

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมา

ศูนย์ส่งเสริมราชภัฏประจำหมู่บ้าน เป็นโครงการพัฒนาที่เสนอโดยกรมประชาสงเคราะห์ และได้บรรจุไว้ในแผนมหาดไทยแม่บทฉบับที่ 4 (พ.ศ.2530-2534) เพื่อช่วยเหลือราชภัฏที่ประสบความเดือดร้อน โดยยึดหลักการพัฒนาผู้นำท้องถิ่น ตลอดจนสนับสนุนการรวมตัวเป็นกลุ่มเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันของราชภัฏ ศูนย์ฯ จะทำหน้าที่เสมือนหนึ่ง “สื่อกลางในการดำเนินงานสังคมสงเคราะห์เบื้องต้นและเป็นหลักประกันขั้นพื้นฐานให้แก่ราชภัฏในชนบทที่จะได้รับการดูแลช่วยเหลืออย่างรวดเร็วและทั่วถึง” (กองการสังคมสงเคราะห์เอกชน กรมประชาสงเคราะห์, 2539 : 7)

แผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2535-2539) ซึ่งสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535-2539) ได้ระบุถึงการส่งเสริมให้องค์กรประชาชนและสถาบันครอบครัวเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพชีวิตและชนบท นอกจากนี้ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) ได้เน้นถึง “การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์” โดยใช้เศรษฐกิจเป็นเครื่องมือในการพัฒนาคุณภาพของคน รวมทั้งการส่งเสริมให้ชุมชนและครอบครัวสามารถพึ่งพาตัวเองได้ ศูนย์ส่งเสริมราชภัฏประจำหมู่บ้าน จึงนับว่ามีบทบาทอย่างสูงและเป็นเครื่องมือสำคัญส่วนหนึ่งในการเกื้อหนุนให้เกิดการพัฒนาดังกล่าวข้างต้น อย่างไรก็ตาม การเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจโดยเฉพาะในชุมชนเมืองขนาดใหญ่ มีผลให้แรงงานในชนบทอพยพเข้ามาหางานทำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในธุรกิจก่อสร้าง ปัญหาการเอาผิดเอาเปรียบแรงงานจากนายจ้าง ผู้รับเหมาก่อสร้างหรือผู้รับเหมาช่วง เช่น การค้างจ่ายค่าจ้างและอื่นๆ เกิดขึ้นอยู่เสมอ หน่วยงานที่คนงานสามารถร้องทุกข์เมื่อเกิดปัญหาดังกล่าวอาจได้แก่ศูนย์ส่งเสริมราชภัฏประจำหมู่บ้านที่ตนมีภูมิลำเนาอยู่หรือที่ตนเข้าไปรับจ้างทำงาน หรือหน่วยงานราชการในระดับจังหวัด เช่น สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ประจำคอยช่วยเหลือให้คำแนะนำปรึกษา โดยเฉพาะกรณีจังหวัดสงขลา การร้องทุกข์ด้านค่าจ้างของลูกจ้างในกิจการก่อสร้าง ปี 2537 มีจำนวน 18 ครั้ง จำนวนผู้เสียหาย 94 คน เพิ่มขึ้นเป็น 26 ครั้ง และมีผู้เสียหาย 303 คน ในปี 2539 (ข้อมูลจากสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน จ.สงขลา) ทั้งนี้ ยังไม่นับรวมผู้รับจ้างที่ถูกเอาเปรียบแต่ไม่ได้ร้องทุกข์ ซึ่งอาจเป็นเพราะสาเหตุอื่นใดก็ตาม ตลอดจนผู้มาขอคำปรึกษาแต่ไม่ได้ร้องทุกข์ ซึ่งคาดว่ามิใช่น้อย ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงสภาพปัญหา ตลอดจนบทบาทของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

ซึ่งสามารถให้ความช่วยเหลือแก้ไขปัญหาแรงงานดังกล่าว อันจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหาร  
แรงงานและสวัสดิการสังคมในปัจจุบันและอนาคต

## 1.2 วัตถุประสงค์

1. ศึกษาวัตถุประสงค์ บทบาทและหน้าที่ของศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านใน  
การช่วยเหลือผู้ถูกเอาเปรียบด้านแรงงาน
2. ศึกษาถึงการดำเนินงานของศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านในการช่วยเหลือ  
ผู้ถูกเอาเปรียบด้านแรงงาน

## 1.3 สมมติฐาน

ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน ควรมีบทบาทและหน้าที่รวมทั้งวัตถุประสงค์ในการ  
ช่วยเหลือผู้ถูกเอาเปรียบด้านแรงงาน

## 1.4 ขอบเขตการศึกษา

- 1.4.1 ทำการศึกษาเฉพาะเขตพื้นที่ อำเภอขนาดใหญ่ เนื่องจากการขยายตัวทางด้าน  
เศรษฐกิจมีมากกว่าอำเภออื่นๆ ในจังหวัดสงขลา นอกจากนั้น เทศบาลเมือง  
ขนาดใหญ่ได้ยกฐานะเป็นเทศบาลนครขนาดใหญ่ ซึ่งจะมีความเจริญเติบโตทาง  
เศรษฐกิจในด้านต่างๆ อย่างต่อเนื่องและรวดเร็วในอนาคต รวมไปถึงการก่อสร้าง  
จึงเป็นที่คาดหมายว่าอำเภอขนาดใหญ่จะมีการจ้างแรงงานในธุรกิจการก่อสร้าง  
เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วเช่นกัน ดังนั้น แรงงานย่อมหลังไหลเข้ามาตามภาวะ  
เศรษฐกิจภาคการก่อสร้างอันจะมีผลกระทบต่อการทำงาน เช่น การขาดแคลนแรง  
งานและปัญหาแรงงานอื่นๆ รวมไปถึงค่าจ้างค้างจ่าย เป็นต้น เมื่อแรงงานเหล่านี้มี  
ปัญหาย่อมร้องทุกข์ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขอความช่วยเหลือ
- 1.4.2 ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน หมายถึง องค์กรประชาชนในระดับหมู่บ้าน จัด  
ตั้งขึ้นในรูปของคณะกรรมการ ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางดำเนินงานช่วยเหลือ  
ประชาชนผู้ด้อยโอกาส และประสบปัญหาความทุกข์ยากเดือดร้อน โดยประชาชน  
เข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบกับทางราชการในการแก้ไขปัญหาค้นหาในท้องถิ่นของตนเอง  
ตามที่ระบุไว้ในโครงการจัดตั้งศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน ในแผนปฏิบัติ

การของกระทรวงมหาดไทย ระยะ 4 ปี (พ.ศ.2531-2534) และตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2530

1.4.3 ผู้ถูกเอวเปรียบด้านแรงงานในการศึกษา หมายถึง ลูกจ้างที่ทำงานในกิจการก่อสร้างที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม ซึ่งได้มายื่นข้อร้องทุกข์หรือขอคำปรึกษาต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

## 1.5 วิธีการศึกษา

1.5.1 ศึกษาและวิจัยเอกสารที่เกี่ยวข้องกับศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน สถิติข้อมูลการร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับกิจการงานก่อสร้างระหว่างปี พ.ศ.2537-2539

1.5.2 สัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องในศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน เช่น ประธานรองประธาน หรือกรรมการศูนย์ฯ

### 1.5.3 วิเคราะห์ข้อมูล

- วิเคราะห์ข้อมูลจากการวิจัยเอกสารที่เกี่ยวข้องกับศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน เช่น คู่มือการปฏิบัติงาน ประกาศหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทย
- วิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสอบถาม ซึ่งได้จากการสัมภาษณ์ประชากรตัวอย่างในพื้นที่ที่ทำการศึกษา

### 1.5.4 สรุปผลและข้อเสนอแนะ

## 1.6 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 เพื่อทราบว่าศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน ได้ทำหน้าที่ตามบทบาทและวัตถุประสงค์ที่จัดตั้งขึ้นได้มากน้อยเพียงไร

1.6.2 เพื่อทราบว่าต้องมีการปรับปรุง แก้ไขเกี่ยวกับการดำเนินงานของศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านหรือไม่อย่างไร

## บทที่ 2

### การวิจัยเอกสารที่เกี่ยวข้องกับศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน

#### 2.1 คู่มือการจัดตั้งศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน (ศสพ.)

เอกสารฉบับนี้จัดทำโดยกองการสังคมสงเคราะห์เอกชน กรมประชาสงเคราะห์ ในปี 2537 เนื้อหาประกอบด้วยบทนำและภาคผนวก เนื้อหาในส่วนของบทนำกล่าวถึงรายละเอียดต่างๆ เกี่ยวกับ ศสพ. ได้แก่ ศสพ. คืออะไร มีหน้าที่หลักที่สำคัญอะไรบ้าง ขั้นตอนในการจัดตั้ง ศสพ. กิจกรรมการช่วยเหลือของ ศสพ. แนวทางในการระดมทรัพยากร โครงสร้าง รูปแบบการดำเนินงาน และปัจจัยที่ส่งเสริมให้ ศสพ. ประสบความสำเร็จ เป็นที่น่าสังเกตว่าเนื้อหาในคู่มือฉบับนี้ส่วนใหญ่จะเน้นหนักหน้าที่การงานของ ศสพ. ในเรื่อง “ประชาสงเคราะห์” แต่กล่าวถึงเนื้อหาเกี่ยวกับบริการด้านแรงงานและสวัสดิการสังคมน้อยมาก โดยระบุหน้าที่ในด้านนี้เพียง 1 ใน 9 หัวข้อ และจัดให้อยู่ในลำดับที่ 7 ของหน้าที่งานทั้งหมด และเมื่อกล่าวถึงกิจกรรมในการช่วยเหลือราษฎรของศูนย์ฯ พบว่า ทั้ง 8 ข้อที่ระบุเป็นเรื่อง “ประชาสงเคราะห์” ทั้งสิ้น

สำหรับเนื้อหาในภาคผนวก แบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ ส่วนแรกกล่าวถึงบริการต่างๆ ของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม 5 หน่วยงาน ได้แก่ กรมประชาสงเคราะห์ กรมการจัดหางาน กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และสำนักงานประกันสังคม โดยให้รายละเอียดกรมประชาสงเคราะห์มากกว่าอีก 4 หน่วยงาน ซึ่งกล่าวไว้พอสังเขป จึงพอสรุปได้ว่า เนื่องจากเอกสารฉบับนี้จัดทำโดยกรมประชาสงเคราะห์ เนื้อหาจึงเน้นหนักเฉพาะหน้าที่งานของกรมฯ และเป็นที่ยึดการดำเนินงานได้ว่าผู้ศึกษาคู่มือฉบับนี้หรือฝึกอบรมโดยใช้คู่มือนี้ย่อมเข้าใจว่า หน้าที่และบทบาทที่สำคัญของศูนย์ฯ คือ งานประชาสงเคราะห์มีมากกว่างานในด้านอื่นๆ เช่น งานที่เกี่ยวข้องกับแรงงานและสวัสดิการสังคม

ส่วนที่ 2 แสดงถึงแบบฟอร์ม ศสพ.1 (แบบสำรวจข้อมูล ศสพ.) และ ศสพ.2 (แบบรายงานผลการปฏิบัติงานของ ศสพ.) ดังปรากฏในหน้า 92 และ 93 ของคู่มือฯ ตามลำดับ ข้อสังเกตประการสำคัญคือในแบบ ศสพ.2 (รายงานงวด 4 เดือน) เน้นการบันทึกข้อมูลเกี่ยวกับการให้บริการและช่วยเหลือ (ข้อ 3-7) สำหรับข้อ 9 (การบริหารและการสนับสนุนจากภาคเอกชน) เน้นเฉพาะ การบริหารงาน (จำนวนครั้งของการประชุม) บันทึกการใช้จ่ายเงินของศูนย์ฯ และการสนับสนุนจากหน่วยงานอื่น เช่น มูลนิธิหรือสมาคมเป็นตัวแทนหรือสิ่งของ

ส่วนที่ 3 แสดงตัวอย่างหมู่บ้านที่ประสบความสำเร็จ 2 หมู่บ้านตัวอย่าง ซึ่งจะไม่วิเคราะห์ในที่นี้

## 2.2 คู่มือการปฏิบัติงานคณะกรรมการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน 2538

คู่มือฉบับนี้จัดทำในปี 2538 โดยกรมประชาสงเคราะห์ เนื้อหาโดยรวมยังคงไว้ตามคู่มือการจัดตั้งศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน ปี 2537 กล่าวคือ คู่มือฯ ปี 2538 กล่าวถึงศูนย์สงเคราะห์ประจำหมู่บ้านคืออะไร มีหน้าที่อะไร การจัดตั้ง บทบาทและหน้าที่ของกรรมการศูนย์ฯ การค้นหาวิเคราะห์และแก้ปัญหาของหมู่บ้าน กิจกรรมของศูนย์ฯ และกองทุนรวมศูนย์ฯ คู่มือนี้จัดทำขึ้นเพื่อให้กรรมการศูนย์ฯ ใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานมีภาพประกอบ จัดลำดับเป็นหมวดหมู่ง่ายต่อการเข้าใจ อย่างไรก็ตามเนื้อหาในบางส่วนมีความแตกต่างโดยเปรียบเทียบกับคู่มือการจัดตั้งศูนย์ฯ ปี 2537 ดังนี้

1) เน้นเนื้อหาเกี่ยวกับหน้าที่ของศูนย์ฯ เกี่ยวกับงานแรงงานและสวัสดิการสังคมโดยตรง และจัดลำดับความสำคัญไว้ในอันดับ 1-3 ในขณะที่งานด้านประชาสงเคราะห์และอื่นๆ ระบุไว้ในลำดับ 4-6 (รายละเอียดแสดงไว้ในหน้า 3 ของคู่มือฯ)

2) แจกแจงบทบาทและหน้าที่ของประธาน รองประธาน กรรมการ เภรียุญติก และเลขานุการโดยละเอียด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ระบุบทบาทและหน้าที่ของกรรมการฝ่ายจัดหางานและอบรมอาชีพแรงงาน ซึ่งระบุว่า “มีหน้าที่ให้คำปรึกษาราษฎรผู้มีปัญหาด้านแรงงานและประสานงานสำนักจัดหางานจังหวัดหรือศูนย์ฯ พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัด เพื่อให้การช่วยเหลือตามความเหมาะสม” จึงเป็นที่น่าสังเกตว่ามีการระบุหน้าที่งานที่เกี่ยวข้องกับ “แรงงาน” ค่อนข้างชัดเจนสำหรับ ศสบ. เป็นครั้งแรก

3) แบบรายงานผลการปฏิบัติงานของ ศสบ. (แบบ ศสบ.2) แบบรายงานนี้ต่างจากแบบ ศสบ.2 ที่ระบุในคู่มือฯ ฉบับปี 2537 โดยข้อ 1-3 เน้นการดำเนินงาน (การใช้จ่ายเงินจากกองทุนฯ การประชุม การติดต่อหน่วยงานอื่นๆ) ข้อ 4-8 บันทึกความช่วยเหลือด้านการเงินและสิ่งของแก่ราษฎร (งานประชาสงเคราะห์) ข้อ 9 ระบุว่าใช้จ่ายเป็นตัวเงินและสิ่งของในการดำเนินงาน โครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตฯ ข้อ 10 ระบุปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน ข้อ 11 ระบุความต้องการให้ราชการช่วยเหลือ จะเห็นว่าแบบรายงาน ศสบ.2 นี้ นอกจากจะแตกต่างจากคู่มือการจัดตั้งศูนย์ฯ ปี 2537 แล้ว ยังขัดแย้งกับหน้าที่ของศูนย์ฯ ซึ่งเน้นเกี่ยวกับแรงงานและสวัสดิการสังคม ดังนั้น อาจจะเป็นไปได้ว่าหากผู้ปฏิบัติหน้าที่ของศูนย์ฯ ในฐานะกรรมการศูนย์ฯ ไม่ได้ศึกษาโดยต้องแท้หรือไม่ได้รับการฝึกอบรมอย่างเพียงพอ่อมเกิดความสับสนในการใช้แบบรายงาน ศสบ.2 อย่างแน่นอน ถึงแม้ว่าอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ได้มีหนังสือสั่งการถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดระบุให้ใช้แบบ ศสบ. 2 ดังปรากฏในคู่มือฯ ปี 2538 ก็ตาม หากผู้ใช้ (ศสบ.) ไม่

ทราบบการยืนยันนี้ย่อมมีปัญหาในการรายงานผลการปฏิบัติงานแน่นอน จึงเป็นไปได้ว่าผู้ใช้อาจจะ  
 ละเลยไม่ส่งรายงาน ศสข.2 ด้วยเหตุผลดังกล่าว

#### 4) รายละเอียดกิจกรรมของศูนย์ฯ

คู่มือฯ ฉบับปี 2538 นี้แยกกิจกรรมของศูนย์ฯ ออกเป็น 3 ประเภทคือ กิจกรรมด้าน  
 สงเคราะห์ ด้านการป้องกัน และด้านพัฒนาและฟื้นฟู รายละเอียดแสดงไว้ในหน้า 25-28  
 กิจกรรมด้านสงเคราะห์เน้นงานด้านประชาสงเคราะห์รวมทั้งให้คำแนะนำปรึกษาปัญหาแรงงาน  
 จัดหางานและฝึกอบรมอาชีพ ด้านการป้องกันเน้นการสำรวจข้อมูลครัวเรือน จัดทำทะเบียนผู้  
 ประสบปัญหาเดือดร้อน รวมทั้งปัญหาด้านแรงงาน เน้นการเฝ้าระวังการอพยพแรงงานวัยทำงาน  
 สตรีและเด็ก ตลอดจนเน้นการฝึกอบรมประชาชนให้มีความรู้เกี่ยวกับด้านแรงงานและสวัสดิการ  
 สังคม อบรมอาสาสมัครงานสงเคราะห์ และสร้างจิตสำนึกให้ประชาชนช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ด้าน  
 การพัฒนาและฟื้นฟูดำเนินการโดย “ร่วมกับส่วนราชการในสังกัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการ  
 สังคม ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและภาคเอกชน จัดฝึกอบรมอาชีพ ยกกระดับฝีมือแรงงาน และจัดหา  
 งานให้แก่ประชาชนวัยทำงานในหมู่บ้าน”

จะเห็นได้ว่า แม้จะจัดแบ่งกิจกรรมของศูนย์ฯ ออกเป็นหมวดหมู่ จำเป็นที่ผู้ปฏิบัติงานจะ  
 ต้องศึกษาให้เข้าใจต่อ่งแท้ จะต้องมีความรู้ความสามารถในระดับหนึ่ง อีกทั้งต้องมีความกระตือ  
 รือร้อนในการทำงาน ซึ่งจะต้องอาศัยแรงจูงใจต่างๆ รวมไปถึงการเข้ารับการฝึกอบรมและการ  
 นิเทศงานโดยสม่ำเสมอจากหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง มิฉะนั้นแล้วการปฏิบัติงานของ ศสข. จะ  
 ประสบผลสำเร็จได้ยาก

นอกจากนี้ การวิจัยเอกสารพบว่า ฝ่ายฝึกอบรมศูนย์พัฒนานิคมภาคใต้ จังหวัดสงขลา  
 ได้จัดพิมพ์คู่มือฯ ฉบับปี 2538 นี้เพิ่มขึ้นโดยใช้ในการฝึกอบรมของศูนย์พัฒนานิคม

### 2.3 เอกสารศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน “ที่พึ่งของราษฎร องค์การของ ประชาชน”

เอกสารฉบับนี้จัดทำโดยกองการสังคมสงเคราะห์เอกชน กรมประชาสงเคราะห์ ปี 2539  
 เป็นเอกสารที่รวบรวมรายละเอียดต่างๆ เกี่ยวกับศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านไว้โดย  
 ครบถ้วน นับตั้งแต่ความเป็นมา มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 19 พฤษภาคม 2530 เรื่องโครงการจัดตั้ง  
 ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน รวมไปถึงข้อมูลสถิติการจัดตั้งศูนย์ทั่วประเทศในปี 2538  
 และเป้าหมายในปี 2539 เอกสารฉบับนี้ระบุโดยชัดเจนว่า ศสข. จัดตั้งขึ้น “เพื่อเป็นสื่อกลางใน  
 การ

ดำเนินงานสังคมสงเคราะห์เบื้องต้น และเป็นหลักประกันขั้นพื้นฐานให้แก่ราษฎรในชนบทที่จะได้รับการดูแลช่วยเหลืออย่างรวดเร็วและทั่วถึง” (กองการสังคมสงเคราะห์เอกชน กรมประชาสงเคราะห์, 2539:7) นอกจากนี้ ยังเป็นเอกสารฉบับแรกที่ระบุถึงวัตถุประสงค์ของโครงการจัดตั้ง ศสข ไว้โดยชัดเจน 4 ประการดังแสดงไว้ในหน้า 8 ของเอกสาร เอกสารฉบับนี้ได้กล่าวถึงนโยบายการดำเนินงานของโครงการจัดตั้ง ศสข. (8 ประการ) ยุทธศาสตร์ในการพัฒนา ศสข. (5 ประการ) จึงกล่าวได้ว่า เอกสารฉบับนี้ได้ปรับปรุงให้ทันสมัยตามหลักการบริหารซึ่งจะต้องระบุนโยบายวัตถุประสงค์และยุทธศาสตร์อันเป็นหลักการสากลเมื่อนำมาใช้กับโครงการจัดตั้งต่างๆ

จากการวิจัยเอกสารพบว่า เอกสารฉบับนี้ระบุชัดเจนว่าควรมีการฝึกอบรมผู้ที่เกี่ยวข้องกับ ศสข ก่อนการจัดตั้ง โดยระบุถึงกลุ่มเป้าหมายที่จะต้องฝึกอบรม ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และกรรมการฝ่ายกิจการสวัสดิการสังคม เฉลี่ยแล้วแต่ละหมู่บ้านจะมีผู้เข้ารับการฝึกอบรมประมาณ 2-3 คน เอกสาร ศสข 2539 หน้า 9) และได้กำหนดหลักสูตรในการฝึกอบรม ซึ่งครอบคลุมเนื้อหาเกี่ยวกับ ศสข โดยใช้เวลาอบรมหลักสูตรละ 2-3 วัน หลักสูตรมีทั้งสิ้น 7 หลักสูตร

สำหรับการรายงานผลการปฏิบัติงานของศูนย์ฯ ให้ใช้แบบ ศสข.2 รายงานงวด 4 เดือน การรายงานผลฯ แยกออกเป็น 3 หัวข้อใหญ่คือ ด้านการบริหารศูนย์ฯ (มี 8 ข้อย่อย) ด้านสังคมสงเคราะห์ (มี 13 ข้อย่อย) และด้านการป้องกันและการพัฒนา (มี 8 ข้อย่อย) ตัวอย่างแบบรายงานผลฯ ศสข 2 แสดงไว้ในหน้า 33-34 ของเอกสาร จะเห็นได้ว่าการปรับปรุงแบบการรายงานผลการทำงานของศูนย์ฯ โดยกำหนดรายละเอียดสิ่งที่จะต้องรายงานมากขึ้น ขณะเดียวกันได้จัดหัวข้อให้เป็นหมวดหมู่ วิธีการรายงานให้ศูนย์ฯ รายงานต่ออำเภอ และอำเภอส่งต่อไปยังจังหวัด จากนั้นจังหวัดจึงส่งต่อไปยังกรมประชาสงเคราะห์

#### 2.4 เอกสารประกอบการอภิปรายเรื่อง “บทบาทของศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านกับงานสวัสดิการสังคมในชุมชน”

เอกสารฉบับนี้เขียนโดยนายเทียน อาษะนันท์ ผู้อำนวยการกองนิคมสร้างตนเอง เพื่อใช้ในการอภิปรายในวันที่ 2 กรกฎาคม 2539 ประเด็นในการนำเสนอประกอบด้วย (1) ความหมายของการจัดสวัสดิการสังคม (2) รูปแบบของการจัดสวัสดิการสังคมในอดีต (3) สถานสงเคราะห์เปิด : รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมเชิงรุกในนิคมฯ (4) ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน กลไกของการพัฒนา และ (5) บทบาทที่คาดหวังในอนาคตและหนทางสู่ความสำเร็จ สิ่งที่น่าสนใจจากแนวความคิดในการพัฒนานิคมสร้างตนเองโดยอาศัยสถานสงเคราะห์แบบเปิดในนิคมฯ ก็คือ

“เป็นการจัดสวัสดิการสังคมในเชิงรุก เพื่อมุ่งให้สมาชิกนิคมฯ ได้รับสวัสดิการสังคมในทุกด้าน ซึ่งเท่ากับเป็นการยกงานของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมทั้งหมดไปไว้ที่นิคมฯ มิใช่เพียงงานของกรมประชาสงเคราะห์ซึ่งครอบคลุมงานสวัสดิการสังคมและแรงงานเพียงบางส่วน”

เอกสารฉบับนี้เน้นถึงกลไกของการพัฒนาโดยอาศัยศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน ที่จัดตั้งในนิคมซึ่งมีเป้าหมายการจัดตั้งจำนวนทั้งสิ้น 1,586 หมู่บ้านในปี 2538 กลไกของการพัฒนา กล่าวถึงบทบาทของเจ้าหน้าที่ในนิคมฯ ว่า “เป็นเพียงผู้นำการเปลี่ยนแปลง ทำหน้าที่เพียงส่งเสริมให้สมาชิกนิคมฯ มีทางเลือกในการสร้างสรรค์การดำรงชีวิตให้ดีขึ้นเท่านั้น” บทบาทของเจ้าหน้าที่นิคมฯ จึงถือว่าเป็น “ตัวกระตุ้น” ให้เกิดการพัฒนาระบบครอบครัว อันได้แก่ การเพิ่มรายได้ การบริการสังคม การศึกษา ความมั่นคงในครอบครัว และการบริการด้านอื่นๆ ทั้งนี้ บทบาทดังกล่าวได้สอดคล้องกับหน้าที่งานของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ซึ่งมีโครงสร้างการดำเนินงานตามวงจรชีวิตของบุคคล นับจากกรมประชาสงเคราะห์ โดย ศสพ. คัดเลือกผู้ด้อยโอกาสที่ต้องการฝึกฝนอาชีพไปฝึกกับกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน เมื่อเสร็จสิ้นการฝึกอาชีพ กรมการจัดหางานช่วยหางานให้ทำ จากนั้นจึงเป็นหน้าที่ของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และสำนักงานประกันสังคมในเรื่องการให้ความคุ้มครองแรงงานและสร้างความมั่นคงในอาชีพ

บทบาทที่คาดหวังในขนาดของ ศสพ. คือ “ศสพ. จะเป็นศูนย์บริการสวัสดิการสังคมแบบเบ็ดเสร็จในหมู่บ้าน” โดยเฉพาะบริการด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม ผู้อภิปรายชี้ให้เห็นว่า ศสพ. จะประสบความสำเร็จได้จะต้องอาศัยทีมการทำงานที่ดี กรรมการของศูนย์ฯ มีศักยภาพสูงในการทำงานและการพัฒนา การดำเนินงานของศูนย์ควรอยู่ในระบบ กชช.ภ เพื่อจะได้รับทรัพยากรสนับสนุน ควรมีการประชาสัมพันธ์ศูนย์ฯ อย่างมีประสิทธิภาพ มีกิจกรรมอย่างต่อเนื่อง และต้องเป็นแหล่งข้อมูลด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม

## 2.5 เอกสารประกอบการดำเนินงานของศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน โดยสำนักงานประชาสงเคราะห์จังหวัดสงขลา (มีนาคม 2540)

เอกสารฉบับนี้มีเนื้อหาเช่นเดียวกับเอกสารในข้อ 2.3 เพื่อให้ประโยชน์ในจังหวัด การจัดพิมพ์ใช้อักษรตัวใหญ่เพื่ออ่านง่ายขึ้นและเหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมาย คือกรรมการ ศสพ. ได้ใช้เป็นผู้มือการทำงาน เอกสารชิ้นนี้ได้จัดหมวดหมู่และเรียงลำดับเนื้อหาให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจ โดยกล่าวถึงหน้าที่ของ ศสพ. หน้าที่ของกรรมการและผู้ประสานงานของ ศสพ. แนวทางการสงเคราะห์ประชาชนแนวทางการใช้เงินจากกองทุนและตัวอย่างเอกสารต่างๆที่ใช้ในการดำเนินงาน



### ข้อสรุปจากการวิจัยเอกสารที่เกี่ยวข้องกับศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน

การวิจัยเอกสารเพื่อทราบถึงวัตถุประสงค์ บทบาทและหน้าที่ การดำเนินงาน และการรายงานผลการปฏิบัติงานของศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน จะเห็นว่าเอกสารดังกล่าวกรมประชาสงเคราะห์ได้ริเริ่มจัดทำในปี 2537 และพัฒนาอย่างต่อเนื่องทุกปีจนถึงปี 2539 เพื่อใช้ฝึกอบรมและเป็นคู่มือในการทำงานของ ศสบ. หน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องได้นำไปใช้และมีการพัฒนาโดยลำดับเพื่อให้สอดคล้องกับงานในพื้นที่ เช่น สำนักงานประชาสงเคราะห์จังหวัดสงขลา จากการศึกษาเอกสารพบว่า ในระยะแรกได้เน้นบทบาทและหน้าที่ของ ศสบ. ในเรื่อง “ประชาสงเคราะห์” ต่อมาจึงได้ระบุเรื่องเกี่ยวกับ “แรงงานและสวัสดิการสังคม” โดยจัดเป็นหน้าที่งานไว้ในลำดับต้นๆ ของหน้าที่งานทั้งหมด ประเด็นสำคัญก็คือ การฝึกอบรมกรรมการ ศสบ. หากเน้นเฉพาะงานประชาสงเคราะห์ อาจจะง่ายต่อการทำความเข้าใจกว้างทางด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม ผู้รับการฝึกอบรมอาจยึดถือว่าหน้าที่ของ ศสบ. คืองานประชาสงเคราะห์ ต่อมาเมื่อได้เพิ่มเติมงานแรงงานและสวัสดิการสังคมเข้าไปเพื่อขยายขอบเขตของหน้าที่งานให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ผู้ฝึกอบรมอาจจะสับสนหากไม่ได้รับคำชี้แนะและนิเทศงานอย่างเหมาะสมเพียงพอ จึงเป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดฝึกอบรมซ้ำเพื่อเพิ่มความชัดเจนถึงบทบาทและหน้าที่ของ ศสบ. ประเด็นสำคัญอีกประเด็นหนึ่งก็คือ แบบฟอร์มการรายงานผลการปฏิบัติงาน (แบบ ศสบ.2) มีการเปลี่ยนแปลงในรายละเอียดมากขึ้น โดยเฉพาะแบบของกรมประชาสงเคราะห์แบบล่าสุด ปี 2539ค่อนข้างยากต่อการทำความเข้าใจของกลุ่มเป้าหมาย (กรรมการ ศสบ.) ขณะเดียวกันการรายงานเน้นวิธีจัดส่งออกไปยังอำเภอและจังหวัด แต่มิได้เน้นการจัดเก็บข้อมูลไว้ที่ศูนย์ฯ จึงอาจคาดหมายได้ว่าศูนย์ฯ อาจจะไม่มีข้อมูลดังกล่าวเลยซึ่งไม่เป็นผลดีต่อการทำงานในระยะยาว เนื่องจากขาดข้อมูลที่สำคัญบางส่วนในการช่วยวางแผนงาน

### บทที่ 3

#### การวิเคราะห์สิ่งที่ค้นพบจากการวิจัย

##### 3.1 ผลสรุปจากแบบสอบถาม

จากการสำรวจศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน (ศสม.) ในเขตท้องที่อำเภอขนาดใหญ่ ซึ่งประกอบด้วย 12 ตำบล 89 หมู่บ้าน (ทั้งนี้ไม่รวม ศสม. ในเขตเทศบาลนครหาดใหญ่ จำนวน 5 ศูนย์) โดยใช้แบบสอบถามกึ่งกึ่งคาคอนหมายคำตอบ (Semistructured) ประชากรตัวอย่างที่จัดเก็บได้ทั้งสิ้น 11 ตัวอย่าง กระจายไปตามแต่ละตำบลจัดเป็นการสุ่มตัวอย่างแบบง่าย (Simple Sampling Technique) แบบสอบถามที่เก็บได้คิดเป็นร้อยละ 12.35 ของประชากรทั้งสิ้น ผลสรุปจากแบบสอบถามสามารถรวบรวมได้ดังนี้

##### ข้อมูลโดยทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

ผู้ตอบแบบสอบถามมีอายุเฉลี่ย 53 ปี (อายุต่ำสุด 48 ปี สูงสุด 60 ปี) ดำรงตำแหน่งประธานศูนย์ฯ (81.82%) และขณะเดียวกันเป็นผู้ใหญ่บ้านด้วย ที่เหลือคือรองประธานศูนย์ฯ (18.18%)

ศูนย์ฯ ได้รับการจัดตั้งระหว่างปี 2538-2539 และผู้ตอบแบบสอบถามได้ดำรงตำแหน่งในศูนย์ฯ ในช่วงระยะเวลาเดียวกัน

ส่วนใหญ่ผู้ตอบแบบสอบถามสำเร็จการศึกษาชั้นประถมศึกษาตอนต้น (83.63%) รองลงมาคือ ชั้นประถมศึกษาตอนปลาย (27.27%) มีประมาณ 9.10% ที่สำเร็จการศึกษาชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น

##### ข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในฐานะเจ้าหน้าที่ของศูนย์ฯ

ส่วนใหญ่ผู้ตอบแบบสอบถามเคยได้รับการฝึกอบรมในระหว่างปี 2538-2538 (72.72%) ที่เหลือไม่เคยได้รับการฝึกอบรม (18.18%) โดยอ้างว่าเพิ่งจัดตั้งศูนย์ฯ ผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมดทราบวัตถุประสงค์โดยทั่วไปของศูนย์ฯ โดยเน้นหนักไปในด้านประชาสัมพันธ์ ได้แก่ การสงเคราะห์คนชรา คนพิการ คนยากจนด้วยโอกาสสมิรายได้น้อยและไร้ที่พึ่ง ตลอดจนสงเคราะห์คนทั่วไปซึ่งประสบภัยน้ำท่วมไร้ที่อยู่อาศัย เป็นต้น เป็นที่น่าสังเกตว่าผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมดเข้าใจว่า หน้าที่ของศูนย์ฯ และวัตถุประสงค์ของศูนย์ฯ เป็นเรื่องเดียวกัน

ในฐานะของเจ้าหน้าที่บริหารงานของศูนย์ฯ ผู้ตอบแบบสอบถามสามารถอธิบายบทบาทของตัวเองในศูนย์ ได้แก่ การเข้าไปช่วยเหลือผู้ประสบภัย เช่น ไฟไหม้บ้าน ช่วยเหลือสงเคราะห์คนชรา (จ่ายเงินอุดหนุนของศูนย์ฯ) รวมทั้งการบันทึกข้อมูลคนชราหรือคนพิการที่ต้องการความช่วยเหลือ แนะนำชาวบ้านในเรื่องการหางานทำหรือส่งไปฝึกอบรมอาชีพ และอื่นๆ เช่น ช่วยส่งผู้ป่วยไปโรงพยาบาล ล่ารายชื่อมูลเบื้องต้นเนื่องจากทำหน้าที่อาสาสมัครสาธารณสุข (อสม.) ในหมู่บ้าน

โดยปกติศูนย์ฯ จัดประชุมกรรมการทำงานประมาณ 1 ครั้งต่อระยะเวลา 3 เดือน และในระยะเวลาที่ผ่านมาศูนย์ฯ ได้ชี้แจงและประชาสัมพันธ์ในหมู่บ้านโดยการพูดคุยแบบไม่เป็นทางการส่งข่าวบอกต่อกันไป มีบ้างที่ส่งข่าวผ่านหอกระจายข่าวประจำหมู่บ้านและเน้นประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการสงเคราะห์เงินอุดหนุนแก่คนชรา

ส่วนใหญ่ศูนย์ฯ ไม่ได้จัดส่งแบบรายงานผลการปฏิบัติงาน (แบบ ศสบ. 2) ไปยังอำเภอหรือจังหวัด โดยอ้างว่าไม่มีผู้รับผิดชอบจัดทำและจัดส่ง

ทุกหมู่บ้านมีลูกบ้านออกไปทำงานในท้องถิ่น ส่วนใหญ่เป็นการทำงานในโรงงาน สำหรับงานก่อสร้างมีจำนวนน้อย ในระยะเวลาที่ผ่านมาปรากฏว่าไม่มีผู้ใดมาขอความช่วยเหลือเกี่ยวกับปัญหาแรงงานในคาร์รับจ้างทำงานก่อสร้างแต่อย่างใด

### **ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของศูนย์ฯ และข้อเสนอแนะ**

ในระยะเวลาที่ผ่านมา ศูนย์ฯ ประสบปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานโดยทั่วไปในเรื่องของความร่วมมือของกรรมการศูนย์ฯ ในการทำงานมีน้อยมาก ผู้ตอบแบบสอบถามกล่าวว่าไม่เข้าใจเกี่ยวกับการจัดเก็บและรายงานข้อมูลของศูนย์ฯ และส่วนใหญ่จะอ้างถึงการสงเคราะห์ชาวบ้านว่ามีเงินทุนอุดหนุนมีจำนวนน้อยไม่เพียงพอที่จะช่วยเหลือชาวบ้านโดยเฉพาะการสงเคราะห์คนชรา

เป็นที่น่าสังเกตว่าผู้ตอบแบบสอบถามจะมีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานเฉพาะด้านการสงเคราะห์ โดยมีได้กล่าวถึงด้านการป้องกันและด้านการพัฒนาและฟื้นฟู ซึ่งระบุไว้ในคู่มือการปฏิบัติงานของศูนย์ฯ แต่อย่างใด ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานด้านการสงเคราะห์ยังคงเน้นในเรื่องจำนวนเงินช่วยเหลือคนชราว่ามีน้อย และเสนอแนะให้ราชการเพิ่มจำนวนเงินเพื่อช่วยเหลือคนชราได้มากขึ้น ขณะเดียวกันก็ควรเพิ่มจำนวนเงินช่วยเหลือสงเคราะห์คนพิการ คนไร้ที่พึ่ง และทุนการศึกษาสำหรับนักเรียนในหมู่บ้านด้วย

### 3.2 การวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถาม

#### 3.2.1 ข้อมูลทั่วไป

จากการสัมภาษณ์ประชากรตัวอย่างเพื่อทราบถึงข้อมูลของผู้ทำหน้าที่เป็นกรรมการศูนย์ส่งเสริมสหกรณ์ราษฎรประจำหมู่บ้านพบว่า ประธานศูนย์ฯ ส่วนใหญ่ก็คือนักใหญ่บ้าน ซึ่งทำหน้าที่รับผิดชอบครอบคลุมหลายด้าน ในขณะที่เดียวกันก็ต้องประกอบอาชีพของตนเองด้วยหรืออาจต้องรับผิดชอบงานที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงอื่น เช่น กระทรวงสาธารณสุขโดยทำหน้าที่เป็นอาสาสมัครสาธารณสุข (อสม.) เป็นต้น อาจสรุปได้ว่าประธานศูนย์ฯ รับผิดชอบหน้าที่หลายประการ ในขณะที่เดียวกันจึงไม่สามารถเจาะจงให้ทำงานเฉพาะด้านอย่างเช่น “งานด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม” ประกอบกับศูนย์ฯ เพิ่งได้รับการจัดตั้งในระหว่างปี 2538-2539 นับว่าอายุน้อย ดังนั้น อาจคาดหมายได้ว่า การมุ่งหวังให้ศูนย์ฯ มีประสิทธิภาพในการจัดการ “งานด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม” คงจะไม่ได้ผลเต็มที่ตามระบุไว้ในวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งศูนย์ฯ นอกจากนี้ อายุ วุฒิการศึกษา และอาชีพ (รายได้) อาจจะมีผลต่อการปฏิบัติงานในฐานะประธานศูนย์ฯ กล่าวคือ ความมีอายุใส ความรู้ความสามารถในการติดต่อสื่อสาร เช่น การจัดประชุมชาวบ้าน การประสานงานกับหน่วยงานอื่น และฐานะทางเศรษฐกิจ (รายได้) ล้วนแล้วแต่มีผลกระทบต่อการทำงานของศูนย์ฯ ทั้งสิ้น

#### 3.2.2 ข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในฐานะเจ้าหน้าที่ของศูนย์ฯ

ข้อสังเกตประการสำคัญจากข้อมูลงานสนามพบว่า ประธานศูนย์ฯ เข้ารับการฝึกอบรมในระหว่างปี 2538-2539 คิดเป็นร้อยละ 72.72 ของทั้งสิ้น ซึ่งโดยหลักการจากข้อมูลการวิจัยเอกสาร การฝึกอบรมควรมีครบถ้วนทุกหมู่บ้านก่อนจะมีการจัดตั้งศูนย์ฯ นอกจากนี้สรุปผลการจัดตั้งและสนับสนุนเงินอุดหนุนสำหรับโครงการศูนย์ส่งเสริมสหกรณ์ราษฎรประจำหมู่บ้าน จังหวัดสงขลา ณ วันที่ 17 เมษายน 2540 ระบุว่าอำเภอขนาดใหญ่จัดตั้งศูนย์ฯ แล้วเสร็จจำนวน 94 ศูนย์ฯ (89 หมู่บ้าน และ 5 ศูนย์ฯ ในเขตเทศบาล) แต่จัดฝึกอบรมกรรมการศูนย์ฯ มีเพียง 4 หมู่บ้าน

ประธานศูนย์ฯ ยังไม่สามารถแยกแยะวัตถุประสงค์และหน้าที่ของศูนย์ฯ ว่ามีความแตกต่างกันไม่อาจชี้ได้ว่าวัตถุประสงค์เป็นเนื้อหาโดยกว้าง ในขณะที่หน้าที่ของศูนย์ฯ จะต้องระบุอย่างชัดเจนเป็นลำดับหัวข้อ นอกจากนี้ยังเข้าใจว่าบทบาทของประธานศูนย์ฯ คือการทำหน้าที่โดยรวมของศูนย์ฯ ไม่ได้ระบุหน้าที่การประสานงาน และเท่าที่ผ่านมามีการประชุมกรรมการทำงานน้อยมาก

สำหรับการจัดส่งรายงานผลการปฏิบัติงานของศูนย์ฯ (แบบ ศสม.21) ปรากฏว่าส่วนใหญ่ไม่ได้จัดส่งเหตุผลประการสำคัญคือ ไม่มีคนรับผิดชอบจัดทำ แสดงว่าประธานศูนย์ฯ อาจจะไม่

เห็นความสำคัญหรือละเลยการรายงานผลการปฏิบัติงาน หากโดยหน้าที่ประธานศูนย์ฯ ไม่สามารถจัดทำและส่งรายงานอาจตกลงมอบหมายให้กรรมการคนอื่นรับผิดชอบได้

การวิจัยพบว่า มีลูกบ้านออกไปทำงานในพื้นที่อื่น ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นโรงงาน การรับจ้างทำงานก่อสร้างมีน้อย ข้อมูลนี้สอดคล้องกับรายงานเศรษฐกิจและการเงินภาคใต้ ปี 2538 โดยธนาคารแห่งประเทศไทย สาขาภาคใต้ ซึ่งระบุว่า ภาคธุรกิจที่ประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงานมาก ได้แก่ การก่อสร้าง สาเหตุอาจจะมาจากการลงทุนในกิจการต่างๆ ขยายตัวมากขึ้น และการก่อสร้างขยายตัวตามภาวะการลงทุน ขณะเดียวกัน งานก่อสร้างเป็นงานหนักและสภาพการทำงาน ตลอดจนความมั่นคงแตกต่างจากการทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับงานด้านแรงงานและสวัสดิการสังคมในระดับจังหวัดพบว่า แรงงานก่อสร้างในจังหวัดสงขลาส่วนใหญ่ จะมาจากภาคอื่น เช่น ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และจากจังหวัดอื่น เช่น พัทลุงและนครศรีธรรมราช จึงพอสรุปได้ว่าคนงานในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่เข้าไปทำงานภาคการก่อสร้างน้อยมากจึงเป็นการยากที่จะศึกษาค้นคว้าสภาพปัญหาการจ้างงานที่แท้จริงตลอดจนบทบาทของศูนย์ฯ ในการช่วยเหลือผู้ประสบปัญหาแรงงานในกิจการก่อสร้าง

### 3.2.3 ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของศูนย์ฯ และข้อเสนอแนะ

ข้อมูลจากแบบสอบถามพบว่า ศูนย์ฯ ได้รับเงินทุนอุดหนุนการดำเนินงานทั่วไปมีน้อย ไม่สามารถจะช่วยเหลือชาวบ้านได้เพียงพอ ปัญหานี้อาจวิเคราะห์ได้ว่า ข้อเท็จจริงศูนย์ฯ ได้รับเงินอุดหนุนจำนวน 12,500 บาท จากทางราชการ ข้อมูลศูนย์ฯ ของจังหวัดสงขลา ณ วันที่ 17 เมษายน 2540 แสดงถึงจำนวน ศูนย์ฯ คิดเป็นร้อยละ 39 ซึ่งนับว่ายังมีน้อย นอกจากนี้ระเบียบการจ่ายเงินสงเคราะห์คนชราจ่ายได้ไม่เกินรายละ 200 บาทต่อคนต่อเดือน และจำกัดเพียง 5 ราย ในขณะที่แต่ละหมู่บ้านมีผู้อยู่ในชายที่จะต้องช่วยเหลือมากกว่านั้น จะเห็นว่าประธานศูนย์ฯ มุ่งเน้นการสงเคราะห์คนชรา ซึ่งจัดเป็นงานสวัสดิการสังคมมากกว่าเน้นงานด้านแรงงาน ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะสภาพของหมู่บ้านโดยข้อเท็จจริง ประชาชนทั่วไปมีงานทำอยู่แล้ว ปัญหาแรงงานจึงแทบจะไม่มีหรือมีบ้างแต่ประชาชนไม่ได้มาแจ้งที่ศูนย์ฯ หรือไปร้องทุกข์ต่อหน่วยงานอื่น เช่น สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด เป็นต้น

นอกจากนี้ ประธานศูนย์ฯ ได้ระบุปัญหาการขาดความร่วมมือในการทำงานของ กรรมการศูนย์ฯ ตลอดจนขาดความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดเก็บและรายงานข้อมูลของศูนย์ฯ เพื่อประโยชน์ของศูนย์ฯ และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

สำหรับการเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยเฉพาะด้านการส่งเสริมคนชนานั้น ควรเพิ่มความช่วยเหลือจำนวนรายได้มากขึ้น ปัญหาประการนี้นักวิจัยงานราชการที่รับผิดชอบโดยตรงอาจ จะพิจารณาให้เพิ่มได้ตามสภาพของแต่ละหมู่บ้านไม่จำเป็นจะจำกัดเพียงเฉพาะ 5 ราย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับ การสำรวจจำนวนคนชนานที่อยู่ในคุณสมบัติควรได้รับความช่วยเหลือ

## บทที่ 4 สรุปและข้อเสนอแนะ

### 4.1 ข้อเท็จจริง

ข้อมูลจากเอกสาร “30 ปีแรงงานสงขลา” ระบุในปี 2539 อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา มีจำนวนสถานประกอบการและจำนวนลูกจ้างมากที่สุดคือ สถานประกอบการ 3,122 แห่ง คิดเป็น 57% ของทั้งจังหวัด จำนวนลูกจ้าง 79,122 คน คิดเป็น 66% ของทั้งจังหวัด นอกจากนี้ ภาคการก่อสร้างสถานประกอบการในอำเภอหาดใหญ่ที่จัดอยู่ในธุรกิจประเภทก่อสร้างมีลูกจ้าง 8,446 คน ในปี 2538 จัดเป็นลำดับที่ 3 รองจากธุรกิจการผลิตและธุรกิจการขายส่งขายปลีก ภัตตาคาร และโรงแรม จึงสามารถกล่าวได้ว่าภาคการก่อสร้างในอำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของจังหวัดรวมไปถึงการจ้างงานและการมีงานทำ

ข้อมูลเพิ่มเติมจากรายงานเศรษฐกิจและการเงินภาคใต้ ปี 2538 จัดทำโดยธนาคารแห่งประเทศไทย สาขาภาคใต้ ปี 2538 แสดงถึงการขยายตัวของเศรษฐกิจและการลงทุน ปัญหาแรงงานที่สำคัญก็คือการขาดแคลนแรงงานในธุรกิจก่อสร้างและในโรงงานอุตสาหกรรม เนื่องจากแรงงานในภาคส่วนหนึ่งไปทำงานในกรุงเทพมหานคร และประเทศมาเลเซีย เพราะได้รับค่าแรงที่สูงกว่า ทำให้กลุ่มธุรกิจดังกล่าวเรียกร้องให้มีการอนุญาตนำเข้าแรงงานต่างชาติ

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบงานด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม ที่ว่าแรงงานก่อสร้างในจังหวัดสงขลาส่วนใหญ่จะมาจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และจากจังหวัดอื่นในภาคใต้ เช่น พัทลุง และนครศรีธรรมราช นอกจากนี้ จากการศึกษาเอกสารบันทึกการร้องทุกข์ของแรงงานภาคการก่อสร้างในระหว่างปี 2537-2539 โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับค่าจ้างค้างจ่าย พบว่ามีการร้องทุกข์จากคนงานในอำเภอหาดใหญ่ และอำเภออื่นๆ ในจังหวัดสงขลานั้นน้อยกว่ากรณีที่เกิดขึ้นกับคนงานจากจังหวัดอื่น จึงพอสรุปได้ว่าแรงงานในจังหวัดสงขลาโดยเฉพาะอำเภอหาดใหญ่ เข้าสู่ภาคการก่อสร้างน้อยแต่จะไปทำงานในแรงงานอุตสาหกรรมมากกว่า ในกรณีการร้องทุกข์เนื่องมาจากปัญหาต่างๆ เกี่ยวกับธุรกิจก่อสร้าง เช่น การที่นายจ้างค้างจ่ายค่าจ้าง คนงานเหล่านั้นจะมาร้องทุกข์ต่อสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด ไม่ว่าจะมิถุนีลำเนาเดิม ณ ที่ใด ดังนั้น สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด จึงมีบทบาทสูงในการรับเรื่องร้องทุกข์จากคนงาน อาจจะเป็นเพราะว่าสำนักงานฯ มีหน้าที่โดยตรงตามกฎหมายในการช่วยเหลือแรงงานที่ประสบปัญหาและสามารถดำเนินการช่วยเหลือได้รวดเร็ว

#### 4.2 สรุปข้อค้นพบจากการวิจัย

จากการวิจัยเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวกับการจัดตั้งและการดำเนินงานของศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน และการเข้าไปสัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานของศูนย์ฯ พบว่า

1) ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน มีวัตถุประสงค์ บทบาทหน้าที่ การดำเนินงานและการรายงานผลปฏิบัติงานที่ชัดเจนดังปรากฏในเอกสารและคู่มือต่างๆ การดำเนินงานได้ระบุถึงหน้าที่งานของศูนย์ฯ ครอบคลุมงานด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม แต่ในทางปฏิบัติจะต้องมีการซักซ้อมทำความเข้าใจ โดยใช้การฝึกอบรมรวมไปถึงการทดสอบฝึกปฏิบัติ รวมทั้งการติดตามผลอย่างใกล้ชิดเพื่อให้กรรมการศูนย์ฯ ได้เข้าใจอย่างถ่องแท้และปฏิบัติงานได้ผลยิ่งขึ้น

2) ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน มีบทบาทสูงในการช่วยเหลือประชาชน “ด้านการสงเคราะห์” โดยเฉพาะการสงเคราะห์คนชราในหมู่บ้าน อาจเป็นเพราะว่าสภาพปัญหาดังกล่าวค่อนข้างจะใกล้ตัวและปฏิบัติงานโดยง่าย เช่น การจ่ายเงินจากกองทุนอุดหนุน เป็นต้น แม้ว่าจะมีการให้ความช่วยเหลือทางด้านอื่นๆ อยู่บ้างแต่ไม่สามารถวัดเป็นรูปธรรมได้เท่ากับตัวเงินที่ช่วยเหลือ รวมทั้งเป็นการไปถึงผลการทำงานที่วัดได้ ซึ่งค่อนข้างจะมีผลทางจิตวิทยาต่อผู้ทำงาน

3) ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน มีบทบาทน้อยมากในการช่วยเหลือผู้ถูกเอาเปรียบด้านแรงงาน โดยเฉพาะในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา เนื่องจากแรงงานซึ่งไปทำงานนอกพื้นที่ส่วนใหญ่จะทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมมากกว่าการก่อสร้าง ทั้งนี้เพราะสภาพการทำงานและความมั่นคงของงานมีมากกว่า จากการศึกษาการร้องทุกข์ของคนงาน เช่น นายจ้างค้างจ่ายค่าจ้าง พบว่าส่วนใหญ่แล้วคนงานจะไปร้องทุกข์ ณ สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดตามข้อเท็จจริงที่แสดงไว้ในข้อ 4.1

#### 4.3 ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้การปฏิบัติงานของศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน ได้ครอบคลุมถึงการเป็นสื่อกลางหรือการเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาผู้ถูกเอาเปรียบด้านแรงงานในธุรกิจก่อสร้าง ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังนี้



1) ควรฝึกอบรมกรรมการศูนย์ฯ ให้มีความรู้เกี่ยวกับปัญหาแรงงาน วิธีการร้องทุกข์ โดยเพิ่มหัวข้อเหล่านี้ในหลักสูตรการฝึกอบรมเพื่อให้กรรมการศูนย์ฯ ได้มีความรู้เพิ่มขึ้น ให้มีการทดลองการปฏิบัติงานจริง รวมทั้งการติดตามผล แต่อย่างไรก็ตาม หากข้อเท็จจริงคือในหมู่บ้านไม่มีปัญหาการเอารัดเอาเปรียบแรงงานไม่ว่าในการจ้างงานประเภทใด (ไม่เฉพาะภาคการก่อสร้าง) ก็เท่ากับว่าการอบรมในเรื่องดังกล่าวอาจไม่มีประโยชน์ในระยะสั้น แต่หากในระยะยาว ศูนย์ฯ เห็นประโยชน์และคิดว่าควรเพิ่มบทบาทและหน้าที่ในด้านนี้ให้มากขึ้น ก็ควรจะมีการฝึกอบรม

2) ศูนย์ฯ อาจทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานในกรณีที่เกิดปัญหาแรงงาน และคนงานต้องการร้องทุกข์ อาจจะเป็นภาคการก่อสร้างหรือธุรกิจอื่น ศูนย์ฯ อาจจะช่วยเหลือติดต่อไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง เช่น สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด เป็นต้น

3) สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด อาจดำเนินงานในเชิงรุกโดยร่วมมือกับประชาสงเคราะห์จังหวัดเข้าไปฝึกอบรมกรรมการศูนย์ฯ เพื่อให้มีความรู้ความสามารถในการช่วยเหลือแก้ไขปัญหาแรงงาน รวมไปถึงการร้องทุกข์ ทั้งนี้เป็นการกระจายหน้าทำงาน ขณะเดียวกันก็เป็นการเสริมบทบาทของศูนย์ฯ ในด้านแรงงาน แต่ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงแรงจูงใจของกรรมการศูนย์ฯ ในฐานะผู้ปฏิบัติงาน เช่น การจ่ายผลตอบแทน เป็นต้น

## บรรณานุกรม

- กองการสังคมสงเคราะห์เอกชน กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม.  
**คู่มือการจัดตั้งศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน** กรุงเทพฯ ห้างหุ้นส่วนจำกัด  
 อรุณการพิมพ์, 2537
- กองการสังคมสงเคราะห์เอกชน กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม,  
**ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน "ที่พึ่งของราษฎรองค์กรของประชาชน"**  
 กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539
- กองคุ้มครองแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, **การพิจารณาวินิจฉัยคำร้องทุกข์**  
 กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก, 2538
- กรมประชาสงเคราะห์, **คู่มือการปฏิบัติงานคณะกรรมการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน**  
 บ้าน กรุงเทพมหานคร, 2538
- เทียน อายะนันท์ เอกสารประกอบการอภิปรายเรื่อง **"บทบาทของศูนย์สงเคราะห์  
 ราษฎรประจำหมู่บ้านกับงานสวัสดิการสังคมในชุมชน"** ณ โรงแรมปรินซ์พาเลซ  
 กรุงเทพมหานคร วันที่ 2 กรกฎาคม 2539
- ฝ่ายกิจการภาคเอกชน สำนักงานประชาสงเคราะห์จังหวัดสงขลา **เอกสารประกอบการดำเนินงาน  
 งานศูนย์สงเคราะห์ประจำหมู่บ้าน** เอกสารโรเนียว
- สำนักงานประชาสงเคราะห์จังหวัดสงขลา กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการ  
 สังคม **เอกสารประกอบการดำเนินงานของศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน**  
 2540
- สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดสงขลา **30 ปีแรงงานสงขลา** 2539