

ปัญหาสำหรับองค์กรเอกชนคือ องค์กรเหล่านี้ต้องการความเป็นอิสระในการดำเนินงาน อิสระในที่นี้หมายถึง อิสระในการบริหารงานและดำเนินการตามแนวความคิดของตนเองเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม ในขณะที่หากองค์กรเอกชนจดทะเบียนเป็นมูลนิธิหรือมูลนิธิแล้ว การดำเนินงานต่างๆ จะต้องเป็นไปตามขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งก็จะเกิดความไม่อิสระเท่าที่ควรในการดำเนินงาน