

# 1



## บทนำ

**ระบบราชการเป็นระบบสำคัญของทุกประเทศไม่ว่าประเทศจะปกครองด้วยรูปแบบใด ระบบราชการยังคงเป็นกลไกสำคัญในการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งหากระบบราชการเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพก็จะเสริมสร้างให้ข้าราชการมีการทำงานที่มีคุณภาพ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่เอื้อต่อการพัฒนาประเทศทั้งในระยะสั้นและระยะยาว**

ในสภาพปัจจุบันและอนาคต กระแสการส่งเสริมประสิทธิภาพในระบบราชการ เป็นกระแสที่มีความเด่นชัดในระดับโลก สาเหตุสำคัญเนื่องมาจากความเปลี่ยนแปลงในยุคโลกาภิวัตน์ องค์กรที่อยู่รอดได้จะต้องเป็นองค์กรที่ปรับเปลี่ยนได้อย่างคล่องตัวและรวดเร็ว แต่โดยที่ระบบราชการเป็นองค์กรใหญ่ มีข้าราชการเป็นจำนวนมาก (ระบบราชการไทยมีข้าราชการทั้งสิ้นประมาณ 2 ล้านคน-หรือประมาณร้อยละ 4 ของประชากรทั้งประเทศ)<sup>1</sup> ระบบราชการจึงขาดความคล่องตัวทั้งในการบริหารเพื่อตอบสนองการเปลี่ยนแปลงตามสถานการณ์ นอกจากนี้ การที่ระบบสื่อสารข้อมูลเปลี่ยนไปเป็นระบบเสรีทำให้ประชาชนเปลี่ยนแนวคิดจากผู้รับบริการจากข้าราชการ มาเป็นผู้เรียกร้องการบริการที่มีคุณภาพ รวดเร็ว ประหยัดต้นทุนค่าใช้จ่าย และทรัพยากรของประเทศ ซึ่งเป็นเงินภาษีที่ประชาชนต้องจ่ายให้แก่รัฐ

<sup>1</sup> สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, การปรับปรุงประสิทธิภาพในส่วนราชการ จะทำอะไร จะได้อย่างไร, (กรุงเทพฯ มหามิตร : สำนักพิมพ์ ก.พ., 2538), หน้า 3.

การเพิ่มขึ้นของกำลังคนภาครัฐและหน่วยงานของรัฐในช่วงที่ผ่านมา มีผลทำให้การปรับบทบาทของรัฐจาก “การตรวจสอบควบคุม” เป็น “กำกับดูแลและส่งเสริม” ไม่สอดคล้องกับความก้าวหน้าทางวิทยาการเทคโนโลยีและการขยายตัวของโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม ทำให้เกิดปัญหากระทบทั้งงบประมาณรายจ่ายด้านบุคคล และประสิทธิภาพของระบบราชการ ค่าใช้จ่ายด้านบุคคลเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่รายได้จากเงินเดือน ค่าจ้างของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อคนกลับต่ำลง การปรับโครงสร้างอัตราเงินเดือนแต่ละครั้งต้องใช้งบประมาณจำนวนมากและใช้เวลานานในการตัดสินใจ การเพิ่มกำลังคนไม่ได้เพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานของรัฐแต่กลับทำให้งบประมาณที่จะนำไปจัดสรรด้านอื่น เช่น งบประมาณค่าอุปกรณ์ เครื่องใช้ เครื่องมือที่ทันสมัย เพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของข้าราชการมีสัดส่วนลดลงไปด้วย การเพิ่มกำลังคนอย่างไร้ทิศทางทำให้การจัดสรรกำลังคนของรัฐไม่สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศ จากการคำนวณของสำนักงาน ก.พ.พบว่า การเพิ่มข้าราชการระดับปริญญาตรี 1 คน รัฐต้องรับภาระค่าใช้จ่าย ตั้งแต่เริ่มรับราชการจนกระทั่งออกจากราชการเมื่อครบเกษียณอายุ ถึงคนละประมาณ 17 ล้านบาท และนี่ก็เป็นเหตุผลหนึ่งที่รัฐบาลได้ให้ความสนใจในปัญหาการเพิ่มขึ้นของกำลังคนภาครัฐ โดยมีนโยบายควบคุมการเพิ่มอัตรากำลังไม่ให้เกินร้อยละ 2 ต่อปี แต่เท่าที่ผ่านมาปรากฏว่า หน่วยงานของรัฐและอัตรากำลังคนภาครัฐยังคงเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ และมีลักษณะการเพิ่มเป็นแบบต่อยอดจากจำนวนที่มีอยู่เดิม (Incremental Approach) คือเพิ่มทางปริมาณมากกว่าคุณภาพ เพิ่มในระดับต่างมากกว่าในระดับกลางและระดับสูง จากเหตุผลดังกล่าว ประกอบกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ทั้งทางการเมือง การบริหาร เศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีต่าง ๆ จำเป็นที่รัฐจะต้องมีการปรับเปลี่ยนบทบาทการดำเนินงาน และปรับโครงสร้างหน่วยงานภาครัฐให้มีความทันสมัย เหมาะสม กับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลง ตลอดจนสามารถตอบสนองต่อเป้าหมายในการพัฒนาประเทศ ซึ่งรัฐบาลที่ผ่านมาในแต่ละยุคได้ให้ความสำคัญกับการปฏิรูประบบราชการ ด้วยเหตุนี้จึงได้มีการ

กำหนดมาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2537 โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ เพื่อชะลออัตราการเพิ่มของค่าใช้จ่ายด้านบุคคลโดยรวมและสนับสนุนให้มีการพิจารณาใช้ประโยชน์จากกำลังคนที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด รวมทั้งปรับโครงสร้างกำลังคนภาครัฐให้มีขนาดกะทัดรัดและมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ให้ทุกส่วนราชการ ถูมาตรการฯ เป็นแนวทางปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว

กรมประชาสงเคราะห์ เป็นส่วนราชการหนึ่งในสังกัดกระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม ที่ได้รับผลกระทบจากมาตรการฯ ดังกล่าว โดยมีภารกิจหลัก ดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แก่ประชาชน โดยเฉพาะกลุ่มด้อยโอกาส และผู้ประสบปัญหาความเดือดร้อนทั่วไป มุ่งเน้นการพัฒนาศักยภาพบุคคล กลุ่มและชุมชนให้สามารถพึ่งตนเองได้ และมีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยใช้มาตรการด้านการป้องกัน การสงเคราะห์ คู่สมรส รวมทั้ง การฟื้นฟู ปรับสภาพและการพัฒนา ซึ่งอาศัยหลักการและวิธีการสังคมสงเคราะห์ เป็นแนวทางปฏิบัติมาเป็นเวลากว่าห้าทศวรรษ จากการศึกษาการปฏิบัติภารกิจดังกล่าว กรมฯ ได้จัดทำ และใช้แผนแม่บทประชาสงเคราะห์เป็นเครื่องมือเพื่อให้มีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (ปลายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 พ.ศ. 2537 - 2539) รวมทั้งให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาของแผนฯ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544) ซึ่งมีจุดเน้นที่การพัฒนาคนเป็นหลัก รวมทั้งให้มีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาแรงงานฯ ฉบับที่ 1 ของกระทรวงฯ กรมฯ จึงได้กำหนดทิศทางการดำเนินงานให้มีความชัดเจนมากขึ้น จากรูปแบบพัฒนาประเทศ แต่เดิมที่มุ่งเน้นการพัฒนาคน เศรษฐกิจและสังคมไปพร้อมกัน มาเป็นการกำหนดแนวทางพัฒนา โดยยึดคนเป็นหลัก และให้ความสำคัญกับการพัฒนาคนในทุกระดับ<sup>2</sup>

<sup>2</sup> กรมประชาสงเคราะห์, แผนประชาสงเคราะห์แม่บท ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2540 - 2544, 2539, หน้า 1.

จากแผนแม่บทฯ การพัฒนาการบริหารงานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ จึงเป็นยุทธศาสตร์หนึ่งในแผน ซึ่งเป็นมาตรการเสริมในการพัฒนาศักยภาพของคน มุ่งเน้นการพัฒนาบุคลากร งบประมาณเป็นหลัก ในฐานะผู้ศึกษาเป็นผู้เคยดำรงตำแหน่ง ผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่ กรมประชาสงเคราะห์ มีบทบาทหน้าที่ และประสบการณ์การทำงาน โดยได้นำมาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐมาใช้ดำเนินการด้านอัตราจ้าง บุคลากร (ในฐานะผู้ให้บริการ) เพื่อให้สอดคล้องกับแผนฯ 8 และมาตรการฯ ดังกล่าว ซึ่งเป็นนโยบายของรัฐ โดยได้เดินทางไปศึกษาวิเคราะห์ ดูงานตามหน่วยงานต่าง ๆ ทำให้ทราบถึงปัญหาและผลกระทบที่เกิดจากการนำมาตรการฯ มาใช้ในการดำเนินงานของกรมประชาสงเคราะห์ เนื่องจากกรมประชาสงเคราะห์เป็นกรมที่มีขนาดใหญ่ ก่อตั้งมานาน ในแต่ละปีจะมีข้าราชการและลูกจ้างประจำเกษียณอายุเป็นจำนวนมาก และโดยที่สภาพปัญหาสังคมปัจจุบัน นับวันจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ในขณะที่อัตรากำลังปฏิบัติงานที่มีอยู่นั้นมีจำกัด จึงจำเป็นที่จะต้องมีการทบทวน ปรับทิศทางการดำเนินงาน และสร้างระบบเพื่อให้สามารถรองรับกับสภาพปัญหา และสนองตอบต่อนโยบายของรัฐบาล ด้วยเหตุนี้ผู้ศึกษาจึงได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ถึงผลกระทบของการดำเนินการตามมาตรการฯ ดังกล่าว พร้อมทั้งได้นำข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์ดูงานมาประกอบ โดยได้เสนอข้อคิดเห็นเพื่อเป็นแนวทางสำหรับการนำมาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐมาใช้กับส่วนราชการเก่า และส่วนราชการใหม่ ซึ่งมีบทบาทภารกิจที่เกี่ยวข้องกับงานสวัสดิการสังคม อันจะเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบายและทิศทางการดำเนินงานในอนาคต

### 1.1 ความเป็นมาและวัตถุประสงค์ของมาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐ

ขณะนี้ในหลายประเทศได้เร่งดำเนินการปรับปรุงระบบราชการของคนให้มีความพร้อม เพื่อรองรับการปรับเปลี่ยนตามกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกาภิวัตน์ โดยเฉพาะระบบราชการไทยมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง เพื่อให้ไปสู่ทิศทางเดียวกันให้สอดคล้องกับการปรับเปลี่ยน

ระบบราชการของนานาประเทศ และที่สำคัญคือ เพื่อให้สอดคล้องกับการปรับเปลี่ยนทางเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนความต้องการของประชาชนในการรับบริการจากภาครัฐ และ โดยที่ระบบราชการไทยเป็นระบบที่ใช้กำลังคนเป็นปัจจัยสำคัญในการทำงานให้บรรลุผลสำเร็จ ดังนั้นการปรับปรุงเกี่ยวกับการบริการและการใช้กำลังคนของภาครัฐ จึงจำเป็นต้องทำเป็นอย่างยิ่ง

จากความสนใจและความพยายามในการปรับปรุงด้านกำลังคนภาครัฐนั้น เริ่มจากแผนนโยบายที่ปรากฏชัดเจนในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (ช่วงปี พ.ศ. 2535 - 2539) โดยได้เน้นแผนนโยบายในการพัฒนาทั้งด้านจำนวน คุณภาพและค่าตอบแทนด้านกำลังคนภาครัฐ จากทิศทางของแผนพัฒนาฯ ดังกล่าว รัฐบาลแต่ละสมัยได้ให้ความสำคัญเรื่องการปรับปรุงกำลังคนภาครัฐ โดยในช่วงปี พ.ศ. 2535 ได้มีการปรับบัญชีเงินเดือนของข้าราชการให้สอดคล้องกับค่าครองชีพและในเดือนมกราคม พ.ศ. 2535 คณะรัฐมนตรีซึ่งมีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี มีมติเห็นชอบกับมาตรการปรับปรุงระบบราชการและระบบข้าราชการที่ ก.พ. เสนอ โดยให้ส่วนราชการต่าง ๆ ถือปฏิบัติ ซึ่งสาระสำคัญของมาตรการเน้นการควบคุมการขยายตัวของโครงสร้างส่วนราชการและอัตรากำลัง รวมทั้งเน้นการปรับปรุง การสรรหา การสร้างความก้าวหน้าและปรับปรุงค่าตอบแทนภาครัฐ เพื่อให้ภาครัฐมีกำลังคนที่มีความรู้ความสามารถในจำนวนที่เหมาะสมกับภาระหน้าที่ ต่อมาเมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2537 คณะรัฐมนตรี ซึ่งมีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีมติเห็นชอบกับมาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐ ที่ ก.พ. เสนอ ซึ่งสาระสำคัญของมาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐ มีดังนี้

## สาระสำคัญของมาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐ

### 1. เหตุผล

การปรับปรุงบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการ เป็นเรื่องที่ต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการปรับปรุงประสิทธิภาพของราชการ และการควบคุมค่าใช้จ่ายภาครัฐ มาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐเป็นมาตรการที่ส่งเสริมการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของข้าราชการและควบคุมค่าใช้จ่ายภาครัฐ จึงต้องมีการดำเนินการไปพร้อม ๆ กับการปรับปรุงบัญชีอัตราเงินเดือน

### 2. วัตถุประสงค์

2.1 เพื่อชะลออัตราการเพิ่มของค่าใช้จ่ายด้านบุคคลโดยรวมในขณะที่คงรักษาเป้าหมายการเพิ่มรายได้ต่อคนของข้าราชการ

2.2 เพื่อส่งเสริมสนับสนุนให้ส่วนราชการพิจารณาใช้ประโยชน์กำลังคนที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยคำนึงถึงต้นทุนค่าใช้จ่ายด้านบุคคลและมีขนาดกำลังคนที่เหมาะสม ซึ่งเน้นด้านคุณภาพมากกว่าปริมาณ

2.3 เพื่อปรับขนาดภาครัฐให้กะทัดรัด และมีประสิทธิภาพสูง

### 3. มาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐ

#### 3.1 มาตรการชะลอการเพิ่มกำลังคนภาครัฐ

3.1.1 ครึ่งจำนวนตำแหน่งรวมของข้าราชการและลูกจ้างตลอดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 ให้มีไม่เกินจำนวนอัตราที่มีเงิน ณ วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2537 และเปิดโอกาสให้สามารถเพิ่มอัตราใหม่ในกรณีจำเป็นได้ไม่เกินจำนวนรวมที่เกิดจากการเกษียณของข้าราชการตำแหน่งต่าง ๆ ในช่วงระยะเวลา 2537 - 2539 โดยมีกลไกในการดำเนินการ คือ

3.1.1.1 ให้ทุกส่วนราชการให้ความสนใจอย่างจริงจังในการใช้กำลังคนอย่างประหยัดและเกิดประโยชน์สูงสุด โดยไม่เพิ่มอัตรากำลังคนตลอดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 และให้สำนักงบประมาณ ก.พ. ก.ค. ก.ตร. ก.ม. ก.ต. ก.อ. และองค์กรกลางบริหารงานบุคคลที่เกี่ยวข้องควบคุม จำนวนตำแหน่งและอัตรากำลังในความรับผิดชอบมิให้เพิ่มมากขึ้นเกินกว่าจำนวนอัตราตำแหน่งที่มีเงินที่มีอยู่ ณ วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2537 และเสริมสร้างสมรรถภาพกำลังคนที่มีอยู่ เพื่อยกระดับความสามารถและคุณภาพกำลังคนให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่

3.1.1.2 ให้ส่วนราชการที่มีตำแหน่งข้าราชการเกษียณในแต่ละปี ขยายเลิกตำแหน่งแรกบรรจุหรือตำแหน่งอื่น ตามที่เห็นสมควรเท่ากับจำนวนการเกษียณในแต่ละปี โดยจัดทำบัญชีรายชื่อตำแหน่งที่จะขยับเลิก เพื่อแจ้งให้คณะกรรมการจัดสรรกำลังคนภาครัฐ และกระทรวงการคลังทราบ ภายในเดือนกรกฎาคมของทุกปี ทั้งนี้ ยกเว้นส่วนราชการที่มีอัตรากำลังตำแหน่งมีเงินไม่เกิน 1,000 อัตรา ไม่ต้องขยับเลิกตำแหน่งจากผลการเกษียณดังกล่าว

3.1.1.3 ให้มีคณะกรรมการจัดสรรกำลังคนภาครัฐ ประกอบด้วย รองนายกรัฐมนตรี ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน ผู้แทน ก.พ. ก.ค. ก.ตร. ก.ม. ก.ต. ก.อ. สำนักงบประมาณ กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นกรรมการ โดยผู้แทนสำนักงาน ก.พ. และผู้แทนสำนักงบประมาณร่วมเป็นฝ่ายเลขานุการ ทำหน้าที่พิจารณาจัดสรรตำแหน่งที่ขยับเลิกจากผลการเกษียณให้กับส่วนราชการที่จำเป็นต้องเพิ่มอัตรากำลังตามความจำเป็น โดยส่วนราชการที่จะขอกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนเพิ่มใหม่ หรือขอคงตำแหน่งที่ต้องขยับเลิกจากผลการเกษียณ ต้องมีกรณีจำเป็นอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ในลักษณะใดลักษณะหนึ่งต่อไปนี้ คือ

◆ (1) เพื่อบรรจุนักเรียนทุนรัฐบาล

- ◆ (2) เป็นตำแหน่งแพทย์ หรือตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการทางการแพทย์
- ◆ (3) เป็นตำแหน่งอาจารย์ ในสถาบันอุดมศึกษา ตำแหน่งสาย ก. ในสังกัด ก.ม. และบุคลากรที่ทำหน้าที่สอนในสาขาวิชาชีพขาดแคลนตามที่ ก.พ. และกระทรวงการคลังกำหนด
- ◆ (4) เป็นงานที่จะดำเนินการตามนโยบายสำคัญของรัฐบาล หรือคณะรัฐมนตรีได้สั่งการให้ดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย และมีเงินงบประมาณที่ใช้ดำเนินการแล้ว ถ้าไม่ดำเนินการจะทำให้เกิดผลเสียหาย และเป็นงานที่ไม่สามารถจ้างเอกชน ดำเนินงานได้ และได้เกลี้ยกำลัคนแล้ว แต่ยังมีกำลัคนไม่พอ
- ◆ (5) เป็นงานที่ได้รับเครื่องมือและอุปกรณ์เพิ่มขึ้น ซึ่งหลังจากที่ได้เกลี้ยกำลัคนและอบรม/พัฒนา เจ้าหน้าที่ที่มีอยู่เดิมแล้ว ก็ยังไม่เพียงพอ จำเป็นต้องขอกำหนดตำแหน่งเพิ่มใหม่ เพื่อปฏิบัติราชการหรือเพื่อให้บริการประชาชน
- ◆ (6) มีการจัดตั้งหน่วยงานหรือส่วนราชการระดับกระทรวงหรือกรมขึ้นใหม่ และจำเป็นต้องมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน และหลังจากที่เกลี้ยกำลัคนระหว่างกรม แล้วก็ยังมีกำลัคนไม่เพียงพอ
- ◆ (7) มีการถึงเพิ่มขึ้นจำเป็นต้องมีเจ้าหน้าที่ดำเนินการเพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีอากรและรายได้อื่น ๆ

ส่วนราชการที่มีความจำเป็นขอกำหนดตำแหน่งเพิ่มใหม่ดังกล่าว ให้เสนอคำขอพร้อมเหตุผลให้คณะกรรมการจัดสรรกำลัคนภาครัฐพิจารณาภายในเดือนกรกฎาคมของปีนั้น ๆ โดยผ่านการพิจารณาของ อ.ก.พ.กระทรวง หรือ อ.ก.พ. ที่ทำ



หน้าที่ อ.ก.พ.กระทรวง หรือองค์กรที่เรียกชื่ออย่างอื่น ที่ทำหน้าที่คล้ายกับ อ.ก.พ.กระทรวง

3.1.1.4 ให้ ก.พ. ก.ค. ก.ตร. ก.ม. ก.ต. ก.อ. และ องค์กรกลางบริหารงานบุคคลที่เกี่ยวข้องจัดทำบัญชีรายชื่อข้าราชการและตำแหน่งที่ ดำรงอยู่ในส่วนราชการต่าง ๆ ที่จะครบวาระเกษียณ ในช่วงปีงบประมาณ 2537 - 2539 และบัญชีรายชื่อส่วนราชการที่อยู่ในข่ายยกเว้นการขยับเล็กตำแหน่งเท่าจำนวน ข้าราชการเกษียณให้คณะกรรมการจัดสรรกำลังคนภาครัฐทราบ ภายในเดือนพฤษภาคม 2537 และในเดือนพฤษภาคมของปีต่อ ๆ ไปด้วย

3.1.1.5 ให้คณะกรรมการจัดสรรกำลังคนภาครัฐ พิจารณาคำขอ ตำแหน่งเพิ่มใหม่ ระหว่างปีงบประมาณ 2537 - 2539 โดยควรอนุมัติได้ไม่เกินจำนวน ตำแหน่งที่ถูกขยับเล็ก เนื่องจากการเกษียณในช่วงเวลาเดียวกัน โดยให้พิจารณา และแจ้ง ผลให้ส่วนราชการที่ยื่นคำขอทราบภายในเดือนธันวาคมของทุกปี ในกรณีที่มีเห็นว่ามีความจำเป็นต้องอนุมัติตำแหน่งเพิ่มใหม่เกินจำนวนการเกษียณ (ซึ่งประมาณว่าในช่วง ปีงบประมาณ 2537 - 2539 จะมีข้าราชการฝ่ายพลเรือนครบวาระเกษียณจำนวนประมาณ 16,000 คน) ให้คณะกรรมการจัดสรรกำลังคนภาครัฐเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา อนุมัติ

3.1.2 ให้ ก.พ. ก.ค. ก.ตร. ก.ม. ก.ต. ก.อ. และองค์กรกลางบริหารงาน บุคคลที่เกี่ยวข้องตรวจสอบการใช้ประโยชน์กำลังคนของส่วนราชการที่รับผิดชอบ ให้ เป็นไปตามเงื่อนไขการกำหนดตำแหน่งอย่างสม่ำเสมอ และให้คณะกรรมการจัดสรร กำลังคนภาครัฐ ตรวจสอบสถานการณ์เรื่องอัตรากำลังจากองค์กรกลางบริหารงาน บุคคลทุกแห่ง เพื่อรายงานการเพิ่มอัตรากำลังให้คณะรัฐมนตรีทราบทุก 6 เดือน

3.1.3 ให้ส่วนราชการสามารถเกลี้ยอัตรากำลังภายในกรมได้คั่งงตัว โดยให้องค์กรกลางบริหารงานบุคคล และองค์กรที่มีอำนาจในการกำหนดอัตรา

ตำแหน่งมอบอำนาจการเปลี่ยนแปลงสายงาน การตัดโอนตำแหน่ง และอัตราเงินเดือนของตำแหน่งระดับ 7 ลงมาให้ส่วนราชการดำเนินการ ได้เอง ทั้งที่เป็นตำแหน่งว่าง หรือมีผู้ครองตำแหน่ง โดยให้อธิบดีดำเนินการ โดยความเห็นชอบของ อ.ก.พ.กรม หรือ อ.ก.พ.ที่ทำหน้าที่ อ.ก.พ.กรม แล้วแต่กรณี โดยตำแหน่งที่เปลี่ยนแปลงให้เปลี่ยนภายในกลุ่มตำแหน่งประเภทเดียวกัน และต้องไม่เป็นตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงาน และไม่เป็นการตัดโอนตำแหน่งจากส่วนภูมิภาคไปส่วนกลาง ทั้งนี้ภายในกรอบอัตรากำลังและระดับตำแหน่งตามที่ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลนั้น ๆ ได้อนุมัติไว้

3.1.4 สำหรับตำแหน่งลูกจ้างให้ดำเนินการในทำนองเดียวกันกับตำแหน่งข้าราชการตามที่กล่าวในข้อ 3.1.1

3.1.5 ให้ระงับการเพิ่มจำนวนส่วนราชการและจังหวัดที่ต้องเพิ่มจำนวนอัตรากำลัง ตลอดช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 ยกเว้นการตั้งส่วนราชการ ระดับกอง กรม หรือกระทรวงที่จัดตั้งใหม่ โดยไม่เพิ่มอัตรากำลังในส่วนรวมตามข้อ 3.1.1

3.1.6 ให้สำนักงานประมาณค่านึงถึงการจ้างเหมา เพื่อแทนการจ้างลูกจ้าง และจัดสรรงบประมาณเพื่อการนี้ในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณประจำปี ให้กับส่วนราชการ

3.1.7 ให้ทุกส่วนราชการทบทวนบทบาท ภารกิจ และวิธีการปฏิบัติงาน โดยให้จัดลำดับความสำคัญของงานในหน้าที่ และให้ขยับเลิกงานที่มีความสำคัญต่ำสุดและเกี่ยวข้องกับตำแหน่งข้าราชการและลูกจ้างประจำรวมกันประมาณร้อยละ 5 เพื่อนำตำแหน่งหรือกำลังคนในงานที่ขยับเลิกนั้น ไปเกลี่ยเพิ่มให้กับงานอื่น ๆ ที่มีความสำคัญเร่งด่วนกว่า ทั้งนี้ให้จัดลำดับความสำคัญของงาน ดังนี้

3.1.7.1 งานที่เป็นหน้าที่พื้นฐานให้มีความสำคัญเป็นอันดับแรก โดย “หน้าที่พื้นฐาน” หมายถึง หน้าที่ซึ่งถูกกำหนดโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา เป็นต้น

3.1.7.2 งานที่เป็นหน้าที่หลักให้มีความสำคัญรองลงมา โดยเป็นหน้าที่ที่กำหนดขึ้นจากการนิยามและขยายความของหน้าที่พื้นฐาน ซึ่งมีลักษณะแจ่มแจ้ง รวบรวมละเอียดขยายความจากหน้าที่พื้นฐานเพื่อให้เป็นรูปธรรมมากขึ้น ทั้งนี้ให้จัดลำดับความสำคัญของการนิยามและขยายความหน้าที่พื้นฐานตามแหล่งที่มาของการตีความลดหลั่นกัน ดังนี้

- ◆ (1) งานที่ระบุในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- ◆ (2) งานที่กำหนดเป็นนโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภาหรือที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ
- ◆ (3) งานที่กำหนดไว้เป็นนโยบายและแผนงานสำคัญของกระทรวง ทบวง กรมนั้น
- ◆ (4) งานที่ได้รับมอบหมายจากหน่วยเหนือ เช่น คณะรัฐมนตรี เป็นต้น

โดยงานที่ขยายความตามข้อ (1)-(4) จะต้องสัมพันธ์และนำไปสู่การปฏิบัติตามหน้าที่พื้นฐาน

3.1.7.3 งานที่เป็นหน้าที่รองหรือหน้าที่ส่วนเกินให้มีความสำคัญต่ำสุด โดยหน้าที่รองหรือหน้าที่ส่วนเกิน หมายถึง หน้าที่ซึ่งไม่อาจถูกตีความว่าเป็นส่วนจำเป็นต้องกระทำให้เกิดผลตามขอบเขตของหน้าที่พื้นฐาน แต่เป็นหน้าที่ที่ส่วนราชการจัดทำขึ้นเองเพื่อให้ครบวงจรการปฏิบัติหน้าที่หลัก โดยไม่จำเป็นต้องส่งทอดให้ส่วนราชการอื่นและองค์กรท้องถิ่นรับไปดำเนินการตามความชำนาญพิเศษของส่วนราชการอื่น หรือองค์กรท้องถิ่นเหล่านั้น

3.1.7.4 จัดลำดับความสำคัญของงาน หลังจากจัดกลุ่มงานในหน้าที่พื้นฐาน หน้าที่หลัก หน้าที่รองแล้ว ให้ส่วนราชการนำงานในกลุ่มเดียวกัน เช่น งานที่เป็นหน้าที่พื้นฐาน หรือเป็นหน้าที่หลักที่มีแหล่งที่มาของการตีความในลำดับเดียวกัน มาจัดลำดับความสำคัญ โดยพิจารณาจากเหตุผลความจำเป็นจากสูงไปต่ำ ดังนี้

- (1) จำเป็นต้องปฏิบัติอย่างยิ่ง มิฉะนั้นจะเกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประเทศชาติ ประชาชน หรือราชการ
- (2) จำเป็นต้องปฏิบัติ มิฉะนั้นจะเกิดผลเสียหายต่อประเทศชาติ ประชาชน หรือราชการ
- (3) ควรปฏิบัติอย่างยิ่ง เพราะมีประโยชน์ต่อประเทศชาติ ประชาชน หรือราชการ
- (4) ควรปฏิบัติ เพราะได้ดำเนินการต่อเนื่องมาแล้ว

ทั้งนี้ ในการจัดลำดับความเร่งด่วนของงานดังกล่าวควรกำหนดว่า งานใดเร่งด่วนและสำคัญมาก งานใดเร่งด่วนและสำคัญ และงานใดไม่เร่งด่วนและสำคัญน้อย และงานใดสำคัญแต่ไม่เร่งด่วน มาประกอบการพิจารณาด้วย เพื่อจัดลำดับงานให้เหมาะสมต่อไป

3.1.7.5 ขยับเลิกงานที่มีความสำคัญต่ำสุด หลังจากจัดลำดับความสำคัญของงานตามข้อ 3.1.7.4 แล้ว ให้คำนวณงานที่เกี่ยวข้องกับตำแหน่งงานหรือกำลังคนประมาณร้อยละ 5 ของส่วนราชการนั้นเพื่อนำอัตราตำแหน่งหรือกำลังคนในส่วนนั้น ไปเกลี่ยเพิ่มให้กับงานอื่น ๆ ที่มีความสำคัญเร่งด่วนมากกว่า ด้วยวิธีนี้ส่วนราชการจะสามารถ มีอัตรากำลังเพิ่มในงานที่มีความสำคัญและจำเป็นเร่งด่วน โดยไม่ต้องเพิ่มอัตรากำลังใหม่แต่ประการใด

ทั้งนี้ การดำเนินการตามข้อ 3.1.7 นี้ ควรดำเนินการโดยใช้ อ.ก.พ.กรม หรือ อ.ก.พ.กระทรวง แล้วแต่กรณีเป็นกลไกและเมื่อดำเนินการแล้วเสร็จให้แจ้งผลให้

คณะกรรมการจัดสรรกำลังคนภาครัฐ องค์การกลางบริหารงานบุคคลที่สังกัด กระทรวง การคลัง และสำนักงานประมาณทราบต่อไป

3.1.8 ให้ อ.ก.พ.กระทรวง อ.ก.พ.ทบวง และ อ.ก.พ.กรม มีหน้าที่ พิจารณาทบทวน ภาระงานและการดำเนินการเพื่อถ่ายโอนงานให้ภาคเอกชน ตามข้อ 3.1.8.1 และ 3.1.8.2 และให้คณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ กำหนดแนวทางและวางมาตรการสนับสนุน โดยให้สำนักงานประมาณสนับสนุน งบประมาณในการนี้ ทั้งนี้ โดยมีกระทรวงการคลัง สำนักงานประมาณ สำนักงาน ก.พ. และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ร่วมพิจารณา ดำเนินการวางมาตรการดังกล่าวกับคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ โดย

3.1.8.1 ในระยะสั้น ให้กำหนดแนวทางการถ่ายโอนงานเกี่ยวกับ ลักษณะงานช่วยอำนวยความสะดวกให้ภาคเอกชนดำเนินการ เช่น งานรักษาความปลอดภัยใน อาคารสถานที่ งานรักษาความสะอาด งานดูแลและบำรุงรักษาอาคารสถานที่ งานซ่อม บำรุงเครื่องมือเครื่องใช้และอุปกรณ์ในสำนักงาน งานบริการยานพาหนะและซ่อมบำรุง รักษายานพาหนะ งานโรงพิมพ์ งานวางระบบคอมพิวเตอร์ และงานเขียนโปรแกรม งานสำรวจและบันทึกข้อมูลสถิติ และงานเทคนิคต่าง ๆ ที่ภาคเอกชนมีความชำนาญกว่า เป็นต้น

3.1.8.2 ในระยะยาว ให้กำหนดแนวทางการถ่ายโอนงานให้ภาค เอกชน ซึ่งเป็นงานที่ภาคเอกชนมีความพร้อมดำเนินการ หรือมีสมาคมวิชาชีพ หรือ องค์กรเอกชนที่จะคอยดูแลตรวจสอบในเรื่องนั้น ๆ เช่น งานสำรวจดำเนินการออกแบบ ก่อสร้าง งานควบคุมการก่อสร้าง งานตรวจสอบและรับรองมาตรฐาน งานศึกษาวิจัย และพัฒนา เป็นต้น

สำหรับส่วนราชการระดับกรม ที่ตั้งขึ้นภายหลังจากที่ คณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการมาตรการกำหนดขนาดกำลังคนนี้แล้ว งานในข้อ 3.1.8.1 ให้ขอทำความเข้าใจตกลงกับสำนักงานประมาณและกระทรวงการคลัง เพื่อให้ภาคเอกชนรับไปดำเนินการแทนการดำเนินการเอง

3.1.9 ให้ทบวงมหาวิทยาลัย กระทรวงศึกษาธิการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเร่งรัดดำเนินการส่งเสริมให้ภาคเอกชน มีบทบาทในการให้บริการการศึกษาตามแนวทางที่กำหนดไว้ใน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7

3.1.10 ให้กระทรวงสาธารณสุขและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเร่งรัดดำเนินการส่งเสริมให้ภาคเอกชน มีบทบาทในการให้บริการทางการแพทย์ โดยเฉพาะในเขตเมืองและเขตพื้นที่เศรษฐกิจใหม่

3.1.11 ให้ทุกส่วนราชการมีระบบข้อสนเทศกำลังคนที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน เพื่อประโยชน์ในการบริหารกำลังคน โดยให้สำนักงาน ก.พ. รับผิดชอบวางแผนพัฒนาและดำเนินการในเรื่องนี้ และให้สำนักงานประมาณสนับสนุนงบประมาณเพื่อเตรียมเครื่องมือและอุปกรณ์ที่จำเป็น

3.1.12 ให้คณะกรรมการจัดสรรกำลังคนภาครัฐกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐ โดยให้จัดทำเป็นแผนปฏิบัติการและให้ประชาสัมพันธ์อย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการจัดสรรกำลังคนภาครัฐเป็นเจ้าของเรื่อง

3.1.13 ให้ส่วนราชการรายงานผลการดำเนินการตามข้อ 3.1 ในรายงานประจำปี เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ของ อ.ก.พ.กรม อ.ก.พ.กระทรวง หรือ อ.ก.พ.ทบวง เสนอต่อ ก.พ. องค์การกลางบริหารงานบุคคลที่สังกัด และกระทรวงหรือทบวงเจ้าสังกัด นอกจากนี้ให้ถือผลการดำเนินการดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของการประเมินความดีความชอบของหัวหน้าส่วนราชการด้วย

### 3.2 มาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐระยะยาว

3.2.1 ให้มีการทบทวนและจัดทำนโยบายการให้บริการของรัฐในแต่ละด้าน (Sector) โดยพิจารณาว่ารัฐควรเพิ่มหรือลดบทบาทในงานประเภทใด เพื่อให้การชะลอการเพิ่มหรือการเกลี้ยอัตรากำลังเป็นไปอย่างเหมาะสม

3.2.2 ให้มีการกำหนดรูปแบบ ภาระงาน และวิธีการดำเนินงาน เพื่อให้เอกชนเข้ามารับแบ่งเบาภาระของภาครัฐ โดยพิจารณาว่าเอกชนควรเข้ามามีบทบาทในงานของรัฐประเภทใด เช่น การให้บริการทางการศึกษาสูงกว่าระดับพื้นฐาน การให้บริการทางสาธารณสุขในเขตเมือง เป็นต้น และพิจารณากำหนดลักษณะงานที่ทางราชการไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ดำเนินการแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยให้ใช้วิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสมของเรื่อง เช่น วิธีการจ้างเหมา การให้เอกชนรับช่วงดำเนินการ วิธีการให้สิทธิบัตรหรือสัมปทาน เป็นต้น ทั้งนี้ ให้พิจารณากำหนดมาตรการจูงใจ สนับสนุนตามความเหมาะสมด้วย

3.2.3 ให้มีการจัดทำเป้าหมายกำลังคนภาครัฐในช่วง 10 ปีข้างหน้า (ถึง พ.ศ. 2547) ว่ากำลังคนภาครัฐควรมีสัดส่วนอย่างไร และจะมีวิธีกำหนดขนาดกำลังคนให้เข้าสู่เป้าหมายดังกล่าวอย่างไร จะมีกำลังคนภาครัฐกระจายปฏิบัติงานอยู่ในงานด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข ด้านความมั่นคง ด้านอุตสาหกรรม ด้านพัฒนาและวิจัย ด้านบริหารและบริการ และอื่น ๆ เป็นสัดส่วนอย่างไร จึงจะสอดคล้องกับแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และทิศทางการพัฒนาประเทศ

3.2.4 ให้มีการกำหนดสัดส่วนโครงสร้างกำลังคนในแต่ละด้าน เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดตำแหน่งและการวางแผนกำลังคนให้สอดคล้องกับการปรับบทบาทของรัฐซึ่งเน้นการ “กำกับ ดูแล และส่งเสริม” และการปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานซึ่งเน้นการ “ลดขั้นตอนงานและกระจายอำนาจไปสู่ฝ่ายปฏิบัติและสู่ส่วนภูมิภาค” เช่น สัดส่วนของเจ้าหน้าที่ในกลุ่มปฏิบัติการ / กลุ่มช่วยอำนวยความสะดวก / กลุ่มสนับสนุน

สัดส่วนของข้าราชการในตำแหน่งทั่วไป / วิชาชีพเฉพาะ - เชี่ยวชาญเฉพาะ / บริหาร  
เป็นต้น

3.2.5 ให้มีการกำหนดสัดส่วนกำลังคนภาครัฐในส่วนกลาง ส่วน  
ภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ตลอดจนมาตรการจูงใจ หรือส่งเสริมให้ข้าราชการและลูกจ้าง  
ปฏิบัติราชการในภูมิภาคและท้องถิ่นที่ห่างไกล เพื่อสามารถให้บริการประชาชนได้  
อย่างเพียงพอและทั่วถึงยิ่งขึ้น

3.2.6 ให้มีการกำหนดมาตรการและวิธีจูงใจให้กำลังคนภาครัฐบาง  
ประเภทออกจากราชการก่อนเกษียณ โดยให้ปรับปรุงกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องให้  
เหมาะสมทั้งนี้ให้คำนึงถึงความจำเป็นที่ต้องรักษาคณบดี มีความรู้ความสามารถไว้ใน  
ระบบราชการต่อไปด้วย

3.2.7 ให้มีการพิจารณานำเทคโนโลยีสมัยใหม่ที่เหมาะสมมาใช้ใน  
ราชการเพื่อทดแทนกำลังคนและเพื่อลดขั้นตอนและระยะเวลาการทำงานลง ทั้งนี้ ให้จัด  
ทำมาตรการจูงใจให้ ส่วนราชการปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงาน และมาตรการวัด  
ประสิทธิภาพของส่วนราชการด้วย

3.2.8 ให้มีคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคน  
ภาครัฐ ประกอบด้วยรองนายกรัฐมนตรีที่รับผิดชอบกำกับดูแลสำนักงานคณะกรรมการ  
พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นประธาน และผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนจาก  
หน่วยงานกลางได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ  
กระทรวงการคลัง สำนักงานงบประมาณ และสำนักงาน ก.พ. โดยมีเจ้าหน้าที่ของ สำนักงาน  
คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงาน ก.พ. เป็นฝ่าย  
เลขานุการร่วม และให้คณะกรรมการนี้มีหน้าที่ศึกษา กำหนดเป้าหมาย รายละเอียด และ  
วิธีดำเนินการตามมาตรการข้อ 3.2.1 - 3.2.7 และจัดทำแผนการดำเนินการเพื่อให้บรรลุ  
เป้าหมายดังกล่าว เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา ภายใน 1 ปี นับแต่วันที่ได้รับมอบหมาย



## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- เพื่อต้องการศึกษาว่ามาตรการฯ นี้ ในทางปฏิบัติสามารถตอบสนองนโยบายรัฐบาลได้หรือไม่เพียงใด
- เพื่อต้องการศึกษาว่ามาตรการฯ นี้ มีผลต่องานสวัสดิการสังคมอย่างไร
- เพื่อต้องการศึกษาวิเคราะห์หาแนวทางในการนำมาตรการฯ มาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่องานสวัสดิการสังคม

## 1.3 ขอบเขตการศึกษา

เป็นการศึกษาเรื่องการนำมาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐ มาใช้ในกรมประชาสงเคราะห์ โดยเปรียบเทียบกับส่วนราชการอื่น

## 1.4 วิธีการศึกษา

- ศึกษาจากข้อมูลเอกสาร ซึ่งประกอบด้วย
  - ⇒ นโยบายรัฐบาล
  - ⇒ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
  - ⇒ แผนกระทรวง
  - ⇒ แผนประชาสงเคราะห์แม่บท ฉบับที่ 4
  - ⇒ แผนสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์
  - ⇒ ข้อมูลสถิติโครงสร้างและอัตรากำลังของส่วนราชการต่าง ๆ
- ศึกษาจากการวิเคราะห์ดูงาน เรื่องการกำหนดตำแหน่ง รวมทั้งการทบทวนบทบาทภารกิจและการเกลี่ยอัตรากำลัง
- ศึกษาบทบาทภารกิจของผู้ตรวจราชการกรมกับการตรวจราชการตามมาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐ

## 1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- เพื่อนำผลที่ได้จากการศึกษา มาปรับใช้ในการปฏิบัติงานภายใต้ภาวะจำกัดในด้านอัตรากำลัง
- เพื่อนำผลที่ได้จากการศึกษาวิเคราะห์ มาเป็นประโยชน์ในการวางแผนกำลังคนของส่วนราชการ
- เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดให้ใช้มาตรการฯ นี้เป็นส่วนหนึ่งของการกำหนดแผนการตรวจราชการ



## 2

## วิเคราะห์สภาพการณ์และทิศทางการ ดำเนินงานของกรมประมง ตามมาตรการกำหนดขนาดกำลัง คนภาคเรือ

### 2.1 สภาพปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคม

เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า ผลของการพัฒนาประเทศในรอบ 30 กว่าปีที่ผ่านมา ได้ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ มากมาย ไม่ว่าจะเป็นปัญหาทางสังคม เศรษฐกิจ หรือปัญหาสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้เป็นเพราะการพัฒนาที่ขาดความสมดุล กล่าวคือ นอกจากให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจมากกว่าทางด้านสังคมแล้ว ยังให้ความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจภาคอุตสาหกรรมมากกว่าภาคเกษตรกรรม ซึ่งเป็นอาชีพของคนส่วนใหญ่ของประเทศและอยู่ในฐานะยากจนอีกด้วย อาจกล่าวได้ว่า การพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ผ่านมาไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ได้ นั่นคือ อัตราการเจริญและการขยายตัวของเศรษฐกิจไม่ได้เป็นไปตามแผนที่วางไว้ นอกจากนี้ ผลพวงของการพัฒนา ยังไม่สามารถกระจายไปสู่ประชากรเป้าหมายอย่างทั่วถึงและยุติธรรม จะเห็นได้จากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 - 7 ที่ผ่านมามีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 - 2509) แนวทางหลักในการพัฒนาเน้นเฉพาะด้านเศรษฐกิจ โดยเฉพาะพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (infrastructure) ในรูปของระบบสาธารณูปโภคสาธารณูปการ และการลงทุนของภาคเอกชน เพื่อเพิ่มผลผลิตทางอุตสาหกรรม ซึ่งส่งผลให้เศรษฐกิจของประเทศเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว

ส่วนนโยบายสังคมจะเป็นไปเพื่อผลักดันให้การพัฒนาเศรษฐกิจบรรลุผล การพัฒนาสังคมถูกมองเป็นเพียงส่วนสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจ มิได้ให้ความสำคัญกับชีวิตความเป็นอยู่และสวัสดิภาพของประชาชนอย่างเท่าเทียมกันกับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510 - 2514) ยังคงยึดแนวทางการพัฒนาตามแผนฯ ฉบับที่ 1 โดยขยายขอบเขตคลุมถึงรัฐวิสาหกิจและองค์การบริหารการวางแผนซึ่งให้รวมการพัฒนาสังคมไว้ด้วย และให้มีคำว่า “และสังคม” ต่อท้ายชื่อของแผนฉบับต่อ ๆ มา แผนฯ ฉบับนี้ ยังคงให้ความสำคัญกับเศรษฐกิจมหกว่าสังคม การพัฒนาสังคมจึงเป็นเพียงการอุดรอยรั่วหรือข้อบกพร่องที่เกิดจากการพัฒนาเศรษฐกิจ

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515 - 2519) แผนพัฒนาฯ ฉบับนี้เริ่มขึ้นในช่วงที่ภาวะเศรษฐกิจโลกตกต่ำ เกิดภาวะเงินเฟ้อและเศรษฐกิจชะงักงัน ซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย จะเห็นได้จากการลงทุนที่ซบเซา รายได้ประชาชาติลดลง และอัตราการว่างงานเพิ่มขึ้น โดยที่แนวคิดด้านนโยบายสังคม ได้เปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือจะให้ความสำคัญในเรื่องโอกาสการมีงานทำ และยกระดับรายได้ของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกษตรกรและผู้ใช้แรงงาน ทั้งนี้เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาทางสังคมอันเกิดจากการขยายตัวของประชากร การอพยพเข้าสู่เมือง การพัฒนาอุตสาหกรรม และการจ้างงานเป็นต้น ซึ่งปัญหาเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นผลพวงจากการพัฒนาเศรษฐกิจทั้งสิ้น

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520 - 2524) อยู่ในช่วงที่ภาวะทางการเมืองของประเทศไม่แน่นอน การกำหนดเป้าหมายของแผนฯ ฉบับนี้ จึงมีหลายด้าน คือ

- ⇒ 1. เร่งฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ
- ⇒ 2. ลดช่องว่างฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมในหมู่ประชาชนให้น้อยลง

- ⇒3. ลดอัตราการเพิ่มและปรับปรุงคุณภาพของประชากร
- ⇒4. ปรับปรุงการบริหารทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม
- ⇒5. เพิ่มขีดความสามารถในการป้องกันประเทศ

จะเห็นได้ว่าแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ก็ยังคงให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นหลัก และโดยที่ผลกระทบของแผนพัฒนาฯ ที่ผ่านมามีทั้ง 3 ฉบับ ก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องการกระจายรายได้และความเหลื่อมล้ำทางสังคม นโยบายสังคมในแผนฯ นี้จึงเป็นไปเพื่อสวัสดิภาพทางสังคม และชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนมากขึ้น มีการกระจายการบริการทางสังคมด้านต่าง ๆ อาทิ การศึกษา สาธารณสุข และการสังคมสงเคราะห์

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 - 2529) สืบเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ที่ผ่านมามีทั้ง 4 ฉบับ ก่อให้เกิดปัญหาหลายด้าน อาทิ ปัญหาการกระจายรายได้อย่างไม่เป็นธรรม ปัญหาความยากจนในชนบท ปัญหาการขาดดุลย์การค้า และภาระหนี้สินต่างประเทศเพิ่มสูงมากขึ้น ฯลฯ ฉะนั้น แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 จึงมีการปรับปรุงนโยบายในการพัฒนาให้ต่างจากแผนฯ ที่ผ่านมา ซึ่งสรุปสาระสำคัญของแผนฯ ได้ดังนี้

- ⇒1. เน้นการปรับโครงสร้างการผลิต ทั้งด้านเกษตรและอุตสาหกรรม เพื่อการส่งออกและการกระจายไปสู่ภูมิภาค
- ⇒2. ยึดพื้นที่เป็นหลักในการพัฒนา เช่น พื้นที่เป้าหมายเพื่อการพัฒนาชนบท พื้นที่ชายฝั่งทะเล
- ⇒3. เน้นการแก้ปัญหาความยากจนในชนบท
- ⇒4. เน้นบทบาท และความร่วมมือจากเอกชนให้มีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ

นโยบายสังคมในแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ มีการกำหนดพื้นที่ชนบทยากจนชัดเจนเป็นครั้งแรก มีการกำหนดเป้าหมายของการแก้ปัญหาสังคม ตลอดจนมาตรการ

ต่าง ๆ ในการแก้ไขปัญหาอย่างชัดเจน ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 เป็น “แผนวางกรอบนโยบาย” ที่ให้ความสำคัญกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนมากกว่าทุกแผนฯ ที่ผ่านมา

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534) แผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ มุ่งยกระดับการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้าควบคู่กับการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคม มีวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่สำคัญ 2 ด้าน คือ

- ⇒ 1. ด้านเศรษฐกิจ ต้องการรักษาระดับการขยายตัว ในการรองรับกำลังแรงงานใหม่ เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ
- ⇒ 2. ด้านสังคม มุ่งพัฒนาคุณภาพคน เพื่อให้สามารถพัฒนาสังคมให้ก้าวหน้า โดยยกระดับมาตรฐานชีวิตของคนในชนบทและในเมือง ให้ได้ตามเกณฑ์ความจำเป็นพื้นฐาน

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539) ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ ถึงแม้ว่าจะเป็นช่วงที่เศรษฐกิจฟื้นตัวอย่างต่อเนื่อง มีอัตราการขยายตัวสูงถึงร้อยละ 10.5 ต่อปี แต่ก่อให้เกิดความไม่สมดุลย์ในการพัฒนาหลายด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการกระจายรายได้และบริการทางสังคม ดังนั้น แผนฯ ฉบับนี้ จึงได้กำหนดวัตถุประสงค์หลักของการพัฒนาไว้ดังนี้

- ⇒ 1. รักษาอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม
- ⇒ 2. กระจายรายได้และการพัฒนาไปสู่ภูมิภาคและชนบท
- ⇒ 3. เร่งรัดพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คุณภาพชีวิต สิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติ

ถึงแม้ผลจากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539) จะประสบผลสำเร็จทางเศรษฐกิจเป็นที่

น่าพอใจ แต่ปัญหาสังคมเดิม อาทิ ปัญหาความยากจน ปัญหาความไม่ปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สิน ปัญหาด้านที่อยู่อาศัย ยังมีได้รับการแก้ไขให้หมดสิ้นไป ในทางตรงกันข้ามการพัฒนาประเทศที่ผ่านมาได้ส่งผลให้เกิดปัญหาสังคมใหม่ เช่น ปัญหาครอบครัว ปัญหาด้านแรงงาน ปัญหาอาชญากรรมทางสังคมและทางเศรษฐกิจ ซึ่งทวีความรุนแรงมากขึ้น เป็นต้น อันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างการผลิต โครงสร้างทางสังคมและรูปแบบการดำเนินชีวิต พฤติกรรมของคนในสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งส่งผลกระทบต่อสวัสดิภาพของประชาชนโดยทั่วไป ทำให้เกิดความไม่มั่นคงและปลอดภัยในการดำรงชีพ โดยเฉพาะกลุ่มประชากรที่ยากจน ซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ และกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคม จะมีวิถีชีวิตที่ยากแค้นมากกว่าเดิม เนื่องมาจากความด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจ สถานภาพทางสังคม การขาดโอกาสทางการศึกษา ความบกพร่องทางร่างกายและจิตใจ ฯลฯ จึงยังคงมีความจำเป็นที่ทุกฝ่ายในสังคม จะต้องเข้ามามีส่วนร่วมช่วยเหลือในการส่งเสริมและสนับสนุนให้กลุ่มประชากรเป้าหมายเหล่านี้ สามารถช่วยเหลือและพึ่งพาตนเองได้ เพื่อให้เป็นทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณค่าและอยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างปกติสุข

เพื่อให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศในระยะต่อไป ซึ่งได้เน้นคนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา จะเห็นได้ว่าในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ได้ชี้ทิศทางการพัฒนาประเทศทั้งในทศวรรษหน้าและในช่วงปี พ.ศ. 2540 - 2544 โดยมีลักษณะเป็นแผนกลยุทธ์ ตามกระบวนการและวิธีการวางแผนแนวใหม่ และปรับเปลี่ยน จากการจัดทิศทางการพัฒนาแบบแยกส่วนหรือสาขาเศรษฐกิจและสังคม มาเป็นแบบองค์รวมในลักษณะการพัฒนาแบบบูรณาการ อันจะทำให้การพัฒนามีความยั่งยืนกว่าในช่วงที่ผ่านมา ดังนั้น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 จึงมีวัตถุประสงค์เฉพาะ ในด้านการพัฒนาคนและสังคม ดังต่อไปนี้

- ⇒ 1. เพื่อเสริมสร้างศักยภาพของทุกคน ตั้งแต่ปฏิสนธิไปจนตลอดชีวิต ทั้งด้านร่างกายและสติปัญญา ให้คนเป็นคนดี มีคุณธรรม มีความ

รู้ความสามารถ และมีทักษะในการประกอบอาชีพ รวมทั้งสามารถให้มีชีวิตที่เป็นปกติ สุขในสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

- ⇒2 . ส่งเสริมประชากรกลุ่มผู้ด้อยโอกาสให้ได้รับการพัฒนาเป็นพิเศษอย่างเต็มศักยภาพ เพื่อให้มีโอกาสในการประกอบอาชีพ และมีงานทำมากขึ้น รวมทั้งสามารถดำรงชีวิตในสังคมได้อย่างมีศักดิ์ศรี
- ⇒3 . พัฒนาสภาพแวดล้อมของสังคม อันได้แก่ ครอบครัว ชุมชน วัฒนธรรม ระบบความมั่นคงทางสังคม ตลอดจนระบบบริหารจัดการให้เกิดความเข้มแข็ง เพียงพอที่จะพัฒนาศักยภาพของคนทั่วไป และผู้ด้อยโอกาส
- ⇒4 . เพิ่มบทบาทของภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน ตลอดจนชุมชนและประชาชนในการบริหารจัดการให้เอื้อต่อการพัฒนาคนและสังคม

โดยที่การพัฒนาคนและสังคมในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ได้ให้ความสำคัญเป็นพิเศษ ในการพัฒนาศักยภาพและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนด้อยโอกาสกลุ่มต่าง ๆ โดยเฉพาะกลุ่มเด็กที่อยู่ในสภาวะยากลำบาก กลุ่มสตรีในธุรกิจทางเพศและถูกประทุษร้าย ทารุณต่าง ๆ รวมทั้งสตรีที่ถูกเลือกปฏิบัติ กลุ่มคนพิการ กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มคนยากจนในเมืองและชนบท และกลุ่มคนไทยต่างวัฒนธรรม โดยมีความมุ่งหมายให้กลุ่มผู้ด้อยโอกาสดังกล่าว สามารถพึ่งตนเองได้ระดับหนึ่งและมีชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุข ทั้งนี้หน่วยงานภาครัฐที่มีบทบาทสำคัญในการดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ แก่ประชาชนโดยเฉพาะกลุ่มผู้ด้อยโอกาส และผู้ประสบปัญหาความเดือดร้อน ก็คือ “กรมประชาสงเคราะห์”



## 2.2 ความหลากหลายของงานกรมประชาสงเคราะห์

ท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองของประเทศใน ระยะที่ผ่านมา ได้มีการพัฒนาอุตสาหกรรมและเทคโนโลยีอย่างกว้างขวางและ แพร่หลาย ส่งผลให้สังคมไทยปัจจุบันเปลี่ยนแปลงรูปแบบจากสังคมเกษตรกรรม มาเป็นสังคมอุตสาหกรรมมากขึ้น รวมทั้งแบบแผนการดำรงชีวิตของประชาชนไทยได้ เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม จากสังคมที่เรียบง่ายมาเป็นสังคมที่ค่อนข้างยุ่งยากและสลับซับซ้อน มีปัญหาซ้อนปัญหาทับถมทวีความรุนแรง และยิ่งนับวันมีแต่จะทวีความวิกฤตขึ้น ทุกขณะ<sup>3</sup>

จากสภาพสังคมเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ก่อให้เกิด ปัญหาสังคมหลากหลายรูปแบบตามมาทั้งในเขตชนบทและเขตเมือง อาทิ ปัญหา สุขภาพอนามัย การติดเชื้อเอดส์ ยาเสพติด การกระจายรายได้ และการปรับตัวของคน ในสังคม ซึ่งไม่ทันกับความเปลี่ยนแปลง นอกจากนี้ยังมีปัญหาเด็ก เยาวชน สตรี ความ ล้มเหลวของวัฒนธรรมและครอบครัว การขาดที่พึ่งทางจิตใจ อารมณ์ ความพิการ และ ปัญหาการบังคับค้าประเวณี เป็นต้น มีผู้ที่ประสบความทุกข์ยากขาดแคลน ต้องการ ความช่วยเหลืออันเนื่องมาจากสภาพปัญหาดังกล่าว รวมทั้งผู้ด้อยโอกาส ซึ่งมีอยู่จำนวน ไม่น้อยกว่า 13 ล้านคน ซึ่งรัฐฯ ได้ตระหนักและเห็นความสำคัญในกลุ่มเป้าหมาย ดังกล่าว โดยได้มอบหมายให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ซึ่งมีกรมประชา สงเคราะห์เป็นหน่วยงานหลักทำหน้าที่รับผิดชอบ จัดสวัสดิการที่จำเป็นในการ ดำรงชีวิตให้กับผู้ประสบปัญหาและผู้ด้อยโอกาสดังกล่าว ทั้งในเชิงป้องกันและแก้ไข ปัญหา เพื่อให้เกิดสวัสดิภาพและความผาสุกแก่ประชาชน โดยทั่วไป

<sup>3</sup> ภูถักกษณ์ อิมทร์เจริญ, ปัญหาสังคมด้านใดที่นับจะเป็นปัญหาที่รุนแรงที่สุดในทศวรรษหน้า, นิตยสารการประชาสงเคราะห์ ฉบับที่ 3 2538, หน้า 68

จะเห็นได้ว่า หน้าที่ความรับผิดชอบของกรมประชาสงเคราะห์มี หลากหลายและ โดยที่กรมประชาสงเคราะห์ เป็นกรมที่มีบทบาทในการให้บริการด้าน สวัสดิการสังคมมากกรมนึง จึงอาจกล่าวได้ว่า กรมประชาสงเคราะห์เป็นหน่วยงาน ภาครัฐที่รับผิดชอบปัญหาทางสังคม ตั้งแต่คนแรกเกิดจนถึงตายนั่นเอง ซึ่งประกอบไปด้วย กลุ่มเป้าหมายหลายประเภท ไม่ว่าจะเป็น เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการทุพพลภาพ ผู้ยากไร้ ผู้ประสบภัยพิบัติด้านต่าง ๆ ผู้ไม่มีที่ดินทำกิน รวมทั้งชนกลุ่มน้อย คือพวก ชาวเขา บริการสวัสดิการสังคมที่จัดให้ นั้น มีทั้งในรูปแบบของการสงเคราะห์ช่วยเหลือ เป็นเงินทุนประกอบอาชีพ เป็นเครื่องอุปโภคบริโภค การให้คำแนะนำปรึกษา การ ช่อมแซมที่อยู่อาศัย การจัดที่ดินทำกินให้ การรับเข้าอุปการะในสถานสงเคราะห์ต่าง ๆ เช่น สถานสงเคราะห์เด็ก สถานสงเคราะห์คนชรา สถานสงเคราะห์หญิง สถานสงเคราะห์คนไร้ที่พึ่ง บริการที่จัดให้ในสถานสงเคราะห์ประเภทต่าง ๆ นั้น ประกอบด้วย การให้ปัจจัยสี่ การจัดฝึกวิชาชีพสาขาต่าง ๆ การศึกษาสามัญ การฟื้นฟู สมรรถภาพ การฟื้นฟูสภาพจิตใจ การแก้ปัญหาตามหลักการสังคมสงเคราะห์ และการ อบรมศีลธรรมจรรยา เป็นต้น นอกจากนี้แล้วยังให้บริการในรูปแบบของศูนย์สงเคราะห์และ ฝึกอาชีพ ศูนย์บริการสำหรับผู้สูงอายุ ศูนย์เยาวชน ศูนย์บริการชุมชน สถานธนานุเคราะห์ ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน ที่ขาดเสียมิได้และถือเป็น หัวใจสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การส่งเสริมองค์การสังคมสงเคราะห์เอกชน ในรูปแบบ ของการส่งเสริม สนับสนุน ประสานงาน และพัฒนาองค์การสังคมสงเคราะห์เอกชน ให้ สามารถจัดบริการทางสังคมได้อย่างเพียงพอและมีประสิทธิภาพทั้งในด้านวิชาการ บุคลากร การเงินและกำลังใจ

จากลักษณะงานที่หลากหลาย และกลุ่มเป้าหมายหลายประเภทด้วยกัน จึงทำให้กรมประชาสงเคราะห์ มีภารกิจที่ต้องดำเนินการเป็นจำนวนมาก ซึ่งล้วนแล้วแต่ เป็นภารกิจที่เร่งด่วน ต้องดำเนินการให้ทันกับสภาพปัญหาและสภาวะการณ์ที่ เปลี่ยนแปลง ตลอดจนต้องสามารถตอบสนองต่อกลุ่มเป้าหมายได้อย่างเหมาะสม และมี

ประสิทธิภาพ ซึ่งอาจสรุปภารกิจหลักของกรมประชาสงเคราะห์ ได้ 3 ประการด้วยกัน ดังนี้

- ⇒ 1. ภารกิจด้านการสงเคราะห์และพัฒนา
- ⇒ 2. ภารกิจด้านการป้องกันปัญหาและเสริมสร้างความมั่นคงทางสังคม
- ⇒ 3. ภารกิจด้านการส่งเสริมและสนับสนุนภาคเอกชน และประชาชนให้มีบทบาทร่วมในงานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์

โดยที่กรมประชาสงเคราะห์มีอำนาจหน้าที่ ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ ดังนี้

- (1) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก กฎหมายว่าด้วยการจัดการฝึกและอบรมเด็กบวงช้ำพวก กฎหมายว่าด้วยการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี กฎหมายว่าด้วยการฉาบฉวยสงเคราะห์ กฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับนิคมสร้างตนเอง กฎหมายว่าด้วยหอพัก กฎหมายว่าด้วยการควบคุมคนขอทาน กฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
- (2) ดำเนินการเกี่ยวกับการสงเคราะห์และการจัดสวัสดิการแก่คนชรา คนไร้ที่พึ่ง สตรี ครอบครัวผู้ด้อยโอกาสทางสังคม ครอบครัวผู้มีรายได้น้อยและประชาชนผู้ประสบปัญหาทางสังคม
- (3) ดำเนินการเกี่ยวกับการสงเคราะห์และพัฒนาชาวเขา
- (4) ดำเนินการเกี่ยวกับการสงเคราะห์และฟื้นฟูผู้ประสบภัย

- (5) ส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานสังคมสงเคราะห์ของภาคเอกชน
- (6) พัฒนาระบบ รูปแบบ และวิธีการด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ รวมทั้งเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาในการกำหนดมาตรการป้องกันและแนวทางแก้ไขปัญหาสังคม ตลอดจนดำเนินการเกี่ยวกับงานข้อมูลด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์
- (7) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมหรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

โดยที่ปัจจุบันกรมประชาสงเคราะห์มีอัตรากำลังข้าราชการและลูกจ้าง ดังนี้

- ☞ อัตรากำลังข้าราชการ จำนวน 4,452 อัตรากำลัง
- ☞ อัตรากำลังลูกจ้างประจำ จำนวน 4,548 อัตรากำลัง
- ☞ อัตรากำลังลูกจ้างชั่วคราว จำนวน 3,544 อัตรากำลัง

และมีหน่วยงานทั่วประเทศ จำนวน 227 แห่ง ดังนี้

ลำดับที่	ประเภทหน่วยงาน	จำนวน(แห่ง)
1	สำนักงานประชาสงเคราะห์จังหวัด	75
2	สถานสงเคราะห์เด็ก	25
3	สถานสงเคราะห์คนชราและศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุ	20
4	สถานสงเคราะห์คนไร้ที่พึ่ง	10
5	สถานสงเคราะห์คนพิการ	16
6	ศูนย์สงเคราะห์และฝึกอาชีพสตรี	7
7	สถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ	3

ลำดับที่	ประเภทหน่วยงาน	จำนวน(แห่ง)
8	นิคมสร้างตนเอง	44
9	ศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา	14
10	ศูนย์สงเคราะห์ผู้ประสบภัย	5
11	ศูนย์ปฏิบัติงานช่าง	4
12	ศูนย์พัฒนานิคมสร้างตนเอง	4
รวม		227

ที่มา : กองการเจ้าหน้าที่ กรมประชาสงเคราะห์ , 2540

ทั้งนี้มีการกำหนดตำแหน่งในสายงานต่าง ๆ ทั้งข้าราชการและลูกจ้าง ดังนี้

- สายงานข้าราชการ จำนวน 63 สายงาน
- สายงานลูกจ้างประจำ จำนวน 54 สายงาน

### 2.3 ทิศทางการดำเนินงานกรมประชาสงเคราะห์ตามมาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐ

นับแต่การที่รัฐบาลได้ผ่านความเห็นชอบให้มีการจัดตั้งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และได้มีการโอนหน่วยงานบางส่วนของกระทรวงมหาดไทยให้ไปสังกัดอยู่ภายใต้กระทรวงแรงงานฯ โดยมีกรมประชาสงเคราะห์เป็นส่วนราชการหนึ่งรวมอยู่ด้วย ซึ่งเมื่อพิจารณาในเรื่องนโยบายการจัดตั้งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ประชาชนกลุ่มผู้ด้อยโอกาสแล้ว จะเห็นได้ว่านโยบายด้านสวัสดิการสังคมมีความชัดเจนมากในเรื่องของการจัดให้มีสวัสดิการสังคมเพื่อการป้องกัน แก้ไขปัญหาสังคมต่าง ๆ รวมถึงการสงเคราะห์ ที่นุฟู ปรับสภาพ คุ้มครองสวัสดิภาพ และการพัฒนา

ประชาชนกลุ่มผู้ด้อยโอกาสให้สามารถพึ่งตนเองได้ ซึ่งนับเป็นมิติที่ดีที่น่าจะส่งผลให้มีทิศทางการดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคมของประเทศในภาพรวมมีความชัดเจน รวมถึงการดำเนินงานของกรมประชาสงเคราะห์มีความคล่องตัวและสามารถจัดบริการครอบคลุมประชาชน กลุ่มผู้ด้อยโอกาสได้ทั่วถึงมากยิ่งขึ้น<sup>4</sup>

หากจะพิจารณาถึงการดำเนินงานที่ผ่านมาของกรมประชาสงเคราะห์ จะเห็นได้ว่า แนวคิดในการให้บริการจะมุ่งเฉพาะด้านการให้การสงเคราะห์ในรูปแบบต่าง ๆ อาทิ สงเคราะห์เป็นเงิน สิ่งของหรือจัดตั้งสถานสงเคราะห์ประเภทต่าง ๆ ขึ้น เพื่อรองรับผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาส โดยให้การเลี้ยงดูและบริการด้านปัจจัยเป็นหลัก เนื่องจากกฎระเบียบวิธีปฏิบัติงานที่ถือปฏิบัติกันมาจะเน้นการให้การสงเคราะห์ช่วยเหลือผู้ประสบปัญหาเฉพาะหน้าเป็นส่วนใหญ่ ทั้งนี้รูปแบบการดำเนินงานจะเป็นในลักษณะของการตั้งรับ คือ จะปฏิบัติงานอยู่ในหน่วยงานและเป็นการแก้ไขปัญหามากกว่าการป้องกันปัญหาและการพัฒนาสังคม ปัญหาสังคมส่วนใหญ่จึงกลายเป็นปัญหาที่เรื้อรัง และนับวันมีแต่จะทวีความรุนแรงมากขึ้นทุกขณะ

จากการที่สถานการณ์และกระแสทางสังคมได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว กรมประชาสงเคราะห์ได้ตระหนักถึงปัญหาและข้อจำกัดในการให้บริการทางสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ จึงได้ดำเนินการปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ในการทำงานใหม่ จากเดิมที่เคยทำงานในลักษณะเชิงตั้งรับเป็นส่วนใหญ่มาเป็นการทำงานเชิงรุกเพื่อการป้องกันปัญหาและพัฒนาคนแทนการไล่ตามแก้ปัญหาเหมือนชนอืดที่ผ่านมา ซึ่งแนวทางปฏิบัติงานเชิงรุก มี 16 ลักษณะ ดังนี้

- ➔ 1. รุกเข้าถึงพื้นที่
- ➔ 2. ครอบคลุมผู้ประสบปัญหาสังคม
- ➔ 3. การให้บริการที่สามารถแก้ไขที่ต้นเหตุของปัญหา
- ➔ 4. การประยุกต์ลักษณะการให้บริการที่เหมาะสม

<sup>4</sup> วนิชฐาภวันทรภักดี, ทิศทางของการทำงานเชิงรุก, นิตยสารการประชาสงเคราะห์ ฉบับที่ 5, 2536, หน้า.27.

- 5. การตัดสินใจต้องอาศัยข้อมูลอย่างเป็นระบบ
- 6. มีแผนงานเป็นหลัก
- 7. มีการติดตาม นิเทศ แนะนำ ประเมินผล
- 8. สร้างหน่วยงานและระบบประสานงานที่มีวัตถุประสงค์  
เป้าหมายวิธีการที่ชัดเจนทั้งระบบ
- 9. การเปลี่ยนแปลงบทบาทของเจ้าหน้าที่
- 10. ปรับปรุงบทบาทหน่วยงานในการให้บริการ
- 11. ให้ประชาชนมีส่วนร่วม
- 12. ระดมทรัพยากรชุมชนมาใช้ประโยชน์ให้มากที่สุด
- 13. พัฒนางานประชาสัมพันธ์เป็นระยะสื่อสาร 2 ทาง
- 14. ปรับทิศทางการพัฒนาโดยเน้น คน สังคม สิ่งแวดล้อม  
คุณภาพชีวิต
- 15. ปรับระบบการเมือง การปกครอง ระบบราชการเพื่อกระจาย  
อำนาจให้ประชาชน
- 16. มีกฎหมาย ระเบียบที่เอื้ออำนวยต่องานสวัสดิการสังคม

จะเห็นได้ว่าการดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ ได้เปลี่ยนรูปแบบไปจากเดิมทั้งในด้านแนวคิด และวิธีการที่หันมามุ่งเน้นในเชิงรุก ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถตอบรับกับ สภาพปัญหาความต้องการและเข้าถึงประชาชน ซึ่งมีภูมิหลังแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ มีการประสานระดับนโยบายและแผน เพื่อลดความซ้ำซ้อนในการดำเนินงาน และเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด นอกจากนี้ยังรวมถึงการปรับรูปแบบการบริหารราชการ โดยการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น ทั้งในรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้มีอิสระในการบริหารจัดการภารกิจต่าง ๆ ในพื้นที่มากยิ่งขึ้น มีการจัดตั้งกลไกประสานงานของหน่วยงานภาครัฐและเอกชน เพื่อให้เกิดความร่วมมือซึ่งกันและกัน ทั้งในลักษณะของการร่วมปฏิบัติงาน การประสานเครือข่ายและการติดตามประเมินผล นอกจากนี้แนวคิดที่สำคัญ

อีกประการหนึ่งได้แก่ การส่งเสริมและสนับสนุนประชาชน องค์กรประชาชน องค์กรเอกชนและสถาบันทางสังคม ให้เข้ามามีส่วนร่วมในงานด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์อย่างแพร่หลาย ด้วยเป็นที่ตระหนักว่าการดำเนินงานด้านการป้องกันแก้ไขปัญหาสังคมและการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ต้องเริ่มต้นจากครอบครัวและชุมชน เพื่อให้มีศักยภาพในการพึ่งพาตนเองได้และเกิดการพัฒนายั่งยืน

อย่างไรก็ตาม รูปแบบการบริหารงานด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ จะต้องพัฒนาและปรับเปลี่ยนไปอย่างต่อเนื่อง ตามการเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจและสังคม สภาพปัญหาและความต้องการของประชาชน โดยเฉพาะประชาชนกลุ่มเปราะบางและจะต้องอาศัยมาตรการทางด้านการเงิน การคลัง มาตรการด้านกฎหมาย กฎระเบียบต่าง ๆ ที่เอื้อต่อการปฏิบัติงาน ในการสนับสนุนการพัฒนาดังกล่าว รวมทั้งบุคลากรในทุกระดับ จะต้องมีความรู้ ความสามารถ ได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนทั้งในด้านกำลังใจ งบประมาณ วิชาการอื่น ๆ รวมทั้งการนิเทศงานและติดตามผลอย่างใกล้ชิด เพื่อแก้ไขปัญหามลและอุปสรรคอันอาจเกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน ตลอดจนระบบข้อมูล สารสนเทศต่าง ๆ ที่จับใจและเที่ยงตรง เพื่อให้การบริหารงานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ บรรลุเป้าหมายสูงสุดที่ได้ตั้งไว้<sup>5</sup>

แต่โดยที่การบริหารงานในปัจจุบัน อยู่ภายใต้ภาวะจำกัดในด้านงบประมาณและอัตราค่าจ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อมีการนำมาตรการกำหนดขนาดค่าจ้างคนภาครัฐมาใช้ ในกรมประชาสงเคราะห์ได้ส่งผลกระทบต่อการทำงานของกรมฯ เป็นอย่างยิ่ง ที่เห็นได้ชัด คือ การยุบอัตราตำแหน่งเกษียณอายุ ในปีงบประมาณ 2537 - 2539 และถึงแม้จะได้รับอนุมัติให้คงอัตราเกษียณบ้าง แต่ก็เพียงบางส่วน

<sup>5</sup> แผนประชาสงเคราะห์แม่บท ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2540 - 2544 , อ้างแล้ว , หน้า 138.



ดังจะเห็นได้จากตารางแสดงรายละเอียด การขออนุมัติอัตราอุปเก็ยณ ดังนี้

ปีงบประมาณ	อัตราอุปเก็ยณ		อัตราที่ได้คืนจากกรรขดคงเก็ยณ	
	ข้าราชการ	ลูกจ้างประจำ	ข้าราชการ	ลูกจ้างประจำ
2537	23	38	เกล็ยไปให้กรรพัฒนฝีมือแรงงาน	38
2538	30	44	30	44
2539	29	64	29	64
รวม	82	146	59	146

ที่มา : กองกรรเจ้ำหน้าที กรรประชาสงเคราะห์ , 2540

แต่โดยขณะเดียวกัน กรรฯ ได้มีการขยายงาน โครงการเพิ่มเป็นจำนวนมาก เพื่อรองรับกลุ่มเป้ำหมายที่ด้อยโอกาสและประสบปัญหาสังคมตามนโยบายรัฐ จะเห็นได้จากในปีงบประมาณ 2537 - 2539 ได้มีการจัดตั้งสถานสงเคราะห์ และศูนย์ฝึกอาชีพขึ้น ทำให้ต้องมีการขยายและเพิ่มอัตรากำลัง แต่โดยที่อัตราตั้งใหม่ที่กรรฯ ได้รับนั้นมีจำนวนน้อยมาก ภายได้สภาวะจำกัดในด้านอัตรากำลังตามมาตรการฯ ดังกล่าว กรรฯ ได้แก้ปัญหโดยการเกล็ยอัตราที่มีอยู่ไปให้หน่วยงานตั้งใหม่ ซึ่งในแต่ละปี ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานตั้งใหม่ดังนี้

#### ปีงบประมาณ 2537

1. สถานแรกรับคนไร้ที่พึ่งจังหวัดนนทบุรี
2. สถานสงเคราะห์คนไข้โรคจิตทุเลาบ้านกิ่งวิถึ จังหวัดปทุมธานี
3. ศูนย์บริการสวัสดิการสังคมเฉลิมพระชนมพรรษา 5 รอบฯ จังหวัดลพบุรี
4. ศูนย์ฟื้นฟูอาชีพคนไร้ที่พึ่งชุมชน จังหวัดศรีสะเกษ
5. ศูนย์สงเคราะห์และฝึกอาชีพเยาวชนจังหวัดศรีสะเกษ

- 6 . สถานสงเคราะห์คนชราวัยทองนิเวศน์ จังหวัดเชียงใหม่
- 7 . สถานสงเคราะห์คนไร้ที่พึ่งสัมมาหาพน จังหวัดเชียงใหม่
- 8 . ศูนย์ฝึกอาชีพเฉลิมพระเกียรติ สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ ครบ  
36 พรรษา จังหวัดชลบุรี
- 9 . สถานสงเคราะห์คนพิการการุณยเวศม์ จังหวัดชลบุรี
- 10 .สถานสงเคราะห์คนชราภูเก็ต
- 11 .ศูนย์ฟื้นฟูอาชีพคนพิการนครศรีธรรมราช
- 12 .สถานสงเคราะห์เด็กชายนราธิวาส

### ปีงบประมาณ 2538

- 1 . ศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุขอนแก่น
- 2 . ศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุชลบุรี
- 3 . ศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุศรีสุคต จังหวัดพิษณุโลก
- 4 . สถานสงเคราะห์คนชราบ้านศรีตรัง จังหวัดตรัง
- 5 . สถานสงเคราะห์คนชราบ้านบางแค 2 กรุงเทพฯ
- 6 . สถานฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการภาคตะวันออกเฉียงเหนือ  
จังหวัดอุบลราชธานี
- 7 . ศูนย์สงเคราะห์และฝึกอาชีพสตรี จังหวัดเชียงราย
- 8 . สถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพบ้านสองแคว จังหวัดพิษณุโลก
- 9 . ศูนย์สงเคราะห์ผู้ประสบภัยภาคใต้คอนบม จังหวัดสุราษฎร์ธานี
- 10 .ศูนย์พัฒนานักคนภาคเหนือ จังหวัดอุตรดิตถ์

นอกจากนี้ กรมฯ ยังมีโครงการที่จะจัดตั้งสถานสงเคราะห์ประเภทต่าง ๆ ในปีงบประมาณ 2540 - 2544 รวม 50 แห่ง ดังนี้

#### โครงการปีงบประมาณ 2540

- โครงการจัดตั้งสถานฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ จังหวัดหนองคาย
- โครงการจัดตั้งสถานสงเคราะห์และศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุ จังหวัดบุรีรัมย์

#### โครงการปีงบประมาณ 2541

- โครงการสถานแรกรับและคุ้มครองและพัฒนาอาชีพภาคใต้ จังหวัดสุราษฎร์ธานี (สืบเนื่องมาจากการขอกำหนดกรอบหน่วยงานตั้งใหม่ ตาม พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี ในปีงบประมาณ 2539)
- โครงการจัดตั้งสถานสงเคราะห์คนชรา เด็ก และคนพิการ จำนวน 5 แห่ง ได้แก่จังหวัด นครพนม สุรินทร์ สกลนคร อุตรดิตถ์และพะเยา

#### โครงการปีงบประมาณ 2542

- โครงการจัดตั้งสถานฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ จังหวัดระยอง
- โครงการจัดตั้งสถานฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ จังหวัดนครสวรรค์
- โครงการจัดตั้งสถานสงเคราะห์คนชรา เด็ก และคนพิการ จำนวน 7 แห่ง ได้แก่จังหวัด ปราจีนบุรี ตราด เชียงราย แพร่ สุพรรณบุรี ระนอง และกาญจนบุรี

### โครงการปีงบประมาณ 2543

- โครงการจัดตั้งศูนย์สงเคราะห์ผู้ประสบภัยภาคตะวันออกเฉียงเหนือ  
ตอนล่าง จังหวัดสุรินทร์
- โครงการจัดตั้งสถานสงเคราะห์คนชรา เด็ก และคนพิการ จำนวน  
15 แห่ง ได้แก่จังหวัด สมุทรสาคร ชัยนาท สิงห์บุรี อุทัยธานี  
นครนายก สระแก้ว กำแพงเพชร ลำปาง แม่ฮ่องสอน พิจิตร ตาก  
กาฬสินธุ์ ร้อยเอ็ด กระบี่ และสตูล

### โครงการปีงบประมาณ 2544

- โครงการจัดตั้งสถานฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ จังหวัดสงขลา
- โครงการจัดตั้งศูนย์สงเคราะห์ผู้ประสบภัยภาคเหนือตอนบน จังหวัด  
ลำปาง
- โครงการจัดตั้งสถานสงเคราะห์คนชรา เด็ก และคนพิการ จำนวน  
15 แห่ง ได้แก่จังหวัด ราชบุรี อ่างทอง สมุทรสงคราม ลำพูน น่าน  
เพชรบูรณ์ สุโขทัย ชัยภูมิ เลย มุกดาหาร อำนาจเจริญ หนองบัวลำภู  
ยโสธร พังงา และพัทลุง

ทั้งนี้ การกลีบอัตรากำลังที่ผ่านมา กรมฯ ได้ดำเนินการโดย

- กลีบจากอัตราคงเกษียณ
- กลีบจากอัตราขอย้ายของข้าราชการและลูกจ้าง
- กลีบจากอัตราวิเคราะห์ทบทวนภารกิจการดำเนินงานของ

หน่วยงาน ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจน คือในเรื่องการบริหารตำแหน่งลูกจ้างประจำ โดยที่  
บางตำแหน่งมีความจำเป็นน้อยหรือ หมดความจำเป็นแล้ว รวมทั้งลักษณะงาน บางอย่าง  
ของหน่วยงานสามารถยุบเลิกหรือถ่ายโอนงาน ให้เอกชนดำเนินการได้ เช่น ตำแหน่ง

ยาม คนงาน คนสวน นักการภารโรง เป็นต้น โดยที่สามารถแปลงตำแหน่งดังกล่าวให้เป็นตำแหน่งอื่น ให้กับหน่วยงานที่มีความจำเป็นหรือขาดแคลนอัตรากำลังได้ นอกจากนี้ยังมีการดำเนินการแต่งตั้งลูกจ้างประจำให้ดำรงตำแหน่งตรงตามที่ปฏิบัติงานจริงเพื่อที่จะได้ทราบอัตรากำลังในส่วนที่ขาดหรือเกิน และนำส่วนที่เกินมาแลกเปลี่ยน เพื่อให้มีอัตรากำลังที่เหมาะสม

และจากประสบการณ์ที่ผู้ศึกษาได้ไปศึกษาวิเคราะห์ ดูงานตามหน่วยงานต่าง ๆ ทำให้ทราบถึงปัญหาและผลกระทบของการนำมาตราการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐมาใช้กับงานกรมประชาสงเคราะห์ พบว่ายังมีหน่วยงานที่มีได้ปฏิบัติตามมาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐ เนื่องจาก

1. ขาดความเข้าใจในเรื่องการชะลอการเพิ่มอัตรากำลังคนภาครัฐ
2. กรมฯ ยังไม่ตอบสนองนโยบายรัฐบาลอย่างจริงจัง จึงมิได้กำชับให้หน่วยงานปฏิบัติอย่างเคร่งครัด
3. วัตถุประสงค์ของมาตรการฯ มีสาระสำคัญ คือ การปรับปรุงบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการควบคู่กับการใช้มาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐ ยังไม่บรรลุตามเป้าหมาย เนื่องจากในปัจจุบันมาตรการฯ ได้ใช้มา 3 ปีแล้ว ก็ยังมีได้มีการปรับปรุงบัญชีอัตราเงินเดือนแต่อย่างใด จึงทำให้ไม่ได้รับการตอบสนองในการปฏิบัติตามมาตรการฯ เท่าที่ควร เนื่องจากยังไม่เห็นผลสัมฤทธิ์ของมาตรการฯ ที่จะได้รับ
4. การที่หน่วยงานไม่ยอมปรับเปลี่ยนบทบาทของตัวเอง ยังคงยึดติดกับงานและคนเดิม
5. ลักษณะงานกรมประชาสงเคราะห์ เช่น สถานสงเคราะห์มีลักษณะเหมือนเป็นบ้านอยู่กันเป็นครอบครัว การใช้ระบบอุปถัมภ์จะมีมาก โดยเฉพาะตำแหน่งลูกจ้างประจำเมื่อว่างลง จะต้องมีการสืบทอดมรดกโดยการบรรจุลูกหลานแทนโดยมิได้ทบทวนบทบาทและความจำเป็นของหน่วยงานเป็นหลัก

6. การกระจายการมอบอำนาจในเรื่อง การบรรจุแต่งตั้ง ลูกจ้างประจำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถดำเนินการได้ เพื่อจะได้คนในพื้นที่จังหวัด เป็นการลดปัญหาการโยกย้าย อีกทั้งเพื่อให้เกิดความคล่องตัว รวดเร็วในการบริหาร ซึ่งมีส่วนทำให้หน่วยงานมิได้ทบทวนภารกิจที่เหมาะสมกับตำแหน่ง หรือเหมาะสมกับหน่วยงานก่อนที่จะดำเนินการบรรจุแต่งตั้ง ฉะนั้น ในยุคที่ใช้มาตรการฯนี้ จำเป็นที่จะต้องมีการวิเคราะห์และวางแผนอัตรากำลังก่อน ว่าเหมาะสมหรือไม่จึงจะดำเนินการได้

7. หน่วยงานบางแห่งมีการจ้างลูกจ้างชั่วคราวโดยใช้เงินบริจาคหรือเงินนอกงบประมาณหรือลูกจ้างที่จ้างจากเงินช่วยเหลือต่างประเทศเป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานมากกว่าหน่วยงานที่อยู่ภายใต้ภาวะจำกัด(ขาดเงินสนับสนุนและงบประมาณด้านบุคลากร) จึงมีความเคยชินต่อสัดส่วนของควมรับผิดชอบที่คล่องตัว รวมทั้งความต้องการที่จะผลักดันให้ลูกจ้างชั่วคราวเข้าสู่ระบบการเป็นลูกจ้างประจำหรือข้าราชการต่อไป จึงมีส่วนทำให้การกำหนดกรอบภารกิจที่เป็นมาตรฐานไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

8. การยุบเลิกบางตำแหน่งของหน่วยงานกรมฯ ที่เป็นตำแหน่งที่มีสถานะยากลำบากในการทำงานและเสี่ยงต่อการติดเชื้อมาจากผู้รับการสงเคราะห์ เช่น ตำแหน่ง พยาบาล พี่เลี้ยง ผู้ดูแลผู้รับการสงเคราะห์ พนักงานซักฟอก ฯลฯ โดยที่ตำแหน่งดังกล่าวเป็นตำแหน่งที่ต้องปฏิบัติงานกับผู้รับการสงเคราะห์ ในสถานสงเคราะห์ประเภทต่าง ๆ โดยเฉพาะผู้รับฯที่ไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้ เช่น คนชรา คนไร้ที่พึ่ง คนไข้โรคจิตทุเลา คนพิการและทุพพลภาพ รวมทั้งผู้รับฯที่ติดเชื้อมาลง โดยที่การยุบเลิกอัตราตำแหน่งตามมาตรการฯ จะมีผลทำให้ปริมาณสัดส่วนของตำแหน่งดังกล่าวกับผู้รับการสงเคราะห์ไม่เหมาะสมกัน ซึ่งจะมีผลกระทบต่อตัวผู้รับบริการในสถานสงเคราะห์ประเภทนี้เป็นอย่างมาก

9. การจ้างเหมาเอกชนในเรื่องการดูแลสถานที่หรือทำความสะอาด บางหน่วยงานสถานที่ค่อนข้างจะทำยาก เนื่องจากหน่วยงานอยู่ห่างไกลตัวเมือง ไม่มี

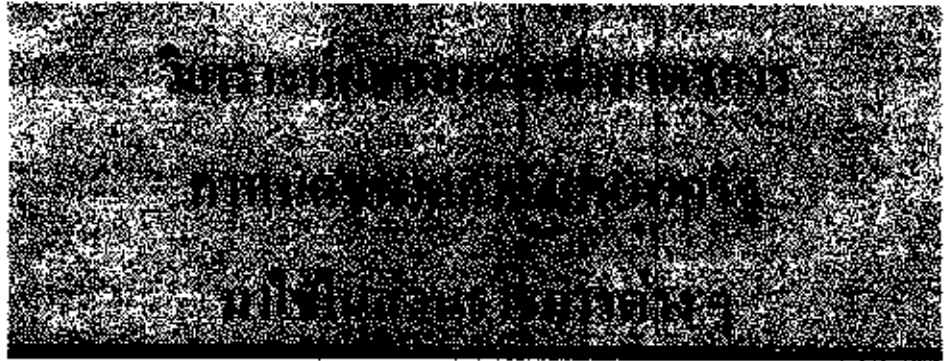
บริษัทหรือหน่วยงานไหนจะเข้าไปรับดำเนินการ และในบางแห่งเมื่อที่ความรับผิดชอบกว้างขวางเกินกว่าที่จะจ้างเหมาเอกชนดำเนินการได้

10. ลักษณะการปฏิบัติงานของหน่วยงานกรมประมงสงเคราะห์ โดยเฉพาะหน่วยงานประเภทสถานสงเคราะห์ มักจะใช้คนต่างตำแหน่งทำงานหลายหน้าที่ด้วยกัน เพื่อความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน ซึ่งหากเป็นการจ้างเหมาเอกชนจะมีเงื่อนไขการจ้างตามที่ตกลงไว้เท่านั้น ฉะนั้น หัวหน้าหน่วยงานส่วนใหญ่ จึงไม่ชอบระบบการจ้างเหมา

11. การจ้างเหมาเอกชน จำเป็นต้องใช้เงินเป็นจำนวนมากแต่ในสถานะที่รัฐกำลังประหยัดงบประมาณ การดำเนินการอาจทำไม่ได้ไม่คล่องตัว จึงทำให้ขาดความร่วมมืออย่างจริงจังที่จะดำเนินการตามมาตรการฯ ดังกล่าว ด้วยเกรงว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบจะสูญเสียอัตราค่าจ้าง ทั้งยังจะทำให้การบริหารงานอยู่ในสถานะลำบาก ด้วยเหตุนี้ จึงน่าที่จะมีการทบทวนปรับเปลี่ยนทัศนคติและมุมมองในการบริหารใหม่ โดยเน้นการพัฒนาและการใช้กำลังคนที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด รวมทั้งการนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้เพื่อลดขั้นตอนการทำงาน แทนการเพิ่มกำลังคน



## 3



จากการที่รัฐบาลได้เห็นความสำคัญของการปฏิรูประบบราชการ และได้ให้ทุกส่วนราชการนำมาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐมาใช้เป็นแนวทางปฏิบัติ ซึ่งการดำเนินงานตามมาตรการฯ ที่ผ่านมา โดยเฉพาะในเรื่องการชะลอการเพิ่มกำลังคนภาครัฐ ถึงแม้หลายส่วนราชการจะได้มีการทบทวนบทบาทภารกิจ แต่ในทางปฏิบัติ คณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ (คปร.) ก็ยังคงอนุมัติให้มีการยกเว้นการขยับเด็กอัตราจากผลการเกษียณอายุราชการและยังอนุมัติให้มีการกำหนดตำแหน่งเพิ่มใหม่ได้อีก นอกจากนี้การจัดตั้งหน่วยงานหรือส่วนราชการใหม่เพิ่มขึ้นตามนโยบายรัฐฯ ก็มีผลทำให้ต้องมีการกำหนดตำแหน่งเพิ่มใหม่ ซึ่งก็เท่ากับว่าจะต้องมีการเพิ่มในด้านอัตรากำลังด้วย ประกอบกับในบางส่วนราชการภารกิจเดิมที่สามารถขยับเด็กได้ก็ยังคงมีอยู่ ขณะเดียวกันก็พยายามสร้างภารกิจใหม่เพิ่มขึ้น ด้วยเหตุผลที่ว่าไม่ต้องการสูญเสียงานเดิมและบทบาทการดำเนินงาน ซึ่งหากมองภาพของโครงสร้างและระบบราชการที่ได้ดำเนินการตามมาตรการฯ ดังกล่าวตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537 โดยเปรียบเทียบกับมาตรการเดิมที่รัฐได้มีนโยบายควบคุมการเพิ่มอัตรากำลังไม่ให้เกินร้อยละ 2 ต่อปีตั้งแต่ปี พ.ศ. 2523 เป็นต้นมาแล้ว จะเห็นได้ว่าอัตรากำลังภาครัฐยังคงเพิ่มขึ้น ดังตารางแสดงสถิติจำนวนข้าราชการฝ่ายพลเรือนและลูกจ้างประจำช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2523 - 2538 ดังนี้



**ตาราง** แสดงสถิติจำนวนข้าราชการฝ่ายพลเรือนและลูกจ้างประจำ  
ช่วงระหว่างปี พ.ศ.2523 - 2538

ปีงบประมาณ	ข้าราชการฝ่ายพลเรือน	ลูกจ้างประจำ	รวม	เพิ่มขึ้นคิดเป็นร้อยละ
2523	476,403	194,229	670,632	-
2524	812,503	220,295	1,032,802	54.0
2525	862,693	221,071	1,083,764	4.9
2526	892,970	234,368	1,127,338	4.0
2527	916,810	240,814	1,157,624	2.7
2528	930,990	234,799	1,165,789	0.7
2529	946,316	252,124	1,198,437	2.8
2530	963,205	234,892	1,198,097	0.03
2531	980,033	256,353	1,236,386	3.2
2532	997,115	261,427	1,258,517	1.8
2533	1,028,455	273,907	1,302,362	3.5
2534	1,061,711	241,972	1,303,683	0.1
2535	1,070,164	245,295	1,315,459	0.9
2536	1,102,413	248,000	1,350,413	2.7
2537	1,129,611	254,028	1,383,639	2.5
2538	1,140,485	257,203	1,397,688	1.0

**หมายเหตุ** ข้าราชการฝ่ายพลเรือน หมายถึง ข้าราชการพลเรือนสามัญ, ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย, ข้าราชการครู, ข้าราชการตุลาการ, ข้าราชการอัยการ, ข้าราชการตำรวจ

**ที่มา :** สำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐ สำนักงาน ก.พ.

จากตารางการเปรียบเทียบข้างต้น จะเห็นได้ว่า ยังคงมีการเพิ่มอัตราค่าจ้างคนภาครัฐอยู่ ซึ่งในทัศนะของผู้ศึกษาเห็นว่า การดำเนินการตามมาตรการฯ ดังกล่าว ยังไม่บรรลุผลอย่างจริงจัง ด้วยเหตุที่ว่า อาจจะเป็นช่วงระยะแรกของการนำมาตราการฯ มาใช้ประกอบกับมีการขยายงานตามนโยบายของรัฐฯ หรือการทบทวนบทบาทภารกิจของบางส่วนราชการที่ดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคม ยังไม่สามารถขยับเลิกอัตราได้ ทั้งยังมีการขอกำหนดตำแหน่งเพิ่มใหม่อีก ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด คือ กรมราชทัณฑ์ ซึ่งได้รับการอนุมัติการยกเว้นการขยับเลิกอัตราจากผลการเกษียณอายุราชการ และได้รับอนุมัติอัตราตำแหน่งเพิ่มใหม่ ดังจะเห็นได้จากข้อมูลแสดงรายละเอียดตามตารางดังนี้

#### ตารางแสดงการขอกเกษียณและขอกำหนดตำแหน่งเพิ่มใหม่ของกรมราชทัณฑ์

ปีงบประมาณ	อัตราเกษียณ		อัตราที่ได้คืนจาก		การขอกำหนด		อนุมัติอัตรา		หมายเหตุ
	จ้างราชการ	ถูกจ้างประจำ	การเกษียณ		ตำแหน่งเพิ่มใหม่		ตำแหน่งเพิ่มใหม่		
			จ้างราชการ	ถูกจ้างประจำ	จ้างราชการ	ถูกจ้างประจำ	จ้างราชการ	ถูกจ้างประจำ	
2537	39	-	39	-	*	-	125	-	เนื่องจากอัตราค่าจ้างถูกจ้างประจำที่มีอยู่มีอัตราตำแหน่งมีเงินไม่เกิน 1,000 อัตรา จึงไม่ได้ออกขยับเลิกตำแหน่งจากผลการเกษียณ
2538	55	-	55	-	265	-	265	-	
2539	81	-	81	-	2,089	-	398	-	
<b>รวม</b>	175	-	175	-	2,354	-	788	-	

หมายเหตุ \* ข้อมูลไม่แน่ชัด

ที่มา : กรมราชทัณฑ์ กระทรวงมหาดไทย , 2540

จากตารางดังกล่าวข้างต้น ไม่ว่าจะเพิ่มอัตราที่ได้คืนจากการเกษียณก็ดี หรือการได้รับอนุมัติอัตราตั้งใหม่ก็ดีเป็นผลอันเนื่องมาจาก

⇒ การขยายงานลงสู่ท้องถิ่น มีการจัดตั้งเรือนจำอำเภอ/พัฒนาสถานเพิ่มขึ้น

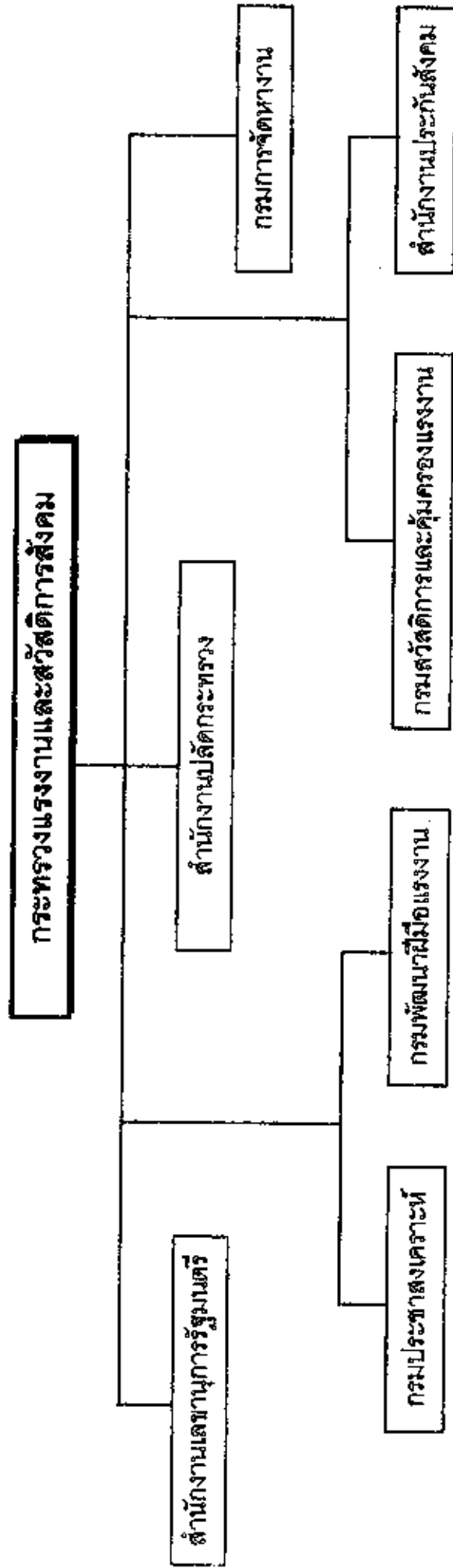
- ⇒ การขอกำหนดตำแหน่งวิชาชีพที่ขาดแคลน เพื่อบรรจุนักเรียนทุน  
รัฐบาลปฏิบัติหน้าที่ให้บริการทางการแพทย์
- ⇒ การขอเพิ่มตำแหน่งเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ ควบคุมผู้ต้องขังประจำศาล  
และผู้ต้องขังในเรือนจำ

จากเหตุผลดังกล่าว น่าจะเป็นตัวบ่งชี้ให้เห็นว่ารัฐยังคงให้ความสำคัญกับงานสวัสดิการสังคมอยู่ เนื่องจากลักษณะงานของกรมราชทัณฑ์มีหน้าที่ควบคุม ป้องกันผู้ต้องขัง ซึ่งมีปัญหาและเป็นภัยต่อสังคม โดยที่การเพิ่มอัตรากำลังดังกล่าวเป็นการสะท้อนให้เห็นว่ารัฐยังมีภาระทางสังคมมากขึ้น ซึ่งในทัศนะของผู้ศึกษาเห็นว่า ภาระทางสังคมที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาที่ยังไม่ได้แก้ที่ต้นเหตุแต่เป็นการแก้ที่ปลายเหตุ ซึ่งหากรัฐมีการจัดระบบสวัสดิการสังคมที่ดี และมีการกระจายรายได้ทั่วถึง ประชาชนมีการกินดีอยู่ดี มีงานทำ มีรายได้เลี้ยงตัวเอง ปัญหาทางสังคมก็จะลดน้อยลง ปัญหาที่จะทำให้กรมราชทัณฑ์ต้องรับภาระในการควบคุมผู้กระทำผิดก็น้อยลงด้วย และก็ไม่จำเป็นต้องมีการขยายงานหรือการขอกำหนดตำแหน่งเพิ่มใหม่

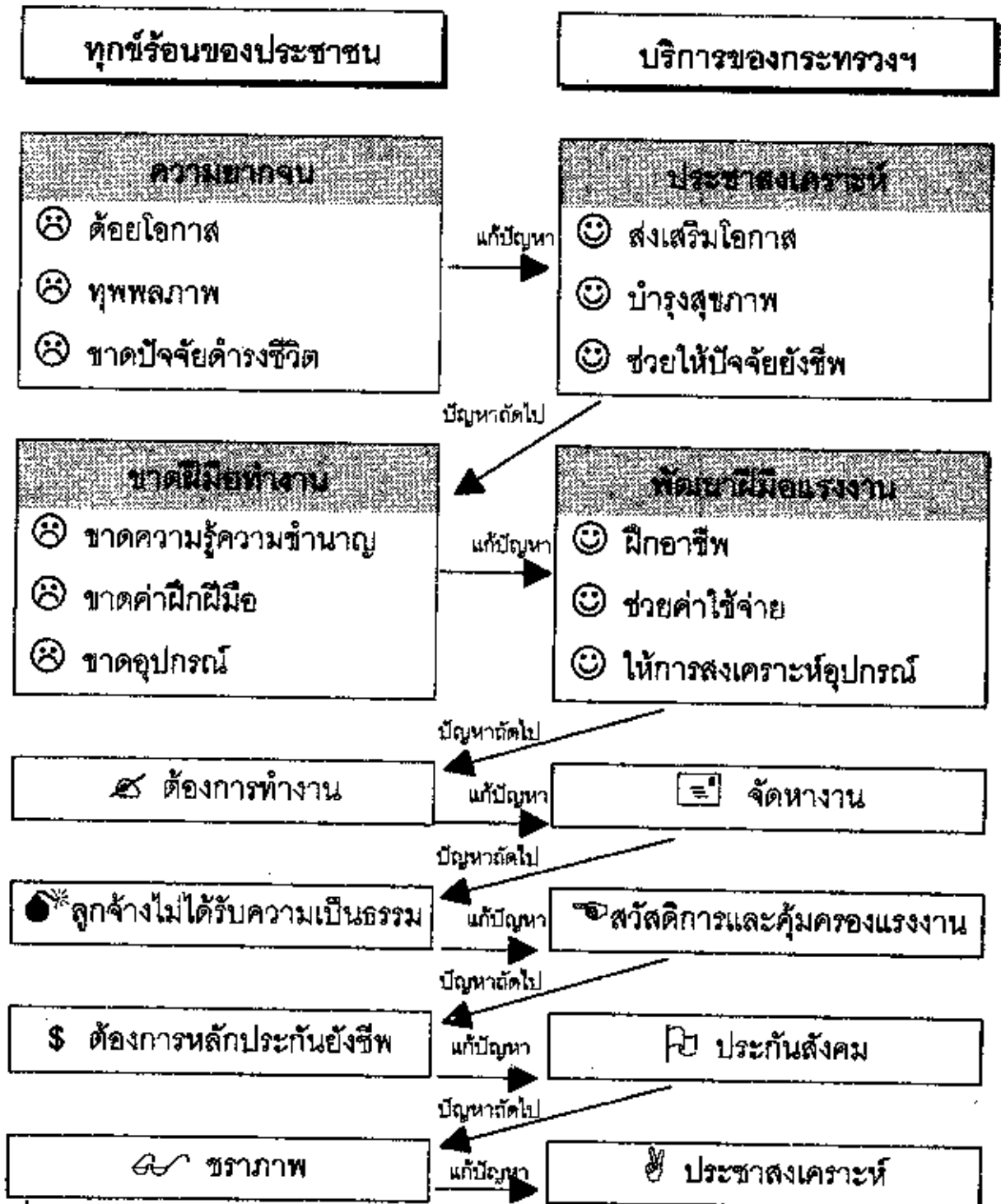
ทั้งนี้ องค์ กรที่มีบทบาทสำคัญองค์ กรหนึ่งในการดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคม ก็คือ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม โดยที่ภารกิจหลักของกระทรวงฯ คือ การเป็นกระทรวงหลักในการสร้างสรรค์สังคมที่เป็นสุข มีความกินดีอยู่ดีของแรงงาน เป็นแรงงานที่มีคุณค่าของประเทศและประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี ทั้งนี้ปรัชญาในการบริหารงานของกระทรวงฯ คือ เป็นกระทรวงหลักในการป้องกันแก้ไขปัญหาแรงงาน และปัญหาสังคมที่เกิดขึ้น รวมทั้ง การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศ โดยมีนโยบายในการบริหารงานให้มีลักษณะ “จับแต่จับ” คือ มีความเป็นเอกภาพ และใช้ทรัพยากรทางการบริหารอย่างประหยัด คุ่มค่า ตลอดจนการให้บริการที่รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ เป็นที่พอใจของประชาชน

โดยการดำเนินงานของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม มีโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการและผังการดำเนินงานในการให้บริการประชาชนดังนี้

# แผนภูมิแสดง การแบ่งส่วนราชการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม



## ผังแสดงภาพรวมการให้บริการประชาชนของส่วนราชการ ในสังกัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม



ที่มา : รายงานผลการศึกษาวิจัย แนวทางการปรับปรุงระบบราชการ

อนันท์ อนุমানราชธน และคณะ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม หน้า 40

จากฝั่งข้างต้นได้แสดงให้เห็นถึงความหลากหลายของงานในส่วนราชการสังกัดกระทรวงแรงงานฯ ซึ่งประกอบไปด้วยส่วนราชการทั้งเก่าและใหม่ ที่มีทิศทางการดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคม ทั้งในเชิงรับและเชิงรุก และจากการที่รัฐบาลได้มีนโยบายให้ทุกส่วนราชการนำมาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐมาใช้ในการดำเนินงาน ผู้ศึกษาจึงให้ความสนใจที่จะศึกษาผลของการนำมาตรการฯ มาใช้ในส่วนราชการสังกัดกระทรวงแรงงานฯ ว่ามีผลกระทบต่อการดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคมอย่างไร โดยจะศึกษาจากข้อมูลอัตรากำลัง ในส่วนของการขกเว้นการขุดลึกอัตรา จากผลการเกษียณอายุราชการ และการขออนุมัติกำหนดตำแหน่งเพิ่มเติม ในช่วงปีงบประมาณ 2537 - 2539 ดังตาราง ต่อไปนี้

ตารางแสดงอัตราอุปเกยยอนและอัตราที่ได้คืนจากการขอคองเกยยอนของข้าราชการและลูกจ้างประจำ สังกัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

ปีงบประมาณ	กรมประชาสงเคราะห์			กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน			กรมการจัดหางาน			กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน			สทบ. ประช.สังคม			หมายเหตุ
	อัตราอุปเกยยอน		อัตราได้คืนเกยยอน	อัตราอุปเกยยอน		อัตราได้คืนเกยยอน	อัตราอุปเกยยอน		อัตราได้คืนเกยยอน	อัตราอุปเกยยอน		อัตราได้คืนเกยยอน	อัตราอุปเกยยอน		อัตราได้คืนเกยยอน	
	ช.ร.ก.	ค.จ.	ช.ร.ก.	ช.ร.ก.	ค.จ.	ช.ร.ก.	ค.จ.	ช.ร.ก.	ค.จ.	ช.ร.ก.	ค.จ.	ช.ร.ก.	ค.จ.	ช.ร.ก.	ค.จ.	
537	23	38	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	เนื่องจากอัตรา - ก้าวสูงจากจ้าง - ประจำ ที่มีอยู่ มี อัตราส่วนหนึ่งมี เงินไม่เกิน 1,000 อัตรา จึงไม่ต้อง อุปเกยยอนหนึ่ง จากผลการ เกยยอน
538	30	44	30	2	-	1	-	-	-	2	-	-	-	-	-	
539	29	64	29	2	-	1	-	1	-	1	-	-	1	-	1	
รวม	82	146	59	4	-	2	-	1	-	4	-	4	-	1	1	

\* หมายถึงอัตราลูกจ้างประจำที่ได้คืนจากการขอคองเกยยอน ซึ่งส่วนหนึ่งคงไว้หน่วยงานเดิม (26 อัตรา) ที่ได้เกยยอนหรือกำหนดเป็นตำแหน่งใหม่  
ให้กับหน่วยงานตั้งใหม่หรืองานที่มีความจำเป็นเร่งด่วน หรือขาดแคลนอัตรากำลัง





จากตารางดังกล่าวข้างต้น จะเห็นข้อเปรียบเทียบตามกระบวนการใน  
มาตรการฯ 3 ประเด็น ดังนี้

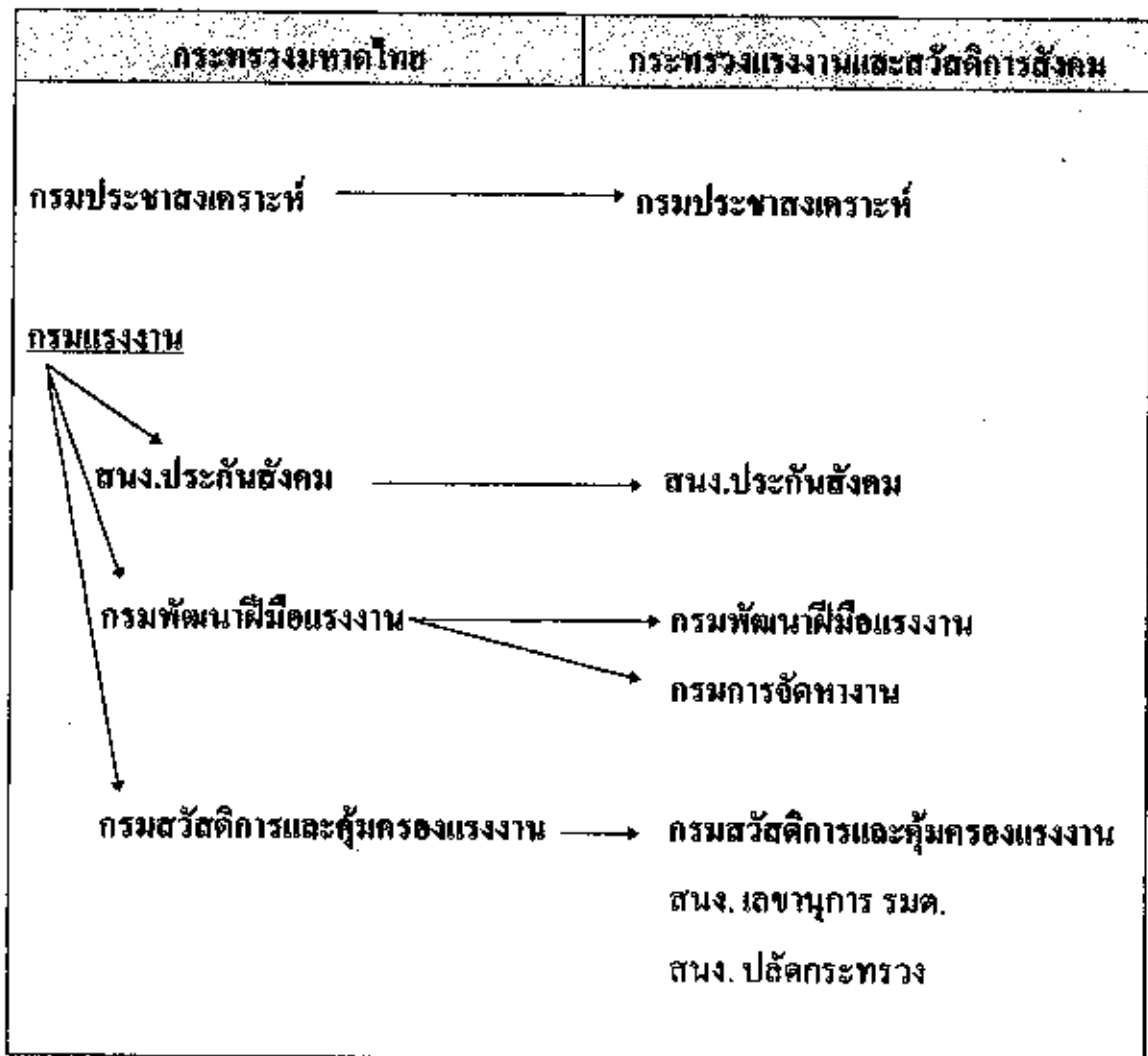
### 1. การชะลอการเพิ่มอัตราค่าจ้าง โดยวิธีการยุบเกษียณ

กรมประชาสงเคราะห์มีอัตราการยุบเกษียณมาก เมื่อเทียบกับกรมอื่น  
เนื่องจากเป็นกรมขนาดใหญ่ ก่อตั้งมานานถึง 57 ปี (พ.ศ. 2483) ข้าราชการส่วนใหญ่มี  
อายุมาก ในขณะที่ส่วนราชการอื่นเริ่มมีการก่อตั้งตามลำดับ ดังนี้

หน่วยงาน	ระยะเวลาที่ก่อตั้ง (ปี พ.ศ.)
◆ สำนักงานประกันสังคม	2533
◆ กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน	2535
◆ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน	2535
◆ กรมการจัดหางาน	2536

จากการที่กรมประชาสงเคราะห์มีอัตราการยุบเกษียณเป็นจำนวนมาก  
ทำให้มีผลต่อการดำเนินงานของกรมฯ ซึ่งรับผิดชอบงานด้านสวัสดิการสังคมและสังคม  
สงเคราะห์ทั่วประเทศ สำหรับกรมอื่นจะเป็นกรมขนาดเล็ก โดยแตกภารกิจออกไป จัด  
ตั้งเป็นกรมใหม่ (จากกรมแรงงาน) คังแผนภาพแสดงการโอนส่วนราชการบางส่วนจาก  
กระทรวงมหาดไทย มาจัดตั้งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ดังนี้

**แผนภาพ** แสดงการโอนส่วนราชการบางส่วนจากกระทรวงมหาดไทย มาจัดตั้ง  
กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม



โดยที่อัตราส่วนการเกษียณของส่วนราชการดังกล่าว จะมีน้อยมากในแต่ละปี ขณะที่กรมประชาสงเคราะห์มีแนวโน้มอัตราการยุบเกษียณสูงขึ้น จะเห็นได้จากอัตราการเกษียณอายุ ในช่วงปีงบประมาณ 2540 - 2544 ตามตาราง ดังนี้

**ตาราง** แสดงอัตราตำแหน่งข้าราชการและลูกจ้างประจำที่จะเกษียณอายุในช่วงปีงบประมาณ 2540 - 2544 ของส่วนราชการสังกัดกระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม

ส่วนราชการ	ปีงบประมาณ										รวม	
	2540		2541		2542		2543		2544			
	ขรก.	ตจ.	ขรก.	ตจ.	ขรก.	ตจ.	ขรก.	ตจ.	ขรก.	ตจ.	ขรก.	ตจ.
กรมการจัดหางาน	-	1	-	-	3	-	3	-	5	-	11	1
กรมประชาสงเคราะห์	48	72	44	67	66	81	70	93	89	120	317	453
กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน	3	4	1	-	5	-	3	-	5	-	17	4
กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน	5	3	9	-	7	-	8	-	6	-	35	3
สำนักงานประกันสังคม	1	2	2	-	1	-	3	-	3	-	10	2
<b>รวม</b>	<b>57</b>	<b>82</b>	<b>56</b>	<b>67</b>	<b>82</b>	<b>81</b>	<b>87</b>	<b>93</b>	<b>108</b>	<b>120</b>	<b>390</b>	<b>463</b>

**หมายเหตุ :** กรมการจัดหางาน , กรมพัฒนาฝีมือแรงงานและกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ยังไม่ได้สำรวจอัตราลูกจ้างประจำที่จะเกษียณอายุในปีงบประมาณ 2541 - 2544 สำหรับสำนักงานประกันสังคม ไม่มีลูกจ้างประจำที่จะเกษียณอายุในช่วงปีงบประมาณดังกล่าว

ทั้งนี้ในการขุดลึกอัตราเกษียณตามมาตรการฯ จะดำเนินการอย่างไรนั้น ขึ้นอยู่กับนโยบายรัฐบาลในแต่ละสมัยเป็นหลัก เช่น มาตรการฯดังกล่าวได้ใช้ผ่านมา 3 รัฐบาลแล้ว ซึ่งในแต่ละรัฐบาลจะพิจารณาความสำคัญของภารกิจแตกต่างกันตามนโยบาย และสถานการณ์ทางการเมืองที่เข้ามาเกี่ยวข้อง จึงไม่สามารถตอบสนองตามมาตรการฯ ในเรื่องการชะลอการเพิ่มอัตรากำลังโดยวิธีการขุดเกษียณได้

อย่างเต็มที่ หรือไม่สามารถวางแผนในเรื่องอัตราค่าจ้างในอนาคตได้ ตัวอย่างเช่น ในช่วงที่มาตรการฯ เริ่มใช้ ในสมัยท่านนายกรัฐมนตรีชวน หลีกภัย ซึ่งเป็นผู้เห็นชอบและกำหนดให้มีนโยบายตามมาตรการฯ ดังกล่าวขึ้น ทั้งนี้การปฏิบัติงานตามนโยบายได้ดำเนินการอย่างจริงจังในเรื่องของการตรึงอัตราค่าจ้าง มิให้มีการเพิ่มโดยเด็ดขาด และเมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาลมาเป็นสมัยท่านบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมงานด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มผู้ด้อยโอกาสที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ โดยให้การสนับสนุนด้านอัตราค่าจ้างเป็นจำนวนมาก ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ การอนุมัติอัตราค่าจ้างถูกจ้างประจำให้สถานสงเคราะห์เด็กพิการฯ 3 แห่งของกรมประชาสงเคราะห์ ตามตารางดังนี้

**ตาราง 19** แสดงการได้รับอนุมัติอัตราค่าจ้างประจำเพิ่มเติมใหม่ของสถานสงเคราะห์ในสังกัดกรมประชาสงเคราะห์ ทั้ง 3 แห่ง

ลำดับ	ตำแหน่ง	หน่วยงาน	จำนวนที่ขอ (อัตรา)	จำนวนที่ได้รับ อนุมัติ (อัตรา)
1	พี่เลี้ยง	- สถานสงเคราะห์ เด็ก พิ การและ พหุพัฒนาปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี	43	40
2	พี่เลี้ยง	- สถานสงเคราะห์เด็กพิการทางสมอง และปัญญาปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี	92	45
3	พี่เลี้ยง	- สถานสงเคราะห์เด็กอ่อนพิการทรม สมองและปัญญาปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี	53	19
<b>รวม</b>			<b>188</b>	<b>104</b>

นอกจากจะให้การสนับสนุนด้านอัตราค่าจ้างแล้ว ยังให้การสนับสนุนในเรื่องอาคารสถานที่ รวมทั้งการสร้างควมมั่นคงในระยะยาวในเรื่องของการจัดตั้งกองทุนสวัสดิการสังคมไทยขึ้น ซึ่งมาในยุคปัจจุบันรัฐบาลก็ยังคงสนับสนุน ให้มีการยกเว้นการขูดเลือด

อัตราจากผลของการเกษียณอายุ อีกทั้งยังมีการเพิ่มอัตราตั้งใหม่เป็นจำนวนมากเช่นเดียวกัน จึงทำให้การลดขนาดกำลังคนภาครัฐ ไม่ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของมาตรการฯ

2 . การทบทวนบทบาทภารกิจและการจัดลำดับความสำคัญของงาน จะเห็นได้ว่าการดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคมของส่วนราชการในสังกัดกระทรวงฯ มีภารกิจหลักที่ให้บริการกับกลุ่มบุคคล 2 กลุ่มใหญ่ คือ

1. ให้บริการกลุ่มบุคคลที่สามารถพัฒนาได้ในเชิงคุณภาพ เช่น การให้บริการของกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน สำนักงานประกันสังคม กรมการจัดหางาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

2. ให้บริการกลุ่มบุคคลผู้ด้อยโอกาสทางสังคมที่ต้องได้รับการสงเคราะห์ พิ้นฟู ปรับสภาพ และพัฒนา ซึ่งมีกรมประชาสงเคราะห์ เป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง

ทั้งนี้ถ้าจะเปรียบเทียบในการทบทวนภารกิจ หรือจัดลำดับความสำคัญของงานแล้ว กระทรวงฯ จะให้ความสำคัญกับการให้บริการกลุ่มบุคคลที่สามารถพัฒนาได้ในเชิงคุณภาพมากกว่ากลุ่มผู้ด้อยโอกาส โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาวะที่รัฐฯต้องประหยัดงบประมาณ การจัดลำดับความสำคัญของงาน รัฐฯจำเป็นต้องคำนึงถึงความคุ้มค่าและความคุ้มค่าของงบประมาณที่จะจัดสรรให้ส่วนราชการต่าง ๆ ส่วนราชการไหนที่สามารถดำเนินงานสร้างผลตอบแทน ผลกำไร เพิ่มรายได้ให้กับประเทศชาติ ก็จะได้รับ การจัดลำดับความสำคัญอยู่ในลำดับแรก ส่วนราชการไหนที่มีการดำเนินงานที่มองไม่เห็นผลกำไรก็จะถูกจัดลำดับไว้เป็นลำดับหลัง ที่เห็นได้ชัด คือ กรมประชาสงเคราะห์

3. การถ่ายโอนงานให้ภาคเอกชนดำเนินการ เป็นมาตรการหนึ่งที่รัฐฯ พยายามสนับสนุนให้ทุกส่วนราชการได้มีการทบทวนบทบาทภารกิจและวิธีการดำเนินงานว่าจำเป็นต้องปฏิบัติอยู่หรือไม่ หากพิจารณาเห็นว่าภารกิจใดสามารถมอบให้เอกชนดำเนินการได้ ก็ให้ใช้วิธีจ้างเหมาโดยรัฐฯเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายให้ เพื่อเป็นการลดต้นทุนค่าใช้จ่ายบุคคลในระยะยาว แต่โดยที่สภาพเศรษฐกิจในขณะนี้รัฐฯจำเป็นต้องประหยัดงบประมาณ การดำเนินการจ้างเหมาเอกชน จึงไม่สามารถดำเนินการได้จริงจังกเท่าที่ควร รวมทั้งเงื่อนไขการจ้างเหมาในแต่ละส่วนราชการ มีข้อจำกัดที่แตกต่างกัน เช่น การจ้างเหมาพนักงานรักษาความปลอดภัยในสถานสงเคราะห์ฯของกรมประชาสงเคราะห์ จะแตกต่างจากการจ้างเหมาพนักงานรักษาความปลอดภัยของสำนักงานประกันสังคม เป็นต้น



## 4

## บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาการนำมาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐมาใช้กับส่วนราชการ ที่มีภารกิจที่เกี่ยวข้องกับงานสวัสดิการสังคม โดยเฉพาะกรมประชาสงเคราะห์ จะพบว่าหน่วยงาน (ระดับปฏิบัติ) ยังขาดความรู้ ความเข้าใจในเรื่องการชะลอการเพิ่มกำลังคนภาครัฐ การทบทวนบทบาทภารกิจ การถ่ายโอนงานและการจ้างเหมาเอกชน ดำเนินการ ประกอบกับทิศทางนโยบายของรัฐที่ผ่านมาขาดความต่อเนื่อง และการดำเนินการตามมาตรการฯ ในระดับผู้บริหารก็ยังไม่ได้ให้ความสำคัญในเรื่องการกำกับดูแลและติดตามผลอย่างจริงจัง จึงมีผลทำให้การปฏิบัติตามมาตรการฯ ไม่ได้ผลเท่าที่ควร และไม่บรรลุเป้าหมายอันจะนำไปสู่การปฏิรูประบบราชการอย่างแท้จริง ซึ่งในทัศนะของผู้ศึกษาเห็นว่า แนวทางที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพื่อให้เกิดความเข้าใจอันดีในการดำเนินงาน และเป็นการประสานช่องว่างระหว่างผู้กำหนดนโยบายกับผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น เครื่องมือและกลไกสำคัญที่จะมีส่วนสนับสนุนให้การบริหารราชการตามมาตรการฯ ได้ดำเนินการอย่างจริงจังและมีประสิทธิภาพ ก็คือ ระบบการตรวจราชการ โดยที่การตรวจราชการมีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างขวัญ กำลังใจ เป็นที่ปรึกษา แนะนำ ช่วยแก้ไขปัญหาคู่สรรคต่าง ๆ แสวงหาข้อมูล ข้อเท็จจริง ติดตามผลการปฏิบัติราชการ และผลกระทบต่อประชาชน ตลอดจนเพื่อเป็นการเสริมสร้าง กระตุ้น และเร่งรัดการปฏิบัติงานตามหลักวิชาการบริหาร รวมทั้งการปฏิบัติงานตามนโยบายรัฐบาล และนโยบายกรม กล่าวโดยสรุป การตรวจราชการเป็นวิธีการอย่างหนึ่ง ในการควบคุม

กำกับ ดูแล การบริหารราชการของผู้บังคับบัญชา ทั้งนี้ เนื่องจากภารกิจ ซึ่งมีแผนงาน โครงการและกิจกรรมอื่นๆ มีปริมาณมากสุดวิสัยที่ผู้บังคับบัญชาเพียงผู้เดียว จะสามารถกระทำได้ด้วยตนเองอย่างสม่ำเสมอ จึงจำเป็นต้องมี “ผู้ตรวจราชการ” ออกปฏิบัติหน้าที่แทนอย่างเป็นระบบและมีรูปแบบในการตรวจราชการที่ทันสมัย แต่เนื่องจากการตรวจราชการของกรมฯ ที่ผ่านมา เป็นการตรวจติดตามผลการดำเนินงานตาม แผนงาน งาน โครงการ และ งบประมาณ ตามที่ได้กำหนดไว้ในแผนการตรวจราชการ ซึ่งจะมุ่งเน้นในด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์เป็นหลัก ซึ่งในทัศนะของผู้ ศึกษาเห็นว่า หากได้มีการนำนโยบายมาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐ มากำหนด ไว้ในแผนการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกรม ในส่วนราชการสังกัดกระทรวง แรงงานและสวัสดิการสังคม ก็จะนำเป็นทิศทางใหม่ในการแก้ไขปัญหา เพื่อให้การ ดำเนินงานตามมาตรการฯเกิดผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจัง ดังกรณีตัวอย่างแผนการ ตรวจราชการกรมประชาสงเคราะห์ ประจำปี 2540 ดังนี้





แผนการตรวจราชการตามนโยบาย

**แผนการตรวจราชการตามนโยบาย**

การกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐ

การชะลอการเพิ่มกำลังคนภาครัฐ

การขยายขอบเขตภารกิจ

การถ่ายโอนงานและจ้างเหมาให้เอกชนดำเนินการ

**แนวทางการตรวจติดตาม**

ตรวจสอบภารกิจของหน่วยงาน ว่างานใดเป็นภารกิจหลัก/

กิจกรรม หรือภารกิจที่สมควรยกเลิก

การบริหารตำแหน่งสอดคล้องกับภารกิจหรือไม่ โดยพิจารณา

การมอบหมายงานให้กับผู้ปฏิบัติว่าได้ปฏิบัติงานตรงกับ

หน้าที่หรือ ความรู้ความสามารถหรือไม่

สมควรจะจำกัด สามารถตัดลดคนเพื่อให้การบริหารและ

ปฏิบัติราชการของหน่วยงาน เกิดประสิทธิภาพสูงสุดหรือ

ถ้าหรือไม่ หากมีกำลังคนที่พร้อมประสิทธิภาพ มีแนวทาง

หรืออย่างไร

**แผนการตรวจราชการ**

3. แผนงานพัฒนาวิชาชีพ

3.1 การเร่งรัดตั้งผู้เชี่ยวชาญชาวไทยในทะเบียนวิชาชีพ

3.2 การเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างมีประสิทธิภาพ

3.3 การบริการสังคมบนพื้นที่สูง

4. แผนงานป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด

โครงการแก้ไขปัญหายาเสพติด

5. แผนงานป้องกันและแก้ไขปัญหาโรคเอดส์

5.1 งานจัดสวัสดิการและสงเคราะห์ผู้ได้รับผลกระทบ

จากปัญหาเอดส์

5.2 โครงการเสริมสร้างสมรรถนะชุมชนในการป้องกัน

และแก้ไขปัญเอดส์

5.3 งานจัดสวัสดิการและสงเคราะห์ผู้ได้รับผลกระทบจาก

ปัญหาเอดส์ (เด็กติดเชืเอดส์ในสถานสงเคราะห์)

6. แผนงานพัฒนาชนบท

โครงการจัดหาน้ำกินน้ำใช้ในเขตนี้คมสร้างตนเอง

แผนการตรวจราชการตามนโยบาย

แผนการตรวจราชการภาคฯ

- พิจารณาว่าหน่วยงานมีกิจกรรมงานอื่นที่มีใช้ภารกิจหลักของหน่วยงานมาดำเนินการหรือไม่ เพื่อหาแนวทางการนำผลงานหลักซึ่งรับผิดชอบงานนี้รับงานไปดำเนินการ
- กำหนดแผนระยะสั้น/ยาว เพื่อให้มีการเตรียมการถ่ายโอนหรือการจ้างเหมาเอกชน ตามระยะเวลาที่กำหนดตามแนวทางมาตรการฯ
- พิจารณาว่าหน่วยงานนั้น ได้ใช้ความสามารถในการประสานความร่วมมือกับองค์กรภาครัฐหรือองค์กรภาคเอกชนหรือไม่
- หน่วยงานมีการระดมทรัพยากรในท้องถิ่นมาใช้ให้เกิดประโยชน์มากที่สุดหรือไม่ เช่น การให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น โดยชุมชน
- มีการวางแผนที่ชัวกับกำลังคนในอนาคตตามมาตรการฯ หรือไม่อย่างไร

## ข้อเสนอแนะ

1. การทบทวนบทบาทภารกิจ ต้องดำเนินการอย่างจริงจังเป็นลำดับแรก โดยมีบทกำหนดอย่างชัดเจน ว่าแนวทางปฏิบัติต้องทำอะไร เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ อย่างเป็นรูปธรรมตามเป้าหมายของมาตรการฯ

2. กำหนดเงื่อนไขการถ่ายโอนงานให้เอกชนดำเนินการ ทั้งระยะสั้นและระยะยาวอย่างชัดเจน โดยจัดทำคู่มือเพื่อเป็นแนวทางการดำเนินงาน โดยกำหนดระยะเวลาให้สามารถแล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือหากมีข้อจำกัดหรือเงื่อนไขอื่นใดที่ไม่สามารถดำเนินการ ก็ให้มีการรายงานผลอย่างเป็นทางการ เพื่อหาแนวทางแก้ไขหรือปรับปรุงเป็นกรณี ๆ ไป

3. รัฐบาลควรจะแสดงให้เห็นผลสัมฤทธิ์ของมาตรการฯ ตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ เช่น การปรับปรุงบัญชีอัตราเงินเดือนและค่าจ้าง เนื่องจากระยะเวลา 3 ปี ที่นำมาตรการฯมาใช้ ยังมีได้มีการปรับปรุงบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการและลูกจ้างประจำแต่อย่างใด จึงทำให้การดำเนินงานตามมาตรการฯ ไม่ได้รับการตอบสนองเท่าที่ควร ขาดความร่วมมือ ร่วมใจในการดำเนินงาน

4. ควรมีมาตรการสนับสนุนและส่งเสริม ให้ส่วนราชการดำเนินการตามมาตรการฯ เช่น การให้รางวัลกับหน่วยงานดีเด่น ที่ดำเนินการตามนโยบายนี้ได้เป็นผลสำเร็จ เพื่อเป็นการสร้างเป้าหมาย ค่อยๆ นำมาตรการฯ ไปใช้ให้เกิดผลอย่างจริงจัง

5. ควรมีการสร้างระบบ หรือ เงื่อนไขที่ชัดเจนในการให้ผู้ที่หย่อนสมรรถภาพออกจากราชการได้ เพื่อเป็นการลดอัตรากำลังที่ไม่มีประสิทธิภาพ และพัฒนากำลังคนในส่วนที่มีอยู่ให้มีคุณภาพและเหมาะสม ซึ่งจะส่งผลให้สัดส่วนของโครงสร้างและระบบราชการ มีขนาดกะทัดรัด ประสิทธิภาพสูง ตามเป้าหมายของมาตรการฯ



6. ควรที่ผู้ให้บริการสุขภาพเป็นสวัสดิการชดเชย เมื่อดำเนินการตาม  
 มาตรการฯ ให้กำลังคนภาครัฐมาปฏิบัติงานของราชการก่อนเกษียณ เช่น กรณีที่  
 ถูกจ้างประจำเจ็บป่วยจนไม่สามารถปฏิบัติงานได้ หากออกจากราชการก่อนกำหนด  
 ก็อาจจะไม่ได้รับบำเหน็จและสวัสดิการด้านค่ารักษาพยาบาล ถ้ารัฐมีการจูงใจโดยใช้  
 หลักประกัน ด้านค่ารักษาพยาบาลเป็นการชดเชยให้ ก็อาจเป็นวิธีจูงใจให้คนที่ไม่  
 ประสิทธิภาพนั้นออกจากราชการได้ก่อนกำหนด

7. ให้ผู้ตรวจราชการ มีหน้าที่ กำกับ ดูแล ตรวจสอบและติดตามผลการ  
 ดำเนินการตามมาตรการฯนี้ โดยกำหนดไว้ในแผนการตรวจราชการของส่วนราชการ  
 และมีการสร้างเครื่องมือเพื่อเป็นตัวชี้วัดถึงผลสำเร็จของการดำเนินงานตามมาตรการฯ



## บรรณานุกรม

1. กนกศักดิ์ แก้วเทพ. “การพัฒนาประเทศ จากแผนพัฒนาฉบับที่ 1-7 : บทวิเคราะห์ทางยุทธศาสตร์” นิตยสารการประชาสงเคราะห์ ปีที่ 38 ฉบับที่ 3 (พฤษภาคม - มิถุนายน 2538)
2. กรมประชาสงเคราะห์. แผนประชาสงเคราะห์แม่บทฉบับที่ 4 พ.ศ.2540-2544 เอกสารทางวิชาการ ลำดับที่ 381, ตุลาคม 2539
3. ขนิษฐา เทวินทรภักดี. “ทิศทางการทำงานเชิงรุก” นิตยสารการประชาสงเคราะห์ ปีที่ 36 ฉบับที่ 5 (กันยายน - ตุลาคม 2536)
4. จรูญ เขียวคอกน้อย. “สำนักผู้ตรวจราชการกรม” นิตยสารการประชาสงเคราะห์ ปีที่ 37 ฉบับที่ 5 (กันยายน - ตุลาคม 2537)
5. ธนิน อนุমানราชชน และคณะ. “แนวทางการปรับปรุงระบบการบริหารราชการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม” รายงานผลการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์, กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, พฤษภาคม 2540
6. นงลักษณ์ เทพสวัสดิ์. “งานที่ทำหายของนักสวัสดิการสังคมในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมสงเคราะห์ ฉบับที่ 8” เอกสารทางวิชาการ รวบรวมบทความที่เกี่ยวกับการพัฒนาสถาบันครอบครัว, สมาคมนักสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย, มีนาคม 2540

7. พุทธทรัพย์ มณีศรี .                      การกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐ : กะทัดรัด  
ประสิทธิภาพสูง (กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัดอาร์ต
- ไพโรเกรส) , 2537
8. ศุภลักษณ์ จันทร์เจริญ .                “ ปัญหาสังคมด้านใด ที่น่าจะเป็นปัญหาที่รุนแรง  
ที่สุดในทศวรรษหน้า ” นิตยสารการประชา  
สงเคราะห์ ปีที่ 36 ฉบับที่ 36 (พฤษภาคม- มิถุนายน
- 2536)
9. สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน .  
การปรับปรุงประสิทธิภาพในส่วนราชการ จะทำ  
อะไร จะได้อะไร (กรุงเทพฯ : สำนักงาน ก.พ.) ,
- 2538

