

ปัญหาการนำนโยบายด้านแรงงานสัมพันธ์ของสำนักแรงงานสัมพันธ์
กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานไปปฏิบัติ



เสนอต่อบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ

สิงหาคม 2560

ปัญหาการนำนโยบายด้านแรงงานสัมพันธ์ของสำนักแรงงานสัมพันธ์
กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานไปปฏิบัติ



เสนอต่อบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ

สิงหาคม 2560

ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

ปัญหาการนำนโยบายด้านแรงงานสัมพันธ์ของสำนักแรงงานสัมพันธ์
กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานไปปฏิบัติ



เสนอต่อบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ
สิงหาคม 2560

สงวน อันตะเกตุ. (2559). ปัญหาการนำนโยบายด้านแรงงานสัมพันธ์ของสำนักแรงงานสัมพันธ์
กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานไปปฏิบัติ. สารนิพนธ์ รม.ม. (นโยบายสาธารณะ).
กรุงเทพฯ: บัณฑิตวิทยาลัยมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.
อาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์: อาจารย์ ดร.จิรภา พฤษ์พาดิ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาการนำนโยบายด้านแรงงานสัมพันธ์ของ
สำนักแรงงานสัมพันธ์ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานไปปฏิบัติ กระทรวงแรงงาน โดย
ทำการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Analysis) ได้แก่ การวิเคราะห์เอกสารและสัมภาษณ์เชิง
ลึกเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล จากกลุ่มผู้บริหารและเจ้าหน้าที่
ผู้ปฏิบัติงานของสำนักแรงงานสัมพันธ์ โดยนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์อภิปรายปัญหาที่เกิดขึ้น
จากการนำนโยบายด้านแรงงานสัมพันธ์ไปปฏิบัติ ได้ผลดังนี้

ผลสรุปงานวิจัย คือ พบปัญหาการนำนโยบายด้านแรงงานสัมพันธ์ไปปฏิบัติ 5 ด้าน
ได้แก่ 1) ด้านทรัพยากรนโยบาย ประกอบด้วย บุคลากรไม่เพียงพอ ขาดความรู้ความชำนาญใน
งาน งบประมาณ มีจำนวนจำกัด ขาดความยืดหยุ่นในการบริหารงบประมาณ สถานที่ หรือ
ที่ตั้งในการให้บริการประชาชนไม่สะดวก เทคโนโลยี อุปกรณ์ในการปฏิบัติงาน มีจำนวนจำกัด
ไม่ทันสมัย 2) ด้านนโยบายไม่เป็นมาตรฐาน ไม่ชัดเจน ไม่มีความต่อเนื่อง 3) การสื่อสารติดต่อ
ประสานงาน บุคคลที่เกี่ยวข้องหลายฝ่าย ทั้งลูกจ้าง นายจ้าง หรือผู้นำแรงงาน ความต้องการ
ของแต่ละฝ่ายสวนทางกัน มีพื้นฐานความคิด ความรู้ ทักษะที่แตกต่างกัน 4) หน่วยงานที่นำ
นโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วย โครงสร้างองค์การ ระบบราชการมีสายการบังคับบัญชาเป็น
ตามขั้นตอน กระบวนการปฏิบัติงาน ลักษณะของงานมีความยาก การปฏิบัติงานไม่เป็นไปตาม
แผน การกำกับควบคุมไม่มีประสิทธิภาพ 5) สถานการณ์ด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง
เปรียบเสมือนตัวแปรที่สำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงล้วนส่งผลต่อ
การนำนโยบายด้านแรงงานสัมพันธ์ไปปฏิบัติ

ข้อเสนอแนะจากการวิจัยที่ 1) ควรศึกษาถึงความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องที่เป็นลูกจ้าง
นายจ้าง ร่วมด้วยเพื่อให้เกิดผลการวิจัยที่ครอบคลุมทั้งมิติผู้ปฏิบัติและมิติของผู้ได้รับการ
จากการปฏิบัติ 2) ควรจัดทำแบบสอบถามเชิงปริมาณในการศึกษาวิจัยร่วมด้วย เพื่อให้สามารถ
เก็บข้อมูลได้หลากหลายและเป็นข้อมูลสถิติที่เป็นประโยชน์สำหรับการวิจัยได้

LABOUR RELATIONS POLICY AND THE PROBLEMS OF IMPLEMENTAION.
LABOUR RELATIONS BUREAU, PROTECTION AND WELFARE DEPARTMENT,
MINISTRY OF LABOUR.



Presented in Partial Fulfillment of the Requirements for the
Master of Public Administration Degree in Public Policy
at Srinakharinwirot University
August 2017

Sanguan Untakate. (2016). *Labour Relations Policy and the problems of Implementation: Labour Relations Bureau, Protection and Welfare Department, Ministry of Labour*. Master's Project, M.P.A.(Public Policy). Bangkok: Graduate School, Srinakharinwirot University. Project Advisor: Jirapa Pruikpadee, Ph.D.

This research aims to study the problems of labour relations policy implementation. It employed a qualitative method comprised of both documentary analysis and indepth interviews from executive and operational staffs.

The main findings are that labour relations policy implementation have 5 problems, including: 1) Resources for example lack of staffs and staffs have knowledge and skills less than, limited budget, inflexible budget administration, narrow and inconvenient area and limited and out of date technology and equipment. 2) Policy isn't clear, nonstandard and discontinue. 3) Coordination and Communication between many actors for example employers, employees and leader of labours. Each of them has different demand, knowledge and attitude. 4) Policy implement sector compose of structural organization, hierarchy bureaucracy, operating process, difficult feature of work, operating default and ineffective monitoring. 5) Economic, social and political situations are compare as important variable of policy implementation so if they change rapidly, they will have an affect on policy implementation.

The research suggestions are probable study about employers and employees' attitude to include operating staffs and clients. Should design quantitative questionnaire to correct more data, statistics that are useful for new research.

สารนิพนธ์
เรื่อง
ปัญหาการนำนโยบายด้านแรงงานสัมพันธ์ของสำนักแรงงานสัมพันธ์
กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานไปปฏิบัติ
ของ
สงวน อันทะเกตุ

ได้รับการอนุมัติจากบัณฑิตวิทยาลัยให้นับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ
ของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ นายแพทย์ฉัตรชัย เอกปัญญาสกุล)
วันที่.....เดือน.....พ.ศ. 2560

อาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์

คณะกรรมการสอบปากเปล่า

.....

.....ประธาน

(อาจารย์ ดร.จิรภา พฤษ์พาดิ)

(อาจารย์ ดร.เพชรรัตน์ ไสยสมบัติ)

.....กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จุลศักดิ์ ชาญณรงค์)

.....กรรมการ

(อาจารย์ ดร.จิรภา พฤษ์พาดิ)

ประกาศคุณูปการ

การวิจัยเรื่องปัญหาการนำนโยบายด้านแรงงานสัมพันธ์ของสำนักแรงงานสัมพันธ์ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานไปปฏิบัติ ดำเนินการสำเร็จลุล่วงได้ด้วยดี เนื่องจากได้รับความกรุณา และความช่วยเหลืออย่างดียิ่งจาก อาจารย์ ดร.จิรภา พฤกษ์พาตี อาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์ ที่คอยอบรมสั่งสอน ให้ความรู้ และคำแนะนำที่ดีต่างๆ ด้วยความเอาใจใส่อย่างดียิ่งตลอดมา จนทำให้สารนิพนธ์ฉบับนี้มีความสมบูรณ์ ผู้วิจัยรู้สึกซาบซึ้งในความเมตตาของท่านขอระลึกถึงพระคุณ ขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณ อาจารย์ ดร.พีชรัตน์ ไสยสมบัติ และ ผศ. ดร.จุลศักดิ์ ชาญณรงค์ อาจารย์ประจำคณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ที่เป็นกรรมการสอบสารนิพนธ์ ได้กรุณาให้ข้อคิด คำแนะนำ ในการทำให้สารนิพนธ์นี้มีความถูกต้อง และสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณ ผู้อำนวยการสำนักแรงงานสัมพันธ์ นายอนันต์ บวรเนาวรักษ์ พร้อมด้วยผู้อำนวยการกลุ่มงานทุกกลุ่มงาน และเจ้าหน้าที่จากสำนักแรงงานสัมพันธ์ ทุกท่านที่คอยช่วยให้ข้อมูลในการสัมภาษณ์และอำนวยความสะดวกต่างๆ จนงานวิจัยสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

ผู้วิจัยขอขอบคุณพี่น้องจากกลุ่มงานยุทธศาสตร์แรงงานสัมพันธ์ สำนักแรงงานสัมพันธ์ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานทุกท่านที่คอยสนับสนุนการทำงานมาโดยตลอดและขอขอบคุณรุ่นพี่ รุ่นน้องและเพื่อนๆ เป็นกำลังใจในการศึกษาในระดับปริญญาโทในครั้งนี้

ท้ายที่สุดนี้ผู้วิจัยขอมอบความสำเร็จ และคุณค่าของสารนิพนธ์ฉบับนี้เป็นกตัญญูกตเวทิตาแต่บิดา มารดา และบูรพาจารย์ที่อบรมสั่งสอน ตลอดจนผู้มีพระคุณทุกท่าน ที่เป็นกำลังใจและให้การสนับสนุนในด้านการศึกษาให้กับผู้วิจัยมาโดยตลอด

สงวน อันทะเกตุ

สารบัญ

บทที่	หน้า
1 บทนำ	1
ที่มาและความสำคัญของปัญหา.....	1
คำถามงานวิจัย	9
วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	9
นิยามศัพท์เฉพาะ.....	9
ผลที่คาดว่าจะได้รับ	10
2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	11
แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ	11
แนวคิดนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	23
ปัญหาในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ	35
งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ.....	37
กรอบแนวคิดและตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ.....	40
3 วิธีการศึกษาวิจัย	42
วิธีการศึกษาและการเก็บรวบรวมข้อมูล	42
ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง.....	43
เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย.....	44
การวิเคราะห์ข้อมูล	44
การนำเสนอและการสรุปผล.....	44

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
4 การวิเคราะห์ข้อมูล.....	45
ปัญหาในการนำนโยบายด้านแรงงานสัมพันธ์ไปปฏิบัติ.....	45
5 อภิปรายผล สรุปผล และข้อเสนอแนะ	58
อภิปรายผลและสรุปผลการวิจัย	58
ข้อเสนอแนะ	60
บรรณานุกรม	62
ภาคผนวก	65
ประวัติย่อผู้ทำสารนิพนธ์	69

บัญชีตาราง

ตาราง	หน้า
1 สถิติสถานการณ์ด้านแรงงาน พ.ศ. 2556 -2558.....	2
2 อัตรากำลังเจ้าหน้าที่.....	47
2 แสดงงบประมาณที่ได้รับจัดสรรของสำนักแรงงานสัมพันธ์.....	49



บัญชีภาพประกอบ

ภาพประกอบ	หน้า
1 โครงสร้างของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน	8
2 โครงสร้างของสำนักแรงงานสัมพันธ์.....	18
3 งบประมาณที่ได้รับจัดสรรของสำนักแรงงานสัมพันธ์	48



บทที่ 1

บทนำ

1. ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การพัฒนาประเทศไปสู่ความเจริญโดยรวมของทุกประเทศทั่วโลก ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมนั้น จำเป็นต้องมีกำลังแรงงาน หรือแรงงานเป็นพลังสำคัญในการขับเคลื่อนให้ประเทศมีความก้าวหน้า “แรงงาน” คือพลังการผลิต นับเป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดการผลิตและเป็นทุนมนุษย์ที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาในทุกระดับ ทั้งระดับส่วนย่อย (Micro) ของระบบเศรษฐกิจ นั่นคือแรงงานในภาคการผลิตทั้งอุตสาหกรรม เกษตรกรรมและบริการ รวมทั้งระดับมหภาค (Macro) ของประเทศ

แรงงาน เป็นส่วนประกอบสำคัญ ทำให้เกิดการผลิตสินค้าและบริการเพื่อตอบสนองความต้องการของสังคมขณะเดียวกันแรงงานก็เป็นผู้บริโภคด้วยเช่นกัน หากแรงงานในภาคการผลิตต่าง ๆ ของประเทศมีความรู้ความสามารถ มีทักษะและศักยภาพสูงจะส่งผลดีต่อการผลิต ขณะเดียวกันแรงงานเป็นผู้บริโภคย่อมต้องการค่าจ้างงานที่เพียงพอต่อการครองชีพด้วย

นอกจากมีแรงงานที่เป็นส่วนสำคัญในการผลิตแล้ว เรื่องที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือระบบแรงงานสัมพันธ์ระหว่างลูกจ้างและนายจ้างในสถานประกอบการดี ไม่มีปัญหาขัดแย้งระหว่างกัน จะส่งผลให้ประสิทธิภาพการผลิตและประสิทธิผลต่อการผลิตให้สูงขึ้นส่งผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในภาพรวมของประเทศ

การแรงงานสัมพันธ์เกิดจากสภาพของข้อเท็จจริงระหว่างลูกจ้างและนายจ้างที่ต่างก็มีผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกัน คือ ฝ่ายลูกจ้างคาดหวังว่านายจ้างจะให้ค่าจ้างที่สูง มีสวัสดิการที่ดี เพื่อนำมาเสริมสร้างความเป็นอยู่ของตนให้ดำรงอยู่ได้ ส่วนฝ่ายนายจ้างก็คาดหวังว่าเมื่อตนเองประกอบกิจการแล้วจะต้องมีกำไรให้มากที่สุด เพื่อที่จะดำรงอยู่ได้เช่นกันและคุ้มค่างกับทุนที่จะลงไป การลดค่าใช้จ่ายในเรื่องสวัสดิการจึงเป็นแนวทางหนึ่ง สำหรับการสร้างผลกำไรให้มากที่สุด จากผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกันเองจึงส่งผลให้ทั้งสองฝ่ายมีความสัมพันธ์ที่ไม่ดีต่อกัน แต่การที่ทั้งสองฝ่ายจะสมหวังในผลประโยชน์ที่ตนต้องการนั้น จำเป็นต้องอาศัยซึ่งกันและกันในการดำเนินการร่วมกันระบบแรงงานสัมพันธ์จึงเป็นแนวทาง และกระบวนการที่จะก่อให้เกิดความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน เพื่อให้ทั้งสองฝ่ายสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติสุข และต่างก็ได้รับประโยชน์ร่วมกันโดยไม่มี ความขัดแย้ง ระบบการแรงงานสัมพันธ์โดยทั่วไปใช้ในการแก้ปัญหา และเสริมสร้างแรงงานสัมพันธ์ที่ดีนั้นมีอยู่ 2 ระบบ ระบบทวิภาคี และระบบไตรภาคี (จ่านงค์ สมประสงค์, 2528:269) (อ้างในรัชชชัย อูราสุข ,2552:13))

ระบบแรงงานสัมพันธ์ มีความเป็นสากล มีกลไกที่เป็นแบบอย่างเดียวกันสามารถนำไปประยุกต์ใช้เพื่อปฏิบัติได้ในทุกประเทศทั่วโลก โดยการนำมาปรับให้เข้ากับสภาพสังคมในแต่ละพื้นที่ ความสัมพันธ์พื้นฐานที่เกิดขึ้นระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างในสถานประกอบการ เป็นผลสืบ

เนื่องมาจากการจ้างงาน และปัจจุบันประเทศไทยต้องอยู่ในบริบทของกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลก ทั้งในด้านเศรษฐกิจ และสังคม โดยเฉพาะสังคมด้านแรงงาน สถานการณ์แรงงานมีลักษณะความขัดแย้งด้านแรงงานสัมพันธ์อยู่ในสถานะที่ก่อให้เกิดความยุ่งยากและสลับซับซ้อนมากขึ้น ซึ่งผลกระทบที่เกิดขึ้นจากความขัดแย้งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ได้ก่อให้เกิดผลเสียหายในวงกว้างอย่างมาก ทั้งต่อนายจ้าง ลูกจ้าง บางรายมีการรวมตัวกันชุมนุมประท้วงการผลงงานโดยผิดกฎหมาย มีการนัดหยุดงาน ปิดงาน บริเวณหน้าโรงงานหรือสถานประกอบการ การปิดกั้นถนนสาธารณะ ทำลายทรัพย์สินของนายจ้าง เป็นต้น ปัญหาต่างๆ มีสาเหตุมาจากความขัดแย้งภายในองค์กรเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นภายในสถานประกอบการ หรือเรียกว่าเป็นปัญหาระดับทวิภาคี ซึ่งการเกิดปัญหาแรงงานสัมพันธ์ส่วนใหญ่แล้วจะเกิดจากการเรียกร้องเรื่องสวัสดิการ โบนัส เป็นต้น โดยฝ่ายที่เป็นผู้จัดให้คือฝ่ายนายจ้าง และฝ่ายผู้รับ คือฝ่ายลูกจ้าง ในการที่จะให้ทั้งสองฝ่ายมีความเข้าใจความต้องการตรงกันและสอดคล้องกันนั้น ทั้งสองฝ่ายจะต้องมาร่วมปรึกษาหารือกัน และยอมรับฟังปัญหาความคับข้องใจของกันและกัน

จากสถิติสถานการณ์ด้านแรงงานสัมพันธ์ อันเป็นปัญหาแรงงานสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นของประเทศ ดังตารางที่ 1.1 จำแนกออกเป็น การยื่นข้อเรียกร้อง เกิดปัญหาข้อพิพาทแรงงาน ข้อขัดแย้งด้านแรงงาน การผลงงาน นัดหยุดงาน และปิดงาน

ตาราง 1 สถิติสถานการณ์ด้านแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2556 - 2558

สถานการณ์แรงงานสัมพันธ์		ปี พ.ศ.		
		2556	2557	2558
ข้อเรียกร้อง	แห่ง	393	485	542
	ครั้ง	432	552	594
	ลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง (คน)	351,356	472,297	502,976
ข้อพิพาทแรงงาน	แห่ง	82	102	100
	ครั้ง	92	117	114
	ลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง (คน)	78,837	82,464	104,654
ข้อขัดแย้ง	แห่ง	146	149	147
	ครั้ง	181	192	179
	ลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง (คน)	68,715	122,474	106,699

ตาราง 1 (ต่อ)

สถานการณ์แรงงานสัมพันธ์		ปี พ.ศ.		
		2556	2557	2558
ผลงาน	แห่ง	1	3	5
	ครั้ง	1	3	5
	ลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง (คน)	15	1,021	1,820
การนัดหยุดงาน	ครั้ง	7	3	1
	ลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง (คน)	6,617	2,606	348
	วันหยุดงาน (วัน)	84	127	106
	วันทำงานที่สูญเสีย (วัน)	87,903	125,135	36,888
การปิดงาน	แห่ง	4	5	5
	ลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง (คน)	1,086	1,038	1,710
	วันหยุดงาน (วัน)	20	224	229
	วันทำงานที่สูญเสีย	4,877	50,074	51,308

ที่มา: สถิติสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ด้านแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2558

จากสถิติที่เสนอไปสะท้อนให้เห็นการเพิ่มขึ้นของการขัดแย้งกันระหว่างฝ่ายนายจ้างกับลูกจ้าง ด้วยเหตุนี้การแรงงานสัมพันธ์จึงมีความสำคัญที่จะสร้างเสริมความเข้าใจ และลดความขัดแย้งระหว่างลูกจ้างและนายจ้าง

จากอดีตสู่ปัจจุบัน ประเทศไทยให้ความสำคัญกับแรงงานมาโดยตลอดในทุกรัฐบาลจึงได้มีการกำหนดนโยบายแรงงานให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบันขณะนั้น ซึ่งการกำหนดนโยบายแรงงานจะต้องมีความสอดคล้องกับการพัฒนาประเทศ และสถานการณ์ของโลก

คณะรัฐมนตรี พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา (พ.ศ. 2557 – 2559) แลงนโยบายต่อสภาพัฒนาการศรษฐกิจแห่งชาติ เมื่อวันที่ 12 กันยายน 2557 มีนโยบายต่างๆ 11 ด้าน โดยได้นำยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศว่าด้วย **ความเข้าใจ เข้าถึง และพัฒนา** ตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเป็นสำคัญ ใช้ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงซึ่งทรงเน้นความพอดี พอสม

แก่ฐานะ ความมีเหตุมีผล และการมีภูมิคุ้มกันมาเป็นแนวคิด ใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2555 -2559 ยึดกรอบแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เป็นกลไกขับเคลื่อนให้บังเกิดผลในทุกระดับ พร้อมทั้งยึดหลักการคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาต่อเนื่องจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 - 9 และ 10 โดยภายใต้แผนฯ 11 มุ่งการพัฒนาประเทศสู่ความสมดุลในทุกมิติอย่างสมบูรณ์และเป็นองค์รวม นำสู่สังคมอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุขด้วยความเสมอภาค เป็นธรรม และมีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลง มียุทธศาสตร์และแนวทางที่เกี่ยวข้องกับด้านแรงงาน ดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การสร้างความเป็นธรรมในสังคม 1.1) การสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม ให้ทุกคนในสังคมไทยสามารถจัดการความเสี่ยงและสร้างโอกาสในชีวิตให้แก่ตนเอง

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การพัฒนาคนสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างยั่งยืน 2.1) การปรับโครงสร้างและการกระจายตัวประชากรให้เหมาะสม 2.2) การพัฒนาคุณภาพคนไทยให้มีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลง 2.5) การเสริมสร้างความเข้มแข็งของสถาบันทางสังคม

ยุทธศาสตร์ที่ 3 ความเข้มแข็งภาคเกษตร ความมั่นคงของอาหารและพลังงาน 3.4) การสร้างความมั่นคงในอาชีพและรายได้ให้แก่เกษตรกร

ยุทธศาสตร์ที่ 4 การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจสู่การเติบโตอย่างมีคุณภาพและยั่งยืน 4.2) ปรับโครงสร้างภาคบริการ ให้สามารถสร้างมูลค่าเพิ่มกับสาขาบริการที่มีศักยภาพและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมบนฐานความคิดสร้างสรรค์และนวัตกรรม 4.3) การพัฒนาระบบการแข่งขันที่มีประสิทธิภาพ เท่าเทียม และเป็นธรรม

ยุทธศาสตร์ที่ 5 การสร้างความเชื่อมโยงกับประเทศในภูมิภาคเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม 5.2) การพัฒนาฐานลงทุนโดยเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันในอนุภูมิภาคและภูมิภาคอาเซียน 5.3) การสร้างความพร้อมในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน 5.5) การสร้างความเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจในภูมิภาคด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์การเคลื่อนย้ายแรงงาน และการส่งเสริมแรงงานไทยในต่างประเทศ 5.6) การมีส่วนร่วมอย่างสำคัญในการป้องกันภัยจากการก่อการร้ายและอาชญากรรม ยาเสพติด ภัยพิบัติ และการแพร่ระบาดของโรคภัย 5.10) การปรับปรุงและเสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคีการพัฒนาภายในประเทศตั้งแต่ระดับชุมชนท้องถิ่น ให้พร้อมต่อการเชื่อมโยงทิศทางการพัฒนาที่เปลี่ยนแปลงในบริบทโลก

นโยบายที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน โดยสรุปคือ 1. การปกป้องและเชิดชูสถาบันพระมหากษัตริย์ 2. การรักษาความมั่นคงของรัฐและการต่างประเทศ 3. การลดความเหลื่อมล้ำของสังคม และการสร้างโอกาสการเข้าถึงบริการของรัฐ 4. การศึกษาและเรียนรู้ การทะนุบำรุงศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม 7. การส่งเสริมบทบาทและการใช้โอกาสในประชาคมอาเซียน 8. การพัฒนาและส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การวิจัยและพัฒนาและนวัตกรรม 10. การส่งเสริมการบริหารราชการแผ่นดินที่มีธรรมาภิบาลและการป้องกันปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ

จากนโยบายและยุทธศาสตร์ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 11 แม้จะไม่ได้กล่าวถึงนโยบายแรงงานสัมพันธ์โดยตรงแต่ในการขับเคลื่อนประเทศไปสู่ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ อย่างมีคุณภาพและยั่งยืน จำเป็นต้องอาศัยระบบแรงงานสัมพันธ์ที่สามารถก่อให้เกิด การร่วมมือ ร่วมแรงร่วมใจ ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างได้

กระทรวงแรงงานมีภารกิจหน้าที่ในการบริหารจัดการแรงงาน ซึ่งเป็นงานที่มีความสำคัญอย่างยิ่งกับการพัฒนาประเทศ มีความเกี่ยวข้องของสัมพันธ์ทั้งมิติด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ และสังคม จิตวิทยา ขอให้ทุกท่านได้ตระหนักและมีความภาคภูมิใจในภาระหน้าที่ที่สำคัญนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งห้วงเวลาปัจจุบันเป็นห้วงเวลาแห่งการปฏิรูปประเทศ ทุกฝ่ายต้องละทิ้งความขัดแย้ง การแบ่งพรรค แบ่งพวก แบ่งสี แบ่งฝ่าย แต่ต้องร่วมมือกันทำงาน ต้องทุ่มเท เสียสละทำงานแข่งกับเวลาเพื่อวางรากฐานที่มั่นคงในด้านแรงงาน ให้เป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาประเทศในระยะต่อไป จึงขอให้ทุกท่านนำนโยบายกระทรวงแรงงาน ซึ่งประกอบด้วยนโยบายทั่วไป จำนวน 9 ข้อ และนโยบายเฉพาะ จำนวน 9 ข้อ¹ ไปเป็นกรอบแนวทางในการทำงานร่วมกัน เพื่อพัฒนาแรงงานไทยให้มีความก้าวหน้า มั่นคง และยั่งยืน (สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน, 2558)

สำนักแรงงานสัมพันธ์อยู่ในสังกัดกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2552 กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ได้พัฒนามาตรฐาน รูปแบบ กลไก มาตรการส่งเสริม สนับสนุน และแก้ไขปัญหา เพื่อการคุ้มครองแรงงานและพัฒนาแรงงานให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี รวมถึงเป็นการเพิ่มโอกาสในการแข่งขันทางการค้า พัฒนาแรงงานให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีเพื่อผลักดันให้ประเทศสามารถพัฒนาให้เท่าเทียมนานาประเทศได้

โดยมีสำนักแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการนำนโยบายด้านแรงงานสัมพันธ์ไปปฏิบัติ เพื่อบริหารจัดการเกี่ยวกับระบบหรือกลไกความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง หรือระหว่างสถาบัน/องค์กรของนายจ้างและลูกจ้าง กำหนดหลักเกณฑ์ระเบียบวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ที่แต่ละฝ่ายพึงมีต่อกัน รวมทั้งการเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้าง และลูกจ้าง โดยการดำเนินการภายใต้กรอบกฎหมายตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 โดยมีเจ้าหน้าที่ภาครัฐเข้าไปมีส่วนร่วมมีบทบาทในกระบวนการแรงงานสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างนำมาซึ่งการมีฐานะเป็นภาคีที่สาม เป็นคนกลางของทั้งสองฝ่าย

¹ นโยบายทั่วไป จำนวน 9 ข้อ และนโยบายเฉพาะ จำนวน 9 ข้อ ปรากฏในบทที่ 2 ส่วน 2.3 นโยบายรัฐบาล

ในมุมมองของนโยบายสาธารณะ ความสัมพันธ์การอยู่ร่วมกันของบุคคลสองฝ่ายระหว่าง นายจ้างและลูกจ้าง ซึ่งมีทั้งมีความสัมพันธ์อันดีต่อกัน และหวาดระแวงไม่ไว้ใจกัน หรือมีความขัดแย้งกัน ไม่ว่าจะเป็นความสัมพันธ์แบบใดย่อมส่งผลกระทบต่อภาพรวมของประเทศ มีทั้งการส่งเสริมพัฒนาประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้า และเป็นอุปสรรคขัดขวางทำให้ประเทศชาติ ไม่มีการพัฒนาตามความเหมาะสม นับจากอดีตความสัมพันธ์ในการอยู่ร่วมกันของมนุษย์ โดยธรรมชาติแล้วย่อมมีทั้งดี หรือราบรื่น และไม่ดี คือมีความขัดแย้งกัน เกิดเป็นปัญหาความ ไม่เข้าใจกันส่งผลกระทบต่อในด้านต่างๆ ตามมามากมาย

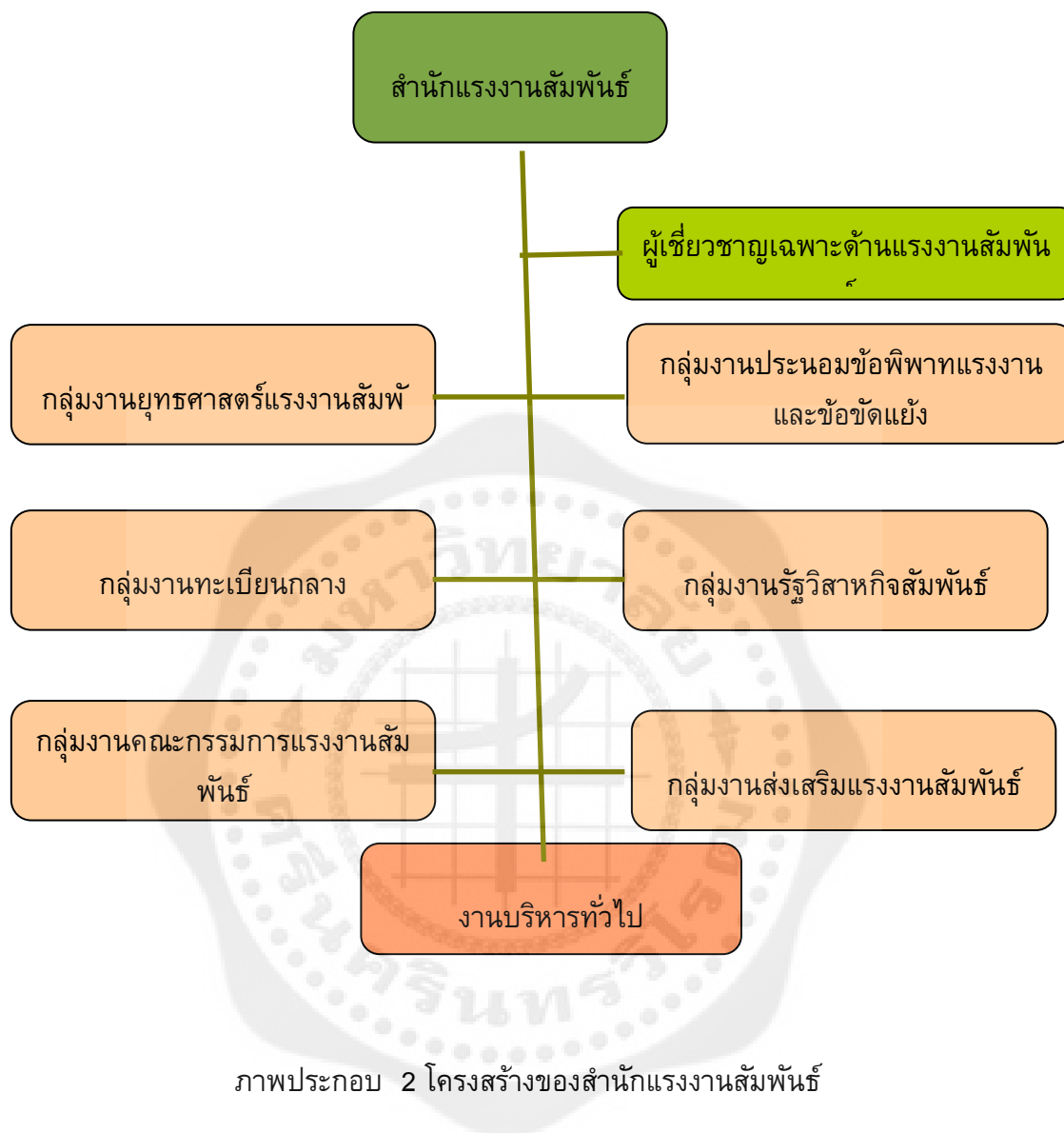
นอกเหนือจากนายจ้างกับลูกจ้างแล้ว รัฐบาลก็เข้ามาเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ ด้านแรงงานด้วย โดยรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะเป็นเสมือนคนกลางในการประสาน ประชาสัมพันธ์ ประนีประนอม ร่วมหาแนวทางแก้ไขและยุติปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างนายจ้างกับ ลูกจ้างเนื่องจากทั้งสองฝ่ายนี้โดยทั่วไปแล้วจะมีความต้องการที่สวนทางกัน นายจ้างเจ้าของสถาน ประกอบกิจการต้องการลดค่าใช้จ่าย เพิ่มผลผลิต มีผลกำไรสูง ส่วนลูกจ้างต้องการสวัสดิการ ค่าตอบแทนจำนวนเพิ่มขึ้น เพื่อมีคุณภาพชีวิตที่ดี หากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งแสวงหาผลประโยชน์ มากเกินไป โดยไม่คำนึงถึงอีกฝ่ายหนึ่งหรืออาจเกิดจากกฎเกณฑ์ระเบียบต่างๆ ยุ่งยากเกินไป ย่อม ก่อให้เกิดความไม่พอใจเกิดการไม่ยอมรับข้อกำหนด อาจมีปัญหาการชุมนุมประท้วง เกิดข้อขัดแย้ง ข้อพิพาทแรงงาน นัดหยุดงาน ปิดงาน เลิกจ้าง ซึ่งทั้งหมดนี้ย่อมส่งผลเสียทั้งแก่นายจ้าง ลูกจ้าง และสังคมประเทศชาติโดยรวม

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงให้ความสนใจที่จะศึกษาปัญหาการนำนโยบายด้านแรงงานสัมพันธ์ของ สำนักแรงงานสัมพันธ์ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานไปปฏิบัติ ในฐานะเจ้าภาพหรือหน่วยงานหลักในการขับเคลื่อนนโยบายโดยการนำนโยบายด้านแรงงานสัมพันธ์ไปปฏิบัติ ซึ่งมีบทบาทหน้าที่ ตามกฎหมายในการปฏิบัติงานเป็นศูนย์กลางในการขับเคลื่อนนโยบาย โดยการแปลงนโยบายของ กรมเป็นแผนปฏิบัติงาน การจัดสรรทรัพยากร เพื่อการบรรลุเป้าหมาย และเกิด ผลสัมฤทธิ์ตามภารกิจของกรม โดยผู้วิจัยจะมุ่งเน้นศึกษา เรื่อง การนำนโยบายของกรมมาปฏิบัติ ของสำนักแรงงานสัมพันธ์



ภาพประกอบ 1 โครงสร้างของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

ที่มา: กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน 2559



ที่มา: สํานักแรงงานสัมพันธ์, 2559

สํานักแรงงานสัมพันธ์ เป็นหนึ่งในหน่วยงานหลักของกรม ในสังกัดกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน ภายใต้การบริหารจัดการของสํานักแรงงานสัมพันธ์ มีหน่วยงานในสายการบังคับบัญชาระดับปฏิบัติการ อีก 6 กลุ่มงาน และ 1 งาน ดังนี้ กลุ่มงานยุทธศาสตร์แรงงานสัมพันธ์ กลุ่มงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ กลุ่มงานทะเบียนกลาง กลุ่มงานระดมข้อพิพาทแรงงานและข้อขัดแย้ง กลุ่มงานส่งเสริมแรงงานสัมพันธ์ กลุ่มงานคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ และงานบริหารทั่วไป แต่ละกลุ่มงานมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการนํานโยบายด้านแรงงานสัมพันธ์ไปปฏิบัติ ทั้งนี้เพื่อทราบปัญหาและอุปสรรคในการนํานโยบายไปปฏิบัติ

รวมถึงทราบปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินงานตามนโยบายด้านแรงงานสัมพันธ์ไปปฏิบัติ และเป็นข้อเสนอแนะในการดำเนินงานตามนโยบายด้านแรงงานสัมพันธ์ให้มีประสิทธิภาพต่อไป

2. คำถามงานวิจัย

สารนิพนธ์หรืองานวิจัยเรื่องนี้มีประเด็นคำถามในการวิจัยคือ

อะไรคือปัญหาของการนำนโยบายด้านแรงงานสัมพันธ์ของสำนักแรงงาน สัมพันธ์ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานไปปฏิบัติ

3. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาปัญหาการนำนโยบายแรงงานสัมพันธ์ของสำนักแรงงานสัมพันธ์ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานไปปฏิบัติ

4. ขอบเขตของการวิจัย

4.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

งานวิจัยครั้งนี้จะศึกษาปัญหาการนำนโยบายด้านแรงงานสัมพันธ์ของสำนักแรงงานสัมพันธ์ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานไปปฏิบัติ

4.2 ขอบเขตด้านประชากร

กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก ได้แก่ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการในการนำนโยบายด้านแรงงานสัมพันธ์ไปปฏิบัติของสำนักแรงงานสัมพันธ์ เป็นผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants) โดยเป็นการเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) โดยตำแหน่งและบทบาทหน้าที่

5. นิยามศัพท์เฉพาะ

นโยบาย หมายถึง นโยบายด้านแรงงานสัมพันธ์ในการสร้างแรงงานสัมพันธ์สันติสุขในการอยู่ร่วมกันของฝ่ายนายจ้าง ลูกจ้าง ตามการบริหารจัดการด้านแรงงานสัมพันธ์ของสำนักแรงงาน สัมพันธ์ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การนำนโยบายด้านแรงงานสัมพันธ์ไปปฏิบัติ ของสำนักแรงงานสัมพันธ์ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

นโยบายเฉพาะ หมายถึง นโยบายของรัฐบาล โดยเฉพาะเรื่องที่ต้องการให้เร่งดำเนินการในที่นี้หมายถึง นโยบาย และแนวทางการปฏิบัติราชการของกระทรวงแรงงาน ข้อ 1.6 ให้ความสำคัญกับการพัฒนาและส่งเสริมสวัสดิการ การให้ความคุ้มครองและระบบแรงงานสัมพันธ์ สร้างหลักประกันทางสังคม และส่งเสริมคุณภาพชีวิต

สถานประกอบกิจการ หมายถึง สถานประกอบกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป ที่ประกอบธุรกิจอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างในสถานที่หรือส่วนของสถานที่ซึ่งมีที่ตั้งแน่นอน การดำเนินงานหรือการควบคุมกระทำโดยเจ้าของเป็นบุคคลหรือนิติบุคคลในทุกประเภท อุตสาหกรรม ยกเว้นหน่วยงานของรัฐบาล เทศบาล องค์การระหว่างประเทศ สถาบันทางศาสนา เรือเร็ว รถเข็น แผงลอย และขายเร่

นายจ้าง หมายความว่า ผู้ซึ่งตกลงรับลูกจ้างเข้าทำงานโดยจ่ายค่าจ้างให้ และหมายความรวมถึง

- (1) ผู้ซึ่งได้รับมอบหมายให้ทำงานแทนนายจ้าง
 - (2) ในกรณีที่นายจ้างเป็นนิติบุคคลให้หมายความรวมถึงผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลและผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลให้ทำการแทนด้วย
 - (3) ในกรณีที่ผู้ประกอบกิจการได้ว่าจ้างด้วยวิธีเหมาค่าแรงโดยมอบให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดรับช่วงไป ควบคุมดูแลการทำงานและรับผิดชอบจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างอีกทอดหนึ่งก็ดี มอบหมายให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นผู้จัดการหาลูกจ้างมาทำงาน อันมิใช่การประกอบธุรกิจ จัดหางานก็ดี โดยการทำงานนั้นเป็นส่วนหนึ่งส่วนใด หรือทั้งหมดในกระบวนการผลิตหรือธุรกิจในความรับผิดชอบของผู้ประกอบการ ให้ถือว่าผู้ประกอบการเป็นนายจ้างของลูกจ้างดังกล่าวด้วย”
- ลูกจ้าง** หมายถึง ผู้ซึ่งตกลงทำงานให้นายจ้างโดยรับค่าจ้างไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร

6. ผลที่คาดว่าจะได้รับ

ทราบถึงปัญหาการนำนโยบายด้านแรงงานสัมพันธ์ ของสำนักแรงงานสัมพันธ์ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานไปปฏิบัติ

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยเรื่อง “ปัญหาการนำนโยบายด้านแรงงานสัมพันธ์ไปปฏิบัติ ของสำนักแรงงานสัมพันธ์ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน” ผู้ดำเนินการวิจัยได้ศึกษาเอกสารและแนวคิดรวมถึงงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

1. แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ
2. แนวคิด นโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้านแรงงานสัมพันธ์
3. ปัญหาการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ
4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

1. แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

1.1 ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

นโยบายสาธารณะใด ๆ ก็ตามเมื่อถูกกำหนดขึ้นมาแล้ว สิ่งที่มีความจำเป็นและสำคัญอย่างยิ่งคือ การนำนโยบายสาธารณะนั้นไปปฏิบัติให้บรรลุผล เพราะนโยบาย แผนโครงการ แม้จะจัดทำอย่างดีเป็นไปตามหลักวิชาการ แต่ถ้านำไปปฏิบัติไม่ได้หรือนำไปปฏิบัติแล้วเกิดปัญหาอุปสรรค ไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ก็ถือว่าไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ ตรงข้ามถ้านำไปปฏิบัติได้ตามวัตถุประสงค์ก็จะเกิดประโยชน์สูงสุดกับสาธารณชนจึงอาจกล่าวได้ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติก่อให้เกิดผลดีกับสังคม ดังนั้น ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัตินอกจากจะมีความสำคัญแล้วยังมีความสลับซับซ้อน เพราะเกี่ยวข้องกับกลุ่มบุคคลรวมถึงองค์กรหลากหลายซึ่งส่งผลต่อความสำเร็จของนโยบาย ฉะนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงมักประสบปัญหา ทั้งนี้ เพราะอาจมีปัจจัยหลายอย่างที่ เป็นอุปสรรคหรือไม่เอื้ออำนวยต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายของรัฐบาล ปัจจัยต่าง ๆ ได้แก่ สมรรถนะขององค์กร ความเพียงพอของทรัพยากร การยอมรับโครงการในระดับท้องถิ่นซึ่งมีผลต่อการสนับสนุนและความร่วมมือ ปัจจัยเหล่านี้ย่อมมีผลกระทบต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของโครงการ

แมสมานเนียน และซาบาร์เทียร์ (มยุรี อนุมานราชธน. 2556: 228; อ้างอิงจาก D.A. Masmanian and P.A. Sabatier. 1989) ได้ให้ความคิดเห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การนำการตัดสินใจกำหนดนโยบายที่ได้กระทำไว้ ซึ่งอาจอยู่ในรูปของกฎหมาย คำพิพากษาของศาล คำสั่งของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ โดยมีกระบวนการซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้ คือ การพิจารณาผลลัพธ์ที่พึงปรารถนาตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย การยินยอมปฏิบัติตามของผู้ที่เกี่ยวข้อง และการพิจารณาผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการรับรู้ของผู้ตัดสินใจกำหนดนโยบาย และหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

วิลเลียมส์ (สุรนาท ชะมะณะรงค์. 2540; อ้างอิงจาก Williams 1982. *Social Policy Research and Analysis: The experience in the Federal Social Agencies*) ให้ความเห็นว่า กิริยาที่เรียกว่า นำไปปฏิบัติ (Implement) มีความหมายหลักอยู่ 2 ประการ ประการแรก คือ 1) การจัดหาหรือเตรียม วิธีการทั้งหลายทั้งปวงที่จะทำให้ดำเนินการสำเร็จลุล่วงไปให้พร้อม และประการที่สอง คือ 2) การดำเนินการให้สำเร็จลุล่วง การนำไปปฏิบัติในหน่วยงานหนึ่ง สามารถเกี่ยวข้องกับความหมายทั้งสองประการในขณะเดียวกัน นั่นคือ หมายถึง การพยายามอย่างต่อเนื่องตลอดช่วงเวลาหนึ่งๆ ในอันที่จะยกระดับความสามารถของหน่วยงานนั้น หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อที่จะน่านโยบายไปปฏิบัติให้สำเร็จลุล่วง

แวนมิเตอร์ และแวนฮอร์น (ศุภัย ยาวะประภาษ. อ้างอิงจาก C.E. Van Horn และ D.S. Van Meter. 1976) ได้ให้ความหมายของการน่านโยบายไปปฏิบัติว่า หมายถึง กิจกรรมทั้งหลายที่กระทำโดยรัฐบาลและเอกชน ซึ่งมีผลต่อการบรรลุความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ล่วงหน้า จากการตัดสินใจกำหนดนโยบาย

ริชาร์ด เอลมอร์ (สมบัติ ชำรงชัญวงศ์, 2549: 397; อ้างอิงจาก Richard Elmore. 1978) กล่าวว่าในการศึกษาเกี่ยวกับการน่านโยบายไปปฏิบัติไม่มีตัวแบบใดเพียงตัวแบบเดียวที่สามารถอธิบายความซับซ้อนของกระบวนการน่านโยบายไปปฏิบัติได้ทั้งหมด

ฮัมม์ และ ฮิลล์ (สมบัติ ชำรงชัญวงศ์, 2549: 397; อ้างอิงจาก Ham and Hill. 1984) เป็นสิ่งที่ปฏิเสธไม่ได้ว่านโยบายมีโอกาสที่จะเปลี่ยนแปลงในระหว่างกระบวนการนำไปปฏิบัติ

เพรสแมน และวิลดาฟสกี (สมบัติ ชำรงชัญวงศ์. 2549: 399; อ้างอิงจาก Jeffrey L. Pressman และ Aaron Wildavsky .1973) กล่าวว่าการน่านโยบายไปปฏิบัติ คือ การดำเนินงานให้ลุล่วง ให้ประสบความสำเร็จให้ครบถ้วน ให้เกิดผลผลิตและให้สมบูรณ์ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ คือ สิ่งที่รัฐบาลกำลังปฏิบัติอยู่ และเป็นธรรมชาติของนโยบาย นอกจากนี้ยังเป็นกระบวนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างการกำหนดเป้าประสงค์และการปฏิบัติเพื่อการบรรลุเป้าประสงค์เกี่ยวข้องการประเมินความสำเร็จของผู้ปฏิบัติงานและตีความข้อปฏิบัติที่มีลักษณะทั่วไปลงสู่การตัดสินใจเฉพาะด้านที่ต้องมีผู้เข้าร่วมมากมาย และมีมุมมองที่หลากหลายการบรรลุเป้าประสงค์ผ่านการตัดสินใจเฉพาะด้าน ณ ระดับใด ย่อมเป็นการวัดระดับของความสำเร็จในการน่านโยบายไปปฏิบัติ

คุณลักษณะสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติตามความหมายของ Pressman และ Wildavsky จำแนกที่เกี่ยวข้องจำนวน 4 ประการ จากทั้งหมดรวม 6 ประการ¹ ดังนี้

ประการที่ 2 กระบวนการหลักในการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ กระบวนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างการกำหนดเป้าประสงค์ของนโยบายและการปฏิบัติเพื่อบรรลุเป้าประสงค์ ดังกล่าว เป้าประสงค์จึงเป็นเสมือนเข็มมุ่งของการปฏิบัติ ดังนั้นการกำหนดเป้าประสงค์จึงต้องคำนึงถึงความชัดเจน ความเที่ยงตรงในการแก้ปัญหา และความเป็นไปได้ทั้งทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง

ประการที่ 4 การแปลงความเป็นนามธรรมของเป้าประสงค์ไปสู่ความเป็นรูปธรรมที่มีความเฉพาะเจาะจงและสามารถนำไปปฏิบัติได้ ซึ่งผู้รับผิดชอบการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้อง

¹ **ประการแรก** การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการซึ่งต้องเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่าง ๆ ทั้งหมดในการนำนโยบายไปปฏิบัติ **ประการที่ 2** กระบวนการหลักในการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ กระบวนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างการกำหนดเป้าประสงค์ของนโยบายและการปฏิบัติเพื่อบรรลุเป้าประสงค์ดังกล่าว เป้าประสงค์จึงเป็นเสมือนเข็มมุ่งของการปฏิบัติ ดังนั้นการกำหนดเป้าประสงค์จึงต้องคำนึงถึงความชัดเจน ความเที่ยงตรงในการแก้ปัญหา และความเป็นไปได้ทั้งทางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง

ประการที่ 3 การประเมินผลสำเร็จเป็นการกำหนดกรอบในการวัดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติให้มีความชัดเจน โดยกำหนดเกณฑ์การประเมินความสำเร็จให้ชัดเจนเป็นที่ยอมรับแก่ผู้เกี่ยวข้อง ดังนั้น การประเมินผลสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงต้องมีทั้งความเที่ยงตรงและเชื่อถือได้ ซึ่งหมายความว่า การประเมินผลจะต้องกระทำอย่างเป็นระบบถูกต้องตามระเบียบวิธีการประเมินผล (method) เพื่อให้การประเมินผลสำเร็จสามารถระบุระดับของความสำเร็จได้อย่างชัดเจน และสามารถให้ข้อแนะนำได้ว่ามีปัญหาคืออุปสรรคอะไรบ้างในระหว่างการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ควรได้รับการแก้ไขปรับปรุง **ประการที่ 4** การแปลงความเป็นนามธรรมของเป้าประสงค์ไปสู่ความเป็นรูปธรรมที่มีความเฉพาะเจาะจงและสามารถนำไปปฏิบัติได้ ซึ่งผู้รับผิดชอบการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องเป็นผู้ตัดสินใจในการกระทำดังกล่าว เพื่อให้ผู้ปฏิบัติปราศจากความคลุมเครือ และมีความชัดเจนต่อภารกิจที่ตนจะต้องรับผิดชอบในการดำเนินงานให้ประสบความสำเร็จ อาจกล่าวได้ว่า การตัดสินใจในขั้นตอนนี้ เป็นส่วนที่มีความสำคัญมากที่สุดส่วนหนึ่งในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ **ประการที่ 5** การนำนโยบายไปปฏิบัติเกี่ยวข้องกับบุคลากรที่ร่วมรับผิดชอบจำนวนมากทั้งบุคลากรภายในหน่วยงานเดียวกันและบุคลากรระหว่างหน่วยงานที่ต้องทำงานประสานกัน ดังนั้นการสร้างความเข้าใจที่ดีต่อกันเป็นเรื่องที่สำคัญยิ่ง ความร่วมมือด้วยความเข้าใจต่อการบรรลุเป้าประสงค์ร่วมกันจะส่งเสริมให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ **ประการที่ 6** การพิจารณาบทบาทความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรราชการ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติร่วมกันและมีลักษณะของความซับซ้อนในการประสานงานกัน

เป็นผู้ตัดสินใจในการกระทำดังกล่าว เพื่อให้ผู้ปฏิบัติปราศจากความคลุมเครือ และมีความชัดเจนต่อภารกิจที่ตนจะต้องรับผิดชอบในการดำเนินงานให้ประสบความสำเร็จ อาจกล่าวได้ว่าการตัดสินใจในชั้นตอนนี้ เป็นส่วนที่มีความสำคัญมากที่สุดส่วนหนึ่งในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ประการที่ 5 การนำนโยบายไปปฏิบัติเกี่ยวข้องกับบุคลากรที่ร่วมรับผิดชอบจำนวนมากทั้งบุคลากรภายในหน่วยงานเดียวกันและบุคลากรระหว่างหน่วยงานที่ต้องทำงานประสานกัน ดังนั้นการสร้าง ความเข้าใจที่ดีต่อกันเป็นเรื่องที่สำคัญยิ่ง ความร่วมมือด้วยความเข้าใจต่อการบรรลุเป้าประสงค์ร่วมกันจะส่งเสริมให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ

ความสำคัญของการนิยามการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือการรับรู้จุดที่กำหนดนโยบายขององค์การราชการยุค และการนำไปปฏิบัติของผู้ปฏิบัติเริ่มต้นโดยผู้ปฏิบัติได้รับงบประมาณและอำนาจหน้าที่ เป็นผู้รับผิดชอบต่อการบรรลุเป้าประสงค์ตามที่ผู้กำหนดนโยบายกำหนดไว้

Van Horn and Van Meter (1976) ให้คุณลักษณะสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ไว้ทั้งหมดจำนวน 4 ประการ² จำแนกที่เกี่ยวข้อง 1 ประการ คือประการที่ 3 รายละเอียดดังนี้

² **ประการแรก** การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นทั้งกิจกรรมของรัฐและเอกชน ในส่วนที่เป็นกิจกรรมของรัฐ หมายถึง กิจกรรมทั้งหมดที่องค์การราชการเป็นผู้รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนกิจกรรมของเอกชน ซึ่งหมายความรวมทั้งปัจเจกบุคคลและกลุ่มบุคคล ในส่วนของปัจเจกบุคคล อาจพิจารณาได้จากการประกอบกิจการส่วนตัวที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยเฉพาะการชำระภาษีต่างๆ ให้ถูกต้องครบถ้วนและในส่วนของกลุ่มบุคคลอาจพิจารณาได้จากกลุ่มสมาคมวิชาชีพต่างๆ ซึ่งต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น

ประการที่ 2 การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นผลที่เกิดจากการตัดสินใจนโยบายของผู้กำหนดนโยบายโดยกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายไว้ล่วงหน้า ซึ่งผู้ปฏิบัติจะต้องนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ เป็นการยืนยันความสัมพันธ์ระหว่างการทำนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้อย่างชัดเจน โดยการกำหนดนโยบายเป็นผลจากการตัดสินใจนโยบายโดยได้พิจารณาทางเลือกและวัตถุประสงค์ของนโยบายไว้ล่วงหน้า เมื่อนโยบายได้รับความเห็นชอบจากผู้มีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมาย นโยบายนั้นจะถูกส่งให้องค์การราชการที่รับผิดชอบเป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ โดยมีภารกิจชัดเจนว่าจะต้องปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

ประการที่ 3 การนำนโยบายไปปฏิบัติเกี่ยวข้องกับความพยายามในการแปลงรูปแบบของการตัดสินใจนโยบาย ซึ่งส่วนใหญ่จะมีลักษณะนามธรรมให้เป็นมาตรการข้อปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมโดยผู้ปฏิบัติสามารถทำความเข้าใจได้อย่างชัดเจน และรู้ว่าจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนอย่างไร เพื่อให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ

ประการที่ 4 การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จเป็นภารกิจที่จะต้องใช้ความพยายามสูง ผู้เกี่ยวข้องจะต้องมีความรู้ความเข้าใจในการเลือกสรรบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสม ต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับความสำคัญในการสร้างความร่วมมือและประสานงานระหว่างองค์การราชการที่มีการกิจรับผิดชอบร่วมกัน รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรให้เหมาะสมต่อการดำเนินงานให้ประสบความสำเร็จ

ประการที่ 3 การนำนโยบายไปปฏิบัติเกี่ยวข้องกับความพยายามในการแปลงรูปแบบของการตัดสินใจนโยบาย ซึ่งส่วนใหญ่จะมีลักษณะนามธรรมให้เป็นมาตรการข้อปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมโดยผู้ปฏิบัติสามารถทำความเข้าใจได้อย่างชัดเจน และรู้ว่าจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนอย่างไร เพื่อให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ

Eugene Bardach (1980) การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงครอบคลุมกระบวนการแปลงนโยบายที่เป็นนามธรรมให้เป็นแผนงานรูปธรรมที่สามารถนำไปปฏิบัติ และตรวจสอบระดับความสำเร็จได้ เป็นลักษณะสำคัญของการวิเคราะห์นโยบาย สิ่งที่น่าสนใจจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งหมดจำนวน 4 ประการ³ จำแนกที่เกี่ยวข้อง 1 ประการ คือประการที่ 3 รายละเอียด ดังนี้

ประการที่ 3 การนำนโยบายเป็นกิจกรรมทางสังคมและเป็นไปตามข้อกำหนดนโยบายภายใต้แนวคิดนี้ แสดงให้เห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกิจกรรมที่รัฐจะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องเพื่อการแก้ไขปัญหาของสังคมให้เป็นไปตามเป้าประสงค์ของนโยบายที่กำหนดไว้

Mazmanian and Sabatier (1989) คุณลักษณะสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติ กำหนดไว้ทั้งหมดจำนวน 4 ประการ⁴ จำแนกที่เกี่ยวข้อง 2 ประการ รายละเอียด ดังนี้

ดังนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จจึงเป็นภารกิจที่ผู้ปฏิบัติทุกฝ่ายจะต้องใช้ความพยายามอย่างเต็มที่ ทั้งในการปฏิบัติงาน และการประสานงานระหว่างองค์กรที่รับผิดชอบร่วมกัน

³ **ประการแรก** การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ เกมส์ของกระบวนการทางการเมืองเป็นการสะท้อนให้เห็นความต่อเนื่องระหว่างการตัดสินใจเลือกนโยบาย การให้ความเห็นชอบและการนำนโยบายไปปฏิบัติ กระบวนการดังกล่าวล้วนเป็นผลผลิตของกระบวนการทางการเมืองที่จะต้องผ่านกระบวนการเจรจาต่อรอง การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์และการประนีประนอมจนกระทั่งได้รับความเห็นชอบในการประกาศใช้เป็นนโยบาย จากนั้นจึงถึงขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งในขั้นตอนนี้ก็อาจมีลักษณะเป็นเกมส์ทางการเมืองอีกเช่นกัน คือ อาจมีการช่วงชิงระหว่างหน่วยงานว่าหน่วยงานใดควรจะเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง เช่น งานเกี่ยวกับการบำบัดน้ำเสีย กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม อาจเห็นว่าหน่วยงานของตนควรเป็นผู้รับผิดชอบ กระทรวงมหาดไทยโดยกรมโยธาธิการอาจเห็นว่าหน่วยงานของตนควรเป็นผู้รับผิดชอบ ลักษณะดังกล่าวอาจแสดงให้เห็นลักษณะของเกมส์ทางการเมืองในการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างชัดเจน **ประการที่ 2** การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดเชิงทฤษฎี และการนำนโยบายไปปฏิบัติ มุ่งเน้นแสวงหาคำอธิบายเพื่อตรวจสอบว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเกี่ยวข้องกับปัจจัยอะไรบ้าง และปัจจัยเหล่านั้นมีความสำคัญหรือมีบทบาทต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างไร ซึ่งในการตอบคำถามดังกล่าว การวิจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติจะเป็นแนวทางในการแสวงหาคำตอบที่น่าสนใจซึ่งจะมีผลต่อการนำไปประยุกต์ใช้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ปรากฏเป็นจริง **ประการที่ 3** การนำนโยบายเป็นกิจกรรมทางสังคมและเป็นไปตามข้อกำหนดนโยบายภายใต้แนวคิดนี้ แสดงให้เห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกิจกรรมที่รัฐจะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องเพื่อการแก้ไขปัญหาของสังคมให้เป็นไปตามเป้าประสงค์ของนโยบายที่กำหนดไว้

ประการที่ 2 นโยบายที่จะนำไปปฏิบัติ เป็นผลผลิตของกระบวนการทางการเมือง ซึ่งอาจจะปรากฏในรูปของกฎหมายที่ได้ผ่านความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว หรือคำสั่งของฝ่ายบริหาร หรือมติของคณะรัฐมนตรีหรือคำพิพากษาของศาลสูงหรือศาลฎีกา ซึ่งทั้งหมดนี้ถือว่าเป็นนโยบายที่หน่วยงานที่รับผิดชอบและเกี่ยวข้องจะต้องนำไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์

ประการที่ 3 ในการตัดสินใจจะครอบคลุมประเด็นสำคัญต่างๆ ได้แก่ การบ่งชี้ปัญหาสังคมที่จะต้องแก้ไข การกำหนดวัตถุประสงค์ก็เพื่อให้การแก้ไขปัญหาเป็นไปตามความต้องการอย่างครบถ้วนและการกำหนดโครงสร้างของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อให้มีหน่วยงานรับผิดชอบอย่างชัดเจน เพื่อความพร้อมทั้งด้านบุคลากรและทรัพยากรที่จำเป็น รวมทั้งกฎระเบียบต่างๆ ที่จำเป็นต้องใช้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน

มยุรี อนุমানราชชน (2556 : 228) ให้ความหมายว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การแปลงวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบายซึ่งอาจเป็นกฎหมาย หรือคำสั่งของรัฐบาล หรือคณะรัฐมนตรีให้เป็นแนวทาง แผนงาน โครงการ กิจกรรมที่เป็นรูปธรรมประกอบด้วย การจัดหาทรัพยากรต่างๆ เพื่อดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ การวางแผนโครงการเพื่อตอบสนอง

⁴ **ประการแรก** การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ การปฏิบัติภารกิจให้ประสบความสำเร็จตามเป้าประสงค์ของนโยบายที่ผู้กำหนดนโยบายได้ตัดสินใจไว้แล้ว การปฏิบัติภารกิจดังกล่าวเป็นการทำงานร่วมกันระหว่างองค์การราชการที่รับผิดชอบ **ประการที่ 2** นโยบายที่จะนำไปปฏิบัติ เป็นผลผลิตของกระบวนการทางการเมือง ซึ่งอาจจะปรากฏในรูปของกฎหมายที่ได้ผ่านความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว หรือคำสั่งของฝ่ายบริหาร หรือมติของคณะรัฐมนตรีหรือคำพิพากษาของศาลสูงหรือศาลฎีกา ซึ่งทั้งหมดนี้ถือว่าเป็นนโยบายที่หน่วยงานที่รับผิดชอบและเกี่ยวข้องจะต้องนำไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ **ประการที่ 3** ในการตัดสินใจจะครอบคลุมประเด็นสำคัญต่างๆ ได้แก่ การบ่งชี้ปัญหาสังคมที่จะต้องแก้ไข การกำหนดวัตถุประสงค์ก็เพื่อให้การแก้ไขปัญหาเป็นไปตามความต้องการอย่างครบถ้วนและการกำหนดโครงสร้างของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อให้มีหน่วยงานรับผิดชอบอย่างชัดเจน เพื่อความพร้อมทั้งด้านบุคลากรและทรัพยากรที่จำเป็น รวมทั้งกฎระเบียบต่างๆ ที่จำเป็นต้องใช้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน **ประการที่ 4** การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นกระบวนการที่ประกอบด้วยขั้นตอนต่างๆ ได้แก่ การกำหนดกฎระเบียบสำหรับการปฏิบัติ การคาดหมายผลลัพธ์จากการนำนโยบายไปปฏิบัติ การยินยอมปฏิบัติตามของกลุ่มเป้าหมาย การพิจารณาผลกระทบจากผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นทั้งโดยเจตนาและไม่เจตนา การพิจารณาผลกระทบที่เกิดจากการตัดสินใจของหน่วยปฏิบัติ และการปรับปรุงกฎระเบียบที่ใช้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ การพิจารณาขั้นตอนต่างๆ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติตามแนวคิดของ Mazmanian and Sabatier ทำให้ผู้สนใจศึกษาสามารถมองเห็นภาพกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

วัตถุประสงค์ที่กำหนด การออกแบบองค์การและการดำเนินงานให้เป็นไปตามแนวทางการดำเนินงานโครงการที่กำหนดไว้

การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการปฏิสัมพันธ์ระหว่างวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และกลยุทธ์ของนโยบาย กับสภาพที่แท้จริงขององค์การที่รับผิดชอบในการดำเนินงานให้สำเร็จลุล่วงขั้นตอนต่างๆ ในการดำเนินกิจกรรมแต่ละขั้นตอนสัมพันธ์กันอย่างต่อเนื่อง เพื่อบรรลุสิ่งที่มุ่งหวังที่กำหนดไว้ในตัวนโยบาย

การปฏิสัมพันธ์ยังหมายถึง การปรับเปลี่ยนบางสิ่งบางอย่างให้เหมาะสม เช่น วัตถุประสงค์ที่คลุมเครือก็จะกำหนดความหมายให้ชัดเจน การปรับเปลี่ยนความคิดเห็นที่แตกต่างกันของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ หรือการกำหนดขอบเขตการปฏิบัติในบางพื้นที่ ดังนั้นจึงไม่อาจแยกการกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติออกจากกันได้

กล่า ทองขาว (2548: 7) ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า หมายถึง กระบวนการจัดการและการประสานกิจกรรม เพื่อนำการเปลี่ยนแปลงไปสู่ผลลัพธ์ที่พึงประสงค์ ให้บรรลุความสำเร็จตรงตามเจตจำนงของนโยบาย โดยกลุ่มบุคคลหรือองค์การภาครัฐหรือเอกชน

วรเดช จันทรศร (2548: 16) ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง กระบวนการดำเนินงานที่ก่อให้เกิดการกระตุ้นให้ทรัพยากรต้นทุนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการบริหารทั้งหมด เพื่อให้การปฏิบัติบรรลุตามวัตถุประสงค์ ที่ได้กำหนดไว้ตามนโยบาย

อุทัย เลหาวิเชียร (2528) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบหลักในศาสตร์การวิเคราะห์นโยบายว่า ในอดีตความสนใจในการศึกษาจะมุ่งเน้นไปที่กระบวนการกำหนดนโยบาย (policy formulation process) และการศึกษาผลกระทบของนโยบาย (policy impact) และในปัจจุบันนี้ได้มีการหันมาให้ความสำคัญศึกษาการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (Implementation) เพราะเป็นเรื่องของความสามารถที่จะผลักดันให้การทำงานของกลไกที่สำคัญทั้งหมดสามารถบรรลุผลลัพธ์ที่ได้ตั้งเป้าหมายเอาไว้

ผู้วิจัยสามารถสรุปได้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง กระบวนการในการนำนโยบายที่รัฐบาลกำหนดไว้ไปสู่การปฏิบัติในรูปแบบของกิจกรรม กระบวนการ แนวทาง หรือวิธีการบริหารจัดการ การประสานงานขับเคลื่อนให้หน่วยงานและผู้ปฏิบัติงานดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายตามวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้น ๆ

กระบวนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

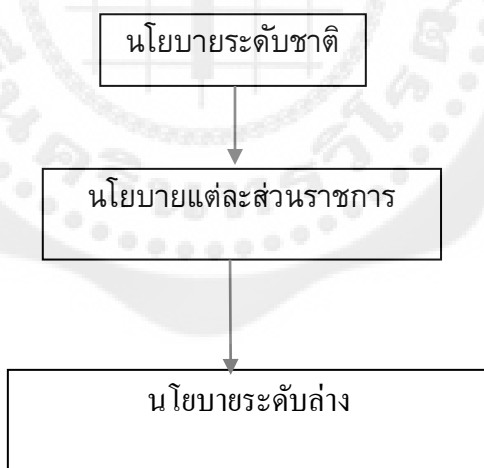
1.2 ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

กระบวนการปฏิบัติตามนโยบายเป็นขั้นตอนในการอาศัยความสัมพันธ์ของสิ่งต่างๆที่เกี่ยวข้องกัน เช่น คน องค์การ แผน เป็นต้น การพยายามศึกษาของ พอล เบอร์แมน (วรเดช จันทรศร, 2554: อ้างอิงจาก Berman, 1978: 157-184) ได้แบ่งการนำนโยบายไปปฏิบัติออกเป็น 2 ขั้นตอนหลัก คือ ขั้นตอนในระดับมหภาค (macro) หมายถึงหน่วยงานระดับสูง

ที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย และขั้นตอนในระดับจุลภาค (micro) หมายถึงหน่วยงานระดับล่างผู้รับนโยบายไปแปลงสู่การปฏิบัติให้เกิดความเหมาะสมในพื้นที่ของตน

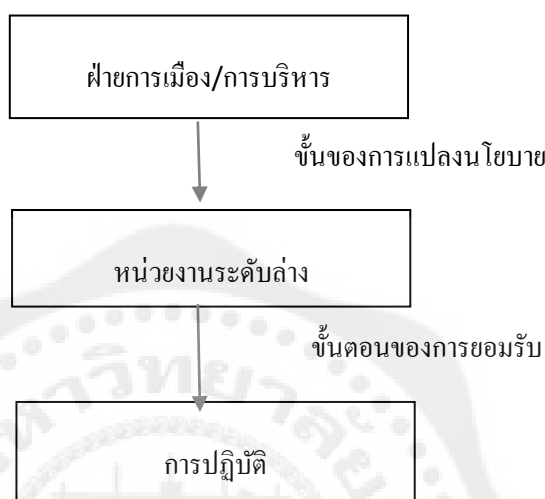
1.2.1 การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค (Macro Implementation)

การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับนี้ถือเป็นระดับใหญ่และกว้าง สามารถครอบคลุมนโยบายได้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยหลักอาจดูมีความเป็นหนึ่งเดียวและนโยบายมีอำนาจในการสร้างความสำเร็จ แต่ในทางปฏิบัติจริงแล้วนโยบายอาจเกิดความล้มเหลวเพราะหน่วยงานระดับล่างที่เป็นหน่วยปฏิบัติในระดับพื้นที่มีความแตกต่างกัน เช่น ภูมิประเทศ เศรษฐกิจ เป็นต้น จึงทำให้ผลที่เกิดขึ้นอาจไม่ตรงต่อเจตนารมณ์นโยบาย (policy intent) ทำให้เกิดความล้มเหลวหรือความล่าช้าในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้การนำนโยบายระดับมหภาคไปปฏิบัติเกิดความไม่แน่นอนหรือความล้มเหลว นั้น เบอร์แมนและแมคลาฟลิน (วรเดช จันทรศร, 2554: อ้างอิงจากBerman and Mclaughlin. 1977) สรุปไว้ทั้งสิ้น 4 ปัจจัย ได้แก่ ความขัดแย้งของเป้าหมาย (goal discrepancies) การให้ความสนับสนุนหรือให้อำนาจในการปฏิบัติที่แตกต่างกัน (influence and authority differentials) การขาดแคลน ทรัพยากร (resource deficiencies) และอุปสรรคด้านการสื่อสารระหว่างหน่วยงานหรือองค์กร (communication difficulties among organization)



ภาพประกอบ 2 การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค (วรเดช จันทรศร)

การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค สามารถแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอนหลัก ขั้นตอนแรก ได้แก่ ขั้นตอนของการแปลงนโยบายออกเป็นแนวทางปฏิบัติหรือออกมาในรูปของแผนงานหรือโครงการ และขั้นตอนที่สอง เป็นขั้นตอนในการทำให้หน่วยงานในระดับล่างยอมรับ (adopt) แนวทางของแผนงานหรือโครงการนั้นไปปฏิบัติต่อ



ภาพประกอบ 2 ขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค (วรเดช จันทรศร)

ก) ขั้นตอนของการแปลงนโยบาย

การแปลงนโยบาย คือ หลังจากที่รัฐบาลได้กำหนดนโยบายออกมาแล้ว มีความจำเป็นที่จะต้องแปลงนโยบายออกมาให้สอดคล้องกับการปฏิบัติ โดยอาศัยฐานข้อมูลดิบจากราชการมาเป็นตัวแปรต้น และให้หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ เป็นผู้แปลงนโยบายให้สอดคล้องกับหน่วยงานของตน กล่าวคือ ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติในเบื้องต้นจึงขึ้นอยู่กับความชัดเจนของเป้าหมาย และการที่หน่วยงานที่รับผิดชอบในการแปลงนโยบายมีความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบาย ตลอดจนให้ความร่วมมือกับฝ่ายการเมืองและมีความจริงใจที่จะนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติเพียงใด

ข) ขั้นตอนของการยอมรับ

การสร้างการยอมรับในระดับมหภาคมีความจำเป็นอย่างมาก ถึงแม้ว่าบางนโยบายจะมีอุดมเป้าหมายและอุดมการณ์ที่ดีและชัดเจน แต่นโยบายบางอย่างก็ไม่สามารถปฏิบัติตามได้ในหน่วยงานระดับล่าง เช่น ลักษณะของหน่วยงานท้องถิ่น สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคม และการเมืองของท้องถิ่น ตลอดจนประโยชน์ที่รัฐควรจะให้กับหน่วยงานระดับล่าง ปัจจัยเหล่านี้จะเป็นเงื่อนไขที่สำคัญในการที่จะสร้างความเต็มใจให้หน่วยงานระดับล่างรับนโยบายไปปฏิบัติอย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัตินโยบายอาจเกิดความล้มเหลว เพราะการปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ ต้องขึ้นอยู่กับทรัพยากรที่เพียงพอและอำนาจที่แท้จริงในการนำนโยบายไปปฏิบัติย่อมอยู่ที่หน่วยงานและผู้ปฏิบัติ

ซึ่งได้แก่ข้าราชการระดับล่าง (street-level bureaucrats) เป็นสำคัญ (วรเดช จันทรศร. 2554: อ้างอิงจากLipsky. 1980) เพราะฉะนั้น การสร้างความสำเร็จให้เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงจำเป็นต้องมีความเข้าใจถึงขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค

1.2.2 การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค (Micro Implementation)

หลังจากการยอมรับนโยบายในระดับจุลภาคเพื่อนำไปสู่การแปลงนโยบายในระดับพื้นที่ซึ่งไม่สามารถรับประกันได้ว่านโยบายนั้นจะประสบความสำเร็จ เพราะการแปลงนโยบายระดับล่างนี้ ต้องอาศัยทุนเดิมของหน่วยงานที่มีอยู่ เช่น งบประมาณ จำนวนบุคลากร ทรัพยากรในการจัดการ ลักษณะการทำงานเดิม ซึ่งต้องคำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงการทำงานโดยปริยายจากหน้าที่ปกติของเจ้าหน้าที่ในระดับจุลภาค นอกจากนี้ การนำนโยบายหรือโครงการดังกล่าวมาปฏิบัติให้บรรลุผลนั้น จะต้องอาศัยการมีปฏิสัมพันธ์และการเปลี่ยนแปลงเพื่อนำไปสู่การประสานประโยชน์ระหว่างหน่วยงานเจ้าของโครงการนั้นกับองค์กรระดับล่างที่ทำหน้าที่ปฏิบัติงาน ซึ่งเบอร์แมนเรียกว่า “การปรับตัวเข้าหากันและกัน” (mutual adaptation) (วรเดช จันทรศร. 2554: อ้างอิงจากBerman. 1977)

1.3 ผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

นโยบายส่วนใหญ่จะต้องอาศัยองค์การ หน่วยงาน หรือบุคคลในระดับต่างๆ ในการที่จะดำเนินนโยบาย เพื่อให้นโยบายนั้นสามารถบรรลุเป้าหมาย ผู้ที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติเหล่านี้มีความคาดหวังและมีเป้าหมายที่แตกต่างกันไป แต่จำเป็นที่จะต้องเข้ามาปฏิบัติงานร่วมกันหรือมีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกันในระดับใดระดับหนึ่ง องค์กรและผู้เกี่ยวข้องต่างก็มีบทบาทและอิทธิพลต่อผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติมากหรือน้อยต่างกันไป แต่ไม่มีใครที่สามารถควบคุมหรือทิศทางของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ด้วยตัวเองทั้งหมด บทบาทขององค์กรและผู้ที่เกี่ยวข้องมีผลต่อการผลักดันให้นโยบายนั้นประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวได้ องค์กรและผู้เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถแบ่งออกเป็นหลายฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายการเมือง ระบบราชการ ข้าราชการ ผู้รับบริการ หรือผู้ได้รับประโยชน์จากนโยบาย (วรเดช จันทรศร. 2543)

1) ฝ่ายการเมือง

ครอบคลุมถึงรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี เป็นผู้มีความสำคัญในการกำหนดขอบเขตในการนำนโยบายไปปฏิบัติของระบบราชการ การกำหนดขอบเขตอาจทำได้โดยการออกกฎหมายหรือกำหนดขึ้นเป็นมติคณะรัฐมนตรี การออกกฎกระทรวง ตลอดจนการวางระเบียบข้อบังคับต่างๆ เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องถือเป็นแนวทางไปปฏิบัติ ในอีกนัยหนึ่งสองสถาบันนี้ถือได้ว่าเป็นฝ่ายที่ริเริ่มกำหนดหรือเสนอนโยบาย จัดสรรงบประมาณ หรือรับข้อเรียกร้องปัญหาจากกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มการเมืองหรือประชาชนโดยทั่วไป มาแปลงเป็นนโยบายเพื่อให้เกิดการปฏิบัติโดยปกติทั้งสองสถาบันนี้มักจะไม่ได้ให้ความสนใจหรือเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนด

รายละเอียดของกระบวนการในการนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่จะเข้าไปพิจารณาเลือกหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

โดยสรุปแล้ว ฝ่ายการเมืองมีส่วนสำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดความสำเร็จ โดยหากนโยบายใดได้รับการสนับสนุนอย่างดีจากฝ่ายการเมืองแล้ว มักมีแนวโน้มที่จะประสบความสำเร็จมากกว่านโยบายที่ไม่ได้รับการสนับสนุน ทั้งนี้จะต้องพิจารณาปัจจัยประกอบอื่นๆ ที่มีผลต่อความสำเร็จต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วย

2) หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐในระบบราชการ

หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐในระบบราชการ ถือได้ว่าเป็นองค์การที่สำคัญที่สุดทั้งในกระบวนการของการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในขั้นของการกำหนดนโยบาย หน่วยงานของรัฐในระบบราชการมีบทบาทในฐานะที่เป็นผู้กำหนดนโยบาย เพราะหน่วยงานของรัฐเป็นผู้เก็บรวบรวม วิเคราะห์ และป้อนข้อมูลไปให้ฝ่ายการเมือง ในประเทศกำลังพัฒนาโดยทั่วไปโดยเฉพาะประเทศไทย หน่วยงานของรัฐในระบบราชการจะเป็นผู้ครอบงำระบบการเมืองอย่างเห็นได้ชัด เนื่องจากฝ่ายการเมืองไม่มีสมรรถนะเพียงพอในการหาข้อมูลหรือปฏิบัติงานจึงมีความจำเป็นที่ต้องพึ่งหน่วยงานของรัฐ อย่างไรก็ตามฝ่ายการเมืองอาจทำการกำหนดนโยบายขึ้นใหม่ทั้งหมดซึ่งต่างจากเรื่องที่หน่วยงานของรัฐเคยทำอยู่แต่เป็นกรณีที่เกิดขึ้นน้อยมาก

ในขั้นของการนำนโยบายไปปฏิบัติ หน่วยงานของรัฐในระบบราชการมีความสำคัญมาก เพราะมีคุณสมบัติอย่างหนึ่งเมื่อเทียบกับภาคเอกชนก็คือ การปราศจากคู่แข่งชั้นที่หลากหลาย และปัญหาการขาดทุน ไม่ได้เป็นปัญหาที่จะนำไปสู่ความสิ้นสุดหรือจุดจบของหน่วยราชการเหมือนกับหน่วยงานธุรกิจ การเป็นผู้รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นภารกิจหลักของหน่วยงานของรัฐ นอกเหนือจากอำนาจของหน่วยงานของรัฐที่ยากจะควบคุมได้และแนวโน้มของหน่วยงานของรัฐที่จะเลือกนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติแต่เฉพาะนโยบายที่จะเป็นประโยชน์แก่องค์การของตนเองแล้ว ความสัมพันธ์หรือความเกี่ยวข้องของหน่วยราชการด้วยกันเองก็เป็นปัญหาอย่างมากในการนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายใดที่ต้องอาศัยความร่วมมือหรือการประสานงานระหว่างหน่วยงานหลายหน่วย นโยบายนั้นมักจะมีแนวโน้มที่จะล้มเหลวในการนำไปปฏิบัติ เพราะถึงแม้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะมีความเห็นพ้องต้องกันในเป้าหมายของนโยบายเพียงใด แต่แนวโน้มที่จะเกิดความขัดแย้งในวิธีบรรลุเป้าหมายก็มีมากเนื่องจากทัศนภาพผลประโยชน์ และวัตถุประสงค์หลักของแต่ละหน่วยงานแตกต่างกัน

3) ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในฐานะผู้ปฏิบัติงานมีส่วนเกี่ยวข้องหรือส่งผลอย่างมากต่อความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความเกี่ยวข้องของข้าราชการในการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจแบ่งได้เป็นหลายระดับ เช่น ในฐานะผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงาน ในฐานะผู้บริหารโครงการ และในฐานะผู้บริหารตามโครงการ บุคคลเหล่านี้

ต่างก็มีแรงจูงใจ (incentives) เป้าหมาย (goals) และค่านิยม (values) ที่แตกต่างกัน ความแตกต่างเหล่านี้ อาจจะเป็นที่มาของพฤติกรรมของแต่ละบุคคลที่แตกต่างกัน

ในด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจกล่าวได้ว่าผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานจะมีความสำคัญอย่างมากในด้านการสนับสนุนนโยบายนั้นๆ ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานจึงถือว่ามีส่วนสำคัญในการทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบผลหรือความราบรื่นเพียงใด ในระดับหนึ่งผู้บริหารโครงการเป็นผู้แปลงนโยบายในการสนับสนุนหรือเจตนารมณ์ของผู้บริหารระดับสูงให้ผู้นำของข้าราชการทำหน้าที่ปฏิบัติงานดำเนินงานตามโครงการ ซึ่งถือว่าเป็นผู้ปฏิบัติในภาพที่เป็นจริงข้าราชการในระดับล่างที่เป็นผู้ให้บริการหรือดำเนินงานถือได้ว่ามีบทบาทสำคัญอย่างมากในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะข้าราชการดังกล่าวเป็นผู้ปฏิบัติที่จะต้องมีการปฏิสัมพันธ์กับประชาชนผู้รับบริการ ข้าราชการระดับล่างเหล่านี้จะมีอิสระในการใช้วิจารณญาณ (discretion) ในการตัดสินใจอย่างมาก โดยที่ผู้บังคับบัญชาไม่อาจจะควบคุมได้ ข้าราชการเหล่านี้จะเป็นผู้แปลหรือตีความ (interpret) นโยบายมาเป็นแนวทางปฏิบัติงานด้วยตนเอง หากนโยบายขาดความชัดเจนก็จะเกิดปัญหาในการนำไปปฏิบัติตามมา หรือในกรณีที่นโยบายหรือโครงการนั้นๆ ส่งผลกระทบต่อการทำงานของข้าราชการเหล่านี้ อาจทำให้ข้าราชการไม่ยอมรับหรือหาทางหลีกเลี่ยงเพิกเฉยหรือตีความนโยบายเสียใหม่ก็ได้ กล่าวโดยสรุป ข้าราชการในระดับล่างเหล่านี้เป็นผู้ที่มีอิทธิพลต่อผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอย่างมาก การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติในระยะหลังจึงได้หันมาเพิ่มความสนใจที่พฤติกรรมของข้าราชการระดับล่างและปฏิสัมพันธ์ของข้าราชการดังกล่าวมากขึ้น

4) ผู้ได้รับผลจากนโยบาย

ผู้ได้รับผลจากนโยบาย ได้แก่ ผู้บริหาร (clients) ผู้ได้รับประโยชน์ (beneficiaries) หรือผู้เสียประโยชน์ ในที่นี้หมายรวมถึงทั้งแง่ของบุคคล (individuals) กลุ่ม (groups) หน่วยงานภาครัฐ (private sector) และหน่วยงานที่ไม่ได้มุ่งหากำไร (non-profit sector) ในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้รับบริการหรือผู้ได้รับประโยชน์ในฐานะที่เป็นบุคคล (หมายถึงประชาชนทั่วไปมิใช่ผู้มีอิทธิพลหรือบุคคลสำคัญ) จะเป็นผู้ที่ติดต่อกับข้าราชการระดับล่างโดยตรง หากบุคคลดังกล่าวขาดการรวมตัวกันเป็นกลุ่ม บทบาทที่จะมีอิทธิพลในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีค่อนข้างน้อย และยากที่จะได้รับความสนใจจากฝ่ายการเมืองหรือระบบราชการ อย่างไรก็ตาม หากผู้รับบริการหรือผู้รับประโยชน์มีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มก้อนในลักษณะของกลุ่มผลประโยชน์ บทบาทของกลุ่มที่จะส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีมากขึ้น

ในประเทศที่มีระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยที่ผ่านการพัฒนามาเป็นเวลานาน เช่น ในสหรัฐอเมริกา บทบาทของกลุ่มผู้รับบริการหรือกลุ่มผู้ได้รับประโยชน์จะมีมากขึ้น กลุ่มเหล่านี้จะถือว่าเป็นกลุ่มอิทธิพลซึ่งมักจะได้รับการหนุนหลังจากทั้งนักการเมือง เพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้ง และจากหน่วยราชการเพื่อให้การดำเนินงานของตนได้รับการสนับสนุนทางด้าน

งบประมาณอย่างต่อเนื่อง ในทำนองเดียวกัน กลุ่มที่เสียประโยชน์หรือต้องการจะได้รับประโยชน์จากนโยบาย ก็พยายามเข้ามาบีบบัณฑิตในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติในลักษณะคล้ายคลึงกัน ดังนั้น ในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงประกอบไปด้วยปฏิสัมพันธ์ของฝ่ายต่างๆ ในลักษณะของความเท่าเทียมกันซึ่งเน้นการต่อรอง และการประสานประโยชน์ เป็นสำคัญ

2. แนวคิด นโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

2.1 ความหมายของแรงงานสัมพันธ์

ได้มีผู้ให้ความหมายของคำว่า แรงงานสัมพันธ์ (Labour Relations) ไว้หลายท่าน เช่น

นิคม จันทรวิฑูร (2520: 9) ให้ความหมายของแรงงานสัมพันธ์ว่า หมายถึงสภาพหรือสภาวะการติดต่อในโรงงาน หรือสถานประกอบการระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างความสัมพันธ์ที่ลูกจ้างมีต่อหัวหน้างาน ผู้บังคับบัญชาและฝ่ายจัดการ ตลอดจนข้อขัดแย้ง ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง หรือระหว่างนายจ้างกับสมาคมของลูกจ้าง

เกษมสันต์ วิลาวรรณ (2543: 10) ให้ความหมายของแรงงานสัมพันธ์ว่า หมายถึง ความเกี่ยวข้องและการปฏิบัติต่อกันระหว่างบุคคลสองฝ่าย คือ ฝ่ายนายจ้างกับฝ่ายลูกจ้าง อันมีผลกระทบต่อกระบวนการบริหาร กระบวนการผลิต ธุรกิจนายจ้าง การทำงานและความเป็นอยู่ของลูกจ้างสภาวะทางเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศชาติ

ตันลอป (กิ่งพร ทองใบ, 2543: 5; อ้างอิงจาก John T. Dunlop) ให้ความหมายของแรงงานสัมพันธ์ว่า หมายถึง ระบบหรือกฎเกณฑ์ที่ว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างระหว่างนายจ้างกับองค์กรของลูกจ้าง และระหว่างรัฐกับองค์กร ของนายจ้างและลูกจ้าง

จ่านงค์ สมประสงค์ (2528 : 268) ให้ความหมายของแรงงานสัมพันธ์ว่า หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนายจ้างกับฝ่ายลูกจ้างในการทำงานอยู่ร่วมกัน โดยต่างฝ่ายต่างเข้าใจในสิทธิในหน้าที่ และในผลประโยชน์ เกี่ยวกับสภาพการจ้างว่ามีความเป็นธรรมแล้ว

อัญชลี ค้อคงคา (2529) (อ้างถึงใน นพพร ทองสร้อย, 2546: 10) ให้ความหมายของแรงงานสัมพันธ์ว่า หมายถึง แนวทางและกระบวนการในการแก้ปัญหาความขัดแย้ง และเสริมสร้างความสัมพันธ์ที่ดีที่เกิดขึ้นภายในสถานประกอบการ โดยมีวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ

1. แก้ไขข้อขัดแย้งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง
2. การรักษาความเป็นธรรมในด้านเศรษฐกิจและสังคม
3. การควบคุมเพื่อรักษา ความมั่นคงให้เกิดขึ้นภายในสถาบัน

กิตติพงษ์ เหล่านิพนธ์ (2538) ให้ความหมายของการแรงงานสัมพันธ์ หมายถึง สภาวะหรือสภาพของความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายลูกจ้างและฝ่ายนายจ้างในการอยู่ร่วมกัน ซึ่งจะมี

ผลกระทบต่อกระบวนการบริหาร กระบวนการผลิต และธุรกิจของนายจ้าง มีผลต่อการทำงานและความเป็นอยู่ของลูกจ้าง รวมทั้งสภาวะทางเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศชาติ

นพพร ทองสร้อย (2546) ให้ความหมายของแรงงานสัมพันธ์ว่า หมายถึง ความสัมพันธ์ ความเกี่ยวข้องระหว่างบุคคลสามฝ่าย คือ ฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายลูกจ้างและรัฐ ซึ่งความสัมพันธ์ของลูกจ้างกับนายจ้างนั้นเป็นความสัมพันธ์ที่เกิดจากการจ้างงานที่ทั้งสองฝ่ายมีสิทธิและหน้าที่ ที่จะต้องปฏิบัติต่อกันภายใต้สภาพการจ้าง ส่วนรัฐก็เป็นผู้มีหน้าที่ในการสนับสนุนส่งเสริมให้นายจ้างกับลูกจ้างได้มีสัมพันธภาพที่ดีต่อกัน บนพื้นฐานของความเหมาะสมและเป็นธรรม ทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม

2.2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์

แนวคิดด้านแรงงานสัมพันธ์ ได้เปลี่ยนรูปแบบจากเดิมโดยเปลี่ยนจากความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างมาเป็นความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับกลุ่มลูกจ้าง หรือระหว่างนายจ้างกับสหภาพแรงงาน จากแนวความคิดนี้ ฝ่ายลูกจ้างจะต้องได้รับการยอมรับให้มีการรวมตัวจัดตั้งองค์กรของตนขึ้นเพื่อจะได้มีอำนาจต่อรองกับนายจ้างได้ และเมื่อลูกจ้างได้รับการยอมรับจากฝ่ายนายจ้างมากขึ้นมีอำนาจในการเจรจาต่อรองเพิ่มขึ้น ทำให้ลูกจ้างเปลี่ยนฐานะของตนเองจากที่เป็นเพียงผู้รับคำสั่งมาเป็นผู้มีส่วนร่วมในการผลิตในลักษณะที่เป็นหุ้นส่วนคือนายจ้างเป็นผู้ลงทุน ลูกจ้างเป็นผู้ลงแรงงานต่อมากลูกจ้างมีแนวคิดที่ควรมีส่วนได้รับประโยชน์จากกำไรของนายจ้าง ซึ่งการเข้าไปมีส่วนแบ่งนี้ลูกจ้างจะทำได้ก็โดยอาศัยการเจรจาต่อรอง ผู้ที่เข้ามามีบทบาทสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้น คือฝ่ายรัฐบาลซึ่งจะเป็นผู้ออกแบบวางระบบการบริหาร และการจัดการด้านแรงงานสัมพันธ์ออกระเบียบกฎหมาย กำหนดสิทธิหน้าที่สำหรับนายจ้าง ลูกจ้าง ตลอดจนเจ้าหน้าที่พึงปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติ เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในการทำงานร่วมกัน บังเกิดเสถียรภาพในระบบแรงงานสัมพันธ์โดยรวม

ระบบแรงงานสัมพันธ์ แบ่งออกเป็น 2 ประเภทด้วยกัน คือ

1) ระบบทวิภาคี (Bipartite System) คือ ระบบความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลสองฝ่ายหรือสองสถาบัน ที่เกี่ยวข้องกับการจ้างและการทำงาน ได้แก่ นายจ้างและลูกจ้าง ตลอดจนองค์กรของทั้งสองฝ่าย โดยเน้นที่ระบบความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างในระดับสถานประกอบการเป็นสำคัญ

2) ระบบไตรภาคี (Tripartite System) เป็นระบบแรงงานสัมพันธ์ที่ขยายแนวคิดจากระบบทวิภาคี โดยเห็นว่า ความสงบเรียบร้อยด้านอุตสาหกรรมและความเป็นธรรมในการจ้างและการทำงาน จะเป็นไปได้ต้องอาศัยบทบาทของภาคราชการให้เข้ามาทำหน้าที่ในการวางระบบ ออกแบบระเบียบกฎหมายจัดระบบความสัมพันธ์ และความสมดุลย์ของอำนาจต่อรองระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง

2.3 นโยบายรัฐบาล

2.3.1 นโยบายรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี (พ.ศ. 2557 – 2559) ได้แถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 12 กันยายน 2557 มีนโยบายต่างๆ 11 ด้าน โดยได้นำยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศว่าด้วยความเข้าใจ เข้าถึง และพัฒนาตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเป็นสำคัญ ใช้ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงซึ่งทรงเน้นความพอดี พอสมแก่ฐานะ ความมีเหตุมีผล และการมีภูมิคุ้มกันมาเป็นแนวคิด ใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 แนวทางของ คสช. และความต้องการของประชาชนที่แสดงออกมาโดยตลอด ซึ่งน่าจะชัดเจนขึ้นในช่วงเวลาแห่งการออกแบบการปฏิรูปประเทศ เป็นแนวทางการกำหนดนโยบาย คำนึงถึงปัญหาของประเทศ คำนึงถึงเงื่อนไข คำนึงถึงความท้าทายที่รออยู่ข้างหน้า ได้แก่การที่ประเทศต้องเร่งฟื้นฟูจากความบอบช้ำทางเศรษฐกิจ ความหวาดระแวงทางสังคม จนกลายเป็นความขัดแย้งทางการเมือง การทุจริตประพฤติมิชอบในภาครัฐ จนกลายเป็นสิ่งที่ผู้คนอดทนหาระอาใจและเช็ดขยาด และการเคลื่อนเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ที่ต้องมีความพร้อม ไม่ถูกใครอื่นมองว่าเราเป็นตัวปัญหาของประชาคม ข้อสำคัญนโยบายทุกด้าน ต้องสร้างความเข้มแข็งแต่องค์กรปกครองทุกระดับ ตั้งแต่ท้องถิ่นถึงประเทศ ต้องการเสนอยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ยั่งยืน ครอบคลุมปัญหาทั้งระยะเฉพาะหน้าที่ต้องทำทันที ระยะกลางที่ต้องทำต่อไปหรือต้องรอการบังคับใช้กฎหมาย และระยะยาว แม้จะไม่เห็นผลในระยะอันใกล้ แต่รัฐบาลนี้ต้องการวางรากฐานเพื่อให้รัฐบาลข้างหน้าเข้ามารับช่วงได้อย่างต่อเนื่อง ประการสำคัญ ต้องการให้ประชาชนเกิดความชัดเจน รู้ล่วงหน้าว่าประเทศของเราจะก้าวไปทางไหน

จากนโยบายรัฐบาล นโยบายที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน โดยสรุปคือ 1. การปกป้องและเชิดชูสถาบันพระมหากษัตริย์ 2. การรักษาความมั่นคงของรัฐและการต่างประเทศ 3. การลดความเหลื่อมล้ำของสังคม และการสร้างโอกาสการเข้าถึงบริการของรัฐ 4. การศึกษาและเรียนรู้ การทะนุบำรุงศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม 7. การส่งเสริมบทบาทและการใช้โอกาสในประชาคมอาเซียน 8. การพัฒนาและส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การวิจัยและพัฒนาและนวัตกรรม 10. การส่งเสริมการบริหารราชการแผ่นดินที่มีธรรมาภิบาลและการป้องกันปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ

2.3.2 นโยบายกระทรวงแรงงาน (พฤษภาคม 2557 – 2559) ประกอบด้วยนโยบายทั่วไป จำนวน 9 ข้อ และนโยบายเฉพาะ จำนวน 9 ข้อ เป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนและพัฒนาประเทศไปสู่การพัฒนาในทุกมิติทั้งด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคม จำแนกนโยบายได้ดังนี้

นโยบายทั่วไป : เป็นเรื่องภาพรวมของแนวทางในการทำงานที่ทุกหน่วยงานต้องให้ความสำคัญ ดังนี้

1. ให้ทุกส่วนราชการ ให้ความสำคัญกับกิจกรรมเทิดพระเกียรติ และกิจกรรมเทิดทูนสถาบันฯ

1.1 ในส่วนของโครงการพระราชดำริ ที่กระทรวงแรงงานรับผิดชอบหรือเกี่ยวข้องกับสนับสุนุน จะต้องให้ความใส่ใจในการวางแผนดำเนินงาน และมีการติดตามอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ

1.2 การจัดหลักสูตรอบรมหรือกิจกรรมใดๆ ก็ตาม ให้สอดแทรกความรู้เกี่ยวกับปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ให้ผู้ร่วมกิจกรรมได้เข้าใจถึงความหมาย และความสำคัญตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว คือความพอประมาณ ความมีเหตุผล และภูมิคุ้มกันกับให้เสริมสร้างจิตสำนึกความจงรักภักดีต่อสถาบัน

1.3 การปลูกฝังค่านิยมหลักของคนไทย 12 ประการ ในทุกๆ หลักสูตร

2. ให้ยึดถือนโยบายรัฐบาล มติ ครม. นโยบายและแนวทางของ คสช. และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ในการปฏิบัติราชการ

2.1 ขอให้ทุกท่านทำงานด้วยความมุ่งมั่นตั้งใจ เน้นการทำงานเชิงรุกสรรค์สร้างงานใหม่ๆ ที่เป็นประโยชน์

2.2 การทำงานจะต้องคิดวิเคราะห์วางแผนอย่างเป็นระบบ (กำหนดกิจเฉพาะและกิจแฝง) กิจเฉพาะหมายถึงงานหลักที่จะต้องทำ กิจแฝงหมายถึงงานรองที่ต้องทำเพื่อให้บรรลุงานหลัก

2.3 ต้องจัดลำดับความสำคัญและความเร่งด่วน เรื่องใดต้องทำก่อน เรื่องใดทำหลัง

2.4 ต้องมีการประเมินสถานการณ์ในระหว่างการทำงาน คาดการณ์สิ่งที่จะเกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลาอย่ารอให้เกิดปัญหา จะต้องเตรียมการและวางแผนแก้ไขปัญหาไว้ล่วงหน้า ต้องมีแผนสำรอง แผนเผชิญเหตุ

2.5 ต้องกำหนดผู้รับผิดชอบ เป้าหมาย ระยะเวลา และตัวชี้วัดที่ชัดเจน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

3. หัวหน้าส่วนราชการ ต้องศึกษาทำความเข้าใจทั้งนโยบายของรัฐบาล และแผนการปฏิรูป (Road Map ของ คสช.)

3.1 ต้องรับรู้ว่รัฐบาลดำเนินการในเรื่องใด Road Map ของ คสช. อยู่ในขั้นตอนใดแล้วถ่ายทอดความรู้ความเข้าใจให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชา

3.2 ในส่วนของเจ้าหน้าที่ในพื้นที่ที่ทำงานใกล้ชิดกับประชาชนจะต้องสามารถชี้แจงเผยแพร่ สร้างการรับรู้ให้กับประชาชนได้ทราบได้เข้าใจการดำเนินงานของ คสช. รัฐบาลและกระทรวงแรงงาน สอดแทรกการสร้างความรู้ไว้ในทุกกิจกรรมทุกเวที ที่ไปพบปะกับประชาชน

4. ทุกหน่วยงานต้องมีการติดตามข้อมูลข่าวสารและสถานการณ์อยู่ตลอดเวลา

4.1 ต้องติดตามข้อมูลข่าวสารและสถานการณ์ตลอดเวลา ทั้งที่เป็นสถานการณ์ภายในประเทศ และสถานการณ์ในต่างประเทศ

4.2 ต้องมีการสังเคราะห์ข้อมูลข่าวสาร ว่าเรื่องใดเกี่ยวข้องหรือมีผลกระทบต่อ ด้านแรงงาน

4.3 ต้องสามารถวิเคราะห์ข้อมูลอย่างเป็นเหตุเป็นผลเพื่อเตรียมการหรือหาแนวทางในการแก้ไขปัญหา

4.4 มีระบบในการรายงานข้อมูลข่าวสารที่รวดเร็ว ถูกต้อง แม่นยำ และเชื่อถือได้เพื่อให้ผู้บริหารสามารถตัดสินใจได้อย่างถูกต้อง รวดเร็ว ทันเวลา

5. กฎหมายด้านแรงงาน ปัจจุบันมีปัญหาใหม่ๆ ที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงและการบริหารจัดการแรงงาน เช่น ปัญหาแรงงานต่างด้าว, TIP Report, IUU เป็นต้น

5.1 ต้องมีการปรับปรุง แก้ไข กฎหมาย กฎ ระเบียบ ให้มีความทันสมัย สอดคล้องกับภารกิจ และสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป

5.2 เร่งออกกฎหมายลำดับรองของ พระราชบัญญัติที่ได้ประกาศใช้แล้ว เช่น พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานฯ พระราชบัญญัติแรงงานทางทะเลฯ พระราชบัญญัติประกันสังคมฯ

5.3 ต้องพัฒนาระบบการตรวจติดตามและบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพอีกด้วย

6. มาตรการรักษาความปลอดภัย ให้ยึดถือดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ อย่างเคร่งครัด

6.1 ในการ รักษาความปลอดภัยสถานที่ จะต้องกำหนดพื้นที่ในการควบคุม และกำกับดูแลเป็นโซนให้แน่ชัด พื้นที่ใดเป็นพื้นที่หวงห้ามเด็ดขาด พื้นที่ใดเป็นพื้นที่หวงห้ามเฉพาะ

6.2 กำหนดมาตรการควบคุมการเข้า-ออก ของบุคคลต่างๆ ให้ชัดเจน

6.3 การรักษาความปลอดภัยเอกสารต้องกำหนดชั้นในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ชั้นความลับของเอกสาร และดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบฯ อย่างเคร่งครัด

7. การป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน เป็นเรื่องที่สำคัญ

7.1 การปรับย้ายตำแหน่งในทุกๆระดับจะต้องพิจารณาจากความรู้ความสามารถ ต้องไม่มีการวิ่งเต้นซื้อขายตำแหน่ง หรือจ่ายเงินเพื่อโยกย้ายที่อยู่

7.2 ต้องไม่มีการเรียกรับผลประโยชน์จากการปฏิบัติงานไม่ว่าจะเป็น ค่าหัวคิว สินบน หรือส่วยใดๆ ทั้งสิ้น

7.3 หน่วยงานใดที่มีรายได้ขอให้ดำเนินการตรวจสอบว่ามีการทุจริตหรือไม่

7.4 การจัดซื้อ จัดจ้าง การทำสัญญาโครงการต่างๆ จะต้องมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ หากพบการทุจริต จะต้องสอบสวนหาผู้กระทำผิดมาลงโทษ

7.5 ตรวจสอบช่องว่าง-ช่องโหว่ ที่ทำให้เกิดการทุจริต ดำเนินการแก้ไข ปรับปรุงระบบ ระเบียบหรือกำหนดมาตรการควบคุมเพื่อไม่ให้เกิดขึ้นอีก

7.6 และให้ทุกส่วนราชการจัดกิจกรรมณรงค์สร้างจิตสำนึกให้กับข้าราชการ และเจ้าหน้าที่อย่างต่อเนื่องและจริงจัง

8. การพัฒนาบุคลากร กระทรวงแรงงานเป็นกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ดังนั้นขอให้ทุกส่วนราชการดำเนินการ ดังนี้

8.1 ให้ความสำคัญกับการพัฒนาบุคลากรภายในหน่วยให้มีความรู้ความสามารถ ในการปฏิบัติงานตามตำแหน่งหน้าที่พร้อมๆ กับการเสริมสร้างคุณธรรม จริยธรรม

8.2 ให้ดูแลในเรื่องของสวัสดิการของข้าราชการ และเจ้าหน้าที่โดยเฉพาะ ข้าราชการชั้นผู้น้อย เพื่อสร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน

9. การให้ความสำคัญกับบรรยากาศในการทำงาน

9.1 เน้นการทำงานร่วมกันด้วยความรัก ความสามัคคี สมานฉันท์ มีการบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างส่วนราชการภายในกระทรวง

9.2 ประสานการปฏิบัติกับส่วนราชการภายนอกกระทรวง ภาคเอกชน ตลอดจนภาคีเครือข่ายอย่างใกล้ชิด เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ของงานในภาพรวมของรัฐบาล

นโยบายเฉพาะ : เป็นงานเฉพาะเรื่องที่ต้องการให้เร่งดำเนินการ ดังนี้

1. การพัฒนาแรงงาน ต้องดำเนินการอย่างเป็นระบบ

1.1 หน่วยงานต้องทราบความต้องการของตลาดแรงงาน เพื่อพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานให้ตรงกับความต้องการของตลาด ทั้งในเรื่องของทักษะฝีมือ และจำนวนแรงงานในแต่ละสาขาอาชีพ

1.2 ร่วมมือกับภาคเอกชน สถานประกอบการ สถาบันการศึกษา ในการฝึกงานให้กับนักเรียน นักศึกษาที่จะจบการศึกษา ให้มีความพร้อมเข้าสู่ตลาดแรงงาน มีทักษะฝีมือตรงกับความต้องการของสถานประกอบการในพื้นที่ ซึ่งจะช่วยลดปัญหาการว่างงานและการอพยพเข้ามาทำงานในเมืองได้

1.3 เรื่องมาตรฐานฝีมือแรงงาน ถือเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องทำให้การพัฒนาและการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน มีมาตรฐานในระดับสากล เพื่อรองรับการจ่ายค่าจ้างตามมาตรฐานฝีมือแรงงาน และเป็นการเพิ่มศักยภาพของแรงงานไทยให้เป็นที่ยอมรับของตลาดแรงงาน ทั้งในประเทศและต่างประเทศ

1.4 การเพิ่มช่องทางในการเข้าถึงแหล่งงาน โดยขยายการจัดตั้ง Smart Job Center ให้ครอบคลุมทุกจังหวัดทั่วประเทศ เพิ่มการแนะแนวอาชีพ เพื่อต่อยอดจาก Smart Job เป็น Smart Job Smart Worker Center

1.5 การจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ จะต้องพัฒนาเสริมสร้างภูมิคุ้มกันให้กับแรงงานในการไปทำงานได้อย่างมีศักดิ์ศรี

1.6 ให้ความสำคัญกับการพัฒนาและส่งเสริมสวัสดิการ การให้ความคุ้มครอง และระบบแรงงานสัมพันธ์ สร้างหลักประกันทางสังคม และส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน

1.7 พัฒนาระบบคุ้มครอง และความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน

1.8 รณรงค์ขอความร่วมมือจากสถานประกอบการ และการจัดชุดตรวจบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มข้นและจริงจัง สถานประกอบการกิจการใดที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ให้ดำเนินการออกคำสั่งหรือดำเนินคดีตามอำนาจหน้าที่อย่างเคร่งครัด

1.9 พัฒนาระบบการเผยแพร่องค์ความรู้ด้านการประกันสังคม และขยายขอบเขตประกันสังคมให้ครอบคลุมไปถึงแรงงานนอกระบบ เพิ่มประสิทธิภาพการประชาสัมพันธ์และเสริมสร้างความสัมพันธ์กับเครือข่ายเพื่อให้ผู้ประกันตนเข้าถึงสิทธิประกันสังคมอย่างทั่วถึง

2. การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว เรื่องแรงงานต่างด้าวเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อความมั่นคง ขณะที่ยังมีความต้องการแรงงานต่างด้าวในการพัฒนาประเทศ จึงต้องทำให้เป็นระบบตามมาตรฐานสากล การดำเนินการเปิดจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายและผ่อนผันให้ทำงาน ตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติและรัฐบาลดำเนินการในรอบที่ผ่านมาเป็นการแก้ปัญหาเร่งด่วนเฉพาะหน้า ซึ่งจะต้องดำเนินการอย่างเป็นระบบครบวงจร

2.1 การกำหนดความต้องการ จะต้องรวบรวมความต้องการแรงงานทั้งในส่วนที่เป็นความต้องการรายปีของผู้ประกอบการ และประมาณการความต้องการแรงงานของภาคเศรษฐกิจในอนาคต จากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สภาอุตสาหกรรม สมาคมการค้าและสมาคมประมง นำมาวางแผนกำหนดคุณสมบัติ และจำนวนแรงงานต่างด้าวที่เหมาะสมและเพียงพอ เสนอไปยังประเทศต้นทาง

2.2 การนำเข้าแรงงานต่างด้าว จากเดิมที่เคยผ่านเข้ามาอย่างผิดกฎหมายจะต้องใช้ช่องทางที่ถูกต้อง โดยผ่านศูนย์ประสานงานแรงงานต่างด้าวที่จัดตั้งขึ้นตามด่านถาวร มีการตรวจลงตราวีซ่า และคัดกรองขั้นต้น จากนั้นจึงให้นายจ้างรับไปยังศูนย์ OSS จังหวัดที่เป็นที่ตั้งของสถานประกอบการเพื่อดำเนินการจดทะเบียนตามขั้นตอน

2.3 ต้องมีการดูแลแรงงานต่างด้าวระหว่างที่ทำงานอยู่ในประเทศไทย การใช้แรงงานให้เหมาะสมกับสภาพการจ้าง ดูแลในด้านสวัสดิการให้เป็นไปตามกฎหมายและมาตรฐานสากล มีการจัด Zoning เพื่อให้สะดวกต่อการควบคุมดูแลไปจนถึงการอำนวยความสะดวกในการกลับภูมิลำเนาเมื่อครบวาระการทำงาน

3. ปัญหา การค้ามนุษย์ด้านแรงงาน แรงงานเด็ก และแรงงานบังคับ เป็นส่วนหนึ่งของปัญหาที่ทำให้ประเทศไทยถูกจัดอันดับอยู่ในระดับ Tier ๓ ในรายงานการค้ามนุษย์ หรือ TIP Report ของสหรัฐฯ และถูก EU ให้ใบเหลืองจากการทำประมงที่ผิดกฎหมาย หรือ IUU Fishing ซึ่งรัฐบาลได้กำหนดให้เป็นวาระแห่งชาติ ในการแก้ไขปัญหาต้องดำเนินการ ดังนี้

3.1 ต้องไม่มีการใช้แรงงานเด็ก แรงงานบังคับอย่างเด็ดขาด ทั้งในส่วนของแรงงานไทยและแรงงานต่างด้าว

3.2 ในการปราบปรามผู้กระทำความผิด ให้มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดจริงจังไม่ว่าจะเป็นผู้มีอิทธิพล หรือข้าราชการระดับใดก็ตาม หากพบว่าเกี่ยวข้องกับขบวนการค้ามนุษย์จะต้องถูกดำเนินคดีอย่างเด็ดขาดไม่มีการละเว้น

3.3 การทำงานของศูนย์ปฏิบัติการป้องกันการค้ามนุษย์ด้านแรงงานที่ได้จัดตั้งขึ้นจะต้องทำงานเชิงรุกมีผลงานเป็นรูปธรรมจับต้องได้

3.4 การตรวจคุ้มครองแรงงานจะต้องบูรณาการชุดตรวจจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ให้ความเร่งด่วนในการตรวจกิจการกลุ่มเสี่ยง แรงงานในกิจการประมงทะเล

3.5 มีการพัฒนาเชื่อมโยงระบบฐานข้อมูลกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น ศปมผ. ศร. ชล. กรมเจ้าท่า กรมประมง

3.6 ปรับปรุงแนวปฏิบัติในการจัดหางานในประเทศและต่างประเทศ เพื่อป้องกันการหลอกลวงไปบังคับใช้แรงงาน

3.7 เร่งรัดจัดทำคำนิยาม แรงงานบังคับ แรงงานทาส แรงงานขัดหนี้

3.8 จัดอบรมให้กับพนักงานตรวจแรงงานและอาสาสมัครแรงงานประจำตำบล ส่งเสริมแนวปฏิบัติด้านแรงงานที่ดี (Good Labour Practices : GLP) ที่เน้นบทบาทของนายจ้างในการแสดงเจตจำนงที่ชัดเจนว่าพร้อมจะปฏิบัติตามข้อตกลงต่าง ๆ เพื่อการดูแลคุ้มครองแรงงานของตนเป็นอย่างดี ทั้งแรงงานไทยและแรงงานต่างชาติ

4. ปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารจัดการด้านแรงงาน

4.1 พัฒนาระบบสารสนเทศและระบบอิเล็กทรอนิกส์ เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับผู้รับบริการทุกประเภท ยกตัวอย่างเช่น การเพิ่มช่องทางการให้บริการรับ-จ่ายเงินผ่านระบบ e-service

4.2 พัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารจัดการด้านแรงงานต่างด้าว

4.3 เร่งจัดทำ Application ในการให้บริการด้านแรงงานเพื่อเป็นอีกช่องทางหนึ่งในการให้บริการลูกจ้าง นายจ้างผู้ประกันตน รวมถึงประชาชนทั่วไป

5. การพัฒนาความร่วมมือด้านแรงงานระหว่างประเทศ

5.1 ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ทั้งในกรอบทวิภาคีและกรอบพหุภาคี โดยให้ความสำคัญกับกลุ่มประเทศ CLMV กลุ่มประเทศสมาชิก ASEAN และกลุ่มประเทศเอเชียและแปซิฟิก เป็นลำดับแรก

5.2 เน้นการทำงานร่วมกับองค์กรระหว่างประเทศด้านแรงงานต่างๆ เพื่อผลักดันนโยบายความร่วมมือของรัฐบาลให้บรรลุผลสำเร็จ

5.3 ยกกระดับการดำเนินงานด้านแรงงานของไทยให้มีความสอดคล้องกับมาตรฐานสากล

6. การสนับสนุนการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ

6.1 ให้ทุกส่วนราชการสนับสนุนการดำเนินการในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษของรัฐบาล โดยให้เร่งรัดการจัดตั้ง OSS ในพื้นที่

6.2 กำหนดรูปแบบและกระบวนการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวตามแนวชายแดนแบบไป-กลับ และตามฤดูกาล และเร่งดำเนินการให้เกิดผลโดยเร็ว

6.3 การฝึกอบรมฝีมือแรงงานในพื้นที่แต่ละพื้นที่ ให้มีทักษะฝีมือสอดคล้องกับการรองรับตามการแบ่งคลัสเตอร์ในแต่ละพื้นที่ (สิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม ไอทีและดิจิทัล ยานยนต์และชิ้นส่วน เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ ปิโตรเคมีและเคมีภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม แปรรูปเกษตรและอาหาร)

6.4 เร่งขยายสาขาสำนักงานประกันสังคมในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและดำเนินการโครงการสินเชื่อเพื่อสนับสนุนการจ้างงานในเขตพัฒนาพิเศษ ๕ จังหวัดชายแดนภาคใต้

7. การบริหารจัดการศูนย์ข้อมูลแรงงานแห่งชาติ (National Labour Information Center: NLIC)

7.1 จัดทำฐานข้อมูลแรงงานให้เป็นระบบโดยข้อมูลต้องมีรายละเอียดแต่ละภาค กลุ่มพื้นที่ จัดเป็นหมวดหมู่เข้าระบบ และปรับแก้ข้อมูลให้ทันสมัยตลอดเวลา

7.2 เชื่อมโยงและบูรณาการฐานข้อมูลในเชิงลึก โดยนำข้อมูลในแต่ละด้าน เช่น ข้อมูลความต้องการของตลาดแรงงาน การหมุนเวียน การเคลื่อนย้ายตลาดแรงงาน การเปลี่ยนงานเปลี่ยนนายจ้างของแรงงาน และอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง มาประมวลผลและวิเคราะห์ คาดการณ์สถานการณ์แรงงานในอนาคต นำมาใช้ประกอบการวางแผนงาน/โครงการ ต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเชื่อมโยงข้อมูลของสำนักงานประกันสังคมเข้ามายังศูนย์ข้อมูลแรงงานแห่งชาติ

8. การส่งเสริมการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ต้องเตรียมความพร้อมด้านทรัพยากรมนุษย์เพื่อเข้าสู่ประชาคมอาเซียน

8.1 โดยการประสานข้อมูลความต้องการแรงงานของตลาดแรงงานอาเซียน

8.2 เร่งรัดการฝึกอบรมฝีมือแรงงานรองรับภาคอุตสาหกรรมที่สำคัญในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน

8.3 เพิ่มทักษะความรู้ของแรงงานในประเทศ

8.4 ส่งเสริมการบริหารจัดการด้านแรงงาน อย่างเป็นมาตรฐาน ให้กับแรงงานโยกย้ายถิ่นฐาน

8.5 ส่งเสริมองค์ความรู้ด้านการประกันสังคมให้แก่ผู้ประกันตน โดยยกระดับการบริการประกันสังคมสู่สากล

8.6 ส่งเสริมการแลกเปลี่ยนความรู้ประสบการณ์และการพัฒนาความร่วมมือระหว่างกัน

8.7 พัฒนาความรู้เกี่ยวกับอาเซียนและทักษะภาษาให้กับบุคลากรและแรงงาน

9. การปรับปรุงโครงสร้างองค์กร ต้องปรับปรุงโครงสร้างองค์กรให้สอดคล้องกับภารกิจที่เพิ่มขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงของกระแสโลก และรองรับต่อสถานการณ์ต่างๆ ที่กำลังเผชิญอยู่ เพื่อให้มีโครงสร้างองค์กรที่เหมาะสมเป็นกลไกสำคัญในการบริหารจัดการด้านแรงงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ทุกส่วนราชการจะต้องวิเคราะห์โครงสร้างหน่วยงานของตนเองกับภารกิจที่ได้รับ และดำเนินการอยู่ในปัจจุบันว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ จะต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในเรื่องใดและปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอย่างไรแล้วเสนอขึ้นมาตามสายการบังคับบัญชา ทั้งนี้ ขอให้เป็นการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน หรือเพิ่มความสะดวก รวดเร็ว ในการให้บริการประชาชน ไม่ใช่การปรับเปลี่ยนโครงสร้างเพื่อปรับตำแหน่งอัตราแก่ปัญหาให้กับบุคคล

นโยบายในการทำงานของกระทรวงแรงงานในปี ๒๕๕๙ ทั้ง ๑๘ ข้อ เป็นนโยบายที่ผ่านการร่วมคิด ร่วมพิจารณาจากทุกส่วนราชการในกระทรวง เพื่อให้ทุกท่านร่วมทำ ร่วมปฏิบัติ ดังนั้นจึงขอความร่วมมือจากข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ทุกคนในกระทรวงแรงงานในการร่วมขับเคลื่อนนโยบายให้ไปสู่การปฏิบัติ โดยขอให้ท่านนโยบายที่ได้รับไปแปลงเป็นแผนงาน/แผนปฏิบัติการตามขอบเขตความรับผิดชอบของตน และเร่งดำเนินการให้เกิดผลสัมฤทธิ์โดยเร็ว ซึ่งการทำงานให้เกิดผลสัมฤทธิ์ทุกท่านจะต้องทุ่มเท เสียสละ ทำงานหนักแข่งกับเวลา เพื่อวางรากฐานด้านแรงงานของประเทศให้มีความก้าวหน้าเข้มแข็ง / เพื่อนำพาประเทศไทยไปสู่ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืนในที่สุด

2.4 แผนแม่บทด้านแรงงานและระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ประเทศไทยมีการบังคับใช้กฎหมายแรงงานฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ซึ่งมีการระบุข้อความสำคัญเกี่ยวกับการแรงงานสัมพันธ์ไว้ในเหตุผลของการประกาศใช้กฎหมายว่า “...ความเข้าใจอันดีซึ่งกันและกันระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง...” ต่อมาในปี พ.ศ. 2515 ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 โดยใช้คำว่า “การแก้ไขข้อขัดแย้งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างได้เป็นไปโดยวิธีปรองดองและเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย” จากนั้นได้ตราพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 โดยใช้คำว่า “ส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง” ในเหตุผลการประกาศใช้กฎหมาย

2.4.1 พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 บังคับใช้มาตั้งแต่วันที่ 29 มีนาคม 2518 และยังคงใช้อยู่ในปัจจุบัน รวมเวลาแล้วกว่า 41 ปี มีบทบัญญัติจำนวน 10 หมวด 1 บทเฉพาะกาล รวม 163 มาตรา กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง วิธีการระงับข้อพิพาทแรงงาน การปิดงาน การนัดหยุดงาน หลักเกณฑ์การจัดตั้งการดำเนินการและการคุ้มครองสมาคมนายจ้าง สหภาพแรงงาน สหพันธ์นายจ้าง สหพันธ์แรงงาน สภาองค์กรนายจ้าง สภาองค์กรลูกจ้าง และการจัดตั้งคณะกรรมการลูกจ้าง (สำนักแรงงานสัมพันธ์, 2557)

2.4.2 พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 8 เมษายน 2543 มี 6 หมวด 1 บทเฉพาะกาล 97 มาตรา เป็นกฎหมายที่ประกาศใช้แทนพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534 สำคัญเพื่อให้ฝ่ายบริหารกับพนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ มีสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบในขอบเขตที่เหมาะสม ให้สิทธิลูกจ้างในรัฐวิสาหกิจเดียวกันรวมตัวกันจัดตั้งสหภาพแรงงานได้ เพื่อเป็นการส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง และระหว่างลูกจ้างด้วยกัน (สำนักแรงงานสัมพันธ์, 2555)

2.4.3 แผนแม่บทด้านแรงงาน พ.ศ. 2555 - 2559

กระทรวงแรงงาน ได้ดำเนินการจัดทำแผนแม่บทด้านแรงงาน พ.ศ. 2555 - 2559 เพื่อเป็น กรอบในการพัฒนาแรงงานที่สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศและตอบสนองนโยบายของรัฐบาล โดยต้องการพัฒนาให้แรงงานมีความรู้ความสามารถและทักษะฝีมือในการทำงานที่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานในระดับมาตรฐานสากล เพื่อเป็นเครื่องสนับสนุนขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และได้รับการคุ้มครองสิทธิค่าตอบแทน ตลอดจนผลประโยชน์ต่างๆ ที่เป็นธรรม ยุทธศาสตร์ในการขับเคลื่อนแผนแม่บทด้านแรงงาน จำนวน 5 ยุทธศาสตร์ เพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ คือ “ แรงงานมีศักยภาพสูงเพื่อส่งเสริมขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ มีความมั่นคง และมีคุณภาพชีวิตที่ดี” ดังนี้

พันธกิจ : 1. พัฒนากำลังแรงงานและผู้ประกอบการให้มีศักยภาพสูงและสอดคล้องต่อความต้องการของภาคเศรษฐกิจ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันบนเวทีโลก

2. ส่งเสริมให้แรงงานมีความมั่นคงในการทำงาน มีหลักประกันและมีคุณภาพชีวิตที่ดี

3. พัฒนาระบบบริหารจัดการองค์กรและบุคลากรด้านแรงงานให้มีประสิทธิภาพ

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การเสริมสร้างความสมดุลของตลาดแรงงาน และความยั่งยืนให้ภาคแรงงาน

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การเพิ่มขีดความสามารถของกำลังแรงงานและผู้ประกอบการในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การบริหารจัดการด้านแรงงานระหว่างประเทศ

ยุทธศาสตร์ที่ 4 การเสริมสร้างความมั่นคงและคุณภาพชีวิตที่ดีให้กำลังแรงงาน

ยุทธศาสตร์ที่ 5 การพัฒนาการบริหารจัดการของกระทรวงแรงงานให้มีความเป็นเลิศ

ภายใต้แผนแม่บทด้านแรงงาน มียุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับภารกิจกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน คือ ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 การเพิ่มขีดความสามารถของกำลังแรงงานและผู้ประกอบการในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ กลยุทธ์ในการดำเนินการ คือ กลยุทธ์ที่ 3 พัฒนา

ศักยภาพแรงงานและสถานประกอบการเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศในบริบทสากล ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4 การเสริมสร้างความมั่นคงและคุณภาพชีวิตที่ดีให้กำลังแรงงาน กลยุทธ์ดำเนินการ ดังนี้

กลยุทธ์ : พัฒนากลไกการคุ้มครองแรงงานให้ได้รับสิทธิตามกฎหมายและมีคุณภาพชีวิตที่ดี

กลยุทธ์ : พัฒนาระบบการบริหารจัดการด้านแรงงานสัมพันธ์และสวัสดิการแรงงานให้มุ่งผลสัมฤทธิ์เพื่อคุณภาพชีวิตแรงงาน

2.5 แนวทางการขับเคลื่อนนโยบายด้านแรงงานสัมพันธ์

นโยบายด้านแรงงานสัมพันธ์ในประเทศไทยมีการพัฒนามาโดยลำดับ ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างในภาพรวมเป็นไปอย่างราบรื่น แต่ก็มีภาพความขัดแย้งเกิดขึ้นบ้างตามสถานการณ์แรงงานสัมพันธ์ในแต่ละช่วงเวลา มีสาเหตุจากการเจรจาข้อเรียกร้องของลูกจ้างเพื่อให้ได้ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง โดยทั้งสองฝ่ายอาจเจรจาต่อรองกันจนถึงขั้นลูกจ้างนัดหยุดงานหรือนายจ้างปิดงานซึ่งเป็นสถานการณ์ความขัดแย้งที่สังคมมองเห็นภาพได้ง่าย ส่งผลกระทบต่อความรู้สึกของนักลงทุนในประเทศและต่างชาติ และอาจส่งผลกระทบต่อภาพรวมของเศรษฐกิจในระยะยาว

กระทรวงแรงงานมีภารกิจหน้าที่ในการบริหารจัดการแรงงาน ซึ่งเป็นงานที่มีความสำคัญอย่างยิ่งกับการพัฒนาประเทศ ได้กำหนดแนวทางนโยบายกระทรวงแรงงาน ประกอบด้วยนโยบายทั่วไป จำนวน 9 ข้อ และนโยบายเฉพาะ จำนวน 9 ข้อ เป็นกรอบแนวทางการทำงานร่วมกัน เพื่อพัฒนาแรงงานไทยให้มีความก้าวหน้า มั่นคง และยั่งยืน

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ได้กำหนดทิศทางการดำเนินงานของกรม ซึ่งจะนำไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมและเกิดผลสัมฤทธิ์ สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและแนวทางการพัฒนาประเทศด้านต่างๆ รวมถึงคำแถลงนโยบายของรัฐบาล (พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา) ทิศทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2555 – 2559 แผนแม่บทด้านแรงงาน พ.ศ. 2555 – 2558 (สำนักพัฒนามาตรฐานแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, 2559)

นโยบายด้านแรงงานสัมพันธ์ มีความสอดคล้องกับนโยบายแรงงานที่เป็นนโยบายเฉพาะเป็นงานเฉพาะเรื่องที่ต้องการให้เร่งดำเนินการ ที่มีความสอดคล้องกับนโยบายและแนวทางการปฏิบัติราชการของกระทรวงแรงงาน ตามข้อ 1. การพัฒนาแรงงาน ต้องดำเนินการอย่างเป็นระบบ ข้อ 1.6 ให้มีความสำคัญกับการพัฒนาและส่งเสริมสวัสดิการ การให้ความคุ้มครองและระบบแรงงานสัมพันธ์ สร้างหลักประกันทางสังคม และส่งเสริมคุณภาพชีวิต

นโยบายการปฏิบัติงานด้านแรงงานสัมพันธ์

1. ส่งเสริมการใช้กลไกแรงงานสัมพันธ์ในระบบทวิภาคีตามหลักสุจริตใจเพื่อสร้างความปลอดภัยและลดความขัดแย้งในวงการทำงานซึ่งจะนำไปสู่การเสริมสร้างบรรยากาศการ

ลงทุนที่ดีและเป็นปัจจัยเกื้อหนุนในการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจของประเทศให้เจริญก้าวหน้าอย่างยั่งยืนโดยการส่งเสริมระบบแรงงานสัมพันธ์ที่ดีในสถานประกอบการกิจการเอกชนและรัฐวิสาหกิจให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องสามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานสัมพันธ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย

2. สนับสนุนให้สถานประกอบการและภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมในกิจกรรมแรงงานสัมพันธ์

3. ป้องกันปัญหาความขัดแย้งด้านแรงงานในสถานประกอบการและรัฐวิสาหกิจ โดยติดตามเฝ้าระวังสถานประกอบการในพื้นที่ที่เป็นกลุ่มเสี่ยง เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาข้อพิพาทแรงงานและข้อขัดแย้งให้ดำเนินการแก้ไขให้ยุติในพื้นที่ หรือควบคุมการชุมนุมเรียกร้องของลูกจ้างให้จำกัดอยู่ภายในพื้นที่ด้วยระบบทวีภาคี ไตรภาคี และหลักสุจริตใจ

4. เสริมสร้างเครือข่ายเพื่อเป็นกลไกพัฒนาการแรงงานสัมพันธ์ ในสถานประกอบการ เสริมสร้างและพัฒนาความเข้มแข็งขององค์การแรงงาน ให้ดำเนินบทบาทหน้าที่และกิจกรรมภายใต้กรอบกฎหมายและระเบียบข้อบังคับ เพื่อสนับสนุนการดำเนินธุรกิจ ยกระดับคุณภาพชีวิตผู้ใช้แรงงาน และเสริมสร้างแรงงานสมานฉันท์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การบริหารแรงงานสัมพันธ์ของสำนักแรงงานสัมพันธ์ เป็นการดำเนินงานขับเคลื่อนนโยบายด้านแรงงานสัมพันธ์ภายใต้บริบทและปัจจัยหลายอย่างด้วยกัน เช่น 1) นโยบายรัฐบาล 2) นโยบายของกระทรวงแรงงาน 3) วิสัยทัศน์ พันธกิจ และแผนยุทธศาสตร์กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน 4) ข้อเสนอแนะความคิดเห็นของฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง 5) ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการไตรภาคี และสภาพปัญหาสถานการณ์ด้านแรงงานของประเทศ

3. ปัญหาในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

วรเดช จันทรศร (2541: 49-65) (อ้างอิงจาก นริวรรณ เทพสุชาติ, 2557) ได้เสนอปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติหลายประการ ได้แก่

1. ปัญหาด้านสมรรถนะขององค์การ

“สมรรถนะขององค์การ” หมายถึง ความพร้อมและความสามารถขององค์การในการดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ของนโยบายที่กำหนดไว้ ปัญหาทางด้านสมรรถนะขององค์การจะมีมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับปัจจัยย่อยดังต่อไปนี้

1.1 ปัจจัยด้านบุคลากร ถ้านโยบายที่กำหนดขึ้นมีความต้องการบุคลากรผู้ปฏิบัติเป็นจำนวนมาก และมีความรู้ความสามารถตรงตามลักษณะงาน แต่ถ้าบุคลากรในระบบราชการมีไม่เพียงพอหรือบุคลากรไม่มีความรู้และความสามารถในการเข้าร่วมปฏิบัติในนโยบายนั้นได้ ก็ย่อมจะทำให้เกิดปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ยกตัวอย่างในระบบราชการไทย นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบทมักจะประสบกับปัญหาเกี่ยวกับบุคลากรมาก เพราะบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถมักจะสมัครใจปฏิบัติงานในเขตเมืองมากกว่าปฏิบัติงานในชนบท ทั้งนี้เพราะ

ความก้าวหน้ามีมากกว่ากัน และในอดีตที่ผ่านมาคนดีมีฝีมือหรือคนเก่งไม่ได้เข้าไปปฏิบัติงานในชนบท แต่มักจะเป็นคนที่มีปัญหาในระบบราชการ เช่น ย้ายเพราะมีความผิดทางวินัย หรือไม่มีทางเลือกอื่น คนเก่งที่มีระบบอุปถัมภ์ค้ำจุนอยู่จึงมีโอกาสปฎิบัติงานในเมืองเป็นส่วนใหญ่ คนที่ปฏิบัติงานในชนบทที่ห่างไกลจึงนานโยบายไปปฏิบัติไม่บรรลุผลตามวัตถุประสงค์เท่าที่ควร

1.2 ปัจจัยด้านงบประมาณ สมรรถนะขององค์กรจะมีมากขึ้นถ้าได้รับการสนับสนุนงบประมาณในการนานโยบายไป ปฏิบัติอย่างเต็มที่ มีการยืดหยุ่นในเรื่องระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อให้องค์กรมีความคล่องตัวในการปฏิบัติมากยิ่งขึ้น แต่ถ้าหากการนานโยบายไปปฏิบัติถูกจำกัดด้านงบประมาณสนับสนุน และมีระเบียบข้อบังคับในการใช้งบประมาณมาก ก็อาจทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติ และอาจมีผลมาถึงความล้มเหลวในการนานโยบายไปปฏิบัติโดยส่วนรวมด้วย

1.3 ปัจจัยด้านโครงสร้างขององค์กร สมรรถนะขององค์กรจะมีมากขึ้นถ้าโครงสร้างขององค์กรที่รับเอานโยบายไปปฏิบัตินั้นมีความสลับซับซ้อนน้อย มีสายการบังคับบัญชาไม่ยาวจนเกินไปมีการติดต่อประสานงานคล่องตัว แต่ถ้าโครงสร้างขององค์กรเป็นองค์กรขนาดใหญ่ มีความสลับซับซ้อนมาก สายการบังคับบัญชายาว ยืดกฏระเบียบมาก ย่อมทำให้เกิดปัญหาในการนานโยบายไปปฏิบัติได้เช่นเดียวกัน

1.4 ปัจจัยด้านวัสดุอุปกรณ์และเทคโนโลยี ปัญหาด้านสมรรถนะขององค์กรจะทวีมากขึ้นถ้าหากองค์กรที่รับผิดชอบไม่ได้ รับการสนับสนุนด้านวัสดุอุปกรณ์ ตลอดจนเครื่องมือเครื่องใช้ และเทคโนโลยีที่จำเป็นอย่างเพียงพอ หรือทันต่อเวลา หรือเครื่องมือ อุปกรณ์ไม่ทันสมัย เช่น “นโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดให้โทษ” ถ้าอาวุธ เครื่องมือสื่อสาร เครื่องมือ ตรวจสอบสารเสพติด ยานพาหนะ ของเจ้าหน้าที่ตำรวจมีไม่เพียงพอ หรือเก่าล้าสมัย การนานโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จก็คงจะยาก

2. ปัญหาด้านการควบคุม

“การควบคุม” (Controlling) หมายถึง ความสามารถในการวัดความก้าวหน้าหรือผลการปฏิบัติของนโยบาย แผนงานหรือโครงการ ปัญหาในการนานโยบายไปปฏิบัติจะเพิ่มมากขึ้นถ้าหากผู้รับผิดชอบในนโยบายนั้น ขาดความสามารถที่จะทำการวัดหรือควบคุมผลการปฏิบัติงานของหน่วยปฏิบัติได้ ซึ่งโดยปกติปัญหาด้านการควบคุมจะมีน้อย ถ้าหากวัตถุประสงค์ของนโยบาย แผนงาน และโครงการชัดเจน มีการกำหนดภารกิจในการทำงานให้ชัดเจน มีการกำหนดมาตรฐานในการทำงาน ตลอดจนมีวิธีในการติดตามและควบคุมที่มีประสิทธิภาพ แต่สำหรับนโยบายจำนวนไม่น้อยในประเทศไทยเมื่อแปลงเป็นแผนงาน และโครงการ และมีหน่วยงานรับไปปฏิบัติแล้ว แต่มักขาดการควบคุม ติดตาม และประเมินผลอย่างเป็นระบบ หรือประเมินผลแบบรวบยอด คือประเมินทั้งก่อนมีโครงการ ระหว่างโครงการ และหลังโครงการสิ้นสุดแล้ว หรือบางครั้งติดตามและควบคุมแบบไม่จริงจัง หรือไม่กล้าควบคุมเพราะเกรงใจกัน หรือกลัวกระทบกระเทือนผลประโยชน์ของผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย เป็นต้น

3. ปัญหาด้านความร่วมมือและการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง

ถึงแม้องค์กรที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีสมรรถนะสูงเพียงใด หรือมีความสามารถในการควบคุมที่ดีเพียงใดก็ตาม ก็ไม่ได้เป็นหลักประกันว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น จะบรรลุผลสำเร็จ เพราะถ้าหากขาดความร่วมมือของสมาชิกในองค์กร จากการสำรวจผลการวิจัย ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ พบว่าเหตุผลที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติไม่เต็มใจและไม่ร่วมมือในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นเพราะปัจจัยดังนี้คือ

3.1 สมาชิกในองค์กรไม่เข้าใจในนโยบายนั้นจึงไม่ให้ความร่วมมือ บางครั้งต่อต้านนโยบายนั้นตั้งแต่เริ่มนำมาปฏิบัติ เช่น นโยบายสวมหมวกนิรภัย ประชาชนโดยทั่วไปยังไม่เข้าใจวัตถุประสงค์ของนโยบายและคิดว่านโยบายดังกล่าวทำให้เขาต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น เขาจึงพยายามหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามนโยบาย

3.2 สมาชิกในองค์กรไม่เชื่อว่านโยบายนั้นจะสามารถแก้ปัญหาได้จริง จึงเกิดการต่อต้านในทางความคิดและการกระทำ

3.3 สมาชิกในองค์กรไม่เห็นด้วยกับวิธีการปฏิบัติในโครงการหรือนโยบายนั้น เพราะไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

3.4 ระบบการติดต่อสื่อสาร และการประชาสัมพันธ์ไม่ดี

3.5 การขัดผลประโยชน์ของผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

3.6 การขาดความชอบธรรมของผู้ที่ตัดสินใจนโยบาย หรือกำหนดนโยบาย

4. ปัญหาด้านการสนับสนุนขององค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง

ปัญหาหลักอีกประการหนึ่งของการนำนโยบายไปปฏิบัติก็คือ ปัญหาด้านความสัมพันธ์ และการสนับสนุนขององค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากนโยบายสาธารณะบางนโยบายต้องอาศัยทั้งองค์กรหลักและองค์กรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยเช่นกัน ดังนั้นถ้าองค์กรหลักขาดการประสานงานที่ดีขาดการแบ่งอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจนก็อาจส่งผลกระทบต่อความร่วมมือขององค์กรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องได้ หรือถ้ามีองค์กรที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ มากเกินความจำเป็น ก็อาจทำให้เกิดความขัดแย้ง และนำไปสู่ความล้มเหลวของนโยบายได้ เช่นเดียวกัน

นอกจากปัญหาดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีปัญหาอื่น ๆ ที่เป็นอุปสรรคในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ เช่น การถูกแทรกแซงทางการเมืองจากฝ่ายการเมืองระดับท้องถิ่น และระดับชาติ ซึ่งทำให้ข้าราชการไม่จริงจังและจริงใจในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ถ้านโยบายนั้นเป็นนโยบายที่กำหนดมาจากรัฐบาลที่ตนไม่สนับสนุน และที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือการคอร์รัปชันในระบบราชการ ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติหลายนโยบายไม่บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์และประชาชนส่วนใหญ่ไม่ได้รับประโยชน์จากนโยบายนั้นเท่าที่ควร

4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ในการศึกษาเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาเรื่อง “ ปัญหาการนำนโยบายด้านแรงงานสัมพันธ์ไปปฏิบัติ ของสำนักแรงงานสัมพันธ์ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารเกี่ยวกับงานวิจัยที่เกี่ยวข้องด้านแรงงานสัมพันธ์ และเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนี้

นพพร ทองสร้อย (2546) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการลูกจ้างในจังหวัดสมุทรปราการ ผลจากการศึกษาวิจัยพบว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการดำเนินงานของคณะกรรมการลูกจ้าง คือ การยอมรับของบริษัท การสนับสนุนของพนักงาน ความสามัคคีและความรับผิดชอบต่อหน้าที่ของกรรมการลูกจ้าง สำหรับปัจจัยส่วนบุคคลที่มีผลต่อการดำเนินงานทั้งสิ้นสี่ด้าน คือ อายุงาน และประเภทกิจการ ส่วนปัญหาและอุปสรรคที่มีผลต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการลูกจ้าง คือ กรรมการลูกจ้างขาดความรู้ความสามารถ บริษัทไม่ยอมรับ กรรมการลูกจ้างขาดความสามัคคีและความรับผิดชอบต่อหน้าที่

อรชิสรา ศิวโรจน์ (2547) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง แนวทางการปฏิบัติงานตามนโยบายการส่งเสริมแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศของกรมการจัดหางาน ผลการศึกษาวิจัยพบว่า กลุ่มตัวอย่าง ส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง มีอายุระหว่าง 36 – 40 ปี มีการศึกษาระดับปริญญาตรี ส่วนใหญ่ดำรงตำแหน่งเป็นนักวิชาการแรงงาน มีระยะเวลาการปฏิบัติงานสังกัดกรมการจัดหางานที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามนโยบาย 1 – 5 ปี และมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และเนื้อหาของนโยบายการส่งเสริมแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง มีความเห็นด้วยกับวิธีการปฏิบัติงานตามนโยบายฯ ในด้านโครงสร้างและการจัดองค์กร ขั้นตอนการปฏิบัติงาน บุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ และระยะเวลาการให้บริการ อยู่ในระดับปานกลาง และเห็นด้วยว่ามีปัญหาอุปสรรคของการปฏิบัติงานตามนโยบายที่พบ อยู่ในระดับปานกลาง คือ ปัญหาด้านกฎหมายและระเบียบที่ใช้ในการปฏิบัติงานมีข้อจำกัดและไม่สอดคล้องกับสภาพเป็นจริงในปัจจุบัน ปัญหาแนวทางการปฏิบัติงานตามนโยบายฯ ไม่ชัดเจนและปรับเปลี่ยนอยู่เสมอ รวมทั้งมีบุคลากรไม่เพียงพอทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ

ศศิพร คนงาน (2558) ได้ทำการศึกษาวิจัย เรื่อง การนำนโยบายการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ไปปฏิบัติในกระทรวงแรงงาน ผลจากการศึกษาวิจัยพบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ไปปฏิบัติในกระทรวงแรงงาน มี 4 ปัจจัย คือ (1) มีการศึกษาสภาพแวดล้อมภายนอกองค์กร อันประกอบด้วย เศรษฐกิจ และการเมือง (2) วิธีการเป็นกระบวนการบริหารภายในองค์กร อันประกอบด้วย เป้าหมาย/วัตถุประสงค์ การยอมรับนโยบาย และการมีส่วนร่วมของบุคลากร (3) สมรรถนะองค์กร อันประกอบด้วย ตัวแปรย่อย คือ โครงสร้างองค์กร ภาวะผู้นำ ความรู้ความสามารถของบุคลากร และความพร้อมของทรัพยากร และ (4) การพัฒนาองค์กร อันประกอบด้วย ตัวแปรย่อย คือ การจัดฝึกอบรม บุคลากร การบริการข้อมูล ข่าวสารผลการวิจัยแสดงให้เห็นว่า ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการบริหารมุ่ง

ผลสัมฤทธิ์ไปปฏิบัติในกระทรวงแรงงานในลำดับแรก ได้แก่ สมรรถนะองค์การ โดยวิเคราะห์จากค่าสัมประสิทธิ์เบต้า มีค่าเท่ากับ 0.415 หน่วย รองลงมา ได้แก่ พัฒนาการองค์การ โดยพิจารณาจากค่าสัมประสิทธิ์เบต้า มีค่าเท่ากับ 0.319 หน่วย และลำดับสุดท้าย ได้แก่ กระบวนการบริหารภายในองค์การ โดยพิจารณาจากค่าสัมประสิทธิ์เบต้ามีค่าเท่ากับ 0.116 หน่วย ตามลำดับ โดยสอดคล้องกับสมมติฐานที่ตั้งไว้ ส่วนปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การ ไม่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ไปปฏิบัติในกระทรวงแรงงาน

กมลพร กัลยาณมิตร (2551) ศึกษาเรื่อง การนำนโยบายอยู่ดีมีสุขไปปฏิบัติ ในจังหวัดนนทบุรี ได้ผลสรุปว่าปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายอยู่ดีมีสุขไป ที่สำคัญที่สุดได้แก่ (1) วัตถุประสงค์ของนโยบายและกรอบแผนงาน รองลงมา คือ (2) ระบบกลไกสนับสนุน (3) ทรัพยากรในการดำเนินงาน (4) ขั้นตอนในการดำเนินงาน (5) การมีส่วนร่วมของประชาชน และ (6) ความรู้ความเข้าใจของผู้ปฏิบัติ ส่วนปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายอยู่ดีมีสุขไปปฏิบัติ ในด้านของคณะกรรมการระดับหมู่บ้าน/ชุมชน ได้แก่ (1) ความหลากหลายของกรอบแผนงาน (2) ระยะเวลาในการเสนอโครงการที่น้อยเกินกว่าที่จะวางแผนโครงการได้อย่างครอบคลุม (3) งบประมาณในการดำเนินการไม่เพียงพอต่อ (4) การเบิกจ่ายงบประมาณล่าช้าส่งผลกระทบต่อโครงการ (5) วัตถุประสงค์ของนโยบายมีขอบเขตที่กว้างเกินไป ทำให้ยากต่อการปฏิบัติตาม (6) คณะกรรมการระดับหมู่บ้าน/ชุมชน ขาดความรู้ความเข้าใจในการดำเนินโครงการ

นภัสวรรณ เจริญศิวาวาทย์ (2553) ได้ศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายส่งเสริมสุขภาพไปปฏิบัติ : ศึกษากรณีพยาบาลวิชาชีพ วิทยาลัยแพทยศาสตร์กรุงเทพมหานคร และวชิรพยาบาล การศึกษาครั้งนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาผลของการนำนโยบายส่งเสริมสุขภาพไปปฏิบัติและปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อนโยบายนี้ เก็บข้อมูลเชิงปริมาณด้วยแบบสอบถาม และเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพด้วยแบบสัมภาษณ์ ผลการศึกษพบว่า 1) ผู้ที่เข้าร่วมโครงการสร้างเสริมสุขภาพที่มีระดับการศึกษาแตกต่างกัน มีความคิดเห็นต่อปัจจัยด้านโครงสร้างระบบราชการ แตกต่างกัน 2) ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายส่งเสริมสุขภาพไปปฏิบัติมากที่สุดคือ ปัจจัยด้านการติดต่อสื่อสาร

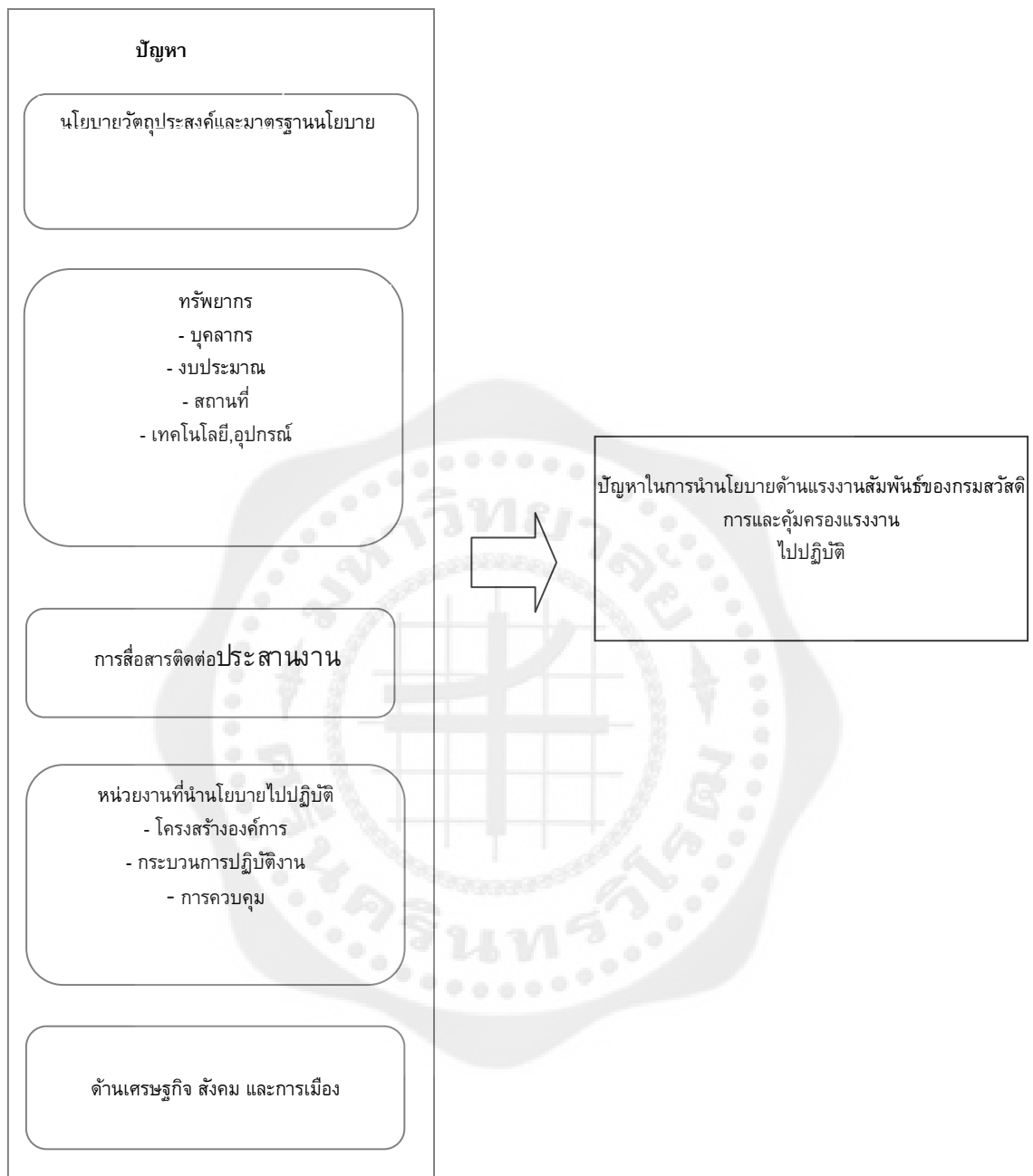
อุทัย จันทรรัตนกานต์ (2554) ได้ศึกษาเรื่อง การนำนโยบายกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาไปปฏิบัติ : ศึกษาเฉพาะกรณีมหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์ ผลการศึกษาสรุปได้ดังนี้ 1. ผลของการนำนโยบายกองทุนเงินให้กู้ยืม เพื่อการศึกษาไปปฏิบัติมีแนวโน้มในทางที่ดี 2. คุณสมบัตินักศึกษาของนักศึกษา ที่ทำให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับตัวแปรอิสระแตกต่างกัน ได้แก่รายได้ของนักศึกษาแต่ละเดือน และผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน 3. ปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบาย กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาไปปฏิบัติอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ คือ 1) ด้านกฎระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ 2) ด้านความเข้าใจเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย 3) ด้านโครงสร้างนโยบาย

5. กรอบแนวคิดและตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากการทบทวนวรรณกรรมและศึกษาผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้กำหนดกรอบแนวคิดในการศึกษา เรื่อง “ปัญหาในการนำนโยบายด้านแรงงานสัมพันธ์ของสำนักแรงงานสัมพันธ์ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานไปปฏิบัติ” ดังนั้น ตัวแบบเฉพาะของผู้วิจัยจึงเป็นการนำความหมาย แนวคิด และงานวิจัยในการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เกี่ยวข้องสร้างเป็นตัวแบบ โดยได้สังเคราะห์กรอบแนวคิดของ (Van Horn; & Van Meter (1976) (Jeffrey L. Pressman และ Aaron Wildavsky (1973) (อ้างอิงจาก สมบัติ ชำรงธัญวงศ์. 2549: 399) และ (วรเดช จันทรศร. 2541: 49-65) เป็นกรอบแนวคิดของการวิจัย ดังนี้



ตัวแบบ/กรอบแนวคิดในการทำวิจัย



ตัวแบบปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้วิจัยประยุกต์จากกรอบแนวคิดของ (Van Horn and Van Meter (1976) (Jeffrey L. Pressman และ Aaron Wildavsky (1973) (อ้างอิงจาก สมบัติ ชำรงธัญวงศ์. 2549: 399) และ (วรเดช จันทรศร. 2541: 49-65)

บทที่ 3

วิธีการศึกษาวิจัย

ในการศึกษาวิจัย เรื่อง ปัญหาการนำนโยบายด้านแรงงานสัมพันธ์ไปปฏิบัติ ของสำนักแรงงานสัมพันธ์ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

1. วิธีการศึกษาและการเก็บรวบรวมข้อมูล
2. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง
3. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย
4. การวิเคราะห์ข้อมูล
5. การนำเสนอข้อมูล

1. วิธีการศึกษาและการเก็บรวบรวมข้อมูล

การศึกษาวิจัยเรื่อง “ปัญหาการนำนโยบายด้านแรงงานสัมพันธ์ไปปฏิบัติ ของสำนักแรงงานสัมพันธ์ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน” เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยผู้วิจัยแบ่งแหล่งข้อมูลในการดำเนินการศึกษาวิจัยเป็น 2 แหล่งข้อมูล

มีวิธีการศึกษา ดังนี้

1. การเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Method) ซึ่งเป็นขั้นตอนแรกในการเก็บรวบรวมข้อมูลสำคัญจากเอกสาร ตำราทางวิชาการ สิ่งพิมพ์ วารสาร งานวิจัย วิทยานิพนธ์ต่างๆ ระเบียบข้อบังคับ รวมถึงการทำความเข้าใจลักษณะนโยบายด้านแรงงานสัมพันธ์ มีความสอดคล้องกับตัวแบบของการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างไร
2. การสัมภาษณ์เชิงลึก (Indept Interview) ซึ่งสัมภาษณ์บุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายด้านแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งสัมภาษณ์บุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบาย ได้แก่ ผู้บริหารและผูปฏิบัตินโยบายในสำนักแรงงานสัมพันธ์ สังกัดกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ซึ่งถือเป็นหน่วยงานหลักในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และทำการสัมภาษณ์เชิงลึก (Indept Interview) ผู้เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

2. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

การศึกษาวิจัยเรื่อง ปัญหาการนำนโยบายด้านแรงงานสัมพันธ์ไปปฏิบัติ ของสำนักแรงงานสัมพันธ์ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน” มีเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องหลายหน่วยงานหลายฝ่าย ซึ่งผู้ศึกษาได้คัดเลือกกลุ่มตัวอย่างโดยใช้วิธีการเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Sampling) เพื่อให้การรวบรวมข้อมูลมีประสิทธิภาพ ผู้วิจัยคัดเลือกจากผู้ที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรง คือผู้บริหารและผูปฏิบัติหน้าที่ในการนำนโยบายด้านแรงงานสัมพันธ์ไปปฏิบัติ ใน

บริบทของอำนาจหน้าที่ตามโครงสร้างองค์กร โดยเจาะจงเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติงานในพื้นที่ของ
สำนักแรงงานสัมพันธ์ โดยเลือกสัมภาษณ์ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายด้านแรงงานสัมพันธ์

กลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจงเจ้าหน้าที่ระดับผู้บริหาร

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการสัมภาษณ์ เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานส่วนกลาง สำนักแรงงานสัมพันธ์
จำนวน 15 คน ได้แก่

- 1) ผู้อำนวยการสำนักแรงงานสัมพันธ์ จำนวน 1 คน
- 2) กลุ่มงานยุทธศาสตร์แรงงานสัมพันธ์ จำนวน 4 คน
- 3) กลุ่มงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ จำนวน 2 คน
- 4) กลุ่มงานส่งเสริมแรงงานสัมพันธ์ จำนวน 2 คน
- 5) กลุ่มงานทะเบียนกลาง จำนวน 2 คน
- 6) กลุ่มงานประណอมข้อพิพาทแรงงานและข้อขัดแย้ง จำนวน 3 คน
- 7) กลุ่มงานคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ จำนวน 1 คน

3. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่อง ปัญหาการนำนโยบายด้านแรงงานสัมพันธ์ไปปฏิบัติ ของสำนักแรงงาน
สัมพันธ์ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานผู้วิจัยได้ใช้แบบสัมภาษณ์เป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวม
ข้อมูล เพื่อสัมภาษณ์ผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานนโยบาย โดยมีรายละเอียดดังนี้

3.1 แบบสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานนโยบาย

1) ขั้นตอนในการสร้างแบบสัมภาษณ์

1.1) ผู้วิจัยทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัย ประกอบด้วยแนวคิดเกี่ยวกับ
การนำนโยบายไปปฏิบัติ ความหมาย แนวคิด นโยบายด้านแรงงานสัมพันธ์ ระเบียบ กฎหมาย
เอกสาร รวมถึงงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

1.2) ผู้วิจัยได้นำข้อมูลจากการทบทวนวรรณกรรมมาสรุป เพื่อกำหนดขอบเขตและ
ร่างแบบสัมภาษณ์ เพื่อให้สอดคล้องและครอบคลุมกับวัตถุประสงค์ของงานวิจัย โดยการศึกษาส่วนนี้
เป็นการศึกษาปัญหาการนำนโยบายด้านแรงงานสัมพันธ์ไปปฏิบัติ

2) ลักษณะของเครื่องมือ

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล จะเป็นแบบสัมภาษณ์เชิงลึกโดยสัมภาษณ์
ตามกรอบคำถามที่ตั้งไว้ก่อนล่วงหน้า แต่สามารถปรับเปลี่ยนเพิ่มเติมให้มีความเหมาะสมชัดเจน
เพื่อให้ได้คำตอบที่ต้องการได้

4. การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลจากการศึกษาวิจัย ปัญหาในการนำนโยบายด้านแรงงานสัมพันธ์ของ
สำนักแรงงานสัมพันธ์ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานไปปฏิบัติ แบ่งเป็น

ผู้วิจัยจะนำข้อมูลมาวิเคราะห์เชิงคุณภาพ (Qualitative Analysis) การอธิบาย
เชิงบรรยาย (Descriptive Analytical) โดยวิเคราะห์ตามกรอบแนวคิดในการวิจัย และจะอธิบาย
เชิงบรรยายในเรื่องปัญหาที่เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

5. การนำเสนอและการสรุปผล

หลังจากวิเคราะห์ข้อมูลเรียบร้อยแล้ว ผู้ศึกษาวิจัยจะนำเสนอข้อมูลในรูปแบบของ
การบรรยาย การจัดทำตารางเปรียบเทียบ และการนำเสนอในรูปแบบอื่นตามความเหมาะสม
หลังจากนั้นจะนำผลการวิเคราะห์มาสรุปผลการศึกษา



บทที่ 4

การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาปัญหาการนำนโยบายด้านแรงงานสัมพันธ์ของสำนักแรงงานสัมพันธ์ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานไปปฏิบัติ ผู้วิจัยได้ทำการศึกษากลุ่มตัวอย่างเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายด้านแรงงานสัมพันธ์ไปปฏิบัติของสำนักแรงงานสัมพันธ์ รวมทั้งสิ้น 15 คน

จากการสัมภาษณ์ กลุ่มเป้าหมายที่เป็นผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานสำนักแรงงานสัมพันธ์ พบปัญหา ดังนี้

1. ด้านนโยบาย
 2. ด้านทรัพยากร ประกอบด้วย บุคลากร งบประมาณ สถานที่ เทคโนโลยีอุปกรณ์
- ในการปฏิบัติงาน
3. การสื่อสารติดต่อประสานงาน
 4. หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วย โครงสร้างองค์การ กระบวนการปฏิบัติงาน การควบคุม
 5. สถานการณ์ด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

ปัญหาในการนำนโยบายด้านแรงงานสัมพันธ์ไปปฏิบัติ

1. ปัญหาด้านนโยบาย

นโยบายด้านแรงงานสัมพันธ์ มีวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายนโยบาย เพื่อส่งเสริมระบบแรงงานสัมพันธ์ที่ดี ในการปฏิบัติเพื่อให้เกิดระบบแรงงานสัมพันธ์ที่ดีระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง ผู้บริหารของสำนักแรงงานสัมพันธ์ มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือนโยบายมีวัตถุประสงค์ชัดเจน นโยบายมีมาตรฐานมีความสำคัญในการส่งเสริมให้เกิดความสันติสุขในวงการแรงงาน ดังจะเห็นได้จากบทสัมภาษณ์ ดังนี้

“นโยบายแรงงานสัมพันธ์เป็นนโยบายที่ดีในการดำเนินการ

สร้างความสงบสุขในการอยู่ร่วมกันของลูกจ้างนายจ้าง

ลักษณะของนโยบายมีความชัดเจน มีความเป็นมาตรฐาน

กำหนดให้ดำเนินการในทุกรัฐบาล ซึ่งจะมีแนวปฏิบัติที่เหมาะสม

กับสถานการณ์”

ในส่วนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติพบว่าประเด็นปัญหาในการนำนโยบายด้านแรงงานสัมพันธ์ไปปฏิบัติ ดังนี้

1. นโยบายไม่มีความชัดเจน ไม่เป็นมาตรฐาน
2. มีความเป็นนามธรรม เปลี่ยนแปลงบ่อย ไม่มีความต่อเนื่อง

3. การรับรู้นโยบาย วัตถุประสงค์ แนวการปฏิบัติงานของบุคลากรไม่ชัดเจนเห็นได้จากตัวอย่างบทสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่บางคน ดังนี้

“นโยบายมีความเป็นนามธรรม ในการทำงานที่ถ่ายถอดหรือขับเคลื่อนให้เป็นรูปธรรมนั้นมีความยุ่งยากไม่ชัดเจน คลุมเครือ นโยบายไม่เป็นมาตรฐานโดยไม่ได้กำหนดให้เขียนไว้ในนโยบายรัฐบาล ทุกรัฐบาล ซึ่งรัฐบาลบางสมัยมีการกำหนดไว้ บางรัฐบาลไม่ได้กำหนด”

“นโยบายแรงงานสัมพันธ์มีการเปลี่ยนแปลงบ่อย ขาดความต่อเนื่อง ในการปฏิบัติ แนวทางการนำนโยบายมาปฏิบัติไม่มีความต่อเนื่อง ในทิศทางเดียวกันขึ้นอยู่กับสถานการณ์ปัจจุบันและฝ่ายบริหาร ในขณะนั้น”

“การรับรู้นโยบาย วัตถุประสงค์ แนวการปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับนโยบายของบุคลากรไม่ชัดเจน ไม่กว้างขวาง ทำให้การดำเนินงาน ในการขับเคลื่อนนโยบายให้สำเร็จ มีความล่าช้าไม่ตรงเป้าประสงค์ของนโยบาย”

จากข้อมูลดังกล่าว ทำให้ทราบว่าการนำนโยบายด้านแรงงานสัมพันธ์มีความสำคัญและการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นปัญหา เนื่องจากตัวนโยบายมีความเป็นนามธรรมทำให้ไม่มีความชัดเจน มีการแปรเปลี่ยนตามสถานการณ์ สามารถตีความประเด็นได้หลายทาง ทำให้มีความสับสนและยากลำบากในการปฏิบัติงาน ส่งผลให้การนำนโยบายด้านแรงงานสัมพันธ์ไปปฏิบัติยังไม่บรรลุผลสำเร็จเท่าที่ควร นอกจากนั้นการแถลงนโยบายบริหารประเทศของรัฐบาลชุดต่างๆ นั้น บางรัฐบาลมีการกำหนดนโยบายด้านแรงงานสัมพันธ์ที่ชัดเจน แต่บางรัฐบาลไม่มีการกำหนดนโยบายด้านแรงงานสัมพันธ์ที่ชัดเจน ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ได้มีมาตรฐานเดียวกัน ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

2. ปัญหาด้านทรัพยากร คือสิ่งอำนวยความสะดวกในการบริหารนโยบาย และสิ่งเสริมที่กำหนดไว้ในแผนงานโครงการ เพื่อจะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติบรรลุผล ทรัพยากรต่างๆ แบ่งเป็นดังนี้

2.1 ด้านบุคลากร ซึ่งจากการรวบรวมข้อมูลพบว่า ปัญหา คือ บุคลากรไม่เพียงพอจะเห็นได้จาก จำนวนบุคลากร ดังนี้

ตาราง 1 อัตรากำลังเจ้าหน้าที่

หน่วยงาน	อัตรากำลัง	อัตรากำลังพนักงาน	รวม (คน)
	ข้าราชการ	ราชการ ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราว	
กรมสวัสดิการและ คุ้มครองแรงงาน	1,338	706	2,044
สำนักแรงงาน สัมพันธ์	58	27	85

ที่มา: ข้อมูลสำคัญผู้บริหาร ณ เดือนธันวาคม 2559

จากตารางข้างต้น พบว่า ในการนำนโยบายด้านแรงงานสัมพันธ์ไปปฏิบัติ ให้บรรลุผลนั้น มีปัญหาในด้านบุคลากรคือ

2.1.1 จำนวนบุคลากรมีจำกัด ไม่เพียงพอกับปริมาณงานที่จะต้องให้บริการประชาชน กลุ่มเป้าหมายทั้งนายจ้างลูกจ้างจากสถานประกอบการเอกชน และรัฐวิสาหกิจทั่วประเทศ

2.1.2 บุคลากรขาดความรู้ และทักษะในการปฏิบัติงานด้านแรงงานสัมพันธ์

จากการสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมาย ดังนี้

ทั้ง 2 ปัญหาด้านบุคลากร มีตัวอย่างบทสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน ดังนี้

“บุคลากรผู้ปฏิบัติงาน มีจำนวนจำกัดไม่สอดคล้องกับภารกิจงานในภาพรวมทั้งประเทศ...

เช่น การส่งเสริมแรงงานสัมพันธ์ การเจรจาไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงาน การบริการงานทะเบียนต่างๆ ให้กับกลุ่มเป้าหมาย...

บุคลากรมีทักษะความชำนาญงานด้านแรงงานสัมพันธ์ไม่เพียงพอ

เนื่องจากการปฏิบัติงานด้านแรงงานสัมพันธ์ต้องใช้ทักษะหลายด้าน ใช้ระยะเวลายาวนานในการสั่งสมความรู้ ทักษะ ประสบการณ์ในการปฏิบัติงาน”

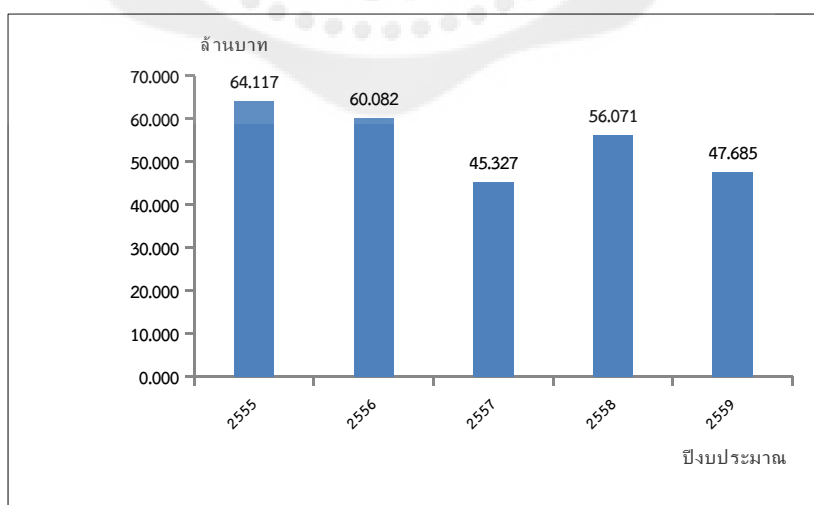
“เจ้าหน้าที่บุคลากรได้รับการพัฒนาไม่ทั่วถึง มีประสบการณ์ในการทำงานหรือทักษะความชำนาญงานน้อย ขาดความต่อเนื่องในการปฏิบัติงาน เนื่องจากมีการหมุนเวียนตำแหน่งเร็ว หรือแต่งตั้งบุคลากรเพื่อได้ตำแหน่งนั้นๆ แล้วก็โยกย้ายออกไป หรือบุคลากรถูกยืมตัวไปปฏิบัติงานที่องค์กรอื่น ทำให้การพัฒนาไม่ต่อเนื่อง...”

“บุคลากรของหน่วยงาน ยังขาดความรู้และทักษะความชำนาญในการปฏิบัติงานเฉพาะด้านซึ่งต้องมีความรอบรู้หลากหลายศาสตร์ด้วยกัน นอกจากความรู้ที่เป็นหลักและจำเป็นเกี่ยวกับแนวปฏิบัติงาน พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องแล้ว ต้องเพิ่มขึ้น เช่น จิตวิทยาการอยู่ร่วมกัน สถานการณ์โลก เศรษฐกิจสังคม เทคโนโลยีต่างๆ เป็นต้น เพื่อสนับสนุนให้งานสัมฤทธิ์ผล”

จากข้อมูลดังกล่าว ทำให้ทราบว่าบุคลากร เป็นกำลังสำคัญและเป็นปัจจัยหลักในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นปัญหาในการปฏิบัติงานเนื่องจากการขาดแคลนบุคลากร มีบุคลากรจำนวนจำกัดไม่เพียงพอกับปริมาณงาน พร้อมด้วยตัวบุคลากรยังขาดความรู้ ทักษะความชำนาญงานในด้านแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งต้องอาศัยศึกษาเรียนรู้อย่างจริงจังทั้งในเรื่องของความรู้หลากหลายศาสตร์ เช่น กฎหมาย จิตวิทยา เป็นต้น การปฏิบัติงานและการใช้อุปกรณ์เทคโนโลยี นอกจากนี้ปัญหาด้านบุคลากรอาจมาจากการที่บุคลากรที่มีอยู่ขาดขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน ไม่ได้รับการสนับสนุนจากผู้บังคับบัญชาให้มีความเจริญก้าวหน้า หรือการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน เป็นต้น

2.2 ด้านงบประมาณ การรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์ พบว่า งบประมาณไม่เพียงพอ และขาดความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการงบประมาณ

ผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลงบประมาณที่สำนักแรงงานสัมพันธ์ได้รับจัดสรร ตามแผนปฏิบัติราชการประจำปี ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 - 2559 สรุปได้ตามแผนภาพ ดังนี้



ภาพประกอบ 3 งบประมาณที่ได้รับจัดสรรของสำนักแรงงานสัมพันธ์ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

ตาราง 2 แสดงงบประมาณที่ได้รับจัดสรรของสำนักแรงงานสัมพันธ์ กรมสวัสดิการและคุ้มครอง
แรงงาน ระหว่าง ปีงบประมาณ 2555 – 2559

ปีงบประมาณ	แผนงานปกติ	แผนงาน 300 บ.	แผนงาน ปรองดอง	แผนงาน อาเซียน	งบอุดหนุน	รวม
2555	38.6797	20.5374	-	-	4.9	64.1171
2556	34.6450	20.5374	-	-	4.9	60.0824
2557	40.4270	-	-	-	4.9	45.327
2558	45.6941	-	3.5566	1.9207	4.9	56.0714
2559	37.3574	-	2.7816	2.6466	4.9	47.6856

หน่วย : ล้านบาท

ที่มา: กลุ่มงานยุทธศาสตร์แรงงานสัมพันธ์ สำนักแรงงานสัมพันธ์ ข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน 2559.

จากตารางข้างต้น พบว่า งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรของสำนักแรงงานสัมพันธ์ โดยภาพรวมลดลงเกือบทุกปี ทำให้เป็นปัญหาในการปฏิบัติงาน เนื่องจากแผนงานโครงการตามปกติที่ต้องดำเนินการในทุกปีนั้นยังมีปริมาณเท่าเดิม ดังจะได้รับการยืนยันจากบทสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน

“งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรเพื่อใช้ในการดำเนินงานตามภารกิจ มีไม่เพียงพอ เป็นหน่วยงานหลักของกรมต้องจัดสรรให้หน่วยปฏิบัติ ส่วนภูมิภาคด้วย ซึ่งจะคงเหลืองบประมาณบริหารจัดการภายใน สำนัก จำนวนจำกัดจึงต้องตัดลดกิจกรรมหรือปรับกิจกรรมตามแผนต่างๆ ให้กระชั้นสามารถดำเนินการได้ เช่น งบประมาณในการพัฒนาบุคลากร มีจำนวนน้อย ไม่ต่อเนื่อง ส่งผลให้การสร้างทักษะหรือองค์ความรู้ เพิ่มศักยภาพของบุคลากรลดน้อยลง”

“งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรในแต่ละปีงบประมาณเพื่อ ดำเนินภารกิจต่าง ๆ มีแนวโน้มลดลง ไม่สอดคล้องกับภารกิจ ที่จะต้องดำเนินการ จึงต้องมีการปรับแผนการดำเนินงาน ให้สอดคล้องกับงบประมาณ โดยการเกลี่ยงบประมาณในบาง แผนงาน ลดทอนรายละเอียดของกิจกรรมเพื่อให้สามารถ ดำเนินการได้”

“การใช้จ่ายงบประมาณในการปฏิบัติงานเป็นไปอย่างประหยัด และเป็นประโยชน์กับราชการ ในการปฏิบัติงานตามแผนงาน กิจกรรมต่างๆ ต้องให้มีความเหมาะสมปรับงานให้เข้ากับเงิน งบประมาณ ซึ่งจะทำให้ขาดรายละเอียดและคุณภาพของงานอย่าง ที่ควรจะเป็น การเร่งรัดเบิกจ่ายงบประมาณของส่วนราชการมุ่งปริมาณมาก เกินไป โดยในช่วงต้นปีงบประมาณแต่ละหน่วยงานต้องเบิกจ่าย ให้ได้ตามจำนวนร้อยละที่กำหนด เช่น การจัดอบรม/สัมมนา เพิ่ม ความรู้ให้กับกลุ่มเป้าหมายที่เป็นนายจ้าง ลูกจ้าง และภาครัฐ เพื่อให้ สามารถเบิกจ่ายให้ทันตามกำหนด หน่วยปฏิบัติต่างๆ จะต้อง ดำเนินการในห้วงเวลาเดียวกันทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคทำให้เกิด ความสับสนวุ่นวาย ในการบริหารแผนงาน งบประมาณ และบริหารจัดการบุคลากร ทำให้ไม่มีระบบในการปฏิบัติงาน การใช้จ่ายเงินงบประมาณตามกิจกรรมต่างๆ ไม่มีความยืดหยุ่น คือ การปฏิบัติงานของแต่ละแผนงานกิจกรรม หรือโครงการเฉพาะกิจต่างๆ ในส่วนของการเบิกจ่ายเงินงบประมาณต้องให้ตรงตามแผนงานนั้น จะไม่สามารถข้ามแผนงานได้ หรือเมื่อดำเนินกิจกรรมเรียบร้อยแล้ว เงินงบประมาณคงเหลือไม่สามารถนำกลับมาใช้กับแผนงานอื่นได้ จะต้อง นำส่งคืนคลังให้กับกรมฯ ต่อไป”

จากข้อมูลดังกล่าว ทำให้ทราบว่างบประมาณเป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อน องค์กรหรือหน่วยงานนโยบายด้านแรงงานสัมพันธ์ไปสู่การปฏิบัติของสำนักแรงงานสัมพันธ์ เมื่องบประมาณมีจำนวนจำกัด ทำให้เป็นปัญหาส่งผลกระทบต่อในการปฏิบัติงาน จะต้องมีการปรับ แผน กิจกรรม รวมถึงวิธีการทำงาน เพื่อให้ได้ผลงานตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ การทำงานของ เจ้าหน้าที่ไม่ราบรื่น เกิดความสับสน เป็นต้น

2.3 ด้านสถานที่ หรือที่ตั้งของสำนักแรงงานสัมพันธ์ อยู่ในอาคารกระทรวงแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ถนนมิตรไมตรี แขวง/เขต ดินแดง กรุงเทพมหานคร ซึ่งบริเวณ กระทรวงแรงงานมีส่วนราชการหลายหน่วย เช่น กรมการจัดหางาน กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน สำนักงานประกันสังคม ทำให้ ประสบปัญหาที่ได้จากการสัมภาษณ์ ดังนี้

“สถานที่ หรือที่ตั้งของสำนักแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งอยู่ในอาคาร กระทรวงแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ชั้นที่ 1 ชั้นที่ 2 และชั้นที่ 3 ให้บริการประชาชนตามภารกิจ การติดต่อ ประสานงานสามารถผ่านหลายช่องทาง ในส่วนที่เป็นปัญหาบ้าง

ในส่วนของการอำนวยความสะดวกเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน และประชาชนผู้มารับบริการ คือสถานที่จอดรถ เนื่องจากมีหลายส่วนราชการด้วยกัน ประกอบกับมีพื้นที่จำกัด ทำให้อาคารจอดรถ และลานจอดรถไม่เพียงพอในการให้บริการ”

“การใช้บริการพื้นที่ส่วนกลางร่วมกันจะไม่เพียงพอ เช่น ลานจอดรถ โรงอาหาร ต้องหมุนเวียนกัน ในการปฏิบัติงานประชุมต่างๆ ที่ต้องเชิญสมาชิกผู้ร่วมประชุมจากหน่วยงานภายนอกหลายหน่วยงาน ในฐานะเจ้าภาพจะต้องจัดเตรียมสถานที่จอดรถไว้ให้ตามเหมาะสม ซึ่งจะต้องประสานกับสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน ในการขอใช้พื้นที่ต่างๆ มีขั้นตอนหลายขั้นตอน และไม่เพียงพอกับความต้องการใช้ประโยชน์

“ภารกิจของสำนักแรงงานสัมพันธ์มีการให้บริการประชาชนโดยตรง ทั้งในส่วนของการให้คำปรึกษาต่างๆ การบริการงานทะเบียนด้านแรงงานต่างๆ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท การส่งเสริมแรงงานสัมพันธ์ต่างๆ การพิจารณาคำร้องการกระทำอันไม่เป็นธรรม ซึ่งมีความจำเป็นต้องใช้ห้องประชุมในการร่วมปรึกษาหารือ หรือให้บริการต่างๆ ในส่วนของสถานที่ หรือห้องประชุมมีจำนวนจำกัดเพียง 2 ห้อง ไม่เพียงพอในการปฏิบัติงานเป็นปัญหาในทางปฏิบัติพอสมควร

จากข้อมูลดังกล่าว ทำให้ทราบว่าสถานที่หรือที่ตั้งสำนักงาน เป็นปัจจัยสำคัญในการให้บริการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนผู้มาขอรับบริการ ดังนั้น หากสถานที่ตั้งสำนักงานมีพื้นที่จำกัด คือหลายสำนักงานใช้พื้นที่ร่วมกัน จะเกิดปัญหาในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่

2.4 เทคโนโลยีและอุปกรณ์ ทางสำนักแรงงานสัมพันธ์ เน้นระบบประหยัดเพื่อประโยชน์ของราชการตามแนวปฏิบัติของกรม ส่งผลให้ระบบปฏิบัติงานทางด้านเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ใช้งานได้ยาก และไม่สามารถใช้งานร่วมกับระบบปฏิบัติการอื่นได้มากนัก ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างบทสัมภาษณ์ ดังนี้

“เทคโนโลยีสนับสนุนการปฏิบัติงานมีจำกัด และไม่ทันสมัย เมื่อเทียบกับภาคเอกชน ซึ่งระบบปฏิบัติการต่างๆ ที่ใช้จะมีความแตกต่างกัน ทำให้การเชื่อมข้อมูลระหว่างกันไม่ราบรื่น รวมถึงการบริหารจัดการงานเทคโนโลยีไม่สอดคล้องหรือเหมาะสมรวดเร็ว เช่น เมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับระบบปฏิบัติการต่างๆ หน่วยงานซ่อมบำรุงมีจำกัด เป็นต้น เครื่องคอมพิวเตอร์ที่สนับสนุนการ

ปฏิบัติงานของบุคลากร มีระบบปฏิบัติการ 2 ระบบ คือ ระบบปฏิบัติการวินโดวส์ (Windows) และระบบปฏิบัติการ Open source หรือลินุกซ์ (linux) การใช้งานร่วมกันระหว่างสองระบบปฏิบัติการ ไม่สะดวกในการปฏิบัติงาน ซึ่งปัจจุบันหน่วยงานกำหนดให้ใช้ระบบปฏิบัติการ Open source เท่านั้น ซึ่งเป็นระบบปฏิบัติการฟรี ไม่มีค่าใช้จ่ายไม่ต้องเสียค่าลิขสิทธิ์เพื่อความประหยัดและเป็นประโยชน์กับราชการ แต่เป็นปัญหาสำคัญในการปฏิบัติงานของบุคลากร เพราะบุคลากรส่วนใหญ่ไม่คุ้นเคยกับระบบปฏิบัติการนี้ รายละเอียดการใช้งานทำได้ไม่มาก ไม่ตอบสนองความต้องการเจ้าหน้าที่บุคลากร”

“เครื่องคอมพิวเตอร์ที่สนับสนุนการปฏิบัติงานของบุคลากรในสำนักงาน มีจำกัดไม่เพียงพอรวมถึงการปฏิบัติงานนอกสถานที่ ต้องใช้คอมพิวเตอร์ Note Book มากกว่า 1 เครื่อง ต้องขอยืมจากหน่วยงานอื่น ซึ่งในปัจจุบัน แต่ละกลุ่มงานจะมีคอมพิวเตอร์ Note book กลุ่มงานละ 1 เครื่อง รวมถึงอุปกรณ์ต่อพ่วงต่าง ๆ เช่น เครื่องปริ้นเตอร์ หมึกพิมพ์ เมื่ออุปกรณ์ชำรุดแล้วจะขอซื้อทดแทนยาก ”

“อุปกรณ์เทคโนโลยีสนับสนุนการปฏิบัติงานมีไม่เพียงพอ ไม่เหมาะสมกับยุคสมัย เช่น ห้องประชุมของสำนักงาน นอกจากมีจำนวนน้อยและจำกัดแล้ว อุปกรณ์เทคโนโลยีสารสนเทศที่ใช้ยังขาดประสิทธิภาพ ไม่ทันสมัย เมื่อมีปัญหาเกิดการชำรุดเสียหายไม่สามารถใช้งานได้ ระบบการซ่อมบำรุงไม่เพียงพอไม่ตอบสนองความต้องการของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานอย่างเหมาะสม ทำให้เป็นปัญหาในการทำงานด้วย”

จากข้อมูลดังกล่าว ทำให้ทราบว่า เทคโนโลยีอุปกรณ์ในการปฏิบัติงานมีความสำคัญในการปฏิบัติงานที่จะสนับสนุนให้การดำเนินงานไปปฏิบัติบรรลุผล ดังนั้น นอกจากปัญหาที่เกิดจากเทคโนโลยีแล้ว ยังอาจจะมาจากการขาดความรู้ความชำนาญในการใช้อุปกรณ์ การบำรุงรักษาอุปกรณ์เทคโนโลยีสารสนเทศ ส่งผลให้การดำเนินงานไปปฏิบัติบรรลุผลสำเร็จได้ยาก

3. การสื่อสารติดต่อประสานงาน เกิดปัญหาเนื่องจากมีบุคคลหลายฝ่ายที่ต้องทำความเข้าใจให้ตรงกัน ทั้งที่แต่ละฝ่ายมีทัศนคติที่แตกต่างกัน ดังจะเห็นได้จากบทสัมภาษณ์

“การติดต่อประสานงาน ในการสื่อสารระหว่างภาครัฐกับลูกจ้าง นายจ้าง หรือไตรภาคี เมื่อสื่อสารออกไปแล้วผู้รับสารเข้าใจผิดคลาดเคลื่อนจากความจริงที่ต้องการ และนำไปสื่อสารต่อก็จะไม่เข้าใจกัน ทำให้ปฏิบัติไม่เป็นในทิศทางเดียวกัน ดังนั้นจึงต้องสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับภาคีลูกจ้าง นายจ้าง เป็นประจำและต่อเนื่อง”

“การติดต่อประสานงานกับรัฐวิสาหกิจต่างๆ กรรมการเป็นผู้บริหาร รัฐวิสาหกิจเป็นประธานสหภาพแรงงาน ส่วนใหญ่ไม่ค่อยมีเวลา เมื่อจัดประชุมคณะกรรมการ ทำให้ผู้เข้าร่วมประชุมไม่ครบตามจำนวน องค์ประชุมไม่ครบ ในการประชุมในแต่ละครั้งต้องยึดรัฐมนตรีที่เป็นประธานโดยตำแหน่งเป็นหลัก เมื่อประธานมีภารกิจจำเป็นเร่งด่วน ทำให้เลื่อนการประชุมออกไปก่อน ไม่มีกำหนด ทำให้มีความล่าช้าในการพิจารณาตามระเบียบวาระต่างๆ”

“การติดต่อประสานงานกับหน่วยงานภายนอกต่างๆ เช่น ผู้แทนลูกจ้าง ผู้แทนนายจ้าง หรือองค์การแรงงานต่างๆ มีความเข้าใจไม่ตรงกันบ้าง เนื่องจากมุมมองหรือทัศนคติของแต่ละคนแต่ละฝ่ายไม่เหมือนกัน ทำให้การทำงานของภาครัฐหรือเจ้าหน้าที่ต้องใช้เวลา ความพยายาม ความอดทนสูง เพื่อที่จะสร้างความเข้าใจให้ตรงกัน”

จากข้อมูลดังกล่าว ทำให้ทราบว่าปัญหาการติดต่อประสานงาน เป็นปัญหาสำคัญในการปฏิบัติงานเพื่อขับเคลื่อนนโยบายไปสู่เป้าหมาย เนื่องจากต้องเกี่ยวข้องกับบุคคลหลายฝ่าย การสร้างความเข้าใจ สร้างการรับรู้ในเรื่องต่างๆ นั้น มีความยาก เนื่องจากกลุ่มเป้าหมายมีทั้งฝ่ายลูกจ้าง ฝ่ายนายจ้าง ผู้นำแรงงาน องค์กรเอกชนต่างๆ แต่ละฝ่ายจะมีพื้นฐานความคิด ทัศนคติที่แตกต่างกันพอสมควร ในการสื่อสารเรื่องหนึ่งเรื่องใดนั้น ความเข้าใจหรือมุมมองของแต่ละฝ่ายจะมีความแตกต่างกัน

4 หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ แบ่งออกเป็น

4.1 ด้านโครงสร้างองค์การ การบริหารจัดการตามระบบราชการ มีความชัดเจนเป็นในเรื่องสายการบังคับบัญชา การกำหนดกรอบบทบาทหน้าที่การดำเนินงานไว้ชัดเจน ในการเลือกคนไปปฏิบัติงานนั้นไม่ตรงกับตำแหน่ง ทำให้เกิดความสับสน เป็นปัญหาในการพิจารณาชั้น เห็นได้จากบทสัมภาษณ์ ดังนี้

“การบริหารจัดการของสำนักแรงงานสัมพันธ์ โครงสร้างองค์การเป็นไปตามระบบราชการ มีสายการบังคับบัญชาหลายระดับชั้น การรับรู้ตามภารกิจผู้บังคับบัญชาต้องรับรู้รับทราบทุกชั้นตอนทุกระดับชั้น”

“ระบบการบังคับบัญชาเป็นไปตามระบบราชการ การให้ความเห็นพิจารณาวินิจฉัยงานต่างๆ เป็นความเห็นของแต่ละบุคคล และสุดท้ายผู้ปฏิบัติต้องเห็นด้วยตามผู้บังคับบัญชา บุคลากรต้องปรับตัวเองให้เข้ากับระบบ และปฏิบัติงานเต็มกำลังความสามารถ”

“โครงสร้างองค์การระบบราชการ มีหลายระดับเป็นองค์กรใหญ่ เมื่อเทียบกับการบริหารจัดการของภาคเอกชน การปฏิบัติงานราชการปกติต้องผ่านหลายขั้นตอน บางครั้งไม่สะดวกในการปฏิบัติ การกำหนดเวลาแล้วเสร็จของงานไม่แน่นอน”

4.2 กระบวนการปฏิบัติงาน มีแผนการปฏิบัติงานที่ชัดเจน แต่ในการปฏิบัติงานจริงไม่เป็นไปตามแผนงานหรือขั้นตอนการปฏิบัติงานในช่วงนั้นๆ ดังจะเห็นได้จากการสัมภาษณ์ ดังนี้

“การปฏิบัติงานทั่วไปในบางครั้งผู้บังคับบัญชาหรือผู้บริหารไม่เข้าใจรายละเอียดลักษณะงาน ภารกิจจำนวนมากลักษณะเฉพาะของงาน มีความแตกต่างกัน”

“หน่วยงานไม่มีมาตรฐานระบบเดียวกันในการพิจารณาชมเชย หรือให้รางวัลแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานตามแผนงานนโยบายๆ ทำให้เกิดความไม่ยุติธรรมสำหรับตัวเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ขาดขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน”

“การปฏิบัติงานมีการกำหนดแผนปฏิบัติงานชัดเจน แต่ในการปฏิบัติงานจริงไม่เป็นไปตามแผนงานหรือขั้นตอนในช่วงนั้นๆ ไม่มีการประชุมพิเศษ แนะนำภารกิจงาน ก่อนมอบหมายงานให้กับผู้ปฏิบัติ

การบริหารจัดการข้อมูลเพื่อใช้ในการบริหารงานยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ไม่ทันสมัย ขาดความเชื่อมโยงและการบูรณาการ กระแสโลกมีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ เช่น การเรียกร้องให้ประเทศไทยรับอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 87 และ ฉบับที่ 98 การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่สำนักแรงงานสัมพันธ์ต้องบริหารจัดการ

พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ประกาศใช้ผ่านมาแล้วหลายปี ทำให้ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์แรงงานหรือบริบทแวดล้อมต่างๆ ในปัจจุบัน”

4.3 การกำกับควบคุม นโยบายด้านแรงงานสัมพันธ์ เป็นนโยบายที่ดำเนินการบนพื้นฐานความพร้อมที่มากกว่าความพร้อมขั้นพื้นฐาน เช่น การบังคับใช้กฎหมาย หรือพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ในการจัดสิทธิประโยชน์หรือสวัสดิการด้านต่างๆ ให้กับลูกจ้างตาม พ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 เนื่องจากแรงงานสัมพันธ์ใช้การเจรจาแบ่งปันผลประโยชน์ที่เหมาะสมระหว่างกัน ยอมรับกันได้ทั้งสองฝ่ายระหว่างลูกจ้างนายจ้าง

จากการสัมภาษณ์จะเห็นปัญหา ดังนี้

“การกำกับควบคุม ตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ไม่มีผลการลงโทษที่ร้ายแรงเมื่อไม่ทำตามกฎหมายของลูกจ้างนายจ้าง ซึ่งลูกจ้างนายจ้างมีเทคนิคในการดำเนินกิจกรรมด้านแรงงานสัมพันธ์ที่หลากหลาย เพื่อให้ได้ผลลัพธ์เป็นที่ยอมรับกันทั้งสองฝ่าย”

“การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานต้องบริหารสถานการณ์ เมื่อมีเหตุการณ์ในการเกิดข้อเรียกร้อง ข้อพิพาทแรงงานระหว่างลูกจ้างนายจ้าง การบังคับใช้กฎหมายไม่มีการลงโทษรุนแรงเมื่อฝ่ายใดทำการละเมิด สามารถที่จะกลับมาเริ่มเข้าสู่กระบวนการตามกฎหมายได้ใหม่ รวมถึงการดำเนินการตามขั้นตอนการพูดคุยไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงานนั้น มีหลากหลายรูปแบบแล้วแต่เทคนิคของแต่ละฝ่าย เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานต้องมีความอดทนอย่างมาก บริหารจัดการตามสถานการณ์”

“การปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติงานประจำปี มีเป้าหมายที่เป็นเป้าประสงค์รวมซึ่งในการปฏิบัติงานจริงของเจ้าหน้าที่ในบางครั้งไม่เป็นไปตามแผนการปฏิบัติงานในกรอบระยะเวลาต่างๆ เช่น รอบสัปดาห์ รอบเดือน รอบไตรมาส รอบ 6 เดือน รอบ 12 เดือน อาจจะมีการปรับการดำเนินงานในระหว่างนั้น แต่ยังคงผลการปฏิบัติงานที่เป็นเป้าหมายรวมไว้ ทำให้การควบคุมการดำเนินการตามแผนปฏิบัติงานต่างๆ ไม่เข้มข้นจริงจังขาดการติดตามประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ”

5. สถานการณ์ด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่เป็นสภาพแวดล้อมของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากการสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมายที่เป็นผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานสำนักแรงงานสัมพันธ์ในภาพรวมพบว่าตามกระแสโลกาภิวัตน์ที่มีการเคลื่อนไหวข้อมูล ทุน แรงงาน อย่างรวดเร็ว ส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจ กล่าวคือ ไม่นาน ไม่นั่งคง การคาดการณ์เป็นไปได้ยาก และไม่ว่าเศรษฐกิจจะเจริญเติบโต ชบเซา หรือเกิดวิกฤติ ล้วนส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างลูกจ้าง นายจ้าง เช่น สภาพเศรษฐกิจไม่ดี นายจ้างก็ต้องลดต้นทุนในการผลิตทุกด้าน ลูกจ้างก็ต้องการค่าตอบแทน สวัสดิการต่างๆ ที่เพิ่มมากขึ้นตลอดเวลา จึงทำให้เกิดการแจ้งข้อเรียกร้อง ข้อพิพาทแรงงาน นำสู่การนัดหยุดงาน ปิดงานในสถานประกอบการ ซึ่งเจ้าหน้าที่ภาครัฐจะต้องกำกับดูแลร่วมแก้ไขปัญหาระหว่างกันของนายจ้างลูกจ้าง อันจะนำมาซึ่งความสันติสุข

ในการบรรลุเป้าหมายข้างต้นนี้ เจ้าหน้าที่เน้นการปฏิบัติงานด้วยความเป็นธรรม ไม่เอียงเข้ากับฝ่ายนายจ้าง หรือฝ่ายลูกจ้าง ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมากเกินไป

ในแง่ของสภาพสังคม ค่านิยม การบริโภคนิยมในภาวะปัจจุบันมีความเป็นวัตถุนิยม ตามกระแสแฟชั่น ค่าครองชีพ ของประชาชนเพิ่มขึ้นจากการใช้จ่ายฟุ่มเฟือย ทำให้เกิดเป็นปัญหาของแรงงานมีภาระหนี้สิน ต้องหารายรับเพิ่มมากขึ้น จึงก่อให้เกิดการเรียกร้องการเพิ่มค่าแรงที่ก่อให้เกิดปัญหากับนายจ้าง

ส่วนสถานการณ์การเมือง เป็นปัจจัยเสริมภายใต้เงื่อนไขของการเมืองที่กำลังเปลี่ยนผ่านเข้าสู่การปฏิรูปที่ยังไม่มีบทสรุปชัดเจน อย่างไรก็ตามในสมัยที่รัฐบาลพลเรือนมาจากการเลือกตั้ง ลักษณะการปฏิบัติงานจะเป็นไปตามระบบแรงงานสัมพันธ์ ที่มีการใช้กระบวนการตามรูปแบบแรงงานสัมพันธ์อย่างเข้มข้น แต่ในสมัยรัฐบาลปัจจุบันที่เป็นรัฐบาลเปลี่ยนผ่านการทำงานของเจ้าหน้าที่ในการนำนโยบายด้านแรงงานสัมพันธ์ไปปฏิบัติจะมีความง่ายไม่ยุ่งยากหรือซับซ้อน เนื่องจาก...

โดยสรุปแล้ว ปัญหาจากการนำนโยบายด้านแรงงานสัมพันธ์ของสำนักแรงงานสัมพันธ์ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานไปปฏิบัติ มีดังนี้

1. ปัญหาด้านทรัพยากร ประกอบด้วย 1) บุคลากรมีจำนวนจำกัด ขาดทักษะความรู้ความชำนาญในการปฏิบัติงานด้านแรงงานสัมพันธ์ 2.2) ด้านงบประมาณมีจำนวนจำกัดไม่เพียงพอ ขาดความยืดหยุ่นในการบริหารงบประมาณ 2.3) สถานที่ หรือที่ตั้งในการให้บริการประชาชนไม่สะดวก ไม่เพียงพอในการให้บริการประชาชน 2.4) เทคโนโลยี อุปกรณ์ในการปฏิบัติงานไม่เพียงพอ ไม่สอดคล้องกับการใช้ประโยชน์

2. ปัญหาด้านนโยบาย ไม่มีความชัดเจน ไม่มีมาตรฐาน ขาดความต่อเนื่อง การรับรู้นโยบายของผู้ปฏิบัติไม่ชัดเจน

3. การสื่อสารติดต่อประสานงาน เป็นปัญหาเนื่องจากหลายฝ่ายต้องปฏิบัติงานร่วมกัน ทั้งลูกจ้าง นายจ้าง หรือผู้นำแรงงาน ซึ่งความต้องการและความเข้าใจไม่ตรงกัน เนื่องจากพื้นฐานแนวคิดที่แตกต่างกัน

4. หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วย 4.1) โครงสร้างองค์การ ระบบราชการมีสายการบังคับบัญชาเป็นตามขั้นตอนมาก ทำให้ล่าช้าในการปฏิบัติ 4.2) กระบวนการปฏิบัติงานลักษณะของงานมีความยาก และการปฏิบัติงานไม่เป็นไปตามแผน 4.3) การกำกับควบคุมไม่มีประสิทธิภาพ

5. สถานการณ์ด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่เป็นปัจจัยเสริมหรืออาจเรียกได้ว่าเป็นสภาพแวดล้อมของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงล้วนส่งผลต่อการนำนโยบายด้านแรงงานสัมพันธ์ไปปฏิบัติ



บทที่ 5

อภิปรายผล สรุปผล และข้อเสนอแนะ

ในการวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาปัญหาการนำนโยบายด้านแรงงานสัมพันธ์ของสำนักแรงงานสัมพันธ์ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานไปปฏิบัติ ผู้วิจัยได้ทำการศึกษากลุ่มเป้าหมาย รวมทั้งสิ้น 15 คน ประกอบด้วย ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานของสำนักแรงงานสัมพันธ์ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

1. อภิปรายผลและสรุปผลการวิจัย

จากการศึกษาและวิจัย สรุปได้ว่า ปัญหาในการนำนโยบายด้านแรงงานสัมพันธ์ไปปฏิบัติของสำนักแรงงานสัมพันธ์ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ดังนี้

1. ด้านทรัพยากรนโยบาย ประสบปัญหามากที่สุด แบ่งออกเป็นบุคลากร งบประมาณ สถานที่ เทคโนโลยีอุปกรณ์ในการปฏิบัติงาน

1.1 บุคลากร บุคลากรที่ปฏิบัติงานในสำนักแรงงานสัมพันธ์

1) จำนวนบุคลากรมีจำกัด ไม่เพียงพอกับปริมาณงานที่จะต้องให้บริการประชาชนกลุ่มเป้าหมายทั้งนายจ้างลูกจ้างจากสถานประกอบกิจการเอกชนและรัฐวิสาหกิจทั่วประเทศ

2) บุคลากรขาดความรู้ ทักษะความชำนาญงานในการปฏิบัติงาน

3) บุคลากรมีศักยภาพในการใช้เทคโนโลยีอุปกรณ์ในการปฏิบัติงานในระดับต่ำ

1.2 งบประมาณ ส่วนราชการขับเคลื่อนนโยบายสู่การปฏิบัตินอกจากบุคลากรแล้ว จำเป็นต้องมีงบประมาณในการดำเนินการตามแผนงานโครงการ แต่จากการเก็บรวบรวมข้อมูลพบว่า ปัญหาคืองบประมาณไม่เพียงพอ ขาดความยืดหยุ่นในการบริหารงบประมาณ

1.3 สถานที่ หรือที่ตั้งของสำนักแรงงานสัมพันธ์ อยู่ในอาคารกระทรวงแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ซึ่งบริเวณกระทรวงแรงงานมีส่วนราชการหลายหน่วย ทำให้ไม่สามารถอำนวยความสะดวกให้กับผู้รับบริการได้ เช่น ขาดห้องประชุมขนาดใหญ่ สถานที่จอดรถไม่เพียงพอ

1.4 เทคโนโลยี อุปกรณ์ในการปฏิบัติงาน ระบบปฏิบัติการในการปฏิบัติงานขององค์กรเน้นระบบประหยัดเพื่อประโยชน์ของราชการ ทำให้ไม่สะดวกในการปฏิบัติงาน และใช้งานร่วมกับระบบปฏิบัติการอื่นได้ยากและไม่เสถียร

สำหรับความเห็นของผู้วิจัย พบว่า ด้านทรัพยากรเป็นปัญหามากที่สุดในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเฉพาะตัวบุคลากรไม่เพียงพอ งานมีปริมาณมากเกินไป ไม่สามารถจัดหาคะลากรมาเพิ่มในส่วนที่ขาด หรือการที่บุคลากรขาดองค์ความรู้ ความเชี่ยวชาญในงาน เนื่องจากบางครั้งการถ่ายถอดหรือสอนงาน แล้วนำมาปฏิบัติจริงนั้น เป็นเรื่องดี แต่ข้อจำกัดของระยะเวลาซึ่งการปฏิบัติงานจะต้องมีการสั่งสมประสบการณ์เพื่อฝึกให้มีความชำนาญงานเพิ่มมากขึ้น

2. ปัญหาจากตัวนโยบาย ผู้ให้สัมภาษณ์มีความเห็นออกเป็น 2 ลักษณะ ว่านโยบายด้านแรงงานสัมพันธ์เป็นปัญหาและไม่เป็นปัญหาในการปฏิบัติงานของบุคลากร คือ

1) ไม่เป็นปัญหา เนื่องจากนโยบายมีความชัดเจน วัตถุประสงค์และเนื้อหาของนโยบายมีความชัดเจน มีความสอดคล้องกับยุคสมัย

2) เป็นปัญหา เนื่องจากนโยบายด้านแรงงานสัมพันธ์เป็นนามธรรม ไม่มีความชัดเจนเมื่อกำหนดเป็นแผนการปฏิบัติงานแล้วทำให้ดำเนินการได้ยาก การรับรู้นโยบายของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานไม่ชัดเจน การถ่ายถอดนโยบายสู่แผนปฏิบัติงานขาดความชัดเจน ทำให้เข้าใจยากในการอธิบายข้อกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นแนวปฏิบัติงาน

โดยรวมจากการศึกษาความรู้ความเข้าใจด้านนโยบาย วัตถุประสงค์ และเนื้อหาของนโยบายด้านแรงงานสัมพันธ์ ผู้บริหารหรือหัวหน้าจะเข้าใจนโยบาย สามารถบริหารจัดการขับเคลื่อนได้ ส่วนในบุคลากรระดับผู้ปฏิบัติจะเป็นปัญหาเนื่องจากต้องสร้างความเข้าใจกับตัวนโยบาย แล้วแปลงมาเป็นแผนปฏิบัติงานจากนโยบายที่เป็นนามธรรม ให้เป็นรูปธรรมอย่างชัดเจน สามารถมีแนวทางการปฏิบัติและวัดผลสัมฤทธิ์ของนโยบายได้

3. การสื่อสารติดต่อประสานงาน เป็นปัญหาเนื่องจากต้องปฏิบัติงานร่วมกันติดต่อประสานงานกับกลุ่มเป้าหมายที่เป็นลูกจ้าง นายจ้าง หรือผู้นำแรงงาน ซึ่งมีความเข้าใจไม่ตรงกัน เนื่องจากพื้นฐานแนวคิดและความรู้ที่แตกต่างกัน

ในความคิดเห็นของผู้วิจัย มองว่า การสื่อสารติดต่อประสานงาน เป็นปัญหาเนื่องจากทุกฝ่ายที่ติดต่อหรือต้องการสื่อสารด้วย จะมีชุดข้อมูลและทัศนคติเป็นของตนเอง หรือกรอบกฎเกณฑ์ที่องค์กรของตนสังกัดอยู่ การสร้างความเข้าใจในเรื่องเดียวกันให้กับทุกกลุ่มเป็นเรื่องยาก

4 หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

4.1 โครงสร้างองค์การ เป็นการบริหารจัดการตามระบบราชการ ทำให้มีสายการบังคับบัญชาหลายระดับชั้น มีการกำหนดกรอบบทบาทหน้าที่การดำเนินงานไว้ชัดเจน มีการจัดบุคลากรไม่ตรงกับตำแหน่ง ทำให้เกิดความสับสนเป็นปัญหาในการบริหารจัดการ

4.2 กระบวนการปฏิบัติงาน มีแผนการปฏิบัติงานที่ชัดเจน แต่ในการปฏิบัติงานจริงไม่เป็นไปตามแผนงานหรือขั้นตอนการปฏิบัติงาน

4.3 การกำกับควบคุม นโยบายด้านแรงงานสัมพันธ์ เป็นนโยบายที่ดำเนินการบนพื้นฐานความพร้อมที่มากกว่าความพร้อมขั้นพื้นฐาน เช่น การบังคับใช้กฎหมาย หรือพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ ในการจัดสิทธิประโยชน์หรือสวัสดิการด้านต่างๆ ให้กับลูกจ้างตาม

พ.ร.บ.แรงงาน สัมพันธ์จัดให้มากกว่าข้อบังคับพื้นฐานที่กฎหมายกำหนด เนื่องจากแรงงานสัมพันธ์ ใช้การเจรจาแบ่งปันผลประโยชน์ที่เหมาะสมระหว่างกัน ยอมรับกันได้ทั้งสองฝ่ายระหว่างลูกจ้าง นายจ้าง

ดังนั้น ในการกำกับควบคุม ไม่มีผลการลงโทษที่ร้ายแรงเมื่อไม่ทำตามกฎหมาย และลูกจ้าง นายจ้างมีเทคนิคในการดำเนินกิจกรรมด้านแรงงานสัมพันธ์ที่หลากหลายยากแก่การกำกับและ ควบคุม

สำหรับความเห็นของผู้วิจัย พบว่า การดำเนินงานตามแผนที่กำหนดไว้ มุ่งที่เป้าหมายใน บางครั้งไม่เห็นรูปแบบหรือวิธีทำ สะท้อนให้เห็นว่าในรูปแบบการทำงาน เทคนิคต่างๆ สามารถ นำมาใช้ได้ เพื่อให้งานสำเร็จผล ซึ่งการกำกับควบคุมต่างๆ ก็ไม่เข้มงวดจริงจัง การพิจารณา ผลการปฏิบัติงานมีหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ แต่ก็มีการสร้างเกณฑ์เพิ่มขึ้นมาสำหรับงานบางงาน ซึ่งไม่เป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งหมดในองค์กร ทำให้ผู้ปฏิบัติงานรู้สึกว่าไม่ได้รับความยุติธรรม รวมถึงการดำเนินงานร่วมกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่างๆ ต้องใช้ความระมัดระวังเพิ่มมากขึ้น ยึดระเบียบ กฎเกณฑ์เป็นสำคัญ ดำรงตนด้วยความโปร่งใส ไม่รับของขวัญของรางวัลจากผู้มีส่วนได้เสีย อันจะนำมาซึ่งความไม่สะดวกใจในการปฏิบัติงาน

5. สถานการณ์ด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่เป็นปัจจัยเสริมหรือสภาพแวดล้อมของ การนำนโยบายไปปฏิบัติ จะเป็นปัญหาต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติเมื่อเศรษฐกิจ สังคมและ การเมืองเกิดวิกฤตการณ์ที่ส่งผลกระทบต่อ การนำนโยบายแรงงานสัมพันธ์ไปปฏิบัติ

2. ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเพื่อการแก้ไขปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากการประมวลข้อมูลด้านปัญหา ผู้วิจัยพบว่า ปัญหาเร่งด่วนหรือปัญหาสำคัญที่ควร รีบแก้ไข คือ

1) พัฒนาศักยภาพผู้ปฏิบัติงานให้มีทักษะความชำนาญในงานมากยิ่งขึ้นและทั่วถึง โดยการจัดทำหลักสูตรฝึกอบรม, การสอนงาน หรือสนับสนุนให้บุคลากรได้ศึกษาต่อในระดับ ที่สูงขึ้นในแหล่งหรือองค์กรที่มีการจัดการเรียนการสอนที่ได้มาตรฐานเพื่อสร้างบุคลากรให้เป็น มืออาชีพในลำดับต่อไป

2) หน่วยงานจะต้องให้ความสำคัญกับสถานประกอบกิจการทุกแห่ง การแก้ไขอุปสรรค การดำเนินนโยบายดังกล่าวได้มีการจัดทำกิจกรรม การณรงค์ส่งเสริมให้สถานประกอบกิจการ มีการบริหารจัดการแรงงานสัมพันธ์ด้วยระบบทวิภาคี เพื่อส่งเสริมให้สถานประกอบกิจการมีการ บริหารแรงงานสัมพันธ์ที่ดี เพื่อช่วยป้องกันปัญหาความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้น

จัดให้มีแผนงานกิจกรรมตรวจเยี่ยมและเฝ้าระวังสถานประกอบกิจการที่อาจมีผลกระทบที่จะ เกิดความขัดแย้งในสถานประกอบกิจการ เพื่อแก้ไขปัญหาที่จะส่งผลกระทบต่อ นโยบายด้านแรงงาน สัมพันธ์

3) หน่วยงาน ควรสร้างขวัญและกำลังใจบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้มีความก้าวหน้าในอาชีพ ตามความยุติธรรม เท่าเทียมกัน ไม่เลือกปฏิบัติตามระบบอุปถัมภ์

ข้อเสนอแนะในการวิจัยเกี่ยวข้องกับแรงงานสัมพันธ์ในอนาคต

- 1) ควรศึกษาถึงความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องที่เป็นลูกจ้าง นายจ้าง ร่วมด้วยเพื่อให้เกิดผลการวิจัยที่ครอบคลุมทั้งมิติผู้ปฏิบัติและมิติของผู้ที่ได้รับการบริการจากการปฏิบัติ
- 2) ควรจัดทำแบบสอบถามเชิงปริมาณในการศึกษาวิจัยร่วมด้วย เพื่อให้สามารถเก็บข้อมูลได้หลากหลายและเป็นข้อมูลสถิติที่เป็นประโยชน์สำหรับการวิจัยได้





บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

- เกษมสันต์ วิลาวรรณ, อ่างใน ณรงค์ เสียงประชา, *แรงงานสัมพันธ์ในธุรกิจอุตสาหกรรม*, (กรุงเทพมหานคร: โอเดียนสโตร์, 2535) น.2
- กิตติพงษ์ เหล่านิพนธ์. (2538). *สวัสดิการกับการแรงงานสัมพันธ์* วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 12.
- กิตติ บุณนาค. (2536). *การนำนโยบายภาษีมูลค่าเพิ่มไปปฏิบัติ: การศึกษาวิเคราะห์เชิงปรากฏการณ์ในธุรกิจโรงแรม*. ภาคนิพนธ์พัฒนบริหารศาสตรดุษฎีบัณฑิต, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- จำนงค์ สมประสงค์, *หลักและศิลปะของหัวหน้างานในการสร้างแรงงานสัมพันธ์ที่ดี* (กรุงเทพมหานคร: เพียรรุ่งโรจน์การพิมพ์, ม.ป.พ.) น.268
- นิคม จันทรวิฑูร. (2519). *แรงงานของประเทศไทย: ปัญหาและแนวทางแก้ไข* ม.ป.ท., 2519 (อัดสำเนา)
- นภัสวรรณ เจริญติลาวาทย์. (2553). *ปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายส่งเสริมสุขภาพไปปฏิบัติ: ศึกษากรณีพยาบาลวิชาชีพ วิทยาลัยแพทยศาสตร์กรุงเทพมหานครและวชิรพยาบาล*. สารนิพนธ์ รป.ม. (นโยบายสาธารณะ). กรุงเทพฯ: บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
- นพพร ทองสร้อย. (2546). *ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการลูกจ้างในจังหวัดสมุทรปราการ*. พัฒนาสังคมและสวัสดิการมหาบัณฑิต. คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- นริวรรณ เทพสุดี. *ปัญหาของการนำนโยบายการปรับขึ้นอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ 300 บาท ไปสู่การปฏิบัติ: หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต* มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2557
- สุรนาท ชมะณะรงค์. (2540). *นโยบายสาธารณะและหลักการพัฒนา เศรษฐกิจ สังคม และการเมือง*. พิมพ์ครั้งที่ 2. ขอนแก่น: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- สำนักแรงงานสัมพันธ์. (2559). *คู่มือการปฏิบัติงานตามกิจกรรมด้านแรงงานสัมพันธ์*. สำนักแรงงานสัมพันธ์ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน.
- วรพล กาลานุสนธิ์. (2555). *ปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ: กรณีศึกษา จังหวัดระนอง*. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต รป.ม. (นโยบายสาธารณะ). กรุงเทพฯ : บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ. ถ่ายเอกสาร
- วรเดช จันทรศร. 2551. *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: บริษัท พรักหวานกราฟฟิค.
- อัญชลี ค้อคงคา. (2529). *สหภาพแรงงานและแรงงานสัมพันธ์* กรุงเทพมหานคร อักษรไทย 2529

อรชิสสา ศิวโรจน์. (2547). แนวทางการปฏิบัติงานตามนโยบายการส่งเสริมแรงงานไทยไปทำงาน
ต่างประเทศของกรมการจัดหางาน. สังกมสงเคราะห์ศาสตร์มหาบัณฑิต. คณะสังคม
สงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

อุทัย จันทรรัตน์กานต์ (2554). การนำนโยบายกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาไปปฏิบัติ : ศึกษา
เฉพาะกรณีมหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ในพระบรมราชูปถัมภ์.
สารนิพนธ์ ปร.ม. (นโยบายสาธารณะ). บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัย
ศรีนครินทรวิโรฒ





ภาคผนวก

แบบสัมภาษณ์

เรื่อง ปัญหาการนำนโยบายด้านแรงงานสัมพันธ์ของสำนักแรงงานสัมพันธ์
กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานไปปฏิบัติ

คำชี้แจง แบบสัมภาษณ์นี้แบ่งออกเป็น 2 หมวด ดังนี้
 หมวดที่ 1 ข้อมูลทั่วไป
 หมวดที่ 2 การปฏิบัติและปัญหาจากการนำนโยบายด้านแรงงานสัมพันธ์ไป
ปฏิบัติ

หมวดที่ 1 ข้อมูลทั่วไป
คำชี้แจง โปรดทำเครื่องหมาย / ลงหน้าข้อที่ตรงกับความเป็นจริงของท่านมากที่สุด

1. อายุ

- | | |
|-----------------------|---------------------|
| 1. () 21 – 25 ปี | 2. () 26– 30 ปี |
| 3. () 31 - 35 ปี | 4. () 36 - 40 ปี |
| 5. () 41 – 45 | 6. () 46 – 50 ปี |
| 7. () 51 ปี ขึ้นไป | |

2. เพศ

- | | |
|--------------|---------------|
| 1. () ชาย | 2. () หญิง |
|--------------|---------------|

2. ระดับการศึกษา

- | | |
|---------------------------|--------------------------|
| 1. () ต่ำกว่าปริญญาตรี | 2. () ปริญญาตรี |
| 3. () ปริญญาโท | 4. () สูงกว่าปริญญาโท |

3. ประสบการณ์การทำงานด้านแรงงานสัมพันธ์

- | | |
|----------------------|---------------------|
| 1. () ไม่ถึง 1 ปี | 2. () 1 – 5 ปี |
| 3. () 6 - 10 ปี | 4. () 11 – 15 ปี |
| 5. () 16 - 20ปี | 6. () 21 - 25 ปี |
| 7. () 26 ปีขึ้นไป | |

4. ลักษณะการปฏิบัติงาน

- | | |
|----------------------------------|---------------------|
| 1. () ผู้บริหารหรือหัวหน้างาน | 2. () ผู้ปฏิบัติ |
|----------------------------------|---------------------|



ประวัติย่อผู้ทำสารนิพนธ์

ประวัติย่อผู้ทำสารนิพนธ์

ชื่อ ชื่อสกุล นางสาวสงวน อันทะเกตุ
วันเดือนปีเกิด 20 มีนาคม 2520
ภูมิลำเนา อำเภอพล จังหวัดขอนแก่น
ประวัติการศึกษา

สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น โรงเรียนพล อำเภอพล จังหวัดขอนแก่น
สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย โรงเรียนเมืองพลพิทยาคม อำเภอพล
จังหวัดขอนแก่น
สำเร็จการศึกษาระดับบริหารธุรกิจบัณฑิต (การจัดการทั่วไป) สถาบันราชภัฏเชียงใหม่

ประวัติการทำงาน

โครงการชลประทานเชียงใหม่ สำนักชลประทานที่ 1 กรมชลประทาน กระทรวงเกษตร
และสหกรณ์
สำนักพัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยีการสหกรณ์ กรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตร
และสหกรณ์

สถานที่ทำงานปัจจุบัน

สำนักแรงงานสัมพันธ์ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน