

เอกสารหมายเลข 1

ผลงานเรื่อง

แนวทางการขับเคลื่อนแผนแม่บทด้านแรงงาน (พ.ศ. 2555 – 2559)

อย่างมีผลสัมฤทธิ์

โดย

นายสฤทธิเดช ขำปัญญา

ตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์

ตำแหน่งเลขที่ 247

สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน

ขอประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง

ที่ปรึกษาวิชาการแรงงาน

(นักวิชาการแรงงาน ทรงคุณวุฒิ)

ตำแหน่งเลขที่ 11

สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน

กระทรวงแรงงาน

## บทคัดย่อ

การศึกษา เรื่อง แนวทางการขับเคลื่อนแผนแม่บทด้านแรงงาน (พ.ศ. 2555 – 2559) อย่างมีผลสัมฤทธิ์ มีวัตถุประสงค์เพื่อทบทวนแนวคิดและกระบวนการจัดทำแผน ทบทวนการบริหารจัดการแผนยุทธศาสตร์ด้านแรงงานที่ผ่านมา ตลอดจนวิเคราะห์ปัจจัยเสี่ยง/ข้อจำกัด และปัจจัยเสริมสร้างการขับเคลื่อนแผน พร้อมทั้งกำหนดและให้ข้อเสนอแนะแนวทางการขับเคลื่อนแผนแม่บทด้านแรงงาน (พ.ศ. 2555 – 2559) สู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม ผลการศึกษา พบว่า กระทรวงแรงงานซึ่งมีทิศทางและการบริหารองค์กรที่มุ่งสู่การเป็นกระทรวงทางเศรษฐกิจ ได้ให้ความสำคัญกับการจัดทำแผนแม่บทด้านแรงงาน ซึ่งเป็นการจัดทำแผนยุทธศาสตร์หลักเพื่อชี้นำ กำกับแนวทางการบริหาร และการพัฒนาด้านแรงงานที่มีความสอดคล้อง และเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบเพื่อบูรณาการไปสู่เป้าหมาย ซึ่งที่ผ่านมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 ได้มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ที่เป็นแผนแม่บทกระทรวงแรงงาน 3 ฉบับ และแผนยุทธศาสตร์ที่ต้องจัดทำตามกฎหมายอีก 3 ฉบับ โดยการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ด้านแรงงาน ใช้กรอบแนวทางตามแผนการบริหารราชการแผ่นดินที่จัดทำขึ้นจากการบูรณาการแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และนโยบายรัฐบาล ควบคู่กับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (เน้นคนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา) เป็นเครื่องมือสำคัญ ซึ่งกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของกระทรวงแรงงานได้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง แต่จากการศึกษาพบว่าแผนยุทธศาสตร์หลายฉบับหลังสิ้นสุดการดำเนินงานตามแผนแล้วไม่ปรากฏว่ามีการประเมินผลสำเร็จของแผนว่าบรรลุตามเป้าหมายมากน้อยเพียงใด บางยุทธศาสตร์ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหา / สถานการณ์ด้านแรงงานได้อย่างเพียงพอ ทั้งปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันและสถานการณ์ / การเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นได้ในระยะยาว ดังนั้น จึงควรตระหนักและให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการขับเคลื่อนแผนแม่บทด้านแรงงานสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ โดยนำทิศทางการทำงานในแผนแม่บท ฯ มาตอบสนองต่อนโยบายรัฐบาลโดยการแปลงสู่การจัดทำแผนปฏิบัติการ ต้องให้ความสำคัญกับการสร้างความร่วมมือจากทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐ นายจ้าง/ผู้ประกอบการ ผู้ใช้แรงงาน และภาคประชาชน ให้มีความรู้สึกเป็นเจ้าของแผนฯ ร่วมกัน สร้างการยอมรับให้ใช้แผนแม่บทฯ เป็นกรอบทิศทางหลักในการดำเนินการของหน่วยงานต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงแรงงาน รวมทั้งหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้องและที่เป็นภาคีเครือข่าย และที่สำคัญคือควรมีคณะกรรมการร่วมระดับชาติด้านแรงงาน เพื่อผลักดันยุทธศาสตร์การดำเนินงานแต่ละด้านให้บรรลุผลและเกิดความต่อเนื่อง นำไปสู่การพัฒนาด้านแรงงานอย่างยั่งยืนให้แก่ระบบเศรษฐกิจของประเทศ อย่างไรก็ตาม การที่จะให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนแผนแม่บทดังกล่าวนี้ สิ่งสำคัญประการหนึ่งที่ต้องดำเนินการก็คือ การนำเสนอแผนแม่บทด้านแรงงาน (พ.ศ. 2555 – 2559) ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ เป็นแผนระดับชาติที่ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องจะต้องเข้ามาบูรณาการหรือนำแผนนี้ไปปฏิบัติร่วมกัน ซึ่งจะเป็นแรงผลักดันให้แผนนี้บรรลุผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายที่ตั้งไว้

## คำนำ

แม้ว่าความสำเร็จขององค์กรจะขึ้นอยู่กับการวางแผนยุทธศาสตร์ที่ดี แต่การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติให้บรรลุผลได้นั้น นับว่าเป็นสิ่งที่มีความสำคัญและส่งผลกระทบต่อความสำเร็จขององค์กร เนื่องจากมีเงื่อนไขและปัจจัยแห่งความสำเร็จหลายประการ เช่น การกำหนดยุทธศาสตร์ที่ดี การบริหารการเปลี่ยนแปลง การจัดสรรงบประมาณ กลไกการขับเคลื่อนแผน การสร้างความรู้ความเข้าใจและการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย ที่เกี่ยวข้องในการขับเคลื่อนแผน เป็นต้น จึงเป็นที่มาของการศึกษา เรื่อง แนวทางการขับเคลื่อนแผนแม่บทด้านแรงงาน (พ.ศ. 2555 – 2559) อย่างมีผลสัมฤทธิ์

นับแต่ที่มีการปฏิรูประบบราชการเมื่อปี พ.ศ. 2545 เป็นต้นมา กระทรวงแรงงานได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์ที่เป็นแผนแม่บทของกระทรวงแรงงาน เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางการดำเนินงานของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงานจำนวนหลายฉบับ แต่ปรากฏว่าเมื่อสิ้นสุดการดำเนินงานของแผนแม่บทในแต่ละฉบับ ไม่มีการประเมินผลสำเร็จของแผนว่าได้บรรลุผลสำเร็จเพียงใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่มีความชัดเจนว่าหน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงานได้นำยุทธศาสตร์ของแผนแม่บทแปลงไปเป็นยุทธศาสตร์หรือกลยุทธ์ในการดำเนินงานของหน่วยงานของตนหรือไม่ อย่างไร ทั้งนี้อาจจะเป็นผลเนื่องจากการขาดกระบวนการขับเคลื่อนแผนไปสู่การปฏิบัติ ดังนั้น การศึกษา เรื่อง แนวทางการขับเคลื่อนแผนแม่บทด้านแรงงาน (พ.ศ. 2555 – 2559) อย่างมีผลสัมฤทธิ์ ก็โดยหวังว่าจะเป็นการกระตุ้นให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องตระหนักและเห็นความสำคัญในกระบวนการขับเคลื่อนแผนสู่การปฏิบัติ และสามารถนำไปกำหนดนโยบาย มาตรการ และวางแผนแนวทางในการขับเคลื่อนแผนแม่บทด้านแรงงาน (พ.ศ. 2555 – 2559) สู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไป

นายสฤทธิเดช ขำปัญญา

กุมภาพันธ์ 2555

## สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อ

คำนำ

สารบัญ

บทที่ 1 บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
2. วัตถุประสงค์	2
3. ขอบเขตการดำเนินการ	2
4. วิธีการศึกษา	2
5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	2

บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และเอกสารที่เกี่ยวข้องในการศึกษา

1. แนวคิดว่าด้วยการจัดทำแผน/แผนยุทธศาสตร์	3
2. การจัดทำแผนและการออกแบบการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์	9
3. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	24

บทที่ 3 การประเมินผลแผนยุทธศาสตร์กระทรวงแรงงานที่ผ่านมา

1. ความเป็นมาของการจัดทำแผนยุทธศาสตร์กระทรวงแรงงาน	27
2. สรุปบทเรียนจากการประเมินแผนยุทธศาสตร์กระทรวงแรงงานที่ผ่านมา	31
3. บทวิเคราะห์ของผู้เสนอผลงาน	36

บทที่ 4 บทวิเคราะห์กลไกการขับเคลื่อนแผนแม่บทด้านแรงงาน (พ.ศ. 2555 – 2559) สู่การปฏิบัติ

1. สาระสำคัญของแผนแม่บทด้านแรงงาน (พ.ศ. 2555 – 2559)	39
2. การสังเคราะห์แนวคิดของแผนฯ ในด้านความสอดคล้องกับบริบท สภาพปัญหา และสถานการณ์ด้านแรงงาน และวิเคราะห์ลักษณะความเหมาะสมเชิงสาระของแผนฯ ของผู้เสนอผลงาน	42

## สารบัญ (ต่อ)

3. วิเคราะห์การออกแบบการขับเคลื่อนแผนฯ	44
4. การวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงที่มีผลต่อการขับเคลื่อนแผนแม่บทด้านแรงงาน (พ.ศ. 2555 – 2559) สู่การปฏิบัติ	45
5. การวิเคราะห์ปัจจัยที่เป็นความเสี่ยงต่อการขับเคลื่อนแผนแม่บทด้านแรงงาน (พ.ศ. 2555 – 2559) สู่การปฏิบัติ	46
6. การวิเคราะห์ปัจจัยเสริมสร้างขับเคลื่อนแผนแม่บทด้านแรงงาน (พ.ศ. 2555 – 2559) สู่การปฏิบัติ	47
7. หลักการและวัตถุประสงค์ของการขับเคลื่อนแผนสู่การปฏิบัติ	49
8. แนวทางการขับเคลื่อนแผนแม่บทด้านแรงงาน (พ.ศ. 2555 – 2559) สู่การปฏิบัติ	49
9. การติดตามและประเมินผลความสำเร็จของแผน	55
บทที่ 5 ข้อเสนอแนะ	
1. ด้านหลักคิดของแผน ฯ	59
2. ด้านการบริหารจัดการเพื่อการขับเคลื่อนแผนฯ	60
บรรณานุกรม	62
ภาคผนวก	
1. แผนแม่บทด้านแรงงาน (พ.ศ. 2555 – 2559)	65
2. เปรียบเทียบคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภา ในส่วนที่เกี่ยวข้อง กับกระทรวงแรงงาน ตั้งแต่ปี 2548 – ปัจจุบัน	86

## บทที่ 1

## บทนำ

## 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การบริหารจัดการด้านแรงงานเป็นกระบวนการสำคัญที่จะนำแผนยุทธศาสตร์ด้านแรงงานสู่การปฏิบัติให้เกิดผลตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผน ซึ่งเป็นการดูแลชีวิตความเป็นอยู่ของผู้ใช้แรงงานในระบบประมาณ 10 ล้านคน และขยายไปสู่แรงงานนอกระบบอีกประมาณ 24.3 ล้านคน โดยจะครอบคลุมในเรื่องการส่งเสริมประชาชนให้มีความรู้ความสามารถได้ทำงานมีรายได้เพิ่มขึ้นโดยการฝึกอาชีพ การพัฒนาฝีมือแรงงาน การจัดหางาน การแนะแนวอาชีพให้แก่ผู้ว่างงาน นักเรียน นักศึกษา ผู้ต้องการเปลี่ยนงาน การควบคุมการทำงานของแรงงานต่างด้าว ดูแลแรงงานไทยที่ทำงานอยู่ในต่างประเทศ โดยมีเป้าหมายสุดท้ายเพื่อให้มีอัตราการว่างงานต่ำที่สุด แรงงานมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีความมั่นคงในการทำงาน และแรงงานมีศักยภาพในการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของภาคอุตสาหกรรมของประเทศ

การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ด้านแรงงาน เริ่มมีการจัดทำครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2545 ภายใต้ชื่อแผนพัฒนาแรงงาน ฉบับ พ.ศ. 2546 – 2549 ตรงกับระยะของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 – 2549) ซึ่งแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ได้เริ่มนำแนวคิดที่มุ่งเน้น “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” และนำหลักการปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ และเน้นการมีส่วนร่วมพัฒนาอย่างยั่งยืน จนกระทั่งมาถึงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 – 2559) ฉบับปัจจุบัน โดยการบริหารจัดการแผนสู่การปฏิบัติเริ่มมีการปรับเปลี่ยนจากเดิมที่ภาครัฐเป็นกลไกหลัก ภาคเอกชนมีบทบาทร่วมในการขับเคลื่อน ขยายสู่ภาคประชาชน ชุมชน มีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนการพัฒนา กลไกในการบริหารจัดการดังกล่าวแม้ว่าได้มีการนำมาใช้ในกระบวนการบริหารจัดการแผนยุทธศาสตร์ด้านแรงงาน แต่อย่างไรก็ตามพบว่ายังไม่มี ความชัดเจน หรือเป็นรูปธรรมเท่าที่ควร ไม่ว่าจะเป็น การปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรในกระบวนการจัดทำแผน การมีกลไกในการขับเคลื่อนแผนสู่การปฏิบัติ การติดตามและประเมินผลอย่างเป็นระบบ เป็นต้น สิ่งเหล่านี้จะช่วยสะท้อนให้เห็นถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบรรลุเป้าหมายขององค์กร โดยเฉพาะในภาวะที่ประเทศไทยต้องเผชิญกับบริบทการเปลี่ยนแปลงที่เป็นอยู่ในปัจจุบันและแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นในอนาคตทั้งที่จะเป็นโอกาสและข้อจำกัดของการบริหารจัดการด้านแรงงาน อาทิ ภาวะเบียดเบียนในการบริหารจัดการเศรษฐกิจโลก การรวมตัวทางเศรษฐกิจในระดับภูมิภาค การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของประชากรสูงอายุของโลก ในขณะที่เศรษฐกิจไทยยังอยู่ในช่วงได้รับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจโลก การเปลี่ยนแปลงสังคมเมืองและชนบท และการขาดความสมานฉันท์ภายในประเทศ จึงจำเป็นต้องทบทวนการบริหารจัดการแผนยุทธศาสตร์ด้านแรงงานที่ผ่านมา นำมาสรุปบทเรียน

ของการขับเคลื่อนแผน และกำหนดแนวทางการขับเคลื่อนแผนแม่บทด้านแรงงาน (พ.ศ. 2555 – 2559) สู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมชัดเจนและมีประสิทธิภาพ

## 2. วัตถุประสงค์

2.1 เพื่อทบทวนการบริหารจัดการแผนยุทธศาสตร์ด้านแรงงานที่ผ่านมา

2.2 เพื่อกำหนดแนวทางการขับเคลื่อนแผนแม่บทด้านแรงงาน (พ.ศ. 2555 – 2559) สู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม

## 3. ขอบเขตการดำเนินการ

ศึกษา ค้นคว้า และรวบรวมข้อมูลจากการทบทวนผลการปฏิบัติงานที่ผ่านมา แนวคิดและทฤษฎีว่าด้วยการจัดทำแผน และการนำแผนไปสู่การปฏิบัติ ตลอดจนศึกษาข้อมูลจากหน่วยงานที่ได้มีการดำเนินงานมาบ้างแล้ว

## 4. วิธีการศึกษา

ศึกษาจากเอกสาร งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และผลการปฏิบัติงานด้านนโยบายและยุทธศาสตร์ การติดตามวิเคราะห์และประเมินผลที่สำคัญนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานดำเนินการ

## 5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

เพื่อให้หน่วยงานที่รับผิดชอบสามารถนำไปกำหนดนโยบาย มาตรการ และวางแผนแนวทางในการขับเคลื่อนแผนแม่บทด้านแรงงาน (พ.ศ. 2555 – 2559) สู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี และเอกสารที่เกี่ยวข้องในการศึกษา

#### แนวคิดและกระบวนการจัดทำแผน

เนื้อหาหลักของเอกสารฉบับนี้ เป็นการกล่าวถึงแนวคิดและแนวทางการจัดทำแผนที่ได้ประยุกต์แนวคิดเกี่ยวกับการวางแผนในหลายแนวคิดมากำหนดเป็นเนื้อหาโดยมีได้ยึดเอาเนื้อหาเชิงทฤษฎีเป็นหลัก ด้วยเหตุที่ว่าแนวคิดว่าด้วยการจัดทำแผนตลอดจนวิธีการจัดทำแผนนั้น มีแนวคิดทฤษฎีอย่างมากมายและหลากหลายตามลักษณะความต้องการและบริบทเนื้อหา โดยองค์ประกอบของเนื้อหาในเอกสารประกอบด้วย

ส่วนที่ 1 แนวคิดว่าด้วยการจัดทำแผน/ แผนยุทธศาสตร์

ส่วนที่ 2 การจัดทำแผนและการออกแบบการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์

#### ส่วนที่ 1 แนวคิดว่าด้วยการจัดทำแผน/ แผนยุทธศาสตร์

##### 1. แนวคิดทฤษฎีและความหมายเกี่ยวกับยุทธศาสตร์และแผนยุทธศาสตร์

##### ที่มาและพัฒนาการของยุทธศาสตร์และการวางแผนยุทธศาสตร์

ยุทธศาสตร์และแผนยุทธศาสตร์มีที่มาไม่ปรากฏชัด หากแต่มีข้อค้นพบว่าได้มีการวางแผนในเชิงยุทธศาสตร์มานานแล้วตั้งแต่สมัยโบราณโดยจะปรากฏชัดในลักษณะของศิลปะในการทำสงคราม ซึ่ง ชุนวู นักยุทธศาสตร์ชาวจีนสมัย 500 ปีก่อนคริสตกาล ได้ให้ความหมายของ “ยุทธศาสตร์” ว่าเป็นวิชาที่ว่าด้วย “เล่ห์เหลี่ยมแค้นคู” ซึ่งเป็นการให้ความหมายในขอบเขตที่กว้าง มุ่งเน้นอธิบายเล่ห์เหลี่ยม การเอาชนะประเทศข้าศึกด้วยวิธีการต่างๆ มิได้กำหนดความสัมพันธ์ขององค์ประกอบต่างๆ ไว้อย่างชัดเจนเช่นความหมายในยุคปัจจุบัน

ส่วนในปัจจุบัน ยุทธศาสตร์มีความหมายที่เกี่ยวข้องกับ “แนวทางการนำพาไปสู่เป้าหมาย” ซึ่งเมื่อพิจารณาจากการใช้ความหมายดังกล่าวเกี่ยวกับการทำงานของภาครัฐในลักษณะของการบริหารจัดการ ทำให้ความหมายของยุทธศาสตร์ มีความชัดเจนในการแสดงความสัมพันธ์ขององค์ประกอบของรัฐมากขึ้นในยุคปัจจุบัน และได้พัฒนายุทธศาสตร์ไปใช้ในการบริหารรัฐกิจ และบริหารธุรกิจ จนมีการพัฒนาความรู้ดังกล่าวในรูปของ “การบริหารเชิงกลยุทธ์”



หลักการวางยุทธศาสตร์ในอดีตได้ถูกนำมาประยุกต์ใช้ในบริบทของการบริหารทั้งภาครัฐและภาคเอกชน โดยมีการปรับเพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับการบริหารงานขององค์กร ด้วยวิธีคิดเชิงระบบที่เน้นสร้างศักยภาพในการปรับตัวขององค์กร เพื่อดำเนินงานให้บรรลุผลลัพธ์ ที่กำหนดไว้ ทำให้การวางแผนด้วยวิธีคิดเชิงยุทธศาสตร์ได้รับความสนใจจากวงการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการบริหารธุรกิจ การบริหารรัฐกิจหรือแม้กระทั่งการบริหารแผนงาน โครงการพัฒนาในองค์กรระดับชุมชน จนปัจจุบันมีการประยุกต์และพัฒนารูปแบบการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ขึ้นมากมาย โดยในแต่ละวงการก็มีการนำวิธีคิดเชิงยุทธศาสตร์ไปใช้ในวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน ยกตัวอย่างเช่น การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ขององค์กรธุรกิจเอกชนเป็นการใช้แผนยุทธศาสตร์เพื่อเป็นเครื่องมือในการเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันทางการตลาด หรือในหน่วยงานภาครัฐก็เป็นการวางแผนเพื่อแก้ไขปัญหาและยกระดับการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคมของประเทศ หรือในส่วนขององค์กรชุมชนก็วางแผนการดำเนินงานเพื่อตอบสนองความต้องการของชุมชน และแสดงความรับผิดชอบต่อองค์กรเจ้าของทุน เป็นต้น ซึ่งในการบริหารงานด้วยการกำหนดหรือวางแผนเชิงยุทธศาสตร์เพื่อให้ส่งผลต่อการบริหารงานนั้น

ด้วยเหตุที่การไปถึงเป้าหมายต้องมีการวางแผนอย่างรอบคอบ ต้องมีการวิเคราะห์ตนเองและสภาพแวดล้อมก่อนดำเนินการ เพราะมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องหลายปัจจัย ทั้งปัจจัยภายใน อาทิ ศักยภาพของตนเอง ทรัพยากร และปัจจัยภายนอกที่เกี่ยวข้อง อาทิ เวลา สถานที่ ดังนั้น ในกระบวนการวางแผนจึงต้องมีการคาดการณ์อนาคตที่อาจส่งผลกระทบ และอาจทำให้เป้าหมายที่วางไว้ไม่ประสบความสำเร็จ จากนั้นจึงมีการหาทางเลือกที่เหมาะสมและประเมินทางเลือกเหล่านั้นว่าใช้ได้จริงหรือไม่ในทางปฏิบัติ เลือกทางเลือกที่คิดว่าน่าจะเป็นไปได้มากที่สุด นำมาวางแผนเป็นขั้นตอน และในระหว่างการนำมาปฏิบัติจะต้องตรวจสอบสถานการณ์อยู่เสมอ เมื่อสถานการณ์เปลี่ยนต้องพร้อมที่จะปรับตัว หาทางเลือกใหม่ๆ เมื่อพบว่าทางเลือกเดิมมีความเสี่ยงมากเกินไป

การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์จึงมิใช่การวางแผนการดำเนินงานเพื่อสร้างผลงาน หรือผลผลิต (Products หรือ Outputs) แต่เป็นวิธีคิดที่ให้ความสำคัญกับการระบุผลลัพธ์ที่ต้องการ (results หรือ outcomes) และมองสถานการณ์ในภาพรวม โดยมุ่งเน้นไปที่การวิเคราะห์อิทธิพลของปัจจัยภายนอก ศักยภาพและข้อจำกัดขององค์กร

อย่างไรก็ดี แม้การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์จะมีวัตถุประสงค์ที่ต่างกันในแต่ละบริบท แต่จุดร่วมที่เป็นหัวใจสำคัญของการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์คือ การกำกับทิศทางการดำเนินงานขององค์กรทั้งระบบให้มุ่งไปสู่เป้าหมายหรือผลลัพธ์ที่กำหนดไว้

จึงอาจกล่าวได้ว่า แผนยุทธศาสตร์เป็นเครื่องมือสำคัญในการนำนโยบายขององค์กรและทิศทางการพัฒนาองค์กรไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ให้สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ และปัญหาและความต้องการของพื้นที่ และเป็นแผนขึ้นนำการพัฒนาในภาพรวมระยะยาว แต่ไม่ยึดมั่นว่าจะต้องใช้ระยะเวลาเท่าใด ขึ้นอยู่กับปัญหาและ

ความต้องการของพื้นที่ในขณะนั้น การวางแผนยุทธศาสตร์จึงสามารถปรับเปลี่ยนแผนได้ตามความเหมาะสม รวมทั้งการปรับเปลี่ยนเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายขององค์กรและทิศทางการพัฒนา

### **สาระประโยชน์ของแผนยุทธศาสตร์**

การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์จะช่วยสร้างประโยชน์ต่อการบริหาร และการพัฒนาองค์กรโดยประโยชน์หลักๆ ได้แก่

1. แผนเชิงยุทธศาสตร์จะเป็นหลักชี้นำ กำกับแนวทางการบริหาร และการพัฒนาที่มีความสอดคล้อง และเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ เพื่อมุ่งไปสู่เป้าหมาย
2. แผนเชิงยุทธศาสตร์จะเป็นเครื่องมือในการส่งเสริม สนับสนุนการพัฒนาอย่างเป็นระบบ สร้างศักยภาพในการดำเนินงาน พลังในการขับเคลื่อนและยกระดับในการทำงาน
3. แผนเชิงยุทธศาสตร์จะมีส่วนช่วยให้เกิดกิจกรรมการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม และสอดคล้องนำไปสู่เป้าหมาย
4. แผนเชิงยุทธศาสตร์เป็นการสร้างการมีส่วนร่วมของภาคีต่างๆ ขององค์กรในการกำหนดแนวทางเป้าหมายขององค์กรเพื่อการบรรลุเป้าหมายร่วมกัน
5. แผนเชิงยุทธศาสตร์ช่วยให้สามารถกำหนดกรอบในการติดตามและประเมินผล ส่งผลต่อการบรรลุเป้าหมายขององค์กร

### **นิยามของแผนยุทธศาสตร์**

ความหมายของยุทธศาสตร์ได้ถูกกำหนดไว้หลายระดับ โดยระดับสูงที่สุดในเชิงพื้นที่ (แห่งรัฐ) ยุทธศาสตร์ได้ถูกนำไปใช้ในการอธิบายความหมายของการบริหารในระดับชาติซึ่งจัดได้ว่าเป็นยุทธศาสตร์ที่มีความชัดเจนที่สุด

ความหมายของคำว่า “ยุทธศาสตร์ชาติ” (National Strategy) มีความหมายถึงศิลปะและศาสตร์ในการพัฒนาและการใช้พลังอำนาจแห่งชาติเพื่อบรรลุผลประโยชน์ของชาติ หรือจุดหมายปลายทางของชาติ (Ends) อันเป็นสภาพที่ชาติต้องการจะบรรลุถึงพลังอำนาจของชาติ (National Powers) ซึ่งยุทธศาสตร์กลายเป็นเครื่องมือ (Means, Instruments of National Powers) หรือขีดความสามารถที่จะช่วยให้ชาติบรรลุถึงเป้าหมายปลายทางที่ต้องการ และวิธีการ (Ways) ที่จะใช้พลังอำนาจแห่งชาติอย่างไรเพื่อให้บรรลุเป้าหมายปลายทางของชาติ

ยุทธศาสตร์จึงมีลักษณะเป็นทั้งศิลปะและเป็นศาสตร์ (Art and Science) โดยวิธีการกำหนดยุทธศาสตร์มีความเป็นศาสตร์เพราะมีทฤษฎีวิธีคิดที่ชัดเจนรองรับอาจใช้การคำนวณเป็นตัวเลขก็ได้ ขณะเดียวกัน

การดำเนินยุทธศาสตร์ หรือการผลักดันยุทธศาสตร์ต้องอาศัยศิลปะเพราะเป็นกรอบความคิดที่มีเหตุผลผสมผสานจินตนาการเชิงสร้างสรรค์ ดังนั้น จากคำจำกัดความของยุทธศาสตร์นี้จึงแสดงให้เห็นความสัมพันธ์ขององค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการ คือ **Ends + Means + Ways**

การที่จะสรุปว่าแผนยุทธศาสตร์คืออะไร และเพราะเหตุใดในปัจจุบันองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชนจึงได้นำหลักการนี้มาประยุกต์ใช้ในการบริหารงานนั้น จากการรวบรวมและสรุปความหมายของการวางแผนยุทธศาสตร์ทำให้สามารถให้ความหมายได้ว่า **การวางแผนยุทธศาสตร์ หมายถึง วิธีการหรือแผนการที่คิดขึ้นอย่างรอบคอบ มีลักษณะเป็นขั้นตอน มีความยืดหยุ่นพลิกแพลงได้ตามสถานการณ์ มุ่งหมายเพื่อชนะคู่แข่งหรือเพื่อหลบหลีกอุปสรรคต่างๆ จนสามารถบรรลุเป้าหมายที่ต้องการ หรืออาจสรุปได้ว่า คือ ความสามารถในการหาวิธีการหรือทางเลือกที่ดีที่สุดท่ามกลางสถานการณ์ที่อาจมีอุปสรรคและความไม่แน่นอน เพื่อนำไปสู่เป้าหมายที่ตั้งใจไว้**

#### นิยามศัพท์อื่นที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์

**Ends** หรือ เป้าหมายปลายทางของยุทธศาสตร์ คือสภาพต้องการจะบรรลุถึงหรือกล่าวในอีกลักษณะหนึ่งก็คือ **ความมุ่งประสงค์ของยุทธศาสตร์ (Strategic Purpose)** อันเป็นสภาพที่มีความต้องการร่วมกันที่จะบรรลุถึง ซึ่งมีลักษณะเป็นนามธรรม (Abstract) และคงทนถาวรไม่ค่อยเปลี่ยนแปลงง่ายๆ อาจเป็นความเชื่อ ทศศนคติ แฝงลึกอยู่ในค่านิยม ทางวัฒนธรรม และจริยธรรมของชาติ มีความมุ่งประสงค์ของยุทธศาสตร์เป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อการจัดทำยุทธศาสตร์ เพราะถือเป็นเป้าหมายร่วมหลักของยุทธศาสตร์ที่ต้องการจะบรรลุ

#### ระดับของยุทธศาสตร์

ระดับยุทธศาสตร์ สามารถแบ่งเป็น 4 ระดับ คือ

1. **Grand Strategy หรือ มหายุทธศาสตร์** คือ ยุทธศาสตร์ระดับนานาชาติ ซึ่งมีความเป็นมาตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ 1 ครั้งที่ 2 สงครามเย็น จนโลกยุคปัจจุบัน ขอบข่ายการปฏิบัติต่อกันของตัวยุทธศาสตร์แสดงกว้างขวางซับซ้อนมาก จึงทำให้มหายุทธศาสตร์มีขอบข่ายในการดำเนินงานที่กว้างขวางเชื่อมโยงไปในกรอบระดับโลก

2. **National Strategy หรือ ยุทธศาสตร์ชาติ** คือเน้นการใช้พลังอำนาจทั้งสิ้นของชาติที่มีอยู่ดำเนินการทั้งภายในชาติและภายนอกต่อรัฐชาติอื่น เพื่อบรรลุผลประโยชน์ของชาตินายยุทธศาสตร์ในระดับนี้ในการทำอาจแยกทำเป็นยุทธศาสตร์ชาติด้านต่างๆ เช่น ยุทธศาสตร์ชาติด้านเศรษฐกิจ ยุทธศาสตร์ชาติด้านสังคมจิตวิทยา หรือ

ยุทธศาสตร์ชาติด้านการป้องกันประเทศ แต่ยุทธศาสตร์ชาติในด้านต่างๆ จะต้องมีกรอบความคิดร่วมกัน<sup>1</sup> สนับสนุนเอื้ออาทรซึ่งกันและกัน และมุ่งไปสู่เป้าหมายปลายทางของชาติร่วมกัน

3. **Military Strategy หรือ ยุทธศาสตร์ทหาร** คือศิลปะและศาสตร์ในการพัฒนาและใช้พลังอำนาจทางทหาร เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ทางทหารของชาติซึ่งยุทธศาสตร์ทหารจะต้อง ตอบสนองและสนับสนุนแนวทางปฏิบัติ ตลอดจนเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติ ด้านป้องกันประเทศ และยุทธศาสตร์ด้านอื่น ๆ ด้วย

4. **Campaign Strategy หรือยุทธศาสตร์ในระดับยุทธบริเวณ หรือบางครั้งเรียกว่า “ระดับยุทธการ”** ถ้าเป็นแผนที่ จะเรียกเป็นแผนการทัพ (Campaign Plan) คือ ยุทธศาสตร์ที่เป็นศิลปะและศาสตร์ในการใช้อำนาจกำลังรบเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ทางการทหารของชาติ หรือบรรลุวัตถุประสงค์ในยุทธบริเวณ แต่มีการปฏิบัติการใช้กำลังรบ ที่กว้างขวางอาจจะหลายแนวรบ หรืออาจใช้ปฏิบัติการร่วมของกำลังรบหลายทิศทาง หรือหลายเหล่าทัพพร้อมกัน แต่มีการประสานการปฏิบัติไปสู่เป้าหมายร่วมกัน

5. **Tactic หรือ ยุทธวิธี** เป็นศิลปะและศาสตร์ในการใช้อำนาจกำลังรบ ทั้งที่มีตัวตนและไม่มีตัวตน เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในสนามรบ หรือภารกิจที่ได้รับมอบหมาย อาจเป็นการปฏิบัติการส่วนหนึ่งของระดับยุทธการหรือเป็นการปฏิบัติการสู้รบย่อย ๆ Battle จึงเป็นยุทธวิธี

#### แนวคิดหลักเกี่ยวกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์

แนวคิดหลักจากแนวคิดในการวางแผน และหลักการวางแผนพัฒนาในเชิงยุทธศาสตร์ องค์กรควรมีแนวคิดในการจัดทำและประสานแผนพัฒนาอย่างน้อย 4 แนวคิด ดังนี้

#### แนวคิดที่ 1 : กระบวนการแก้ไขปัญหา

เริ่มด้วยการตอบคำถามอย่างเป็นขั้นตอนดังนี้

- ปัญหาคืออะไร
- ปัญหามีสาเหตุมาจากอะไร
- จุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ในการแก้ปัญหาคืออะไร
- วิธีการหรือแนวทางแก้ปัญหาคืออะไร

<sup>1</sup> กรอบความคิดร่วมกันจะปรากฏให้เห็นชัดเจนในเนื้อหาของแผนยุทธศาสตร์ที่มีการแสดงที่มา ความเชื่อมโยงของยุทธศาสตร์ ตั้งแต่วิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าประสงค์ ยุทธศาสตร์จนถึงกิจกรรมโครงการ

โดยในการตอบปัญหาที่สี่ ต้องใช้ความสามารถในการคาดการณ์ และความรู้ทางวิชาการทั้งที่เป็น ทฤษฎีและปฏิกิริยาจากผู้ ผู้มีประสบการณ์

### แนวคิดที่ 2 : กระบวนและเนื้อหาของวิธีการ

แนวคิดนี้จะเกี่ยวข้องกับการกำหนดโครงการเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น และมุ่งสู่การบรรลุ วัตถุประสงค์ โดยที่จะต้องตอบคำถามทั้ง 8 คำถามคือ

- จะทำไปทำไม
- จะทำอะไร
- จะทำที่ไหน
- จะทำเมื่อไร
- จะทำโดยใคร
- จะทำเพื่อใคร
- จะทำอย่างไร
- จะใช้จ่ายเท่าไร

### แนวคิดที่ 3 : ความคิดสร้างสรรค์

เป็นการมองอนาคตที่ต้องอาศัยความรู้ที่เกิดจาก

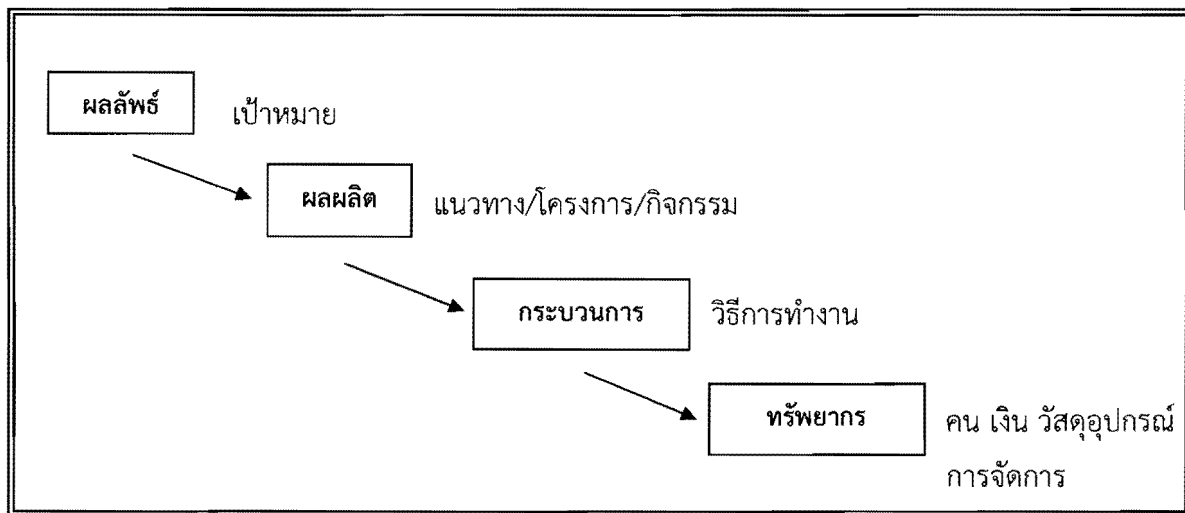
- สัญชาตญาณ หรือการเรียนรู้จากประสบการณ์
- องค์กรแห่งการเรียนรู้ หรือเรียนจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น
- เรียนรู้จากผู้อื่น โดยอาจศึกษาเปรียบเทียบจากบทเรียนแห่งความสำเร็จ (Benchmark) ของ หน่วยงานอื่น รวมทั้งการศึกษาค้นคว้าความรู้ งานวิจัยต่างๆ
- การวิเคราะห์สถานการณ์ ซึ่งเป็นการประเมินสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอก

### แนวคิดที่ 4 : การตัดสินใจ

เป็นการตัดสินใจด้วยการวิเคราะห์ข้อมูล และผสมผสานหลักการตัดสินใจแบบมีเหตุผล (Rationalism) กับหลักการตัดสินใจแบบเพิ่มขึ้น (Instrumentalism) แต่ทั้งนี้ต้องมุ่งการบรรลุวัตถุประสงค์ของ การพัฒนาและประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับผู้เกี่ยวข้องเป็นสำคัญ

กล่าวโดยสรุป การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์เป็นการวางแผนพัฒนาที่ต้องปรับกระบวนการคิด โดยมุ่งเน้นผลที่จะเกิด (ผลลัพธ์) เป็นตัวตั้ง แล้วนำมาคิดหาหนทางที่จะทำ (ผลผลิต) รวมทั้งวิธีการที่จะทำงานนั้นให้สำเร็จและมีประสิทธิภาพ (กระบวนการ) ซึ่งจะนำไปสู่การพิจารณาจัดสรรทรัพยากรการบริหารเพื่อดำเนินการได้อย่างเหมาะสม ดังแสดงในรูปต่อไปนี้

#### แผนภาพแสดงความเชื่อมโยงในการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์



#### ส่วนที่ 2 การจัดทำแผนและการออกแบบการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์

สำหรับเนื้อหาของส่วนที่ 2 จะเป็นการกล่าวถึงแนวทางในการจัดทำแผน ตลอดจนการขับเคลื่อนแผนหรือยุทธศาสตร์ให้เกิดรูปธรรมหรือกล่าวได้ว่าเป็นการนำแผนไปสู่การปฏิบัติ (Implementation) ซึ่งพบว่าการนำแผนไปสู่การปฏิบัติให้ได้ผลอย่างเป็นรูปธรรมนั้น เป็นสิ่งสำคัญและยากไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการจัดทำแผนให้เกิดขึ้น ซึ่งเนื้อหาในส่วนนี้จะเริ่มจากการกล่าวถึงหลักการพื้นฐานในการจัดทำแผนว่ามีข้อควรพิจารณาอะไรบ้าง ต่อจากนั้นจะเริ่มกล่าวถึงกระบวนการจัดทำแผนอย่างเป็นขั้นเป็นตอนซึ่งพบว่ามีแนวคิดในการจัดทำแผนที่ค่อนข้างหลากหลาย ซึ่งในที่นี้ ได้นำเสนอ 3 แนวทางหลักที่มักนิยมใช้ ลำดับสุดท้ายจะเป็นการกล่าวถึงแนวทางการติดตามและประเมินผลแผนยุทธศาสตร์ ซึ่งจะเป็นการตรวจสอบเป้าหมายและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นว่าสอดคล้องหรือไม่ รวมถึงข้อควรพิจารณาประกอบการจัดทำแผน ซึ่งสามารถกล่าวถึงเนื้อหาทั้งหมดตามลำดับได้ดังนี้

### หลักการพื้นฐานในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์

สิ่งที่ควรพิจารณาเกี่ยวกับระบบการวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กร ประกอบด้วย

1. **เนื้อหาสาระของแผน** เป็นการวางแผนเชิงกลยุทธ์ (Strategic planning) โดยการมองภาพการพัฒนาแบบองค์รวม (Holistic) ซึ่งจะใช้เป็นแผนแม่บท (Master plan) ในการจัดทำแผนปฏิบัติการ (Action plan) ของทุกภาคีการพัฒนาโดยเชื่อมโยงนโยบายกับความต้องการของชุมชน
2. **การประสานงบประมาณ** เป็นการบูรณาการงบประมาณของทุกส่วน และใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเป็นแนวทางในการจัดทำคำของบประมาณเป็นรายจังหวัดตามความจำเป็นและสภาพปัญหาในแต่ละพื้นที่ ทำให้สามารถบูรณาการโครงการและงบประมาณจากกระทรวง และกรมลงสู่พื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ
3. **รูปแบบและวิธีการวางแผน** เป็นการใช้ข้อมูลระดับพื้นที่ เพื่อการจัดทำแผนในแต่ละระดับ โดยยึดพื้นที่เป็นหลักซึ่งสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของพื้นที่ของประชาชน อันจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและความคุ้มค่าของการใช้งบประมาณ
4. **องค์กรการวางแผน** โดยให้มียุทธศาสตร์ประกอบด้วยทุกภาคีการพัฒนา สร้างการมีส่วนร่วมกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง อันเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการพัฒนา ทั้งนี้เมื่อพิจารณาร่วมกับแนวทางในการจัดทำแผนพัฒนา ลักษณะที่มีการบูรณาการ โดยมีการนำหลักการบริหารเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management) มาประยุกต์ใช้ร่วมกัน ในการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ และเน้นหลักการ 3 ประการ ดังนี้
  - 1) **กระบวนการมีส่วนร่วม (Participation)** จากทุกภาคีการพัฒนาที่เกี่ยวข้อง เช่น ภาคราชการ ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นักการเมือง นักวิชาการและชุมชน โดยใช้กระบวนการประชุมเชิงปฏิบัติการ (Workshop) จากพื้นที่ในระดับต่างๆ รวมทั้งการระดมข้อมูลและความคิดเห็นขึ้นมาตามลำดับ โดยผ่านระบบตัวแทนของแต่ละระดับ
  - 2) **การใช้ฐานข้อมูล (Database)** ประกอบการพิจารณาตัดสินใจในกระบวนการมีส่วนร่วม เพื่อให้การจัดทำแผนพัฒนาแบบบูรณาการในแต่ละเรื่อง/ประเด็น มีความเหมาะสมตรงกับความเป็นจริง และมีข้อมูลยืนยันที่มีเหตุผล สามารถอธิบายได้ชัดเจน ทั้งนี้อาจใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology System : IT) เป็นเครื่องมือจัดทำและแสดงผลของข้อมูล
  - 3) **การบูรณาการ (Integration)** แผนงาน งาน/โครงการและกิจกรรม ของภาคส่วนต่างๆ ให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา วงเงินที่ได้รับจัดสรร และคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดต่อพื้นที่ โดยยึดพื้นที่เป้าหมายหรือกลุ่มเป้าหมายการพัฒนาเป็นหลักในการบูรณาการ และควรกำหนดให้มีหน่วยงานเจ้าภาพอย่าง

ชัดเจน และปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะผู้จัดการโครงการ (Project Manager) โดยเป็นผู้ประสานงานและรับผิดชอบการบริหารจัดการ

หลักการจัดทำแผนเชิงยุทธศาสตร์แบบบูรณาการนี้ จะเป็นแนวทางการจัดทำแผนซึ่งถูกใช้กับการวางแผนในช่วงหลังจนถึงปัจจุบัน โดยเฉพาะการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ที่ใช้กับภาครัฐ

### **กระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์และลำดับขั้นตอนในการวางแผนยุทธศาสตร์**

ลำดับขั้นตอนในการวางแผนยุทธศาสตร์ขององค์กรโดยทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นองค์กรในระดับใดมักมีขั้นตอนในการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งแผนเชิงยุทธศาสตร์ที่คล้ายคลึงกัน แต่อาจจะมีการใช้คำเรียกขั้นตอน องค์กรประกอบหรือการจัดลำดับที่แตกต่าง หรือมีความซับซ้อนต่างกันไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับขนาด และความซับซ้อนของระบบองค์กร รวมถึงขอบเขตในการดำเนินงานขององค์กร โดยกระบวนการวางแผนในเบื้องต้น (Basic overview of typical phases in planning) สามารถจัดทำแผนยุทธศาสตร์ได้ใน 3 ลักษณะใหญ่ประกอบด้วย

**ลักษณะที่ 1** สามารถแบ่งออกเป็นขั้นตอนได้ 4 ขั้นตอนที่สำคัญดังนี้

#### **ขั้นตอนที่ 1 การจัดทำยุทธศาสตร์ (Formulation)**

เริ่มจากนักยุทธศาสตร์จัดทำยุทธศาสตร์โดยพิจารณาถึงเป้าหมาย หรือเป้าประสงค์ของยุทธศาสตร์ ผ่านการวิเคราะห์บริบทหรือสภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง (SWOT Analysis)

#### **ขั้นตอนที่ 2 การกำหนดเป้าหมายของยุทธศาสตร์ (Ends)**

เป็นกระบวนการกำหนดเป้าหมายยุทธศาสตร์ร่วมกันของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ อันหมายรวมไปถึงผู้รับประโยชน์ด้วย (Stakeholders) โดยลักษณะของเป้าหมายอาจมีลักษณะที่เป็นนามธรรมเชิงความคิดเห็น หรือเป็นข้อมูลตัวเลขเชิงเป้าหมายก็ได้

#### **ขั้นตอนที่ 3 ขั้นตอนการกำหนดยุทธศาสตร์และยุทธวิธี**

การกำหนดยุทธศาสตร์และยุทธวิธีหรือกลยุทธ์ เปรียบเหมือนกระบวนการแปลงเป้าหมายออกเป็นเนื้อหาในลักษณะต่างๆ เช่น ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านการเมือง ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พร้อมทั้งเสนอถึงแนวทางในการดำเนินการให้สอดคล้องกับเป้าหมายในแต่ละด้านในรูปของกลยุทธ์หรือยุทธวิธี



#### ขั้นตอนที่ 4 การนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ (Implementation)

ในขั้นตอนนี้ เน้นที่การนำยุทธศาสตร์ไปใช้ให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้น ในทางปฏิบัติ การนำยุทธศาสตร์ไปใช้ปฏิบัติที่ปรากฏบ่อยก็คือการกำหนดแผนงาน โครงการรองรับกับยุทธศาสตร์หรือประเด็นยุทธศาสตร์ในด้านต่างๆ เพื่อชี้ให้เห็นถึงกิจกรรมหรือการดำเนินการที่จะเกิดขึ้นในแต่ละยุทธศาสตร์

นอกจากนี้ การนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติแล้ว ยังมีความหมายถึงการสร้างความรู้ ความเข้าใจและพันธกรณี (Commitment) ต่อผู้ปฏิบัติ เพื่อให้เกิดการรับรู้เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ ความรับผิดชอบต่อยุทธศาสตร์ดังกล่าวว่าผู้ปฏิบัติมีความเกี่ยวข้องหรือมีความรับผิดชอบต่อยุทธศาสตร์อย่างไร

สิ่งที่มีความสำคัญมากประการหนึ่งในขั้นตอนของการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติก็คือ การจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ ด้วยเหตุนี้ หลายหน่วยงานจึงได้มีการจัดทำแผนปฏิบัติงาน (ประจำปี) ที่แสดงให้เห็นถึงเนื้อหา งาน กิจกรรม โครงการที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ ในลักษณะคำขอหรือข้อเสนองบประมาณ หรือที่เรียกว่าระบบแผนงาน-โครงการงบประมาณ (Planning Programming Budgeting System; PPBS) ซึ่งเมื่อข้อเสนอดังกล่าวได้รับการอนุมัติก็จะทำให้ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อมาดำเนินงานตามกิจกรรมที่ตั้งไว้ในแต่ละยุทธศาสตร์

#### ลักษณะที่ 2 สามารถแบ่งออกเป็น 8 ขั้นตอน อันประกอบด้วย

1. การกำหนด/ทบทวนเป้าประสงค์ (purpose) ผลลัพธ์ (desired result) หรือพันธกิจ (mission) ขององค์กร ขั้นตอนนี้ นับว่าเป็นขั้นที่สำคัญที่สุดและถือเป็นหัวใจของการทำแผนเชิงยุทธศาสตร์ โดยองค์กรจะต้องสามารถระบุผลลัพธ์สุดท้ายที่แผนต้องการจะบรรลุให้ชัดเจน รวมทั้งรวบรวมข้อมูลและข้อเท็จจริงต่างๆ เพื่อรับรู้ถึงปัญหาและความต้องการต่างๆ

2. การวิเคราะห์สถานการณ์ทั้งภายในและภายนอกองค์กร ขั้นตอนนี้เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูล (taking stocks) และทบทวนศักยภาพขององค์กร ยกตัวอย่างเช่น ศึกษาปัจจัยหรืออิทธิพลต่างๆ ที่อาจส่งผลต่อการบรรลุผลขององค์กร พิจารณาถึงสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหา หรือความต้องการขององค์กร ซึ่งเทคนิคที่องค์กรส่วนใหญ่นิยมใช้ในการวิเคราะห์จุดอ่อน จุดแข็ง ความเสี่ยง โอกาส หรือ SWOT Analysis ซึ่งข้อมูลเหล่านี้จะช่วยเป็นฐานหรือทุนในการกำหนดเป้าหมายขององค์กรต่อไป

3. การกำหนดเป้าหมาย ภายหลังจากทำการวิเคราะห์สถานการณ์ การกำหนดเป้าหมายหรือชุดของเป้าหมายขององค์กร จะต้องพัฒนาขึ้นจากจุดแข็งขององค์กร และสอดคล้องกับโอกาสที่มี นอกจากนี้ เป้าหมายที่ดีต้องกำหนดขึ้นเพื่อแก้ไขจุดอ่อน และลดความเสี่ยงที่อาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงาน

4. การกำหนดวัตถุประสงค์เพื่อบรรลุเป้าหมาย วัตถุประสงค์แต่ละข้อจะต้องสอดคล้องกับเป้าหมายที่ต้องการจะบรรลุ และวัตถุประสงค์ที่ดีจะต้องสามารถดำเนินการได้จริงในระยะเวลาที่กำหนด และสามารถวัดได้หรือบ่งบอกได้ถึงความสำเร็จในการดำเนินการเพื่อการบรรลุเป้าหมาย (ทั้งปริมาณ คุณภาพ และเวลา)

5. การกำหนดแผนปฏิบัติการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์แต่ละข้อ โดยในขั้นนี้เป็นการกำหนดบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบ ระยะเวลาในการดำเนินงานเพื่อให้การดำเนินงานตามแผนได้อย่างเป็นรูปธรรม

6. การร่างแผนและสื่อสารแผน เพื่อให้แผนดังกล่าวเป็นแนวทางให้กับสมาชิกองค์กร และอาจรวมถึงหน่วยงาน ภาครัฐที่เกี่ยวข้อง หลังจากผ่านกระบวนการระดมความคิดและเรียบเรียงเป็นเอกสารแล้ว องค์กรควรมีการสื่อสารแผนให้แก่บุคคล หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้รับรู้ และเพื่อให้การดำเนินงานนั้นเป็นบรรทัดฐานเดียวกัน และสร้างความรู้สึกร่วมชะตา และยึดมั่นในเป้าหมาย บทบาทหน้าที่ร่วมกัน

7. การติดตาม ทบทวน ประเมิน และปรับปรุงแผน โดยในขั้นนี้เป็นการติดตามการทำงานเป็นระยะว่าสามารถบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้หรือไม่ และแผนปฏิบัติการได้รับการดำเนินการที่เป็นไปตามระยะเวลางบประมาณ ที่กำหนดไว้หรือไม่ เพื่อนำไปสู่การปรับแผนให้มีความสอดคล้องกับสถานการณ์เมื่อเวลาผ่านไป

8. การฉลองความสำเร็จของแผน ขั้นตอนการวางแผนขั้นนี้มักไม่ค่อยได้รับความสนใจ หรือปฏิบัติกันเท่าใดนัก ทั้งๆ ที่เป็นกระบวนการที่มีความสำคัญต่อกำลังใจและความมุ่งมั่นในการวางแผนในอนาคตได้ ด้วยเป้าหมายของแผนยุทธศาสตร์ส่วนใหญ่คือการมุ่งแก้ไขปัญหาหรือยกระดับการทำงานขององค์กร ดังนั้นเมื่อเวลาผ่านไป ปัญหาขององค์กรได้รับการแก้ไข องค์กรมีการพัฒนา สมาชิกในองค์กรรวมไปถึงภาคีพันธมิตรควรได้ร่วมรับรู้ และร่วมฉลองความสำเร็จดังกล่าว เพื่อสร้างความภาคภูมิใจให้กับสมาชิกและองค์กรโดยรวมนั่นเอง

**ลักษณะที่ 3** ประกอบด้วย 8 ขั้นตอนเช่นเดียวกัน คือ

**ขั้นที่ 1** การรวบรวมข้อมูลและข้อเท็จจริงต่างๆ เพื่อรับรู้ถึงปัญหาและความต้องการต่างๆ

**ขั้นที่ 2** การวิเคราะห์ปัญหาหรือความต้องการ เพื่อพิจารณาว่าสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาหรือความต้องการนั้นมีอะไรบ้าง

**ขั้นที่ 3** การกำหนดวัตถุประสงค์ คือสภาพของผลลัพธ์ที่ต้องการให้เกิดพร้อมกับกำหนดเป้าหมายคือผลงานที่จะดำเนินการ เพื่อให้บรรลุผลลัพธ์ที่กำหนดโดยผลงานนี้จะระบุทั้งปริมาณหรือคุณภาพและเวลา

**ขั้นที่ 4** การพิจารณาวัตถุประสงค์และเป้าหมาย เป็นการปรึกษาหารือขอความเห็นชอบจากผู้บริหาร ทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งอาจนำไปสู่การปรับปรุง ยกเลิก หรืออนุมัติวัตถุประสงค์และเป้าหมายอันถือเป็นข้อตกลงเบื้องต้น ซึ่งจะนำไปสู่การกำหนดวิธีการต่อไป

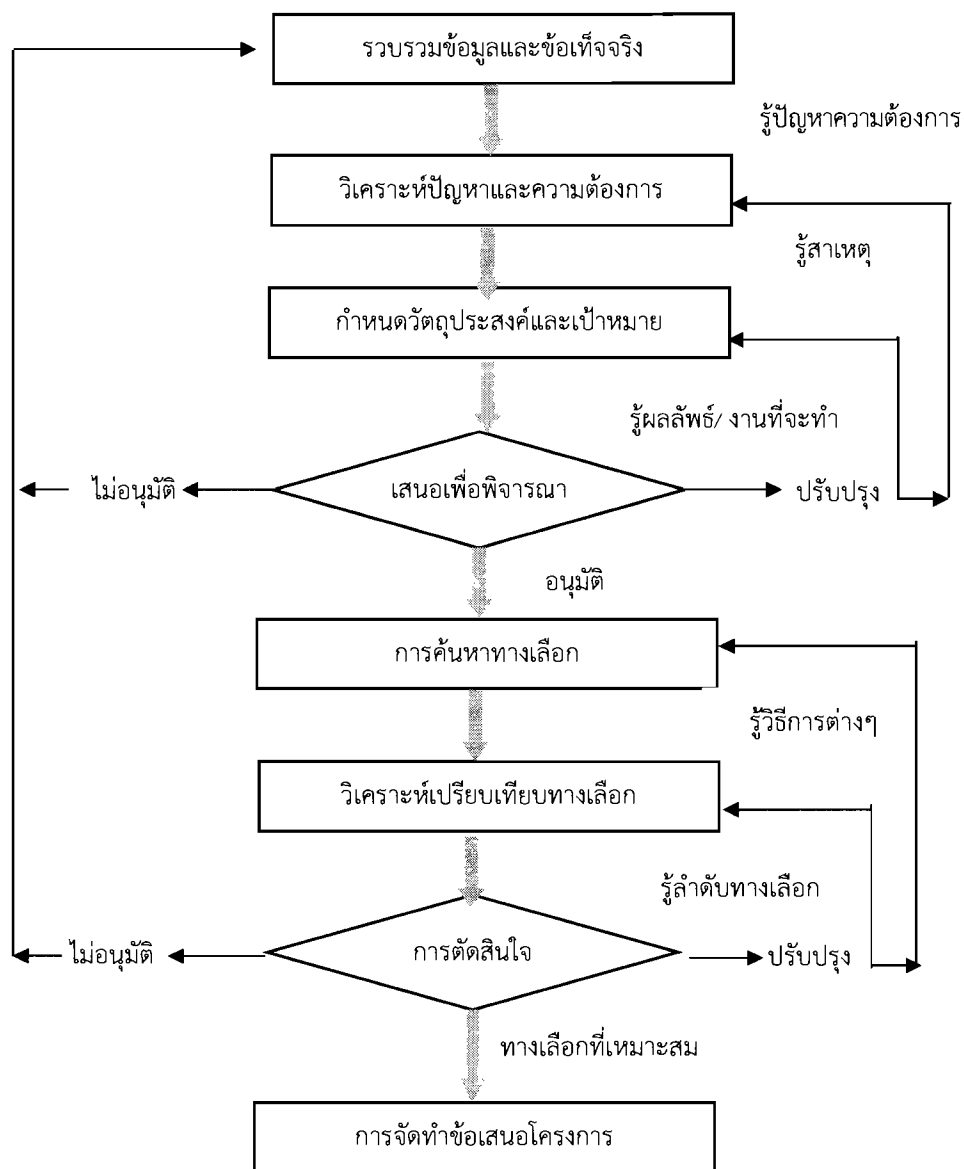
**ขั้นที่ 5** การคิดค้นและแสวงหาทางเลือก โดยพิจารณาว่าสาเหตุต่างๆที่ได้วิเคราะห์ไว้แล้วควรมีวิธีการแก้ไขอย่างไร ซึ่งมักจะมีทางเลือกมากกว่า 1 ทางจากนั้นในแต่ละทางเลือกจะจัดทำรายละเอียดของวิธีการโดยใช้คำถามตั้งแต่ Why, What, Where, When, Who, Whom, How, และ How much

**ขั้นที่ 6** การวิเคราะห์เปรียบเทียบความเหมาะสมของทางเลือกต่างๆด้วยการใช้ข้อมูลจากผลการศึกษาความเป็นไปได้มาใช้ในการพิจารณา

**ขั้นที่ 7** การนำข้อมูลในการวิเคราะห์เปรียบเทียบความเหมาะสมของทางเลือกเสนอให้ผู้บริหารหรือผู้ที่เกี่ยวข้องพิจารณา เพื่อตัดสินใจว่าจะเลือกทางเลือกใดที่เหมาะสมที่สุด

**ขั้นที่ 8** นำทางเลือกที่เหมาะสมไปจัดทำข้อเสนอตามแบบแผนที่กำหนด ซึ่งหมายถึงการจัดทำเอกสารแผน และส่วนประกอบต่างๆ

## แผนภูมิแสดงภาพรวมขั้นตอนการวางแผน<sup>2</sup>



<sup>2</sup> กระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์. ประณิ ปรียากร. น. 100

### การติดตามและประเมินผลยุทธศาสตร์

การติดตามและประเมินผลยุทธศาสตร์โดยสาระหลักแล้ว เปรียบเหมือนการติดตามในเชิงผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินยุทธศาสตร์ แต่สิ่งที่ควรระมัดระวังก็คือ การติดตามดังกล่าวต้องพิจารณาให้ชัดเจนถึงระดับของยุทธศาสตร์ว่าอยู่ในระดับใด และต้องมีความชัดเจนว่าผลที่เกิดขึ้นสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์หรือไม่ อย่างไร

การติดตามและประเมินผลยุทธศาสตร์จึงต้องเริ่มจากการพิจารณาถึงเป้าหมายที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ ทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ และพิจารณาความเชื่อมโยงของเป้าหมายในระดับต่างๆ (จากระดับแผนสู่ระดับโครงการ) อย่างสอดคล้องกัน เพื่อสามารถตอบได้ว่าผลจากการดำเนินโครงการนำไปสู่ความสำเร็จของแผนยุทธศาสตร์ได้อย่างไร ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว แนวคิดทฤษฎีที่ใช้ในการประเมินแผนยุทธศาสตร์มักนิยมใช้แนวคิดมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (Result Based)

### ข้อควรพิจารณาเกี่ยวกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์

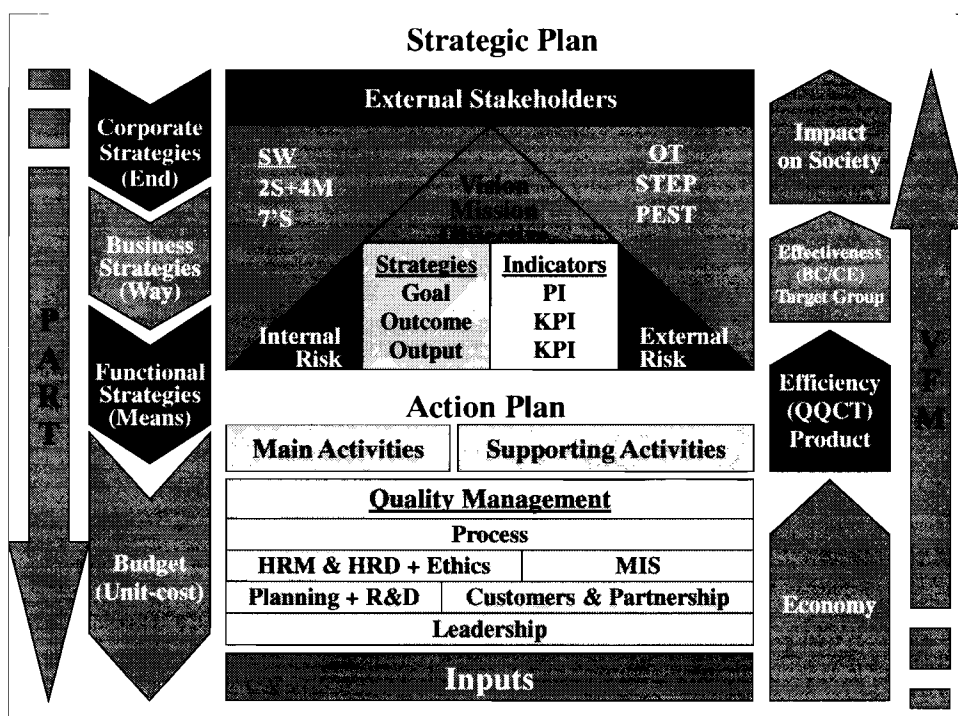
ในการจัดทำยุทธศาสตร์ มักมีความสับสนเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายกับยุทธศาสตร์ ในลักษณะที่ว่าส่วนใดที่เป็นนโยบาย ส่วนใดที่เป็นยุทธศาสตร์ รวมถึงปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของนโยบายในการครอบงำ ควบคุม และชี้นำยุทธศาสตร์

อันที่จริงแล้ว กระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์เปรียบเหมือนการสร้างกรอบความคิดในการกำหนดนโยบาย โดยยุทธศาสตร์ถือเป็นกรอบความคิดที่ชี้นำทิศทางให้นโยบายของรัฐบาล เพราะการจัดทำยุทธศาสตร์จะมีการรวบรวมข้อมูล สารสนเทศเพื่อพิจารณาสภาพแวดล้อม การกำหนดเป้าหมายร่วมที่มาจากผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน เพื่อร่วมกันกำหนดเป้าหมาย ตลอดจนแนวทางหรือประเด็นยุทธศาสตร์ ซึ่งผลที่เกิดขึ้น อาจนำไปใช้ในการกำหนดนโยบายที่มีความชัดเจนและเฉพาะเจาะจงในกิจกรรมไปตามกลุ่มเป้าหมายต่างๆ

กระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์เป็นกระบวนการที่ต่อเนื่อง มีความเชื่อมโยงของกระบวนการต่าง ๆ ภายใต้ระบบการบริหารงานที่มุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ โดยเริ่มตั้งแต่การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ในแต่ละระดับ ตั้งแต่แผนยุทธศาสตร์ระดับองค์กรหรือกระทรวง (เป้าหมายสุดท้ายที่ต้องการ) ถ่ายทอดลงมาเป็นแผนยุทธศาสตร์ระดับหน่วยงานหรือกรม (ทางที่จะไป) แผนยุทธศาสตร์หน่วยงาน/สำนัก (วิธีการดำเนินการ) และแผนพัฒนาด้านแรงงานในระดับจังหวัด และค่าใช้จ่ายที่ต้องใช้เพื่อตอบสนองแผน (จัดทำคำของบประมาณ วิเคราะห์ต้นทุน ผลผลิต) นอกจากนั้นในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ยังต้องคำนึงถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก รวมทั้งการวิเคราะห์จุดอ่อน จุดแข็งขององค์กร (SWOT) วิเคราะห์โอกาสและอุปสรรคที่จะไปไม่ถึงเป้าหมาย (OT) จากนั้นจึงกำหนด

วิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าประสงค์ขององค์กร กำหนดยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ของแต่ละยุทธศาสตร์ ผลผลิต (Outputs) และผลลัพธ์ (Outcomes) พร้อมกับตัวชี้วัดทุกระดับ นอกจากนั้นควรมีการวิเคราะห์ความเสี่ยงจากปัจจัยภายใน (Internal Risk) ความเสี่ยงจากปัจจัยภายนอก (External Risk) จากนั้นจึงจัดทำแผนปฏิบัติการรายปีที่ประกอบด้วยกิจกรรมหลัก กิจกรรมสนับสนุน และปัจจัยนำเข้า ได้แก่ ทรัพยากร และเงิน กระบวนการทั้งหมด ตั้งแต่การวางแผนยุทธศาสตร์ การจัดทำคำของบประมาณ การบริหารจัดการ และการติดตามประเมินผล จะถูกวัดด้วยเครื่องมือการวิเคราะห์ระดับความสำเร็จของการดำเนินงานจากการใช้จ่ายงบประมาณ (PART) นอกจากนี้ยังมีการวัดการประหยัด (ทรัพยากร + ค่าใช้จ่าย) การวัดประสิทธิภาพของผลผลิต (Quantity Quality Cost Time : QQCT) การวัดประสิทธิผลที่กลุ่มเป้าหมายได้รับประโยชน์ (Benefit Cost Ratio หรือ Cost Effectiveness) สุดท้ายที่ได้จากแผนยุทธศาสตร์ คือ ผลกระทบทางสังคม หรือประโยชน์ที่สังคมได้รับ ซึ่งการดำเนินงานทั้งหมดนี้จะประสบผลสำเร็จได้ องค์กรต้องมีการบริหารจัดการที่มีคุณภาพ (PMQA)

แผนภาพแสดงกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์<sup>3</sup>



<sup>3</sup> โครงการฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง การประเมินความคุ้มค่าของสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน. วัฒนา วงศ์เกียรติรัตน์ น.2

แต่อย่างไรก็ดี ความสำคัญของแผนหรือแผนยุทธศาสตร์ในฐานะที่เป็นเครื่องบ่งชี้ทิศทางของหน่วยงาน องค์กรจะไม่สามารถบรรลุได้หากขาดการออกแบบแนวทางการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ที่ดี และการประเมินผลแผน ยุทธศาสตร์ที่เป็นระบบที่ชัดเจนเพื่อตอบคำถามถึงความสำเร็จของแผน (Success) มากกว่าการแล้วเสร็จ (Finish) โดยต้องมีการออกแบบกระบวนการประเมินที่สอดคล้องกับเนื้อหาของแผนที่อาจรวมไปถึงการเสริมพลังหรือการสร้าง การเรียนรู้ตลอดระยะเวลาของแผนตั้งแต่ออกกระบวนการ ระหว่างกระบวนการ และภายหลังสิ้นสุดการดำเนินงาน ตามแผนผ่านการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และการติดตามประเมินผลภายในอย่างต่อเนื่อง

### การนำแผนไปปฏิบัติ (Strategic Implementation)

จากยุทธศาสตร์หลักที่ได้กำหนดไว้ในแผนแม่บทจะนำไปสู่การปฏิบัติ โดยการแปลงออกเป็นแผนปฏิบัติการ ซึ่งโดยทั่วไปจะประกอบด้วยกิจกรรมที่ต้องทำ เวลาดำเนินการ ผู้ปฏิบัติ/ผู้รับผิดชอบ งบประมาณดำเนินงาน ตัวชี้วัด ทั้งนี้โดยมีโครงสร้างองค์กร ระบบงาน เทคโนโลยี ฯลฯ รองรับ ซึ่งการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ จะประกอบด้วยกระบวนการย่อย 2 ส่วน ได้แก่

#### 1. การจัดทำแผนปฏิบัติการ (Action Plan)

แผนปฏิบัติการจะเป็นแผนที่ถูกกำหนดขึ้นโดยระบุรายละเอียดเกี่ยวกับแผนงานและโครงการต่างๆ ที่มีเป้าหมายผลงานสอดคล้องกับเป้าประสงค์และเป้าหมายของแผนยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ โดยทั่วไปแล้วการ กำหนดแผนปฏิบัติการจะเป็นรายปี โดยหน่วยปฏิบัติจะต้องแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของผลงานที่จะเกิดขึ้น อย่างน้อย 2 ระดับ ได้แก่ ผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ (Outcome) ดังนั้น รูปแบบของแผนปฏิบัติการที่จัดทำขึ้น จึงมักนิยมดำเนินการโดยใช้กรอบการวางแผนแบบเหตุผลสัมพันธ์ (Logical Framework Project Planning) เป็นการชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของเป้าหมายเชิงกลยุทธ์ (ในระดับต่างๆ) ตัวชี้วัดความสำเร็จและทรัพยากร ที่จำเป็นในการดำเนินงาน

#### 2. การปฏิบัติการ (Take Action)

การปฏิบัติการเป็นกระบวนการดำเนินการตามแผนงาน งาน/โครงการ และกิจกรรมที่กำหนดไว้ โดยทั่วไปจะมี 2 ส่วน คือ

2.1 การปฏิบัติตามแผนงาน/งาน/โครงการ ตามกลยุทธ์ขององค์กร เพื่อดำเนินการจัดทำผลผลิตหรือ ให้บริการแก่ลูกค้าหรือผู้รับบริการ

2.2 การปฏิบัติตามแผนงาน งาน/โครงการ ที่เป็นพันธกิจสนับสนุน ได้แก่ การจัดการความรู้ (Knowledge Management) ในองค์กร หรือการพัฒนาองค์กรและการจัดการ (Management Development) เพื่อช่วยเสริมสร้างขีดสมรรถนะการเรียนรู้ให้องค์กรมีความพร้อมที่จะปรับปรุงตนเอง ซึ่งจะช่วยสนับสนุนให้การ

ปฏิบัติงานตามข้อ 2.1 เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยทั่วไปสิ่งที่ต้องดำเนินการได้แก่ การปรับปรุงโครงสร้างองค์กร การปรับปรุงกระบวนการปฏิบัติงาน การพัฒนาบุคลากร การจัดการระบบสารสนเทศ และการบริหารคุณภาพเพื่อเพิ่มผลผลิต ฯลฯ

### ขั้นตอนการแปลงแผนสู่การปฏิบัติ

1. สร้างความรู้ความเข้าใจในแผน โดยการประชุมชี้แจงทำความเข้าใจในกระบวนการ และสร้างองค์ความรู้ในการบริหารให้กับผู้เกี่ยวข้อง
2. จัดทำแผนปฏิบัติการในระดับต่างๆ ให้เชื่อมโยงกัน โดยการจัดทำแผนแม่บทหรือแผนงานหลักในการพัฒนาที่มีความสำคัญและเกี่ยวพันกันหลายหน่วยงาน ตลอดจนจัดทำแผนงานที่สอดคล้องเชื่อมโยงไปในทิศทางเดียวกันทุกระดับ
3. สร้างระบบการติดตามประเมินผล กำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จ โดยการกำหนดกลไกการติดตามประเมินผลให้เป็นระบบและมีเอกภาพ พัฒนาระบบการติดตามประเมินผลให้เชื่อมโยงกัน รวมถึงการสรุปรายงาน ประชาสัมพันธ์ให้บุคลากรทราบ

### ขั้นตอนการนำแผนยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ

การบริหารยุทธศาสตร์แบบครบวงจรนั้น องค์กรต่างๆทั้งภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน นิยมใช้วงจรการบริหารแบบเดมมิง (Deming Cycle) กล่าวคือ การบริหารให้ครบวงจรต้องจัดระบบการบริหารให้ครบทั้ง 4 ขั้นตอน ได้แก่ (1) ขั้นตอนการวางแผน (Plan or Planning) (2) ขั้นตอนการนำแผนไปปฏิบัติ (Do or Implementation) (3) ขั้นตอนการติดตามประเมินผล (Check or Evaluation) และ (4) ขั้นตอนปรับมาตรฐาน (Act or Standardization)

#### 1. ขั้นตอนการวางแผน (Plan or Planning)

คือขั้นตอนการกำหนดนโยบายให้เป็นรูปธรรมและมีความพร้อมที่จะนำไปสู่การปฏิบัติได้ ดังนั้น การวางแผนยุทธศาสตร์ที่ดีต้องมีการประชุมระดมสมองร่วมกันทั้งผู้บริหารระดับนโยบาย ผู้บริหารระดับกลาง และผู้บริหารระดับต้น และผู้ปฏิบัติงาน เพราะทุกคนล้วนมีส่วนเกี่ยวข้องกับแผนยุทธศาสตร์ทั้งสิ้น เมื่อได้จัดทำแผนเสร็จแล้ว ยังมีขั้นตอนที่อยู่ระหว่างขั้นตอนการวางแผน กับขั้นตอนการนำแผนไปปฏิบัติ นั่นคือ ขั้นตอนการกระจายนโยบาย (Policy Deployment) หรือ ขั้นตอนการกระจายยุทธศาสตร์ (Strategy Deployment)



### ขั้นตอนการกระจายนโยบาย (Policy Deployment)

การกระจายนโยบายให้ประสบผลสำเร็จ ควรใช้วิธีการกระจายนโยบายแบบญี่ปุ่นที่เรียกว่า “Hoshin Kanri” (โฮชิน คังริ) ซึ่งเป็น “ระบบเพื่อมุ่งให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร โดยส่งเสริมและเชื่อมโยง ศักยภาพความสามารถขององค์กรให้เกิดสมรรถนะที่สูงขึ้นด้วยการกระจายนโยบายไปสู่การปฏิบัติอย่างมีเอกภาพ ส่งผลต่อการใช้ทรัพยากรหลักอย่างคุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุด โดยอาศัยแนวคิด ด้านคุณภาพและวงจร PDCA (PDCA Cycle)” (วรโชค ไชยวงศ์ มปท. : 1) ดังนั้น Hoshin Kanri จึงเป็นระบบการบริหารนโยบายที่คำนึงถึงทิศทาง (Direction) เป้าหมาย (Target) และวิธีการ (Means) ไปพร้อมๆ กัน

การบริหารนโยบายแบบ Hoshin Kanri ประกอบด้วยขั้นตอน 5 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นที่ 1 การวัดระบบโดยรวม หมายถึง การประเมินองค์กรที่จะนำยุทธศาสตร์ไปขับเคลื่อนด้วยความเชื่อว่า “ไม่มีสิ่งใดที่สมบูรณ์” บนพื้นฐานของ “ข้อเท็จจริงและข้อมูล (Facts and Data)” อาจอาศัยผลการวิเคราะห์ SWOT เพื่อพิจารณาทั้งปัจจัยภายในและภายนอกขององค์กร สิ่งที่ผ่านมาและกำลังจะเกิดขึ้น

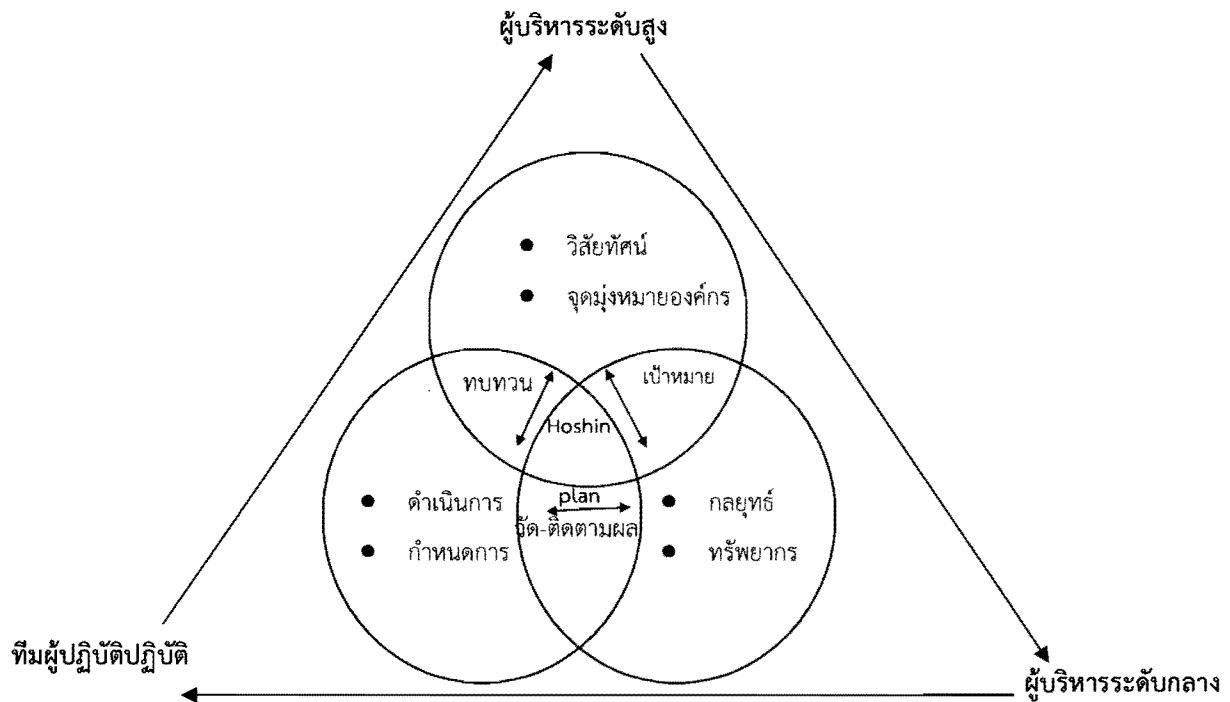
ขั้นที่ 2 การกำหนดจุดมุ่งหมายหลัก หมายถึง การกำหนดทิศทาง เป้าหมาย ภาพฝันขององค์กรในอนาคต โดยเชื่อว่า “ทุกคนต้องการทำในสิ่งที่ตนเชื่อว่าถูกต้อง” ควรเปิดโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วมให้มากที่สุด

ขั้นที่ 3 การทำความเข้าใจสถานการณ์และสภาพแวดล้อม การทำความเข้าใจในจุดนี้ ต่างจากการวัดระบบโดยรวม เนื่องจากจุดมุ่งหมายในขั้นตอนนี้ทำเพื่อให้กลไกการแปรนโยบายผสานเข้ากับโครงสร้างโดยรวมขององค์กร ซึ่งจะเห็นได้ว่า Hoshin Kanri เน้นให้กำหนดเป้าหมายไปพร้อมกับการพัฒนายุทธศาสตร์ และมาตรการในการบรรลุเป้าหมาย

ขั้นที่ 4 การกำหนดทรัพยากรในการบรรลุ เป็นการกำหนดความเป็นไปได้ทางทรัพยากรโดยพิจารณาจากทั้ง 2 ประเภทกิจกรรม คือ กิจกรรมเพื่อการพัฒนา (Strategic Operation) และกิจกรรมเพื่องานประจำ (Normal Operation)

ขั้นที่ 5 การกำหนดกระบวนการ/งานของระบบ การกระจายนโยบายทำให้เกิดการบริหารที่เปิดโอกาสให้มีการเห็นพ้องกัน คือมีส่วนร่วมในการเห็นชอบเพื่อให้มีการปรับเปลี่ยนระบบอย่างมีนัยสำคัญ

# แผนภาพแสดงกระบวนการในการวางแผน<sup>4</sup>



กระบวนการขับเคลื่อนการกระจายนโยบายนั้น เกิดจากการเชื่อมโยงผู้บริหารระดับสูงลงสู่ผู้บริหารระดับกลางและทีมปฏิบัติการโดยอาศัยการมีส่วนร่วม ซึ่งนำไปสู่กระบวนการเจรจาต่อรองระหว่างบุคลากรทั้ง 3 กลุ่ม ซึ่งจะต้องเห็นชอบร่วมกันกับเป้าหมาย มาตรการ และวิธีการโดย ทุกฝ่ายต้องเข้าใจบทบาท และหน้าที่ของตน กล่าวคือ ผู้บริหารระดับสูง เป็นผู้รับผิดชอบตอบคำถาม “ทางไหน (Where?)” ซึ่งก็คือผลลัพธ์ที่ได้จากการกำหนดทิศทางที่เหมาะสมออกมาในรูปวิสัยทัศน์ พันธกิจและเป้าประสงค์หลักโดยรวมของยุทธศาสตร์ขององค์กร ผู้บริหารระดับกลางเป็นผู้รับผิดชอบตอบคำถาม “อย่างไร (How?)” เพื่อให้เกิดการผลักดันให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ระดับประเด็นยุทธศาสตร์ (Strategy Issues) และยุทธศาสตร์ (Strategies) รวมทั้งดูแลความพร้อมของทรัพยากร ส่วนทีมงานและผู้ปฏิบัติรายบุคคลเป็นผู้รับผิดชอบตอบคำถาม “อะไร (What?)” เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจในภารกิจของตนว่าจะต้องปฏิบัติงานอะไรเพื่อให้เกิดการผลักดันให้บรรลุผลผลิตและผลลัพธ์ในระดับงานโครงการ (Project Work) และ/หรืองานประจำวัน

<sup>4</sup> กระบวนการวางแผนตามแนวคิด Hoshin วรโชค ไชยวงศ์. น.5.

ขั้นตอนที่สำคัญของการบริหารนโยบายแบบมีส่วนร่วมคือ การวางแผนพัฒนานโยบายต้องให้ทุกฝ่ายทำแผนร่วมกัน กล่าวคือทั้งผู้บริหารระดับสูง ระดับกลาง และทีมงาน/ผู้ปฏิบัติงานในขั้นตอนการกำหนดเป้าหมาย (มิติของการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ ตัวชี้วัด เกณฑ์ น้ำหนัก) ผู้บริหารระดับสูงและระดับกลางต้องทำงานร่วมกัน ส่วนในขั้นตอนการวัดและติดตามผล (วัดการบรรลุผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้) ผู้บริหารระดับกลางและทีมงาน/ผู้ปฏิบัติงานต้องทำงานร่วมกัน และในขั้นตอนการทบทวน (ตัวชี้วัด เกณฑ์ และน้ำหนัก) ผู้บริหารระดับสูงและทีมงาน ผู้ปฏิบัติงานต้องทำงานร่วมกัน

การปฏิบัติตามนโยบายของแนวทาง Hoshin Kanri นั้น ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายปฏิบัติต้องมองกิจกรรมเป็น 2 ส่วนคือ (1) ส่วนกิจกรรมเพื่อการพัฒนา (Strategic Operation and Policy Management) เป็นกิจกรรมที่กระทำเพื่อการบรรลุตามนโยบาย/ยุทธศาสตร์ขององค์กรสามารถสะท้อนถึงการพัฒนาอย่างชัดเจน ซึ่งมักจะมีกรอบการดำเนินการระบุไว้ชัดเจน (2) ส่วนกิจกรรมงานประจำวัน (Normal Operation and Daily Management) ที่ไม่ค่อยมีการเปลี่ยนแปลงหรือเปลี่ยนแปลงน้อย ส่วนใหญ่ไม่เปลี่ยนแผนนโยบายเปลี่ยน ยกเว้นจะเป็นนโยบายในลักษณะการเปลี่ยนแปลง/พัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน/วิธีการทำงาน/วัฒนธรรมบางอย่างขององค์กร

นอกจากนี้การนำ Hoshin Kanri มาใช้มักส่งผลกระทบกับกิจกรรมเพื่อการพัฒนาเป็นหลักและส่งผลกระทบต่อกิจกรรมงานประจำอยู่บ้าง อย่างไรก็ตาม ย่อมเป็นที่เข้าใจว่ากิจกรรมจำนวนมากขององค์กร คือ มากกว่าร้อยละ 90 และในบางองค์กรอาจถึงร้อยละ 100 เป็นกิจกรรมประจำวัน จึงเป็นเหตุทำให้การดำเนินกิจกรรมเพื่อการพัฒนาเป็นไปด้วยความลำบาก และมักถูกละเลยด้วยข้ออ้างที่ว่างงานประจำก็มากอยู่แล้ว ซึ่งหากยอมรับคำอ้างนี้ ก็หมายความว่าผู้บริหารยอมรับการดำเนินการขององค์กรที่ในแต่ละวันไม่ค่อยได้คำนึงถึงการพัฒนาองค์กรเลย หากใช้วิธีกระจายนโยบายดังกล่าวจะทำให้สามารถเชื่อได้ว่าผู้นำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบผลสำเร็จสูง เพราะที่ผ่านมามักจะมีปัญหาเกี่ยวกับความไม่ชัดเจนของนโยบาย มอบนโยบายโดยที่ไม่ได้ให้รายละเอียดของนโยบายที่เป็นรูปธรรมชัดเจน จึงส่งผลให้มีปัญหาในทางปฏิบัติมาก เช่น มอบนโยบายที่ขาดตัวชี้วัดและเป้าหมาย ทำให้ผู้ปฏิบัติงานไม่ทราบว่าตนต้องทำอะไรให้สำเร็จบ้างและต้องสำเร็จมากน้อยเพียงใด

## 2. ขั้นตอนการนำแผนไปปฏิบัติ (Do or Implementation)

ขั้นตอนนับตั้งแต่การจัดทำแผนเสร็จสิ้นจนถึงขั้นตอนการนำแผนไปใช้ในการปฏิบัติงานจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการถ่ายทอดความรู้ความเข้าใจในแผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการแก่บุคลากรที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ได้แก่ ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบจัดทำโครงการต่างๆ ผู้ที่มีหน้าที่ติดตามและประเมินผล ผู้ที่มีหน้าที่ปรับปรุงมาตรฐานขององค์กร บุคคลเหล่านี้จะต้องเข้าใจเรื่องแผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการอย่างถ่องแท้เพราะคุณภาพประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของงานย่อมขึ้นอยู่กับระดับของความรู้ความเข้าใจในแผน

ขั้นตอนการนำแผนไปปฏิบัตินี้ ปัจจุบันคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ใช้แนวทางการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ และพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ในความเป็นจริงการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์สามารถใช้หลักการและวิธีการควบคู่ไปกับหลักการและวิธีการบริหารเชิงกลยุทธ์ได้โดยไม่ต้องแยกจัดทำแผนต่างหาก ปัญหาอยู่ที่ว่าแผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการที่จัดทำไว้สอดคล้องกับแนวทางการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์หรือไม่ เช่นมีการกำหนดจุดมุ่งหมายในแต่ละระดับไว้ชัดเจน (Goals at All Levels) กำหนดปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จ (Critical Success Factors – CSFs) ทั้งในระดับภาพรวมขององค์กรตามมิติดัชนีวัดความสำเร็จแบบสมดุลทุกด้าน เช่น ด้าน ประสิทธิภาพ ด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ ด้านคุณภาพการให้บริการ ด้านการพัฒนาองค์กร รวมทั้งในระดับแผนงาน (Program Level) และระดับโครงการ (Project Level) ตลอดจนกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน (KPIs) โดยเฉพาะตัวชี้วัดในระดับผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ (Outcome) ซึ่งเป็นตัวชี้วัดหลักของงานและโครงการ นอกจากนี้ ควรมีการกำหนดแหล่งตรวจสอบความน่าเชื่อถือของตัวชี้วัดและผู้รับผิดชอบด้านการติดตามและประเมินผล (Monitoring and Evaluation)

หากมีการระบุจุดมุ่งหมาย ปัจจัยแห่งความสำเร็จ ตัวชี้วัด และแหล่งตรวจสอบข้อมูลได้ชัดเจนแล้ว ขั้นตอนการบริหารจัดการก็就会有ความสะดวกยิ่งขึ้นและมีแนวโน้มที่จะสามารถบริหารจัดการให้เกิดคุณภาพ ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลสูงสุดได้ ส่วนผลสำเร็จจากการบริหารจัดการจะออกมาสูงมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับความสามารถของแต่ละหน่วยงานในการนำองค์ความรู้ทางด้านการบริหารจัดการมาใช้ได้อย่างถูกต้องเข้าใจเพียงใด ถ้ารู้จักประยุกต์ใช้องค์ความรู้ด้านการบริหารจัดการอย่างเหมาะสม ก็จะสามารถบริหารให้บรรลุผลสำเร็จ มีคุณภาพ ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลสูงสุดได้

### 3. ขั้นตอนการติดตามประเมินผล (Check or Evaluation)

ในแวดวงการบริหารจัดการ มีการบริหารที่เน้นวิธีการปฏิบัติแตกต่างกันอยู่ 2 แนวทาง กล่าวคือ แนวทางแรก เน้นการบริหารยุทธศาสตร์ขององค์กรโดยพิจารณาจากกระบวนการ (Process-Oriented Management or P-Criteria) ซึ่งให้ความสำคัญกับการติดตามประเมินผลกลุ่ม ตัวชี้วัดที่เป็นตัวขับเคลื่อน (Drive KPIs or Lead KPIs) ซึ่งได้แก่ ตัวชี้วัดในขั้นตอนทรัพยากรที่จำเป็น (Input Indicators) ตัวชี้วัดในขั้นตอนกิจกรรมหรือกระบวนการ (Process Indicators) และตัวชี้วัดที่เป็นผลของการปฏิบัติ (Result KPIs or Lag KPIs) หรือตัวชี้วัดที่เป็นผลผลิต (Output) ผลลัพธ์ (Outcome) อย่างแท้จริง กลุ่มที่เน้นกระบวนการจะมีการประเมินผลทั้งตัวชี้วัดในขั้นตอนที่ 1 คือตัวชี้วัด ทรัพยากรที่จำเป็น ตัวชี้วัดในขั้นตอนที่ 2 คือตัวชี้วัดในขั้นตอนกิจกรรมหรือกระบวนการ ตัวชี้วัด ในขั้นตอนที่ 3 คือตัวชี้วัดผลผลิต และตัวชี้วัดในขั้นตอนที่ 4 คือ ตัวชี้วัดผลลัพธ์ โดยจะเน้นเป็นพิเศษที่ ตัวชี้วัดประเภทตัวขับเคลื่อน

ส่วนแนวทางที่สอง เน้นการบริหารยุทธศาสตร์โดยพิจารณาจากผลสัมฤทธิ์ (Results-Oriented Management or R-Criteria) เน้นที่การประเมินผลสัมฤทธิ์ หรือการประเมินที่ผลลัพธ์ หรือประเมินที่ตัวชี้วัดที่เป็นผล (Results or Lag Indicators) ในทางปฏิบัติ ผู้บริหารในกลุ่มนี้อาจมีการประเมินในระดับตัวชี้วัดประเภทขับเคลื่อนบ้าง แต่ถึงกระนั้นก็นับที่ผลลัพธ์เป็นสำคัญ โดยทั่วไปทั้งสองแนวมีทั้งข้อดี ข้อเสีย แนวทางที่เน้นกระบวนการมีข้อดีคือสามารถประกันการบริหารได้ว่าจะเป็นไปได้โดยมีข้อผิดพลาดน้อย แต่ข้อเสียคือมีค่าใช้จ่ายสูงขึ้น และผู้บริหารต้องทุ่มเทเวลาให้กับรายละเอียดของงานมากขึ้น ส่วนกลุ่มที่เน้นผลลัพธ์ ข้อดีคือผู้บริหารมีความคล่องตัวในการบริหารงาน บรรยากาศในองค์กรจะมีลักษณะที่ยืดหยุ่นกว่า แต่ข้อเสียคือหากไม่ใส่ใจรายละเอียดบางรายการในขั้นตอนกระบวนการที่มีความสำคัญ อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่องค์กรได้

#### 4. ขั้นตอนการปรับมาตรฐาน (Act or Standardization)

โดยทั่วไป ควรกำหนดให้มีคณะทำงานเพื่อติดตามผลการดำเนินงานหากพบว่าผลการดำเนินงานต่ำกว่าเป้าหมาย ต้องพยายามปรับแผนการดำเนินงานสามารถผลักดันเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้นอกจากนี้ หากพบว่าผลการดำเนินงานบรรลุเป้าหมายและพบว่าเป้าหมายที่ตั้งไว้ต่ำ ต้องพยายามยกระดับเกณฑ์หรือระดับเป้าหมายให้สูงขึ้น

การพยายามปรับมาตรฐานหรือการพยายามยกระดับเป้าหมายหรือระดับเกณฑ์ให้สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง หรือเรียกว่า “การบริหารแบบไคเซน” ในทางปฏิบัติ องค์กรญี่ปุ่นจะทำการบริหารการพัฒนามาตรฐานหรือปรับมาตรฐานให้สูงขึ้นด้วยกิจกรรมคุณภาพ โดยกลุ่มงานแต่ละกลุ่มจะรวมกันจัดตั้ง กลุ่มคิวซีเพื่อจัดทำแผนคิวซี โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อยกระดับมาตรฐานการปฏิบัติงานให้สูงขึ้น อย่างไรก็ตามกิจกรรมคิวซีเหมาะกับงานประจำมากกว่างานโครงการและโครงการที่มีลักษณะต้องดำเนินการใหม่ซ้ำก็สามารถใช้กิจกรรมคิวซีได้

#### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

Robert S. Kaplan และ David P. Norton ได้เขียนบทความลงในวารสาร Harvard Business Review เรื่อง The Office of Strategy Management (อ้างในวรรณพร สุทธิปริดา 2549 : 3-5) เพื่ออธิบายให้เห็นว่า องค์กรส่วนใหญ่ (ประมาณร้อยละ 60 – 90) มักประสบกับปัญหาความล้มเหลวในการบริหารยุทธศาสตร์ เป็นผลมาจากการที่องค์กรมีรูปแบบการบริหารงานในแบบแยกส่วน (fragmentation) มีขั้นตอนการทำงานที่ต่างคนต่างทำ ต่างคนต่างรายงานตรงต่อผู้บังคับบัญชาของตัวเอง แสดงให้เห็นถึงปัญหาของการแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติภายในองค์กรที่ยังขาดความเชื่อมโยงซึ่งกันและกันอย่างเป็นระบบ

งานวิจัยของ Kaplan และ Norton ได้ชี้ให้เห็นถึงสาเหตุสำคัญที่ทำให้องค์กรต่าง ๆ ประสบปัญหาในการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติให้บรรลุผล คือ

1. ร้อยละ 67 ของฝ่ายบริหารงานบุคคลและฝ่ายเทคโนโลยีสารสนเทศในแต่ละองค์กร ไม่ได้ยึดยุทธศาสตร์ขององค์กรเป็นหลัก การวางแผนงาน/โครงการ และกระบวนการทำงานของหน่วยงานไม่ได้มีการออกแบบหรือปรับเปลี่ยนเพื่อให้สอดคล้องและรองรับกับยุทธศาสตร์ขององค์กร
2. ร้อยละ 60 ขององค์กรไม่ได้กำหนดงบประมาณในการดำเนินแผนงาน/โครงการที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงยุทธศาสตร์ขององค์กร
3. ร้อยละ 85 ของการประชุมผู้บริหารขององค์กร ใช้เวลาน้อยกว่า 1 ชั่วโมงต่อเดือนในการปรึกษาหารือเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ขององค์กร
4. ร้อยละ 96 ของผู้ปฏิบัติงานในองค์กรไม่รู้และไม่เข้าใจว่ายุทธศาสตร์ของหน่วยงานคืออะไร เมื่อบุคลากรส่วนใหญ่ไม่เข้าใจในยุทธศาสตร์ขององค์กรย่อมไม่สามารถนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติให้บรรลุผลอย่างถูกต้องได้
5. ร้อยละ 70 ของผู้บริหารระดับกลาง และร้อยละ 90 ของผู้ปฏิบัติงานหลัก ไม่มีความเข้าใจการจ่ายค่าตอบแทนตามผลการดำเนินงานจะต้องพิจารณาให้มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ขององค์กร

Kaplan และ Norton ได้เขียนหนังสือ The Strategy – Focused Organization อันเป็นผลมาจากการวิจัยในองค์กรต่าง ๆ ประมาณ 275 แห่ง พบว่าผู้บริหารขององค์กรต่างมีความเห็นตรงกันว่า การนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติให้บรรลุผลต้องใช้เวลาและความสามารถมากกว่าการวางยุทธศาสตร์อย่างมีคุณภาพ และผลการศึกษาในเชิงลึกในบางองค์กร เช่น Mobil CIGNA AT & T เป็นต้น พบว่าระบบการวัดผลการดำเนินงานอย่างสมดุล (Balanced Scorecard) สามารถนำมาประยุกต์ใช้เป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ขององค์กรได้เป็นอย่างดี

ดังนั้น Kaplan และ Norton จึงได้เสนอให้ยุทธศาสตร์เป็นศูนย์กลางของระบบการบริหารจัดการและกระบวนการปฏิบัติงาน รวมถึงอธิบายวิธีการหรือแนวทางการพัฒนาไปสู่องค์กรที่มุ่งเน้นยุทธศาสตร์รวม 5 ประการ ดังนี้

1. รวมพลังเริ่มต้นการเปลี่ยนแปลงจากผู้บริหารระดับสูงขององค์กร
2. นำยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ไปแปลงเป็นแผนงาน/โครงการที่สามารถปฏิบัติให้เกิดผลได้อย่างเป็นรูปธรรม
3. ปรับแต่ง สร้างความเชื่อมโยงและบูรณาการการปฏิบัติงานของฝ่ายต่าง ๆ ในองค์กรให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ที่วางไว้
4. สร้างแรงจูงใจให้บุคลากรในองค์กรมีความรับผิดชอบในการดำเนินงานตามแผนงาน/โครงการ และยุทธศาสตร์ขององค์กร

5. วางระบบและจัดระเบียบการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ให้ประสบผลสำเร็จอย่างเป็นกระบวนการที่มีความต่อเนื่อง

กล่าวโดยสรุป คือ องค์กรที่ประสบความสำเร็จได้นั้นมักจะให้ความสำคัญต่อการยึดยุทธศาสตร์เป็นหลักในการดำเนินงาน และผู้บริหารสูงสุดขององค์กรต้องเข้ามามีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติ

### บทที่ 3

#### การประเมินผลแผนยุทธศาสตร์กระทรวงแรงงานที่ผ่านมา

กระทรวงแรงงานซึ่งมีทิศทางและการบริหารองค์กรที่มุ่งสู่การเป็นกระทรวงทางเศรษฐกิจ จึงมีการจัดทำแผนแม่บทด้านแรงงานซึ่งถือเป็นรูปแบบหนึ่งของ (แผน) การพัฒนาเศรษฐกิจเชิงรูปธรรม จึงจำเป็นต้องมีการวางแผนอย่างรอบคอบเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ ต้องมีการวิเคราะห์ตนเองและสภาพแวดล้อมก่อนดำเนินการ เพราะมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องหลายปัจจัย ทั้งปัจจัยภายใน อาทิ ศักยภาพของตัวเรา ทรัพยากร และปัจจัยภายนอกที่เกี่ยวข้อง อาทิ สถานการณ์ด้านแรงงาน นโยบายรัฐบาล รวมไปถึงต้องมีการคาดการณ์อนาคตที่อาจส่งผลกระทบ และอาจทำให้เป้าหมายที่วางไว้ไม่ประสบความสำเร็จ จากนั้นจึงมีการหาทางเลือกที่เหมาะสมและประเมินทางเลือกเหล่านั้นว่าใช้ได้จริงหรือไม่ในทางปฏิบัติ เลือกทางเลือกที่คิดว่าจะเป็นไปได้มากที่สุด นำมาวางแผนเป็นขั้นตอน และในระหว่างการนำมาปฏิบัติจะต้องตรวจสอบสถานการณ์อยู่เสมอ เมื่อสถานการณ์เปลี่ยนต้องพร้อมที่จะปรับตัว หาทางเลือกใหม่ๆ เมื่อพบว่าทางเลือกเดิมมีความเสี่ยงมากเกินไป

การจัดทำแผนแม่บทด้านแรงงานจึงเป็นการจัดทำแผนยุทธศาสตร์หลัก เพื่อชี้นำ กำกับแนวทางการบริหาร และการพัฒนาด้านแรงงานที่มีความสอดคล้อง และเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ เพื่อมุ่งไปสู่เป้าหมาย โดยแผนยุทธศาสตร์จะเป็นเครื่องมือในการส่งเสริม สนับสนุนการพัฒนาอย่างเป็นระบบ สร้างศักยภาพในการดำเนินงาน กลไกในการขับเคลื่อน ยกระดับในการทำงาน ตลอดจนมีส่วนช่วยให้เกิดกิจกรรมการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม และสอดคล้องนำไปสู่เป้าหมายผ่านกระบวนการการสร้างการมีส่วนร่วมของภาคีต่างๆ ขององค์กรในการกำหนดแนวทาง เป้าหมายขององค์กรเพื่อการบรรลุเป้าหมายร่วมกัน และที่สำคัญจะใช้เป็นแนวทางในการกำหนดกรอบในการติดตาม และประเมินผลที่จะส่งผลต่อการบรรลุเป้าหมายขององค์กร

#### 1. ความเป็นมาของการจัดทำแผนยุทธศาสตร์กระทรวงแรงงาน

ภายหลังจากที่มีการปฏิรูประบบราชการเมื่อปี 2545 กระทรวงแรงงานได้มีการปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ตั้งแต่วันที่ 3 ตุลาคม 2545 เป็นต้นมา ซึ่งการปรับปรุงโครงสร้างดังกล่าวเป็นช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 – 2549) ที่กำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศโดยยึด “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” โดยให้ความสำคัญต่อการพัฒนาคนและสังคมไปพร้อมกัน กระทรวงแรงงานเป็นหน่วยงานหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ เนื่องจากภารกิจของกระทรวงต้องดูแลชีวิตความเป็นอยู่ของผู้ใช้แรงงานทั้งในระบบและนอกระบบซึ่งปัจจุบันมี



จำนวน ประมาณ 37.8 ล้านคน ให้มีงานทำหรือได้รับการพัฒนาทักษะฝีมือให้มีความสามารถและมีโอกาสในการประกอบอาชีพเพิ่มขึ้น คุ้มครองให้ได้รับสิทธิตามกฎหมาย มีสวัสดิการที่ดี มีความปลอดภัยในการทำงาน มีหลักประกันที่มั่นคง ตลอดจนดูแลให้ความช่วยเหลือแก่แรงงานสูงอายุและแรงงานพิการ โดยที่ผ่านมากระทรวงแรงงานได้กำหนดยุทธศาสตร์กระทรวงแรงงานเพื่อใช้เป็นแนวทางการบริหารงานของกระทรวงหลายฉบับ ดังนี้

1. แผนยุทธศาสตร์ที่จัดเป็นแผนแม่บทกระทรวงแรงงาน จำนวน 3 ฉบับ

- 1) แผนพัฒนาแรงงาน ฉบับ พ.ศ. 2546 – 2549
- 2) แผนยุทธศาสตร์กระทรวงแรงงาน พ.ศ. 2548 – 2551
- 3) แผนแม่บทด้านแรงงาน (พ.ศ. 2550 – 2554)

2. แผนยุทธศาสตร์ซึ่งมิใช่แผนแม่บทแต่กระทรวงแรงงานต้องจัดทำตามกฎหมาย จำนวน 3 ฉบับ

- 1) แผนยุทธศาสตร์ระยะ 5 ปี พ.ศ. 2547 – 2551
- 2) แผนปฏิบัติราชการ 4 ปี พ.ศ. 2548 – 2551
- 3) แผนปฏิบัติราชการ 4 ปี พ.ศ. 2552 – 2555

โดยทั้ง 6 แผนมีสาระสำคัญ สรุปได้ดังนี้

1) แผนพัฒนาแรงงาน ฉบับ พ.ศ. 2546 – 2549

เป็นแผนแม่บทฉบับแรกที่กระทรวงแรงงานจัดทำขึ้นโดยยึดแนวทางหลักตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 – 2549) นโยบายรัฐบาล เป็นหลักในการจัดทำแผน

**วิสัยทัศน์** “กระทรวงแรงงานเป็นองค์กรหลักในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศ มุ่งเน้นให้แรงงานเป็นแรงงานที่มีศักยภาพเพียงพอ ที่จะส่งเสริมและสนับสนุนขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และอยู่บนพื้นฐานของความสัมพันธ์หลักประกันในอาชีพและความมั่นคงในชีวิต มีที่สภาพแวดล้อม มีคุณภาพชีวิตที่ดี”

ยุทธศาสตร์ ประกอบด้วย 6 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ การส่งเสริมการมีงานทำ การเพิ่มศักยภาพและพัฒนาฝีมือแรงงาน การเพิ่มคุณภาพชีวิตผู้ใช้แรงงาน การสร้างหลักประกันความมั่นคง การพัฒนาโครงสร้างองค์กรและการบริหาร และการพัฒนาระบบสารสนเทศ

## 2) แผนยุทธศาสตร์ระยะ 5 ปี พ.ศ. 2547 – 2551

เป็นแผนยุทธศาสตร์ระยะ 5 ปี ที่จัดทำขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 2546 กำหนดให้ทุกกระทรวงจัดทำแผนยุทธศาสตร์และจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการเสนอต่อคณะรัฐมนตรี โดยนำแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ นโยบายเศรษฐกิจและด้านแรงงานของรัฐบาล ระเบียบวาระแห่งชาติ แนวทางการบริหารแบบ CEO และหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นหลักในการจัดทำแผน

วิสัยทัศน์ “เป็นองค์กรหลักในการบริหารแรงงานเชิงรุก พัฒนาแรงงานให้มีงานทำ มีศักยภาพ สามารถสนับสนุนขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ มีหลักประกันความมั่นคง และมีคุณภาพชีวิตที่ดีในการทำงาน”

ยุทธศาสตร์ ประกอบด้วย 4 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ 1) การเสริมสร้างองค์ความรู้และเพิ่มศักยภาพแรงงาน 2) เพิ่มและขยายโอกาสการมีงานทำทั้งในและนอกระบบ 3) ขยายขอบข่ายการยกระดับคุณภาพชีวิตของแรงงานทั้งในและนอกระบบ และ 4) การเพิ่มสมรรถนะการบริหารจัดการด้านแรงงาน

## 3) แผนยุทธศาสตร์กระทรวงแรงงาน พ.ศ. 2548 – 2551

เป็นแผนแม่บทหลักของกระทรวงแรงงานระยะ 4 ปี กำหนดทิศทางการดำเนินงานด้านต่าง ๆ และการจัดทำแผนปฏิบัติการของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงาน เพื่อให้สอดคล้องและดำเนินไปตามนโยบายรัฐบาล แผนการบริหารราชการแผ่นดิน ตลอดจนหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้านแผนทั้งภาคราชการ เอกชน และองค์กรพัฒนาเอกชน และเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาองค์กรไปสู่ความสำเร็จอย่างมีทิศทางเป็นระบบ และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นไปในอนาคต รวมทั้งใช้ในการจัดทำค่าของงบประมาณที่สอดคล้องกับระบบงบประมาณแบบใหม่ที่มีมุ่งเน้นการจัดสรรงบประมาณตามยุทธศาสตร์ของแผนและการมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result – Base) รวมทั้งเป็นเครื่องมือสำคัญในการกำกับติดตามและประเมินผลการทำงานภายใต้ระบบการสร้างตัวชี้วัด (Key Performance Indicators : KPIs)

วิสัยทัศน์ “กระทรวงแรงงานเป็นองค์กรหลักในการบริหารแรงงาน พัฒนาประชากรให้มีงานทำ มีศักยภาพ สนับสนุนขีดความสามารถในการแข่งขัน มีหลักประกันมั่นคงและคุณภาพชีวิตที่ดี”

**ยุทธศาสตร์** ประกอบด้วย 5 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ 1) การขยายโอกาสการมีงานทำทั้งในและนอกระบบ 2) การเพิ่มศักยภาพแรงงานให้ได้มาตรฐานสากล 3) การขยายการคุ้มครองแรงงานให้มีหลักประกันอย่างทั่วถึง 4) การพัฒนาระบบการจัดการแรงงานของผู้ประกอบการเพื่อเพิ่มโอกาสในการแข่งขันทางการค้า และ 5) การพัฒนาศักยภาพองค์กรให้เป็นองค์กรชั้นนำ โดยจุดเน้นยังคงเป็นเรื่องที่ต้องเนื่องจากแผนยุทธศาสตร์ฉบับที่ผ่านมา แต่เพิ่มในเรื่องการจัดระบบการจัดการแรงงานที่ดีตามมาตรฐานสากล

#### 4) แผนปฏิบัติการ 4 ปี พ.ศ. 2548 – 2551 กระทรวงแรงงาน

เป็นแผนยุทธศาสตร์ตามกฎหมายที่จัดทำขึ้นโดยนำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน 4 ปี พ.ศ. 2548 – 2551 มาเป็นกรอบแนวทางในการจัดทำ โดยแผนฉบับนี้ได้จัดทำไปพร้อม ๆ กับการจัดทำแผนแม่บทของกระทรวง คือ **แผนยุทธศาสตร์กระทรวงแรงงาน พ.ศ. 2548 – 2551** จึงเหมือนกันทั้งวิสัยทัศน์และพันธกิจ ในส่วนของประเด็นยุทธศาสตร์ได้ปรับให้สอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดิน ประกอบด้วย 5 ยุทธศาสตร์ คือ 1) การขยายโอกาสและเพิ่มทางเลือกในการประกอบอาชีพและการมีงานทำเพื่อขจัดความยากจน 2) การคุ้มครองทางสังคมให้แรงงานมีหลักประกันที่เหมาะสม 3) การเสริมสร้างและดำเนินการพัฒนาศักยภาพแรงงาน 4) การจัดระบบบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว และ 5) การพัฒนาระบบบริหารจัดการด้านแรงงานขององค์กรให้มีประสิทธิภาพ

#### 5) แผนแม่บทด้านแรงงาน (พ.ศ. 2550 – 2554)

เป็นแผนแม่บทหลักด้านแรงงานในระยะ 5 ปี ที่เป็นช่วงเวลาเดียวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 – 2554) ซึ่งเป็นแผนที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของบุคคลและองค์กรที่เกี่ยวข้องด้านแรงงานทั้งหมด เพื่อให้กระทรวงแรงงานนำไปใช้เป็นแนวทางในการบริหารและปฏิบัติเพื่อให้บริการแก่ประชาชนกลุ่มเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในแผน โดยกำหนดทิศทางการดำเนินงานด้านแรงงานต่าง ๆ อย่างครอบคลุมกับสถานการณ์และทิศทางการพัฒนาประเทศในขณะนั้น

**วิสัยทัศน์** “แรงงานมีผลิตภาพสูง มีความมั่นคง และมีคุณภาพชีวิตที่ดี”

**ยุทธศาสตร์** ประกอบด้วย 7 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ 1) การส่งเสริมและสนับสนุนให้กำลังคนเพียงพอทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ 2) การเสริมสร้างความมั่นคงในการมีงานทำให้กับแรงงาน 3) การส่งเสริมความมั่นคงในการทำงานและคุณภาพชีวิตที่ดีให้กับแรงงาน 4) การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว 5) การพัฒนาระบบฐานข้อมูลสารสนเทศด้านแรงงาน 6) การพัฒนาการบริหารจัดการของกระทรวงแรงงานให้มีความเป็นเลิศ และ 7) การช่วยเหลือผู้ประสบปัญหาความเดือดร้อนเนื่องจากภาวะวิกฤตและสาธารณภัย โดยจุดเน้นยังคงเป็นเรื่อง

ต่อเนื่องจากแผนยุทธศาสตร์กระทรวงแรงงานที่ผ่านมา คือ การเพิ่มศักยภาพแรงงาน การสร้างและขยายโอกาส การมีงานทำ การเสริมสร้างความมั่นคงและคุณภาพชีวิตที่ดีให้กับแรงงาน แต่เพิ่มในเรื่องการพัฒนาระบบสารสนเทศด้านแรงงาน การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว และการบริหารจัดการของกระทรวงแรงงานให้มีประสิทธิภาพ

#### 6) แผนปฏิบัติราชการ 4 ปี พ.ศ. 2552 – 2555 กระทรวงแรงงาน

เป็นแผนยุทธศาสตร์ที่จัดทำขึ้นตามกฎหมายเพื่อรองรับการปฏิบัติราชการตามแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 – 2555 โดยได้นำนโยบายรัฐบาล (นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี) ที่กำหนดอยู่ในแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 – 2555 มาเป็นกรอบแนวทางในการจัดทำแผน และได้นำกรอบยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ และกลยุทธ์ (บางกลยุทธ์) ของแผนแม่บทด้านแรงงาน (พ.ศ. 2550 – 2554) มากำหนดเป็นแนวทางในการดำเนินงาน

โดยสรุปแล้ว การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ด้านแรงงาน ใช้กรอบแนวทางตามแผนการบริหารราชการแผ่นดินที่จัดทำขึ้นจากการบูรณาการแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และนโยบายรัฐบาล ควบคู่กับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (เน้นคนเป็นศูนย์กลางการให้บริการพัฒนา) เป็นเครื่องมือสำคัญ โดยมุ่งใช้นโยบายของรัฐบาลเป็นกรอบแนวทางในการจัดทำแผนงาน/โครงการผ่านแผนการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของกระทรวงแรงงานได้มีการพัฒนามาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในแผนแม่บทด้านแรงงาน (พ.ศ. 2550 – 2554) เป็นแผนแม่บทที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของบุคคลและองค์กรที่เกี่ยวข้องด้านแรงงานทั้งหมด แต่ประเด็นยุทธศาสตร์ในแต่ละฉบับนั้น จะอยู่ในภารกิจของกระทรวง 4 ด้าน คือ การพัฒนาศักยภาพแรงงาน การสร้างและขยายโอกาสการมีงานทำ ความมั่นคงในการทำงานและคุณภาพชีวิตที่ดี การบริหารจัดการองค์กร ซึ่งในแผนฉบับล่าสุดจะเพิ่มในเรื่องการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ซึ่งเป็นปัญหาที่กระทรวงแรงงานและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับด้านความมั่นคง ต้องกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารจัดการในเรื่องนี้อย่างเป็นระบบ

## 2. สรุปบทเรียนจากการประเมินแผนยุทธศาสตร์กระทรวงแรงงานที่ผ่านมา

นับตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์กระทรวงแรงงานเสร็จสิ้นจนถึงขั้นตอนการนำแผนยุทธศาสตร์กระทรวงแรงงานไปใช้ในการปฏิบัติงาน แผนยุทธศาสตร์กระทรวงแรงงานที่กล่าวมาข้างต้น ไม่เคยมีการประเมินแผนว่าเมื่อเสร็จสิ้นแผนแล้ว บรรลุผลสำเร็จมากน้อยเพียงใด ยกเว้นแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี

พ.ศ. 2552 – 2555 กระทรวงแรงงาน โดยสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ กลุ่มงานวิเคราะห์และประเมินผล (2554) ได้มีการประเมินผลสำเร็จระยะครึ่งแผนของแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี พ.ศ. 2552 – 2555 กระทรวงแรงงานไว้ โดยวิเคราะห์องค์ประกอบหลัก 3 ส่วน คือ

**ปัจจัยนำเข้า (Inputs)** พิจารณาจาก ความสอดคล้องเชื่อมโยงกับนโยบายรัฐบาลและเป้าหมายเชิงนโยบายและตัวชี้วัดตามแผนการบริหารราชการแผ่นดิน ข้อเท็จจริงและหลักเหตุผลในการกำหนดยุทธศาสตร์ ความชัดเจนของเป้าประสงค์ ความเป็นจริงของทรัพยากรการบริหาร และการพิจารณาถึงเป้าประสงค์ พันธกิจ วิสัยทัศน์และผลงานเดิมที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ที่กำหนด

**กระบวนการ (Process)** พิจารณาจาก การเข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย การให้ความสำคัญต่อบทบาทและความร่วมมือของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์อื่น การจัดการความเสี่ยงและองค์ความรู้ของเจ้าหน้าที่ในการจัดทำยุทธศาสตร์ การติดตามประเมินผลและการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง กลไกด้านคณะกรรมการ/องค์กรขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ และการบูรณาการในมิติต่าง ๆ

**ผลผลิต / ผลลัพธ์ (Outputs/Outcomes)** พิจารณาจาก ผลการดำเนินงานโครงการ/ผลผลิต/กิจกรรมภายใต้ยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติราชการ

การวิเคราะห์แผนยุทธศาสตร์ในภาพรวม สรุปได้ดังนี้

ข้อสรุป	ข้อเสนอแนะ
<b>1. ด้านปัจจัยนำเข้า</b>	
1) ยุทธศาสตร์ของแผนส่วนใหญ่สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล แต่เป้าหมายและตัวชี้วัดของยุทธศาสตร์ส่วนใหญ่ไม่เชื่อมโยงไปถึงเป้าหมายเชิงนโยบาย	1) ควรมีการศึกษาความสอดคล้องของนโยบายรัฐบาลที่ถ่ายทอดมาเป็นแผนการบริหารราชการแผ่นดิน โดยนำกลยุทธ์ตามแผนแม่บทด้านแรงงาน พ.ศ. 2555 – 2559 มาเชื่อมโยงตามยุทธศาสตร์ของแผนการบริหารราชการแผ่นดินก่อนแล้วจึงกำหนดยุทธศาสตร์/เป้าประสงค์ใหม่ให้สอดคล้องกับเป้าหมายเชิงนโยบาย
2) แผนปฏิบัติราชการถ่ายทอดมาจากแผนแม่บทด้านแรงงาน ซึ่งมีการยึดหลักข้อเท็จจริงและเหตุผลในการกำหนดยุทธศาสตร์ แต่การคัดเลือกมาเพียงบางกลยุทธ์ภายใต้ยุทธศาสตร์ส่งผลให้ไม่สามารถบรรลุผลตามเป้าประสงค์ที่กำหนดได้	
3) แผนปฏิบัติราชการได้มีการจัดทำขึ้นทั้งในระดับกระทรวงและกรม โดยกรมมิได้มีการนำยุทธศาสตร์ตัวชี้วัดเป้าประสงค์ของแผนฯ ระดับกระทรวงถ่ายทอดไปยังยุทธศาสตร์ ตัวชี้วัดเป้าประสงค์ของแผนฯ ระดับกรม	2) ปรับตัวชี้วัดเป้าประสงค์ให้สอดคล้องกับตัวชี้วัดเป้าหมายเชิงนโยบายและควรกำหนดวิธีการวัด และหน่วยงานรับผิดชอบตัวชี้วัดเพื่อให้่ายต่อการจัดเก็บข้อมูลและการรายงานผล

ข้อสรุป	ข้อเสนอแนะ
4) โครงการส่วนใหญ่ตรงกับกิจกรรมหลักตามผลผลิตงบประมาณของหน่วยงานในสังกัดจึงได้รับการสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินงาน	
<b>2. ด้านกระบวนการ</b>	
1) ให้ความสำคัญกับกลุ่มเป้าหมายโดยเฉพาะแรงงานในระบบเท่านั้น	1) ควรให้ความสำคัญกับกลุ่มเป้าหมายของกระทรวงแรงงาน คือ ผู้ที่อยู่ในกำลังแรงงาน 36.8 ล้านคน สำหรับการดำเนินงานต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วนเพื่อให้มีส่วนร่วมในการผลักดันแนวทางการดำเนินงานภายใต้ยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติเพื่อให้การดำเนินงานบรรลุผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายที่วางไว้
2) ไม่มีการกำหนดแนวทางการนำแผนสู่การปฏิบัติ ไม่มีการประเมินความเสี่ยงและการจัดการความเสี่ยงในช่วง 4 ปีของแผน และไม่มีหลักฐานการให้องค์ความรู้ในเรื่องแผนปฏิบัติราชการฯ และการถ่ายทอดไปยังเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ	2) ควรมีการถ่ายทอดองค์ความรู้เรื่องแผนปฏิบัติราชการฯ และการติดตามประเมินผลให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องภายในกระทรวงอย่างจริงจัง เพื่อให้ผู้ปฏิบัติมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้อง ตรงกัน
3) ไม่มีการกำหนดแนวทางการติดตามและประเมินผลรวมทั้งแนวทางการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง	
4) ขาดการเน้นความสัมพันธ์ในลักษณะองค์ประกอบ (Complementary) ระหว่างโครงการและแผนงานไปจนถึงยุทธศาสตร์	3) มีการบูรณาการการทำงาน เน้นการวางแผนงานหรือการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการมากขึ้น
5) ทุกยุทธศาสตร์ไม่มีคณะกรรมการบริหารยุทธศาสตร์สำหรับขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ แต่มีการขับเคลื่อนโดยคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ที่ดำเนินงานเกี่ยวข้องกับประเด็นยุทธศาสตร์ ซึ่งเป็นส่วนผลักดันให้ยุทธศาสตร์ดำเนินไปได้	4) ควรนำคณะกรรมการที่มีตามกฎหมาย เช่น คณะกรรมการกพร.ปช. คณะกรรมการที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ คณะกรรมการค่าจ้าง คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ฯลฯ มาเป็นกลไก ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ที่สำคัญ
6) ไม่มีการบูรณาการแผนปฏิบัติราชการฯ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลแต่ละปี จึงมีการปรับนโยบายกระทรวงแรงงานทุกปีเพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ	5) การถ่ายทอดแผนปฏิบัติราชการในระดับกระทรวง/กรมลงมาเป็นแผนปฏิบัติราชการรายปี ควรคำนึงถึงงบประมาณที่สนับสนุนยุทธศาสตร์ให้เป็นสัดส่วนที่เหมาะสม ไม่ใช่เน้นแต่งานประจำที่ไม่ตอบโจทย์นโยบายของรัฐบาล ควรเร่งทำโครงการที่สำคัญ (Flagship Project) ที่ตอบสนองต่อเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติได้

ข้อสรุป	ข้อเสนอแนะ
<b>3. ด้านผลผลิต / ผลลัพธ์</b>	
1) เนื่องจากกระบวนการจัดทำแผนงาน / โครงการยังขาดการบูรณาการยุทธศาสตร์ / แผนงาน / โครงการ ทำให้การทำงานมีลักษณะแยกส่วน ส่งผลต่อประสิทธิภาพการบริหารจัดการ รวมทั้งการบริหารงบประมาณ ตลอดจนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน	<p>1) ควรมีการวิเคราะห์ในเชิงแผนที่ยุทธศาสตร์ในการจัดทำยุทธศาสตร์/แผนงาน/โครงการ เพื่อหาความเชื่อมโยงระหว่างกิจกรรมและเป็นการส่งต่อบูรณาการจะทำให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น</p> <p>2) ควรมีการวางแผนและดำเนินการในกลุ่มแรงงานนอกระบบ ซึ่งเป็นแรงงานกลุ่มใหญ่</p> <p>3) โครงการ/กิจกรรมที่กำหนดควรคำนึงถึงผลที่จะเกิดขึ้นในระยะยาว ในบางเรื่องหากเป็นประโยชน์ต่อชุมชนอาจประสานหรือผลักดันให้การดำเนินงานนั้นอยู่ในแผนการดำเนินงานของท้องถิ่นได้ เช่น การให้ความช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัย</p>

การวิเคราะห์แผนยุทธศาสตร์ในภาพย่อย ในแต่ละยุทธศาสตร์ สรุปได้ดังนี้

#### **ยุทธศาสตร์ที่ 1 การส่งเสริมและสนับสนุนให้มีกำลังคนเพียงพอทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ**

ยุทธศาสตร์นี้สอดคล้องกับสภาพปัญหาด้านแรงงานในเรื่องความไม่สอดคล้องกันระหว่างอุปสงค์และอุปทานแรงงาน และปัญหาการขาดแคลนแรงงาน เนื่องจากกำลังแรงงานส่วนใหญ่มีแนวโน้มที่จะศึกษาต่อจำนวนมาก และแรงงานใหม่ที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงานส่วนใหญ่มีคุณสมบัติและทักษะฝีมือไม่ตรงกับความต้องการของผู้ประกอบการ แต่อย่างไรก็ตามพบว่า การดำเนินงานในภาพรวมที่ผ่านมา ยังไม่สามารถบรรลุเป้าประสงค์ที่ตั้งไว้ อาทิ ผู้จบการฝึกอาชีพไม่เพียงพอต่อความต้องการของตลาดแรงงาน และไม่ครอบคลุมทุกกลุ่มเป้าหมาย โดยเฉพาะการพัฒนาขีดความสามารถของผู้ประกอบการ

#### **ยุทธศาสตร์ที่ 2 การเสริมสร้างความมั่นคงในการมีงานทำให้กับแรงงาน**

ยุทธศาสตร์นี้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงในเรื่องความจำเป็นต้องมีข้อมูลข่าวสารตลาดแรงงานที่มีประสิทธิภาพสามารถให้บริการทุกกลุ่มเป้าหมายได้อย่างครบวงจร เพื่อส่งเสริมให้ผู้ต้องการทำงานได้งานทำ รวมทั้งปรับ/เพิ่มพูนทักษะด้วยการทดสอบฝีมือและความสามารถของกำลังแรงงาน การดำเนินงานในภาพรวมบรรลุเป้าประสงค์ที่ตั้งไว้ เนื่องจากโครงการ/กิจกรรมมีความครอบคลุมและเชื่อมโยงกันทั้งในด้านการพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารตลาดแรงงาน การแนะแนวอาชีพ การจัดหางาน การส่งเสริมการประกอบอาชีพอิสระ การจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ และการยกระดับฝีมือแรงงาน เป็นต้น แต่ขาดตัวชี้วัดที่สะท้อนการบรรลุเป้าหมายในเรื่องความมั่นคงทางรายได้

### ยุทธศาสตร์ที่ 3 การส่งเสริมความมั่นคงในการทำงานและคุณภาพชีวิตที่ดีให้กับแรงงาน

ยุทธศาสตร์นี้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงในเรื่องสิทธิของแรงงานทุกคนทั้งในและนอกระบบต้องได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย ต้องได้รับการส่งเสริมสวัสดิการ และแรงงานสัมพันธ์ มีหลักประกันในการทำงาน มีความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ดี เพื่อให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี การดำเนินงานที่ผ่านมาสะท้อนให้เห็นว่าแรงงานในระบบได้รับการคุ้มครองฯ สวัสดิการ มีการประกันสังคม มีหลักประกันความมั่นคงในการทำงานและการดำรงชีวิต แต่ยังคงขาดในเรื่องของการให้ความคุ้มครองดูแลแรงงานนอกระบบ

### ยุทธศาสตร์ที่ 4 การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว

ยุทธศาสตร์นี้สอดคล้องกับสภาพปัญหาแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองมาอย่างผิดกฎหมาย ทำให้เกิดปัญหาทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม สาธารณสุข และความมั่นคงของประเทศ และเป็นเรื่องที่มีความสำคัญระดับนโยบายของชาติ ซึ่งต้องบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวให้เกิดผลโดยเร็ว อย่างไรก็ตามพบว่า การดำเนินงานที่ผ่านมา ยังไม่สามารถบรรลุผลตามเป้าประสงค์ การดำเนินงานเน้นเพียงการพัฒนาระบบบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว เพื่อให้แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองโดยถูกกฎหมาย ขาดการดำเนินงานที่ครอบคลุมทุกด้าน จึงไม่สะท้อนการจัดระบบที่มีประสิทธิภาพ การดำเนินการด้านการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวอยู่ภายใต้การบริหารของคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมือง (กบร.) มีนายกรัฐมนตรีหรือผู้ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน ผู้บริหารหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและผู้ทรงคุณวุฒิร่วมเป็นกรรมการ เป็นกลไกสำคัญในการกำหนดนโยบายและผลักดันให้การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองให้เป็นระบบและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งเป็นการบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

### ยุทธศาสตร์ที่ 5 การพัฒนาระบบฐานข้อมูลสารสนเทศด้านแรงงาน

ยุทธศาสตร์นี้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงในเรื่องความจำเป็นต้องพัฒนาระบบฐานข้อมูลสารสนเทศและบุคลากรด้านเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่ออำนวยความสะดวกให้แรงงานที่มาใช้บริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ การดำเนินงานที่ผ่านมา ยังไม่สามารถบรรลุผลตามเป้าประสงค์ เนื่องจากไม่เห็นภาพการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ผู้ใช้บริการสามารถเข้าถึงข้อมูลสารสนเทศด้านแรงงานได้อย่างรวดเร็วและมีคุณภาพเชื่อถือได้

### ยุทธศาสตร์ที่ 6 การพัฒนาการบริหารจัดการของกระทรวงแรงงานให้มีความเป็นเลิศ

ยุทธศาสตร์นี้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงในเรื่องภารกิจของกระทรวงและความต้องการจากประชาชนมีเพิ่มมากขึ้นจากอดีต จำเป็นต้องพัฒนาการบริหารจัดการของกระทรวงแรงงานให้สามารถตอบสนองต่อแรงงานผู้ใช้บริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยการปรับโครงสร้างองค์กร พัฒนาบุคลากร มีระบบข้อมูลและเทคโนโลยีสารสนเทศ เนื่องจากการดำเนินการภายใต้ยุทธศาสตร์มีเพียง 1 กลยุทธ์ และกิจกรรมภายใต้กลยุทธ์สามารถบรรลุเป้าประสงค์ในเรื่องการประกันสังคมที่ได้มาตรฐาน แต่ไม่เห็นผลในเรื่องอื่น



## ยุทธศาสตร์ที่ 7 การช่วยเหลือผู้ประสบปัญหาความเดือดร้อนเนื่องจากภาวะวิกฤติและสาธารณภัย

ยุทธศาสตร์นี้สอดคล้องกับสถานการณ์ของประเทศไทยที่ประสบภาวะวิกฤติที่มีสาเหตุจากเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม และสาธารณภัย ทำให้มีผู้ได้รับผลกระทบและเดือดร้อนในด้านการทำงาน รายได้ และความเป็นอยู่จำนวนมาก กระทรวงแรงงานต้องให้ความช่วยเหลือฟื้นฟูเยียวยา ผลการดำเนินงานสามารถให้ความช่วยเหลือผู้ประสบปัญหาความเดือดร้อนเนื่องจากภาวะวิกฤติและสาธารณภัยให้มีรายได้เลี้ยงชีพอย่างรวดเร็ว แต่เป็นการช่วยเหลือเฉพาะหน้าเป็นการชั่วคราว และไม่สามารถช่วยเหลือผู้ประสบภัยในทุกกลุ่มได้

### 3. บทวิเคราะห์ของผู้เสนอผลงาน

สำหรับยุทธศาสตร์ทั้ง 7 ที่นำมาวิเคราะห์นั้นได้ถ่ายทอดมาจากแผนแม่บทด้านแรงงาน (พ.ศ. 2550 – 2554) ถึงแม้จะพิจารณาว่ามีประสิทธิผลในเชิงปฏิบัติ แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหา / สถานการณ์ด้านแรงงานได้อย่างเพียงพอ ทั้งปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันและสถานการณ์ / การเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นได้ในระยะยาว หากพิจารณาปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานที่ผ่านมา จะพบว่า

#### 1) ผลกระทบที่เกิดจากปัจจัยภายนอก

- ความผันผวนทางการเมืองที่มีการเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้ง ทำให้นโยบายด้านแรงงานขาดความต่อเนื่องหรือไม่ได้รับการสนับสนุน/ขาดการผลักดันอย่างแข็งขันและมุ่งมั่นจากรัฐบาล โดยประเด็นปัญหาด้านแรงงานที่สำคัญจะมีการเปลี่ยนแปลงตามนโยบายรัฐบาล ส่งผลให้แผนยุทธศาสตร์กระทรวงแรงงานไม่ได้ถูกนำมาใช้อย่างเป็นรูปธรรมมากนัก

- การผลักดันประเด็นการพัฒนาด้านแรงงานสู่ยุทธศาสตร์ชาติ กระทรวงแรงงานมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาประเทศทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม และมีภารกิจที่ตอบสนองต่อประเด็นการพัฒนาในยุทธศาสตร์ชาติภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติยังไม่ชัดเจน จะกระทบเพียงส่วนน้อยภายใต้กลยุทธ์แต่อย่างไรก็ตามพบว่าภารกิจหลักของกระทรวงแรงงานมีเป้าหมายและตัวชี้วัดที่ชัดเจนแต่ไม่สามารถสะท้อนเป้าประสงค์ของประเด็นการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ชาติได้

#### 2) ผลกระทบที่เกิดจากปัจจัยภายใน

- การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของกระทรวงมีความล่าช้า และไม่ทันกับห้วงระยะเวลาในการจัดทำคำของบประมาณประจำปีเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติตามภารกิจของกระทรวง ทำให้การนำแผนแม่บท/แผน

ยุทธศาสตร์ไปใช้เพื่อการบริหารและปฏิบัติงานไม่ทันต่อการดำเนินงานในเชิงรุก เพื่อแก้ไขสถานการณ์ด้านแรงงานในปัจจุบัน

- ยุทธศาสตร์ตามแผนยุทธศาสตร์ฉบับที่ผ่านมาจะครอบคลุมเฉพาะภารกิจของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงาน ไม่ครอบคลุมภารกิจของส่วนราชการหรือองค์กรอื่นที่จะเข้ามาร่วมบูรณาการการทำงานเพื่อบรรลุวิสัยทัศน์ตามที่กำหนดไว้

- การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของกระทรวงมีการประเมินปัจจัยสภาพแวดล้อมที่ส่งผลต่อการดำเนินงานโดยใช้วิธีการวิเคราะห์ด้วย SWOT ANALYSIS เพื่อนำผลที่ได้มากำหนดยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ในการดำเนินงาน เมื่อพิจารณาประกอบกับทิศทางสถานการณ์แรงงานในอนาคต อย่างไรก็ตามพบว่าแผนยุทธศาสตร์ของกระทรวงแรงงานที่ผ่านมา มีประเด็นยุทธศาสตร์ที่ไม่แตกต่างไปจากเดิม ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการเพิ่มศักยภาพแรงงาน การสร้างและขยายโอกาสการมีงานทำ หรือการเสริมสร้างความมั่นคงและคุณภาพชีวิตที่ดีให้กับแรงงาน อาจจะมีการปรับเฉพาะข้อความ (Key Words) แต่ความหมายเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

- ผู้บริหารหน่วยงานต้องให้ความสำคัญและเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ร่วมกับ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) ด้วย มิเช่นนั้นแล้วแผนยุทธศาสตร์ที่ได้มาก็จะขาดความสมบูรณ์จากการมีส่วนร่วม ที่เป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการจัดทำแผน

- ด้านการบริหารจัดการเพื่อการขับเคลื่อนแผนฯ พบว่า แผนยุทธศาสตร์ที่ผ่านมาไม่มีกลไกในการขับเคลื่อนแผนแม่บทในรูปคณะกรรมการที่มีบทบาทโดยตรงต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ต่างๆ ของแผนในฐานะที่เป็น Advisory Committee จึงส่งผลต่อการส่งเสริมและการพัฒนาตามเป้าหมายของแต่ละยุทธศาสตร์ที่จะบรรลุผลสำเร็จตามที่กำหนดไว้

- ผลการดำเนินงานภายใต้ยุทธศาสตร์ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายของแต่ละโครงการ/กิจกรรมเท่านั้น ประกอบกับแผนงาน/โครงการที่กำหนดในแผนแม่บทบางเรื่องมีความท้าทาย เป็นแผนงาน/โครงการที่กระทำเพื่อการบรรลุผลตามยุทธศาสตร์ที่สะท้อนถึงการพัฒนาที่ชัดเจน แต่ไม่ได้ถูกนำมากำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการประจำปี เนื่องจากไม่ได้รับงบประมาณสนับสนุน ทำให้การแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ตลอดจนการพัฒนาในแต่ละประเด็นยุทธศาสตร์จึงไม่ได้ตอบสนองต่อปัญหาอย่างจริงจัง และยังคงเป็นประเด็นสืบเนื่องที่ต้องดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน

- ด้านบุคลากร การขับเคลื่อนแผนที่ผ่านมาไม่มีการให้องค์ความรู้เรื่องแผนยุทธศาสตร์แก่ผู้บริหารและไม่มีการถ่ายทอดไปยังเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ (สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ กลุ่มงานวิเคราะห์และ

ประเมินผล 2554) สอดคล้องกับงานวิจัยของ Kaplan และ Norton ตามที่กล่าวไว้ว่า เมื่อบุคลากรส่วนใหญ่ไม่เข้าใจในยุทธศาสตร์ขององค์กรย่อมไม่สามารถนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติให้บรรลุผลอย่างถูกต้องได้ (อ้างในวรรณพร สุทธิบริดา 2549) นอกจากนี้ในการประชุมผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานส่วนใหญ่จะเป็นการนำเสนอแผนงาน/โครงการตามผลผลิตงบประมาณที่ได้รับเท่านั้น ไม่ได้มีการหารือในประเด็นการขับเคลื่อน / การดำเนินงานในแต่ละยุทธศาสตร์

- การทำงานแบบแยกส่วน (fragmentation) ของส่วนราชการ/หน่วยงานในสังกัด ทำตามอำนาจหน้าที่ที่ตนมี ไม่มีการทำงานที่บูรณาการกัน ทำให้การแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติขาดการเชื่อมโยงซึ่งกันและกันอย่างเป็นระบบ

- ด้านการติดตามประเมินผล เป็นการเร่งรัดและติดตามผลการดำเนินงานตามแผนงานงบประมาณที่เป็นงานประจำ (Normal Operation and Dating Management) มากกว่าการติดตามตามแผนยุทธศาสตร์ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ไม่เกิดการพัฒนายอย่างต่อเนื่อง

**บทสรุป** การจัดทำแผนแม่บท (Macster Plan) ที่ผ่านมาจึงเป็นการจัดทำแผนให้สำเร็จ แต่ไม่ได้มีการนำไปปฏิบัติเท่าที่ควร หรือผลักดันให้เป็นวาระแห่งชาติ ทำให้ทีมงานวางแผนเสียเวลาและทรัพยากรไปโดยเปล่าประโยชน์ ถึงแม้จะมีการแปลงเป็นแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี ที่สอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดิน / นโยบายรัฐบาล แต่ก็ไม่ได้ตอบโจทย์หรือเป้าประสงค์ระดับชาติได้อย่างเหมาะสม ประกอบกับขาดการถ่ายทอดความรู้ ความเข้าใจในแผนยุทธศาสตร์ให้เกิดความเข้าใจอย่างถ่องแท้ รวมถึงกระบวนการทำงานของส่วนราชการในสังกัดและการติดตามประเมินผลที่ไม่เชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ ทำให้แผนยุทธศาสตร์ที่กำหนดไม่สามารถบรรลุผลได้ ทั้งนี้เนื่องจากขาดการถ่ายทอดแผนสู่การปฏิบัติ

## บทที่ 4

## บทวิเคราะห์กลไกการขับเคลื่อนแผนแม่บทด้านแรงงาน (พ.ศ. 2555 – 2559)สู่การปฏิบัติ

## 1. สาระสำคัญของแผนแม่บทด้านแรงงาน (พ.ศ. 2555 – 2559)

เป็นแผนแม่บทหลักด้านแรงงานในระยะ 5 ปี โดยกำหนดทิศทางการดำเนินงานด้านแรงงานต่าง ๆ อย่างครอบคลุมกับสถานการณ์และทิศทางการพัฒนาประเทศ ดำเนินการโดยผ่านกระบวนการทบทวนข้อมูลทั้งปฐมภูมิ ได้แก่ การรวบรวมข้อมูลจากแบบสอบถาม การสัมภาษณ์ การจัดเสวนาเพื่อรวบรวมความคิดเห็น และการเก็บข้อมูลทุติยภูมิจากการทบทวนเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยผู้จัดทำประกอบด้วยคณะกรรมการจัดทำแผนแม่บทด้านแรงงาน (พ.ศ. 2555 – 2559) ซึ่งเป็นผู้บริหารจากทุกกรมในสังกัดกระทรวงแรงงาน ผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นผู้แทนหน่วยงานกระทรวงอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และคณะทำงานฯ ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติจากกรมในสังกัด โดยมีการประชุมสัมมนาระดมความคิดเห็นเพื่อวิเคราะห์สภาพแวดล้อม (SWOT Analysis) การประชุมเชิงปฏิบัติการ (Workshop) รวมถึงการรับฟังความคิดเห็นจากภาคส่วนต่าง ๆ ในหลากหลายช่องทาง เป็นต้นว่า การสัมมนาประชาพิจารณ์ การส่งแบบสอบถามแสดงความคิดเห็นไปยังทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทางไปรษณีย์ และการแสดงความคิดเห็นผ่านหน้าเว็บไซต์เพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ นำมาสู่การปรับปรุงร่างแผนให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

**วิสัยทัศน์** “แรงงานมีศักยภาพสูงเพื่อส่งเสริมขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ มีความมั่นคง และมีคุณภาพชีวิตที่ดี”

**ยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ และกลยุทธ์** แผนแม่บทฯ ฉบับนี้ ได้กำหนดยุทธศาสตร์ออกเป็น 5 ยุทธศาสตร์ และมีเป้าประสงค์ตามยุทธศาสตร์ 8 เป้าประสงค์ และกลยุทธ์ตามยุทธศาสตร์ 25 กลยุทธ์ ดังนี้

ยุทธศาสตร์	เป้าประสงค์	กลยุทธ์
1. การเสริมสร้างความสมดุลของตลาดแรงงานและความยั่งยืนให้กับภาคแรงงาน	ตลาดแรงงานมีกำลังแรงงานเพียงพอทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ	1. บรรเทาปัญหาการจ้างแรงงานไม่ตรงกับสายงาน (mismatch) และการขาดแคลนแรงงานในระยะสั้น 2. ศึกษาวิจัยและพัฒนาข้อมูลข่าวสารตลาดแรงงานที่มีประสิทธิภาพ 3. วางระบบเสริมสร้างความสมดุลของอุปสงค์และอุปทานในตลาดแรงงาน

ยุทธศาสตร์	เป้าประสงค์	กลยุทธ์
		4. ขับเคลื่อนให้เกิดการดำเนินการตามแผนพัฒนากำลังแรงงานเชิงบูรณาการ 5. สร้างปัจจัยที่เอื้อต่อการเสริมสร้างให้เกิดความสมดุลของอุปสงค์และอุปทานในตลาดแรงงาน
2. การเพิ่มขีดความสามารถของกำลังแรงงานและผู้ประกอบการในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ	1. แรงงานไทยมีฝีมือได้มาตรฐานสากลและสามารถแข่งขันทางเศรษฐกิจได้ 2. สถานประกอบการมีความพร้อมด้านแรงงานในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ	1. พัฒนาและขับเคลื่อนขีดความสามารถในการแข่งขันของแรงงานและผู้ประกอบการด้วยระบบมาตรฐานฝีมือแรงงาน 2. เสริมสร้างความร่วมมือและพัฒนาเครือข่ายการพัฒนาฝีมือแรงงาน 3. พัฒนาศักยภาพแรงงานและสถานประกอบการเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศในบริบทสากล
3. การบริหารจัดการด้านแรงงานระหว่างประเทศ	การบริหารจัดการด้านแรงงานระหว่างประเทศที่มีประสิทธิภาพและเกิดมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจ	1. ส่งเสริมการวิจัยและกำหนดมาตรการด้านแรงงานระหว่างประเทศ 2. ดำเนินมาตรการด้านแรงงานระหว่างประเทศเพื่อรองรับการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีตามกรอบประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) 3. พัฒนาระบบบริหารจัดการแรงงานไทยที่ไปทำงานต่างประเทศ 4. พัฒนาระบบบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว

ยุทธศาสตร์	เป้าประสงค์	กลยุทธ์
4. การเสริมสร้างความมั่นคงและคุณภาพชีวิตที่ดีให้กำลังแรงงาน	1. ประชาชนวัยแรงงานได้รับการขยายโอกาสการมีงานทำและมีทางเลือกในการประกอบอาชีพ 2. แรงงานได้รับการคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายและมีคุณภาพชีวิตที่ดี 3. แรงงานนอกระบบได้รับการคุ้มครองและมีหลักประกันทางสังคม	1. ส่งเสริมการมีงานทำและพัฒนา ระบบการแนะแนวอาชีพที่สอดคล้องกับตลาดแรงงาน 2. สร้างกลไกการคุ้มครองคนหางานไม่ให้ถูกหลอกลวงจากการหางานทำ 3. พัฒนากลไกการคุ้มครองแรงงานให้ได้รับสิทธิตามกฎหมายและมีคุณภาพชีวิตที่ดี 4. พัฒนาระบบการบริหารจัดการด้านแรงงานสัมพันธ์และสวัสดิการแรงงานให้มุ่งผลสัมฤทธิ์เพื่อคุณภาพชีวิตแรงงาน 5. พัฒนาระบบประกันสังคมเพื่อเสริมสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้กับแรงงาน 6. ส่งเสริม พัฒนา และคุ้มครองแรงงานนอกระบบอย่างยั่งยืน
5. การพัฒนาการบริหารจัดการของกระทรวงแรงงานให้มีความเป็นเลิศ	กระทรวงแรงงานมีระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ	1. พัฒนาการบริหารจัดการให้มีการปฏิบัติราชการตามแผนยุทธศาสตร์และภารกิจที่ได้รับมอบหมาย 2. การบริหารทรัพยากรบุคคลเชิงกลยุทธ์ เพื่อสนับสนุนการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ของกระทรวง 3. ปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบให้มีความทันสมัย และบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ 4. เสริมสร้างกลไกการประสานและบูรณาการความร่วมมือกับเครือข่ายด้านแรงงาน

ยุทธศาสตร์	เป้าประสงค์	กลยุทธ์
		5. เสริมสร้างการสื่อสาร ภาพลักษณ์องค์กร 6. ส่งเสริมการจัดการฐานข้อมูล สารสนเทศเพื่อสนับสนุนการ บริหารและแก้ปัญหาด้าน แรงงาน 7. พัฒนาและปรับปรุงระบบการ ให้บริการประชาชนด้วย เทคโนโลยีที่ทันสมัย

โดยจุดเน้นของยุทธศาสตร์ยังคงเป็นเรื่องที่ต่อเนื่องจากแผนยุทธศาสตร์ฉบับที่ผ่านมา แต่เพิ่ม ในเรื่อง การบริหารจัดการด้านแรงงานระหว่างประเทศ โดยเฉพาะการเตรียมการรองรับการเปิดการค้าเคลื่อนย้ายแรงงาน เสรีภายใต้ประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ. 2558

## 2. การสังเคราะห์แนวคิดของแผนฯ ในด้านความสอดคล้อง (relevance) กับบริบท สภาพปัญหาและสถานการณ์ ด้านแรงงาน และวิเคราะห์ลักษณะความเหมาะสมเชิงสาระของแผนฯ ของผู้เสนอผลงาน

ด้านแนวคิดของแผนแม่บทด้านแรงงาน และการตอบสนองต่อบริบทด้านแรงงาน พบว่า เป้าหมายสุดท้าย ที่ท้าทายต่อการพัฒนางานด้านแรงงาน คือ แรงงานที่มีศักยภาพในการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันทาง เศรษฐกิจ มีความมั่นคงในการทำงาน และมีคุณภาพชีวิตที่ดี ในขณะที่ภายใต้บริบทการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ประกอบกับข้อท้าทายใหม่ๆ ที่กำลังเกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ กฎกติกาใหม่ ๆ ของกระแสสังคม โลกที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นกระแสความรับผิดชอบต่อสังคม (Corporate Social Responsibility : CSR) ซึ่ง ครอบคลุมเรื่องความรับผิดชอบต่อแรงงานด้านสิทธิมนุษยชน และมาตรฐานแรงงาน การสร้างงานที่เป็นมิตรกับ สิ่งแวดล้อม (Green Jobs) เพื่อปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานที่เน้นการเพิ่มผลผลิตในการทำงานโดยทำลาย ทรัพยากรธรรมชาติน้อยที่สุด หรือกระแสการสร้างงานที่มีคุณค่า (Decent Work) เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตใน การทำงาน เพื่อส่งเสริมให้มีการพัฒนาแรงงานที่ยั่งยืน แต่ภายใต้การเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ในบางประเด็นยังไม่มี การนำมากำหนดเป็นนโยบาย หรือบางประเด็นมีการกล่าวถึงเพียงเล็กน้อยหรือเป็นแนวทางการดำเนินงานหนึ่ง ภายใต้กลยุทธ์ของยุทธศาสตร์เท่านั้น ทำให้การกำหนดนโยบายด้านแรงงานยังไม่สามารถตอบสนองต่อ ความต้องการหรือครอบคลุมทุกกลุ่มเป้าหมาย หรือทุกมิติ สะท้อนให้เห็นว่าการแก้ไขปัญหาดังกล่าวไม่สามารถแก้ไข ด้วยวิธีการใดเพียงวิธีการเดียว ต้องมีการบูรณาการ และอาศัยความต่อเนื่องในการดำเนินการแก้ไขอย่างจริงจัง

แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อวิเคราะห์ถึงกรอบแนวคิดที่สำคัญของแผนแม่บทด้านแรงงานฉบับใหม่ พบว่าแผนดังกล่าวให้ความสำคัญเกี่ยวกับ

1. การแสวงหารูปแบบที่เหมาะสมในการใช้ยุทธศาสตร์ทั้ง 5 ยุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญหาที่ต้นเหตุจริง โดยพยายามเข้าใจถึงลักษณะปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในหลายลักษณะไม่ว่าจะเป็น

- ปัญหาที่มีลักษณะทั่วไป เช่น พัฒนาฝีมือและศักยภาพแรงงานเพื่อรองรับการแข่งขันของประเทศ
- ปัญหาที่มีความซับซ้อน เช่น การเตรียมความพร้อมให้แรงงานก่อนเข้าสู่ตลาดแรงงาน เพื่อปรับระดับทักษะฝีมือของผู้ว่างงาน/ผู้สำเร็จการศึกษาที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานผ่านการพัฒนาฝีมือแรงงาน ที่ต้องใช้ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เป็นต้น

- ปัญหาที่มีความสลับซับซ้อน ไม่ธรรมดา เช่น การแก้ไขสถานการณ์กำลังแรงงานในภาพรวมเพื่อตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในเชิงบริบท และการกำหนดแนวทางเชิงนโยบายและมาตรการเพื่อรับมือกับสถานการณ์ทั้งจากปัจจัยภายในและภายนอกที่จะเกิดขึ้น โดยมีการกำหนดแนวทางการทำงานผ่านคณะกรรมการวางแผนพัฒนากำลังแรงงานและการให้ความสำคัญกับภาคีต่างๆ ทั้งภายในและภายนอก ตามประเด็นยุทธศาสตร์ที่ปรากฏอยู่ในเนื้อหาของแผนพัฒนากำลังแรงงานเชิงบูรณาการ เป็นต้น

โดยการทำงานเน้นการบูรณาการทั้งในส่วนของบริษัทหน้าทีระหว่างหน่วยงานภาครัฐและเอกชน และรูปแบบในการบูรณาการการนำยุทธศาสตร์ทั้ง 5 ยุทธศาสตร์ ไปใช้ให้เกิดการเสริมศักยภาพซึ่งกันและกัน

2. เน้นการบริหารจัดการในเชิงพื้นที่ (Area) โดยเน้นการมีส่วนร่วม (Empowerment) ระหว่างหน่วยงานรัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และท้องถิ่น แผนแม่บทฯ ฉบับใหม่ จึงวางแนวทางในการเข้ามามีส่วนร่วมของพื้นที่ให้สอดคล้องกัน ส่งเสริมกลไกการทำงานระดับพื้นที่ โดยอาศัยการมีส่วนร่วมของคนในพื้นที่เพื่อสร้างความยั่งยืนในการแก้ปัญหาและเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารแรงงานในพื้นที่ให้สามารถก้าวไปสู่เป้าหมายที่ตั้งไว้ เช่น การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ด้านแรงงานเชิงบูรณาการของจังหวัด การพัฒนาเครือข่ายอาสาสมัครแรงงาน รวมทั้งผลักดันให้มีการจัดตั้งศูนย์ประสานงานอาสาสมัครแรงงานระดับอำเภอและตำบล เพื่อให้กลไกอาสาสมัครแรงงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

3. การให้ความสำคัญกับภาคีเครือข่ายด้านแรงงาน (Network, Cluster) ที่เกี่ยวข้องเพื่อมาทำหน้าที่ร่วมกันเป็นกลไกในการขับเคลื่อนแผนแม่บทฯ ฉบับใหม่ อาทิ เครือข่ายการพัฒนาฝีมือแรงงาน เครือข่ายประกันสังคม เครือข่ายข้อมูลข่าวสารตลาดแรงงาน เครือข่ายการแนะแนวอาชีพ เครือข่ายการคุ้มครองแรงงาน เป็นต้น

4. การให้ความสำคัญกับการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดทำแผนแม่บทหรือแผนยุทธศาสตร์โดยดำเนินการในลักษณะของการบูรณาการ (Integration) กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง



5. การกำหนดวิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์ และแนวทางขับเคลื่อนของแผนแม่บทสามารถบูรณาการได้ทั้งในระดับยุทธศาสตร์ชาติ กระทรวง กรม และในระดับพื้นที่ มีการกำหนดตัวชี้วัดทั้งในระดับยุทธศาสตร์ เป้าหมาย การให้บริการ และให้ความสำคัญกับการมีกลไกในการติดตามประเมินผล เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน

6. แผนแม่บทฯ ฉบับใหม่ มีการกำหนดแนวคิดในการจัดทำแผนอย่างเป็นระบบ รวมถึงแนวทางการบริหารแผนที่มีความยืดหยุ่น เพื่อสร้างการยอมรับและการปรับเปลี่ยนให้เท่าทันสถานการณ์ ข้อดีคือจะก่อให้เกิดความสอดคล้องและแนวทางการปฏิบัติที่เน้นความเป็นไปได้จริง

### 3. วิเคราะห์การออกแบบการขับเคลื่อนแผนฯ (Program Management and structure)

การบริหารจัดการเพื่อการขับเคลื่อนแผนฯ พบว่า

1. แผนแม่บทฯ ฉบับใหม่ ไม่มีการกำหนดกลไกในการขับเคลื่อนแผนในรูปของคณะกรรมการ / คณะทำงานในแต่ละยุทธศาสตร์ในฐานะที่เป็นยุทธศาสตร์สำคัญส่วนหนึ่งของแผนฯ ซึ่งบทบาทการทำหน้าที่ของคณะกรรมการ/คณะทำงานภายใต้ยุทธศาสตร์จะส่งผลโดยตรงต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ต่างๆ ของแผนในฐานะที่เป็น Advisory Committee ซึ่งช่วยส่งเสริมและสนับสนุนให้การดำเนินงานในแต่ละยุทธศาสตร์บรรลุเป้าหมายและได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องได้ แต่มีการกำหนดคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนแม่บทด้านแรงงาน (พ.ศ. 2555 – 2559) เพื่อทำหน้าที่กำกับ ติดตาม ประเมินผล และให้ข้อเสนอแนะต่อการดำเนินงานและให้มีการตั้งคณะอนุกรรมการติดตามประเมินผลเป็นรายประเด็นยุทธศาสตร์แทน

2. เมื่อจัดทำแผนแล้วเสร็จไม่มีการเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อรับทราบ หรือนำเป็นวาระแห่งชาติ เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติ เป็นเพียงการนำแผนแม่บทไปถ่ายทอดลงเป็นแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี (พ.ศ. 2555 – 2558) ที่สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลและแผนการบริหารราชการแผ่นดิน

3. ไม่มีการกำหนดขั้นตอนการถ่ายทอดแผนอย่างเป็นระบบ มีเพียงกำหนดให้กรมนำแผนฯ ไปเป็นกรอบในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์กรม ไม่ระบุวิธีการสร้างความรู้ความเข้าใจ การมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนแผน

#### 4. การวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงที่มีผลต่อการขับเคลื่อนแผนแม่บทด้านแรงงาน (พ.ศ. 2555 – 2559)สู่การปฏิบัติ

1. ความไม่มีเสถียรภาพทางการเมืองส่งผลให้ยุทธศาสตร์ด้านแรงงานขาดความต่อเนื่อง การกำหนดยุทธศาสตร์ด้านแรงงานที่มีผลในทางปฏิบัติจะมีประเด็นนโยบายที่มีการเปลี่ยนแปลงตามนโยบายของรัฐบาลในแต่ละยุคสมัย ทำให้การดำเนินงานขาดความต่อเนื่อง<sup>5</sup> แผนแม่บทฯ ฉบับใหม่อาจมีการนำไปปฏิบัติจริงไม่มากนัก

2. การปฏิรูประบบการบริหารจัดการภาครัฐภายใต้แนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบมีส่วนร่วมส่งผลให้โครงสร้างการบริหารประเทศเชื่อมโยงกัน และทำงานภายใต้เครือข่ายภาคีการพัฒนา โดยมีกลไกและเครื่องมือรองรับในทุกระดับตั้งแต่ระดับประเทศ จังหวัด ท้องถิ่นและชุมชน โดยหลักการในการปฏิรูประบบราชการและการบริหารงานภาครัฐในปัจจุบัน กำหนดให้ส่วนกลางดำเนินบทบาท (1) กำหนดนโยบายและแผน (2) กำกับดูแล และติดตามประเมินผล (3) กำหนดมาตรฐาน กฎระเบียบและตัวชี้วัดต่างๆ และ (4) เป็นผู้จัดการเครือข่ายที่จะเชื่อมโยงกับกระทรวง กรมในส่วนกลาง และพื้นที่ ส่วนการดำเนินการ (Operator) ให้เป็นเรื่องของพื้นที่ ซึ่งรัฐบาลเน้นให้มีการกระจายอำนาจ การดำเนินงานโดยพื้นที่ (Area) ซึ่งเป็นการนำยุทธศาสตร์ไปดำเนินการให้เหมาะสมภายในเขตจังหวัด กลุ่มจังหวัด เขตองค์กรปกครองท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) การให้ความสำคัญกับพื้นที่เพราะเป็นหน่วยการปกครองที่ใกล้ชิดกับปัญหาของแต่ละชุมชนอย่างแท้จริง และองค์กรในระดับพื้นที่ก็สามารถดำเนินการและบริหารจัดการให้เหมาะสมกับสภาพปัญหาของแต่ละพื้นที่ได้ เช่นเดียวกับกระทรวงแรงงานที่มีหน่วยงานในสังกัดที่ครอบคลุมทุกจังหวัดทั่วประเทศเพื่อดำเนินการตามภารกิจและส่งมอบบริการหรือประโยชน์ให้กับประชาชนอย่างทั่วถึง ได้แก่ สำนักงานแรงงานจังหวัด สำนักงานจัดหางานจังหวัด ศูนย์/สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัด/ภาค สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด สำนักงานประกันสังคมจังหวัด (รวมถึงมีสำนักงานแรงงานไทยในต่างประเทศ) โดยหน่วยงานในระดับจังหวัดต้องทำงานภายใต้กลไกยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ และยุทธศาสตร์หลักด้านแรงงาน ซึ่งยังมิได้มีการปรับให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงหรือความแตกต่างในแต่ละพื้นที่ ประกอบกับการทำงานต้องยึดกฎระเบียบเดียวกันทั่วประเทศ ทำให้ขาดความยืดหยุ่นเป็นอุปสรรคต่อการทำงาน ขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่ ในส่วนภูมิภาคไม่ได้รับการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับประเด็นยุทธศาสตร์ด้านแรงงาน ประกอบกับที่ผ่านมากระทรวงแรงงานไม่มีการจัดทำแผนพัฒนาด้านแรงงานเชิงบูรณาการของจังหวัดมาก่อน ดังนั้นความสอดคล้องเชื่อมโยงและการบูรณาการการจัดทำยุทธศาสตร์ในระดับกระทรวง จังหวัด และชุมชนจึงมีน้อย ซึ่งกระทรวงแรงงานจึงได้พยายามที่จะผลักดันให้มีการนำยุทธศาสตร์ด้านแรงงานบรรจุในแผนพัฒนาจังหวัดและ แผนชุมชนอย่างเหมาะสม ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและพื้นที่อย่างแท้จริง

<sup>5</sup> ดูเพิ่มเติมในภาคผนวก เปรียบเทียบคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภา. น. 83

3. ผลจากการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ภูมิภาค สู่ท้องถิ่น สู่ชุมชน สู่ประชาชน เป็นโอกาสในการบูรณาการภารกิจของกระทรวงแรงงานในท้องถิ่น/ชุมชน เพื่อสร้างเครือข่ายอาสาสมัครแรงงานให้เข้มแข็ง กระทรวงแรงงานมีเครือข่ายอาสาสมัครแรงงานทั่วประเทศเป็นกลไกในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ด้านแรงงาน โดยทำหน้าที่สำรวจปัญหาและความต้องการของคนในชุมชน/พื้นที่ แต่อย่างไรก็ตามต้องเร่งเสริมสร้างกลไกและบูรณาการเครือข่ายด้านแรงงาน ตลอดจนพัฒนาศักยภาพของอาสาสมัครแรงงานให้เข้มแข็ง

4. ในยุคเศรษฐกิจฐานความรู้ที่ให้ความสำคัญกับการศึกษาวิจัยเพื่อค้นหาคำตอบหรือความรู้หรือนวัตกรรมใหม่ กระทรวงแรงงานมีระบบฐานข้อมูลงานวิจัยด้านแรงงานที่รวบรวมงานวิจัยของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงาน รวมทั้งผลงานวิจัยและวิทยานิพนธ์ด้านแรงงานของหน่วยงานภายนอก อาทิ สถาบันการศึกษาต่าง ๆ องค์กรเอกชน และเผยแพร่ ปัจจุบันมีจำนวน 1,992 เล่ม ซึ่งไม่มากนัก และมีการนำไปใช้ประโยชน์น้อย จึงเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาภาคแรงงาน ดังนั้น ต้องสนับสนุนให้มีการศึกษาค้นคว้าในประเด็นด้านแรงงานที่ท้าทายต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น รวมทั้งการพัฒนาฐานข้อมูลที่สำคัญที่ใช้ในการวิเคราะห์และคาดการณ์สถานการณ์และพยากรณ์แนวโน้มที่มีผลกระทบด้านแรงงาน ที่ต้องมีการปรับเปลี่ยนเพื่อให้รองรับสถานการณ์ได้อย่างทันทั่วถึง

## 5. การวิเคราะห์ปัจจัยที่เป็นความเสี่ยงต่อการขับเคลื่อนแผนแม่บทด้านแรงงาน (พ.ศ. 2555 – 2559) สู่การปฏิบัติ

1. การนำแผนแม่บทด้านแรงงาน (พ.ศ. 2555 – 2559) ไปใช้ประโยชน์ในทางปฏิบัติอย่างจริงจังมีน้อย เนื่องจากแผนแม่บทดังกล่าวดำเนินการในช่วงระหว่างมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ประกอบกับยึดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 เป็นกรอบแนวทางการจัดทำเพื่อให้ยุทธศาสตร์กระทรวงสามารถตอบสนองต่อยุทธศาสตร์ชาติในขณะนั้นได้ แต่ในทางปฏิบัติกระทรวงต้องดำเนินการตามนโยบายรัฐบาลที่บรรจุไว้ในแผนการบริหารราชการแผ่นดิน โดยได้จัดทำแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี (พ.ศ. 2555 – 2558) กระทรวงแรงงาน ซึ่งเป็นแผนยุทธศาสตร์ตามกฎหมายและมีงบประมาณสนับสนุน ทำให้แผนแม่บทด้านแรงงาน (พ.ศ. 2555 – 2559) ได้รับความสำคัญน้อยลง แต่อย่างไรก็ตามพบว่าประเด็นเนื้อหาสาระของแผนแม่บทด้านแรงงาน (พ.ศ. 2555 – 2559) มีความครอบคลุมในทุกมิติของประเด็นการพัฒนาด้านแรงงาน มีการกำหนดตัวชี้วัดและหน่วยงานที่รับผิดชอบชัดเจน

2. ระยะเวลาการจัดสรรงบประมาณไม่สอดคล้องกับการใช้แผนแม่บทด้านแรงงาน (พ.ศ. 2555 – 2559) แผนแม่บทด้านแรงงาน (พ.ศ. 2555 – 2559) ได้ถูกนำมาใช้ในเดือนตุลาคม 2554 เป็นช่วงเวลาที่กำลังของงบประมาณประจำปี 2555 ได้จัดทำเสร็จเรียบร้อยแล้วจึงไม่สามารถบูรณาการแผนฯ ได้ทันในปีแรกของแผน

แม่บทด้านแรงงาน (พ.ศ. 2555 – 2559) โครงการ Flagship ที่กำหนดไว้ในแผนแม่บทจะถูกบรรจุในคำขอ งบประมาณ ปี พ.ศ. 2556

**3. การจัดสรรงบประมาณลงพื้นที่ที่มีข้อจำกัด** อาทิ งบประมาณจากหน่วยงานตามแผนงาน/โครงการที่เป็นภารกิจหลักลงสู่จังหวัดเป็นการกำหนดจากส่วนกลาง บางครั้งไม่ตรงกับปัญหา/ความต้องการที่แท้จริงของพื้นที่/ชุมชน ประกอบกับข้อระเบียบ/กฎหมายที่กำหนด ทำให้การใช้จ่ายงบประมาณไม่เกิดประสิทธิผลและประสิทธิภาพเท่าที่ควร

**4. กลไกการขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์ด้านแรงงานขาดการกำกับดูแลในภาพรวม** ในระยะที่ผ่านมา การขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์ด้านแรงงานจะเป็นในลักษณะของการแปลงแผนสู่ภารกิจปกติของหน่วยงานระดับกรม นอกจากนี้กระทรวงแรงงานยังมีการดำเนินงานในรูปของคณะกรรมการไตรภาคีตามกฎหมาย 15 คณะ และ การมีคณะกรรมการต่าง ๆ ภายใต้ยุทธศาสตร์ที่สนับสนุนให้การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ดำเนินไปได้เท่านั้น เช่น คณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง คณะกรรมการเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของกระทรวงแรงงาน เป็นต้น ซึ่งสอดคล้องกับผลการประเมินของสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ กลุ่มงานวิเคราะห์และประเมินผลข้างต้น จึงขาดกลไกการประสาน การดำเนินงานในภาพรวมที่จะเชื่อมโยงแนวนโยบาย การปฏิบัติ และการติดตามประเมินผลให้การขับเคลื่อน แผนบรรลุวัตถุประสงค์

## **6. การวิเคราะห์ปัจจัยเสริมสร้างประสิทธิภาพการขับเคลื่อนแผนแม่บทด้านแรงงาน (พ.ศ. 2555 – 2559)**

### **สู่การปฏิบัติ**

**1. การกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น** ทำให้จังหวัดสามารถของงบประมาณภายใต้ แผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัดที่ตอบสนองความต้องการของคนในพื้นที่ได้โดยตรง ดังนั้น หากสามารถผลักดัน ให้หน่วยงานด้านแรงงานในส่วนภูมิภาคจัดทำแผนพัฒนาด้านแรงงานเชิงบูรณาการของจังหวัดได้ จะช่วยให้จังหวัดมี ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านแรงงานที่เป็นรูปธรรมชัดเจนตรงกับปัญหาและความต้องการของคนในพื้นที่โดยตรง ในขณะเดียวกันมีความสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกับแผนแม่บทด้านแรงงานและตอบสนองต่อยุทธศาสตร์ชาติได้

**2. ภาคชุมชนและภาคประชาชนมีโอกาสดำเนินการเพิ่มขึ้นในการมีส่วนร่วมการบริหารจัดการด้านแรงงาน** โดย ผ่านกลไกอาสาสมัครแรงงาน ทำหน้าที่เป็นผู้แทนของกระทรวงแรงงานในการประชาสัมพันธ์/นำบริการด้าน แรงงานให้แก่ประชาชนในพื้นที่ เช่น ใช้เครือข่ายประกันสังคม ได้แก่ ผู้นำชุมชน ผู้นำกลุ่มอาชีพ อาสาสมัคร แรงงาน กำนันผู้ใหญ่บ้าน ที่มีความเข้าใจเงื่อนไขและสิทธิประโยชน์ทดแทนของประกันสังคมมาตรา 40 ขยาย เครือข่ายประกันสังคมมาตรา 40 เป็นต้น หรือการให้อาสาสมัครแรงงานร่วมเป็นผู้แทนในเครือข่ายที่ปรึกษา

ผู้ตรวจราชการภาคประชาชนในการตรวจราชการระดับพื้นที่ร่วมกับผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีและผู้ตรวจราชการกระทรวง โดยเฉพาะการตรวจติดตามนโยบายสำคัญของรัฐบาล ซึ่งเป็นช่องทางที่ให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและให้ข้อเสนอแนะต่อการดำเนินงานของกระทรวงแรงงานได้อีกทางหนึ่ง

3. ภาคเอกชนตระหนักถึงความสำคัญและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาโดยดำเนินธุรกิจด้วยความรับผิดชอบต่อสังคม (CSR) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการคุ้มครองสังคม และงานที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม โดยนำเข้าเป็นส่วนหนึ่งในการขับเคลื่อนแผนแม่บทด้านแรงงาน โดยการให้ภาคเอกชน/ผู้ประกอบการเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง เช่น เรื่องของการเพิ่มศักยภาพ และการจัดสวัสดิการที่นอกเหนือกฎหมาย การแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงาน เป็นต้น

4. แผนแม่บทด้านแรงงาน (พ.ศ.2555 – 2559) เป็นแผนที่เกิดจากความร่วมมือจากทั้งหน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงานและหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้อง โดยทุกฝ่ายได้ร่วมกันคิด ร่วมกันเสนอแนะแนวทาง ทั้งนี้ในประเด็นของการแปลงแผนฯ ไปสู่การปฏิบัตินั้น การจะให้หน่วยงานต่าง ๆ นำกรอบแนวทางของแผนแม่บทด้านแรงงานไปจัดทำแผนงาน/โครงการหรือกิจกรรมรองรับได้ และมีการนำไปใช้อย่างกว้างขวางและมีประสิทธิภาพ ต้องสร้างการยอมรับและสร้างความเข้าใจด้วยการสื่อสารและถ่ายทอดแผนแม่บทด้านแรงงานฯ สู่กรม กอง และระดับพื้นที่คือจังหวัด

5. ผู้บริหารของกระทรวงแรงงานในฐานะเป็นผู้จัดทำแผนแม่บทด้านแรงงาน ต้องให้ความสำคัญกับการดำเนินการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติมีการนำไปใช้อย่างจริงจัง เพื่อให้เกิดความคุ้มค่า และมีการติดตามประเมินผลโดยใช้การตรวจราชการแบบบูรณาการ ในการติดตามความสำเร็จของแผน รวมทั้งบริหารจัดการให้บรรลุผลตามวิสัยทัศน์ขององค์กร

6. ผู้บริหารระดับสูงและผู้บริหารทุกระดับจะต้องเป็นผู้รวบรวมพลังขับเคลื่อนให้เกิดการเปลี่ยนแปลง และเพื่อเป็นกลไกในการสื่อสารทิศทางองค์กรให้แก่บุคลากรทุกระดับได้มีความเข้าใจ เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมและการสนับสนุนอย่างกว้างขวาง รวมถึงจะต้องมีการสื่อสาร ประชาสัมพันธ์ให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องได้รับทราบถึงทิศทางการทำงานขององค์กรเพื่อจะได้เข้าใจและสนับสนุนการทำงานของกระทรวงแรงงาน

## 7. หลักการและวัตถุประสงค์ของการขับเคลื่อนแผนสู่การปฏิบัติ

### 7.1 หลักการ

หลักการขับเคลื่อนแผนสู่การปฏิบัติมีแนวคิดโดยการสร้างความชัดเจนของการเชื่อมโยงการถ่ายทอดแผนสู่การปฏิบัติและการประเมินผลการปฏิบัติราชการโดยมีการเชื่อมโยงยุทธศาสตร์กระทรวงแรงงานทุกระดับ ตั้งแต่ระดับชาติและถ่ายทอดไปยังหน่วยงานระดับกรม กอง สำนัก กลุ่มงาน จนถึงระดับบุคคล และระดับพื้นที่ (จังหวัด) ตลอดจนสร้างให้เกิดการยอมรับ และการมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน

### 7.2 วัตถุประสงค์

- (1) เพื่อให้การขับเคลื่อนแผนสู่การปฏิบัติมีการดำเนินการอย่างเป็นระบบ
- (2) เพื่อบูรณาการแผนงานจากส่วนกลาง พื้นที่ และท้องถิ่น/ชุมชน ในการขับเคลื่อนแผนสู่การปฏิบัติ
- (3) เพื่อให้มีการติดตามและประเมินผลเชื่อมโยงอย่างเป็นระบบ
- (4) บุคลากรมีความรู้ความเข้าใจในกระบวนการและมีการดำเนินการได้อย่างเป็นระบบ/เป็นภารกิจประจำเมื่อถึงรอบระยะเวลาที่ต้องดำเนินการ

## 8. แนวทางการขับเคลื่อนแผนแม่บทด้านแรงงาน (พ.ศ. 2555 – 2559) สู่การปฏิบัติ

### 8.1 การสร้างความรู้ความเข้าใจให้ผู้เกี่ยวข้องตระหนักถึงความสำคัญของการนำแผนแม่บทด้านแรงงาน (พ.ศ. 2555 – 2559) ไปสู่การปฏิบัติ

(1) เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนร่วมในการให้ความเห็นต่อแผนแม่บท เพื่อให้การส่งเสริมและพัฒนางานด้านแรงงาน และการจัดทำแผนปฏิบัติการฯ มีแนวทางที่สามารถตอบสนองความต้องการที่หลากหลายได้ และครอบคลุมทุกมิติด้านแรงงาน

(2) นำเสนอ/สื่อสารแนวทางการถ่ายทอดแผนสู่การปฏิบัติ กำหนดแนวทาง/วิธีการสร้างความเข้าใจให้กับผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ และภาคที่เกี่ยวข้อง เกี่ยวกับแนวทางการถ่ายทอดแผนสู่การปฏิบัติที่เหมาะสมกับสภาพการณ์ โดยสื่อสารประชาสัมพันธ์อย่างเหมาะสมผ่านช่องทางต่าง ๆ เช่น การประชุมกระทรวง/สำนักงาน ปลัดกระทรวง เสียงตามสาย เว็บไซต์กระทรวงแรงงาน มอบหมายให้หน่วยงานระดับต่าง ๆ มีการจัดทำแผนงานรองรับ เช่น แผนยุทธศาสตร์กรม แผนยุทธศาสตร์ด้านแรงงานระดับจังหวัด รวมถึงต้องมีการประชาสัมพันธ์อย่างต่อเนื่องไม่เฉพาะภายในองค์กร แต่ต้องให้ภายนอกองค์กรซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายของกระทรวงแรงงาน ได้แก่ นายจ้าง ลูกจ้าง กระทรวงที่เกี่ยวข้อง องค์กรภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน สื่อมวลชน สถาบันการศึกษา นักวิชาการ ประชาชนวัยแรงงานได้ทราบอย่างต่อเนื่อง รวมถึงคณะกรรมการต่าง ๆ ที่กระทรวงแรงงานจัดตั้งขึ้น เพื่อร่วมผลักดันแนวทางหรือมาตรการภายใต้แผนแม่บทฯ โดยบรรจุไว้ในแผนปฏิบัติงาน รวมทั้งสร้างเครือข่ายให้ข้อมูลข่าวสาร

กระจายไปยังพื้นที่ต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง พร้อมทั้งพัฒนาบุคลากรที่เกี่ยวข้องให้สามารถทำหน้าที่สื่อสารและถ่ายทอดสาระหลักของแผนได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยสามารถพิจารณาเลือกดำเนินการได้ตามแนวทางต่างๆ ดังนี้

แนวทาง/ช่องทาง	กลุ่มเป้าหมาย
1. นำเสนอ/สื่อสาร ในการประชุมผู้บริหาร/คณะกรรมการ/คณะทำงานจัดทำแผนการดำเนินงาน	ผู้บริหาร/คณะกรรมการ/คณะทำงาน
2. จัดประชุมเชิงปฏิบัติการ / จัดประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group)	เจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้รับผิดชอบหลัก/ผู้ที่เกี่ยวข้อง
3. แจกเวียน/ลงเว็บไซต์เพื่อให้ศึกษาด้วยตนเอง	เจ้าหน้าที่/บุคคลที่สนใจ
4. มอบหมายให้หน่วยงานระดับต่าง ๆ มีการจัดทำแผนงานรองรับ	เจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้รับผิดชอบหลัก
5. อื่นๆ (พิจารณาตามความเหมาะสม) เช่น เครือข่ายแรงงาน	อาสาสมัครแรงงาน

### (3) จัดทำแผนที่ยุทธศาสตร์ระดับกรมและกำหนดตัวชี้วัดที่สำคัญ

การจัดทำแผนที่ยุทธศาสตร์ระดับกรมและกำหนดตัวชี้วัดที่สำคัญเป็นขั้นตอนแรกของการถ่ายทอดแผนสู่การปฏิบัติที่มีความสำคัญ ซึ่งเป็นการดำเนินการภายหลังจากที่องค์กรได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์หรือแผนกลยุทธ์เสร็จสิ้นแล้ว สำหรับแนวความคิดที่สำคัญและได้รับความนิยม คือ การนำหลักการของ Balanced Scorecard (BSC) ซึ่งเป็นเครื่องมือทางด้านการจัดการที่ช่วยในการนำกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติ (Strategic Implementation) และการติดตามและประเมินผลที่จะช่วยทำให้องค์กรเกิดความสอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และมุ่งเน้นในสิ่งที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จขององค์กร โดยเริ่มต้นจากการจัดทำแผนที่ยุทธศาสตร์ โดยกำหนดเป้าประสงค์และตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน (Key Performance Indicators) รวมทั้งการกำหนดตัวชี้วัดในระดับบุคคล (Individual Scorecard) เป็นเครื่องมือที่สำคัญที่ใช้ในการถ่ายทอดสู่การปฏิบัติตั้งแต่ระดับองค์กรสู่ระดับบุคคล โดยมีแนวทางการดำเนินการ ดังนี้

(3.1) การจัดทำแผนที่ยุทธศาสตร์ วัตถุประสงค์สำคัญ เพื่อแสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างเป้าประสงค์ในแต่ละมิติที่มีความเชื่อมโยงกันในลักษณะของเหตุและผล โดยแผนที่ยุทธศาสตร์ประกอบด้วย วิสัยทัศน์ ประเด็นยุทธศาสตร์และเป้าประสงค์ในมิติต่างๆ ที่ต้องการบรรลุในแต่ละประเด็นยุทธศาสตร์

(3.2) **การจัดลำดับความสำคัญของเป้าประสงค์** เพื่อกำหนดลำดับความสำคัญของเป้าประสงค์ ที่ผู้บริหารของกระทรวงต้องการมุ่งเน้น โดยสอดคล้องกับแผนที่ยุทธศาสตร์ระดับองค์กรที่กำหนดภายใต้มุมมอง 4 มิติ ได้แก่ มิติประสิทธิผลตามแผนปฏิรูปราชการ มิติคุณภาพการให้บริการ มิติประสิทธิภาพของการปฏิรูปราชการ และมิติพัฒนาองค์กร ซึ่งจะนำไปสู่การกำหนดตัวชี้วัดที่สำคัญต่อไป

(3.3) **การกำหนดตัวชี้วัดที่สำคัญ** สามารถดำเนินการไปพร้อมกับการจัดลำดับความสำคัญของเป้าประสงค์ ทั้งนี้ ในการกำหนดน้ำหนักความสำคัญของตัวชี้วัดให้คำนึงถึงการจัดลำดับความสำคัญของเป้าประสงค์ด้วย เป็นการมุ่งเน้นในการติดตามประเมินผล โดยพิจารณากำหนดตัวชี้วัดที่สำคัญให้สอดคล้องกับเป้าประสงค์ทั้ง 4 มิติ ที่ระบุในแผนที่ยุทธศาสตร์ขององค์กร

(4) **จัดทำคู่มือการขับเคลื่อนแผนสู่การปฏิบัติ** เผยแพร่แก่ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นคู่มือการประสานแผนแต่ละระดับที่ทุกภาคส่วนสามารถนำไปปรับใช้เพื่อให้เกิดการบูรณาการการทำงานร่วมกัน จัดทำเอกสารคู่มือการดำเนินงานสำหรับหน่วยปฏิบัติเพื่อให้ผู้บริหารและหน่วยงานในสังกัดมีแนวทางกระบวนการและขั้นตอนการถ่ายทอดแผนสู่การปฏิบัติและการติดตามและประเมินผลในทุกระดับ สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินการดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดการนำแผนไปปฏิบัติอย่างจริงจัง

**8.2 การสร้างความเชื่อมโยงระหว่างแผนแม่บทด้านแรงงาน (พ.ศ. 2555 – 2559) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 นโยบายรัฐบาล แผนการบริหารราชการแผ่นดิน และแผนระดับอื่น ๆ โดย**

(1) **กำหนดประเด็นสำคัญภายใต้ยุทธศาสตร์แผนแม่บทด้านแรงงาน (พ.ศ. 2555 – 2559) นำไปสู่การกำหนดแนวทางการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนี้**

(1.1) **การเสริมสร้างความสมดุลของตลาดแรงงาน และความยั่งยืนให้ภาคแรงงาน** มุ่งเสริมสร้างความสมดุลของอุปสงค์และอุปทานด้านแรงงานในตลาดแรงงาน ทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ โดยบรรเทาความไม่สอดคล้องของการจ้างงานระหว่างอุปสงค์และอุปทาน กำหนดแนวทางมาตรการบรรเทาปัญหาการขาดแคลนแรงงานให้กับผู้ประกอบการ ขณะเดียวกันภาครัฐต้องศึกษา วิเคราะห์ และพยากรณ์สถานะตลาดแรงงานทั้งในระดับประเทศและระดับจังหวัด สื่อสารประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารด้านแรงงานโดยเฉพาะความต้องการของตลาดแรงงาน รวมถึงเผยแพร่แนวความคิดหรือสร้างค่านิยมให้ประชากรวัยศึกษาที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงานในอนาคตให้สนใจศึกษาในสาขาที่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน และให้ความสำคัญกับการวางแผนกำลังแรงงานของประเทศเชิงบูรณาการร่วมกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องต่อเนื่องจนถึงการเผยแพร่แผนกำลังแรงงานระดับประเทศและระดับจังหวัดให้ประชาชนกลุ่มเป้าหมายได้รับทราบ และผลักดันให้หน่วยงานภายใน และภายนอกกระทรวงแรงงานนำไปใช้ตลอดจนการติดตามและประเมินผลการดำเนินการตามแผนพัฒนากำลังแรงงานในระดับประเทศและระดับจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัด

(1.2) **การเพิ่มขีดความสามารถของกำลังแรงงานและผู้ประกอบการในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ** มุ่งส่งเสริมพัฒนามาตรฐานฝีมือแรงงานไทยให้ได้มาตรฐานสากล พัฒนาขีดความสามารถของแรงงาน



และผู้ประกอบการผ่านระบบประกันคุณภาพมาตรฐานฝีมือแรงงานและค่าจ้างตามมาตรฐานฝีมือแรงงาน ครอบคลุมทุกสาขาอาชีพ โดยเฉพาะสาขาอาชีพที่เกี่ยวข้องโดยตรงและโดยอ้อมจากผลของการเคลื่อนย้ายแรงงาน เสรีตามกรอบประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ในปี พ.ศ. 2558 โดยความร่วมมือกับภาคีเครือข่ายของ กระทรวงแรงงาน ขณะเดียวกันพัฒนาฝีมือแรงงานไทยเพื่อเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของประเทศ ด้วยการ พัฒนาระบบความสามารถ (Competency-Based System) รายการกลุ่มอุตสาหกรรม รวมทั้งพัฒนาและสนับสนุน ให้สถานประกอบกิจการเข้าสู่ระบบมาตรฐานแรงงานไทย เพื่อเป็นการเพิ่มขีดความสามารถให้กับแรงงานและ สถานประกอบการ

**(1.3) การบริหารจัดการด้านแรงงานระหว่างประเทศ** มุ่งพัฒนาระบบข้อมูลและการศึกษาวิจัย ด้านแรงงาน การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศด้านแรงงานทั้งในกรอบทวิภาคี พหุภาคี และเขตการค้า เสรี การดำเนินมาตรการเพื่อรองรับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community : AEC) รวมถึงการพัฒนากระบวนการบริหารจัดการและการบูรณาการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการ เคลื่อนย้ายแรงงาน นอกจากนี้ ยังต้องบริหารจัดการแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ เพื่อจัดการให้แรงงาน ไทยที่มีความประสงค์จะไปทำงานต่างประเทศได้ไปทำงานอย่างถูกต้องเหมาะสม ได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม ได้รับการคุ้มครองตามสิทธิประโยชน์ตามสัญญาและกฎหมายของประเทศที่ไปทำงานและได้รับการส่งเสริมการ พัฒนาทักษะฝีมือ รวมถึงการส่งเสริมรักษา และขยายตลาดแรงงานไทยในต่างประเทศ

ประเด็นยุทธศาสตร์นี้ยังครอบคลุมการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวเพื่อให้เกิดประโยชน์ แก่แรงงานไทยและเศรษฐกิจของประเทศ การควบคุม/หรือลดผลกระทบที่เกิดจากการใช้แรงงานต่างด้าวทั้งด้าน สังคม สาธารณสุข และความมั่นคงของชาติ โดยการพัฒนาระบบโครงสร้างและกลไกในการบริหารจัดการ แรงงานต่างด้าวอย่างมีประสิทธิภาพ ท้นต่อการเพิ่มขึ้นของปริมาณการจ้างแรงงานต่างด้าว ตลอดจนให้การ คุ้มครองและป้องกันการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย แรงงานบังคับและการค้ามนุษย์ด้านแรงงานเพื่อลด เงื่อนไขการกีดกันทางการค้าและการส่งออก

**(1.4) การเสริมสร้างความมั่นคงและคุณภาพชีวิตที่ดีให้กับกำลังแรงงาน** มุ่งเน้นที่จะการเสริมสร้าง ความมั่นคงและคุณภาพชีวิตที่ดีให้กับกำลังแรงงาน การเสริมสร้างความมั่นคงในการมีงานทำ เพื่อส่งเสริมให้ กำลังแรงงานรวมทั้งผู้สูงอายุและคนพิการได้มีงานทำ มีรายได้และได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย โดยดำเนินการ ส่งเสริมการมีงานทำ การประกอบอาชีพอิสระ การแนะแนวอาชีพที่สอดคล้องกับตลาดแรงงาน การส่งเสริมการมีงานทำ อย่างยั่งยืน และคนหางานได้รับการคุ้มครอง การเสริมสร้างความมั่นคงในการทำงานเพื่อให้แรงงานได้รับการ คุ้มครองสิทธิตามกฎหมาย โดยดำเนินการคุ้มครองแรงงาน เสริมสร้างความปลอดภัย อาชีวอนามัย และ สภาพแวดล้อมในการทำงาน ส่งเสริมการจัดสวัสดิการแรงงาน และเสริมสร้างระบบแรงงานสัมพันธ์ อย่างมี ประสิทธิภาพและครอบคลุมทั่วถึง นอกจากนี้ได้ดำเนินการเสริมสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้แรงงานผ่านระบบ ประกันสังคม /ส่งเสริมระบบการออม เพื่อให้มีหลักประกันชีวิตที่มั่นคง ภายใต้การบริหารจัดการที่ดีมีธรรมาภิบาล การพัฒนารูปแบบและสิทธิประโยชน์ที่มุ่งเสริมสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีของแรงงานและดำเนินการเพื่อให้กองทุน มีเสถียรภาพ

(1.5) การพัฒนาการบริหารจัดการของกระทรวงแรงงานให้มีความเป็นเลิศ มุ่งบริหารจัดการในทุกด้านภายใต้ทรัพยากรที่มีอยู่ ทั้งด้านโครงสร้างองค์กรของทุกส่วนราชการในสังกัดกระทรวงแรงงาน ด้านบุคลากรที่ต้องมีการบริหารทรัพยากรบุคคลเชิงกลยุทธ์ด้วยการพัฒนาระบบ HR Scorecard การพัฒนาศักยภาพของบุคลากรในองค์กรเพื่อเพิ่มขีดความสามารถของบุคลากรทั่วทั้งองค์กร อันจะมีส่วนสำคัญต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ตามแผนแม่บท ทั้งนี้กลไกที่จะขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้คือต้องให้ความสำคัญกับการศึกษาวิจัยและการติดตามประเมินผล เพราะการติดตามประเมินผลที่มีประสิทธิภาพย่อมนำไปสู่การปรับปรุง เปลี่ยนแปลงผลักดัน และขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ให้สนองต่อการดำเนินการที่เป็นเลิศ

นอกจากนี้ ยังต้องให้ความสำคัญกับการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อเอื้ออำนวยต่อการบริหารงาน การสร้างกลไกความร่วมมือกับเครือข่ายด้านแรงงาน ทั้งระดับองค์กรและระดับพื้นที่ เช่น อาสาสมัครแรงงาน การจัดการระบบฐานข้อมูลสารสนเทศ เพื่อเป็นส่วนสนับสนุนการบริหารงาน เช่น แก้ไขปัญหาด้านแรงงาน การเตือนภัยด้านแรงงาน โดยที่ยุทธศาสตร์นี้ต้องมุ่งเสริมสร้างภาพลักษณ์องค์กรด้วยการสื่อสารสร้างความเข้าใจ และปรับปรุงระบบการให้บริการประชาชนเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม และสนับสนุนให้ได้รับข้อมูลข่าวสารด้วยความรวดเร็ว

(2) บูรณาการประเด็นการพัฒนาภายใต้ยุทธศาสตร์ที่มีความเชื่อมโยงกัน และจัดทำแผนพัฒนาแรงงานเฉพาะด้านที่ตอบสนองการดำเนินงานภายใต้ยุทธศาสตร์แผนแม่บทด้านแรงงานฉบับใหม่

(2.1) จัดทำแผนพัฒนาด้านแรงงานในประเด็นที่มีความสำคัญ ที่มีความสอดคล้องกับแผนแม่บทด้านแรงงานในมิติต่าง ๆ อาทิ แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555 - 2559 แผนพัฒนากำลังแรงงานเชิงบูรณาการทั้งในระดับประเทศและระดับจังหวัด เพื่อเป็นกลไกของการสร้างความสมดุลในตลาดแรงงาน และวางแนวทาง กลไก และกระบวนการขับเคลื่อนแผนให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันทั่วประเทศ เพื่อบรรลุผลตามที่ต้องการ

(2.2) บูรณาการประเด็นการพัฒนาภายใต้แผนแม่บทฯ กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น ร่วมมือกับสำนักงานคณะกรรมการนโยบายวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรมแห่งชาติ ในการจัดทำแผนปฏิบัติการวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรมแห่งชาติ (พ.ศ. 2555 – 2559)

(2.3) ผลักดันให้ในแต่ละประเด็นยุทธศาสตร์แปลงสู่การปฏิบัติผ่านแผนงานระดับกระทรวง กรม ลงสู่พื้นที่ หรือผสมผสานอยู่ในภารกิจหลักของหน่วยงานที่มีเป้าหมายและตัวชี้วัดที่ชัดเจนโดยเฉพาะการให้ความสำคัญกับแผนงาน /โครงการที่ตอบสนองต่อยุทธศาสตร์ชาติ และการบูรณาการแผนงาน / โครงการทั้งภายในและภายนอกหน่วยงาน

(3) การกำหนดวิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์ และกลยุทธ์ของแผนแม่บทฯ ต้องสามารถบูรณาการทั้งในระดับยุทธศาสตร์ชาติ กระทรวง กรม และในระดับพื้นที่ การที่แผนแม่บทฉบับใหม่จะประสบความสำเร็จนั้น ต้อง

สามารถเชื่อมโยงประเด็นยุทธศาสตร์ภายใต้แผนแม่บทฯ เข้ากับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 นโยบายรัฐบาล แผนการบริหารราชการแผ่นดิน และแผนระดับต่าง ๆ ทั้งของหน่วยงานภาครัฐทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ท้องถิ่น/ชุมชน ได้อย่างเป็นขั้นตอน โดย

(3.1) นำประเด็นยุทธศาสตร์ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 เป็นกรอบร่วมกับนโยบายรัฐบาลในการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงแรงงาน ถ่ายทอดไปสู่ยุทธศาสตร์ภายใต้แผนแม่บทด้านแรงงานฉบับใหม่ และนำแผนแม่บทด้านแรงงานบูรณาการกับยุทธศาสตร์จัดสรรงบประมาณ เพื่อเป็นกรอบให้กระทรวง/กรมจัดทำคำของบประมาณสนับสนุนแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี กระทรวงแรงงาน และแผนปฏิบัติราชการประจำปีภายใต้ภารกิจหลักที่รับผิดชอบ

(3.2) กระทรวงแรงงานจัดทำแนวทางการขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์ด้านแรงงานในระดับพื้นที่ เพื่อเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานในส่วนภูมิภาค ใช้เป็นแนวทางในการจัดทำแผนพัฒนาด้านแรงงานเชิงบูรณาการของจังหวัด โดยกระทรวง/กรม สนับสนุนการขับเคลื่อนแผน โดยยึดหลักการและแนวทางการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551

(3.3) หน่วยงานในภูมิภาคบูรณาการแผนงาน/โครงการ และงบประมาณร่วมกับแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ควบคู่กับการประมวลปัญหาความต้องการของประชาชนด้านแรงงานในพื้นที่ทั้งในระดับ ท้องถิ่น ชุมชน ตำบล และอำเภอ เพื่อวิเคราะห์และกำหนดเป็นประเด็นการพัฒนาด้านแรงงานในแผนพัฒนา จังหวัด/กลุ่มจังหวัดที่ตรงกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง นอกจากนี้ในการทำงานต้องสามารถบูรณาการภารกิจของหน่วยงานต่าง ๆ และผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนในพื้นที่ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงหรือผลกระทบแต่ละพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพซึ่งจะส่งผลต่อการดำเนินงานของกระทรวงแรงงานไปสู่เป้าหมาย “ประชาชนวัยแรงงานและแรงงานกลุ่มพิเศษมีงานทำ และหรือมีทักษะฝีมือตามมาตรฐานฝีมือสอดคล้องกับความต้องการแรงงานทั้งในและต่างประเทศ และแรงงานมีทักษะฝีมือสอดคล้องกับรายได้ที่เพิ่มขึ้น มีหลักประกันความมั่นคงและสวัสดิการเพิ่มขึ้น” เช่น การบูรณาการโครงการจ้างงานเร่งด่วนและพัฒนาฝีมือแรงงานเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัย การพัฒนาศักยภาพอาสาสมัครแรงงานซึ่งเป็นผู้แทนกระทรวงแรงงานในระดับพื้นที่และหน่วยงานในสังกัดในระดับพื้นที่เป็นผู้ใช้อาสาสมัครแรงงานในภารกิจต่าง ๆ เช่น สำรวจความต้องการประชาชน การสมัครเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ตำแหน่งงานว่าง การฝึกอบรมฝีมือ เป็นต้น นอกจากนี้ต้องเพิ่มปฏิสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่น ๆ ในจังหวัด การมีส่วนร่วมและการแลกเปลี่ยนข้อมูลกับภาคเอกชน การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการด้านแรงงานให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การพัฒนา กลไกการเชื่อมโยงข้อมูลด้านแรงงานกับส่วนราชการอื่น ๆ และการเชื่อมโยงบริการด้านแรงงานระหว่างประชาชน กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

(4) ประสานและผลักดันให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการพัฒนางานด้านแรงงานภายใต้แผนแม่บทด้านแรงงาน โดยต้องสร้างให้เกิดการทำงานร่วมกันระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ในรูปของเครือข่าย ทั้งภาคเอกชน สมาคมวิชาชีพ สถาบันการศึกษา รวมถึงองค์กรอิสระต่าง ๆ อาทิ การดำเนินงานของคณะกรรมการ กพร.ปช. คณะทำงานขับเคลื่อนกรอบความร่วมมือการพัฒนาศักยภาพกำลังแรงงานไทยใน 32 ตำแหน่งงาน สาขาการท่องเที่ยว ภายใต้ข้อตกลงอาเซียน เพื่อจัดทำข้อเสนอเพื่อแก้ไขปัญหอุปสรรคในการขับเคลื่อนความร่วมมือและจัดทำหลักสูตรการพัฒนาศักยภาพกำลังแรงงานไทยใน 32 ตำแหน่งงาน สาขาการท่องเที่ยว ภายใต้ข้อตกลงอาเซียน ซึ่งเป็นการดำเนินงานภายใต้ยุทธศาสตร์การเพิ่มขีดความสามารถของกำลังแรงงานและผู้ประกอบการในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ เป็นต้น

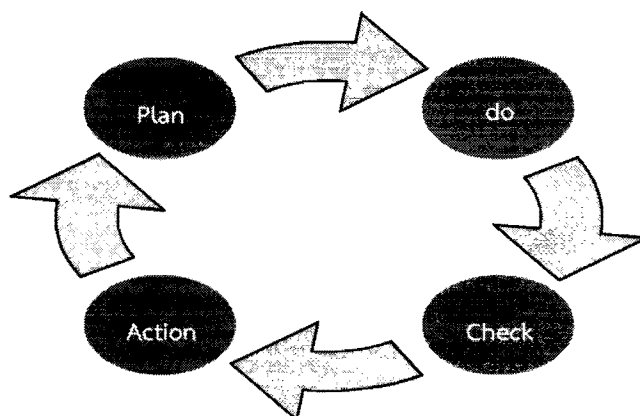
3. มีการประชุมเพื่อวิเคราะห์ความเสี่ยงของการดำเนินการและทบทวนแผนแม่บทด้านแรงงาน โดยกำหนดให้มีการทบทวนปรับปรุงแผนฯ 2 ครั้ง ในระยะครึ่งแผนและเมื่อครบกำหนดแผนฯ คือ 5 ปี

4. มีการติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามแผน โดยอาศัยเครื่องมือการประเมินผลในรูปแบบต่าง ๆ ตั้งแต่การจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงาน การประเมินผลแผนแม่บททั้งระยะครึ่งแผน และเมื่อครบกำหนดแผน หรือ 5 ปี รวมทั้งการใช้ระบบการตรวจราชการเป็นเครื่องมือหรือกลไกในการขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติ ทั้งนี้ ยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ในแผนแม่บทด้านแรงงาน (พ.ศ. 2555 – 2559) ได้มีการกำหนดตัวชี้วัดและค่าเป้าหมาย เพื่อเป็นเกณฑ์ในการตรวจสอบประเมินการทำงานและความสำเร็จของแผนฯ และนำไปสู่การปรับปรุงกระบวนการทำงานเพื่อดำเนินการให้แผนบรรลุตามวัตถุประสงค์ต่อไป

## 9. การติดตามและประเมินผลความสำเร็จของแผนฯ

การติดตามประเมินผลเป็นกลไกหนึ่งภายใต้วงจรหรือกระบวนการจัดทำแผน/นโยบาย เพราะการประเมินผลทำให้ทราบว่ายุทธศาสตร์หรือแผนแม่บทด้านแรงงาน (พ.ศ. 2555 - 2559) ประสบความสำเร็จตามเป้าประสงค์หรือไม่ นอกจากนี้การประเมินผลทำให้ทราบว่าการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์เป็นไปตามที่กำหนดไว้หรือไม่ จำเป็นต้องมีการปรับปรุงแผนหรือต้องมีการพัฒนาและกำหนดแผนหรือยุทธศาสตร์ใหม่หรือไม่ ตามหลักการ PDCA คือ มีการกำหนดยุทธศาสตร์ (Plan) คือ แผนแม่บทด้านแรงงาน (พ.ศ. 2555 – 2559) แล้วนำแผนไปสู่การปฏิบัติ (Do) ผ่านกระบวนการถ่ายทอดแปลงแผนแม่บทเป็นแผนงาน/โครงการ จากนั้นควรต้องมีการตรวจติดตามว่าผลการดำเนินงานเป็นไปตามตัวชี้วัดหรือไม่ (Check) และหากพบว่าไม่เป็นไปตามที่คาดหวัง จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ (Action) ดังวงจรที่ปรากฏ

### วงจรการขับเคลื่อนแผนแม่บทด้านแรงงานฯ สู่การปฏิบัติ



กระบวนการติดตามประเมินผล จึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญสำหรับการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ ซึ่งแผนแม่บทด้านแรงงานฯ ฉบับนี้ กำหนดกลไกการติดตามประเมินผล ประกอบด้วย 5 แนวทาง คือ

1. การติดตามประเมินผลในรูปแบบรายงานผลการปฏิบัติงานรายปีเสนอต่อผู้บริหาร ภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ผู้รับบริการ และภาคประชาชน เพื่อรายงานความคืบหน้าผลการดำเนินงานของแผนงาน/โครงการ ภายใต้แผนแม่บทด้านแรงงานฯ

2. การติดตามประเมินผลโดยใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเป็นเครื่องมือตรวจสอบแผนงาน โดยการพัฒนาและปรับปรุงระบบฐานข้อมูลสารสนเทศในการติดตามประเมินผลให้ทันสมัยสามารถนำข้อมูลไปใช้ประกอบการตรวจสอบได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ

3. การติดตามประเมินผลภาพรวมโดยอาศัยการวิจัยเป็นเครื่องมือ เพื่อทำการประเมินผล 2 ระยะ คือ ระยะครึ่งแผน และระยะครบแผน

4. การติดตามประเมินผลแผนแม่บทด้านแรงงานฯ ในระดับพื้นที่ โดยใช้กลไกระบบตรวจราชการ โดยเฉพาะการตรวจราชการแบบบูรณาการ เป็นเครื่องมือกำกับและติดตามประเมินผล การแปลงแผนสู่การปฏิบัติ

5. การติดตามประเมินผลในรูปคณะกรรมการเฉพาะกิจ โดยจัดตั้งคณะกรรมการติดตามประเมินผลแผนแม่บทด้านแรงงาน (พ.ศ. 2555 – 2559) โดยมีปลัดกระทรวงแรงงาน เป็นประธาน คณะกรรมการฯ ประกอบด้วย ผู้แทนจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เป็นเจ้าภาพหลักและผู้สนับสนุนในแต่ละยุทธศาสตร์ และสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ เป็นเลขานุการ เพื่อทำหน้าที่กำกับ ติดตาม ประเมินผล และให้ข้อเสนอแนะต่อการดำเนินงาน และให้มีคณะอนุกรรมการติดตามประเมินผลแผนแม่บทรายละเอียดยุทธศาสตร์ จำนวน 5 คณะ มีรองปลัด กระทรวงแรงงาน เป็นประธาน อนุกรรมการประกอบด้วยเจ้าภาพหลักและหน่วยสนับสนุน มีกลุ่มงานวิเคราะห์และประเมินผลเป็นเลขานุการ ซึ่งคณะอนุกรรมการควรมีการประชุมติดตามงานเป็นระยะ ๆ และรายงานผลต่อคณะกรรมการฯ เพื่อร่วมพิจารณาและให้ข้อเสนอแนะในการปรับกระบวนการดำเนินงานให้ตอบสนองยุทธศาสตร์ต่อไป

สำหรับกลไกการติดตามประเมินผลทั้ง 5 แนวทางดังกล่าวข้างต้น จะดำเนินการได้มากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับว่าได้มีการแปลงแผนแม่บทไปสู่การปฏิบัติแล้วหรือไม่ เพราะแผนแม่บทด้านแรงงานเป็นเพียงกรอบแนวทางการดำเนินงานด้านแรงงานในระยะ 5 ปีข้างหน้า การที่จะวัดความสำเร็จของแผนนั้น จะต้องมีการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ กล่าวคือ ต้องมีแผนปฏิบัติการที่ประกอบด้วย แผนงาน โครงการ กิจกรรม งบประมาณ ระยะเวลา ดำเนินการ ตัวชี้วัดที่ชัดเจน และมีหน่วยงานรับผิดชอบดำเนินการ ซึ่งในทางปฏิบัติก็ปรากฏว่า ภายหลังจากที่รัฐบาลชุดใหม่ได้แถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2554 แล้ว ก็ได้มีการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน และแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี พ.ศ. 2555 – 2558 กระทรวงแรงงานได้นำแผนแม่บทด้านแรงงาน พ.ศ. 2555 – 2559 แปลงไปเป็นแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี พ.ศ. 2555 – 2558 กระทรวงแรงงาน ให้สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล ดังนั้น กลไกการติดตามประเมินผลในแผนแม่บทจะดำเนินการเป็นรูปธรรมได้ ก็อยู่ที่การติดตามประเมินผลแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี พ.ศ. 2555 – 2558 กระทรวงแรงงาน ผลที่ได้จะเป็นส่วนหนึ่งที่น่าไปสู่การวิเคราะห์ความสำเร็จของแผนแม่บทด้านแรงงานต่อไป

**บทสรุป** การบริหารจัดการเพื่อให้เกิดการประสานความร่วมมือในการแปลงประเด็นยุทธศาสตร์ไปสู่การจัดทำแผนงานและโครงการอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งมีการพัฒนาระบบข้อมูลและการติดตามประเมินผล การดำเนินงานตามแผนอย่างเป็นระบบ เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม จึงได้กำหนดแนวทางการนำแผนไปสู่การปฏิบัติ และการติดตามประเมินผล ดังนี้

1. เสริมสร้างความเข้าใจในแผนแม่บทด้านแรงงานพร้อมกำหนดแนวทางบริหารจัดการเพื่อแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ เพื่อให้เกิดความเข้าใจร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอกให้มีความพร้อมและมีส่วนร่วมในการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม โดย

1.1 สร้างความเข้าใจร่วมกันเกี่ยวกับแนวคิดและสาระสำคัญของแผน และประเด็นยุทธศาสตร์ โดยจัดเวทีสร้างความเข้าใจในภารกิจ เป้าหมาย และประเด็นยุทธศาสตร์ ให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคทุกภาคส่วน ให้ทราบถึงบทบาทความรับผิดชอบของตนที่จะสนับสนุนการดำเนินงานตามแผนแม่บทด้านแรงงานเพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

1.2 ผลักดันระบบงบประมาณ และการพัฒนาสมรรถนะบุคลากรให้สอดคล้องกับแนวทางของแผนงาน โครงการในแต่ละยุทธศาสตร์ โดยเน้นผลลัพธ์ของการดำเนินงานเป็นหลัก

1.3 ส่งเสริมให้หน่วยงานในสังกัดจัดทำแผนยุทธศาสตร์ให้สอดคล้องกับแผนแม่บทด้านแรงงาน รวมทั้งสามารถประเมินผลงานของหน่วยงานตามแผนยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ พร้อมทั้งให้มีการเชื่อมโยงผลงานตามแผนยุทธศาสตร์สู่การประเมินผลงาน

1.4 มีการประชาสัมพันธ์อย่างต่อเนื่องผ่านสื่อภายในองค์กร และผ่านกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อกระตุ้น และขับเคลื่อนงานตามยุทธศาสตร์อย่างต่อเนื่อง

2. พัฒนาระบบการจัดทำแผนงาน/โครงการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในลักษณะบูรณาการ มีการจัดลำดับความสำคัญ เพื่อเป็นเครื่องมือในการประสานแผนสู่การปฏิบัติ โดย

2.1 สนับสนุนการจัดทำแผนงาน/โครงการในลักษณะการบูรณาการและประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภายใน และภาครัฐ ภาคเอกชน/ผู้ประกอบการ ภาคประชาชน ที่เกี่ยวข้องกับการกิจและประเด็นยุทธศาสตร์

2.2 กำหนดขั้นตอนของกระบวนการดำเนินงานตามแผนงาน/โครงการให้ชัดเจนมุ่งเน้นที่การสร้างกระบวนการทัศน์ใหม่แก่ผู้ปฏิบัติ มีการจัดลำดับความสำคัญของโครงการ/กิจกรรมที่มุ่งผลสัมฤทธิ์กับระบบการจัดสรรงบประมาณ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับการดำเนินงาน

2.3 การติดตาม ตรวจสอบ ผลที่ได้จากการดำเนินแผนงาน/โครงการว่าสามารถตอบสนองต่อประเด็นยุทธศาสตร์ รวมทั้ง สามารถติดตามและประเมินผลได้อย่างเป็นรูปธรรมด้วยเทคโนโลยีสารสนเทศ

3. พัฒนาระบบและกลไกการติดตามประเมินผล รวมทั้งกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จของแผนงาน/โครงการให้สอดคล้องกับแนวทางการดำเนินงานในแต่ละประเด็นยุทธศาสตร์ ทั้งนี้เพื่อให้การติดตามประเมินผลเป็นมาตรฐานเดียวกันและเป็นเครือข่ายเชื่อมโยงกัน และนำมาเป็นข้อมูลในการประสานแผนงาน แผนคน และแผนเงินอย่างเป็นระบบ โดย

3.1 สนับสนุนให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการติดตามประเมินผลแผนงาน/โครงการ มีการกำหนดตัวชี้วัดที่เน้นผลลัพธ์ของงานเป็นหลัก

3.2 นำผลที่ได้จากการติดตามประเมินผลมาปรับปรุงการจัดทำแผนงาน/โครงการ เพื่อให้บรรลุผลตามเป้าประสงค์ที่สอดคล้องกับวิสัยทัศน์อย่างต่อเนื่อง

3.3 พัฒนาคณะความรู้และเสริมสร้างความเข้าใจเรื่องการติดตามประเมินผลและการกำหนดตัวชี้วัดแก่บุคลากรทุกหน่วยงานในสังกัดที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างทักษะในการติดตามประเมินผลและสามารถนำมาใช้ประโยชน์ร่วมกันอย่างเป็นรูปธรรม

3.4 พัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานตามประเด็นยุทธศาสตร์อย่างต่อเนื่องและเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายเพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกัน โดยเฉพาะการพัฒนาฐานข้อมูลเพื่อประกอบการจัดทำแผนงาน/โครงการและการติดตามประเมินผลและเชื่อมโยงสู่การตัดสินใจของผู้บริหาร

3.5 กำหนดให้มีการติดตามความก้าวหน้าตามประเด็นยุทธศาสตร์เป็นรายไตรมาส พร้อมทั้งให้แต่ละหน่วยงาน/ผู้รับผิดชอบโครงการทำการวิเคราะห์ผลการดำเนินงานตามแผนฯ เพื่อนำสู่การตัดสินใจของผู้บริหารทุก ๆ เดือน (ในการประชุมกระทรวงแรงงาน)

## บทที่ 5

### ข้อเสนอแนะ

#### ข้อเสนอแนะต่อแนวทางการขับเคลื่อนแผน

##### 1. ด้านหลักคิดของแผนฯ

1.1 การจัดทำแผนแม่บทด้านแรงงานฉบับใหม่ได้จัดทำในช่วงของการเปลี่ยนถ่ายรัฐบาล โดยฐานข้อมูลในการจัดทำจะยึดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 และนโยบายรัฐบาล (ซึ่งมีการเปลี่ยนรัฐบาลใหม่ ทำให้นโยบายรัฐบาลเปลี่ยนในช่วงที่แผนแม่บทฯ ทำใกล้จะเสร็จสิ้นแล้ว) ทำให้มีประเด็นปัญหาว่าแผนแม่บทฯ ไม่สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล

แต่อย่างไรก็ตาม หลักการในการจัดทำแผนแม่บทฯ ได้จัดทำภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญและทิศทางการพัฒนาประเทศใน 5 ปีข้างหน้าของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 และข้อมูลจากการวิเคราะห์สถานการณ์ ปัจจัยแวดล้อมด้านแรงงานที่เป็นปัญหา/อุปสรรค และแนวทางแก้ไข เพื่อใช้ในการจัดทำแผนแม่บทฯ 5 ปี ข้างหน้า การที่นำนโยบายรัฐบาลมาเป็นกรอบในการจัดทำแผนแม่บทฯ จะทำให้แผนแม่บทฯ ขับเคลื่อนได้ยาก เพราะต้องเปลี่ยนไปตามนโยบายรัฐบาล (ที่ผ่านมารัฐบาลมีอายุ 2 - 3 ปี) ในทางปฏิบัติแผนแม่บทฯ ที่จัดทำขึ้น เพื่อใช้เป็นกรอบทิศทางการทำงานด้านแรงงานที่สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 ดังนั้น เมื่อมีนโยบายรัฐบาลที่ถูกกำหนดขึ้น กระทรวงจะต้องพิจารณานำทิศทางการทำงานในแผนแม่บทฯ มาตอบสนองต่อนโยบายรัฐบาลโดยการแปลงสู่การจัดทำแผนปฏิบัติราชการ

1.2 แผนแม่บทด้านแรงงาน จะอยู่ในช่วงการดำเนินงานปี 2555 - 2559 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ประเทศไทยจะเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) โดยในแผนแม่บทฯ ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3 การบริหารจัดการด้านแรงงานระหว่างประเทศ ได้มีการกำหนดกลยุทธ์ในการดำเนินมาตรการด้านแรงงานระหว่างประเทศ เพื่อรองรับการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีตามกรอบประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ดังนั้น การขับเคลื่อนให้การดำเนินงานบรรลุผล ควรกำหนดให้มีแผนการรองรับการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน สำหรับการพัฒนาแรงงานให้มีศักยภาพและรองรับการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรี

1.3 เนื่องจากหลักคิดของแผนฯ ถือได้ว่าได้ถูกออกแบบภายใต้หลักการและแนวคิดที่ดี เนื้อหาของแผนมีความครอบคลุมต่อสถานการณ์ และแนวทางการจัดการปัญหาด้านแรงงาน ดังนั้น เพื่อให้แนวคิดหลักของ



แผนฯ เป็นไปได้ในทางปฏิบัติ ควรให้ความสำคัญกับการสร้างร่วมมือจากทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ให้มีความรู้สึกเป็นเจ้าของแผนฯ ร่วมกัน สร้างการยอมรับให้ใช้แผนแม่บทด้านแรงงาน (พ.ศ. 2555 – 2559) เป็นกรอบทิศทางหลักในการดำเนินการของหน่วยงานต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงแรงงาน รวมทั้งหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้องและที่เป็นภาคีเครือข่าย ตลอดจนเห็นความสำคัญของแผนเพื่อส่งเสริมให้เกิดแนวร่วมในการปฏิบัติ และสามารถนำไปปรับใช้อย่างจริงจังตามความเหมาะสม ดังนี้

(1) ในส่วนกระทรวงแรงงาน ดำเนินการแปลงแผนแม่บทสู่การปฏิบัติใน 2 ระดับ โดยปลัดกระทรวงแรงงาน ซึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุด เป็นผู้มอบหมาย ดังนี้

(1.1) ระดับกรม ให้ทุกกรม/สำนักงานประกันสังคม นำแผนแม่บทด้านแรงงาน (พ.ศ. 2555 – 2559) ไปเป็นกรอบในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ 5 ปี ของแต่ละกรม ให้เชื่อมโยงกับแผนแม่บทฯ

(1.2) ระดับพื้นที่ ให้สำนักงานแรงงานจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยงานกระทรวงแรงงานในพื้นที่ จังหวัด จัดทำแผนยุทธศาสตร์ด้านแรงงานระดับจังหวัดเชิงบูรณาการ ตามกรอบแผนแม่บทด้านแรงงานฯ ซึ่งแผนดังกล่าวเป็นแผนระดับพื้นที่ ที่มีโครงการทุกหน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงานบรรจุอยู่ พร้อมทั้งภาคีที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ร่วมในโครงการ ซึ่งแผนยุทธศาสตร์ด้านแรงงานระดับจังหวัดนี้จะเป็นกลไกระดับจังหวัดที่จะเชื่อมโยงการขับเคลื่อนแผนแม่บทด้านแรงงานฯ

(2) ในส่วนภาคีนอกภาครัฐ เร่งสร้างความรู้ ความเข้าใจ รวมทั้งประสานและผลักดันการมีส่วนร่วมเพื่อขับเคลื่อนแผนแม่บทฯ โดยสร้างร่วมมือในการแปลงแผนสู่การปฏิบัติกับองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ องค์กรนายจ้าง องค์กรลูกจ้าง กลุ่มเครือข่ายต่าง ๆ ด้านแรงงาน องค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่ เป็นต้น

## 2. ด้านการบริหารจัดการเพื่อการขับเคลื่อนแผนฯ

2.1 ควรเสนอคณะรัฐมนตรีให้แผนแม่บทด้านแรงงานเป็นแผนระดับชาติ หรือเป็นวาระแห่งชาติ เพื่อให้รัฐบาลและทุกภาคส่วนให้ความสำคัญ ซึ่งจะเป็นแรงผลักดันทั้งด้านงบประมาณและทรัพยากรด้านอื่น ๆ ที่จะสนับสนุนแผนให้บรรลุผลได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.2 ควรมีคณะกรรมการร่วมระดับชาติด้านแรงงาน เพื่อผลักดันยุทธศาสตร์การดำเนินงานแต่ละด้านให้บรรลุผล โดยบูรณาการร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ เป็นต้น รวมทั้ง การประสานความร่วมมือกับภาคเอกชน/ผู้ประกอบการในการผลักดันให้ยุทธศาสตร์ประสบความสำเร็จ เช่น การพัฒนาศักยภาพแรงงาน การแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงาน เป็นต้น

2.3 ควรมีการกำหนดกลไกในการขับเคลื่อนแผนในรูปของคณะกรรมการ / คณะทำงานภายใต้ยุทธศาสตร์ รวมทั้งกำหนดบทบาทและหน้าที่ความรับผิดชอบที่ชัดเจนว่าภายใต้ภารกิจของคณะกรรมการ /

คณะกรรมการ มีเป้าหมายไปสู่เรื่องใด ประเด็นใด และจะต้องมีผลผลิตอย่างไร จึงจะสอดคล้องกับเป้าหมายการให้บริการโดยเน้นการทำงานแบบมุ่งเน้นผลลัพธ์ (Result-based)

2.4 ที่มาของคณะกรรมการ / คณะทำงานควรให้ความสำคัญกับการคัดเลือกผู้ที่เกี่ยวข้องและมีความสำคัญในการร่วมขับเคลื่อนทั้งในเชิงประเด็นยุทธศาสตร์ของแผนฯ โดยร่วมกันทำงานในลักษณะกลไกพหุภาคี อีกทั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิควรอยู่ในฐานะที่มีอำนาจในการตัดสินใจเชิงนโยบายได้

2.5 แม้จะมีแผนแม่บทฉบับใหม่ แต่การดำเนินงานที่ผ่านมายังไม่มีการจัดทำแผนพัฒนาด้านแรงงานในระดับพื้นที่ รวมทั้งยังขาดฐานข้อมูลที่สำคัญด้านแรงงานที่ใช้ในการคาดการณ์สถานการณ์ รวมถึงองค์ความรู้ด้านแรงงานที่จะสนับสนุนการวางแผนพัฒนาแรงงาน ทำให้เป้าหมายในการขับเคลื่อนแผนขาดความชัดเจน ทั้งเป้าหมายในเชิงปริมาณ และคุณภาพ การขับเคลื่อนจึงเป็นลักษณะดำเนินงานเพื่อวางพื้นฐาน และกรอบการดำเนินงาน เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป ควรผลักดันให้เกิดกลไกระดับพื้นที่อย่างจริงจังและระบบฐานข้อมูลเพื่อเชื่อมโยงการทำงานระหว่างระดับพื้นที่และระดับชาติ และจัดให้มีกลไกการติดตาม ประเมินผลอย่างเป็นระบบ และแบ่งปันข้อมูลอย่างทั่วถึง

2.6 จัดประชุมสัมมนาระดมความคิดเห็นเพื่อวิเคราะห์ความเสี่ยงจากการดำเนินงานและประเมินสถานการณ์ที่มีผลกระทบและทบทวนแผนแม่บทด้านแรงงาน ระยะ 2 ปี และระยะ 4 ปี

## บรรณานุกรม

กระทรวงแรงงาน สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน. แผนพัฒนาแรงงาน ฉบับ พ.ศ. 2546 – 2549.

กรุงเทพมหานคร : มปท. มปป.

\_\_\_\_\_. แผนยุทธศาสตร์กระทรวงแรงงาน พ.ศ. 2548 – 2551. กรุงเทพมหานคร : มปท. มปป.

\_\_\_\_\_. แผนแม่บทด้านแรงงาน (พ.ศ. 2550 – 2554). กรุงเทพมหานคร : มปท. มปป.

\_\_\_\_\_. แผนยุทธศาสตร์ระยะ 5 ปี พ.ศ. 2547 – 2551. กรุงเทพมหานคร : มปท. มปป.

\_\_\_\_\_. แผนปฏิบัตินโยบาย 4 ปี พ.ศ. 2548 – 2551. กรุงเทพมหานคร : มปท. มปป.

\_\_\_\_\_. แผนปฏิบัตินโยบาย 4 ปี พ.ศ. 2552 – 2555. กรุงเทพมหานคร : มปท. มปป.

\_\_\_\_\_. แผนแม่บทด้านแรงงาน (พ.ศ. 2555 – 2559). กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด  
บางกอกบล็อก, 2555.

ปกรณ์ ปริยากรณ์. การวางแผนกลยุทธ์ : แนวคิดและแนวทางเชิงประยุกต์. พิมพ์ครั้งที่ 14 กรุงเทพมหานคร  
: เสมาธรรม, 2553.

ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ. การวางแผนกลยุทธ์.

<http://www.stabundamrong.go.th/journal/journal15/153.doc>

วโรช ไชยวงศ์. การบริหารนโยบายสโตนี่ปุ่น (Hoshin Kanri).

<http://www.ismed.or.th/SME/src/bin/controller.php?view=knowledgeInsite>.

KnowledgesDetail&p=&nid=&sid=40&id=1671&left=30&right=31&level=3&lv1=3

วรรณพร สุทธิปรีดา. “สำนักบริหารยุทธศาสตร์ :: กลไกการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ.” ใน

เอกสารเพื่อการพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการ หมายเลข 010, 3-5.

กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ก.พ.ร. ,2549.

วรัญญา โรหิตเสถียร. แนวทางการแปลงแผนสู่การปฏิบัติ.

[http://203.155.220.118/info/Plan/planUp/p\\_4.pdf](http://203.155.220.118/info/Plan/planUp/p_4.pdf)

วัฒนา วงศ์เกียรติรัตน์. “สรุปผลการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อประเมินความคุ้มค่าในการปฏิบัติภารกิจของรัฐ  
สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน”. ในเอกสารประกอบการฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง การ  
ประเมินความคุ้มค่าของสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน, 1 – 11 กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน  
ปลัดกระทรวงแรงงาน, 2553

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานয়গ্রন্থมนตรี. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบเอ็ด พ.ศ. 2555 - 2559. กรุงเทพมหานคร : บริษัท สหมิตรพรินต์ติ้ง แอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด, มปป.

สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ กลุ่มงานวิเคราะห์และประเมินผล. “สรุปผลการประเมินแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี พ.ศ. 2552 – 2554 กระทรวงแรงงาน”. ในเอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง การประเมินผลแผน แผนปฏิบัติราชการ 4 ปี พ.ศ. 2552 – 2554 กระทรวงแรงงาน. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน, 2554

## ภาคผนวก

## แผนแม่บทด้านแรงงาน (พ.ศ. 2555 - 2559)

### วิสัยทัศน์

แรงงานมีศักยภาพสูงเพื่อส่งเสริมขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ มีความมั่นคง และมีคุณภาพชีวิตที่ดี

### พันธกิจ

1. พัฒนากำลังแรงงานและผู้ประกอบการให้มีศักยภาพสูงและสอดคล้องต่อความต้องการของภาคเศรษฐกิจเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันบนเวทีโลก
2. ส่งเสริมให้แรงงานมีความมั่นคงในการทำงาน มีหลักประกันและมีคุณภาพชีวิตที่ดี
3. พัฒนาระบบบริหารจัดการองค์การและบุคลากรด้านแรงงานให้มีประสิทธิภาพ

### ประเด็นยุทธศาสตร์

1. การเสริมสร้างความสมดุลของตลาดแรงงาน และความยั่งยืนให้ภาคแรงงาน
2. การเพิ่มขีดความสามารถของกำลังแรงงานและผู้ประกอบการในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ
3. การบริหารจัดการด้านแรงงานระหว่างประเทศ
4. การเสริมสร้างความมั่นคงและคุณภาพชีวิตที่ดีให้กำลังแรงงาน
5. การพัฒนาการบริหารจัดการของกระทรวงแรงงานให้มีความเป็นเลิศ

#### คำนิยาม

**แรงงาน** หมายถึง กำลังแรงงาน (รวมทั้งแรงงานคนพิการ แรงงานสูงอายุ) และผู้ประกอบการ

**กำลังแรงงาน** หมายถึง บุคคลที่มีอายุ 15 ปีขึ้นไป เป็นผู้มีงานทำ ผู้ว่างงานและผู้รอฤดูกาล (ทั้งในและนอกระบบ)

**ศักยภาพ** หมายถึง ความสามารถในการทำงานที่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานในระดับมาตรฐานสากล ซึ่งเป็นปัจจัยที่สนับสนุนขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

**ความมั่นคง** หมายถึง แรงงาน

- |                                    |   |
|------------------------------------|---|
| 1. มีหลักประกันที่ดี               | 5. มีสภาพแวดล้อมและสภาพการทำงานที่มีความปลอดภัย |
| 2. มีโอกาสในการทำงาน               | 6. มีแรงงานสัมพันธ์ที่ดี                        |
| 3. ได้รับการคุ้มครองสิทธิตามกฎหมาย | 7. ได้รับสวัสดิการแรงงานที่เหมาะสม              |
| 4. มีสภาพการจ้างที่เป็นธรรม        |   |

**คุณภาพชีวิตที่ดี** หมายถึง แรงงานมีความมั่นคงและมีความสุขในการทำงาน

### ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1 : การเสริมสร้างความสมดุลของตลาดแรงงานและความยั่งยืนให้ภาคแรงงาน

มีจุดมุ่งหมายเพื่อเสริมสร้างความสมดุลของอุปสงค์และอุปทานด้านแรงงานในตลาดแรงงาน ทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ โดยในระยะเร่งด่วน (พ.ศ. 2555) มุ่งบรรเทาความไม่สอดคล้องของการจ้างงานระหว่างอุปสงค์และอุปทาน กำหนดแนวทางมาตรการบรรเทาปัญหาการขาดแคลนแรงงานให้กับผู้ประกอบการ ขณะเดียวกันตลอดช่วงระยะเวลา 5 ปีของแผนแม่บทด้านแรงงานฉบับนี้ (พ.ศ. 2555 - 2559) ทุกส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจะต้องดำเนินกลยุทธ์ควบคู่กันโดยการศึกษา วิเคราะห์ และพยากรณ์สถานะตลาดแรงงานทั้งในระดับประเทศและระดับจังหวัด สื่อสารประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารด้านแรงงานโดยเฉพาะความต้องการของตลาดแรงงาน รวมถึงเผยแพร่แนวความคิดหรือสร้างค่านิยมให้ประชากรกลุ่มเป้าหมายในช่วงวัยศึกษาที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงานในอนาคตให้สนใจศึกษาในสาขาที่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน

นอกจากนี้ยังต้องมุ่งสู่การสร้างสมดุลของตลาดแรงงานแบบยั่งยืนให้ภาคแรงงานของประเทศ โดยการวางแผนกำลังแรงงานของประเทศเชิงบูรณาการ ประสานความร่วมมือจัดทำแผนกำลังแรงงานร่วมกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฯลฯ ต่อเนื่องจนถึงการเผยแพร่แผนกำลังแรงงานระดับประเทศและแผนกำลังแรงงานระดับจังหวัดให้ประชาชนกลุ่มเป้าหมายได้รับทราบ และผลักดันให้หน่วยงานภายใน และภายนอกกระทรวงแรงงานนำไปใช้ตลอดจนการติดตามและประเมินผลการดำเนินการตามแผนพัฒนากำลังแรงงานในระดับประเทศและระดับจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัด

#### 1. เป้าประสงค์

ตลาดแรงงานมีกำลังแรงงานที่เพียงพอทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ

#### 2. ตัวชี้วัดและค่าเป้าหมาย

ตัวชี้วัด	ค่าเป้าหมาย : ปีงบประมาณ (หน่วย : ร้อยละ)				
	2555	2556	2557	2558	2559
ร้อยละของการขาดแคลนแรงงาน	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a

#### 3. กลยุทธ์

**กลยุทธ์ที่ 1** บรรเทาปัญหาการจ้างแรงงานไม่ตรงกับสายงาน (mismatch) และการขาดแคลนแรงงานในระยะสั้น

กลยุทธ์นี้ต้องเร่งดำเนินการก่อนกลยุทธ์อื่นภายใต้ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1 เพื่อบรรเทาปัญหาความไม่สอดคล้องระหว่างอุปสงค์และอุปทานในตลาดแรงงานทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพในระยะสั้น โดยมีแนวทางดำเนินงาน ดังนี้

- (1) ให้ข้อมูลด้านอาชีพที่เป็นที่ต้องการของตลาดแรงงานแก่สถานศึกษาเพื่อนำไปใช้ในการแนะแนวในสถาบันการศึกษา รวมทั้งพัฒนาบุคลากรเฉพาะด้านแนะแนวอาชีพให้มีความเชี่ยวชาญ
- (2) ปรับระดับทักษะฝีมือของผู้ว่างงานให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน
- (3) วางมาตรการบรรเทาปัญหาการขาดแคลนแรงงานให้กับผู้ประกอบการ

## **กลยุทธ์ที่ 2 ศึกษาวิจัยและพัฒนาข้อมูลข่าวสารตลาดแรงงานที่มีประสิทธิภาพ**

ข้อมูลเกี่ยวกับตลาดแรงงานทุกเรื่องมีความสำคัญมาก เพราะจะเป็นพื้นฐานสำคัญในการเสริมสร้างความสมดุลของตลาดแรงงานได้อย่างยั่งยืน แนวทางการดำเนินการในระยะยาวจึงต้องมุ่งเน้น 2 ส่วน คือการพัฒนาข้อมูลตลาดแรงงานและการศึกษาวิจัยภาวะตลาดแรงงาน โดยมีแนวทางดำเนินงาน ดังนี้

- (1) พัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารตลาดแรงงานและโปรแกรมคอมพิวเตอร์ระบบฐานข้อมูลอุปสงค์และอุปทานให้มีประสิทธิภาพทั้งในระดับประเทศและระดับจังหวัด รวมทั้งพัฒนาวิธีการจัดเก็บข้อมูลตลาดแรงงานทุกประเภทที่ต้องการให้อยู่ในรูปแบบที่สามารถแลกเปลี่ยน / บูรณาการ / เชื่อมโยงกับหน่วยงานอื่นได้ เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อน และเกิดประโยชน์ในการใช้ข้อมูลสูงสุด
- (2) จัดทำทะเบียนกำลังแรงงานของประเทศให้ครอบคลุมทั้งเชิงปริมาณ และคุณภาพ (เช่น อายุ ระดับการศึกษา ทักษะฝีมือ สาขาอาชีพ ค่าตอบแทนการทำงาน ฯลฯ)
- (3) ขยายเครือข่ายฐานข้อมูลข่าวสารตลาดแรงงานลงสู่พื้นที่ให้ครอบคลุมทั่วประเทศ ทั้งระดับตำบลและหมู่บ้าน
- (4) สำรวจความต้องการแรงงาน (อุปสงค์) จำนวนแรงงานที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงาน (อุปทาน) และการเข้า - ออกงาน รวมทั้งมีการวิเคราะห์ข้อมูลตลาดแรงงาน (อุปสงค์ - อุปทาน) เพื่อคาดการณ์/พยากรณ์ภาวะตลาดแรงงาน เพื่อนำไปสู่การจัดทำแผนพัฒนากำลังแรงงานเชิงบูรณาการต่อไป
- (5) ศึกษาวิจัยใหม่ ๆ ที่เกี่ยวกับรูปแบบการจ้างงาน ภาวะตลาดแรงงาน ที่เปลี่ยนแปลงไป ในปัจจุบัน ทั้งด้านอุปสงค์และอุปทานตามการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจของไทยของโลก และของภูมิภาค ในยุคแห่งการแข่งขัน เพื่อบริการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ และการเข้าสู่ ยุคเศรษฐกิจเชิงสร้างสรรค์ของไทยในอนาคตอย่างต่อเนื่อง

## **กลยุทธ์ที่ 3 วางระบบเสริมสร้างความสมดุลของอุปสงค์และอุปทานในตลาดแรงงาน**

เพื่อให้ตลาดแรงงานมีกำลังแรงงานเพียงพอทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ และเกิดความสมดุลอย่างยั่งยืนในระยะยาว ควรมีการวางระบบเสริมสร้างความสมดุลในตลาดแรงงาน โดยมีแนวทางดำเนินงาน ดังนี้

- (1) จัดทำแผนพัฒนากำลังแรงงานเชิงบูรณาการทั้งในระดับประเทศ และระดับจังหวัด เพื่อให้เป็นกลไกหลักของการสร้างความสมดุลในตลาดแรงงาน
- (2) วางมาตรการส่งเสริมให้เกิดการจ้างงาน (Demand Side) และความต้องการพัฒนากำลังแรงงาน (Supply Side) ที่สอดคล้องกับตลาดแรงงาน



(3) สร้างกลไกประสานความร่วมมือทั้งในระดับประเทศ และจังหวัด ระหว่างภาคีที่เกี่ยวข้อง คือ กระทรวงแรงงาน กระทรวงศึกษาธิการ สมาอุตสาหกรรม สมาหอการค้า และผู้ประกอบการ

(4) สนับสนุนการจัดทำมาตรฐานคุณวุฒิวิชาชีพและติดตามประเมินผล รวมทั้งการพัฒนากระบวนการประกันคุณภาพระดับอุดมศึกษา เพื่อลดความไม่สอดคล้องของการจ้างงานไม่ตรงกับสายงาน

#### **กลยุทธ์ที่ 4 ขับเคลื่อนให้เกิดการดำเนินการตามแผนพัฒนากำลังแรงงานเชิงบูรณาการ**

เพื่อให้การขับเคลื่อนการดำเนินการตามแผนพัฒนากำลังแรงงานเชิงบูรณาการบรรลุผลตามที่ต้องการทั้งระดับประเทศ และระดับจังหวัด โดยมีแนวทางดำเนินงาน ดังนี้

(1) วางแนวทาง กลไก และกระบวนการขับเคลื่อนแผนพัฒนากำลังแรงงานเชิงบูรณาการให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันทุกจังหวัดทั่วประเทศ

(2) สื่อสารถ่ายทอดและให้ความรู้ความเข้าใจกับหน่วยปฏิบัติในพื้นที่ (จังหวัด) เพื่อให้การขับเคลื่อนไปพร้อม ๆ กัน เกิดเป็นพลังในการสร้างสมดุลในตลาดแรงงานอย่างยั่งยืนในระยะยาว

(3) สื่อสารและประสานงานกับภาคีที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อนำแผนพัฒนากำลังแรงงานเชิงบูรณาการไปดำเนินการ

(4) ติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามแผน และประเมินผลสัมฤทธิ์ของแผน เพื่อนำไปสู่การวางแผนพัฒนากำลังแรงงานเชิงบูรณาการในระยะต่อ ๆ ไป

#### **กลยุทธ์ที่ 5 สร้างปัจจัยที่เอื้อต่อการเสริมสร้างให้เกิดความสมดุลของอุปสงค์และอุปทาน**

**ในตลาดแรงงาน**

ทัศนคติ ค่านิยมของแรงงานที่มีต่อการเลือกทำงานในสาขาวิชาชีพต่าง ๆ มีความสำคัญมาก ความสมดุลของตลาดแรงงานจะเกิดขึ้นได้อย่างยั่งยืนในระยะยาว จะต้องสร้างปัจจัยแวดล้อมทางสังคม (ทัศนคติ ค่านิยม) ที่เอื้อต่อการเลือกเข้าสู่ตลาดแรงงาน โดยมีแนวทางดำเนินงาน ดังนี้

(1) ประสานความร่วมมือกับภาคีที่เกี่ยวข้องเพื่อเผยแพร่แนวความคิด ปรับทัศนคติและเสริมสร้างค่านิยม ให้เห็นคุณค่าประโยชน์ของการเลือกศึกษาในสาขาวิชาที่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน จะต้องชี้ให้เห็นถึงเส้นทางความก้าวหน้า (Career Path) ของสายอาชีพต่าง ๆ ที่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน

(2) จัดทำเส้นทางความก้าวหน้า (Career Path) ของสายอาชีพต่าง ๆ ที่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน โดยเน้นสายอาชีพที่มีความขาดแคลนสูงเป็นลำดับต้น ๆ

(3) สื่อสารประชาสัมพันธ์ข้อมูลตลาดแรงงานให้สามารถเข้าถึงทุกกลุ่มเป้าหมายได้อย่างรวดเร็ว ทั่วถึงและสม่ำเสมอ โดยเน้นการเลือกใช้สื่อที่เหมาะสมและตรงกับลักษณะของแต่ละกลุ่มเป้าหมายเป็นการเฉพาะ

(4) สร้างกลไกการเชื่อมโยงทักษะฝีมือแรงงานกับวุฒิการศึกษารวมทั้งส่งเสริมให้สถาบันการศึกษาปรับระบบการศึกษาที่มุ่งเน้นประสบการณ์ในการปฏิบัติงานจริงควบคู่กับการเรียนในสาขาที่เป็นความต้องการของตลาดแรงงาน

## ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 : การเพิ่มขีดความสามารถของกำลังแรงงานและผู้ประกอบการในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ

องค์ประกอบที่สำคัญและจำเป็นในการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยภายใต้สถานการณ์ด้านเศรษฐกิจทั้งในระดับโลกและระดับภูมิภาค คือ การเพิ่มขีดความสามารถของแรงงานและผู้ประกอบการ ในประเทศไทย

ภายใต้ประเด็นยุทธศาสตร์นี้มุ่งส่งเสริมพัฒนามาตรฐานฝีมือแรงงานไทยให้ได้มาตรฐานสากล พัฒนาขีดความสามารถของแรงงานและผู้ประกอบการผ่านระบบประกันคุณภาพมาตรฐานฝีมือแรงงานและค่าจ้างตามมาตรฐานฝีมือแรงงานให้ครอบคลุมทุกสาขาอาชีพ โดยเฉพาะสาขาอาชีพที่เกี่ยวข้องโดยตรงและโดยอ้อมจากผลของการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีตามกรอบประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ในปี พ.ศ. 2558 ภายใต้ข้อจำกัด ด้านทรัพยากรและกรอบเวลา โดยจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือกับภาคีเครือข่ายของกระทรวงแรงงาน

ขณะเดียวกันควรดำเนินการเชิงรุกควบคู่กัน โดยพัฒนาฝีมือแรงงานไทยเพื่อเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของประเทศ การพัฒนาระบบความสามารถ (Competency-Based System) รายการกลุ่มอุตสาหกรรม ซึ่งประกอบด้วยความสามารถในสาขาอาชีพ ความสามารถที่จำเป็นพื้นฐาน ได้แก่ ทักษะด้านภาษาและคอมพิวเตอร์ และคุณลักษณะที่พึงประสงค์ต่อการเพิ่มขีดความสามารถ เช่น จริยธรรมและนิสัยอุตสาหกรรม รวมทั้งพัฒนาและสนับสนุนให้สถานประกอบการเข้าสู่ระบบมาตรฐานแรงงานไทย ทั้งนี้เพื่อเป็นการเพิ่มขีดความสามารถให้กับแรงงานและสถานประกอบการ

นอกจากนี้แล้วควรดำเนินการโดยใช้กลยุทธ์คงตัว คือการพัฒนาความสามารถของกำลังแรงงานผ่านมาตรการส่งเสริมของกระทรวงแรงงาน ซึ่งจำเป็นต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องเพื่อขยายผลให้ครอบคลุมทุกสาขาอาชีพ

### 1. เป้าประสงค์

- 1) แรงงานไทยมีฝีมือได้มาตรฐานสากลและสามารถแข่งขันทางเศรษฐกิจได้
- 2) สถานประกอบการมีความพร้อมด้านแรงงานในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ

## 2) ตัวชี้วัดและค่าเป้าหมาย

ตัวชี้วัด	ค่าเป้าหมาย : ปีงบประมาณ				
	2555	2556	2557	2558	2559
1. จำนวนแรงงานที่ผ่านการพัฒนาฝีมือแรงงานมีศักยภาพได้ตามมาตรฐานการฝึกและ/หรือมาตรฐานฝีมือแรงงานเพิ่มขึ้น ร้อยละ 5 ต่อปี	N	$N_1 = N + \frac{(N+5)}{100}$	$N_2 = N_1 + \frac{(N_1+5)}{100}$	$N_3 = N_2 + \frac{(N_2+5)}{100}$	$N_4 = N_3 + \frac{(N_3+5)}{100}$
2. จำนวนสถานประกอบการที่นำมาตรฐานฝีมือแรงงานไปใช้เพิ่มขึ้น ร้อยละ 3 ต่อปี	N	$N_1 = N + \frac{(N+3)}{100}$	$N_2 = N_1 + \frac{(N_1+3)}{100}$	$N_3 = N_2 + \frac{(N_2+3)}{100}$	$N_4 = N_3 + \frac{(N_3+3)}{100}$
3. ร้อยละของสถานประกอบการที่ผ่านการพัฒนาศักยภาพตามข้อกำหนดมาตรฐานแรงงานไทย	80	80	80	80	80

## 3) กลยุทธ์

**กลยุทธ์ที่ 1** พัฒนาและขับเคลื่อนขีดความสามารถในการแข่งขันของแรงงานและผู้ประกอบการด้วยระบบมาตรฐานฝีมือแรงงาน

เพื่อยกระดับความสามารถในการทำงานของแรงงาน และเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตของผู้ประกอบการให้สามารถแข่งขันทางเศรษฐกิจในเวทีโลกด้วยระบบมาตรฐานฝีมือแรงงาน โดยมีแนวทางดำเนินงาน ดังนี้

(1) เร่งสร้างระบบประเมินและรับรองมาตรฐานฝีมือแรงงานแห่งชาติ โดยการใช้หลักการประเมินตามสมรรถนะ (Competency) ที่สามารถเชื่อมโยงทั้งระบบการศึกษา ระบบการบริการค่าจ้าง ค่าตอบแทน และระบบการประเมินและรับรองมาตรฐานฝีมือแรงงานเป็นระบบเดียวของประเทศ เพื่อเพิ่มผลผลิตของแรงงานให้ได้มาตรฐานฝีมือแรงงานระดับชาติและก้าวเข้าสู่มาตรฐานฝีมือแรงงานระดับสากลอย่างทั่วถึงรองรับการเพิ่มศักยภาพทางเศรษฐกิจและสร้างความได้เปรียบการแข่งขันระดับประเทศ ระดับภูมิภาค และระดับโลก

(2) ส่งเสริมการพัฒนากำลังแรงงานระดับสูงในการพัฒนานวัตกรรมในสาขาต่างๆ เพื่อต่อยอดสู่การสร้างสรรค่นวัตกรรมระดับสูงที่เชื่อมโยงองค์ความรู้ใหม่กับภูมิปัญญาวัฒนธรรมไทยให้สามารถเพิ่มมูลค่าและคุณค่าของสินค้าและบริการในเชิงพาณิชย์และหรือเชิงสังคม

(3) ส่งเสริมการพัฒนากำลังแรงงานระดับกลาง เพื่อตอบสนองอุตสาหกรรมการผลิตและบริการ ควบคู่กับการยกระดับมาตรฐานฝีมือแรงงานให้มีสมรรถนะตามมาตรฐานสากล และสอดคล้องกับการประกอบอาชีพที่เชื่อมโยงกับกลุ่มอุตสาหกรรมเป้าหมาย

(4) ส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพแรงงานระดับกึ่งฝีมือและฝีมือให้มีความรู้ ทักษะความสามารถ ในการปฏิบัติงานได้มากกว่า 1 ทักษะงาน (Multi skills) ให้ขนานไปกับระบบการศึกษาในระดับ

ปวช./ปวส. โดยร่วมมือกับหน่วยงานการศึกษาและภาคเอกชนในกลุ่มอุตสาหกรรมการผลิตและบริการ เพื่อเพิ่มสัดส่วนกำลังแรงงานระดับกลางที่เป็นความต้องการของตลาดแรงงานให้สูงขึ้น

(5) ส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาศักยภาพแรงงาน ทักษะความรู้ ความสามารถของผู้สูงอายุ / คนพิการให้เข้มแข็ง ยั่งยืน โดยเน้นให้ผู้สูงอายุ / คนพิการ มีส่วนร่วมทั้งในฐานะผู้รับและผู้ใช้แก่สังคม

(6) ส่งเสริมการบริหารค่าจ้าง ค่าตอบแทนตามระดับมาตรฐานฝีมือแรงงานและสนับสนุนให้กลุ่มเป้าหมายดำเนินการพัฒนาฝีมือแรงงานให้ครอบคลุมแรงงานทุกระดับ ตลอดจนการใช้แรงงานฝีมือที่ผ่านการรับรองในสาขาที่อาจก่อให้เกิดอันตราย โดยอาศัยกฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นกลไก

## **กลยุทธ์ที่ 2 เสริมสร้างความร่วมมือและพัฒนาเครือข่ายการพัฒนาฝีมือแรงงาน**

เพื่อให้ภาคเอกชนและหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาและการพัฒนาแรงงาน เข้ามามีบทบาทมากขึ้นในกระบวนการพัฒนาฝีมือแรงงานโดยมีแนวทางดำเนินงาน ดังนี้

(1) สร้างระบบความร่วมมือและพัฒนาเครือข่ายการพัฒนาฝีมือแรงงาน กับภาคเอกชน และหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาและการพัฒนาแรงงาน เข้ามามีบทบาทมากขึ้น ในกระบวนการพัฒนาฝีมือแรงงาน โดยยึดหลักของประโยชน์ที่พึงได้ร่วมกัน

(2) ส่งเสริมสนับสนุนให้สมาคม/องค์กรวิชาชีพ มีความเข้มแข็งเพื่อทำหน้าที่ การพัฒนากำกับดูแลและรับรองคุณภาพ ควบคุมจรรยาบรรณในการทำงานของแรงงานในสายอาชีพ โดยมีหน่วยงานกลาง ทำหน้าที่ให้คำปรึกษา แนะนำ และกำกับการทำงานของสมาคม/องค์กรวิชาชีพ

(3) สนับสนุนและเปิดโอกาสให้ภาคเอกชน องค์กรลูกจ้าง/นายจ้าง องค์กรพัฒนาเอกชน เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของกระทรวงแรงงาน และมีบทบาทในการร่างหลักสูตรการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาอาชีพ และการกำหนดมาตรฐานฝีมือแรงงานร่วมกัน

(4) ประสานขอความช่วยเหลือ ร่วมมือกับรัฐบาลต่างประเทศหรือบริษัทข้ามชาติ ในการฝึกอบรมเพื่อถ่ายทอดเทคโนโลยีขั้นสูงและองค์ความรู้ใหม่ ที่เอื้อต่อการสร้างนวัตกรรมให้กับแรงงานฝีมือระดับสูงและวิศวกรที่มีความรู้เฉพาะทาง

(5) สนับสนุนให้มีการเพิ่มสัดส่วนของการใช้เทคโนโลยีในประเทศให้ชัดเจน โดยให้พิจารณานำเข้าเทคโนโลยีขั้นสูงผสมผสานเทคโนโลยีภายในประเทศในส่วนที่เหมาะสม เพื่อเพิ่มศักยภาพของอุตสาหกรรมวิศวกรและอุตสาหกรรมสนับสนุน เพื่อเปิดโอกาสให้มีการใช้แรงงานฝีมือระดับสูงเพิ่มขึ้น

(6) ปรับปรุงแก้ไขระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 เพิ่มเติมให้มีหมวดเกี่ยวข้องกับการใช้ประสบการณ์ทำงาน การศึกษา การฝึกอบรม การพัฒนา การทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน หรือกรณีอื่นที่เกี่ยวข้องเป็นประโยชน์ต่อการประเมินและรับรองมาตรฐานฝีมือแรงงาน โดยกำหนดช่วงอัตราค่าจ้างที่เหมาะสมกับระดับความสามารถ การมีส่วนร่วมขององค์กรอาชีพและการประกอบอาชีพในสาขาอาชีพหรือตำแหน่งงานที่เป็นอันตรายต่อสาธารณะหรือต้องใช้ผู้มีความชำนาญเฉพาะ ต้องดำเนินการโดยผู้ได้รับหนังสือรับรองมาตรฐานฝีมือแรงงาน

### **กลยุทธ์ที่ 3 พัฒนาศักยภาพแรงงานและสถานประกอบการเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการ**

(1) ส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาศักยภาพของแรงงานและผู้ประกอบการให้มีความรู้ทักษะในด้านภาษาต่างประเทศ และความรู้ทักษะในด้านคอมพิวเตอร์และเทคโนโลยีสารสนเทศ ที่จะช่วยให้แรงงานและผู้ประกอบการสามารถเชื่อมโยงการค้าการลงทุนทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ

(2) เสริมสร้างความเข้มแข็งและการพัฒนาความสามารถในการปรับตัวของผู้ประกอบการให้ทันสถานการณ์การเชื่อมโยงระหว่างภูมิภาคที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว เพื่อสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจและเพิ่มระดับความเชื่อมั่นของประเทศในเวทีระหว่างประเทศ

(3) ส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาศักยภาพแรงงานรองรับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน เพื่อจัดเตรียมแรงงานที่มีความรู้ ทักษะฝีมือในระดับสูง และมีคุณสมบัติตามมาตรฐานที่ตลาดแรงงานในภูมิภาคอาเซียนกำหนด โดยสามารถทำงานในประเทศหรือเคลื่อนย้ายไปทำงานในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนได้ทั้ง 3 ภาคส่วนเศรษฐกิจ คือ ภาคเกษตร ภาคอุตสาหกรรม และภาคบริการ

(4) สร้างระบบการประกันคุณภาพของกระบวนการพัฒนาฝีมือแรงงานให้มีมาตรฐานสอดคล้องกับระบบสากล เพื่อให้หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการศึกษาและพัฒนาฝีมือแรงงานมีคุณภาพได้มาตรฐานและเป็นที่ยอมรับร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน สามารถเสริมสร้างแรงงานไทยให้มีคุณภาพได้มาตรฐานสนองตอบความต้องการในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

(5) พัฒนาข้อกำหนดของมาตรฐานแรงงานไทย (มรท.8001) ให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล และส่งเสริมความรู้ความเข้าใจ พัฒนาและสนับสนุนให้สถานประกอบการมีระบบมาตรฐานแรงงานไทย พัฒนาระบบการตรวจประเมินและให้การรับรองมาตรฐานแรงงานไทย รวมทั้งสนับสนุนให้สถานประกอบการเข้าสู่ระบบรับรองมาตรฐานแรงงานไทย

### **ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3 : การบริหารจัดการด้านแรงงานระหว่างประเทศ**

ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม และภาคแรงงานของประเทศ จึงมีความจำเป็นต้องมีการกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์การบริหารจัดการด้านแรงงานระหว่างประเทศที่มีประสิทธิภาพ เพื่อรองรับกระแสการเปลี่ยนแปลงจากภายนอก โดยการกำหนดมาตรการที่เหมาะสมเพื่อลดทอนปัจจัยด้านลบให้มีผลกระทบน้อยที่สุด ในขณะเดียวกันก็ต้องเร่งดำเนินมาตรการที่เป็นการส่งเสริมและแสวงหาโอกาสจากกระแสโลกาภิวัตน์ให้เกิดประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจและภาคแรงงานของประเทศให้ครอบคลุมมากที่สุด ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาาระบบข้อมูลและการศึกษาวิจัยด้านแรงงาน การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศด้านแรงงาน ทั้งในกรอบทวิภาคี พหุภาคี และเขตการค้าเสรี การดำเนินมาตรการเพื่อรองรับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

(ASEAN Economic Community : AEC) รวมถึงการพัฒนากระบวนการจัดการและการบูรณาการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงาน

นอกจากนี้ ยังต้องบริหารจัดการแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ เพื่อจัดการให้แรงงานไทยที่มีความประสงค์จะไปทำงานต่างประเทศได้ไปทำงานอย่างถูกต้องเหมาะสม ได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม ได้รับการคุ้มครองตามสิทธิประโยชน์ตามสัญญาและกฎหมายของประเทศที่ไปทำงานและได้รับการส่งเสริมการพัฒนาทักษะฝีมือ รวมถึงการส่งเสริมรักษา และขยายตลาดแรงงานไทยในต่างประเทศ

ประเด็นยุทธศาสตร์นี้ยังครอบคลุมการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่แรงงานไทยและเศรษฐกิจของประเทศจากการจ้างแรงงานต่างด้าว การควบคุม/หรือลดผลกระทบที่เกิดจากการใช้แรงงานต่างด้าวทั้งด้านสังคม สาธารณสุข และความมั่นคงของชาติโดยการพัฒนากรอบโครงสร้างและกลไกในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวอย่างมีประสิทธิภาพ ทันต่อการเพิ่มขึ้นของปริมาณการจ้างแรงงานต่างด้าว (ในอนาคตอันใกล้) ตลอดจนให้การคุ้มครองและป้องกันการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย แรงงานบังคับและการค้ามนุษย์ด้านแรงงานเพื่อลดเงื่อนไขการกีดกันทางการค้าและการส่งออก นอกจากนี้ ควรมีการศึกษารูปแบบการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศที่ประสบความสำเร็จ เพื่อเสนอต่อรัฐบาลให้กำหนดเป็นวาระแห่งชาติ ในการบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กองทัพ ฯลฯ เพื่อจัดตั้งเป็นส่วนราชการเฉพาะที่มีภารกิจบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว

## 1) เป้าประสงค์

การบริหารจัดการด้านแรงงานระหว่างประเทศที่มีประสิทธิภาพและเกิดมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจ

## 2) ตัวชี้วัดและค่าเป้าหมาย

ตัวชี้วัด	ค่าเป้าหมาย : ปีงบประมาณ				
	2555	2556	2557	2558	2559
1. ร้อยละเฉลี่ยของการดำเนินงาน 3.2 มาตรการหลักตามแผนรองรับการ เคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือเสรีตามกรอบ ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC)	30	60	100	100	100
3.2 จำนวนแรงงานฝีมือที่เดินทางไปทำงานต่างประเทศเพิ่มขึ้น ร้อยละ 3 ต่อปี เมื่อเทียบกับปีที่ผ่านมา	$N_1 = N + \frac{(N \times 3)}{100}$	$N_2 = N_1 + \frac{(N_1 \times 3)}{100}$	$N_3 = N_2 + \frac{(N_2 \times 3)}{100}$	$N_4 = N_3 + \frac{(N_3 \times 3)}{100}$	$N_5 = N_4 + \frac{(N_4 \times 3)}{100}$

ตัวชี้วัด	ค่าเป้าหมาย : ปีงบประมาณ				
	2555	2556	2557	2558	2559
3. ร้อยละเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักของการดำเนินการตามยุทธศาสตร์การบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ	N	$N_1 = N + \frac{(N \times 4)}{100}$	$N_2 = N_1 + \frac{(N_1 \times 4)}{100}$	$N_3 = N_2 + \frac{(N_2 \times 4)}{100}$	$N_4 = N_3 + \frac{(N_3 \times 4)}{100}$

### 3) กลยุทธ์

#### กลยุทธ์ที่ 1 ส่งเสริมการวิจัยและกำหนดมาตรการด้านแรงงานระหว่างประเทศ

เพื่อให้มีระบบข้อมูลที่ได้จากการศึกษาวิจัย การวิเคราะห์ติดตามสถานการณ์แรงงานในต่างประเทศ รวมถึงการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศด้านแรงงาน ได้มีการกำหนดแนวทางการดำเนินการ ดังนี้

- (1) ส่งเสริมให้มีการจัดตั้งศูนย์ศึกษาวิจัยด้านแรงงานระหว่างประเทศ
- (2) ส่งเสริมให้มีการศึกษาวิจัยเพื่อเตรียมการรองรับผลกระทบในทางลบและแสวงหาโอกาสจากการดำเนินการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ และการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีตามกรอบประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC)
- (3) ส่งเสริมการศึกษาค้นคว้าวิจัยในเรื่องการจ้างแรงงานต่างด้าว เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจและภาคแรงงานของประเทศในบริบทต่าง ๆ เช่น การบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงานต่างด้าว การศึกษาความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวรายสาขา การศึกษาระบบการเก็บค่าธรรมเนียม (Levy) การขออนุญาตจ้างแรงงานต่างด้าว เพื่อเป็นมาตรการในการบริหารจัดการการจ้างแรงงานต่างด้าว เป็นต้น
- (4) ส่งเสริมให้มีการกำหนดมาตรการด้านแรงงานระหว่างประเทศเพื่อรองรับการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรี ซึ่งเป็นการเตรียมความพร้อมให้กำลังแรงงานที่ได้รับผลกระทบจากการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรี
- (5) ส่งเสริมให้มีความร่วมมือระหว่างประเทศด้านแรงงานในกรอบทวิภาคี พหุภาคี และกรอบการเจรจาเขตการค้าเสรี เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจและภาคแรงงานของประเทศ

#### กลยุทธ์ที่ 2 ดำเนินมาตรการด้านแรงงานระหว่างประเทศเพื่อรองรับการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรี

ตามกรอบประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC)

เพื่อเป็นการเตรียมการรองรับในการลดผลกระทบและแสวงหาโอกาสจากการดำเนินการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีตามกรอบประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนที่จะมีผลบังคับใช้ในปี พ.ศ. 2558 ได้มีการกำหนดแนวทางการดำเนินการ ดังนี้

(1) การดำเนินการเตรียมความพร้อมในด้านการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน การฝึกอบรมภาษาและวัฒนธรรมอาเซียนให้กับแรงงานไทย

(2) การดำเนินการสื่อสารประชาสัมพันธ์และให้คำปรึกษาต่อภาคแรงงาน ผู้ประกอบการ สมาคมวิชาชีพต่าง ๆ ได้รับทราบและมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการดำเนินการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีตามกรอบประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC)

(3) การดำเนินการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อเตรียมการรองรับการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือเสรีใน 7 สาขาวิชาชีพ ได้แก่ แพทย์ ทันตแพทย์ พยาบาล วิศวกร สถาปนิก ช่างสำรวจ บัญชี

### **กลยุทธ์ที่ 3 พัฒนาระบบบริหารจัดการแรงงานไทยที่ไปทำงานต่างประเทศ**

เพื่อควบคุม ดูแลการเดินทางไปทำงานต่างประเทศของคนหางาน การดำเนินงานของบริษัทจัดหางานให้เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย ค้ำครองและป้องกันมิให้คนหางานที่ประสงค์จะไปทำงานต่างประเทศถูกหลอกลวง ถูกเอารัดเอาเปรียบจากบริษัทจัดหางานและบุคคล การใช้มาตรการทางกฎหมาย เพื่อป้องกันและลงโทษผู้หลอกลวงเอารัดเอาเปรียบคนหางาน รวมถึงการส่งเสริมพัฒนาทักษะฝีมือให้แรงงานไทยที่ไปทำงานต่างประเทศ โดยมีแนวทางดำเนินการ ดังนี้

(1) พัฒนาระบบ กลไก และการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ

(2) พัฒนาศักยภาพ การให้ความรู้ การคุ้มครองสิทธิประโยชน์แรงงานไทยในต่างประเทศ การเสริมสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีของแรงงานไทยในต่างประเทศ ตลอดจนการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับแรงงานไทยที่กลับจากการทำงานต่างประเทศ

(3) พัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อให้เป็นศูนย์ข้อมูลทะเบียนคนหางานที่จะไปทำงานในต่างประเทศ

(4) ควบคุม ดูแล และตรวจสอบการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานในต่างประเทศให้เป็นไปตามกฎหมาย

### **กลยุทธ์ที่ 4 พัฒนาระบบบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว**

เพื่อบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย และบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองและลักลอบทำงานให้เข้าสู่ระบบที่ถูกต้องตามกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์ ต่อเศรษฐกิจของประเทศ รวมถึงการลดผลกระทบทางลบต่อความมั่นคงของประเทศ และให้การคุ้มครองป้องกันการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย แรงงานบังคับ และการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน เพื่อลดเงื่อนไขการกีดกันทางการค้าและการส่งออก โดยมีแนวทางดำเนินการ ดังนี้

(1) พัฒนาระบบและรูปแบบการอนุญาตและผ่อนผันการทำงานของคนต่างด้าวการกำหนดแนวทางการเจรจาเปิดเสรีทางการค้าบริการ การลงทุน และการเคลื่อนย้ายบุคลากร

(2) พิจารณานุญาตการทำงานของคนต่างด้าวเป็นไปตามหลักเกณฑ์ และพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2551



(3) พัฒนาระบบบริหารจัดการ บุคลากร และเทคโนโลยีสารสนเทศให้มีประสิทธิภาพ

(4) จัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ ภายใต้ยุทธศาสตร์ในการบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบให้มีความต่อเนื่องและเกิดประสิทธิผล ทั้งในเรื่องการจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว การกำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าว การสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบทำงาน การปราบปราม จับกุม ดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวลักลอบทำงาน การผลักดันและส่งกลับแรงงานต่างด้าว และการประชาสัมพันธ์การจัดระบบแรงงานต่างด้าว โดยเป็นการทำงานร่วมกันระหว่างกระทรวงแรงงาน กระทรวงกลาโหม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง และกรมประชาสัมพันธ์ เพื่อเป้าหมายสุดท้ายคือการใช้แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย

(5) ในระยะสั้นจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อส่งเสริมผู้ประกอบการให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าวที่สอดคล้องกับมาตรการของกระทรวงแรงงาน ในระยะยาวดำเนินการศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการจัดตั้งส่วนราชการที่มีภารกิจบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ

(6) เน้นตรวจแรงงานในสถานประกอบกิจการกลุ่มเสี่ยงที่จะมีการใช้แรงงานเด็ก แรงงานบังคับ และการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน มีการแต่งตั้งคณะกรรมการระดับชาติเป็นกลไกในการบริหารงาน ขณะเดียวกันมีการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการเฉพาะกิจในจังหวัดที่เป็นกลุ่มเสี่ยง เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาได้ทันทั่วทั้งที่ ควบคู่กับการรณรงค์ให้มีการบังคับใช้กฎหมายโดยเคร่งครัดกับสถานประกอบกิจการที่มีการใช้แรงงานเด็ก แรงงานบังคับและการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน และอบรม ประชุม สัมมนาเพื่อสร้างความตระหนักเรื่อง การป้องกันปัญหาและจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย แรงงานบังคับ และการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน ให้แก่เครือข่าย รวมทั้งรณรงค์ ประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็ก แรงงานบังคับและการค้ามนุษย์ด้านแรงงานแก่นายจ้างและลูกจ้าง

#### ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4 : การเสริมสร้างความมั่นคงและคุณภาพชีวิตที่ดีให้กับกำลังแรงงาน

กำลังแรงงานเป็นส่วนสำคัญที่ช่วยในการพัฒนาประเทศ หากกำลังแรงงานไม่ได้รับโอกาสและไม่ได้ รับการดูแลในเรื่องการประกอบอาชีพ สิทธิประโยชน์ตามกฎหมาย และการสร้างหลักประกันที่ดีทางสังคม ก็จะไม่มีการสร้างภูมิคุ้มกันที่ดีในการดำรงชีวิตอย่างยั่งยืนส่งผลต่อการพัฒนาประเทศ ดังนั้น ภายใต้ประเด็น ยุทธศาสตร์นี้จึงมุ่งเน้นที่จะเสริมสร้างความมั่นคงและคุณภาพชีวิตที่ดีให้กับกำลังแรงงาน

การเสริมสร้างความมั่นคงในการมีงานทำ เพื่อส่งเสริมให้กำลังแรงงานรวมทั้งผู้สูงอายุและคนพิการ ได้มีงานทำ มีรายได้และได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย โดยดำเนินการส่งเสริมการมีงานทำ การประกอบอาชีพ อิสระ การแนะแนวอาชีพที่สอดคล้องกับตลาดแรงงาน การส่งเสริมการมีงานทำอย่างยั่งยืน และคนหางานได้รับการคุ้มครอง

การเสริมสร้างความมั่นคงในการทำงานเพื่อให้แรงงานได้รับการคุ้มครองสิทธิตามกฎหมาย มีความปลอดภัยในการทำงาน มีสภาพแวดล้อมและสภาพการทำงานที่ดี ได้รับสวัสดิการแรงงานที่เหมาะสมและมีความ

สมานฉันท์ระหว่างแรงงานและผู้ประกอบกิจการ โดยดำเนินการคุ้มครองแรงงาน เสริมสร้าง ความปลอดภัย อาชีว - อนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ส่งเสริมการจัดสวัสดิการแรงงาน และเสริมสร้างระบบแรงงานสัมพันธ์ อย่างมีประสิทธิภาพและครอบคลุมทั่วถึง

นอกจากนี้ต้องดำเนินการเสริมสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้แรงงานผ่านระบบประกันสังคม / ส่งเสริมระบบการออม เพื่อให้มีหลักประกันชีวิตที่มั่นคง ภายใต้การบริหารจัดการที่ดีมีธรรมาภิบาล การพัฒนารูปแบบ และสิทธิประโยชน์ที่มุ่งเสริมสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีของแรงงานและดำเนินการเพื่อให้กองทุนมีเสถียรภาพ

### 1. เป้าประสงค์

- 1) ประชาชนวัยแรงงานได้รับการขยายโอกาสการมีงานทำและมีทางเลือกในการประกอบอาชีพ
- 2) แรงงานได้รับการคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายและมีคุณภาพชีวิตที่ดี
- 3) แรงงานนอกระบบได้รับการคุ้มครองและมีหลักประกันทางสังคม

### 2. ตัวชี้วัดและค่าเป้าหมาย

ตัวชี้วัด	ค่าเป้าหมาย : ปีงบประมาณ				
	2555	2556	2557	2558	2559
1. ร้อยละของประชาชนวัยแรงงานที่มารับบริการส่งเสริมการมีงานทำ มีงานทำหรือมีอาชีพ	70	72	75	79	84
2. จำนวนแรงงานในระบบที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายประกันสังคม (คน)	9,860,000	9,940,000	10,040,000	10,150,000	10,250,000
3. จำนวนแรงงานนอกระบบที่ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตน (คน)	2,400,000	3,000,000	4,000,000	5,000,000	6,000,000

### 3. กลยุทธ์

#### กลยุทธ์ที่ 1 ส่งเสริมการมีงานทำและพัฒนากระบวนการแนะแนวอาชีพที่สอดคล้องกับตลาดแรงงาน

เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนวัยแรงงานรวมทั้งผู้สูงอายุและคนพิการมีงานทำ มีรายได้ที่เหมาะสม มีความพร้อม และเข้าใจภาวะตลาดแรงงานและมีทางเลือกในการประกอบอาชีพ โดยมีแนวทางดำเนินงาน ดังนี้

(1) พัฒนาระบบ กลไก และกระบวนการจัดหางานให้ทันสมัยและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งส่งเสริม สนับสนุน และหามาตรการในการบริการจัดหางานให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึง เพื่อให้สามารถใช้บริการจัดหางานของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพทั้งในระดับจังหวัด อำเภอ และทั่วประเทศ

(2) ส่งเสริม สนับสนุน การบริการจัดหางานร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชน รวมตลอดถึงสนับสนุนให้มีการจ้างงานมั่นคงอย่างต่อเนื่องตลอดวัยทำงาน

(3) พัฒนาให้เป็นศูนย์ข้อมูลตำแหน่งงานและทะเบียนคนหางานในประเทศ เพื่อเป็นข้อมูลในการสมัครงานของคนหางานและความต้องการจ้างงานของนายจ้าง/สถานประกอบการ

(4) พัฒนาและส่งเสริมการแนะแนวอาชีพ การประกอบอาชีพอิสระ การรับงานไปทำที่บ้านและการรวมกลุ่มอาชีพ เพื่อเตรียมให้ประชาชนวัยแรงงานรวมทั้งผู้สูงอายุและคนพิการมีความพร้อมเข้าสู่ตลาดแรงงานและสามารถเลือกประกอบอาชีพได้ตามความสนใจและความถนัดของตนเอง

## **กลยุทธ์ที่ 2 สร้างกลไกการคุ้มครองคนหางานไม่ให้ถูกหลอกลวงจากการหางานทำ**

เพื่อคุ้มครองและป้องกันมิให้คนหางานถูกหลอกลวง ถูกเอารัดเอาเปรียบจากบริษัท จัดหางานและบุคคล รวมถึงการใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันและลงโทษผู้หลอกลวงเอารัดเอาเปรียบคนหางาน โดยมีแนวทางดำเนินการ ดังนี้

(1) พิจารณาคำขอจดทะเบียนบริษัทจัดหางานในประเทศ คำขอจดทะเบียนลูกจ้างตัวแทน จัดหางาน ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนต่างๆ เรียกเก็บ รักษา พิจารณาหลักประกันบริษัทจัดหางานและตัวแทนจัดหางานที่ต้องวางต่อนายทะเบียนตามกฎหมาย

(2) ควบคุมตรวจสอบบริษัทจัดหางาน/สำนักงานจัดหางานในประเทศให้ปฏิบัติตามกฎหมายกำหนด

(3) รับเรื่องและวินิจฉัยคำร้องทุกข์ของคนหางานเกี่ยวกับการจัดหางานและดำเนินการช่วยเหลือ

## **กลยุทธ์ที่ 3 พัฒนากลไกการคุ้มครองแรงงานให้ได้รับสิทธิตามกฎหมายและมีคุณภาพชีวิตที่ดี**

เพื่อพัฒนากลไกการคุ้มครองแรงงานทั้งในและนอกระบบให้ได้รับสิทธิตามกฎหมายและมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีแนวทางการดำเนินงานดังนี้

(1) ส่งเสริม พัฒนาและกำกับดูแลแรงงานในและนอกระบบให้ได้รับความรู้และการคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

(2) ส่งเสริม พัฒนาและกำกับดูแลสถานประกอบกิจการให้มีระบบบริหารจัดการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน

(3) รมรณรค์ ปรระชาสัณพัณธ์และเผยแพร่ความรู้เพือปลุกจิตสำนึกด้านความปลอดภยั ใน การทํางานแก่นายจ้าง ลูกจ้าง เครือข่ายและผู้เกี่ยวข้อง กํากับดูแลและสนับสนุนให้แรงงานมีความปลอดภยัและมี สุขภาพอนามัยที่ดีในการทํางาน

#### **กลยุทธ์ที่ 4 พัฒนาระบบการบริหารจัดการด้านแรงงานสัมพันธ์และสวัสดิการแรงงาน ให้มุ่งผลสัมฤทธิ์เพื่อคุณภาพชีวิตแรงงาน**

การบริหารจัดการด้านแรงงานสัมพันธ์และสวัสดิการแรงงานในสถานประกอบการ เพื่อให้แรงงานมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีแนวทางการดำเนินงานดังนี้

- (1) ส่งเสริมและพัฒนาระบบบริหารจัดการด้านแรงงานสัมพันธ์ในสถานประกอบกิจการ
- (2) ดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาความขัดแย้งด้านแรงงาน
- (3) พัฒนาผู้นำองค์กรแรงงานเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงและคุณภาพชีวิตที่ดีของแรงงาน
- (4) พัฒนาและเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่เครือข่ายด้านแรงงานสัมพันธ์
- (5) ส่งเสริมและพัฒนาการบริหารจัดการสวัสดิการแรงงานในสถานประกอบกิจการ

รวมทั้งให้คำปรึกษาและสนับสนุนการจัดสวัสดิการแรงงานในสถานประกอบกิจการ

#### **กลยุทธ์ที่ 5 พัฒนาระบบประกันสังคมเพื่อเสริมสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้กับแรงงาน**

เพื่อเสริมสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้กับแรงงานผ่านระบบประกันสังคมบนพื้นฐานการมี เสถียรภาพของกองทุนได้กำหนดแนวทางการพัฒนาโดยให้ความสำคัญกับ

- (1) การเสริมสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้กับแรงงานที่เป็นผู้ประกันตนอย่างมีคุณค่าโดย การตระหนักถึงการมีส่วนร่วมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิต มุ่งเน้นการได้รับรู้สิทธิอย่างทั่วถึง การรับบริการที่ สะดวก รวดเร็ว ผู้เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการให้ข้อเสนอแนะนโยบาย
- (2) การปรับแนวทางการบริหารจัดการกองทุนประกันสังคมให้มีประสิทธิภาพ
- (3) การเตรียมการรองรับการเสริมสร้างความมั่นคงและคุณภาพชีวิตที่ดีให้กับ ผู้ประกันตนเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ เพื่อให้ได้รับสิทธิประโยชน์ที่เหมาะสมกับสถานะเศรษฐกิจและสังคม ทั้งนี้ ต้องอยู่บน พื้นฐานการมีเสถียรภาพของกองทุน
- (4) ขยายระบบประกันสังคมถ้วนหน้าสู่กำลังแรงงาน

#### **กลยุทธ์ที่ 6 ส่งเสริม พัฒนา และคุ้มครองแรงงานนอกระบบอย่างยั่งยืน**

การพัฒนาประเทศที่มุ่งเน้นการเสริมสร้างเศรษฐกิจภาคอุตสาหกรรม ได้ส่งผลให้ ประเทศเจริญก้าวหน้าอย่างต่อเนื่อง แต่อย่างไรก็ตามตลอดระยะเวลาของการพัฒนาประเทศที่ผ่านมายังไม่ได้ให้ ความสำคัญกับการเสริมสร้างหลักประกันการคุ้มครองประชาชนแรงงานนอกระบบ ที่มีมากกว่า 24 ล้านคน ทั่วประเทศ ซึ่งประกอบอาชีพชั่วคราวรับจ้าง เกษตรกร รับจ้างทั่วไปหรืออาชีพอิสระต่างๆ ส่งผลให้ขาดความมั่นคงใน

การดำรงชีวิต ทั้งๆ ที่มีส่วนสำคัญในการเสริมสร้างและพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไม่น้อยไปกว่าแรงงานภาคอื่น ดังนั้นแผนแม่บทด้านแรงงานฉบับนี้ จึงมุ่งเน้นการส่งเสริม พัฒนาและคุ้มครองแรงงานนอกระบบโดย

(1) ส่งเสริมการรวมกลุ่มและเข้าถึงแหล่งทุนเพื่อการประกอบอาชีพและพัฒนาแรงงานนอกระบบให้ตรงกับความต้องการของตลาดแรงงาน ประสานภาคีที่เกี่ยวข้องเพื่อให้แรงงานนอกระบบสามารถเข้าถึงตลาดสินค้า

(2) รณรงค์ ประชาสัมพันธ์ผ่านช่องทางต่างๆ เพื่อให้แรงงานนอกระบบตระหนักถึงความสำคัญของระบบประกันสังคมรวมทั้งระบบการออมและการวางแผนทางการเงินเพื่อการดำรงชีวิต เมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุหรือเมื่อเกิดเหตุฉุกเฉิน

(3) ส่งเสริมให้ประชาชนแรงงานนอกระบบได้รับหลักประกันทางสังคมที่เหมาะสมโดยขยายขอบเขตการคุ้มครองของระบบประกันสังคมให้ครอบคลุมแรงงานนอกระบบทุกกลุ่มอาชีพอย่างเท่าเทียมเป็นธรรม

### ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 5 : การพัฒนาการบริหารจัดการของกระทรวงแรงงานให้มีความเป็นเลิศ

หัวใจสำคัญของการดำเนินการเพื่อให้แผนแม่บทด้านแรงงาน บรรลุตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายภายในระยะเวลาที่กำหนดคือ ช่วงปี 2555 – 2559 หรือระยะ 5 ปีข้างหน้า นั้น กระทรวงแรงงานต้องมุ่งบริหารจัดการในทุกด้านภายใต้ทรัพยากรที่มีอยู่ ทั้งด้านโครงสร้างองค์กรของทุกส่วนราชการในสังกัดกระทรวงแรงงาน ด้านบุคลากรที่ต้องมีการบริหารทรัพยากรบุคคลเชิงกลยุทธ์ด้วยการพัฒนาระบบ HR Scorecard การพัฒนาศักยภาพของบุคลากรในองค์กรเพื่อเพิ่มขีดความสามารถของบุคลากรทั่วทั้งองค์กร อันจะมีส่วนสำคัญต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ตามแผนแม่บท ทั้งนี้กลไกที่จะขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้ก็ต้องให้ความสำคัญกับการศึกษาวิจัยและการติดตามประเมินผล เพราะการติดตามประเมินผลที่มีประสิทธิภาพย่อมนำไปสู่การปรับปรุง เปลี่ยนแปลง ผลักดัน และขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ให้สนองต่อการดำเนินการที่เป็นเลิศ

นอกจากนี้ ยังต้องให้ความสำคัญกับการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อเอื้ออำนวยต่อการบริหารงาน การสร้างกลไกความร่วมมือกับเครือข่ายด้านแรงงาน ทั้งระดับองค์กรและระดับพื้นที่ เช่น อาสาสมัครแรงงาน การจัดการระบบฐานข้อมูลสารสนเทศ เพื่อเป็นส่วนสนับสนุนการบริหารงาน เช่น แก้ไขปัญหาด้านแรงงาน การเตือนภัยด้านแรงงาน โดยที่ยุทธศาสตร์นี้ต้องมุ่งเสริมสร้างภาพลักษณ์องค์กรด้วยการสื่อสารสร้างความเข้าใจ และปรับปรุงระบบการให้บริการประชาชนเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม และสนับสนุนให้ได้รับข้อมูลข่าวสารด้วยความรวดเร็ว

#### 1. เป้าประสงค์

กระทรวงแรงงานมีระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ

## 2. ตัวชี้วัดและค่าเป้าหมาย

ตัวชี้วัด	ค่าเป้าหมาย : ปีงบประมาณ (หน่วย :ร้อยละ)				
	2555	2556	2557	2558	2559
1. ร้อยละของค่าเฉลี่ยผลการดำเนินงานตามตัวชี้วัดเป้าประสงค์ในประเด็นยุทธศาสตร์	100	100	100	100	100
2. ร้อยละค่าเฉลี่ยความพึงพอใจของประชาชน ผู้มารับบริการจากกระทรวงแรงงาน	80	80	80	80	80

## 3. กลยุทธ์

**กลยุทธ์ที่ 1** พัฒนาการบริหารจัดการให้มีการปฏิบัติราชการตามแผนยุทธศาสตร์และภารกิจที่ได้รับมอบหมาย

เพื่อมุ่งเน้นให้ยุทธศาสตร์/แผนงานมีการบูรณาการกับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องรวมทั้งการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติ ซึ่งจะส่งผลให้กระทรวงแรงงานมีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ โดยมีแนวทางการดำเนินการ ดังนี้

(1) สนับสนุนและส่งเสริมให้มีการศึกษาวิจัยด้านแรงงาน โดยมุ่งเน้นศึกษาวิจัยในประเด็นปัญหาที่จะมีผลกระทบต่อภาคแรงงานในอนาคตหรือช่วงระยะ 5 ปีข้างหน้า เพื่อนำข้อมูลและข้อเสนอแนะจากงานวิจัยไปสู่การเตรียมการเชิงนโยบายรวมทั้งการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ด้านแรงงาน นอกจากนี้ยังรวมถึงการสนับสนุนงบประมาณเพื่อการศึกษาวิจัยด้านแรงงานกับภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งภาคเอกชน สถาบันการศึกษา รวมทั้งคณาจารย์ นิสิต และนักศึกษาในสถาบันการศึกษาต่าง ๆ

(2) ส่งเสริมให้มีการนำผลงานวิจัย เอกสารวิชาการและข้อเสนอแนะจากผลการศึกษาวิจัยมาใช้ในการกำหนดนโยบาย แผนงาน โครงการ เพื่อการปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงาน โดยมุ่งถ่ายทอด เผยแพร่ ผลการศึกษาสู่กลุ่มเป้าหมายหรือผู้ปฏิบัติ การสร้างเครือข่ายงานวิจัยด้านแรงงาน การพัฒนาระบบฐานข้อมูลงานวิจัยด้านแรงงาน

(3) เร่งรัดจัดทำยุทธศาสตร์/แผนงาน/ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายด้านแรงงาน เพื่อใช้เป็นเครื่องมือของกระทรวงแรงงานในการกำหนดทิศทางการทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามกำหนดกรอบแนวทางที่วางไว้ ทั้งแผนแม่บทหรือแผนยุทธศาสตร์ด้านแรงงาน แผนยุทธศาสตร์ระดับกรมระดับจังหวัด แผนยุทธศาสตร์เฉพาะด้าน เช่น แผนยุทธศาสตร์แรงงานนอกระบบ แผนยุทธศาสตร์แรงงานกลุ่มพิเศษ แผนยุทธศาสตร์การวิจัยด้านแรงงาน แผนยุทธศาสตร์ ศอ.บต. รวมถึงแผนปฏิบัติราชการ เป็นต้น ทั้งนี้ภายใต้แนวคิดให้มีการบูรณาการงานกับทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(4) มุ่งขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติ ด้วยการถ่ายทอด สร้างความรู้ความเข้าใจแผนแม่บทหรือแผนยุทธศาสตร์ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับกรม สำนัก และกลุ่มงาน รวมทั้งระดับจังหวัดเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำแผนงาน/โครงการรองรับยุทธศาสตร์ต่อไป

(5) เร่งรัดติดตามประเมินผลการดำเนินงานโครงการ/กิจกรรมต่าง ๆ ตามแผนยุทธศาสตร์ การประเมินความคุ้มค่า การตรวจราชการ การตรวจสอบภายใน เพื่อนำผลการติดตามประเมินผล และผลการตรวจสอบไปปรับปรุงให้การปฏิบัติงานของกระทรวงแรงงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น รวมทั้งการปรับปรุงและพัฒนากระบวนการติดตามประเมินผลให้มีประสิทธิภาพ

(6) มุ่งบริหารจัดการภายในองค์กร ตั้งแต่การบริหารงบประมาณ การบริหารต้นทุน ผลผลิต รวมตลอดถึงการบริหารจัดการงานอำนวยการและสารบรรณเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานให้การปฏิบัติราชการตามแผนงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

## **กลยุทธ์ที่ 2 การบริหารทรัพยากรบุคคลเชิงกลยุทธ์ เพื่อสนับสนุนการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ของกระทรวง**

การบริหารทรัพยากรบุคคลของกระทรวงแรงงานเป็นหัวใจสำคัญในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์กระทรวงแรงงานสู่การปฏิบัติ ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญและมีความจำเป็นที่ต้องดำเนินการให้ได้บุคคลที่มีคุณภาพในงานที่เหมาะสมกับความรู้ ทักษะ สมรรถนะที่ต้องการและค่าตอบแทนที่เป็นธรรม เพื่อให้ทรัพยากรบุคคลที่มีอยู่ในองค์กรสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล อันจะเป็นการสนับสนุนให้การดำเนินงานด้านแรงงานมีประสิทธิภาพบรรลุตามวัตถุประสงค์และนำพาองค์กรสู่วิสัยทัศน์ตามกรอบระยะเวลาของแผน โดยมีแนวทางการดำเนินการ คือ

(1) มุ่งปรับโครงสร้างของหน่วยงานต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงแรงงานให้มีบทบาทภารกิจสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ต่างๆ ทั้งด้านมาตรการกำหนดอัตราค่าจ้างคนภาครัฐบาลบทบาทภารกิจของภาครัฐ การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ฯลฯ รวมทั้งการกำหนดตำแหน่งและการปรับอัตราค่าจ้างให้เหมาะสมกับโครงสร้างองค์กรที่เปลี่ยนแปลงไป

(2) ส่งเสริมให้มีการจัดทำแผนการบริหารทรัพยากรบุคคลกระทรวงแรงงาน โดยเน้นการบริหารทรัพยากรเชิงกลยุทธ์ เพื่อใช้เป็นกรอบดำเนินงานของทุกหน่วยในสังกัดกระทรวงแรงงาน ตลอดจนดำเนินการจัดทำแผนการบริหารทรัพยากรบุคคลในระดับกรมรองรับและเชื่อมโยงการบริหารทรัพยากรบุคคลกับแผนฯ กระทรวง

(3) เร่งรัดการจัดทำแผนความก้าวหน้าในสายอาชีพของบุคลากรกระทรวงแรงงานในทุกระดับ เพื่อเป็นการจูงใจและสร้างขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงานแก่บุคลากรกระทรวงแรงงาน และดำเนินการจัดทำแผนพัฒนารายบุคคล ซึ่งบุคลากรทุกคนควรได้รับการพัฒนาความรู้ (Knowledge) ทักษะ (Skills) และความสามารถ (Abilities) อันจะนำไปสู่การปฏิบัติงานด้วยความทุ่มเท วิริยะ อุตสาหะ ซึ่งจะเกิดผลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติงาน และเกิดคุณภาพชีวิตที่ดีในการทำงานในท้ายที่สุด

(4) ส่งเสริม สนับสนุนให้บุคลากรของกระทรวงแรงงานได้รับการพัฒนาในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถและสมรรถนะในด้านต่าง ๆ ให้เป็นผู้มีความสามารถในการคิด วิเคราะห์ สามารถพยากรณ์สถานการณ์ด้านแรงงานเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงสถานภาพของกระทรวงแรงงานจากกระทรวงทางสังคมสู่กระทรวงทางเศรษฐกิจ ตลอดจนส่งเสริมมุ่งมั่นพัฒนาสมรรถนะบุคลากร เชิงรุกแบบมีส่วนร่วมให้เป็นคนเก่ง คนดี ใฝ่เรียนรู้ โดยยึดหลัก MOL PLS : ค่านิยมร่วม (Core Value) กระทรวงแรงงาน มุ่งมั่นทำงานเป็นทีมเชิงรุก (Proactive Teamwork) ใฝ่เรียนรู้ (Lifelong Learning) และ มีจิตบริการ (Service Mind)

(5) ผลักดันให้มีการจัดตั้งหน่วยงาน/หรือสถาบันฝึกอบรมด้านแรงงาน เพื่อมุ่งพัฒนาบุคลากรของกระทรวงแรงงานทั้งภายในและภายนอก ให้มีศักยภาพด้านแรงงานสู่ความเป็นมืออาชีพ

### **กลยุทธ์ที่ 3 ปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบให้มีความทันสมัย และบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ**

เพื่อปรับปรุงกฎหมายระเบียบให้มีความทันสมัย ใช้เป็นเครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ของกระทรวงแรงงาน โดยมีแนวทางดำเนินการ ดังนี้

(1) ปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย กฎระเบียบต่าง ๆ ด้านแรงงาน ทั้งการจ้างงาน การพัฒนาฝีมือแรงงาน การคุ้มครองแรงงานและสวัสดิการ การประกันสังคม ฯลฯ ให้มีความทันสมัย ทันกับการเปลี่ยนแปลงของโลกและของประเทศในด้านต่าง ๆ ทั้งด้านเทคโนโลยี เศรษฐกิจ สภาพสังคม เพื่อสร้างความเป็นธรรมให้กับนายจ้างและลูกจ้าง

(2) เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจในกฎหมาย กฎระเบียบต่าง ๆ ในรูปแบบและช่องทางต่าง ๆ เพื่อให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเข้าใจและถือปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง ไม่เกิดข้อขัดแย้งในการใช้กฎหมาย

(3) ตรวจสอบติดตามการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อนำไปสู่การปรับปรุง แก้ไข กฎหมาย ให้ทันสมัยและเป็นธรรม

### **กลยุทธ์ที่ 4 เสริมสร้างกลไกการประสานและบูรณาการความร่วมมือกับเครือข่ายด้านแรงงาน**

เพื่อให้เครือข่ายด้านแรงงานซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญของกระทรวงแรงงาน มีกลไกขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ด้านแรงงานไปสู่การปฏิบัติให้สัมฤทธิ์ผล จึงมีแนวทางดำเนินการดังนี้

(1) เสริมสร้างการประสานงานและบูรณาการความร่วมมือกับเครือข่ายด้านแรงงาน ทั้งในและต่างประเทศ เพื่อการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ การสร้างองค์ความรู้หรืองานด้านวิชาการที่จำเป็นต่อการพัฒนาการบริหารจัดการของกระทรวงแรงงานให้มีความเป็นเลิศ

(2) เร่งรัดการขยายฐานเครือข่ายด้านแรงงานให้ครอบคลุมและทั่วถึงในทุกพื้นที่ เพื่อเอื้อประโยชน์ต่อการประสานงานที่รวดเร็วทันเหตุการณ์ เช่น การรายงานข่าวสารในระดับพื้นที่ ซึ่งทำให้สามารถบริหารจัดการได้ทันทั่วถึง

(3) ส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาสมรรถนะบุคลากรและเครือข่ายด้านแรงงานเพื่อเพิ่มขีดความสามารถศักยภาพและองค์ความรู้ด้านแรงงาน ให้เป็นกลไกหนึ่งในการประสานงานและดำเนินงาน



ของกระทรวงแรงงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การเสริมสร้างศักยภาพองค์กรแรงงาน การพัฒนาเครือข่าย อาสาสมัครแรงงาน

(4) ส่งเสริมกลไกการทำงานในระดับพื้นที่โดยให้การสนับสนุนการดำเนินงานของ เครือข่ายด้านแรงงานในการแก้ไขปัญหาหรือวิกฤตเร่งด่วนด้านแรงงาน รวมถึงผลักดันให้มีการจัดตั้งศูนย์ ประสานงานอาสาสมัครแรงงานระดับอำเภอและระดับตำบล เพื่อให้กลไกของอาสาสมัครมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

(5) สนับสนุนให้เครือข่ายด้านแรงงานมีความยั่งยืนเคียงคู่กระทรวงแรงงาน โดยการ สร้างขวัญกำลังใจ เช่น การสนับสนุนงบประมาณค่าใช้จ่าย เพื่ออุดหนุนต่ออาสาสมัครแรงงาน เพื่อเกิดขวัญ กำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่

(6) การบริหารจัดการด้านแรงงานเชิงบูรณาการสู่ประชาชนในพื้นที่/ชุมชน และ ส่งเสริมสนับสนุนแผนความต้องการด้านแรงงานระดับชุมชน/หมู่บ้านให้ได้รับการตอบสนอง รวมถึงการนิเทศการ บริหารจัดการ การอำนวยความสะดวกและติดตามรายงานผลการดำเนินงาน

#### **กลยุทธ์ที่ 5 เสริมสร้างการสื่อสารภาพลักษณ์องค์กร**

มุ่งสื่อสารภาพลักษณ์ของกระทรวงแรงงาน ให้ประชาชนกลุ่มเป้าหมายและ ภาคส่วน ที่เกี่ยวข้อง ได้ตระหนัก รับรู้ และเข้าใจในบทบาทภารกิจ เกิดทัศนคติที่ดีและให้ความร่วมมือกับกระทรวงแรงงาน รวมทั้งสามารถเข้ามารับบริการสาธารณะต่าง ๆ ของกระทรวงแรงงานได้อย่างถูกต้อง เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานตาม ยุทธศาสตร์และภารกิจของกระทรวงแรงงาน โดยมีแนวทางดำเนินการดังนี้

(1) ดำเนินการสื่อสารประชาสัมพันธ์เชิงรุกในรูปแบบและช่องทางการรับรู้ที่เหมาะสม หลากหลาย เพื่อเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจ ที่ถูกต้องในบทบาท ภารกิจ ของกระทรวงแรงงานและหน่วยงานในสังกัด รวมทั้งวางตำแหน่งภาพลักษณ์องค์กรในบริบทเชิงเศรษฐกิจควบคู่ไปกับบริบททางสังคม

(2) เสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับประชาชนวัยแรงงาน โดยปลูกฝังค่านิยมในการเรียนรู้ ตลอดชีวิตและสร้างวินัยการทำงานให้กับเยาวชน ประชากรวัยทำงานตลอดจนภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ด้วยการจัดให้มี ศูนย์กลางในการแลกเปลี่ยนและจัดเก็บองค์ความรู้ด้านแรงงานอย่างเป็นระบบ เพื่อเป็นช่องทางในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และเป็นศูนย์กลางส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ในลักษณะ “การเรียนรู้ ตามอัธยาศัย”

(3) ส่งเสริมการบูรณาการงานสื่อสารประชาสัมพันธ์ด้านแรงงานในภาพรวมเพื่อให้มี ทิศทางการดำเนินการสื่อสารประชาสัมพันธ์ที่สอดคล้องและเชื่อมประสานกัน อาทิ ส่งเสริมการกำหนดยุทธศาสตร์ การประชาสัมพันธ์ มีการจัดทำแคมเปญประชาสัมพันธ์เชิงกลยุทธ์ เป็นต้น

#### **กลยุทธ์ที่ 6 ส่งเสริมการจัดการฐานข้อมูลสารสนเทศเพื่อสนับสนุนการบริหารและแก้ปัญหาด้านแรงงาน**

พัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อพัฒนาข้อมูลข่าวสารด้านแรงงานให้ถูกต้อง ทันสมัย เชื่อถือได้ รวมทั้งมีการบูรณาการเชื่อมโยงเครือข่ายเพื่อสนับสนุนการบริหารและแก้ปัญหาด้านแรงงาน โดยมีแนวทางดำเนินการ ดังนี้

(1) ทบทวนและปรับปรุงแผนแม่บทด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของกระทรวงแรงงาน เพื่อใช้กำหนดกรอบทิศทางการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ

(2) พัฒนาปรับปรุงระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ รวมถึงวัสดุอุปกรณ์ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศของกระทรวงแรงงานให้ทันสมัย มีประสิทธิภาพรองรับการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีในระยะ 5 ปีข้างหน้า

(3) จัดทำศูนย์ข้อมูลแรงงานและพัฒนาฐานข้อมูลสารสนเทศของทุกกรมในสังกัดกระทรวงแรงงานให้เชื่อมโยงเป็นเครือข่ายและเป็นมาตรฐานเดียวกัน ตลอดจนบูรณาการเชื่อมโยงเครือข่ายข้อมูลด้านแรงงานที่จำเป็นกับหน่วยงานภายนอก เพื่อสามารถใช้ประโยชน์จากฐานข้อมูลร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันจะเกิดประโยชน์ต่อการบริหารจัดการ และการตัดสินใจของผู้บริหารกระทรวงแรงงาน

### **กลยุทธ์ที่ 7 พัฒนาและปรับปรุงระบบการให้บริการประชาชนด้วยเทคโนโลยีที่ทันสมัย**

เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการเข้าถึงบริการด้านแรงงานของกระทรวงแรงงาน โดยนำเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารประยุกต์ใช้ในการพัฒนาและปรับปรุงกระบวนการในการให้บริการประชาชน มีแนวดำเนินการ ดังนี้

(1) พัฒนา และปรับปรุงกระบวนการให้บริการด้านแรงงาน ให้ครอบคลุมและสนองตอบภารกิจของกระทรวงแรงงาน

(2) เพิ่ม/ขยายงานบริการเชิงรุก โดยเฉพาะบริการเบ็ดเสร็จ โดยการประยุกต์ใช้ ICT เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุดและมีความพึงพอใจในบริการ

(3) พัฒนาระบบสารสนเทศ เพื่อสนับสนุนการให้บริการประชาชนให้มีความรวดเร็ว น่าเชื่อถือ และทันสมัย

(4) พัฒนาสมรรถนะเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการให้มีศักยภาพในการให้บริการอย่างมืออาชีพ

เปรียบเทียบคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภา ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงแรงงาน ตั้งแต่ปี 2548 – ปัจจุบัน

รัฐบาล	พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร	พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์	นายสมัคร สุนทรเวช	นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์	นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ	นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร	ยุทธศาสตร์กระทรวง แรงงาน
วันที่แถลงต่อ รัฐสภา	23 มีนาคม 2548	3 พฤศจิกายน 2549	18 กุมภาพันธ์ 2551	7 ตุลาคม 2551	29 ธันวาคม 2551	23 สิงหาคม 2554	แผนแม่บทด้านแรงงาน พ.ศ. 2555- 2559
นโยบาย / ประเด็นนโยบาย							
	1. นโยบายขจัดความ ยากจนในระดับบุคคล จัดตั้ง หน่วยบริการเคลื่อนที่ แก้ปัญหาความยากจน ที่เรียกว่า “ <u>คาราวานแม่ใจ</u> ” เพื่อให้คำแนะนำและบริการ ต่างๆ ในการประกอบอาชีพ และเสริมสร้างทักษะต่าง ๆ ในระดับประเทศ ขยาย ขอบเขตการประกันสังคมให้ ครอบคลุมแรงงานนอกระบบ และแรงงานในภาคเกษตร						ยุทธศาสตร์ที่ 5 การพัฒนาการบริหาร จัดการของกระทรวง แรงงานให้มีความเป็น เลิศ  ยุทธศาสตร์ที่ 4 การเสริมสร้างความมั่นคง และคุณภาพชีวิตที่ดีให้ กำลังแรงงาน
นโยบายเร่งด่วน ที่จะเริ่มดำเนินการ ในปีแรก			1. นโยบายเร่งด่วนที่จะ เริ่มดำเนินการในปีแรก 1.8 สนับสนุนสินเชื่อ แก่ผู้ประกอบการขนาด กลาง ขนาดย่อม และ วิสาหกิจชุมชน เพื่อสร้าง โอกาสในการลงทุนและ สร้างรายได้ ผ่านสถาบัน การเงินของรัฐและธนาคาร พัฒนาวิสาหกิจขนาดกลาง และขนาดย่อมแห่งประเทศไทย	1. นโยบายเร่งด่วนที่จะ เริ่มดำเนินการในปีแรก 1.10 สนับสนุนสินเชื่อ รายย่อยให้แก่ประชาชนผู้ มีรายได้น้อยและวิสาหกิจ ขนาดกลาง และขนาดย่อม	1. นโยบายเร่งด่วนที่จะ เริ่มดำเนินการในปีแรก 1.1 การสร้างความ เชื่อมั่นและกระตุ้น เศรษฐกิจในภาพรวม 1.2 การรักษาและเพิ่ม รายได้ของประชาชน 1.2.1 ร่วมมือกับ ภาคเอกชนในการดำเนิน มาตรการชะลอการเลิก จ้างและป้องกันการ ขยายตัวของการเลิกจ้างใน ภาคอุตสาหกรรมและ บริการ	1. นโยบายเร่งด่วนที่จะ เริ่มดำเนินการในปีแรก 1.8 ยกระดับคุณภาพ ชีวิตของประชาชน โดย เพิ่มกำลังซื้อ ภายในประเทศ สร้าง สมดุลและความเข้มแข็ง อย่างมีคุณภาพให้แก่ ระบบเศรษฐกิจมหภาค 1.8.2 ดำเนินการให้ แรงงานมีรายได้เป็นวันละ ไม่น้อยกว่า 300บาท และ ผู้ที่จบการศึกษาระดับ ปริญญาตรีมีรายได้เดือนละ	

รัฐบาล	พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร	พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์	นายสมัคร สุนทรเวช	นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์	นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ	นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร	ยุทธศาสตร์กระทรวง แรงงาน
					<p>1.2.2 ดำเนิน มาตรการเร่งด่วนเฉพาะหน้า เพื่อรองรับปัญหาแรงงาน ว่างงานจากอุตสาหกรรม และนักศึกษาจบใหม่</p> <p>1.2.3 เร่งรัด ดำเนินการช่วยเหลือ บรรเทาความเดือดร้อน ของผู้ถูกเลิกจ้างและ ผู้ว่างงานอันเนื่องมาจาก วิกฤตเศรษฐกิจ โดยการ ดูแลให้ได้รับสิทธิประโยชน์ที่ จะได้รับตามกฎหมาย โดยเร็ว การหางานใหม่ การส่งเสริมอาชีพอิสระ การสร้างงาน และการ เพิ่มพูนทักษะเพื่อปรับเปลี่ยน อาชีพ รวมทั้งการจัด สวัสดิการที่จำเป็น</p>	<p>ไม่น้อยกว่า 15,000 บาท อย่างสอดคล้องกับผลิตภาพ และประสิทธิภาพของ บุคลากร รวมทั้งมีมาตรการ เพื่อลดภาระแก่ ผู้ประกอบการ ที่ได้รับ ผลกระทบเพื่อให้แรงงาน และบุคลากรสามารถดำรง ชีพได้อย่างมีศักดิ์ศรีและ คุณภาพชีวิตที่ดี</p>	
					<p>1.1.2 จัดให้มี สำนักงานบริหารราชการ จังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นองค์กรถาวร กำหนด จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็น เขตพัฒนาพิเศษที่มีการ สนับสนุนแหล่งเงินทุน ดอกเบี้ยต่ำ</p>		
ด้านสังคม	2. นโยบายพัฒนาคนและ สังคมที่มีคุณภาพ รัฐบาลจะเร่งรัดการ ปฏิรูปการศึกษาและ	3. นโยบายสังคม	2. นโยบายสังคมและ คุณภาพชีวิต 2.2 นโยบายแรงงาน	3. นโยบายสังคมและ คุณภาพชีวิต 3.2 นโยบายแรงงาน	3. นโยบายสังคมและ คุณภาพชีวิต 3.2 นโยบายแรงงาน	4. นโยบายสังคมและ คุณภาพชีวิต 4.2 นโยบายแรงงาน	ยุทธศาสตร์ที่ 2

รัฐบาล	พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร	พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์	นายสมัคร สุนทรเวช	นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์	นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ	นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร	ยุทธศาสตร์กระทรวง แรงงาน
	กระบวนการเรียนการสอนทุกรูปแบบ พัฒนาทักษะและการเรียนรู้เทคโนโลยีใหม่ ๆ ในช่วงวัยทำงานอย่างเป็นระบบ และพัฒนามาตรฐานวิชาชีพของแรงงาน		2.2.1 เร่งฝึกอบรมและพัฒนาคนที่ทำงานแล้ว และคนที่ถูกเลิกจ้างเพื่อเพิ่มโอกาสการเข้าสู่ภาคการผลิตและบริการที่มีระดับเทคโนโลยีที่สูงขึ้น	3.2.1 ฝึกอบรมและพัฒนาคนที่ทำงานแล้ว และคนที่ถูกเลิกจ้าง เพื่อเพิ่มผลิตภาพแรงงานและสร้างโอกาสการเข้าสู่ภาคการผลิตและบริการที่มีระดับเทคโนโลยีสูงขึ้น หรือมีการบริการบนพื้นฐานความมีไมตรีจิตของไทย และให้มีการฝึกอาชีพให้แก่ประชาชนทั้งในเมืองและชนบทอย่างสอดคล้องกับความต้องการ รวมทั้งการเสริมสร้างการประกอบอาชีพอิสระเพื่อสร้างรายได้ และแก้ปัญหาความยากจน	3.2.3 พัฒนาและฝึกอบรมแรงงานทุกระดับ ให้มีความรู้และทักษะฝีมือที่มีมาตรฐานสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี และสอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน โดยการพัฒนาขีดความสามารถของสถาบันและศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานที่มีอยู่ทั่วประเทศให้มีศักยภาพเพิ่มขึ้นในการฝึกอบรม ฝีมือแรงงานด้วยการระดมความร่วมมือจากภาคเอกชน ในลักษณะโรงเรียนในโรงงาน และการบูรณาการกับสถาบันการศึกษาทั้งภาครัฐและเอกชนในการพัฒนาฝีมือแรงงาน	4.2.5 เร่งยกระดับแรงงานไร้ฝีมือให้เป็นแรงงานกึ่งฝีมือและแรงงานกึ่งฝีมือให้เป็นแรงงานฝีมือ โดยภาครัฐจะทำงานร่วมกับภาคเอกชน เพื่อนำไปสู่เป้าหมายให้ประเทศไทยเป็นประเทศที่ใช้แรงงาน มีฝีมือทั้งระบบ	การเพิ่มขีดความสามารถของกำลังแรงงานและผู้ประกอบการในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ
			2.2.2 จัดให้มีระบบเตือนภัยและติดตามสถานการณ์ที่มีผลกระทบต่อการทำงาน การเลิกจ้างอันเนื่องจากการปรับเปลี่ยนโครงสร้างเศรษฐกิจ พร้อมทั้งจัดให้มีการจ้างงานใหม่โดยเร็ว	3.2.2 จัดให้มีระบบเตือนภัยและติดตามสถานการณ์ที่มีผลกระทบต่อการทำงาน การเลิกจ้างอันเนื่องจากการปรับเปลี่ยนโครงสร้างภาคการผลิตและบริการ พร้อมทั้งจัดให้มีการจ้างงานใหม่โดยเร็ว		4.2.1 ส่งเสริมให้ผู้ต้องการมีงานทำในระบบสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ตำแหน่งงานว่างของสถานประกอบการได้โดยสะดวก ขณะเดียวกันก็ส่งเสริมให้สถานประกอบการสามารถรับทราบข้อมูลของผู้ต้องการมีงานทำได้ทุก ระดับความต้องการและส่งเสริมให้แรงงานที่อยู่ในระบบสามารถเลือก	ยุทธศาสตร์ที่ 1 การเสริมสร้างความสมดุลของตลาดแรงงาน และความยั่งยืนให้ภาคแรงงาน  ยุทธศาสตร์ที่ 4 การเสริมสร้างความมั่นคงและคุณภาพชีวิตที่ดีให้กำลังแรงงาน

รัฐบาล	พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร	พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์	นายสมัคร สุนทรเวช	นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์	นายอภิสิทธิ์ เวทชาชีวะ	นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร	ยุทธศาสตร์กระทรวง แรงงาน
						และมีงานทำได้ภายใต้ เงื่อนไขที่เหมาะสมกับ สถานะ	
			2.2.3 ให้การ คุ้มครองแรงงานตาม มาตรฐานแรงงานไทย ซึ่ง ให้ความสำคัญแก่ความ ปลอดภัยในการทำงานและ สวัสดิการแรงงาน พร้อมทั้ง จัดระบบการคุ้มครองแก่ แรงงานนอกระบบให้ ครอบคลุมมากขึ้น	3.2.3 ให้ความ คุ้มครองแรงงานตาม กฎหมาย ซึ่งให้ความสำคัญแก่ ความปลอดภัยในการ ทำงานและสวัสดิการ แรงงาน การดูแล หลักประกันความมั่นคงแก่ ผู้ใช้แรงงาน พร้อมทั้ง จัดระบบการคุ้มครองแก่ แรงงานนอกระบบให้ ครอบคลุมมากขึ้น	3.2.1 ดำเนินการให้ แรงงานทั้งในและนอก ระบบได้รับการคุ้มครอง ตามมาตรฐานแรงงานไทย โดยเฉพาะในด้านความ ปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพการทำงาน โดย การส่งเสริมให้สถาน ประกอบการผ่านการ ทดสอบและรับรองตาม มาตรฐานระบบการจัดการ ปฏิบัติต่อแรงงานด้านสิทธิ และคุ้มครองให้เป็นไปตาม มาตรฐานแรงงานสากล	4.2.2 ให้การ คุ้มครองแรงงานตาม กฎหมาย โดยให้ ความสำคัญด้านความ ปลอดภัยในการทำงานและ สวัสดิการแรงงาน และ ดูแลหลักประกันความ มั่นคงในการทำงานแก่ผู้ใช้ แรงงาน	ยุทธศาสตร์ที่ 4 การเสริมสร้างความ มั่นคงและคุณภาพชีวิต ที่ดีให้กับกำลังแรงงาน
					3.2.5 สนับสนุน สวัสดิการด้านแรงงาน โดย จัดตั้งสถาบันความ ปลอดภัยในการทำงาน จัด ให้มีสถานดูแลเด็กอ่อนใน สถานประกอบการ และ เพิ่มศักยภาพกองทุนเงิน ทดแทนในการดูแลลูกจ้าง ที่ประสบอันตรายเนื่องจาก การทำงาน รวมทั้ง จัดระบบดูแลด้าน สวัสดิการแรงงานของกลุ่ม แรงงานนอกระบบ และ ส่งเสริมระบบแรงงาน	4.2.3 ส่งเสริม ระบบแรงงานสัมพันธ์ให้ ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องสามารถ แก้ไขปัญหาระบบ สัมพันธ์ได้อย่างมี ประสิทธิภาพ เป็นธรรม และอยู่ภายใต้กรอบของ กฎหมาย	ยุทธศาสตร์ที่ 4 การเสริมสร้างความ มั่นคงและคุณภาพชีวิต ที่ดีให้กับกำลังแรงงาน

รัฐบาล	พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร	พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์	นายสมัคร สุนทรเวช	นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์	นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ	นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร	ยุทธศาสตร์กระทรวง แรงงาน
					สัมพันธ์ในระบบไตรภาคี เพื่อให้เกิดความสัมพันธ์อัน ดีระหว่างลูกจ้าง นายจ้าง และภาครัฐ		
		3.4 พัฒนาสุขภาวะของ ประชาชนให้ครอบคลุมทั้ง มิติทางกาย จิต สังคม และปัญญา พัฒนาระบบ บริการสุขภาพอย่างมี คุณภาพ ทัวถึง และเป็น ธรรม			3.2.2 ปฏิรูประบบ ประกันสังคมให้มีความ เข้มแข็งมั่นคง ให้มีการ บริหารจัดการที่เป็นอิสระ โปร่งใส และขยายความ คุ้มครองถึงบุตรและ คู่ สมรสของผู้ประกันตน ใน เรื่องการเจ็บป่วย รวมทั้ง เพิ่มสิทธิประโยชน์อื่น ๆ เพิ่มเติมให้แก่ผู้ประกันตน	4.2.4 เพิ่มสิทธิ ประโยชน์ประกันสังคมให้ มากขึ้นเพื่อผู้ประกันตน สามารถเข้ารับการ รักษาพยาบาลได้อย่าง ทั่วถึง และปรับปรุง แนวทางการขยายความ คุ้มครองและส่งเสริมให้เกิด ความเข้าใจและเห็น ประโยชน์ในการประกันตน ของแรงงานในระบบ	ยุทธศาสตร์ที่ 4 การเสริมสร้างความ มั่นคงและคุณภาพชีวิต ที่ดีให้กำลังแรงงาน
	การเตรียมความพร้อม ให้แก่สังคมผู้สูงอายุ โดย สร้างหลักประกันด้าน รายได้และระบบการออม ในช่วงวัยทำงาน	3.6 สร้างความเข้มแข็ง ของทุกชุมชนท้องถิ่นและ ประชาสังคม .. การดูแล เด็กและเยาวชน คนพิการ คนสูงอายุ	2.5 นโยบายความมั่นคง ของชีวิตและสังคม 2.5.3 สร้าง หลักประกันความมั่นคง และศักดิ์ศรีของความเป็น มนุษย์ให้เด็ก สตรี และ คนพิการ 2.5.4 เตรียมความ พร้อมให้แก่สังคมผู้สูงอายุ โดยสร้างหลักประกันด้าน รายได้และระบบการออม ในช่วงวัยทำงาน	3.2.4 ส่งเสริมการมี งานทำของผู้สูงอายุและคน พิการในหลากหลายแนวทาง อาทิ การทำงานแบบบาง เวลา การทำงานชั่วคราว การทำงานแบบสัญญาระยะ สั้น รวมทั้งการขยายโอกาส การทำงานของผู้สูงอายุที่มี ความชำนาญเฉพาะด้าน	3.2.7 ส่งเสริมการ มีงานทำของผู้สูงอายุและ คนพิการ โดยการ กำหนดให้มีรูปแบบที่ หลากหลาย เหมาะสมตาม ความสามารถของผู้สูงอายุ และคนพิการ อาทิ การ ทำงานแบบบางเวลา การ ทำงานชั่วคราว การ ทำงานแบบสัญญาระยะสั้น รวมทั้งการขยายโอกาส การทำงานของผู้สูงอายุที่มี ความชำนาญ เฉพาะด้าน		ยุทธศาสตร์ที่ 4 การเสริมสร้างความ มั่นคงและคุณภาพชีวิต ที่ดีให้กำลังแรงงาน
				3.2.5 ส่งเสริม แรงงานไทยให้มีฝีมือและมี โอกาสการทำงานใน	3.2.4 ส่งเสริมให้ แรงงานไทยไปทำงาน ต่างประเทศอย่างมีศักดิ์ศรี		ยุทธศาสตร์ที่ 3 การบริหารจัดการด้าน แรงงานระหว่างประเทศ

รัฐบาล	พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร	พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์	นายสมัคร สุนทรเวช	นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์	นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ	นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร	ยุทธศาสตร์กระทรวง แรงงาน
				ต่างประเทศ รวมถึงดูแลให้ แรงงานได้รับความเป็น ธรรมในกระบวนการตั้งแต่ ขั้นตอนการจ้างงานจนถึง ระหว่างการทำงานใน ต่างประเทศ	และมีคุณภาพชีวิตที่ดี โดย การสนับสนุนด้านสินเชื่อ การทำงานใน ต่างประเทศ การฝึกอบรม ทักษะฝีมือและทักษะการ ใช้ภาษา การสร้าง หลักประกัน การคุ้มครอง ดูแลการจัดส่งแรงงานไป ทำงานในต่างประเทศ และ การติดตามดูแลมิให้ถูกเอารัดเอาเปรียบระหว่างการ ทำงานในต่างประเทศ		
					3.2.6 จัดระบบ การจ้างแรงงานต่างด้าวให้ สอดคล้องกับความต้องการ ของภาคการผลิต ไม่ กระทบต่อการจ้างแรงงาน ไทย และความมั่นคงของ ประเทศ โดยการจัด จำแนกประเภทงานที่ อนุญาตให้แรงงานต่างด้าว ทำ และการจัดระบบการ นำเข้าแรงงานต่างด้าว การ ขจัดปัญหาแรงงานต่างด้าว ผิดกฎหมาย และการจัดทำ ทะเบียนแรงงานต่างด้าว และระบบการตรวจสอบที่ สะดวกต่อการควบคุม	4.2.7 กำหนด มาตรการที่เหมาะสมในการ ควบคุมการเข้ามาทำงาน ของแรงงานต่างด้าว โดย คำนึงถึงความต้องการ แรงงานของภาคเอกชน และการรักษาความสงบ เรียบร้อยและความมั่นคง ภายในประเทศ	ยุทธศาสตร์ที่ 3 การบริหารจัดการด้าน แรงงานระหว่างประเทศ
						4.2.6เตรียมการ รองรับการเปิดการ เคลื่อนย้ายแรงงานเสรี	ยุทธศาสตร์ที่ 3 การบริหารจัดการด้าน แรงงานระหว่างประเทศ



รัฐบาล	พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร	พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์	นายสมัคร สุนทรเวช	นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์	นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ	นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร	ยุทธศาสตร์กระทรวง แรงงาน
						ภายใต้ประชาคมเศรษฐกิจ อาเซียนในปี พ.ศ. 2558 โดยเน้นระบบบริหาร จัดการเพื่อจัดระเบียบ แรงงานข้ามชาติ จัดระบบ อำนวยความสะดวก และ มาตรการการกำกับดูแล ติดตามการเข้าออกของ แรงงานทุกประเภทเพื่อ ดึงดูดแรงงานที่มีฝีมือเข้า ประเทศควบคู่กับการ ป้องกัน ผลกระทบจากการ เข้าประเทศของแรงงานไร้ ฝีมือ	
ด้านเศรษฐกิจ	3. นโยบายปรับโครงสร้าง เศรษฐกิจให้สมดุลและ แข่งขันได้ ในด้านภาคอุตสาหกรรมของ ประเทศ - พัฒนาทรัพยากร มนุษย์สำหรับ ภาคอุตสาหกรรม จัดให้มี การฝึกอบรมฝีมือแรงงานที่ ตรงกับความต้องการของ ตลาดแรงงานโดยมุ่งให้ แรงงานมีคุณภาพตาม มาตรฐานสากล พร้อมทั้งจะ เข้าสู่การแข่งขันในตลาด ผู้บริโภคระดับสูง โดย ตั้งเป้าหมายไว้ว่าแรงงาน ทุกคนจะต้องได้เรียนรู้จาก	2. นโยบายเศรษฐกิจ 2.1 ภาคเศรษฐกิจฐาน ราก 2.1.3 แรงงาน ซึ่ง เป็นฐานรากสำคัญอีกส่วน หนึ่งของภาคเศรษฐกิจฐาน ราก จะเสริมสร้างความ ร่วมมือระหว่างภาค แรงงาน ภาคเอกชน และ ภาครัฐ ให้ครอบคลุมถึง การพัฒนาคุณภาพและ ฝีมือของแรงงานในระดับต่าง ๆ เพื่อให้สามารถมีผลผลิต และรายได้สูงขึ้นตาม มาตรฐานฝีมือแรงงาน ตลอดจนส่งเสริมให้ แรงงานทุกกลุ่มมีงานทำ มี	3. นโยบายเศรษฐกิจ 3.2 นโยบายปรับ โครงสร้างเศรษฐกิจ 3.2.2 ภาคอุตสาหกรรม 3.2.2.1 พัฒนา ประสิทธิภาพและผลิตภาพ ของภาคอุตสาหกรรม ด้วย การยกระดับความสามารถ ทักษะแรงงาน	4. นโยบายเศรษฐกิจ 4.2 นโยบายปรับ โครงสร้างเศรษฐกิจ 4.2.2 ภาคอุตสาหกรรม 4.2.2.1 พัฒนา ประสิทธิภาพของ ภาคอุตสาหกรรม.. โดย ยกระดับความสามารถ ทักษะแรงงาน	4. นโยบายเศรษฐกิจ 4.2 นโยบายปรับ โครงสร้างเศรษฐกิจ 4.2.2 ภาคอุตสาหกรรม 4.2.2.1 สร้าง ความแข็งแกร่งและ ความสามารถในการ แข่งขันในตลาดโลก .. โดย ..พัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน 4.2.3 ภาคการ ท่องเที่ยวและบริการ 4.2.3.1 ขยาย ฐานการบริการ .. โดย .. พัฒนาแรงงานฝีมือทั้งใน ด้านคุณภาพและความรู้ ด้านภาษา		ยุทธศาสตร์ที่ 2 การเพิ่มขีด ความสามารถของกำลัง แรงงานและ ผู้ประกอบการในการ แข่งขันทางเศรษฐกิจ

รัฐบาล	พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร	พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์	นายสมัคร สุนทรเวช	นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์	นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ	นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร	ยุทธศาสตร์กระทรวง แรงงาน
	การฝึกอบรมเป็นประจำ อย่างต่อเนื่อง รัฐบาลจะ รณรงค์ให้ผู้จ้างเข้าใจถึง ประโยชน์ของการพัฒนา ทรัพยากรมนุษย์ โดยมี สิทธิประโยชน์ทางภาษีเป็น แรงจูงใจ	อาชีพเสริม ได้รับการ คุ้มครองและดูแลด้าน สุขอนามัย ความปลอดภัย ในการทำงาน ตลอดจน มี หลักประกันความมั่นคง รวมทั้งสวัสดิการแรงงาน อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม 2.1.4 การขยายตัว ทางเศรษฐกิจของภาค เศรษฐกิจฐานราก ตาม แนวทางข้างต้น จะ ดำเนินการควบคู่ไปกับการ ดูแลผู้ที่ไม่พร้อมหรือยังไม่ สามารถจะปรับตัวได้ โดย การจัดสวัสดิการ สงเคราะห์และบริการทาง สังคมอย่างทั่วถึง และโดย การดูแลโอกาสในการ เรียนรู้ การศึกษา ตลอดจน การฝึกอาชีพ สำหรับคน เหล่านี้และลูกหลาน 2.3 ภาคเศรษฐกิจ ส่วนรวม 2.3.2 การออม มุ่ง ส่งเสริมการออมในทุกระดับ โดยใช้นโยบายการออมที่ เหมาะสม เพื่อการดำรงชีวิต ที่ดีในวัยสูงอายุ					
ต่างประเทศ	5. นโยบายการ ต่างประเทศและเศรษฐกิจ ระหว่างประเทศ		6. นโยบายการ ต่างประเทศและเศรษฐกิจ ระหว่างประเทศ	7. นโยบายการ ต่างประเทศและเศรษฐกิจ ระหว่างประเทศ	7. นโยบายการ ต่างประเทศและเศรษฐกิจ ระหว่างประเทศ	7. นโยบายการ ต่างประเทศและเศรษฐกิจ ระหว่างประเทศ	

รัฐบาล	พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร	พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์	นายสมัคร สุนทรเวช	นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์	นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ	นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร	ยุทธศาสตร์กระทรวง แรงงาน
	รัฐบาลจะสานต่อการ ดำเนินงานการทูตเพื่อ ประชาชน มุ่งส่งเสริม รักษา และคุ้มครองสิทธิประโยชน์ ของประเทศ แรงงานไทย ในต่างประเทศ		6.6 คุ้มครอง ผลประโยชน์ของคนไทย ดูแลคนไทยและแรงงาน ไทยในต่างประเทศ	7.7 สนับสนุนการทูตเพื่อ ประชาชน คุ้มครอง ผลประโยชน์ของคนไทย ดูแลคนไทยและแรงงานไทย ในต่างประเทศ	7.9 คุ้มครองและ ส่งเสริมสิทธิและ ผลประโยชน์ของคนไทย แรงงานไทย	7.7 สนับสนุนการทูต เพื่อประชาชน คุ้มครอง ผลประโยชน์ของคนไทย ดูแลคนไทยและแรงงาน ไทยในต่างประเทศ โดยเฉพาะคนไทยที่ ประกอบอาชีพและมีถิ่น ฐานในต่างประเทศ ส่งเสริมบทบาทและความ แข็งแกร่งของชุมชนชาวไทย ในการรักษาเอกลักษณ์ และความเป็นไทย	ยุทธศาสตร์ที่ 3 การบริหารจัดการด้าน แรงงานระหว่างประเทศ
					7.6 สนับสนุนการ เข้าร่วมในข้อตกลงระหว่าง ประเทศทั้งทวีภาคีและพหุ ภาคีที่เป็นประโยชน์ต่อ ประเทศ เร่งรัดการให้ สัตยาบันในข้อตกลงที่ได้ ลงนามไว้แล้ว		
ด้านความมั่นคง	8. นโยบายรักษาความ มั่นคงของรัฐ การแก้ไขปัญหา ผู้หลบหนีเข้าเมืองและ แรงงานต่างด้าวผิด กฎหมาย การจัดระเบียบ แรงงานต่างด้าว	5. นโยบายรักษาความ มั่นคงของรัฐ 5.1 ส่งเสริมการฝึก กำลังระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคสังคม และภาควิชาการ และ แก้ปัญหาที่สำคัญของชาติ ได้แก่ แรงงานต่างด้าวผิด กฎหมาย	7. นโยบายรักษาความ มั่นคงของรัฐ 7.3 เร่งพัฒนาระบบการ จัดการเพื่อแก้ไขปัญหาผู้ หลบหนีเข้าเมือง แรงงาน ต่างด้าวผิดกฎหมาย	2. นโยบายความมั่นคง ของรัฐ 2.3 พัฒนาระบบการ จัดการเพื่อแก้ไขปัญหา ผู้หลบหนีเข้าเมือง แรงงาน ต่างด้าวผิดกฎหมาย	2. นโยบายความมั่นคง ของรัฐ 2.4 แก้ไขปัญหาผู้ หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ ไม่ให้มีผลกระทบต่อความ มั่นคง .. การจัดระเบียบ แรงงานต่างด้าว		ยุทธศาสตร์ที่ 3 การบริหารจัดการด้าน แรงงานระหว่างประเทศ