



ผลงานดีเด่นที่ 1

เรื่อง

**บทบาทของผู้บริหารในการวิเคราะห์นโยบาย
ด้านการบริหารการพัฒนาแรงงานแบบบูรณาการ**

โดย

นายชนชล สุรียนาคางกูร

**ผู้ขอรับการประเมินในตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านประกันสังคม
(เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 9 ขช.)**

ตำแหน่งเลขที่ 12

สำนักงานประกันสังคม

กระทรวงแรงงาน



7 12 05 6
6138M

2546

ห้องสมุดกระทรวงแรงงาน



09052

บทบาทของผู้บริหารในการ

บทคัดย่อ

ผลการศึกษา	:	บทบาทของผู้บริหารในการวิเคราะห์นโยบาย ด้านการบริหารการพัฒนาแรงงานแบบบูรณาการ
โดย	:	นายธนชล สุริยนาคางกูร
ปีพุทธศักราช	:	2546

“นโยบาย” กับ “การบริหาร” เปรียบเสมือนเหรียญสองด้านที่ต้องอยู่คู่กัน เพราะเมื่อมีการกำหนดนโยบายและมีการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นย่อมหมายความว่า ได้มีการบริหารงานตามนโยบายแล้ว และประสิทธิผลจากการบริหารก็คือ “การพัฒนา” อันเป็นผลที่ประชาชนจะได้รับจากทางตรง ทางอ้อม หรือเป็นผลกระทบเชิงลบก็ตาม ซึ่งกระทรวงแรงงานมีภารกิจที่เกี่ยวข้องกับประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศโดยตรง เมื่อผู้นั้นเข้าสู่ “กระบวนการจ้างงาน” ในฐานะลูกจ้าง หรือผู้ใช้แรงงาน

การวิเคราะห์นโยบายด้านการบริหารการพัฒนาแรงงานแบบบูรณาการ จึงมีความสำคัญต่อการบริหารของกระทรวงแรงงาน โดยข้าราชการเมืองและข้าราชการประจำจะมีส่วนสำคัญในกระบวนการนโยบาย ซึ่งผู้บริหารระดับกลางและระดับสูงจะมีบทบาทสำคัญในการวิเคราะห์นโยบาย เพื่อเสนอข้าราชการเมืองในการกำหนดนโยบายให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในทางปฏิบัติต่อไป

การศึกษาครั้งนี้ จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทบาทของผู้บริหารในฐานะนักวิเคราะห์นโยบายในระบบราชการ และการบริหารตามนโยบายเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ โดยยึดแนวทางการวิเคราะห์นโยบายด้านการบริหารการพัฒนาแรงงานแบบบูรณาการ รวมถึงการศึกษาแนวทางการส่งเสริมบทบาทของนักวิเคราะห์นโยบายด้านการบริหารการพัฒนาแรงงานแบบบูรณาการ โดยการรวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และนำมาเป็นแนวทางในการวิเคราะห์ผลงานเชิงนโยบายของผู้ศึกษา รวมถึงอุปสรรคของการพัฒนานโยบาย และนำไปสู่การวิเคราะห์การบริหารจัดการประกันสังคม เพื่อเสนอแนะแนวทางการส่งเสริมบทบาทของนักวิเคราะห์นโยบายด้านการบริหารการพัฒนาแรงงานแบบบูรณาการต่อไป

ผลการศึกษา

1. ภาพรวมของกระบวนการนโยบายด้านการบริหารการพัฒนาแรงงานแบบบูรณาการ คือ การกำหนดนโยบายจะต้องมองไปข้างหน้าอย่างมีวิสัยทัศน์ โดยคำนึงถึงประเด็นสำคัญ ดังนี้

(1) ความเชื่อมโยงของเรื่องที่ต้องการจะพัฒนา ได้แก่ การพัฒนาบุคลากร การพัฒนาการสนับสนุนในการปฏิบัติงาน การพัฒนาระบบงบประมาณ และการพัฒนาการประชาสัมพันธ์ โดยทุกส่วนจะต้องเชื่อมโยงถึงกันอย่างเป็นองค์รวม

(2) การตัดสินใจเลือกนโยบายจะต้องวิเคราะห์ผลได้และผลเสียที่ผู้มีส่วนได้เสียจะได้รับ โดยหาทางเลือกที่ดีที่สุดและก่อให้เกิดผลกระทบจากการนำนโยบายไปปฏิบัติให้น้อยที่สุด

(3) การพัฒนานโยบาย เมื่อมีการนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างได้ผลสัมฤทธิ์แล้ว การปรับปรุงแก้ไขหรือพัฒนานโยบายให้ดียิ่งขึ้น เป็นสิ่งที่มักยึดติดกับตัวบุคคลว่านโยบายของใคร ก็คือนโยบายของคนนั้น โดยไม่มีการนำนโยบายที่ดีไปพัฒนาต่อไป ทำให้ไม่เกิดความต่อเนื่องในการบริหารการพัฒนา ซึ่งเป็นปัญหาที่ยังดำรงอยู่ในระบบราชการ

ข้อเสนอแนะ

1. การส่งเสริมบทบาทของนักบริหารระดับกลางในการวิเคราะห์นโยบายด้านการบริหารการพัฒนา ให้ได้รับการฝึกอบรมและศึกษาดูงาน เพื่อมีความรู้ความสามารถในการกำหนดนโยบายและการจัดทำแผน / โครงการ

2. การเสริมสร้างบทบาทของเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 9 ชข. ในอนาคตต้องเป็น “กุนช้อ” หรือ “BRAIN” ให้กับอธิบดีในการบริหารราชการ โดยจะต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถในการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาอย่างรวดเร็ว (Bullet) และนำไปเป็นข้อเสนอแนะเพื่อกำหนดนโยบาย โดยตั้งอยู่บนฐานของความถูกต้อง (Rightness) เป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย เมื่อมีการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีการโฆษณาประชาสัมพันธ์ (Advertising) ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบกันอย่างทั่วถึง และนำผลของนโยบายไปปรับปรุงเพื่อพัฒนานโยบายให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ให้สามารถแก้ไขปัญหาแบบบูรณาการ (Integration) และเป็นนโยบายเชิงสร้างสรรค์ที่ไม่มีใครเคยคิดมาก่อน (New - Born)

3. การปรับปรุงบทบาทและการปรับกระบวนการทำงานของหน่วยงานวิเคราะห์นโยบาย เพื่อการบริหารการพัฒนาแรงงานแบบบูรณาการ

(1) เน้นการยอมรับความคิดเห็นที่หลากหลายในการบริหารจัดการ โดยยึดปรัชญาและอุดมการณ์ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 ซึ่งเน้นเป้าหมายมากกว่าวิธีการ

(3)

(2) สนับสนุนให้ผู้บริหารทุกระดับและเจ้าหน้าที่ของสำนักงานประกันสังคมทุกคน ให้ความสำคัญกับเรื่องกระบวนการนโยบายแบบบูรณาการ และการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ

(3) สร้างระบบการทำงานเป็นทีม และเป็นเครือข่าย

(4) พัฒนานักวิเคราะห์ของสำนักงานประกันสังคมอย่างเต็มศักยภาพ

(5) สนับสนุนการถ่ายทอดองค์ความรู้ด้านนโยบายและแผน และประชาสัมพันธ์ผลงานและผลงานของสำนักงานประกันสังคม อันจะนำมาซึ่งความร่วมมือและการทำงานร่วมกันอย่างกว้างขวาง

คำนำ

“บทบาทของผู้บริหารในการวิเคราะห์นโยบายด้านการบริหารการพัฒนา
แรงงานแบบบูรณาการ” เป็นผลงานทางวิชาการลำดับที่ 1 ในการขอรับการประเมินใน
ตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านประกันสังคม สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน
ซึ่งได้จัดทำขึ้นเพื่อศึกษาบทบาทของผู้บริหารในฐานะนักวิเคราะห์นโยบายในระบบ
ราชการ และสามารถวิเคราะห์นโยบายด้านการบริหารการพัฒนาแรงงานแบบบูรณาการ
ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการนำผลงานที่สำคัญของผู้ศึกษาในขณะที่ยังดำรงตำแหน่งเลขานุการ
กรม และผู้อำนวยการกองคลัง กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน (7 ตุลาคม 2537 -
30 กันยายน 2542) จำนวน 21 เรื่อง ดำเนินการวิเคราะห์ในเชิงนโยบายแบบบูรณาการ
ภายใต้กรอบความสัมพันธ์ระหว่าง “นโยบาย” กับ “การบริหาร” และ “การพัฒนา” ด้วย
วิธีการแบบ “บูรณาการ” ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อองค์กร บุคลากร และประชาชน
ผู้รับบริการ อย่างเป็นองค์รวมที่มีใช้การแยกส่วน เปรียบเสมือนเท้าซ้ายกับเท้าขวาที่ต้อง
ก้าวไปข้างหน้าอย่างเป็นจังหวะ

ผลการศึกษาเรื่องนี้ หากสามารถ “จุดประกาย” แนวความคิดในเรื่องการ
กำหนดนโยบายแบบบูรณาการขึ้นในกระทรวงแรงงานได้ ก็ถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นของ
“ความเป็นหนึ่ง” ด้านการวิเคราะห์นโยบายของกระทรวงแรงงานให้ได้รับการส่งเสริม
องค์ความรู้และสนับสนุนให้เป็นที่ยอมรับในศุภปฏิรูประบอบราชการต่อไป



สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	(1)
คำนำ	(4)
สารบัญ	(5)
สารบัญแผนภูมิ	(8)
บทที่ 1 บทนำ	1
1. ความสำคัญของการวิเคราะห์นโยบายด้านการบริหาร การพัฒนาแรงงานแบบบูรณาการ	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา	2
3. ขอบเขตของการศึกษา	3
4. วิธีการศึกษา	3
5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา	4
6. การนำเสนอรายงานการศึกษา	4
บทที่ 2 นโยบายกับการบริหารการพัฒนา	6
1. ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบาย	7
2. นโยบายทางสังคม นโยบายทางเศรษฐกิจ และนโยบายสาธารณะ	14
3. ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายทางสังคม นโยบายทางเศรษฐกิจ และนโยบายสาธารณะ	30
4. การบริหารการพัฒนา	32
5. ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายกับการบริหารการพัฒนา	33

บทที่ 3 บทบาทของนักวิเคราะห์นโยบายในระบบราชการ	44
1. นักวิเคราะห์นโยบายในระบบราชการ	44
2. การตัดสินใจเลือกนโยบายในระบบราชการ	45
3. ความสำคัญของการวิเคราะห์นโยบายด้านการบริหาร การพัฒนาแรงงานแบบบูรณาการ	51
บทที่ 4 การวิเคราะห์กระบวนการนโยบายด้านการบริหารการพัฒนาแรงงาน แบบบูรณาการ	55
1. สารของนโยบายด้านการบริหารการพัฒนาแรงงาน	55
2. ภาพรวมของกระบวนการนโยบายด้านการบริหารการพัฒนาแรงงาน แบบบูรณาการ	61
บทที่ 5 แนวทางการส่งเสริมบทบาทของนักวิเคราะห์นโยบาย ด้านการบริหารการพัฒนาแรงงานแบบบูรณาการ	64
1. นักบริหารระดับกลางในบทบาทของนักวิเคราะห์นโยบาย ด้านการบริหารการพัฒนาแรงงาน	64
2. บทบาทของเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 9 ชช. ในอนาคต	70
3. การปรับปรุงบทบาทและการปรับกระบวนการทำงานของหน่วยงาน วิเคราะห์นโยบาย เพื่อการบริหารการพัฒนาแรงงานแบบบูรณาการ	76

บรรณานุกรม	79	
ภาคผนวก	82	
ผนวก ก.	แผนปฏิบัติการ 100 วัน (23 กันยายน 2536– 31 ธันวาคม 2536) ของกระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม	83
ผนวก ข.	ชื่อเรียกร่องของผู้ใช้แรงงานที่ขึ้นต่อ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี (พ.ต.ท. ดร. ทักษิณ ชินวัตร) เนื่องในวันแรงงานแห่งชาติ ปี 2546 วันที่ 1 พฤษภาคม 2546	92
ผนวก ค.	ผลงานเชิงการวิเคราะห์นโยบายด้านการบริหารการพัฒนา ของนายธนชาติ สุริยนาทางกูร	99

สารบัญแผนภูมิ

แผนภูมิที่	หน้า
1 แสดงกระบวนการทางนโยบายหรือวงจรมติ นโยบาย	11
2 แสดงรูปแบบความสัมพันธ์ของปัจจัยที่ก่อให้เกิดนโยบาย	13
3 แสดงองค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ	23
4 แสดงกระบวนการนโยบายสาธารณะและการจัดการทรัพยากร ในภาครัฐ	27
5 แสดงกระบวนการนโยบายสาธารณะ การเมือง และระบบราชการ	29
6 แสดงนโยบายทางสังคม นโยบายทางเศรษฐกิจ และการช้อนกัน ของนโยบายสาธารณะสาขาต่าง ๆ	31
7 แสดงวงจรการปฏิบัติงานให้บริการประชาชน กระทรวงแรงงาน	54