

**ผลงานลำดับที่ 1**

**เรื่อง**

**การศึกษาผลสำเร็จของการดำเนินการแผนอัตรากำลัง 3 ปี  
ของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเพื่อปรับปรุงแนวทาง  
การดำเนินการในอนาคตให้สอดคล้องกับการปฏิรูประบบราชการ**

**โดย**

**นายสุนทร สิบสหนการ**

**ผู้ขอประเมินในตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านนโยบายและแผน  
(แรงงานและสวัสดิการสังคม)**

**เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 9 ชช**

**ตำแหน่งเลขที่ 11**

**กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน  
กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม**



## คำนำ

ปัจจุบันภาคราชการได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบบริหารราชการให้เป็นส่วนราชการที่ทันสมัย เล็ก กะทัดรัด โดยรัฐได้กำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อดำเนินการหลายมาตรการ เช่น มาตรการปรับภาคราชการในสภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ โดยให้ส่วนราชการปรับบทบาท ภารกิจ กำหนดวิสัยทัศน์ และพันธกิจของส่วนราชการให้สอดคล้องการให้บริการประชาชนกลุ่มเป้าหมาย มีการกำหนดแผนการปฏิรูประบบราชการอย่างชัดเจน และเป็นรูปธรรม ทั้งการปฏิรูปลงานราชการ การประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการ และส่วนราชการ การใช้จ่ายงบประมาณ ฯลฯ ซึ่งกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเป็นส่วนราชการหนึ่งที่ต้องปรับปรุงบทบาท ภารกิจให้สอดคล้องกับมาตรการและแผนปฏิรูประบบราชการดังกล่าว

การจัดทำเอกสารฉบับนี้ผู้เขียนในฐานะ ที่เป็นผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความสำเร็จของการดำเนินการตามแผนอัตรากำลัง 3 ปี ของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ซึ่งแผนดังกล่าวได้ปรับบทบาท ภารกิจ โครงสร้าง มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 เรื่อยมาจนถึงปัจจุบันว่าการดำเนินการดังกล่าวมีผลสำเร็จเพียงใด มีแนวทางการปรับปรุงอย่างไร เพื่อให้เหมาะสมสอดคล้องกับแผนการปฏิรูประบบราชการ และการให้บริการประชาชนกลุ่มเป้าหมาย และในฐานะผู้ตรวจราชการกรมจะได้นำแนวทางดังกล่าวไปใช้ในการให้คำปรึกษา แนะนำหน่วยงานที่ต้องไปตรวจเยี่ยมเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานต่อไป

นายสุนทร สืบสนทการ

กันยายน 2542

เลขเรียกหนังสือ	489 ก
เลขทะเบียน	5752
วันที่	23/09/2542

## บทคัดย่อ

การศึกษาผลสำเร็จของการดำเนินการตามแผนอัตรากำลัง 3 ปี ของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เพื่อปรับปรุงแนวทางการดำเนินการในอนาคตให้สอดคล้องกับการปฏิรูประบบราชการ มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินผลสำเร็จของการดำเนินการตามแผนอัตรากำลัง 3 ปี และเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงราชการบริหารส่วนภูมิภาคของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานให้สอดคล้องกับมาตรการและแผนการปฏิรูประบบราชการ การประเมินผลสำเร็จใช้วิธีการสอบถามความคิดเห็นจากหัวหน้าส่วนราชการระดับกอง รวมทั้งสิ้น 109 คน หรือร้อยละ 7.3 ของข้าราชการทั้งหมด ทั้งนี้มีผู้ตอบแบบสอบถามกลับมาทั้งหมด 81 คน หรือร้อยละ 74.31 ของผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด

ผลการศึกษาพบว่า แผนอัตรากำลัง 3 ปี (พ.ศ. 2539 - 2542) ซึ่งใช้อยู่ในปัจจุบันมีความเหมาะสมกับบทบาท ภารกิจของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานดีแล้ว แต่เนื่องจากเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ เมื่อปี 2540 อันเป็นเหตุให้นายจ้าง และลูกจ้างในสถานประกอบการหรือผู้ใช้แรงงาน ซึ่งเป็นประชาชนกลุ่มเป้าหมายในการให้บริการของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้รับผลกระทบอย่างรุนแรง ประกอบกับการประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ทำให้บทบาท ภารกิจที่กำหนดไว้ตามแผน 3 ปี ต้องปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับสถานการณ์จึงทำให้การปฏิบัติงานมีปัญหาอยู่บ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการขาดแคลนอัตรากำลังที่จะให้บริการต่อประชาชน ซึ่งจากผลการศึกษาพบว่าผู้ตอบแบบสอบถามมักจะไม่เห็นด้วยในเรื่องของอัตรากำลังหรือกรอบอัตรากำลังที่ไม่เหมาะสมในทุกคำถาม เช่น คำถามเกี่ยวกับความคิดเห็นเรื่องความชัดเจนและความเหมาะสมกับภารกิจของการแบ่งส่วนราชการ ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับอัตรากำลังในระดับปฏิบัติที่ยังไม่เพียงพอ คำถามเกี่ยวกับความชัดเจนและความสะดวกต่อการปฏิบัติหน้าที่ของการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของฝ่ายต่าง ๆ ภายในหน่วยงาน ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยเนื่องจากอัตรากำลังยังไม่เหมาะสมกับปริมาณงานที่เพิ่มขึ้นมาก ฯลฯ อย่างไรก็ตามเนื่องจากมาตรการปรับภาคราชการในสภาวะวิกฤตเศรษฐกิจที่ไม่ให้เพิ่มอัตรากำลัง และอัตรากำลังที่เกษียณให้

ยุบเลิก สำหรับส่วนราชการที่มีข้าราชการ 1,000 คน ขึ้นไปนั้น ทำให้กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานต้องปรับบทบาท ภารกิจให้สอดคล้องกับอัตรากำลังที่มีจำกัดโดยบทบาท ภารกิจของราชการในส่วนภูมิภาค ที่เป็นหน่วยงานปฏิบัติควรปรับบทบาทต่าง ๆ เช่น ให้ กำหนดภารกิจหลักไว้ 3 ด้านเหมือนเดิม คือ ด้านคุ้มครองแรงงาน ด้านความปลอดภัยใน การทำงาน และด้านแรงงานสัมพันธ์และสวัสดิการแรงงาน ถ่ายโอนงานที่ไม่ใช่ภารกิจ หลักให้ภาคเอกชน หรือหน่วยงานท้องถิ่น ในภารกิจฝึกอบรมเพื่อเพิ่มพูนความรู้ให้ผู้ ใช้ แรงงาน และการเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจในสิทธิหน้าที่ตามกฎหมาย ปรับกระบวนการ ทำงานเพื่อให้บริการต่อกลุ่มเป้าหมายอย่างทั่วถึงด้วยการทำงานเป็นทีมโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การตรวจแรงงาน กำหนดแผนการปฏิบัติงานให้ชัดเจนและกำหนดเป้าหมาย ผลผลิต ผลลัพธ์ และตัวชี้วัดผลสำเร็จของงานให้ชัดเจน

## สารบัญ

	หน้า
คำนำ	
บทคัดย่อ.....	( 1 )
สารบัญ.....	( 3 )
สารบัญตาราง.....	( 5 )
<b>บทที่ 1 บทนำ.....</b>	<b>1</b>
ความเป็นมาและสภาพปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	2
วิธีการศึกษา.....	3
ข้อจำกัดในการศึกษา.....	3
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	3
<b>บทที่ 2 นโยบายแห่งรัฐกับการปฏิรูประบบราชการ.....</b>	<b>5</b>
แนวคิดในการปฏิรูประบบราชการไทย.....	5
นโยบายและมาตรการของรัฐในการปฏิรูประบบราชการ.....	7
การปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจและวิธีบริหารงานภาครัฐ.....	10
<b>บทที่ 3 การปรับปรุงส่วนราชการของกรมสวัสดิการและ</b>	
<b>    คุ้มครองแรงงาน.....</b>	<b>22</b>
ความเป็นมาของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน.....	22
แนวทางในการจัดทำแผนอัตรากำลัง 3 ปี.....	25
โครงสร้างหน่วยงาน อำนวยการหน้าที่ ความรับผิดชอบ.....	27
<b>บทที่ 4 ผลการศึกษาความสำเร็จของแผนอัตรากำลัง 3 ปี.....</b>	<b>46</b>
สภาพปัญหาและข้อเท็จจริงในการดำเนินการตาม	
แผนอัตรากำลัง 3 ปี.....	46
แนวทางการศึกษาเพื่อประเมินผล.....	47
ผลการศึกษา.....	48

## สารบัญ (ต่อ)

หน้า

<b>บทที่ 5 สรุปและข้อเสนอแนะ.....</b>	<b>60</b>
<b>ภาคผนวก</b>	
<b>โครงการจัดทำแผนอัตรากำลัง 3 ปี</b>	
<b>แบบสอบถามการประเมินผลแผนอัตรากำลัง 3 ปี</b>	
<b>รายละเอียดสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด</b>	
<b>บรรณานุกรม</b>	

## สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1 แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับความชัดเจนและความเหมาะสมกับภารกิจของส่วนราชการ ตามแผนอัตรากำลัง 3 ปี	48
ตารางที่ 2 แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับความชัดเจนและความสะดวกต่อการปฏิบัติหน้าที่ในการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของฝ่ายต่าง ๆ ตามแผนอัตรากำลัง 3 ปี	50
ตารางที่ 3 แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับความคล่องตัวในการทำงานและการทำงานอย่างเป็นระบบ ตามแผนอัตรากำลัง 3 ปี	51
ตารางที่ 4 แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับความเหมาะสมของอัตรากำลังต่อการปฏิบัติงาน ตามแผนอัตรากำลัง 3 ปี	53
ตารางที่ 5 แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับความเหมาะสมของการกำหนดระดับตำแหน่ง ตามแผนอัตรากำลัง 3 ปี	54
ตารางที่ 6 แสดงความคิดเห็นต่อการมอบหมายบุคลากรให้ปฏิบัติหน้าที่ตรงตามตำแหน่งที่ได้รับการแต่งตั้ง ตามแผนอัตรากำลัง 3 ปี	55

## บทที่ 1

### บทนำ

---

#### ความเป็นมาและสภาพปัญหา

นับตั้งแต่แผนกแรงงาน กรมประชาสงเคราะห์ แยกออกมาเป็นกรมแรงงาน เมื่อปี พ.ศ. 2508 กรมแรงงานได้มีการปรับบทบาทภารกิจเพื่อให้บริการต่อกลุ่มเป้าหมาย คือ ผู้ใช้แรงงานอยู่เป็นระยะตลอดมา กล่าวคือในระยะแรกของการตั้งกรมแรงงานนั้น ภารกิจนั้นหนักจะเป็นเรื่องของการให้บริการจัดหางาน การควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว และการตรวจแรงงาน เพื่อให้ลูกจ้างได้รับความเป็นธรรม ต่อมาได้เพิ่มภารกิจในเรื่องของการพัฒนาฝีมือผู้ใช้แรงงานให้มีฝีมือตรงตามตลาดแรงงานต้องการให้มีการให้การคุ้มครองผู้ใช้แรงงานที่ประสบอันตรายเนื่องจากการทำงาน การแรงงานสัมพันธ์ และการดูแลให้ผู้ใช้แรงงานได้รับความเป็นธรรมจากการไปทำงานต่างประเทศ ต่อมาในปี พ.ศ. 2533 ได้มีการแยกกองทุนเงินทดแทน กรม แรงงาน ตั้งเป็นสำนักงานประกันสังคม เพื่อแยกบทบาทภารกิจในการให้ความช่วยเหลือผู้ใช้ แรงงานที่ประสบอันตรายเนื่องจากการทำงาน และการช่วยเหลือตามพระราชบัญญัติกองทุนประกันสังคมให้ชัดเจน หลังจากนั้นในปี พ.ศ. 2534 ได้มีการจัดตั้งกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน โดยแยกงานส่วนหนึ่งของกรมแรงงาน (งานจัดหางานและงานพัฒนาฝีมือแรงงาน) ออกมา และเปลี่ยนชื่อกรมแรงงาน เป็น กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

ต่อมาในปี พ.ศ. 2536 ได้มีการจัดตั้งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม โดยแยกหน่วยงานของกระทรวงมหาดไทย ได้แก่ กรมประชาสงเคราะห์ สำนักงานประกันสังคม กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน และกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน รวมทั้งได้จัดตั้งกรมการจัดหางาน อีก 1 หน่วยงาน ทำให้บทบาทภารกิจที่จะให้บริการต่อกลุ่มเป้าหมาย คือ ผู้ใช้แรงงานและผู้ด้อยโอกาสในสังคมชัดเจนยิ่งขึ้น นับตั้งแต่นั้นมาภารกิจของกรม-



สวัสดิการและคุ้มครองแรงงานที่มีต่อผู้ใช้แรงงาน คือ การดูแลคุ้มครองให้ผู้ใช้แรงงานได้รับความเป็นธรรมจากการจ้างงาน โดยได้แบ่งภารกิจที่จะให้บริการต่อผู้ใช้แรงงานเป็น 3 ด้าน คือ ด้านคุ้มครองแรงงานทั่วไป ด้าน ดูแลคุ้มครองด้านความปลอดภัยในการทำงาน และด้านแรงงานสัมพันธ์ ภารกิจทั้ง 3 ด้าน ซึ่งเป็นภารกิจหลักได้ใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานจนถึงปัจจุบัน แม้ในปี พ.ศ. 2539 จะมีการจัดทำแผนอัตรากำลัง 3 ปี เพื่อปรับปรุงหน่วยงานให้มีประสิทธิภาพและมีความคล่องตัวในการปฏิบัติงานแต่ก็ยังยึดแนวทางตามภารกิจหลัก 3 ด้าน เพียงแต่ปรับปรุงระบบวิธีการทำงานภายในของแต่ละกองให้มีระบบงานและขั้นตอนที่สั้น ไม่สลับซับซ้อนเท่านั้น สำหรับในส่วนภูมิภาคแล้วไม่ได้มีการปรับปรุงโครงสร้างการปฏิบัติงานนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2536 เป็นต้นมา

ในระหว่างที่กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ดำเนินการตามบทบาทภารกิจที่กำหนดไว้ตามแผนอัตรากำลัง 3 ปี (พ.ศ. 2539 - 2542) ได้เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วประเทศซึ่งไม่เพียงแต่กระทบต่อการดำเนินการของภาคเอกชนเท่านั้น ภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานซึ่งรับผิดชอบต่อกลุ่มเป้าหมายหรือผู้รับบริการ คือ ผู้ใช้แรงงานก็ได้รับผลกระทบโดยตรงจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำนี้ด้วย กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจึงต้องทบทวนบทบาทภารกิจของตนให้เหมาะสมในการให้บริการต่อกลุ่มเป้าหมายด้วย ประกอบกับการที่คณะรัฐมนตรีมีมติเรื่องการปรับภาคราชการในสภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ เมื่อเดือนธันวาคม 2540 จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทบทวนบทบาท ภารกิจตามแผนอัตรากำลัง 3 ปี และปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมกับแผนและแนวทางการปฏิรูประชาการที่รัฐบาลได้กำหนดเป็นแนวทางมาเป็นระยะ ๆ

### วัตถุประสงค์ในการศึกษา

เอกสารฉบับนี้จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. เพื่อประเมินผลสำเร็จของการดำเนินการตามแผนอัตรากำลัง 3 ปี ของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

2. เพื่อศึกษาและเสนอแนะแนวทางการปฏิรูประบบราชการของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานที่จะดำเนินการในอนาคต โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

3. เพื่อให้ผู้ตรวจราชการกรมนำไปใช้เป็นคู่มือในการให้คำปรึกษาแนะนำในการตรวจเยี่ยมส่วนราชการ

### วิธีการศึกษา

1. ศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูประบบราชการ
2. สืบหาความคิดเห็นของหัวหน้าหน่วยงานของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคและหน่วยงานภายในระดับกองรวม 109 คน การสำรวจใช้วิธีออกแบบสอบถามเป็นคำถามปลายเปิดสอบถามความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการตามแผนอัตรากำลัง 3 ปี ของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และรูปแบบของโครงสร้างหน่วยงานที่ควรปรับปรุงในอนาคต
3. เครื่องมือทางสถิติ สถิติที่ใช้ในการคำนวณใช้สถิติค่าร้อยละ (Percentage)
4. การนำเสนอผลงานจะนำเสนอเป็นส่วน ๆ รวม 5 บท ทั้งนี้แต่ละบทจะสรุปสาระสำคัญไว้ท้ายบทด้วย

### ข้อจำกัดในการศึกษา

การเก็บรวบรวมเพื่อใช้ในการศึกษาคั้งนี้ไม่สามารถเก็บข้อมูลจากข้าราชการทั้งหมด ซึ่งมีถึง 1,488 คนได้จึงได้เก็บข้อมูลจากข้าราชการระดับหัวหน้าหน่วยงานของกรมฯ ทั้งหน่วยงานที่กำหนดตามพระราชกฤษฎีกา และหน่วยงานภายในรวมทั้งสิ้น 109 หน่วยงาน หรือร้อยละ 7.32 ของกลุ่มประชากรทั้งหมด

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อให้ทราบถึงอุปสรรคปัญหาและผลสำเร็จของการดำเนินการตามแผนอัตรากำลัง 3 ปี ของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

2. เพื่อให้ได้รูปแบบและแนวทางการดำเนินการของการบริหารราชการในส่วนภูมิภาคของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานที่สอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูประบบราชการ

3. เพื่อใช้เป็นคู่มือสำหรับข้าราชการระดับบริหารและผู้ตรวจราชการกรมใช้ในการให้คำปรึกษาแนะนำเพื่อให้การปฏิบัติราชการเกิดประสิทธิภาพสูงสุด

---

## บทที่ 2

### นโยบายแห่งรัฐกับการปฏิรูประบบราชการ

#### แนวคิดในการปฏิรูประบบราชการไทย

การบริหารประเทศในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาประเทศไทยอยู่ในช่วงของการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนมากขึ้น มีการรวมพลังของประชาชนเพื่อผลักดันให้ประเทศเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยอย่างเป็นทางการ จนกระทั่งมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ขณะเดียวกันสภาพเศรษฐกิจของประเทศในขณะนั้น (ก่อน 2 กรกฎาคม 2540) อยู่ในภาวะที่ด้อยที่สุด ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดี มีการขยายการลงทุนทางเศรษฐกิจทั้งอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การก่อสร้างค่อนข้างมาก ธุรกิจอุตสาหกรรมตื่นตัวในการปรับปรุงระบบบริหารงานของตนเองให้เข้าสู่สากลจนกระทั่งเกิดการปรับปรุงองค์การอย่างเป็นระบบหรือการยกเครื่ององค์การ (Re - engineering) ซึ่งธนาคารกสิกรไทยได้ดำเนินการเป็นหน่วยงานแรกแล้วจึงมีหน่วยงานเอกชนหลาย ๆ หน่วยงานดำเนินการตามเป็นตัวอย่างต่อมา ในขณะนั้นภาครัฐถูกมองว่าทำงานล่าช้า ผู้จบการศึกษาใหม่ไม่ต้องการทำงานในภาครัฐและคนของภาครัฐที่มีคุณภาพถูกดึงไปทำงานภาคเอกชนจำนวนมากเกิดภาวะสมองไหล ในช่วงนี้จะเห็นได้ว่าภาครัฐเริ่มจริงจังกับการปฏิรูประบบราชการอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมเด่นชัด

โดยข้อเท็จจริงแล้วภาครัฐไม่ได้ละเลยกับปัญหาการปฏิรูประบบราชการแต่อย่างใด ดังจะเห็นได้ว่าเมื่อปี พ.ศ. 2534 ได้มีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ออกมาประกาศใช้ โดยระเบียบดังกล่าวได้ยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ซึ่งใช้เป็นกฎหมายหลักในการบริหารราชการแผ่นดินมาเป็นเวลาเกือบ 20 ปี ใน พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้กำหนดให้แต่ละส่วนราชการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจนเพื่อมิให้มีการปฏิบัติงานซ้ำซ้อน

กันระหว่างส่วนราชการ กำหนดราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ฯลฯ เป็นต้น นอกจาก พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แล้ว แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 - 2529) เป็นต้นมา ได้กำหนดให้รัฐลดบทบาทลง ทั้งนี้โดยให้ภาคเอกชนมีบทบาทมากขึ้น และการปรับปรุงดังกล่าวค่อย ๆ พัฒนาจนกระทั่งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539) "ให้ความสำคัญในเรื่องการปรับบทบาทของราชการจากการตรวจสอบและควบคุมเป็นการกำกับดูแลและส่งเสริมการปรับขนาดและโครงสร้างขององค์กรภาครัฐให้มีขนาดกระทัดรัด โดยใช้มาตรการเสริมต่าง ๆ เช่น การจ้างเหมาเอกชนในบางเรื่องเพื่อลดภาระของราชการ และจำนวนข้าราชการและลูกจ้างให้น้อยลง ตลอดจนการปรับบทบาทการทำงานของข้าราชการโดยการกระจายความรับผิดชอบและอำนาจการตัดสินใจให้แก่ข้าราชการในระดับปฏิบัติให้มากขึ้น"<sup>1</sup>

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544) "ให้ความสำคัญเรื่องการปรับบทบาทของระบบราชการจากการตรวจสอบและควบคุมเป็นการกำกับดูแลและส่งเสริมพร้อมทั้งลดบทบาทในการดำเนินกิจกรรมของภาครัฐ เพื่อส่งเสริมให้ภาคประชาชนและภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทมากขึ้น การลดขนาดระบบราชการโดยการจำกัดการขยายตัวของหน่วยราชการและตรึงกำลังคนภาครัฐ พร้อมทั้งเร่งรัดปรับปรุงโครงสร้างองค์กรทั้งภารกิจ บุคลากร และขั้นตอนการทำงานให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองที่เป็นอยู่อย่างจริงจัง การกระจายอำนาจตามระดับการบังคับบัญชาหรือการมอบอำนาจการตัดสินใจในหน่วยราชการส่วนกลาง กระทรวง ทบวง กรม สู่หน่วยปฏิบัติและผู้ปฏิบัติงานให้เหมาะสมกับระดับงานแต่ละระดับมากขึ้นโดยให้สามารถใช้ดุลยพินิจ ตัดสินใจแบบเบ็ดเสร็จและทันเหตุการณ์ การยกระดับความสำคัญของหน่วยการบริหารส่วนจังหวัด โดยกำหนดให้จังหวัดเป็นหน่วยงานจัดการหลักเพื่อการพัฒนาทุกด้านของพื้นที่ในความรับผิดชอบ การปรับบทบาทของหน่วยงานกลางและหน่วยราชการส่วนกลางให้มีหน้าที่วางแผนกำหนดนโยบายในเชิงกลยุทธ์ ประสานงานและให้

<sup>1</sup> วราภรณ์ รุจิวัฒนกุล, "บทบาทของรัฐในอนาคต" ใน ภายใต้ปฏิรูประบบราชการ : ยุทธศาสตร์สำคัญของการเปลี่ยนแปลง, (กรุงเทพฯ : นายกิติเกียรติ สิมอภิชาติ, 2541) หน้า 78

ความสนับสนุนทางเทคนิคและอื่น ๆ เช่น ทรัพยากร ขวัญกำลังใจให้แก่ส่วนราชการใน ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นเป็นสำคัญ ตลอดจนการเพิ่มบทบาทของหน่วยงานในส่วนจังหวัด พร้อมทั้งสนับสนุนการพัฒนาศักยภาพให้มีความสามารถในการวางแผน การบริหาร งบประมาณและบุคลากร ฯลฯ อย่างมีประสิทธิภาพ”<sup>2</sup>

### นโยบายและมาตรการของรัฐในการปฏิรูประบบราชการ

นโยบายของรัฐบาลโดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐบาลชุดปัจจุบัน ได้แถลงนโยบายต่อ รัฐสภาเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2540 มีสาระสำคัญที่เกี่ยวกับนโยบายการปฏิรูประบบ บริหารราชการ ดังนี้<sup>3</sup>

1. ปรับปรุงโครงสร้างและระบบงานของกระบวนการยุติธรรม
2. ปรับปรุงระบบงานภาคราชการและรัฐวิสาหกิจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ และ ความเป็นธรรม โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม
3. ปรับปรุงคุณภาพบุคลากรภาครัฐโดยเน้นผลงาน ความซื่อสัตย์สุจริต และ จิตสำนึกในการให้บริการประชาชน
4. เร่งรัดการจัดตั้งกระบวนการตรวจสอบในกรณีการทุจริตและประพฤติมิชอบ ทั้งในวงราชการและวงการเมือง
5. เร่งรัดการกระจายอำนาจการบริหารจัดการสู่ท้องถิ่น เพื่อเพิ่มความ สามารถในการตอบสนองให้ตรงกับความต้องการของแต่ละท้องถิ่น
6. ลดบทบาทภาครัฐและสนับสนุนให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการดำเนินการ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและการบริการประชาชน
7. เร่งรัดการปรับปรุงหรือเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและขจัด ความไม่เป็นธรรมในสังคม

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 78 - 79

<sup>3</sup> อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ, “นโยบายการปฏิรูประบบราชการ” ใน การปฏิรูประบบราชการ : ยุทธศาสตร์สำคัญ ของการเปลี่ยนแปลง, (กรุงเทพฯ : นายกิติเกียรติ ลิ้มอภิชาติ, 2541) หน้า 25-26

จากนโยบายดังกล่าวรัฐบาลได้มีมติคณะรัฐมนตรีตามมาในหลาย ๆ เรื่อง เช่น มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2540 เรื่อง มาตรการปรับภาคราชการใน สภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2541 เรื่อง มาตรการควบคุมค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรภาครัฐ และมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม 2541 เรื่อง การจัดกลุ่มภารกิจภาครัฐ ฯลฯ เป็นต้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรก ที่ประชาชนเข้ามามีส่วนในการผลักดันและร่วมร่างรัฐธรรมนูญผ่านทางผู้แทนสมาชิกสภา ร่างรัฐธรรมนูญของแต่ละจังหวัดนั้น ได้กำหนดเจตนารมณ์ในแนวนโยบายพื้นฐานแห่ง รัฐหลายประการ เช่น มาตรา 76 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทาง เศรษฐกิจสังคมและการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ มาตรา 77 รัฐต้องจัดให้มีแผนพัฒนาการเมือง จัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการและพนักงานหรือลูกจ้างอื่นของรัฐ เพื่อป้องกันการทุจริต และประพฤติมิชอบและเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ มาตรา 78 รัฐต้อง กระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและ ตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจ ท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศ ในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็น องค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น การกำหนดเจตนารมณ์ดังกล่าว ทำให้ภาครัฐต้องทบทวนบทบาทและปรับปรุงกลไกการ บริหารให้สอดคล้องเจตนารมณ์ดังกล่าวโดยเร่งด่วน

จะเห็นได้ว่าแม้จะมีการกำหนดกฎหมายหรือกำหนดแนวทางต่าง ๆ เพื่อการ ปรับระบบราชการตลอดมาอย่างต่อเนื่องในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาก็ตามแต่การปรับปรุง เปลี่ยนแปลงยังทำได้ล่าช้า ทั้งนี้มีสาเหตุจากปัจจัยหลายประการที่สะสมกันมาอย่างยาวนานจนก่อให้เกิดปัญหาของระบบราชการ ดังนี้<sup>4</sup>

<sup>4</sup> ชนะศักดิ์ ยูวบูรณ์ "กระบวนการเปลี่ยนแปลงในระบบราชการ" ใน *วิจัยทัศนัยประเทศไทย* (กรุงเทพฯ : บริษัทโรงพิมพ์เด็อนตุลา จำกัด, 2541) หน้า 41-42

1. ระบบราชการเป็นการรวมอำนาจศูนย์กลางทำให้การแก้ปัญหาและพัฒนาประเทศกระจุกตัวอยู่เฉพาะในบางพื้นที่ การตัดสินใจทั้งในด้านการบริหาร การเงิน และงบประมาณไม่คล่องตัวสอดคล้องกับความต้องการที่แตกต่างกันในแต่ละท้องถิ่น นอกจากนี้ยังมีปัญหาด้านการเน้นกฎระเบียบและขั้นตอนที่รัดกุมมากกว่าที่จะเน้นผลงาน ทำให้การดำเนินงานล่าช้าและเต็มไปด้วยขั้นตอนและงานเอกสาร

2. ระบบราชการเป็นระบบที่ใหญ่โตและมีบุคลากรจำนวนมาก เมื่อประกอบกับอำนาจและผลประโยชน์จากระบบ ระเบียบและข้อมูลที่สำคัญต่อการแก้ปัญหาและพัฒนาประเทศด้วยการปรับตัวให้ทันกับความเปลี่ยนแปลงจึงเป็นไปได้อย่างยากลำบาก นอกจากนี้ยังเปิดโอกาสให้มีการแสวงหาประโยชน์จากระบบราชการได้ในหลายรูปแบบ ระบบราชการในปัจจุบันจึงไม่เพียงแต่ด้วยประสิทธิภาพและตอบสนองไม่ทันต่อการแก้ปัญหาและพัฒนาประเทศเท่านั้น ในบางสถานการณ์ยังขัดขวางต่อความเจริญของประเทศโดยส่วนรวมด้วย

3. ด้านบุคลากรของระบบซึ่งก็คือข้าราชการและลูกจ้างจำนวนมากนั้น ยังมีปัญหาที่สำคัญหลายประการที่น่าพิจารณาก็คือความเป็นข้าราชการที่มีเงินเดือนประจำใช้ระบบคุณธรรมซึ่งยากต่อการถูกให้ออกจากงานอาชีพนั้น แม้ว่าในทางหนึ่งจะเป็นการสร้างหลักประกันที่มั่นคงให้กับข้าราชการ แต่ในอีกทางหนึ่งกลับเป็นผลทำให้ข้าราชการมองข้ามถึงความจำเป็นและความกระตือรือร้นในการพัฒนาศักยภาพของตนเอง ข้าราชการจำนวนมากจึงทำงานแบบเช้าชามเย็นชาม ขาดความเป็นมืออาชีพ อีกทั้งข้าราชการยังได้รับผลตอบแทนที่ต่ำมาก โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับภาคเอกชน ทำให้ในหลายสถานการณ์ข้าราชการมักเรียกร้องผลประโยชน์จากผู้มารับบริการจากรัฐโดยใช้เงื่อนไขอำนาจหน้าที่ที่ราชการมีอยู่ นอกจากนี้การทำงานของข้าราชการยังถูกมองว่าตอบสนองต่อผู้ให้คุณให้โทษมากกว่า เพื่อประชาชนและผลงานรวมทั้งถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองเป็นอย่างมาก เมื่อผนวกปัญหาเหล่านี้เข้าด้วยกันแล้วจะเห็นว่าคุณภาพชีวิต เกียรติภูมิ และศักดิ์ศรีของข้าราชการต่ำลงโดยลำดับ



## การปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจและวิธีบริหารงานภาครัฐ

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ได้สำรวจความคิดเห็นของประชาชน 554 คนต่อการปฏิรูประบบราชการ เมื่อเดือนกันยายน 2539 พบข้อเสนอแนะที่น่าสนใจที่จะเป็นแนวทางในการปฏิรูประบบราชการ ดังนี้<sup>5</sup>

1. ปฏิรูปกฎหมายและกฎระเบียบข้อบังคับการบริหารราชการที่ล้าสมัยให้สอดคล้องกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่ พ.ศ. 2540 เพื่อเป็นการกำหนดการดำเนินงานของภาคราชการให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพแวดล้อม
2. ปฏิรูปโครงสร้างของภาคราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น ทำให้อัตลักษณ์ของภาคราชการส่วนท้องถิ่นชัดเจน ให้ส่วนกลางทำงานในระดับประเทศแทน
3. ปฏิรูประบบการจัดสรรและการบริหารงบประมาณแผ่นดิน โดยปรับให้เป็นระบบการบริหารงบประมาณที่เน้นผลงาน และกระจายอำนาจการบริหารงบประมาณให้หน่วยงานปฏิบัติ
4. ปฏิรูปการเมืองและนักการเมือง เพื่อนำไปสู่ระบบการเมืองที่โปร่งใสสุจริต และดูแลผลประโยชน์ของประชาชน เพื่อให้ได้คนดีเข้าปกครองประเทศและมีการพัฒนาระบบการตรวจสอบจากประชาชน เพื่อให้ได้คนดีเข้าปกครองประเทศ
5. ปฏิรูปการศึกษาโดยเน้นการให้การศึกษาที่ถูกต้องแก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนและชุมชนได้ตระหนักถึงสิทธิหน้าที่ในการดูแลตรวจสอบระบบราชการ
6. ปฏิรูปโครงสร้างอำนาจของระบบราชการสู่การกระจายอำนาจ โดยปรับปรุงวิธีการดำเนินงานที่เน้นการกระจายอำนาจการบริหารและการตัดสินใจสู่ระดับล่างและท้องถิ่น
7. ปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคล โดยเปลี่ยนจากระบบที่เป็นช่องทางในการสร้างเครือข่ายการอุปถัมภ์และการวิ่งเต้นใช้เส้นสายมาเป็นระบบที่เน้นผลงานและคุณภาพของข้าราชการ ลดความมั่นคงสำหรับผู้ที่ไร้ประสิทธิภาพและให้ค่าตอบแทนที่คุ้มค่าสำหรับผู้ที่มีความสามารถ

<sup>5</sup> อรพินท์ สทไชยชัย "การปฏิรูประบบราชการ : เสียงสะท้อนจากประชาชน" ใน การปฏิรูประบบราชการ : ยุทธศาสตร์สำคัญของการเปลี่ยนแปลง (กรุงเทพฯ : นายกิตติเกียรติ ลิ้มอภิชาติ, 2541) หน้า 109-113

8. ปฏิรูปกระบวนการทัศน์ของประชาชนและข้าราชการที่มีต่อระบบราชการ โดยที่ประชาชนต้องเข้าใจถึงสิทธิที่พึงได้ในขอบเขตที่เป็นธรรม และข้าราชการเข้าใจถึงภาระหน้าที่ในการให้บริการ การพัฒนาและสร้างความเป็นธรรมในสังคม ในแนวทางการปฏิรูปกระบวนการทัศน์สิ่งที่ควรดำเนินการ คือ การให้ความรู้และการสร้างความสนใจในเรื่องการปฏิรูประบบราชการ เพื่อให้ประชาชนเข้าใจและผลักดันการปฏิรูประบบราชการและสร้างความตระหนักถึงบทบาท หน้าที่ของข้าราชการในการเข้าร่วมในกระบวนการปฏิรูประบบราชการ

เพื่อให้การปฏิรูประบบราชการมีความเป็นรูปธรรม มีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับกิจกรรมที่ควรพิจารณาดำเนินการในระยะสั้น ดังนี้

### 1. การดำเนินการเพื่อกระตุ้นการปฏิรูประบบราชการ

1.1 การปฏิรูปจะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง จริงใจ และจริงจัง โดยสร้าง Political and Public Wills ในการปฏิรูประบบราชการ เช่น การสร้างกระแสผลักดันการปฏิรูประบบราชการจากประชาชน ภาคธุรกิจเอกชน และนักวิชาการเพื่อเป็นพลังต่อของในการปฏิรูประบบราชการกับนักการเมืองและข้าราชการ

1.2 กระบวนการปฏิรูประบบราชการ ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาระบบมากขึ้น เช่น มีการถามประชาชนผู้รับบริการและผู้ที่เกี่ยวข้องว่ามีความต้องการอะไร

1.3 มีการกำหนดเป็นกฎหมายการปฏิรูปที่ชัดเจน และมีการบังคับใช้ต่อข้าราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างจริงจัง มีบทลงโทษที่เข้มงวดและการให้รางวัลที่โปร่งใส

### 2. ขั้นตอนและกระบวนการดำเนินงาน

2.1 ลดขั้นตอนและระเบียบการทำงานลง เพื่อให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2.2 ประสานการทำงานของหน่วยงานหลักที่ทำงานเกี่ยวข้องกับประชาชนโดยตรง เช่น กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงการคลัง และกระทรวงพาณิชย์ เพื่อพัฒนาระบบการให้บริการและระบบการทำงานที่ทันสมัยและรวดเร็ว

2.3 สนับสนุนให้หน่วยงานราชการดำเนินการปรับหรือระบบ และกระบวนการทำงานโดยการผสมผสานเทคโนโลยีการบริหารงานที่ทันสมัย

### 3. โครงสร้างระบบราชการ

3.1 การปฏิรูปโครงสร้างการบริหารงาน กระจายอำนาจการตัดสินใจไปสู่ส่วนภูมิภาคโดยส่วนกลางทำหน้าที่เป็นเพียงผู้กำกับดูแลอยู่ห่าง ๆ เท่านั้น เพื่อพัฒนาให้ระดับท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง และสามารถเข้าถึงความต้องการของประชาชน

3.2 โครงสร้างระบบราชการเน้นการแบ่งงานเป็นกลุ่มเล็ก ๆ ที่ให้บริการประชาชน มีศูนย์การกระจายงานที่ชัดเจน ยุบหน่วยงานที่ซ้ำซ้อน

3.3 จัดโครงสร้างการบริหารงานให้ส่วนกลางดูแลเฉพาะงานเชิงนโยบาย ภาพรวมการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม ความมั่นคง ส่วนงานในการปฏิบัติให้กระจายลงส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น

3.4 การบริหารงานเชิงพื้นที่ ยกเลิกความเป็นกรม กองลงไป เมื่อเข้ามาอยู่ในพื้นที่ เน้นการกระจายอำนาจ เพื่อให้เป็นการทำงานเพื่อประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง และการประสานงานระหว่างรัฐกับเอกชนจะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

3.5 ในการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่น ควรให้สถาบันการศึกษาและองค์กรพัฒนาภาคเอกชนได้มีบทบาทเป็นองค์กรที่ให้ความช่วยเหลือ ให้คำปรึกษาแก่ประชาชน

3.6 กำหนดกลไกที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าร่วมในการพัฒนา โดยน่าจะศึกษาจากประสบการณ์การพัฒนาแบบภาคีที่ได้เกิดขึ้นเป็นรูปธรรมแล้วในหลายจุดของประเทศ ดังตัวอย่างในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

#### 4. การพัฒนาข้าราชการ

4.1 ปรับปรุงตัวข้าราชการ (คุณภาพและขีดความสามารถ) ระบบการบริหารงานบุคคล ระบบการสร้างขวัญกำลังใจ และปรับเปลี่ยนทัศนคติและปฏิรูประบบความคิดของข้าราชการ

4.2 พัฒนาทางด้านจิตใจให้มีคุณธรรม ไม่ทุจริต และสร้างความเป็นธรรมในสังคม โดยเน้นการใช้หลักศาสนา และพัฒนาจิตสำนึกของข้าราชการให้มี Public Spirit โดยมีโครงการอบรมจริยธรรมและศีลธรรมให้ข้าราชการ สร้างจิตสำนึกใหม่ในการรับใช้สังคมให้กับข้าราชการทุกระดับให้ทำงานเพื่อรับใช้ประชาชนและสังคม

4.3 เพิ่มความเข้มงวดและความเข้มแข็ง ให้กับกระบวนการรับสมัครข้าราชการใหม่ (Recruitment Process) การบริหารงานบุคคล (Personnel Process) และกระบวนการพัฒนาศักยภาพของข้าราชการให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลมากกว่าที่ดำเนินการในปัจจุบัน (Training Programs)

4.4 พัฒนาผู้นำในระบบราชการให้เป็นผู้ที่เก่งและดี โดยเฉพาะในด้านของจิตใจ เพื่อจำกัดระบบอุปถัมภ์ให้ลดน้อยลง

4.5 วางกลไกหรือมาตรการในการลดหรือขจัดระบบอุปถัมภ์ในวงราชการ

4.6 พัฒนาบุคลากรของรัฐให้เป็นผู้ที่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพมีความรู้ความสามารถและเชี่ยวชาญในหลาย ๆ สาขา

4.7 ปรับปรุงโครงสร้างเงินเดือนให้สูงขึ้น ยกเลิกระบบความมั่นคงที่มีมากเกินไปจนเกิดความจำเป็นและเพิ่มบทลงโทษสำหรับข้าราชการที่กระทำผิด เช่น การออกกฎหมายปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันที่มีการบังคับใช้อย่างจริงจัง และโปร่งใสให้ประชาชนเห็นเป็นตัวอย่างซึ่งเป็นการปรับพฤติกรรมของทั้งประชาชนและข้าราชการ

4.8 มีระบบการประเมินผลการทำงานของหน่วยงาน และของข้าราชการที่ชัดเจนเป็นระบบ

## 5. การให้บริการประชาชน

5.1 กำหนดหรือวางบทบาทหน้าที่หลักของภาครัฐและเอกชนให้มีความชัดเจน เพื่อไม่ให้สับสนในบทบาทหน้าที่ของตนเอง

5.2 ปฏิรูปการให้บริการของรัฐให้มีความรวดเร็ว คล่องตัว ประหยัด อาทิ การจัดให้บริการประชาชนแบบ One – Stop Service

5.3 ปรับเปลี่ยนวิธีการคิดและการดำเนินงานของระบบราชการ ให้เป็นในรูปของหน่วยงานเหมือนของเอกชนในด้านประสิทธิภาพมากขึ้น มีความเป็นมิตรมากขึ้น โดยเน้นการให้บริการประชาชนเหมือนบริษัทให้บริการลูกค้า

5.4 ปรับปรุงการใช้ภาษาของราชการให้เข้าใจง่าย จะทำให้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องกับระบบราชการสามารถเข้าใจขั้นตอนและวิธีการดำเนินงานอย่างชัดเจนและรวดเร็ว

5.5 ส่งข้าราชการที่ดีจริง ๆ ลงไปทำงานใกล้ชิด เพื่อให้บริการประชาชนซึ่งจะเป็นหนทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหาคอขวดที่กีดขวางที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน

## 6. การสร้างความโปร่งใสของระบบราชการ

6.1 จัดการประเมินผลงานการทำงานของรัฐ และสร้างระบบการตรวจสอบที่โปร่งใสเป็นระบบและยุติธรรม

6.2 ยอมรับฟังความคิดเห็นที่หลากหลาย เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในการบริหารงาน โดยการจัดเป็นเวทีระดมความเห็น สิ่งที่ต้องให้ความสำคัญคือ ผู้ที่จะมาเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นนั้นต้องเป็นตัวแทนที่ดีของประชาชนทั้งประเทศได้

6.3 เข้าหามวลชนโดยใช้สื่อมวลชนเป็นสื่อให้ทราบถึงการดำเนินงานของรัฐ เปิดเผยข้อมูลต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความโปร่งใส สร้างความเข้าใจร่วมกันเป็นการสร้าง Vision และลดช่องว่างระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน

6.4 วางกลไกในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนอย่างเป็นระบบ และมีประสิทธิภาพ

จากข้อเสนอแนะในผลการวิจัยดังกล่าว จะเห็นได้ว่าสอดคล้องกับแผนแม่บท การปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2540 - 2544 ซึ่งเป็นกรอบในการปฏิรูประบบราชการ แผ่นดินเพื่อปรับบทบาทขนาดของหน่วยงานของรัฐให้มีขนาดเล็ก กระทัดรัดและมีประสิทธิภาพ ซึ่งได้กำหนดภารกิจหลักไว้ 6 ภารกิจ ได้แก่

1. การจัดกลุ่มภารกิจของรัฐที่จำเป็นต้องดำเนินการ ภารกิจที่กระจายและหรือร่วมดำเนินการกับองค์กรปกครองท้องถิ่น ภารกิจที่รัฐมอบให้และหรือร่วมดำเนินการกับภาคเอกชน

2. การจัดโครงสร้างส่วนราชการให้สอดคล้องกับภารกิจของรัฐ

3. การกระจายอำนาจการปกครองสู่องค์กรท้องถิ่น

4. การแปรสภาพกิจกรรมของรัฐเป็นกิจกรรมเอกชน

5. การมอบอำนาจการบริหารราชการจากกระทรวง กรม ไปสู่กอง จังหวัดและประชาชน

6. การลดขนาดกำลังคนของหน่วยงานภาครัฐ

สำหรับการจัดกลุ่มภารกิจของรัฐนั้น คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการได้กำหนดภารกิจของรัฐเป็น 6 กลุ่มภารกิจ ดังนี้<sup>6</sup>

1. ภารกิจที่เป็นหน้าที่ของส่วนราชการ คือ

1.1 ภารกิจที่ต้องใช้อำนาจรัฐบังคับ

1.2 ภารกิจที่รัฐจะต้องเป็นผู้ดำเนินการเพื่อประกันคุณภาพและความเป็นธรรม

1.3 ภารกิจที่ผู้ปฏิบัติงานต้องได้รับความคุ้มครองหรือมีสถานะพิเศษ

2. ภารกิจที่เป็นหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจ คือ

2.1 ภารกิจเชิงอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม

2.2 ภารกิจที่ให้ผลตอบแทนการดำเนินการเพื่อให้พึงตัวเองได้

2.3 ภารกิจที่ต้องการความคล่องตัวสูงในการดำเนินงาน

<sup>6</sup> วราภรณ์ รุจิวัฒนกุล, อ้างแล้ว หน้า 82-83

### 3. ภารกิจที่จัดตั้งเป็นองค์การมหาชน คือ

3.1 ภารกิจเชิงบริการของรัฐ

3.2 ภารกิจที่ต้องการความคล่องตัวสูงในการดำเนินงาน

3.3 ภารกิจซึ่งไม่สามารถดำเนินการได้ในเชิงพาณิชย์ แต่รัฐจำเป็นต้อง

ดำเนินการ

3.4 ภารกิจจำเป็นของรัฐที่ภาคธุรกิจเอกชนยังไม่พร้อมดำเนินการ

สำหรับภารกิจนี้ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ... และในขณะนี้อยู่ในระหว่างการศึกษาของรัฐบาลฯ สาระสำคัญของร่าง พ.ร.บ. ฉบับนี้ได้กำหนดกิจการอันเป็นบริการสาธารณะที่จะจัดตั้งองค์การมหาชน ได้แก่ การรับรองมาตรฐาน และประเมินคุณภาพการศึกษา การศึกษาอบรมและพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐ การทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม การพัฒนาและส่งเสริมการกีฬา การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาวิจัย การถ่ายทอดและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติ การสังคมสงเคราะห์ การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน หรือการดำเนินการอันเป็นสาธารณประโยชน์อื่นใด ทั้งนี้ โดยไม่ต้องเป็นกิจการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไร

### 4. ภารกิจที่ให้องค์กรท้องถิ่นดำเนินการ คือ

4.1 ภารกิจที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่

4.2 ภารกิจที่ใช้ความรู้ประสบการณ์ ภูมิปัญญาและทรัพยากรของท้องถิ่น

4.3 ภารกิจที่จำกัดเฉพาะพื้นที่

### 5. ภารกิจที่ให้อุตสาหกรรมเอกชนดำเนินการ คือ

5.1 ภารกิจเพื่อการค้าและแสวงหากำไรจากการประกอบการ

5.2 ภารกิจเชิงบริการที่ภาคธุรกิจเอกชนพร้อมดำเนินการได้แทนรัฐ

5.3 ภารกิจสาธารณะที่รัฐมอบให้ดำเนินการแทน

### 6. ภารกิจที่ให้องค์กรเอกชนดำเนินการ คือ

6.1 ภารกิจที่มีได้มุ่งหวังเพื่อการค้าหรือแสวงหากำไรจากการดำเนินงาน

6.2 ภารกิจเชิงสวัสดิการและการสงเคราะห์แก่ประชาชน

6.3 ภารกิจในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของประชาชน

7. การกิจที่ให้องค์กรประชาชนดำเนินการ คือ

7.1 การกิจที่ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลในชุมชนดำเนินการเพื่อรับประโยชน์ และคุ้มครองสิทธิของตน

7.2 การกิจที่อาศัยภูมิปัญญาและทรัพยากรของประชาชน หรือกลุ่มบุคคลในชุมชน

7.3 การกิจที่ส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืนของชุมชน

และเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ความเห็นชอบแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ ดังนี้<sup>7</sup>

คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ ตามที่สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ และสำนักงาน ก.พ. เสนอ ซึ่งแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐภายใต้กรอบของ "ระบบบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่" จะเป็นการมุ่งเน้นการปรับเปลี่ยนบทบาทของภาครัฐให้สอดคล้องกับระบบบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ เพื่อให้กระบวนการปฏิรูประบบราชการเกิดผลในทางปฏิบัติโดยเร็ว และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องผนึกกำลังกันทำงานเพื่อการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นรูปธรรมโดยเร่งด่วน ซึ่งส่วนใหญ่มุ่งจะต้องทำให้แล้วเสร็จภายในปี 2543 โดยแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐจะครอบคลุมใน 5 ด้าน ดังนี้

1. แผนการปรับเปลี่ยนบทบาท การกิจและวิธีการบริหารงานของภาครัฐ
2. แผนการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณเป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานและผลลัพธ์

3. แผนการปรับเปลี่ยนระบบบริหารบุคคล
4. แผนการปรับเปลี่ยนกฎหมาย
5. แผนการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยม

โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

<sup>7</sup> สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, ข่าวทิวทัศน์รัฐบาลวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 เอกสารโรเนียว, หน้า 6-7



1. การปรับเปลี่ยนบทบาท การกิจและวิธีการบริหารงานของภาครัฐ โดยจะเน้นที่กลุ่มเศรษฐกิจเป็นอันดับแรก โดยมีวิธีการ คือ

1.1 ทบทวนบทบาท หน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม และองค์การของรัฐ เพื่อจำกัดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของแต่ละหน่วยงานให้เหลือน้อยลงแต่ชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อนกัน ให้มีลักษณะการทำงานเป็นทีม ทั้งภายในส่วนราชการและระหว่างส่วนราชการ รวมทั้งการทำงานในลักษณะภาคีกับภาคเอกชน และประชาชน จะจัดกลุ่มภารกิจออกเป็นด้านต่าง ๆ ได้แก่ ด้านเศรษฐกิจ ด้านนโยบายการบริหารและการกำกับตรวจสอบ ด้านสังคม ด้านสิ่งแวดล้อม พลังงานและทรัพยากรธรรมชาติ ด้านความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยของสังคม ด้านภูมิภาคและท้องถิ่น ด้านการบริหารงานขององค์กรอิสระ และด้านการบริหารงานของ องค์กรรัฐวิสาหกิจ

ทั้งนี้ จำกัดให้ภาครัฐทำหน้าที่เฉพาะภารกิจหลักและที่จำเป็นเท่านั้น ส่วน ภารกิจรองจะจัดเป็นองค์การมหาชนหรือแปรรูป และถ่ายโอนงานให้แก่องค์กร ประชาชนภาค เอกชน หรือจ้างเหมาหรือซื้อบริการจากเอกชนต่อไป การเปลี่ยนแปลง ดังกล่าวทำโดยวิธีการตราเป็นพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกาตามลักษณะเฉพาะ ของเรื่อง โดยดำเนินการในกลุ่มด้านเศรษฐกิจเป็นอันดับแรกให้เห็นผลภายในเดือน กันยายน 2544

1.2 กำหนดให้ทุกกระทรวง ทบวง กรม และองค์การมหาชนจัดทำแผน กลยุทธ์นี้จะต้องเปิดเผยต่อสาธารณะ และถือเป็นเงื่อนไขการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในส่วนราชการนั้น ๆ ต่อรัฐบาลและรัฐสภา มีการประเมินผลสำเร็จเป็นรายปีก่อนการได้รับ งบประมาณสำหรับปีต่อไป

1.3 ให้มีระบบสารสนเทศของหน่วยงานกลางภาครัฐที่สามารถเชื่อมโยง ข้อมูลระหว่างกันและเป็นระบบที่เปิดให้หน่วยงานภาคเอกชนและประชาชนเข้าถึงได้ สะดวก

1.4 ให้ทุกกระทรวง ทบวง กรม และองค์การมหาชนประกาศมาตรฐาน การให้บริการประชาชนโดยเปิดเผยสอดคล้องกับมาตรฐานสากลของประเทศไทยด้านการ จัดการและสัมฤทธิ์ผลของงานภาครัฐ

1.5 กำหนดแนวทางและสำรวจความคิดเห็นของผู้รับบริการ

1.6 พัฒนาระบบประเมินผลระดับองค์การ เพื่อชี้วัดความแตกต่างระหว่างเป้าหมายที่กำหนดไว้และผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริง

1.7 ปรับความสัมพันธ์ระหว่างบทบาทของฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ โดยฝ่ายการเมืองเป็นผู้กำหนดนโยบายกำกับตรวจสอบผลลัพธ์การทำงานตามนโยบายและแผนกลยุทธ์ที่ทำสัญญาไว้ล่วงหน้า ส่วนฝ่ายประจำมีหน้าที่บริหารจัดการตามนโยบายกระบวนการทางกฎหมายและกฎระเบียบ เพื่อให้ได้ผลงานตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ แล้วรายงานผลงานของกระทรวง ทบวง กรมต่อรัฐสภาและสาธารณะด้วย

2. การปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ การเงิน และการพัสดุ ด้วยการพัฒนาระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงานและผลลัพธ์สำหรับหน่วยงานนำร่อง พัฒนาระบบรายงานผลทั้งทางด้านการเงินและผลการดำเนินงานที่โปร่งใส พัฒนาระบบกระจายอำนาจการจัดการงบประมาณสำหรับหน่วยงานนำร่อง การเพิ่มขอบเขตความครอบคลุมของงบประมาณ พัฒนาระบบบัญชีการเงินภาครัฐที่เทียบเท่ากับมาตรฐานนานาชาติที่กำหนดโดย International Federation of Accountants (IFAC) ทั้งนี้ ระบบดังกล่าวจะรวมค่าใช้จ่ายซึ่งจะเป็นภาระของภาครัฐที่จะเกิดขึ้นในอนาคตไว้ในเอกสารงบประมาณจัดทำประมาณการงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าการกระจายอำนาจงบประมาณและการบริหารงบประมาณสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศสำหรับการจัดการทางการเงินในระดับมหภาค ทบทวน ปรับปรุง แก้ไข เพิ่มเติม กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ ปรับปรุงระบบการบริหารงานพัสดุ และขยายผลการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ การเงิน และการพัสดุต่อจากโครงการนำร่องให้ครอบคลุมทั้งระบบภาครัฐ

3. การปรับเปลี่ยนระบบบริหารบุคคล ซึ่งจะมุ่งองค์กรขนาดเล็ก กะทัดรัด แต่มีบุคลากรที่มีคุณภาพ มีระเบียบวินัย และความรับผิดชอบสูง ให้ความรู้ความสามารถได้เต็มศักยภาพ ได้ค่าตอบแทนที่สอดคล้องกับผลการทำงานและเทียบเคียงได้กับภาคเอกชน และมีความเป็นกลางทางการเมือง สิ่งที่ต้องเปลี่ยนแปลงหลัก คือ

3.1 พัฒนารูปแบบการทำงานในภาครัฐให้มีความหลากหลาย เช่น การจ้างงานโดยสัญญาในบางตำแหน่งที่ต้องการความเชี่ยวชาญพิเศษเฉพาะกิจ การจ้างงานเฉพาะเรื่อง โดยมีวาระชัดเจน การรับงานร่วมกัน (Job Sharing) รวมทั้งการจ้างงานในระบบเปิด

3.2 ปฏิรูประบบการจ้างงานตำแหน่ง เพื่อเปลี่ยนค่านิยมในเรื่องยศชั้น เน้นเรื่องความสามารถและผลงาน เพื่อให้การสรรหาแต่งตั้งได้บุคคลที่สามารถจริง ปรับระบบค่าตอบแทนและสวัสดิการของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยยึดตามผลงานและเทียบเคียงได้กับค่าตอบแทนของภาคเอกชน และเสมอภาคกับอาชีพอื่นในสังคม

3.3 มีการกำหนดดัชนีวัดผลงาน โดยมีการประเมินความแตกต่างระหว่างผู้มีผลงานกับผู้ไม่มีผลงาน ให้โอกาสผู้มีความรู้ความสามารถได้ใช้ศักยภาพในการทำงานอย่างเต็มที่

3.4 สร้างระบบผู้บริหารระดับสูง (Senior Executive Service) โดยกำหนดให้ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการและรองอยู่ในระบบนี้ เป็นระบบเปิดที่ผู้มีความสามารถในภาครัฐสามารถสมัครแข่งขันเพื่อรับการแต่งตั้ง โดยมีวาระดำรงตำแหน่งชัดเจน

3.5 กำหนดแนวทางการปรับลดขนาดกำลังคนภาครัฐ โดยมาตรการเกษียณหรือลาออกอย่างสมัครใจ พร้อมเงินขวัญถุงเพื่อลดจำนวนตำแหน่งงานลงไม่ต่ำกว่าร้อยละ 20 ในสิ้นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9

3.6 ปรับปรุงระบบการสรรหาและพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้การสรรหาเป็นไปด้วยความรวดเร็ว โปร่งใส และเป็นธรรม

3.7 ปรับปรุงระบบสอบสวนทางวินัย ให้สั้นและรวดเร็วต่อการตัดสินใจ พร้อมสร้างระบบอุทธรณ์ร้องทุกข์ให้มีความรวดเร็วและเป็นธรรม

3.8 ปรับระบบการออกราชการให้ง่ายขึ้น โดยการประเมินผลงานอย่างสม่ำเสมอ

3.9 ทบทวนบทบาท อำนาจหน้าที่ขององค์การกลางบริหารงานบุคคลทั้งหมด เพื่อให้มีระบบบริหารบุคคลภาครัฐได้มาตรฐาน แต่มีความยืดหยุ่น คล่องตัว

4. การปรับเปลี่ยนกฎหมาย เพื่อให้สอดคล้องกับการปฏิรูประบบบริหารจัดการ การภาครัฐแนวใหม่ โดยปรับปรุงกฎหมายที่ใช้งานอยู่และตรากฎหมายใหม่ให้มีเนื้อหาที่ เข้าใจง่ายไม่ซับซ้อน มีลักษณะที่มองการณ์ไกล ไม่ล้าสมัย มีขั้นตอนที่สั้น รวดเร็ว มี ประสิทธิภาพ โดยปรับปรุงทั้งระบบ วิธีการยก่าง วิธีการตรวจ และทัศนคติของผู้ร่าง กฎหมาย ทำการสำรวจความเห็นจากประชาชนในการบังคับใช้กฎหมาย โดยเฉพาะอย่าง ยิ่งในเรื่องกฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการติดต่อราชการของประชาชนเพื่อลดกฎเกณฑ์ที่ หนุกหนาม ลดช่องโหว่ของระเบียบที่จะก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันได้

5. การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยมในการบริหารภาครัฐ เพื่อให้การ ปฏิรูประบบบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่เกิดผล ค่านิยมและวัฒนธรรมการทำงานของ เจ้าหน้าที่ภาครัฐต้องเปลี่ยนแปลงใหม่โดยสิ้นเชิง

เงื่อนไขความสำเร็จ เพื่อให้การปฏิรูปเกิดผลอย่างจริงจัง เป็นรูปธรรม โดย กำหนดยุทธศาสตร์สำคัญ ดังนี้ สร้างกลไกรับผิดชอบที่ชัดเจน สร้างผู้นำการเปลี่ยนแปลง สร้างการเปลี่ยนแปลงให้เกิดผลเป็นตัวอย่าง สร้างระบบคู่ขนาน ให้ประชาชนและ ข้าราชการมีส่วนร่วมในการเสนอแนะและติดตามประเมินผลการทำงาน of ภาครัฐ การทำ ความเข้าใจอย่างต่อเนื่อง

นอกจากนี้ สิ่งที่รัฐบาลจะดำเนินการเพื่อสนับสนุนให้การปฏิรูประบบการ บริหารภาครัฐเป็นไปโดยราบรื่นและต่อเนื่อง คือ เห็นชอบแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ กำหนดผู้รับผิดชอบ จัดสรรงบประมาณให้เพียงพอ และจัดทำแผนประชาสัมพันธ์

จะเห็นได้ว่าตามนโยบายของรัฐที่กำหนดให้มีการปฏิรูประบบราชการจะมีผล โดยตรงต่ออัตรากำลังของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานลงด้วยการทำแผนอัตรากำลัง 3 ปี รอบที่ 1 และในขณะเดียวกันก็จะต้องทำการปรับปรุงส่วนราชการให้มีความเหมาะสมเพื่อรับกับภารกิจที่จะต้องดำเนินการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งจำเป็นจะต้องทำการ ปรับโครงสร้างทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งจะได้กล่าวถึงในบทต่อไป

### บทที่ 3

## การปรับปรุงส่วนราชการของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

### ความเป็นมาของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน หรือเดิมคือ กรมแรงงาน นั้น มีความเป็นมาของหน่วยงานเริ่มต้นจากแผนกจัดหางานสังกัดกองทะเบียนกระทรวงมหาดไทย ซึ่งจัดตั้งใน พ.ศ. 2475 เพื่อให้ความช่วยเหลือในด้านการจัดหางานแก่ประชาชนที่ว่างงานในกรุงเทพฯ ขณะนั้นซึ่งคาดว่าจะมีประมาณ 4 พันกว่าคน หน่วยงานบริหารแรงงานนี้ได้พัฒนาและเปลี่ยนแปลงมาตามความเปลี่ยนแปลงของการบริหาร และสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ การเปลี่ยนแปลงของหน่วยงานที่ผ่านมาสรุปได้ดังนี้

พ.ศ. 2475 - จัดตั้งหน่วยงานบริหารแรงงานหน่วยงานของไทย คือ แผนกจัดหางาน สังกัดกองทะเบียน กรมมหาดไทย

พ.ศ. 2477 - ยกฐานะเป็นกองกรรมกร สังกัดกรมพาณิชย์ กระทรวงเศรษฐกิจ

พ.ศ. 2479 - รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติสอบสวนสภาพกรรมกร ให้อำนาจหน้าที่ (กองกรรมกร) ในการสอบสวนสถิติและความเป็นอยู่ของกรรมกรในสถานที่ต่าง ๆ

พ.ศ. 2481 - ยุบเป็นแผนกกรรมกร สังกัดเดิม

พ.ศ. 2485 - โอนจากกระทรวงเศรษฐกิจ ไปสังกัดกรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงสาธารณสุข

พ.ศ. 2492 - ยกฐานะเป็นกองกรรมกร เนื่องจากนโยบายของรัฐบาลมุ่งที่จะให้คนงานไทยได้ทำงานในนิคมสร้างตนเอง ทำให้ปริมาณงานมากขึ้น ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็น กองสัมมาอาชีพสงเคราะห์

พ.ศ. 2500 - เปลี่ยนชื่อเป็นกองแรงงาน สังกกรมประชาสงเคราะห์และได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติแรงงานฉบับแรกของไทย ต่อมาถูกยกเลิกโดยประกาศคณะปฏิวัติ

พ.ศ. 2505 - ยกฐานะเป็นส่วนแรงงาน

พ.ศ. 2508 - ยกฐานะเป็นกรมแรงงาน สังกัดกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2508

พ.ศ. 2535 - ยุบกรมแรงงานตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2535 และจัดตั้งกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานและกรมพัฒนาฝีมือแรงงานขึ้นทำหน้าที่แทนกรมแรงงานเดิม สังกัดกระทรวงมหาดไทย

พ.ศ. 2537 - กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน สังกัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 11 ตอนที่ 20 ก. ลงวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2537 ดังนี้

- (1) คุ้มครองดูแลแรงงานทั่วไป และแรงงานเฉพาะกลุ่มให้ได้รับสิทธิและประโยชน์ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด
- (2) ดำเนินการและส่งเสริมให้มีความปลอดภัยในการทำงาน รวมทั้งศึกษาวิจัย เสริมสร้างและพัฒนาสภาพและสิ่งแวดล้อมในการทำงาน
- (3) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
- (4) ส่งเสริมและเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจ ด้านสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน รวมทั้งการแรงงานสัมพันธ์
- (5) ดำเนินการเกี่ยวกับการพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์
- (6) ดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง ข้อพิพาทแรงงาน และความไม่สงบด้านแรงงาน รวมทั้งเป็นศูนย์ประสานงานแรงงานสัมพันธ์
- (7) ส่งเสริมการพัฒนาแรงงานหญิงและเด็กให้มีคุณภาพที่ดีขึ้น

(8) พัฒนาระบบ รูปแบบ และวิธีการและมาตรฐานการจัดเก็บสถิติ และเป็นศูนย์ข้อมูลด้านสถิติการและคุ้มครองแรงงานจัดทำแผนงานและประสานแผนปฏิบัติงานของกรมให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนแม่บทของกระทรวง รวมทั้งเร่งรัด ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานในสังกัด

(9) ส่งเสริม สนับสนุนและดำเนินการให้มีการจัดสวัสดิการแรงงาน

(10) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน หรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

โดยแบ่งส่วนราชการเป็นส่วนราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาค ดังนี้

#### 1. ราชการบริหารส่วนกลาง

- 1.1 สำนักงานเลขาธิการกรม
- 1.2 กองการเจ้าหน้าที่
- 1.3 กองคุ้มครองแรงงาน
- 1.4 กองตรวจความปลอดภัย
- 1.5 กองนิติการ
- 1.6 กองฝึกอบรมแรงงาน
- 1.7 กองรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์
- 1.8 กองแรงงานสัมพันธ์
- 1.9 กองแรงงานหญิงและเด็ก
- 1.10 กองวิชาการและแผนงาน
- 1.11 กองสวัสดิการแรงงาน
- 1.12 สถาบันความปลอดภัยในการทำงาน

## 2. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค

สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด 75 จังหวัด

เพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจตามโครงสร้างของกรมฯ ดังกล่าว กองการเจ้าหน้าที่ในขณะนั้นจึงได้ดำเนินการจัดทำแผนอัตรากำลัง 3 ปีขึ้น เมื่อปี 2537 ซึ่งมีรายละเอียดโดยสังเขป ดังนี้

### แนวทางในการจัดทำแผนอัตรากำลัง 3 ปี

เมื่อปี พ.ศ. 2537 กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้จัดทำแผนอัตรากำลัง 3 ปี รอบที่ 1 (พ.ศ. 2538 - 2540) ภายหลังจากปรับเป็นปีงบประมาณ 2539 - 2542 โดยได้วิเคราะห์และคาดคะเนความต้องการอัตรากำลังทั้งจำนวนและระดับที่ส่วนราชการจะต้องมีเพื่อปฏิบัติงานตามหน้าที่ความรับผิดชอบและปริมาณงานในช่วงของแผนให้เป็นไปอย่างเหมาะสม ประหยัด มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล ทั้งนี้การจัดทำแผนดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ดังนี้

1. เพื่อตรวจสอบทบทวน การกำหนดบทบาทหน้าที่ภารกิจและการกำหนดกรอบอัตรากำลัง ตำแหน่ง/สายงาน และการประเมินค่าของงานให้เหมาะสมกับภารกิจของหน่วยงาน
2. เพื่อปรับปรุงโครงสร้างการแบ่งงานภายใน พัฒนาระบบและประสิทธิภาพข้าราชการ
3. เพื่อให้การจัดองค์การภายในของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานมีโครงสร้าง การแบ่งงาน การจัดระบบงานที่เหมาะสม ไม่ซ้ำซ้อนและมีประสิทธิภาพสูงสุด
4. เพื่อเสริมสร้างและพัฒนาหน่วยงานบริหารงานบุคคลของกรมฯ ให้เข้มแข็ง และสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การจัดทำแผนดังกล่าวได้จัดทำภายในกรอบที่สำนักงาน ก.พ. กำหนดโดยยึดหลัก ดังนี้



1. จัดหน่วยงานให้มีขนาดกะทัดรัดและมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน

2. จัดระบบงานให้สั้น ลดขั้นตอนการตรวจสอบให้เหลือน้อยลง

3. กระจายอำนาจและมอบอำนาจในการบริหารงานและบริหารบุคคลไป

สู่ข้าราชการระดับล่าง

4. จัดอัตรากำลังให้เหมาะสมกับภารกิจ แผนงาน/โครงการ โดยยึดหลักอัตรากำลังไม่เพิ่ม และได้ใช้วิธีปรับปรุงงานเพื่อปรับระดับตำแหน่งให้สูงขึ้นตามคุณภาพของงาน รวมทั้งการใช้วิธีเกลี้ยกำลังคน

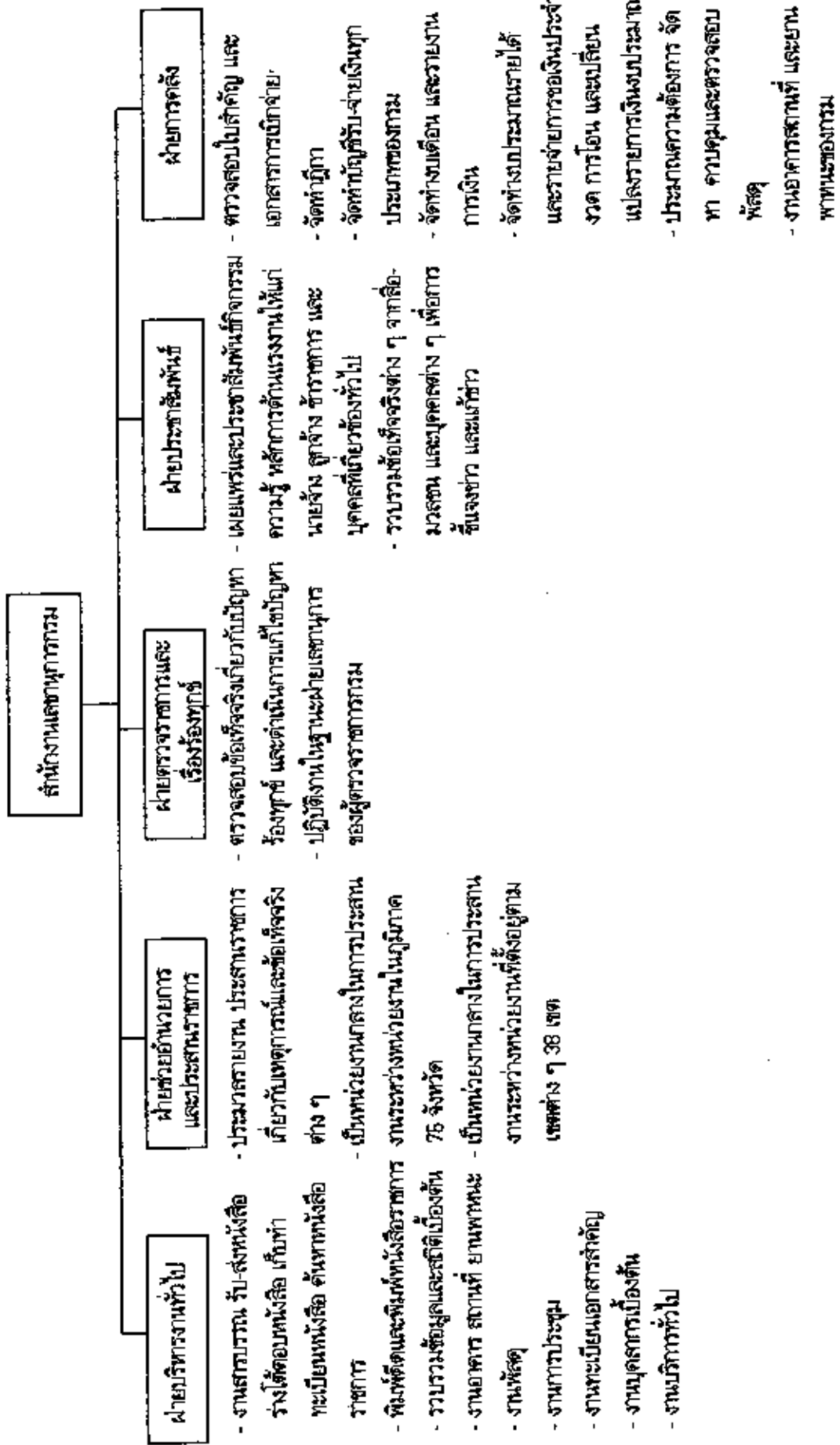
5. จัดทำหลักเกณฑ์หรือมาตรฐานการกำหนดตำแหน่ง เพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณากำหนดระดับตำแหน่ง

6. จัดทำแผนพัฒนากำลังคนที่มีอยู่ให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

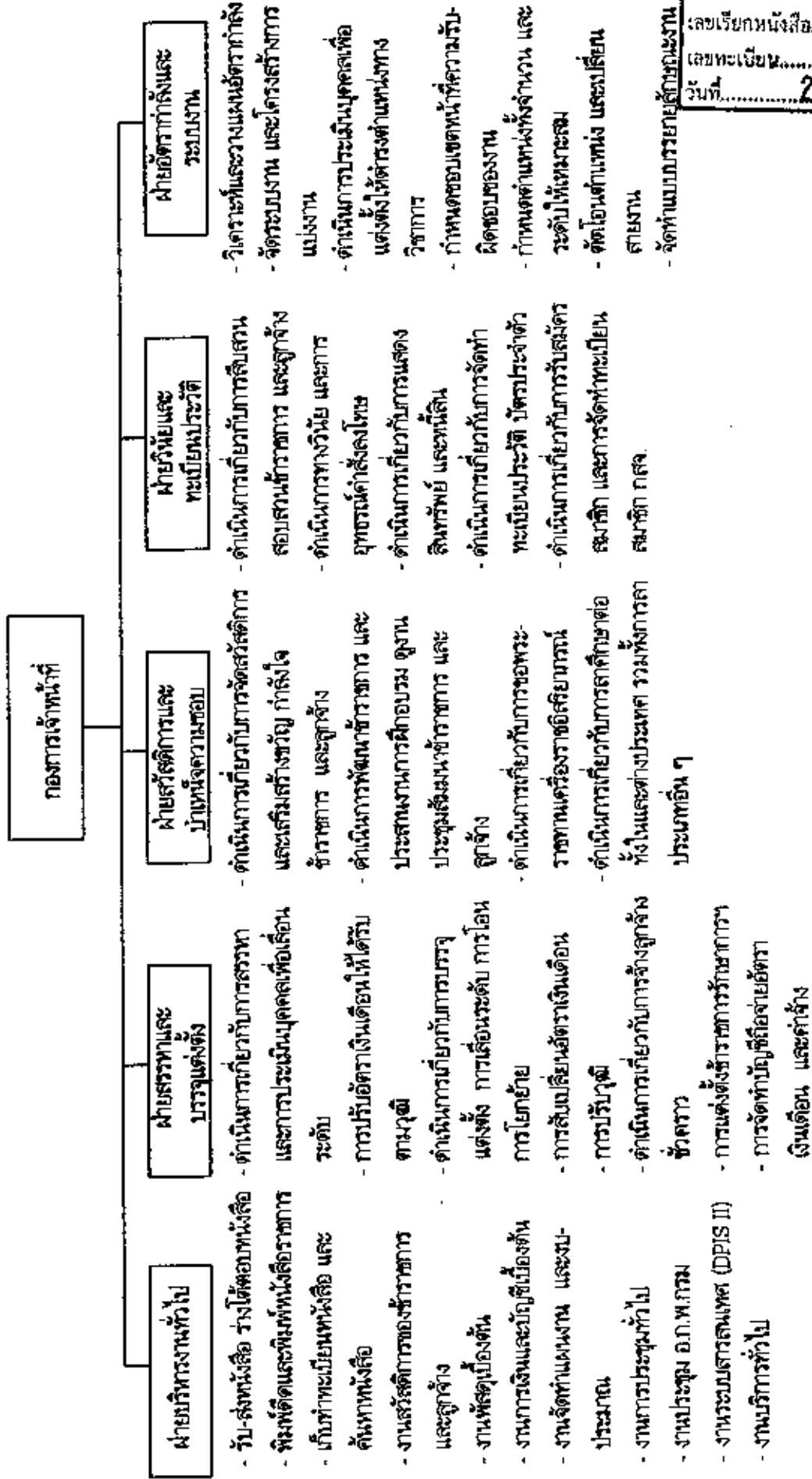
จากวัตถุประสงค์และแนวทางดังกล่าว โครงสร้างของราชการบริหารส่วนกลาง 12 หน่วยงานและราชการบริหารส่วนภูมิภาค 75 หน่วยงาน จึงมีการแบ่งงาน หน้าที่และความรับผิดชอบตามกรอบอัตรากำลัง ดังนี้



แผนภูมิแสดงภาพแรงงาน หน้าที่ และความสัมพันธ์โดยย่อ (ตามแผนฯ 3 ปี)

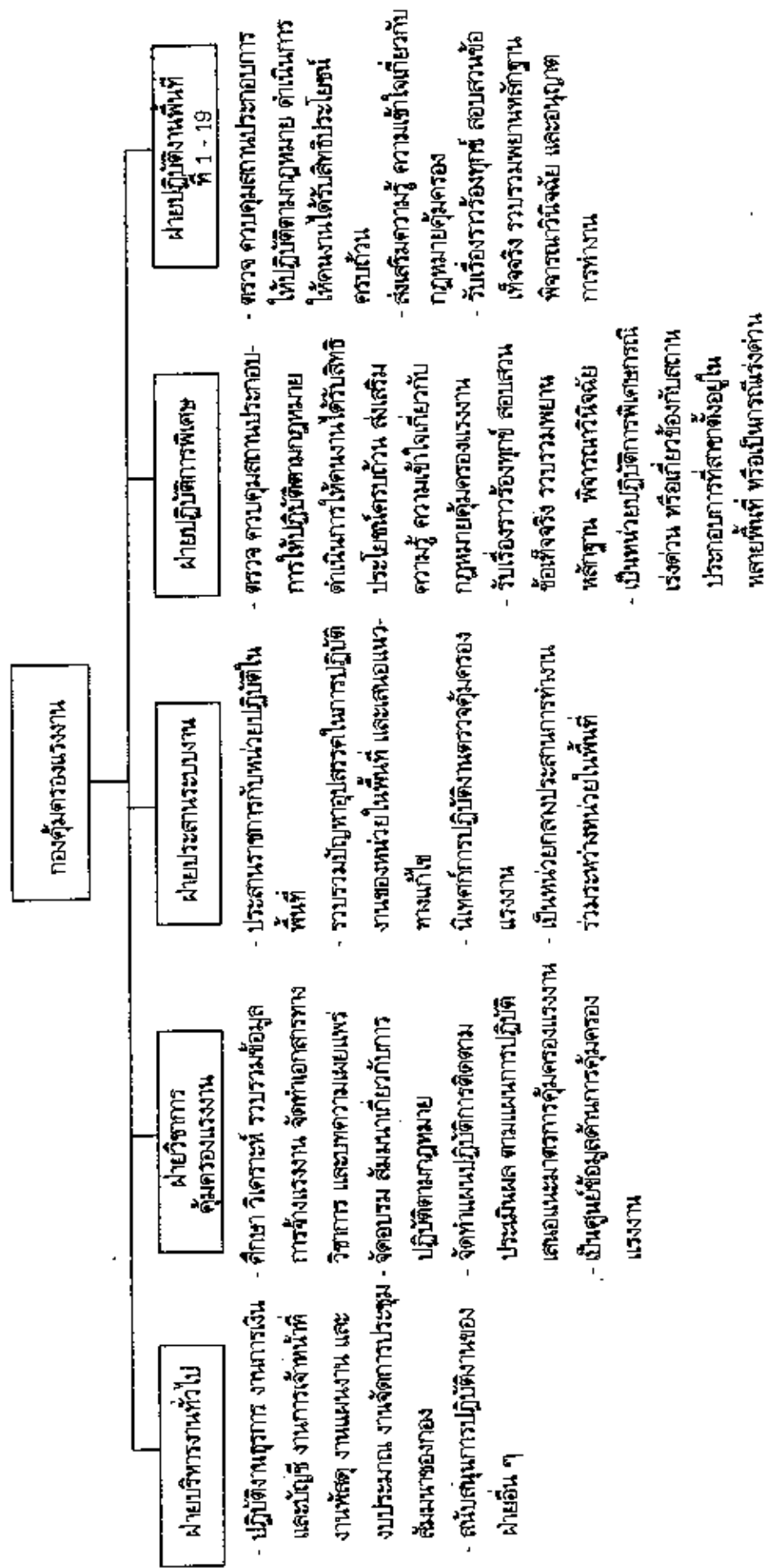


**แผนภูมิแสดงภาระงาน หน้าที่ และความรับผิดชอบ (ตามแผนฯ 3 ปี)**

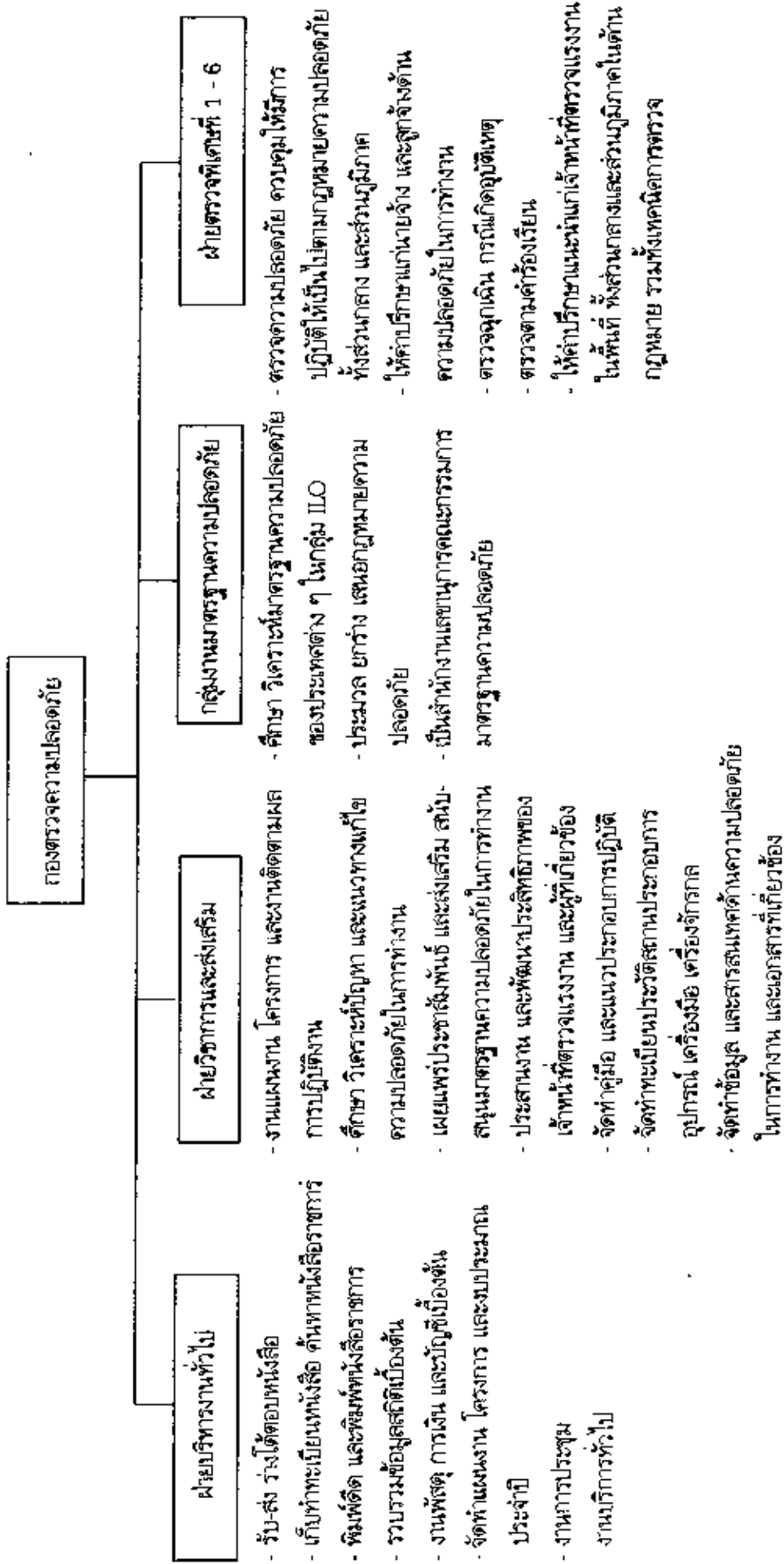


เลขเรียกหนังสือ 4.08.6  
เลขทะเบียน 5752  
วันที่ 23 มิ.ย. 2545

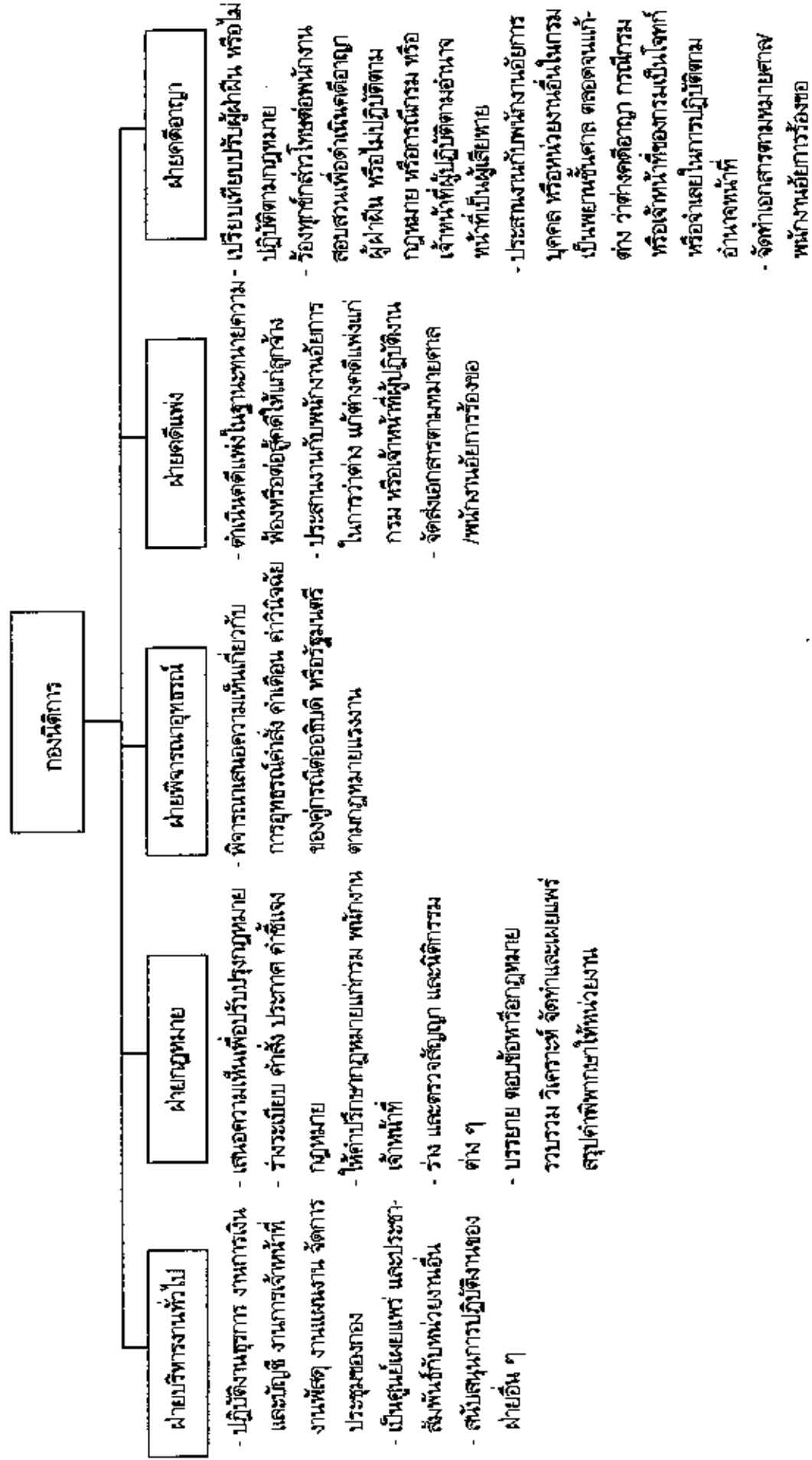
แผนภูมิแสดงการแบ่งงาน หน้าที่ และความรับผิดชอบ (ตามแผนฯ 3 ปี)



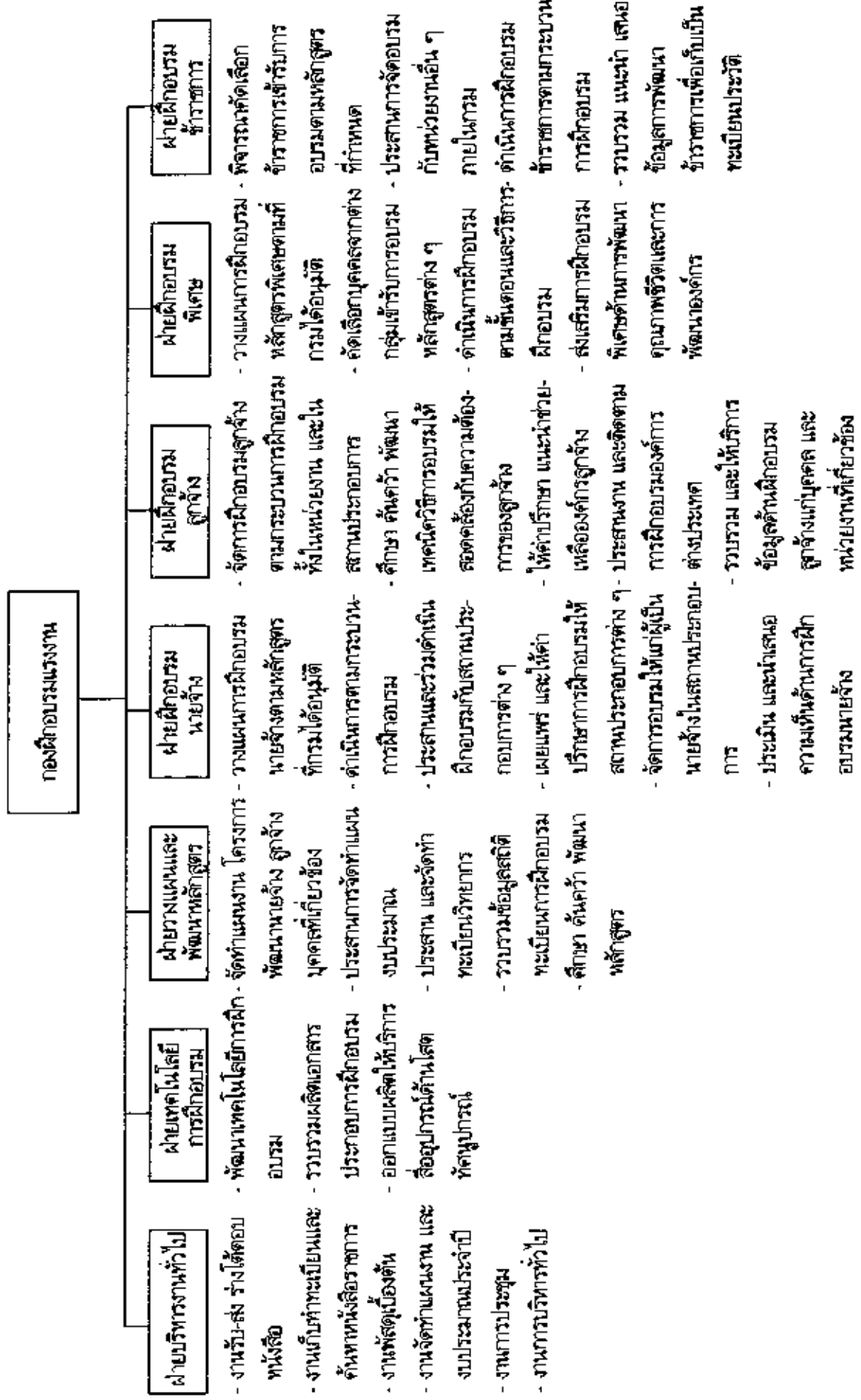
**แผนภูมิแสดงการแบ่งงาน หน้าที่ และความรับผิดชอบ (ตามแผนฯ 3 ปี)**



**แผนภูมิแสดงการแบ่งงาน หน้าที่ และความรับผิดชอบ (ตามแผนฯ 3 ปี)**

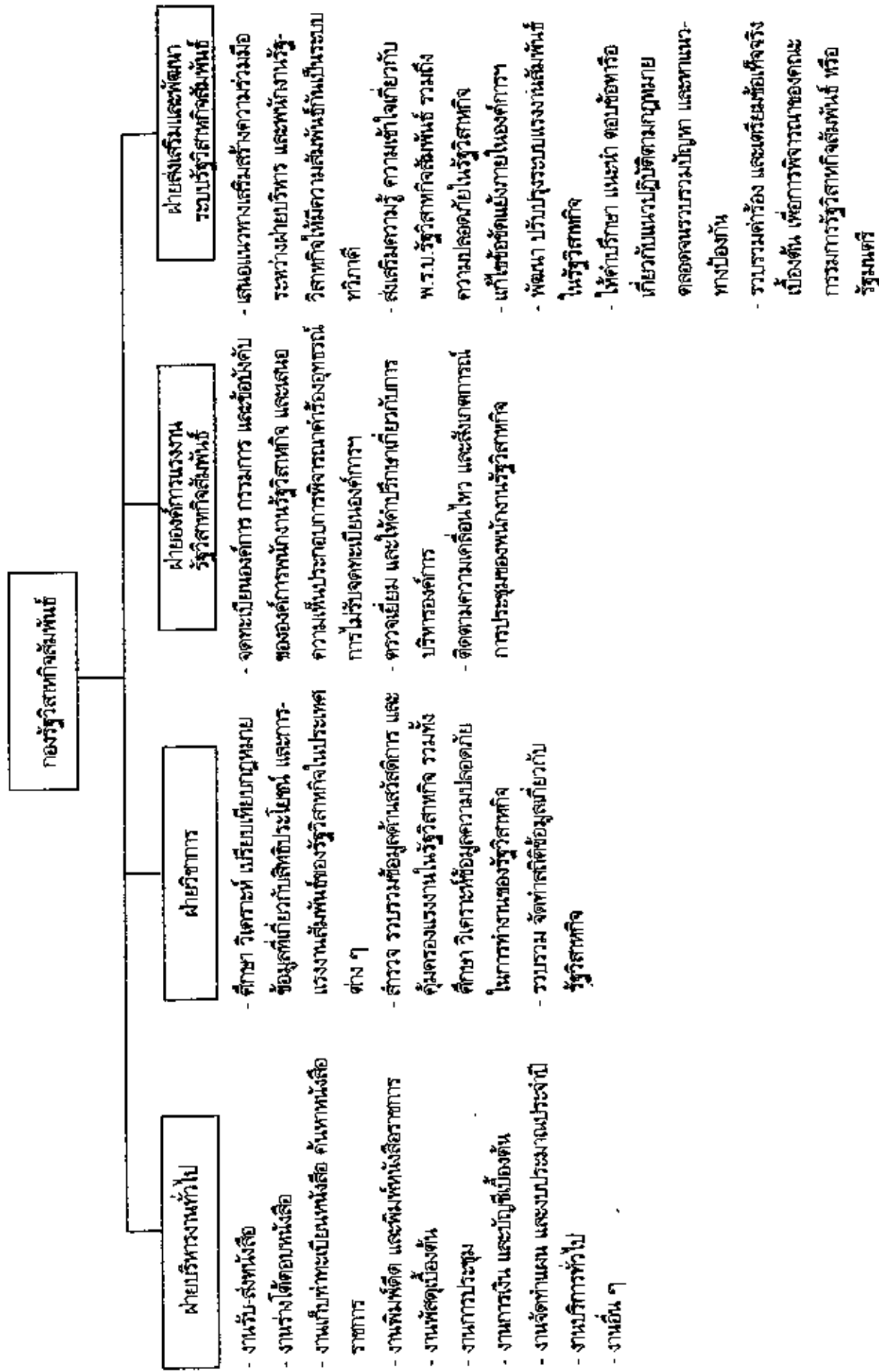


**แผนภูมิแสดงการแบ่งงาน หน้าที่ และความรับผิดชอบ (ตามแผนฯ 3 ปี)**

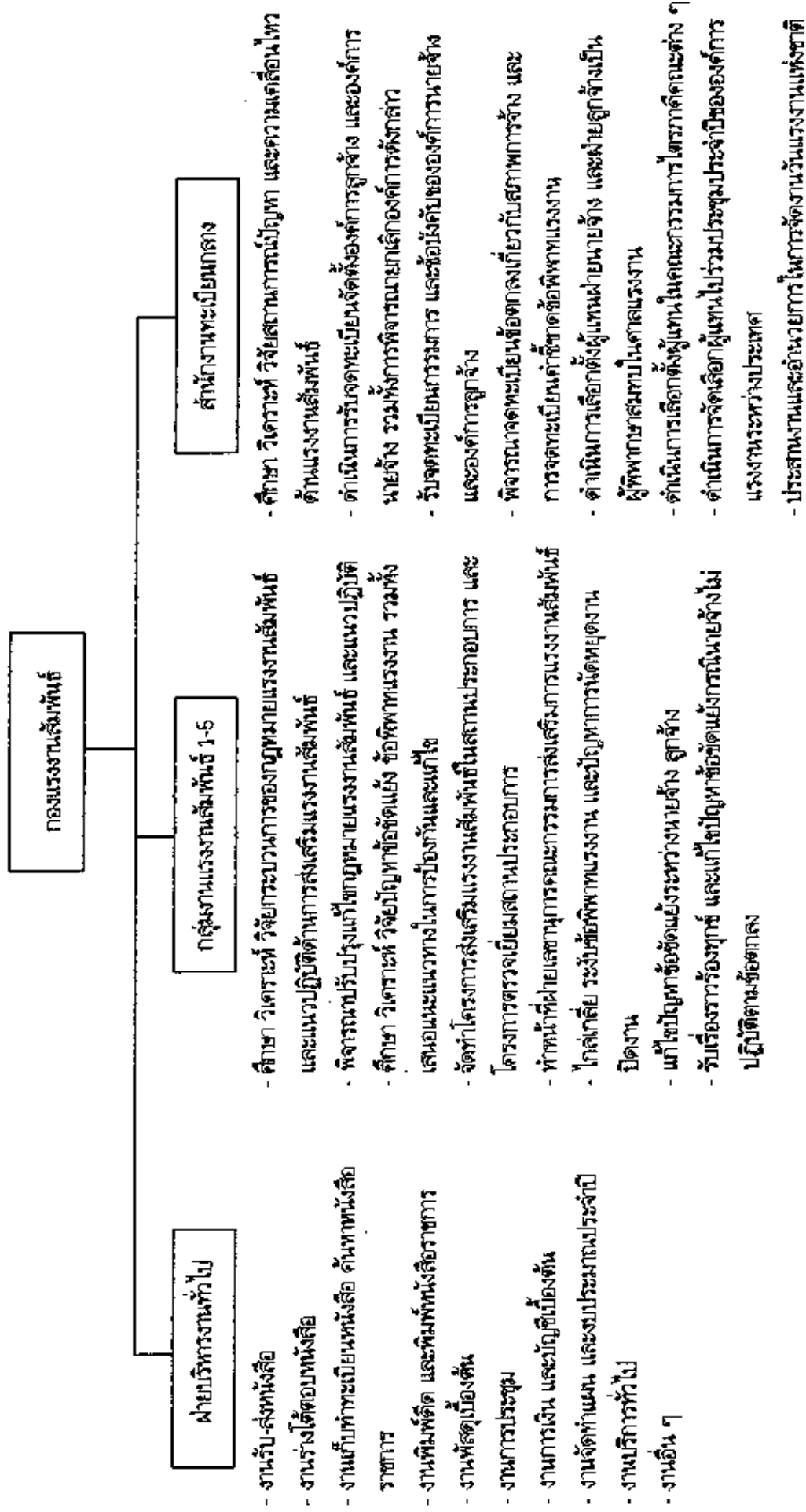




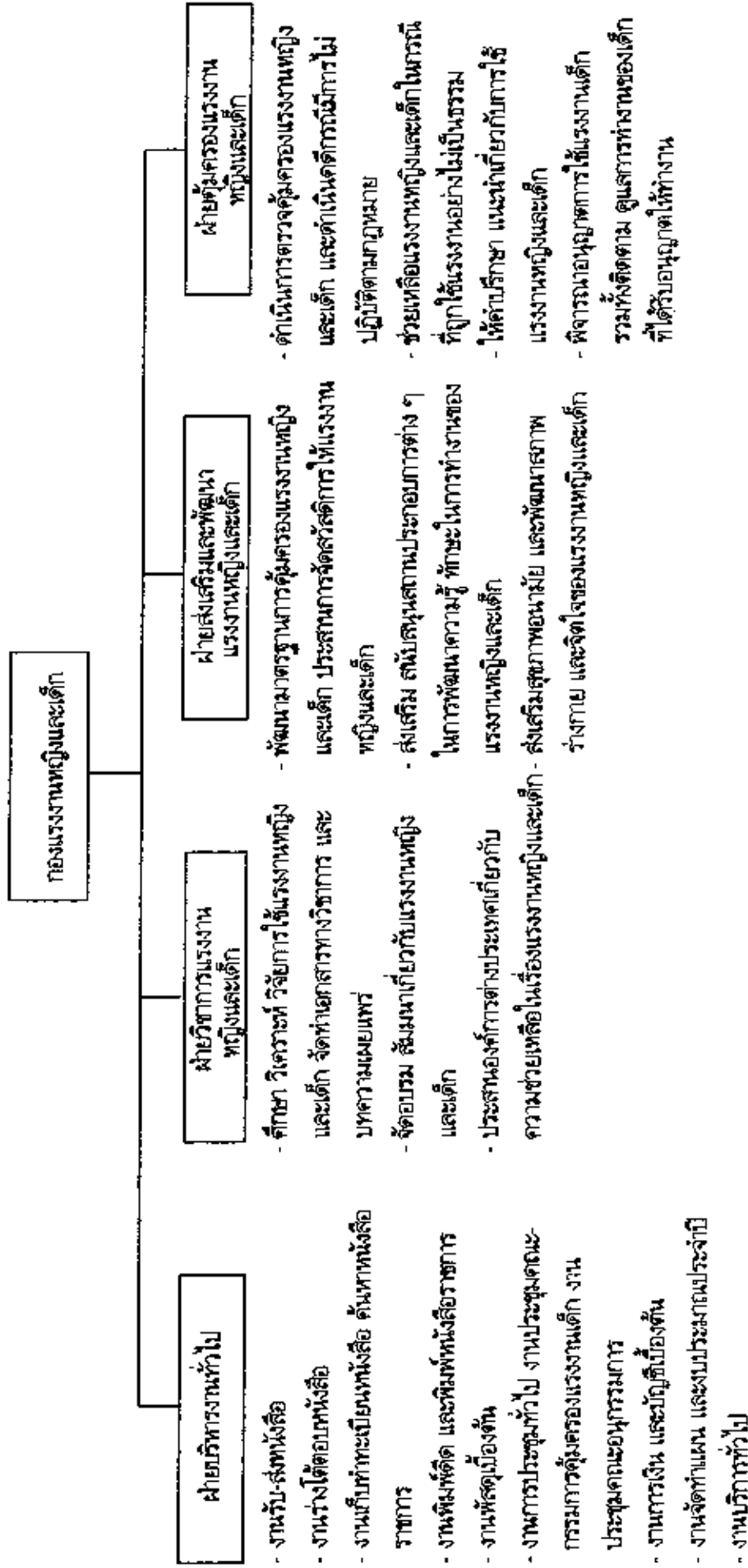
แบบภูมิแสดงการแบ่งงาน หน้าที่ และควมรับผิดชอบ (ตามแผนฯ 3 ปี)



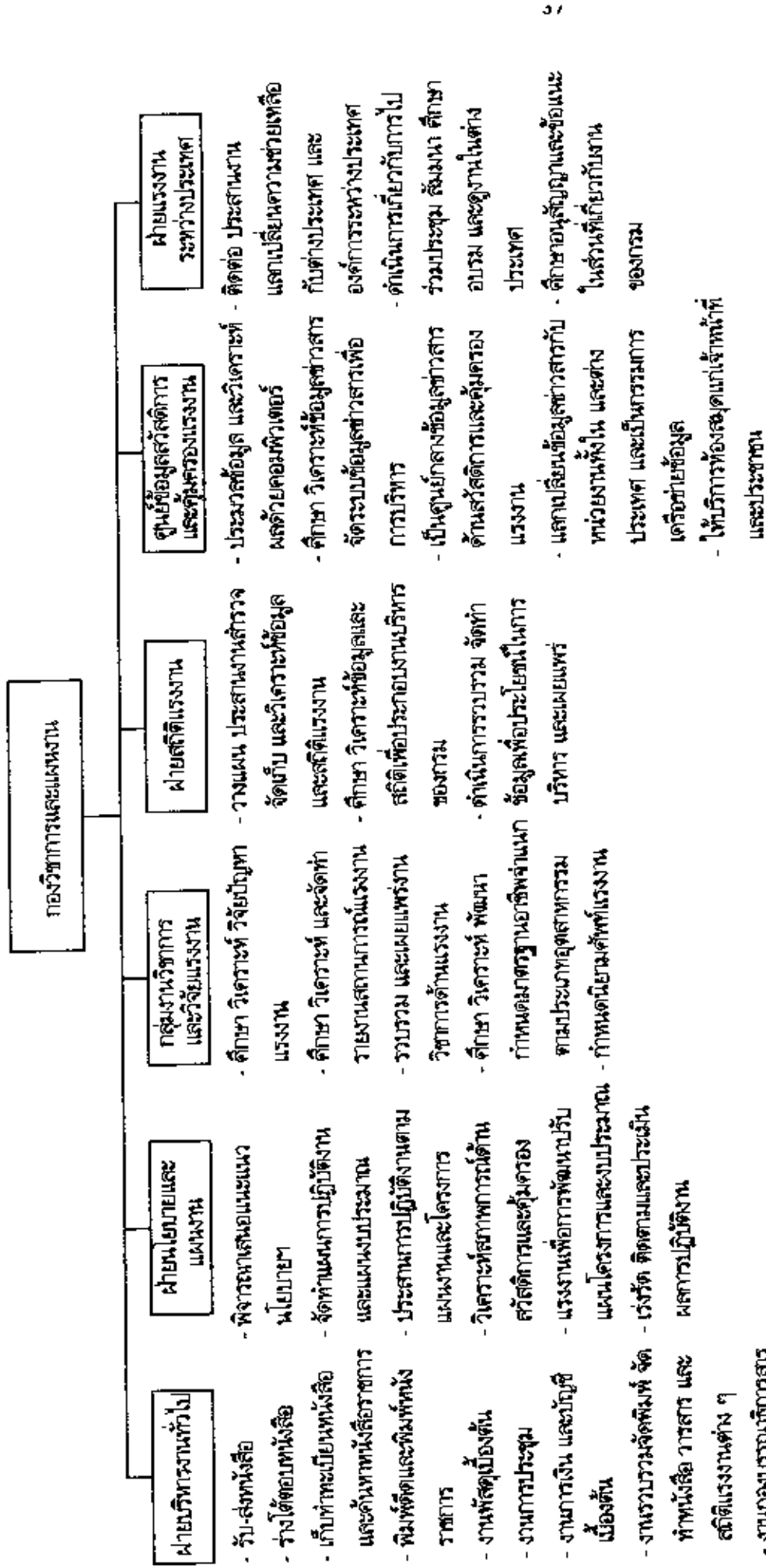
**แผนภูมิแสดงภาพแบ่งงาน หน้าที่ และความรับผิดชอบ (ตามแผนฯ 3 ปี)**



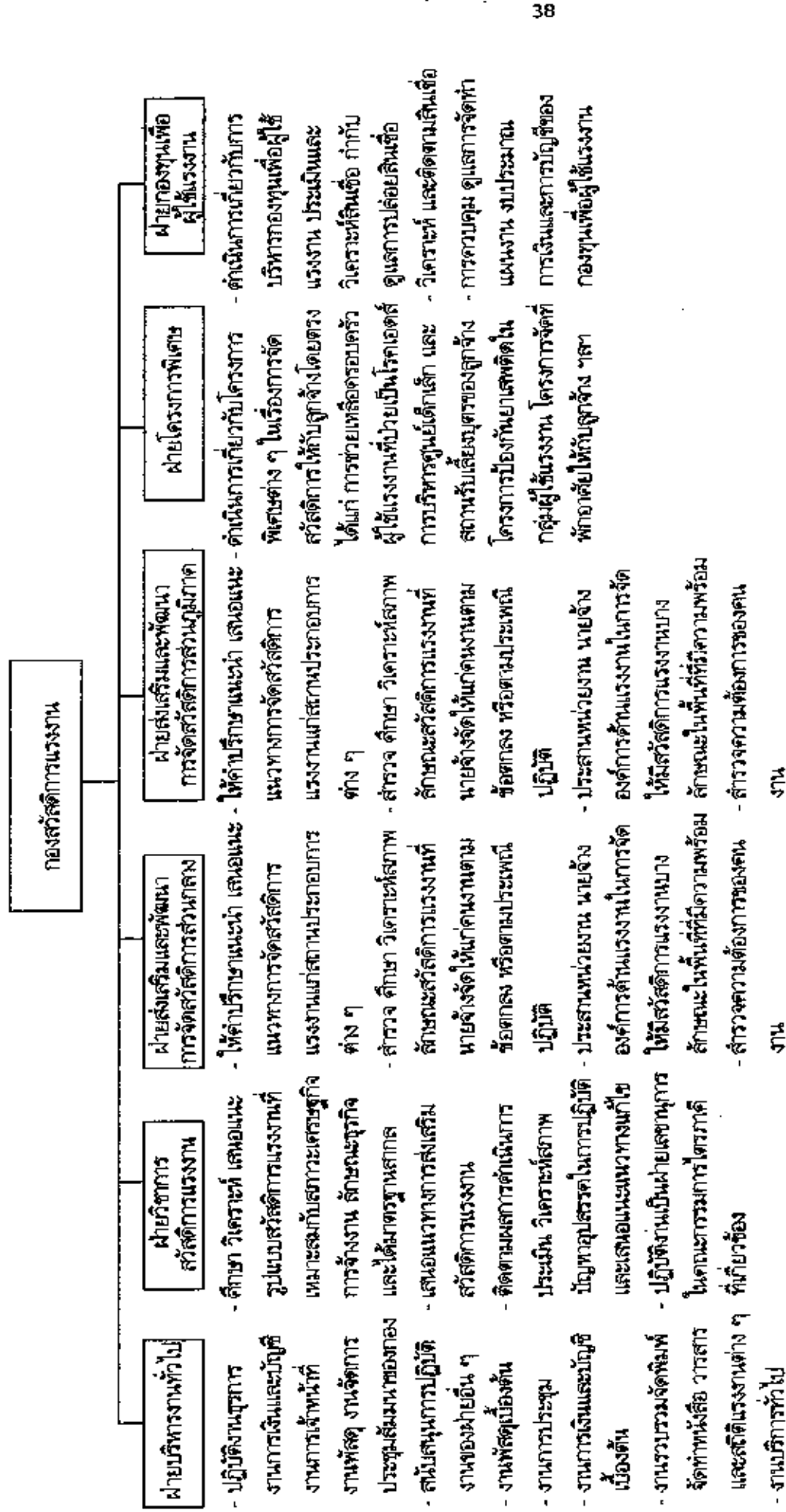
**แผนภูมิแสดงภาพแบ่งงาน หน้าที่ และความรับผิดชอบ (ตามแผนฯ 3 ปี)**



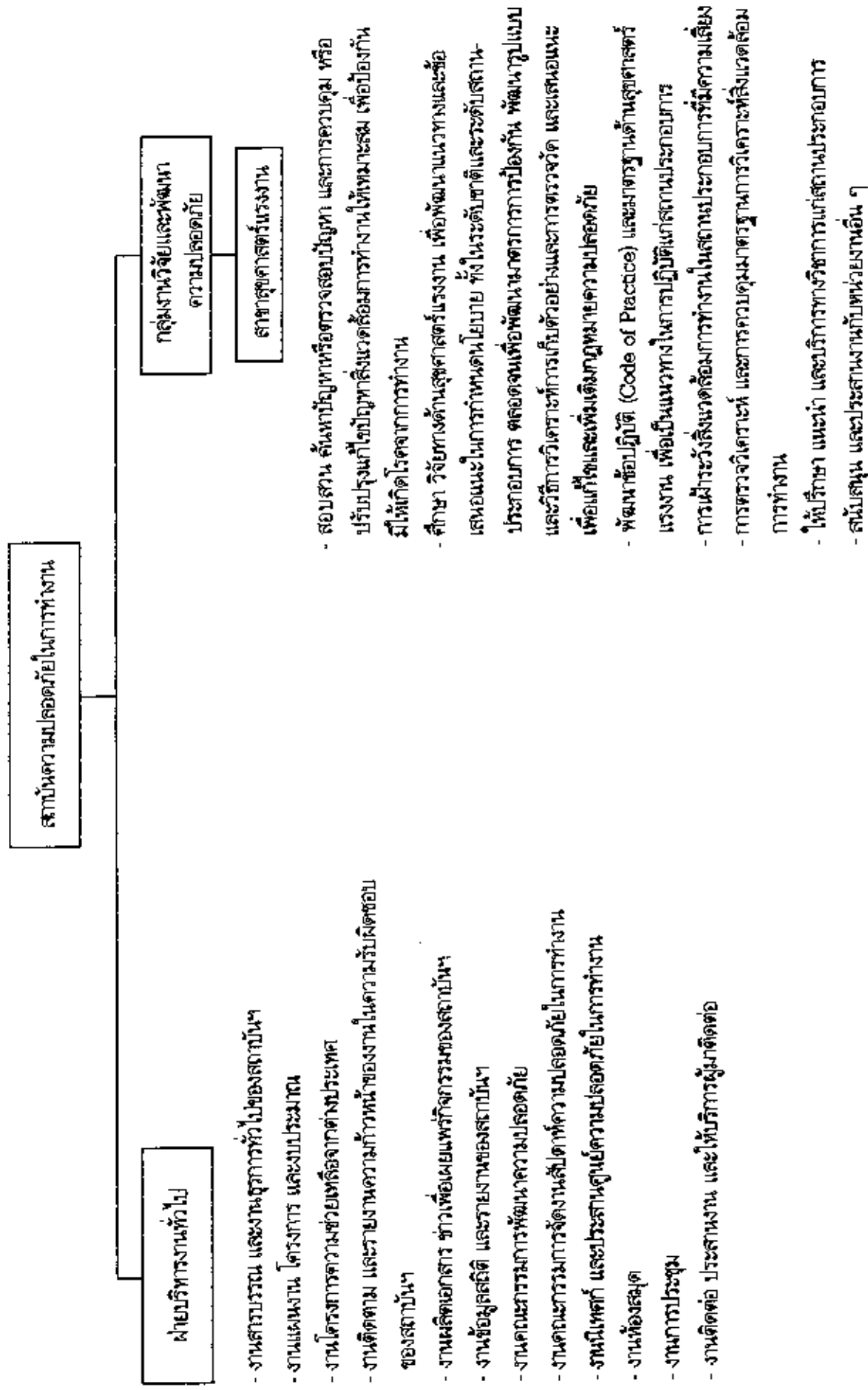
**แผนภูมิแสดงการแบ่งงาน หน้าที่ และความรับผิดชอบ (ตามแผนฯ 3 ปี)**



แผนภูมิแสดงการแบ่งงาน หน้าที่ และความรับผิดชอบ (ตามแผนฯ 3 ปี)



## แผนภูมิแสดงการแบ่งงาน หน้าที่ และความรับผิดชอบ (ตามแผนฯ 3 ปี)

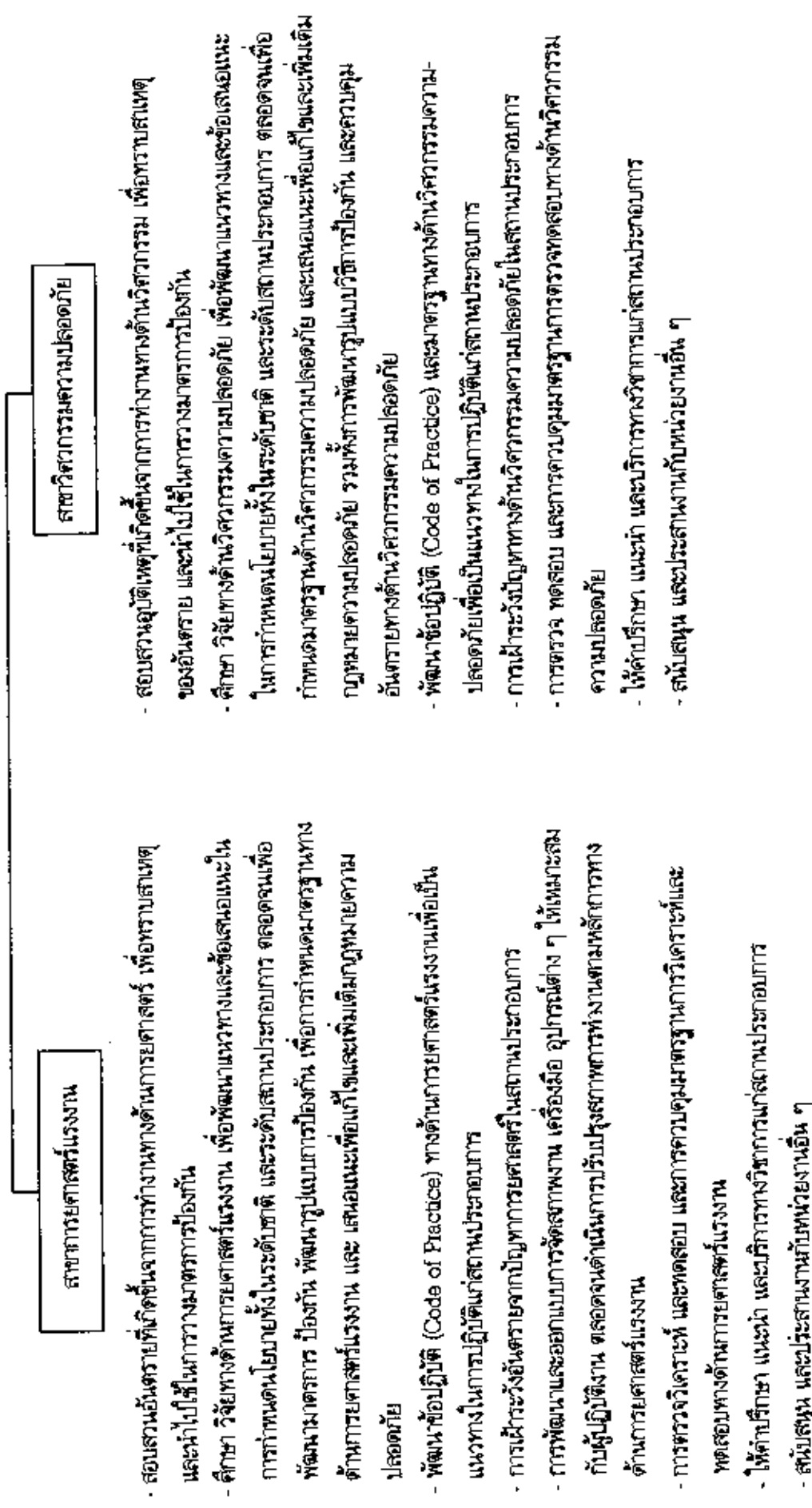


### สาขาวิชาอุตสาหกรรม

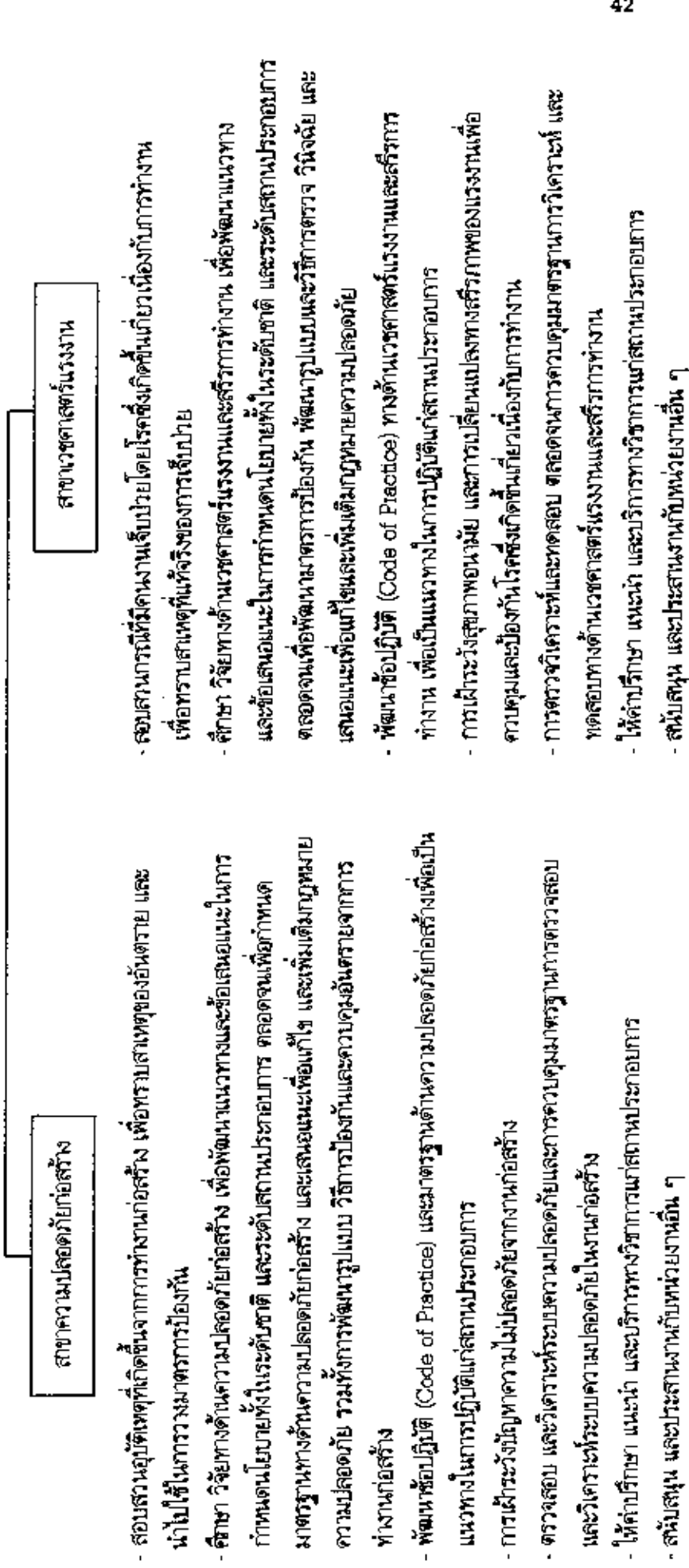
- สอบสวนอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นจากพิษอุตสาหกรรม เพื่อทราบสาเหตุของอันตราย และนำไปใช้ในการวางแผนมาตรการ
- ศึกษา วิจัยทางด้านพิษวิทยาอุตสาหกรรม เพื่อพัฒนาแนวทางและข้อเสนอแนะในการกำหนดนโยบายทั้งในระดับชาติ และระดับสถานประกอบการ ตลอดจนการวิจัยรูปแบบ และวิธีการวิเคราะห์ทางพิษวิทยา วิธีการเก็บตัวอย่าง และวิธีการตรวจวัดภาคสนาม และเสนอแนะเพื่อแก้ไข และเพิ่มเติมกฎหมายความปลอดภัย
- พัฒนาคือปฏิบัติ (Code of Practice) และมาตรฐานด้านพิษวิทยาอุตสาหกรรมเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติแก่สถานประกอบการ
- การตรวจวิเคราะห์และทดสอบ และการควบคุมมาตรฐานการวิเคราะห์ และทดสอบทางด้านพิษวิทยาอุตสาหกรรม
- ให้คำปรึกษา แนะนำ และบริการทางวิชาการแก่สถานประกอบการ
- สนับสนุน และประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ

### สาขาความปลอดภัยเคมีและการป้องกันอุบัติเหตุร้ายแรง

- สอบสวนอุบัติเหตุร้ายแรง อันตรายที่เกิดขึ้นจากอุตสาหกรรมเคมี เพื่อทราบสาเหตุของอันตราย และนำไปใช้ในการวางแผนมาตรการป้องกัน
- ศึกษา วิจัยทางด้านความปลอดภัยเคมี และการป้องกันอุบัติเหตุร้ายแรง เพื่อพัฒนาแนวทางและข้อเสนอแนะในการกำหนดนโยบายทั้งในระดับชาติ และระดับสถานประกอบการ ตลอดจนเพื่อพัฒนามาตรการและรูปแบบการป้องกัน เพื่อกำหนดมาตรฐานด้านความปลอดภัยเคมี และการป้องกันอุบัติเหตุร้ายแรง และเสนอแนะเพื่อแก้ไขและเพิ่มเติมกฎหมายความปลอดภัย
- พัฒนาคือปฏิบัติ (Code of Practice) และมาตรฐานด้านความปลอดภัยเคมีและการป้องกันอุบัติเหตุร้ายแรง
- การเฝ้าระวังอันตรายจากการใช้สารเคมี และสภาพประกอบการที่เสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุร้ายแรง
- ให้คำปรึกษา แนะนำ และบริการทางวิชาการแก่สถานประกอบการ
- สนับสนุน และประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ







## กลุ่มงานพัฒนาประสิทธิภาพงานความปลอดภัย

- วิจัย และพัฒนาระบบสารสนเทศความปลอดภัยและสุขภาพ
- พัฒนาเครือข่ายสารสนเทศความปลอดภัยและสุขภาพ เพื่อการแลกเปลี่ยนข้อมูลและสารสนเทศระหว่างหน่วยงานภายในประเทศและกับต่างประเทศ
- ศึกษา วิจัยการประเมินอันตรายจากการทำงาน และความเสี่ยงในทางเศรษฐกิจและสังคม
- พัฒนาระบบการเก็บข้อมูลการประเมินอันตรายจากการทำงาน และข้อมูลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องให้เป็นมาตรฐาน เพื่อให้สถานประกอบการนำไปใช้อันจะเป็นประโยชน์ต่อการรวบรวมข้อมูลของส่วนราชการ
- พัฒนาระบบการเผยแพร่ข้อมูลและข้อเสนอแนะความปลอดภัยและสุขภาพด้วยเทคโนโลยีสมัยใหม่
- ทำการศึกษาคณะผู้บริหารเพื่อลดระดับความสำคัญของปัญหาสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงานของประเทศไทยประจำปี
- เป็นศูนย์กลางในการผลิตเอกสาร ตำรา คู่มือ หลักปฏิบัติด้านสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน เพื่อเผยแพร่ไปยังกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ ทั้งนายจ้าง ลูกจ้าง และนักวิชาการ
- ศึกษาคณะผู้บริหารเป็นในการพัฒนาบุคลากรด้านความปลอดภัยและสุขภาพ ทั้งที่กฎหมายกำหนด และตามความต้องการของสถานประกอบการ
- ศึกษาคณะผู้บริหารเพื่อการสร้างและพัฒนาหลักสูตรการอบรมที่เกี่ยวข้องกับงานด้านความปลอดภัยและสุขภาพอนามัย เช่น หลักสูตรเจ้าหน้าที่ความปลอดภัย และผู้ควบคุมพ่นน้ำ เป็นต้น
- พัฒนา และเสริมสร้างบุคลากรด้านความปลอดภัยในการทำงานทั้งภาครัฐและเอกชนให้มีประสิทธิภาพโดยการอบรม สัมมนา และการประชุม
- ออกแบบ จัดทำ และผลิตสื่อและผลิตภัณฑ์การรณรงค์เพื่อการรณรงค์ สานิต นิทรรศการ การเผยแพร่ และประชาสัมพันธ์ถึงความปลอดภัยและสุขภาพทุกรูปแบบ
- ประสาน และจัดงานเสวนาความปลอดภัยในการทำงานแห่งชาติ ตลอดจนการรณรงค์ส่งเสริมความปลอดภัยทั้งในสถานกลาง และส่วนภูมิภาคเป็นประจำทุกปี
- สนับสนุน และประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ

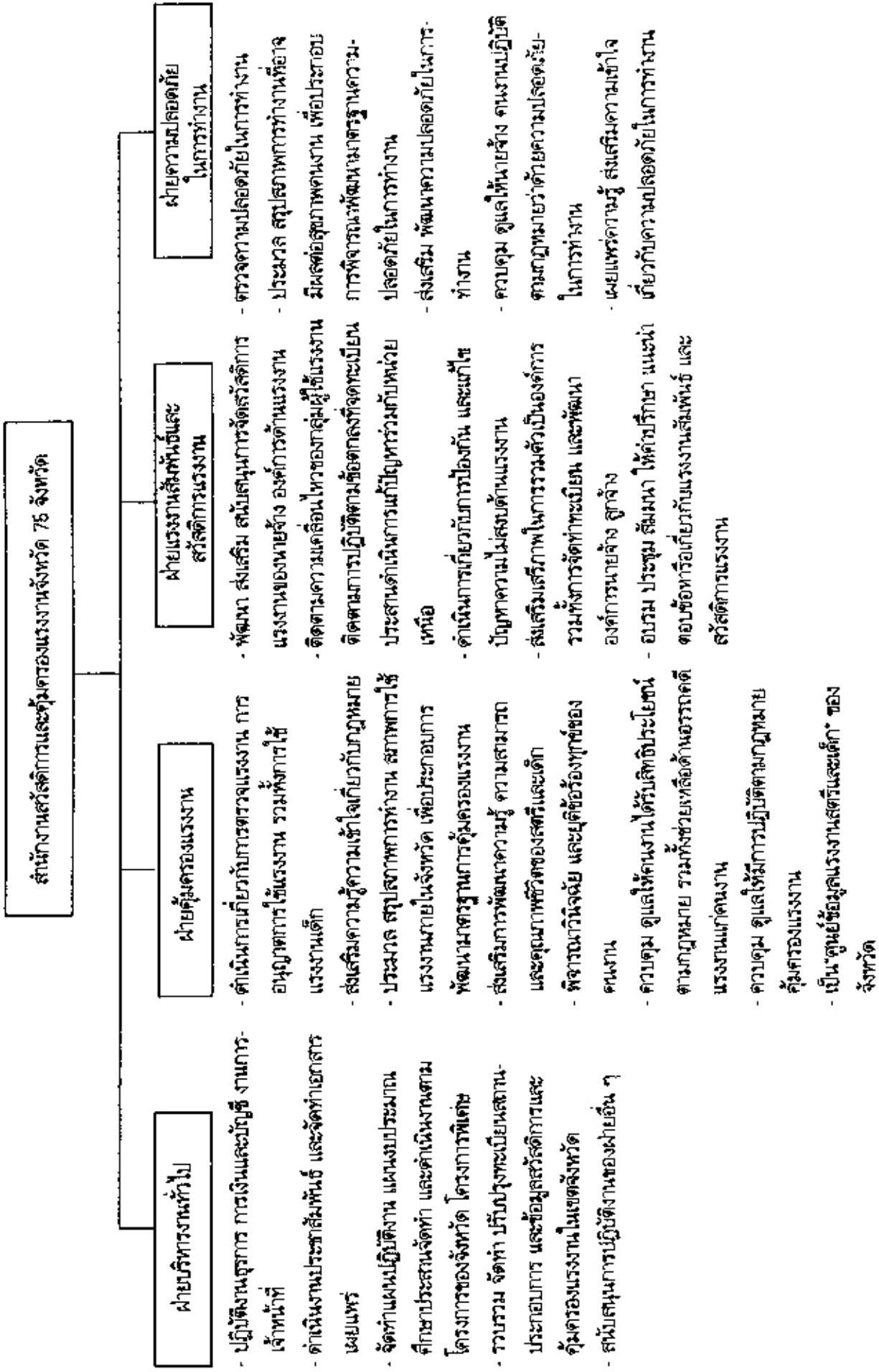
ศูนย์ความปลอดภัยในการทำงาน

- ศึกษา วิเคราะห์ สํารวจ และเฝ้าระวังเกี่ยวกับความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงานในพื้นที่ที่รับผิดชอบ
- ส่งเสริม ปรับปรุง และพัฒนาสภาพแวดล้อมความปลอดภัยในการทำงาน และสุขภาพของแรงงานในสถานประกอบการในพื้นที่ที่รับผิดชอบ
- ควบคุม และพัฒนาระบบป้องกันอุบัติเหตุ อุบัติภัยร้ายแรงและโรคซึ่งเกิดขึ้น หรือเกี่ยวเนื่องกับการทำงาน
- ตรวจ วิเคราะห์สิ่งแวดล้อมในการทำงาน และตัวอย่างทางชีวภาพ
- ให้บริการทางด้านวิชาการแก่สถานประกอบการในพื้นที่ที่รับผิดชอบ
- เป็นศูนย์สารสนเทศเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงาน และสุขภาพแรงงานในพื้นที่ที่รับผิดชอบ
- ส่งเสริม เผยแพร่ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงาน
- สนับสนุน และประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ

หมายเหตุ ศูนย์ความปลอดภัยในการทำงานมี 12 แห่ง คือ

1. ศูนย์ความปลอดภัยในการทำงานภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จังหวัดสุรินทร์ รับผิดชอบจังหวัดสุรินทร์ หนองบัวลำภู นครนายก ปราจีนบุรี และสระแก้ว
2. ศูนย์ความปลอดภัยในการทำงานภาคตะวันตก จังหวัดราชบุรี รับผิดชอบจังหวัดราชบุรี กาญจนบุรี สมุทรสงคราม สุพรรณบุรี เพชรบุรี และประจวบคีรีขันธ์
3. ศูนย์ความปลอดภัยในการทำงานภาคเหนือ จังหวัดลำปาง รับผิดชอบจังหวัดลำปาง เชียงใหม่ ลำพูน เชียงราย แพร่ น่าน พะเยา และแม่ฮ่องสอน
4. ศูนย์ความปลอดภัยในการทำงานภาคกลาง จังหวัดสมุทรปราการ รับผิดชอบจังหวัดสมุทรปราการ และฉะเชิงเทรา
5. ศูนย์ความปลอดภัยในการทำงานภาคตะวันออก จังหวัดชลบุรี รับผิดชอบจังหวัดชลบุรี ระยอง จันทบุรี ตราด นครนายก ปราจีนบุรี และสระแก้ว
6. ศูนย์ความปลอดภัยในการทำงานภาคใต้ จังหวัดสงขลา รับผิดชอบจังหวัดสงขลา สตูล ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส
7. ศูนย์ความปลอดภัยในการทำงานนิคมอุตสาหกรรมบางปู รับผิดชอบในนิคมอุตสาหกรรมบางปู
8. ศูนย์ความปลอดภัยในการทำงานนิคมอุตสาหกรรมนวนคร รับผิดชอบในนิคมอุตสาหกรรมนวนคร
9. ศูนย์ความปลอดภัยในการทำงานนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด รับผิดชอบในนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด
10. ศูนย์ความปลอดภัยในการทำงานนิคมอุตสาหกรรมลาดกระบัง รับผิดชอบในนิคมอุตสาหกรรมลาดกระบัง
11. ศูนย์ความปลอดภัยในการทำงานนิคมอุตสาหกรรมลำพูน รับผิดชอบในนิคมอุตสาหกรรมลำพูน
12. ศูนย์ความปลอดภัยในการทำงานนิคมอุตสาหกรรมสระบุรี รับผิดชอบในนิคมอุตสาหกรรมสระบุรี

**แผนภูมิแสดงการแบ่งงาน หน้าที่ และความรับผิดชอบ (ตามแผนฯ 3 มี)**



## บทที่ 4

### ผลการศึกษาความสำเร็จของแผนอัตรากำลัง 3 ปี

#### สภาพปัญหาและข้อเท็จจริงในการดำเนินการตามแผนอัตรากำลัง 3 ปี

จากที่กล่าวมาในบทที่ 3 จะเห็นว่าการจัดทำแผนอัตรากำลัง 3 ปีของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2537 โดยในระยะแรกคาดว่าแผนดังกล่าวจะใช้ในปี 2538 - 2540 แต่ระหว่างดำเนินการจัดทำแผนดังกล่าวเกิดปัญหาอุปสรรคหลายประการ จึงทำให้การดำเนินการตามแผนต้องเลื่อนออกไปเป็นใช้ระหว่างปี 2539 - 2542 ทั้งนี้ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวที่ต้องมีการปฏิบัติตามแผนนั้น มีสภาพปัญหาและข้อเท็จจริง ต่าง ๆ ดังนี้

1. วิฤตทางเศรษฐกิจนับตั้งแต่เดือนกรกฎาคม 2540 เป็นต้นมาส่งผลกระทบต่อสถานประกอบการอย่างรุนแรงทั้งสถานประกอบการขนาดเล็ก ขนาดใหญ่ และสถานประกอบการที่เป็นธุรกิจข้ามชาติส่งผลต่อตัวลูกจ้างในเรื่องของการทำงานที่มีปริมาณน้อยลง ค่าจ้างลดลง การถูกเลิกจ้าง และการที่สถานประกอบการต้องปิดกิจการเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาต้นทุนและภาระหนี้สิน จากสถิติของกองวิชาการและแผนงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน พบว่าระหว่างเดือนกรกฎาคม - ธันวาคม 2540 มีสถานประกอบการ 748 แห่ง เลิกจ้างลูกจ้าง 32,366 คน หรือร้อยละ 86.87 ของสถานประกอบการที่เลิกจ้าง มากขึ้นกว่าในช่วง 6 เดือนแรกของปี ซึ่งมีสถานประกอบการ 113 แห่ง เลิกจ้างลูกจ้าง 9,561 คน ภาวะการณ์ดังกล่าวได้เกิดต่อเนื่องมาตลอดจนถึงปัจจุบันในช่วงระยะเวลาดังกล่าวบทบาทหน้าที่ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่หนักไปในการคุ้มครองดูแลให้ลูกจ้างได้รับความเป็นธรรมจากการที่สถานประกอบการเลิกจ้างหรือเลิกกิจการให้ดีที่สุด ขณะเดียวกันการดำเนินการทางด้านแรงงานสัมพันธ์เพื่อให้ นายจ้างและลูกจ้างอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขในภาวะวิกฤตเศรษฐกิจเช่นนี้จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง

2. จากสภาพเศรษฐกิจตาม 1 เกิดวิถีการดำรงชีพแบบใหม่ คือ รัฐสนับสนุนให้ผู้ที่ถูกเลิกจ้างเปลี่ยนไปประกอบอาชีพอิสระ หรือเป็นเจ้าของกิจการขนาดเล็กของตนเอง หรือมีการสนับสนุนให้รับงานจากสถานประกอบการขนาดใหญ่ไปทำงานที่บ้าน หรือรวมกลุ่มกันทำงานที่บ้าน ทำให้กรมฯ ต้องจัดตั้งหน่วยงานเพื่อให้การดูแลช่วยเหลือผู้ประกอบการเหล่านี้

3. มีการปรับปรุงกฎหมายคุ้มครองแรงงานซึ่งใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2515 เป็นพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่ง พ.ร.บ. ดังกล่าวมีสาระสำคัญที่เปลี่ยนแปลงไปจากกฎหมายคุ้มครองแรงงานฉบับเดิมค่อนข้างมาก ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานต้องเร่งเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ รวมทั้งตรวจตราดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด

4. ผลจากการปฏิรูประบบบริหารราชการ ซึ่งเป็นนโยบายหลักที่สำคัญของรัฐบาล ทำให้มีการลดบทบาทภารกิจภาครัฐ มีการสนับสนุนให้เอกชนเข้ามาดำเนินการมีการควบคุมค่าใช้จ่ายกำลังคนภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการยุบตำแหน่งไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 ของจำนวนผู้ที่เกษียณอายุ ทำให้ต้องปรับบทบาทภารกิจและปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานของส่วนราชการให้มีประสิทธิภาพภายใต้เงื่อนไขดังกล่าว

จากสภาพปัญหาและข้อเท็จจริงดังกล่าวประกอบกับการดำเนินการตามแผนอัตรากำลัง 3 ปีได้ผ่านมาช่วงระยะเวลาหนึ่งแล้ว การประเมินผลสำเร็จของแผนจึงมีความสำคัญจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องดำเนินการเพื่อใช้เป็นแนวทางในการปรับบทบาทภารกิจของกรมฯ ต่อไป

### แนวทางการศึกษาเพื่อประเมินผล

การประเมินผลการปฏิบัติตามแผนอัตรากำลัง 3 ปี ผู้จัดทำรายงานนี้ ได้ใช้เกณฑ์การประเมินผลโดยใช้แบบสอบถามที่กองการเจ้าหน้าที่ได้สร้างขึ้นเป็นการเฉพาะกรณีนี้เท่านั้น โดยได้สอบถามจากทุกหน่วยงานที่ต้องปฏิบัติตามแผนดังกล่าว ซึ่งมีหน่วยงานที่กำหนดตามกรอบแผนอัตรากำลัง 3 ปี จำนวน 87 หน่วยงาน และ

หน่วยงานภายในจำนวน 22 หน่วยงาน (สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานพื้นที่ 19 พื้นที่ กองแรงงานระหว่างประเทศ สำนักงานผู้รับงานไปทำที่บ้าน สำนักงานกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง) รวม 109 หน่วยงาน มีผู้ตอบแบบสอบถามทั้งสิ้น 81 คน หรือร้อยละ 74.31 ของผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด

วิธีการประเมินผลใช้วิธีการออกแบบสอบถามเพื่อสอบถามความคิดเห็นของหัวหน้าหน่วยงานเกี่ยวกับการดำเนินการตามแผนอัตราค่าจ้าง 3 ปี ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการและแนวทางปรับปรุงโครงสร้างของหน่วยงานในอนาคต ลักษณะของแบบสอบถามเป็นแบบสอบถามแบบปลายเปิดตั้งรายละเอียดในภาคผนวก

### ผลการศึกษา

จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามทั้งสิ้น 81 คน ได้ตอบข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการตามแผนอัตราค่าจ้าง 3 ปี (ปี 2539 – 2542) ของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ดังนี้

1. ความคิดเห็นเกี่ยวกับความชัดเจนและความเหมาะสมกับการกิจของกรมแบ่งส่วนราชการ ผู้ตอบแบบสอบถามมีทั้งเห็นด้วยและไม่เห็นด้วยกับความชัดเจนและความเหมาะสมกับการกิจของส่วนราชการตามแผนอัตราค่าจ้าง 3 ปี ดังรายละเอียดในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับความชัดเจนและความเหมาะสมกับการกิจของกรมแบ่งส่วนราชการ ตามแผนอัตราค่าจ้าง 3 ปี

ความคิดเห็น	จำนวน (คน)	ร้อยละ
เห็นด้วย	17	20.99
ไม่เห็นด้วย	53	65.43
ไม่ตอบ	11	13.58
รวม	81	100

ทั้งนี้ ผู้ตอบแบบสอบถามที่เห็นด้วยว่าการแบ่งส่วนราชการมีความชัดเจนและเหมาะสมกับภารกิจของกรมฯ แล้วให้เหตุผลตามลำดับ ดังนี้

- การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละฝ่ายมีความชัดเจน ครอบคลุมทุกภารกิจ และทำให้การบริหารเป็นไปอย่างมีระบบและคล่องตัวมากขึ้น
- ทำให้การมอบหมายงานเกิดความสะดวกและง่ายต่อการตรวจสอบ
- ทำให้การปฏิบัติงานไม่ซ้ำซ้อน
- ทำให้สามารถขยายขอบเขตการทำงานในเชิงบริหารได้ครอบคลุมพื้นที่กว้างขวางขึ้นและประชาชนได้รับประโยชน์อย่างทั่วถึง

ผู้ตอบแบบสอบถามที่ไม่เห็นด้วย ให้เหตุผลตามลำดับ ดังนี้

- กรอบอัตรากำลังที่กำหนดไม่สอดคล้องกับภารกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน ส่วนภูมิภาค ควรกำหนดอัตรากำลังในฝ่ายคุ้มครองแรงงาน ให้มีมากกว่าฝ่ายอื่นเพราะฝ่ายนี้มีภารกิจที่ต้องดำเนินการมาก
- อัตรากำลังระดับปฏิบัติไม่เพียงพอกับปริมาณงานในปัจจุบัน
- ในส่วนภูมิภาคแต่ละจังหวัดจะมีภารกิจที่เน้นหนักในแต่ละด้านแตกต่างกัน จึงควรให้จังหวัดเป็นผู้กำหนดจำนวนอัตรากำลังในแต่ละฝ่ายเอง

2. ความคิดเห็นเกี่ยวกับความชัดเจนและความสะดวกต่อการปฏิบัติหน้าที่ในการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบฝ่ายต่าง ๆ ภายในหน่วยงาน ผู้ตอบแบบสอบถามมีความคิดเห็นทั้งเห็นด้วยและไม่เห็นด้วยเกี่ยวกับความชัดเจนและความสะดวกต่อการปฏิบัติหน้าที่ของการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของฝ่ายต่าง ๆ ตามแผนอัตรากำลัง 3 ปี ดังรายละเอียดในตารางที่ 2



ตารางที่ 2 แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับความชัดเจนและความสะดวกต่อการปฏิบัติงานที่  
ในการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของฝ่ายต่าง ๆ ตามแผนอัตรากำลัง 3 ปี

ความคิดเห็น	จำนวน (คน)	ร้อยละ
เห็นด้วย	21	25.93
ไม่เห็นด้วย	32	39.51
ไม่ตอบ	28	34.56
รวม	81	100

ผู้ตอบแบบสอบถามที่เห็นด้วยว่าการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของ  
ฝ่ายต่าง ๆ ภายในหน่วยงานมีความชัดเจนและความสะดวกต่อการปฏิบัติงานให้เหตุผล  
ตามลำดับ ดังนี้

- เป็นการแบ่งงานที่ชัดเจนแต่ละกิจกรรมมีความสอดคล้องกันอย่างเป็นระบบ
- มีความสะดวกในการสั่งงาน การตรวจสอบ และการควบคุมบังคับบัญชา
- มีความยืดหยุ่นและเปิดกว้างให้สามารถปฏิบัติงานที่อื่นที่อาจเพิ่มขึ้นภายหลังได้

ผู้ตอบแบบสอบถามที่ไม่เห็นด้วย ให้เหตุผลตามลำดับ ดังนี้

- มีภารกิจใหม่เพิ่มขึ้นและไม่สามารถกำหนดได้ว่าควรอยู่ในฝ่ายใด เช่นงานส่งเสริมผู้รับงานไปทำที่บ้าน งานจัดตั้งคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานในสถานประกอบการ
- ปริมาณงานบางฝ่ายเพิ่มขึ้นมาก แต่อัตรากำลังยังไม่เหมาะสม
- ลักษณะงานที่กำหนดไว้เดิมในบางฝ่ายฯ สามารถขยายเป็นฝ่ายเพิ่มได้อีก เนื่องจากมีความแตกต่างและมีความสำคัญและปริมาณมากเท่า ๆ กัน เช่น งานในฝ่ายนโยบายและแผนของกองวิชาการฯ ควรขยายเป็นฝ่ายติดตามและประเมินผลและงานวิเคราะห์เชิงสถิติฯ

- ฝ่ายที่มีปริมาณงานเพิ่มขึ้นมาก ควรกำหนดงานบางส่วนไปให้ฝ่ายอื่น เช่น งานวินิจฉัยข้อร้องทุกข์ของฝ่ายคุ้มครองแรงงาน ควรกำหนดไว้ในงานของฝ่ายแรงงานสัมพันธ์ (สำหรับส่วนภูมิภาค)
- ในส่วนภูมิภาคจะมีงานโครงการใหม่ที่ไม่ได้เป็นไปตามหน้าที่ความรับผิดชอบที่กำหนดอยู่บ่อยครั้ง

3. ความคิดเห็นเกี่ยวกับความคล่องตัวในการทำงานและการทำงานอย่างเป็นระบบ ผู้ตอบแบบสอบถามแสดงความคิดเห็นทั้งเห็นด้วยและไม่เห็นด้วยต่อความคล่องตัวในการทำงานและการทำงานอย่างเป็นระบบ ตามแผนอัตรากำลัง 3 ปี ดังรายละเอียดในตารางที่ 3

ตารางที่ 3 แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับความคล่องตัวในการทำงานและการทำงานอย่างเป็นระบบ ตามแผนอัตรากำลัง 3 ปี

ความคิดเห็น	จำนวน (คน)	ร้อยละ
เห็นด้วย	30	37.04
ไม่เห็นด้วย	21	25.92
ไม่ตอบ	30	37.04
รวม	81	100

ผู้ตอบแบบสอบถามที่เห็นด้วยว่าควรกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบมีความคล่องตัวในการทำงานและทำให้มีการทำงานอย่างเป็นระบบ ให้เหตุผลตามลำดับดังนี้

- แต่ละงานได้วางขั้นตอนของงานเป็นระบบระเบียบชัดเจน
- ทุกฝ่ายปฏิบัติงานตามหน้าที่ความรับผิดชอบของตน และสามารถประสานกันได้ในกรณีปฏิบัติงานร่วมกันและช่วยกันในกรณีที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีงานมาก

- มีการทำงานเป็นระบบตามขั้นตอน ทำให้ง่ายต่อการส่งเสริมและพัฒนาบุคลากร

ผู้ตอบแบบสอบถามที่ไม่เห็นด้วย ให้เหตุผลตามลำดับ ดังนี้

- การปฏิบัติงานไม่คล่องตัว เพราะขาดบุคลากรที่จะทำงานในแต่ละด้าน เช่น ขาดบุคลากรที่มีวุฒิทางนิติศาสตร์ที่จะทำงานด้านคดี ขาดเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี
- การแบ่งงานชัดเจนจนทำให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติแต่งงานตามหน้าที่และความรับผิดชอบของตนเท่านั้น ไม่สนใจปฏิบัติงานอื่น ทำให้การทำงานไม่ประสานกันเกิดความไม่คล่องตัว
- หน่วยงานที่มีอัตรากำลังน้อย การกำหนดงานตามหน้าที่ความรับผิดชอบเช่นนี้ จะทำให้เจ้าหน้าที่ไม่ประสานงานกัน
- งาน/โครงการใหม่ที่เพิ่มขึ้นยังไม่มีคำแนะนำว่าจะเป็นภารกิจของฝ่ายใด ทำให้เกิดการเกี่ยงงานและไม่คล่องตัวในการทำงาน
- บางหน่วยงาน (ส่วนภูมิภาค) ยังจัดอัตรากำลังลงไม่ครบตามกรอบที่กำหนด

4. ความคิดเห็นของผู้ตอบแบบสอบถามเกี่ยวกับความเหมาะสมของอัตรากำลังต่อการปฏิบัติงาน ผู้ตอบแบบสอบถามแสดงความคิดเห็น ทั้งเห็นด้วยและไม่เห็นด้วยต่อความเหมาะสมของอัตรากำลังต่อการปฏิบัติงาน ตามแผนอัตรากำลัง 3 ปี ดังรายละเอียดใน ตารางที่ 4

**ตารางที่ 4** แสดงความคิดเห็นของผู้ตอบแบบสอบถามเกี่ยวกับความเหมาะสมของอัตรากำลังต่อการปฏิบัติงาน

ความคิดเห็น	จำนวน (คน)	ร้อยละ
เห็นด้วย	13	16.05
ไม่เห็นด้วย	29	35.80
ไม่ตอบ	39	48.15
<b>รวม</b>	<b>81</b>	<b>100</b>

ผู้ตอบแบบสอบถามที่เห็นด้วยว่าอัตรากำลังต่อการปฏิบัติงานภายในหน่วยงานมีความเหมาะสมดีแล้ว ให้เหตุผลตามลำดับดังนี้

- มีการนำวิธีการบริหารแบบอื่นมาใช้ในการปฏิบัติงานในภาวะที่มีอัตรากำลังจำกัด เช่น การวางแผน การทำงานเป็นทีม
- มีการจ้างลูกจ้างชั่วคราวช่วยปฏิบัติงาน
- มีการปฏิบัติตามขั้นตอนหรือแนวทางการปฏิบัติงานที่ได้กำหนดขึ้นไว้

ผู้ตอบแบบสอบถามที่ไม่เห็นด้วย ให้เหตุผลตามลำดับดังนี้

- อัตรากำลังน้อยเมื่อเทียบกับปริมาณงานของแต่ละฝ่ายโดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายคุ้มครองแรงงาน (ส่วนภูมิภาค)
- ได้รับมอบหมายภารกิจพิเศษ (โครงการต่าง ๆ ในส่วนภูมิภาค) เป็นจำนวนมากทำให้อัตรากำลังไม่เพียงพอ
- บางฝ่ายมีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบเพียง 1 คน ทำให้มีปัญหาในทางปฏิบัติอย่างมาก

5. ความคิดเห็นของผู้ตอบแบบสอบถามเกี่ยวกับความเหมาะสมของการกำหนดระดับตำแหน่งของหน่วยงาน ผู้ตอบแบบสอบถามแสดงความคิดเห็นทั้งเห็นด้วยและไม่เห็นด้วยต่อความเหมาะสมของการกำหนดระดับตำแหน่งของหน่วยงานตามแผนอัตรากำลัง 3 ปี ดังรายละเอียดในตารางที่ 5

ตารางที่ 5 แสดงความคิดเห็นต่อความเหมาะสมของการกำหนดระดับตำแหน่งตามแผนอัตรากำลัง 3 ปี

ความคิดเห็น	จำนวน (คน)	ร้อยละ
เห็นด้วย	14	17.28
ไม่เห็นด้วย	13	16.05
ไม่ตอบ	54	66.67
รวม	81	100

ผู้ตอบแบบสอบถามที่เห็นด้วยกับการกำหนดระดับตำแหน่งของหน่วยงานให้เหตุผลตามลำดับดังนี้

- ข้าราชการได้รับการกำหนดตำแหน่งให้สูงขึ้น
- มีหัวหน้าฝ่ายช่วยกลั่นกรองงานแต่ละด้านของหน่วยงาน

ผู้ตอบแบบสอบถามที่ไม่เห็นด้วย ให้เหตุผลตามลำดับดังนี้

- การกำหนดระดับหัวหน้าฝ่ายในส่วนภูมิภาค กำหนดไม่เท่ากันในแต่ละฝ่าย ทั้ง ๆ ที่ปริมาณงานเท่ากัน ควรกำหนดในระดับเดียวกัน
- การกำหนดระดับหัวหน้าฝ่ายเป็นเพียงระดับ 6 ทำให้มีข้อเปรียบเทียบกับส่วนราชการอื่น
- การกำหนดตำแหน่งที่ค่อนข้างสูง (ระดับ 6 - 8) ทำให้ขาดตำแหน่งระดับปฏิบัติการ
- งานของฝ่ายคุ้มครองแรงงาน ควรกำหนดตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายเป็นระดับ

- การกำหนดระดับตำแหน่งและสายงานไม่เหมาะสมกับภารกิจหน้าที่ของหน่วยงาน
- เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานบางตำแหน่งมีคุณสมบัติ (ระดับ) ไม่ตรงตามกรอบอัตรากำลังที่กำหนด

6. ความคิดเห็นของผู้ตอบแบบสอบถามเกี่ยวกับการมอบหมายบุคลากรให้ปฏิบัติหน้าที่ตรงตามตำแหน่งที่ได้รับการแต่งตั้ง ผู้ตอบแบบสอบถามแสดงความคิดเห็นทั้งเห็นด้วยและไม่เห็นด้วยต่อการมอบหมายบุคลากรให้ปฏิบัติหน้าที่ตรงตามตำแหน่งที่ได้รับการแต่งตั้ง ดังรายละเอียดในตารางที่ 6

ตารางที่ 6 แสดงความคิดเห็นต่อการมอบหมายบุคลากรให้ปฏิบัติหน้าที่ตรงตามตำแหน่งที่ได้รับการแต่งตั้งตามแผนอัตรากำลัง 3 ปี

ความคิดเห็น	จำนวน (คน)	ร้อยละ
เห็นด้วย	17	20.99
ไม่เห็นด้วย	53	65.43
ไม่ตอบ	11	13.58
รวม	81	100

ผู้ตอบแบบสอบถามที่เห็นด้วยว่าได้มีการมอบหมายบุคคลให้ปฏิบัติหน้าที่ตรงตามตำแหน่งที่ได้รับการแต่งตั้ง ให้เหตุผลตามลำดับดังนี้

- เป็นการสร้างบุคลากรให้เกิดการเรียนรู้ แสดงความรู้ ความสามารถ และสร้างขวัญกำลังใจในการทำ
- ทำให้บุคลากรเรียนรู้งานในความรับผิดชอบและเป็นผลดีในการประเมินผลการปฏิบัติงานและเลื่อนระดับต่อไป
- บุคลากรที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ตรงตามตำแหน่งที่ได้รับการแต่งตั้งย่อมปฏิบัติงานอย่างเต็มความรู้ความสามารถ

ผู้ตอบแบบสอบถามที่ไม่เห็นด้วย ให้เหตุผลตามลำดับดังนี้

- เนื่องจากอัตรากำลังมีจำกัด บางครั้งตำแหน่งที่บุคลากรดำรงอยู่มีปริมาณงานน้อยก็ไม่สามารถให้มาช่วยงานตำแหน่งอื่นได้
- เมื่อมีการเปลี่ยนตำแหน่งใหม่หรือเมื่อจะเป็นหัวหน้าส่วนราชการจะทำงานได้ยากเพราะรู้งานเพียงด้านเดียว
- ตามหลักการบริหารสมัยใหม่บุคลากรต้องรู้งานทั้งหมดของหน่วยงาน การดำรงตำแหน่งตรงตามที่ตัวเองได้รับการแต่งตั้ง อาจเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติงานได้เพราะไม่รู้งานของฝ่ายอื่นเลย

7. ความคิดเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงโครงสร้างของหน่วยงานให้สอดคล้องกับภารกิจโดยไม่เพิ่มอัตรากำลัง มีดังนี้

#### 7.1 ราชการบริหารส่วนกลาง

- กองแรงงานหญิงและเด็ก เพิ่มฝ่ายคณะกรรมการคุ้มครองแรงงานเด็ก เพื่อทำหน้าที่ศึกษาข้อมูล ข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการคุ้มครองแรงงานเด็ก
- กองนิติการ เพิ่มฝ่ายยึดอายุทรัพย์สิน เพื่อรองรับงานกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง และฝ่ายคดีอาญาให้เพิ่มงานประสานงานแก้ต่างคดีอาญา
- กองวิชาการและแผนงาน เพิ่มฝ่ายติดตามและประเมินผล เพื่อติดตามและประเมินผลการทำงาน และรวบรวมฝ่ายสถิติแรงงานและศูนย์ข้อมูลเข้าด้วยกันเนื่องจากเป็นงานที่ทำต่อเนื่องกัน
- กองคุ้มครองแรงงาน เพิ่มฝ่ายกฎหมายเพื่อทำหน้าที่ตอบข้อหารือ ประเด็นข้อกฎหมายต่าง ๆ รวมทั้งจัดทำแนวปฏิบัติตามกฎหมาย คุ้มครองแรงงาน

- กองรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เพิ่มฝ่ายปฏิบัติการกฎหมาย แรงงาน รัฐวิสาหกิจ เพื่อทำหน้าที่ยกร่างประกาศระเบียบและกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง
- กองฝึกอบรมแรงงาน แบ่งเป็น 2 กลุ่มงาน คือ กลุ่มงานบริหารและพัฒนาแรงงาน ประกอบด้วยฝ่ายฝึกอบรมนายจ้าง ฝ่ายฝึกอบรมพิเศษ ฝ่ายฝึกอบรมลูกจ้าง ฝ่ายฝึกอบรมข้าราชการ และกลุ่มงานวิชาการและส่งเสริมการพัฒนาแรงงาน ประกอบด้วยฝ่ายเทคโนโลยีการพัฒนาแรงงาน ฝ่ายวางแผนและพัฒนาหลักสูตร ฝ่ายบริหารงานทั่วไปและผู้เชี่ยวชาญเฉพาะ
- กองตรวจความปลอดภัย ควรเพิ่มฝ่ายส่งเสริมและเผยแพร่มาตรฐานความปลอดภัย เพื่อให้การส่งเสริมความปลอดภัยมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และเพิ่มงานประสานกลุ่มงานมาตรฐานความปลอดภัย เพื่อเป็นสำนักงานประสานงานของกลุ่มงานมาตรฐานความปลอดภัย 1-5

## 7.2 ส่วนภูมิภาค

- แบบที่ 1 เปลี่ยนโครงสร้าง สรจ. เป็น 4 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหารงานทั่วไป ฝ่ายคุ้มครองแรงงานและความปลอดภัยในการทำงาน ฝ่ายแรงงานสัมพันธ์และสวัสดิการแรงงาน ฝ่ายส่งเสริมและพัฒนาแรงงาน
- แบบที่ 2 ให้มี 4 ฝ่ายตามโครงสร้างเดิม และเพิ่มฝ่ายที่ 5 คือ ฝ่ายนิติการ เพื่อปฏิบัติงานให้คำปรึกษาและการดำเนินคดี
- แบบที่ 3 ให้มี 4 ฝ่ายตามโครงสร้างเดิมและเพิ่มฝ่ายที่ 5 คือ ฝ่ายสวัสดิการแรงงานแยกออกมาจากฝ่ายแรงงานสัมพันธ์และสวัสดิการแรงงาน เพื่อรับผิดชอบงานด้านสวัสดิการทั้งหมด



## สรุปผลการศึกษา

จากการปรับปรุงโครงสร้างของส่วนราชการให้เหมาะสมกับภารกิจดังปรากฏในบทที่ 3 และจากการประเมินผลการดำเนินการตามแผนอัตรากำลัง 3 ปี ในบทนี้ จะเห็นได้ว่า

1. แผนฯ ดังกล่าวได้ปรับปรุงบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบและโครงสร้างส่วนราชการให้เหมาะสมกับภารกิจในขณะนั้นแล้ว อย่างไรก็ตามในระหว่างดำเนินการตามแผนมีเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นทำให้โครงสร้างที่กำหนดไว้ในขณะนั้นอาจไม่เหมาะสมในปัจจุบัน จึงทำให้ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีความคิดเห็นไม่เห็นด้วยในหลาย ๆ ส่วนของการปฏิบัติตามแผนฯ

2. แผนฯ ดังกล่าวได้ปรับปรุงหลักเกณฑ์และมาตรฐานการกำหนดตำแหน่ง และมีการกำหนดความก้าวหน้าในสายอาชีพของแต่ละสายงานให้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยกำหนดตำแหน่งทางวิชาการถึง 89 ตำแหน่ง กระจายอยู่ในหน่วยงานที่ปฏิบัติภารกิจหลักของกรม

3. แผนฯ ดังกล่าวทำให้การวางแผนพัฒนาและการฝึกอบรมข้าราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

4. เมื่อนำแผนฯ ดังกล่าวไปปฏิบัติและจากการประเมินผลพบว่า การแบ่งส่วนราชการให้เป็นไปตามภารกิจหลักมีความชัดเจนเหมาะสม สะดวกและง่ายต่อการติดตามตรวจสอบ ทำให้การทำงานเป็นระบบไม่ซ้ำซ้อน แต่ภารกิจรองหรือภารกิจพิเศษซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นการดำเนินการของส่วนราชการในส่วนภูมิภาคยังไม่ชัดเจน ทั้งนี้ภารกิจพิเศษดังกล่าวเป็นโครงการที่จัดทำขึ้นในจังหวัดเองหรือเป็นโครงการที่ส่วนกลางจัดให้ส่วนภูมิภาคดำเนินการ ทั้งนี้เนื่องจากในช่วงระหว่างการปฏิบัติตามแผน 3 ปี มีหน่วยงานภายในระดับกองตั้งขึ้นใหม่ตาม พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 คือ สำนักงานผู้รับงานไปทำที่บ้าน และสำนักงานกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติจึงยังไม่สามารถกำหนดได้ว่าภารกิจที่ได้รับมอบหมายจะเป็นภารกิจของฝ่ายใด

5. การกำหนดกรอบอัตราค่าจ้างต่อภารกิจที่รับผิดชอบยังมีความไม่เหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งภารกิจในส่วนภูมิภาคยังมีกรอบอัตราค่าจ้างที่ไม่เหมาะสมในภาพรวม ขณะเดียวกันกรอบอัตราค่าจ้างของฝ่ายในจังหวัด บางจังหวัดยังไม่เหมาะสมด้วย

6. การกำหนดระดับตำแหน่งต่อปริมาณงานที่รับผิดชอบยังมีความไม่เหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนภูมิภาคยังมีอีก 30 จังหวัดที่หัวหน้าฝ่ายยังเป็นระดับ 6 และไม่มีเจ้าหน้าที่ประจำฝ่าย ทั้งที่ต้องปฏิบัติงานทั้งด้านวิชาการและงานภาคสนาม เช่น ฝ่ายคุ้มครองแรงงาน ในสรจ. ชุมพร ตราด และศรีสะเกษ ฝ่ายแรงงานสัมพันธ์ในสรจ. กระบี่ ชัยนาท นครนายก ฝ่ายความปลอดภัยในสรจ. ชัยภูมิ นครนายก เลย เป็นต้น (ดังรายละเอียดในภาคผนวก 3)

7. การมอบหมายบุคคลให้ปฏิบัติตรงตามตำแหน่งที่รับผิดชอบเป็นไปอย่างถูกต้อง ซึ่งต่อไปอาจเกิดปัญหาเจ้าหน้าที่มีประสบการณ์การปฏิบัติงานด้านหนึ่งด้านใดเพียงด้านเดียวซึ่งจะทำให้การปฏิบัติงานต่อกลุ่มเป้าหมายไม่คล่องตัว และไม่ตรงกับแนวการปฏิรูประบบราชการได้

---

## บทที่ 5

### สรุปและข้อเสนอแนะ

จากที่กล่าวมาในบทก่อนจะเห็นได้ว่าการปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน มีความเหมาะสมกับภารกิจหลักของหน่วยงานเป็นอย่างดีแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนกลาง สำหรับส่วนภูมิภาคซึ่งเป็นหน่วยงานปฏิบัติ อาจยังมีความไม่ชัดเจนในบทบาทภารกิจและอาจมีการดำเนินการซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น อีกทั้งโครงสร้างของสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด ยังเป็นโครงสร้างเดิมที่กำหนดไว้ก่อนปี 2539 ประกอบกับภารกิจของผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านนโยบายและแผน หรือผู้ตรวจราชการกรม ซึ่งมีภารกิจหลักในการตรวจราชการให้คำแนะนำกับหน่วยงานในภูมิกาศนั้น เห็นว่าโครงสร้างของส่วนราชการโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนภูมิภาคของกรมสวัสดิการคุ้มครองแรงงานนั้น ควรปรับปรุงให้สอดคล้องกับแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจและวิธีการบริหารงาน ดังนี้

1. การปรับบทบาทภารกิจของสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด ให้ปฏิบัติตามภารกิจหลักอันได้แก่ การดูแลคุ้มครองให้สถานประกอบการปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ให้ผู้ใช้แรงงานได้รับความเป็นธรรมจากการจ้างงาน ดูแลให้ผู้ใช้แรงงานมีความปลอดภัยในการทำงาน ส่งเสริมให้นายจ้างและลูกจ้างมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน อย่างไรก็ตามปัจจุบันกรมฯ มีภารกิจหลักที่เพิ่มขึ้นในเรื่องการคุ้มครองแรงงาน คือ การดูแลผู้ใช้แรงงานทั้งที่อยู่ในสถานประกอบการและอยู่นอกสถานประกอบการ คือ งานเกษตรกรรม ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งหลังจากที่ประเทศประสบภาวะเศรษฐกิจถดถอยเมื่อปี 2540 เป็นต้นมา รัฐสนับสนุนให้ผู้ใช้แรงงานที่ต้องออกจากงานเนื่องจากสถานประกอบการเลิกกิจการ หรือหยุดกิจการชั่วคราว ประกอบอาชีพอิสระ หรือประกอบอาชีพการรับงานไปทำที่บ้านเพิ่มมากขึ้น บุคคลกลุ่มนี้จึงต้องได้รับการดูแลด้วย ดังนั้นการแบ่งงานตาม

ภารกิจหลักออกเป็น 3 ด้าน ในสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด อันได้แก่ ด้านคุ้มครองแรงงาน ด้านความปลอดภัยในการทำงาน และด้านแรงงานสัมพันธ์และสวัสดิการแรงงาน จึงยังเป็นภารกิจหลักที่สำคัญเพียงแต่กลุ่มเป้าหมายที่จะต้องให้การคุ้มครองเพิ่มมากขึ้น

2. ถ่ายโอนงานในภารกิจที่ไม่มีความสำคัญ หรือไม่มีความจำเป็นไปให้ภาคเอกชน หรือหน่วยงานท้องถิ่น หรือยุบเลิกภารกิจนั้น ๆ ซึ่งในสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดมีภารกิจที่จะยุบเลิก หรือถ่ายโอนงานให้เอกชนทำได้ เช่น ภารกิจในเรื่องของการฝึกอบรมเพื่อให้ความรู้แก่ผู้ใช้แรงงานทั้งการอบรมเรื่องความปลอดภัยในการทำงาน การทำงานในสถานประกอบการ วินัยในการทำงาน ฯลฯ สามารถยุบเลิกหรือให้เอกชนทำได้ นอกจากนั้นภารกิจบางเรื่อง เช่น การประชาสัมพันธ์เผยแพร่ความรู้ความเข้าใจในสิทธิหน้าที่ตามกฎหมาย การสอดส่องดูแลการปฏิบัติตามกฎหมายของสถานประกอบการ อาจถ่ายโอนให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น หรือ อบต. ทำแทนได้ซึ่งเมื่อถ่ายโอนหรือยุบเลิกงานตามภารกิจดังกล่าวแล้ว บุคลากรจะได้ไปทำงานในภารกิจหลักที่สำคัญ คือ การให้การคุ้มครองดูแลผู้ใช้แรงงานได้อย่างทั่วถึงมากยิ่งขึ้น

3. ปรับกระบวนการทำงานเพื่อให้บริการต่อกลุ่มเป้าหมายอย่างทั่วถึง ทั้งนี้จากรายงานผลการปฏิบัติงานตรวจแรงงานระหว่างปี 2537 - 2541 ของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน<sup>๑</sup> พบว่าในช่วงระหว่างปี 2537 - 2541 มีสถานประกอบการในส่วนภูมิภาครวม 191,076 แห่ง ซึ่งเจ้าหน้าที่สามารถตรวจสถานประกอบการได้เพียง 75,053 แห่ง หรือร้อยละ 39.2 ของสถานประกอบการทั้งหมดในส่วนภูมิภาค ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการให้บริการต่อกลุ่มเป้าหมายยังทำไม่ได้ไม่ทั่วถึง ดังนั้นกระบวนการทำงานของสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด นอกจากจะปรับภารกิจตาม 1 และ 2 แล้ว ควรปรับรูปแบบเพื่อให้การ ดำเนินการต่อกลุ่มเป้าหมายเป็นไปอย่างทั่วถึงด้วยการทำงานเป็นทีมโดยเจ้าหน้าที่ในฝ่ายคุ้มครองแรงงาน ฝ่ายความปลอดภัยในการทำงาน และฝ่ายแรงงานสัมพันธ์และสวัสดิการแรงงาน จะต้องมาวางแผนร่วมกันในการเข้าไปตรวจเยี่ยม

<sup>๑</sup> กองคุ้มครองแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน รายงานผลการปฏิบัติงานตรวจแรงงานตามนโยบายการคุ้มครองแรงงาน ระหว่างปี 2537 - 2541, เอกสารอัดสำเนา หน้า 1

สถานประกอบการ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวนอกจากจะช่วยให้การทำงานไม่ซ้ำซ้อน  
ประหยัดงบประมาณ และยังจะช่วยให้การตรวจตราดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย  
คุ้มครองแรงงานของสถานประกอบการต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น ดังตัวอย่างแผนการปฏิบัติงาน  
ของสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด ปี 2543 ที่ได้จัดทำขึ้นนี้เห็นได้ว่า  
ถ้าปฏิบัติตามแผนดังกล่าว ใน 1 ปี จะตรวจเยี่ยมสถานประกอบการได้ 312 แห่ง หรือ  
1,560 แห่ง ภายใน 5 ปี และเมื่อรวม 75 จังหวัดแล้วจะตรวจได้ถึง 117,000 แห่ง  
ภายใน 5 ปี หรือร้อยละ 61.23 ของสถานประกอบการในส่วนภูมิภาคทั้งหมด (191,075  
แห่ง)

## ตัวอย่าง

แผนการปฏิบัติงาน สรจ.....

ปีงบประมาณ 2543

ที่	กิจกรรม	หน่วยงานที่ รับผิดชอบ *	เป้าหมาย (แห่ง)	รายละเอียดการ ดำเนินการ	หมายเหตุ
1	ตรวจเยี่ยมสถานประกอบ การ	1 + 2 + 3	312	- ออกเยี่ยมสถาน ประกอบการร่วมกัน ทั้ง 3 หน่วยงาน สัปดาห์ละ 3 วัน คือ วันจันทร์/อังคาร/พุธ	ตรวจวันละ 2 แห่ง = 2 x 3 x 52
2	ตรวจตามคำร้อง	1 / 2 / 3		- ตรวจตามคำร้องใน วันใดวันหนึ่งของ สัปดาห์	
3	ปฏิบัติงานในสำนักงาน - วินิจฉัยข้อร้องทุกข์ - ให้คำปรึกษาแนะนำ การปฏิบัติตาม กฎหมาย - จัดอบรมให้ความรู้ - จัดทำสถิติ / ผลงาน	1 1 / 2 / 3 1 / 2 / 3 1 / 2 / 3		- ปฏิบัติงานในสำนัก งานตามความจำเป็น ของแต่ละฝ่าย ทุกวัน พฤหัสบดีและวันศุกร์ ของสัปดาห์	
4	ปฏิบัติงานตามโครงการ อื่นที่ได้รับมอบหมาย	1 / 2 / 3		- ทุกวันพฤหัสบดี/วัน ศุกร์ของสัปดาห์	

\* 1 = ฝ่ายคุ้มครองแรงงาน

2 = ฝ่ายความปลอดภัยในการทำงาน

3 = ฝ่ายแรงงานสัมพันธ์และสวัสดิการแรงงาน

4. เพื่อให้การบริการต่อกลุ่มเป้าหมายเป็นไปอย่างเบ็ดเสร็จต่อเนื่องและไม่ซ้ำซ้อนกัน เห็นควรปรับโครงสร้างของสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด จากการแบ่งโครงสร้างเป็นฝ่ายตามภารกิจหลัก ปรับเป็นกลุ่มงานโดยแต่ละกลุ่มงานจะปฏิบัติตามภารกิจหลักทั้ง 3 ด้านของกรมฯ ทั้งนี้แต่ละกลุ่มงานได้รับมอบหมายเป็นพื้นที่ โครงสร้างนั้นนอกจากจะช่วยให้การบริการต่อกลุ่มเป้าหมายเป็นไปอย่างเบ็ดเสร็จแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจะเป็นผู้มีความรู้ในการทำงานทุกด้าน และยังจะทำให้การตรวจดูแลสถานประกอบการเป็นไปอย่างทั่วถึงมากกว่าการดำเนินงานตามข้อ 3 หากมีการแบ่งกลุ่มงานเกินกว่า 1 กลุ่ม และมีการปฏิบัติงานเป็นไปตามแผนการปฏิบัติงานตามข้อ 3 จะมีผลตรวจแรงงานเพิ่มขึ้นในอัตราเดียวกับจำนวนกลุ่มที่กำหนด เช่น ถ้ามีกลุ่มงานฯ 2 กลุ่มจะเยี่ยมสถานประกอบการได้ 624 แห่ง/ปี มีกลุ่มงานฯ 3 กลุ่มจะเยี่ยมสถานประกอบการได้ 936 แห่ง/ปี เป็นต้น ทั้งนี้โครงสร้างของ สรจ. จะมีโครงสร้างดังนี้

