

## บทที่ 1

### บทนำ

การศึกษา “บทบาทของผู้บริหารในการวิเคราะห์นโยบายด้านการบริหารการพัฒนาแรงงานแบบบูรณาการ” เป็นการศึกษาเพื่อให้เห็นความสำคัญของการวิเคราะห์นโยบายและแผนแบบบูรณาการ ไม่ว่าผู้นั้นจะอยู่ในบทบาทของผู้บริหารหรือผู้กำหนดนโยบายก็ตาม โดยมีความสำคัญและวัตถุประสงค์ ตลอดจนประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับดังต่อไปนี้

- (1) ความสำคัญของการวิเคราะห์นโยบายด้านการบริหารการพัฒนาแรงงานแบบบูรณาการ
- (2) วัตถุประสงค์ของการศึกษา
- (3) ขอบเขตของการศึกษา
- (4) วิธีการศึกษา
- (5) ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา
- (6) การนำเสนอรายงานการศึกษา

#### 1. ความสำคัญของการวิเคราะห์นโยบายด้านการบริหารการพัฒนาแรงงานแบบบูรณาการ

“นโยบาย” กับ “การบริหาร” เปรียบเสมือนเหรียญสองด้านที่ต้องอยู่คู่กัน เพราะเมื่อมีการกำหนดนโยบายและมีการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้นย่อมหมายความว่า ได้มีการบริหารงานตามนโยบายแล้ว และประสิทธิผลจากการบริหารก็คือ “การพัฒนา” อันเป็นผลที่ประชาชนจะได้รับจากทางตรง ทางอ้อม หรือเป็นผลกระทบในเชิงลบก็ตาม สิ่งเหล่านี้ย่อมเกิดขึ้นเมื่อมีการนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่ก่อนที่จะนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น หากมีการวิเคราะห์นโยบายให้ถ่องแท้และรอบคอบแล้ว ผลของนโยบายในเชิงลบหรือผลกระทบที่ไม่พึงปรารถนา ก็จะไม่มีเกิดขึ้น หรือหากจะเกิดขึ้นก็สามารถป้องกันแก้ไขได้ทันทั่วถึง ก่อนที่ผลกระทบนั้นจะเกิดขึ้นและสร้างความเสียหายต่อสาธารณะเป็นส่วนรวม

ภารกิจของกระทรวงแรงงาน เป็นวงจรการบริหารแรงงานที่เกี่ยวข้องกับผู้ใช้แรงงานตั้งแต่เริ่มหางานทำ จนกระทั่งออกจากงานและได้รับประโยชน์ทดแทนด้านต่าง ๆ จากกองทุนประกันสังคมในระหว่างที่ทำงานอยู่หรือเมื่อว่างงานก็ตาม ดังนั้น ในการกำหนดนโยบายเพื่อการบริหารการพัฒนาแรงงาน จึงต้องดำเนินภารกิจแบบบูรณาการ (Integration) มิใช่การกำหนดนโยบายแบบแยกส่วนแต่อย่างใด

การวิเคราะห์นโยบายด้านการบริหารการพัฒนาแรงงานแบบบูรณาการ จึงมีความสำคัญต่อการบริหารของกระทรวงแรงงานและกรมต่าง ๆ ในสังกัด ถึงแม้ว่าในการบริหารราชการแผ่นดินจะมีข้าราชการประจำเป็น “เฟืองจักร” สำคัญในการบริหารงานประจำที่จะต้องดำเนินการไปตามปกติ แต่ในการบริหารงานระดับสูงของกระทรวงหรือในระดับกรมนั้น ส่วนใหญ่จะต้องมีการกำหนดนโยบายรองรับกันเป็นช่วง ๆ ดังนั้นความสำคัญของการวิเคราะห์นโยบายในระบบราชการจึงเกิดขึ้น และเป็นความสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการพัฒนาเพราะเกี่ยวข้องกับประชาชนส่วนรวม ในกรณีของกระทรวงแรงงานจึงเกี่ยวข้องกับผู้ใช้แรงงาน ซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายสำคัญหรือผู้รับบริการของกระทรวง ในบทบาทของผู้บริหารในการวิเคราะห์นโยบายด้านการบริหารการพัฒนาแรงงาน จึงต้องทำหน้าที่เป็น “สมอง” ให้กับผู้กำหนดนโยบายระดับสูง เพื่อให้เกิดการสร้างนโยบายแบบบูรณาการและนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อผู้ใช้แรงงานโดยส่วนรวมต่อไป

## 2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 2.1 เพื่อศึกษาบทบาทของผู้บริหารในฐานะนักวิเคราะห์นโยบายในระบบราชการและการบริหารตามนโยบายเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์
- 2.2 เพื่อศึกษาการวิเคราะห์นโยบายด้านการบริหารการพัฒนาแรงงานแบบบูรณาการ
- 2.3 เพื่อศึกษาแนวทางการส่งเสริมบทบาทของนักวิเคราะห์นโยบายด้านการบริหารการพัฒนาแรงงานแบบบูรณาการ

### 3. ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาวิเคราะห์นโยบายด้านการบริหารการพัฒนา จำนวน 4 ด้าน ได้แก่ 1) นโยบายพัฒนาบุคลากร 2) นโยบายพัฒนาการสนับสนุนในการปฏิบัติงาน 3) นโยบายพัฒนาระบบงบประมาณ และ 4) นโยบายพัฒนาการประชาสัมพันธ์ จากผลงานด้านการบริหารการพัฒนาของนายธนชล สุริยนาคางกูร ผู้อำนวยการกลุ่มงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ สำนักแรงงานสัมพันธ์ ในขณะที่ดำรงตำแหน่งเป็นเลขานุการกรม (7 ตุลาคม 2537 – 30 กันยายน 2542) และผู้อำนวยการกองคลัง (23 กุมภาพันธ์ 2538 – 10 มิถุนายน 2542) กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ซึ่งใช้เป็นบทวิเคราะห์เพื่อนำไปสู่การศึกษาบทบาทของผู้บริหารในการวิเคราะห์นโยบายด้านการบริหารการพัฒนาแรงงานแบบบูรณาการ

### 4. วิธีการศึกษา

#### 4.1 ลักษณะของงานที่ดำเนินการศึกษา

ลักษณะของงานเรื่องนี้ เป็นงานค้ำนโยบายและแผนงานโดยเป็นการศึกษา วิเคราะห์ เพื่อเสนอแนะนโยบายและแนวทางการพัฒนาด้านการบริหารการพัฒนา

#### 4.2 ข้อมูลทั่วไปในการศึกษา

(1) ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) เป็นข้อมูลที่ผู้ศึกษารวบรวมจากผลงานด้านการบริหารการพัฒนาของนายธนชล สุริยนาคางกูร ตามข้อ 3 ซึ่งเป็นขอบเขตของการศึกษา โดยการวิเคราะห์ข้อมูลดังกล่าวตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา

(2) ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) เป็นข้อมูลที่นักวิชาการท่านอื่นได้รวบรวมหรือเรียบเรียงเกี่ยวกับแนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องไว้เรียบร้อยแล้ว และผู้ศึกษาได้นำข้อมูลนั้นมาประกอบอ้างอิงในการศึกษา

## 5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

### 5.1 ด้านนโยบาย

ทำให้เข้าใจปัญหาเกี่ยวกับองค์ความรู้ของนักวิเคราะห์นโยบายในระบบราชการซึ่งจะนำไปเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายเพื่อเสริมสร้างองค์ความรู้ด้านนโยบายและแผนให้แก่ผู้ที่จะเป็นนักบริหารระดับกลางต่อไป

### 5.2 ด้านการบริหาร

เพื่อเสริมสร้างบทบาทของผู้บริหารให้มีศักยภาพในการวิเคราะห์นโยบายด้านการบริหารการพัฒนาแรงงานแบบบูรณาการ ในขณะที่เดียวกันก็มีสมรรถนะทางการบริหารการพัฒนาแรงงานควบคู่กันไปด้วย

## 6. การนำเสนอรายงานการศึกษา

ในรายงานการศึกษานี้ได้แบ่งการนำเสนอผลการศึกษาออกเป็น 5 บท ดังนี้

บทที่ 1 เป็นบทนำ ประกอบด้วย ความสำคัญของการวิเคราะห์นโยบายด้านการบริหารการพัฒนาแรงงานแบบบูรณาการ วัตถุประสงค์ของการศึกษา ขอบเขตของการศึกษา วิธีการศึกษา และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

บทที่ 2 เป็นการเสนอให้เห็นถึงแนวความคิดเกี่ยวกับนโยบายและการบริหารการพัฒนา ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายทางสังคม นโยบายทางเศรษฐกิจ และนโยบายสาธารณะ รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายกับการบริหารการพัฒนา

บทที่ 3 เป็นการศึกษาบทบาทของนักวิเคราะห์นโยบายในระบบราชการและความสำคัญของการวิเคราะห์นโยบายด้านการบริหารการพัฒนา

บทที่ 4 เป็นการนำเสนอบทวิเคราะห์กระบวนการนโยบายด้านการบริหารการพัฒนาแรงงานแบบบูรณาการ 4 ด้าน โดยการศึกษาสาระของนโยบายด้านการบริหารการพัฒนาแรงงาน และภาพรวมของกระบวนการนโยบายด้านการบริหารการพัฒนา

แรงงานแบบบูรณาการ รวมถึงการพัฒนานโยบายสู่การบริหารการพัฒนาประกันสังคม  
แบบบูรณาการ

บทที่ 5 เป็นการเสนอแนะแนวทางการส่งเสริมบทบาทของนักวิเคราะห์  
นโยบายด้านการบริหารการพัฒนาแรงงานแบบบูรณาการ สำหรับนักบริหารระดับกลาง  
และบทบาทของเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 9 ชช. ในอนาคต ตลอดจนการปรับปรุง  
บทบาทและการปรับกระบวนการทำงานของหน่วยงานวิเคราะห์นโยบายเพื่อการบริหาร  
การพัฒนาแรงงานแบบบูรณาการ

## บทที่ 2

### นโยบายกับการบริหารการพัฒนา

ในปัจจุบันมีการกล่าวถึงคำว่า “นโยบาย” และ “นโยบายของรัฐบาล” กันอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายหลักประกันสุขภาพ (30 บาทรักษาทุกคน) นโยบายเสริมสร้างภูมิปัญญาชาวบ้าน (หนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์) และนโยบายปราบปรามผู้มีอิทธิพล เป็นต้น การกำหนดนโยบายดังกล่าว ก็เพื่อแก้ไขปัญหาด้านสาธารณสุข ปัญหาด้านเศรษฐกิจ และปัญหาด้านสังคมที่รัฐบาลพยายามแก้ไขปัญหาให้หมดไป สำหรับในส่วนของกระทรวงแรงงานนั้น ปัญหาที่สำคัญได้แก่ ปัญหาค่าหัวคิวแรงงานไปทำงานต่างประเทศ ปัญหาการประสบอันตรายจากการทำงาน และปัญหาสัดส่วนการจ่ายเงินสมทบประกันการว่างงานระหว่างถูกจ้างผู้ประกันตน นายจ้าง และรัฐบาล เป็นต้น นอกจากนี้ยังได้แก่ ปัญหาด้านการบริหารการพัฒนาองค์กร ซึ่งกระทรวงแรงงานจะต้องวิเคราะห์สภาพปัญหาและกำหนดเป็นนโยบายพร้อมกันวางแผนแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้ลุล่วงต่อไป

ดังนั้น การศึกษานโยบายกับการบริหารการพัฒนาจึงเป็นการศึกษาในประเด็นต่อไปนี้

- (1) ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบาย
- (2) นโยบายทางสังคม นโยบายทางเศรษฐกิจ และนโยบายสาธารณสุข
- (3) ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายทางสังคม นโยบายทางเศรษฐกิจ และนโยบายสาธารณสุข
- (4) การบริหารการพัฒนา
- (5) ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายกับการบริหารการพัฒนา

## 1. ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบาย

### 1.1 ความหมายของนโยบาย

ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายพิจารณาได้จากความหมายหรือคำจำกัดความต่าง ๆ ที่นักวิชาการได้ให้คำนิยามไว้ ซึ่งสามารถจำแนกได้เป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

(1) นโยบายในความหมายที่เน้นแนวทางหรือวิธีการ (Strategy or Mean)

James E. Anderson ให้ความหมายว่า “แนวทางการกระทำของรัฐเกี่ยวข้องกับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เช่น ความยากจน การผูกขาดทางอุตสาหกรรมหรือราคาสินค้าเกษตร เป็นต้น”

William Greenwood ให้ความหมายว่า “การตัดสินใจที่จะกำหนดทางกว้างๆ เพื่อนำไปใช้เป็นแนวปฏิบัติงานต่างๆ ให้เป็นไปอย่างถูกต้องเหมาะสม เพื่อบรรลุถึงวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้”

Albert Waterson ให้ความหมายว่า “ความพยายามที่จะใช้สติปัญญาและความเฉลียวฉลาด เพื่อหาทางเลือกที่ดีที่สุดในการบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ โดยสร้างความสัมพันธ์ระหว่างวิธีการ (means) กับจุดหมายปลายทาง (ends) อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด”

(2) นโยบายในความหมายที่เน้นกิจกรรมหรือการกระทำในองค์กร (Activity or Action)

Harold D. Lasswell and Abraham Kaplan ให้ความหมายว่า แผนหรือโครงการที่กำหนดขึ้น อันประกอบไปด้วยจุดหมายปลายทาง คุณค่า และปฏิบัติการต่างๆ

Ira Sharkansky ให้ความหมายว่า “กิจกรรมต่างๆที่รัฐบาลดำเนินการ”

Thomas Dye ให้ความหมายว่า “อะไรก็ตามที่รัฐบาลเลือกที่จะดำเนินการหรือไม่ดำเนินการ โดยมีเหตุผลว่าทำไมจึงต้องดำเนินการหรือไม่ดำเนินการ”

(3) นโยบายในความหมายที่เน้นการเลือกสรรและแจกแจงคุณค่าที่เหมาะสมและการตัดสินใจ (Value and decision making)

David Easton ให้ความหมายว่า “การแจกแจงคุณค่าต่างๆ อย่างถูกต้องตามตัวบทกฎหมาย สำหรับสังคมเป็นส่วนรวม”

William Greenwood ให้ความหมายว่า “การตัดสินใจที่จะกำหนดแนวทางกว้างๆ เพื่อนำไปใช้เป็นแนวปฏิบัติงานต่างๆ ให้เป็นไปอย่างถูกต้องเหมาะสมเพื่อบรรลุถึงวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้”

Harold Koontz & Cyrel O'Donnell ให้ความหมายว่า “การตัดสินใจล่วงหน้าว่าจะทำอะไร ทำอย่างไร ทำเพื่ออะไร และใครเป็นผู้กระทำ เป็นสะพานเชื่อมปัจจุบัน ไปสู่นาคตตามที่ต้องการ และทำให้สิ่งต่างๆ เกิดขึ้นตามที่ต้องการ”

ฉะนั้น จากความหมายดังกล่าวข้างต้นจึงพิจารณาได้ว่า นโยบายมีองค์ประกอบดังนี้

- วัตถุประสงค์ (End) นโยบายจะต้องมีวัตถุประสงค์บ่งบอกไว้ คือ มีวัตถุประสงค์เป็นเป้าหมายปลายทาง
- แนวทาง (Mean) นโยบายจะต้องกำหนดบอกให้ชัดเจนว่าเป็นแนวทางที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์
- กลไกของนโยบาย (Mechanism) นโยบายจะบรรลุวัตถุประสงค์ได้ต้องมีกลไกในการนำไปปฏิบัติ เช่น การออกกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เพื่อให้ นโยบายสัมฤทธิ์ผล

สรุป นโยบาย คือ แนวทางหรือทิศทางและกระบวนการที่นำไปสู่เป้าหมาย โดยกระบวนการที่จะนำไปสู่เป้าหมายด้วย

## 1.2 ลักษณะทั่วไปของนโยบาย

- (1) เกี่ยวข้องกับองค์กร (Organization)
- (2) ระดับขององค์กร (Level of Organization)
- (3) สาระของนโยบาย (Aspect)
- (4) อำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย (Authority)
- (5) การกำหนดทางเลือกในการตัดสินใจ (Alternative)



- (6) ความชัดเจนและความเป็นนัย (Explicit & Implicit)
- (7) ผลกระทบ (Impact)
- (8) เกี่ยวข้องกับเวลา (Time)
- (9) ลักษณะที่เกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริง (Fact) และคุณค่า (Value)

### 1.3 ลักษณะของนโยบายที่ดี

- (1) ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปสู่สิ่งที่ดีขึ้น
- (2) ก่อให้เกิดผลต่อสังคมส่วนใหญ่ โดยผลที่เกิดจากนโยบายควรจะมีการกระจายไปสู่คนส่วนใหญ่ของสังคมให้ได้มากที่สุด
- (3) มีการยอมรับโดยคนส่วนใหญ่
- (4) มีความเหมาะสมกับสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนส่วนใหญ่

### 1.4 บทบาทหน้าที่ของนโยบาย

- (1) เป็นการสรุปข้อยุติเกี่ยวกับปัญหาและความต้องการ (Problems & Needs) ของสังคม เป็นการกำหนดแนวทางที่เหมาะสมเพื่อไปสู่เป้าหมายที่พึงปรารถนา ซึ่งทางเลือกหรือแนวทางนั้นได้พิจารณาจากข้อจำกัดทางทรัพยากรและเงื่อนไขทางสังคมแล้ว
- (2) เป็นกลไกในการบริหารการจัดการ เพื่อให้องค์กรได้ทำหน้าที่ให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ขององค์กร
- (3) เป็นแนวทางในการจัดสรรทรัพยากร รวมทั้งสร้างบรรยากาศที่จะเป็นตัวนำเข้า (Input) ไปสู่กระบวนการแปรสภาพ (Transformation) ให้เกิดผล (Output) ตามเป้าหมาย
- (4) เป็นกลไกในการจัดระเบียบสังคม จัดสร้างหรือสะสมทรัพยากรเพื่อใช้เป็นตัวนำเข้าและจัดสรรผลผลิตให้แก่สมาชิกตามความเหมาะสม
- (5) เป็นกลไกในการปรับตัว (self-regulatory) เพื่อให้เกิดภาวะสมดุลไปในทิศทางพึงปรารถนา โดยเชื่อว่าจะดีกว่าการปรับตัวโดยธรรมชาติ

### 1.5 ผลของนโยบายที่มีต่อองค์กรหรือสังคม

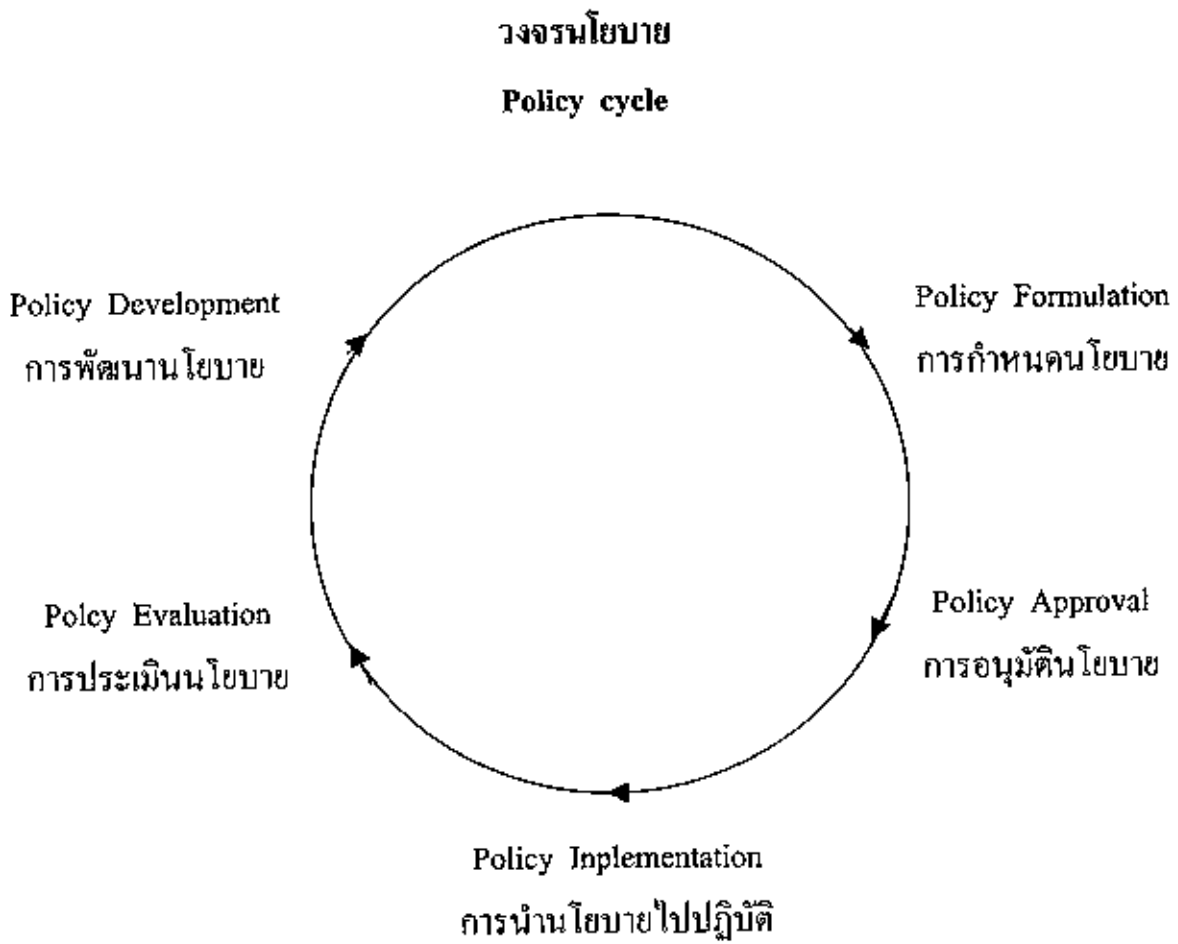
- (1) ทำให้ทราบแนวทางในอนาคต
- (2) ทำให้มีการเตรียมตัวเพื่อเข้าสู่แนวทางดังกล่าว
- (3) ทำให้มีการจัดเตรียมการจัดสรรทรัพยากรและเตรียมวิธี

กระจายผลผลิตที่ได้จากนโยบายดังกล่าว

### 1.6 กระบวนการทางนโยบาย (Policy Process)

กระบวนการทางนโยบาย คือ การดำเนินการทางนโยบายที่มีขั้นตอนสำคัญ 5 ขั้นตอน หรืออีกนัยหนึ่ง กระบวนการทางนโยบายก็คือ วงจรนโยบาย (Policy cycle) ซึ่งสามารถแสดงได้เป็นแผนภูมิดังนี้

แผนภูมิที่ 1 แสดงกระบวนการทางนโยบายหรือวงจรนโยบาย



### 1.7 การศึกษาวิเคราะห์นโยบายในขอบเขตและมิติต่างๆ

Duncan MacRae และ James Willde ให้ความหมายของการวิเคราะห์นโยบายว่า การวิเคราะห์นโยบาย คือ การใช้หลักฐานและเหตุผลเพื่อเลือกทางเลือกนโยบายที่ดีที่สุดจากทางเลือกทั้งหลายที่มีอยู่

Harry Hatry กล่าวว่า การวิเคราะห์นโยบายมีหลายขั้นตอน ตั้งแต่การระบุประเด็นปัญหา การชี้เป้าหมาย การพิจารณาข้อดีและข้อด้อยของแต่ละทางเลือก การตัดสินใจเลือกทางเลือก และการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ดังนั้น การวิเคราะห์นโยบายจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการสำรวจ ตรวจสอบ แยกแยะข้อมูลข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสาเหตุความเป็นมา และผลกระทบ (Causes and consequence) ของนโยบาย การศึกษาวิเคราะห์ถึงการก่อตัว (formation) เนื้อหาสาระ (content) และผลกระทบ (impact) ของนโยบายใดนโยบายหนึ่ง

ในการศึกษาวิเคราะห์นโยบายอาจจะวิเคราะห์ได้ในขอบเขตและมิติต่างๆ ต่อไปนี้

(1) สาระของนโยบาย เป็นการศึกษาจุดเน้นที่นโยบายนั้นให้ความสำคัญ ซึ่งจะครอบคลุมถึงสาเหตุที่ทำให้เกิดนโยบาย รวมทั้งกลยุทธ์และวิธีการต่างๆ ที่ใช้ในการกำหนดนโยบาย

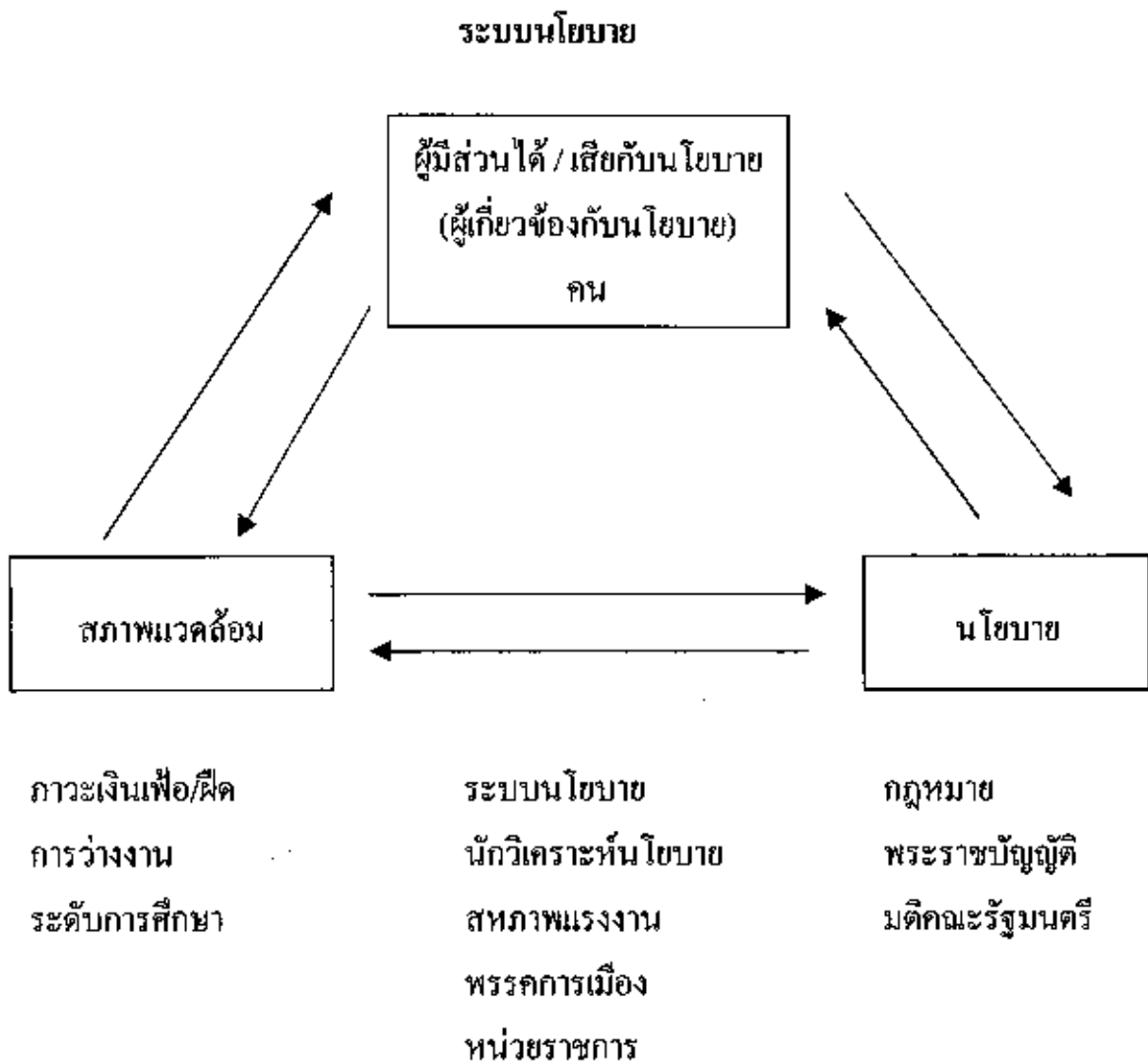
(2) กระบวนการกำหนดนโยบาย ซึ่งจะครอบคลุมถึงขั้นต่างๆ ในการกำหนดนโยบาย และกระบวนการนโยบายทั้งหมด เช่น การพิจารณาตัดสินใจเลือกทางเลือกต่างๆ รวมตลอดถึงขั้นตอนในการพัฒนานโยบาย

(3) กลไกในการกำหนดนโยบาย เป็นการวิเคราะห์โดยเน้นถึงผลที่เกิดจากการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าเป็นไปตามความมุ่งหมายหรือไม่ ไม่ว่าจะเป็นผลโดยตรง ผลโดยอ้อม หรือผลกระทบก็ตาม

### 1.8 ระบบนโยบาย

ระบบนโยบาย (policy system) หมายถึง รูปแบบความสัมพันธ์ของปัจจัยทั้งหมดที่ก่อให้เกิดนโยบาย ได้แก่ ผู้เกี่ยวข้องกับนโยบาย (Policy Stakeholders) สภาพแวดล้อมของนโยบาย (Policy Environment) นโยบายทางสังคม ปัจจัยเหล่านี้มีความสัมพันธ์กันหลายลักษณะ ซึ่งสามารถแสดงได้เป็นแผนภูมิดังนี้

แผนภูมิที่ 2 แสดงรูปแบบความสัมพันธ์ของปัจจัยที่ก่อให้เกิดนโยบาย



จากความสัมพันธ์ของปัจจัยทั้งสามในระบบนโยบาย เราอาจตั้งคำถามจากความสัมพันธ์ของปัจจัยทั้งสาม (Dye 1984: 6-7) ได้ดังนี้

- (1) สภาพแวดล้อมส่งผลกระทบต่อผู้เกี่ยวข้องกับนโยบายทั้งในด้านสถาบัน กระบวนการ และพฤติกรรมอย่างไรบ้าง
- (2) ผู้เกี่ยวข้องกับนโยบายทั้งในด้านสถาบัน กระบวนการ และพฤติกรรมได้ส่งผลกระทบต่อข้อกำหนดนโยบายอย่างไรบ้าง
- (3) สภาพแวดล้อมส่งผลกระทบต่อข้อกำหนดนโยบายอย่างไรบ้าง
- (4) นโยบายส่งผลสะท้อนกลับต่อสภาพแวดล้อมอย่างไรบ้าง
- (5) ผู้เกี่ยวข้องกับนโยบายทั้งในด้านสถาบัน กระบวนการ และพฤติกรรมส่งผลสะท้อนกลับต่อสภาพแวดล้อมอย่างไรบ้าง
- (6) นโยบายส่งผลสะท้อนกลับต่อผู้เกี่ยวข้องกับนโยบายทั้งในด้านสถาบัน กระบวนการ และพฤติกรรมอย่างไรบ้าง

การค้นหาคำตอบจากคำถามเหล่านี้ จะทำให้เข้าใจถึงความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผล (causal relation) ของปัจจัยต่างๆ ที่เป็นองค์ประกอบสำคัญของระบบนโยบายได้ดียิ่งขึ้น ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญในการวิเคราะห์นโยบายต่อไป

## 2 นโยบายทางสังคม นโยบายทางเศรษฐกิจ และนโยบายสาธารณะ

จากจุดเริ่มต้นของการปฏิรูประบบราชการ เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2545 “กระทรวงแรงงาน” ได้รับการสถาปนาขึ้นใหม่จากรากฐานเดิมของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเมื่อ 9 ปีที่ผ่านมา โดยในปัจจุบันมีหน้าที่หลัก คือ การบริหารแรงงาน การจัดหางาน การพัฒนาฝีมือแรงงาน การสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และการประกันสังคม ดำเนินภารกิจที่ถูกต้องกว้างให้เชื่อมโยงการทำงานเป็นกระทรวงด้านสังคมและเศรษฐกิจ ดังนั้น ในการศึกษาการวิเคราะห์นโยบายด้านแรงงานจึงต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายทางสังคมและนโยบายทางเศรษฐกิจ รวมถึงลักษณะของนโยบายสาธารณะด้วย ดังนี้

## 2.1 นโยบายทางสังคม

### 2.1.1 ความหมายของนโยบายทางสังคม

ในความหมายของนโยบายทางสังคม คำว่า “นโยบาย” มองเน้นในด้านปัญหา (problem – oriented) และในด้านการปฏิบัติ (action oriented) ส่วนคำว่า “สังคม” หมายถึง ประชาชนส่วนรวมของประเทศ รวมถึงองค์ประกอบต่างๆ ในระบบความสัมพันธ์ระหว่างคนเหล่านั้นด้วย ดังนั้น ความหมายของนโยบายทางสังคมจึงเกี่ยวข้องกับ 2 เรื่อง ดังนี้

#### (1) นโยบายทางสังคมในทัศนะที่เกี่ยวข้อกับระบบ

แนวคิดนี้มาจากทฤษฎีหน้าที่ของระบบ (Functional – System Theory) ซึ่งเห็นว่าสังคมมีลักษณะเป็นระบบ และระบบทุกระบบจะทำหน้าที่ของระบบเอง ได้แก่

- การปรับตัว (adaptation)
- การบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ (goal gratification)
- บูรณาการ (integration)
- การรักษาระบบ (pattern maintenance)
- การจำกัดความตึงเครียด (tension management)

หากระบบใดทำหน้าที่ภายในอย่างครบถ้วนและมีประสิทธิภาพ ระบบนั้นก็จะต้องอยู่ในสภาวะสมดุล และแนวความคิดของ Levy ที่กล่าวว่าทุกระบบจะต้องประกอบไปด้วยหน้าที่ที่จำเป็นต่อการดำรงอยู่ของระบบ (functional requisites) ซึ่งต่างก็มีความสัมพันธ์แบบพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน (interdependence)

#### (2) นโยบายทางสังคมในทัศนะที่เกี่ยวข้อกับกรอบกำหนดการกระทำ

เมื่อสังคมเปลี่ยนแปลงไป รัฐมีลักษณะเป็นรัฐสวัสดิการมากขึ้น การมองนโยบายสังคมจึงมองในทัศนะขอบข่ายของหน้าที่และเป้าหมายที่รัฐหรือสถาบันทางสังคมจะต้องกระทำตามความเปลี่ยนแปลงของสังคม ประเด็นสำคัญของความหมายนี้ คือ บรรดา นโยบายใด ๆ ก็ตามที่รัฐบาลรับผิดชอบจะต้องมุ่งสู่การ

แก้ปัญหาร่วม(central issue) ซึ่งอยู่ระหว่างการกระทำเพื่อผลประโยชน์ของผู้อื่น (altruistical activities) ภายใต้วินัยคุณธรรมและความเสมอภาคทางสังคม

### 2.1.2 ขอบเขตของนโยบายทางสังคม

นโยบายทางสังคม เป็นผลของปัญหาทั้งหลายอันเกิดจากความซับซ้อนและความเกี่ยวพันกันอย่างลึกซึ้งของเรื่องราวต่างๆ ในการมีชีวิตร่วมกันในสังคมและของระบบย่อยทั้งหมดในสังคม เมื่อเป็นดังนี้ขอบข่ายของนโยบายทางสังคมจึงกว้างขวางและคาบเกี่ยวกันนโยบายด้านอื่น ๆ ตัวอย่างของนโยบายต่างประเทศคือการรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ด้านสาธารณสุขก็เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายสังคม เมื่อเป็นเช่นนี้ขอบข่ายของนโยบายสังคมอยู่ตรงไหน ข้อสรุปที่พอจะอธิบายขอบข่ายและความสัมพันธ์กับนโยบายอื่นได้ใกล้เคียง คือ การเปรียบเทียบกับ Spectrum ของแสง หากจะแยกนโยบายทางสังคม นโยบายทางเศรษฐกิจ นโยบายสาธารณะ และนโยบายอื่นๆ ออกจากกัน นโยบายเหล่านี้ก็เหมือนกับแถบสีต่างๆ ใน Spectrum ของแสง ซึ่งประกอบไปด้วยส่วนเข้ม จาง และส่วนที่เหลื่อมกัน ไม่อาจขีดขึ้นแยกสีได้เด็ดขาด

อย่างไรก็ตาม ยังมีสิ่งที่เป็นตัวกำหนดขอบข่ายของนโยบายทางสังคมได้ ดังนี้

(1) ผู้กำหนดนโยบาย คือ ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ทั้งหลายในระบบการเมือง อาจหมายถึง ผู้อาวุโส หัวหน้าฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ ตุลาการ นักบริหาร ที่ปรึกษา และพระ เป็นต้น ซึ่งมีหลายระดับที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับเรื่องนี้

(2) ชนิดของกิจกรรมที่มุ่งเน้น กิจกรรมสังคมเป็นกิจกรรมที่นอกเหนือจากทางเศรษฐกิจ กิจกรรมต่างๆ ไม่ได้มีส่วนใดที่แยกออกจากกัน แต่มีความสัมพันธ์ที่ซับซ้อนในลักษณะ “เกลียวร่วม” (Common threads) ตัวอย่างนโยบายทางเศรษฐกิจกล่าวถึงนโยบายภาษี นโยบายราคา นโยบายการคลัง ซึ่งมีเป้าหมายที่จะให้รายได้ต่อหัวของประชากรสูงขึ้น ขณะเดียวกันนโยบายทางสังคมก็จะกล่าวถึงการคุ้มครองแรงงาน การจัดสวัสดิการ การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งมีเป้าหมายให้คน



ส่วนใหญ่มีรายได้ถึงเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำ กิจกรรมทั้งสองประเภทจึงมุ่งที่ระดับรายได้เช่นเดียวกัน

(3) ผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบาย หมายถึง คนส่วนใหญ่ของสังคม นโยบายที่มีผลประโยชน์ต่อบุคคลหรือกลุ่มคนเพียงกลุ่มเดียวไม่ใช่ นโยบายสังคม ปัญหาที่สำคัญก็คือ “การเลือก” ระหว่างหลาย ๆ ทางเลือก นับแต่การเลือกเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่คนกลุ่มใด ถึงการเลือกที่จะกระทำกิจกรรมใด ตลอดจนการจัดลำดับความสำคัญและความสอดคล้องก็เป็นปัญหาสำคัญในการดำเนินนโยบายทางสังคม อีกประเด็นหนึ่งในแง่ผลกระทบ นโยบายสังคมเน้นการตอบสนองความต้องการพื้นฐานที่จำเป็น ระดับความต้องการจึงแตกต่างกันไป เป้าหมายที่สำคัญคือการทำให้คุณภาพชีวิตของประชาชนส่วนใหญ่ดีขึ้น

### 2.1.3 การเปลี่ยนแปลงทางสังคมกับนโยบายทางสังคม

พื้นฐานของนโยบายมาจากความต้องการที่จะให้มีการเปลี่ยนแปลงไปตามสิ่งที่กำหนด (Planned change) ไม่ว่าวิธีการเปลี่ยนแปลงจะเป็นอย่างไร หรือว่าจะเปลี่ยนแปลงไปสู่สภาพใดก็ตาม โดยปกตินโยบายที่จะดำรงอยู่ได้ไม่สูญสลายไปจะต้องเป็นสังคมที่มีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ การเปลี่ยนแปลงทางสังคม (social change) ถือว่าเป็นการกระทำชนิดหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นไป (reformation) หรือเปลี่ยนโดยใช้อำนาจบังคับ (revolution) ก็ตาม การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวก็เป็นการเปลี่ยนแปลงในระบบความสัมพันธ์ของมนุษย์ที่อยู่ร่วมกันในสังคมเป็นการเปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการทางสังคม (Social process) ซึ่งแบ่งได้เป็น 4 รูปแบบ ดังนี้

- (1) การร่วมมือ (cooperation)
- (2) การขัดแย้ง การต่อต้าน และการแข่งขัน (Conflict Contradiction and Competition)
- (3) การสมานฉันท์ (accommodation)
- (4) การผสมผสานกลมกลืน (assimilation)

การเปลี่ยนแปลงทางสังคมเกี่ยวข้องกับพื้นฐานของนโยบายในลักษณะเป็นตัวกำหนดหรือผลักดันให้เกิดนโยบาย หรืออาจจะทำให้นโยบายประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวก็ได้ ดังนั้นเพื่อให้การเปลี่ยนแปลงเป็นไปตามความต้องการ จึงต้องมีการวางแผนเพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงทางสังคมในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ซึ่งเรียกว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงตามแผน (Planned change)

## 2.2 นโยบายทางเศรษฐกิจ

### 2.2.1 ความหมายของนโยบายทางเศรษฐกิจ

D.S. Watson ได้ให้ความหมายของคำว่า นโยบายทางเศรษฐกิจ (Economic Policy) ว่า ได้แก่ การดำเนินงานของรัฐบาลที่มุ่งจะให้เกิดผลต่อการดำเนินวิถีชีวิตทางเศรษฐกิจของประชาชน ซึ่งเป็นความหมายที่กว้างและครอบคลุมถึงการดำเนินงานทุกด้านของรัฐบาล

### 2.2.2 ขอบเขตของนโยบายทางเศรษฐกิจ

ความหมายของนโยบายทางเศรษฐกิจมีลักษณะกว้างกว่าการดำเนินการควบคุมธุรกิจของภาคเอกชนโดยภาครัฐ จะเห็นได้จากตัวอย่างนโยบายทางเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ ดังนี้

- (1) นโยบายการเงิน
- (2) นโยบายการคลัง
- (3) นโยบายการเกษตร
- (4) นโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ
- (5) นโยบายอนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม
- (6) นโยบายส่งเสริมและควบคุมการขนส่ง
- (7) นโยบายประกันสังคมและสวัสดิการ
- (8) นโยบายอาคารสงเคราะห์
- (9) นโยบายส่งเสริมการแข่งขันของธุรกิจเอกชน
- (10) นโยบายกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

ในการขยายตัวของธุรกิจเอกชนจะพบว่าบรรดาผู้ประกอบการ สหภาพแรงงาน บริษัท และธุรกิจต่างๆ ต่างก็มีการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจของตนเองเช่นกัน เช่น นโยบาย แผน และโครงการด้านการตลาด การประชาสัมพันธ์ อัตราค่าจ้าง การสรรหาพนักงาน และอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรของตนเอง แต่การศึกษาเกี่ยวกับนโยบายทางเศรษฐกิจจะถือว่าเป็นเรื่องของภาครัฐ เป็นเรื่องในระดับชาติและนานาชาติเท่านั้น

การดำเนินบทบาทและหน้าที่ของรัฐบาล ทำให้จำเป็นต้องใช้ทรัพยากรประเภทต่างๆ เป็นจำนวนมาก และจะเกิดผลต่อการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจอย่างกว้างขวาง เช่น กิจกรรมทางด้านการศึกษา การป้องกันประเทศ การสร้างระบบคมนาคมขนส่ง การรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน และโครงการสาธารณะต่าง ๆ จะเห็นได้ว่าหน้าที่ดังกล่าวมีลักษณะทางเศรษฐกิจรวมอยู่ด้วย โดยแสดงให้เห็นถึงปัญหาบางประการของนโยบายทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ ถ้ารัฐบาลจะบริหารหรือนำนโยบายทางเศรษฐกิจดังกล่าวไปใช้ในทางปฏิบัติ เพื่อมุ่งหวังที่จะก่อให้เกิดผลทางเศรษฐกิจพอๆ กับการบรรลุวัตถุประสงค์ขั้นแรกของนโยบายดังกล่าว เช่น การใช้จ่ายตามโครงการสร้างงานสาธารณะ (public work) ของรัฐบาลที่ตั้งความหวังไว้ว่าจะเป็นการเครื่องมือในการลดภาวะการว่างงาน และการที่กระทรวงกลาโหมหรือกองทัพทำสัญญาซื้อสินค้าและบริการจากภาคเอกชน ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือบรรดาผู้ผลิตหรือผู้ประกอบการบางส่วน ก็จะมีผลทางเศรษฐกิจและบรรลุวัตถุประสงค์ขั้นแรกของนโยบายเช่นเดียวกัน

### 2.3 นโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะ (public policy) มีผลกระทบอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ต่อการจัดสรรทรัพยากรภาครัฐ ผลกระทบนี้ส่วนหนึ่งมาในรูปแบบของการแบ่งใช้ทรัพยากรส่วนหนึ่งของภาครัฐ ทำให้รัฐไม่สามารถดำเนินกิจกรรมอื่นได้ เนื่องจากขาดทรัพยากรเหล่านั้น และส่วนหนึ่งมาในรูปแบบของผลประโยชน์ต่อประชาชนกลุ่มต่างๆ ในระบบเศรษฐกิจ หรือผลกระทบที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนอีกหลายๆ กลุ่ม

สภาพเช่นนี้เกิดขึ้นได้ในทุกกรณีไม่ว่านโยบายสาธารณะที่กล่าวถึงนี้ จะเป็นนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับเรื่องเศรษฐกิจหรือไม่ นโยบายสาธารณะในด้านสังคมหรือด้านสิ่งแวดล้อมก็ส่งผลในทำนองเดียวกันเสมอ ความแตกต่างจึงไม่ได้อยู่ที่เนื้อหาของนโยบายสาธารณะ แต่อยู่ที่ขนาดของทรัพยากรที่ต้องใช้และรูปแบบของผลกระทบที่เกิดขึ้น รวมถึงช่วงเวลาที่เกิดขึ้นด้วย

### 2.3.1 ความหมายของนโยบายสาธารณะ

“นโยบายสาธารณะ” คือ แนวทางที่กำหนดการดำเนินงานของรัฐบาลในด้านต่าง เช่น นโยบายการคลัง นโยบายการกระจายรายได้ และนโยบายการประกันการว่างงาน เป็นต้น ทุกสิ่งที่รัฐบาลดำเนินการเพื่อบรรลุจุดหมายปลายทางที่กำหนด จัดเป็นนโยบายประเภทหนึ่ง หรืออีกนัยหนึ่ง นโยบายสาธารณะ คือ สิ่งใดก็ตามที่รัฐบาลเลือกที่จะดำเนินการหรือไม่ดำเนินการ

### 2.3.2 องค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะ ไม่ว่าจะใช้ในความหมายที่สื่อถึงกิจกรรมต่างๆ ที่รัฐบาลดำเนินการหรือในความหมายที่แคบลง คือ การสื่อถึงแนวทางหรือแนวปฏิบัติที่ใช้เป็นกรอบเพื่อเลือกกิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐบาลต้องการดำเนินการ จะต้องผ่านการคัดเลือกในลักษณะใดลักษณะหนึ่งเสมอ การคัดเลือกเช่นนี้ คือ การตัดสินใจเลือกนโยบายสาธารณะ ซึ่งมีกิจกรรมต่างๆเกิดขึ้นเพื่อนำไปสู่การดำเนินการตัดสินใจจนได้สิ่งที่เรียกว่า “นโยบายสาธารณะ” แต่ก่อนจะมีนโยบายสาธารณะให้คัดเลือกกันนั้น จะมีกิจกรรมหรือปรากฏการณ์ต่างๆ ที่ทำให้เกิดความคิดหรือเนื้อหาของนโยบายสาธารณะ กิจกรรมต่างๆ ที่เกิดขึ้นตั้งแต่ขั้นการก่อตัวของเนื้อหาสาระของนโยบายสาธารณะ การอภิปรายหาข้อยุติในแง่มุมต่างๆ การตัดสินใจเลือกนโยบายที่ต้องการ และการดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบายสาธารณะเพื่อให้เกิดผลตามที่คาดหวังกันไว้ เมื่อตัดสินใจเลือกใช้นโยบายดังกล่าวและประกอบกันเข้าเป็นกระบวนการนโยบาย (policy process) แล้ว

องค์ประกอบหลักของนโยบายสาธารณะ (Anderson, 1970) มีดังนี้

(1) การเรียกร้องเพื่อให้มีการกำหนดนโยบายสำหรับแก้ไขสิ่งที่เห็นว่าไม่ถูกต้องหรือเป็นปัญหา (policy demands)

(2) การตัดสินใจคัดเลือกนโยบายที่นำไปใช้ (policy decision)

(3) ข้อแถลงนโยบาย (policy statement) ซึ่งมาในรูปกฎหมาย ระเบียบกฎเกณฑ์ คำสั่ง ถ้อยแถลงของบุคคลในรัฐบาลหรือผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงาน

(4) ผลผลิตของนโยบาย (policy output) เป็นกิจกรรมหรือสิ่งที่รัฐบาลดำเนินการที่แปรความเป็นนามธรรมของข้อแถลงนโยบาย ให้เป็นรูปธรรมและส่งผลต่างๆ ที่มุ่งหวังไว้ ผลผลิตของนโยบายจะมาในรูปของแผนงาน/งาน/โครงการต่างๆ ที่รัฐบาลดำเนินการ

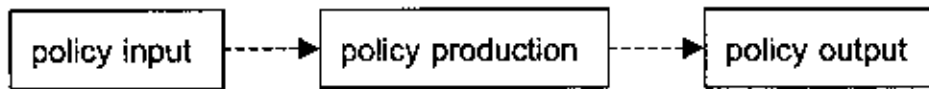
(5) ผลลัพธ์ของนโยบาย (policy outcome) คือ สิ่งต่างๆ ที่เกิดขึ้นในระบบหรือในประเทศ อันเป็นผลของการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ที่เป็นรูปธรรมของนโยบาย ผลเหล่านี้จะรวมทั้งผลที่จงใจให้เกิดขึ้น ผลพลอยได้หรือผลกระทบต่างๆ ที่ไม่จงใจหรือไม่ได้คาดคิดกันมาก่อน

องค์ประกอบในลักษณะนี้ สะท้อนถึงสาระสำคัญของนิยาม “นโยบายสาธารณะ” ในลักษณะของ “course of action” และเพิ่มความชัดเจนให้แก่ นโยบายสาธารณะหรือเพิ่มความเข้าใจในกระบวนการที่เกิดขึ้น เพื่อให้ได้มาซึ่งนโยบายสาธารณะและทำให้นโยบายสาธารณะส่งผลออกมา

### 2.3.3 กระบวนการนโยบายสาธารณะ; แบบจำลองใหม่

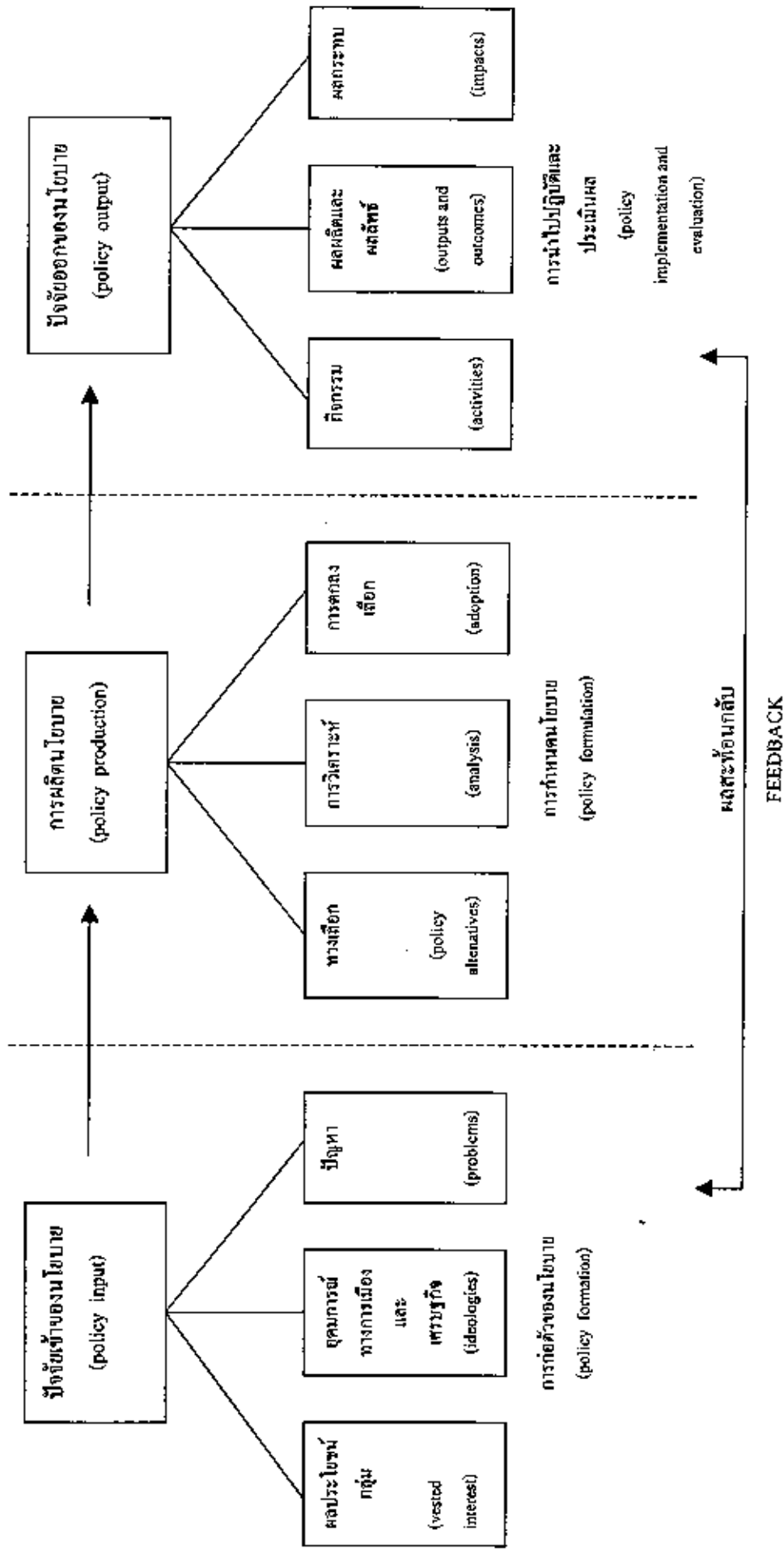
(1) สาระของตัวแบบใหม่สำหรับกระบวนการนโยบายสาธารณะ

ตัวแบบกระบวนการนโยบายสาธารณะที่คุ้นเคยได้ง่ายที่สุด คือ ตัวแบบ “ปัจจัยเข้า – ปัจจัยออก” ของกระบวนการนโยบายสาธารณะ (input – output model of policy process)



เมื่อวิเคราะห์รายละเอียดขององค์ประกอบภายในกรอบของปัจจัยเข้าของกระบวนการนโยบาย (policy input) กระบวนการผลิตนโยบาย (policy production) และปัจจัยออกของกระบวนการนโยบาย (policy output) จะได้สาระหลักของแต่ละองค์ประกอบ ดังที่เสนอไว้ในแผนภูมิดังนี้

แผนภูมิที่ 3 แสดงองค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ



## (2) ความหมายขององค์ประกอบต่างๆในตัวแบบ

ปัจจัยเข้าของนโยบาย (policy input) เป็นช่วงของการก่อตัวของความคิดเห็นต่างๆที่นำไปสู่การเรียกร้องให้มีการกำหนดนโยบายสาธารณะ หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นช่วงการก่อตัวของนโยบาย (policy formation) ปัจจัยเข้าของนโยบายมาในรูปแบบต่างๆ ที่เด่นมากที่สุด คือ ผลประโยชน์ของกลุ่มต่างๆ ในสังคม (vested interest) ไม่ว่าจะกลุ่มดังกล่าวจะก่อตัวในรูปแบบใด อาศัยฐานการรวมกลุ่มอย่างไร กลุ่มแรงงาน สมาคมการค้า และอุตสาหกรรมต่างๆ กลุ่มอาชีพ กลุ่มที่มีความหวังดีต่อประชาชนต่อประเทศชาติ การเรียกร้อง (policy demand) เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มนั้นอาจได้รับอิทธิพลโดยตรงหรือโดยอ้อมจากอุดมการณ์ทางการเมืองและ/หรือทางเศรษฐกิจ เช่น การยึดหลักประชาธิปไตย หรือหลักเศรษฐกิจเสรี เป็นต้น การมีอุดมการณ์ร่วมกันก็จะทำให้กลุ่มต่างๆ ร่วมเป็นพันธมิตรทางการเมือง และผนึกกำลังเรียกร้องให้รัฐดำเนินการในเรื่องต่างๆ ปัจจัยหลักอีกประการหนึ่ง คือ ปัญหาที่ดำรงอยู่ภายในประเทศ หรือที่คาดกันว่าจะเป็นปัญหาที่ปะทุขึ้นได้ในอนาคต ปัญหาที่กล่าวถึงนี้อาจเป็นปัญหาแท้หรือเกิดจากจินตนาการของผู้เรียกร้องก็ได้ ความพยายามค้นหาหนทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว เหล่านี้ เป็นที่มาของการค้นหานโยบายสาธารณะที่เหมาะสม ปัจจัยเข้าของนโยบายเมื่อพิจารณาในลักษณะรวมแล้ว คือแหล่งสร้างสารสนเทศ (information) ที่จะป้อนเข้าสำหรับการสร้างสาระของนโยบาย

การผลิตนโยบาย (policy production) เป็นส่วนประกอบที่สองของกระบวนการนโยบายสาธารณะ การเรียกร้องต่างๆ โดยการแสดงออกผ่านองค์กรทางการเมืองและ/หรือกลไกทางการเมือง เป็นเพียงการสร้างสารสนเทศในวงกว้าง ซึ่งอาจนำไปสู่หรือไม่นำไปสู่การกำหนดเนื้อหาของนโยบายก็ได้ ดังนั้น การผลิตนโยบายจึงเป็นตัวที่ถูกกำหนดขึ้นในตัวแบบ เพื่อสื่อให้เห็นว่าข้อคิดเห็นต่างๆ จะถูกกรอง (channel) เข้าไปสู่กลไกที่ทำหน้าที่เป็นตัวการ เพื่อช่วยสรุปเป็นเนื้อหาของนโยบายที่รัฐบาลเลือกไปปฏิบัติ กระบวนการในส่วนนี้จึงประกอบด้วยการมองเห็นแนวทางต่างๆ (alternatives) ที่จะนำมาแก้ปัญหาที่ดำรงอยู่ หรือการสนองความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์และอุดมการณ์ต่างๆ การจะคัดเลือกทางเลือกเหล่านี้ (policy decision) จะต้องมีการวิเคราะห์ทั้งแบบกลุ่มลึกลับหรือแบบฉาบฉวย สุดแล้วแต่กลไกการ



ตัดสินใจของสังคมนั้นเป็นสิ่งสำคัญ เมื่อผ่านการวิเคราะห์ที่ทำให้ได้ข้อมูลที่จำเป็นแล้ว ผู้มีหน้าที่ตัดสินใจก็ต้องวินิจฉัยนโยบายที่ดีที่สุดเพื่อการเลือกใช้ การตัดสินใจเลือกใช้ (adoption) นโยบายในขั้นนี้จึงเป็นการกำหนดแนวทางหรือแนวปฏิบัติอย่างเป็นทางการ เพื่อกำกับการคัดเลือกกิจกรรมที่สมควรดำเนินการเพื่อสนองนโยบายดังกล่าว นโยบายที่คัดเลือกแล้วนี้จะมีข้อแถลงอย่างเป็นทางการ (formal policy statements) ที่หน่วยปฏิบัติงานของรัฐบาลจะต้องตระหนักและนำไปเป็นกรอบกำกับการทำงานต่อไป แหล่งผลิตนโยบายสาธารณะนี้จะมียุทธศาสตร์ประกอบในรูปองค์กรที่เป็นตัวตนและขั้นตอนที่เป็นทางการ ซึ่งอาจเป็นระบบหรือไม่เป็นระบบก็ได้ การผลิตนโยบายก็คือ การกำหนดนโยบาย (policy formulation)

ปัจจัยออกของนโยบาย (policy output) เป็นส่วนประกอบที่สามของกระบวนการนโยบายสาธารณะ ปัจจัยออกเหล่านี้เป็นภาพสะท้อนในเชิงรูปธรรมของนโยบาย ทั้งในแง่ของกิจกรรมที่เกิดขึ้นและผลที่เกิดจากการกระทำนั้นๆ หากปราศจากปัจจัยออกของนโยบายแล้ว สิ่งที่เกิดขึ้นก่อนหน้านั้นก็ไม่มี ความหมายแต่อย่างใด ปัจจัยออกของนโยบายจึงเป็นการแสดงออกถึงความจริงใจและความจริงจังของผู้มีหน้าที่ตัดสินใจในการดำเนินงาน

(1) ปัจจัยออกชุดแรก คือ กิจกรรมซึ่งส่วนมากจะเป็นในรูปของแผนงาน/งาน/โครงการที่ต้องดำเนินการ กิจกรรมนี้อาจมาในรูปของการออกกฎหมาย ข้อบังคับ คำสั่ง และระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ เพื่อบังคับกับส่วนต่างๆ ของระบบเศรษฐกิจ ให้ปฏิบัติตามก็ได้ และกฎระเบียบที่ออกมานี้อาจเป็นฐานเพื่อกำหนดแผนงาน/งาน/โครงการ ที่ต้องดำเนินงานอีกต่อหนึ่ง เมื่อดำเนินกิจกรรมไปแล้ว

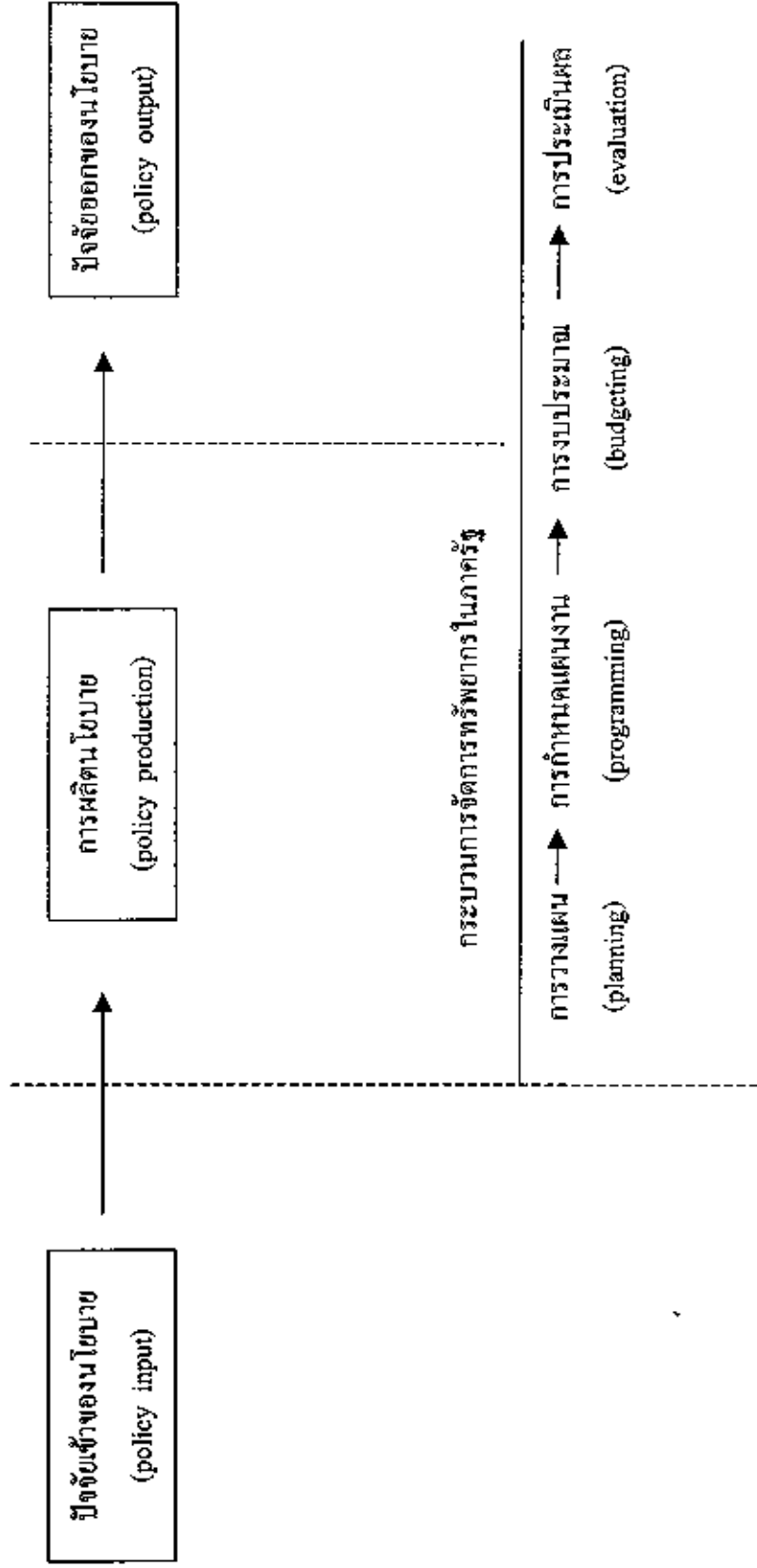
(2) ปัจจัยออกชุดที่สอง คือ ผลที่เกิดขึ้นซึ่งจะมีรายละเอียดแตกต่างกันไป ประกอบด้วยผลผลิต (output) ผลลัพธ์ (outcome)

(3) ปัจจัยออกชุดที่สาม คือ ผลกระทบ (impact)

ปัจจัยออกชุดที่สองและชุดที่สามของนโยบายสาธารณะเป็นส่วนของการนำนโยบายไปปฏิบัติและการประเมินผล (policy implementation and evaluation )

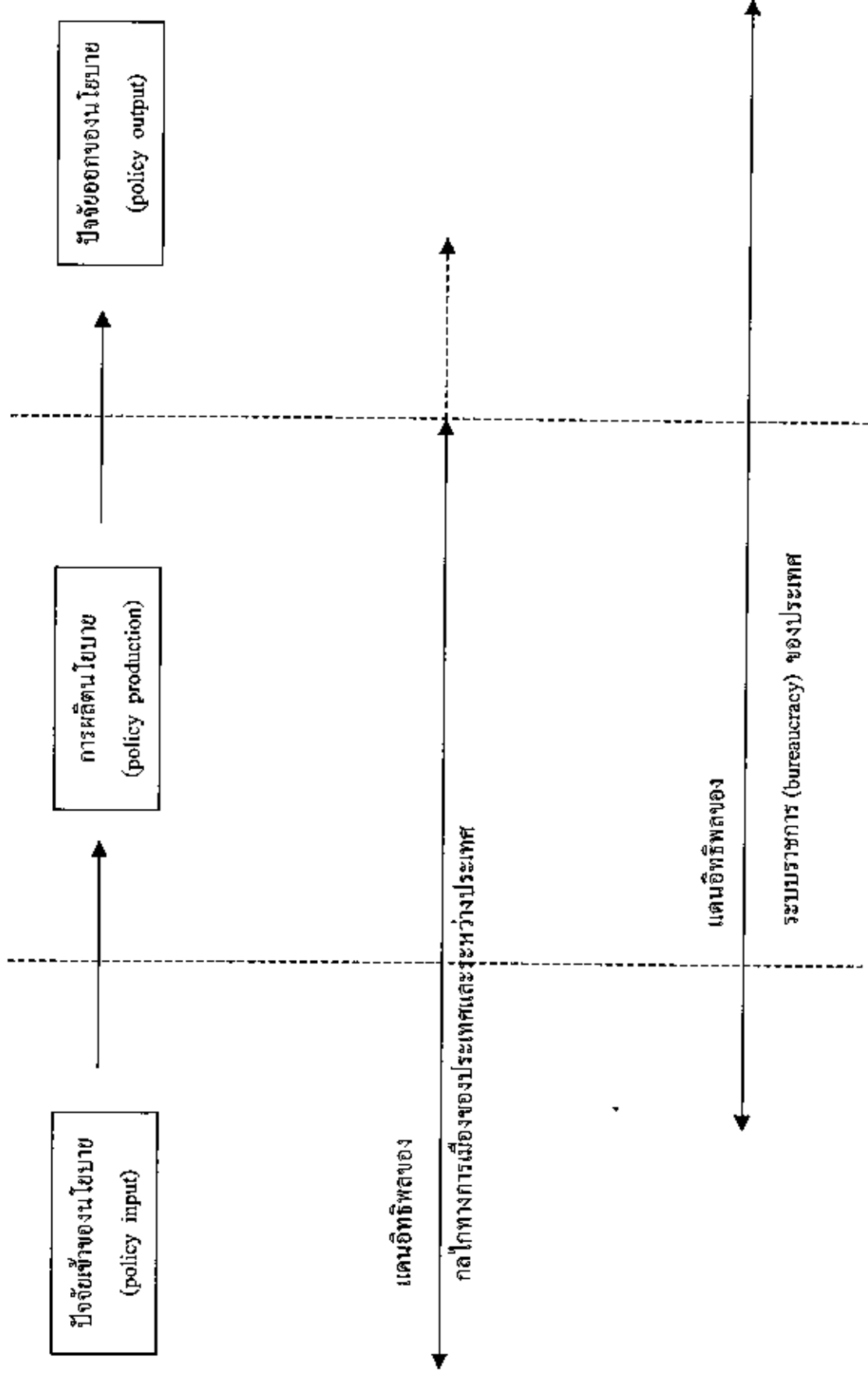
การดำเนินงานเพื่อสนองนโยบาย อาจสร้างหรือไม่สร้าง ผลที่ต้องการจากนโยบายสาธารณะก็ได้ ในขณะที่เดียวกันผลที่เกิดขึ้นทั้งที่เป็นสิ่งที่ต้องการและไม่ต้องการ ก็จะมีส่วนในการก่อให้เกิดปัญหาต่างๆขึ้นในสังคมนั้นๆ ดังนั้น เมื่อพิจารณาในเชิงวงจรแล้วจะเห็นได้ว่า การนำนโยบายไปดำเนินการนั้นย่อมจะมีผลย้อนกลับไปสู่ตัวปัญหาและการเปลี่ยนแปลงของรูปแบบผลประโยชน์ของกลุ่มต่างๆ ในสังคม สิ่งเหล่านี้จะกลายเป็นปัจจัยเข้าสำหรับการกำหนดนโยบายในรอบต่อไป

แผนภูมิที่ 4 แสดงกระบวนการนโยบายสาธารณะและการจัดการทรัพยากรในภาครัฐ



ถ้ามองกระบวนการนโยบายโดยเชื่อมเข้ากับกลไกทางการเมืองและระบบราชการแล้ว ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่างๆ ของกระบวนการนโยบายกับกลไกทางการเมืองและระบบราชการ ก็มีลักษณะดังที่แสดงไว้ในแผนภูมิต่อไป โดยส่วนที่เป็นเส้นประนั้นสะท้อนถึงสภาพที่อาจจะเป็นก็ได้ ทั้งนี้สุดแล้วแต่ระบบการเมืองและกลไกราชการของประเทศเป็นสำคัญ เช่น ในกรณีของประเทศไทย นักการเมืองปรารถนาที่จะล้วงลึกลงไปถึงชั้นกิจกรรมที่ต้องการกระทำ แทนที่จะจำกัดบทบาทอยู่ในระดับนโยบาย และข้าราชการก็กลับมีหน้าที่หลักในการศึกษาปัญหาพื้นฐานของประเทศ เพื่อใช้ประกอบการกำหนดเนื้อหาของแผนพัฒนาประเทศ แทนที่จะเป็นหน้าที่หลักของนักการเมือง เป็นต้น

แผนภูมิที่ 5 แสดงกระบวนการนโยบายสาธารณะ การเมือง และระบบราชการ



### 3. ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายทางสังคม นโยบายทางเศรษฐกิจ และนโยบาย สาธารณะ

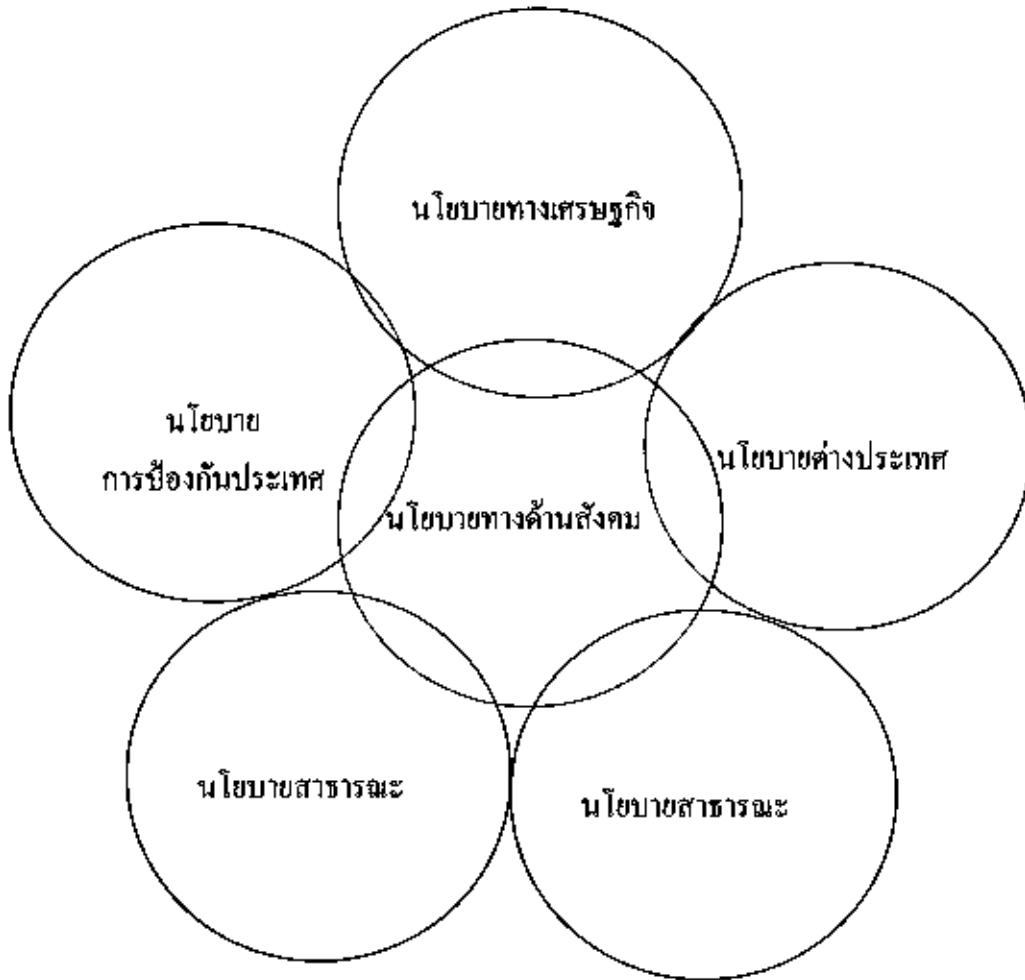
Thomas R. Dye ได้ให้ความหมายของคำว่า “นโยบายสาธารณะ” (Public Policy) ไว้อย่างเหมาะสมและถูกต้องที่สุดว่า เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประเด็นของรัฐบาลว่าจะต้องดำเนินการเรื่องอะไร ทำไมจึงต้องดำเนินการเรื่องนั้น อะไรเป็นความแตกต่างที่รัฐบาลได้ดำเนินการไปแล้ว และนโยบายสาธารณะคือเรื่องใดก็ตามที่รัฐบาลเลือกที่จะดำเนินการหรือเลือกที่จะไม่ดำเนินการ

ดังนั้น นโยบายสาธารณะจึงมีความหมายกว้างขวางครอบคลุมถึงวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายหรือความต้องการของสังคมสมัยใหม่ที่มีความเป็นอิสระเสรี และมีวิธีการหลายวิธีเพื่อบรรลุเป้าหมายต่างๆ

นโยบายสาธารณะรวมถึงนโยบายการต่างประเทศ (Foreign Policy) นโยบายการป้องกันประเทศ (Defense Policy) นโยบายทางสังคม (Social Policy) นโยบายทางเศรษฐกิจ (Economic Policy) นโยบายการรักษากฎหมายและระเบียบสังคม (Legal and Order Policy) และนโยบายการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (Right and Freedom Protection Policy) จากการที่กิจกรรมของรัฐบาลมีหลายกิจกรรม จึงมีนโยบายสาธารณะในสาขาต่างๆที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมของรัฐบาล เช่น นโยบายทางเศรษฐกิจถูกสร้างและนำมาเอาไปใช้ในลักษณะที่มีการกำหนดมาตรฐาน (criteria) ทางเศรษฐกิจ จริยธรรม การเมือง และกฎหมาย นโยบายทางเศรษฐกิจเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายสาธารณะ ด้วยเหตุผลว่าวิถีชีวิตทางเศรษฐกิจของประชาชนทั่วไปเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตทางด้านสาธารณะทั้งหมด นอกจากนี้จะเห็นได้ว่ากิจกรรมต่างๆของรัฐบาลที่ดำเนินการอยู่มีลักษณะเกินกว่าขอบเขตของการบริหารและการปฏิบัติงานของนโยบายทางเศรษฐกิจ

ส่วนใหญ่ของนโยบายสาธารณะ มีจุดเริ่มต้นหรือถูกผลักดันจากกลุ่มผลประโยชน์ หลังจากนั้นรัฐบาลจึงนำความต้องการหรือเรื่องที่ประชาชนเรียกร้องมากำหนดเป็นนโยบายต่อไป

แผนภูมิที่ 6 แสดงนโยบายทางสังคม นโยบายทางเศรษฐกิจ  
และการซ้อนกันของนโยบายสาธารณะสาขาต่างๆ



จุดมุ่งหมายต่างๆ (goals) ของนโยบายสาธารณะมิใช่เป็นของรัฐบาลแต่เพียงด้านเดียว ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะเป็นองค์กรอิสระเพียงองค์กรเดียวในหลายๆ องค์กรของสังคมสมัยใหม่ก็ตาม นโยบายสาธารณะจึงเป็นผลรวมของปฏิสัมพันธ์ของกลุ่มและสมาคมต่างๆ มากมายในแต่ละประเทศ

#### 4. การบริหารการพัฒนา

##### 4.1 ความหมายของการบริหารการพัฒนา

การบริหารการพัฒนา (Development Administration) เป็นคำหนึ่ง  
ที่เรียกกันโดยทั่วไป นอกเหนือจากคำว่า “พัฒนบริหารศาสตร์” และ “รัฐประศาสน  
ศาสตร์” และมีความหมายที่หลากหลาย ในที่นี้จะเสนอเฉพาะความหมายที่เกี่ยวข้องกับ  
นโยบายมากที่สุด ดังนี้

(1) การบริหารการพัฒนา หมายถึง กระบวนการที่เกี่ยวกับคำสั่ง หรือ  
นโยบาย และมีทิศทางซึ่งมีเจตนาที่จะทำให้บางสิ่งบางอย่างเกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาใด  
เวลาหนึ่ง นั่นคือกระบวนการที่จะเคลื่อนจากเงื่อนไขสถานการณ์ ก. ซึ่งจะก่อให้เกิดผล  
ลัพธ์ ข. ในช่วงระยะเวลาใดระยะเวลาหนึ่งที่สามารถคำนวณได้ (Martin  
Landau, 1970:75,102.)

(2) การบริหารพัฒนา หมายถึง การดำเนินการตามนโยบาย แผน  
และโครงการต่างๆที่กำหนดขึ้นโดยรัฐบาล ทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม  
และการบริหาร โดยมีการบริหารเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การเปลี่ยนแปลงสำเร็จตาม  
เป้าหมาย (อนันต์ เกตุวงศ์, 2523: 28-29)

##### 4.2 การบริหารการพัฒนาแบบบูรณาการ

จุดเน้นของการบริหารการพัฒนา คือ

(1) การบริหารการพัฒนาแบบอเมริกัน เน้นจุดหมายปลายทาง  
มากกว่าวิธีการ (Weidner, E. W., 1962: 97 – 108.)

(2) การบริหารการพัฒนาในทศวรรษ 1980 เน้นกลยุทธ์การสร้าง  
สมรรถนะทางการบริหาร การใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพ  
(Honadale, G., 1982: 176)

(3) การบริหารการพัฒนาแบบประชาธิปไตยโดยรากหญ้า เน้นการมุ่ง  
ผลสำเร็จตามเป้าหมายการพัฒนาประเทศ โดยให้นักการเมืองและประชาชนเข้ามามี  
ส่วนร่วมกับรัฐบาลและข้าราชการในการพัฒนาประเทศ (กมล อุดุลพันธ์ และผู้อื่น,  
2529 : 127 – 131)



(4) การบริหารการพัฒนาแบบเน้นหลายสิ่งหลายอย่างด้วยกัน เน้นการแปลงนโยบายการพัฒนาให้เป็นโครงการพัฒนา และกระจายอำนาจไปสู่แหล่งที่มีปัญหาโดยพยายามดึงประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม (อุทัย เลาหวิเชียร, 2531.)

ลักษณะจุดเน้นในการบริหารการพัฒนาที่ตรงกันประการหนึ่ง คือ การเน้นจุดหมายปลายทางมากกว่าวิธีการ เน้นกลยุทธ์ เน้นเป้าหมายการพัฒนาประเทศจากระดับรากหญ้า และเน้นการพัฒนาแบบองค์รวม ซึ่งจุดเน้นต่าง ๆ เหล่านี้ก็คือ การผสมผสานการพัฒนาหลาย ๆ ด้านไปพร้อม ๆ กัน เพื่อให้เกิดการพัฒนาแบบได้สมดุล หรืออาจเรียกว่าเป็น “การบริหารการพัฒนาแบบบูรณาการ” นั่นเอง

## 5. ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายกับการบริหารการพัฒนา

### 5.1 นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาแรงงาน

5.1.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 – 2549)

ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เพื่อให้การดำเนินงานในระยะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ยุทธศาสตร์การพัฒนาจึงถูกกำหนดให้มีการสนับสนุนและเชื่อมโยงกัน 3 กลุ่มยุทธศาสตร์ ประกอบด้วย 7 ยุทธศาสตร์ที่สำคัญ โดยมียุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของกระทรวงแรงงาน ดังนี้

(1) ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดี เป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญในการผลักดันให้ทุกยุทธศาสตร์ขับเคลื่อนไปได้ โดยให้ความสำคัญกับ

(1.1) การเสริมสร้างระบบการบริหารจัดการที่ดีของภาคเอกชนให้มีความโปร่งใส มีระบบการทำงานที่สามารถตรวจสอบได้ รักษาผลประโยชน์ของผู้ถือหุ้นทุกกลุ่มอย่างเท่าเทียมกัน มีความรับผิดชอบต่อสาธารณะ รวมทั้งสร้างความเป็นธรรมแก่ผู้ผลิตและผู้บริโภค

(2) ยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพคนและการคุ้มครองทางสังคม ให้ความสำคัญกับ

## (2.1) การพัฒนาคนให้มีคุณภาพและรู้เท่าทันการ

เปลี่ยนแปลงโดยปฏิรูประบบสุขภาพ ให้มีความสำคัญกับการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมที่เน้นการป้องกัน ปฏิรูปการศึกษาและกระบวนการเรียนรู้ ยกระดับทักษะฝีมือของคนไทยให้ได้มาตรฐานและสอดคล้องกับโครงสร้างการผลิตและเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไป สามารถคิดเป็น ทำเป็น รู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลง มีคุณธรรม มีระเบียบวินัย และ ความรับผิดชอบ

## (2.2) การส่งเสริมให้คนมีงานทำ โดยมุ่งสร้างผู้ประกอบการ

อาชีพส่วนตัวและผู้ประกอบการขนาดเล็ก กระจายโอกาสการมีงานทำในทุกๆ พื้นที่ทั่วประเทศ ขยายการจ้างงานนอกภาคเกษตร และส่งเสริมให้เกิดการจ้างงานในต่างประเทศ เพื่อขยายตลาดแรงงานใหม่ๆ ให้แก่แรงงานไทย

## (2.3) การปรับปรุงระบบการคุ้มครองทางสังคมให้มี

ประสิทธิภาพ ครอบคลุมทั่วถึงและเป็นธรรม เพื่อสร้างหลักประกันแก่คนทุกช่วงวัย โดยเพิ่มประสิทธิภาพระบบหลักประกันสังคม เตรียมความพร้อมของท้องถิ่นในการร่วมรับผิดชอบการบริหารทางสังคม ปรับปรุงกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ปรับปรุงรูปแบบการคุ้มครองกลุ่มคนยากจนและผู้ด้อยโอกาส

ฯลฯ

## 5.1.2 แผนพัฒนาแรงงาน ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2546 – 2549)

โดยที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 23 กันยายน 2536 ซึ่งเป็นช่วงระยะครึ่งหลังของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 – 2539) กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม จึงได้จัดทำแผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2538 – 2544) ขึ้น ถือเป็นแผนแม่บทด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม เพื่อเป็นกรอบแนวทางการดำเนินงานของหน่วยงานในสังกัดและการประสานการดำเนินงานร่วมกันระหว่างภาครัฐ เอกชน และองค์กรประชาชน และเมื่อมีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 – 2544) กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมจึงได้ปรับปรุงแผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม ฉบับที่ 1 ช่วงปี พ.ศ. 2540 – 2544 ให้มีความ

สอดคล้องกับแนวทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 เป็นแผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2540 – 2544)

แผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2540 – 2544) ได้สิ้นสุดระยะเวลาของแผนเมื่อวันที่ 30 กันยายน 2544 กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม จึงได้เตรียมการจัดทำแผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545 – 2549) ขึ้น โดยนำกรอบความคิดจากแนวคิดหลักของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 – 2549) และนโยบายของรัฐบาล ซึ่งมีพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ผสมกับวิสัยทัศน์กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม รวมทั้งการระดมความคิดเห็นเพื่อกำหนดกรอบแนวคิดของแผนจากผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ คือ หัวหน้าส่วนราชการในสังกัดในภูมิภาคและผู้มีส่วนได้เสียจากการบริหารแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้แก่ นายจ้าง ลูกจ้าง ภาคเอกชน และองค์กรพัฒนาเอกชน ตลอดจนนักวิชาการ นอกจากนี้ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการรายสาขาโดยเชิญผู้ทรงคุณวุฒิเฉพาะด้านร่วมเป็นอนุกรรมการ เพื่อพิจารณาในรายละเอียดของร่างแผนแต่ละด้าน

ดังนั้น แผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545 – 2549) จึงเป็นแผนที่มีความสมบูรณ์แบบตามหลักการบูรณาการ โดยเริ่มตั้งแต่การบูรณาการความคิดจนถึงการบูรณาการแนวทางการดำเนินงานแบบลูกโซ่ส่งต่อจนครบวงจร เพื่อให้การบริการประชาชนบรรลุเป้าหมาย รวมทั้งได้กำหนดแนวคิดการพัฒนาแบบองค์รวมที่เน้นคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมจึงคาดหวังว่าแผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545 – 2549 จะส่งผลให้การพัฒนาแรงงานไทยได้เป็นส่วนหนึ่งในการผลักดันเศรษฐกิจและสังคมไทยให้อยู่ในระดับแนวหน้าในภูมิภาคนี้ได้ ซึ่งแผนฉบับดังกล่าวได้ประกาศใช้ไปแล้ว

อย่างไรก็ดี เมื่อมีพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 โดยแยกภารกิจด้านประชาสงเคราะห์ไปสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ส่วนภารกิจด้านแรงงานให้สังกัดกระทรวงแรงงาน จึงได้ปรับปรุงแผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม ฉบับที่ 2 ตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ.

2546 – 2549 ให้สามารถรองรับภารกิจเฉพาะด้านแรงงาน เป็นแผนพัฒนาแรงงาน ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2546 – 2549) โดยยังคงแนวคิดและสาระสำคัญเดิม เพียงแต่ปรับภารกิจด้านประชาสงเคราะห์ออกไปเท่านั้น

แผนพัฒนาแรงงาน ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2546 – 2549) จึงเป็นแผนแม่บทด้านแรงงาน ซึ่งมีกระทรวงแรงงานเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินภารกิจนี้ โดยประสานความร่วมมือในการดำเนินงานกับภาครัฐ เอกชน และองค์กรประชาชน เพื่อให้การพัฒนาแรงงานได้มีความต่อเนื่องต่อไป

### 5.1.3 การบริหารจัดการแผนพัฒนาแรงงาน ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2546–2549)

ระยะเวลาของแผนพัฒนาแรงงาน ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2546 – 2549) สอดคล้องกับระยะเวลาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 ซึ่งเริ่มมีผลในทางปฏิบัติตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2545 ถึงวันที่ 30 กันยายน 2549 ดังนั้นเพื่อให้การบริหารจัดการแผนและการแปลงแผนพัฒนาแรงงาน ฉบับที่ 1 ไปสู่การปฏิบัติ และบรรลุวัตถุประสงค์อย่างแท้จริง จึงได้กำหนดแนวทางการดำเนินงานที่สำคัญ ดังนี้

(1) การสร้างกลไกสนับสนุนการบริหารจัดการแผนและการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ ได้แก่ การสร้างเครือข่ายการทำงานทุกระดับตั้งแต่ระดับอำนาจการถึงระดับปฏิบัติ เพื่อให้การอำนวยความสะดวก การประสาน และการร่วมดำเนินงานเป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยมีแผนพัฒนาแรงงาน ฉบับที่ 1 เป็นกรอบแนวทางการดำเนินงานโดย

(1.1) กำหนดให้คณะกรรมการประสานนโยบายและแผนแรงงานเป็นระดับอำนาจการ เพื่อให้ความเห็นชอบแผนและกำกับให้มีการปฏิบัติตามกรอบแนวทางของแผน

(1.2) กำหนดให้หน่วยปฏิบัติ คือ ทุกหน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงาน ได้แก่ กรมการจัดหางาน กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และสำนักงานประกันสังคม ดำเนินการให้เป็นไปตามกรอบแนว

ทางของแผน โดยมีสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานเป็นผู้ประสานแผนในส่วนกลาง และสำนักงานแรงงานจังหวัดเป็นผู้ประสานแผนในระดับภูมิภาคและท้องถิ่น

(1.3) สร้างเครือข่ายร่วมในการดำเนินงานในรูปแบบต่างๆ ได้แก่ คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ คณะทำงาน หรือการประชุมร่วมเพื่อระดมความคิดเห็นกับผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง รวมทั้งผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง เช่น นายจ้าง ลูกจ้าง ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการ และส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อช่วยให้การดำเนินงานตามแผนบรรลุวัตถุประสงค์

(2) การสร้างการยอมรับและความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับแผนพัฒนาแรงงาน ฉบับที่ 1 ให้แก่ผู้เกี่ยวข้องทุกระดับตั้งแต่ระดับอำนาจการและผู้บริหารระดับสูง เพื่อเป็นผู้อำนวยความสะดวกให้มีการปฏิบัติเป็นไปตามแผน รวมทั้งผู้ปฏิบัติ และเครือข่ายร่วมในการดำเนินงานให้มีความรู้ความเข้าใจในภารกิจ วัตถุประสงค์ เป้าหมาย และยุทธศาสตร์ในการดำเนินงานตามแผนพัฒนาแรงงาน ฉบับที่ 1 ซึ่งจะช่วยให้การดำเนินงานได้ตอบสนองและบรรลุตามวัตถุประสงค์ของแผนต่อไป โดยการประชุมชี้แจงวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และยุทธศาสตร์ในการดำเนินงานตามแผนพัฒนาแรงงาน ฉบับที่ 1 อย่างทั่วถึง

(3) การสนับสนุนงบประมาณตามแนวทางการดำเนินงานตามแผน โดยการจัดทำแผนปฏิบัติการรองรับตามแนวทางการดำเนินงาน ซึ่งงาน โครงการ กิจกรรมที่ปรากฏในแผนปฏิบัติการจะต้องได้รับการตอบสนอง โดยนำไปจัดทำคำขอตั้งงบประมาณในแต่ละปีตามระยะเวลาที่ปรากฏในแผนปฏิบัติการ

(4) การพัฒนาระบบการติดตามและการประเมินผล โดยการจัดทำดัชนีชี้วัดผลสัมฤทธิ์ในระดับยุทธศาสตร์ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อผลสัมฤทธิ์ของแผนต่อไป รวมทั้งการจัดทำดัชนีชี้วัดผลสัมฤทธิ์ในระดับงาน / โครงการของแผนปฏิบัติการ เพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงงาน / โครงการให้มีประสิทธิภาพสามารถตอบสนองวัตถุประสงค์ของแผนได้ นอกจากนี้จะต้องประเมินโครงการก่อนดำเนินงานเพื่อวัดความคุ้มค่า พัฒนาระบบการติดตามในระหว่างดำเนินโครงการ ตลอดจนการประเมินผลโครงการหลังสิ้นสุดการดำเนินงาน เพื่อวัดประสิทธิผลที่เกิดขึ้น

(5) การพัฒนาการจัดเก็บข้อมูลด้านแรงงาน ให้ครบถ้วน ถูกต้อง และทันสมัย เพื่อประโยชน์ในการติดตามและประเมินผล รวมทั้งผู้เกี่ยวข้อง สามารถนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ได้อย่างกว้างขวางต่อไป

อย่างไรก็ตาม ผู้ศึกษามีความเห็นว่าการบริหารจัดการ แผนเพื่อจะแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น ในเมื่อก่อนการจัดทำ แผนได้มีการระดมความคิดเห็นจากบุคคลและกลุ่มบุคคลหลายฝ่าย เพื่อนำแนวคิด เหล่านั้นมาเป็นข้อเสนอแนะในการกำหนดสาระของนโยบายอยู่แล้ว แต่เหตุใดในการ บริหารจัดการแผนจึงยังต้องมีการสร้างการยอมรับและความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับ แผนพัฒนาแรงงาน ฉบับที่ 1 อีกด้วย ซึ่งไม่เห็นว่าจะมีความจำเป็นแต่อย่างใด

5.1.4 ผลการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล พันธำรงโท ทักษิณ ชินวัตร (เดือนมีนาคม 2544 – ปัจจุบัน) ของกระทรวงแรงงาน

นับตั้งแต่ พันธำรงโท ทักษิณ ชินวัตร เข้ามาบริหารประเทศ ได้ประกาศอย่างมุ่งมั่นที่จะเอาชนะภัยทางเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาความยากจน ปัญหาอาชญากรรม ซึ่งเป็นตัวสกัดกั้นความเจริญเติบโตของประเทศไทย ดังนั้นกระทรวง แรงงานซึ่งเป็นหน่วยงานหนึ่งของรัฐที่มีภารกิจสำคัญในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงได้ สนองรับนโยบายของรัฐบาลและนำมาดำเนินงานสานต่อเพื่อให้บรรลุผล

ณ วันที่การสนองรับนโยบายรัฐบาลทำให้เกิดเป็นผลงาน อันน่าภาคภูมิใจในความสำเร็จหลายด้านด้วยกันใน 3 นโยบาย ดังนี้

#### (1) นโยบายเร่งด่วน

คือ การสนับสนุนโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ และร่วมป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ซึ่งโครงการนี้กระทรวงแรงงานได้เข้าไป มีส่วนร่วมในการดำเนินงานเพื่อสร้างอาชีพเสริมและสร้างรายได้ให้แก่ประชาชนใน ชุมชน

- ดำเนินโครงการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจในหมู่บ้าน
- จัดฝึกอาชีพทั้งในหน่วยฝึกอาชีพและบริการเคลื่อนที่
- ส่งเสริมและพัฒนากลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน
- จัดงานมหกรรมการรับงานไปทำที่บ้าน

- จัดตั้งกลุ่มประกอบอาชีพในแต่ละท้องถิ่น
- จัดโครงการ โรงงานสีขาว
- จัดกิจกรรมพิเศษรณรงค์ป้องกันและแก้ไขปัญหา

ยาเสพติด

- จัดโครงการกลับสู่ชีวิตใหม่
- จัดทำบันทึกข้อตกลงร่วมระหว่างกรมสวัสดิการและ

คุ้มครองแรงงาน กับสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

## (2) นโยบายหลักด้านการพัฒนาแรงงาน

### (2.1) ด้านการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน

(2.1.1) ส่งเสริมให้เอกชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาทักษะและฝีมือ

แรงงาน

(2.1.2) ด้านการพัฒนาและยกระดับฝีมือแรงงานให้มีทักษะฝีมือ

สูงขึ้นเท่าทันเทคโนโลยีสมัยใหม่

(2.1.3) ด้านการพัฒนาทักษะฝีมือและฝึกอาชีพให้กลุ่มเป้าหมาย

ต่าง ๆ

- จัดฝึกอบรมให้แก่ทหารกองประจำการ
- ฝึกอบรมฝีมือแรงงานสตรีและอาชีพให้แก่คนพิการ
- ให้โอกาสผู้สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษา
- ฝึกอาชีพให้แก่ผู้ผ่านการบำบัดรักษาและฟื้นฟูการติดยา

ยาเสพติด

(2.1.4) ด้านพัฒนาหลักสูตรการฝึกเพื่อสนองตอบความต้องการของ

ตลาดแรงงานและกลุ่มผู้รับบริการฝึก

- ปรับปรุงและพัฒนาหลักสูตร
- ปรับปรุงหลักสูตรที่เอื้อต่อคนพิการ

(2.1.5) ด้านการแข่งขันฝีมือแรงงานนานาชาติ มีโครงการเข้าร่วม  
การแข่งขัน

- ระดับอาเซียน
- ระดับ โอลิมปิก

(2.1.6) ด้านความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในการพัฒนาฝีมือ  
แรงงาน

เชียงราย

- การจัดตั้งสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานนานาชาติ จังหวัด

สงขลา

- การจัดตั้งสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานนานาชาติ จังหวัด

- จัดตั้งศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานนานาชาติกัมพูชา – ไทย

(2.1.7) ด้านการพัฒนาฝีมือแรงงานตามความต้องการของสภา  
อุตสาหกรรม

(3) มาตรการด้านประกันสังคม

(3.1) ส่งเสริมมาตรการด้านการประกันสังคม

- ให้สถานประกอบการเข้าสู่ระบบประกันสังคม
- ขยายการคุ้มครองประกันสังคมให้กับลูกจ้างในสถาน

ประกอบการที่มีลูกจ้างต่ำกว่าสิบคน

- การขยายสิทธิประโยชน์กรณีว่างงาน
- การเพิ่มสิทธิประโยชน์กองทุนประกันสังคม
- ปรับปรุงและพัฒนาโปรแกรมระบบงานประกันสังคม
- ให้บริการฟื้นฟูสมรรถภาพแก่ลูกจ้างที่ประสบอันตราย

(3.2) การขยายขอบข่ายการให้สวัสดิการแรงงาน

- ส่งเสริมให้สถานประกอบการจัดที่พักอาศัยให้ลูกจ้างหรือ

ปรับปรุงให้ดีขึ้น

- ส่งเสริมให้สถานประกอบการจัดสวัสดิการด้านการเงิน

และบริการ



- ส่งเสริมให้สถานประกอบการตั้งศูนย์เลี้ยงเด็กก่อน
- วัยเรียนในสถานที่ทำงาน
- ดำเนินโครงการ โรงเรียนเพื่อผู้ใช้แรงงาน
  - กองทุนเพื่อผู้ใช้แรงงาน
  - จัดสวัสดิการผู้ได้รับผลกระทบจากปัญหาเอดส์
  - ดำเนินโครงการพัฒนารูปแบบการป้องกันและการจัดการ
- ด้านเอดส์

### (3.3) การให้ความคุ้มครองแรงงานทั้งในระบบและนอกระบบ

- มีการตรวจแรงงานในสถานประกอบการ
  - รับคำร้องทุกข์จ้างลูกจ้างและสามารถช่วยเหลือลูกจ้างให้
- ได้รับสิทธิตามกฎหมาย
- รณรงค์ให้สถานประกอบการมีมาตรฐานในการจ้าง
- แรงงาน
- จัดทำโครงการพัฒนามาตรฐานแรงงานเพื่อส่งเสริมการค้า
- เสรี
- แต่งตั้งคณะทำงานศึกษาแนวทางการคุ้มครองแรงงาน
- ในสถานบริการต่าง ๆ

### (3.4) การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามความเหมาะสม

### (3.5) การคุ้มครองสุขภาพและความปลอดภัย

- โครงการพัฒนาความปลอดภัยในการทำงานอย่างยั่งยืน
  - โครงการรณรงค์ลดอุบัติเหตุจากการทำงานให้เป็นศูนย์
  - โครงการเฝ้าระวังความปลอดภัยในการทำงาน
  - โครงการป้องกันและระงับอัคคีภัยในสถานประกอบการ
- ประเภทโรงแรม
- โครงการความปลอดภัยสู่สถานศึกษา

(3.6) ด้านการคุ้มครองป้องกันและแก้ไขปัญหาเด็กและสตรี

- จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือแรงงาน
- จัดตั้งชุดเฉพาะกิจเพื่อช่วยเหลือแรงงานหญิงและเด็ก
- โครงการที่ปรึกษาแรงงานหญิงในสถานประกอบการ
- โครงการอาสาสมัครเบาะแสสายด่วนแรงงานหญิงและเด็ก
- โครงการจัดตั้งคลินิกการทำงาน

(4) ด้านการส่งเสริมระบบแรงงานสัมพันธ์

มีการส่งเสริมระบบแรงงานสัมพันธ์ ระบบทวิภาคีในสถานประกอบการเอกชนและรัฐวิสาหกิจ ซึ่งผลของการดำเนินงานนี้สามารถลดปัญหาการเกิดข้อพิพาทแรงงานและข้อขัดแย้งในสถานประกอบการได้

(5) ด้านการคุ้มครองแรงงานไทยในต่างประเทศ

ไม่ให้ถูกเอารัดเอาเปรียบ ในกรณีที่เดินทางไปทำงานยังต่างประเทศ ขณะเดียวกันก็ให้ความช่วยเหลือแรงงานไทยที่ไม่ได้รับสิทธิตามกฎหมายอีกด้วย

(6) ด้านการกำหนดมาตรการที่เหมาะสมสำหรับแรงงานต่างด้าว

มีการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวให้ถูกต้องตามกฎหมาย มีการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง และจัดทำแผนแม่บทการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง รวมทั้งการจัดหาแรงงานไทยทดแทนแรงงานต่างด้าว

(7) ด้านการส่งเสริมการมีงานทำ

โดยให้บริการจัดหางานในประเทศ จัดส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ เน้นแนะและส่งเสริมการประกอบอาชีพอิสระให้มีความคุ้มครองคนหางานไม่ให้ถูกหลอกลวง รวมทั้งสนับสนุนและร่วมมือกับภาคเอกชนในการจัดนัดพบแรงงาน นอกจากนี้ยังเสนอให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติจัดหาและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ซึ่งส่งผลให้สามารถขยายระยะเวลาการให้ความช่วยเหลือแรงงานไทยในต่างประเทศให้ได้รับสิทธิประโยชน์จากกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนงาน ต่อไปนี้เป็นระยะเวลาถึง 5 ปี

ที่กล่าวมานี้ เป็นเพียงนโยบายส่วนหนึ่งของรัฐบาลปัจจุบันที่กระทรวงแรงงานได้สนองรับและนำมาดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายกับการบริหารการพัฒนา โดยเริ่มตั้งแต่ต้นนโยบายระดับชาติ คือ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 และแผนพัฒนาแรงงาน ฉบับที่ 1 ซึ่งเป็นแผนระดับกระทรวง จนถึงการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลที่กระทรวงแรงงานจะต้องนำไปปฏิบัติตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

### บทที่ 3

#### บทบาทของนักวิเคราะห์นโยบายในระบบราชการ

ในสังคมที่มีความสลับซับซ้อนเช่นยุคปัจจุบัน นโยบายที่รัฐบาลจะดำเนินการเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ที่ต้องการ ไม่ใช่เป็นเรื่องที่นึกขึ้นได้ทันทีทันใดและหาข้อสรุปได้โดยง่าย แต่เป็นเรื่องของการวิเคราะห์รายละเอียดในเชิงผลลัพธ์ต่างๆ ที่จะเกิดขึ้น และประเภทของกิจกรรมที่จะต้องดำเนินการเพื่อสนองนโยบายที่กำลังถูกพิจารณาเพื่อการเลือกใช้ การวิเคราะห์นโยบายจึงเป็นเรื่องที่ต้องการความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน จึงทำให้มีบุคคลกลุ่มหนึ่งที่เรียกกันว่า นักวิเคราะห์นโยบาย (policy analyst) เกิดขึ้นเพื่อทำหน้าที่ด้านนี้

ดังนั้น การศึกษาบทบาทของนักวิเคราะห์นโยบายในระบบราชการ จึงเป็นการศึกษาในประเด็นต่าง ๆ ต่อไปนี้

- (1) นักวิเคราะห์นโยบายในระบบราชการ
- (2) การตัดสินใจเลือกนโยบายในระบบราชการ
- (3) ความสำคัญของการวิเคราะห์นโยบายด้านการบริหารการพัฒนาแรงงานแบบบูรณาการ

#### 1. นักวิเคราะห์นโยบายในระบบราชการ

นักวิเคราะห์นโยบายในระบบราชการ คือ บุคคลที่ทำหน้าที่วิเคราะห์สาระของนโยบายเพื่อนำเสนอเป็นแนวปฏิบัติของรัฐบาล โดยตรงหรือโดยผ่านส่วนราชการก็ได้ และเพื่อให้เห็นผลต่างๆ ที่พึงจะเกิดขึ้นจากการใช้นโยบายดังกล่าวว่าใครได้ประโยชน์หรือใครเสียประโยชน์จากนโยบาย จุดมุ่งหมายที่เป็นฐานที่มาของการนำเสนอ นโยบาย สิ่งที่ประชาชนเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ และนโยบายดังกล่าวมีประสิทธิผลในการทำให้จุดมุ่งหมายเหล่านั้นสัมฤทธิ์ผลได้มากน้อยเพียงใด รวมถึงผลกระทบอื่น ๆ ที่อาจเป็นด้านบวก

หรือด้านลบ ทั้งที่เกิดขึ้นในระยะสั้นและระยะยาว ซึ่งความพยายามที่จะแจกแจงประเด็นเหล่านี้เป็นกิจลักษณะ เรียกว่า การวิเคราะห์นโยบาย

ประชาชนผู้สนใจในกิจกรรมสาธารณะทุกคนสามารถเป็นนักวิเคราะห์นโยบายได้ แม้ว่าจะแตกต่างกันในเชิงคุณภาพและรายละเอียดของการวิเคราะห์ก็ตาม จึงอาจกล่าวได้ว่านักวิเคราะห์นโยบายมีหลายรูปแบบ ทั้งในรูปแบบนักวิเคราะห์สมัครเล่นและนักวิเคราะห์มืออาชีพ

จากการที่นโยบายสาธารณะเป็นนโยบายเฉพาะด้าน เช่น นโยบายเศรษฐกิจ นโยบายสังคม และนโยบายสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ผลที่เกิดขึ้นเป็นผลที่เน้นไปในด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะ ดังนั้นผู้ทำหน้าที่วิเคราะห์นโยบายจึงต้องดำเนินการวิเคราะห์อย่างได้รายละเอียดครบถ้วน โดยจะต้องเป็นผู้ที่มีภูมิความรู้ในด้านนั้นเป็นการเฉพาะ หรือได้รับความช่วยเหลือจากผู้เชี่ยวชาญความรู้ในด้านนั้น

## 2. การตัดสินใจเลือกนโยบายในระบบราชการ

นักวิเคราะห์นโยบายไม่ใช่ผู้ตัดสินใจคัดเลือกนโยบาย หากแต่เป็นผู้สร้างข้อมูลในส่วนของนโยบายสาธารณะ เพื่อส่งต่อไปยังผู้มีบทบาทและหน้าที่ในการตัดสินใจคัดเลือกนโยบาย นักวิเคราะห์นโยบายในฐานะผู้ป้อนข้อมูลย่อมมีความสำคัญต่อผลของการตัดสินใจในแง่ที่ว่า คุณภาพและความถูกต้องของการวิเคราะห์ย่อมมีผลต่อคุณภาพและความถูกต้องของการตัดสินใจคัดเลือกไม่มากนักน้อย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะและคุณภาพการตัดสินใจของผู้มีอำนาจในเรื่องนั้นด้วย

หากกระบวนการของการตัดสินใจในภาครัฐเป็นกระบวนการที่มีความโปร่งใส โอกาสในการตัดสินใจคัดเลือกนโยบายสาธารณะที่ถูกต้อง และการนำนโยบายที่คัดเลือกแล้วไปปฏิบัติให้บรรลุผลตามที่ต้องการ จะมีความเป็นไปได้มากกว่ากระบวนการที่มีแต่การปกปิด การมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจถูกจำกัดอยู่ในวงแคบ และปิดโอกาสในการแสดงความคิดเห็น

เนื่องจากนโยบายสาธารณะเกี่ยวข้องกับประชาชนโดยส่วนรวม ดังนั้นในกระบวนการตัดสินใจเลือกนโยบายในระบบราชการ จึงเกี่ยวข้องกับระบบการเมืองอย่างปฏิเสธไม่ได้ ซึ่งเป็นการเกี่ยวข้องโดยผ่านกระบวนการทางการเมืองและบทบาทของนักการเมือง ดังนี้

## 2.1 กระบวนการทางการเมือง

การเมือง หมายถึง เรื่องราวของการแบ่งสัณป็นส่วนทรัพยากรที่มีอยู่ในสังคม ในกลุ่มบุคคล ใครได้หรือกลุ่มใครจะได้มากหรือน้อยเพียงใด ก็จะเป็นผลของอำนาจ (power) ที่กลุ่มต่างๆมีอยู่ และเมื่อการเมืองอยู่ในส่วนของรัฐตามกฎหมายแล้ว ก็จะกลายรูปเป็น “อำนาจสั่งการ”หรือ “อำนาจวินิจฉัย” (authority) เป็นอำนาจที่มีกฎหมายเป็นฐานรองรับ ส่วนอำนาจในรูปของ “power” ก็ยังแสดงออกผ่านกลไกต่างๆทั้งในรูปแบบชัดเจนและที่ขาดรูปแบบ แต่ไม่ว่าจะกลายรูปเป็นอย่างไร และแสดงออกผ่านกระบวนการแบบใด ผู้ที่มีอำนาจหรือกลุ่มที่มีอำนาจหรือกลุ่มที่มีอำนาจเหนือกว่า ก็จะสามารถเจรจาต่อรองอย่างถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมาย หรือการข่มขู่ให้เกิดความกลัว เพื่อให้ได้มาในสิ่งที่ต้องการ เช่น ตำแหน่ง อภิสิทธิ์ในการกระทำหรือไม่ต้องกระทำต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่ง อันมีผลต่อการครอบครองทรัพยากรในสังคม

กระบวนการทางการเมืองเป็นกลไกต่างๆ ที่ช่วยให้เกิดข้อยุติในการแบ่งสัณป็นส่วนทรัพยากรของส่วนรวมระหว่างกลุ่มต่างๆในสังคม และความสามารถในเชิงการเมืองเป็นความสามารถในการใช้ประโยชน์จากกลไกต่างๆ ทั้งที่มีอยู่และที่พัฒนาขึ้นมาเพื่อให้ได้มาในสิ่งที่ต้องการ

## 2.2 บทบาทของนักการเมือง

นักการเมืองมีอิทธิพลโดยตรงต่อปัจจัยเข้าของกระบวนการนโยบาย (policy input) ซึ่งเป็นแหล่งที่มาของนโยบายสาธารณะที่รัฐบาลจะนำไปเป็นแนวทางหรือแนวปฏิบัติ เพื่อกำกับรายละเอียดของกิจกรรมที่รัฐบาลดำเนินการ นักการเมืองทุกระดับมีบทบาทในเรื่องนี้อยู่เสมอ แม้จะไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลที่บริหารประเทศก็ตาม

ความรับผิดชอบในหน้าที่ของการเป็นตัวแทนของประชาชน และการพัฒนาไปสู่สถานภาพทางการเมืองที่สูงขึ้น ความสำเร็จในการผลักดันให้รัฐบาลกำหนดและใช้นโยบายที่ตนเองเห็นสมควร สิ่งเหล่านี้สะท้อนถึงความสามารถในการระบุนโยบายสำคัญของประเด็นปัญหา ผลประโยชน์ที่พึงเกิดขึ้นจากการแก้ปัญหา และลักษณะการเจรจาต่อรองเพื่อแลกเปลี่ยนการสนับสนุนซึ่งกันและกัน (Log-rolling)

นักการเมืองที่มีอิทธิพลโดยตรงต่อการผลิตนโยบาย หรือการกำหนดนโยบาย (policy formulation) จะเป็นนักการเมืองที่มีบทบาทสำคัญ ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการในการบริหารประเทศ นักการเมืองกลุ่มนี้จะมีบทบาทสำคัญในการวิเคราะห์นโยบาย ไม่ว่าจะด้วยตนเองหรือโดยการช่วยเหลือของที่ปรึกษาในรูปแบบต่างๆ ก็ตาม ในการบูรณาการ (integration) และการหาข้อยุติลักษณะของนโยบายที่ควรจะไปดำเนินการ และในการตัดสินใจเลือกใช้นโยบายที่ได้ผ่านขั้นตอนต่างๆ มาแล้วนั้น บทบาทของนักการเมืองในส่วนนี้ย่อมแตกต่างกันไปทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ ขึ้นอยู่กับอิทธิพลของนักการเมืองแต่ละคน ซึ่งมักจะสะท้อนผ่านตำแหน่งทางการบริหารที่นักการเมืองเหล่านี้ดำรงตำแหน่ง เช่นเดียวกับกรณีของนักการเมืองในบทบาทที่มีต่อปัจจัยของนโยบาย ความสำเร็จในการผลักดันให้รัฐบาลกำหนดและใช้นโยบายในรูปแบบที่ตนเองสนับสนุน ความสามารถในการใช้เหตุผลอันเป็นผลจากการวิเคราะห์นโยบายเพื่อระบุนโยบายที่สำคัญ และประโยชน์ที่พึงเกิดขึ้นจากการเลือกใช้นโยบายดังกล่าว และลักษณะการเจรจาต่อรองที่จะแลกเปลี่ยนการสนับสนุนซึ่งกันและกัน

นักการเมืองจะมีบทบาทในปัจจัยออกของนโยบาย (policy output) ในกระบวนการนโยบายเช่นกัน แต่บทบาทนี้มักจะขึ้นอยู่กับประเด็นความจริงใจของนักการเมืองที่จะเห็นความสัมฤทธิ์ผลของนโยบายที่ตนสนับสนุน ถ้าความจริงใจของนักการเมืองมีอยู่ในระดับสูง นักการเมืองผู้นั้นก็จะติดตามและผลักดันให้กิจกรรมต่างๆ เกิดขึ้นที่เป็นไปตามนัยของนโยบายที่ตนให้การสนับสนุน โดยให้ได้รับการสนับสนุนในด้านงบประมาณ ได้รับการเอาใจใส่จากส่วนราชการและข้าราชการที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการสนองนโยบายดังกล่าว นอกจากนี้ นักการเมืองจะติดตามประเมินผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนิน

กิจกรรมต่างๆอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้เกิดผลตามเจตนารมณ์ของนโยบายที่ได้กำหนดคให้ไป  
ดำเนินการ เช่น ตัวอย่าง นโยบาย 100 วันของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ต่อ  
ไปนี้

### 2.2.1 นโยบายแรกของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

เมื่อแรกตั้งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ในวันที่ 23  
กันยายน 2536 ให้เป็นหน่วยราชการระดับกระทรวงเป็นลำดับที่ 15 นั้น รัฐมนตรีว่าการ  
กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมท่านแรก คือ พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ได้กล่าวไว้ใน  
พิธีเปิดการสัมมนาแผนปฏิบัติการ 100 วัน เมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2536 ณ ห้องวิภาวดี  
บอลรูม โรงแรมเซ็นทรัลพลาซ่า ลาดพร้าว กรุงเทพมหานคร ว่า (กระทรวงแรงงาน  
และสวัสดิการสังคม, 2536 : 28)

“... เมื่อเราออกมาเป็นกระทรวงแรงงานและสวัสดิการ  
สังคมแล้ว จะต้องมิจิตวิญญาณ เพราะถ้าเริ่มต้นไม่ดี ก็จะไม่มีความ  
สำเร็จ แต่ถ้าเริ่มต้นดีก็จะเป็นนิมิตหมายที่ดี ใน 100 วันไม่ใช่จะทำ  
ทุกอย่างให้สำเร็จ แต่เราจะต้องมีจุดหมาย เพราะฉะนั้น นโยบาย  
100 วัน ก็คือนโยบายที่จะต้องปฏิบัติในขั้นต้น เพื่อให้มีการดำเนิน  
งานให้บรรลุผลสำเร็จอย่างเรียบร้อย โดย 100 วันเป็นฐาน หากไม่  
ดีแล้วก็จะไม่มีวันสำเร็จ...”

2.2.2 นโยบาย 100 วัน ประกอบด้วยหลัก 4 ประการ (อ้างแล้ว, 2536 :  
42) ดังนี้

(1) การวางพื้นฐานกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมให้เป็น  
สมบัติของพี่น้องประชาชน เพื่อผลประโยชน์ของพี่น้องประชาชน โดยการปรับปรุง  
โครงสร้าง กำหนดบทบาทและภารกิจ ตลอดจนพัฒนาบุคลากรให้มีทัศนคติในการรับใช้  
ประชาชน และสร้างการมีส่วนร่วมขององค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น องค์กรนายจ้าง  
องค์กรฝ่ายลูกจ้าง องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรการปกครองท้องถิ่น และหน่วยงานของรัฐ



ทุกระดับ ทั้งนี้จะใช้วิธีการมีส่วนร่วมในการรับฟังและระดมความคิดเห็น การปรึกษาหารือ เป็นแนวทางหลักในการตัดสินใจ

(2) เร่งรัดการปฏิบัติทั้งปวงเพื่อส่งเสริมการมีงานทำและการเพิ่ม พูนรายได้ของประชาชน ทั้งงานในประเทศและต่างประเทศ โดยการจัดตั้งองค์การหางาน ทุกระดับ ตลอดจนมุ่งขจัดปัญหาหลักของผู้ใช้แรงงานที่มีอยู่ในปัจจุบัน เพื่อให้การทำงาน ในต่างประเทศถูกต้องตามกฎหมายลดค่าใช้จ่ายและจัดหาแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ เพื่อ ปลดปล่อยหนี้สินและการใช้จ่ายแก่ผู้ใช้แรงงาน

(3) มุ่งมั่นพัฒนาฝีมือแรงงานเพื่อยกระดับความรู้ความสามารถ ทั่วไปและความรู้ความสามารถพิเศษเฉพาะทาง ให้รองรับการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญใน ด้านการผลิต ทั้งภาคเกษตรอุตสาหกรรม และบริการของโลกและของภูมิภาค ซึ่งจะมีทั้ง การแข่งขันและการร่วมมือกันมากขึ้น โดยคำนึงถึงการสร้างความเป็นหนึ่งเดียวของขบวนการ แรงงานไทยในภูมิภาคนี้

(4) สร้างฐานสวัสดิการและความมั่นคงทางสังคมให้กับนายจ้าง ลูกจ้างและผู้ด้อยโอกาสในสังคม โดยเฉพาะเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ และคนพิการ ด้วยระบบบริการด้านสุขภาพอนามัย การรักษาพยาบาล การฟื้นฟูสมรรถภาพโดยไม่เสีย ค่าใช้จ่าย การขยายบริการประกันสังคมไปยังผู้ประกอบการอาชีพอิสระ และเร่งรัดการให้สิทธิ ประโยชน์ด้านการสงเคราะห์บุตร และชราภาพ ตลอดจนพัฒนาด้วยทฤษฎีความที่เกี่ยวข้อ โดยเฉพาะกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ และกฎหมายพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เพื่อให้เป็น กรอบในการปฏิบัติภาระหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ

### 2.3 บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ในกระบวนการทางการเมือง

นอกเหนือจากนักการเมืองแล้ว ยังมีกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่มีส่วน สำคัญในการจุกประกายสาระของนโยบายและการกำหนดนโยบายของรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็น องค์กรทางการเมืองอย่างชัดเจน เช่น พรรคการเมือง สหภาพแรงงาน สมาคมการค้า และสมาคมอุตสาหกรรมต่างๆ หรือองค์กรที่ไม่มีการจัดระบบ (unoganized) แต่ก็รวมพลัง กันเป็นครั้งคราวเพื่อการเรียกร้องผลประโยชน์ ซึ่งต่างก็มีบทบาทโดยตรงและโดยอ้อม

ต่อกระบวนการนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนปัจจัยเข้าของนโยบาย บทบาทในส่วนนี้ ย่อมแตกต่างกันไประหว่างกลุ่ม ขึ้นอยู่กับพลังการต่อรอง ความสามารถในการใช้กลไกการเจรจาต่อรองทางการเมือง สภาพความรุนแรง และขอบข่ายผลกระทบของปัญหาซึ่งเป็นฐานที่มาของการเสนอแนะนโยบายที่รัฐบาลควรดำเนินงาน เช่น ตัวอย่าง ข้อเรียกร้องจากตัวแทนกลุ่มผู้ใช้แรงงานในวันแรงงานแห่งชาติ ต่อไปนี้

ข้อเรียกร้องของผู้ใช้แรงงานที่ยื่นต่อนายกรัฐมนตรี (พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร) เนื่องในวันแรงงานแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2546 (วันที่ 1 พฤษภาคม 2546)

ข้อเรียกร้องที่ 1 ขอให้รัฐบาลยกเลิกกฎหมายฟื้นฟูเศรษฐกิจ 11 ฉบับ ให้แล้วเสร็จภายในปี 2546

ข้อเรียกร้องที่ 2 ขอให้รัฐบาลนำพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 มารวมกับพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ภายในปี 2546

ข้อเรียกร้องที่ 3 ขอให้รัฐบาลกำหนดให้ลูกจ้างทุกภาคส่วนที่ยังไม่ได้รับการคุ้มครองจากกองทุนเงินทดแทนให้ได้รับการคุ้มครอง

ข้อเรียกร้องที่ 4 ขอให้รัฐบาลแก้ไขเพิ่มเติมข้อความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 5(3) หรือออกกฎกระทรวงโดยมีข้อความดังนี้ “ห้ามมิให้นายจ้างที่ประกอบกิจการเกี่ยวข้องกับกระบวนการผลิต จ้างลูกจ้างของนายจ้างผู้รับเหมาค่าแรงเข้ามาทำงานร่วมกับลูกจ้างของนายจ้างเจ้าของสถานประกอบการ ยกเว้นลูกจ้างในกิจการรับทำความสะอาด รักษาความปลอดภัย การซ่อมบำรุง และก่อสร้าง”

ข้อเรียกร้องที่ 5 ขอให้รัฐบาลประกาศใช้การประกันสังคม กรณีการว่างงาน โดยด่วน

ข้อเรียกร้องที่ 6 ขอให้รัฐบาลประกันการมีงานทำให้กับผู้จบการศึกษาทุกระดับ ภายในระยะเวลา 3 เดือนหลังจากจบการศึกษา

ข้อเรียกร้องที่ 7 ขอให้รัฐบาลขยายโอกาสทางการศึกษา โดยให้ผู้ใช้แรงงานได้รับโอกาสทางการศึกษาฟรีจนถึงระดับปริญญาตรี

ข้อเรียกร้องที่ 8 ขอให้รัฐบาลกำหนดให้กองทุนเงินประกันสังคม กำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายขาดด้านไวรัสเอดส์ให้กับผู้ใช้แรงงานที่ติดเชื้อ เอช ไอ วี/เอดส์ เพื่อให้สถานพยาบาลที่ให้บริการด้านประกันสังคม ได้ปฏิบัติต่อผู้ใช้แรงงานอย่างเท่าเทียมและเป็นแนวปฏิบัติเดียวกัน

ข้อเรียกร้องที่ 9 ขอให้รัฐบาลยกเลิกการจัดเก็บภาษีสวัสดิการลูกจ้างที่ นายจ้างเป็นผู้จัดให้

บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เป็นสิ่งที่มืออยู่เสมอ ทั้งที่เห็นได้ชัดเจน และที่ไม่เห็นชัดเจน พฤติกรรมเหล่านี้เป็นส่วนประกอบที่สำคัญในกระบวนการทางการเมือง และบทบาทเช่นนี้เป็นบทบาทที่ต้องยอมรับในประเทศที่มีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย การพัฒนาขีดความสามารถในการแสดงออกของกลุ่มผลประโยชน์และการรู้จักกติกาทางการเมืองที่สวิโลซ์ ย่อมประนีประนอมเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศในปัจจุบัน เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ของกลุ่มในอนาคต ซึ่งจะทำให้กระบวนการนโยบายเป็นกระบวนการที่มีประสิทธิภาพอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนการประเมินผลให้มีการดำเนินงานตามแผนงาน / งาน / โครงการอย่างจริงจัง ทำให้จุดมุ่งหมายต่างๆ ของนโยบายเกิดสัมฤทธิ์ผลอย่างแท้จริง

### 3. ความสำคัญของการวิเคราะห์นโยบายด้านการบริหารการพัฒนาแรงงาน

จากหนังสือ “ 9 ปี แห่ง... ความสำเร็จ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม” ซึ่งเป็นหนังสือที่จัดพิมพ์เพื่อเป็นที่ระลึกเนื่องในโอกาสที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ครบรอบปีที่ 9 แห่งการสถาปนากระทรวง ในวันที่ 23 กันยายน 2545 ได้บันทึกผลงานที่ผ่านมาสะท้อนภาพบางอย่างที่เน้นการนำเสนอผลงานจากนโยบายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมในอดีต จำนวน 12 ท่าน และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม จำนวน 1 ท่าน ซึ่งปรากฏข้อความในหน้าสารบัญ ดังนี้

### ส่วนที่ 1 ผู้...การเปลี่ยนแปลง

ศาสตราจารย์ เศรษฐ – หลง...

ผู้เชื่อมสายสัมพันธ์ภาคเอกชนและจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว

นางธศาวลดี วงศ์ศรีวงศ์...

ผู้ดูแลประกายโครงการมาตรฐานแรงงาน

### ส่วนที่ 2 จากอดีต...ผู้...ปัจจุบัน

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

“จ้าวแต่แจ๋ว”...ก้าวแรก...ของรัฐมนตรีคนแรก

พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ

นายไพฑูรย์ แก้วทอง... ผู้ชะลอกองทัพแรงงาน...สู่กหม.

นายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์...ผู้มุ่งมั่นในการพัฒนาแรงงานและสร้างสรรค์สังคม

นายพิศาล มุลศาสตราสาร...บริหารการจัดการเพื่อบริการประชาชน

น.พ.ประสงค์ บุรณพงษ์...ประสานเอกชนเข้าถึงประชาชน

นายจักรชัย เอียสกุล...

ผู้ริเริ่มจัดตั้งศูนย์สารสนเทศและแก้ไขปัญหาการเลิกจ้างและการว่างงาน

นายมนตรี ค่านไพบูลย์...

กับนโยบาย 8 ประการ สร้างงาน 3 แสนคนภายใน 6 เดือน

นายไตรรงค์ สุวรรณคีรี...

กับ 7 มาตรการ บรรเทาปัญหาการว่างงาน

นายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์...

ผู้ริเริ่มบัณฑิตอาสา และสานต่อปัญหาการว่างงาน บรรเทาปัญหาสังคม

พล.ต.ทวุฒิ สุโกศล...

ผู้สวดผลกระทบบจากวิกฤตเศรษฐกิจและบรรเทาปัญหาสังคม

พล.ต.อ.ประชา พรหมนอก...

สานต่อภารกิจบรรเทาปัญหาการว่างงาน

และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของกระทรวง

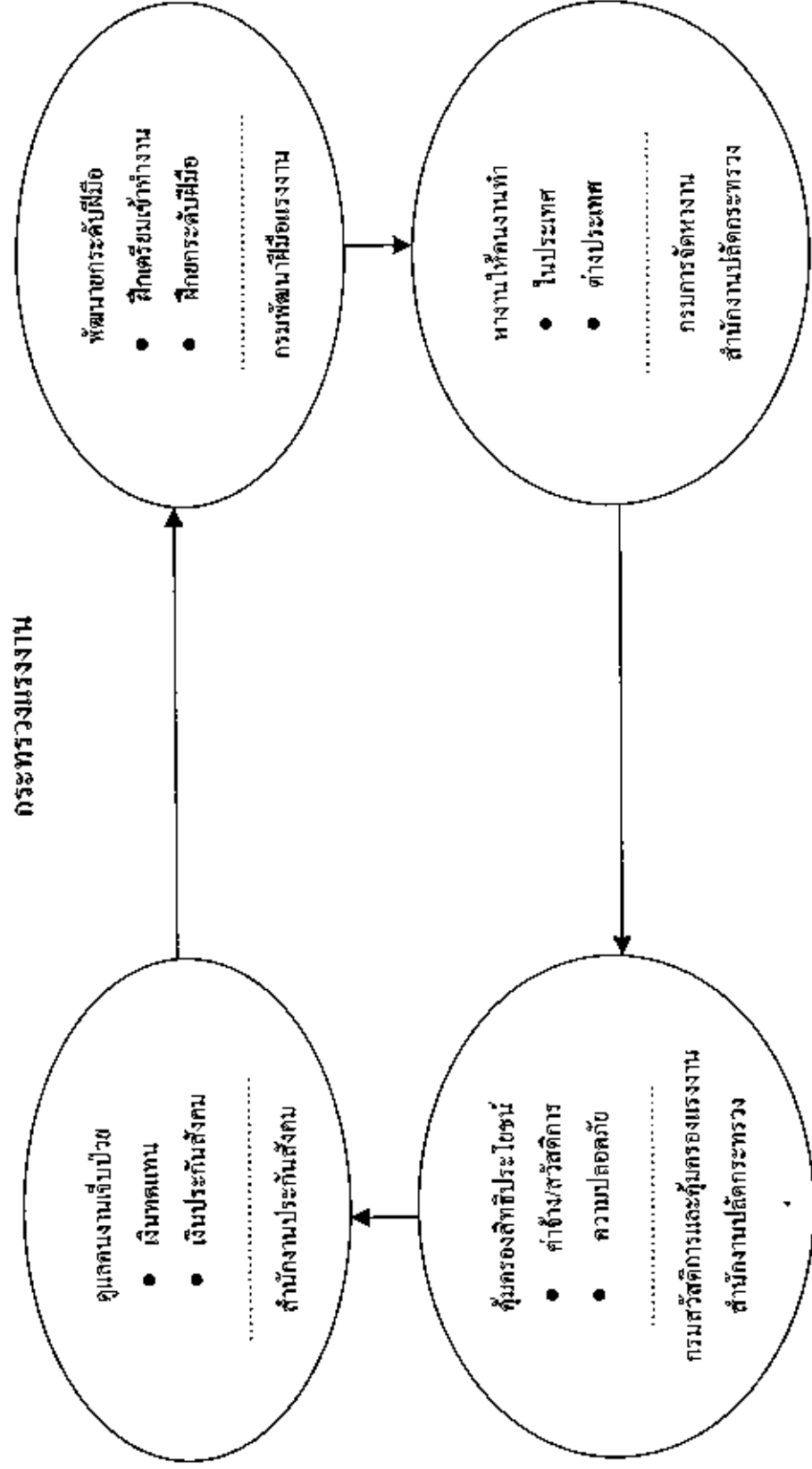
หากพิจารณาเฉพาะนโยบายของรัฐมนตรีนโยบายด้านการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม จะเห็นได้ว่าการเน้นนโยบายด้านแรงงานอย่างแตกต่างกัน ดังนี้

- (1) เน้นนโยบายบรรเทาปัญหาการว่างงาน จำนวน 6 ท่าน
- (2) เน้นนโยบายจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว จำนวน 1 ท่าน
- (3) ไม่ได้เน้นนโยบายด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะ จำนวน 5 ท่าน

ในการกำหนดนโยบาย จุดเน้นอาจแตกต่างกันได้ แต่ต้องเชื่อมโยงทุกจุดของภารกิจกระทรวงเข้าด้วยกัน มิฉะนั้นแล้ว “นโยบายพัฒนาแรงงาน” ตามแผนพัฒนาแรงงานของกระทรวงก็จะเสียสมดุล ดังนั้น ความสำคัญของการวิเคราะห์นโยบายด้านการบริหารการพัฒนา จึงขึ้นอยู่กับ “นักวิเคราะห์นโยบายในระบบราชการ” หรือ “เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน” แต่ละระดับเป็นสำคัญ ซึ่งจะต้องเข้าใจองค์รวมของกระทรวงแรงงานว่ามีวงจรการปฏิบัติงานให้บริการประชาชนอย่างไรบ้าง ตามแผนภูมิที่แสดง โดยจะต้องมีความรู้เชี่ยวชาญในด้านการบริหารการพัฒนาแรงงานเป็นอย่างดี และที่สำคัญเหนือสิ่งใดก็คือ จะต้องมีความกล้า ในการนำเสนอแนะนโยบายทั้งในด้านบวกและด้านลบพร้อมๆ กัน และชี้ให้เห็นถึงประโยชน์ที่ผู้ใช้แรงงานจะได้รับจากนโยบายนั้นอย่างชัดเจนด้วย

แผนภูมิที่ 7 แสดงวงจรการปฏิบัติงานให้บริการประชาชน

กระทรวงแรงงาน



หน่วยงานในสังกัด

- (1) สำนักงานรัฐมนตรี
- (2) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (3) กรมการจัดหางาน

- (4) กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน
- (5) กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน
- (6) สำนักงานประกันสังคม

## บทที่ 4

### การวิเคราะห์กระบวนการนโยบาย ด้านการบริหารการพัฒนาแรงงานแบบบูรณาการ

กระบวนการทางนโยบาย คือ การดำเนินการทางนโยบายอย่างมีขั้นตอน ซึ่งโดยทั่วไปมีอยู่ 5 ขั้นตอน กล่าวคือ การกำหนดนโยบาย การอนุมัตินโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ การประเมินนโยบาย และการพัฒนานโยบาย แต่ในที่นี้จะนำเสนอกระบวนการนโยบายในเชิงบูรณาการ ซึ่งเป็น การวิเคราะห์กระบวนการนโยบายด้านการบริหารการพัฒนาแรงงานแบบบูรณาการของนายธนชล สุริยนาทกูร ผู้อำนวยการกลุ่มงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ สำนักแรงงานสัมพันธ์ ในขณะที่ดำรงตำแหน่งเป็นเลขานุการกรมและผู้อำนวยการกองคลัง กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน (ระหว่างวันที่ 7 ตุลาคม 2537 - 30 กันยายน 2542) โดยมีประเด็นศึกษาดังต่อไปนี้

- (1) สาระของนโยบายด้านการบริการการพัฒนาแรงงาน
- (2) ภาพรวมของกระบวนการนโยบายด้านการบริหารการพัฒนาแรงงานแบบบูรณาการ

#### 1. สาระของนโยบายด้านการบริหารการพัฒนาแรงงาน

สาระของนโยบายด้านการบริหารการพัฒนาแรงงาน หมายถึง จุดเน้นของนโยบายด้านการบริหารการพัฒนา โดยในเรื่องนี้ต้องการเน้นให้เห็นความสำคัญของการพัฒนาทรัพยากรทางการบริหาร ซึ่งแต่ละนโยบายมีความเชื่อมโยงต่อกันและจะนำไปสู่การพัฒนาในด้านอื่น ๆ ต่อไป เช่น การพัฒนาองค์กร และการพัฒนานโยบาย เป็นต้น นอกจากนี้ยังครอบคลุมถึงสาเหตุที่ทำให้เกิดนโยบาย รวมถึงกลยุทธ์และวิธีการต่าง ๆ ที่ใช้ในการกำหนดนโยบาย สำหรับนโยบายการพัฒนาทางการบริหารทั้ง 4 ด้าน ตามโครงการที่กำหนดให้เป็นกรณีศึกษา จำนวน 11 โครงการ (จากโครงการทั้งหมด 21 โครงการ ซึ่งปรากฏรายละเอียดตามภาคผนวก) มีดังต่อไปนี้

## 1.1 นโยบายพัฒนาบุคลากร

(1) โครงการเสริมสร้างวิสัยทัศน์เพื่อเพิ่มศักยภาพในการบริหารงานของผู้บริหารในส่วนภูมิภาค โดยจัดสัมมนาและดูงานในต่างประเทศ

### หลักการและเหตุผล

จากนโยบายการพัฒนาการบริหารแรงงานในด้านต่าง ๆ เช่น การเสนอปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534 รวมทั้งการส่งเสริมพัฒนามาตรฐานแรงงานหลายรูปแบบเพื่อแข่งขันในเวทีการค้าระหว่างประเทศ ตลอดจนรัฐบาลมีนโยบายในการบริการภาคเอกชนและประชาชน จึงจำเป็นต้องเสริมสร้างวิสัยทัศน์เพื่อเพิ่มศักยภาพในการบริหารงานของผู้บริหารในส่วนภูมิภาค โดยวิธีการหนึ่งให้เห็นผลอย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม คือ การจัดให้ผู้บริหารระดับต่างๆ มีการสัมมนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ประสบการณ์ รวมทั้งศึกษาดูงานด้านการพัฒนาแรงงานในต่างประเทศ เพื่อศึกษาเปรียบเทียบเป็นแนวทางในการพัฒนาด้านแรงงานที่ปฏิบัติงานอยู่ในปัจจุบัน

## (2) พัฒนาเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป

### หลักการและเหตุผล

เนื่องจากกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานมีการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำแหน่งฝ่ายบริหารงานทั่วไปของหน่วยงานต่างๆทั้งในหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด 75 แห่งทั่วประเทศเป็นจำนวนมาก ข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าวมีแนวปฏิบัติและการประสานราชการไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ทั้งในด้านงานสารบรรณ งานประสานราชการ งานประชาสัมพันธ์ งานการเงิน งานพัสดุ งานแผนงาน และงานงบประมาณ เป็นต้น ทำให้การประสานราชการไม่คล่องตัวและไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร จึงดำเนินการจัดอบรมสัมมนาเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการบริหารงานทั่วไป ให้มีความรู้ความสามารถในงานที่เกี่ยวข้อง อันจะเกิดผลต่อการพัฒนาองค์กรหน่วยงานสนับสนุนให้มีขีดความสามารถสูงขึ้นต่อไป



## 1.2 นโยบายพัฒนาการสนับสนุนในการปฏิบัติงาน

### (1) ติดตั้งโทรศัพท์อัตโนมัติในข่ายกระทรวงมหาดไทยทั่วประเทศ

#### หลักการและเหตุผล

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ไม่มีโทรศัพท์อัตโนมัติในข่ายกระทรวงมหาดไทยทั่วประเทศ ทำให้การติดต่อสื่อสารรายงานสถานการณ์ด้านแรงงานสำคัญๆ และเร่งด่วนต่อผู้บังคับบัญชา ต้องสิ้นเปลืองค่าสาธารณูปโภคเป็นเงินจำนวนมาก ซึ่งในระยะเวลาที่ผ่านมา ค่าสาธารณูปโภคเฉพาะค่าโทรศัพท์ทางไกลของสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานทุกจังหวัด ประมาณปีละ 4 ล้านบาท จึงดำเนินการขออนุมัติกระทรวงมหาดไทยติดตั้ง โทรศัพท์อัตโนมัติในข่ายกระทรวงมหาดไทย ให้สามารถโทรศัพท์ติดต่อสื่อสารกันได้ระหว่างส่วนกลางกับสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด และระหว่างสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดด้วยกัน โดยเสียค่าใช้จ่ายเพียงเครื่องละ 1,000 บาท / เดือน เท่านั้น ซึ่งจะเสียค่าใช้จ่ายเพียง 900,000 บาท / ปี ทำให้ประหยัดค่าสาธารณูปโภคลงได้เป็นจำนวนมาก

### (2) จัดหาครุภัณฑ์ยานพาหนะทดแทนคันเก่าซึ่งใช้งานเกินกว่า 8 ปีทั่วประเทศ

#### หลักการและเหตุผล

สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด 75 แห่ง มีรถยนต์ประจำสำนักงานเพียงคันเดียว และมีอายุการใช้งานมากทำให้สภาพชำรุดทรุดโทรม ต้องซ่อมแซมบ่อยครั้ง ทำให้เสียค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมเป็นจำนวนมาก และเป็นการสิ้นเปลืองน้ำมันเชื้อเพลิงอีกด้วย นอกจากนี้อาจจะไม่ปลอดภัยต่อชีวิตเจ้าหน้าที่และทรัพย์สินทางราชการ จึงได้หารือกับสำนักงานประมาณพิจารณาจัดสรรงบประมาณเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดซื้อยานพาหนะทดแทนรถยนต์พาหนะเดิมที่มีอายุมากกว่า 8 ปี

### (3) จัดหาครูผู้ชำนาญพาหนะคันที่ 2 ประจำสำนักงานและคุ้มครองแรงงานทั่วประเทศ

#### หลักการและเหตุผล

สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด 75 แห่ง มีรถยนต์ประจำสำนักงานเพียงคันเดียว ซึ่งใช้ในการติดต่อราชการตรวจแรงงาน ตรวจเยี่ยมสถานประกอบกิจการทุกอำเภอภายในจังหวัด หากเกิดสถานการณ์แรงงานพร้อมๆ กันในอำเภอที่ห่างไกลกัน เจ้าหน้าที่จะไม่สามารถเข้าไปแก้ไขปัญหาแรงงานต่างๆ นั้น ได้อย่างทันทีทันใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาแรงงานสัมพันธ์ ในบางกรณีถ้าเจ้าหน้าที่เข้าไปชี้แจงหรือให้คำปรึกษาแนะนำอย่างทันท่วงที ก็จะทำให้ปัญหาที่เกิดขึ้นเบาบางลงอย่างรวดเร็วหรือแก้ไขปัญหาได้ จึงได้ประสานชี้แจงสำนักงานพิจารณาจัดสรรรถยนต์คันที่ 2 ของสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด

### (4) จัดหารถตู้หน่วยปฏิบัติงานรณรงค์เคลื่อนที่เพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก

#### หลักการและเหตุผล

เนื่องจากกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานมีหน่วยงานตั้งอยู่ในแต่ละจังหวัด เพียงจังหวัดละ 1 แห่ง ซึ่งตั้งอยู่ในอำเภอเมืองหรืออำเภอที่เป็นเขต อุตสาหกรรมหนาแน่น แต่ละแห่งมีเจ้าหน้าที่จำกัด ประกอบกับมียานพาหนะจำกัดด้วยเช่นกัน จึงไม่สามารถออกหน่วยเคลื่อนที่ในการป้องกันปัญหาแรงงานเด็กได้อย่างทั่วถึงในเขตจังหวัด เพราะมีนายจ้างที่เป็นเจ้าของกิจการขนาดกลางและขนาดเล็กที่ยังไม่เข้าใจกฎหมายแรงงาน ได้เชิญชวนให้พ่อแม่ส่งเด็กไปทำงานด้วย หรือชักชวนเด็ก ให้ไปทำงานด้วยโดยไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน เช่น เรื่องค่าจ้าง วันทำงาน และเวลาทำงาน ทำให้เกิดปัญหาการหลอกลวง การเอาเปรียบแรงงานเด็กอยู่เสมอ ทำให้เกิดปัญหาอื่นๆ ในทางสังคมและวัฒนธรรมตามมา เป็นเหตุให้ต่างประเทศหยิบยกขึ้นมาเป็นเงื่อนไขในการกีดกันทางการค้า ส่งผลกระทบต่อภาพพจน์ของประเทศไทยอย่างมาก ฉะนั้นในปี พ.ศ. 2539 จึงได้ขออนุมัติโครงการดังกล่าวและได้รับงบประมาณ จำนวน 66 ล้านบาท เพื่อจัดซื้อรถตู้ 75 คัน พร้อมอุปกรณ์เกี่ยวกับการ

ประชาสัมพันธ์ เช่น โทรทัศน์ วีดีโอ เครื่องขยายเสียง รวมทั้งลูกจ้างชั่วคราวจังหวัดละ 2 คน เพื่อดำเนินกิจกรรมนี้

#### (5) การจัดตั้งกองทุนสวัสดิการข้าราชการ

##### หลักการและเหตุผล

เนื่องจากเงินเดือนของข้าราชการชั้นผู้น้อยและลูกจ้างของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานค่อนข้างต่ำ บางโอกาสมีความจำเป็นต้องไปกู้เงินนอกระบบ ซึ่งต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราสูง ส่งผลกระทบต่อเงินเดือนในเดือนต่อไป ทำให้เงินเดือนแต่ละเดือนซึ่งน้อยอยู่แล้วก็ยังไม่พอใช้และเกิดเป็นผลกระทบต่อเนื่องข้าราชการและลูกจ้างที่ประสบปัญหาด้านการเงินจึงขาดขวัญและกำลังใจในการทำงาน และส่งผลกระทบต่อผลการปฏิบัติงานด้วย จึงได้ดำเนินการจัดกิจกรรมต่างๆ หารายได้เพื่อจัดตั้ง “กองทุน กสร. 39” ให้ข้าราชการและลูกจ้างผู้ในวงเงินคนละ 5,000 บาท ผ่อนชำระคืนเดือนละ 1,000 บาท โดยผู้กู้ต้องบริจาค 100 บาท สมทบกองทุน กสร. 39 เพื่อให้กองทุนมีเงินจำนวนมากขึ้นเพียงพอต่อความต้องการของข้าราชการและลูกจ้าง

#### (6) จัดทำมาตรฐานครุภัณฑ์ประจำสำนักงานสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด ทั่วประเทศ

##### หลักการและเหตุผล

เนื่องจากสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเดิมทั้ง 75 แห่ง ได้ตั้งขึ้นมาไม่พร้อมกัน เริ่มตั้งแต่จังหวัดชลบุรีที่ตั้งขึ้นเป็นแห่งแรกในปี พ.ศ. 2509 และทยอยตั้งขึ้นมาจนครบ 75 จังหวัด และในปี พ.ศ. 2536 ผู้ดำรงตำแหน่งสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด บางจังหวัดเป็นระดับ 8 บางจังหวัดเป็นระดับ 7 นอกจากนี้สถานที่ตั้งของแต่ละจังหวัดยังมีที่ตั้งแตกต่างกัน เช่น บางจังหวัดตั้งอยู่บนศาลากลาง บางจังหวัดมีสำนักงานเป็นของตนเอง และบางจังหวัดเช่าสถานที่เอกชนอยู่ ตลอดจนจำนวนเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานก็ยังไม่เท่ากัน เป็นเหตุให้การขอครุภัณฑ์ และวัสดุอุปกรณ์สนับสนุนในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่แตกต่างกันไป ส่งผลให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ขาดประสิทธิภาพ การป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงาน

ไม่สามารถดำเนินการได้ทันท่วงที จึงได้ประสานสำนักงานงบประมาณกำหนดเป็นมาตรฐานครุภัณฑ์ประจำสำนักงาน เพื่อตั้งงบประมาณและจัดหาจนครบ

### 1.3 นโยบายพัฒนาระบบงบประมาณ

#### (1) การจัดทำงบประมาณเชิงรุก

##### หลักการและเหตุผล

การจัดทำค่าของงบประมาณเดิมจะเป็นการขอเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายปกติของเจ้าหน้าที่ เช่น ค่าเช่าบ้าน ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าเช่าที่พัก ค่าพาหนะ ค่าน้ำมันเชื้อเพลิงซึ่งได้ตามอัตราที่สำนักงานงบประมาณกำหนด ค่าวัสดุ ค่าน้ำประปา และค่าไฟฟ้า ทำให้ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการในวงเงินจำกัด ไม่สามารถดำเนินการในกิจกรรมเชิงรุกที่เป็นการป้องกันปัญหาแรงงานได้ จึงได้ดำเนินการจัดทำงบประมาณเชิงรุกโดยตั้งงบประมาณค่าใช้จ่ายในการเชิญนายจ้างและผู้ใช้แรงงานมาร่วมประชุมชี้แจงให้ปฏิบัติตามกฎหมายแรงงาน ซึ่งได้รับงบประมาณเพื่อดำเนินการนี้ทั่วประเทศไม่น้อยกว่า ปีละ 10 ล้านบาท เป็นการส่งเสริมให้นายจ้างเจ้าของสถานประกอบการและผู้ใช้แรงงาน รวมทั้งเครือข่ายด้านแรงงาน มีความรู้ความเข้าใจในกฎหมายแรงงานอย่างถูกต้อง และเป็นการบรรเทาปัญหาด้านแรงงานลงได้เป็นอย่างมาก

#### (2) เสนอแนวทางการจัดทำงบประมาณแนวใหม่ด้านการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

##### หลักการและเหตุผล

เนื่องจากการจัดสรรงบประมาณด้านการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดที่ผ่านมาจนถึงปี พ.ศ. 2543 หน่วยงานต่างๆ แต่ละกระทรวง/ทบวง/กรมจะตั้งงบประมาณดำเนินการในเรื่องดังกล่าวขอไปยังสำนักงานงบประมาณพิจารณาจัดสรรเป็นยอดตั้งไว้ที่กระทรวงหรือกรมที่รับผิดชอบ ทำให้งบประมาณบางกิจกรรมที่มีเป้าหมายเดียวกันปรากฏอยู่ในทุกหน่วยงาน เช่น หน่วยงานของกระทรวงสาธารณสุข กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน หรือองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีเป้าหมายในการป้องกันปัญหาเสพติดในกลุ่มผู้ใช้แรงงาน ต่างก็ตั้งงบประมาณไว้ที่หน่วยงานของตนเอง เมื่อถึงระยะเวลาที่จะต้องดำเนินการก็อาจจะโอนงบประมาณให้กรมสวัสดิการและ

คุ้มครองแรงงานเป็นผู้ดำเนินการแทน หรือขอความร่วมมือให้กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานขอความร่วมมือนายจ้าง ผู้ใช้แรงงาน ทำให้ภารกิจซ้ำซ้อนและซับซ้อน สิ้นเปลืองงบประมาณและเวลาทำงานของเจ้าหน้าที่กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน รวมทั้งเป็นที่เบียดเบียนของนายจ้างและผู้ใช้แรงงานด้วย

จึงได้เสนอในที่ประชุมทุกหน่วยงานในการประสานแผนการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ที่จัดโดย ปปส. ขอให้ปรับเปลี่ยนการตั้งงบประมาณใหม่ โดยในส่วนภูมิภาคให้จังหวัดเป็นศูนย์กลางรวบรวมแผนงานแล้วตั้งงบประมาณ โดยตรงเสนอต่อ ปปส.

#### 1.4 นโยบายพัฒนาการประชาสัมพันธ์

จัดให้มีเจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์ประจำสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดทั่วประเทศ

##### หลักการและเหตุผล

เนื่องจากภารกิจของสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดเป็นภารกิจที่ต้องอำนวยความสะดวกเพื่อแก้ไขปัญหาด้านแรงงานให้แก่ นายจ้าง ผู้ใช้แรงงาน และประชาชน ซึ่งภารกิจด้านแรงงานมีหลายด้าน เช่น ด้านคุ้มครองแรงงาน ด้านความปลอดภัยในการทำงาน ด้านแรงงานสัมพันธ์ และด้านสวัสดิการแรงงาน นอกจากนี้ยังมีส่วนสนับสนุนหน่วยงานอื่นๆ เช่น ปปส. กระทรวงสาธารณสุข กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงศึกษาธิการ องค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้ง NGO ในท้องถิ่น แต่การติดต่อประสานงานกับหน่วยงานเหล่านั้นยังไม่ทั่วถึง รวมทั้งยังขาดการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ผลงานที่ดีมีคุณประโยชน์ต่อส่วนรวมให้คนทั่วไปได้รับทราบ จึงได้จัดให้มีเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการประชาสัมพันธ์ในเรื่องนี้อย่างจริงจัง

#### 2. ภาพรวมของกระบวนการนโยบายด้านการบริหารการพัฒนาแรงงานแบบบูรณาการ

จากสาระของนโยบายการบริหารการพัฒนาทั้ง 4 ด้าน ซึ่งมีกระบวนการกำหนดนโยบายเพื่อพิจารณาตัดสินใจเลือกนโยบายที่เหมาะสม ดังนี้

## 2.1 การกำหนดนโยบาย

เนื่องจากสำนักงานเลขานุการกรม มีหน้าที่ในการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารงานทั่วไป การงบประมาณ การพัสดุ และการประชาสัมพันธ์ ของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ดังนั้น การมองเห็นปัญหาในการพัฒนาบุคคลที่เกี่ยวข้อง โดยการมองไปข้างหน้าอย่างมีวิสัยทัศน์เพื่อการบริหารการพัฒนา จึงเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งในการกำหนดนโยบายเพื่อพัฒนาองค์กรอย่างครบถ้วนแบบองค์รวม

ก่อนการกำหนดนโยบาย ได้วิเคราะห์ถึงความเชื่อมโยงของเรื่องที่ต้องการจะพัฒนา เพื่อให้เกิดการพัฒนาแบบองค์รวมและเป็นการพัฒนาแบบเชื่อมโยงในสิ่งที่เกี่ยวข้องกัน ดังนี้

การพัฒนาบุคลากร ต้องพัฒนาบุคลากร ในระดับบริหาร และบุคลากร ในระดับปฏิบัติการ และต้องพัฒนาบุคลากร ให้มีความเข้าใจในการใช้วัสดุอุปกรณ์ในสำนักงานหรือในการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพด้วย เพราะเป็นการเชื่อมโยงถึงการพัฒนา การสนับสนุนในการปฏิบัติงาน เมื่อมีการติดตั้งโทรศัพท์เครือข่ายมหาดไทย และการจัดหาครุภัณฑ์ยานพาหนะ การจัดหารถตู้เพื่อใช้ในการรณรงค์ป้องกันและแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็ก บุคลากรในระดับบริหารเมื่อได้รับมอบสิ่งอุปกรณ์ดังกล่าวไปใช้สนับสนุนในการปฏิบัติงานแล้ว จะต้องนำไปบริหารให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดเช่นกัน ในขณะที่การจัดตั้งกองทุนสวัสดิการเจ้าหน้าที่ (กสร. 39) จะช่วยเสริมการปฏิบัติงานในด้านกำลังใจในการทำงาน ไม่ต้องห่วงหน้าพะวงหลังเมื่อมีปัญหาเรื่องรายรับ - รายจ่ายภายในครอบครัว

การพัฒนาระบบงบประมาณ เป็นหัวใจสำคัญประการหนึ่งในเชิงบริหารการพัฒนา ดังนั้น การบริหารงบประมาณจะต้องวางแผนให้สอดคล้องกับแผนงาน / โครงการอื่นๆ ไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนกัน และสุดท้ายคือ การพัฒนาการประชาสัมพันธ์ เพื่อการวางแผนประชาสัมพันธ์ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือประชาชนทั่วไป ได้ทราบความคืบหน้าในการทำงานของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เพื่อจะได้รับการคำแนะนำหรือคำติชม ( Feedback ) แล้วนำมาแก้ไขการทำงานให้ดีขึ้น ซึ่งถ้าหากทำงานแล้วไม่มีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ ก็จะไม่มีการรู้ว่ามีใครบ้าง “ต้องไม่ทำงานแบบปิดทองหลังพระ” เพราะหน่วยงานราชการใช้จ่ายงบประมาณจากภาษีของ

ประชาชน ดังนั้น การทำงานกับประชาชนต้องให้เขาได้รับรู้ว่าเราทำอะไรให้กับเขา ทำด้วยวิธีการใด และเขาจะได้รับผลจากการทำงานของเราอย่างไรบ้าง ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนได้รับรู้ว่า ภาษีที่เขาเสียให้แก่ทางราชการนั้น ได้นำไปใช้ประโยชน์อย่างคุ้มค่าจริง ๆ

## 2.2 การตัดสินใจเลือกนโยบาย

ต้องวิเคราะห์ผลได้ – ผลเสียที่ผู้มีส่วนได้เสียจะได้รับ โดยหาทางเลือกที่ดีที่สุด เกิดผลกระทบจากการนำนโยบายไปปฏิบัติน้อยที่สุด ซึ่งอาจจะประเมินจากรายงานประจำปีว่าการปฏิบัติงานในรอบปีที่ผ่านมาควรได้รับการพัฒนาหรือปรับปรุงแก้ไขในเรื่องใดบ้าง หรือวิเคราะห์จากสภาพเศรษฐกิจ สังคม ที่กำลังเปลี่ยนแปลงว่า อาจจะทำให้เกิดผลกระทบต่อการบริหารงานแรงงานได้อย่างไรบ้าง ซึ่งหากไม่รีบแก้ไขก็จะไม่ทันการณ์ และเกิดความเสียหายต่อการบริหารหรือเสียหายต่อนโยบายระดับสูง

เมื่อตัดสินใจเลือกนโยบายได้แล้ว และมีกรนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างสัมฤทธิ์ผลแล้ว สิ่งต่อไปที่มักจะละเลยกัน คือ การพัฒนานโยบาย

## 2.3 การพัฒนานโยบาย

คือ การนำนโยบายที่นำไปปฏิบัติอย่างได้ผลสัมฤทธิ์แล้วไปปรับปรุงแก้ไข เพื่อนำกลับมาใช้ใหม่ หากเห็นว่านโยบายนั้นควรดำเนินการต่อไปอีก แต่ในระบบราชการไทย มักจะยึดติดกับตัวบุคคล นโยบายของใครก็คือนโยบายของคนนั้น เมื่อคนนั้นย้ายไป คนที่มารับตำแหน่งใหม่ก็มักจะไม่นำนโยบายนั้นมาใช้อีก โดยไม่สนใจว่า นโยบายนั้นจะดีเลิศเพียงใดก็ตาม ดังนั้น ในระบบราชการไทย จึงไม่ค่อยคุ้นเคยกับคำว่า “การพัฒนานโยบาย” เท่าใดนัก เพราะไม่ค่อยมีใครนำนโยบายที่ดีและได้ผลแล้วนำมาปรับปรุงหรือพัฒนาให้เกิดความต่อเนื่อง นั่นเอง

## บทที่ 5

### แนวทางการส่งเสริมบทบาทของนักวิเคราะห์นโยบาย ด้านการบริหารการพัฒนาแรงงานแบบบูรณาการ

การส่งเสริมบทบาทของนักวิเคราะห์นโยบายด้านการบริหารการพัฒนา เป็นเรื่องที่หน่วยงานระดับกระทรวงและระดับกรมจะต้องให้ความสำคัญมากยิ่งขึ้น ในสภาพเศรษฐกิจและสังคมปัจจุบันที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว การติดตามเหตุการณ์ของสังคมโลก หากตามไม่ทันแล้วก็จะทำให้ล้าหลัง

กระทรวงแรงงานเป็นกระทรวงด้านเศรษฐกิจและสังคม ในการบริหารการพัฒนาแรงงาน จึงต้องส่งเสริมบทบาทของนักวิเคราะห์นโยบายด้านการบริหารการพัฒนาแรงงานให้มากขึ้น โดยมีแนวทางที่ควรศึกษา ดังนี้

- (1) นักบริหารระดับกลางในบทบาทของนักวิเคราะห์นโยบายด้านการบริหารการพัฒนาแรงงาน
- (2) บทบาทของเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 9 ชช. ในอนาคต
- (3) การปรับปรุงบทบาทและการปรับกระบวนการทำงานของหน่วยงานวิเคราะห์นโยบาย เพื่อการบริหารการพัฒนาแรงงานแบบบูรณาการ

#### 1. นักบริหารระดับกลางในบทบาทของนักวิเคราะห์นโยบายด้านการบริหารการพัฒนา แรงงาน

นักบริหารระดับกลาง หมายถึง ข้าราชการพลเรือนสามัญ ระดับ 7-8 ทำหน้าที่บริหารงานในหน่วยงานระดับฝ่ายและกอง ซึ่งตามอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปถือว่าเป็นหน่วยงานที่อยู่ระหว่าง “ไตรภาค” คือ ภาคนโยบาย ภาคบริหาร และภาคปฏิบัติ โดยระดับ 7 นั้นจะอยู่ระหว่างภาคปฏิบัติกับภาคบริหาร ส่วนระดับ 8 จะอยู่ระหว่างภาคบริหารกับภาคนโยบาย ดังนั้น ข้าราชการระดับ 8 ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาระดับกองหรือกลุ่มงาน จะต้องมียุทธศาสตร์ในการวิเคราะห์นโยบายด้านการบริหารการพัฒนาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ หาก



เปรียบเทียบกับบทบาทหน้าที่ของเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ซึ่งนักบริหารระดับกลางจะต้องมีบทบาทในส่วนนี้ด้วย ก็จะพบว่าความมาตรฐานกำหนดตำแหน่งของสายงาน “วิเคราะห์นโยบายและแผน” มีลักษณะงานโดยทั่วไป (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน กำหนดเมื่อวันที่ 9 กันยายน 2518) ดังนี้

“สายงานนี้คลุมถึงตำแหน่งต่าง ๆ ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการวิเคราะห์นโยบายและแผน ซึ่งมีลักษณะงานที่ปฏิบัติเกี่ยวกับการศึกษาวิเคราะห์ วิจัย ประสานแผน ประมวลแผน พิจารณาเสนอแนะ เพื่อประกอบการกำหนดนโยบาย จัดทำแผนหรือโครงการ ติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามแผนและโครงการต่าง ๆ ซึ่งอาจเป็นนโยบาย แผนงาน และโครงการทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การบริหาร หรือความมั่นคงของประเทศ ทั้งนี้ อาจเป็นนโยบายแผนงาน และโครงการระดับชาติ ระดับกระทรวง ระดับกรม หรือระดับจังหวัด แล้วแต่กรณี และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง”

ตำแหน่งในสายงานวิเคราะห์นโยบายและแผนมีชื่อและระดับของตำแหน่งดังนี้ คือ

เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน	3
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน	4
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน	5
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน	6
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน	7
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน	8
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน	9
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน	10
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน	11

ดังนั้น บทบาทของนักบริหารระดับกลางในการวิเคราะห์นโยบายด้านการบริหาร การพัฒนาแรงงาน จะต้องได้รับการฝึกอบรมและศึกษาดูงาน ให้มีความรู้ความสามารถในการกำหนดนโยบาย การจัดทำแผน / โครงการในทุกระดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับ กระทรวงและกรมที่ตนเองสังกัดอยู่ นโยบายของกระทรวงที่จะต้องรู้และเข้าใจเป็นอันดับแรก คือ วิสัยทัศน์ของกระทรวงแรงงาน และนโยบายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน เพื่อให้สามารถนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนี้

### 1.1 การกำหนดวิสัยทัศน์กระทรวงแรงงาน

วิสัยทัศน์ คือ ทิศภาพที่องค์กรต้องการจะบรรลุหรือเป้าหมายสุดท้าย โดยรวมที่องค์กรต้องการ ณ เวลาใดเวลาหนึ่งในอนาคต วิสัยทัศน์เป็นเสมือนทิศทางที่ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานจะนำองค์กรไปจุดหมายปลายทางร่วมกัน วิสัยทัศน์เป็นสื่อ นำเพื่อชี้ให้เห็นว่าองค์กรในสภาพปัจจุบันเป็นอย่างไร และจะเดินไปในทิศทางใดในอนาคต ทั้งนี้ องค์ประกอบวิสัยทัศน์ประกอบด้วย

- จุดหมายหลัก (Core Purposes) คือ เจตนารมณ์หรือเหตุผลที่องค์กรดำรงอยู่ได้ ซึ่งมักจะสะท้อนให้เห็นถึงความมุ่งหวังของประชาชนที่มีต่อภารกิจขององค์กร นอกจากนี้จุดมุ่งหมายหลักจะบ่งบอกถึงผลผลิตหรือเป้าหมายที่มีต่อลูกค้าขององค์กรและการคงไว้ซึ่งเจตจำนงขององค์กรอีกด้วย

- ความสามารถเฉพาะ (Core Competencies) คือ ความสามารถที่มีความโดดเด่นในการดำเนินธุรกิจหลักขององค์กร ซึ่งเป็นสิ่งที่สั่งสมมานานและเป็นที่รู้จักและยอมรับของคนในวงการ

- คุณค่าหลัก (Core Values) คือ ปรัชญาหรือความเชื่อขององค์กรที่มีความสำคัญ มีความยั่งยืนและมีคุณค่าอยู่คู่องค์กรและคนในองค์กร

### 1.1.1 การวิเคราะห์สภาพแวดล้อม

ก่อนการกำหนด “วิสัยทัศน์” จำเป็นต้องมีการวิเคราะห์สภาพแวดล้อม (Environment Analysis) ทั้งนี้เนื่องจากการวิเคราะห์ถึงขีดสมรรถนะภายในขององค์กร เช่น โครงสร้าง ภารกิจหน้าที่ บุคลากร งบประมาณ คັນทุนค่าใช้จ่าย เทคโนโลยี บรรยากาศ และวัฒนธรรม กฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจะทำให้เห็น “จุดแข็ง (Strength) และ จุดอ่อน (Weakness)” ขององค์กรที่ต้องนำไปใช้หรือนำไปปรับปรุงเพื่อให้การทำงานขององค์กรในอนาคตตามวิสัยทัศน์บรรลุผล ขณะเดียวกันการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกที่ส่งผลกระทบต่อองค์กร จะทำให้มองเห็น “โอกาส (Opportunity) และอุปสรรค (Threat)” ในการปฏิบัติงานขององค์กรตามวิสัยทัศน์ด้วย

ในส่วนของกระทรวงแรงงาน การวิเคราะห์สภาพแวดล้อม พบว่า กระทรวงมีจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรคหลายประการ ที่สำคัญคือ

(1) จุดแข็งของกระทรวงแรงงานสังคม อยู่ที่ภาระหน้าที่ค้ำจุนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งมีผลโดยตรงต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม อีกทั้งขอบเขตของกิจกรรมการให้บริการช่วยเหลือประชาชนอย่างหลากหลายยังมีผลต่อภาพลักษณ์ของรัฐบาล นอกจากนี้ ในการทำงานยังได้เปิดโอกาสให้ภาคเอกชน (นายจ้าง ลูกจ้าง NGOs) องค์กรประชาชนเข้ามามีบทบาทและส่วนร่วมในการปฏิบัติงานของกระทรวงด้วย

(2) ในส่วนที่เป็นจุดอ่อนของกระทรวงแรงงาน ประกอบด้วย การจัดการข้อมูลสารสนเทศยังขาดอุปกรณ์ที่ทันสมัยและข้อมูลยังไม่สมบูรณ์เป็นปัจจุบัน การไม่มีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานอย่างเป็นรูปธรรม ระบบการติดตามประเมินผลยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร บุคลากรยังติดตามสถานการณ์ด้านเทคโนโลยีและสภาพปัญหาไม่ทัน รวมทั้งยังติดขัดกับกฎระเบียบ และการได้รับงบประมาณน้อยไม่เพียงพอ เป็นต้น

(3) สภาพแวดล้อมภายนอกที่มีผลกระทบ ทั้งในด้านการสร้างโอกาสและการเป็นอุปสรรค ต่อการปฏิบัติงานของกระทรวง มีหลายประการที่สำคัญ คือ การแข่งขันเสรีในตลาดโลก สภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจของประเทศ ความร่วมมือของภาคเอกชนในการเร่งรัดพัฒนาฝีมือแรงงาน การพัฒนาด้านการบริหารจัดการแรงงาน ความต่อเนื่อง

ของนโยบายแต่ละรัฐบาล โครงสร้างประชากรที่เปลี่ยนแปลงไป ความเข้มแข็งของชุมชน และองค์กรประชาชน และการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี เป็นต้น

### 1.1.2 วิสัยทัศน์ของกระทรวงแรงงาน

กระทรวงแรงงานได้ดำเนินการความพยายามเป็นระยะ ๆ ที่จะปรับบทบาท / ภารกิจ / โครงสร้างของกระทรวง เพื่อให้ทันกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป และเพื่อให้สอดคล้องกับแผนการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ จึงได้กำหนดวิสัยทัศน์กระทรวงแรงงาน ดังนี้

*"เป็นองค์กรหลักในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศ มุ่งเน้นให้แรงงานเป็นแรงงานที่มีศักยภาพเพียงพอที่จะส่งเสริมและสนับสนุนขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และอยู่บนพื้นฐานของความร่วมมือหลักประกันในอาชีพและความมั่นคงในชีวิต มีสภาพแวดล้อม มีคุณภาพชีวิตที่ดี"*

## 1.2 นโยบายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน (นายสุวิจน์ ลิปถพัลลภ)

นโยบายที่จะก่อให้เกิดภารกิจและผลักดันให้บรรลุวิสัยทัศน์มี 4 ด้าน

ดังนี้

### 1.2.1 นโยบายปฏิรูประบบราชการ

- (1) ต้องมีระบบการบริหารงานอย่างมืออาชีพ ด้วยระบบ P.S.O.
- (2) โครงข่ายสารสนเทศ ICT
- (3) การพัฒนานุคลากรตั้งแต่ระดับสูง - ล่าง
- (4) การบูรณาการพันธกิจ เพื่อทุกกรมเชื่อมโยงการทำงานร่วมกัน
- (5) ความเป็นนานาชาติ ให้มีการเข้าร่วมประชุมนานาชาติ และ

การสร้างระบบการเตือนภัยล่วงหน้า

- (6) ทบทวนกฎหมายที่ล้าสมัย

- 1.2.2 นโยบายการพัฒนาขีดความสามารถให้กระทรวงแรงงานมีบทบาท**  
**ด้านเศรษฐกิจ**
- ฝีมือแรงงาน**
- (1) มีแผนแม่บทพัฒนากำลังแรงงานของประเทศ
  - (2) มาตรฐานฝีมือแรงงาน ให้ภาคเอกชนเข้ามีส่วนร่วมในการพัฒนา
  - (3) ระบบข้อมูลตลาดแรงงาน LMI
  - (4) มาตรฐานแรงงานไทย
  - (5) ขยายตลาดแรงงานไทย
  - (6) ตลาดแรงงานไทยในต่างประเทศ
  - (7) ส่งเสริม นิสิต นักศึกษาให้มีงานทำ

- 1.2.3 นโยบายการแก้ไขปัญหาความสังคมตามภารกิจของกระทรวงแรงงาน**
- (1) การล่อกลวงคนหางาน
  - (2) การสร้างเครือข่ายการตรวจแรงงาน
  - (3) การคุ้มครองแรงงานภาคเกษตรและผู้รับงานไปทำที่บ้าน
  - (4) การขอความร่วมมือจัดสวัสดิการแรงงาน
  - (5) ขยายสิทธิประโยชน์ให้กับผู้ประกันตน

**1.2.4 นโยบายด้านความมั่นคงของชาติ**

การจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองและลักลอบทำงาน

## 2. บทบาทของเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 9 ช. ในอนาคต

### 2.1 บทบาทในปัจจุบัน

#### 2.1.1 องค์ประกอบและคุณสมบัติของตำแหน่ง เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนระดับ 9 กำหนดไว้ดังนี้

**ชื่อตำแหน่ง** เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 9  
**หน้าที่และความรับผิดชอบ**

บริหารงานในฐานะผู้ช่วยหัวหน้าส่วนราชการระดับ  
กระทรวง หรือส่วนราชการที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบและคุณภาพของ  
งานเทียบได้ระดับเดียวกัน ช่วยหัวหน้าส่วนราชการปฏิบัติราชการตามที่  
ได้รับมอบหมาย หรือปฏิบัติในฐานะผู้เชี่ยวชาญพิเศษทางการวิเคราะห์  
นโยบายและแผน หรือปฏิบัติงานในฐานะที่ปรึกษาทางการวิเคราะห์  
นโยบายและแผนระดับกระทรวง และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ได้รับมอบ  
หมาย

#### **ลักษณะงานที่ปฏิบัติ**

ในฐานะผู้ช่วยหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง หรือ  
ส่วนราชการที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบและคุณภาพของงานเทียบ ได้  
ระดับเดียวกัน ทำหน้าที่ช่วยหัวหน้าส่วนราชการกำหนดนโยบาย วาง  
แผนจัดระบบงาน อำนาจการ สั่งราชการ ควบคุมตรวจสอบ ปรับปรุง  
แก้ไข ตัดสินปัญหา ประเมินผลงานและให้คำปรึกษา หรือเกี่ยวกับงาน  
กำหนดนโยบายและแผนงานด้านต่างๆ ของส่วนราชการที่รับผิดชอบตาม  
ที่ได้รับมอบหมาย เข้าร่วมประชุมคณะกรรมการต่างๆ ตามที่ได้รับแต่งตั้ง  
ติดต่อประสานงานกับหน่วยงานและบุคคลที่เกี่ยวข้อง ช่วยปกครอง  
บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างในส่วนราชการนั้น รักษาราชการแทน  
หัวหน้าส่วนราชการตามกฎหมาย และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง

ในฐานะผู้เชี่ยวชาญพิเศษทางการวิเคราะห์นโยบายและแผน ปฏิบัติหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างที่มีลักษณะยากมาก โดย ต้องใช้ความรู้ความสามารถ และความชำนาญงานพิเศษทางการ วิเคราะห์นโยบาย เช่น ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย ประสานแผน ประมวลแผน ทิวทัศน์เสนอแนะเพื่อประกอบการกำหนดนโยบาย จัดทำแผนหรือ โครงการ ติดตาม ประเมินผลการดำเนินงานตามแผน และโครงการ ต่าง ๆ ซึ่งอาจเป็นนโยบายแผนงาน และโครงการทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการบริหาร หรือความมั่นคงของประเทศ ทั้งนี้อาจเป็นนโยบาย แผนงาน และ โครงการระดับชาติ ระดับกระทรวง ระดับกรม หรือระดับ จังหวัด แล้วแต่กรณี เป็นต้น ให้คำปรึกษาแนะนำในการปฏิบัติงานแก่ เจ้าหน้าที่ระดับรองลงมา ตอบปัญหาและชี้แจงเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับงาน ในหน้าที่ และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง

ในฐานะที่ปรึกษาทางการวิเคราะห์นโยบายและแผน ทำ หน้าที่ให้คำปรึกษา วินิจฉัยปัญหาที่สำคัญในการวิเคราะห์นโยบายและ วางแผนงาน โครงการทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การบริหารหรือ ความมั่นคงของประเทศ เช่น เสนอความเห็นในการกำหนดนโยบายและ วางแผนวิเคราะห์โครงการที่เกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของ ประเทศ เสนอแนะโครงการติดตามประเมินผล การดำเนินงานตาม แผนและโครงการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เป็นผู้ แทนรัฐบาลไทยในการร่วมประชุมหรือเจรจาปัญหาค้างๆ เกี่ยวกับการ กำหนดนโยบาย วางแผนจัดทำโครงการพัฒนาต่างๆ เป็นต้น ให้คำ ปรึกษาแนะนำในการปฏิบัติงานแก่เจ้าหน้าที่ระดับรองลงมา ตอบ ปัญหาและชี้แจงเรื่องต่างๆ เกี่ยวกับงานในหน้าที่และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่ เกี่ยวข้อง

### คุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่ง

(1) มีคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งเจ้าหน้าที่  
วิเคราะห์นโยบายและแผน 3 หรือเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 4  
และได้ดำรงตำแหน่งในระดับ 8 หรือที่ ก.พ. เทียบเท่ามาแล้วไม่น้อย  
กว่า 1 ปี โดยจะต้องปฏิบัติราชการเกี่ยวกับงานวิเคราะห์นโยบายและ  
แผน หรืองานอื่นที่เกี่ยวข้องมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี หรือ

(2) มีคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งเจ้าหน้าที่  
วิเคราะห์นโยบายและแผน 3 หรือเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 4  
และได้ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 7 หรือที่ ก.พ. เทียบเท่ามาแล้วไม่  
น้อยกว่า 2 ปี โดยจะต้องปฏิบัติราชการเกี่ยวกับงานวิเคราะห์นโยบาย  
และแผนหรืองานอื่นที่เกี่ยวข้องมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี

นอกจากจะมีความรู้ความสามารถเช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่  
วิเคราะห์นโยบายและแผน 8 แล้ว จะต้องมีความรู้ความเข้าใจในหลัก  
และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารงาน การควบคุม การเบิกจ่ายเงินของ  
แผ่นดินและกฎหมาย กฎระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับงานใน  
หน้าที่ และมีความรู้ความสามารถในการวางแผนนโยบาย วางแผนงาน  
จัดระบบงาน อำนาจการวินิจฉัย สั่งการ ประสานงาน ปกครอง  
บังคับบัญชาและให้คำแนะนำแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับงานใน  
หน้าที่ สำหรับผู้เชี่ยวชาญพิเศษจะต้องมีความเชี่ยวชาญงานในหน้าที่  
เป็นพิเศษ โดยมีผลงานอันมีคุณค่าเป็นที่ยอมรับในสาขาวิชาที่เชี่ยวชาญ  
พิเศษ และสำหรับที่ปรึกษาจะต้องมีความรู้สูงเป็นพิเศษทาง  
การวิเคราะห์นโยบายและแผน และมีความสามารถในการประเมิน  
วิเคราะห์สถานการณ์เพื่อให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะในการกำหนด  
นโยบายและแนวทางปฏิบัติงานของส่วนราชการที่สังกัด



2.1.2 หน้าที่และความรับผิดชอบของตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ประกันสังคม (เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 9 ชช.)

(1) ตรวจ เรังรัด ติดตาม การปฏิบัติงานตามนโยบาย แผนงาน และโครงการด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี และนโยบายของรัฐบาล

(2) ให้คำปรึกษา คำแนะนำ และข้อคิดเห็นในการปฏิบัติงานแก้ไขปัญหา ด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล และการงบประมาณของส่วนราชการที่สังกัด

(3) สืบสวน สอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการร้องเรียน การกล่าวหา ข้าราชการในส่วนราชการที่สังกัด

(4) ศึกษา วิเคราะห์ สดับรับฟัง ประมวลความคิดเห็นความต้องการบริหารด้านแรงงานและสวัสดิการสังคมของประชาชน และเสนอแนะความเห็น เกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย แผนงาน โครงการ และการประสานงาน เพื่อพัฒนาการให้บริการด้านแรงงานและสวัสดิการสังคมแก่ประชาชน

(5) ประสานงานให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการกำหนดตัวชี้วัด และติดตามประเมินผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติงานด้านแรงงานและสวัสดิการสังคมของส่วนราชการที่สังกัด

(6) เป็นผู้แทนส่วนราชการที่สังกัด เพื่อเข้าร่วมประชุมหรือเจรจา ปัญหา ด้านแรงงานและสวัสดิการสังคมทั้งในและต่างประเทศ

(7) ปฏิบัติงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับงานตรวจราชการตามที่ได้รับมอบหมาย

เมื่อพิจารณาตามองค์ประกอบและคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบาย และแผน 9 ได้แก่ หน้าที่และความรับผิดชอบ ลักษณะงานที่ปฏิบัติคุณสมบัติเฉพาะสำหรับ ตำแหน่ง และความรู้ความสามารถที่ต้องการ หรือแม้แต่หน้าที่และความรับผิดชอบของ ตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านประกันสังคม (เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 9 ชช.)

พบว่าจะต้องเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายในชั้นต่าง ๆ และในทุกระดับ ๆ ถึงแม้ว่าตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 9 ชช. ในปัจจุบันได้รับการปรับปรุงมาจากตำแหน่งผู้ตรวจราชการกรม ซึ่งแต่เดิมเป็นตำแหน่งระดับ 8 อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 9 ชช. ก็ยังคงทำหน้าที่เป็นเสมือนผู้ตรวจราชการกรมด้วยเช่นกัน ดังนั้น สถานะของเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ระดับ 9 ซึ่งเป็นฐานะที่สูงกว่า จึงควรมีบทบาทที่สอดคล้องกับสถานภาพใหม่ด้วย คือ การเป็น “นักวิเคราะห์นโยบายมีอาชีพ” ในระบบราชการ

## 2.2 บทบาทในอนาคต

เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 9 ชช. ในอนาคต จะต้องเป็น “กุนชือ” หรือ “BRAIN” ให้กับอธิบดีในการบริหารราชการ โดยจะต้องมีการจัดโครงสร้างให้เหมาะสมกับหน่วยงานระดับมันสมองด้วย คือ การกำหนดให้มีคณะทำงาน (STAFF) สำหรับเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 9 ชช. อย่างน้อยทีมละ 2 คน เป็นตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ระดับ 6ว/7ว จำนวน 1 คน และระดับ 7ว/8ว จำนวน 1 คน

สำหรับ BRAIN ของเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 9 ชช. อาจเป็นได้ทั้งบทบาทหรือคุณสมบัติพิเศษเฉพาะสำหรับเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 9 ชช. ในอนาคต ได้ดังนี้

**2.1.1 Bullet** สถานการณ์จะเป็นปัจจัยกำหนดความสามารถในการวิเคราะห์นโยบายให้มีความสามารถในการคิดวิเคราะห์อย่างรวดเร็ว เหมือนหนึ่ง “กระสุนปืน” ที่พุ่งออกจากปากลำกล้องปืน เนื่องจากในการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ หรือการพัฒนา นโยบาย จะขึ้นอยู่กับปัจจัยหรือสภาพแวดล้อมของผู้กำหนดนโยบาย ดังนั้น นักวิเคราะห์นโยบาย จึงต้องตื่นตัวและว่องไว (alert) อยู่เสมอ รวมทั้งการติดตามสถานการณ์หรือความเป็นไปทุกส่วนของสังคม เพื่อให้ได้รับข้อมูลที่ทันสมัยอยู่ตลอดเวลา

**2.2.2 Rightness** ข้อเสนอแนะเพื่อนำไปกำหนดเป็นนโยบายจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของ “ความถูกต้อง” ประสานประโยชน์และเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยไม่โอนอ่อนตามความต้องการของผู้ตัดสินใจเลือกนโยบายในระดับสูงอย่างไม่มีเหตุผลที่เหมาะสม ซึ่งความถูกต้องของนโยบายนี้ถือได้ว่าเป็น “จริยธรรม” ของนักวิเคราะห์นโยบายมืออาชีพ ซึ่งแตกต่างกับมือปืนรับจ้างที่ไม่คำนึงถึงความถูกต้องแต่อย่างใด

**2.2.3 Advertising** เป็นเรื่องที่สำคัญมากในยุคข้อมูลข่าวสารสมัยนี้ที่จะต้องมี “การโฆษณา” ประชาสัมพันธ์ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องหรือประชาชนทั่วไปได้ทราบว่ามีการกำหนดนโยบายเรื่องนี้อย่างไรบ้าง ทั้งในส่วนสาระของนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมถึงผลสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ประชาชนจะได้รับด้วย เพราะในแต่ละช่วงของ “วงจรนโยบาย” อาจมีผลสะท้อนกลับ (Feedback) เกี่ยวกับความพึงพอใจหรือไม่พึงพอใจของผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย ซึ่งนักวิเคราะห์นโยบายจะได้นำผลสะท้อนกลับเหล่านั้นไปเป็นข้อมูลประกอบการปรับปรุงนโยบายให้เหมาะสมต่อไป

**2.2.4 Integration** เนื่องจากผู้ใช้แรงงาน คือ ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศและเกี่ยวข้องกับทุกส่วนของสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ดังนั้นในการกำหนดนโยบายจะต้อง “บูรณาการ” แนวคิดต่างๆ เพื่อกำหนดเป็นสาระของนโยบาย และนโยบายนั้นจะต้องส่งผลต่อการบริหารการพัฒนาแบบองค์รวม เกิดสมดุลต่อทุกส่วนของระบบการบริหารจัดการด้านแรงงาน และผู้ใช้แรงงานเกิดความพึงพอใจต่อนโยบายดังกล่าว

**2.2.5 New – Born** สาระของนโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นมาจะต้องเป็นเนื้อหาที่ไม่เคยนำไปปฏิบัติมาก่อน เป็นสิ่งที่ “เพิ่งเกิดใหม่” แสดงถึงความคิดสร้างสรรค์ของนักวิเคราะห์นโยบายมืออาชีพ

จากคุณสมบัติทั้ง 5 ประการข้างต้น จะแสดงถึงความเป็นมืออาชีพของนักวิเคราะห์นโยบาย และเป็น “สมอง” ให้กับผู้บริหารระดับสูงทั้งในระดับกรมและระดับกระทรวงอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

องค์กรใดที่ให้ความสำคัญกับ “สมอง” เท่ากับว่าองค์กรนั้นมีวิสัยทัศน์เป็นเลิศ เนื่องจากการมองเห็นของมนุษย์ก็ต้องแปรผลเข้าสู่สมองเสียก่อนจึงจะรับภาพที่มองเห็นได้ การให้ความสำคัญกับบทบาทของเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 9 ชช. ในอนาคตจึงเป็นแนวทางการส่งเสริมการพัฒนาการบริหารองค์กรในระบบราชการอีกแนวทางหนึ่งที่จะต้องพัฒนาต่อไป

### 3. การปรับปรุงบทบาทและการปรับกระบวนการทำงานของหน่วยงานวิเคราะห์นโยบาย เพื่อการบริหารการพัฒนาแรงงานแบบบูรณาการ

หน่วยงานวางแผนระดับชาติ คือ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ในขณะที่กระทรวงต่าง ๆ อีก 20 กระทรวง อยู่ในฐานะหน่วยงานปฏิบัติและเป็นหน่วยงานวิเคราะห์นโยบายและวางแผนเฉพาะด้านในระดับประเทศในเวลาเดียวกันด้วย ซึ่งต่างก็กำลังเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของกระแสโลกาภิวัตน์ที่มีความสลับซับซ้อนและท้าทายขีดความสามารถขององค์กร ประกอบกับความคาดหวังของสังคมที่มีต่อทางราชการในการนำพาสังคมไปสู่การเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาประเทศให้ดีขึ้น

ในส่วนของสำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน ซึ่งเป็นองค์กรหลักในด้าน “การประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทน โดยการจัดการที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้แรงงานมีหลักประกันการดำรงชีวิตที่มั่นคง” ถือว่าเป็นจุดแข็งในการเป็นหน่วยวางแผนด้านแรงงานระดับชาติที่มีบทบาทเป็นกลางและมีหลักการเพื่อประโยชน์ต่อผู้ใช้แรงงาน ซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ รวมทั้งมีนักวิชาการแรงงานเป็นบุคลากรที่มีศักยภาพทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ แต่ปัจจุบันนี้ยังมีบางส่วนที่ควรปรับปรุงประสิทธิภาพในกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันแบบบูรณาการ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งปรับองค์กรและกระบวนการทำงาน เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการวิเคราะห์นโยบายและแผนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินงานและการบริหารจัดการองค์กรของสำนักงาน ประกันสังคมสอดคล้องกับกระแสโลกาภิวัตน์ และสภาพแวดล้อมภายนอกองค์กรที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว รวมทั้งสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศในทศวรรษหน้า นโยบายด้านการพัฒนาการบริหารของสำนักงานประกันสังคมควรมีลักษณะ ดังนี้

(1) เป็นองค์กรที่มีบทบาทในการวางแผน ประสานและแปลงนโยบายแผน ไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ ได้ผลเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป เน้นกระบวนการทำงาน ที่ยึดหลักองค์กรรวมและมุ่งเป้าหมายให้คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา

(2) เป็นองค์กรนำในการเสริมสร้างภาคีการพัฒนา นโยบายทั้งภาครัฐ ภาค นายจ้าง และภาคลูกจ้าง โดยยึดหลักบูรณาการ การมีส่วนร่วม และความเป็นธรรมในสังคม

(3) เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้และเป็นสังคมแห่งภูมิปัญญาด้านนโยบาย เพื่อสร้างผลสัมฤทธิ์ทางการบริหารการพัฒนา

แนวทางการปรับปรุงบทบาทและกระบวนการทำงานของหน่วยงานวิเคราะห์ นโยบายและแผนเพื่อสร้างผลสัมฤทธิ์ในการบริหารการพัฒนาของสำนักงานประกันสังคม รวมทั้งเพื่อให้สอดคล้องกับกระแสโลกาภิวัตน์ และทิศทางการพัฒนาประเทศในทศวรรษหน้า ควรมีแนวทางการปรับปรุงดังนี้

(1) การปรับแนวคิดในการประกันสังคม โดยยึดปรัชญาและอุดมการณ์ของ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 ที่เน้นเป็นเป้าหมายของการพัฒนาโดย การบริหารจัดการให้เกิดการยอมรับความคิดเห็นที่หลากหลาย แต่มีแนวทางการทำงานที่เป็นเอกภาพอย่างบูรณาการ โดยต่อเนื่อง

(2) สนับสนุนให้ผู้บริหารทุกระดับและเจ้าหน้าที่ของสำนักงานประกัน สังคมทุกคนให้ความสำคัญกับเรื่องกระบวนการนโยบายแบบบูรณาการ และการแปลง นโยบายไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(3) สร้างระบบการมีกำลังและการทำงานเป็นทีม และการทำงานเป็น เครื่องมือที่มีเจตจำนงแน่วแน่ในการทำงานกับผู้แทนฝ่ายนายจ้าง ผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง และองค์กรพัฒนาเอกชน อย่างมีความรับผิดชอบร่วมกัน เพื่อให้สำนักงานประกันสังคมเป็นผู้นำ

ในการบริหารจัดการที่ทันสมัย และเป็นนักวิเคราะห์นโยบายที่ทันต่อสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

(4) พัฒนานักวิเคราะห์ของสำนักงานประกันสังคมอย่างเต็มศักยภาพ สร้างทีมการทำงานที่มุ่งสู่ความเป็นเลิศ ระดมและใช้บุคลากรให้สอดคล้องกับความรู้ ความชำนาญ และประสบการณ์ ให้โอกาสการทำงานเพื่อสร้างผลงานและความรับผิดชอบ และเสริมสร้างประสบการณ์เพื่อให้มีโอกาสก้าวหน้าตามศักยภาพ

(5) ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดให้มีและถ่ายทอดองค์ความรู้ด้านนโยบาย และแผน รวมถึงการประชาสัมพันธ์งานและผลงานของสำนักงานประกันสังคม ทั้งภายในและภายนอกองค์กร เพื่อขยายความรู้ความเข้าใจต่อเจ้าหน้าที่สำนักงานประกันสังคม องค์กรที่เกี่ยวข้องและสาธารณชน อันจะนำมาซึ่งความร่วมมือและการทำงานร่วมกันอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น

ดังนั้น จึงเป็นที่คาดหวังและมีความเชื่อมั่นว่า เมื่อสำนักงานประกันสังคมได้มีการปรับปรุงองค์กรตามแนวทางดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะผลักดันให้สำนักงานประกันสังคมเป็นองค์กรที่มีศักยภาพในการวิเคราะห์นโยบายเพื่อพัฒนาการบริหาร และการบริหารเพื่อการพัฒนาองค์กรให้มีความเป็นมืออาชีพในด้านประกันสังคม และเป็นองค์กรมหาชนที่มีประสิทธิภาพในอนาคตต่อไป

## บรรณานุกรม

### ก. หนังสือ

ไกรยุทธ ธีรคยาตินันท์. สรรสารวิชาการ เศรษฐศาสตร์สาธารณะ. กรุงเทพมหานคร : บุญศิริการพิมพ์, 2545.

คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่เก้า (พ.ศ. 2545 – 2549). กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2544.

ดิน ปรัชญพฤทธิ. การบริหารการพัฒนา : ความหมาย เนื้อหา แนวทางและปัญหา. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.

แรงงานและสวัสดิการสังคม, กระทรวง. กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. จัดพิมพ์ในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พลเอก สมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ สยามมกุฎราชกุมาร เสด็จพระราชดำเนินแทนพระองค์ ทรงประกอบพิธีเปิดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม วันพฤหัสบดีที่ 25 พฤศจิกายน 2536. กรุงเทพมหานคร : อรุณการพิมพ์, 2536.

แรงงานและสวัสดิการสังคม, กระทรวง. 9 ปีแห่ง...ความสำเร็จ. ม.ป.ท., 2545.

แรงงานและสวัสดิการสังคม, กระทรวง. แผนพัฒนาแรงงานและพัฒนาอาชีพ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2546 – 2549). กรุงเทพมหานคร : บางกอกบล็อก, 2545

สมนึก แดงเจริญ. นโยบายทางเศรษฐกิจ. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540.

ข. เอกสารอัครำเนา

ก.พ.,สำนักงานมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง. สายงานวิเคราะห์นโยบายและแผน,  
ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม 6 ตุลาคม 2523. (อัครำเนา)

กรวิวี ศรีกิจการ. พื้นฐานและกระบวนการนโยบายสังคม. เอกสารประกอบการสอนวิชา  
พค. 603 คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2538.  
(อัครำเนา)

มนัส โกศล, (ประธานคณะกรรมการจัดงานวันแรงงานแห่งชาติ ปี 2546). ข้อเรียกร้อง  
ของผู้ใช้แรงงานที่ยื่นต่อ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี (พ.ต.ท. ดร. ทักษิณ  
ชินวัตร) เนื่องในวันแรงงานแห่งชาติ ปี 2546, 1 พฤษภาคม 2546.  
(อัครำเนา)

ค. กฎหมาย

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533. ราชกิจจานุเบกษา. ฉบับพิเศษ เล่ม 107  
ตอน 161 (วันที่ 1 กันยายน 2533).