



เอกสารผลงานทางวิชาการ
เรื่อง
แนวทางการนำเสนอโครงการด้านแรงงาน
ที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์และการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

โดย
นางสาวอัจฉรา งามสมจิตต
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ๖ ว

ผู้ขอรับการประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ๗ ว
สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน

12.05.6
04981
9.1

สำนักนายกรัฐมนตรี
10616
แนวทางการนำเสนอ

คำนำ

นับแต่การปฏิรูประบบราชการเมื่อปี พ.ศ. 2545 เป็นต้นมา เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วใน การปฏิบัติงานของข้าราชการทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทั้งในด้าน โครงสร้างองค์กรและการบริหารงาน มีผลให้ข้าราชการต้องปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์และวิธีการทำงาน ให้เป็นไปตามแนวความคิดของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ที่เน้นประโยชน์ต่อประชาชนเป็น เป้าหมายสูงสุด

เอกสารผลงานทางวิชาการฉบับนี้จัดทำขึ้นโดยมุ่งหวังให้สามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการวิเคราะห์และจัดทำโครงการด้านแรงงานที่ตอบสนองต่อบุคลาศาสตร์การพัฒนาอย่างลุ่มจังหวัดและ จังหวัด และสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ระดับชาติและระดับหน่วยงานคือกระทรวงแรงงาน โดยใช้ ภาคเหนือ 17 จังหวัดเป็นตัวอย่างในการวิเคราะห์ ทั้งนี้ การวิเคราะห์ดังกล่าว เป็นมุมมองจาก ผู้ปฏิบัติงานในส่วนกลาง ที่อาศัยแนวคิดทฤษฎีทางวิชาการ มาประกอบกับประสบการณ์การทำงานที่ ผ่านมา และหวังเป็นอย่างยิ่งว่า เอกสารผลงานทางวิชาการฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง และ สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงาน หรือพัฒนาองค์ความรู้ใหม่ๆ ต่อไป

นางสาวอัจฉรา งามสมจิตรา
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ๖ ว
กลุ่มแผนงานและงบประมาณ
สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์
สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน

กิตติกรรมประกาศ

เอกสารผลงานทางวิชาการฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยการสนับสนุนจากบุคคลหลายฝ่าย โดยที่ไม่สามารถเชยชื่อได้หมด ทั้งที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการปฏิบัติงาน ทั้งที่เป็นผู้สนับสนุนข้อมูล และเป็นผู้ให้ความคิดและคำแนะนำต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนขอแสดงความขอบคุณเป็นพิเศษแก่ คุณยุทธนา สุรารามบดีพัฒนา ผู้อำนวยการกลุ่มแผนงานและบประมาณ สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรง ที่ได้มีส่วนแนะนำ และสนับสนุนให้ผู้เขียนทดลองลึกทางความคิดและเกิดความชัดเจนในการจัดทำเอกสารผลงานทางวิชาการในหัวข้อดังกล่าว

อ้าง ในการจัดทำเอกสารผลงานทางวิชาการฉบับนี้ ผู้เขียนได้พยายามที่จะผสมผสานแนวความคิดในเรื่องวิชาการเข้ากับการปฏิบัติงานจริง โดยอาศัยประสบการณ์การทำงานที่ผ่านมา และประสบการณ์จากการเรียนที่ Institute of Social Study และ ประเทศเนเธอร์แลนด์ ระหว่างปี พ.ศ. 2542 – 2543 และ College of Management (วิทยาลัยการจัดการ) มหาวิทยาลัยมหิดล ระหว่างปี พ.ศ. 2545 – 2547 จึงขอขอบคุณบรรดาอาจารย์ทุกท่านที่ได้ถ่ายทอดความรู้ในทางทฤษฎีแก่ผู้เขียนมา ณ ที่นี้ด้วย

อัจฉรา งามสมจิตร

บทคัดย่อ

การปฏิรูประบบราชการในปี พ.ศ. 2545 ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและการบริหารงานส่วนราชการต่าง ๆ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในส่วนของกระทรวงแรงงานนั้น โครงสร้างและการบริหารงานเปลี่ยนจากโครงสร้างแบบแบ่งแยกตามหน้าที่ (The Functional Organization) เป็นโครงสร้างแบบกลุ่มภารกิจ (The Self-Contained-Unit Organization) ในขณะที่ โครงสร้างในส่วนภูมิภาคเปลี่ยนเป็นโครงสร้างแบบแมทริกซ์ (The Matrix Organization) อันนำไปสู่การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ส่วนราชการในสังกัดกระทรวงแรงงานในจังหวัดจึงอยู่ภายใต้การกำกับของหัวหน้าส่วนราชการทั้งระดับหน่วยงานและจังหวัด คือ ปลัดกระทรวงหรืออธิบดี และผู้ว่าราชการจังหวัด การดำเนินภารกิจจึงมีทั้งสามส่วนคือ ภารกิจตามยุทธศาสตร์เฉพาะของรัฐบาล (Agenda) ยุทธศาสตร์กระทรวง (Function) และยุทธศาสตร์พื้นที่ (Area) ในการดำเนินภารกิจให้ตอบสนองต่อ�ุทธศาสตร์พื้นที่นั้น เป็นสิ่งที่ท้าทาย เนื่องจากการกำหนดให้มียุทธศาสตร์การพัฒนา กลุ่มจังหวัดและจังหวัด ซึ่งมีความหลากหลายไปตามกลุ่มจังหวัดและจังหวัด ดังนั้น การวิเคราะห์หาความเชื่อมโยงระหว่างยุทธศาสตร์กระทรวง (Function) และยุทธศาสตร์พื้นที่ (Area) โดยการหาคำที่มีนัยสำคัญหรือมีความสำคัญ (Key words) เพื่อแปลงไปสู่โครงกรamework ด้านแรงงานจึงเป็นแนวทางสำหรับหน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงานในจังหวัดในการจัดทำโครงการด้านแรงงานเพื่อเสนอขอ งบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ ยุทธศาสตร์การพัฒนา각กลุ่มจังหวัดและจังหวัดในภาคเหนือถูกนำมาเป็นกรณีศึกษาในความพยายามที่จะบูรณาการมิติทั้งสามเข้าด้วยกัน คือ ยุทธศาสตร์เฉพาะของรัฐบาล (Agenda) ยุทธศาสตร์กระทรวง (Function) และยุทธศาสตร์พื้นที่ (Area) ตามแนวคิดมัชณิมทฤษฎี หรือทฤษฎีที่จุดกลางเป็นจุดเน้นที่สำคัญ

สารบัญ

หน้า

คำนำ	i
กิตติกรรมประกาศ	ii
บทคัดย่อ	iii
สารบัญ	iv
สารบัญตาราง	viii
สารบัญภาพ	ix
คำย่อที่ใช้	x
บทที่ 1 บทนำ	1
หลักการและเหตุผล	1
วัตถุประสงค์	2
วิธีดำเนินการ	2
ขอบเขตเนื้อหา	3
นิยามศัพท์ที่สำคัญ	4
บทที่ 2 แนวความคิดที่เกี่ยวข้อง	6
โครงสร้างองค์การและการบริหารงานแบบต่างๆ	6
โครงสร้างแบบแบ่งแยกตามหน้าที่ (The Functional Organization)	6
โครงสร้างแบบกลุ่มภารกิจ (The Self-Contained-Unit Organization)	8
โครงสร้างแบบแมทริกซ์ (The Matrix Organization)	9
โครงสร้างที่แบ่งเป็นทีมงานตามกระบวนการ (Process-Based Structures)	11
โครงสร้างแบบเครือข่าย (Network-Based Structures)	12
มัชฉิมทฤษฎี	14

หน้า

บทที่ 3 การปรับเปลี่ยนโครงสร้างและการบริหารงานของกระทรวงแรงงาน	16
โครงสร้างและการบริหารงานกระทรวงแรงงานก่อนและหลัง	16
การปฏิรูประบบราชการ	
วิสัยทัศน์ พันธกิจ และประเดิ้นยุทธศาสตร์กระทรวงแรงงาน	19
วิสัยทัศน์	20
พันธกิจ	20
ประเดิ้นยุทธศาสตร์กระทรวงแรงงาน	21
บทที่ 4 การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการและ	23
ยุทธศาสตร์การพัฒนากรุงเทพมหานครและจังหวัด	
โครงการผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ	23
การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ	25
กลไกการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ	25
ยุทธศาสตร์การพัฒนากรุงเทพมหานครและจังหวัด	28
1. กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน	28
เชียงราย	32
เชียงใหม่	40
น่าน	44
พะเยา	47
แพร่	49
แม่ฮ่องสอน	50
ลำปาง	57
ลำพูน	60
2. กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง กลุ่มที่ 1	62
ตาก	63
พิษณุโลก	65
เพชรบูรณ์	67
สุโขทัย	68
อุตรดิตถ์	70

3. กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง กลุ่มที่ 2	71
กำแพงเพชร	72
นครสวรรค์	73
พิจิตร	82
อุทัยธานี	84
บทที่ 5 วิเคราะห์ความเชื่อมโยงมิติกระทรวงและพื้นที่	86
การปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารงานระดับจังหวัด	86
กลุ่มคำที่มีนัยสำคัญจากการมิติกระทรวง	87
กลุ่มคำที่มีนัยสำคัญจากการมิติพื้นที่ในระดับกลุ่มจังหวัดและจังหวัด	88
และการแปลงไปสู่การปฏิบัติ	
กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน	88
เชียงราย	90
เชียงใหม่	92
น่าน	93
พะเยา	94
แพร่	94
แม่ฮ่องสอน	95
ลำปาง	96
ลำพูน	96
กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง กลุ่มที่ 1	97
ตาก	98
พิษณุโลก	98
เพชรบูรณ์	99
สุโขทัย	100
อุตรดิตถ์	101
กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง กลุ่มที่ 2	101
กำแพงเพชร	102
นครสวรรค์	102

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 4.1	จังหวัดนำร่อง และจังหวัดคู่เปรียบเทียบ	24
ตารางที่ 5.1	กลุ่มคำที่มีนัยสำคัญจากมิติกระบวนการ (Function)	88
ตารางที่ 5.2	กลุ่มคำที่มีนัยสำคัญจากกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน	89
ตารางที่ 5.3	กลุ่มคำที่มีนัยสำคัญจากจังหวัดเชียงราย	91
ตารางที่ 5.4	กลุ่มคำที่มีนัยสำคัญจากจังหวัดเชียงใหม่	93
ตารางที่ 5.5	กลุ่มคำที่มีนัยสำคัญจากจังหวัดน่าน	93
ตารางที่ 5.6	กลุ่มคำที่มีนัยสำคัญจากจังหวัดพะเยา	94
ตารางที่ 5.7	กลุ่มคำที่มีนัยสำคัญจากจังหวัดแพร่	95
ตารางที่ 5.8	กลุ่มคำที่มีนัยสำคัญจากจังหวัดแม่ฮ่องสอน	96
ตารางที่ 5.9	กลุ่มคำที่มีนัยสำคัญจากจังหวัดลำปาง	97
ตารางที่ 5.10	กลุ่มคำที่มีนัยสำคัญจากจังหวัดลำพูน	97
ตารางที่ 5.11	กลุ่มคำที่มีนัยสำคัญจากกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง กลุ่มที่ 1	98
ตารางที่ 5.12	กลุ่มคำที่มีนัยสำคัญจากจังหวัดตาก	98
ตารางที่ 5.13	กลุ่มคำที่มีนัยสำคัญจากจังหวัดพิษณุโลก	99
ตารางที่ 5.14	กลุ่มคำที่มีนัยสำคัญจากจังหวัดเพชรบูรณ์	100
ตารางที่ 5.15	กลุ่มคำที่มีนัยสำคัญจากจังหวัดสุโขทัย	100
ตารางที่ 5.16	กลุ่มคำที่มีนัยสำคัญจากจังหวัดอุตรดิตถ์	101
ตารางที่ 5.17	กลุ่มคำที่มีนัยสำคัญจากกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง กลุ่มที่ 2	101
ตารางที่ 5.18	กลุ่มคำที่มีนัยสำคัญจากจังหวัดกำแพงเพชร	102
ตารางที่ 5.19	กลุ่มคำที่มีนัยสำคัญจากจังหวัดนครสวรรค์	103
ตารางที่ 5.20	กลุ่มคำที่มีนัยสำคัญจากจังหวัดพิจิตร	105
ตารางที่ 5.21	กลุ่มคำที่มีนัยสำคัญจากจังหวัดอุทัยธานี	106

สารบัญภาพ

หน้า

ภาพที่ 2.1	โครงสร้างแบบแบ่งแยกตามหน้าที่ (The Functional Organization)	7
ภาพที่ 2.2	โครงสร้างแบบกลุ่มภารกิจ (The Self-Contained-Unit Organization)	9
ภาพที่ 2.3	โครงสร้างแบบแมทริกซ์ (The Matrix Organization)	10
ภาพที่ 2.4	โครงสร้างที่แบ่งเป็นพีมงานตามกระบวนการ (Process-Based Structures)	12
ภาพที่ 2.5	โครงสร้างแบบเครือข่าย (Network-Based Structures)	13
ภาพที่ 2.6	Intersection ของ S, D, P จากน้อยไปมาก	14
ภาพที่ 2.7	Intersection ของ Agenda, Area และ Function	15
ภาพที่ 3.1	โครงสร้างกระหว่างงานและสวัสดิการสังคม ก่อนการปฏิรูประบบราชการ	16
ภาพที่ 3.2	โครงสร้างกระหว่างงาน หลังการปฏิรูประบบราชการ	17
ภาพที่ 3.3	ผังแสดงแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี กระหว่างงานในระดับต่างๆ	19
ภาพที่ 3.4	ผังแสดงความเข้มข้นของประเด็นยุทธศาสตร์ชาติและกระหว่างงาน	21
ภาพที่ 5.1	การบริหารงานตามโครงสร้างแบบแมทริกซ์ (The Matrix Organization)	86

คำย่อที่ใช้

- กกจ. คณะกรรมการการยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด
- กบจ. คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ
- กสจ. คณะกรรมการสนับสนุนระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ
- ศพจ. ศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัด
- สจจ. สำนักงานจัดหางานจังหวัด
- สปจ. สำนักงานประกันสังคมจังหวัด
- สพภ. สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานภาค
- สรจ. สำนักงานแรงงานจังหวัด
- สสค. สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด