



## เอกสารผลงาน

เรื่อง

แนวทางการดำเนินงานศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน  
จังหวัดเชียงราย  
ของสำนักงานแรงงานและสวัสดิการสังคมจังหวัดเชียงราย

ของ

นายบุญ สุขศรีจันทร์

ผู้ขอรับการประเมินเพื่อนำแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง

เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 6ว

สำนักงานแรงงานและสวัสดิการสังคมจังหวัดเชียงราย

สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม  
กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม



212.05.6  
ม175น  
2542  
จ.2

ห้องสมุดกระทรวงแรงงาน  
และสวัสดิการสังคม



00619

แนวทางการดำเนินงานศูนย์

พ.ย. ๒๕๖ / ๐๖๑๖๖

## คำนำ

นับตั้งแต่เริ่มแผนพัฒนาประเทศตั้งแต่ปี 2504 เป็นต้นมาถึงปี 2540 แนวคิดการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 1 - 7 จะมุ่งเน้นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอุตสาหกรรมและการสร้างงานสร้างรายได้ให้กับประชาชน จึงทำให้ไทยเป็นประเทศที่มีการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจและสังคมแบบก้าวกระโดด มีการส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศซึ่งได้นำเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาพร้อมกับอุตสาหกรรม ทำให้มีการเร่งใช้ทรัพยากรธรรมชาติพร้อมกับเกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ เกิดความไม่สมดุลของการพัฒนา เพราะความเจริญของระบบธุรกิจอุตสาหกรรมจะกระจุกตัวอยู่ในเมืองใหญ่หรืออาจเรียกได้ว่าเป็น “ส่วนบน” ของสังคม ในขณะที่สังคมชนบทหรือ “ฐานล่าง” ของสังคมยังคงอ่อนแอ

ประเทศไทยเริ่มมองเห็นปัญหาดังกล่าวข้างต้นชัดเจนมากขึ้น กอรปกับในช่วงปลายแผนฯ 7 เศรษฐกิจของไทยเริ่มมีปัญหาเงินเข้าจากนอกประเทศลดลงและมีการดึงเงินออกไปนอกประเทศเพิ่มขึ้น ทำให้ตั้งแต่ปลายปี 2539 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้ประสบปัญหาความถดถอยทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรงคราจนถึงปัจจุบัน จึงทำให้แผนฯ 8 ได้ปรับเปลี่ยนจากการเน้นด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก ไปเป็นการเน้นการพัฒนากำลังคนเป็นหลัก ศูนย์กลางของการพัฒนามุ่งสู่การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ชุมชน หรือ “ฐานล่าง” เพื่อหวังที่จะพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้ทัดเทียมและทันกับสถานการณ์ของโลกที่เปลี่ยนแปลงไป

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เป็นกระทรวงหนึ่งที่รับผิดชอบ “ฐานล่างของสังคม” ซึ่งต้องการที่จะปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจความรับผิดชอบให้สอดคล้องหรือตอบสนองกับแผนฯ 8 ดังกล่าว จึงได้ประกาศใช้ระเบียบฯ ว่าด้วยศูนย์ส่งเสริมกระจายรายจ่ายหมู่บ้าน พ.ศ. 2541 อันมีผลให้ทุกหน่วยงานในสังกัดของกระทรวงฯ ที่อยู่ในภูมิภาคต้องเข้าไปมีส่วนร่วมมือกันสร้างเสริมและพัฒนา “ศสย.” องค์กรประชาชนที่กระทรวงฯ ได้รณรงค์จัดตั้งขึ้น ให้เป็นองค์กรที่เข้มแข็งสามารถช่วยเหลือพึ่งพาซึ่งกันและกัน และเพื่อให้เป็น “ฐานล่างของสังคม” ที่มีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ต่อไป



(นายมนูญ สุขศรีจันทร์)

สำนักงานแรงงานและสวัสดิการสังคมจังหวัดเชียงราย

30 มีนาคม 2542

## สารบัญ

		หน้า
<b>บทที่ 1</b>	<b>บทนำ</b>	1
	1.1 ความเป็นมา	1
	1.2 วัตถุประสงค์	1
	1.3 กรอบของการศึกษา	2
	1.4 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา	2
<b>บทที่ 2</b>	<b>ความเป็นมา นิยามศัพท์ หลักการและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง</b>	4
	2.1 ความเป็นมาของโครงการจัดตั้ง ศสบ.	4
	2.2 ความเป็นมาของการจัดตั้ง ศสบ. ในจังหวัดเชียงราย	6
	2.3 ข้อเปรียบเทียบระเบียบ ครส. ว่าด้วย ศสบ. ฉบับปี 2538 กับ 2541	9
	2.4 นิยามศัพท์	12
	2.5 หลักการและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง	12
<b>บทที่ 3</b>	<b>สภาพปัญหาด้านแรงงานและสวัสดิการสังคมจังหวัดเชียงราย</b>	16
	3.1 สภาพทั่วไป	16
	3.2 สภาพปัญหาทั่วไป	16
	3.3 สภาพโครงสร้างกำลังแรงงานของจังหวัดเชียงราย	17
	3.4 ข้อมูลปัญหาในระดับครัวเรือนของจังหวัดเชียงราย	17
	3.5 ข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) จังหวัดเชียงราย	19
<b>บทที่ 4</b>	<b>แนวทางการพัฒนาและเสริมสร้าง ศสบ. ในจังหวัดเชียงราย</b>	25
	4.1 โครงสร้าง ศสบ. ช่วยลดจุดอ่อน ครส.	25
	4.2 วงจรบริหารงานของ ครส. กับ ศสบ.	26
	4.3 ขอบข่ายการบริการประชาชนผ่าน ศสบ.	30
	4.4 องค์ประกอบของการพัฒนาและเสริมสร้าง ศสบ. ใน จ.เชียงราย	31
	4.5 โครงสร้างการเสริมสร้างและพัฒนา ศสบ. จ.เชียงราย	35
	4.6 ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างและพัฒนา ศสบ. จ.เชียงราย	36
	4.7 ศสบ. ที่คาดหวัง	41

	หน้า
บทที่ 5	43
แผนพัฒนา ศสพ. ของหน่วยงานสังกัด กรม. จ. เชียงราย	
บทที่ 6	50
บทสรุปและข้อเสนอแนะ	
6.1 สรุป	50
6.2 ข้อเสนอแนะ	52

### บรรณานุกรม

#### ภาคผนวก

- มติคณะรัฐมนตรีและแผนปฏิบัติการของกระทรวงมหาดไทย ปี 2530
- ระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมว่าด้วยการดำเนินงานศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน พ.ศ. 2538
- ระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมว่าด้วยศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน พ.ศ. 2541
- คำสั่งจังหวัดเชียงราย ที่ 1782 / 2541 ลงวันที่ 31 สิงหาคม 2541 เรื่องแต่งตั้ง คณะกรรมการประสานการดำเนินศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน จ. เชียงราย
- คำสั่งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ที่ 295/2541 ลงวันที่ 29 ธันวาคม 2541 เรื่องการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน
- สำนัาหนังสือกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ที่ รส 0203/ว 248 ลงวันที่ 29 ธันวาคม 2541 เรื่อง แนวทางการดำเนินงานศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความเป็นมา

สืบเนื่องจากการออกระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ว่าด้วยศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านฉบับใหม่ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (ดร.ไตรรงค์ สุวรรณคีรี) เมื่อวันที่ 8 มิถุนายน 2541 และมีผลบังคับใช้หลังจากที่ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2541 อันมีผลให้ต้องยกเลิกระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ว่าด้วยศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านฉบับเก่าปี พ.ศ. 2538

ความเปลี่ยนแปลงที่เด่นชัดที่สุด ในการดำเนินงาน ศสพ. ซึ่งเป็นผลจากการออกระเบียบฉบับใหม่ดังกล่าว ได้แก่ การยกระดับ ศสพ. จากที่เคยเป็นภารกิจความรับผิดชอบในระดับกรมเพียงกรมเดียว คือ กรมประชาสงเคราะห์ กลายเป็นภารกิจความรับผิดชอบของระดับกระทรวง กล่าวคือ มีการขยายภารกิจความรับผิดชอบครอบคลุมทุกภารกิจของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ดังนั้นจึงทำให้ต้องมีการโอนความรับผิดชอบจากกรมประชาสงเคราะห์ไปสังกัดอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม หรืออีกนัยหนึ่งหน่วยราชการในส่วนภูมิภาคที่รับผิดชอบ ได้แก่ สำนักงานแรงงานและสวัสดิการสังคมจังหวัด

#### 1.2 วัตถุประสงค์

แม้ว่าการดำเนินงาน ศสพ. อย่างเป็นทางการจะดำเนินการมาเป็นเวลากว่า 10 ปีแล้ว และสามารถจัดตั้ง ศสพ. ขึ้นแล้วเป็นจำนวนถึง 68,573 ศูนย์ ครอบคลุมพื้นที่หมู่บ้านจำนวน 67,884 หมู่บ้าน ทั่วประเทศแล้วก็ตาม แต่ภารกิจความรับผิดชอบในห้วงเวลาต่อไปภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานแรงงานและสวัสดิการสังคมจังหวัด ที่จะต้องเผชิญกับความยุ่งยากและถูกจับตามองหรือให้ความพึงเล็งและความสนใจจากทุกฝ่ายว่าจะสามารถสร้างหรือพัฒนา/สร้างเสริม “ศสพ.” ที่จัดตั้งไว้เป็นจำนวนมากแล้ว ให้เป็นองค์กรประชาชนที่มีประสิทธิภาพ หรือมีคุณภาพตรงตามวัตถุประสงค์ของโครงการได้มากน้อยเพียงใด ทั้งนี้เพราะการดำเนินงาน “ศสพ.” ในอนาคตข้างหน้าจะต้องเน้นด้านคุณภาพเป็นหลัก ส่วนการจัดตั้ง ศสพ. ขึ้นใหม่น่าจะมีความสำคัญเป็นอันดับรองลงไป ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่สำนักงานแรงงานและสวัสดิการสังคมจังหวัดเชียงรายจะต้องมีแนวทางที่ชัดเจนในการสร้างเสริม

และพัฒนา ศสพ. เพื่อใช้เป็นกรอบกำหนดทิศทางในการเสริมสร้างและพัฒนา “ศสพ.” จังหวัดเชียงราย ให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่ต้องการ และใช้เป็นแนวทางในการประสานการปฏิบัติต่อภารกิจ “ศสพ.” กับหน่วยงานสังกัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมในจังหวัดเชียงรายอื่น ๆ อีกทั้งการประสานการปฏิบัติงานของคณะกรรมการประสานการดำเนินงานศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน ซึ่งเป็นคณะกรรมการบริหาร “ศสพ.” ระดับจังหวัด

### 1.3 กรอบของการศึกษา

เอกสารแนวทางการดำเนินงาน ศสพ. ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานแรงงานและสวัสดิการสังคมจังหวัดเชียงราย ฉบับนี้ กำหนดขึ้น โดยอาศัยฐานข้อมูลและเงื่อนไขเฉพาะของจังหวัดเชียงรายเป็นหลักเท่านั้น โดยจะได้ศึกษาทำความเข้าใจถึงประวัติความเป็นมาของโครงการ ศสพ. , ศึกษาเปรียบเทียบข้อแตกต่างระหว่างระเบียบปี 2538 กับ ปี 2541 , หลักการและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งสภาพปัญหาทั่วไปด้านแรงงานและสวัสดิการสังคมของจังหวัดเชียงราย จากนั้นจะได้อาศัยฐานข้อมูลทั้งหมดดังกล่าวกำหนดออกมาเป็นมาตรการหรือเป็นกรอบแนวทางในการส่งเสริมและพัฒนา ศสพ. ในจังหวัดเชียงรายให้มีศักยภาพ ประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิผล และประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนชาวจังหวัดเชียงรายต่อไป

การกำหนดแนวทางการดำเนินงาน ศสพ. ในจังหวัดเชียงราย ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานแรงงานและสวัสดิการสังคมจังหวัดเชียงราย ฉบับนี้ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาจากเอกสารเป็นหลัก (Documentary research) ใช้วิธีการศึกษาจากประสบการณ์ตรงที่ได้เป็นผู้รับผิดชอบภารกิจดังกล่าว อีกส่วนหนึ่งได้ศึกษาจากเอกสาร โดยหาข้อมูลที่เกี่ยวข้องจากหนังสือ ตำราทางวิชาการ เอกสาร บทความ รายงานการประชุม รายงานการวิจัย เอกสารผลงานทางวิชาการ นโยบาย แผนงานและโครงการ ระเบียบคำสั่งที่เกี่ยวข้อง และรายงานการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้เป็นเอกสารอ้างอิงประกอบ

### 1.4 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา

ในการศึกษาเรื่องนี้ ผู้ศึกษามุ่งหวังว่าจะเกิดประโยชน์ดังนี้

1.4.1 จะช่วยเป็นแนวทางการดำเนินงานหรือเป็นกรอบในการกำหนดแนวคิดและทิศทางการเสริมสร้างและพัฒนา ศสพ. ในจังหวัดเชียงราย ของหน่วยงานสำนักงานแรงงานและสวัสดิการสังคมจังหวัดเชียงราย ในฐานะเป็นสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการฯ ศสพ. จังหวัดเชียงราย

1.4.2 จะสามารถใช้เป็นเอกสารคู่มือหรือเอกสารประกอบในการประสานการปฏิบัติของทุกหน่วยงานในสังกัด กรส. ในจังหวัดเชียงรายต่อภารกิจ “ศสบ.” รวมทั้งในการติดตามประเมินผลความคืบหน้าของการปฏิบัติอีกด้วย

1.4.3 จะสามารถใช้เป็นแนวทางปฏิบัติหรือเป็นเสมือนคู่มือให้กับเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติงานและกรรมการบริหาร ศสบ. ในการจัดทำแผนปฏิบัติงานของ ศสบ.

1.4.4 ผลจากการศึกษาจะช่วยให้ทราบถึงแนวทางในการสร้างความเข้มแข็งให้กับ ศสบ. ในจังหวัดเชียงราย ซึ่งจะเป็นการสร้างความเข้มแข็งให้เกิดแก่องค์กรของประชาชนในท้องถิ่น สถาบันครอบครัว ชุมชน และหมู่บ้าน

1.4.5 ผลจากการศึกษาสามารถใช้เป็นส่วนหนึ่งในการเสนอแนะต่อกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเพื่อปรับปรุงนโยบายและแนวทางการสนับสนุนสร้างเสริม และพัฒนา ศสบ. ให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ต้องการ รวมทั้งให้สอดคล้องหรือตอบสนองต่อแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8

## บทที่ 2

### ความเป็นมา นิยามศัพท์ หลักการ และทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

#### 2.1 ความเป็นมาของโครงการจัดตั้ง ศสพ.

จากการศึกษาประวัติศาสตร์ ความเป็นมาของโครงการจัดตั้งศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงปัจจุบัน พอจะแบ่งความเป็นมาของโครงการดำเนินงาน “ศสพ.” ออกเป็น 4 ห้วงระยะเวลา ได้ดังนี้

##### ระยะแรก (พ.ศ. 2526 – 2530) : การรณรงค์ให้เกิดการยอมรับ

กรมประชาสงเคราะห์เป็นหน่วยงานที่ เป็นผู้สร้างหรือจัดตั้ง “ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน” หรือ “ศสพ.” โดยระยะแรกถือว่าเป็นระยะการกำหนดแนวคิดการจัดตั้ง “ศสพ.” ขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2526<sup>1</sup> สืบเนื่องจากกรมประชาสงเคราะห์ สังกัดกระทรวงมหาดไทย ในขณะนั้น ซึ่งมีภารกิจความรับผิดชอบโดยตรงต่อประชาชนผู้ประสบความเดือดร้อนและผู้ด้อยโอกาส อาทิ เด็ก สตรี คนชรา คนพิการ ผู้ยากไร้ ฯลฯ ได้มีแนวคิดที่จะปรับนโยบายและแนวทางการช่วยเหลือประชาชนผู้ด้อยโอกาสจากเดิมที่ทางราชการจะเป็นฝ่ายตั้งรับหรือรอคอยให้ผู้ด้อยโอกาสมาขอรับความช่วยเหลือก่อน ไปเป็นการดำเนินงานในลักษณะเชิงรุกด้วยการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการช่วยเหลือประชาชนผู้ด้อยโอกาสหรือผู้เดือดร้อน ด้วยตัวของประชาชนเอง

การดำเนินงาน ศสพ. ในระยะแรก เป็นการพยายามที่จะผลักดันแนวคิดดังกล่าวให้เป็นที่ยอมรับของทั้งภาคราชการและชุมชน โดยในภาคราชการก็เพื่อต้องการจะผลักดันให้นโยบายดังกล่าว เป็นนโยบายของรัฐบาล และรณรงค์ให้เกิดการปฏิบัติอย่างกว้างขวางระดับประเทศ ส่วนในด้านของประชาชนก็เป็นการพยายามที่จะเผยแพร่แนวทางดังกล่าวสู่ชุมชนในระดับท้องถิ่นให้เกิดความเข้าใจและยอมรับ รวมทั้งให้ความร่วมมือเข้ามามีส่วนร่วม ทั้งนี้เพราะนโยบายตามแนวทาง “ศสพ.” นั้น ปัจจัยสำคัญที่สุดคือ การมีส่วนร่วมของประชาชน เพราะหากแนวนโยบาย “ศสพ.” ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนแล้ว การดำเนินการ “ศสพ.” ก็ไม่อาจประสบความสำเร็จได้เลย

<sup>1</sup> จากข้อมูลของผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายจัดตั้ง “ศสพ.” และเอกสารรวมบทคัดย่อ และบทสรุปผลงานวิชาการด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม ของสถาบันพัฒนาการแรงงานและสวัสดิการสังคม, 2542 มกราคม, หน้า 50.



ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2530 – 2538) : ศสบ. ภายใต้มติ ครม. ปี 2530

กรมประชาสงเคราะห์สามารถณรงค์และผลักดัน “ศสบ.” ให้บรรลุไว้ในแผนปฏิบัติการของกระทรวงมหาดไทย ระยะ 4 ปี (พ.ศ. 2531 – 2534 และ 2535 – 2538) โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ความเห็นชอบ ซึ่งตามแผนปฏิบัติการในระยะ 4 ปีแรกของการดำเนินงาน ศสบ. ดังกล่าว (2531 – 2534) มีเป้าหมายที่จะจัดตั้ง ศสบ. รวมทั้งสิ้น 3,282 ศสบ. ใน 567 อำเภอ ของ 72 จังหวัดทั่วประเทศ ใช้งบประมาณรวมทั้งสิ้น 7.82 ล้านบาท โดยกำหนดเป็นนโยบายกว้าง ๆ ว่า “ส่งเสริมและสนับสนุนให้ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน เป็นองค์กรในการประสานงานระหว่างภาครัฐบาลและเอกชนในการให้การสงเคราะห์และพัฒนาความมั่นคงแห่งครอบครัวและสังคมให้ทั่วถึงในทุกจังหวัด”

ผลการดำเนินงานจัดตั้ง ศสบ. ตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดระยะที่ 2 (ปี 2538) ปรากฏว่าสามารถจัดตั้ง ศสบ. ได้จำนวน 42,900 ศูนย์ จากหมู่บ้านทั้งหมด 65,277 หมู่บ้าน ในพื้นที่ 75 จังหวัดทั่วประเทศ หรือคิดเป็นร้อยละ 65.71<sup>2</sup>

ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2538 – 2541) : ศสบ. ภายใต้ระเบียบ กรส. ปี 2538

หลังจากที่มีการโอนหน่วยงานกรมประชาสงเคราะห์ และส่วนราชการอีกบางส่วนที่สังกัดกระทรวงมหาดไทยไปจัดตั้งเป็นกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมขึ้นเมื่อวันที่ 23 กันยายน 2536 แล้ว ต่อมาเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2538 ซึ่งเป็นเวลานานถึง 1 ปีครึ่ง จึงได้มีการออกระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ว่าด้วยการดำเนินงาน ศสบ. ขึ้นเป็นครั้งแรก ซึ่งทำให้การดำเนินงาน ศสบ. มีความเป็นระบบและแนวทางที่ชัดเจนมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม การดำเนินงาน ศสบ. ในระยะที่ 3 นี้ ก็ยังคงเป็นการดำเนินงานเฉพาะด้านสวัสดิการสังคมเป็นหลัก และยังคงอยู่ในความรับผิดชอบของกรมประชาสงเคราะห์เพียงหน่วยเดียวเช่นเดิม

ผลการดำเนินงานจัดตั้ง ศสบ. ในช่วงระยะที่ 3 ภายใต้กรอบตามระเบียบ กรส. ปี 2538 ระหว่างปี พ.ศ. 2538 – 2541 ปรากฏว่ามีการจัดตั้ง ศสบ. จำนวน 25,673 ศูนย์ ซึ่งเมื่อรวมกับ ศสบ. ที่จัดตั้งในระยะที่ผ่านมาทั้งหมดแล้วเป็นจำนวนรวมทั้งสิ้น 68,573 ศูนย์

---

<sup>2</sup> ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน, กองการสังคมสงเคราะห์เอกชน กรมประชาสงเคราะห์, 2539, กุมภาพันธ์, หน้า 39.

**ระยะที่ 4 (พ.ศ. 2541 – ปัจจุบัน) : ศสบ. ภายใต้ระเบียบ ครส. ปี 2541**

หลังจากที่มีการดำเนินงาน ศสบ. ภายใต้กรอบตามระเบียบ ครส. ปี 2538 โดยกรมประชาสงเคราะห์มาเป็นระยะเวลา รวม 4 ปี (2538 – 2541) แล้ว กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม โดย ดร. ไตรรงค์ สุวรรณคีรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้ลงนามในประกาศระเบียบ ครส. ว่าด้วย ศสบ. พ.ศ. 2541 เมื่อวันที่ 8 มิถุนายน 2541 และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ประกาศระเบียบดังกล่าวในหนังสือราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่ม 115 ตอน 53 ลงวันที่ 2 กรกฎาคม 2541 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 3 กรกฎาคม 2541 เป็นต้นมา

**2.2 ความเป็นมาของการจัดตั้ง ศสบ. ในจังหวัดเชียงราย**

จากการศึกษาถึงความเป็นมาของการจัดตั้ง ศสบ. ในจังหวัดเชียงรายจากเอกสารการจัดตั้งและการดำเนินงาน ศสบ. ที่ผ่านมาสามารถจัดแบ่งออกเป็น 2 ช่วง ดังนี้

**(1) การดำเนินงานในช่วงแรกตามมติ ครม. ปี 2530 – 2538**

จังหวัดเชียงรายมีการจัดตั้ง ศสบ. จำนวน 755 ศสบ. (ประมาณร้อยละ 50 ของ ศสบ. ทั้งหมดของจังหวัดเชียงราย) ซึ่ง ศสบ. ที่จัดตั้งในช่วงนี้ส่วนใหญ่เป็น ศสบ. ระดับดี และปานกลาง เนื่องจากในทางปฏิบัติของการจัดตั้ง จะเน้นด้านคุณภาพเป็นหลัก โดยให้พิจารณาเฉพาะหมู่บ้านที่มีความพร้อมและกรรมการหมู่บ้านมีความเข้าใจหลักการที่ชัดเจนทั้งมีความต้องการให้ทางราชการเข้าไปจัดตั้ง ดังนั้นจึงทำให้ ศสบ. ที่จัดตั้งในช่วงนี้ค่อนข้างมีประสิทธิภาพ และมีศักยภาพสูงในการดำเนินงานช่วยเหลือประชาชน

**(2) การดำเนินงานในช่วงที่สองตามระเบียบ ครส. ปี 2538 – ปัจจุบัน**

หลังจากที่มีการออกระเบียบ ครส. ว่าด้วย ศสบ. ปี 2538 เป็นต้นมา ได้มีนโยบายเน้นด้านปริมาณโดยเร่งรัดการจัดตั้ง ศสบ. ให้ครบทุกหมู่บ้าน ทำให้การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในพื้นที่ต้องเร่งรัดการจัดตั้งเพื่อให้ครบทุกหมู่บ้านทำให้ขาดความละเอียดรอบคอบและคณะกรรมการหมู่บ้านไม่มีความพร้อม ขาดความรู้ความเข้าใจในแนวทาง “ศสบ.” อย่างแท้จริง อีกทั้งบางหมู่บ้านได้จัดตั้ง ศสบ. เพียงเพื่อต้องการได้รับเงินอุดหนุนจากทางราชการเท่านั้น ดังนั้น ศสบ. ที่จัดตั้งในช่วงนี้ส่วนใหญ่จะไม่ค่อยประสบผลสำเร็จมากนัก และคณะกรรมการดำเนินงานจะขาดความกระตือรือร้นและความเข้าใจ ซึ่งจะต้องเร่งรัดการพัฒนาคณะกรรมการ ศสบ. ในกลุ่มนี้ด้วยการฝึกอบรม นิเทศงาน เพื่อสร้างให้เกิดความเข้าใจและกระตุ้นให้คณะกรรมการดำเนินงาน ศสบ. ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

จนถึงเดือนตุลาคม 2541 มีการจัดตั้ง ศสบ. ขึ้นในจังหวัดเชียงราย แล้วรวมทั้งหมด  
จำนวน 1,517 ศสบ. จากจำนวนหมู่บ้านทั้งสิ้น 1,428 หมู่บ้าน โดยแยกเป็น ศสบ. ในพื้นราบจำนวน  
1,242 ศสบ. และในพื้นที่ภูเขา 275 ศสบ. สำหรับการจำแนก ศสบ. โดยการสำรวจตามแบบประเมิน  
เพื่อจัดระดับ ศสบ. เท่าที่ประเมินเสร็จเรียบร้อยแล้ว จำนวน 1,429 ศสบ. ปรากฏว่า เป็น ศสบ. ระดับดี  
จำนวน 173 ศสบ. , ระดับปานกลาง 688 ศสบ. และระดับควรปรับปรุง จำนวน 568 ศสบ. ดังนี้

ที่	จังหวัด/อำเภอ/กิ่งอำเภอ	จำนวนหมู่บ้านทั้งหมด	จำนวนศูนย์ที่จัดตั้งแล้ว ถึง ต.ค. 41	จำนวนตามลักษณะพื้นที่			จำนวนกระตั้นศูนย์				จำนวนศูนย์ที่ได้รับ เงินอุดหนุน ตั้งแต่ปี 36 - 41
				พื้นที่ ทั่วไป	พื้นที่ นิคม	พื้นที่ ชาวเขา	ดี	ปานกลาง	ควร ปรับปรุง	รวม ทั้งสิ้น	
1	จังหวัดเชียงใหม่	188	217	180		37	12	194	11	217	
2	อำเภอเมืองเชียงใหม่	178	171	164		7		22	149	171	
3	อำเภอพิง	113	114	101		13	2	44	68	114	
4	อำเภอแม่จัน	130	143	121		22	22	54	67	143	
5	อำเภอแม่สาย	85	84	79		5	12	66	6	84	
6	อำเภอเวียงป่าเป้า	76	87	65		22	17	67	3	87	
7	อำเภอเวียงของ	73	78	69		9	10	68		78	
8	อำเภอแม่สรวย	104	125	68		57	5	23	97	125	
9	อำเภอเวียงแสน	61	61	54		7		36	25	61	
10	อำเภอป่าแดด	55	55	55			12	43		55	
11	อำเภอเวียงชัย	57	56	55		1	47	9		56	
12	อำเภอพญาเม็งราย	56	58	53		5	2	2	54	58	
13	อำเภอเวียงแก่น	38	45	24		21					
14	อำเภอแม่ฟ้าหลวง	49	58			58		24	34	58	
15	อำเภอขุนตาล	45	43	42		1					
16	อำเภอแม่ลาว	57	60	56		4		13	47	60	
17	กิ่งอำเภอเวียงเชียงรุ้ง	36	36	36			29	5	2	36	
18	กิ่งอำเภอထွေးလွင်	27	26	20		6	3	18	5	26	
	รวม	1,428	1,517	1,242		275	173	688	568	1,429	1,400

2.3 ข้อเปรียบเทียบระเบียบ กรส. ว่าด้วย สสบ.

ฉบับปี พ.ศ. 2538 กับ 2541

ลำดับ ที่	ประเด็น	ฉบับปี 2538	ฉบับปี 2541
1.	เหตุผลที่ออกระเบียบ	- ให้การดำเนินงาน สสบ. มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน	- ให้การดำเนินงาน สสบ. มีประสิทธิภาพ และครอบคลุมทุกภารกิจของ กรส. อันจะเป็นประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน
2.	การบังคับใช้	- ตั้งแต่วันประกาศ	- ถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา
3.	ความหมาย สสบ.	- องค์กรประชาชนในระดับหมู่บ้านที่จัดตั้งขึ้นในรูปคณะกรรมการ	- เหมือนกัน
4.	ผู้รักษาการตามระเบียบ	- อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์	- ปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม
5.	วัตถุประสงค์	- 4 ประการ (1) ส่งเสริมการจัดตั้งองค์กรช่วยเหลือกันเองของราษฎร (2) เป็นศูนย์กลางประสานงาน (3) กระจายบริการด้านแรงงานและสวัสดิการสังคมอย่างทั่วถึง (4) แหล่งสถิติข้อมูลพื้นฐาน	- เหมือนกัน

ลำดับ ที่	ประเด็น	ฉบับปี 2538	ฉบับปี 2541
6.	องค์กรรับผิดชอบใน ส่วนกลาง	- ไม่ได้กำหนดเป็นคณะกรรมการรับผิดชอบที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม	- กำหนดเป็นคณะกรรมการ ชื่อว่า “คณะกรรมการส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน” มีปลัดกระทรวงฯ เป็นประธาน มีอธิบดีทุกกรมเป็นกรรมการ และให้มีสำนักงานของคณะกรรมการฯ ขึ้นในสำนักงานปลัดกระทรวงฯ ด้วย
7.	องค์กรรับผิดชอบระดับ จังหวัด	- ไม่ได้กำหนดเป็นคณะกรรมการรับผิดชอบที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม	- กำหนดให้มีคณะกรรมการระดับจังหวัด เรียกว่า “คณะกรรมการประสานการดำเนินงานศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน” มี ผวจ. เป็นประธาน มีหัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัด สังกัดกรส. เป็นกรรมการ และให้สำนักงาน รส. เป็นสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการฯ
8.	การจัดตั้ง ศสข.	- ผวจ. มีอำนาจออกประกาศ	- ผวจ. มีอำนาจออกประกาศในเขตจังหวัด  - ปลัดกระทรวงแรงงานฯ ออกประกาศจัดตั้งในเขตกรุงเทพฯ
9.	แนวทางการปฏิบัติ	- 3 แนวทาง ได้แก่ (1) ด้านการสงเคราะห์ (2) ด้านการป้องกัน (3) ด้านการพัฒนาและฟื้นฟู	- 4 แนวทาง ได้แก่ (1) ด้านการสงเคราะห์และฟื้นฟู (2) ด้านการพัฒนาคุ้มครองและป้องกัน (3) ด้านการยกระดับคุณภาพชีวิต (4) ด้านสถิติข้อมูล

ลำดับ ที่	ประเด็น	ฉบับปี 2538	ฉบับปี 2541
10.	คณะกรรมการ ศสบ.	- นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้ เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ออกประกาศแต่งตั้งฯ	- ผวจ.ออกประกาศแต่งตั้งในเขต จังหวัด - ปลัดกระทรวงแรงงานฯ ออก ประกาศแต่งตั้งในเขตกรุงเทพฯ
11.	กองทุน ศสบ.	- <u>อาจมี</u> เงินกองทุน ศสบ. ที่ ได้จากการบริจาค จัดกิจ กรรมรณรงค์หาทุน หรือเงิน อุดหนุนจากทางราชการ โดยคณะกรรมการ ศสบ. เป็นผู้บริหารเงินกองทุน	- <u>ให้จัดตั้ง</u> กองทุน ศสบ. ที่อาจได้ จากการบริจาคจัดกิจกรรม รณรงค์หาทุนหรือเงินอุดหนุน จากราชการ โดยคณะกรรมการ ศสบ. เป็นผู้บริหารเงินกองทุน
12.	ผู้ประสานงาน ศสบ.	- ให้แต่งตั้ง ผู้ประสานงาน ศสบ. ระดับตำบล อำเภอ และจังหวัด โดย ผวจ. เป็นผู้ แต่งตั้ง	- ให้แต่งตั้งผู้ประสานงาน ศสบ. ระดับตำบล อำเภอ จังหวัด โดย ผวจ. หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย เป็นผู้แต่งตั้งในเขตจังหวัด และ ปลัดกระทรวงแรงงานฯ หรือผู้ ได้รับมอบหมายเป็นผู้แต่งตั้งใน เขตกรุงเทพฯ
13.	บทเฉพาะกาล	- ไม่มี	- ให้ศสบ. ที่จัดตั้งตามระเบียบปี 2538 เป็น ศสบ. ตามระเบียบนี้ - การดำเนินงานตามระเบียบปี 2538 ที่ต่อเนื่องให้ทำงานเสร็จ - คณะกรรมการ ศสบ. ที่ตั้งขึ้นตาม ระเบียบปี 2538 ให้อยู่ใน ตำแหน่งต่อไปจนครบวาระ - ให้โอนทรัพย์สินและเงินกองทุน ศสบ. ที่มีอยู่ตามระเบียบปี 2538 เป็นของ ศสบ. ตามระเบียบนี้

ลำดับ ที่	ประติมา	ฉบับปี 2538	ฉบับปี 2541
14.	ผู้ลงนามประกาศ	- นายยุทธ อังถิ่นทร์รมช. ปฏิบัติราชการแทน รมว.รต.	- ค.ร. ไตรรงค์ สุวรรณศิริ รมว. รต.

## 2.4 นิยามศัพท์

“ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน” หรือ ศสข. หมายความว่า “องค์กรประชาชนในระดับหมู่บ้านที่จัดตั้งในรูปคณะกรรมการ” โดยเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางดำเนินงานช่วยเหลือประชาชนผู้ด้อยโอกาส หรือผู้ประสบปัญหาความทุกข์ยากเดือดร้อน โดยประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นของตนเอง อันจะช่วยให้ประชาชนผู้ประสบความเดือดร้อนในหมู่บ้าน ได้รับการดูแลและได้รับการช่วยเหลือได้ทั่วถึง และรวดเร็วทันต่อเหตุการณ์ บนหลักการพื้นฐานของการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ให้ชุมชนสามารถช่วยเหลือตนเองได้ เพราะหากชุมชนเขาคำเนินการด้วยตนเองจะทำให้เกิดความรู้สึกความเป็นเจ้าของและช่วยให้บริหารจัดการเงินกองทุน ศสข. ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเป้าหมายให้ดำเนินการในทุกหมู่บ้านในทุกจังหวัด

สำหรับ “หมู่บ้าน” ที่จะจัดตั้ง ศสข. ในที่นี้หมายความว่า เขตการปกครองหมู่บ้านที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ และให้หมายถึง “ชุมชน” ในเขตการปกครองพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เทศบาล ตลอดจน “กลุ่มบ้าน” ในพื้นที่ของศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาและ “เขต” ในพื้นที่นิคมสร้างตนเองด้วย

ส่วน “กองทุน” หมายความว่า เงินทุนหมุนเวียนที่ใช้ในการดำเนินงานของศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน โดยส่วนหนึ่งได้รับอุดหนุนจากราชการจำนวน ศสข. ละ 12,500 บาท และอีกส่วนหนึ่งจากการรับบริจาค การจัดกิจกรรมหรือการณรงค์หาทุนในรูปแบบต่าง ๆ

## 2.5 หลักการและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

(1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 78 กำหนดไว้ว่า รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นทั้งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น



(2) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 – 2544)<sup>3</sup>

กำหนดแนวคิด ทิศทาง และกระบวนการที่ต่อเนื่องไปในระยะยาว โดยการสร้างโอกาส หลักประกัน และสภาพแวดล้อมให้ทุกภาคส่วนในสังคมได้มีส่วนร่วมคิด ร่วมกำหนดแผน ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ และร่วมติดตามประเมินผล เพื่อให้การพัฒนาสังคมไทยในอนาคตเป็นสังคมที่มีเศรษฐกิจดี สังคมไม่มีปัญหาและมีการพัฒนาที่ยั่งยืน สามารถตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคมได้มากกว่าทศวรรษที่ผ่านมา...

... ยุทธศาสตร์ใหม่ที่เป็นหัวใจสำคัญของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ประการแรก คือ การพยายามเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างรัฐกับประชาชนให้เกิดขึ้นมากที่สุด โดยการใช้ระบบความร่วมมือและการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายในสังคม.....

... เป้าหมายซึ่งจะเป็นเครื่องชี้วัดผลการพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นตามวัตถุประสงค์หลักของแผนฯ 8 ดังนี้

- เพิ่มปริมาณการเตรียมความพร้อมทุกด้านของเด็กปฐมวัย (0-5 ปี) อย่างมีคุณภาพ
- เพิ่มคุณภาพการจัดการศึกษาทุกระดับ โดยเฉพาะการขยายการศึกษาขั้นพื้นฐาน 9 ปี แก่เด็กในวัยเรียนทุกคน การเตรียมการขยายโอกาสทางการศึกษาเป็น 12 ปี และการฝึกอบรมครูอาจารย์ทุกคนอย่างต่อเนื่อง
- ยกกระดับทักษะฝีมือและความรู้พื้นฐานให้แก่แรงงานในสถานประกอบการ โดยให้ความสำคัญเป็นลำดับแรกต่อกลุ่มแรงงานอายุ 25-45 ปี
- ให้ผู้ด้อยโอกาสทุกประเภทได้รับ โอกาสการพัฒนาเต็มตามศักยภาพและได้รับบริการพื้นฐานทางสังคมอย่างมีคุณภาพและทั่วถึง
- ลดอัตราการประสพอันตรายจากการทำงาน และลดจำนวนการเกิดอุบัติเหตุต่าง ๆ โดยเฉพาะการจราจร การขนส่งวัตถุเคมีอันตรายและอัคคีภัยในอาคารสูง

.....

---

<sup>3</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอนพิเศษ 30ง , 30 กันยายน 2539.

(3) แนวทางการพัฒนาระบบบริหารราชการของ ครส. <sup>4</sup>

... 3 ) ระดับชุมชน

3.1 ปรับบทบาทและเพิ่มภารกิจของ “ศูนย์ส่งเสริมรายภูมิจังหวัด” ให้เป็น “ศูนย์แรงงานและสวัสดิการสังคมหมู่บ้าน” โดยเน้นพัฒนาขีดความสามารถของผู้บริหารศูนย์ฯ ในการรับมืออำนาจปฏิบัติงาน

3.2 พัฒนา “ศูนย์แรงงานและสวัสดิการสังคมหมู่บ้าน” ให้เป็นจุดเชื่อมการทำงานระหว่างรัฐกับประชาชน เป็นศูนย์สะท้อนปัญหาความต้องการของชุมชน และจัดให้มีอาสาสมัครร่วมปฏิบัติงานกับเจ้าหน้าที่รัฐ

.....

(4) การพัฒนาชนบทจากล่างขึ้นบน (bottom up) <sup>5</sup> เป็นกระบวนการพัฒนาที่เน้นในบทบาทของประชาชน รวมทั้งข้าราชการในระดับล่าง เป็นผู้ตัดสินใจกำหนดปัญหาและความต้องการของตนเอง รวมทั้งวางแผน โครงการเพื่อแก้ไขปัญหาและความต้องการนั้นด้วย โดยพยายามที่จะใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในท้องถิ่นให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยรัฐบาลทำหน้าที่เป็นเพียงผู้ให้การสนับสนุนในด้านต่าง ๆ เพื่อช่วยอำนวยความสะดวกให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นและชนบทนั่นเอง ลักษณะที่สำคัญของการพัฒนาชนบทจากล่างขึ้นบน มี 4 ประการ คือ

1. ประชาชนเป็นผู้กำหนดปัญหาและความต้องการในการพัฒนาเอง
2. โครงการพัฒนาชนบทเป็นโครงการระดับพื้นฐาน
3. ประชาชนเป็นผู้ดำเนินการเองเกือบทั้งหมดในการพัฒนา
4. ประชาชนเป็นผู้มีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบทมากขึ้นทั้งด้านการค้นหาปัญหา การวางแผน การปฏิบัติงาน และการติดตามประเมินผล

---

<sup>4</sup> หนังสือกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2540 – 2544 , กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม , 16 ธันวาคม 2539.

<sup>5</sup> เอกสารการสอนชุดวิชา การบริหารการพัฒนาชนบท หน่วยที่ 7-15 , สาขาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2531.

(5) ศจ.นพ.ประเวศ วะสี กล่าวว่า “โครงสร้างใด ๆ ถ้าฐานล่างเข้มแข็งส่วนบนก็เติบโตได้มากและยั่งยืน แต่ถ้าฐานล่างอ่อนแอ หากทำให้ส่วนบนโตขึ้น ทั้งหมดก็จะพังทลายลง สังคมไทยเป็นสังคมที่สนใจเฉพาะส่วนบน ละเลยและทำลายให้ฐานล่างอ่อนแอ สังคมทั้งสังคมจึงพังทลายหรือเกิดวิกฤตทางสังคม”<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> สรุปประเด็นการอภิปราย เรื่อง เศรษฐกิจชุมชน : กระบวนการพัฒนาแบบพึ่งตนเอง ของ ศจ. นพ. ประเวศ วะสี เมื่อ 29 ธ.ค. 40 ณ ศูนย์สารสนเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในหนังสือยุทธศาสตร์ การพึ่งตนเองและเศรษฐกิจชุมชน ของกระทรวงมหาดไทย

### บทที่ 3

#### สภาพปัญหาด้านแรงงานและสวัสดิการสังคมจังหวัดเชียงราย

##### 3.1 สภาพทั่วไป

จังหวัดเชียงรายมีพื้นที่ทั้งหมด 7,298,981 ไร่ หรือประมาณ 11,678 ตารางกิโลเมตร แบ่งเขตการปกครองเป็น 16 อำเภอ 2 กิ่งอำเภอ 124 ตำบล 1,428 หมู่บ้าน 1 เทศบาล 24 สุขาภิบาล 116 องค์การบริหารส่วนตำบล 5 สถานีตำรวจ (ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2540) 342,013 ครัวเรือน 1,221,349 คน แบ่งเป็นชาย 612,885 คน (ร้อยละ 50.18) หญิง 608,464 คน (ร้อยละ 49.82 คน) โดยในจำนวนนี้มีประชากรชาวเขาและชนกลุ่มน้อยคิดเป็นร้อยละ 13.42 หรือประมาณ 163,905 คน<sup>7</sup>

##### 3.2 สภาพปัญหาทั่วไป

ปัญหาหลักของจังหวัดเชียงรายยังคงเป็นปัญหาความยากจน เนื่องจากประชาชนร้อยละ 61 ยังมีรายได้ต่ำกว่า 15,000 บาท ต่อปี อีกทั้งยังมีประชากรที่ไม่มีที่ดินทำกิน ทั้งประชากรพื้นราบและชาวเขาอยู่เป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ ยังมีปัญหาด้านสังคมที่รุนแรงอีกหลายด้าน อาทิ การแพร่ระบาดของยาเสพติด ปัญหาการเข้าสู่อาชีพขายบริการทางเพศ ปัญหาการแพร่ระบาดของโรคเอดส์ ปัญหาแรงงานต่างด้าว ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปัญหาเกี่ยวกับการขาดการศึกษา ทักษะและค่านิยมของประชาชนรวมทั้งปัญหาข้อจำกัดในการปฏิบัติงานของภาคราชการและเอกชน

---

<sup>7</sup> คัดจากเอกสารบรรยายสรุปจังหวัดเชียงราย ปี 2541

### 3.3 สภาพโครงสร้างกำลังแรงงานของจังหวัดเชียงราย<sup>8</sup>

ประชากรจังหวัดเชียงรายที่อยู่ในวัยแรงงาน อายุ 13 ปีขึ้นไปมีจำนวนถึง 721,259 คน หรือประมาณร้อยละ 60 ของประชากรทั้งจังหวัด โดยในจำนวนนี้แยกเป็นกำลังแรงงานรอฤดูกาลเพียง 27,119 คน หรือ ร้อยละ 3.76 ส่วนที่เหลือจำนวน 694,140 คน หรือร้อยละ 96.24 เป็นกำลังแรงงานปัจจุบันที่มีงานทำแล้วจำนวน 673,871 คน หรือร้อยละ 97.08 และเป็นผู้ที่ไม่ม้งานทำจำนวน 20,292 คน หรือร้อยละ 2.92

จากการที่อัตราว่างงานของจังหวัดเชียงราย มีจำนวนไม่ถึงร้อยละ 3 ดังกล่าว ซึ่งไม่อยู่ในอัตราที่รุนแรงมากนัก แต่อย่างไรก็ตามในขณะที่มีอัตราว่างงานกว่า 20,000 คนดังกล่าว แรงงานไร้ฝีมือกลับไม่เพียงพอที่จะตอบสนองความต้องการของภาคการผลิตต่าง ๆ ในจังหวัดเชียงราย กอปรกับปัจจัยสนับสนุนที่จังหวัดเชียงราย มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศพม่า และลาว ซึ่งเป็นแรงงานที่มีราคาถูก จึงทำให้มีแรงงานต่างชาติที่ผิดกฎหมายจากประเทศเพื่อนบ้านเหล่านั้นเข้ามาแอบแฝงอยู่ในจังหวัดเชียงราย ซึ่งประมาณการว่ามีจำนวนกว่า 20,000 คน เช่นกัน

### 3.4 ข้อมูลปัญหาระดับครัวเรือนของจังหวัดเชียงราย

จากข้อมูลการสำรวจตามโครงการส่งเสริมสวัสดิการสังคมและสังคมศาสตร์ระดับครัวเรือนทั่วประเทศ (สสค.) ของกรมประชาสงเคราะห์เมื่อปี 2538<sup>9</sup> พบว่าจังหวัดเชียงรายเป็นหนึ่งในหกจังหวัดในภาคเหนือที่มีคุณภาพชีวิตของครัวเรือนต่ำกว่าเป้าหมายตัวชี้วัดที่กำหนดถึง 16 ตัวชี้วัด จากตัวชี้วัดทั้งหมด 20 ตัวชี้วัด และพบประชากรกลุ่มผู้ด้อยโอกาสที่อยู่ในข่ายจะต้องได้รับการบริการทางด้านสวัสดิการสังคมที่สำคัญประกอบด้วย

---

<sup>8</sup> ศึกษาจากข้อมูล ประมาณการกำลังแรงงานและการมีงานทำภาคเหนือ ปี 2540 กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ซึ่ง พรบ. คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ที่เริ่มนับกำลังแรงงานตั้งแต่อายุ 15 ปี ขึ้นไป ยังไม่บังคับใช้ จึงใช้ช่วงอายุ 13 ปี ขึ้นไป

<sup>9</sup> เอกสารคู่มือการสงเคราะห์และบริการประชาชนของสำนักงานประชาสงเคราะห์ จ.เชียงราย ปี 2541

**(1) กลุ่มเด็ก**

- เด็กไม่ได้อยู่กับพ่อแม่	จำนวน	5,182 คน
- เด็กกำพร้า	”	6,892 คน
- เด็กถูกทอดทิ้ง	”	1,744 คน
- เด็กที่เคยหนีออกจากบ้าน	”	490 คน
- เด็กแรกเกิด – 4 ปี ไม่มีสูติบัตร	”	18,027 คน
- เด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี ทำงานหา เลี้ยงครอบครัว	”	10,558 คน

**(2) กลุ่มคนพิการ**

- คนพิการ	”	5,517 คน
- คนพิการที่ช่วยเหลือตนเองไม่ได้	”	986 คน

**(3) กลุ่มคนสูงอายุ**

- ผู้สูงอายุต้องทำงานหาเลี้ยง ครอบครัว	”	22,135 คน
---	---	-----------

**(4) กลุ่มอื่น ๆ**

- ผู้เจ็บป่วยเรื้อรัง	”	3,099 คน
- ผู้ที่ไม่สามารถอ่านออกเขียนได้	”	70,777 คน
- ผู้ที่ไม่มีชื่อในทะเบียนบ้าน	”	116,215 คน
- ผู้ที่อายุ 15 ปี ขึ้นไปที่ไม่มีบัตร ประจำตัวประชาชน	”	41,033 คน

### 3.5 ข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) จังหวัดเชียงราย

จากการสำรวจข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) ของศูนย์ข้อมูลเพื่อการพัฒนาชนบท กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย ปี 2541<sup>10</sup> ซึ่งกำหนดเป็น 8 หมวด 39 ตัวชี้วัด ปรากฏว่าจังหวัดเชียงรายมีหมู่บ้านที่ไม่ผ่านตัวชี้วัดทั้งหมด 39 ตัวชี้วัด โดยมีจำนวนหมู่บ้านที่ควรได้รับการแก้ไขตามเป้าหมายของตัวชี้วัดตั้งแต่ต่ำสุด 20 หมู่บ้านในตัวชี้วัดที่ 4 คือ เด็กแรกเกิดได้กินนมแม่อย่างเดียว อย่างน้อย 4 เดือนแรกติดต่อกัน จนถึงจำนวนหมู่บ้านสูงสุดที่ต้องแก้ไข จำนวนถึง 1,112 หมู่บ้าน ในตัวชี้วัดที่ 29 คือ คราวเรือนมีรายได้เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าคนละ 20,000 บาทต่อปี นอกจากนั้น ยังได้พบข้อมูลประชากรและครัวเรือนที่จะต้องได้รับการแก้ไขที่สำคัญ อาทิ

#### (1) ด้านสุขภาพ

- เด็กแรกเกิด - 5 ปี กินอาหารไม่พอเพียง	จำนวน	3,981	คน
- เด็ก 6-15 ปี ได้กินอาหารไม่ครบถ้วน	"	6,786	คน
- ครัวเรือนที่ขาดสารไอโอดีน	"	5,493	ครัวเรือน
- ครัวเรือนที่ขาดน้ำบริโภค	"	53,425	ครัวเรือน

#### (2) ด้านการศึกษา

- เด็ก 2-5 ปี ไม่ได้รับการบริการเลี้ยงดูที่ถูกต้อง	จำนวน	4,986	ครัวเรือน
- เด็กมีอายุครบเกณฑ์ไม่ได้เข้าเรียน	"	1,573	คน
- เด็กที่ไม่ได้ศึกษาต่อในระดับมัธยมต้น	"	2,451	คน
- เด็กที่ไม่ได้ศึกษาต่อและไม่ได้รับการฝึกอาชีพ	"	1,960	คน
- คนอายุ 14-50 ปี ที่อ่านและเขียนภาษาไทยไม่ได้	"	62,529	คน

<sup>10</sup> หนังสือ หมู่บ้านที่ควรได้รับการแก้ไขปัญหาของแต่ละจังหวัดทั่วประเทศจากข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) ปี 2541 , ศูนย์ข้อมูลเพื่อการพัฒนาชนบท กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย , กันยายน 2541.

**(3) ด้านรายได้**

- ครอบครัวมีรายได้ต่ำกว่า 20,000 บาทต่อปี จำนวน 130,256 ครอบครัว

**(4) ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน**

- ครอบครัวที่ไม่ได้เป็นสมาชิกกลุ่มที่ตั้งขึ้น จำนวน 9,088 ครอบครัว

ในหมู่บ้าน ตำบล

- คนที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ” 101,625 คน

**(5) ด้านคนสูงอายุและคนพิการ**

- คนสูงอายุและคนพิการไม่ได้รับการดูแล จำนวน 2,456 คน

สรุปข้อมูลจำนวนหมู่บ้านที่ควรได้รับการแก้ไขปัญหา <sup>11</sup>

อำเภอตามตัวชี้วัด จปฐ. ของจังหวัดเชียงราย

จากข้อมูล จปฐ. ปี 2541

หมวดหมู่	ตัวชี้วัด	เป้าหมายร้อยละ	จำนวนหมู่บ้านที่ไม่บรรลุเป้าหมาย	จำนวนคน(ค) / ครอบครัว (ร)			
				รวม	บรรลุ	ร้อยละ	ต้องแก้ไข
สุขภาพที่ดี	1. หญิงตั้งครรภ์ได้รับการดูแลก่อนคลอด และฉีดวัคซีนครบ	80	45	802 ค.	442	55.11	360
	2. หญิงตั้งครรภ์ได้รับการทำคลอดและการดูแลหลังคลอด	95	69	1,234 ร.	772	62.56	462
	3. เด็กแรกเกิดมีน้ำหนักไม่ต่ำกว่า 2,500 กรัม	93	228	3,207 ค.	2,454	76.52	753

<sup>11</sup> คัดจากหนังสือ หมู่บ้านที่ควรได้รับการแก้ไขปัญหของแต่ละจังหวัดทั่วประเทศจากข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) ปี 2541 , ศูนย์ข้อมูลเพื่อการพัฒนาชนบท, กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย , กันยายน 2541.



หมวด ที่	ตัวชี้วัด	เป้า หมาย ร้อยละ	จำนวน หน่วย ที่ บรรลุ เป้าหมาย	จำนวนคน (ค) -ครัวเรือน (ร)			
				รวม	บรรลุ	ร้อยละ	คิดแก้ไข
	4. เด็กแรกเกิดได้กินนมแม่อย่าง เดียว อย่างน้อย 4 เดือนแรกติด ต่อกัน	30	20	135 ค.	19	14.07	116
	5. เด็กอายุต่ำกว่า 1 ปี ได้รับการ ฉีดวัคซีนป้องกันโรคครบ	95	59	976 ค.	600	61.48	376
	6. เด็กแรกเกิดถึง 5 ปี ได้กินอาหาร อย่างเหมาะสมและเพียงพอ	80	116	8,521 ค.	4,540	53.28	3,981
	7. เด็กอายุ 6-15 ปี ได้กินอาหารถูก ต้องครบถ้วน	90	144	20,003 ค.	13,217	66.08	6,786
	8. เด็กอายุ 6-12 ปี ได้รับการฉีด วัคซีนป้องกันโรคครบ	100	88	9,647 ค.	7,168	74.30	2,479
	9. ครัวเรือนไม่กินอาหารประเภท เนื้อสัตว์ที่ไม่ทำให้สุกด้วยความ ร้อน	90	679	111,286 ร.	44,408	39.90	66,878
	10. ครัวเรือนมีการบริโภคเกลือ ไอโอดีน	60	57	9,396 ร.	3,903	41.54	5,493
	11. ครัวเรือนได้กินอาหารควบคุม มาตรฐาน อย.	85	93	14,505 ร.	6,296	43.41	8,209
	12. ครัวเรือนมีความรู้ในการใช้ยาที่ ถูกต้อง	60	140	21,196 ร.	7,239	34.15	13,957

ขนาด ปี	ตัวชี้วัด	ปี และ ร้อยละ	จำนวนผู้ ที่มี เป้าหมาย	จำนวนคน (ค) คร่าวเรียน (ง)			
				รวม	บรรลุ	ร้อยละ	ต้องแก้ไข
2. มี บ้าน อาศัย	13. คร่าวเรียนมีที่อยู่อาศัยคงทนถาวร อย่างน้อย 5 ปี	95	609	94,855 ร.	73,344	77.32	21,511
	14. คร่าวเรียนมีและใช้ส้วมถูกลัก สุขาภิบาล	95	306	46,570 ร.	34,677	74.46	11,893
	15. คร่าวเรียนมีน้ำสะอาดบริโภค เพียงพอ	95	666	110,915 ร.	57,490	51.83	53,425
	16. คร่าวเรียนจัดบ้านเป็นระเบียบ ถูกสุขลักษณะ	60	264	38,144 ร.	14,371	37.68	23,773
	17. คร่าวเรียนไม่ถูกรบกวนจาก มลพิษ	95	522	87,111 ร.	58,460	67.11	28,651
3. ศึกษา ถ้วน ทั่ว	18. เด็กอายุ 2-5 ปี ได้รับการบริการ เลี้ยงดูที่ถูกต้อง	90	188	11,908 ร.	6,922	58.13	4,986
	19. เด็กที่มีอายุครบตามเกณฑ์ได้ เข้าเรียนการศึกษาภาคบังคับ	100	45	5,398 ค.	3,825	70.86	1,573
	20. เด็กที่จบการศึกษาภาคบังคับได้ เข้าศึกษาต่อในระดับมัธยมต้น	98	325	7,604 ค.	5,153	67.77	2,451
	21. เด็กที่ไม่ได้ศึกษาต่อได้รับการ ฝึกอบรมด้านอาชีพต่าง ๆ	80	242	2,182 ค.	222	10.17	1,960
	22. คนในคร่าวเรียนอายุ 14-50 ปี อ่านและเขียนภาษาไทยได้	99	845	361,019 ค.	298,490	82.68	62,529
	23. คร่าวเรียนได้รับรู้ข่าวสารอย่าง น้อย สัปดาห์ละ 3 ครั้ง	95	208	33,092 ร.	24,279	73.37	8,813
	24. คร่าวเรียนมีความรู้เกี่ยวกับ โรคเอดส์	80	62	11,086 ร.	6,259	56.46	4,827

หมวด ที่	การวัด	ปี งบประมาณ ร้อยละ	จำนวนหมู่บ้าน ที่ไม่บรรจุ เป้าหมาย	จำนวนคน (ค) คริวเรือน (ร)			
				รวม	บรรจุ	ร้อยละ	ต้องแก้ไข
4. ครอบครัว สุข สบาย	25. คู่สมรสที่ภรรยาอายุ 15-44 ปี ใช้บริการคุมกำเนิด	77	187	23,046 คู่	12,756	55.35	10,290
	26. ครอบครัวมีความอบอุ่น	90	277	42,420 ร.	31,758	74.87	10,662
	27. คริวเรือนมีความปลอดภัยจาก อุบัติเหตุ	100	439	74,081 ร.	64,163	86.61	9,918
	28. คริวเรือนมีความปลอดภัยใน ชีวิตและทรัพย์สิน	100	263	47,740 ร.	44,587	93.40	3,153
5. ราย ได้ มาก	29. คริวเรือนมีรายได้เฉลี่ยไม่ต่ำกว่า คนละ 20,000 บาทต่อปี	70	1,112	179,939 ร.	49,683	27.61	130,256
6. อยาก ร่วม พัฒนา	30. คริวเรือนเป็นสมาชิกกลุ่มที่ตั้ง ขึ้นในหมู่บ้าน ตำบล	90	154	23,327 ร.	14,239	61.04	9,088
	31. คนในคริวเรือนไปใช้สิทธิเลือก ตั้ง	90	733	361,191 ค.	259,566	71.86	101,625
	32. คริวเรือนเข้าร่วมกิจกรรมในการ บำรุงรักษาสาธารณสมบัติ	95	164	27,085 ร.	22,175	81.87	4,910
7. พาสู่ คุณ ธรรม	33. คริวเรือนปฏิบัติกิจกรรมทาง ศาสนา สัปดาห์ละครั้ง	90	304	47,848 ร.	27,233	56.92	20,615
	34. คนในคริวเรือนไม่ติดสุรา	90	62	32,321 ค.	22,525	69.69	9,796
	35. คนในคริวเรือนไม่ติดบุหรี่	90	760	405,047 ร.	292,054	72.10	112,993
	36. คริวเรือนเข้าร่วมกิจกรรมตาม ประเพณีศิลปวัฒนธรรม	90	66	11,415 ร.	8,223	72.04	3,192
	37. คนสูงอายุและคนพิการได้รับ การดูแล	90	115	6,342 ค.	3,886	61.27	2,456

หมวด ที่	ตัวชี้วัด	ปี งบประมาณ	จำนวนหน่วย บริการ ที่ให้บริการ เป้าหมาย	จำนวนคน (ก) ครรภ์เรือน (ข)			
				รวม	บริการ	ร้อยละ	ต้องแก้ไข
8. บำรุง สิ่ง แวด ล้อม	38. ครรภ์เรือนร่วมกิจกรรมอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติ	90	128	21,198 ร.	14,306	67.49	6,892
	39. ครรภ์เรือนร่วมกิจกรรมป้องกัน และควบคุมสิ่งแวดล้อม	90	128	21,039 ร.	13,633	64.80	7,406

## บทที่ 4

### แนวทางการพัฒนาและเสริมสร้าง ศสบ. ในจังหวัดเชียงราย

#### 4.1 โครงสร้าง “ศสบ.” ช่วยลดจุดอ่อน กรส.

หนังสือกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2540 – 2544 หน้า 12 – 15 ได้ระบุถึง “จุดอ่อน” ของระบบบริหารราชการ กรส. ไว้ประการหนึ่งว่า “...ไม่มีเจ้าหน้าที่ กรส. ประจำในพื้นที่ (อำเภอ ตำบล) การแก้ไขปัญหาและให้บริการแบบเบ็ดเสร็จในระดับพื้นที่มีน้อย ระบบการทำงานไม่สามารถเชื่อมต่อกับ ระบบ กนภ. ในระดับอำเภอ ประชาชนในพื้นที่ไม่มีโอกาสร่วมคิดและแก้ไขปัญหา...” พร้อมกันนั้นยังได้กำหนดแนวทางการพัฒนาระบบการบริหารราชการของ กรส. เพื่อลดจุดอ่อนข้างต้นด้วยการเพิ่มประสิทธิภาพระบบการจัดการในพื้นที่ตามขั้นตอนต่าง ๆ อาทิ “...ให้มีแรงงานและสวัสดิการอำเภอ (รสอ.)...” “...ขยายการมอบอำนาจให้หน่วยงานพื้นที่และองค์กรประชาชน...” และ “...เสริมสร้างความเข้มแข็งให้องค์กรประชาชน โดยเฉพาะศูนย์แรงงานและสวัสดิการสังคมหมู่บ้าน ซึ่งปัจจุบันคือ ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน...”

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้ประสบกับภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจ ขาดสภาพคล่องทางการเงินทำให้การดำเนินงานตามแผนงานขยายอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ซึ่งต้องใช้งบประมาณจำนวนมากยังไม่สามารถดำเนินการได้ แต่ “การมอบอำนาจให้องค์กรประชาชน และการสร้างความเข้มแข็งให้องค์กรประชาชน” น่าจะสามารถดำเนินการให้บรรลุผล มีประสิทธิภาพ และสามารถเป็นองค์กรประชาชนที่เข้มแข็งจนทำให้ผู้บริหารหรือคณะกรรมการของศูนย์ฯ มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานสนับสนุนภารกิจของกระทรวงแรงงานฯ เพื่อรับมอบอำนาจในการบริการชุมชนและมีส่วนร่วมคิดวางแผนพัฒนาชุมชนของตนเองได้ เนื่องจากการดำเนินการที่ไม่ต้องใช้งบประมาณเพิ่มขึ้นมากนัก เพียงแต่ปรับรูปแบบการดำเนินการให้เหมาะสมขึ้นเท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในห้วงเวลาต่อจากนี้ไปเนื่องจากกระทรวงแรงงานฯ ได้ออกระเบียบฯ ใหม่ซึ่งยกระดับ “ศสบ.” จากเดิมที่ให้เพียงกรมประชาสงเคราะห์เพียงกรมเดียวเป็นผู้รับผิดชอบ มาเป็นภารกิจความรับผิดชอบของทุกหน่วยงานของกระทรวงฯ

ดังนั้น จึงถือได้ว่า “ศสบ.” เป็นองค์กรประชาชนที่สามารถใช้เป็น “จุดแข็ง” ของกระทรวงแรงงานฯ ทั้งในภาวะที่ประเทศอยู่ในภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน และในภาวะปกติในอนาคตข้างหน้า ทั้งนี้เพราะเป้าหมายภารกิจหลักของกระทรวงแรงงานฯ จะอยู่ที่ท้องถิ่นชุมชนเป็นหลัก หากสามารถส่งเสริมและพัฒนา “ศสบ.” ให้บรรลุตามเป้าหมายได้ ย่อมจะทำให้บรรลุตามนโยบายหลักของกระทรวงแรงงานฯ เพราะจะช่วยวางพื้นฐานกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมให้เป็นของประชาชนและเพื่อประชาชนได้อย่างแท้จริงและทั่วถึง

#### 4.2 วงจการบริหารงานของ กรส. กับ ศสบ.

ภารกิจหน้าที่หลักของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมที่จะส่งลงไปถึงประชาชนในระดับชุมชน โดยสรุปแล้วจะเป็นการให้บริการประชาชนในลักษณะครบวงจรชีวิตตั้งแต่เกิดจนถึงตาย โดยหน่วยงานทั้งหมดในสังกัดของกระทรวงฯ จะรับช่วงให้บริการประชาชนติดต่อกันไปเป็นทอด ๆ โดยเริ่มต้นที่ “กรมประชาสงเคราะห์” ซึ่งช่วยเหลือตั้งแต่เด็กจนถึงวัยทำงาน จากนั้นจะเข้าสู่ภารกิจของ “กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน” เพื่อฝึกอาชีพและพัฒนาฝีมือก่อนที่จะส่งต่อไปให้กับ “กรมการจัดหางาน” เพื่อหางานให้ทำและในระหว่างการทำงาน “กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน” จะให้ความคุ้มครองมิให้ถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายจ้างและ “สำนักงานประกันสังคม” จะให้ความคุ้มครองถูกจ้างที่ประสบอันตรายเจ็บป่วย หรือตาย หลังจากนั้นเมื่อเข้าสู่วัยชรา “กรมประชาสงเคราะห์” ก็ให้การบริการอีกครั้งหนึ่ง

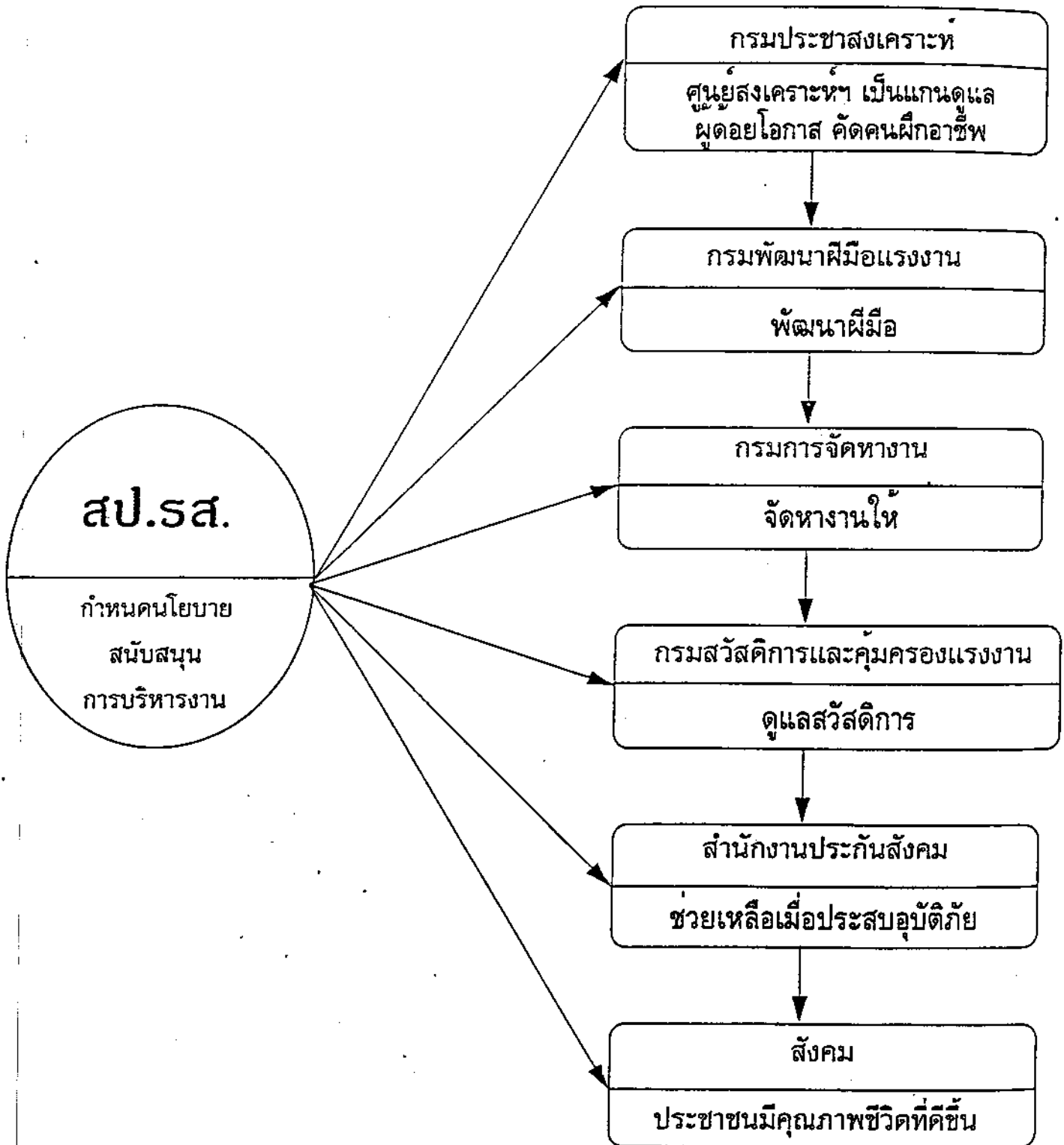
การบริหารงานของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมตามภารกิจหลักที่มีลักษณะครบวงจรชีวิตดังกล่าวในช่วงก่อนอกระเบียบ ศสบ. พ.ศ. 2541 วงจการบริหารงานของกระทรวงฯ กับ “ศสบ.” จะเกี่ยวข้องกันเฉพาะภารกิจในส่วนความรับผิดชอบของกรมประชาสงเคราะห์เท่านั้น ทั้งนี้เพราะในช่วงนั้นการดำเนินงาน ศสบ. ยังอยู่ภายใต้ระเบียบ ศสบ. ปี 2538 ซึ่งมีอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์เป็นผู้รักษาการตามระเบียบดังกล่าว

ดังนั้นการดำเนินงานบริการประชาชนผ่าน “ศสบ.” ในช่วงนั้นจึงเป็นเพียงใน “ด้านสวัสดิการสังคม” อาทิ การสงเคราะห์ผู้ประสบปัญหาทางสังคม เด็ก สตรี คนชรา คนพิการ คนไร้ที่พึ่ง ผู้ประสบภัย ฯลฯ ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 80 วรรคสอง ที่ระบุว่า “รัฐต้องสงเคราะห์คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ และผู้ด้อยโอกาส ให้มีคุณภาพชีวิต

ที่ดีและพึ่งตนเองได้” โดยยังไม่มี การดำเนินงานบริการประชาชน “ด้านแรงงาน” ผ่าน “ศสพ.” เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 86 ที่กำหนดว่า “รัฐต้องส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ คุ้มครองแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานเด็กและแรงงานหญิง จัดระบบแรงงานสัมพันธ์ การประกันสังคม รวมทั้งค่าตอบแทนแรงงานให้เป็นธรรม” แต่อย่างไร

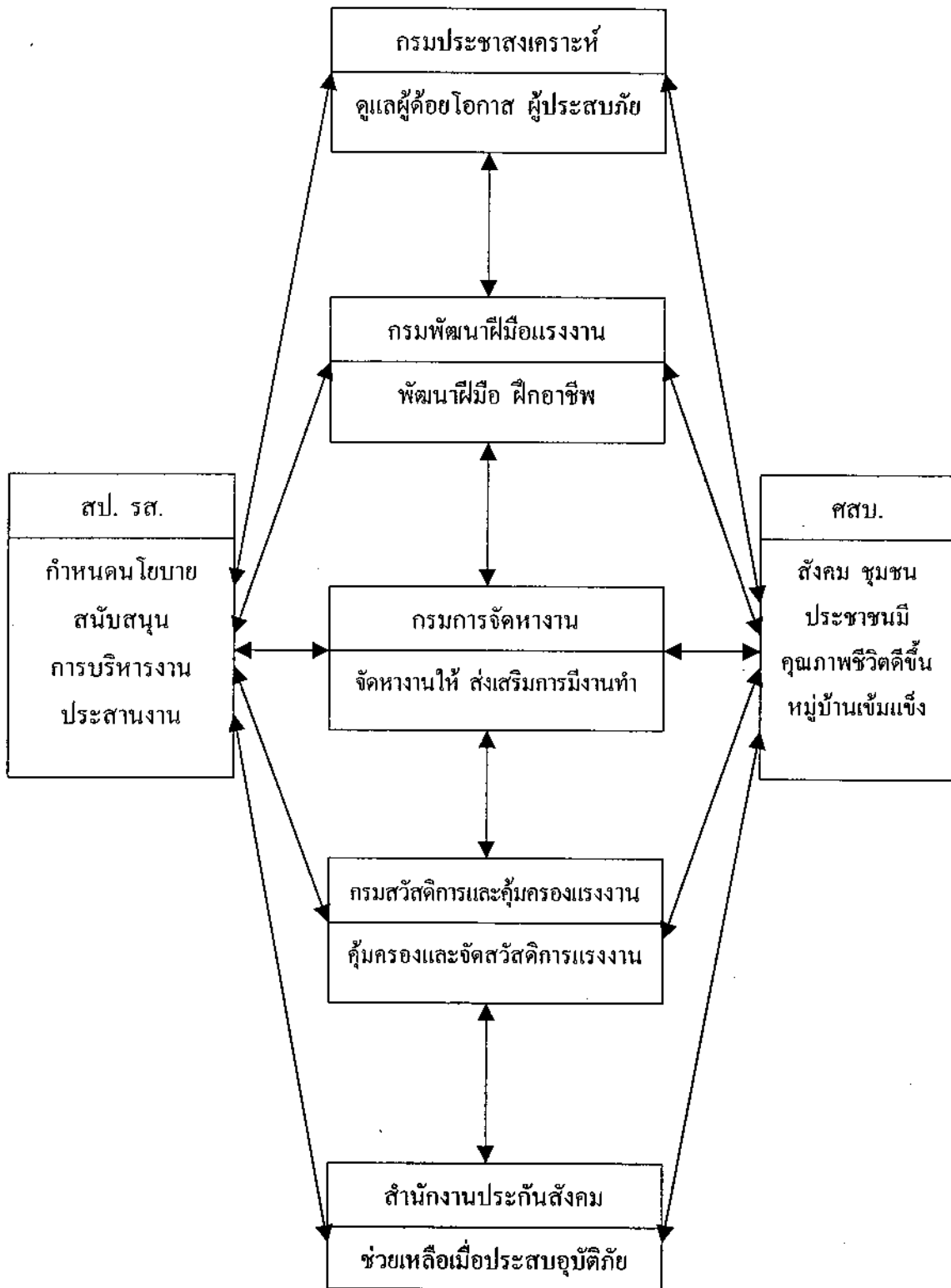
อย่างไรก็ตาม นับจากวันที่ 3 กรกฎาคม 2541 เป็นต้นมา ระเบียบ ศสพ. พ.ศ. 2541 ได้มีผลบังคับใช้ โดยตามระเบียบกำหนดให้ปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นผู้รักษาการตามระเบียบและในคำปรารภก็เน้นว่าต้องการให้ ศสพ. ดำเนินไปโดยมีประสิทธิภาพ และครอบคลุมทุกภารกิจของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม จึงเป็นผลทำให้การบริหารงานของ กรส. กับ ศสพ. เปลี่ยนไปจากเดิม เพราะทำให้ประชาชนในระดับชุมชนท้องถิ่นมีโอกาสได้รับการบริการจากกระทรวงแรงงานฯ ผ่าน “ศสพ.” ครบทุกภารกิจความรับผิดชอบของกระทรวงแรงงานฯ ทั้งด้าน “แรงงาน” และ “สวัสดิการสังคม” โดยสามารถสรุปเปรียบเทียบแผนภาพแสดงวงจรการบริหารงานของ กรส. ในการบริการประชาชนตามภารกิจผ่าน ศสพ. ในรูปแบบเดิม และรูปแบบใหม่ได้ดังนี้

แผนภาพแสดงวงจรการบริหารงานของ กรส. ( เติม )





แผนภาพแสดงวงจรการบริหารงานของ กรส. กับ ศสพ. (ใหม่)



๑  
12.05.1  
เลขเรียกหนังสือ 17-54 2542 ก.2  
เลขทะเบียน ๕19  
วันที่ 25 ธ.ค 25๓3

#### 4.3 ขอบข่ายการบริการประชาชนผ่าน ศสข.

จากแผนภาพแสดงวงจรการบริหารงานของ กรส. ในการเสริมสร้างและพัฒนา ศสข. ซึ่งครอบคลุมทุกภารกิจของหน่วยงานทั้งหมดของ กรส. ดังกล่าวสามารถกำหนดขอบข่ายการให้ความช่วยเหลือหรือภารกิจความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานในสังกัด กรส. ที่จะลงไปถึงระดับชุมชนผ่าน ศสข. โดยพิจารณาประกอบจากเป้าหมายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ที่ใช้เกณฑ์อายุเป็นเครื่องชี้วัดผลการพัฒนา ได้ดังนี้

(1) เด็กปฐมวัยอายุ 0-5 ขวบ ซึ่งตามเป้าหมายของแผนฯ 8 กำหนดให้เพิ่มปริมาณการเตรียมความพร้อมทุกด้านอย่างมีคุณภาพ สำนักงานประชาสงเคราะห์จังหวัดสามารถให้การช่วยเหลือในการเตรียมความพร้อม แก่เด็กวัยนี้ที่อยู่ในครอบครัวที่ยากจน หรือเด็กกำพร้าด้วยการให้การสงเคราะห์ครอบครัวหรือสงเคราะห์เด็กในรูปแบบต่าง ๆ อาทิ การจัดหาครอบครัวอุปถัมภ์ การรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม สถานรับเลี้ยงเด็ก สถานสงเคราะห์เด็ก

(2) เด็กวัยเรียน 6-12 ปี ซึ่งตามเป้าหมายของแผนฯ 8 กำหนดให้เพิ่มการจัดการศึกษาทุกระดับ สำนักงานประชาสงเคราะห์จังหวัดสามารถให้การช่วยเหลือแก่เด็กวัยนี้ที่อยู่ในครอบครัวยากจนซึ่งอาจขาดทุนด้านอุปกรณ์การเรียน หรือเป็นเด็กถูกทอดทิ้งที่ขาดโอกาสได้รับการศึกษา

(3) เด็กกลุ่มเสี่ยงวัย 13-15 ปี ที่อยู่ในครอบครัวที่ขาดทุนและยากจนทำให้ไม่สามารถศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้นต่อไปได้ จึงอาจกลายเป็นปัญหาสังคม เช่น เข้าสู่ตลาดแรงงานเด็ก เป็นผู้ว่างงาน ถูกหลอกลวงไปให้บริการทางเพศ ฯลฯ สำหรับสตรีสามารถเข้ารับการฝึกอบรมอาชีพในศูนย์สงเคราะห์และฝึกอาชีพสตรีจังหวัดซึ่งเป็นหน่วยงานของกรมประชาสงเคราะห์ที่มีอยู่ในภาคต่าง ๆ ซึ่งในจังหวัดเชียงรายตั้งอยู่ที่อำเภอพาน นอกจากนั้นศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัดยังจะจัดการฝึกอาชีพในหลักสูตรฝึกเตรียมเข้าทำงาน ซึ่งเมื่อจบหลักสูตรจะได้รับวุฒิบัตรพัฒนาฝีมือแรงงาน (วพร.)

(4) กลุ่มอายุ 16-25 ปี ซึ่งเป็นกลุ่มที่แสวงหางานทำหลังจากที่ผ่านการฝึกอาชีพจากศูนย์สงเคราะห์ฝึกอาชีพสตรีจังหวัด หรือศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัด ทางสำนักงานจัดหางานจังหวัดจะจัดหางานและหาทางส่งเสริมให้มีงานทำทั้งภายในประเทศ และต่างประเทศ นอกจากนั้นหากมีงานทำแล้ว ทางสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดจะให้ความคุ้มครองและให้ได้รับความเป็นธรรมในเรื่องสภาพการจ้างและสภาพการทำงาน อีกทั้งสำนักงานประกันสังคมจังหวัดจะให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือแก่ผู้ใช้แรงงานที่เจ็บ ป่วย ตาย ทุพพลภาพเนื่องจากการทำงาน

(5) กลุ่มอายุ 26 – 60 ปี เป็นกลุ่มบุคคลที่น่าจะทำงานแล้ว ซึ่งตามเป้าหมายของแผนฯ 8 กำหนดให้ยกระดับทักษะฝีมือและความรู้พื้นฐานให้แก่แรงงานในสถานประกอบการ โดยให้ความสำคัญเป็นอันดับแรกต่อกลุ่มแรงงานอายุ 25-45 ปี ดังนั้นบุคคลในวัยนี้ทางศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัดจะฝึกฝีมือให้แก่ผู้ที่ทำงานอยู่แล้วในหลักสูตรฝึยกะระดับฝีมือ เพื่อเพิ่มพูนความรู้และฝีมือให้แก่ผู้ที่ทำงานอยู่แล้ว ให้ทันกับวิทยาการสมัยใหม่ ส่วนบุคคลที่ยังหางานทำไม่ได้หรือตกงานเพราะถูกเลิกจ้าง ทางสำนักงานจัดหางานจังหวัดจะช่วยเหลือจัดหางานให้ หรืออาจจะฝึกอาชีพในสาขาช่างต่าง ๆ ที่ศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัด จะเข้าไปจัดตามหมู่บ้านต่าง ๆ เพื่อเป็นอาชีพหลักหรืออาชีพเสริมนอกเหนืองานเกษตรกรรม

(6) กลุ่มพิเศษ ได้แก่ ผู้ด้อยโอกาสทุกประเภท อาทิ คนชรา คนพิการ คนไร้ที่พึ่ง คนติดเชื้อเอดส์ คนติดยาเสพติด คนขาดสารไอโอดีน ซึ่งตามเป้าหมายของแผนฯ 8 กำหนดให้ผู้ด้อยโอกาสทุกประเภทได้รับ โอกาสการพัฒนาเต็มตามศักยภาพและได้รับบริการพื้นฐานทางสังคมอย่างมีคุณภาพและทั่วถึง ซึ่งบุคคลกลุ่มพิเศษนี้ทางสำนักงานประชาสงเคราะห์จังหวัดจะเป็นผู้รับผิดชอบในการบริการประชาชน

(7) กลุ่มผู้ประสพภัย สำนักงานประชาสงเคราะห์จังหวัดจะให้การสงเคราะห์แก่ผู้ประสพภัยธรรมชาติต่าง ๆ

#### **4.4 องค์ประกอบของการพัฒนาและเสริมสร้าง ศสพ.ในจังหวัดเชียงราย**

แม้ว่า ศสพ. จะเป็นองค์กรของประชาชนที่จัดตั้ง โดยประชาชนเพื่อประชาชน และเป็นองค์กรที่มีได้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรืออยู่ในสังกัดของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม แต่โดยข้อเท็จจริงแล้วการจัดตั้งองค์กรดังกล่าวเกิดขึ้นจากการรณรงค์และส่งเสริมของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมภายในจังหวัด โดยมุ่งหวังเพื่อให้เป็น “องค์กรเครือข่าย” ของกระทรวงฯ ในระดับหมู่บ้าน ที่ทำหน้าที่เป็นเสมือนตัวแทนกระทรวงฯ ในการช่วยเหลือและบริการประชาชนด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่หน่วยงานสังกัดกระทรวงแรงงานฯ ภายในจังหวัดทั้งหมดต้องมีส่วนร่วมและให้ความร่วมมือในการส่งเสริม พัฒนา และสนับสนุนกิจกรรมต่าง ๆ ของ ศสพ. ให้บรรลุผลสำเร็จ โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญประกอบด้วย

**(1) องค์กรบริหาร**

การบริหารการจัดการ ศสพ. ภายใต้ระเบียบ ศสพ. ฉบับใหม่ในปัจจุบันมีการจัดตั้งองค์กรบริหารที่ชัดเจนเป็นครั้งแรกทั้งในระดับกระทรวงฯ ในส่วนกลางและในระดับจังหวัด โดยในระดับกระทรวงมีการแต่งตั้งคณะกรรมการส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน และมีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการฯ ดังกล่าวขึ้นเป็นหน่วยงานภายในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงฯ มีอำนาจหน้าที่เป็นฝ่ายอำนวยการและประสานงานและฝ่ายส่งเสริมและพัฒนาองค์กรศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน ตามคำสั่งกระทรวงแรงงานฯ ที่ 295/2541 ลงวันที่ 29 ธันวาคม 2541 สำหรับในระดับจังหวัดก็ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการประสานการดำเนินงานศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านจังหวัดเชียงราย โดยมีท่านผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงรายเป็นประธาน และมีแรงงานและสวัสดิการสังคมจังหวัดเชียงรายเป็นเลขานุการ โดยมีสำนักงานแรงงานและสวัสดิการสังคมจังหวัดเชียงราย เป็นสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการฯ ดังกล่าว ตามคำสั่งจังหวัดเชียงราย ที่ 1782/2542 ลงวันที่ 31 สิงหาคม 2541

**(2) บุคลากร**

ในภาวะที่ประเทศกำลังประสบกับปัญหาทางด้านเศรษฐกิจการเงิน/การคลังในปัจจุบัน ปัญหาข้อจำกัดด้านบุคลากรและงบประมาณจะต้องเป็นเรื่องที่ทุกหน่วยงานราชการและบุคลากรในทุกหน่วยงานราชการต้องยอมรับความจริง และจะต้องให้ความร่วมมือกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคลากรในระดับจังหวัด ผู้บริหารของทุกหน่วยงานในสังกัด กรส. ในจังหวัดเชียงราย จะต้องจัดลำดับความสำคัญอันดับแรก (Frist Priority) ให้กับแผนงาน/โครงการตามภารกิจของหน่วยงานต่อ ศสพ. อีกทั้งบุคลากรปกติของทุกหน่วยงานในสังกัด กรส. ในจังหวัดเชียงราย จะต้องรวมพลังกันส่งเสริมและสนับสนุนกิจกรรมของ ศสพ. ในลักษณะ “รวมกันเป็นหนึ่ง เป็นที่พึ่งของประชาชน” ให้เป็นรูปธรรมที่ชัดเจน

อย่างไรก็ตาม นับเป็นโชคดียิ่งหนึ่งของจังหวัดเชียงรายเกี่ยวกับบุคลากรของ กรส. ในระดับอำเภอ เนื่องจากจังหวัดเชียงรายมีหน่วยงานศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาจังหวัดเชียงราย สังกัดกรมประชาสงเคราะห์ ตั้งอยู่ในพื้นที่ด้อย และศูนย์ฯ ดังกล่าวได้ส่งบุคลากรจำนวนหนึ่งทำหน้าที่เป็น “เจ้าหน้าที่ประสานงานชาวเขาอำเภอ หรือ จปอ.” ปฏิบัติหน้าที่ประจำอำเภอต่าง ๆ แต่โดยทั่วไปมักถูกเรียกหรือเข้าใจกันว่า “ประชาสงเคราะห์อำเภอ” มีภารกิจความรับผิดชอบโดยตรงในการประสานแผนและการปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เข้าไปดำเนินงานเกี่ยวข้องกับชาวเขา การรายงานผลการปฏิบัติงานพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา การสำรวจและจัดเก็บข้อมูลสถิติเกี่ยวกับชาวเขา

การประชาสัมพันธ์งานและบริการข้อมูล ปัจจุบันมี จปอ. ประจำใน 13 อำเภอ จากพื้นที่ทั้งหมดของ จังหวัดเชียงราย ซึ่งมี 16 อำเภอ 2 กิ่งอำเภอ ทำให้ จปอ. บางอำเภอต้องรับผิดชอบพื้นที่ 2 – 3 อำเภอ ได้แก่ อำเภอเมือง , อำเภอแม่จัน (รับผิดชอบ กิ่ง อ.คอยหลวง) อำเภอแม่สรวย, อำเภอเวียงป่าเป้า , อำเภอ เทิง (รับผิดชอบ อ.ขุนตาล) อำเภอเวียงแก่น , อำเภอพญาเม็งราย (รับผิดชอบ อ.เวียงชัย และกิ่งอ.เวียง เชียงรุ้ง) อำเภอเชียงแสน , อำเภอเชียงของ , อำเภอพาน (รับผิดชอบ อ.ป่าแดด) , อำเภอแม่สาย , อำเภอแม่ลาว และอำเภอแม่ฟ้าหลวง<sup>12</sup>

เจ้าหน้าที่ จปอ. เหล่านี้แม้จะมีภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบโดยตรงอย่างมากอยู่ แล้ว แต่ในทางปฏิบัติต้องจัดสรรเวลาและบุคลากรส่วนหนึ่งไปดำเนินงานตามภารกิจที่เกี่ยวข้องกับ ด้านแรงงานและสวัสดิการสังคมทั้งที่ได้รับมอบหมายจากจังหวัด หรืออำเภอ รวมทั้งยังได้แบกรับกับ ภารกิจจากหน่วยงานในสังกัด กรส. ในระดับจังหวัดอีกด้วย ที่เห็นชัดเจนได้แก่ งานที่เกี่ยวข้องกับ ศสข. , โครงการจ้างบัณฑิตอาสาฯ ฯลฯ

นอกจากบุคลากรระดับจังหวัดและอำเภอดังกล่าวแล้วในปี 2542 ยังมีบุคลากรอีก ส่วนหนึ่งที่เป็นบุคลากรระดับตำบล หมู่บ้าน เพื่อปฏิบัติภารกิจเกี่ยวกับ ศสข. ได้แก่ บัณฑิตอาสาที่ ประจำอยู่ตามองค์การบริหารส่วนตำบลต่าง ๆ อบต. ละ 2 คน ตามโครงการจ้างบัณฑิตอาสาฯ เพื่อเสริม สร้างความเข้มแข็งศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน โดยจังหวัดเชียงรายมีบัณฑิตอาสา รวมจำนวน 232 คน ประจำ อบต. ทั้งหมด 116 อบต.

### (3) งบประมาณ

การดำเนินเสริมสร้างและพัฒนา ศสข. ของหน่วยงานในสังกัด กรส. ในจังหวัด เชียงราย เป็นเพียงการนำภารกิจปกติของหน่วยงานที่ต้องปฏิบัติอยู่แล้วและมีงบประมาณอยู่แล้วมา ดำเนินการ แต่ว่าเดิมอาจจะไม่ได้พุ่งเป้าหมายเข้าไปที่ ศสข. หรือชุมชน/หมู่บ้านโดยตรง ต่อไปนี้ทุก ส่วนราชการสังกัด กรส. ในจังหวัดเชียงราย จะต้องร่วมมือผนึกกำลัง และงบประมาณร่วมกันนำ ภารกิจลงไปดำเนินการผ่าน ศสข. ให้เกิดผลจริงจังและเป็นรูปธรรม

---

<sup>12</sup> ศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาจังหวัดเชียงราย , สรุปผลการดำเนินงาน ประจำปี 2540.

4.5 โครงสร้างการเสริมสร้างและพัฒนา ศสพ. จังหวัดเชียงราย

