

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1. สภาพความสำคัญของปัญหา

ในช่วงปี 2524 - 2526 ที่ผู้ศึกษาได้มีโอกาสปฏิบัติหน้าที่ราชการด้านการให้การสงเคราะห์ช่วยเหลือราษฎรผู้ด้อยโอกาสทางสังคม ได้รับทราบถึงสภาพปัญหาสังคมไทยในชนบทในลักษณะที่เหมือน ๆ กัน คือ ราษฎรในชนบทตามหมู่บ้านต่าง ๆ ส่วนใหญ่มีหนี้สิน ล้มละลาย สูญเสียที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมลงเรื่อย ๆ มีการบุกรุกทำลายป่าเพื่อทำกินมากขึ้นเกิดปัญหาความไม่สงบสุข ปลอดภัยตามชายแดน ราษฎรประกอบอาชีพการเกษตรไม่ประสบผลสำเร็จ เกิดการอพยพแรงงานจากชนบทสู่เมืองเพื่อดิ้นรนหารายได้มาจุนเจือครอบครัวให้อยู่รอดได้ เหล่านี้ก่อให้เกิดปัญหาครอบครัวตามมาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ครอบครัวขาดความอบอุ่น พ่อ แม่ ลูก ต้องแยกกันอยู่ เด็กและผู้สูงอายุถูกทอดทิ้งอยู่ตามตามลำพังในหมู่บ้าน คนพิการทุพพลภาพไม่ได้รับการสงเคราะห์ช่วยเหลือตามความเหมาะสม ทำให้กำลังผลิตในชุมชนชนบทลดลง ราษฎรไม่ได้รับการพัฒนาคุณภาพชีวิตเท่าที่ควร มีปัญหาการใช้แรงงานเด็กและสตรีมากขึ้น เมื่อมาอาศัยอยู่ในเมืองมากขึ้น ก็ทำให้เกิดปัญหาชุมชนแออัดในเมือง สุขภาพอนามัยทรุดโทรมไปหมด และในที่สุดก่อให้เกิดปัญหาสังคม ซึ่งเป็นปัญหาที่กระทบในทางที่ไม่ดีต่อคนหมู่มากในสังคม เช่น ปัญหายาเสพติด ปัญหาโสเภณี ปัญหาเด็กเร่ร่อน ปัญหาอาชญากรรม เป็นต้น

สภาพปัญหาดังกล่าว หลายท่านวิเคราะห์ว่าเป็นเพราะประเทศไทยในช่วงระยะเวลานั้นให้การยอมรับทฤษฎีการพัฒนาที่มุ่งส่งเสริมให้เกิดความเจริญทางด้านเศรษฐกิจ โดยเน้นที่ตัวเมืองเป็นสำคัญ เชื่อกันว่าหากตัวเมืองเจริญเมื่อใด ผลความเจริญจะส่งต่อไปยังชนบทอย่างแน่นอน แต่โดยข้อเท็จจริงแล้วไม่เป็นเช่นนั้น เพราะเมื่อพัฒนาประเทศไปแล้วปรากฏว่ายังมีราษฎรที่มีฐานะยากจนอีกเป็นจำนวนมาก เกิดช่องว่างการกระจายรายได้สูง และเกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา

ในส่วนของความช่วยเหลือราษฎรผู้ยากจน ในขณะนั้นทางราชการมีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการป้องกันแก้ไขปัญหาและพัฒนาประชาชนให้คลายทุกข์ และสามารถช่วยเหลือตนเองได้ คือ กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย และมีหน่วยงานในภูมิภาคทุกจังหวัด คือ ที่ทำการประชาสงเคราะห์จังหวัด ซึ่งมีข้าราชการเจ้าหน้าที่เฉพาะในระดับจังหวัดที่ค่อนข้างจะจำกัด โดยไม่มีผู้ปฏิบัติงานในระดับอำเภอแต่อย่างใด ทำให้ราษฎรผู้ประสบปัญหาในหมู่บ้านต่าง ๆ ไม่ได้รับการสงเคราะห์ช่วยเหลือที่ทั่วถึง รวดเร็ว ทันต่อเหตุการณ์ ปัญหาในแต่ละแห่งจะเพิ่มทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ และโดยลำพังราษฎรเองก็ไม่ได้คิดที่จะช่วยเหลือกันเองอย่างมีระบบ ในปี 2527 นายประพัฒน์ หงษ์ทอง **ประชาสงเคราะห์จังหวัดปราจีนบุรี** ได้ร่วมกับคณะผู้บริหารในระดับจังหวัด และท้องถิ่น ดำริจัดตั้งองค์กรประชาชนขึ้นมาชื่อว่า “ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน” โดยมีหลักการง่าย ๆ เบื้องต้น คือพัฒนาผู้นำท้องถิ่น เผยแพร่ความรู้ให้ประชาชนที่มีความคิดริเริ่มที่รวมตัวกันเป็นหมู่คณะ เพื่อช่วยเหลือสงเคราะห์กันและกัน เป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า ก่อนที่ทางราชการจะเข้าไปให้ความช่วยเหลือตามระบบระเบียบต่อไป และคณะรัฐมนตรี ได้มีมติเมื่อ วันที่ 19 พฤษภาคม 2530 ให้กรมประชาสงเคราะห์ดำเนินการจัดตั้ง ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านในทุกหมู่บ้าน โดยใช้อักษรย่อว่า “ศสพ.” เพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรประชาชนในการดูแลให้การสงเคราะห์ช่วยเหลือประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนที่ประสบปัญหาความเดือดร้อน ซึ่งต่อมารัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณอุดหนุน ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านศูนย์ละ 12,500 บาท ในปีงบประมาณ 2537 โดยให้คณะกรรมการ ศสพ. ได้นำไปใช้ช่วยเหลือเป็นเบื้องต้นแก่ผู้ประสบความเดือดร้อน หรืออื่น ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชน ตามที่คณะกรรมการฯ เห็นสมควร

เมื่อมีการจัดตั้งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมขึ้นปี พ.ศ. 2536 ได้มีการยกเลิกระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ ศสพ. ในการดำเนินงานของกรมประชาสงเคราะห์ และให้ดำเนินงาน ศสพ. อาศัยระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมว่าศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน พ.ศ. 2541 ต่อมายกเลิกระเบียบฯ เดิม และมีระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมว่าด้วยการส่งเสริมและสนับสนุนศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน พ.ศ. 2544 เพื่อให้การส่งเสริมสนับสนุน ศสพ. ได้ครอบคลุมภารกิจ

ของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมในทุกด้าน ได้แก่ การสงเคราะห์ช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสทางสังคม การจัดหางาน ส่งเสริมการมีงานทำ พัฒนาฝีมือแรงงาน คุ้มครองสิทธิประโยชน์ผู้ใช้แรงงาน การประกันสังคมและบริการอื่น ๆ รวมทั้งระดมความช่วยเหลือจากองค์กรภาครัฐและเอกชน

ในเดือนกุมภาพันธ์ – ธันวาคม 2542 และเดือนกุมภาพันธ์ 2543 – มกราคม 2544 รวม 1 ปี 11 เดือน คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ดำเนินโครงการจ้างบัณฑิตอาสาเสริมสร้างความเข้มแข็ง ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน โดยในช่วง 11 เดือนแรกบัณฑิตอาสาทำหน้าที่สำรวจข้อมูลด้านแรงงานและสวัสดิการสังคมในทุกหมู่บ้าน และในปีถัดมาบัณฑิตอาสาได้เข้าไปให้คำแนะนำเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็ง ศสพ. พร้อมกับในช่วงสุดท้ายก่อนสิ้นสุดโครงการได้ประเมินผลความเข้มแข็ง ศสพ. ทางด้านต่าง ๆ ทำให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมรับทราบความเข้มแข็งของ ศสพ. ในทุกด้าน โดยถือเป็นผลการประเมินของปี 2544 ที่มี 3 ระดับ คือ ระดับเข้มแข็งมาก ระดับเข้มแข็งปานกลาง และระดับควรปรับปรุง

ในช่วงปลายปีงบประมาณ 2544 กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้ถ่ายโอนภารกิจส่งเสริมพัฒนาศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งวิธีการถ่ายโอนดำเนินการโดยสำนักงานแรงงานและสวัสดิการสังคมจังหวัดทุกจังหวัด ได้เชิญให้ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมประชุมอบรมรับทราบข้อชี้แจงแนวทางการพัฒนา ศสพ. รับข้อมูล เอกสารคู่มือการปฏิบัติงาน พร้อมกับรับมอบอำนาจการจัดการในการส่งเสริมและพัฒนา ศสพ. ต่อไป แต่ด้วยสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม มีข้อสงสัยกรณีเมื่อได้ถ่ายโอนภารกิจส่งเสริมพัฒนา ศสพ. ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสร็จสิ้นแล้ว ต้องยกเลิกระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมว่าด้วยการส่งเสริมและสนับสนุนศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน พ.ศ. 2544 หรือไม่ และหากไม่ยกเลิกจะส่งผลกระทบต่อการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 อย่างไร จึงได้มีหนังสือหารือไปยังสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งได้รับคำตอบเมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2545

ว่าสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดให้มอบอำนาจการจัดการในการส่งเสริมพัฒนา ศสพ. ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการถ่ายโอนภารกิจเฉพาะการจัดการในการส่งเสริมพัฒนา ศสพ. ที่จัดตั้งขึ้นตามระเบียบฯ พ.ศ. 2544 ซึ่งเดิมสำนักงานแรงงานและสวัสดิการสังคมจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการ ตามที่คณะกรรมการส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงาน ศสพ. ซึ่งเป็นคณะกรรมการในส่วนกลาง และคณะกรรมการประสานการดำเนินงาน ศสพ. ซึ่งเป็นคณะกรรมการในระดับจังหวัดกำหนด ดังนั้นจึงไม่ต้องยกเลิกระเบียบฯ พ.ศ. 2544 เนื่องจากไม่กระทบต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้รองนายกรัฐมนตรี (นายปองพล อดิเรกสาร) ประธานกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้เห็นชอบกับความเห็นดังกล่าวแล้ว

หลังจากที่ได้ประเมินความเข้มแข็งของ ศสพ. และถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปี พ.ศ. 2544 กระทั่งปัจจุบัน ปี พ.ศ. 2547 ยังไม่มีการสำรวจประเมินว่า ศสพ. ยังมีความเข้มแข็งเหมือนเดิมหรือไม่อย่างไร ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ปฏิบัติส่งเสริมและสนับสนุน มีปัญหา อุปสรรค หรือไม่อย่างไร จึงเห็นสมควรที่จะทำการศึกษา “เรื่องการเสริมสร้างความเข้มแข็งศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านภายหลังการถ่ายโอนภารกิจ”

## 2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาให้ทราบถึงความเข้มแข็งของศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านภายหลังการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วง 3 ปี ที่ผ่านมา โดยเปรียบเทียบกับความเข้มแข็งก่อนการถ่ายโอน

2.2 เพื่อศึกษาให้ทราบถึงบทบาทหน้าที่และการประสานดำเนินการด้านการส่งเสริมและสนับสนุนระหว่างกรรมการ ศสพ. กับผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.3 เพื่อศึกษาให้ทราบถึงผลการดำเนินงานปัญหาอุปสรรคการดำเนินงานส่งเสริมและสนับสนุนศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน พร้อมข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา

### 3. ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาเรื่องการเสริมสร้างความเข้มแข็งศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านภายหลังการถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองท้องถิ่น มีขอบเขตการศึกษา ดังนี้

3.1 ศึกษาความเข้มแข็งของศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านจังหวัดตราด เฉพาะพื้นที่การศึกษาที่ได้ประเมินความเข้มแข็งเมื่อปี พ.ศ. 2544 ในระดับเข้มแข็งปานกลางใน 5 อำเภอ 1 กิ่งอำเภอ จำนวนรวม 149 ศสพ.

3.2 ศึกษาเปรียบเทียบผลการประเมินความเข้มแข็งศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านจังหวัดตราด เป็นช่วงเวลาเปรียบเทียบกันระหว่างปี พ.ศ. 2544 กับปี พ.ศ. 2547 เกี่ยวกับการเป็นองค์กรประชาชน การดำเนินงานด้านต่าง ๆ ของกรมการศสพ. และปัญหาอุปสรรค พร้อมด้วยข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา

3.3 ศึกษาผลการดำเนินงาน ปัญหาอุปสรรค และข้อเสนอแนะ การส่งเสริมและสนับสนุนศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 28 แห่ง ของจังหวัดตราดที่มีศสพ. เข้มแข็งปานกลาง รายละเอียดตามตารางที่มีเครื่องหมาย ✓ หน้าชื่ออบต.

#### ทำเนียบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดตราด

(1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด 9 เทศบาล 34 องค์การบริหารส่วนตำบล)

ลำดับที่	ชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	อำเภอ/กิ่งอำเภอ
1	องค์การบริหารส่วนจังหวัดตราด	
2	เทศบาลเมืองตราด	
3	เทศบาลตำบลท่าพริกเนินทราย	เมืองตราด
4	เทศบาลตำบลเขาสมิง	เขาสมิง
5	เทศบาลตำบลแสนตุ้ง	เขาสมิง
6	เทศบาลตำบลแหลมงอบ	แหลมงอบ
7	เทศบาลตำบลน้ำเชี่ยว	แหลมงอบ
8	เทศบาลตำบลคลองใหญ่	คลองใหญ่
9	เทศบาลตำบลหาดเล็ก	คลองใหญ่

ทำเนียบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดตราด

(1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด 9 เทศบาล 34 องค์การบริหารส่วนตำบล)

ลำดับที่	ชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	อำเภอ/กิ่งอำเภอ
10	เทศบาลตำบลบ่อพลอย	บ่อไร่
✓ 11	องค์การบริหารส่วนตำบลวังกระแจะ	เมืองตราด
✓ 12	องค์การบริหารส่วนตำบลหนองเสม็ด	เมืองตราด
✓ 13	องค์การบริหารส่วนตำบลหนองโสน	เมืองตราด
✓ 14	องค์การบริหารส่วนตำบลซำราด	เมืองตราด
✓ 15	องค์การบริหารส่วนตำบลท่ากุ่ม	เมืองตราด
✓ 16	องค์การบริหารส่วนตำบลหนองคันทรัง	เมืองตราด
✓ 17	องค์การบริหารส่วนตำบลห้วงน้ำขาว	เมืองตราด
✓ 18	องค์การบริหารส่วนตำบลแหลมกลัด	เมืองตราด
✓ 19	องค์การบริหารส่วนตำบลเนินทราย	เมืองตราด
✓ 20	องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแร้ง	เมืองตราด
✓ 21	องค์การบริหารส่วนตำบลอ่าวใหญ่	เมืองตราด
✓ 22	องค์การบริหารส่วนตำบลตะกาง	เมืองตราด
✓ 23	องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมิง	เขาสมิง
✓ 24	องค์การบริหารส่วนตำบลแสนตู่	เขาสมิง
✓ 25	องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งนนทรี	เขาสมิง
✓ 26	องค์การบริหารส่วนตำบลท่าโสม	เขาสมิง
✓ 27	องค์การบริหารส่วนตำบลประณีต	เขาสมิง
✓ 28	องค์การบริหารส่วนตำบลวังตะเคียน	เขาสมิง
✓ 29	องค์การบริหารส่วนตำบลเทพนิมิต	เขาสมิง
✓ 30	องค์การบริหารส่วนตำบลสะตอ	เขาสมิง
✓ 31	องค์การบริหารส่วนตำบลบ่อพลอย	บ่อไร่
✓ 32	องค์การบริหารส่วนตำบลหนองบอน	บ่อไร่
✓ 33	องค์การบริหารส่วนตำบลด่านชุมพล	บ่อไร่
✓ 34	องค์การบริหารส่วนตำบลช้างทุน	บ่อไร่

ทำเนียบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดตราด (ต่อ)

(1 องค์กรบริหารส่วนจังหวัด 9 เทศบาล 34 องค์กรบริหารส่วนตำบล)

ลำดับที่	ชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	อำเภอ/กิ่งอำเภอ
✓ 35	องค์กรบริหารส่วนตำบลนนทรีย์	บ่อไร่
36	องค์กรบริหารส่วนตำบลแหลมงอบ	แหลมงอบ
37	องค์กรบริหารส่วนตำบลคลองใหญ่	แหลมงอบ
38	องค์กรบริหารส่วนตำบลบางปัด	แหลมงอบ
39	องค์กรบริหารส่วนตำบลคลองใหญ่	คลองใหญ่
40	องค์กรบริหารส่วนตำบลไม้รุค	คลองใหญ่
41	องค์กรบริหารส่วนตำบลเกาะช้าง	เกาะช้าง
42	องค์กรบริหารส่วนตำบลเกาะช้างใต้	เกาะช้าง
43	องค์กรบริหารส่วนตำบลเกาะกูด	เกาะกูด
44	องค์กรบริหารส่วนตำบลเกาะหมาก	เกาะกูด

ที่มา : สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดตราด พุทธศักราช 2547

**หมายเหตุ**

1. จัดตั้งเพิ่ม 2 แห่ง

ลำดับที่ 43 อบต.เกาะกูด ยกฐานะจากสภาตำบล เมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2546

ลำดับที่ 44 อบต.เกาะหมาก ยกฐานะจากสภาตำบล เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2547

2. ขูบรวม 3 แห่ง เมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม 2547

อบต. ท่าพริก ขูบรวมกับ เทศบาลตำบลท่าพริกเนินทราย

อบต. น้ำเชี่ยว ขูบรวมกับ เทศบาลตำบลน้ำเชี่ยว

สภาตำบลหาดเล็ก ขูบรวมกับ เทศบาลตำบลหาดเล็ก

4. กรอบแนวความคิดในการศึกษา

ศึกษาเพื่อทราบใน 2 ประเด็นใหญ่ ๆ คือ

4.1 ประเด็นศึกษาเปรียบเทียบความเข้มแข็ง ศสข. ก่อน/หลังการถ่าย

โอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในมิติต่างๆ ต่อไปนี้คือ

- ด้านการเป็นองค์กรประชาชน
- ด้านกรรมการ ศสข.
- ด้านการบริหารเงินทุน ศสข.
- ด้านการประสานงาน ศสข. ด้านต่าง ๆ
- ด้านการดำเนินงานของ ศสข.
- ด้านปัญหาอุปสรรค และข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหา

4.2 ประเด็นศึกษาผลการดำเนินงานการส่งเสริมและสนับสนุน ศสข. ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทางด้านต่าง ๆ ต่อไปนี้

- ความรู้ ความเข้าใจถึงเรื่องการถ่ายโอนภารกิจ
- ความรู้ ความเข้าใจถึงภารกิจ ศสข.
- ความรู้ ความเข้าใจถึงเรื่องที่มาของแหล่งเงินกองทุน
- การประสานทำงานระหว่าง ศสข. กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- การส่งเสริมสนับสนุน ศสข.

4.3 ประเด็นศึกษาปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะการส่งเสริมและสนับสนุน ศสข. โดยสอบถามตรงต่อกรรมการ ศสข. และผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในข้อที่เกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคการดำเนินงาน และข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหา

## 5. คำนิยามศัพท์

ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน ตามระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ปี พ.ศ. 2541 และปี พ.ศ. 2544 ให้ความหมายไว้ว่า องค์กรประชาชนในระดับหมู่บ้านที่จัดตั้งขึ้นในรูปคณะกรรมการ

หมู่บ้าน หมายความว่า เขตการปกครองหมู่บ้านที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ และให้หมายรวมถึง “ชุมชน” ในท้องที่กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เทศบาล ตลอดจน “กลุ่มบ้าน” ในศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา และ “เขต” ในนิคมสร้างตนเองด้วย สำหรับพื้นที่หมู่บ้านที่ศึกษาอยู่ในพื้นที่อำเภอเมืองตราด อำเภอ



แหลมงอบ อำเภอบ่อไร่ อำเภอเขาสมิง อำเภอคลองใหญ่ และกิ่งอำเภอเกาะช้าง รวม 5 อำเภอ 1 กิ่งอำเภอ ของจังหวัดตราด

กองทุน หมายความว่า เงินของศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านที่ใช้ในการดำเนินงานของศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน ซึ่งเป็นเงินอุดหนุนที่รัฐบาลมอบให้ ศสพ. ไว้ใช้ดำเนินการศูนย์ละ 12,500 บาท เริ่มมาตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2537

ความเข้มแข็ง หมายความว่า ความสามารถหรือศักยภาพของศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านทางการเป็นองค์กรประชาชนด้านกรรมการ ศสพ. ด้านการบริหารเงินทุน และด้านการประสานงานโดยมีภาพรวมในทางที่ดี ประชาชนได้รับความช่วยเหลืออย่างเป็นที่น่าพึงพอใจในระดับสูงและระดับปานกลาง

การถ่ายโอนภารกิจ หมายความว่า การถ่ายโอนภารกิจการส่งเสริมพัฒนา ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน ที่จัดตั้งขึ้นตามระเบียบกระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคมว่าด้วยการส่งเสริมและสนับสนุนศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน พ.ศ. 2544 จากหน่วยงานที่รับผิดชอบเดิม คือ สำนักงานแรงงานและสวัสดิการสังคม จังหวัดให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วย สภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาล

คณะกรรมการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน หมายความว่า คณะบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกจากกรรมการหมู่บ้าน เพื่อทำหน้าที่ในตำแหน่งประธาน รองประธาน เลขานุการ เหรัญญิก และกรรมการอย่างน้อยคณะละ 7 คน อย่างมาก 15 คน โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ออกคำสั่งแต่งตั้งให้ทำหน้าที่บริหารจัดการงาน ศสพ.

## 6. วิธีการศึกษา

แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

6.1 การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) รวบรวมข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการต่าง ๆ

6.2 การวิจัยแบบสำรวจ (Survey Research) สัมภาษณ์เพื่อทราบความเข้มแข็งของศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน ที่บัณฑิตอาสาได้เคยประเมินไว้แล้วครั้งหนึ่งเมื่อปี พ.ศ. 2544 โดยคัดเลือกสำรวจ เพื่อประเมินความเข้มแข็งอีกครั้งใน

ปี พ.ศ. 2547 เปรียบเทียบความเข้มแข็งทางด้านต่าง ๆ เฉพาะ ศสข. ที่มี<sup>๑</sup>ความเข้มแข็งระดับปานกลางใน 5 อำเภอ และกิ่งอำเภอของจังหวัดตราด จำนวน 149 ศสข. ซึ่งดำเนินการสำรวจโดยข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของสำนักงานแรงงานจังหวัดตราด โดยใช้แบบสอบถามเป็นคำถามปลายปิดและปลายเปิดใน 3 ประเด็น คือ

(1) ประเด็นเปรียบเทียบความเข้มแข็งศสข. ก่อน / หลังการถ่ายโอนภารกิจ เฉพาะ ศสข. ที่มี<sup>๑</sup>ความเข้มแข็งปานกลาง จำนวน 149 ศสข.

(2) ประเด็นผลการดำเนินงานส่งเสริม และสนับสนุน ศสข. ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เฉพาะอบต. ที่มี ศสข. เข้มแข็งปานกลาง จำนวน 28 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 64 ของจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด

(3) ประเด็นปัญหาอุปสรรค และข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาเฉพาะพื้นที่ ศสข. มีความเข้มแข็งปานกลาง

ผู้ศึกษาได้รวบรวมข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการต่าง ๆ รวมทั้งข้อมูลจากการสำรวจดังกล่าวมาลงรหัสข้อมูล หลังจากนั้นได้จำแนกประเภทข้อมูล และดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลตามลำดับ โดยในประเด็นที่ 1 ใช้โปรแกรมสำเร็จรูป SPSS ซึ่งใช้เปรียบเทียบอัตราส่วนร้อยละ และค่าเฉลี่ยโดยวิธีคำนวณทางสถิติ ดังนี้

$$\text{ร้อยละ} = \frac{\text{จำแนกข้อมูลบางส่วน}}{\text{จำนวนข้อมูลทั้งหมด}} \times 100$$

จำนวนข้อมูลทั้งหมด

ค่าเฉลี่ยหรือค่าตัวกลางเลขคณิต คำนวณโดยใช้สูตร

$$\text{ค่าเฉลี่ย} = \frac{\text{ผลรวมของข้อมูลทั้งหมด}}{\text{จำนวนข้อมูล}}$$

จำนวนข้อมูล

สำหรับการให้นำหนักในการประเมินแบ่งเป็น 3 ระดับ คือ

1. ร้อยละ 46 – 60 เข้มแข็งมาก
2. ร้อยละ 31 – 45 เข้มแข็งปานกลาง
3. ร้อยละ 1 – 30 ควรปรับปรุง

พิจารณาการให้คะแนนในแต่ละมิติดังนี้

(1) การเป็นองค์กรประชาชน วัดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการคัดเลือกกรรมการ ศสข. การสอดส่องดูแลผู้ประสบความเดือดร้อน หรือให้ข้อมูลแก่

ศสข. การหาแนวทางการแก้ไขปัญหาหรือมีส่วนร่วมดำเนินการ และความรับผิดชอบ หรือรับผลประโยชน์จากการดำเนินงาน ศสข. โดยมีคะแนนรวม 8 คะแนน ให้น้ำหนัก แต่ละช่วงคะแนน คือ

เข้มแข็งมาก	= 7-8	คะแนน หรือร้อยละ	46-60
เข้มแข็งปานกลาง	= 5-6	คะแนน หรือร้อยละ	31-45
ควรปรับปรุง	= 0-4	คะแนน หรือร้อยละ	1-30

(2) กรรมการ ศสข. วัตถุประสงค์ กรรมการ ศสข. มีความรู้ ความเข้าใจ ศสข. การปฏิบัติภารกิจตามบทบาทหน้าที่ทุกคน มีการประชุมกรรมการ ศสข. และมีการ จัดบันทึกการประชุม โดยมีคะแนนรวม 7 คะแนน ให้น้ำหนักแต่ละช่วงคะแนน คือ

เข้มแข็งมาก	= 6-7	คะแนน หรือร้อยละ	46-60
เข้มแข็งปานกลาง	= 4-5	คะแนน หรือร้อยละ	31-45
ควรปรับปรุง	= 0-3	คะแนน หรือร้อยละ	1-30

(3) การบริหารเงินทุน ศสข. วัตถุประสงค์การระดมเงินกองทุน ความสามารถ ช่วยเหลือประชาชน การเบิกจ่ายเงินกองทุนและการลงรายการรับ - จ่ายเงิน โดยมี คะแนนรวม 9 คะแนน ให้น้ำหนักแต่ละช่วงคะแนน คือ

เข้มแข็งมาก	= 7-9	คะแนน หรือร้อยละ	46-60
เข้มแข็งปานกลาง	= 5-6	คะแนน หรือร้อยละ	31-45
ควรปรับปรุง	= 0-4	คะแนน หรือร้อยละ	1-30

(4) การประสานงาน ศสข. ด้านต่าง ๆ วัตถุประสงค์การประสานงานของ ศสข. ในด้านความสม่ำเสมอ การประสานข้อมูล ปัญหาความต้องการ การประสาน ขอรับความช่วยเหลือจากภาครัฐ และการประสานให้ความช่วยเหลือประชาชน โดยมี คะแนนรวม 10 คะแนน ให้น้ำหนัก แต่ละช่วงคะแนน คือ

เข้มแข็งมาก	= 8-10	คะแนน หรือร้อยละ	46-60
เข้มแข็งปานกลาง	= 6-7	คะแนน หรือร้อยละ	31-45
ควรปรับปรุง	= 0-5	คะแนน หรือร้อยละ	1-30

(5) การดำเนินงานของศสพ. วัดการดำเนินงานของ ศสพ. ด้านการจัดทำทะเบียนข้อมูลต่าง ๆ การประชาสัมพันธ์ภารกิจ ศสพ. ความสามารถในการรับเรื่องราวร้องทุกข์ การช่วยเหลือผู้ประสบความทุกข์ยากเดือดร้อน ความร่วมมือกับภาคต่าง ๆ และการจัดทำแผนงานโครงการด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม การพัฒนา ศสพ. การขอรับสนับสนุนจากหน่วยอื่น โดยมีคะแนน 16 คะแนน ให้นำหนักแต่ละช่วงคะแนน คือ

เข้มแข็งมาก = 13-16 คะแนน หรือร้อยละ 46-60

เข้มแข็งปานกลาง = 9-12 คะแนน หรือร้อยละ 31-45

ควรปรับปรุง = 0-8 คะแนน หรือร้อยละ 1-30

#### (6) ความเข้มแข็ง ในภาพรวมของ ศสพ. ในทุกมิติ

คือการเป็นองค์กรประชาชน การดำเนินงานของกรรมการ การบริหารเงินกองทุน การประสานงาน และการดำเนินงานของศสพ. โดยมีคะแนนรวม 50 คะแนน ให้นำหนักแต่ละช่วงคะแนน คือ

เข้มแข็งมาก = 39-50 คะแนน หรือร้อยละ 46-60

เข้มแข็งปานกลาง = 26-38 คะแนน หรือร้อยละ 31-45

ควรปรับปรุง = 0-25 คะแนน หรือร้อยละ 1-30

สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลในประเด็นที่ 2 คือ ประเด็นผลการดำเนินงาน การส่งเสริมและสนับสนุน ศสพ. ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านต่าง ๆ หลังการถ่ายโอนนั้น ได้ตั้งคำถามปลายเปิดไว้จำนวน 5 ข้อ โดยถามผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องต่าง ๆ ต่อไปนี้ คือ

1 การทราบถึงการถ่ายโอนการส่งเสริมและสนับสนุน ศสพ. ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. ความรู้ ความเข้าใจภารกิจ ศสพ.

3. แหล่งเงินกองทุน ศสพ.

4. การประสานงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับ ศสพ.

เพื่อช่วยเหลือประชาชน

5. การส่งเสริมสนับสนุน ศสพ.

การวิเคราะห์ข้อมูลในประเด็นที่ 2 นี้ยังตั้งคำถามปลายปิดไว้อีกจำนวน 2 ข้อ และคำถามปลายเปิดจำนวน 1 ข้อ โดยถามผู้แทนกรรมการ ศสพ. ในเรื่องต่าง ๆ ต่อไปนี้ คือ

1. การทราบถึงการถ่ายโอนการส่งเสริมและสนับสนุน ศสพ. ให้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
2. การประสานขอรับการสนับสนุนด้านต่าง ๆ จากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
3. ศสพ. ได้รับการสนับสนุนส่งเสริมเพื่อให้เกิดความเข้มแข็งจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้านใดบ้าง

วิเคราะห์ข้อมูลโดยคำถามปลายปิดประมวลเพื่อทราบผลการดำเนินงาน การประสานงานในแต่ละเรื่อง คำนวนอัตราร้อยละของการส่งเสริมและสนับสนุน ศสพ. ในภาพรวม และคำถามปลายเปิด จำนวน 1 ข้อ นั้นเป็นข้อมูลเชิงบรรยาย

ส่วนการวิเคราะห์ข้อมูลในประเด็นที่ 3 คือประเด็นปัญหาอุปสรรค และ ข้อเสนอแนะการส่งเสริมและสนับสนุน ศสพ. ทั้งในกรณีที่ถามผู้แทนกรรมการ ศสพ. และถามผู้แทนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จากการสัมภาษณ์เจาะลึกด้วยคำถามปลายเปิด ซึ่งเป็นข้อมูลเชิงบรรยาย ผู้ศึกษาได้วิเคราะห์ข้อมูล โดยการวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis) และนำเสนอผลการวิเคราะห์ในรูปแบบของการอธิบายเชิงพรรณนา (Descriptive method)

## 7. ผลที่คาดว่าจะได้รับ

การศึกษาเรื่องการเสริมสร้างความเข้มแข็งศูนย์ส่งเสริมราชการประจำหมู่บ้านหลังการถ่ายโอนภารกิจครั้งนี้ คาดว่าจะได้รับผล ดังนี้

7.1 ทราบถึงความเข้มแข็งของศูนย์ส่งเสริมราชการประจำหมู่บ้านภายหลังการถ่ายโอนภารกิจ ในช่วง 3 ปี ที่ผ่านมา คือช่วงปี 2544 – 2547 ให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเปรียบเทียบความเข้มแข็งก่อน/หลังการถ่ายโอนจะได้รู้ว่าเข้มแข็งมากขึ้น หรือควรปรับปรุง โดยเฉพาะวัดกับ ศสพ. ที่มีความเข้มแข็งในระดับปานกลาง จำนวน ทั้งหมด 149 ศสพ.

7.2 ทราบถึงผลการส่งเสริมและสนับสนุน ศูนย์ส่งเสริมวิทยากรประจำหมู่บ้าน ที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลังจากถ่ายโอน ว่ามี ความรู้ ความเข้าใจและสามารถส่งเสริมและสนับสนุน ได้ดีหรือไม่ดี และจะทำให้ทราบว่ากรรมการ ศสช.กับผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสานการทำงานเรื่อง ศสช. เพียงใดด้วย

7.3 ทราบถึงปัญหาอุปสรรคการทำงานทั้งของผู้แทนกรรมการ ศสช. และผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในภาพรวมว่ามีเรื่องใดบ้างต้องนำมาพิจารณาหาทาง แก้ไข พร้อมทั้งรับทราบข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา เพื่อรวบรวมมาเป็นแนวทาง แก้ไขปัญหาในภาพรวมต่อไป

### 1.1 ที่ตั้งและอาณาเขต

จังหวัดตราดตั้งอยู่ระหว่างละติจูด 11-12 องศาเหนือและลองจิจูด 102 องศาตะวันออก ห่างจากกรุงเทพฯ 315 กม. มีเนื้อที่ประมาณ 2,819 ตร.กม. หรือประมาณ 1,761,875 ไร่ และยังมีพื้นที่ตามเขตปกครองทางทะเลประมาณ 7,257 ตร.กม. โดยมีชายฝั่งทะเลยาวประมาณ 165 กม. มีอาณาเขตติดต่อกับจังหวัดใกล้เคียงและประเทศเพื่อนบ้าน ดังนี้

ทิศเหนือ	ติดต่อกับ	อำเภอขลุง จังหวัดจันทบุรี และประเทศกัมพูชา
ทิศใต้	ติดต่อกับ	อ่าวไทยและน่านน้ำทะเลประเทศกัมพูชา
ทิศตะวันออก	ติดต่อกับ	ประเทศกัมพูชา มีทิวเขาบรรทัด เป็นแนวกันเขตแดน
ทิศตะวันตก	ติดต่อกับ	อำเภอขลุง จังหวัดจันทบุรี

### 1.2 ลักษณะภูมิประเทศจังหวัดตราด

มีอาณาบริเวณทั้งที่เป็นแผ่นดินและพื้นน้ำประกอบด้วยเทือกเขาสูงอุดมด้วยป่าเบญจพรรณ และป่าดิบทางด้านตะวันออก ส่วนบริเวณหมู่เกาะต่างๆ ทางด้านใต้มีภูมิประเทศส่วนใหญ่เป็นภูเขาสูงชันเดียวกัน ตอนเหนือเป็นที่ราบบริเวณภูเขา ตอนกลางเป็นที่ราบลุ่มน้ำที่อุดมสมบูรณ์ แล้วลาดลงเป็นที่ราบต่ำชายฝั่งทะเล สภาพของภูมิประเทศที่ปรากฏจึงแบ่งเป็น 4 ลักษณะ

(1) ที่ราบบริเวณลุ่มน้ำ ได้แก่ บริเวณที่ราบตอนกลางและตะวันออก เหมาะสำหรับการทำนาข้าว และปลูกผลไม้

(2) ที่ราบบริเวณภูเขา ได้แก่ บริเวณที่ราบตอนบนและตอนกลาง บริเวณนี้มีพื้นที่กว้างขวางมาก เนื่องจากมีภูเขากระจายอยู่ทั่วไปเป็นพื้นที่ที่เหมาะสมแก่การทำสวนผลไม้ ขางพารา และ ปลูกสับปะรด

(3) ที่สูงบริเวณภูเขา ได้แก่ บริเวณทางตอนกลางของอำเภอแหลมงอบ และเขตติดต่ออำเภอเขาสมิง นอกจากนี้ยังมีบริเวณที่เป็นเกาะต่างๆ ซึ่งส่วนมากมีสภาพเป็นพื้นที่ป่าไม้





(4) ที่ราบต่ำชายฝั่งทะเล ได้แก่ บริเวณฝั่งทะเลเกือบตลอดแนว บริเวณพื้นที่แห่งนี้เป็นที่ป่าชายเลน อย่างหนาแน่นและยังเป็นสถานที่เลี้ยงสัตว์น้ำบางชนิดด้วย

### 1.3 ลักษณะภูมิอากาศ

สภาพอากาศไม่ร้อนจัดหรือหนาวจัดเกินไป เนื่องจากพื้นที่ของจังหวัดมีเกาะต่าง ๆ มากมายถึง 52 เกาะจึงเป็นเสมือนกำแพงกันบังคลื่นลม พื้นที่จังหวัดตราดจึงไม่เคยได้รับความเสียหายจากพายุเลย ลักษณะภูมิอากาศเป็นแบบร้อนชื้น มีฝนตกชุกเกือบตลอดปี แบ่งเป็น 3 ฤดู

**ฤดูหนาว** มีเพียงระยะเวลาสั้น ๆ ในช่วงเดือนพฤศจิกายน ถึงเดือนกุมภาพันธ์ อากาศไม่หนาวเย็นมากนัก อุณหภูมิเฉลี่ย 20 องศาเซลเซียส

**ฤดูร้อน** อยู่ระหว่างเดือนมีนาคมและเมษายน อุณหภูมิเฉลี่ย 34 องศาเซลเซียส

**ฤดูฝน** อยู่ในช่วงเดือนพฤษภาคมถึงเดือนตุลาคม

สภาพภูมิอากาศโดยทั่วไป อากาศค่อนข้างร้อนอุณหภูมิเฉลี่ยอยู่ระหว่าง 26-29 องศาเซลเซียส ในปี 2545 อุณหภูมิสูงสุด 33.8 องศาเซลเซียส ต่ำสุด 21.8 องศาเซลเซียส มีฝนตกตลอดปี 220 วัน ปริมาณน้ำฝนวัดได้ 4,398.1 มิลลิเมตร

## 2. สภาพทางการปกครอง

2.1 การปกครอง แบ่งออกเป็น 5 อำเภอ 2 กิ่งอำเภอ 37 ตำบล 257 หมู่บ้าน โดยมีอำเภอและกิ่งอำเภอ ดังนี้ อำเภอเมืองตราด อำเภอคลองใหญ่ อำเภอเขาสมิง อำเภอบ่อไร่ อำเภอแหลมงอบ กิ่งอำเภอเกาะกูด และกิ่งอำเภอเกาะช้าง

ด้านการปกครองท้องถิ่นประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลเมือง 1 แห่ง คือ เทศบาลเมืองตราด เทศบาลตำบล 8 แห่ง คือ เทศบาลตำบลท่าพริกเนินทราย เทศบาลตำบลเขาสมิง เทศบาลตำบลแสนตุ้ง เทศบาลตำบลบ่อพลอย เทศบาลตำบลคลองใหญ่ เทศบาลตำบลหาดเล็ก เทศบาลตำบลแหลมงอบ เทศบาลตำบลน้ำเชี่ยว และองค์การบริหารส่วนตำบล 34 แห่ง และยังมีสภาตำบลอีก 3 แห่ง

ตาราง แสดงจำนวนตำบล หมู่บ้าน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
จำแนกตามอำเภอ / กิ่งอำเภอ

ที่	อำเภอ/กิ่งอำเภอ	ตำบล	หมู่บ้าน	เทศบาล		อบต.	สภาตำบล
				เมือง	ตำบล		
1	เมืองตราด	13	97	1	1	13	-
2	เขาสมิง	8	66	-	2	8	-
3	แหลมงอบ	4	24	-	2	4	-
4	คลองใหญ่	3	20	-	2	2	1
5	บ่อไร่	5	33	-	1	5	-
6	กิ่ง อ.เกาะช้าง	2	9	-	-	2	-
7	กิ่ง อ.เกาะกูด	2	8	-	-	-	2
รวม		37	257	1	8	34	3

ที่มา : ที่ทำการปกครองจังหวัดตราด (มิถุนายน 2546)

หมายเหตุ จำนวนตำบล 37 ตำบล ไม่รวมตำบลบางพระ ซึ่งอยู่ในเขตเทศบาลเมืองตราด

2.2 ประชากร ประชากรของจังหวัดตราด (ณ เดือนมิถุนายน 2547)  
รวมทั้งสิ้น 224,801 เป็นชาย 113,424 คน หญิง 111,377 คน อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลเมืองจำนวน 15,540 คน หรือเพียงร้อยละ 8 ส่วนที่เหลือ 209,648 คน หรือร้อยละ 92 อาศัยอยู่นอกเขตเทศบาลเมืองและในเขตเทศบาลตำบลอื่น ๆ ความหนาแน่นของประชากรโดยเฉลี่ยทั้งจังหวัด 78.61 คนต่อตารางกิโลเมตร

ตาราง แสดงความหนาแน่นของประชากรแยกรายอำเภอ / กิ่งอำเภอ

ที่	อำเภอ/กิ่งอำเภอ	พื้นที่ (ตร.กม.)	จำนวนบ้าน (หลัง)	จำนวนประชากร			ความหนาแน่น (คน/ตร.กม.)
				ชาย	หญิง	รวม	
1	เมืองตราด	938.61	31,693	46,692	47,889	94,581	100.62
2	เขาสมิง	679.19	14,206	21,917	21,078	42,995	62.80
3	แหลมงอบ	154	5,953	9,324	9,360	18,684	120.79
4	คลองใหญ่	50.29	7,220	12,441	11,832	24,273	478.70
5	บ่อไร่	680.02	14,664	19,399	17,816	37,215	56.29
6	กิ่ง อ.เกาะช้าง	154.80	2,259	2,626	2,514	5,140	30.54
7	กิ่ง อ.เกาะกูด	162.20	909	1,025	888	1,913	12.07
รวม		2819.11	76,904	113,424	111,377	224,801	78.61

ที่มา : ที่ทำการปกครองจังหวัดตราด (มิถุนายน 2546)

### 3. สภาพทางเศรษฐกิจ

#### 3.1 สถานะทางเศรษฐกิจ

##### 3.1.1 ผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัด

ในปี 2545 จังหวัดตราดมีมูลค่ารวมผลิตภัณฑ์จังหวัดทั้งหมด 14,288 ล้านบาท สาขาการผลิตที่สำคัญ ได้แก่ สาขาเกษตรกรรม มีมูลค่าร้อยละ 35.1 ของมูลค่ารวมผลิตภัณฑ์จังหวัด สาขาการค้าส่งและค้าปลีก มีมูลค่าร้อยละ 20.6 สาขาบริการ มีมูลค่าร้อยละ 14.3 สาขาอุตสาหกรรม มีมูลค่าร้อยละ 8.5 สาขาการคมนาคมและขนส่ง มีมูลค่าร้อยละ 5.5 สาขาการธนาคาร ประกันภัย และธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ มีมูลค่าร้อยละ 2.8 สาขาก่อสร้าง มีมูลค่าร้อยละ 2.6 เป็นต้น

สำหรับเนื้อที่เพาะปลูกข้าวเจ้าในปี 30,352 ไร่ ได้ผลผลิตข้าวเจ้า 14,023 ตัน เนื้อที่ปลูกสับปะรด 25,895 ไร่ ได้ผลผลิต 56,911 ตัน เนื้อที่เพาะปลูกมันสำปะหลัง 2,023 ตัน เนื้อที่เพาะปลูกยางพารา 200,282 ไร่ ยางพารา 39,899 ตัน

เนื้อที่เพาะปลูกเงาะ 82,283 ไร่ ได้ผลผลิตเงาะ 96,892 ตัน เนื้อที่ปลูกทุเรียน 41,686 ไร่ ได้ผลผลิตทุเรียน 51,005 ตัน เนื้อที่ปลูกมังคุด 19,505 ไร่ ได้ผลผลิตมังคุด 13,013 ตัน มีโรงงานอุตสาหกรรมทั้งหมด 546 แห่ง เงินลงทุน 1263.32 ล้านบาท จำนวนคนงานทั้งสิ้น 3,998 ประชากรรายได้เฉลี่ย 62,425 บาท / คน / ปี 2545 เป็นลำดับที่ 20 ของประเทศ และลำดับที่ 4 ของภาคตะวันออก

#### ตาราง แสดงอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

พื้นที่	อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ (GPR)		สัดส่วนต่อ GPR	
	2543	2544	2543	2544
ตราด	- 12.7	- 5	1.6	1.5
ภาคตะวันออก	7.9	2.3	100	100

ผลิตภัณฑ์มวลรวม 12,610 ล้านบาท สาขาเกษตรกรรม 36.80 เปอร์เซ็นต์ สาขาส่งค้าปลีก 12.13 เปอร์เซ็นต์ สาขาการบริการ 17.12 เปอร์เซ็นต์

#### 3.1.2 การเงินการธนาคาร

จังหวัดตราดมีธนาคาร ที่เปิดให้บริการในพื้นที่รวม 15 สาขา ดังนี้

- |  |   |      |
|--|---|------|
| (1) ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน)       | 3 | แห่ง |
| (2) ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)          | 2 | แห่ง |
| (3) ธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน)          | 2 | แห่ง |
| (4) ธนาคารกรุงศรีอยุธยา จำกัด (มหาชน)    | 2 | แห่ง |
| (5) ธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน)          | 2 | แห่ง |
| (6) ธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน)         | 1 | แห่ง |
| (7) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร | 2 | แห่ง |
| (8) ธนาคารออมสิน                         | 1 | แห่ง |

### 3.2 ภาคเศรษฐกิจที่สำคัญของจังหวัดตราด

#### 3.2.1 การเกษตรกรรม

จังหวัดตราดมีพื้นที่การเกษตรประมาณ 484,840 ไร่ มี  
ครัวเรือนการเกษตร 20,560 ครัวเรือน พืชเศรษฐกิจที่สำคัญ ในปี 2546 ดังตาราง  
ต่อไปนี้

ตาราง แสดงข้อมูลพื้นฐาน (ผู้ปลูก พื้นที่ปลูก เป็นข้อมูลปี 2545 ผลผลิตและมูลค่า ปี 2546)

เงาะ	เกษตรกรผู้ผลิต	7,117	ราย	สับปะรด	เกษตรกรผู้ผลิต	1,664	ราย
	พื้นที่ปลูก	72,283	ไร่		พื้นที่ปลูก	53,795	ไร่
	ผลผลิตปกติ	96,946	ตัน		ผลผลิตปกติ	220,000	ตัน
	มูลค่า	580	ล้านบาท		มูลค่า	550	ล้านบาท
ทุเรียน	เกษตรกรผู้ผลิต	5,329	ราย	กุ้งทะเล	เกษตรกรผู้ผลิต	967	ราย
	พื้นที่ปลูก	41,676	ไร่		พื้นที่ปลูก	12,134	ไร่
	ผลผลิตปกติ	51,000	ตัน		ผลผลิตปกติ	9,700	ตัน
	มูลค่า	408	ล้านบาท		มูลค่า	1,747	ล้านบาท
มังคุด	เกษตรกรผู้ผลิต	2,410	ราย	ไก่เนื้อ	เกษตรกรผู้ผลิต	94	ราย
	พื้นที่ปลูก	19,505	ไร่		พื้นที่ปลูก	713,200	ไร่
	ผลผลิตปกติ	13,000	ตัน		ผลผลิตปกติ	1,900,000	ตัน
	มูลค่า	156	ล้านบาท		มูลค่า	99	ล้านบาท

เกษตรกรอยู่ในระหว่างจดทะเบียน ยังไม่มีเอกสารรับรองด้าน GAP หรือ COC

ที่มา : สำนักงานเกษตรจังหวัดตราด (พฤษภาคม 2547)

#### 3.2.2 การประมงทะเล

จากผลการสำรวจในปี 2546 จังหวัดตราด มีจำนวนครัวเรือน  
ประมงทะเล 4,046 ครัวเรือน มีเรือประมงจำนวน 3,811 ลำ ) ส่วนใหญ่เป็นเรือขนาดเล็ก  
(ความยาวต่ำกว่า 14 เมตร) ถึงร้อยละ 90 ประมาณว่าสามารถจับสัตว์น้ำได้ 50,945 ตัน

คิดเป็นมูลค่า 1,783 ล้านบาท นอกจากนี้ยังมีธุรกิจต่อเนื่องจากการประมง ได้แก่ อุตสาหกรรมเรือ 6 แห่ง กานเรือ 7 แห่ง ท่าเทียบเรือ 31 แห่ง โรงน้ำแข็ง 11 โรง ห้องเย็น 1 แห่ง โรงงานปลาป่น 4 แห่ง โรงงานน้ำปลา 4 แห่ง โรงงานลูกชิ้นปลา 4 แห่ง โรงงานทำสัตว์น้ำกระป๋อง (ปูแกะ) 4 ราย และสถานประกอบการแปรรูปพื้นบ้าน คือ ทำกะปิ 39 ราย และทำปลาเค็ม 30 ราย

### 3.2.3 การปศุสัตว์

ข้อมูลเกี่ยวกับปศุสัตว์ พบว่ามีครัวเรือนเลี้ยงไก่มากที่สุด จำนวน 7,116 ครัวเรือน โดยมีไก่ประมาณ 4 แสนตัว นอกจากนี้มีการเลี้ยงสัตว์อื่นๆ อยู่บ้าง ได้แก่ เป็ด โค กระบือ สุกร เป็นต้น

ตาราง แสดงจำนวนเกษตรกรผู้เลี้ยงสัตว์ (ครัวเรือน)

อำเภอ	จำนวนเกษตรกรผู้เลี้ยงสัตว์ (ครัวเรือน)	จำนวนพื้นที่ถือครอง (ไร่)
เมืองตราด	894	9,822.60
เขาสมิง	743	10,649.00
คลองใหญ่	216	1,696.50
บ่อไร่	1,644	2,471.00
แหลมงอบ	47	606.00
กิ่ง อ.เกาะกูด	27	187.00
กิ่ง อ.เกาะช้าง	8	101.00
รวม	3,579	25,533.10

### 3.2.4 การป่าไม้

จังหวัดตราดมีพื้นที่ป่าไม้ รวมทั้งสิ้น 853,564 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 48 ของพื้นที่จังหวัด แต่เนื้อที่ป่าสมบูรณ์เพียง 469,752 ไร่ หรือประมาณร้อยละ 26.67 ของพื้นที่จังหวัด ประเภทป่าเป็นป่าดิบชื้น ไม้ที่ขึ้นอยู่ได้แก่ ยาง ตะเคียน ประดู่ ชันพู่ พนอง คาเสื่อ ชุมแพรก เป็นต้น มีป่าสงวนแห่งชาติ 14 ป่า และอุทยานแห่งชาติ 1 แห่ง คือ อุทยานแห่งชาติหมู่เกาะช้าง

### 3.2.5 การทำเหมืองแร่

จังหวัดตราดมีแร่รัตนชาติ ที่อำเภอบ่อไร่ อำเภอเขาสมิง ที่สำคัญได้แก่ พลอยแดง (ทับทิมสยาม) ไพไลน และโกเมน ปัจจุบันหมดแล้ว และมีแร่ทรายแก้ว (Silica) พบที่ตำบลไม้รูด อำเภอคลองใหญ่และบ้านอ่าวใหญ่ ตำบลแหลมกลัด อำเภอเมืองตราด ซึ่งปริมาณทรายแก้วมีมากเพียงพอที่จะใช้ทำอุตสาหกรรมได้ แต่ยังไม่ได้นำไปใช้เนื่องจากเกรงว่าอาจจะกระทบต่อปัญหาสิ่งแวดล้อม สำหรับเหมืองแร่ที่มีสัมปทานและเปิดทำการเหมืองปัจจุบันมีเพียง 3 แห่ง คนงาน 16 คน มีรายได้จากค่าภาคหลวงแร่และค่าธรรมเนียมแร่รวมจำนวน 1,053,572 บาท แร่ธาตุที่สำคัญ คือ หินอุตสาหกรรมชนิดบะซอลต์ (เพื่ออุตสาหกรรมก่อสร้าง) โดยในปี 2544 ผลิตได้ 242,837 เมตริกตัน มูลค่าแร่ 24 ล้านบาท

### 3.2.6 การค้าชายแดน

การค้ารวมที่ผ่านด่านศุลกากรคลองใหญ่ปี 2546 มีมูลค่าทั้งสิ้น 5,621.59 ล้านบาท ลดลงจากปี 2545 จำนวน 2,501.41 ล้านบาท (ร้อยละ 30.78) ดุลการค้าไทยได้เปรียบดุลการค้ากับพม่า มูลค่า 5,580.33 ล้านบาท

#### สินค้าส่งออก – นำเข้า ที่สำคัญ

##### สินค้าส่งออก

1. น้ำตาลทราย	มูลค่า	1.102	ล้านบาท
2. น้ำมัน, น้ำมัน, น้ำมัน	มูลค่า	260	ล้านบาท
3. นมและอาหารเสริม	มูลค่า	254	ล้านบาท

##### สินค้านำเข้า

หวาย ปลาหมึกแช่แข็ง ปลาหมึกตากแห้ง

### 3.2.7 การท่องเที่ยว

จังหวัดตราด เป็นจังหวัดหนึ่งที่มีศักยภาพทางด้านการท่องเที่ยวค่อนข้างสูง เนื่องจากทรัพยากรด้านการท่องเที่ยวยังคงมีอยู่อย่างอุดมสมบูรณ์ ไม่ว่าจะเป็นแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ ประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมที่ยังไม่ถูกรบกวน บุกรุกมากนัก ทำให้ทรัพยากรที่มีอยู่สามารถจะพัฒนาตามทิศทางที่ถูกต้องได้อีกมาก โดยมุ่งเน้นการอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปพร้อมกัน

ตาราง แสดงจำนวนนักท่องเที่ยวที่เดินทางมาจังหวัดตราด

จำนวน นักท่องเที่ยว ทั้งหมด	2545	เพิ่มขึ้นจากปี 2544 (ร้อยละ)	2546	เพิ่มขึ้นจากปี 2545 (ร้อยละ)	ปี 2547 (ม.ค.-มิ.ย.)
ทั้งหมด	560,359	23.44	670,421	19.64	193,549
ชาวไทย	448,326	25.19	555,678	23.95	161,557
ชาวต่างประเทศ	112,033	16.94	114,743	2.42	31,992

ตาราง แสดงจำนวนและรายได้นักท่องเที่ยวจังหวัดตราด ปี 2546

รายการข้อมูล	มกราคม - ธันวาคม		
	ไทย	ต่างประเทศ	รวม
รายได้ (ล้านบาท)	1,109.71	400.59	1,510.30
นักท่องเที่ยว	1,108.09	399.97	1,508.06
นักท่องเที่ยว	1.62	0.62	2.24

ที่มา : การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย สำนักงานภาคกลางเขต 5 (ตราด)

### 3.3 การสาธารณสุข/ การบริการภาครัฐ

#### 3.3.1 ไฟฟ้า

การจำหน่ายกระแสไฟฟ้าที่ผลิตได้มีทั้งสิ้น 225,563,114.64  
กิโลวัตต์ต่อชั่วโมง และมีผู้ใช้ไฟฟ้าจำนวน 55,144 ราย

#### 3.3.2 ประปา

จังหวัดตราดมีการประปา 2 แห่ง

1. สำนักงานประปাত্রาครด มีกำลังการผลิตทั้งสิ้น 8,095,600  
ลูกบาศก์เมตร ในปี 2545 ผลิตน้ำจริง 5,530,486 ลูกบาศก์เมตร แยกเป็นดังนี้

1.1 โรงกรองน้ำปลายคลอง 1 และ 2 มีผู้ใช้น้ำ 13,008 ราย



1.2 โรงกรองน้ำเขาสมอ – แสนคั้ง มีผู้ใช้น้ำ 598 ราย

1.3 โรงกรองน้ำบ่อไร่ มีผู้ใช้น้ำ 680 ราย

สามารถผลิตน้ำควบคุมพื้นที่ อ.เมืองตราด อ.แหลมงอบ อ.เขาสมิง อ.บ่อไร่ มีผู้ใช้น้ำ  
รวม 14,286 ราย

2. สำนักงานประปาคลองใหญ่ มีกำลังการผลิตทั้งสิ้น 1,296,000

ลูกบาศก์เมตร ในปี 2545 ผลิตน้ำจริง 842,343 ลูกบาศก์เมตร โดยมีโรงกรองน้ำ 1 แห่ง  
สามารถผลิตน้ำควบคุมพื้นที่ อ.คลองใหญ่ มีผู้ใช้น้ำรวม 2,304 ราย จังหวัดตราดมีกำลัง  
ผลิตน้ำประปารวมทั้งสิ้น 8,391,600 ลูกบาศก์เมตร มีผู้ใช้น้ำจำนวน 16,590 ราย

### 3.3.3 โทรศัพท์

ในปี 2544 จังหวัดตราดมีจำนวนเลขหมายโทรศัพท์ทั้งสิ้น 12,265  
เลขหมาย คิดเป็นสัดส่วนโทรศัพท์ต่อประชากร เท่ากับ 1:20 เป็นเลขหมายที่มีผู้เช่า 9,919  
เลขหมาย ในจำนวนนี้บ้านเป็นประเภทของผู้เช่าที่เช่าเลขหมายมากที่สุด (จำนวน 7,566  
เลขหมาย) รองลงมาได้แก่ สาธารณะ ธุรกิจ ราชการ และทศท.

### 3.3.4 ถนน

จังหวัดตราดมีทางหลวงแผ่นดินระยะทาง 487 กิโลเมตรและ  
ทางหลวงชนบท 500 กิโลเมตร

### 3.3.5 การออกเอกสารสิทธิ

การออกเอกสารสิทธิ ณ เดือนธันวาคม 2544 มีพื้นที่ออกเอกสาร  
สิทธิแล้ว 612,942 ไร่ แยกเป็นเอกสารสิทธิประเภทโฉนด 354,322 ไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ  
58 ของพื้นที่ออกเอกสารสิทธิ และเป็นเอกสารสิทธิอื่น (น.ส.3 ก, น.ส.3 และใบจอง)  
255,620 ไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ 42 ของพื้นที่เอกสารสิทธิ

## 4. สภาพทางสังคม

กลุ่มชนชาติต่าง ๆ ที่มีอยู่เดิม ที่เป็นบรรพบุรุษของชาวตราดพบว่า มี  
กลุ่มใหญ่ ๆ ได้แก่ กลุ่มชนชาติไทย กลุ่มชนชาติของ (กลุ่มมอญ-เขมร) กลุ่มชนชาติ  
ญวน กลุ่มชนชาติจีน และกลุ่มชนชาติแขก (แขกจามหรือจ่าปา) โดยกลุ่มชาวชนชาติ  
ต่าง ๆ ที่อาศัยในจังหวัดตราด มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันไม่ว่าจะเป็นประเพณี ภาษา

ศาสนาประสานกลมกลืนเข้ากันได้ เพราะเมื่อมาอยู่รวมกัน โดยมีชนชาติไทยเป็นชาติหลัก พูดภาษาไทย ชนกลุ่มน้อยที่อพยพเข้ามา ก็มักพูดภาษาไทย เมื่อหลายชั่วอายุคนเข้าก็พูด ภาษาตนเองไม่ได้ จากการทำเป็นพื้นที่ที่มีหลายชนชาตินี้เอง ทำให้สำเนียงพูดของคนตราด แตกต่างไปจากคนไทยภาคกลางเป็นภาษาที่มีคำหนัก ห้วนจนเกือบกระด้าง

ลักษณะสังคมโดยทั่วไปของจังหวัดตราดยังเป็นสังคมชนบท ความเป็นอยู่ในชีวิตประจำวันแบบง่าย ๆ และยึดมั่นใจประเพณีและวิถีชีวิตเดิมของบรรพบุรุษ ส่วนสังคมเมือง จะพบเห็นเฉพาะในเขตเทศบาล แต่ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่ม คนในสังคมเมืองก็ยังคงมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดคล้าย ๆ สังคมชนบท คือ มีความเอื้ออาทร ช่วยเหลือร่วมมือกันเสมอ

#### 4.1 การพัฒนาคุณภาพชีวิต

จากผลการวิเคราะห์ข้อมูล กชช.2ค ปี 2546 คุณภาพชีวิตในระดับ หมู่บ้านของประชาชนจังหวัดตราด อยู่ในระดับ “ก้าวหน้า” โดยข้อมูล กชช.2ค ที่จัดเก็บ 247 หมู่บ้าน ส่วนใหญ่เป็นหมู่บ้านก้าวหน้า 236 หมู่บ้าน (หมู่บ้านเร่งรัดพัฒนาอันดับ 3) คิดเป็นร้อยละ 95.55 และหมู่บ้านที่มีการพัฒนาปานกลาง 11 หมู่บ้าน (หมู่บ้านเร่งรัด พัฒนาอันดับ 2) คิดเป็นร้อยละ 4.45 และไม่มีหมู่บ้านล้าหลัง (หมู่บ้านเร่งรัดพัฒนาอันดับ 1)

แต่จากผลการสำรวจข้อมูล จปฐ. ของจังหวัดในปี 2545 ซึ่งมี 8 หมวด 37 ตัวชี้วัด พบว่าตัวชี้วัดที่บรรลุเป้าหมาย และมีค่าร้อยละที่ผ่านเกณฑ์ตามข้อกำหนด มีเพียง 7 ตัวชี้วัดและยังไม่บรรลุเป้าหมาย 30 ตัวชี้วัด

สำหรับตัวชี้วัดที่บรรลุเป้าหมายได้แก่ ครวเรือนได้กินอาหารมี คุณภาพได้มาตรฐาน คนอายุ 35 ปีขึ้นไป ได้รับการตรวจสุขภาพประจำปี เด็กจบภาค บัณฑิต 9 ปี ได้เรียนต่อมัธยมปลาย คนอายุ 18-60 ปี อาชีพ และรายได้ ครวเรือนมีการ เก็บออมเงิน คนในครัวเรือนไม่สูบบุหรี่ และครัวเรือนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น

#### 4.2 สภาวะแรงงานและการจ้างงาน

จังหวัดตราด มีผู้อยู่ในวัยแรงงาน จำนวน 117,224 คน โดยเป็น แรงงานในภาคเกษตรกรรม 58,101 คน และนอกภาคเกษตรกรรม 58,009 คน จำนวน ผู้ว่างงาน 1,114 คน คิดเป็นร้อยละ 0.95 รายละเอียดดังตาราง

ตาราง แสดงกำลังแรงงาน ภาวะการมีงานทำ และภาวะการว่างงาน  
(ปี 2547 ข้อมูลไตรมาสที่ 2)

กิจกรรม	ปี 2544 (คน)	ปี 2545(คน)	ปี 2546(คน)	ปี 2547(คน)
จำนวนประชากร	199,770	201,496	203,380	214,449
ผู้มีอายุ 15 ปีขึ้นไป	147,965	149,763	151,796	160,555
ผู้ที่อยู่ในกำลังวัยแรงงาน	112,051	109,005	111,152	117,224
ผู้ที่อยู่ในกำลังแรงงานปัจจุบัน	111,610	108,908	111,152	117,224
ผู้มีงานทำ	110,848	108,253	111,032	116,110
ผู้ที่อยู่ในภาคเกษตร	60,947	54,306	50,891	58,101
ผู้ที่อยู่นอกภาคเกษตร	49,901	53,947	56,309	58,009
ผู้ว่างงาน	762	655	120	1,114
ผู้ที่รอดูฤกษ์	441	97	-	-
ผู้ไม่อยู่ในกำลังแรงงาน	35,914	40,758	40,644	43,331
ผู้มีอายุต่ำกว่า 15 ปี	51,805	51,733	51,584	53,894
อัตราการว่างงาน	0.6	1	0.1	1
อัตราการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงาน	75.73	72.79	73.22	73

จำนวนประชากร ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2546

อัตราการว่างงาน = ผู้ว่างงาน x 100 / ผู้ที่อยู่ในกำลังแรงงาน

อัตราการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงาน = ผู้ที่อยู่ในกำลังแรงงาน x 100 / ประชากรอายุ 15 ปีขึ้นไป

ที่มา: สำนักงานจัดหางานจังหวัดตราด

#### แรงงานต่างด้าว

ในช่วงระหว่างวันที่ 1 กรกฎาคม – 30 กันยายน 2547 ได้มีนายจ้างมาแจ้งความต้องการแรงงานต่างด้าว จำนวน 4,213 คน แรงงานต่างด้าว 27,206 คน คิดเป็นสัดส่วน นายจ้าง : แรงงาน 1:6 ในการนี้มีกำหนดการให้ออกใบอนุญาตทำงาน ตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม 2547 – 30 มิถุนายน 2548 ซึ่งจากผลการดำเนินงานออกใบอนุญาตทำงาน

ข้อมูล ณ วันที่ 1 ธันวาคม 2547 ได้ออกใบอนุญาตให้นายจ้าง 3,363 คน แรงงานต่าง  
 ค้า 15,795 คน ที่เหลืออยู่ในระหว่างดำเนินการ

ที่มา : สำนักงานจัดหางานจังหวัดตราด

#### 4.3 การศึกษา

ในภาพรวม จำแนกการศึกษาออกเป็น 2 ระบบ คือ

(1) การศึกษาในระบบโรงเรียน มีสถานศึกษา 148 แห่ง ครู/อาจารย์  
 2,134 คน นักเรียน นักศึกษาจำนวน 42,455 คน คิดเป็นอัตราส่วน ครู/อาจารย์ต่อนักเรียน  
 นักศึกษา 1:20

(2) การศึกษานอกระบบโรงเรียน มีสถานที่จัดเตรียมการเรียนการ  
 สอน 7 แห่ง ครู/อาจารย์ 260 คน มีนักเรียน / นักศึกษา 6,203 คน คิดเป็นอัตราส่วนครู /  
 อาจารย์ต่อนักเรียน 1:24

สำหรับจำนวนนักเรียน / นักศึกษาในระบบโรงเรียน (ข้อมูล ณ  
 ปี 2546) แบ่งเป็นระดับได้ดังนี้

- ระดับก่อนประถมศึกษา มีนักเรียน 7,255 คน
- ระดับประถมศึกษา มีนักเรียน 22,090 คน
- ระดับมัธยมศึกษา มีนักเรียน 11,938 คน
- ระดับ ปวช./ปวส มีนักเรียน 2,416 คน

ในปี 2546 มีอัตราการเรียนต่อของนักเรียนที่จบชั้นประถมศึกษา  
 ปีที่ 6 คิดเป็นร้อยละ 91 และนักเรียนที่จบชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 เข้าเรียนต่อคิดเป็น  
 ร้อยละ 98

ในปีการศึกษา 2546 มีสถานศึกษาระดับต้น คือ ชั้นประถมศึกษา  
 และมัธยมศึกษาในจังหวัด จำนวน 142 โรงเรียน มีจำนวนห้องเรียนรวมทั้งสิ้น 1,634 ห้อง  
 จำนวนนักเรียน 41,185 คน และมีครูอาจารย์จำนวน 2,035 คน สำหรับสถานศึกษา  
 ระดับกลาง (หลักสูตรวิชาชีพ) จำนวน 3 แห่ง มีนักเรียนนักศึกษาทั้งสิ้น 2,438 คน มีครู  
 อาจารย์ 131 คน

#### 4.4 การศาสนา

ประชากรส่วนใหญ่ของจังหวัดตราดร้อยละ 94.7 นับถือศาสนา พุทธ และมีนับถือศาสนาอื่น ๆ ที่สำคัญ ได้แก่ ศาสนาอิสลาม ประมาณ 7,000 คนเศษ คิดเป็นร้อยละ 3.1 ศาสนาคริสต์ ประมาณ 4,800 คนเศษ คิดเป็นร้อยละ 2.2

ศาสนสถานที่สำคัญ มีวัด 122 แห่ง ที่พักสงฆ์ 32 แห่ง และ พระภิกษุสงฆ์ 1,141 รูป สามเณร 121 รูป มัสยิด 11 แห่ง โบสถ์คริสต์ 1 แห่ง

#### 4.5 การสาธารณสุข

มีโรงพยาบาลทั่วไปของรัฐ 7 แห่ง จำนวนเตียง 500 เตียง จำนวน แพทย์ 45 คน ทันตแพทย์ 12 คน พยาบาล 467 คน เจ้าหน้าที่พยาบาลและผู้ช่วยพยาบาล จำนวน 6 คน จำนวนผู้ป่วยทั้งสิ้น 143,129 คน เป็นผู้ป่วยใน 13,280 คน และผู้ป่วย นอก 129,849 คน และนอกจากนี้ยังมีสถานอนามัยอีก 66 แห่ง

บุคลากรสาธารณสุขทั้งภาครัฐและเอกชนจำแนกสาขาที่สำคัญ 4 สาขา คือ แพทย์ ทันตแพทย์ เภสัชกร และพยาบาลวิชาชีพ พบว่าสาขาการแพทย์ ทันตแพทย์และพยาบาล มีสัดส่วนต่อประชากรตามเป้าหมายของแผนฯ 9 ยกเว้นสาขา เภสัชกร มีอัตราส่วนต่อประชากร สูงกว่าเป้าหมายตามแผนฯ 9 เล็กน้อย เมื่อพิจารณา ถึงบุคลากรที่ปฏิบัติงานในโรงพยาบาลชุมชน จะพบว่าแพทย์ปฏิบัติงานอยู่ไม่เต็มกรอบ อัตรากำลังที่กำหนด

#### 4.6 งานประเพณีประจำปี

จังหวัดตราดมีงานประเพณีที่สำคัญ ซึ่งนิยมถือปฏิบัติสืบต่อกัน มาจนถึงปัจจุบัน คือ

(1) งานวันตราดรำลึก กำหนดจัดในวันที่ 23 มีนาคมของทุกปี เพื่อ ย้ำเตือนให้ชาวตราดและชาวไทยทุกคนได้รำลึกถึง พระมหากรุณาธิคุณของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ที่ได้ทรงนำเอกราช และอธิปไตยมาสู่จังหวัดตราด โดยทรงยินยอมแลกจังหวัด พระตะบอง เสียมราฐ และศรีโสภณ เพื่อนำจังหวัดตราดคืน มาจากประเทศฝรั่งเศส

(2) งานวันระกำหวาน กำหนดจัดประมาณกลางเดือนพฤษภาคม ถึงต้นเดือนมิถุนายน ของทุกปี เพื่อส่งเสริมการผลิตและการตลาดพืชเกษตรสำคัญของ จังหวัด เช่น เงาะ ทุเรียน มังคุด ลองกอง ระกำหวาน ฯลฯ

(3) งานวีรกรรมทหารเรือไทยในยุทธนาวีเกาะช้าง กำหนดจัด วันที่ 17 - 21 มกราคม ของทุกปี บริเวณอนุสรณ์สถานยุทธนาวีเกาะช้างฝั่งอำเภอแหลมงอบ เพื่อระลึกถึงการทำยุทธนาวีของกองทัพเรือไทยกับกองทัพเรือฝรั่งเศส

## 5. ปัญหาสำคัญของจังหวัดตราด

### 5.1 ปัญหาราคาผลผลิตทางการเกษตร คือ ผลไม้ตกต่ำ

ปัญหานี้สืบเนื่องมาจากช่วงระหว่างเดือนเมษายน - มิถุนายน ของทุกปี ในพื้นที่จังหวัดตราด รวมทั้งพื้นที่ภาคตะวันออก มีผลผลิต ทุเรียน สับปะรด เงาะ และมังคุด ออกสู่ตลาดเป็นจำนวนมาก ทำให้มีปริมาณมากส่งผลให้ราคาตกต่ำ ทำเทียบเรือบรรทุกสินค้าและผลผลิตผลไม้เพื่อส่งออกไปยังประเทศเพื่อนบ้านมีไม่เพียงพอ ไม่มีตลาดกลางที่จะแสดงและจำหน่ายผลผลิต ไม่สามารถระบายผลผลิตไปยังจังหวัด และประเทศข้างเคียงได้

### 5.2 ปัญหาการทำประมงทะเล

จังหวัดตราดเป็นจังหวัดที่มีชายฝั่งทะเลในอ่าวไทยยาวประมาณ 165 กิโลเมตร จรดประเทศกัมพูชามีเรือประมงประมาณ 3,624 ลำ แต่ส่วนใหญ่เป็นเรือขนาดเล็กร้อยละ 85.62 ซึ่งเรือประมงขนาดเล็กๆ ดังกล่าวไม่สามารถออกไปทำการประมงนอกชายฝั่งในระยะไกลได้ โดยเฉพาะในช่วงฤดูมรสุมทำให้เกิดปัญหาการลักลอบทำประมง ระยะไม่เกิน 3,000 เมตร จากชายฝั่งและบริเวณช่องเกาะช้าง จึงเกิดการกระทบกระทั่งกันระหว่างผู้ประกอบการประมงด้วยเครื่องมืออวนลาก อวนรุน และคราดหอย กับกลุ่มผู้ประกอบการประมงพื้นบ้าน (กลุ่มอนุรักษ์) ซึ่งประกอบอาชีพด้วยเครื่องมือ ลอบ อวนลอย กุ้ง ลอบปู และทั้ง 2 กลุ่มจะเดินทางไปยื่นข้อเรียกร้องต่อทางจังหวัดตราดอยู่เสมอ ๆ

## ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน

### 1. ความหมายของศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน

1.1 ความหมายในอดีตตั้งแต่เริ่มก่อตั้ง ศสพ. จนถึงปี พ.ศ. 2537 สามารถกล่าวได้ว่า ศสพ. คือองค์กรประชาชนที่บุคคลจำนวนหนึ่งรวมตัวกัน หรือถูกรวมตัวกัน โดยภาครัฐในรูปแบบคณะกรรมการ เพื่อดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคม ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดขึ้น โดยมีการวางระบบ ข้อบังคับของการรวมตัวกัน การอยู่รวมกัน การปฏิบัติต่อกัน การติดต่อสื่อสารระหว่างกลุ่มสมาชิก และส่วนราชการอย่างมีระบบจากหน่วยงานภาครัฐ

1.2 ความหมายตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2530 ศสพ. เป็นองค์กรประชาชนในระดับหมู่บ้าน ซึ่งจัดตั้งขึ้นในรูปแบบคณะกรรมการ ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางดำเนินงานช่วยเหลือประชาชนผู้ด้อยโอกาส และประสบปัญหาความทุกข์ยากเดือดร้อน โดยการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นของตนเอง ทำให้ประชาชนผู้ทุกข์ยากเดือดร้อนในหมู่บ้านได้รับการดูแล ได้รับการช่วยเหลืออย่างทั่วถึง และทันต่อเหตุการณ์บน พื้นฐานของการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

1.3 ความหมายในปัจจุบัน อาศัยระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมว่าด้วยการส่งเสริมและสนับสนุนศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน พ.ศ. 2544 ให้ความหมายไว้สั้น ๆ ว่า “องค์กรประชาชนในระดับหมู่บ้านที่จัดตั้งขึ้นในรูปแบบคณะกรรมการ”

### 2. วัตถุประสงค์

การจัดตั้งและดำเนินงานศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

2.1 เพื่อส่งเสริมให้ราษฎรเกิดความรู้และแนวคิดในการจัดตั้งองค์กรช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยให้ราษฎรร่วมกันแก้ไขปัญหาด้านแรงงานและสวัสดิการสังคมของคนในพื้นที่อันเป็นหลักประกันที่ราษฎรจะได้รับการช่วยโดยรวดเร็วและทันต่อเหตุการณ์

2.2 เพื่อเป็นศูนย์กลางในการประสานงานกับหน่วยราชการ หรือองค์กรภาคเอกชนที่จะลงไปดำเนินกิจกรรมด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม และด้านอื่น ๆ ในหมู่บ้าน

2.3 เพื่อเป็นศูนย์กลางในการให้คำปรึกษาแนะนำ แก้ไขปัญหาและกระจายบริการด้านแรงงานและสวัสดิการสังคมไปสู่ราษฎรในหมู่บ้านอย่างทั่วถึง

2.4 เพื่อให้เป็นแหล่งสถิติข้อมูลพื้นฐานและข่าวสารด้านแรงงานและสวัสดิการสังคมในหมู่บ้าน

### 3. หน้าที่ของศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน

ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านมีหน้าที่ดังนี้

3.1 สำรวจและจัดทำข้อมูล เพื่อให้เป็นแหล่งสถิติข้อมูลพื้นฐานด้านแรงงานและสวัสดิการสังคมในระดับหมู่บ้าน

3.2 ประสานงานและร่วมดำเนินการกับหน่วยราชการ องค์กรภาคเอกชนในการแก้ไขปัญหา และจัดบริการด้านแรงงานและสวัสดิการสังคมให้แก่ราษฎรในหมู่บ้าน

3.3 เผยแพร่ความรู้ ความเข้าใจ ด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม

3.4 ระดมความร่วมมือของประชาชน และผู้แทนประชาชนในการดำเนินงานศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน

3.5 รายงานเหตุสาธารณภัย และปัญหาความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นแก่ราษฎรในหมู่บ้าน

3.6 ดำเนินการด้านการสงเคราะห์ พื้นฟู พัฒนา คุ้มครองและป้องกันยกระดับคุณภาพชีวิต และรวบรวมสถิติข้อมูลของราษฎรในหมู่บ้าน

3.7 ให้บริการอื่น ๆ ที่คณะกรรมการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน เห็นสมควรและเห็นเหมาะสม



#### 4. แนวทางการปฏิบัติของศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน

##### 4.1 ด้านการสงเคราะห์และฟื้นฟู

(1) ช่วยเหลือเด็ก สตรี คนชรา คนพิการ ครอบครัวผู้มีรายได้น้อย ผู้ประสบสาธารณภัย ผู้ประสบปัญหาด้านแรงงาน และผู้ประสบปัญหาความทุกข์ยากเดือดร้อนอื่น ๆ ด้วยเครื่องอุปโภค บริโภค เงินและให้คำปรึกษาแนะนำ หรือค้ำอื่น ๆ ตามความเหมาะสม

(2) พิจารณาคัดเลือกผู้สูงอายุเพื่อรับเบี้ยยังชีพ

(3) สนับสนุนให้มีศูนย์บริการดูแลเด็ก ผู้สูงอายุ และศูนย์บริการอื่นทางด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม

##### 4.2 ด้านการพัฒนา ค้ำครองและป้องกัน

(1) สนับสนุนให้มีการแต่งตั้งอาสาสมัครตามที่หน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมจัดตั้งขึ้น

(2) สอดส่อง ดูแล เฝ้าระวัง ปัญหาความประพฤติของเด็กและเยาวชนในหมู่บ้าน การเดินทางไปทำงานในต่างถิ่นของสตรีและเยาวชนสตรี รวมทั้งการเคลื่อนย้ายแรงงานของประชาชนในหมู่บ้าน

(3) เผยแพร่ความรู้ ความเข้าใจและแนวปฏิบัติด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม

(4) ร่วมกับหน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง อบรมให้ความรู้แก่ประชาชนเพื่อป้องกันการหลอกลวงไปทำงาน การล่อลวงหญิงและการใช้แรงงานหญิงและเด็ก

(5) ร่วมกับหน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมจัดอบรมอาสาสมัครตามที่หน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมจัดตั้งขึ้น เพื่อเสริมการปฏิบัติงานของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เช่น การช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัยร่วมกับทางราชการ การช่วยเหลือประชาชนที่ประสบปัญหาด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม ตลอดจนอบรมสร้างจิตสำนึกแก่ประชาชนในการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

(6) รับเรื่องราวร้องทุกข์เกี่ยวกับด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม เพื่อประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

#### 4.3 ด้านการยกระดับคุณภาพชีวิต

(1) ร่วมกับหน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและองค์กรภาคเอกชน จัดฝึกอบรมพัฒนาฝีมือแรงงานและยกระดับมาตรฐานฝีมือแรงงาน และจัดหางานให้แก่ประชาชนวัยทำงานในหมู่บ้าน

(2) พิจารณาคัดเลือกกลุ่มผู้ยากไร้ในหมู่บ้านเข้าร่วมโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตครอบครัวในชนบท

(3) ร่วมกับหน่วยราชการ หรือองค์กรภาคเอกชน ฝึกอบรมพัฒนาฝีมือแรงงาน และจัดหางานแก่คนพิการ

#### 4.4 ด้านสถิติข้อมูล

(1) สำรวจข้อมูล และจัดทำทะเบียนผู้ประสบปัญหาความเดือดร้อน เช่น เด็ก คนชรา คนพิการ ที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ ตลอดจนผู้ประสบปัญหาด้านแรงงานและสวัสดิการสังคมอื่น ๆ

(2) สำรวจข้อมูลสวัสดิการสังคมครัวเรือน เพื่อทราบปัญหาและวางแผนการดำเนินงานแก้ไขปัญหาของหมู่บ้าน

(3) สำรวจข้อมูลด้านแรงงานเกี่ยวกับจำนวนสถานประกอบการ ประเภทกิจการ กำลังแรงงานและการเคลื่อนย้ายแรงงาน

5. การเสริมสร้างความเข้มแข็งศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน ตามที่ผู้ศึกษาได้อ้างไว้ตั้งแต่ต้นว่า ได้มีมติคณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมดำเนินโครงการจ้างบัณฑิตอาสาเสริมสร้างความเข้มแข็งศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน ซึ่งมีเทอมการทำงานใน 2 ช่วง คือ

##### 5.1 ช่วงแรก ตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ – ธันวาคม 2542

เป็นช่วงของการสำรวจข้อมูลหมู่บ้านด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม ทำให้ทราบข้อมูล กลุ่มผู้ด้อยโอกาสในครัวเรือน รายละเอียดตามตารางต่อไปนี้

ตาราง แสดงกลุ่มบุคคลผู้ด้อยโอกาสในครัวเรือนของจังหวัดตราด

จากการสำรวจปี 2542

อำเภอ	จำนวน ศูนย์สงเคราะห์ ราษฎรประจำ หมู่บ้าน	จำนวน ครัวเรือน สำรวจ	กลุ่มเป้าหมาย (คน)															ครัวเรือนที่มี ผลิตและ/ หรือรายได้ พอกินพอใช้	ครัวเรือน มีรายได้ ตามเกณฑ์ จปฐ.
			เด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี						ผู้พิการ			ผู้สูงอายุ			ผู้เจ็บป่วย เรื้อรัง				
			ทั้งหมด	ไม่อยู่กับ พ่อแม่	กำพร้า พ่อแม่	ถูกทอดทิ้ง จากบ้าน	เคยหนีออก จากบ้าน	ทำงาน	ทั้งหมด	พิการมาก กว่า 1 อย่าง	ทั้งหมด	ไม่ได้รับ การดูแล (ครัวเรือน)		ทั้งหมด	ผู้เจ็บป่วย เรื้อรัง				
												พิการ อย่างเดียว	พิการ มากกว่า 1 อย่าง			ทั้งหมด	ทำงาน		
เมือง	92	11,698	10,392	964	36	147	35	502	786	571	60	5,588	371	2,777	346	9,291	8,341		
คลองใหญ่	18	2,194	2,694	107	2	8	-	32	61	56	4	810	18	293	60	1,824	1,676		
เขาสมิง	64	5,799	5,503	618	34	72	75	1,296	204	191	15	2,356	228	1,953	65	3,991	3,245		
บ่อไร่	32	4,201	4,741	741	27	135	5	144	359	331	32	1,354	113	792	165	2,451	1,564		
แหลมงอบ	24	2,943	2,754	445	1	87	-	1,042	239	101	29	1,363	27	983	121	2,161	1,798		
กิ่งอ.เกาะกูด	8	282	295	26	1	9	-	10	16	14	1	98	6	50	11	205	136		
กิ่งอ.เกาะช้าง	9	740	765	74	1	15	-	136	34	33	1	320	39	242	18	659	438		
รวม	247	27,857	27,144	2,975	102	473	115	3,162	1,699	1,297	142	11,889	802	7,090	786	20,582	17,198		

ที่มา: สำนักงานแรงงานและสวัสดิการสังคมจังหวัดตราด

## 5.2 ช่วงที่สอง ตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ 2543 – มกราคม 2544

เป็นช่วงที่บัณฑิตอาสาใช้ข้อมูลที่ได้จากการสำรวจเมื่อปี 2542 เป็นฐาน แล้วเข้าไปดำเนินการประสานแนะนำกรรมการ ศสข. เพื่อช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็ง ศสข. ในขณะที่เดียวกันบัณฑิตอาสาได้รับมอบหมายเพิ่มเติมให้ประเมินระดับความเข้มแข็ง ศสข. 4 รอบ คือ

- รอบที่ 1 ประเมินเดือนมีนาคม 2543
- รอบที่ 2 ประเมินเดือนมิถุนายน 2543
- รอบที่ 3 ประเมินเดือนกันยายน 2543
- รอบที่ 4 ประเมินเดือนธันวาคม 2543

ประเมินความเข้มแข็ง ศสข. ทางด้านการเป็นองค์กรประชาชน กรรมการ ศสข. การบริหารกองทุน การประสานงานด้านต่าง ๆ และการดำเนินงาน ซึ่งสำนักงานแรงงานและสวัสดิการสังคมจังหวัดตราดในช่วงนั้น ได้ประมวลผลการประเมินของรอบที่ 4 สิ้นสุดท้าย เมื่อเดือนมกราคม 2544 สรุปข้อมูลความเข้มแข็งศูนย์ สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านจังหวัดตราด รายละเอียดตามตารางต่อไปนี้

ตาราง แสดงความเข้มแข็งศสข.

ที่	อำเภอ/กิ่ง อำเภอ	จำนวนตำบล	จำนวน ศสข. ที่มีระดับความเข้มแข็ง			รวม
			มาก	ปานกลาง	ควรปรับปรุง	
1	เมืองตราด	13	3	62	29	94
2	แหลมงอบ	4	3	9	15	27
3	บ่อไร่	5	7	24	2	33
4	เขาสมิง	8	8	43	15	66
5	คลองใหญ่	3	6	7	6	19
6	กิ่ง อ.เกาะช้าง	2	1	4	4	9
7	กิ่ง อ.เกาะกูด	2	-	-	8	8
รวม	5 อำเภอ 2 กิ่ง อ.	37	28	149	79	256

6. การออกเยี่ยมเยียนแนะนำการทำงานของผู้เกี่ยวข้อง  
งานศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน

ในระยะเวลาที่ผู้ศึกษารับราชการในตำแหน่งแรงงานจังหวัดตราด คือ ตั้งแต่วันที่ 11 ตุลาคม 2545 – 12 พฤศจิกายน 2547 รวม 2 ปีเศษ ได้ร่วมกับผู้แทนหน่วยงานสังกัดกระทรวงแรงงานในจังหวัดปฏิบัติหน้าที่ออกเยี่ยมเยียนแนะนำการทำงาน ของ ศสบ. ในช่วงระหว่างวันที่ 6 มีนาคม 2545 – วันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2547 รวมจำนวน 18 ครั้ง ในพื้นที่ 5 อำเภอ 18 อบต. 108 ศสบ. ทั้งนี้เพราะมีความเข้าใจว่าแม้จะมีการถ่ายโอนภารกิจการส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานของ ศสบ. ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปแล้ว ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2544 แต่ถ้าจะประสานอธิบายภารกิจ ศสบ. ให้กรรมการ ศสบ. พร้อมกับผู้แทน อบต. ที่ไปเยี่ยมเยียนก็ไม่น่าที่จะเสียหายอะไร น่าจะเป็นผลดีด้วยซ้ำ เพราะในบางแห่งที่ได้ไปประชุมชี้แจงภารกิจของกระทรวงแรงงาน ภารกิจด้านการป้องกัน และแก้ไขปัญหายาเสพติด และภารกิจงาน ศสบ. ปรากฏว่ายังมีผู้เกี่ยวข้องเป็นส่วนใหญ่ขาดความเข้าใจในเรื่องการดำเนินงานของ ศสบ.

ผู้ศึกษาและคณะได้ออกเยี่ยมเยียน ในช่วงดังกล่าว รายละเอียดตาม ตารางการตรวจเยี่ยมเพื่อส่งเสริมแนะนำการทำงานของผู้เกี่ยวข้องกับการงานศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน ดังต่อไปนี้

ตาราง แสดงการตรวจเยี่ยมเพื่อส่งเสริมแนะนำการทำงานของผู้เกี่ยวข้อง  
กับงานศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน  
ระหว่างวันที่ 6 มีนาคม 2546 – วันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2547

ที่	อำเภอ	ตำบล	หมู่ที่ (ตลบ.)	วัดไปเยี่ยม
1	เมืองตราด	หนองเสม็ด	ม.1-7	20 มี.ค.2546
		หนองโสน	ม.1-3,6-7	30 เม.ย.2546
		ห้วยแร้ง	ม.1 -10	26 มิ.ย.2546
		เนินทราย	ม.1-9	11 ก.พ.2547
		วังกระแจะ	ม.1-10	21 ก.ค.2547
2	บ่อไร่	ค่านชุมพล	ม.1,4-7	6 มี.ค.2546
		ช้างทูน	ม.1-6	17 เม.ย.2546
		นนทรีย์	ม.1-5	5 มิ.ย.2546
		บ่อพลอย	ม.-10	28 ม.ค.2547
3	คลองใหญ่	ไม้รูด	ม.1-6	13 มี.ค.2546
		คลองใหญ่	ม.3,5-8	24 เม.ย.2546
4	แหลมงอบ	น้ำเชี่ยว	ม.1-4	27 มี.ค.2546
		บางปิด	ม.2,4-6	14 พ.ค.2546
		คลองใหญ่	ม.1-7	3 ก.ค.2546
5	เขาสมิง	ประณีต	ม.1-6	9 เม.ย.2546
		แสนตั้ง	ม.1,3,5,8-9	22 พ.ค.2546
		ทุ่งนนทรีย์	ม.1-2,4,7,9	14 พ.ค.2547
รวม 5 อำเภอ		17 ตำบล	108 หมู่ (ตลบ.)	-

ดำเนินการโดย :- สำนักแรงงานจังหวัดตราดร่วมกับหน่วยงานสังกัด

กระทรวงแรงงานจังหวัดตราด

## บทที่ 3

### กรอบแนวความคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ผู้ศึกษาได้นำกรอบแนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ มาใช้ประกอบเพื่อการศึกษาวิจัย “เรื่อง การเสริมสร้างความเข้มแข็งศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน หลังการถ่ายโอนภารกิจ” ดังนี้

- 3.1 แนวคิดเกี่ยวกับการสวัสดิการสังคม
- 3.2 แนวคิดเกี่ยวกับการสังคมสงเคราะห์
- 3.3 แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรประชาชน องค์กรสังคมสงเคราะห์
- 3.4 วิธีการจัดระเบียบชุมชน
- 3.5 การมีส่วนร่วม
- 3.6 การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

ผู้ศึกษาพิจารณาแล้วเห็นว่าข้อมูลที่เป็นกรอบแนวความคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมบางเรื่องสามารถช่วยในการอธิบายเรื่องที่ศึกษาได้ตามสมควร จึงขอสรุปในแต่ละเรื่องพอเข้าใจดังนี้

#### 3.1 แนวคิดเกี่ยวกับการสวัสดิการสังคม

สุเทพ เชาวลิต (2527 : น 3 – 9) ได้รวบรวมความหมายของงานสวัสดิการสังคมจากนักวิชาการหลายท่าน คือ

Walter A Friendlander ได้ให้ความหมายไว้ว่า “สวัสดิการสังคม” คือ การจัดกิจกรรมขึ้นเพื่อส่งเสริมสวัสดิการสังคมแก่ประชาชนในด้านความต้องการที่อยู่อาศัย ในเรื่องครอบครัวและเด็ก การอนามัย การปรับสังคม การใช้เวลาว่าง มาตรฐานการครองชีพ และความสัมพันธ์ทางสังคม และในส่วนด้านการบริการทางสวัสดิการสังคม ให้ปฏิบัติเกี่ยวกับบุคคล กลุ่มชน ชุมชนและสังคม ซึ่งบริการเหล่านี้จะรวมถึงการดูแลสุขภาพ และการป้องกันด้วย

สุวรรณ รื่นยศ ให้ความหมายว่า “งานสวัสดิการสังคมมีความหมายครอบคลุมไปถึงการดำเนินการทุกอย่างทั้งของรัฐและเอกชน เพื่อช่วยเหลือเกื้อกูลเพื่อน-มนุษย์ หรือกลุ่มชนที่รวมกันเป็นสังคม เป็นชาติ ผู้ที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ ให้มีความสุขทั้งกายและจิตใจ ให้มีปัจจัยอันจำเป็นแก่การดำรงชีพ คือ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย ยารักษาโรค ตลอดจนการบำบัดโรคภัยไข้เจ็บ การศึกษาอบรม ตามสมควรแก่อัธยาศัยและความรู้ที่จะทำมาหาเลี้ยงชีพโดยสุจริต เพื่อความสงบเรียบร้อย และความเป็นปึกแผ่นของสังคม

Encyclo Britannica ให้ความหมายว่า “สวัสดิการสังคม” หมายถึงการปฏิบัติจัดทำทั้งหลายไม่ว่าโดยส่วนราชการหรือเอกชน เป็นการปฏิบัติจัดทำเพื่อช่วยเหลือบุคคล ครอบครัว กลุ่มชน และชุมชน ให้มีมาตรฐานการครองชีพอันดี มีสุขภาพและสังคมภาพที่น่าพึงพอใจ โดยมุ่งให้สามารถช่วยเหลือตนเองได้ และช่วยเหลือผู้อื่นในสังคมเดียวกันได้ต่อไป

เรณู โชติคติก ให้ความหมายว่า “สวัสดิการสังคม” เป็นความเป็นอยู่ของประชาชนทั่วไปทุกด้าน เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ สังคม และพัฒนาบุคคล และกลุ่มต่าง ๆ พื้นฐานในเรื่องสวัสดิการสังคมจะต้องประกอบด้วย มีหลักประกันรายได้ค่ามีการจัดหาบ้านช่องที่พักอาศัยของประชาชน มีบริการในเรื่องสุขภาพของประชาชน มีระบบการประกันสังคม

จากคำนิยามหลายท่านข้างต้น เมื่อพิจารณาแล้วเราก็อาจกล่าวได้โดยสรุปสั้น ๆ ได้ว่า “งานสวัสดิการสังคม คือ กิจกรรมทั้งหลายที่ส่งเสริมสวัสดิการทั่ว ๆ ไป ให้ประชาชนมีการกินดี อยู่ดี มีความสุขนั่นเอง ”

#### ขอบเขตของงานสวัสดิการสังคม

ขึ้นอยู่กับนโยบายสวัสดิการสังคม (Social Welfare Policy) ที่ตั้งอยู่บนรากฐานของความผาสุกของสมาชิกในสังคมเป็นหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่เกี่ยวกับความมั่นคงทางสังคม (Social Security) ซึ่งประกอบด้วยส่วนของกิจกรรม 3 ประการใหญ่ ๆ ด้วยกันคือ



### (1) การสาธารณูปการ (Public Assistance)

เป็นการช่วยเหลือโดยทั่ว ๆ ไปแก่ประชาชนหรือครอบครัวที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ โดยจะต้องมีการสอบข้อเท็จจริง หรือทดสอบความจำเป็น (Mean Test) ก่อนที่จะให้ความช่วยเหลือ ส่วนหลักการให้ความช่วยเหลือนั้นมีหลักการให้ความช่วยเหลือเป็นเงิน (cash) , สิ่งของ (in kind) , รับเข้าอยู่ในสถานสงเคราะห์ (Institutional Care) และให้บริการต่าง ๆ (Services)

### (2) การประกันสังคม (Social Insurance)

เป็นวิธีการที่รัฐบาลออกกฎหมายบังคับให้ประชาชนทำการประกันรายได้ของตนไว้กับรัฐบาล และมีนายจ้างเข้ามาร่วมออกเงินสมทบด้วย การที่รัฐบาลบังคับให้ประชาชนประกันรายได้ไว้ก็เพื่อประโยชน์ของผู้ประกันเองว่า ในยามที่ผู้นั้นขาดรายได้ขึ้นมาจะได้ไม่เดือดร้อน ยังคงมีผลประโยชน์ทดแทนจากการประกันสังคมมาเป็นรายได้ใช้จ่ายเลี้ยงตนเองและครอบครัว ซึ่งผลประโยชน์เหล่านั้นก็ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของน้ำพักน้ำแรงของผู้ประกันคนนั่นเอง

### (3) บริการสาธารณะ (Public Services)

ได้แก่ การที่รัฐบาลให้ความช่วยเหลือประชาชนกลุ่มหนึ่ง กลุ่มใดเป็นการทั่วไป โดยไม่คำนึงถึงว่าผู้นั้นจะต้องมีความเดือดร้อนจริง ๆ หรือไม่ และผู้รับบริการก็ไม่จำเป็นต้องมีส่วนร่วมบริจาคสมทบเหมือนการประกันสังคม

## 3.2 แนวคิดเกี่ยวกับการสังคมสงเคราะห์

มีนักวิชาการด้านการสังคมสงเคราะห์ให้ความหมาย “การสังคมสงเคราะห์” ในลักษณะคล้าย ๆ กันดังนี้

**พรณี ประจวบเหมาะ (2523 : น 2)**

“การสังคมสงเคราะห์” คือ การช่วยเหลือบุคคล ครอบครัว กลุ่มชนหรือชุมชน ซึ่งประสบความเดือดร้อนทางกาย หรือทางใจ ให้สามารถแก้ปัญหาเพื่อพ้นจากความเดือดร้อนและช่วยตนเองให้ดำรงชีวิตอยู่ด้วยความผาสุกมั่นคง ทั้งนี้โดยมุ่งให้บุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนนั้นใช้กำลังต่าง ๆ เช่น กำลังกาย กำลังใจ สติปัญญา และปัจจัยอื่นที่มีอยู่ให้เป็นประโยชน์มากที่สุด

จงจิตต์ โสภณคณาภรณ์ (2526 : น 2 – 3)

ได้รวบรวมความหมายการสังคมสงเคราะห์จากนักวิชาการบางท่านไว้ดังนี้

**Hebert Hewitt Stroup** ให้ความหมายไว้ว่า “ การสังคมสงเคราะห์ คือ ศิลปะการนำเอาทรัพยากรต่าง ๆ มาใช้สนองความต้องการของบุคคล กลุ่มชนและชุมชน โดยใช้วิธีการตามหลักการทางวิทยาศาสตร์มาประยุกต์ ซึ่งจะช่วยให้บุคคลเหล่านี้ช่วยตัวเองได้ ”

**Helen I Clarke** ให้ความหมายไว้ว่า “ การสังคมสงเคราะห์ถือเป็นวิชาชีพอย่างหนึ่ง ซึ่งให้บริการแก่ประชาชน โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะช่วยเหลือประชาชน ซึ่งอาจจะเป็นบุคคลคนเดียว กลุ่มคน หรือชุมชน โดยช่วยแก้ปัญหาที่เขาประสบอยู่บริการดังกล่าวเป็นบริการขององค์กร หรือสถาบันที่เกี่ยวข้องกับงานสังคมสงเคราะห์โดยตรง และโดยอ้อม เช่น สถานสงเคราะห์ โรงพยาบาล โรงเรียน ศูนย์บริการต่าง ๆ เป็นต้น

**นงลักษณ์ เทพสวัสดิ์** (2529 : น 6)

ได้สรุปความหมายไว้ว่า “ การสังคมสงเคราะห์เป็นศาสตร์ เป็นศิลป์ และเป็นวิชาชีพในการที่จะช่วยเหลือผู้ประสบความทุกข์ยากเดือดร้อน ซึ่งเขาไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ ให้มีความสามารถในการแก้ไขปัญหามาต่อไป ทั้งโดยการนำเอาทรัพยากรที่มีอยู่มาประยุกต์ใช้เพื่อบรรเทาความต้องการและปัญหาทั้งของบุคคล กลุ่มชนและชุมชน โดยวิธีการทางวิทยาศาสตร์ (Scientific Method) จุดมุ่งหมายที่สำคัญคือ ช่วยเขาเพื่อให้เขาช่วยเหลือตนเองได้ (Help them to help themselves) ”

### 3.3 แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรประชาชน องค์กรสังคมสงเคราะห์

ผู้ศึกษาขอนำแนวคิดความหมายที่เกี่ยวกับองค์กรประชาชน หรืออาจเรียกเป็นชื่ออื่นซึ่งสามารถอธิบายลักษณะองค์กรศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านได้เป็นอย่างดี รวมทั้งนำวิชาการเกี่ยวกับการสังคมสงเคราะห์มาอธิบายเสริมเพื่อให้เกิดความเข้าใจมากยิ่งขึ้น ดังนี้

### ณรงค์ มีสว (2546 : น 35)

ให้ความหมายขององค์กรประชาชนว่าหมายถึงบุคคลจำนวนหนึ่ง ซึ่งมารวมตัวกัน หรือถูกรวมตัวกัน เพื่อดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดขึ้น โดยมีการจัดระเบียบข้อบังคับของการรวมตัวกัน การอยู่ร่วมกัน การปฏิบัติต่อกัน และมีการติดต่อสื่อสารกันอย่างเป็นระบบ

อีกความหมายหนึ่ง หมายถึง พลังอำนาจที่ประชาชนมีการรวมตัว เพื่อให้มีอำนาจอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อครอบครัวยุคหนึ่งอย่างน้อยที่สุด หรือเพื่อคุณภาพที่ดีขึ้นของพวกเขา ถ้ามองในแง่ของนักประชาสงเคราะห์อาจหมายถึงกลุ่มบุคคลที่มีศักยภาพของตนเองอยู่แล้วแต่ไม่ได้นำออกมาใช้

### องค์กรประชาชน มีความหมายได้ 2 นัย คือ

- ในภาครัฐบาล (เฉพาะกรณีของกรมการพัฒนาชุมชน) หมายถึง การรวมตัวของประชาชนในหมู่บ้าน หรือตำบล ในรูปของกลุ่มตั้งแต่สองคนขึ้นไป เพื่อดำเนินกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่ง ตามวัตถุประสงค์ของทางราชการ หรือหมายถึงเอกชนที่ให้การสนับสนุน กลุ่มที่จัดตั้งอาจเป็นการจัดตั้งอย่างไม่เป็นทางการ

- ในภาคเอกชน หมายถึง กลุ่มที่มีการรวมตัวกันขึ้นอย่างมีเป้าหมายอันเดียวกันกับชุมชน และกระทำตามเป้าหมายเพื่อชุมชน องค์กรประชาชนจึงเป็นตัวแทนของชุมชนในการรักษาผลประโยชน์ และคลี่คลายปัญหาของชุมชน ทั้งปัญหาเฉพาะหน้าและปัญหาระยะยาว องค์กรประชาชนจึงสามารถพัฒนาและเลิกได้ตามความจำเป็น

สรุปได้ว่า องค์กรประชาชน หมายถึง กลุ่มประชาชนตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ที่มีการรวมตัวกันเพื่อดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ อย่างมีระบบ มีระเบียบแบบแผน มีพลังอำนาจต่อรอง มีวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการดำเนินการ โดยใช้อุดมการณ์ของจิตสำนึก และภูมิปัญญาของชาวบ้านเอง เป็นศักยภาพของชุมชนเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของคนในชุมชน

### อรุณ รัทธธรรม (2532 : น 211)

ได้ให้ความหมายของการพัฒนาองค์กรไว้ 5 ประการคือ

(1) เป็นความพยายามในการเปลี่ยนแปลงอย่างมีแผนไว้ล่วงหน้าในองค์กร

- (2) เป็นเรื่องเกี่ยวกับระบบทุกระบบที่ประกอบกันขึ้นเป็นองค์การ
- (3) โดยอาศัยผลของความรู้จากพฤติกรรมศาสตร์เข้ามาสอดแทรก  
ในกระบวนการต่าง ๆ ขององค์การที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลง
- (4) เพื่อวัตถุประสงค์ในการเจริญก้าวหน้าของส่วนต่างๆ ภายใน  
องค์การ
- (5) เพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพ-ประสิทธิผล ตลอดจนความสามารถ  
ในการปรับตัวขององค์การให้เข้ากันได้กับสภาพแวดล้อมภายนอกที่เปลี่ยนแปลง

**พรรณณี ประจวบเหมาะ (2523 : น 47-49)**

ได้ให้ความเห็นว่าการดำเนินงานด้านสังคมสงเคราะห์ จักรกลที่มีบทบาทสำคัญยิ่งในการดำเนินงานทุกขั้นตอนตั้งแต่เริ่มต้นจนจบนั้นขึ้นอยู่กับองค์การสังคมสงเคราะห์ ซึ่งแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

**(1) องค์การสังคมสงเคราะห์ของรัฐบาล (Public Social Agency)**

หมายถึง องค์การที่จัดตั้งขึ้น โดยรัฐบาลใช้เงินในการดำเนินการจากเงินภาษีอากรของรัฐ และงบประมาณแผ่นดิน มีกฎหมายรับรองในการจัดตั้งและดำเนินการ จุดประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อให้บริการสังคมสงเคราะห์แก่ประชาชน จัดตั้งในรูปแบบของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของแต่ละประเทศ

**(2) องค์การสังคมสงเคราะห์เอกชน (Private Social Agency)**

บางแห่งเรียกว่า องค์การสังคมสงเคราะห์อาสาสมัคร (Voluntary Agency) หมายถึง องค์การที่ก่อตั้งขึ้น โดยประชาชนซึ่งมีความเลื่อมใสสนใจในด้านสังคมสงเคราะห์ เข้าร่วมมือกันเองโดยสมัครใจ มีความตั้งใจดีที่จะปฏิบัติงานบริการสังคมให้แก่บุคคล กลุ่มชน และชุมชน เพื่อขจัดปัญหาความเดือดร้อน และความเป็นอยู่ของสมาชิก โดยการยกระดับความเป็นอยู่ให้ดีขึ้นการดำเนินงานขององค์การโดยอาศัยจากการบริจาคของประชาชน การเรียกรายหาทุนด้วยวิธีต่าง ๆ ขององค์การเป็นหลัก บางแห่งอาจได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล หรือองค์การระหว่างประเทศเป็นต้น

### 3.4 วิธีการจัดระเบียบชุมชน

นงลักษณ์ เทพสวัสดิ์ (2529 :น 62)

ได้อธิบายวิธีการจัดระเบียบชุมชน (Community Organization) ว่าจากการเคลื่อนไหวเกี่ยวกับการจัดตั้งบ้านในชุมชน (Settlement Movement) ระหว่างปี ค.ศ. 1920 เป็นจุดเริ่มต้นของการปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์ในชุมชนตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา อย่างไรก็ตามการจัดระเบียบชุมชนเริ่มเป็นรูปร่างที่แน่นอน และได้รับการพิจารณาว่าเป็นวิธีการหนึ่งของงานสังคมสงเคราะห์ ในปี ค.ศ. 1940 แนวคิดหลักของการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจัดระเบียบชุมชนก็คือ ประชาธิปไตย (Democratic) ขบวนการดำเนินงานจึงเป็นไปตามระบบของประชาธิปไตย ซึ่งประชาชนในชุมชนจะได้เรียนรู้การอยู่ร่วมกัน การทำงานร่วมกัน การตัดสินใจร่วมกัน ในวิถีทางแห่งประชาธิปไตย นักสังคมสงเคราะห์ที่ปฏิบัติงานในชุมชนจะทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือ (Enabler) กลุ่มต่าง ๆ ในชุมชน โดยกระตุ้น (Stimulate) ให้มีกิจกรรมต่าง ๆ ที่จะนำไปสู่ความร่วมมือร่วมใจกัน (Co-operative) เพื่อดำรงรักษาไว้ซึ่งความปลอดภัยและความเจริญก้าวหน้าของชุมชน มีความพยายามที่จะสร้างความสัมพันธ์ให้เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่อยู่ในชุมชนนั้น พยายามนำเอาทรัพยากรต่าง ๆ มาใช้ให้เกิดประโยชน์ตามความจำเป็นแก่ชุมชนและท้องถิ่นนั้น ๆ เพื่อนำชุมชนไปสู่ความเจริญก้าวหน้า

### 3.5 การมีส่วนร่วม

มีนักวิชาการ นักพัฒนา และสถาบันต่าง ๆ ให้ความหมายแตกต่างกันไป ดังนี้

สหประชาชาติ (2518 : น 4) ให้ความหมายการมีส่วนร่วมว่า คือ การเข้าร่วมอย่างกระตือรือร้น และมีพลังของประชาชนในระดับต่าง ๆ คือ

(1) ในกระบวนการตัดสินใจเพื่อกำหนดเป้าหมายของสังคม และการจัดสรรทรัพยากรในการให้บรรลุเป้าหมายนั้น

(2) ในการปฏิบัติตามแผนการหรือโครงการต่าง ๆ โดยความสมัครใจ

**Dictionary of Social Welfare (2525 : น 135)**

บอกว่าการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การกระทำที่เปรียบเสมือนตัวนำในการก่อให้เกิดความร่วมมือในการทำงานร่วมกันมากกว่าได้รับบริการ

สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานศูนย์  
สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน (2542 : น 8)

ระบุว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา หมายถึง การที่  
ประชาชนทั้งในเมืองและในชุมชนชนบทได้เข้ามามีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับ  
การดำเนินการพัฒนาชนบทในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่ง หรือทุกขั้นตอนแล้วแต่เหตุการณ์จะเอื้ออำนวย  
แต่ถ้าหากจะให้การพัฒนาชุมชนได้รับผลสำเร็จอย่างแท้จริงประชาชนจะต้องเข้ามามี  
ส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการดำเนินงาน นับตั้งแต่ขั้นเริ่มต้นจนถึงขั้นสุดท้าย ไม่ว่า  
โครงการพัฒนาชุมชนนั้น ๆ จะได้จำแนกไว้กี่ขั้นตอนก็ตาม

### 3.6 การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีเนื้อหาที่สำคัญสมควรนำมากล่าวอ้างเฉพาะที่  
เกี่ยวข้องกับดังนี้

#### มาตรา 4

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า องค์กรการบริหาร  
ส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และ  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง

#### มาตรา 16

ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์กรบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและ  
หน้าที่ในการจัดระบบการบริหารสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของ  
ตนเองดังนี้

- (6) การส่งเสริมการฝึก และการประกอบอาชีพ
- (10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี  
คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- (15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพ  
ของประชาชน
- (16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

มาตรา 30 แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการดังนี้

(1) ให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายในกำหนดเวลาดังนี้

(ก) ภารกิจที่เป็นการดำเนินการค้าซื้อระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

(ข) ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกระทบถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

(ค) ภารกิจที่เป็นการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

(2) กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐ และขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ให้ชัดเจน โดยในระยะแรกอาจกำหนดภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แตกต่างกันได้ โดยให้เป็นไปตามความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งต้องพิจารณาจากรายได้และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จำนวนประชากร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ตลอดจนคุณภาพในการให้บริการที่ประชาชนจะได้รับ ทั้งนี้ต้องไม่เกินระยะเวลาสี่ปี

(3) กำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ให้รัฐทำหน้าที่ประสานความร่วมมือ และช่วยเหลือการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ

(4) กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2544 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลใน

อัตราไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้า ทั้งนี้ โดยการเพิ่มสัดส่วนตามระยะเวลาที่เหมาะสม  
แก่การพัฒนาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถดำเนินกิจการบริการสาธารณะ  
ได้ด้วยตนเอง และโดยการจัดสรรสัดส่วนที่เป็นธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
รวมทั้งคำนึงถึงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นด้วย

(5) การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนที่เกี่ยวกับการบริการ  
สาธารณะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตาม  
ความจำเป็น และความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น



## บทที่ 4

### ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลในบทที่ 4 นี้ ผู้ศึกษาขอนำเสนอตามประเด็นที่กำหนดไว้ในวิธีการศึกษารูปได้ดังนี้

4.1 ประเด็นเปรียบเทียบความเข้มแข็ง ศสข. ก่อน / หลังการถ่ายโอนภารกิจ เฉพาะ ศสข. ที่มีความเข้มแข็งปานกลาง จำนวน 149 ศสข. โดยขอนำเสนอเป็นส่วน ๆ รวม 7 ส่วน คือ

- (1) ข้อมูลเบื้องต้นของ ศสข.
- (2) ความเข้มแข็งในการเป็นองค์กรประชาชนของ ศสข.
- (3) ความเข้มแข็งของกรรมการ ศสข.
- (4) ความเข้มแข็งด้านการบริหารกองทุนของ ศสข.
- (5) ความเข้มแข็งด้านการประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ของ ศสข.
- (6) ความเข้มแข็งด้านการดำเนินงานของ ศสข.
- (7) ความเข้มแข็งในภาพรวมของ ศสข.

- ส่วนข้อมูลเบื้องต้นของ ศสข.

#### 1. จำนวน ศสข. ที่เก็บข้อมูล

การศึกษาคั้งนี้ได้มีการเก็บข้อมูลเฉพาะ ศสข. จังหวัดตราดที่ผ่านการประเมินเมื่อปี 2544 ซึ่งปรากฏเข้มแข็งปานกลางจำนวน 149 ศสข. ใน 5 อำเภอ 1 กิ่งอำเภอ

#### 2. กลุ่ม ศสข. ที่ศึกษาแยกเป็นรายอำเภอ

อำเภอพบว่า ศสข. ที่จัดเก็บข้อมูล เมื่อแยกเป็นรายจำนวน 62 ศสข. คิดเป็นร้อยละ 41.6 รองลงมาคืออำเภอเขาสมิง จำนวน 43 ศสข. คิดเป็นร้อยละ 28.9 อำเภอบ่อไร่ จำนวน 24 ศสข. คิดเป็นร้อยละ 16.1 นอกจากนี้เป็นอำเภอแหลมงอบ คลองใหญ่ กิ่งอำเภอเกาะช้าง คิดเป็นร้อยละ 6.0, 4.7 และ 2.7 ตามลำดับ รายละเอียดตามตารางที่ 1

ตารางที่ 1 แสดงร้อยละของ ศสข. จำแนกตามรายอำเภอ

ลำดับที่	อำเภอ / กิ่งอำเภอ	จำนวน ศสข.	ร้อยละของจำนวนรวม
1	เมืองตราด	62	41.6
2	คลองใหญ่	7	4.7
3	เขาสมิง	43	28.9
4	บ่อไร่	24	16.1
5	แหลมงอบ	9	6.0
6	กิ่ง อ.เกาะช้าง	4	2.7
รวม	5 อำเภอ 1 กิ่งอำเภอ	149	100.00

- ส่วนความเข้มแข็งในการเป็นองค์กรประชาชนของ ศสข.

เป็นการศึกษาการมีส่วนร่วมของผู้ประสบความเดือดร้อน หรือมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน มีส่วนร่วมในการรับผิดชอบ และรับผลประโยชน์จากการดำเนินงานของ ศสข. ในภาพรวมพบว่า ศสข. จังหวัดตราดมีความเข้มแข็งของการเป็นองค์กรประชาชนอยู่ในระดับเข้มแข็งคือ มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 1.4 รายละเอียดตามตารางที่ 4 และเมื่อแยกศึกษาในแต่ละระดับรวม 4 เรื่องพบว่า

### 1. การเป็นองค์กรประชาชน รายละเอียดตามตารางที่ 2

#### 1.1 การมีส่วนร่วมของราษฎรในการคัดเลือกคณะกรรมการ ศสข.

- คัดเลือกบางคน คิดเป็นร้อยละ 3.4 ของ ศสข.
- คัดเลือกทุกคน คิดเป็นร้อยละ 95.3 ของ ศสข.
- ไม่มีส่วนคัดเลือก คิดเป็นร้อยละ 1.3 ของ ศสข.

#### 1.2 การมีส่วนร่วมของราษฎรในการสอดคล้องดูแลประชาชนที่ได้รับ ความเดือดร้อน

- ให้ข้อมูลแก่ ศสข. ชั่วคราว คิดเป็นร้อยละ 7.4 ของ ศสข.
- ให้ความร่วมมือสม่ำเสมอ คิดเป็นร้อยละ 91.3 ของ ศสข.
- ไม่ให้ความร่วมมือ คิดเป็นร้อยละ 1.3 ของ ศสข.

1.3 การมีส่วนร่วมของราษฎรในการหาแนวทางแก้ไขปัญหาหรือมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของ ศสข.

- มีส่วนร่วมเพียงบางกิจกรรม คิดเป็นร้อยละ 6.1 ของ ศสข.
- มีส่วนร่วมทุกกิจกรรม คิดเป็นร้อยละ 92.6 ของ ศสข.
- ไม่มีส่วนร่วม คิดเป็นร้อยละ 1.3 ของ ศสข.

1.4 การมีส่วนร่วมของราษฎรในการร่วมรับผิดชอบและรับผลประโยชน์จากการดำเนินงานของ ศสข.

- มีส่วนร่วมเพียงบางกิจกรรม คิดเป็นร้อยละ 13.4 ของ ศสข.
- มีส่วนร่วมทุกกิจกรรม คิดเป็นร้อยละ 86.6 ของ ศสข.
- ไม่มีส่วนร่วม คิดเป็นร้อยละ 0.0 ของ ศสข.

ตารางที่ 2 แสดงร้อยละการเป็นองค์กรประชาชน  
(การมีส่วนร่วม)

กิจกรรม	จำนวน ศสب.	ร้อยละ
1. การมีส่วนร่วมของราษฎรในการคัดเลือกคณะกรรมการ ศสب.		
- ไม่มี	2	1.3
- เลือกบางคน	5	3.4
- เลือกทุกคน	142	95.3
2. การมีส่วนร่วมของราษฎรในการดูแลผู้ประสบความ เดือดร้อนและให้ข้อมูล ศสบ.		
- ไม่มี	2	1.3
- มีบางครั้ง	11	7.4
- มีประจำสม่ำเสมอ	136	91.3
3.การมีส่วนร่วมของราษฎรในการวางแนวทางการแก้ไข ปัญหา หรือมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน		
- ไม่มี	2	1.3
- มีบางครั้ง	9	6.1
- มีทุกครั้ง	138	92.6
4. การมีส่วนร่วมของราษฎรในการร่วมรับผิดชอบและรับ ผลประโยชน์จากการดำเนินงานของ ศสบ.		
- ไม่มี	0	0.00
- มีบางกิจกรรม	20	13.4
- มีทุกกิจกรรม	129	86.6

2. จำนวน ศสب. จำแนกตามลำดับความเข้มแข็งของการเป็นองค์กร  
ประชาชนภายหลังการถ่ายโอนภารกิจ ศสบ.

จาก ศสบ. ที่ศึกษาจำนวน 149 ศสบ. พบว่า ศสบ. พื้นที่จังหวัดตราด มีความเข้มแข็งมาก จำนวน 27 ศสบ. คิดเป็นร้อยละ 18.1 รองลงมาระดับความเข้มแข็ง ปานกลางจำนวน 119 ศสบ. คิดเป็นร้อยละ 79.9 ศสบ. ที่ต้องปรับปรุงมีจำนวน 3 ศสบ. คิดเป็นร้อยละ 2 ของจำนวน ศสบ. ทั้งหมด รายละเอียดตามตารางที่ 3

ตารางที่ 3 แสดงร้อยละจำแนกตามระดับความเข้มแข็งขององค์กรประชาชน  
แยกเป็นรายอำเภอ

อำเภอ/ กิ่งอำเภอ	เข้มแข็งมาก		เข้มแข็งปานกลาง		ปรับปรุง		รวม	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
เมืองตราด	16	25.8	43	69.4	3	4.8	62	100
คลองใหญ่	-	-	7	100.0	-	-	7	100
เขาสมิง	4	9.3	39	40.7	-	-	43	100
บ่อไร่	4	16.7	20	63.3	-	-	24	100
แหลมงอบ	3	33.3	6	66.7	-	-	9	100
กิ่ง อ.เกาะช้าง	-	-	4	100.0	-	-	4	100
<b>รวม</b>	<b>27</b>	<b>18.1</b>	<b>119</b>	<b>79.9</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>149</b>	<b>100</b>

3. ระดับความเป็นเข้มแข็งของการเป็นองค์กรประชาชนจำแนกตาม  
คะแนนและอำเภอ

พิจารณาในภาพรวมของแต่ละอำเภอพบว่าทุกอำเภอมีระดับความ  
เข้มแข็งยกเว้นอำเภอคลองใหญ่ และกิ่งอำเภอเกาะช้าง โดยมีค่าเฉลี่ยตามลำดับ  
รายละเอียดตามตารางที่ 4

ตารางที่ 4 แสดงระดับความเข้มแข็งของการเป็นองค์กรประชาชน  
จำแนกตามคะแนนและอำเภอ

อำเภอ/ กิ่งอำเภอ	คะแนน เต็ม	จำนวน ศสพ.	คะแนน รวม	คะแนนที่ได้		ค่าเฉลี่ย
				จำนวน	ร้อยละ	
เมืองตราด	0	62	496	128	25.8	2.1
คลองใหญ่	8	7	56	-	-	-
เขาสมิง	8	43	344	32	9.3	0.7
บ่อไร่	8	24	192	32	16.7	1.3
แหลมงอบ	8	9	72	24	33.3	2.7
กิ่ง อ.เกาะช้าง	8	4	32	-	-	-
รวม	8	149	1,192	216	18.12	1.4

- ส่วนของความเข้มแข็งของกรรมการ ศสพ.

ได้ศึกษาเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจในงาน ศสพ. ของกรรมการและ  
การปฏิบัติตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายการจัดประชุมคณะกรรมการ รวมทั้งการจด  
บันทึกรายงานการประชุมในภาพรวม พบว่า ศสพ. จังหวัดตราดที่ศึกษา กรรมการ ศสพ.  
ยังมีความเข้มแข็งเหมือนเดิมมีค่าเฉลี่ย 1.3 รายละเอียดตามตารางที่ 6 ซึ่งสามารถแยก  
ศึกษาตามเรื่องที่ปรากฏมีผลการศึกษาดังนี้

การดำเนินงานของกรรมการ ศสพ. ในแต่ละกิจกรรมที่ได้ศึกษา

1. ความรู้ความเข้าใจงาน ศสพ. ของกรรมการ พบว่าส่วนใหญ่ ร้อย  
ละ 86.6 มีความรู้ความเข้าใจ มีกรรมการบางคนเข้าใจ คิดเป็นร้อยละ 13.4
2. การปฏิบัติตามภารกิจความต้องการที่ได้รับมอบหมายของ  
กรรมการ ศสพ. พบว่าส่วนใหญ่ร้อยละ 86.6 ปฏิบัติครบถ้วนตามภารกิจที่ได้รับ  
มอบหมาย มีปฏิบัติตามภารกิจเป็นบางคนคิดเป็นร้อยละ 3.4
3. การจัดให้มีการประชุมคณะกรรมการ ศสพ. พบว่าส่วนใหญ่  
ร้อยละ 91.3 จัดประชุมทุกเดือน มีจัดประชุมเป็นบางครั้งคิดเป็นร้อยละ 8.7

4. การจัดบันทึกการประชุมกรรมการ ศสช. พบว่าส่วนใหญ่  
ร้อยละ 100 มีการจัดบันทึกการประชุมทุกครั้ง  
รายละเอียดตามตารางที่ 5

ตารางที่ 5 แสดงความรู้และกิจกรรมของกรรมการ ศสช. จำแนกตามกิจกรรม ศสช.

กิจกรรม	จำนวน ศสช.	ร้อยละ
1. ความรู้ความเข้าใจงาน ศสช.ของกรรมการ		
- ไม่มี	-	-
- มีบางคน	20	13.4
- มีทุกคน	129	86.6
2. การปฏิบัติตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายอย่างครบถ้วน ของกรรมการ ศสช.		
- ไม่มี	-	-
- มีบางคน	20	13.4
- มีทุกคน	129	86.6
3. การจัดให้มีการประชุมกรรมการ		
- ไม่มี	-	-
- มีบางครั้ง	13	8.7
- ประชุมทุกเดือน	136	91.3
4. การจัดบันทึกการประชุมทุกครั้ง		
- ไม่มี	-	-
- มี	149	100

ตารางที่ 6 แสดงระดับความเข้มแข็งของคณะกรรมการ ศสพ.

จำแนกตามคะแนนและอำเภอ

อำเภอ/ กิ่งอำเภอ	คะแนน เต็ม	จำนวน ศสพ.	คะแนน รวม	คะแนนที่ได้		ค่าเฉลี่ย
				จำนวน	ร้อยละ	
เมืองตราด	7	62	434	112	25.8	1.8
คลองใหญ่	7	7	49	-	-	-
เขาสมิง	7	43	301	28	9.3	0.7
บ่อไร่	7	24	168	28	16.7	1.2
แหลมงอบ	7	9	63	21	33.3	2.3
กิ่ง อ.เกาะช้าง	7	4	28	-	-	-
<b>รวม</b>	<b>7</b>	<b>149</b>	<b>1,043</b>	<b>189</b>	<b>18.12</b>	<b>1.3</b>

- ส่วนความเข้มแข็งด้านการบริหารกองทุน ศสพ.

เป็นการศึกษาด้านการบริหารเงินกองทุน ศสพ. โดยการจัดระบบเงินทุนที่สามารถที่จะช่วยเหลือประชาชนโดยได้เงินกองทุน ศสพ. การเบิกจ่ายเงิน ตามมติของคณะกรรมการ การลงรับ – จ่ายเงินกองทุนในภาพรวมที่มีความเข้มแข็งเท่าเดิมหรือเพิ่มขึ้นหรือลดลง โดยศึกษาในเรื่องต่าง ๆ ต่อไปนี้

1. การระดมเงินกองทุนพบว่าปัจจุบันมีการระดมเงินลดลงทั้งนี้เนื่องจากมีเงินกองทุนหมู่บ้านที่รัฐบาลสนับสนุนให้หมู่บ้านละ 1 ล้านบาท
2. ความสามารถในการช่วยเหลือราษฎร โดยใช้เงินกองทุน ศสพ. พบว่ายังใช้เงินทำประโยชน์อยู่เช่นเดิม แต่จะหันไปใช้เงินกองทุนหมู่บ้านมากกว่า เพราะสามารถกู้มาใช้ประโยชน์ได้มาก
3. การเบิกจ่ายเงินกองทุน พบว่ามีการลงรายการรับ – จ่ายเงินในทุกครั้งอย่างสม่ำเสมอ

รายละเอียดตามตารางที่ 7



ตารางที่ 7 แสดงร้อยละของการบริหารเงินกองทุน ศสข.

กิจกรรม	จำนวน ศสข.	ร้อยละ
1. มีการระดมเงินกองทุน		
- ไม่มี	143	95.9
- มี	6	4.1
2. ช่วยเหลือราษฎรโดยใช้เงิน ศสข.และจากส่วนอื่น		
- ไม่มีการใช้ยังอยู่ครบ	29	19.5
- ใช้เงิน ศสข.ทำ ประโยชน์และเหลือ เงินกองทุนมากกว่า 10,000 บาท	106	71.1
3. เบิกจ่ายเงินกองทุนทุกครั้งตามมติกรรมการ ศสข.		
- ไม่มี	24	16.1
- มีเป็นบางครั้ง	34	22.8
- ทุกครั้งที่มีการเบิกจ่าย	91	61.1
4. มีการลงรับ – จ่ายเงินทุกส่วนเพิ่มการรับ – จ่ายเอง		
- ไม่มี	20	13.4
- มีบางครั้ง	2	1.3
- มีทุกครั้ง	127	85.3

- ส่วนความเข้มแข็งด้านการประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ของ ศสข.

ศึกษาเกี่ยวกับการมีผู้ประสานงานหรือรายงานให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบอย่างสม่ำเสมอ ทั้งข้อมูลปัญหาความต้องการของผู้ประสบปัญหาความเดือดร้อนและผู้ค้ำชูโอกาสมีกิจกรรมที่ศึกษา 5 กิจกรรมคือ

1. มีผู้ประสานงานหรือรายงานให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบสม่ำเสมอพบว่ายังคงมีความเข้มแข็งเกือบทุก ศสข.

2. การประสานข้อมูลปัญหาความต้องการของผู้ประสบปัญหาความเดือดร้อนทางสังคม พบว่ายังมีการประสานในทุกรายการทั้งข้อมูลผู้ว่างงานและต้องการมีงานทำ ข้อมูลความต้องการฝึกอาชีพ
  3. การประสานขอรับการช่วยเหลือจากภาครัฐและเอกชนพบว่ามี การประสานงานเมื่อต้องการกับภาครัฐเป็นส่วนใหญ่
  4. ความพร้อมในการแจ้งเหตุสาธารณภัยพบว่ามีความพร้อมในภาพรวมตลอดเวลา
  5. บริการที่ราษฎรได้รับการประสานงาน พบว่ามี การประสานงาน เพื่อให้ราษฎรรับบริการจากภาครัฐและเอกชนทุกเหตุการณ์
- รายละเอียดตามตารางที่ 8

ตารางที่ 8 แสดงร้อยละการประสานงานของ คสช. ในด้านต่าง ๆ

จำแนกตามภารกิจ

กิจกรรม	จำนวน คสช.	ร้อยละ
1. มีผู้ประสานหรือรายงานให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สม่ำเสมอ		
- ไม่มีผู้ประสาน	1	0.7
- มีผู้ประสาน	148	99.3
2. มีการประสานข้อมูล / ปัญหา / ความต้องการของผู้ ประสบปัญหาความเดือดร้อนทางสังคมข้อมูลผู้ ว่างงานและต้องการมีงานทำ ต้องการฝึกอาชีพ		
- ไม่มี	5	3.4
- มีบางรายการ	137	91.9
- ไม่ครบถ้วน	7	4.7
3. มีการประสานขอรับการช่วยเหลือจากภาครัฐและเอกชน		
- ไม่มีการประสาน	2	1.3
- มีการประสานเฉพาะ หน่วยงานภาครัฐ	138	92.6
- มีการประสานทั้งภาครัฐ และเอกชน	9	6.1
4. เมื่อมีเหตุสาธารณภัยเดือดร้อนมีความพร้อมในการ รายงานให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบทันที		
- ไม่มี	7	4.7
- มี	142	95.3
5. ประชาชนได้รับบริการจากการประสานจากภาครัฐและเอกชน		
- ไม่มี	19	12.7
- มีแต่ได้รับบริการบางส่วน	118	79.2
- ผู้มาขอรับบริการได้รับทุกคน	12	8.1

- ส่วนความเข้มแข็งในด้านการดำเนินงานของ ศสบ.

จากการศึกษาพบว่า ศสบ. จังหวัดตราด ยังมีความเข้มแข็งในด้านการดำเนินงาน ตามเรื่องที่ศึกษาต่อไปนี้

1. มีทะเบียนข้อมูลผู้ทุกข์ยากเดือดร้อน ผู้ว่างงาน ผู้ต้องการมีงานทำ ผู้ต้องการฝึกอาชีพ และอื่น ๆ ส่วนใหญ่มีข้อมูลบางประเภท
2. มีการประชาสัมพันธ์ภารกิจของ ศสบ. และข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของกระทรวงแรงงาน ส่วนใหญ่ประชาสัมพันธ์เป็นประจำทุก 3 เดือนหรือมากกว่า
3. ศสบ. สามารถรับเรื่องราวร้องทุกข์ และให้คำแนะนำปรึกษาผู้มาติดต่อในเบื้องต้นได้ พบว่าส่วนใหญ่ยังมีความสามารถและรับเรื่องได้
4. มีการช่วยเหลือผู้ประสบความเดือดร้อนเฉพาะหน้าหรือให้ยืมเงินกองทุน ศสบ. โดยให้ความช่วยเหลือในการกู้เงินกองทุนแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้ามีมากกว่า 10 ราย / ปี เป็นส่วนใหญ่
5. การให้ความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐและเอกชนมีการพัฒนาชุมชนและอื่น ๆ พบว่าให้ความร่วมมือทุกครั้งเป็นส่วนใหญ่เหมือนเดิม ก่อนโอนภารกิจ
6. มีการจัดทำแผนงาน / โครงการด้านแรงงานและด้านสังคม ขอรับการสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่าส่วนใหญ่ยังมีการจัดทำแผนงาน / โครงการ

รายละเอียดตามตารางที่ 9

ตารางที่ 9 แสดงร้อยละของการดำเนินงาน ศสบ. แยกตามกิจกรรม

กิจกรรม	จำนวน ศสบ.	ร้อยละ
1. มีทะเบียนข้อมูลผู้ทุกข์ยากเดือดร้อน , ผู้ว่างงาน, ผู้ต้องการ ฝึกอาชีพและอื่น ๆ		
- ไม่มี	5	3.5
- มีครบทุกประเภทและอื่น ๆ	4	2.7
- มีข้อมูลบางประเภท	140	93.9
2. มีการประชาสัมพันธ์ภารกิจ ศสบ. และข้อมูลบางส่วนของ หน่วยงานกระทรวงแรงงานที่ได้รับมอบหมาย		
- ไม่มี	0	0
- ประชาสัมพันธ์เป็นประจำทุก 3 เดือนหรือมากกว่า	145	97.31
- ประชาสัมพันธ์เป็นประจำ ทุกเดือน	4	2.69
3. ศสบ.สามารถจะรับเรื่องราวร้องทุกข์และให้คำปรึกษา แนะนำแก่ผู้มาติดตามได้		
- ไม่มี	3	2.0
- มี	146	98.0
4. มีการช่วยเหลือผู้ประสบความเดือดร้อนเฉพาะหน้าหรือให้ ยืมเงินกองทุน ศสบ.		
- ไม่มี	16	10.7
- มีมากกว่า 10 ราย / ปี	133	89.3

ตารางที่ 9 แสดงร้อยละของการดำเนินงาน ศสข. แยกตามกิจกรรม (ต่อ)

กิจกรรม	จำนวน ศสข.	ร้อยละ
5. ให้ความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐและเอกชนในการพัฒนาชุมชนและอื่น ๆ		
- ไม่มี	1	0.7
- มีบางครั้ง	10	6.7
- มีทุกครั้ง	138	92.6
6. ศสข. มีการจัดทำแผนงาน / โครงการด้านแรงงาน (เสนอขอรับการสนับสนุนจาก อบต.หรือหน่วยงานอื่น)		
- ไม่มี	26	17.4
- มี / ประจำปี / 5 ปี	123	82.6

4.2 ประเด็นผลการดำเนินงานการส่งเสริมและสนับสนุน ศสข. ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านต่าง ๆ หลังการถ่ายโอนภารกิจ มีผลการวิเคราะห์เป็นเรื่อง ๆ สรุปได้ดังนี้

พบว่าเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบถึงการถ่ายโอนและทราบถึงภารกิจ ศสข. โดยที่ร้อยละ 92.8 มีความรู้ความเข้าใจเป็นอย่างดี มีเพียงร้อยละ 3.6 ที่ไม่ทราบและไม่เข้าใจ และร้อยละ 3.6 ไม่แน่ใจ

รายละเอียดตามตารางที่ 10

ตารางที่ 10 แสดงร้อยละของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบถึงการถ่ายโอน  
และภารกิจ ศสข.

การถ่ายโอนและภารกิจ ศสข.	ร้อยละ
รวม	100
ทราบ	92.8
ไม่ทราบและไม่เข้าใจ	3.6
ไม่แน่ใจ	3.6

เกี่ยวกับเรื่องแหล่งกองทุน ศสข. ผลการสำรวจพบว่าร้อยละ 64.3 ของแหล่งที่มาของเงินกองทุน ได้จากรัฐบาลและการบริจาค ร้อยละ 32.1 จากรัฐบาล  
อย่างเดียว และร้อยละ 3.6 ไม่แน่ใจถึงแหล่งกองทุน

รายละเอียดตามตารางที่ 11

ตารางที่ 11 แสดงร้อยละแหล่งเงินกองทุน ศสข.

การถ่ายโอนและภารกิจ ศสข.	ร้อยละ
รวม	100
รัฐบาลอย่างเดียว	32.1
รัฐบาลและการบริจาค	64.3
ไม่แน่ใจ	3.6

เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสานและส่งเสริมสนับสนุน  
ศสข. ผลการสำรวจพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสานให้ ศสข. มีส่วนร่วมใน  
การจัดทำแผนงาน /โครงการสนับสนุนเงินอุดหนุนสมทบ เงินกองทุน ศสข. ร้อยละ 28.6  
ให้กรรมการ ศสข. เสนอบอกเล่าปัญหาอุปสรรคในการทำงานร้อยละ 22.2 ให้คำแนะนำ  
ที่เป็นประโยชน์ร้อยละ 20.6 สนับสนุนอื่น ๆ ร้อยละ 11.1 และไม่เคยมีกิจกรรมสนับสนุน  
แต่อย่างใดร้อยละ 1.6

## รายละเอียดตามตารางที่ 12

ตารางที่ 12 แสดงร้อยละจำแนกการประสานและให้การส่งเสริมสนับสนุน ศสข.  
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสานและให้การส่งเสริมสนับสนุน ศสข.	ร้อยละ
รวม	100
- จัดการประชุมทำความเข้าใจหน้าที่ ความรับผิดชอบ	15.9
- ให้กรรมการ ศสข.เสนอหรือบอกล่าปัญหาอุปสรรคในการทำงาน	22.2
- ร่วมจัดทำแผนงาน / โครงการสนับสนุนเงินอุดหนุนสมทบ กองทุน ศสข. เพื่อช่วยเหลือราษฎร	28.6
- ให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์	20.6
- สนับสนุนอื่น	11.1
- ไม่เคยมีกิจกรรมสนับสนุนแต่อย่างใด	1.6

4.3 ประเด็นปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะของการส่งเสริมและสนับสนุน ศสข. ซึ่งสำรวจทั้งกรรมการ ศสข. และผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสรุปได้ดังนี้

**ความเห็นของกรรมการ ศสข.**

ผู้ศึกษาได้วิเคราะห์ผลการสำรวจข้อมูลความเข้มแข็ง ศสข. หลังการถ่ายโอนภารกิจในด้านต่าง ๆ แล้ว เห็นว่ามีประเด็นที่น่าสนใจที่เห็นว่าเป็นปัญหาอุปสรรคการดำเนินงาน ศสข. ซึ่งสมควรนำมากล่าวถึงเพื่อจะได้หาทางแก้ไขปัญหาต่อไป ดังนี้

(1) ส่วนความเข้มแข็งด้านการบริหารกองทุน ศสข. พบว่ากรรมการ ศสข. ไม่มีการระดมเงินกองทุนถึงร้อยละ 95.9 มีระดมเงินกองทุนเพียงร้อยละ 4.1 ซึ่งเมื่อพิจารณาเรื่องนี้แล้วจะส่งผลกระทบต่อความเข้มแข็งของ ศสข. ในระยะยาวอย่างแน่นอน เพราะเงินกองทุนเดิมแม้จะเคยได้รับจากทางราชการเงิน 12,500 บาท ก็ตาม บาง ศสข. ใช้ไปหมดแล้ว และจะอาศัยเงินเพิ่มจากทางราชการเหมือนเดิมย่อมไม่ได้รับ



แล้ว หากกรรมการ ศสช. ไม่สนใจที่จะระดมเงินกองทุนมาเพิ่มเติมย่อมจะทำให้ไม่มีค่าใช้จ่ายเพื่อการสงเคราะห์ประชาชน งาน ศสช. ก็จะไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์

(2) ส่วนความเข้มแข็งด้านการประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ของ ศสช. พบว่ามีการประสานหนักไปที่หน่วยงานภาครัฐมากถึงร้อยละ 92.6 แต่ประสานกับทั้งภาครัฐและเอกชนเพียงร้อยละ 6.1 ซึ่งถือว่าน้อยมาก กรรมการ ศสช. ยังคงพึ่งพาหรือพึ่งพิงทางราชการอยู่เช่นเดิม ทั้ง ๆ ที่ทางราชการก็ระบู่ไว้ชัดเจนตั้งแต่แรกแล้วเงินกองทุนให้ไว้ใช้เพียงครั้งเดียว ให้ใช้หมุนเวียน จะได้เพิ่มต้องระดมหากันเอง ผลที่ตามมาคือทรัพยากรต่าง ๆ เป็นของภาคเอกชนมีส่วนน้อยมากที่ไปสนับสนุน ศสช. ผลจากการที่ประสานงานกับภาคเอกชนน้อยนี้เอง ทำให้ได้รับบริการจากการประสานงานบางส่วนถึงร้อยละ 79.2 แทนที่จะได้รับทุกคน

สำหรับข้อเสนอแนะเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวกรรมการ ศสช. มิได้เสนอความเห็นใด ๆ

#### - ความเห็นของผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผลการสำรวจพบว่าร้อยละ 31.8 ต้องการงบประมาณเพิ่ม ร้อยละ 31.8 ต้องการให้เจ้าหน้าที่ได้รับการเพิ่มพูนความรู้ด้าน ศสช. ร้อยละ 18.2 เห็นว่ามีงบประมาณน้อย และร้อยละ 18.2 เห็นว่ามีเจ้าหน้าที่น้อย

รายละเอียดตามตารางที่ 13

ตารางที่ 13 แสดงปัญหาอุปสรรค / ข้อคิดเห็นข้อเสนอแนะในการส่งเสริมสนับสนุน ศสช.

ปัญหาอุปสรรค / ข้อคิดเห็นข้อเสนอแนะในการส่งเสริมสนับสนุน ศสช.	ร้อยละ
รวม	100
- มีงบประมาณน้อย	18.2
- เพิ่มงบประมาณ	31.8
- เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานมีน้อย	18.2
- เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานขาดความรู้เรื่อง ศสช.	31.8

## บทที่ 5

### สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

#### - สรุปผลการศึกษา

จากแนวนโยบายแห่งรัฐที่เห็นว่าการพัฒนาเมืองย่อมส่งผลให้ชนบทเจริญไปด้วยนั้น น่าจะเป็นแนวความคิดหรือทฤษฎีการบริหารพัฒนาไม่ถูกต้องนัก เพราะช่วงปี 2524 – 2526 พบว่าราษฎรในชนบทตามหมู่บ้านต่างๆ ส่วนใหญ่มีฐานะยากจน มีการกระจายรายได้ที่ไม่ทั่วถึง เกิดปัญหาสังคมตามมา หน่วยงานรัฐที่ทำหน้าที่คอยบรรเทาทุกข์ให้การสงเคราะห์ช่วยเหลือราษฎรผู้ด้อยโอกาสทางสังคมในขณะนั้น คือ ที่ทำการประชาสงเคราะห์จังหวัด สังกัดกรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย มีอัตรากำลังเฉพาะในระดับจังหวัดทุกจังหวัด แต่ไม่มีในระดับอำเภอ บริการที่นำไปมอบให้ประชาชนไม่สามารถบริหารจัดการได้อย่างรวดเร็วทันต่อเหตุการณ์ ไม่สามารถกระจายความช่วยเหลือไปถึงมือประชาชนในหมู่บ้านได้อย่างทั่วถึง

ในปี 2527 นายประพัฒน์ หงส์ทอง ประชาสงเคราะห์จังหวัดปราจีนบุรี ร่วมกับคณะผู้บริหารในระดับจังหวัดและกรมประชาสงเคราะห์ได้ดำริจัดตั้งศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน หรือเรียกย่อ ๆ ว่า “ศสบ.” โดยให้เป็นองค์กรประชาชนทำหน้าที่ในรูปคณะกรรมการสงเคราะห์ช่วยเหลือราษฎรในหมู่บ้านเป็นเบื้องต้น พอแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าก่อนที่ทางราชการจะเข้าไปช่วยเหลือทางด้านต่าง ๆ เพิ่มเติมจนสามารถช่วยเหลือตนเองได้ เป็นการจัดตั้งนำร่องเพื่อให้ราษฎรรู้จักช่วยเหลือตนเองเป็นสำคัญ ต่อมาเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2530 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กรมประชาสงเคราะห์ดำเนินการจัดตั้ง ศสบ. ในทุกจังหวัด โดยในปี 2537 ได้จัดสรรงบประมาณอุดหนุน ศสบ. ละ 12,500 บาท โดยให้เปล่าเป็นเงินทุนหมุนเวียนให้คณะกรรมการ ศสบ. ซึ่งมีอย่างน้อย 5 คน อย่างมาก 15 คน นำไปเบิกจ่าย ใช้สงเคราะห์ช่วยเหลือราษฎรในหมู่บ้านที่มีฐานะยากจนด้อยโอกาส ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้

เมื่อมีการจัดตั้งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมขึ้นในปี พ.ศ. 2536 ได้มีการยกเลิกระเบียบต่าง ๆ ของกรมประชาสงเคราะห์ที่เกี่ยวกับ ศสข. มาเป็นระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมว่าด้วย ศสข. พ.ศ. 2541 ต่อมาได้ถูกยกเลิกและได้กำหนดเป็นระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมว่าด้วยการส่งเสริมและสนับสนุน ศสข. พ.ศ. 2544 ทั้งนี้เพื่อให้มีการส่งเสริมสนับสนุน ศสข. ครอบคลุมทุกภารกิจของกระทรวงฯ ในการนี้ได้จัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมและสนับสนุนศสข. ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะในช่วงปี 2542 - 2543 ได้ว่าจ้างบัณฑิตอาสาเข้าไปสำรวจข้อมูลด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม และเข้าไปส่งเสริมความเข้มแข็งของ ศสข. และช่วงต้นปี 2544 ได้ประเมินผลความเข้มแข็ง ศสข. ไว้เป็น 3 ระดับ คือ ระดับความเข้มแข็งมาก ระดับเข้มแข็งปานกลาง และระดับควรปรับปรุง ในช่วงปลายปีงบประมาณ 2544 กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้ถ่ายโอนภารกิจส่งเสริมพัฒนา ศสข. ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทั่งปัจจุบัน ปี 2547 ยังไม่มีการสำรวจประเมินว่า ศสข. ยังมีความเข้มแข็งเหมือนเดิมหรือไม่อย่างไร ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ปฏิบัติส่งเสริมและสนับสนุนมีปัญหาอุปสรรคหรือไม่อย่างไร ผู้ศึกษาซึ่งทำหน้าที่ในตำแหน่งแรงงานจังหวัดตราด มีความสนใจที่จะศึกษาเรื่อง ศสข. มากที่สุด เพราะมีประสบการณ์เกี่ยวข้องมาหลายปี จึงทำการศึกษาเรื่อง “การเสริมสร้างความเข้มแข็งศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านภายหลังการถ่ายโอนภารกิจ” โดยเลือกศึกษาเฉพาะ ศสข. ที่มีความเข้มแข็งระดับปานกลางของจังหวัดตราด จำนวน 149 ศสข. ซึ่งจากการสำรวจรวบรวมข้อมูลแล้วมีผลการวิเคราะห์โดยสรุปดังนี้ คือ

#### 1. ประเด็นเปรียบเทียบความเข้มแข็ง ศสข. ก่อน / หลังการถ่ายโอนภารกิจ

พบว่า ศสข. ที่ศึกษาจำนวน 149 ศสข. มีความเข้มแข็งมากกว่าเดิมจำนวน 27 ศสข. คิดเป็นร้อยละ 18.1 รองลงมาระดับความเข้มแข็งปานกลาง จำนวน 119 ศสข. คิดเป็นร้อยละ 79.9 และที่ต้องปรับปรุง จำนวน 3 ศสข. คิดเป็นร้อยละ 2 ของจำนวน ศสข. ทั้งหมดที่ศึกษาเมื่อเปรียบเทียบกับผลการประเมินปี 2544 ซึ่งมีระดับเข้มแข็งปานกลาง จำนวน 149 ศสข. แต่ปี 2547 ในจำนวนนี้เข้มแข็งมากขึ้นถึงจำนวน 27 ศสข. แสดงว่าเมื่อวิเคราะห์ในประเด็นนี้รวมทุกเรื่องที่เปรียบเทียบกันผลสรุปว่า ศสข.

ปี 2547 มีความเข้มแข็งมากกว่า ศสข. ปี 2544 ถือว่า ศสข. มีความเข้มแข็งมากขึ้น ภายหลังจากถ่ายโอน

2. ประเด็นผลการดำเนินงานการส่งเสริมและสนับสนุน ศสข. ของ  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านต่าง ๆ ภายหลังจากถ่ายโอนภารกิจ

วิเคราะห์ภาพรวมแล้วเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความเข้าใจ การถ่ายโอน เข้าใจภารกิจ ศสข. อยู่ในเกณฑ์ที่ดีมาก และมีกิจกรรมหลากหลายที่แสดง ว่าให้การสนับสนุน ศสข. พิจารณาแล้วก็เห็นว่าอยู่ในเกณฑ์ที่ดีมากเช่นกัน แสดงให้เห็น ได้ว่าทั้งกรรมการ ศสข. และผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการประสานทำงาน ศสข. เป็นอย่างดี

3. ประเด็นปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะของกรรมการ ศสข. และของ  
ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

วิเคราะห์แล้วเห็นว่ากรรมการ ศสข. มีปัญหาไม่มากนักส่วนใหญ่ เกี่ยวข้องกับการระดมเงินกองทุน ซึ่งมีน้อยมาก การประสานงานยังมีจุดอ่อนที่ไม่สนใจ ประสานภาครัฐควบคู่ไปกับภาคเอกชนด้วย และยังขาดการรวบรวมข้อมูลผู้ทุกข์ยากเดือดร้อนที่ครบทุกประเภท ข้อมส่งผลให้ไม่สามารถวางแผนช่วยเหลือราษฎรได้อย่าง ครอบคลุม

ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองมีปัญหาสำคัญที่ยังมี งบประมาณที่ใช้ดำเนินการด้านต่าง ๆ น้อยอัตรากำลังมีน้อย และแม้ว่าจะเข้าใจภารกิจ ศสข. ดี แต่ก็ยังมีปัญหาที่ยังขาดความรู้ในเรื่อง ศสข. ตามสมควร

- ข้อเสนอแนะ

1. ควรให้ข้าราชการกระทรวงแรงงานในระดับจังหวัดที่เคยทำงานส่งเสริม แนะนำ ศสข. ออกเขียนเขียนให้คำแนะนำภารกิจ ศสข. แก่กรรมการ ศสข. และผู้แทน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มเติมอีกซักระยะหนึ่งประมาณ 1 - 2 ปี หรือจนกว่าทุกฝ่าย จะมีความเข้าใจและสามารถส่งเสริมพัฒนา ศสข. ให้ยั่งยืนต่อไป

2. เสนอให้มีการจัดประชุมสัมมนาความร่วมมือระหว่างกรรมการ ศสข. กับผู้แทน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในพื้นที่ทุกจังหวัดเพื่อทบทวนทำความเข้าใจวิธีการส่งเสริม

และพัฒนา ศสข. ในการนี้ควรให้ผู้แทนหน่วยงานสังกัดกระทรวงแรงงานในจังหวัด ที่  
รู้และเข้าใจเรื่องงาน ศสข. เข้าร่วมประชุมสัมมนาด้วย

3. ควรมีการทำความเข้าใจกรรมการ ศสข. เห็นความสำคัญของการ  
ประสานงานกับหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน มิใช่เลือกประสานเพียงกับภาครัฐเท่านั้น  
โดยให้กรรมการ ศสข. เข้าใจในความหมายขององค์กร ศสข. ว่าเป็นองค์กรสังคมสงเคราะห์  
ภาคเอกชน ทำงานอิสระในรูปคณะกรรมการ ถือว่าประชาชนเป็นเจ้าของ จึงถือเป็นหน้าที่  
ที่จะดึงทรัพยากรทางสังคมจากทุกภาคส่วนมาช่วยสนับสนุนส่งเสริมและพัฒนา ศสข.

4. รัฐควรให้การสนับสนุนเงินกองทุน ศสข. เงิน 12,500. บาท ให้แก่  
ศสข. ที่จัดตั้งขึ้นใหม่เพราะคงให้ไปตั้งแต่มีเงินกองทุนหมู่บ้าน ๆ ละ 1 ล้านบาท โดยที่  
รัฐมองว่าเป็นเงินที่ช่วยเหลือราษฎรในลักษณะเดียวกัน แต่ข้อเท็จจริงแล้วไม่เหมือนกัน  
เลย เพราะประชากรกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับประโยชน์ต่างกันอย่างสิ้นเชิงกล่าวคือ คุณสมบัติ  
ของผู้มีสิทธิได้รับเงินกู้เงินกองทุนหมู่บ้านมักเป็นกลุ่มคนที่พอช่วยเหลือตนเองได้ แต่  
ขาดเงินทุนประกอบอาชีพ เมื่อยื่นกู้ก็มีเครดิต มีผู้ค้ำประกันเงินกู้ทุกราย ส่วนคุณสมบัติ  
ของผู้ขอใช้เงินกองทุน ศสข. จะเป็นผู้คือโอกาส มีฐานะยากจน ไม่มีเครดิตทางการเงิน  
หากไม่สนับสนุนเงินกองทุน ศสข. จะให้ ศสข. ไปขอรับบริจาคนำเงินมาช่วยผู้ยากไร้  
ค่อนข้างจะยากแก่การปฏิบัติ

5. ศสข. เดิมที่จัดตั้งมาแล้วบางแห่งกรรมการ ศสข. ไม่มีการระดมหาเงิน  
มาเพิ่ม ทำให้ขาดเงินช่วยเหลือราษฎรผู้ยากไร้ จึงเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควร  
ตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีสนับสนุนเงินอุดหนุนสมทบเป็นเงินกองทุน ศสข. ในทุก ๆ  
ปี

6. ควรทำความเข้าใจกับกรรมการ ศสข. ให้เห็นความสำคัญในการรวบรวม  
ข้อมูลผู้ทุกข์ยากเดือดร้อนในทุกประเภทของหมู่บ้านไว้ เพื่อจะได้เสนอให้องค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่นจัดทำโครงการช่วยเหลือราษฎรในพื้นที่รับผิดชอบได้อย่างทั่วถึง เพราะ  
เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบที่จะต้องให้บริการประชาชนอยู่แล้ว

7. ควรกำหนดแนวทางหรือวิธีปฏิบัติในการส่งเสริมและพัฒนา ศสข. ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับไปดำเนินการ ดังนี้

7.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีการนัดหมายประชุมกรรมการ ศสข. ในพื้นที่รับผิดชอบอย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง โดยการประชุมแต่ละครั้งให้กรรมการ ศสข. รายงานผลการดำเนินงาน ปัญหาอุปสรรค และความต้องการที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสนับสนุน

7.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำความเข้าใจหลักการให้ถือว่า ศสข. มิใช่เป็นองค์กรที่ขึ้นโดยตรงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศสข. เป็นองค์กรประชาชนที่พยายามช่วยเหลือตนเอง แต่ถ้าได้รับการสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านต่างๆ ก็จะทำให้ ศสข. ทำงานช่วยเหลือประชาชนได้คล่องตัวมากยิ่งขึ้น

7.3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องถือเป็นภาระความรับผิดชอบต่อที่จะต้องทำแผนงาน/โครงการและจัดงบประมาณประจำปีสนับสนุน ศสข.

8. ควรมีอาสาสมัครแรงงานประจำทุก ศสข. โดยให้กรรมการ ศสข. คัดเลือกกรรมการคนใดคนหนึ่งที่มีความรู้ความสามารถเป็นอาสาสมัครแรงงาน คอยรับผิดชอบเป็นผู้ประสานงานกับข้าราชการกระทรวงแรงงานกับราษฎรในพื้นที่ของทุกจังหวัด

## บรรณานุกรม

- สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานศูนย์สงเคราะห์ราษฎร  
ประจำหมู่บ้าน สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน กระทรวงแรงงานและ  
สวัสดิการสังคม: คู่มือการปฏิบัติงานคณะกรรมการศูนย์สงเคราะห์ราษฎร  
ประจำหมู่บ้าน กรุงเทพฯ: หจก. บางกอกบล็อท,2544.
- ผศ.สุเทพ เขาวลิต. สวัสดิการสังคม SOCIAL WELFARE : กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์  
โอเคียนสตรี, 2527.
- พรณี ประจบเหมาะ. การสังคมสงเคราะห์: กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2523.
- จงจิตต์ โสภณคณาภรณ์. สังคมสงเคราะห์เบื้องต้น กรุงเทพฯ: หจก. ป.สัมพันธ์  
พาณิชย์,2527.
- ผศ.ดร.นงลักษณ์ เทพสวัสดิ์. ทฤษฎีและการปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์ Theory and  
Practice in social work กรุงเทพฯ: ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์,2529.
- ณรงค์ มีสวय. การศึกษาวิเคราะห์ความเข้มแข็งของศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำ  
หมู่บ้านในจังหวัดชุมพร ภายหลังจากถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วน  
ท้องถิ่น: กรุงเทพฯ: ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์, 2546.
- ศ.ดร.อรุณ รักรธรรม. การพัฒนาองค์การและแนวความคิดและการประยุกต์ใช้ในระบบ  
สังคมไทย กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี , 2532.
- สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงาน  
ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจาย  
อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และแผนการกระจาย  
อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2513 กรุงเทพฯ, โรงพิมพ์คุรุสภา  
ลาดพร้าว, 2545.
- กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม  
ว่าด้วยการส่งเสริมและสนับสนุนศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน  
พ.ศ. 2541

Corragan Almal G Delton. **Popular Participation in Decision making For Development** (New york: United Nations Publication, 1995)

Nael and Rita Timus. **Dictionary of Social Welfare** ( London: Rutledge Kegan Paul, 1992).