



## ผลงานลำดับที่ 2

รายงานการศึกษาวิเคราะห์

เรื่อง

การเสริมสร้างความเข้มแข็ง  
ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านภายหลังการถ่ายโอนภารกิจ

โดย

นายประยูร ชะมะผลิน

ผู้ขอรับการประเมินในตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน  
สวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน (นักวิชาการแรงงาน ๑ ชข.)

ตำแหน่งเลขที่ 7

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

กระทรวงแรงงาน

## บทคัดย่อ

การศึกษาและวิเคราะห์ “เรื่องการเสริมสร้างความเข้มแข็งของศูนย์ส่งเสริมฯ ราษฎรประจำหมู่บ้านภายหลังการถ่ายโอนภารกิจ” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาให้ทราบถึงความเข้มแข็งของศูนย์ส่งเสริมฯ ราษฎรประจำหมู่บ้านหลังการถ่ายโอน ในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา (ระหว่างปี 2544 - 2547) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อต้องการทราบถึงบทบาทหน้าที่และการประสานดำเนินการส่งเสริมและสนับสนุนศูนย์ส่งเสริมฯ ราษฎรประจำหมู่บ้าน ระหว่างกรรมการ ศสข. กับผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเพื่อทราบปัญหาอุปสรรคการดำเนินงานจะได้มีข้อเสนอแนะกำหนดแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมต่อไป ผู้ศึกษากำหนดศึกษาเฉพาะ ศสข. ที่มีความเข้มแข็งในระดับปานกลางของจังหวัดตราด จำนวน 149 ศสข.

โดยมีวิธีการศึกษา ใน 2 ลักษณะ คือ การวิจัยเอกสาร รวบรวมข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการต่าง ๆ และการวิจัยแบบสำรวจ ซึ่งใช้แบบสอบถามประกอบการสัมภาษณ์กรรมการ ศสข. และผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มี ศสข. เข้มแข็งระดับปานกลาง จำนวน 28 แห่ง สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลใช้สถิติเชิงพรรณนา (Descriptive Statistics) ในรูปแบบของร้อยละ (Percentage) และค่าเฉลี่ย (Mean)

ผลการศึกษาพบว่า ศูนย์ส่งเสริมฯ ราษฎรประจำหมู่บ้านที่ทำการศึกษามีจำนวน 149 ศสข. เป็น ศสข. ที่อยู่ในอำเภอเมืองตราดมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 41.6 รองลงมาคืออำเภอเขาสมิง ร้อยละ 28.9 อำเภอบ่อไร่ ร้อยละ 16.1 นอกจากนี้เป็นอำเภอแหลมงอบ คลองใหญ่ และกิ่งอำเภอเกาะช้าง ร้อยละ 6.0 ,4.7 และ 2.7 ตามลำดับ

แยกประเด็นการศึกษา ดังนี้

- ประเด็นเปรียบเทียบความเข้มแข็ง ศสข. ก่อน / หลังการถ่ายโอนภารกิจ พบว่า ศสข. ที่เก็บข้อมูล ปี 2547 มีความเข้มแข็งมากกว่าเดิม จำนวน 27 ศสข. คิดเป็นร้อยละ 18.1 รองลงมาระดับความเข้มแข็งปานกลาง จำนวน 119 ศสข. คิดเป็นร้อยละ 79.9 และที่ต้องปรับปรุง จำนวน 3 ศสข. คิดเป็นร้อยละ 2 เปรียบเทียบในภาพรวมแล้ว สรุปได้ว่า ศสข. ปี 2547 มีความเข้มแข็งมากกว่า ศสข. ปี 2544



- ประเด็นผลการดำเนินงานการส่งเสริมสนับสนุน ศสพ. ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่า มีความเข้าใจการถ่ายโอนและภารกิจอยู่ในเกณฑ์ที่ดีมากมีกิจกรรมหลากหลายที่ให้การสนับสนุน ศสพ. แสดงให้เห็นว่ากรรมการ ศสพ. และผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการประสานทำงาน ศสพ. เป็นอย่างดี

- ประเด็นปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะของกรรมการ ศสพ. และของผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่าในส่วนของกรรมการ ศสพ. มีปัญหาไม่มากนัก ส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับกระดมเงินกองทุนมีน้อย มีจุดอ่อนด้านการประสานงานกับภาคเอกชน ขาดการรวบรวมข้อมูลผู้ทุกซ์ยากครบทุกประเภท ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการวางแผนช่วยเหลือราษฎรได้อย่างครอบคลุม สำหรับในส่วนของผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีปัญหาเกี่ยวกับการได้รับงบประมาณน้อยต้องการงบประมาณเพิ่มเติม มีอัตรากำลังน้อย เจ้าหน้าที่แม้จะเข้าใจภารกิจ ศสพ. ดี แต่ก็ยังขาดความรู้เรื่อง ศสพ. ตามสมควร

#### ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะดังนี้

1. ควรให้ข้าราชการสังกัดกระทรวงแรงงานในจังหวัดที่มีความเข้าใจงาน ศสพ. ดีเข้าไปเขียนเขียนแนะนำวิธีการทำงาน ศสพ. แก่กรรมการ ศสพ. และผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชักระยะหนึ่งประมาณ 1 -2 ปี
2. ให้มีการจัดประชุมสัมมนาร่วมระหว่างกรรมการ ศสพ. กับผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อทบทวนความเข้าใจวิธีการส่งเสริมและพัฒนา ศสพ. โดยให้ข้าราชการกระทรวงแรงงานในจังหวัดเข้าร่วมประชุมสัมมนาด้วย
3. ทำความเข้าใจให้กรรมการ ศสพ. เห็นความสำคัญของการประสานงานกับทั้งภาครัฐและเอกชน
4. รัฐควรสนับสนุนเงินกองทุน ศสพ. เงิน 12,500 บาท แก่ ศสพ. ที่ตั้งขึ้นใหม่
5. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรสนับสนุนงบประมาณรายจ่ายประจำปีสนับสนุนเป็นเงินอุดหนุนสมทบเงินกองทุน ศสพ.
6. ให้กรรมการ ศสพ. เห็นความสำคัญ การรวบรวมข้อมูลผู้ทุกซ์ยากเดือดร้อนให้มีครอบคลุมทุกประเภท

7. กำหนดแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ ดังนี้

7.1 ให้จัดประชุมกรรมการ ศสข. เดือนละ 1 ครั้ง เพื่อทราบผลงาน ปัญหาอุปสรรคและความต้องการต่าง ๆ

7.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเข้าใจบทบาทของ ศสข. ให้ดีว่าเป็นองค์กรประชาชน ประชาชนเป็นเจ้าของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อทำหน้าที่ให้การสนับสนุนให้ ศสข. สามารถทำหน้าที่ช่วยเหลือราษฎรได้อย่างเต็มที่

7.3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบที่ต้องจัดทำแผนงาน / โครงการสนับสนุนงบประมาณประจำปีให้แก่ ศสข.

8. ควรมีอาสาสมัครแรงงานประจำทุก ศสข. อย่างน้อย ศสข. ละ 1 คน เพื่อประสานนำบริการของกระทรวงแรงงานไปช่วยเหลือประชาชนต่อไป

## คำนำ

ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน เป็นองค์กรประชาชนในระดับหมู่บ้านที่จัดตั้งขึ้นในรูปคณะกรรมการทำหน้าที่ให้การสงเคราะห์ช่วยเหลือเป็นเบื้องต้นแก่ประชาชนที่มีฐานะยากจน ผู้ที่ได้รับความทุกข์ยากเดือดร้อนในหมู่บ้าน ก่อนที่ทางราชการจะเข้าไปช่วยเหลือเพิ่มเติม การทำหน้าที่เช่นนี้กล่าวได้ว่าเป็นองค์กรสังคมสงเคราะห์ที่ดำเนินการ โดยเอกชน แต่ยังคงได้รับการส่งเสริมสนับสนุนและพัฒนาจากทางราชการ ซึ่งแต่เดิม ตั้งแต่ปี 2527 อยู่ในความรับผิดชอบของกรมประชาสงเคราะห์ ต่อมาอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมและสุดท้าย เมื่อปี 2544 ได้ถ่ายโอนกิจกรรมการส่งเสริมและพัฒนาไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จนถึงปัจจุบัน

การศึกษาเรื่องการเสริมสร้างความเข้มแข็งศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านภายหลังการถ่ายโอนภารกิจครั้งนี้ ผู้ศึกษามุ่งประสงค์ที่จะทราบความเข้มแข็งของศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านจังหวัดตราดเปรียบเทียบกับก่อน / หลังการถ่ายโอน เพื่อทราบการส่งเสริมสนับสนุนปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะต่าง ๆ เพื่อใช้เป็นข้อมูลส่งเสริมสนับสนุนศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน ให้ทำหน้าที่ช่วยเหลือประชาชนได้อย่างดีต่อไป

ผู้ศึกษาหวังว่าคงจะเป็นประโยชน์แก่ผู้สนใจและผู้เกี่ยวข้องเพื่อนำไปปรับใช้ในการพัฒนาศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านให้มีความเข้มแข็งอย่างยั่งยืนตลอดไป

ประยูร ชะมะผลิน

มกราคม 2548

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
คำนำ	ง
สารบัญ	จ
สารบัญตาราง	ช
บทที่ 1 บทนำ	1
1. สภาพความสำคัญของปัญหา	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา	4
3. ขอบเขตของการศึกษา	5
4. กรอบแนวความคิดในการศึกษา	7
5. คำนิยามศัพท์	8
6. วิธีการศึกษา	9
7. ผลที่คาดว่าจะได้รับ	13
บทที่ 2 สภาพทั่วไปของจังหวัดตราดและศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน	15
สภาพทั่วไปของจังหวัดตราด	
1. สภาพทางภูมิศาสตร์	15
2. สภาพทางการปกครอง	17
3. สภาพทางเศรษฐกิจ	19
4. สภาพทางสังคม	25
5. ปัญหาสำคัญของจังหวัดตราด	30
ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน	31
1. ความหมายของศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน	31
2. วัตถุประสงค์	31
3. หน้าที่ของศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน	32
4. แนวทางการปฏิบัติของศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน	33

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
5. การเสริมสร้างความเข้มแข็งศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน	34
6. การออกเยี่ยมเยียนแนะนำการทำงานของศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน	37
<b>บทที่ 3 กรอบแนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง</b>	<b>39</b>
3.1 แนวคิดเกี่ยวกับการสวัสดิการสังคม	39
3.2 แนวคิดเกี่ยวกับการสังคมสงเคราะห์	41
3.3 แนวคิดเกี่ยวกับองค์การประชาชน องค์การสังคมสงเคราะห์	42
3.4 วิธีการจัดระเบียบชุมชน	45
3.5 การมีส่วนร่วม	45
3.6 การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น	46
<b>บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล</b>	<b>49</b>
4.1 ประเด็นเปรียบเทียบความเข้มแข็ง ศสพ. ก่อน / หลังการถ่ายโอนภารกิจ	49
- ส่วนข้อมูลเบื้องต้นของ ศสพ.	49
- ส่วนของความเข้มแข็งในการเป็นองค์กรประชาชนของ ศสพ.	50
- ส่วนของความเข้มแข็งของกรรมการ ศสพ.	54
- ส่วนของความเข้มแข็งด้านการบริหารกองทุน ศสพ.	56
- ส่วนของความเข้มแข็งด้านการประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ของ ศสพ.	57
- ส่วนของความเข้มแข็งในการดำเนินงานของ ศสพ.	60
4.2 ประเด็นผลการดำเนินงานการส่งเสริมและสนับสนุน	62
4.3 ประเด็นปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะ	64

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 5 สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ	66
- สรุปผลการศึกษา	66
- ข้อเสนอแนะ	68
<b>บรรณานุกรม</b>	
<b>ภาคผนวก</b>	
- แบบประเมินความเข้มแข็ง ศสพ.	
- คำถามเกี่ยวกับการประสานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	
- แบบสอบถามการส่งเสริมและสนับสนุน ศสพ. ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดตราด ปี พ.ศ. 2547	
- ระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมว่าด้วยศูนย์สงเคราะห์ราษฎร ประจำหมู่บ้าน พ.ศ. 2541	
- ระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมว่าด้วยการส่งเสริมและสนับสนุน ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน พ.ศ. 2544	
- สำเนาคำสั่งจังหวัดตราด ที่ 1123 / 2544 ลงวันที่ 28 สิงหาคม 2544 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการประสานการดำเนินงานศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำ หมู่บ้านจังหวัดตราด	
- สำเนาหนังสือกระทรวงแรงงาน ค่วนมากที่ รง 0217 / ว 105 ลงวันที่ 22 ตุลาคม 2545 เรื่อง การถ่ายโอนภารกิจการส่งเสริมพัฒนาศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำ หมู่บ้าน	
- สำเนาคำสั่งคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ 6/2546 ลงวันที่ 25 มีนาคม 2546 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารการ ถ่ายโอนภารกิจบุคลากร และงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับจังหวัด	



## สารบัญตาราง

		หน้า
ตารางที่ 1	แสดงร้อยละของ ศสข. จำแนกตามรายอำเภอ	50
ตารางที่ 2	แสดงร้อยละการเป็นองค์กรประชาชน	52
ตารางที่ 3	แสดงร้อยละจำแนกตามระดับความเข้มแข็งขององค์กรประชาชน แยกเป็นรายอำเภอ	53
ตารางที่ 4	แสดงระดับความเข้มแข็งการเป็นองค์กรประชาชนจำแนกตามคะแนน ของอำเภอ	54
ตารางที่ 5	แสดงความรู้และกิจกรรมของกรรมการ ศสข. จำแนกตามกิจกรรม ศสข.	55
ตารางที่ 6	แสดงระดับความเข้มแข็งของคณะกรรมการ ศสข. จำแนกตามคะแนน และอำเภอ	56
ตารางที่ 7	แสดงร้อยละของการบริหารเงินกองทุน ศสข.	57
ตารางที่ 8	แสดงร้อยละการประสานงานของ ศสข. ในด้านต่าง ๆ จำแนกตามภารกิจ	59
ตารางที่ 9	แสดงร้อยละของการดำเนินงาน ศสข. แยกตามกิจกรรม	61
ตารางที่ 10	แสดงร้อยละของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบถึง การถ่ายโอนและภารกิจ ศสข.	63
ตารางที่ 11	แสดงร้อยละแหล่งเงินกองทุน ศสข.	63
ตารางที่ 12	แสดงร้อยละจำแนกการประสานและให้การส่งเสริมสนับสนุน ศสข. ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	64
ตารางที่ 13	แสดงปัญหาอุปสรรค / ข้อเสนอแนะในการส่งเสริมและสนับสนุน ศสข.	65