

บทที่ 2

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยเรื่องการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติในพื้นที่ชายแดนจังหวัดตาก ผู้วิจัยได้ศึกษาและนำแนวคิด ทฤษฎี จากนักวิชาการต่างๆ รวมทั้งแนวนโยบายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว ซึ่งฝ่ายบริหารของประเทศได้กำหนดแนวปฏิบัติขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานภายในประเทศ และผู้วิจัยยังได้ศึกษาผลงานวิจัยที่มีผู้ศึกษามาแล้ว ดังนั้น จึงได้นำองค์ความรู้ที่ได้รับไปใช้อธิบายถึงกรอบแนวคิดในการศึกษาครั้งนี้ และตั้งสมมติฐาน โดยมีหัวข้อสำคัญดังต่อไปนี้

1. แนวคิดทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ
2. แนวคิดเกี่ยวข้องในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ
3. นโยบายแรงงานต่างด้าว
4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ

1. แนวคิดทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติถือว่าเป็นขั้นตอนที่สำคัญขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการนโยบายสาธารณะ(policy process)

1.1 ความหมายนโยบายสาธารณะ(Public Policy)

1.1.1 *Ira Sharkansky* (1970: 1 อ้างใน สมบัติ อารังธัญวงศ์ 2549: 5) ให้นิยามคำว่า นโยบายสาธารณะ คือ กิจกรรมที่กระทำโดยรัฐบาล ซึ่งครอบคลุมกิจการทั้งหมดของรัฐบาล

1.1.2 *Thomas R. Dye* (1984: 1 อ้างใน สมบัติ อารังธัญวงศ์ 2549: 6)

ให้ความหมายคำว่า นโยบายสาธารณะ คือ สิ่งที่รัฐบาลเลือกจะกระทำหรือไม่กระทำ ในส่วนที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำครอบคลุมกิจกรรมต่างๆทั้งหมดของรัฐบาล ทั้งกิจกรรมที่เป็นกิจวัตร และกิจกรรมที่เกิดขึ้นในบางโอกาส เช่น การควบคุมความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคมและความพยายามในการขจัดความขัดแย้งกับสังคมอื่นๆ เป็นต้น และมีวัตถุประสงค์ให้กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำบรรลุเป้าหมายด้วยดีในการให้บริการแก่สมาชิกในสังคม

1.1.3 *James E. Anderson* (1994: 5-6 อ้างใน สมบัติ อารังธัญวงศ์ 2549: 8) ให้ทัศนะไว้ว่า นโยบายสาธารณะ คือ แนวทางการปฏิบัติหรือการกระทำ ซึ่งมีองค์ประกอบ

หลายประการได้แก่ ผู้ปฏิบัติหรือชุดของผู้กระทำที่จะต้องรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องของสังคม โดยมีจุดมุ่งหมายชัดเจนว่า สิ่งใดที่จะต้องกระทำให้สำเร็จ มิใช่สิ่งที่รัฐบาลเพียงแต่ตั้งใจจะกระทำหรือเสนอให้กระทำเท่านั้น เป็นการจำแนกให้เห็นความแตกต่างที่ชัดเจนระหว่างนโยบายกับการตัดสินใจของรัฐบาล ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญระหว่างทางเลือกทางเลือกที่ต้องเปรียบเทียบกัน (Competing alternatives) กล่าวคือ การตัดสินใจของรัฐบาลอาจแสดงออกถึงความตั้งใจหรือข้อเสนอของรัฐบาลที่จะกระทำเท่านั้น โดยในความเป็นจริงอาจไม่เกิดการกระทำขึ้นเลยก็ได้ แต่ในด้านนโยบายสาธารณะนั้นจะต้องปรากฏการกระทำที่มีจุดมุ่งหมายชัดเจน

1.1.4 Kenneth Prewitt และ Sidney Verba (1983: 652-653 อ้างใน สมบัติ ชำรงชัยวงศ์ 2549: 10) ให้ทัศนะไว้ว่า นโยบายสาธารณะ คือ พันธสัญญาระยะยาวในการดำเนินกิจกรรมอย่างเป็นแบบแผนของรัฐบาล โดยมุ่งสิ่งที่รัฐบาลกระทำจริงมากกว่าสิ่งที่รัฐบาลพูด

1.1.5 Carl J. Friedrich (1963: 70 อ้างใน สมบัติ ชำรงชัยวงศ์ 2549: 12) ให้ทัศนะว่า นโยบายสาธารณะ คือ ชุดของข้อเสนอที่เกี่ยวกับการกระทำของบุคคล กลุ่มบุคคล หรือรัฐบาลภายใต้สิ่งแวดล้อมที่ประกอบไปด้วยปัญหา อุปสรรค(obstacles) และโอกาส(opportunity) ซึ่งนโยบายถูกนำเสนอเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาของประชาชน โดยมุ่งที่จะกระทำให้บรรลุเป้าหมายหรือกระทำให้วัตถุประสงค์ปรากฏเป็นจริง นอกจากนี้ นโยบายสาธารณะจะต้องประกอบไปด้วยแนวความคิดที่สำคัญเกี่ยวกับเป้าหมาย(goal) วัตถุประสงค์(objective) หรือจุดหมาย(purpose) ของสิ่งที่รัฐบาลกระทำ

1.1.6 David Easton (1953: 129 อ้างใน สมบัติ ชำรงชัยวงศ์ 2549: 13) ให้ทัศนะว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง อำนาจในการจัดสรรค่านิยมของสังคมทั้งมวลและผู้มีอำนาจในการจัดสรร ก็คือ รัฐบาลและสิ่งที่รัฐบาลตัดสินใจที่จะกระทำหรือไม่กระทำเป็นผลมาจาก “การจัดสรรค่านิยมของสังคม”

1.1.7 Heinz Eulau และ Kennett Prewitt (1973: 465 อ้างใน สมบัติ ชำรงชัยวงศ์ 2549: 14) ให้ทัศนะว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง การตัดสินใจที่มีจุดยืนของรัฐบาล(standing decision) ซึ่งจะต้องมีการกระทำที่ต่อเนื่องสม่ำเสมอ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือการตัดสินใจเกี่ยวกับกิจกรรมที่มีพันธะผูกพันในการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง(consistency and repetitiveness)

1.1.8 Hugh Heclo (1972: 85 อ้างใน สมบัติ ชำรงชัยวงศ์ 2549: 16) ให้ทัศนะว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง ชุดของการกระทำของรัฐบาลหรือสิ่งที่รัฐบาลไม่กระทำมากกว่าการตัดสินใจหรือการกระทำที่เฉพาะเจาะจงของรัฐบาล หรือในอีกทางหนึ่งอาจหมายถึงสิ่งที่รัฐบาลตกลงใจที่จะกระทำจริงๆ โดยประกอบไปด้วยชุดของการกระทำที่เป็นระบบที่จะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายที่พึงปรารถนา

1.1.9 Mark Considine (1944: 3-6 อ้างใน สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ 2549: 17)

ให้ทัศนะว่านโยบายสาธารณะมีความหมายในลักษณะใดลักษณะหนึ่งหรือหลายๆลักษณะดังต่อไปนี้ คือ

- 1) การกำหนดความชัดเจนของค่านิยมและความตั้งใจของสังคม

(values and intentions)

- 2) พันธะผูกพันในการจัดสรรงบประมาณและบริการแก่ประชาชน

- 3) ให้สิทธิและเอกสิทธิ์แก่ประชาชน (rights and entitlements)

โดยนัยดังกล่าว นโยบายสาธารณะมีความหมายครอบคลุมการกระทำที่เกิดจากการใช้อำนาจของรัฐที่จะผูกมัดการใช้ทรัพยากรของสังคมในการสนับสนุนค่านิยมที่พึงปรารถนาของสังคม (preferred value)

1.1.10 Fred M. Frohock (1979: 11 อ้างใน สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ 2549: 16)

ให้ทัศนะว่านโยบายสาธารณะ หมายถึง แบบแผนของการกระทำเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งหรือการให้สิ่งตอบแทนสำหรับความร่วมมือของประชาชน โดยมีลักษณะที่สำคัญ ดังนี้

ประการแรก คือ การกระทำทางสังคม (social practice) มิใช่กรณีเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับคนคนเดียวหรือเหตุการณ์เฉพาะบุคคล

ประการที่สอง คือ สิ่งที่เป็นโอกาสซึ่งเกิดขึ้นจากความต้องการของประชาชนอาจเป็นความต้องการในการจัดความขัดแย้งหรือการกำหนดผลตอบแทนสำหรับการกระทำร่วมกัน

1.1.11 สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ (2549: 21-22) ได้ประมวลแนวความคิดของนักวิชาการต่างๆ จากนั้นได้จำแนกลักษณะที่เป็นองค์ประกอบสำคัญของนโยบายสาธารณะดังต่อไปนี้ คือ

- 1) เป็นกิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ

- 2) เป็นการใช้อำนาจของรัฐในการจัดสรรกิจกรรมเพื่อตอบสนองค่านิยมของสังคม

- 3) ผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะได้แก่ ผู้นำทางการเมือง ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ พรรคการเมือง สถาบันราชการ ข้าราชการและประมุขของประเทศ

- 4) กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำต้องเป็นชุดของการกระทำที่มีแบบแผน ระบบและกระบวนการอย่างชัดเจน เป็นการกระทำที่มีการประสานตัวอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง

- 5) กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำต้องมีเป้าหมาย วัตถุประสงค์

หรือจุดมุ่งหมายเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนจำนวนมาก

6) เป็นกิจกรรมที่ต้องกระทำให้ปรากฏเป็นจริง มิใช่เป็นเพียงการแสดงเจตนารมณ์หรือความตั้งใจที่จะกระทำด้วยคำพูดเท่านั้น

7) กิจกรรมที่เลือกกระทำต้องมีผลลัพธ์ในการแก้ไขปัญหาที่สำคัญของสังคม ทั้งปัญหาความขัดแย้งหรือความร่วมมือของประชาชน

8) เป็นการตัดสินใจที่จะกระทำเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนจำนวนมาก มิใช่การตัดสินใจเพื่อประโยชน์เฉพาะบุคคล และเป็นชุดของการตัดสินใจที่เป็นระบบมิใช่การตัดสินใจแบบเอกเทศ

9) เป็นการเลือกทางเลือกที่จะกระทำ โดยพิจารณาจากผลการวิเคราะห์ทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด ทั้งการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

10) เป็นกิจกรรมที่เกิดจากการต่อรองหรือประนีประนอมระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง

11) เป็นกิจกรรมที่ครอบคลุมทั้งกิจกรรมภายในประเทศและระหว่างประเทศ

12) กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ อาจก่อให้เกิดผลทั้งทางบวกและทางลบต่อสังคม

13) เป็นกิจกรรมที่ชอบด้วยกฎหมาย

จากการศึกษาคำนิยาม “นโยบายสาธารณะ” ของนักวิชาการต่างๆ ที่ได้แสดงความคิดเห็นไว้สามารถสรุปความสำคัญในการศึกษาครั้งนี้ว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวการปฏิบัติหรือมาตรการที่ฝ่ายรัฐบาลได้กำหนดขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์ เป้าหมายที่ชัดเจน เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ โดยมีผลลัพธ์ในการแก้ไขปัญหาลดความขัดแย้งอาศัยความร่วมมือจากประชาชน ซึ่งอาจมีทั้งกลุ่มผู้ได้รับประโยชน์หรือกลุ่มผู้สูญเสียประโยชน์

1.2 ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ(Policy Implementation)

1.2.1 *Walter Williams* (1971: 144 อ้างใน สมบัติ ธำรงธัญวงศ์ 2549: 398) ได้ให้ทัศนะว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ ความพยายามที่จะตัดสินใจความสามารถขององค์การในการรวบรวมคนและทรัพยากรในหน่วยงานหนึ่ง(a cohesive organizational unit) และกระตุ้นบุคลากรให้ปฏิบัติงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ

1.2.2 *Jeffrey L. Pressman และ Aaron Wildavsky* (1973: XIII อ้างใน สมบัติ ธำรงธัญวงศ์ 2549: 399-401) ได้ให้นิยามคำว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ การดำเนินงานให้ลุล่วงให้ประสบความสำเร็จ ให้ครบถ้วน ให้เกิดผลผลิต และให้สมบูรณ์ ซึ่งสิ่งเหล่านี้คือ

สิ่งที่รัฐบาลกำลังปฏิบัติอยู่ และเป็นธรรมชาติของนโยบาย นอกจากนี้ Pressman และ Wildavsky ยังจำแนกให้เห็นถึงคุณลักษณะสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนี้ คือ

- 1) การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการซึ่งต้องเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่างๆทั้งหมดในการนำนโยบายไปปฏิบัติ
- 2) กระบวนการหลักในการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ กระบวนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกำหนดเป้าประสงค์ของนโยบายและการปฏิบัติเพื่อการบรรลุเป้าประสงค์
- 3) การประเมินผลสำเร็จเป็นการกำหนดกรอบในการวัดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติให้มีความชัดเจน โดยกำหนดเกณฑ์การประเมินความสำเร็จให้ชัดเจนเป็นที่ยอมรับแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง
- 4) การแปลงความเป็นนามธรรมของเป้าประสงค์ไปสู่ความเป็นรูปธรรมที่มีความเฉพาะเจาะจง และสามารถนำไปปฏิบัติได้
- 5) การนำนโยบายไปปฏิบัติเกี่ยวข้องกับบุคลากรที่ร่วมรับผิดชอบจำนวนมาก ทั้งบุคลากรภายในหน่วยงานเดียวกันและบุคลากรระหว่างหน่วยงานที่ต้องทำงานประสานกัน

1.2.3 Cari E. Van Horn และ Donald S. Van Meter (1976: 103 อ้างใน สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ 2549: 402-403) ได้ให้ความหมายโดยจำแนกคุณลักษณะสำคัญการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนี้ คือ

- 1) เป็นทั้งกิจกรรมของรัฐบาลและเอกชน
- 2) เป็นผลที่เกิดจากการตัดสินใจนโยบายของผู้กำหนดนโยบาย โดยกำหนดวัตถุประสงค์ไว้ล่วงหน้า
- 3) เกี่ยวข้องกับความพยายามในการแปลงรูปแบบของการตัดสินใจนโยบาย
- 4) การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จเป็นภารกิจที่จะต้องใช้ความพยายามสูง

1.2.4 Eugene Bardach (1980 อ้างใน สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ 2549: 403-404) ให้ความหมาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ เกมส์ของกระบวนการทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับแนวความคิด ทฤษฎีและการวิจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติ และเห็นว่าเป็นกิจกรรมทางสังคมที่เกิดขึ้นและเป็นไปตามข้อกำหนดของนโยบาย

1.2.5 Daniel A. Mazmanian และ Paul A. Sabatier (1988: 20-21 อ้างใน สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ 2549: 405) ได้ให้ทัศนะว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การนำการตัดสินใจนโยบายที่ได้กระทำไว้ไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ โดยปกติเป็นการร่วมกันทำงานภายในกฎหมายที่ผ่านการเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติ หรือคำสั่งของฝ่ายบริหาร หรือคำพิพากษาของศาลสูงหรือศาลฎีกา

1.2.6 G. Shabbir Cheema และ Dennis A. Rondinelli (1983: 16 อ้างใน สมบัติ ชำรงชัญญ์ 2549: 406-407) ได้ให้ทัศนะว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การนำนโยบายหรือแผนงานไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จ ซึ่งสะท้อนให้เห็นแนวความคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างการกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างชัดเจน โดยจุดมุ่งหมายสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติคือ การปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จตามเป้าประสงค์หรือวัตถุประสงค์ของนโยบาย

1.2.7 Erwin Hargrove (1983 อ้างใน วรเดช จันทรศร 2548: 61) ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าประกอบด้วย 2 นัย คือ

- 1) การดำเนินการตามเจตนารมณ์ของนโยบาย และ
- 2) การดำเนินการซึ่งหมายความรวมถึงการยินยอมทำตาม

(compliance) นโยบายและการปฏิบัติงานประจำองค์การอย่างคงเส้นคงวา

จากการศึกษาคำนิยาม “การนำนโยบายไปปฏิบัติ” ของนักวิชาการต่างๆ ที่ได้แสดงความคิดเห็นไว้สามารถสรุปความสำคัญในการศึกษาครั้งนี้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง ขั้นตอนการดำเนินงานเพื่อให้สิ่งที่รัฐบาลได้ให้พันธะผูกพันกับประชาชนไว้ เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จเป็นไปตามที่ได้วางเป้าประสงค์ไว้

1.3 ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ(Policy Implementation models)

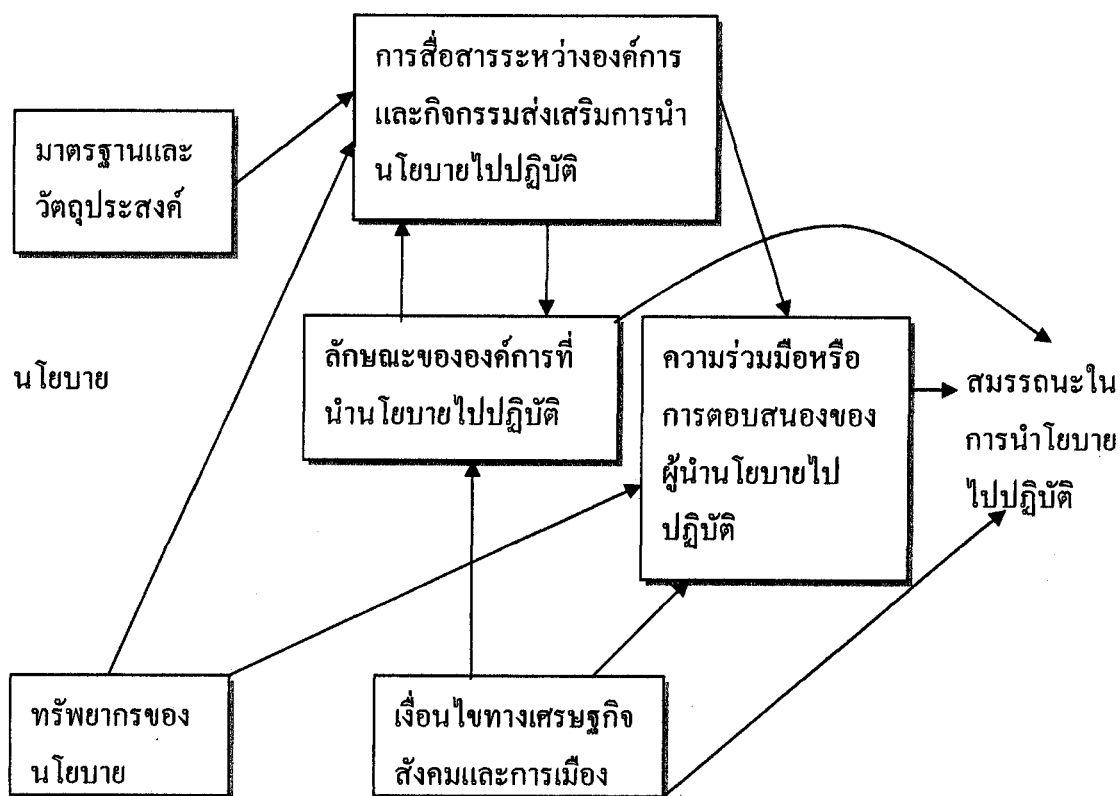
นักวิชาการได้ศึกษาการนำนโยบายประเภทต่างๆ ไปปฏิบัติ โดยพยายามจะค้นหาคำตอบว่าปัจจัยใดบ้างที่ผลกระทบต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลว ซึ่งนักวิชาการทั้งต่างประเทศและคนไทยได้กำหนดตัวแบบขึ้น เพื่อใช้อธิบายเหตุและผลการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ โดยปัจจุบันมีทฤษฎี ซึ่งนักวิชาการได้อธิบายปัจจัยต่างๆ ที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีอยู่สองทฤษฎี คือ ทฤษฎีนิรนัย และทฤษฎีอุปนัย

1.3.1 ตัวแบบทางทฤษฎีนิรนัย(Deductive Theory)

ทฤษฎีนิรนัย หมายถึง การศึกษาถึงปัจจัยต่างๆ ที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติภาพรวม หรือในระดับมหภาค โดยไม่จำแนกการพิจารณาถึงประเภทของนโยบาย หรือสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่งโดยเฉพาะ โดยมีข้อดีทำให้ทราบถึงลักษณะทั่วไปของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติมุมมองที่เป็นสากล และเป็นการศึกษาที่ยึดหลักของเหตุและผล แต่มีข้อเสียที่ไม่สามารถอธิบายถึงลักษณะของนโยบายเฉพาะ หรือกระบวนการนำนโยบายแต่ละประเภทไปปฏิบัติอย่างจำเพาะเจาะจงได้ และไม่สามารถอธิบายถึงความแตกต่างระหว่างนโยบายแต่ละประเภท ตลอดจนปัจจัยเด่นที่ส่งผลกระทบต่อการนำนโยบายแต่ละประเภทไปปฏิบัติ การศึกษาในรูปแบบส่วนใหญ่จะขาดการพิสูจน์ในเชิงประจักษ์

ดังนั้น ตัวแบบที่นักวิชาการได้ผ่านการศึกษามาแล้ว มีดังต่อไปนี้ คือ

1) ตัวแบบของ Van Meter and Van Hom (1975 อ้างใน วรเดช จันทรศร 2548: 367-371) แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระ(independent variables) ที่มีต่อกัน และความสัมพันธ์ของตัวแปรอิสระที่มีต่อตัวแปรตาม(dependent variable) ดังภาพที่ 2.1



ภาพที่ 2.1 ตัวแบบของ Van Meter and Van Hom

ที่มา: วรเดช จันทรศร (2548) “ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ” สมาคมนักวิจัย มหาวิทยาลัยไทย กรุงเทพมหานคร สหยาบสื่อและการพิมพ์ หน้า 128

ตัวแบบนี้แสดงให้เห็นถึงปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อสมรรถนะ (performance) ของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติประกอบไปด้วย 6 ด้าน ได้แก่

- (1) มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย จะต้องกำหนดชัดเจน ด้านตัวชี้วัดสอดคล้องกับความเป็นจริง
- (2) ทรัพยากรของนโยบาย คืองบประมาณและแรงกระตุ้น สนับสนุนอื่นๆ เพื่อช่วยให้การนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดประสิทธิผล
- (3) การสื่อสารระหว่างองค์การและกิจกรรมส่งเสริมการนำนโยบาย

ไปปฏิบัติจะต้องมีความชัดเจน (clarity),เที่ยงตรง (accuracy),สม่ำเสมอ (consistency) และมาตรการกระตุ้นให้เกิดความร่วมมือโดยใช้หลักใช้อำนาจในการควบคุมอย่างเหมาะสม คือ อำนาจการใช้กฎระเบียบบังคับ(coercive power) อำนาจการให้รางวัลตอบแทน(remunerative power) และอำนาจที่มาจากมาตรการที่เป็นบรรทัดฐาน(normative power)

(4) ลักษณะขององค์การที่น่าไปปฏิบัติ มีปัจจัยย่อยดังนี้ คือ

ก. ความสามารถของบุคลากร

ข. ระดับของการควบคุมที่เป็นลำดับขั้นในการตัดสินใจ และ

การดำเนินงาน

ค. ทรัพยากรทางการเมือง เช่น แรงสนับสนุนจากผู้บริหาร หรือ

นักการเมือง

ง. ความสามารถในการขึ้นหยัดของหน่วยงาน

จ. ระบบการสื่อสารแบบเปิด เช่น การมีเครือข่ายที่เป็นอิสระ

ฉ. การเชื่อมโยงอย่างเป็นทางการ และไม่เป็นทางการระหว่าง

ผู้กำหนดนโยบาย และผู้เกี่ยวข้องอื่นๆในกระบวนการ

(5) เงื่อนไขทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

(6) ความร่วมมือและการตอบสนองของ ผู้ปฏิบัติ จะต้องมีการรับรู้และ

ความเข้าใจของผู้ปฏิบัติต่อนโยบาย ทิศทางในการตอบสนองต่อนโยบายของผู้ปฏิบัติ และระดับการยอมรับในตัวนโยบายของผู้ปฏิบัติ

2) ตัวแบบของ วรเดช จันทรร (2548: 135-154) มี 6 ตัวแบบ คือ

(1) ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล(Rational Model)

(2) ตัวแบบทางด้านการจัดการ(Management Model)

(3) ตัวแบบด้านการพัฒนาองค์การ(Organization Development Model)

(4) ตัวแบบทางด้านการกระบวนการของระบบราชการ(Bureaucratic

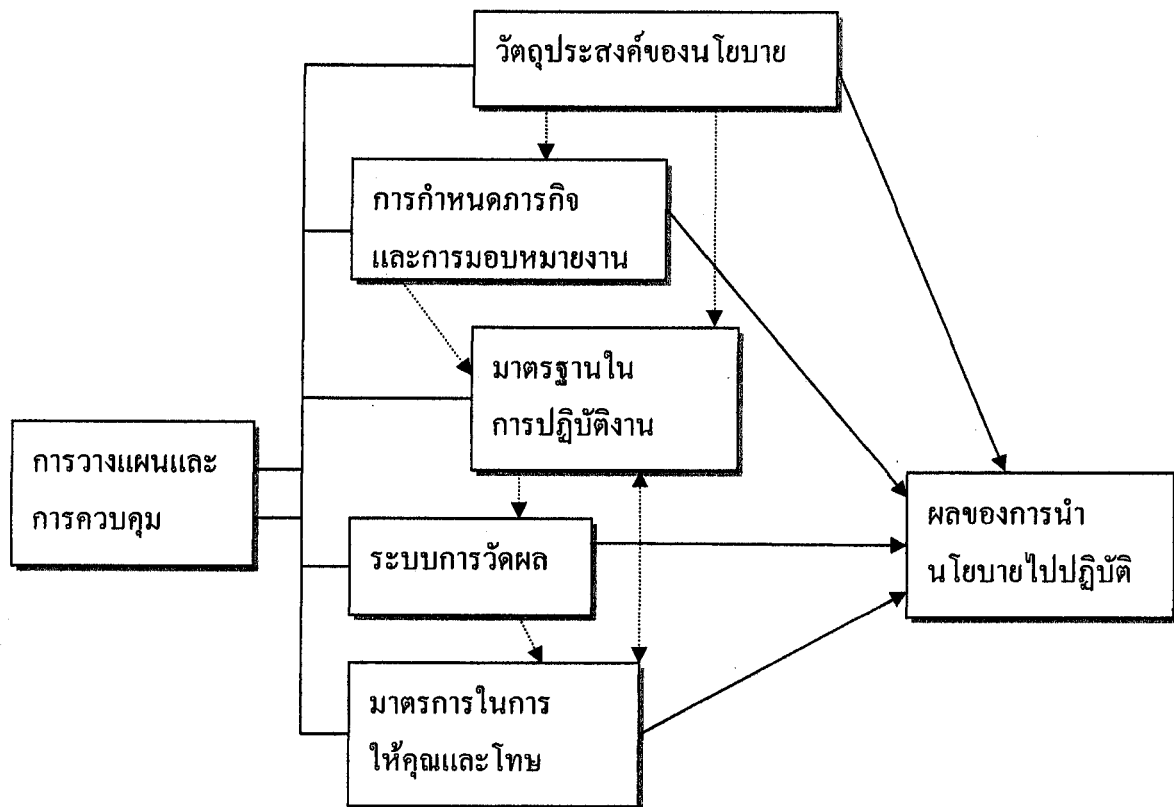
Processes Model)

(5) ตัวแบบทางการเมือง(Political Model)

(6) ตัวแบบเชิงบูรณาการ(Integrative Model)

(1) ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล(Rational Model) แสดงความสัมพันธ์

ดั่งภาพที่ 2.2



ภาพที่ 2.2 ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผลของ วรเดช จันทรศร

ที่มา: วรเดช จันทรศร (2548) “ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ” สมาคมนักวิจัย
มหาวิทยาลัยไทย กรุงเทพมหานคร สหายบล็อกและการพิมพ์ หน้า 138

ปัจจัยดังนี้

ตัวแบบนี้ศึกษาพบว่านโยบายที่ประสบผลสำเร็จได้จำเป็นจะต้องมี

ก. วัตถุประสงค์ของนโยบายที่ชัดเจน

ข. การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงานให้สอดคล้องกับ

วัตถุประสงค์ของนโยบาย

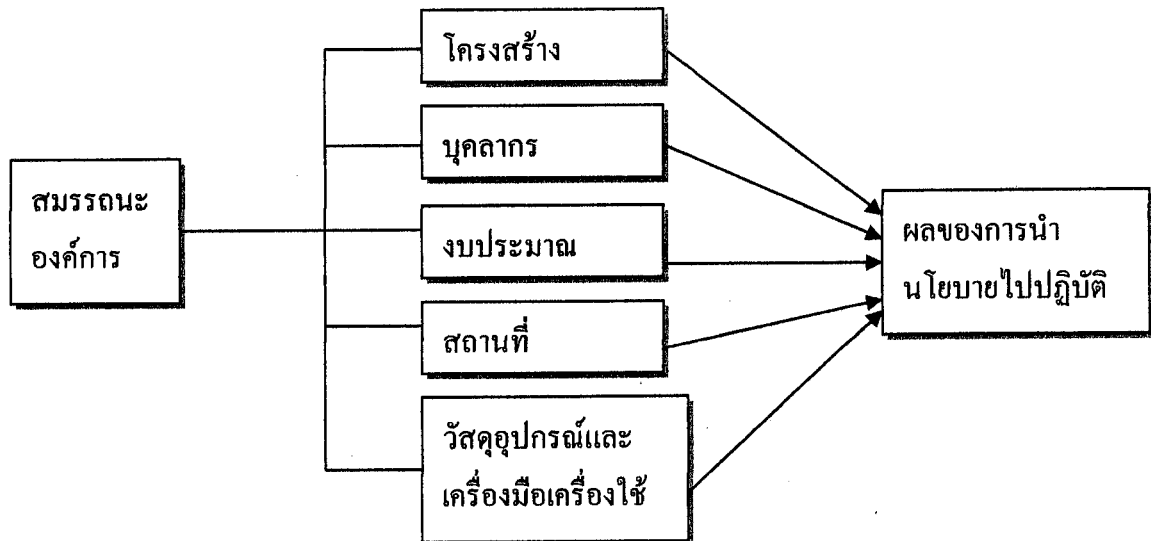
ค. กำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติงานให้แก่หน่วยต่างๆขององค์กร

ง. ระบบการวัดผลการปฏิบัติงานที่สมบูรณ์และมีมาตรฐาน

จ. มาตรการในการให้ทุนให้โทษอย่างเป็นธรรม

(2) ตัวแบบทางด้านการจัดการ(Management Model)แสดงความสัมพันธ์

ดั่งภาพที่ 2.3



ภาพที่ 2.3 ตัวแบบด้านการจัดการของ วรเดช จันทรศร

ที่มา: วรเดช จันทรศร (2548) “ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ” สมาคมนักวิจัย
มหาวิทยาลัยไทย กรุงเทพมหานคร สหายบล็อกและการพิมพ์ หน้า 141

ตัวแบบนี้ศึกษาพบว่านโยบายที่ประสบผลสำเร็จได้จะต้องมีปัจจัยดังนี้

ก. โครงสร้างองค์การที่เหมาะสม

ข. บุคลากรจะต้องมีความรู้ความสามารถด้านการบริหารและด้าน

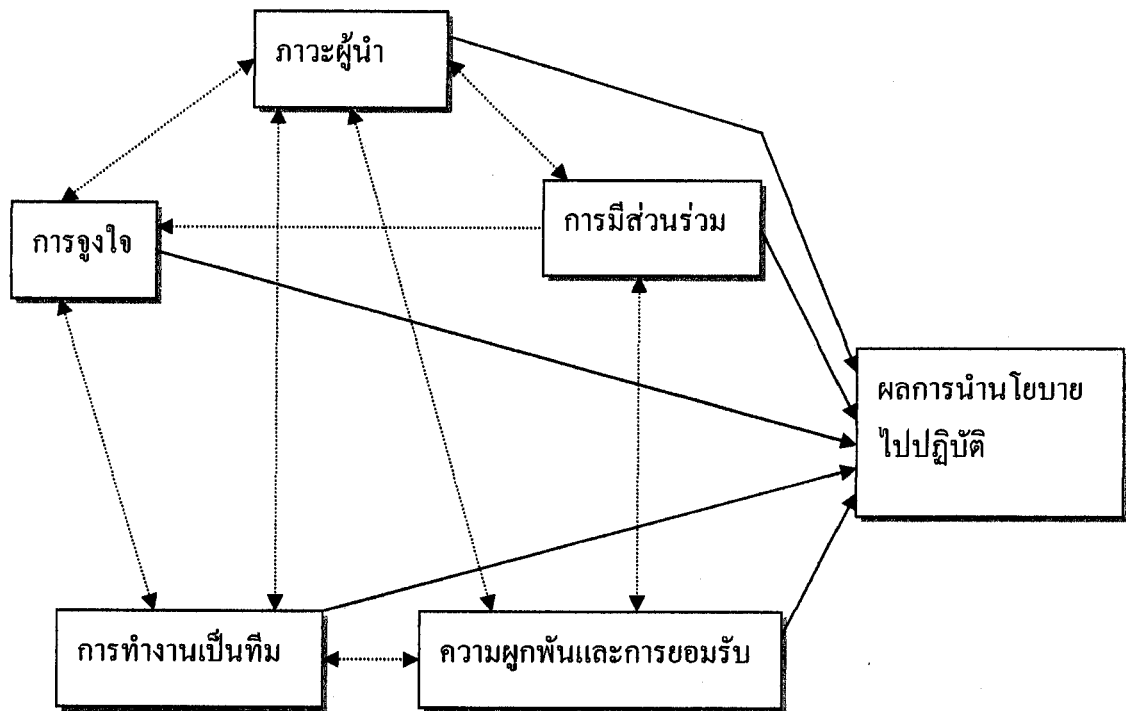
เทคนิคอย่างพอเพียง

ค. ความพร้อมด้านงบประมาณ สถานที่ วัสดุอุปกรณ์ และเครื่องมือ

เครื่องใช้

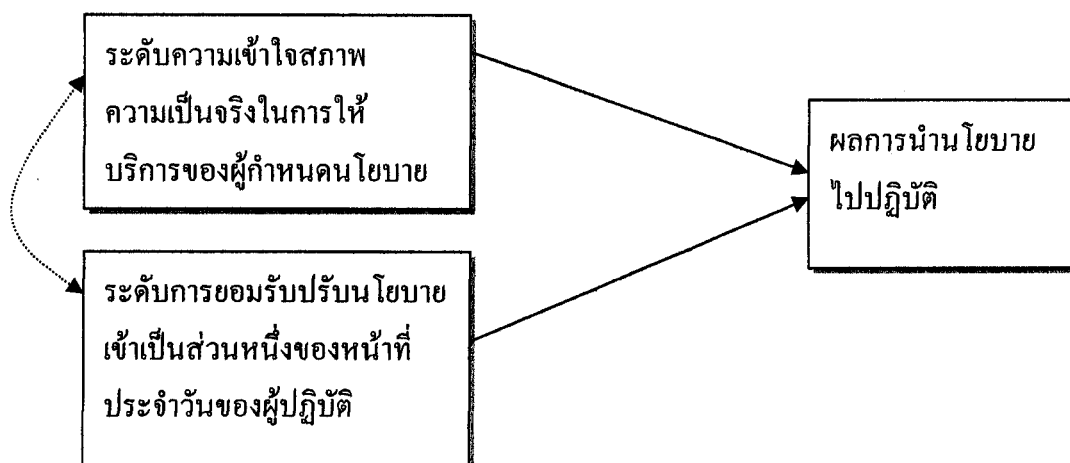
(3) ตัวแบบด้านการพัฒนาองค์การ(Organization Development Model)

ซึ่งพบว่านโยบายที่ประสบผลสำเร็จได้จำเป็นจะต้องมีปัจจัย คือ การจูงใจ ภาวะผู้นำ
การมีส่วนร่วม การทำงานเป็นทีม และความผูกพันและการยอมรับ แสดงความสัมพันธ์
ดั่งภาพที่ 2.4



ภาพที่ 2.4 ตัวแบบด้านการพัฒนาองค์การของ วรเดช จันทรศร
ที่มา: วรเดช จันทรศร (2548) “ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ” สมาคมนักวิจัย
มหาวิทยาลัยไทย กรุงเทพมหานคร สหายบล็อกและการพิมพ์ หน้า 143

(4) ตัวแบบทางด้านการกระบวนการของระบบราชการ (*Bureaucratic Processes Model*) ซึ่งศึกษาพบว่านโยบายที่ประสบผลสำเร็จได้จำเป็นจะต้องมีปัจจัยที่แสดงความสัมพันธ์ คือ ระดับความเข้าใจสภาพความเป็นจริงในการให้บริการของผู้กำหนดนโยบาย และระดับการยอมรับปรับนโยบายเข้าเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ประจำวันของผู้ปฏิบัติ ดังภาพที่ 2.5



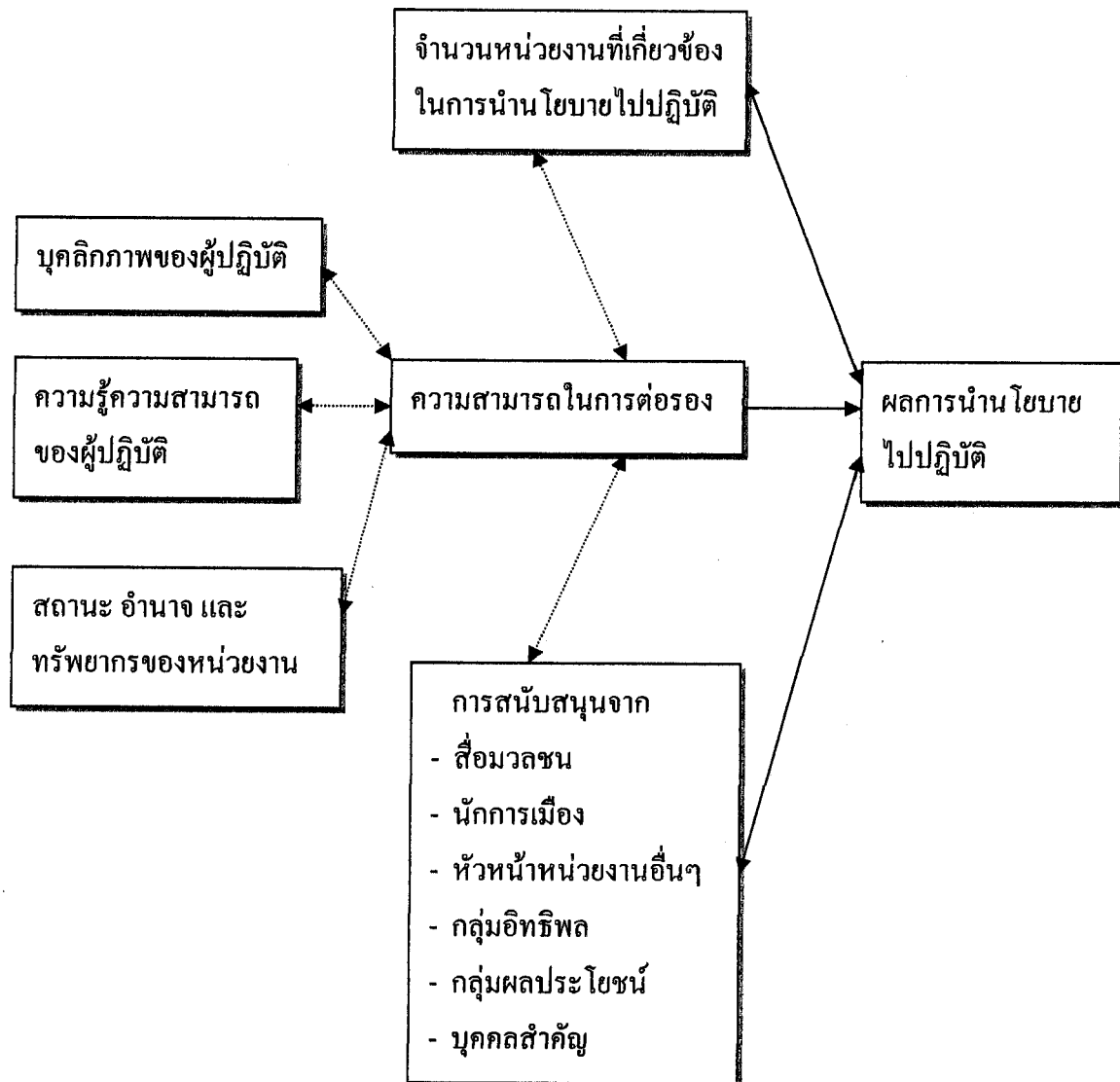
ภาพที่ 2.5 ตัวแบบทางด้านการกระบวนการของระบบราชการของ วรเดช จันทรศร
ที่มา: วรเดช จันทรศร (2548) “ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ” สมาคมนักวิจัย
มหาวิทยาลัยไทย กรุงเทพมหานคร สหายบล็อกและการพิมพ์ หน้า 145

(5) ตัวแบบทางการเมือง(Political Model)

เนื่องจากนโยบาย คือ การเมืองซึ่งเป็นเรื่องของการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าให้แก่สังคม ย่อมจะมีทั้งผู้ได้ประโยชน์และผู้เสียประโยชน์ จึงเป็นเรื่องที่ทุกฝ่ายจะต้องปกป้องผลประโยชน์ของตนเองก่อน ดังนั้น จึงเชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เกิดจากความสามารถของผู้เล่น(Players) หรือบุคคลที่เป็นตัวแทนองค์การ กลุ่ม หรือสถาบัน และความสัมพันธ์กับปัจจัยภายนอกองค์การ

ตัวแบบนี้ศึกษาพบว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้ประสบผลสำเร็จ จำเป็นจะต้องมีปัจจัยดังนี้ (แสดงความสัมพันธ์ดังภาพที่ 2.6)

- ก. บุคลิกภาพของผู้ปฏิบัติ
 - ข. ความรู้ความสามารถของผู้ปฏิบัติ
 - ค. สถานะ อำนาจ และทรัพยากรของหน่วยงาน
 - ง. จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ
 - จ. ความสามารถในการต่อรอง
 - ฉ. การสนับสนุนจากสื่อมวลชน นักการเมือง หัวหน้าหน่วยงานอื่นๆ
- กลุ่มผู้มีอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ และบุคคลสำคัญ

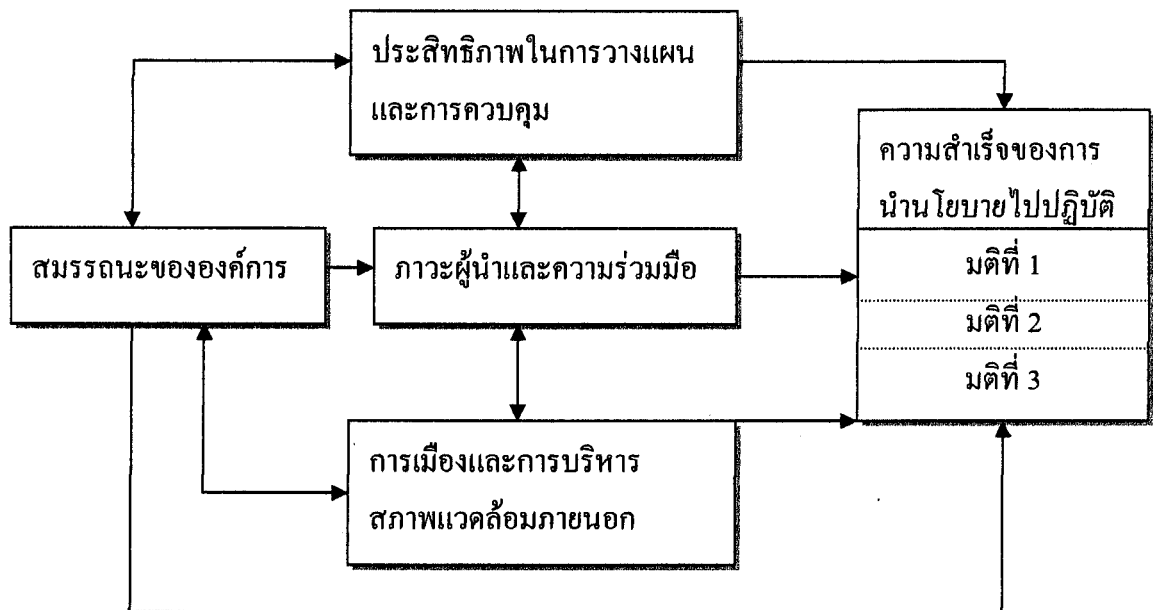


ภาพที่ 2.6 ตัวแบบทางการเมืองของ วรเดช จันทรศร

ที่มา: วรเดช จันทรศร (2548) “ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ” สมาคมนักวิจัย
มหาวิทยาลัยไทย กรุงเทพมหานคร สหายบล็อกและการพิมพ์ หน้า 148

(6) ตัวแบบเชิงบูรณาการ (Integrative Model) แสดงความสัมพันธ์ดังภาพ

ที่ 2.7



ภาพที่ 2.7 ตัวแบบเชิงบูรณาการของ วรเดช จันทรศร

ที่มา: วรเดช จันทรศร (2548) “ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ” สมาคมนักวิจัย

มหาวิทยาลัยไทย กรุงเทพมหานคร สหાયบล็อกและการพิมพ์ หน้า 152

ตัวแบบนี้ได้ศึกษาผลกระทบของตัวแปรต่างๆ ที่มีต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จ ซึ่งมี 4 ประการ คือ

ก. สมรรถนะขององค์การ ประกอบด้วย โครงสร้างองค์การ งบประมาณ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ สถานที่

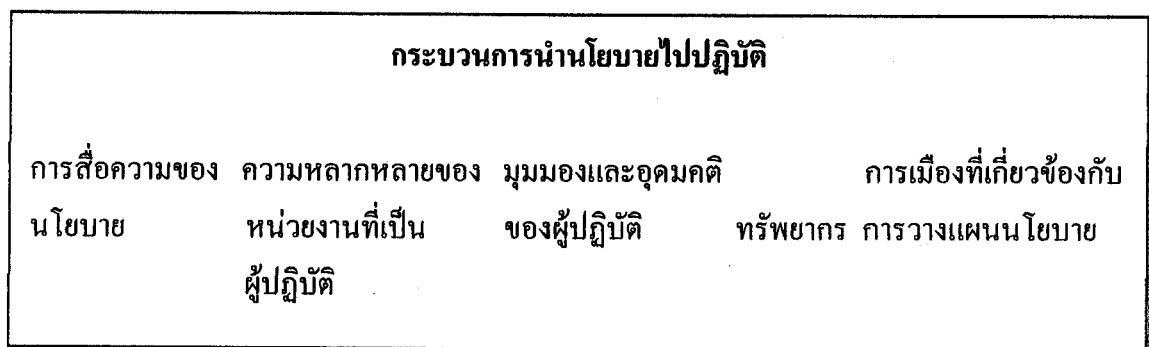
ข. ประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุม ประกอบด้วย ความชัดเจน และความเป็นไปได้ของวัตถุประสงค์และเป้าหมาย การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน การกำหนดมาตรฐานในการดำเนินงาน ระบบติดตาม ควบคุม และประเมินผล ความเป็นธรรมของมาตรการในการให้ทุนให้โทษ

ค. ภาวะผู้นำและความร่วมมือ ประกอบด้วย ความสามารถของผู้นำ ในการสร้างแรงจูงใจให้สมาชิกมีส่วนร่วมในองค์การ การสร้างให้เกิดความผูกพันต่อสมาชิกด้วยกัน และทีมงานที่มีประสิทธิภาพ

ง. การเมืองและการบริหารสภาพแวดล้อมภายนอก ประกอบด้วย ระดับความสนับสนุนหรือต่อต้านจากฝ่ายต่างๆ จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและระดับการพึ่งพา

ที่จะต้องมึระหว่างหน่วยงาน และความสามารถในการเจรจาต่อรองกับสภาพแวดล้อมภายนอก และเงื่อนไขด้านการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และ การเมือง

3) ตัวแบบของ Hambleton (1983 อ้างใน วรเดช จันทรศร 2548: 176-180) แสดงดังภาพที่ 2.8



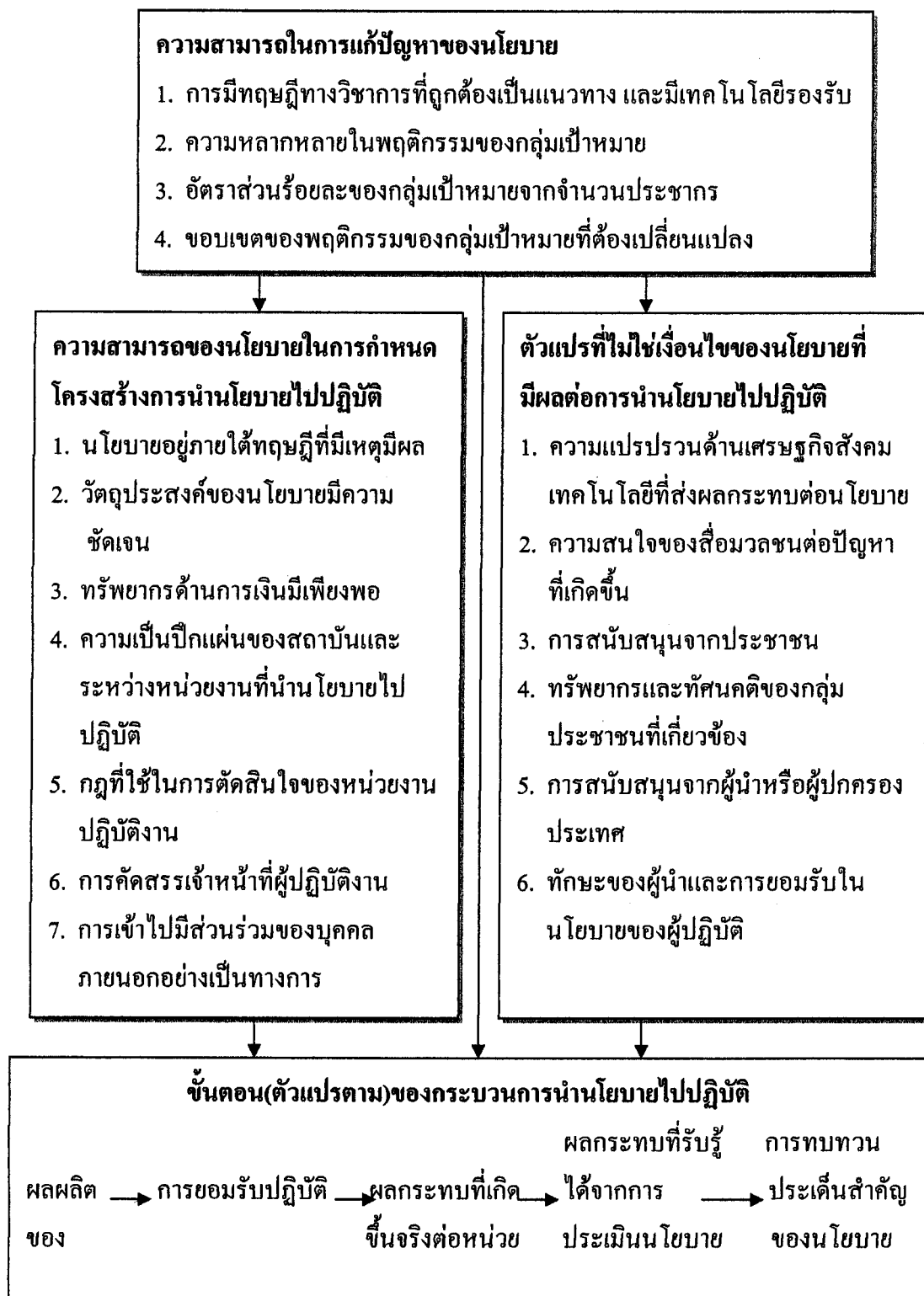
ภาพที่ 2.8 ตัวแบบของ Hambleton

ที่มา: วรเดช จันทรศร (2548) “ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ” สมาคมนักวิจัย มหาวิทยาลัยไทย กรุงเทพมหานคร สหยาบสื่อและการพิมพ์ หน้า 177

ตัวแบบนี้พบว่าหากต้องการให้กระบวนการในการนำนโยบายไปปฏิบัติราบรื่น องค์การที่รับผิดชอบควรทำการวางแผนการดำเนินงานไว้ล่วงหน้า โดยเน้นถึงปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จได้มากขึ้นทั้ง 5 ข้อ คือ

- (1) ปัจจัยด้านการสื่อความของนโยบาย
- (2) ปัจจัยด้านความหลากหลายของหน่วยงานที่เป็นผู้ปฏิบัติ
- (3) ปัจจัยด้านมุมมองและอุดมคติของผู้ปฏิบัติ
- (4) ปัจจัยด้านทรัพยากร
- (5) ปัจจัยด้านการเมือง

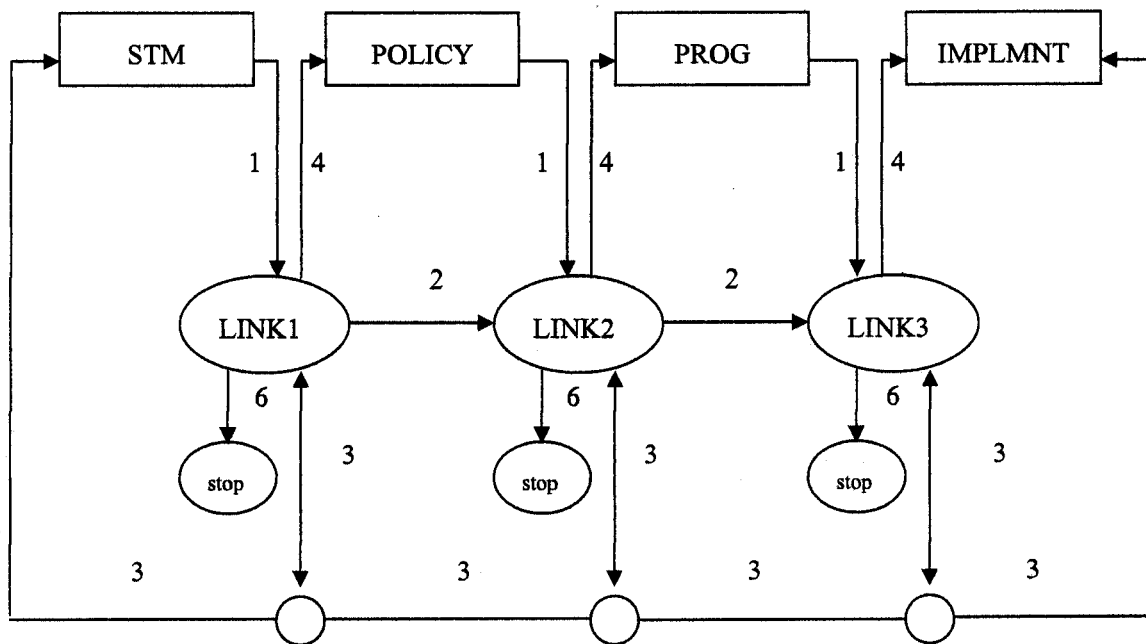
4) ตัวแบบของ Paul Sabatier and Danial Mazmanian (1980 อ้างใน วรเดช จันทรศร 2548: 154-176) โดยเน้นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติมีลักษณะแตกต่างกันขึ้นอยู่กับประเภทของนโยบาย และจะต้องทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไม่ว่าทางใดก็ทางหนึ่งขึ้นในกระบวนการขององค์การ คือ ความสามารถในการแก้ปัญหาของนโยบาย ความสามารถของนโยบายในการกำหนดโครงสร้างการปฏิบัติงาน และตัวแปรที่ไม่ใช่เงื่อนไขของนโยบาย แสดงรายละเอียดตามภาพที่ 2.9



ภาพที่ 2.9 ตัวแบบของ Paul Sabatier and Danial Mazmanian

ที่มา: วรเดช จันทรศร (2548) “ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ” สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย กรุงเทพมหานคร สหภาพสื่อและการพิมพ์ หน้า 158

5) ตัวแบบของ Ernest R. Alexander (1985 อ้างใน วรเดช จันทรศร 2548: 181-196) พัฒนามาจากพื้นฐานของทฤษฎีความไม่แน่นอน เรียกว่า PPIP (Program-Implementation Process) Model ซึ่งแสดงถึงความเชื่อมโยงระหว่างนโยบาย(policy) โครงการ/แผนงาน(program) และการนำนโยบายที่อยู่ในรูปของโครงการหรือแผนงานนั้นไปปฏิบัติ (implementation) ที่เป็นกระบวนการ(process) ที่มีความสัมพันธ์กันอย่างต่อเนื่อง แสดงรายละเอียดตามภาพที่ 2.10



ภาพที่ 2.10 ตัวแบบของ Ernest R. Alexander: PPIP Model

ที่มา: วรเดช จันทรศร (2548) “ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ” สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย กรุงเทพมหานคร สหายบล็อกและการพิมพ์ หน้า 185

กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติตามตัวแบบ PPIP ประกอบไปด้วย 4 ขั้นตอน และ 3 ตัวเชื่อมโยง คือ

ขั้นตอนที่ 1 สิ่งกระตุ้น(Stimulus) เกิดจากปัญหาใหม่หรือปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติเดิม หรือการกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายใหม่ เพื่อทำให้เกิดการพัฒนา นโยบายใหม่ขึ้นมา

ขั้นตอนที่ 2 การพัฒนานโยบาย(Policy Development) หมายถึง แนวทางของการปฏิบัติที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ผู้ปฏิบัติดำเนินการตาม โดยแนวทางนี้จะผูกพันกับ วัตถุประสงค์หรือปัญหาที่สนใจ

ขั้นตอนที่ 3 การออกแบบโครงสร้าง/แผนงาน(Program Design)

หมายถึงรายละเอียดของแนวทางในการบรรลุเป้าหมาย ทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้ สภาพแวดล้อม หรือสถานที่ในการปฏิบัติงาน วิธีปฏิบัติงาน และกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งโครงการ/แผนงานนี้อาจประกอบไปด้วยกฎระเบียบ แผน หรือโครงการ หรืออาจเป็นนโยบายที่เฉพาะเจาะจงเข้ามาก็ได้ โครงการ/แผนงาน ดังกล่าวทำให้เกิดผลลัพธ์มากมาย แต่เป็นผลลัพธ์ย่อยๆของนโยบาย และยังขาดความสัมพันธ์ระหว่างผลลัพธ์ของโครงการ/แผนงานด้วยตนเอง

ขั้นตอนที่ 4 การปฏิบัติ (implementation) หมายถึง การดำเนินงานที่ทำให้โครงการ/แผนงานนั้นสามารถส่งผลกระทบต่อผู้รับประโยชน์ที่เป็นกลุ่มเป้าหมาย

ตัวเชื่อมโยง (Link) เป็นปัจจัยสำคัญของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งประกอบไปด้วย

ตัวเชื่อมโยงที่ 1 (Link 1) เกิดจากสิ่งกระตุ้นทำให้เกิดการแปลงนโยบายที่เรียกว่า สภาพแวดล้อมของการกำหนดนโยบาย(policy formation environment)

ตัวเชื่อมโยงที่ 2 (Link 2) เกิดจากนโยบายที่ซับซ้อนถูกกระจายออกเป็นโครงการ/แผนงาน ที่มีความเฉพาะเจาะจงและชัดเจนมากขึ้น เรียกว่า การกำหนดโครงการ/แผนงาน(program specification)

ตัวเชื่อมโยงที่ 3 (Link 3) เกิดขึ้นในสภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (field implementation environment) ซึ่งผู้ปฏิบัติงานระดับล่าง(street-level bureaucrats) ทำให้เกิดการปฏิบัติงานที่เป็นไปตามโครงการ/แผนงานนั้น

ตัวแบบนี้พบว่าปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติประกอบด้วย 4 ด้าน คือ

- (1) สภาพแวดล้อมของการกำหนดนโยบาย ประกอบด้วย การรับทราบปัญหา และวัตถุประสงค์ที่ทำให้เกิดแรงกระตุ้นในการปฏิบัติตามนโยบาย และการรับรู้ผลกระทบที่เกิดขึ้นจริงจากผลลัพธ์ของนโยบาย
- (2) ตัวนโยบาย ประกอบด้วย ความสามารถของนโยบายในการแก้ไขปัญหาการกำหนดโครงการ/แผนงาน ความเข้าใจของผู้วางแผน/โครงการในตัวนโยบาย และการประเมินผลสะท้อนกลับที่อยู่ในกระบวนการวางแผน และออกแบบแผนงาน/โครงการ
- (3) สภาพแวดล้อมของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วย ความเข้าใจในแผนงาน/โครงการของผู้ปฏิบัติ ทิศทางของความสัมพันธ์ระหว่างสภาพแวดล้อมของนโยบายและการนำไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย และโครงการที่กำลังดำเนินอยู่

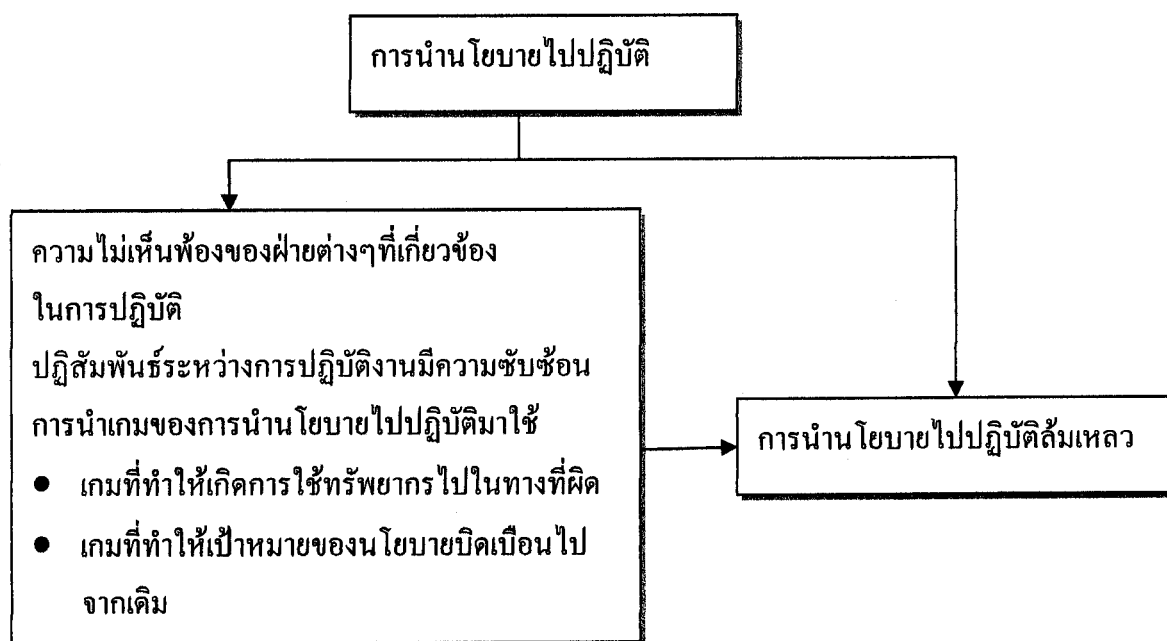
1.3.2 รูปแบบทางทฤษฎีอุปนัย(Inductive Theory)

ทฤษฎีอุปนัย หมายถึง การศึกษาถึงนโยบายประเภทใดประเภทหนึ่ง หรือ

ในแต่ละสถานการณ์ว่ามีปัจจัยใดบ้างที่สำคัญต่อการนำนโยบายประเภทนั้นไปปฏิบัติ โดยการศึกษาประเภทนี้เน้นการสำรวจข้อมูลภาคสนาม(field survey)หรือการศึกษาเชิงลึก จึงทำให้มีข้อดีในแง่ที่มีความเที่ยงตรงและน่าเชื่อถือ แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างนโยบายแต่ละประเภท และเป็นแนวทางการศึกษาที่เฉพาะเจาะจง เหมาะสมในการศึกษานโยบายเฉพาะด้านหรือนโยบายใหม่ๆ ที่เพิ่มกำหนดขึ้น แต่มีข้อเสียในด้านที่ไม่สามารถใช้อธิบายถึงกระบวนการนำนโยบายทุกประเภทไปปฏิบัติในภาพรวมได้ และสามารถใช้อ้างอิงในการศึกษาได้น้อยกว่าการศึกษาโดยใช้ทฤษฎีนิรนัย

ดังนั้น ตัวแบบที่นักวิชาการได้ผ่านการศึกษามาแล้ว มีดังต่อไปนี้ คือ

1) ตัวแบบของ *Eugene Bardach* (1977 อ้างใน วรเดช จันทรศร 2548: 223-228) ศึกษาเกี่ยวกับนโยบายด้านสุขภาพไปปฏิบัติในรัฐแคลิฟอร์เนีย สหรัฐอเมริกา ซึ่งสรุปว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติจะล้มเหลว ถ้าเกิดความไม่เห็นพ้องระหว่างผู้ปฏิบัติฝ่ายต่างๆ หรือมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้ปฏิบัติในลักษณะซับซ้อนจนเกินไป หรือมีการนำเกมการปฏิบัติมาใช้ โดยมีตัวแบบดังภาพที่ 2.11



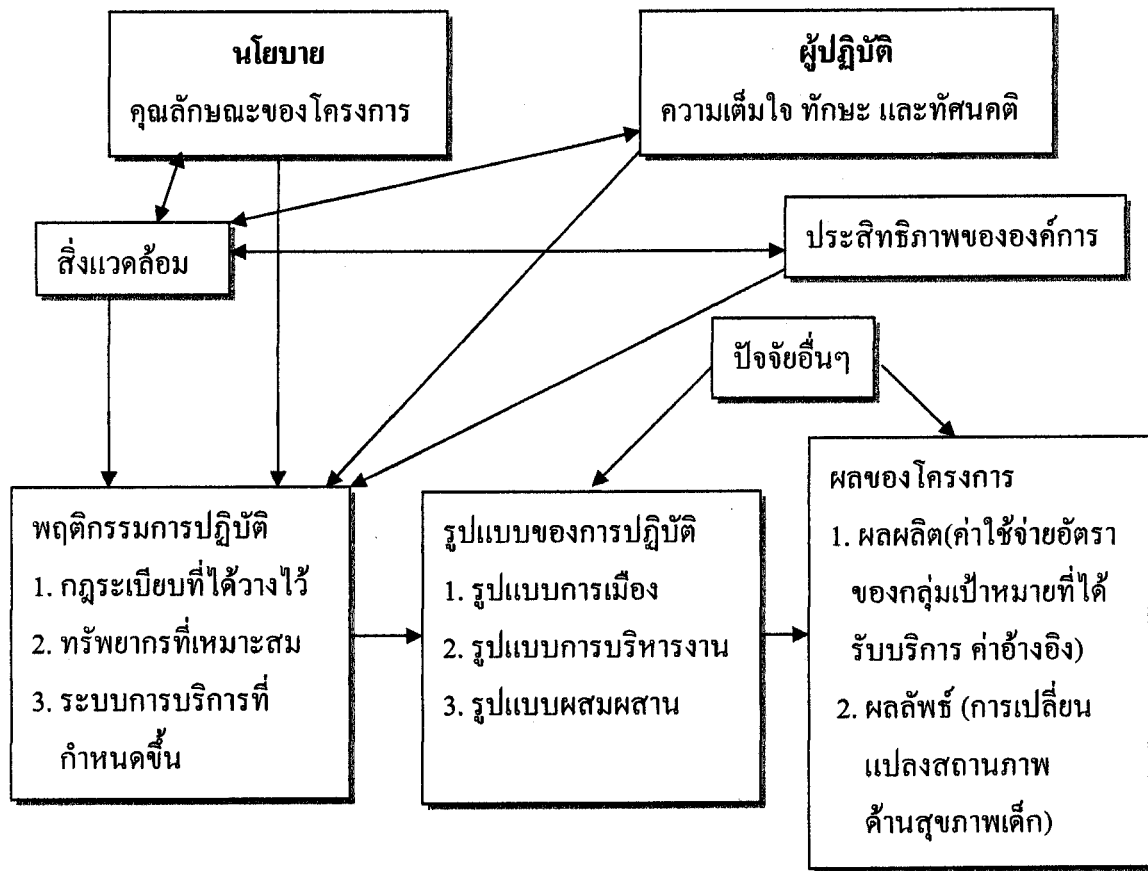
ภาพที่ 2.11 ตัวแบบจากกรณีศึกษาของ Eugene Bardach

ที่มา: วรเดช จันทรศร (2548) “ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ” สมาคมนักวิจัย

มหาวิทยาลัยไทย กรุงเทพมหานคร สหายบล็อกและการพิมพ์ หน้า 224

2) ตัวแบบของ *Malcom L. Goggin* (1987 อ้างใน วรเดช จันทรศร 2548: 231-242) ศึกษาการวางแผนและปัจจัยด้านการเมืองของการนำนโยบายด้านการดูแลสุขภาพของเด็กในสหรัฐไปปฏิบัติ ซึ่งปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีตัวแบบดังภาพที่ 2.12 ดังต่อไปนี้ คือ

- (1) นโยบาย ประกอบด้วย มีทฤษฎีและหลักการรองรับ
ความชัดเจนในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ การออกแบบโครงการให้สอดคล้องกับนโยบาย
ครอบคลุมความต้องการของเป้าหมาย
- (2) ผู้ปฏิบัติ ประกอบด้วย การยอมรับและเต็มใจจากผู้ปฏิบัติ ทักษะ
ที่มีต่อนโยบาย และทักษะการดำเนินงาน
- (3) ประสิทธิภาพขององค์กร ประกอบด้วย ลดขั้นตอนของการ
ดำเนินงาน ความยืดหยุ่นของกฎระเบียบ มีแหล่งเงินทุนเพียงพอ และปฏิสัมพันธ์มีความซับซ้อน
- (4) สภาพแวดล้อมและปัจจัยอื่นที่เกี่ยวข้อง
- (5) รูปแบบการปฏิบัติงาน ประกอบด้วย ลักษณะหน่วยงานที่ทำหน้าที่
ปฏิบัติ ผู้บริหารโครงการ
- (6) รูปแบบของกฎระเบียบ ประกอบด้วย มีความชัดเจนกฎระเบียบ
และมีการกำหนดบทลงโทษและการให้รางวัล



ภาพที่ 2.12 รูปแบบจากกรณีศึกษาของ Malcom L. Goggin

ที่มา: วรเดช จันทรร (2548) “ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ” สมาคมนักวิจัย
มหาวิทยาลัยไทย กรุงเทพมหานคร สหายบล็อกและการพิมพ์ หน้า 233

3) ตัวแบบของ Attewell and Gerstein (1979 อ้างใน วรเดช จันทรร 2548: 243-256) ศึกษานโยบายการบำบัดผู้ติดยาเสพติดด้วยเมธาโดน โดยพบว่าความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดจากปัจจัย ซึ่งมีตัวแบบดังภาพที่ 2.13 ดังต่อไปนี้ คือ

(1) ความรับผิดชอบของฝ่ายบริหาร ประกอบด้วย จำนวนเงินที่รัฐให้การสนับสนุนมีเพียงพอ จำนวนหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องมีน้อย การกำหนดตัวชี้วัดและมาตรฐานการดำเนินงาน และการเปลี่ยนแปลงเป้าหมายขององค์กร

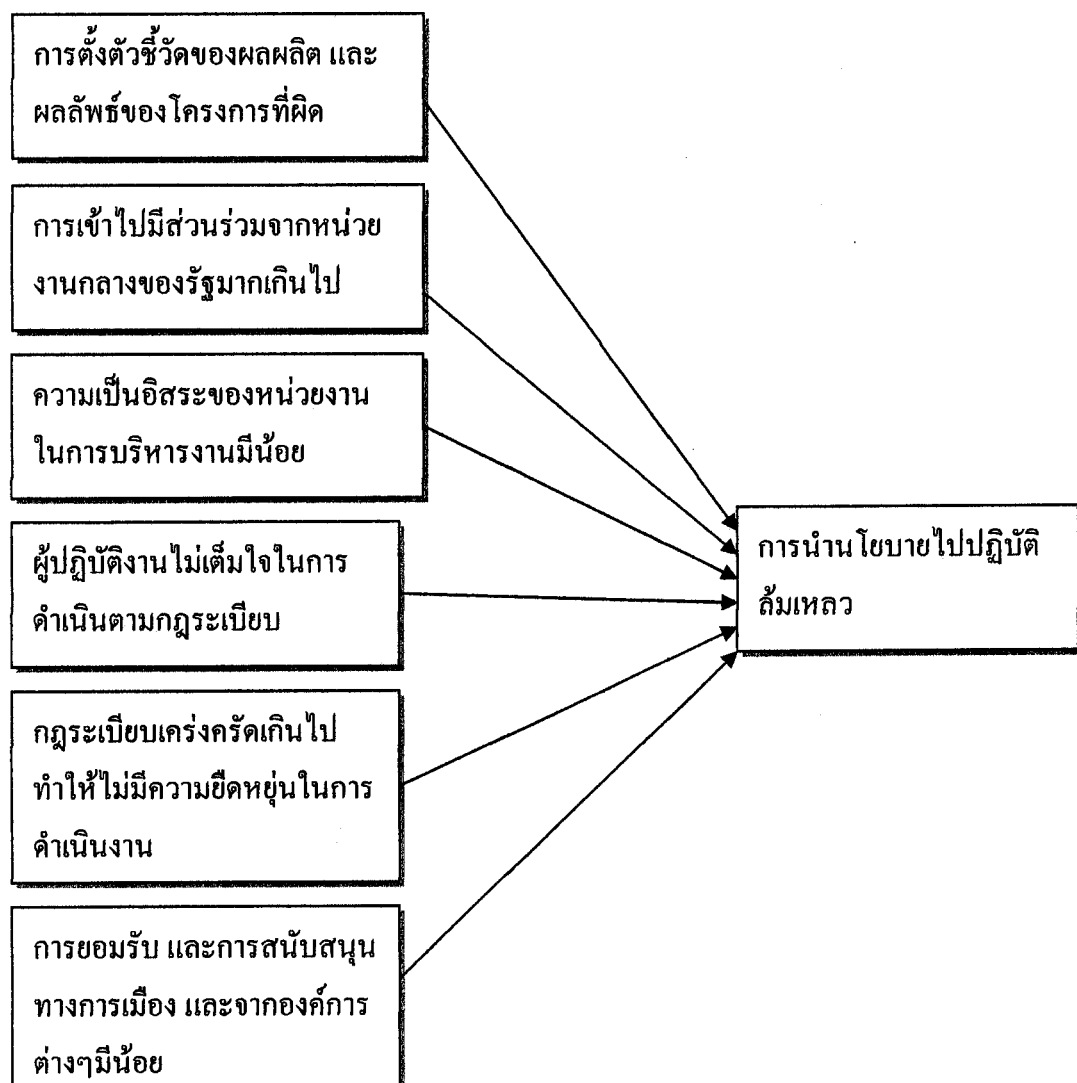
(2) ลูกค้ำและเจ้าหน้าที่ในคลินิก ประกอบด้วย การดำเนินงานมีระเบียบมากเกินไป และเจ้าหน้าที่ไม่มีความเข้าใจในการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากตัวลูกค้ำ

(3) การปรับตัวของเจ้าหน้าที่ ประกอบด้วย ความเข้าใจในตัวผู้ติดยาและความสับสนของผู้ปฏิบัติงาน

(4) มุมมองของลูกค้า ประกอบด้วย ประสิทธิผลในการดำเนิน
มาตรการควบคุม

(5) สถานการณ์ด้านความร่วมมือ ประกอบด้วย ความจงรักภักดี
ระหว่างลูกค้าและผู้ปฏิบัติงาน

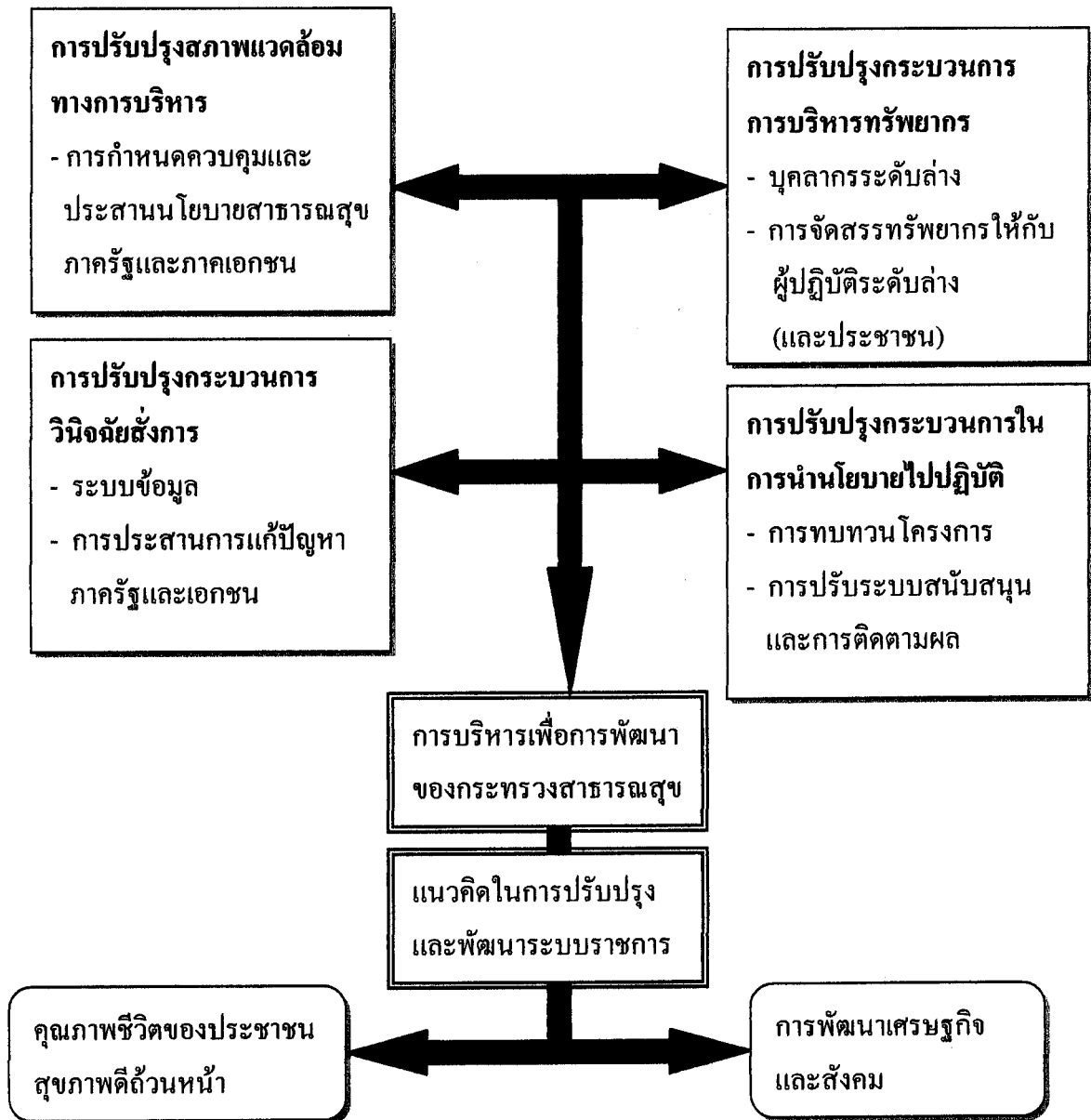
(6) ผลกระทบต่อสังคมและฝ่ายต่างๆที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย
เกิดการต่อต้านและคัดค้านจากฝ่ายต่างๆ และนโยบายมีผลกระทบต่อศีลธรรมอันดีของสังคม



ภาพที่ 2.13 ตัวแบบจากกรณีศึกษาของ Attewell and Gerstein

ที่มา: วรเดช จันทรร (2548) “ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ” สมาคมนักวิจัย
มหาวิทยาลัยไทย กรุงเทพมหานคร สหายบล็อกและการพิมพ์ หน้า 249

4) ตัวแบบของ วรเดช จันทรศร (2536 อ้างใน วรเดช จันทรศร 2548: 257-267) ศึกษาการนำนโยบายของกระทรวงสาธารณสุขของไทยด้านนโยบายสาธารณสุขมูลฐาน โดยมีตัวแบบดังภาพที่ 2.14



ภาพที่ 2.14 ตัวแบบจากกรณีศึกษาของ วรเดช จันทรศร

ที่มา: วรเดช จันทรศร (2548) “ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ” สมาคมนักวิจัย
มหาวิทยาลัยไทย กรุงเทพมหานคร สหภาพสื่อและการพิมพ์ หน้า 265

จากการศึกษาพบว่าปัจจัยที่ผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ

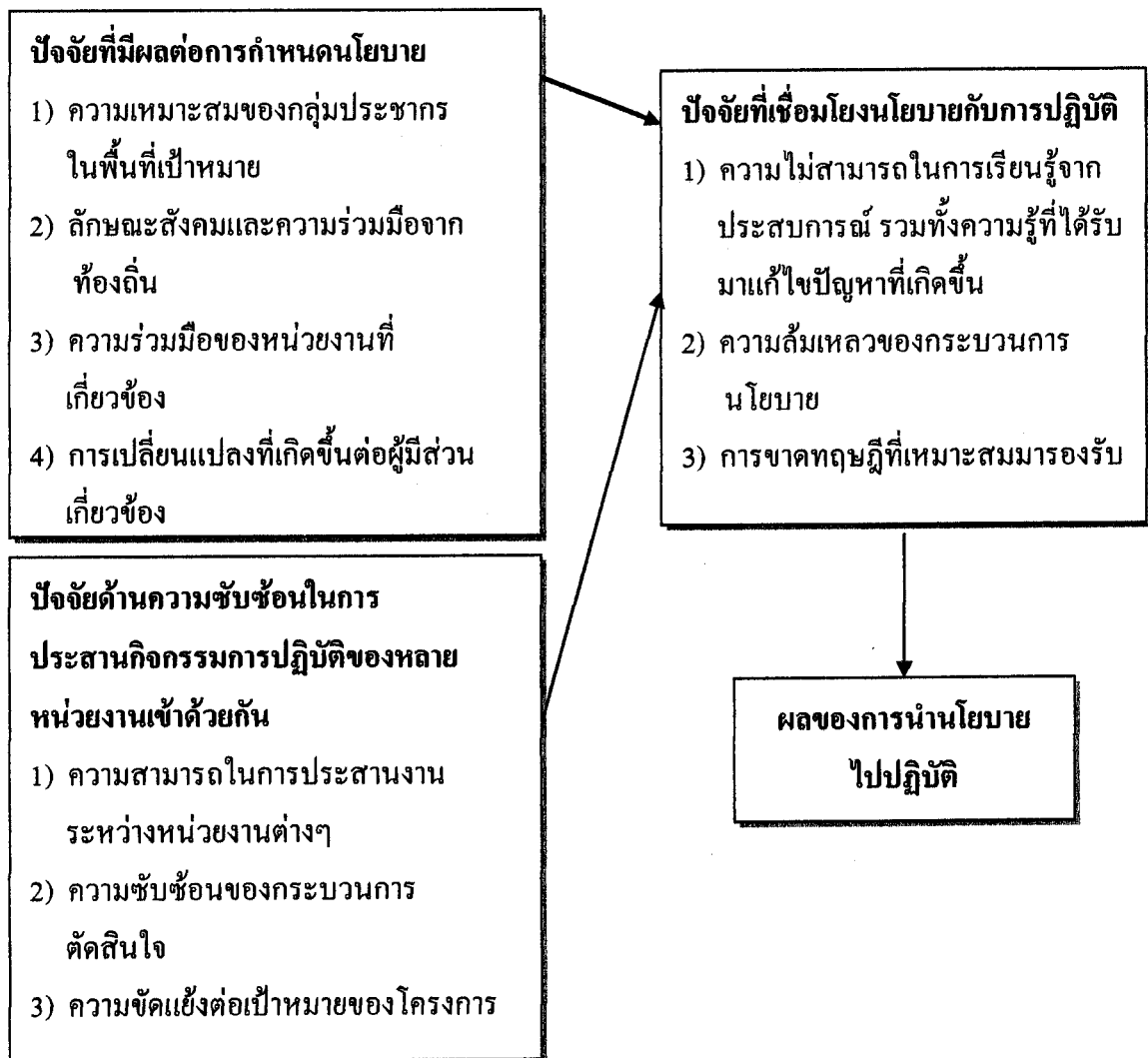
(1) สภาพแวดล้อมทางการบริหาร ประกอบด้วย ด้านอำนาจหน้าที่ ด้านโครงสร้าง ระบบงาน หน่วยงานที่รับผิดชอบ และด้านกระบวนการของงานสาธารณะสุข
มูลฐาน

(2) การบริหารทรัพยากร ประกอบด้วย จำนวนและปริมาณของ
ทรัพยากร และการกระจายของทรัพยากร

(3) กระบวนการวินิจฉัยสั่งการ ประกอบด้วย ความสอดคล้องต่อการ
ดำเนินงานจากส่วนกลาง และรูปแบบวิธีการที่มีมาตรฐานเดียวกัน

(4) การนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วย การแปลงนโยบายออกไปสู่แผนงาน โครงการและกิจกรรม การกำหนดเป้าหมาย วิธีการ รูปแบบ และกระบวนการ
ปฏิบัติงานชัดเจน มีการกำหนดผู้รับผิดชอบและเป็นศูนย์กลางในการประสานงาน และใช้กลยุทธ์
ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกัน

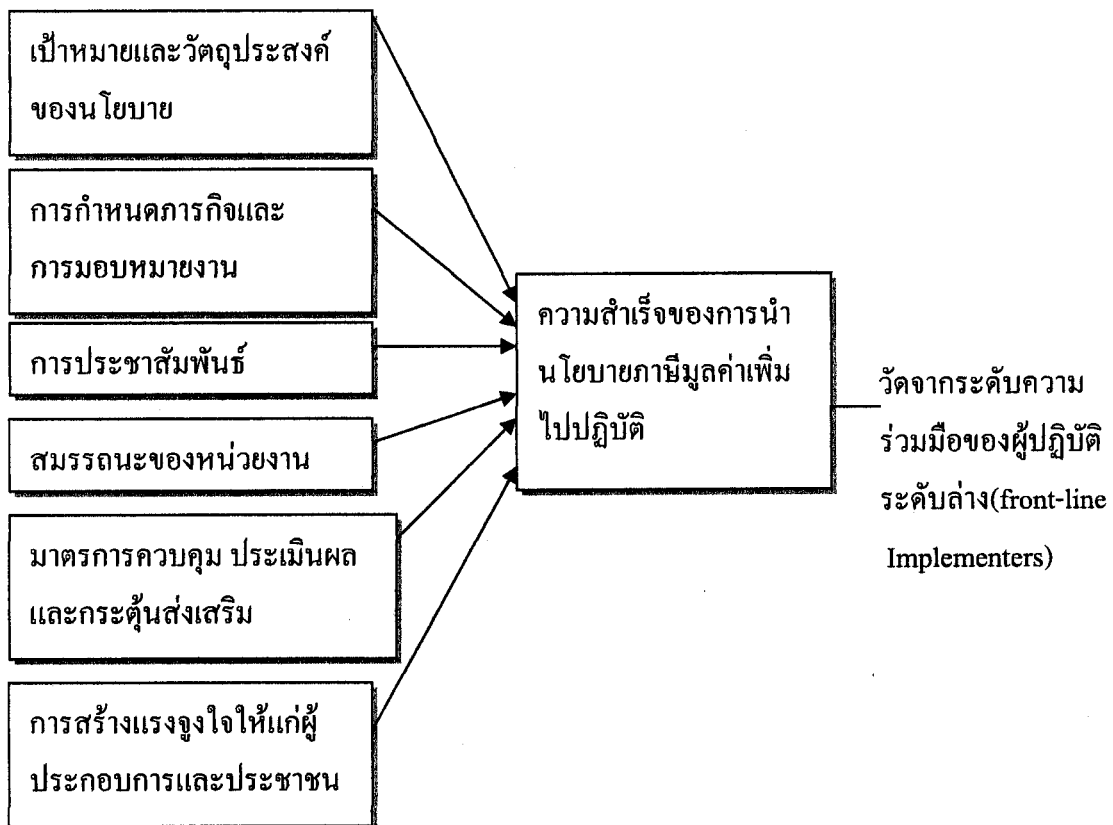
5) ตัวแบบของ *Pressman and Wildavsky* (1984 อ้างใน วรเดช จันทรศร 2548: 268-282) ศึกษาเกี่ยวกับนโยบายการสร้างงานให้ชนกลุ่มน้อยในเมืองโอ๊คแลนด์ รัฐแคลิฟอร์เนีย ซึ่งพบว่าปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ ปัจจัยที่มี
ผลต่อการกำหนดนโยบาย ปัจจัยด้านความซับซ้อนของการปฏิบัติและปัจจัยเชื่อมโยงนโยบายกับ
การปฏิบัติ โดยมีตัวแบบดังภาพที่ 2.15



ภาพที่ 2.15 ตัวแบบจากกรณีศึกษาของ Pressman and Wildavsky

ที่มา: วรเดช จันทรศร (2548) “ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ” สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย กรุงเทพมหานคร สหภาพสื่อและการพิมพ์ หน้า 277

6) ตัวแบบของ กิตติ บุญนาค (2536 อ้างใน วรเดช จันทรศร 2548: 282-287) ศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จในการนำระบบภาษีมูลค่าเพิ่มเข้ามาใช้ประเทศไทย โดยมีตัวแบบดังภาพที่ 2.16



ภาพที่ 2.16 ตัวแบบจากกรณีศึกษาของ กิตติ บุญนาค
 ที่มา: วรเดช จันทรศร (2548) “ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ” สมาคมนักวิจัย
 มหาวิทยาลัยไทย กรุงเทพมหานคร สหภาพสื่อและการพิมพ์ หน้า 285

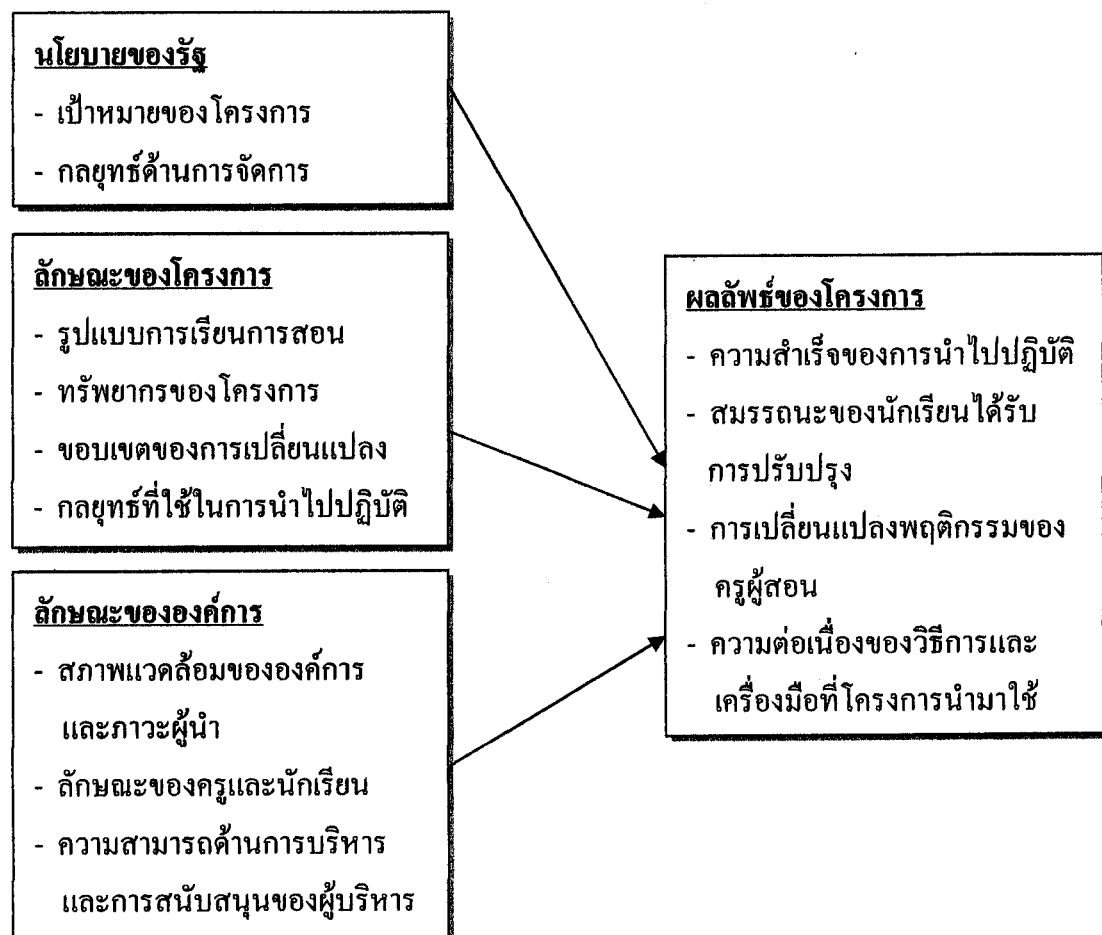
ตัวแบบนี้พบว่าความสำเร็จขึ้นอยู่กับปัจจัยดังนี้ คือ

- (1) ด้านเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ประกอบด้วย ความชัดเจนของนโยบาย และความเข้าใจของผู้ปฏิบัติต่อเป้าหมายและวัตถุประสงค์
- (2) ด้านการกำหนดภารกิจและการมอบหมาย ประกอบด้วย ความชัดเจนในการกำหนดภารกิจ การจัดสรรอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ความยืดหยุ่นในการทำงานและความสอดคล้องในการปฏิบัติ
- (3) ด้านการประชาสัมพันธ์ ประกอบด้วย สื่อที่ใช้ในการประชาสัมพันธ์และเนื้อหาสาระในการประชาสัมพันธ์ ผลของการประชาสัมพันธ์ที่มีต่อการปฏิบัติงาน และความจำเป็นในการปรับปรุงการประชาสัมพันธ์
- (4) ด้านมาตรการควบคุม ประเมินผล และการกระตุ้นส่งเสริม ประกอบด้วยวิธีการควบคุมดูแล และการประเมินผลการปฏิบัติงาน วิธีการกระตุ้นส่งเสริม และการปรับเปลี่ยนแนวทางการปฏิบัติงาน

(5) ด้านสมรรถนะของหน่วยงานปฏิบัติ ประกอบด้วย จำนวน บุคลากร ความรู้ความสามารถ งบประมาณ ระเบียบข้อบังคับ วัสดุ อุปกรณ์และเครื่องมือ เครื่องใช้

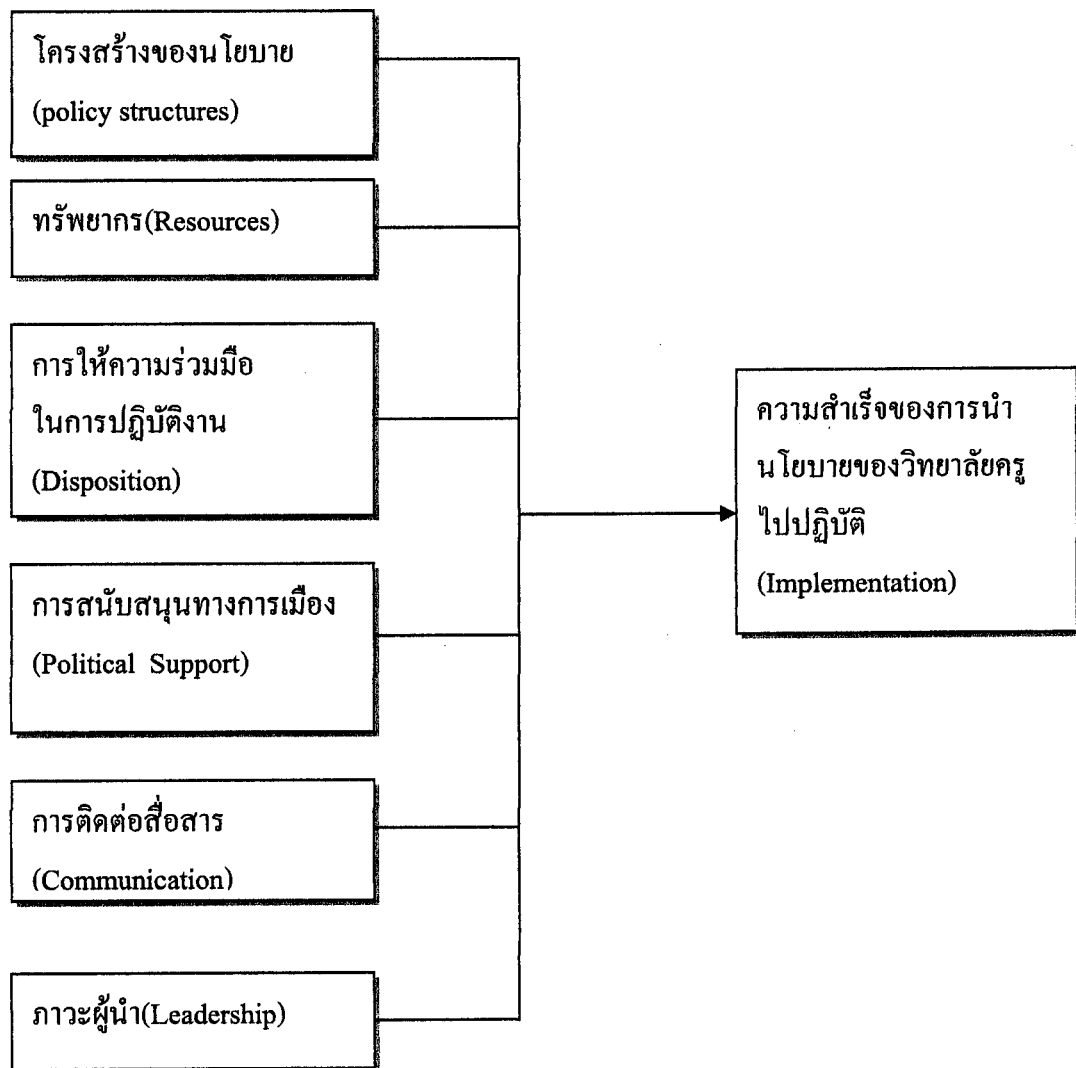
(6) ด้านการสร้างแรงจูงใจให้กลุ่มเป้าหมาย ประกอบด้วย ความเข้าใจ ประโยชน์ที่ได้รับ ความเข้าใจผลเสียที่อาจได้รับ และข้อเท็จจริงจากตัวอย่างของการนำนโยบาย ไปปฏิบัติในประเทศอื่นๆ

7) ตัวแบบของ *Berman and McLaughlin* (1978 อ้างใน วรเดช จันทรศร 2548: 307-312) ศึกษาเกี่ยวกับการนำโครงการของรัฐที่เกี่ยวข้องในการนำนวัตกรรมมาสนับสนุน ด้านการศึกษา ซึ่งปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อโครงการมี 3 ด้าน คือ ด้านนโยบายของรัฐ ด้านลักษณะของ โครงการ และด้านลักษณะขององค์กร มีตัวแบบดังภาพที่ 2.17



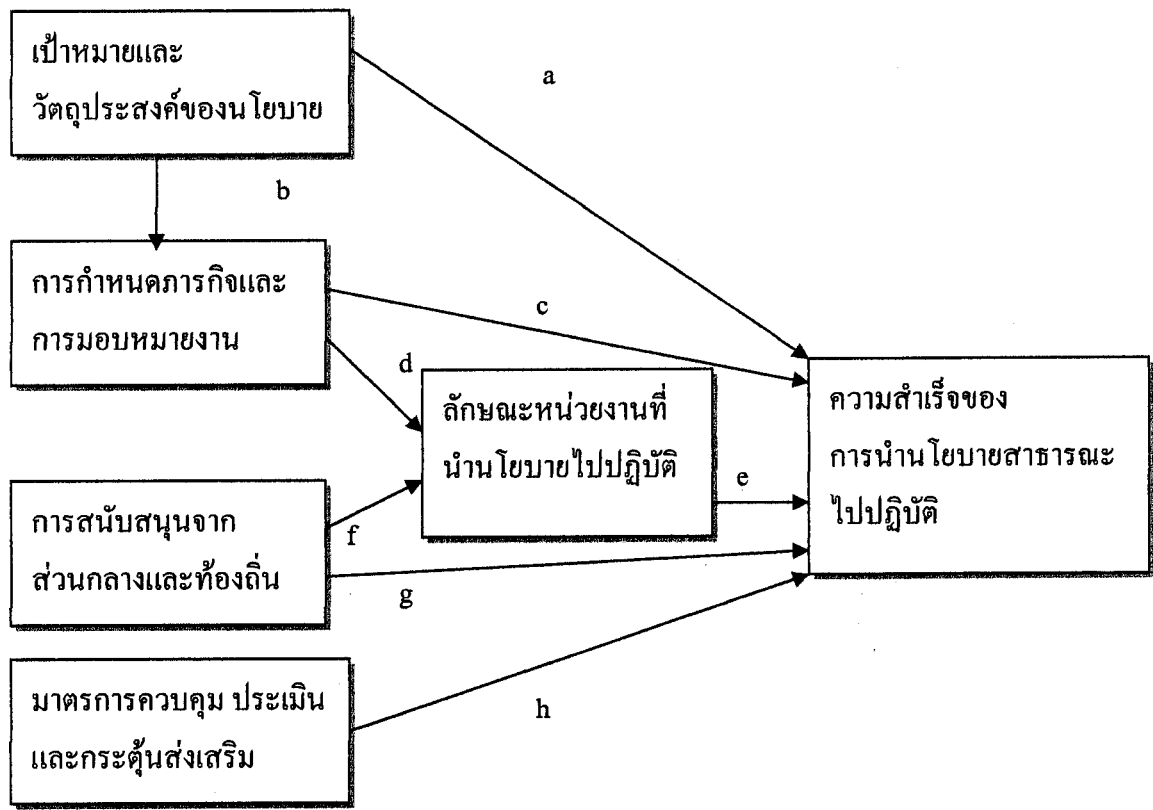
ภาพที่ 2.17 ตัวแบบจากกรณีศึกษาของ Berman and McLaughlin
ที่มา: วรเดช จันทรศร (2548) “ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ” สมาคมนักวิจัย
มหาวิทยาลัยไทย กรุงเทพมหานคร สหายบล็อกและการพิมพ์ หน้า 308

8) ตัวแบบของ ทองใบ สุธาจารย์ (2536 อ้างใน วรเดช จันทรศร 2548: 313-317) ศึกษาเรื่องการนำนโยบายของวิทยาลัยครูไปปฏิบัติ โดยศึกษาเฉพาะวิทยาลัยครูทางภาคอีสานของประเทศไทย ซึ่งมีตัวแบบดังภาพที่ 2.18



ภาพที่ 2.18 ตัวแบบจากกรณีศึกษาของ ทองใบ สุธาจารย์
ที่มา: วรเดช จันทรศร (2548) “ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ” สมาคมนักวิจัย
มหาวิทยาลัยไทย กรุงเทพมหานคร สหภาพสื่อและการพิมพ์ หน้า 317

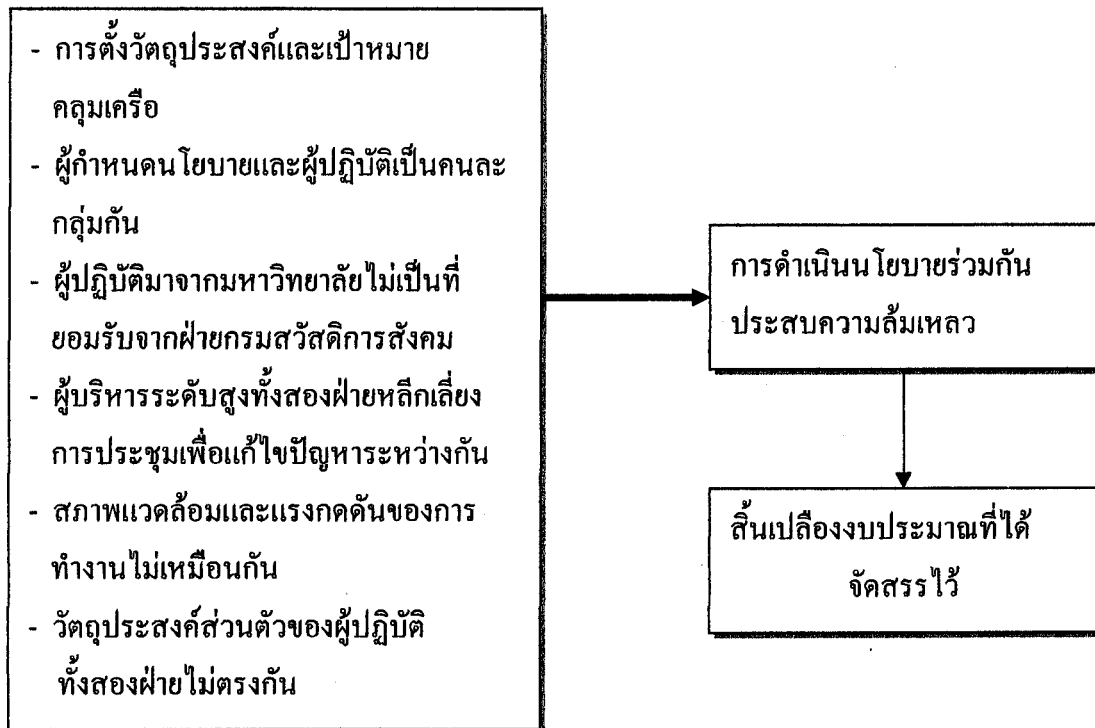
9) ตัวแบบของ กล้า ทองขาว (2534 อ้างใน วรเดช จันทรศร 2548: 319-323) ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติโดยศึกษากรณีของนโยบายบรรณรค์การรู้หนังสือแห่งชาติ ซึ่งมีตัวแบบดังภาพที่ 2.19



ภาพที่ 2.19 ตัวแบบจากกรณีศึกษาของ กล้า ทองขาว

ที่มา: วรเดช จันทรร (2548) “ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ” สมาคมนักวิจัย
มหาวิทยาลัยไทย กรุงเทพมหานคร สหภาพสื่อและการพิมพ์ หน้า 319

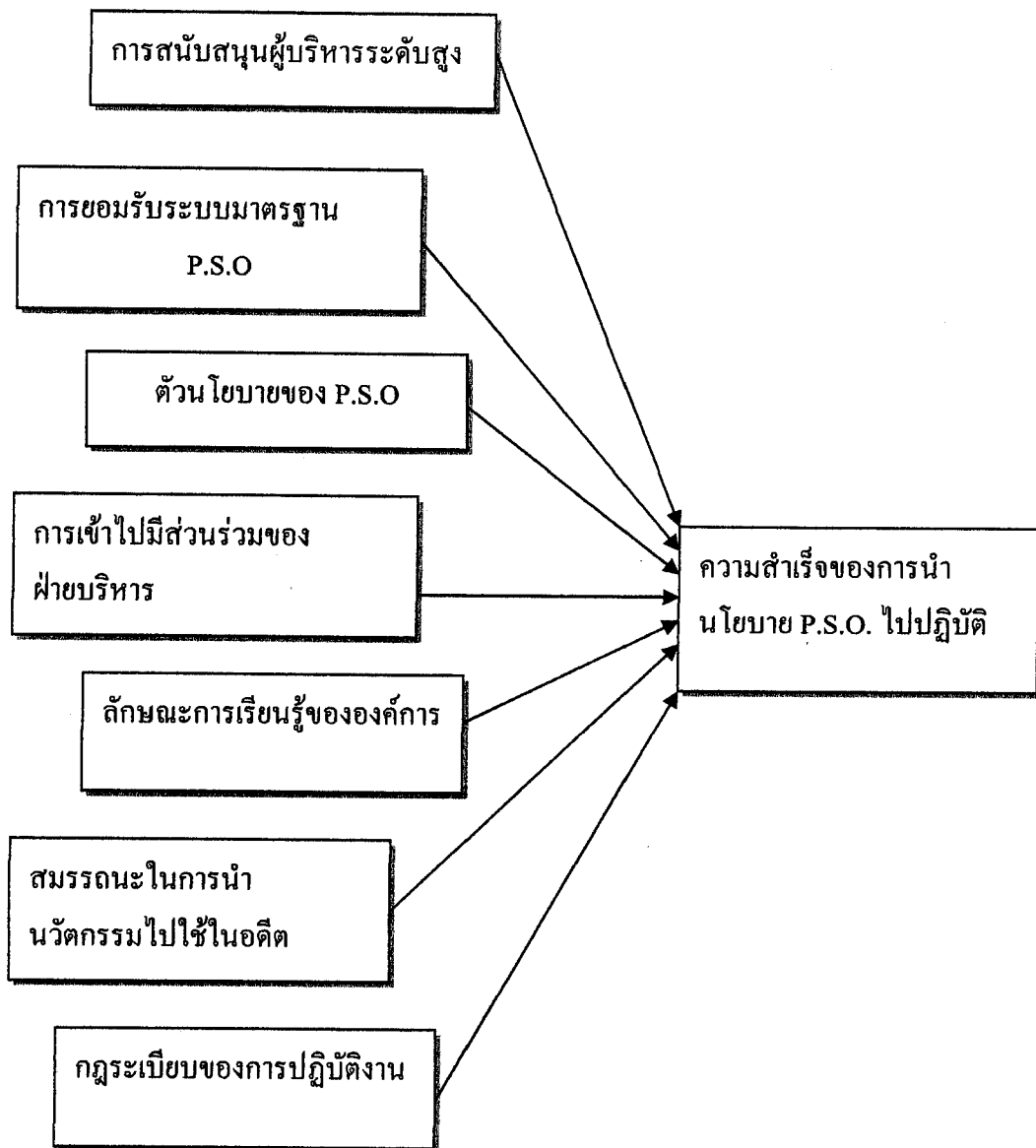
10) ตัวแบบของ Robert Sebling (1977 อ้างใน วรเดช จันทรร 2548: 341-348) ศึกษาเกี่ยวกับนโยบายความร่วมมือระหว่างมหาวิทยาลัยของรัฐกับกรมสวัสดิการสังคม ในการจัดตั้งศูนย์วิจัยร่วม ซึ่งมีรายละเอียดตามภาพที่ 2.20



ภาพที่ 2.20 ตัวแบบจากกรณีศึกษาของ Robert Sebling

ที่มา: วรเดช จันทรศร (2548) “ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ” สมาคมนักวิจัย
มหาวิทยาลัยไทย กรุงเทพมหานคร สหายบล็อกและการพิมพ์ หน้า 344

11) ตัวแบบของ รำจัญญ์ เบญจศิริ (2545 อ้างใน วรเดช จันทรศร 2548: 348-356) ศึกษาการนำระบบมาตรฐานสากลภาครัฐของประเทศไทย (P.S.O.) มาใช้ในหน่วยงานของรัฐทั่วประเทศ ซึ่งมีรายละเอียดตามภาพที่ 2.21



ภาพที่ 2.21 ตัวแบบจากกรณีศึกษาของ รำจัญญ์ เบญจศิริ

ที่มา: วรเดช จันทรร (2548) “ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ” สมาคมนักวิจัย
มหาวิทยาลัยไทย กรุงเทพมหานคร สหภาพสื่อและการพิมพ์ หน้า 353

2. แนวคิดที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ

นโยบายแรงงานต่างด้าวเป็นการผ่อนผันให้คนต่างด้าว สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา อาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวโดยไม่มีความผิดตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522

และยังผ่อนผันให้คนต่างด้าวเหล่านั้น สามารถทำงานบ้างประเภทได้โดยไม่มีคามผิดตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 ดังนั้น ในการนำนโยบายไปปฏิบัติเกี่ยวข้องกับหน่วยงานของภาครัฐและภาคเอกชน โดยการทำงานต้องอาศัยบูรณาการทุกส่วน ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่จะต้องแปลงนโยบายจากฝ่ายบริหารไปสู่การปฏิบัติ และประชาชนยังเป็นกลุ่มที่ได้รับประโยชน์จากนโยบาย หรือบ้างกลุ่มต้องสูญเสียประโยชน์ ดังนั้น จึงจำเป็นจะต้องอาศัยแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องใช้อธิบายปัจจัยตัวแปรต่างๆ ในการทำงาน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อบรรลุความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งเอาไว้

2.1 แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับด้านบุคลิกภาพของผู้ปฏิบัติ

2.1.1 ความหมายของบุคลิกภาพ (Personality) ซึ่งเป็นลักษณะของบุคคล ที่บ่งบอกถึงความแตกต่างระหว่างบุคคล ได้มีผู้ให้ความหมายไว้ต่างๆ ดังนี้

1) *Salvatore R. Madoli* (1989: 63 อ้างใน วิเชียร วิทย์อุดม 2549: 61)

ให้ความหมาย บุคลิกภาพ คือ บุคลิกลักษณะของแต่ละบุคคลที่มีลักษณะคงที่มีแนวโน้มและมีอารมณ์ที่เปลี่ยนแปลงง่าย ซึ่งลักษณะเหล่านี้ถูกกำหนดจากปัจจัยทางสังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ ความผันแปรของปัจจัยเหล่านี้ทำให้สามารถหาความเหมือนและความแตกต่างระหว่างบุคคล

2) *Larvrence Pervin* (1985: 83-114 อ้างใน วิเชียร วิทย์อุดม 2549: 62)

ให้ความหมายไว้ว่า บุคลิกภาพ หมายถึงความสัมพันธ์ของรูปแบบทางจิตวิทยาของบุคคล ซึ่งแตกต่างจากบุคคลอื่นในความเป็นจริง ทั้งปัจจัยทางชีวภาพและปัจจัยสิ่งแวดล้อมมีอิทธิพลต่อการกำหนดบุคลิกภาพ

3) *Stephen P. Robbing* (n.d.: 50 อ้างใน วิเชียร วิทย์อุดม 2549: 62)

ให้ความหมายไว้ว่า บุคลิกภาพ เป็นการเปลี่ยนแปลงหรือจัดองค์ประกอบภายในของบุคคล เกี่ยวกับระบบจิตวิทยา ซึ่งพิจารณาถึงลักษณะเฉพาะของบุคคลในอันที่จะปรับให้เข้ากับสิ่งแวดล้อม

4) *Made* (1989: 10 อ้างใน วิเชียร วิทย์อุดม 2549: 62) ให้ความหมายไว้ว่า บุคลิกภาพ คือ กลุ่มของลักษณะนิสัยและความชอบที่เป็นปกติแบบคนปกติธรรมดาทั่วไป และมีพฤติกรรมทางจิตวิทยาที่แตกต่างกันออกไป (ด้านความคิด, ความรู้สึก, และการกระทำ) เป็นสิ่งที่ปรากฏอย่างต่อเนื่องในช่วงเวลาหนึ่ง และอาจจะเป็นสิ่งที่ไม่สามารถทำความเข้าใจได้ง่ายๆ เช่น ผลที่เกิดจากสังคมและความกดดันทางด้านชีววิทยาที่เกิดขึ้นในขณะนี้

5) *Hilgard* (1962: 447 อ้างใน <http://www.novabizz.com>) อธิบายบุคลิกภาพ ว่าเป็นลักษณะส่วนรวมของบุคคล และการแสดงออกของพฤติกรรม ซึ่งชี้ให้เห็นความเป็นปัจเจกบุคคล ในการปรับตัวต่อสิ่งแวดล้อม รวมถึงลักษณะที่ส่งผลต่อการติดต่อสัมพันธ์

กับผู้อื่น ได้แก่ ความรู้สึกนับถือตนเอง ความสามารถ แรงจูงใจ ปฏิบัติการในการเกิดอารมณ์ และ ลักษณะนิสัยที่สะสมประสบการณ์ชีวิต

6) Zimbardo and ruch (1980: 292 อ้างใน <http://www.novabizz.com>)

อธิบาย บุคลิกภาพ ว่าเป็นผลรวมของลักษณะเชิงจิตวิทยาของบุคคลแต่ละคน มีผลต่อการแสดงออกซึ่งพฤติกรรมหลากหลายของบุคคลนั้น ทั้งส่วนที่เป็นลักษณะภายนอกที่สังเกตได้ง่าย และพฤติกรรมภายในที่สังเกตได้ยาก ลักษณะที่หลากหลายดังกล่าว ส่งผลให้บุคคลแสดงออกต่างกันในแต่ละสถานการณ์และช่วงเวลา

7) Bootzin and others (1991: 502 อ้างใน <http://www.novabizz.com>)

อธิบาย บุคลิกภาพ ว่าเป็นลักษณะนิสัยและรูปแบบของความคิด ความรู้สึก และการประพฤติของบุคคลแต่ละคน

จากการศึกษาคำนิยาม “บุคลิกภาพ” ของนักวิชาการต่างๆ ที่ได้แสดงความคิดเห็นไว้ สามารถสรุปความสำคัญในการศึกษาครั้งนี้ว่า บุคลิกภาพ หมายถึง ตัวบุคคล โดยส่วนรวมทั้งลักษณะทางกายและทางจิตใจ ซึ่งแสดงออกถึงความแตกต่างของแต่ละบุคคล โดยพฤติกรรมบางส่วนสังเกตได้ง่าย บางส่วนสังเกตได้ยาก ขึ้นอยู่ในแต่ละสถานการณ์และช่วงเวลา

2.1.2 ลักษณะของบุคลิกภาพบิกไฟฟ์¹ (The Big-5 Personality Traits) เป็นมิติทางบุคลิกภาพพื้นฐาน 5 แบบ ที่ใช้อธิบายบุคคลได้ดังนี้ คือ

1) บุคลิกภาพแบบโอนอ่อนผ่อนตาม (Agreeableness) เป็นบุคลิกภาพที่เป็นความสามารถอยู่ร่วมกับคนอื่น โดยจะเป็นคนมีนิสัยชอบผ่อนตามคนอื่น มีความสุภาพ ให้ความร่วมมือ เป็นคนที่มีความเข้าใจเพื่อนมนุษย์ มีความไวใจผู้อื่น และมีลักษณะที่ดีในการติดต่อผู้อื่น คนที่มีบุคลิกภาพแบบนี้จะเป็นคนที่สามารถพัฒนางาน มีมนุษยสัมพันธ์ และทำงานร่วมกับผู้อื่นในระดับที่ต่ำและสูงกว่าได้ดี

2) บุคลิกภาพที่มีความรอบคอบ (Conscientiousness) เป็นบุคลิกภาพที่ยึดมั่นในเป้าหมายของบุคคลโดยจะเป็นคนที่มีระบบระเบียบ รับผิดชอบ อดทน อดทนทำงานจริงจัง และมีวินัยในตัวเอง ถ้าคนที่มีลักษณะแบบนี้สูงจะเป็นคนที่ตั้งเป้าหมายไว้จำนวนไม่มาก มีความรับผิดชอบ มุ่งมั่นต่อความสำเร็จ

3) บุคลิกภาพที่มีความมั่นคงในด้านอารมณ์ (Emotional Stability) เป็นบุคลิกภาพที่เกี่ยวกับความสามารถต้านทานกับความตึงเครียด เป็นคนที่ที่มีความตื่นตัว เหมาะกับงานที่มีความเครียดและความกดดัน ถ้าคนที่มีลักษณะนี้มากๆจะมีความมั่นคงในทางอารมณ์สูง เป็นคนที่สุขุมเยือกเย็น กระตือรือร้น ยึดหยุ่น

¹วิเชียร วิทยอุดม(2549) “บุคลิกภาพ(Personality)”พฤติกรรมองค์การ: 68

4) บุคลิกภาพเปิดเผย (Extraversion) เป็นบุคลิกภาพเกี่ยวกับระดับความรู้สึกพอใจกับความสัมพันธ์กับคนอื่น ชอบเข้าสังคม ชอบพบปะสังสรรค์กับผู้อื่น ชอบแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้อื่น

5) บุคลิกภาพแบบเปิดใจกว้างที่จะหาประสบการณ์ (Openness to experience) เป็นบุคลิกภาพที่เปิดกว้าง ยินดีรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น และพร้อมที่เปลี่ยนแปลงแนวคิดของตนเอง ตลอดทั้งมีทัศนคติในการตอบสนองต่อข้อมูลข่าวสารใหม่อยู่เสมอ มีความสนใจอย่างกว้างขวาง

2.1.3 องค์ประกอบของบุคลิกภาพของบุคคล¹ มีดังต่อไปนี้

1) ด้านกายภาพ หมายถึง รูปร่างหน้าตา ทรวดทรง ท่าทาง การแต่งกาย การเดิน เป็นต้น บุคลิกภาพด้านกายภาพนี้เป็นสิ่งที่ผู้อื่นมองเห็นได้

2) ด้านวาจา หมายถึง การใช้ถ้อยคำ น้ำเสียง ซึ่งผู้อื่นจะรับรู้ด้วยการฟัง ลักษณะต่างๆสะท้อนบุคลิกภาพด้านนี้ การพูดจาไม่เข้าหูคน พูดจากระโหกโหฮาก การพูดจา น่าฟัง เป็นต้น

3) ด้านสติปัญญา หมายถึง ความสามารถในการแก้ปัญหา ไหวพริบ ความสามารถที่จะมีปฏิสัมพันธ์กับผู้อื่นได้อย่างเหมาะสม คิดเป็นรู้จักคิด คิดแก้ปัญหาเฉพาะหน้าได้ดี

4) ด้านอารมณ์ หมายถึง การมีอารมณ์ดี คงเส้นคงวา ไม่วู่วาม เอาแต่อารมณ์ ขุนเขี้ยว โกรธง่าย

5) ด้านความสนใจและเจตคติ ของแต่ละคนย่อมแตกต่างกัน

6) ด้านการปรับตัว ถ้าใช้แบบที่ดีมีพฤติกรรมที่เหมาะสม สังคมยอมรับ จะอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุข

2.1.4 คุณลักษณะบุคลิกภาพที่สำคัญที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมองค์กร (Major Personality Attributes Influencing Organization Behavior)²

1) สภาพการควบคุม (Locus of Control) คือ ระดับความเชื่อของบุคคล ในการเป็นนายหรือการควบคุมสิ่งที่เกิดขึ้นกับตัวเอง โดยการควบคุมจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับ สภาพการควบคุมภายนอก (External Locus of Control) เช่น โชคชะตาหรือโอกาส และสภาพการควบคุมภายใน (Internal Locus of Control) เช่น ความสามารถของตัวเอง

คนที่มีบุคลิกภาพแบบนี้เป็นผลมาจากปัจจัยภายนอก จะเป็นคนมี

¹Novabizz(2007) "Personality" <http://www.novabizz.com/NovaAce/Personality.htm>

²วิเชียร วิทยอุดม(2549) "บุคลิกภาพ(Personality)"พฤติกรรมองค์กร: 69-71

ความพอใจในงานน้อย มีอัตราการขาดงานสูง มักจะพุดบ่น แต่ก็เต็มใจทำตามข้อกำหนดต่างๆ ลักษณะคนพวกนี้จะทำงานประจำ และงานที่ต้องการความร่วมมือกับข้อกำหนดของผู้อื่นได้ดี สำหรับคนที่บุคลิกภาพเป็นผลมาจากปัจจัยภายใน จะคิดว่าผลต่างๆทางองค์การที่เกิดขึ้นมาจากการกระทำของตนเอง และถ้าผลออกมาไม่เป็นที่พอใจก็จะคิดว่าไม่มีใครสมควรได้รับการตำหนิ นอกจากตัวของเขาเอง ดังนั้น คนพวกนี้จะพยายามเสาะหาข้อมูลอย่างชุกก่อนทำการตัดสินใจ มีแรงจูงใจในการไปสู่ความสำเร็จ ดังนั้น จะทำงานสมัยใหม่ได้ดี เช่น งานเกี่ยวกับจัดการ และงานอาศัยความเชี่ยวชาญ ซึ่งต้องการการจัดข้อมูลข่าวสารและการเรียนรู้ งานต้องการความริเริ่ม และการกระทำที่ไม่ขึ้นอยู่กับใคร

2) ความเชื่อใจในความสามารถของตนเอง (Self-Efficacy Self-monitoring)

หมายถึง ความสามารถของบุคคลในการที่จะปรับพฤติกรรมของตนเองให้เข้ากับปัจจัยภายนอกและสถานการณ์ได้เป็นอย่างดี โดยคนที่มีความเชื่อใจความสามารถของตนเองในการทำงานจะทำให้เกิดประสิทธิผล และนำไปสู่จุดมุ่งหมายและการพัฒนาการวางแผนปฏิบัติงาน เพื่อให้ได้รับความสำเร็จในการปฏิบัติงาน

3) การยกย่องหรือการนับถือตนเอง (Self-Esteem) บุคคลที่ต้องการได้รับการนับถือยกย่องตนเองสูง มักจะมีความพึงพอใจในงานมากกว่าคนที่นับถือยกย่องตนเองต่ำ โดยจะแสวงหาตำแหน่งงานที่สูงๆและดีๆให้กับตนเอง โดยเชื่อว่าตนเองสามารถทำงานให้บรรลุเป้าหมายได้

4) การยอมรับความเสี่ยง (Risk Taking) หมายถึง การใช้เวลาในการตัดสินใจ และประเมินข้อมูลที่ต้องการก่อนทำการตัดสินใจ ผู้บริหารที่ชอบความเสี่ยงมักจะทดสอบความคิดใหม่ๆหรือออกผลิตภัณฑ์ใหม่ๆเสมอ ผู้บริหารเหล่านี้มักจะนำองค์การไปสู่แนวทางใหม่และแตกต่างออกไป ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของนวัตกรรมใหม่ๆ เพื่อจะเป็นทางไปสู่ความเป็นอยู่ที่ดีขององค์การ

5) เล่ห์เหลี่ยม(Machiavellianism or mach) เป็นบุคลิกภาพหนึ่งที่สามารถจูงใจบุคคลอื่นเพื่อให้ได้รับอำนาจและสามารถควบคุมพฤติกรรมของบุคคลอื่นให้คล้อยตามได้ หรือเรียกอีกอย่างว่าบุคลิกภาพแบบ Mach คนที่บุคลิกภาพแบบนี้สูงจะมีสภาพที่พุดมาก รักษาไว้ซึ่งระยะห่างของอารมณ์และบอกถึงวิธีได้ โดยคนลักษณะนี้จะทำงานได้เป็นอย่างดีเมื่อมีปฏิสัมพันธ์ที่เห็นหน้าโดยตรงกับผู้อื่น หรือเมื่อมีสถานการณ์ที่มีกฎเกณฑ์ หรือข้อกำหนดไม่มาก เพื่อที่จะมีอิสระในการทำอะไรก็ได้โดยปัจจุบันทันด่วน เหมาะกิจกรรมประเภทงานที่ต้องการทักษะในการต่อรอง สำหรับคนที่บุคลิกภาพแบบนี้ต่ำจะเหมาะสมกับงานประจำที่กำหนดมาตรฐานการปฏิบัติที่ชัดเจน และงานที่เกี่ยวข้องกับรายละเอียด

6) บุคลิกภาพแบบ A (Type A Personality) เป็นบุคลิกภาพที่เต็มไปด้วย

การแข่งขันและรับรู้ทุกสิ่งในลักษณะของความเร่งด่วน ผูกพันอย่างรุนแรงกับเวลา พยายามอย่างยิ่งยวดและไม่หยุดหย่อนเพื่อไปสู่ความสำเร็จมากขึ้นๆและยอมเสียเวลาน้อยที่สุด คนที่มีบุคลิกภาพเช่นนี้ จะทำงานภายใต้ความเครียดจากการกำหนดเส้นตายต่างๆให้กับเวลาทำงานของตนเอง เป็นคนทำงานเร็ว เพราะเน้นปริมาณมากกว่าคุณภาพ ซึ่งทำให้เป็นคนที่ไม่ค่อยมีความคิดสร้างสรรค์ขาดความหลากหลายในการตอบกลับสถานการณ์ต่างๆ โดยงานที่เหมาะสมมักจะเป็นงานขาย สำหรับคนที่มีบุคลิกภาพ B (Type B Personality) ซึ่งตรงข้ามกับคนที่มีบุคลิกภาพ A (Type A Personality) มักจะได้รับเลือกให้ทำงานในระดับสูงอย่างผู้บริหาร เนื่องจากเป็นงานที่ต้องการคนฉลาดมากกว่าคนที่รีบร้อน ต้องการคนที่รู้จักคนพ่อนั่นพ่อนเบาและมีความคิดสร้างสรรค์มากกว่าจะรักการแข่งขัน

2.2 ทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับด้านความรู้ความสามารถของผู้ปฏิบัติ

2.2.1 ความหมายของความรู้ความสามารถ

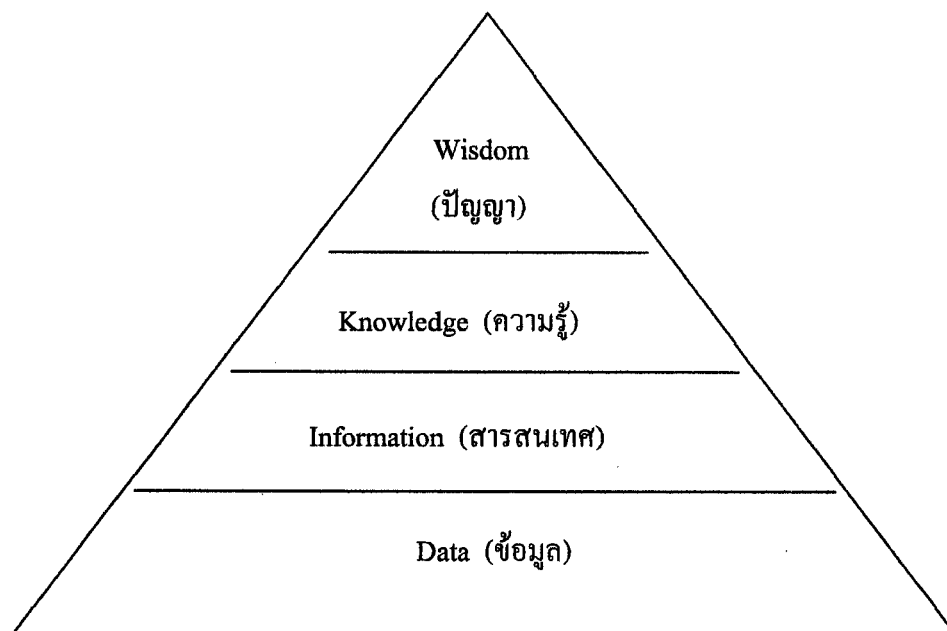
1) *Tiwana* (2000: 5 อ้างใน <http://www.tersoft.co.th>) อธิบายคำว่า ความรู้ หมายถึง สิ่งที่เปลี่ยนแปลงได้โดยประสบการณ์ และสามารถถูกประยุกต์ใช้ได้โดยบุคคล

2) *ศรันย์ ชูเกียรติ* (2541: 14 อ้างใน <http://www.tersoft.co.th>) อธิบายองค์ความรู้ หมายถึง ความรู้ในการทำบางสิ่งบางอย่าง(know how หรือ how to) ที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่กิจกรรมอื่นๆไม่สามารถกระทำได้ ซึ่งปัจจุบันองค์ความรู้ถือเป็นทรัพย์สินทางปัญญาที่มีความสำคัญต่อกิจการมาก เนื่องจากเป็นที่มาของการก่อกำเนิดกำไร ในธุรกิจและเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการสร้างความได้เปรียบทางการแข่งขัน รวมถึงทำให้ธุรกิจสามารถดำรงอยู่ได้ในระยะยาว

3) *พัฒนา กิตติอาษา* (<http://www.sut.ac.th>) อธิบายคำว่า ความรู้ (knowledge) คือ ผลรวมของสิ่งที่มนุษย์รู้จัก มองเห็น จดจำได้ เข้าใจ ตรวจสอบและใช้ประโยชน์ได้จนเป็นที่เชื่อถือและยอมรับว่าเป็นจริง ความรู้ของมนุษย์เป็นผลผลิตของประสบการณ์ชีวิตหรือการเรียนรู้เรื่องต่างๆ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอาชีพ และมิติต่างๆ เกี่ยวกับการดำรงชีวิต ตั้งแต่วัยเด็กจนถึงวาระสุดท้ายของชีวิต ที่สำคัญมนุษย์มีความรู้ทั้งในมิติลึกและมิติกว้างเกี่ยวกับสภาพธรรมชาติรอบตัว รวมทั้งการประดิษฐ์เครื่องมือเครื่องมือนานาชนิด และกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำรงชีวิต มนุษย์สร้างสรรค์บรรณารักษ์ธรรมและสืบทอดเผ่าพันธุ์ของตน ไม่มีกิจกรรมของมนุษย์อันใดเลยที่ไม่ได้เกิดจากการเรียนรู้ การสังสมประสบการณ์และการประยุกต์ใช้ความรู้ที่สืบทอดและส่งผ่านกันมาตลอดเวลาในหน้าประวัติศาสตร์ของมวลมนุษย์

4) *Hideo Yamazaki* (<http://www.tersoft.co.th>) ได้อธิบายคำว่า ความรู้ คือ สารสนเทศที่ผ่านกระบวนการคิดเปรียบเทียบ เชื่อมโยงกับความรู้อื่นจนเกิดเป็นความเข้าใจ และนำไปใช้ประโยชน์ในการสรุปและตัดสินใจในสถานการณ์ต่าง ๆ โดยไม่จำกัดช่วงเวลา

โดยได้แสดงปิรามิดลำดับชั้นความรู้ ตามภาพที่ 2.22 และอธิบายความหมายดังนี้ คือ



ภาพที่ 2.22 ปิรามิดแสดงลำดับชั้นของความรู้ของ Hideo Yamazaki

ที่มา: ขนิษฐา ภาณุโสภณ “ความหมายของความรู้(Knowledge)”

http://203.155.220.217/office/training/knowledge_manage/known_1.htm

(1) ข้อมูล (data) คือ เป็นข้อเท็จจริง เป็นตัวเลขต่าง ๆ หรือข้อมูลดิบที่ยังไม่ได้ผ่านการแปรความ

(2) สารสนเทศ (Information) คือ เป็นข้อมูลที่ผ่านกระบวนการสังเคราะห์ วิเคราะห์เพื่อนำมาใช้ประโยชน์ในการบริหารจัดการในขั้นตอนของการตัดสินใจ

(3) ความรู้ (Knowledge) คือ สารสนเทศที่ผ่านกระบวนการคิดการเปรียบเทียบเชื่อมโยงกับความรู้อื่นจนเกิดเป็นความเข้าใจ และนำไปใช้ ประโยชน์ในการสรุปและตัดสินใจในสถานการณ์ต่าง ๆ ได้โดยไม่จำกัดช่วงเวลา

(4) ปัญญา (Wisdom) คือ ความรู้ที่อยู่ในตัวคนก่อให้เกิดประโยชน์ในการนำไปใช้

5) คณัย เทียนพุด (2548 อ้างใน <http://www.dntnet.com>) ให้ความหมายของคำว่า ความสามารถ(Competency) คือ การบูรณาการความรู้ ทักษะ ทักษะ ทักษะ และคุณลักษณะส่วนบุคคลทำให้ผลงานนั้นมีค่าสูงสุดหรือมีประสิทธิภาพ

จากการศึกษาคำนิยาม “ความรู้ความสามารถ” ของนักวิชาการต่างๆ ที่ได้แสดงความคิดเห็นไว้ สามารถสรุปความสำคัญในการศึกษาครั้งนี้ว่า ความรู้ความสามารถ หมายถึง คุณลักษณะของบุคคลที่ก่อให้เกิดผลดีต่อการปฏิบัติงาน ประกอบไปด้วยความรู้ในเรื่องต่างๆ เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานตามนโยบาย ความสามารถในการแก้ปัญหาและการติดต่อสื่อสาร

2.2.2 รูปแบบความรู้ความสามารถ

1) Kneller (<http://www.isc.ru.ac.th>) ได้กำหนดประเภทของความรู้ไว้ 5 ประเภท ดังนี้

(1) *ความรู้แบบวิรูจน์ (revealed knowledge)* คือ ความรู้ที่เปิดเผยจากพระผู้เป็นเจ้า(God) ที่ได้ให้ไว้กับมนุษย์ สำหรับชาวคริสต์เดียนจะถือว่าความรู้เหล่านี้มีอยู่ในพระคัมภีร์อันศักดิ์สิทธิ์(holy bible) ถ้าเป็นชาวมุสลิมความรู้เหล่านี้ก็จะปรากฏอยู่ในพระคัมภีร์อัลกุรอานหรือโคหร่าน(Koran) ถ้าเป็นชาวฮินดูความรู้ก็จะปรากฏอยู่ในภควัทคีตา(Bhagavad Gita) และอุปนิษัต(Upanishads) โดยที่ความรู้เหล่านี้เป็นพระวาจาของพระผู้เป็นเจ้า ดังนั้นศาสนิกชนจึงถือว่าเป็นความรู้ที่เป็นจริงตลอดนิรันดร์ เพราะถ้าไม่เป็นเช่นนั้นแล้วพระผู้เป็นเจ้าก็จะเป็นผู้ไม่รู้เรื่องราว หรือมิฉะนั้นก็มีเจตนาหลอกลวง

(2) *ความรู้ที่ได้มาโดยการสำนึกเอง (intuitive knowledge)* คือ ความรู้ที่ได้จากการที่บุคคลเกิดความสำนึกได้เอง ซึ่งเกิดขึ้นภายในจิตสำนึก(consciousness) ของความคิด(idea) หรือการสรุปจากงานที่ไม่เกี่ยวกับจิตสำนึก เช่น การขบคิดด้วยพลังจิต เพื่อค้นหาทางแก้ปัญหา เช่น การตรัสรู้ เป็นต้น คนทั่วไปมีความรู้ประเภทนี้อยู่ในตัวเองมาก เช่นเมื่อยึดเอาประสบการณ์ของผู้อื่น หรือของตนเองมาใช้ในการขยายความคิดให้กว้างออกไป หรือแก้ไขพฤติกรรมต่างๆ ด้วยประสบการณ์เหล่านั้นด้วยตนเอง

(3) *ความรู้ที่ได้มาโดยอาศัยเหตุผล (rational knowledge)* คือ ความรู้ที่ได้มาด้วยการใช้เหตุผลอย่างเดียวน ไม่รวมการสังเกตจากการกระทำ ความรู้ประเภทนี้ตั้งอยู่บนรากฐานของหลักการวิทยาศาสตร์ และเป็นนามธรรม(abstract reasoning) ไม่มีข้อจำกัด

(4) *ความรู้เชิงประจักษ์ (empirical knowledge)* คือ ความรู้ที่ได้โดยการประจักษ์ ที่ผ่านความรู้สึกรับจากประสาทสัมผัสทั้ง 5 คือ การเห็น ได้ฟัง ได้ดมกลิ่น ได้สัมผัสและได้ลิ้มรส ความรู้สึกรับเหล่านี้จะทำให้เกิดมโนทัศน์ในสิ่งแวดล้อมที่อยู่รอบๆตัวเรา ดังนั้น ความรู้จึงประกอบขึ้นด้วยความคิด(idea) รวมกันขึ้นตามที่เราได้สังเกต หรือ

จากความรู้ที่ต่างกันทั้ง 5 ทำให้ได้ข้อเท็จจริง(facts) รูปแบบของความรู้แบบนี้เป็นวิธีการทางวิทยาศาสตร์

(5) ความรู้ที่ได้มาจากผู้รู้ (authoritative knowledge) คือ ความรู้ที่ได้จากการอ้างผู้มีความรู้อื่นๆ โดยตรง และเรายอมรับว่าเป็นจริง โดยอาจได้จากการศึกษาดำรง คัมภีร์ และอื่นๆทำให้ประหยัดเวลาที่ไม่ต้องกลับไปค้นคว้าทดลองด้วยตนเองตั้งแต่เริ่มต้น

2) ความสามารถ อาจจำแนกออกเป็น ความสามารถที่เกี่ยวกับความคิด และความสามารถทางร่างกาย ซึ่งทั้ง 2 ส่วนแสดงถึงความแตกต่างในความสามารถส่วนบุคคล ซึ่งมีผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของงาน

(1) ความสามารถที่เกี่ยวกับการคิด อาจจำแนกได้เป็น 3 ด้าน คือ เชาวปัญญา ภูมิภาวะทางอารมณ์ และความสามารถทางดำเนินชีวิต

ก. เชาวปัญญา หมายถึง หน้าที่การทำงานของสมองที่มีคิดคำนวณ แต่กำเนิด ซึ่งก็คือ ความสามารถในการใช้สติปัญญาแก้ปัญหาที่ซับซ้อนยุ่งยาก การคำนวณทางคณิตศาสตร์ การวางแผนงาน คนทั่วไปเรียกเชาวปัญญาว่า IQ ซึ่งย่อมาจาก Intelligence Quotient

ข. ภูมิภาวะทางอารมณ์ หมายถึง ความสามารถของคนด้านอารมณ์ จิตใจ และรวมถึงทักษะการเข้าสังคม คนทั่วไปเรียกภูมิภาวะทางอารมณ์ว่า EQ ซึ่งย่อมาจาก Emotional Intelligence Quotient ดังนั้น คนที่มี EQ สูงจะมีคุณสมบัติทั่วไป คือ มีการตัดสินใจที่ดี ควบคุมอารมณ์ตนเองได้ มีความอดกลั้น ไม่หุนหันพลันแล่น ทนความผิดหวัง เข้าใจไม่ปล่อยให้ความเครียดท่วมทับความคิดไปหมดจนทำอะไรไม่ถูก เข้าใจจิตใจผู้อื่น เข้าใจสถานการณ์ทางสังคม ไม่ย่อท้อหรือยอมแพ้ง่าย สามารถสู้ปัญหาชีวิตได้

ค. ความสามารถทางดำเนินชีวิต (Practical IQ) หมายถึง ความสามารถในการจัดการ หรือแก้ไขปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นในชีวิตประจำวัน โดยมีลักษณะที่สำคัญ คือ การตัดสินใจที่รวดเร็ว เด็ดขาด ความคล่องแคล่ว ว่องไว การจัดลำดับความสำคัญของสิ่งต่างๆ เป็นต้น

(2) ความสามารถทางร่างกาย หมายถึง ความสามารถทางร่างกาย ที่จำเป็นต่อการทำงานโดยทั่วไป ซึ่งแบ่งได้เป็น 4 อย่าง คือ ความแข็งแรงของร่างกาย(strength) ความยืดหยุ่นของร่างกาย(flexibility) ความอดทน สามารถทำงานได้เป็น(stamina) และ ความรวดเร็วในการทำงาน(speed)

2.2.3 ประเภทความรู้¹ แบ่งเป็น 3 ประเภท ดังนี้

1) ความรู้ที่เปิดเผย (Explicit Knowledge) เป็นความรู้ที่ถูกถ่ายทอด

¹ ขนิษฐา ภาณุโสภณ “ประเภทความรู้” http://203.155.220.217/office/training/knowledge_mange/know_1.htm

จากบุคคลออกมาในรูปแบบของหนังสือ บทความ ตำรา สื่อต่างๆ ซึ่งสามารถเข้าถึงและแลกเปลี่ยนได้ไม่ยาก ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 2 ระบบ คือ

- (1) ความรู้ที่มีเป้าหมาย(Object-Based) ได้แก่ ความรู้ที่สร้างขึ้น เช่น ข้อกำหนด คู่มือ สิทธิบัตร โปรแกรมสำเร็จรูป ฐานข้อมูล เป็นต้น
- (2) ความรู้ที่เป็นกฎเกณฑ์(Rule-Based) ได้แก่ กฎเกณฑ์ ระเบียบปฏิบัติ
- 2) ความรู้ที่ฝังลึกในคน(Tacit Knowledge) เป็นความรู้ที่ฝังอยู่ในความคิด ความเชื่อ ค่านิยม ซึ่งได้มาจากการศึกษา ประสบการณ์ การสนทนา การฝึกอบรม หรือจากการสังเกตที่สะสมมานาน โดยความรู้ประเภทนี้จะปรับเปลี่ยนไปตามสถานการณ์ที่แต่ละคนพบเจอ
- 3) ความรู้ที่เกิดจากวัฒนธรรม (Culture Knowledge) เป็นความรู้ที่เกิดจากความเชื่อ ความศรัทธา

2.3 ทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับด้านสถานะ อำนาจ และทรัพยากรของหน่วยงาน

2.3.1 ความหมายของสถานะ ตามพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542

ให้ความหมายคำว่า “สถานะ” หมายถึง ความเป็นไป ความเป็นอยู่ ส่วนพจนานุกรมไทย (2542) ให้ความหมายว่า สภาพ ฐานะ ตำแหน่ง ความเป็นไป ความเป็นอยู่ ดังนั้น การวิจัยในครั้งนี้ จึงให้ความหมาย “สถานะ” หมายถึง การดำเนินการของหน่วยงาน ให้มีสภาพหรือฐานะสอดคล้องกับบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบตามที่ได้รับมอบหมาย

2.3.2 ความหมายอำนาจ

1) Max Weber (1947: 152 อ้างใน วิเชียร วิทย์อุดม 2549: 362) อธิบายคำว่า อำนาจ คือ การแสดงความน่าเชื่อถือเกี่ยวเนื่องกันของสังคมในการปฏิบัติงานในตำแหน่งของเขา แม้จะมีอุปสรรค

2) J.Preffer (1992: 17-30 อ้างใน วิเชียร วิทย์อุดม 2549: 362) อธิบายคำว่า อำนาจ คือ ความสามารถของบุคคลหนึ่ง ทีม หรือองค์การที่มีอิทธิพลต่อคนอื่น

3) John R.P.French and Bertram Raven (1959: 150-167 อ้างใน วิเชียร วิทย์อุดม 2549: 362) อธิบายคำว่า อำนาจ คือ ความสามารถที่จะกำหนดให้บุคคลในองค์การกระทำในสิ่งที่ปรารถนาหรือให้มีพฤติกรรมที่ต้องการอันนอกเหนือไปจากการใช้อำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการ

4) S.Finkelstein (1992: 505-538 อ้างใน วิเชียร วิทย์อุดม 2549: 362) อธิบายคำว่า อำนาจ คือ ความสามารถที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของบุคคลอื่นๆ คำว่า อำนาจ ใช้ได้กับทั้งบุคคล กลุ่ม ทีม องค์การ และประเทศ

5) วิเชียร วิทย์อุดม (2549 :394) อธิบายคำว่า อำนาจ คือ ความสามารถ

ที่จะชักจูง ควบคุมพฤติกรรมของบุคคลอื่น ที่มาของอำนาจมาจากความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ปัจจัยทางโครงสร้างภายในองค์กร อำนาจที่เกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลซึ่งแบ่งออกเป็น อำนาจจากการบังคับ(Coercive Power) อำนาจที่ได้ตามกฎหมาย(Legitimate Power) อำนาจจากการให้รางวัล(Reward Power) อำนาจจากความเชี่ยวชาญ(Expert Power) และอำนาจจากการอ้างอิง (Referent Power)

จากการศึกษาคำนิยาม “อำนาจ” ของนักวิชาการต่างๆ ที่ได้แสดงความ คิดเห็นไว้ สามารถสรุปความสำคัญในการศึกษาครั้งนี้ว่า อำนาจ(Power) หมายถึง ความสามารถ ของบุคคลหนึ่ง กลุ่ม ทีมหรือองค์กร ที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของบุคคลอื่นเพื่อที่จะชักจูง ควบคุม โดยมีทั้งแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ

2.3.3 ความหมายทรัพยากรของหน่วยงาน ในปัจจุบันส่วนใหญ่ นักวิชาการมักจะ พูดและเน้นการบริหารทรัพยากรบุคคล ซึ่งถือว่าองค์กรจะสำเร็จขึ้นได้จะต้องประกอบด้วยหลาย ประการ สิ่งที่สำคัญอย่างหนึ่งคือ คน เพราะคนเป็นทรัพยากรที่จะต้องเป็นผู้ขับเคลื่อนทุกสิ่งทุก อย่างภายในองค์กร เพื่อให้เดินทางไปสู่เป้าหมายที่ได้วางไว้ ดังนั้น ความหมายของคำว่า ทรัพยากร ยังไม่มีการให้คำจำกัดความไว้อย่างชัดเจน จึงต้องอาศัยการเทียบเคียง ในเรื่อง ปัจจัยพื้นฐานในการบริหารงานที่สำคัญ 4 ประการ(4M) ได้แก่ คน(Man) เงิน(Money) วัสดุ สิ่งของ(Material) ซึ่งรวมถึงวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือและอาคาร สถานที่ด้วย การจัดการ (Management)

นักวิชาการยังพูดถึงการบริหารทรัพยากร ซึ่งสามารถแบ่งทรัพยากรที่ใช้ใน การผลิตหรือการบริการได้ 2 ประเภท คือ ประเภทที่ 1 ทรัพยากรบุคคลหรือทรัพยากรมนุษย์ หมายถึง บุคคลที่ปฏิบัติงานในองค์กรทุกคน ประเภทที่ 2 ทรัพยากรด้านเทคโนโลยี เครื่องจักร อุปกรณ์สำนักงานหรือสิ่งอำนวยความสะดวก หรือสิ่งที่สนับสนุนการทำงานเกิดประสิทธิภาพ

ดังนั้น เมื่อประมวลคำว่า “ทรัพยากรของหน่วยงาน” ในการศึกษาครั้งนี้ หมายถึง บุคคลที่ปฏิบัติงานในองค์กรทุกคน รวมทั้งสิ่งอำนวยความสะดวก หรือสิ่งที่สนับสนุน ให้การปฏิบัติงานเกิดความสำเร็จ

2.3.4 พื้นฐานอำนาจ(Bases of Power)¹

John R.P.French และ Bertram Raven French แสดงให้เห็นว่าพื้นฐาน เบื้องต้นของอำนาจของบุคคลในองค์กรทั่วไปมี 5 อย่าง คือ

1) อำนาจตามกฎหมาย(Legitimate Power) ส่วนใหญ่เป็นอำนาจของฝ่าย บริหารที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งถูกยอมรับโดยความสามารถของตำแหน่ง

¹วิเชียร วิทษอุดม(2549) “อำนาจ (Power)”พฤติกรรมองค์กร: 364-367

ของบุคคลในองค์กร เนื่องมาจากตำแหน่งของผู้บริหารในลำดับชั้นต่างๆขององค์กรมีอำนาจหน้าที่(Authority)ที่จะใช้ความถูกต้องของคำสั่งในการควบคุมผู้ใต้บังคับบัญชาให้เชื่อฟังได้

2) อำนาจจากการให้รางวัล(Reward Power) คือ ความสามารถของบุคคลที่มีอิทธิพลต่อผู้อื่น โดยพฤติกรรมการปรารภนาได้รับรางวัลเป็นสิ่งที่ผู้บริหารใช้เป็นส่วนประกอบในการจูงใจให้ปฏิบัติตามด้วยการให้รางวัลในการควบคุมพฤติกรรมบุคคล เช่น การให้รางวัลรวมถึงตัวเงิน การเลื่อนขั้น คำชมเชย การมอบหมายการทำงาน ความรับผิดชอบ เป็นต้น แต่ถ้ามีผู้ไม่ปฏิบัติตาม ก็สามารถทำได้โดยการลงโทษแทน เช่น โยกย้ายตำแหน่ง ลดเงินเดือน หรือปรับตำแหน่งให้ต่ำกว่าเดิม

3) อำนาจจากการบีบบังคับ (Coercive Power) เป็นการลงโทษและใช้ควบคุมบุคคลที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง โดยใช้การบังคับโดยตรงไปตรงมาหรืออย่างอ้อมๆก็ได้

4) อำนาจจากความเชี่ยวชาญ (Expert Power) คือ ความสามารถของบุคคลที่จะควบคุมและมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของบุคคลอื่น โดยเป็นความสามารถเนื่องมาจากมีคุณวุฒิ มีความสามารถพิเศษ มีความเชี่ยวชาญ มีความรู้ความฉลาด หรือมีความรู้เฉพาะทาง ความเชี่ยวชาญของผู้ใช้อำนาจมาจากปัจจัย 2 ประการ คือ ความรู้ความสามารถและจากประสบการณ์ ซึ่งเกิดมาจากการเรียนรู้และศึกษาอบรม

5) อำนาจจากการอ้างอิง (Referent Power) เป็นอำนาจที่ได้มาจากการอาศัยฐานจากผู้อื่นเป็นเกณฑ์ ดันต่อหรือแหล่งอำนาจที่ไม่ได้อยู่ที่ตัวผู้ใช้แต่อยู่ที่ตัวผู้ถูกกล่าวอ้าง และอยู่ที่ความรู้สึกผูกพันของผู้ถูกใช้อำนาจต่อผู้ถูกอ้างอิง ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของการดึงดูดใจระหว่างบุคคล

2.4 ทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับด้านจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ การทำงานในหลายๆหน่วยงานตามวัตถุประสงค์ของนโยบายฝ่ายบริหาร จำเป็นจะต้องมีการบูรณาการในส่วนการปฏิบัติงาน เพื่อให้เป็นทิศทางเดียวกัน ไม่ขัดแย้งกัน จุดสำคัญที่จะต้องมีการทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล ซึ่งก็คือ หลักการประสานงาน(Coordination) โดยมีนักวิชาการให้ความหมาย องค์ประกอบ หลักการประสานงานไว้ดังต่อไปนี้ คือ

2.4.1 ความหมายการประสานงาน(Coordination)

1) Rumsi Basu (1990: 96 อ้างใน <http://www.gspa-sk-buu.net/theory/17.pdf>) อธิบายคำว่า ประสานงาน คือ เป็นการจัดระเบียบในการทำงานเพื่อให้เกิดเอกภาพในการปฏิบัติงานและให้ตรงกับวัตถุประสงค์ขององค์กร

2) ภิญโญ สาร (2522 อ้างใน <http://www.gspa-sk-buu.net/theory/17.pdf>) อธิบายคำว่า การประสานงาน คือ กระบวนการเชื่อมสัมพันธ์ บุคคล วัสดุ ทรัพยากรอย่างอื่น เพื่อให้การปฏิบัติงานบุคคลสำเร็จตามเป้าหมายอื่น ๆ และด้วยความรู้ความสามารถความรู้สึกนึกคิดจะได้ร่วมกันเป็นผนึกกำลังเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายตามที่ตั้งไว้

3) สมิต สัจฉกร (2550 อ้างใน <http://www.tpa.or.th>) อธิบายคำว่า การประสานงาน หมายถึง การจัดระเบียบวิธีการทำงาน เพื่อให้งานและเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่างๆ ร่วมมือปฏิบัติงานเป็นน้ำหนึ่งใจเดียว ไม่ทำให้งานซ้อนกัน ขัดแย้งกัน หรือเหลื่อมล้ำกัน ทั้งนี้เพื่อให้งานดำเนินไปอย่างราบรื่น สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ และนโยบายขององค์กรนั้น อย่างสมานฉันท์ และมีประสิทธิภาพ

จากการศึกษาคำนิยาม “การประสานงาน” ของนักวิชาการต่างๆ ที่ได้แสดงความคิดเห็นไว้ สามารถสรุปความสำคัญในการศึกษาครั้งนี้ว่า การประสานงาน หมายถึง วิธีการสร้างความสัมพันธ์ภาพเพื่อให้เกิดความร่วมมือในการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุเป้าหมายที่ตั้งเอาไว้

2.4.2 การประสานงานมีองค์ประกอบที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

- 1) ความร่วมมือ จะต้องสร้างสัมพันธ์ภาพในการทำงานร่วมกันของทุกฝ่าย โดยอาศัยความเข้าใจหรือการตกลงร่วมกัน มีการรวบรวมกำลังความคิด วิธีการ เทคนิค และระดมทรัพยากรมาสนับสนุนงานร่วมกัน เพื่อให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เต็มใจที่จะทำงานร่วมกัน
- 2) จังหวะเวลา จะต้องปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละคน ตามกำหนดเวลาที่ตกลงกันให้ตรงเวลา
- 3) ความสอดคล้อง จะต้องพิจารณาความเหมาะสมพอดี ไม่ทำงานซ้อนกัน
- 4) ระบบการสื่อสาร จะต้องมีการสื่อสารที่เข้าใจตรงกันอย่างรวดเร็ว และราบรื่น
- 5) ผู้ประสานงาน จะต้องสามารถดึงทุกฝ่ายเข้าร่วมทำงาน เพื่อตรงไปสู่จุดหมายเดียวกัน ตามที่กำหนดเป็นวัตถุประสงค์ของงาน

2.4.3 หลักในการประสานงาน เพื่อให้สัมฤทธิ์ผลต้องยึดถือ

- 1) จัดให้มีกระบวนการบริหารที่เป็นระบบ คือ จะต้องเริ่มต้นด้วยการวางแผนที่ดี กำหนดวัตถุประสงค์และนโยบาย กำหนดขั้นตอนการปฏิบัติตามกระบวนการทำงาน กำหนดเวลาและสถานที่ ตลอดจนผู้รับผิดชอบเพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องทราบว่าในวันเวลาใด ใครจะทำอะไรที่ไหนและทำอะไร เป็นการสะดวกแก่ทุกฝ่าย ในการติดต่อประสานงาน
- 2) จัดให้มีระบบของความร่วมมือที่ดี คือ ต้องทำให้เกิดการยอมรับระหว่างทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีความพร้อมที่จะให้ความร่วมมือซึ่งกันและกัน มีน้ำใจไมตรีต่อกัน อันจะเป็นผลให้งานดำเนินไปด้วยดีและบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ตรงตามเป้าหมาย
- 3) จัดให้มีระบบการสื่อสารที่ดี โดยมีการติดต่อสื่อสารระหว่างกันภายในหน่วยงานหรือระหว่างหน่วยงาน ต้องมีการกำหนดตัวบุคคล สถานที่ติดต่อ วัน เวลา และเครื่องมือ

ที่จะใช้ในการสื่อสารทั้งจะต้องจัดให้มีระบบสื่อสารจากบนสู่ล่าง จากล่างสู่บน และในระดับเดียวกันอย่างเหมาะสม

4) จัดให้มีการประสานวัตถุประสงค์และนโยบาย คือ การที่จะทำให้เกิดเอกภาพในการประสานงานต้องทำความเข้าใจในวัตถุประสงค์ว่าจะประสานงานให้เกิดผลอย่างไร มีนโยบายที่กำหนดขึ้นไว้เป็นหลักการเพื่อใช้เป็นกรอบหรือแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน เป็นผลให้ประสานงานโดยมีจุดมุ่งหมายเดียวกัน และสอดคล้องต้องกันทั้งจังหวะและเวลา

5) จัดให้มีระบบความสัมพันธ์ที่ดี คือ ผู้ร่วมงานต้องมีความไว้วางใจซึ่งกันและกัน จึงต้องจัดให้มีการพบปะแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและทำความเข้าใจกันบ้าง เว้นแต่จะเป็นการประสานงานในทางลับที่มีรหัสเป็นเครื่องแสดงถึงความเป็นพวกเดียวกัน เพื่อให้มีความไว้วางใจกัน

6) จัดให้รู้สิ่งที่ต้องประสานงานให้ชัดเจน คือ การที่ผู้ร่วมงานได้รู้ชัดเจนว่างานจะต้องประสานงานในเรื่องใด มีสิ่งใดที่จะต้องประสาน ทำให้การประสานงานมีความครอบคลุมครบถ้วน ไม่ขาดตกบกพร่องมีความสอดคล้องทั้งกิจกรรมและจังหวะเวลา

7) จัดให้รู้รูปแบบและวิธีการประสานงาน คือ การประสานงานภายในหน่วยงานเดียวกัน ไม่มีรูปแบบหรือพิธีการมาก เพราะผู้ร่วมงานมีความรู้จักคุ้นเคยกันอยู่แล้ว แต่การประสานงานระหว่างหน่วยงานจะต้องกำหนดให้รู้รูปแบบ และวิธีการในการปฏิบัติให้ถูกต้องและเหมาะสม เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาความขัดแย้ง

2.4.4 ปัจจัยในการประสานงาน

1) คน หมายถึง ผู้ซึ่งจะทำงานเป็นผลขึ้นมา การประสานงานที่แท้จริงคือ การประสานคนให้ร่วมใจร่วมกำลังงานด้วยการนำเอาความสามารถของคนมาทำให้เกิดผลงานในจุดมุ่งหมายเดียวกัน ความสามารถของคนพิจารณาได้สองด้านคือ ทางด้านความรู้และด้านความสัมพันธ์กับผู้อื่น ผู้ประสานงานต้องมีความรู้ความสามารถและการมองการไกล มีมนุษยสัมพันธ์ มีทัศนคติที่ดีต่อกัน ผู้ร่วมงานทุกฝ่ายเข้ากันได้ดี มีการพบปะหารือกันอยู่เสมอ

2) เงิน หมายถึง ตัวเงินและสิ่งอื่นซึ่งสามารถใช้เป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนได้ ในการประสานงานจะต้องมีกำลังเงินสนับสนุนการปฏิบัติงาน

3) วัสดุ หมายถึง สิ่งของเครื่องมือและเครื่องใช้ต่าง ๆ ในการประสานจะต้องมีวัสดุอุปกรณ์ช่วยในการประสานงานอย่างพอเพียง

4) วิธีการทำงาน หมายถึง การบริหารงานให้สามารถบรรลุผลสำเร็จตามจุดประสงค์ที่กำหนดเป็นเป้าหมายไว้ มีการกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้ชัดเจน มีการมอบหมายงานและการควบคุมงาน การติดต่อสื่อสารดี

2.4.5 ระบบการประสานงานระหว่างหน่วยงาน

1) การกำหนดอำนาจหน้าที่ ต้องให้ชัดเจน และเข้าใจง่าย อย่ากำหนดหน้าที่ ให้กว้างขวางหรือเป็นข้อความกำกวมซึ่งอาจตีความ และเข้าใจความหมายไปได้หลายทาง อันอาจนำไปสู่การทำงานเหลื่อมล้ำกัน ซ้อนกันและเกิดความขัดแย้งกันได้ที่สุดในที่สุด

2) การใช้คณะกรรมการผสมหรือคณะกรรมการกลาง จะทำให้ช่วยกลั่นกรองและขจัดมูลเหตุที่อาจทำให้มีการขัดแย้งลงได้มาก และจะทำให้มีการประสานงานดีขึ้น โดยเฉพาะในกิจการบริการที่มีความมุ่งหมายกว้างขวาง และต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากหลายฝ่ายหลายสังกัด

3) การใช้วิธีการงบประมาณ นอกจากจะใช้สำหรับการประสานงานภายในองค์กรแล้ว ยังเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการประสานงานระหว่างองค์กรด้วย เพราะในการพิจารณาจัดทำงบประมาณเพื่อขออนุมัติค่าใช้จ่ายตามแผนงานขององค์กรต่างๆ โดยวิธีการงบประมาณ จะสามารถพิจารณาแยกและป้องกันปัญหาเรื่องการทำงานซ้ำซ้อนกันได้ดี

2.5 ทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับด้านความสามารถในการต่อรอง หน่วยงานต่างๆ ที่นานโยบายไปปฏิบัติอาจมีข้อขัดแย้งเกิดขึ้นในการทำงานไม่ว่าระหว่างภาครัฐด้วยกันเอง หรือ ภาครัฐกับภาคเอกชน ดังนั้น จึงจำเป็นจะต้องมีวิธีการเพื่อบริหารงานให้สัมฤทธิ์ผล และเป็นการแก้ไขปัญหาเพื่อให้สามารถทำงานร่วมมือกันได้ ซึ่งก็คือ การต่อรอง โดยกระบวนการที่สำคัญ จำเป็นจะต้องมีในการศึกษาครั้งนี้ คือ การเจรจาต่อรอง (Negotiation) ซึ่งนักวิชาการได้ให้ความหมาย รูปแบบพื้นฐาน กลยุทธ์ และขั้นตอนของการเจรจาต่อรองไว้ดังต่อไปนี้ คือ

2.5.1 ความหมายการเจรจาต่อรอง(Negotiation)

1) R.J.Lewicki (1996: 60-71 อ้างใน วิเชียร วิทยอุดม 2549: 310) อธิบายคำว่า การเจรจาต่อรอง คือ กระบวนการหนึ่งที่มีบุคคล 2 คนหรือมากกว่าหรือกลุ่ม มีจุดมุ่งหมาย ทั้งความร่วมมือและขัดแย้งต่อกัน สภาพการณ์และการโต้ตอบตลอดระยะเวลาของข้อตกลง อาจเป็นไปได้โดยทั่วไป การเจรจารวมไปถึงการประนีประนอม การร่วมมือกัน และอาจจะมีการใช้อำนาจในการแก้ไขปัญหาก็จำเป็น

2) Moorhead/Griffin (1998: 432 อ้างใน วิเชียร วิทยอุดม 2549: 310) อธิบายคำว่า เจรจาต่อรอง คือ กระบวนการที่มีบุคคล 2 คน หรือมากกว่าหรือเป็นกลุ่มได้เข้าถึงข้อตกลง ถึงแม้ว่าพวกเขาจะมีความชอบที่แตกต่างกัน

3) Roger Fisher and William Ury (1983 อ้างใน วิเชียร วิทยอุดม 2549: 310) อธิบายคำว่า เจรจาต่อรอง คือ กระบวนการตัดสินใจร่วมกันเมื่อหลายๆฝ่ายได้มีการชอบที่แตกต่างกัน

จากการศึกษาคำนิยาม “การเจรจาต่อรอง” ของนักวิชาการต่างๆ ที่ได้แสดงความคิดเห็นไว้ สามารถสรุปความสำคัญในการศึกษาครั้งนี้ว่า การเจรจาต่อรอง หมายถึง

กระบวนการที่มีบุคคลหรือกลุ่ม ตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป หาทางประนีประนอมเพื่อลดความขัดแย้ง และให้ได้ข้อตกลงเกิดประโยชน์ร่วมกันทุกฝ่าย

2.5.2 รูปแบบพื้นฐานของการเจรจาต่อรอง(Basic Type of Negotiations)¹ มีอยู่ 4 รูปแบบ คือ

1) การเจรจาต่อรองแบบการแบ่งแยก(Distributive Negotiations) ใช้ได้ต่อเมื่อมีสถานการณ์จำนวนมากไม่มีการเปลี่ยนแปลง และเป็นส่วนหนึ่งที่ฝ่ายหนึ่งช่วงชิงได้และอีกฝ่ายหนึ่งต้องสูญเสีย การต่อรองแบบนี้ก่อให้เกิดผลกระทบซึ่งกันและกัน และอาจรวมไปถึงให้การการคุ้มครองทางด้านการติดต่อสื่อสาร มีการกำหนดบทบาทของความน่าเชื่อถือ มีการใช้การขู่เชิญและบิดเบือนรายละเอียดและความต้องการ

2) การเจรจาต่อรองแบบเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (Integrative Negotiations) เป็นการแก้ไขปัญหาร่วมกันเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ทั้งสองฝ่าย โดยผู้ร่วมเจรจาแสดงถึงปัญหาร่วมกันและมีการระบุและกำหนดทางเลือก เปิดเผยถึงการแสดงความคิดเห็นที่มีอยู่และร่วมกันยอมรับถึงวิธีการแก้ไขปัญหา

3) โครงสร้างของทัศนคติ(Attitudinal Structuring) ความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันเป็นกระบวนการที่จำเป็นที่จะนำมา ซึ่งความสำเร็จของการเข้าร่วมเจรจาต่อรอง และต้องมีการร่วมกันรับรู้ข้อมูลข่าวสารทุกอย่าง เพื่อเป็นการส่งเสริมการติดต่อสื่อสารให้ดีขึ้นกว่าเดิม

4) การเจรจาต่อรองภายในองค์กร(Intraorganization Negotiations) กลุ่มจะมีการเจรจาต่อรองอยู่เสมอโดยผ่านตัวแทน ภายในองค์กรจะมีการกำหนดตัวผู้เจรจาต่อรองไว้แต่ละอย่างให้สอดคล้องกับข้อตกลง และการตัดสินใจแก้ไขความขัดแย้งภายในกลุ่มก่อนที่จะมีการตกลงกับผู้เจรจาต่อรองของกลุ่มอื่นๆ

2.5.3 กลยุทธ์ในการเจรจาต่อรอง(Negotiation Strategies)² นักเจรจาต่อรองที่มีความสามารถ จำเป็นจะต้องมีความพร้อมที่จะใช้ทักษะอื่นๆที่หลากหลายและมีคุณภาพ ดังต่อไปนี้

1) ความคิดสร้างสรรค์(Creatively) นักเจรจาต่อรองที่ดีควรมีความคิดสร้างสรรค์ และสามารถที่จะมองประเด็นปัญหาและปัญหาได้จากแง่มุมต่างๆ

2) ความสามารถรอบตัวและความยืดหยุ่น(Versatility and flexibility) นักเจรจาต่อรองที่มีประสิทธิภาพจะมีความสามารถที่จะคิดได้อย่างรวดเร็ว และมีการเปลี่ยนแปลงกลยุทธ์ตามสถานการณ์เท่าที่ต้องการ

3) การควบคุม(Control) นักเจรจาต่อรองต้องการที่จะทราบถึงว่าอะไรเป็น

¹วิเชียร วิทยอุดม (2549) “การเจรจาต่อรอง (Negotiations)” พฤติกรรมองค์การ: 311-312

²วิเชียร วิทยอุดม(2549) “การเจรจาต่อรอง (Negotiations)” พฤติกรรมองค์การ: 316-317

สิ่งที่พวกเขาสามารถและไม่สามารถควบคุม

4) การจูงใจ(Motivation) นักเจรจาต่อรองที่ดีควรจะรู้ถึงแรงจูงใจของตน เพื่อจะได้รู้ถึงจุดมุ่งหมายและข้อจำกัดของตน

5) ความสามารถที่จะกล่าวว่ามี(Ability to say no) นักเจรจาต่อรองต้องมีความกล้าที่จะปฏิเสธถึงข้อเสนอของอีกฝ่ายหนึ่ง ถ้าหากไม่เข้าเป้าหมายของเขา

2.5.4 ขั้นตอนของการเจรจาต่อรอง แบ่งออกเป็น 4 ขั้นตอน คือ

1) ขั้นตอนแรก ระยะเตรียมการ(Preparation) เช่น การรวบรวมข้อมูล ข่าวสารที่เป็นจริงที่เกี่ยวกับปัญหา การจูงใจ บุคลิกภาพ จุดมุ่งหมาย

2) ขั้นตอนที่ 2 การนำเสนอ(Presentation) คือ การยื่นข้อเสนอและข้อเรียกร้องครั้งแรก มีได้ทั้งการพูดและการเขียน

3) ขั้นตอนที่ 3 การต่อรอง(Bargaining)

4) ขั้นตอนที่ 4 ข้อตกลง(Agreement) เป็นกระบวนการปิดการเจรจาต่อรอง โดยนำข้อตกลงเข้าสู่รูปแบบให้เป็นที่ยอมรับได้ทั้งสองฝ่าย

2.5.5 การเจรจาต่อรองแบบชนะ-ชนะ(Win-Win Negotiation) มี 4 ขั้นตอน คือ

1) การวางแผน(Planning) กำหนดเป้าหมาย และขอบเขตข้อตกลงที่เป็นไปได้

2) การสร้างความสัมพันธ์(Relationship) พัฒนาความสัมพันธ์ในเชิงบวก มีความเข้าใจกัน และมีความเป็นมิตรกัน

3) การเข้าถึงข้อตกลง(Agreements) มีการหารือร่วมกันของทั้งสองฝ่ายเกี่ยวกับเป้าหมายของแต่ละฝ่าย

4) การรักษาความสัมพันธ์(Maintenance) การย้อนกลับไปดูการกระทำตั้งแต่เริ่มต้นถึงขั้นข้อตกลง และต้องมีการติดต่อ และรักษาความเข้าใจระหว่างกันของแต่ละฝ่าย

2.6 ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวข้องกับด้านการสนับสนุนจากสื่อมวลชน นักการเมือง หัวหน้าหน่วยงานอื่นๆ กลุ่มต่างๆ และบุคคลสำคัญ การนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดความสำเร็จ สิ่งสำคัญต้องได้รับความร่วมมือจากภาครัฐและภาคเอกชนทุกส่วน ดังนั้น ความจำเป็นที่จะทำให้เกิดความเข้าใจในนโยบายที่ประกาศใช้ เพื่อไม่ให้เกิดการคัดค้าน โดยเฉพาะภาคเอกชนที่ได้รับผลกระทบ ซึ่งบางส่วนต้องสูญเสียผลประโยชน์ หลักการที่สำคัญที่นำมาใช้ในการวิจัยครั้งนี้คือการติดต่อสื่อสาร (Communication) ซึ่งจะเป็นแนวทางประชาสัมพันธ์ขอความสนับสนุนจากทุกส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย โดยมีนักวิชาการได้ให้ความหมาย และรูปแบบการติดต่อสื่อสารดังต่อไปนี้ คือ

2.6.1 ความหมายของการติดต่อสื่อสาร(Communication)

1) *Keith Davis* (1972: 379 อ้างใน วิเชียร วิทยอุดม 2549: 244) อธิบายคำว่า การติดต่อสื่อสาร คือ กระบวนการส่งผ่านข้อมูลข่าวสารและความเข้าใจจากคนหนึ่งไปยังอีกคนหนึ่ง

2) *Jack R Gibb* (1967: 520 อ้างใน วิเชียร วิทยอุดม 2549: 244) อธิบายคำว่า การติดต่อสื่อสาร คือ กระบวนการที่บุคคลสัมพันธ์ติดต่อกันเพื่อที่จะทำงานให้สำเร็จโดยวิธีการที่แก้ปัญหา แลกเปลี่ยนความคิดเห็น ความรู้สึก และเจตคติต่อกัน

3) *Jack Halloran* (1978: 27 อ้างใน วิเชียร วิทยอุดม 2549: 244) อธิบายคำว่า การติดต่อสื่อสาร คือ กระบวนการถ่ายทอดข่าวสารและความเข้าใจจากคนหนึ่ง หรือหลายคนไปยังอีกคนหนึ่ง หรือหลายคน

4) *Wilbur Shraman and Donald F.Roberts* (1971: 13 อ้างใน วิเชียร วิทยอุดม 2549: 244) อธิบายคำว่า การติดต่อสื่อสาร หมายถึง การแลกเปลี่ยนสัญญาข่าวสารระหว่างบุคคล โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์

จากการศึกษาคำนิยาม “การติดต่อสื่อสาร” ของนักวิชาการต่างๆ ที่ได้แสดงความคิดเห็นไว้ สามารถสรุปความสำคัญในการศึกษาครั้งนี้ว่า การติดต่อสื่อสาร หมายถึง กระบวนการถ่ายทอดข้อมูลข่าวสาร เพื่อสร้างความเข้าใจจากบุคคลหนึ่งไปยังบุคคลหนึ่ง หรือกลุ่มหนึ่งไปยังกลุ่มหนึ่ง

2.6.2 เครือข่ายการติดต่อสื่อสาร(*Communication Networks*)

รูปแบบการทำงานของกลุ่ม และการเคลื่อนไหวของข้อมูลข่าวสารจากคนสู่กลุ่ม และจากกลุ่มหนึ่งสู่อีกกลุ่มหนึ่ง โดยเครือข่ายการติดต่อสื่อสารที่ใช้เชื่อมกันมากที่สุดมี 4 รูปแบบ ตามภาพที่ 2.23 โดยมีรายละเอียดดังนี้ คือ

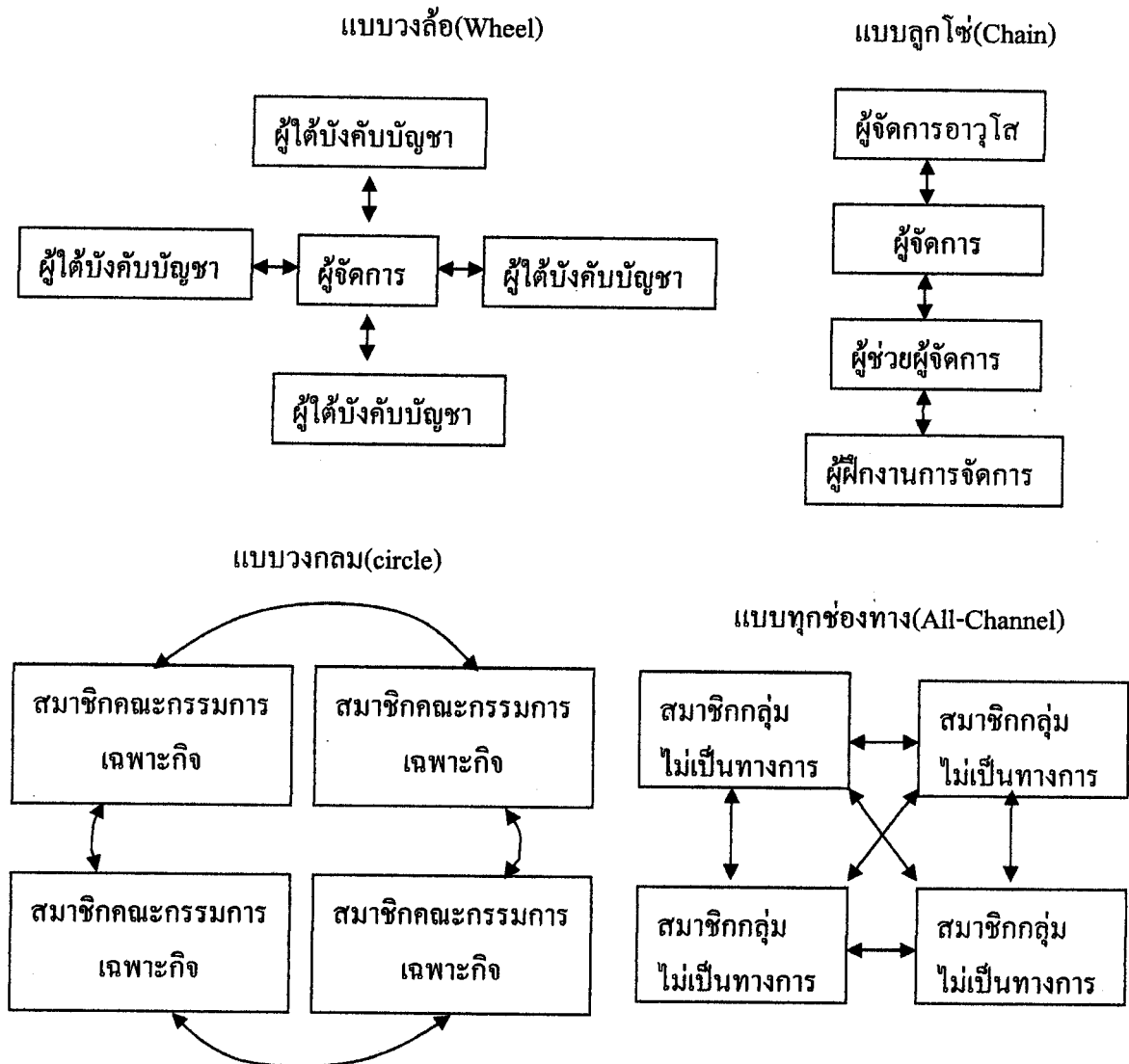
1) *เครือข่ายวงล้อ(Wheel network)* เป็นรูปแบบการไหลเวียนของข้อมูลข่าวสารระหว่างบุคคล ณ จุดสิ้นสุดของผู้พูดแต่ละคนและบุคคลที่เป็นคนกลาง ณ จุดสิ้นสุดของผู้พูดจะไม่ใช้การติดต่อสื่อสารโดยตรงกับคนอื่น เช่นการติดต่อสื่อสารระหว่างลูกน้องและหัวหน้าเท่านั้น ในระดับลูกน้องด้วยกันไม่มีการติดต่อระหว่างกัน จึงไม่ค่อยทราบข้อมูลของกันและกัน

2) *เครือข่ายลูกโซ่(Chain network)* เป็นรูปแบบการสื่อสารที่สมาชิกแต่ละคนกับบุคคลที่อยู่ทั้งข้างบนและข้างล่าง ยกเว้นสำหรับคนแรกและคนสุดท้าย ซึ่งจะต้องสื่อสารกับคนเพียงคนเดียว เครือข่ายลูกโซ่เป็นรูปแบบการสื่อสารแนวตั้ง ซึ่งการสื่อสารจะขึ้นลงตามสายการบังคับบัญชา อาจจะเป็นไปตามลำดับชั้นที่จัดไว้อย่างเป็นทางการทั้งจากล่างขึ้นบน(*Upward*) และจากบนลงล่าง(*Downward*)เท่านั้น เช่น การรายงานหรือการออกคำสั่ง

3) *เครือข่ายวงกลม(circle network)* เป็นรูปแบบการสื่อสารที่แต่ละคน

จะสื่อถึงคนทั้งสองด้านวนเป็นรอบ คนสุดท้ายต้องสื่อมาบรรจบกับคนแรก เช่น การติดต่อกันเองระหว่างลูกน้องในระดับล่างสุด

4) เครือข่ายทุกช่องทาง(All-Channel network) เป็นรูปแบบการสื่อสารที่สมาชิกทุกคนจะสื่อถึงสมาชิกทุกคน มีการติดต่อสื่อสารถึงกันโดยอิสระโดยไม่มีข้อจำกัดใดๆ ทุกคนเท่าเทียมกันหมดในการแสดงความคิดเห็น เช่น คณะกรรมการ และกลุ่มไม่เป็นทางการ



ภาพที่ 2.23 แสดงถึงเครือข่ายการติดต่อสื่อสารแบบต่างๆ

ที่มา: Gregory Moorhead & Ricky W. Griffin(1998: 270 อ้างใน วิเชียร วิทยอุดม 2549: 250)

3. นโยบายแรงงานต่างด้าว

ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมีกฎหมายออกมาควบคุมในเรื่องการทำงานของคนต่างด้าว ตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 ซึ่งเริ่มใช้บังคับวันที่ 22 กรกฎาคม 2521 โดยคนต่างด้าวจะทำงานได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานตามกฎหมายเสียก่อน และอาชีพที่จะทำงานได้จะต้องไม่ขัดต่อกฎหมายที่ห้ามคนต่างด้าวทำ เนื่องจากการสงวนไว้ให้กับแรงงานคนไทย ตามพระราชกำหนดในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าว พ.ศ.2522 แต่เนื่องจากประเทศไทยมีการเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจ ทำให้เกิดความต้องการแรงงานในภาคอุตสาหกรรม และภาคเกษตรกรรม เป็นจำนวนมาก ซึ่งงานบางอย่างแรงงานคนไทยไม่ยอมทำ เป็นสาเหตุทำให้ขาดแคลนแรงงานเป็นจำนวนมาก ซึ่งเป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้ผู้ประกอบการหรือนายจ้างหันไปใช้แรงงานต่างด้าวโดยส่วนใหญ่ก็เป็นแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน พอถึงนานวันทำให้เกิดปัญหาดิตตามมา ทำให้รัฐบาลต้องแก้ไขปัญหานี้แต่ที่ปรากฏให้เห็นชัดเจนโดยรัฐเริ่มมีนโยบาย ซึ่งเป็นภาพรวมออกมาเพื่อปฏิบัติ ปรากฏเริ่มตั้งแต่สมัยคณะรัฐมนตรีเมื่อปี 2535 จนถึงปี 2549 ที่สำคัญดังต่อไปนี้ คือ

3.1 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535

ในช่วงการบริหารงานของรัฐบาลของนายอานันท์ ปันยารชุน นายกรัฐมนตรี ซึ่งเข้ามาบริหารประเทศเมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2535 ถึงวันที่ 23 กันยายน 2535 โดยในนโยบายหลักที่แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2535 นั้นไม่ได้กำหนดถึงการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว แต่มีมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเพื่อผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมือง สัญชาติพม่าที่เข้ามาในประเทศไทย หลังวันที่ 9 มีนาคม 2519 โดยตั้งหลักแหล่งอยู่ในประเทศไทย และมีชื่ออยู่ในทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวที่กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยออกให้ อยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว และผ่อนผันให้ทำงานเป็นการชั่วคราวตามความจำเป็น เพื่อบรรเทาการขาดแคลนแรงงาน บางประเภทเฉพาะในบางพื้นที่ ภายใต้การควบคุมของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีประกาศ กระทรวงมหาดไทยลงวันที่ 2 พฤษภาคม 2538 กำหนดเขตควบคุมให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ที่ได้จัดทำทะเบียนบัตรประจำตัวไว้แล้ว จำนวน 100,356 คน พักอาศัยอยู่ในเขตจังหวัด เชียงราย ดาก กาญจนบุรี ระนอง เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน ราชบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร ซึ่งรัฐมีเงื่อนไขว่าห้ามย้ายถิ่นที่อยู่ หรือเดินทางออกนอกเขตพื้นที่ที่กำหนดไม่ได้

นโยบายเริ่มระยะแรกมีการผ่อนผันการใช้แรงงานสัญชาติพม่าในพื้นที่ควบคุม 4 จังหวัด คือ จังหวัดเชียงราย ดาก กาญจนบุรี และระนอง และเมื่อได้ดำเนินการไปสักระยะหนึ่ง จะมีการติดตามประเมินผล จึงจะให้ดำเนินการในพื้นที่ควบคุมส่วนที่เหลืออีก 5 จังหวัด คือ จังหวัดเชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน ราชบุรี ประจวบคีรีขันธ์ และชุมพร แต่ปรากฏภายหลังว่า

ไม่มีการขยายให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าวตามมติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 17 มีนาคม 2535 แต่อย่างใด

3.2 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2536

ในช่วงรัฐบาลนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งเข้ามาบริหารประเทศตั้งแต่วันที่ 23 กันยายน 2535 ถึงวันที่ 13 กรกฎาคม 2538 ในการแถลงนโยบายในวันที่ 21 ตุลาคม 2535 ไม่มีการกำหนดถึงการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างชาตินโยบายหลักแต่อย่างใด แต่ได้มีมติคณะรัฐมนตรีให้มีการผ่อนผันให้ใช้แรงงานต่างชาติทุกสัญชาติที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายและรอการส่งกลับ ทำงานเป็นกรรมกรในเรือประมงเพื่อแก้ไขวิกฤติการณ์ขาดแคลนแรงงานประมงในจังหวัดที่อยู่ติดกับชายทะเล จำนวน 22 จังหวัด คือ สมุทรปราการ สมุทรสาคร สมุทรสงคราม เพชรบุรี สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช สงขลา ประจวบคีรีขันธ์ ปัตตานี นราธิวาส สตูล ตรัง พังงา กระบี่ ภูเก็ต ชุมพร ชลบุรี ระยอง ระนอง จันทบุรี ฉะเชิงเทรา และตราด แต่ในทางปฏิบัติยังไม่สามารถให้ทำงานได้ เนื่องจากในขณะนั้นขัดต่อพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิประมงในเขตการประมงไทย พ.ศ.2482 แต่ในความเป็นจริงได้มีการลักลอบใช้แรงงานต่างด้าวอยู่เป็นจำนวนมาก

3.3 มติคณะรัฐมนตรีปี 2539

ในช่วงนโยบายรัฐบาลของ นายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรี ซึ่งได้เข้าบริหารประเทศต่อจากรัฐบาลนายชวน หลีกภัย เริ่มตั้งแต่วันที่ 13 กรกฎาคม 2538 ถึงวันที่ 25 พฤศจิกายน 2539 ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2539 ซึ่งพูดถึงแรงงานต่างด้าวในนโยบายด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม ไว้ว่า “เร่งรัดการศึกษาและจัดทำข้อมูลเพื่อกำหนดมาตรการที่เหมาะสมเกี่ยวกับแรงงานต่างชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศ” ภายหลังต่อมาในวันที่ 25 มิถุนายน, 2 กรกฎาคม, 16 กรกฎาคม และ 6 สิงหาคม 2539 ได้มีมติคณะรัฐมนตรี โดยมีสาระสำคัญในการจัดระเบียบควบคุมแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายที่ลักลอบทำงานและอยู่ในประเทศ ให้เข้าระบบ เพื่อทางราชการสามารถดูแลได้และเป็นไปตามกฎหมาย และป้องกันและสกัดกั้นการลักลอบเข้ามาใหม่ โดยให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ทั้งผู้ประกอบการหรือนายจ้าง ผู้ใช้แรงงาน ราชการ กลุ่มคนและประชาชนในพื้นที่มีส่วนรับผิดชอบ โดยได้มีการกำหนดมาตรการเป็น 3 ระยะ คือ

3.3.1 มาตรการระยะสั้น คนต่างด้าว สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่ลักลอบเข้าทำงานในประเทศไทยอยู่ก่อนวันที่ 25 มิถุนายน 2535 ผ่อนผันให้อยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวโดยประกาศให้เป็นผู้มีสถานะเป็นผู้รอการส่งกลับ และอนุญาตให้ทำงานได้ไม่เกิน 2 ปี โดยมีเงื่อนไขและมีหน่วยงานที่รับผิดชอบ ดังนี้

1) อาชีพหรือประเภทกิจการที่อนุญาตให้ทำงาน คือ งานกรรมกร

ในกิจการภาคเกษตรกรรม กิจการประมงทะเล กิจการต่อเนื่องจากประมงทะเล(แพปลา แพกุ้ง คัดเลือก แยกประเภท ทำความสะอาดสัตว์น้ำที่ได้จากการประมงทะเล) กิจการก่อสร้าง กิจการเหมืองแร่ ถ่านหิน กิจการขนถ่ายสินค้าทางน้ำ กิจการผลิตกะปิ กิจการผลิตน้ำปลา กิจการอบและบ่มใบยาสูบ กิจการตากมันสำปะหลัง กิจการเก็บผลผลิตการเกษตรในไซโล กิจการเก็บสินค้าในโกดัง กิจการแกะกุ้ง กิจการทำปลาเค็มปลาหวาน กิจการทำปลาแดดเดียว กิจการทำหมึกตากแห้ง กิจการทำหมึกลอก กิจการทำนาเกลือ กิจการโรงเลื่อยไม้ กิจการโรงไม้หิน กิจการโรงสีข้าว กิจการโรงงานทำโอ่ง กิจการโรงงานทำอิฐ งานรับใช้ในบ้าน และกิจการอื่นที่กระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคมเป็นผู้กำหนดตามข้อเสนอของคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว

2) พื้นที่ผ่อนผันให้ทำงานทั่วประเทศ มี 43 จังหวัด โดยแยกเป็นภาค คือ

- (1) ภาคเหนือ ประกอบด้วย ตาก กำแพงเพชร เชียงราย เชียงใหม่ ลำพูน แม่ฮ่องสอน นครสวรรค์ พิจิตร โลก
- (2) ภาคกลาง ประกอบด้วย กรุงเทพมหานคร นนทบุรี สมุทรปราการ สมุทรสาคร สมุทรสงคราม นครปฐม ปทุมธานี ราชบุรี ลพบุรี สระบุรี พระนครศรีอยุธยา อุทัยธานี สุพรรณบุรี กาญจนบุรี เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์
- (3) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ประกอบด้วย นครราชสีมา ขอนแก่น
- (4) ภาคตะวันออก ประกอบด้วย จันทบุรี ฉะเชิงเทรา ชลบุรี

ตราด ระยอง

- (5) ภาคใต้ ประกอบด้วย ระนอง กระบี่ ชุมพร ตรัง ภูเก็ต นราธิวาส ปัตตานี พังงา สุราษฎร์ธานี สงขลา สตูล นครศรีธรรมราช

3) เงินประกันและค่าธรรมเนียมนำ ต้องวางเงินประกัน 1,000 บาท ต่อลูกจ้างหนึ่งคน และเสียค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงาน 1,000 บาท/ปี

4) มีหน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ

- (1) กระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่หลักในการควบคุมกำกับดูแล การหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย และความสงบเรียบร้อย นอกจากนี้ยังร่วมกับสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง และกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม รับผิดชอบในเรื่องจัดทำประวัติบุคคล ทะเบียนอนุญาตทำงาน ใบอนุญาตทำงาน สกัดกั้นและผลักดันการลักลอบเข้ามาใหม่อย่างจริงจัง ใช้มาตรการทางบริหารและมาตรการทางกฎหมายต่อนายจ้าง ผู้ใช้แรงงาน ข้าราชการ และผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจับกุมและการลงโทษ การดำเนินการในลักษณะขบวนการ
- (2) กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดการและกำกับดูแลการผ่อนปรน และ

การกำกับดูแลการจ้างงานให้เป็นไปตามนโยบายและมาตรการที่กำหนด

(3) สภาพความมั่นคงแห่งชาติ รับผิดชอบในการอำนวยความสะดวกในการดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบาย

3.3.2 มาตรการระยะต่อไป ให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ปรับมาตรการให้เหมาะสมยิ่งขึ้นในการเพิ่มหรือลด อาชีพ/ประเภทกิจการ และสัญชาติผ่่อนผัน ให้ทำงาน เรื่องมาตรการปฏิบัติในเรื่องสภาพการจ้าง สวัสดิการและการประกันสังคม เพื่อมิให้ส่งผลกระทบทางการเมืองทั้งในและนอกประเทศ และกระทรวงการต่างประเทศเจรจากับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อการส่งกลับหรือการพิจารณาเกี่ยวกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อรับรองสถานะบุคคล

3.3.3 มาตรการระยะยาว ให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการ ศึกษาข้อเท็จจริง และผลกระทบในการจ้างแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายให้ชัดเจนยิ่งขึ้น รวมทั้งศึกษาปัญหาด้านสังคม วัฒนธรรม และสัญชาติบุคคล โดยประสานกับสำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ และ TDRi เพื่อผลในการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติในระยะยาวที่เหมาะสม เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ไม่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทุกด้าน

3.4 มติคณะรัฐมนตรีช่วงปี 2541-2543

นโยบายของรัฐบาลของ นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ซึ่งได้เข้าบริหารประเทศ เริ่มตั้งแต่วันที่ 9 พฤศจิกายน 2540 ถึงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2544 โดยแถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2540 ซึ่งพูดถึงแรงงานต่างชาติที่ผิดกฎหมายไว้ในส่วนของนโยบายเร่งด่วนเกี่ยวกับการเสริมสร้างเสถียรภาพและความเชื่อมั่นในระบบเศรษฐกิจ ซึ่งอยู่ในเนื้อหาส่วนการบรรเทาผลกระทบทางเศรษฐกิจ เรื่องปัญหาด้านสังคมโดยกำหนดไว้สั้นๆว่า “ลด จำนวนแรงงานต่างชาติที่ผิดกฎหมาย” ภายหลังจากที่รัฐบาลได้มีมติคณะรัฐมนตรีที่สำคัญ คือ

3.4.1 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม, 9 มิถุนายน และ 21 กรกฎาคม

2541 เป็นการจัดระบบควบคุมคนต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายสัญชาติพม่า ลาว กัมพูชา ที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทยก่อนมีประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 4 สิงหาคม 2541 ผ่อนผันให้อยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวและให้ทำงานได้ในระหว่างรอการส่งกลับ ซึ่งสรุปรายละเอียดได้ดังนี้

1) พื้นที่อนุญาตให้ทำงาน

(1) สัญชาติพม่า อนุญาตให้อยู่ในพื้นที่จังหวัดชายแดนไทย-พม่า จำนวน 7 จังหวัด คือ กาญจนบุรี เชียงราย ตาก แม่ฮ่องสอน ระนอง เชียงใหม่ และราชบุรี

(2) สัญชาติลาว อนุญาตให้อยู่ในพื้นที่จังหวัดชายแดนไทย-ลาว จำนวน 2 จังหวัด คือ นครพนม มุกดาหาร

(3) สัญชาติกัมพูชา อนุญาตให้อยู่ในพื้นที่จังหวัดชายแดนไทย-กัมพูชา จำนวน 4 จังหวัด คือ จันทบุรี ตราด สระแก้ว และสุรินทร์

(4) สัญชาติพม่า ลาว กัมพูชา อนุญาตให้อยู่ในพื้นที่จังหวัดชายทะเล ที่มีกิจการประมง จำนวน 22 จังหวัด ได้แก่ กระบี่ จันทบุรี ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ชุมพร ตราด ตรัง นครศรีธรรมราช นราธิวาส ประจวบคีรีขันธ์ ปัตตานี พังงา เพชรบุรี ภูเก็ต ระนอง ระยอง สมุทรปราการ สมุทรสาคร สุราษฎร์ธานี สงขลา สตูล

2) อาชีพ/ประเภทกิจการที่อนุญาตให้ทำงานได้ งานกรรมกรใน 47 กิจการ และแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว กัมพูชา อนุญาตให้อยู่ในพื้นที่จังหวัดที่มีกิจการอยู่ระหว่างการปรับปรุงกระบวนการผลิต เพื่อให้สามารถจ้างแรงงานไทยได้ รวม 5 กิจการ คือ กิจการสวนยางพารา กิจการไร่อ้อย กิจการโรงสี กิจการขนถ่ายสินค้าทางน้ำ

3) มีระยะเวลาในการผ่อนผัน ไม่เกิน 1 ปี และวางเงินประกัน 1,000 บาท ต่อแรงงานต่างด้าว 1 คน

4) หน่วยงานที่ควบคุมและกำกับดูแล ให้กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และกระทรวงสาธารณสุข เป็นผู้กำกับดูแลให้จังหวัด ดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบาย

3.4.2 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 สิงหาคม 2542 โดยมีนโยบายที่สำคัญ ในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว คือ

1) พื้นที่อนุญาตให้ทำงานแยกตามภาค คือ

(1) ภาคเหนือ ประกอบด้วยจังหวัด ตาก กำแพงเพชร เชียงราย เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน ลำพูน นครสวรรค์

(2) ภาคกลาง ประกอบด้วยจังหวัด ชัยนาท ปทุมธานี นครปฐม สมุทรปราการ สมุทรสาคร กาญจนบุรี กรุงเทพมหานคร เพชรบุรี ราชบุรี สุพรรณบุรี สระบุรี ประจวบคีรีขันธ์

(3) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ประกอบด้วยจังหวัด นครพนม

(4) ภาคตะวันออก ประกอบด้วยจังหวัด จันทบุรี ฉะเชิงเทรา ระยอง ชลบุรี ตราด

(5) ภาคใต้ ประกอบด้วยจังหวัด ระนอง กระบี่ ชุมพร ตรัง นครศรีธรรมราช ปัตตานี พังงา ภูเก็ต สตูล สุราษฎร์ธานี สงขลา

2) กิจการที่อนุญาตให้ทำงาน ได้แก่ ต่อเนื่องประมงทะเล สวนยางพารา ประมงทะเล สวนผัก/ผลไม้ ก่อสร้าง โรงสีข้าว เลี้ยงหมู ขนถ่ายสินค้าทางน้ำ ไร่อ้อย เลี้ยงกุ้ง พืชไร่/สวนกาแฟ เหมืองแร่และเหมืองหิน สวนปาล์ม โรงงานทำอิฐ เก็บสินค้าในโกดัง โรงงานทำโอ่ง/เครื่องเคลือบดินเผา โรงงานปลาป่น คานเรือ

3) การดำเนินงานตามนโยบาย

(1) มอบอำนาจและกระจายความรับผิดชอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 90 วัน

(2) กำหนดให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติจับกุมดำเนินคดีและส่งกลับ แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายออกไปนอกประเทศ จับกุมดำเนินคดีกับขบวนการค้าแรงงานเถื่อน นายจ้าง ผู้นำพาหรือพาคนต่างด้าวเข้ามาในประเทศไทยโดยไม่ได้รับอนุญาต รวมทั้งผู้ให้ที่พัก อาศัย ซ่อนเร้น หรือช่วยด้วยประการใดๆ แก่คนต่างด้าวเหล่านั้น รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐ และ ผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยให้ดำเนินการอย่างเข้มงวด จริงจัง ต่อเนื่อง

(3) จัดให้คนไทยเข้าทำงาน ถ้าหากกิจการใดที่ยังไม่สามารถให้ คนไทยเข้าทำงานได้ และยังมีความจำเป็นจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปอีกระยะหนึ่ง ต้องจัดการให้แรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานอยู่ในระบบที่สามารถควบคุมได้อย่างมี ประสิทธิภาพ

(4) จัดทำแผนลดการใช้และพึ่งพาแรงงานต่างด้าว และปรับเปลี่ยน โครงสร้างอุตสาหกรรมจากที่เคยใช้แรงงานเข้มข้น(Labor intensive) มาเป็นการใช้ฝีมือและทักษะ ที่สูงขึ้น(Skill Composition)

(5) ประชาสัมพันธ์อย่างต่อเนื่องและจริงจังให้เห็นผลกระทบต่อสภาพ เศรษฐกิจ สังคม สภาพแวดล้อม และความมั่นคงของชาติที่เกิดจากการจ้างแรงงานต่างด้าว ผิดกฎหมาย และเหตุผลความจำเป็นในการดำเนินการตามมาตรการต่างๆ ของรัฐบาล

(6) จัดระบบข้อมูลคนต่างด้าวเข้ามาหรืออยู่ในประเทศไทย และ ที่ถูกส่งตัวกลับออกไป เพื่อใช้ติดตามและเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาแก้ไขปัญหาย่างมี ประสิทธิภาพ โดยให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติประสานงานกับกระทรวงแรงงานและสวัสดิการ สังคม และกระทรวงมหาดไทย

3.4.3 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2543 อนุญาตให้แรงงานต่างด้าว สัญชาติพม่า ลาว กัมพูชา จำนวน 106,684 คน ทำงานได้เฉพาะอาชีพกรรมกร ต่อไปอีกจากมติ คณะรัฐมนตรีปี พ.ศ.2542 เป็นเวลา 1 ปี

3.5 มติคณะรัฐมนตรีปี 2544-2549

นโยบายรัฐบาลของ พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้เข้าบริหาร ประเทศเริ่มตั้งแต่วันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2544 ถึงวันที่ 11 มีนาคม พุทธศักราช 2548 ได้แถลงนโยบาย ต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 ซึ่งกำหนดนโยบายไว้ 16 ข้อ โดยเรื่องการแก้ไขปัญห าร่างงานต่างด้าวนั้น มีการเขียนไว้ในนโยบายข้อที่ 6 คือ นโยบายการพัฒนาแรงงาน ซึ่งพูดไว้ว่า “กำหนดมาตรการที่เหมาะสมสำหรับแรงงานต่างด้าว โดยคำนึงถึงความต้องการแรงงานของ ภาคเอกชนและการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายใน รวมทั้งส่งเสริมการพัฒนา

แรงงานไทยขึ้นทดแทน” หลังจากห้มาตรการการบริหารประเทศเป็นเวลา 4 ปี ต่อมาคณะรัฐมนตรีของรัฐบาล พันตำรวจโท ทักษิณฯ ได้เข้าบริหารประเทศเป็นสมัยที่ 2 โดยยังมีการดำเนินนโยบายต่อจากนโยบายเดิม ซึ่งได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2548 ได้พูดถึงการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว ซึ่งกำหนดอยู่ในนโยบายข้อ 8 นโยบายรักษาความมั่นคงของรัฐ กล่าวไว้ว่า “ในการแก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองและแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย รัฐบาลจะมุ่งเน้นการสกัดกั้นและป้องกันการเข้ามาใหม่ การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว และการปราบปรามการลักลอบเข้าเมืองอย่างเฉียบขาด โดยเฉพาะขบวนการที่มีผู้อิทธิพลสนับสนุน เพื่อลดขนาดและผลกระทบของปัญหาต่อความมั่นคงระยะยาวให้เหลือน้อยที่สุดควบคู่ไปกับการจัดการกับปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลที่ยังไม่มีสถานภาพที่ชัดเจน และสร้างคุณภาพชีวิตอันดีต่อการพัฒนาประเทศได้อย่างเหมาะสมภายใต้ความสมดุลระหว่างการดูแลด้านสิทธิขั้นพื้นฐาน กับการรักษาความมั่นคงของชาติ” จากนโยบายดังกล่าว ภายหลังต่อมาได้มีมติคณะรัฐมนตรีที่สำคัญดังนี้ คือ

3.5.1 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2544

กำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา โดยประกาศให้มีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองระหว่างรอการส่งกลับสามารถอยู่ในประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราว ซึ่งจะมุ่งเน้นให้มาขึ้นทะเบียนและขอรับใบอนุญาตทำงานกับพนักงานเจ้าหน้าที่ตามที่อธิบดีกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมมอบหมาย และมีเงื่อนไขการทำงานดังนี้

1) ประเภทกิจการที่สามารถทำงานได้ ได้แก่ สวนผัก ผลไม้ ไร่ อ้อย สวนยางพารา สวนปาล์ม พืชไร่ สวนกาแฟ เหมืองแร่และเหมืองหิน โรงงานทำอิฐ โรงงานทำโอ่ง เครื่องเคลือบดินเผา ก่อสร้าง คานเรือ โรงสีข้าว เลี้ยงหมู เลี้ยงกุ้ง และสัตว์เลี้ยงอื่น ประมงทะเล กิจกรรมต่อเนื่องจากประมงทะเล โรงงานปลาป่น การใช้แรงงานเคลื่อนย้ายสินค้าในโกดังหรือที่เก็บสินค้า ผู้รับใช้ในบ้าน ซึ่งเมื่อได้รับอนุญาตให้ทำงานแล้ว ห้ามมิให้ทำงานอื่นหรือเปลี่ยนท้องที่หรือสถานที่ทำงาน แต่ในกิจการประมงทะเลให้เคลื่อนย้ายออกนอกพื้นที่จังหวัดที่ได้รับอนุญาตให้อยู่เพื่อไปทำงานตามที่ได้รับอนุญาตยังท้องที่ที่ทำเรือทำการประมงทะเลได้

2) ค่าใช้จ่ายในการจดทะเบียน

ค่าใช้จ่ายในการจดทะเบียนและทำงาน 6 เดือนแรก ต้องเสียเงิน จำนวน 3,250 บาท โดยแยกเป็นค่าประกันสุขภาพ 1,200 บาท ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต 900 บาท ค่าบัตรอนุญาตทำงาน 150 บาท และค่าใช้จ่ายในการส่งกลับ 1,000 บาท หลังจากครบกำหนด 6 เดือน ให้นายจ้างนำแรงงานต่างด้าวมาขอต่อใบอนุญาตทำงานได้อีก 6 เดือน โดยต้องเสียค่าตรวจสุขภาพ 300 บาท และค่าธรรมเนียมต่อใบอนุญาต จำนวน 900 บาท รวมเป็นเงิน 1,200 บาท

3) หน่วยงานที่รับผิดชอบตามนโยบาย

(1) กระทรวงกลาโหมเป็นหน่วยงานหลักตรึงกำลังตามแนวชายแดน เพื่อสกัดกั้นและป้องกันแรงงานต่างด้าวที่อาจลักลอบเข้ามาในประเทศเพื่อขึ้นทะเบียน รวมทั้งประสานอย่างใกล้ชิดกับกระทรวงมหาดไทยและสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

(2) กระทรวงสาธารณสุขดำเนินการประกันสุขภาพแรงงานต่างด้าว

(3) สำนักงานคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (สบร.) กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เป็นหน่วยงานกลางในการดำเนินการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองให้เป็นอย่างดีมีเอกภาพ และมีประสิทธิภาพในการบริหารที่เป็นรูปธรรม โดยมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายมาตรการและแนวทางปฏิบัติ รวมทั้งการบริหารจัดการ การอำนวยความสะดวก และการประสานการปฏิบัติ การแก้ไขปัญหา การติดตามประเมินผล เป็นไปอย่างมีระบบและต่อเนื่อง

(4) สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติประสานงานกับ กระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เกี่ยวกับแผนสกัดกั้นป้องกันการเข้ามาใหม่ ตลอดจนปราบปรามจับกุมหลังสิ้นสุดการผ่อนผันการจดทะเบียนและรายงานตัว และให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ จัดระบบทะเบียนประวัติอาชญากรรม เพื่อให้สามารถรองรับทะเบียนประวัติของผู้หลบหนีเข้าเมืองกลุ่มต่างๆ เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อยในประเทศ

3.5.2 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 สิงหาคม และวันที่ 25 กันยายน 2545

แรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวและได้รับอนุญาตทำงานจากกรมจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2544 มีจำนวน 568,249 คน รวมทั้งที่ทำงานเป็นกรรมกรในเรือประมงทะเล ให้ไปรายงานตัวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อจดทะเบียนประวัติและขอรับใบอนุญาตทำงานต่อไป อีก 1 ปี

3.5.3 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2546

อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา อยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวและทำงานต่อไปอีกไม่เกิน 1 ปี สิ้นสุดในวันที่ 25 กันยายน 2547 จำนวน 409,339 คน แต่ไม่อนุญาตให้ต่ออายุกับแรงงานต่างด้าวที่ประกอบอาชีพกรรมกรในโรงงาน จำนวน 12,161 คน

3.5.4 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2547

ได้พิจารณาแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ ดังนี้ คือ

1) จัดทำยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ ประกอบด้วย 7 ยุทธศาสตร์ คือ

(1) ยุทธศาสตร์การจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว มีหลักการเพื่อปรับสถานภาพแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองให้เป็นแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย โดยเปิดโอกาสให้นายจ้างนำแรงงานต่างด้าวมารายงานตัวเพื่อจะส่งรายชื่อให้ประเทศต้นทางพิสูจน์และรับรองสถานะ เพื่อปรับเข้าสู่ระบบที่ถูกต้องตามกฎหมายต่อไป

(2) ยุทธศาสตร์การกำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าว มีหลักการเพื่อคุ้มครองตรวจสอบและควบคุมมาตรฐานแรงงานต่างด้าวเช่นเดียวกับแรงงานไทย

(3) ยุทธศาสตร์การสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงาน โดยใช้กองกำลังป้องกันชายแดนเป็นหลักเพิ่มเติมด้วยกำลังไม่เกินกองร้อยทหารราบ/ทหารม้า เฉพาะกิจ สำหรับพื้นที่ชุมชนชั้นในเสนอให้ตั้งหน่วยเฉพาะกิจประกอบด้วยหน่วยที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายร่วมปฏิบัติงานขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

(4) ยุทธศาสตร์การปราบปราม จับกุม ดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมือง มีหลักการเพื่อเพิ่มความเข้มข้นด้านการข่าว มุ่งเน้นการปราบปรามจับกุมนายจ้างที่กระทำความผิดกฎหมาย

(5) ยุทธศาสตร์การผลักดันและส่งกลับแรงงานต่างด้าว โดยมุ่งเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติ 2 ส่วน ส่วนแรกให้จัดตั้งศูนย์พักคอยการส่งกลับเพื่อรองรับศูนย์ละ 5,000 คน ในพื้นที่ 3 แห่ง คือ จังหวัดตาก เชียงราย และระนอง เนื่องจากห้องกักเดิมที่มีอยู่ไม่สามารถรองรับการจับกุมที่จะต้องมีมากขึ้นในอนาคต ส่วนที่สองให้มีการพัฒนาระบบฐานข้อมูลแรงงานต่างด้าว เพื่อจัดเก็บประวัติแรงงานที่ถูกจับกุมอย่างเป็นระบบเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบควบคุมที่มีประสิทธิภาพ

(6) ยุทธศาสตร์การประชาสัมพันธ์การจัดระบบแรงงานต่างด้าว สร้างความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายและแนวทางของภาครัฐ เพื่อนำไปสู่การประสานความร่วมมือของทุกฝ่ายในการแก้ปัญหาาร่วมกัน

(7) ยุทธศาสตร์การติดตามและประเมินผล กำหนดแผนและตัวชี้วัดอย่างเป็นระบบโดยจะติดตามประเมินผลใน 1 ปี

2) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดเป็นเจ้าภาพดำเนินการสกัดกั้น ป้องกัน และปราบปรามการลักลอบเข้ามาในประเทศของคนต่างด้าว 3 สัญชาติพม่า ลาว กัมพูชา โดยสนธิกำลังทหาร ตำรวจ และพลเรือนในพื้นที่ ตรึงกำลังตามแนวชายแดน สกัดกั้นและป้องกันคนต่างด้าวที่จะลักลอบเข้ามาในประเทศไทยเพิ่มขึ้นอีก

3) ให้กระทรวงแรงงานเป็นหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง และไปร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ

3.5.5 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 เมษายน 2547

ได้กำหนดแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบไว้ 2 ระยะ คือ

1) ระยะที่หนึ่ง (กรกฎาคม – พฤศจิกายน 2547) ผ่อนผันให้คนต่างด้าว

สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา อาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว โดยมีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมือง ซึ่งจะต้องดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) จัดทำทะเบียนราษฎร พิมพ์ลายนิ้วมือ และออกเลขประจำตัว

ต่างด้าว 13 หลัก และให้อยู่ระหว่างรอการส่งกลับมีระยะเวลาไม่เกิน 1 ปี

(2) รับจดทะเบียนนายจ้างเพื่อทราบจำนวนความต้องการจ้างแรงงาน

ต่างด้าวที่แท้จริง ถ้านายจ้างรายใดที่ไม่ได้จดทะเบียนไว้ในช่วงระยะเวลาที่กำหนด จะจ้างแรงงานต่างด้าวไม่ได้

(3) การขออนุญาตทำงานต้องมีการตรวจสอบสุขภาพและประกันสุขภาพ

(4) ประเภทกิจการที่อนุญาตให้คนต่างด้าวทำได้ คือ งานคนรับใช้

ในบ้าน และงานกรรมกร

(5) การป้องกันและสกัดกั้นการเข้ามาใหม่ มอบหมายให้ผู้ว่าราชการ

จังหวัดเป็นเจ้าภาพดำเนินการป้องกันและสกัดกั้นการเข้ามาของแรงงานต่างด้าวรายใหม่

2) ระยะที่สอง ให้มีการปรับเปลี่ยนสถานะให้คนต่างด้าวหลบหนี

เข้าเมืองเป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย (มีผลในทางปฏิบัติก่อนเดือนมิถุนายน 2548)

โดยดำเนินการ ดังต่อไปนี้ คือ

(1) มีการเจรจากับประเทศคู่ภาคี (ประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา)

เพื่อให้การดำเนินการจ้างแรงงานต่างด้าว มีผลในทางปฏิบัติตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน(MOU) ตามที่รัฐบาลไทยได้ทำข้อตกลงไว้

(2) มีการปรับเปลี่ยนสถานะให้เป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย

เพื่อให้ประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา ดำเนินการพิสูจน์และรับรองสถานะคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ระหว่างรอการส่งกลับ โดยการออกหนังสือเดินทาง (Passport) หรือเอกสารรับรองบุคคล และกระทรวงการต่างประเทศหรือสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองออกวีซ่าให้อยู่ในประเทศไทยเพื่อการทำงานเป็นกรรมกรหรือรับจ้าง

(3) มีการเก็บค่าธรรมเนียมการใช้แรงงานต่างด้าว (Levy) โดยมี

กฎหมายรองรับเฉพาะเพื่อให้มีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้แรงงานต่างด้าว (Levy) จากนายจ้าง

(4) อนุญาตให้เข้ามาทำงานแบบมาเข้า – กลับเย็น โดยให้กระทรวง

การต่างประเทศและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเจรจาร่วมกับประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา เพื่อกำหนดเอกสารการเข้าเมืองและแนวทางการปฏิบัติร่วมกัน

3.5.6 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 สิงหาคม 2547

ผลการดำเนินการตามนโยบาย ซึ่งรับจดทะเบียนคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา และจดทะเบียนนายจ้าง ระหว่างวันที่ 1-31 กรกฎาคม 2547 สรุปได้ดังนี้

1) ผลการจดทะเบียนนายจ้างทั่วประเทศ

(1) มีนายจ้างยื่นขอจดทะเบียน จำนวน 216,977 ราย แจ้งความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว จำนวน 1,392,702 คน จำแนกเป็นสัญชาติพม่ามากที่สุด จำนวน 980,467 คน (ร้อยละ 70.40) รองลงมาเป็นสัญชาติกัมพูชา จำนวน 222,038 คน (ร้อยละ 15.94) และสัญชาติลาว จำนวน 190,197 คน (ร้อยละ 13.66)

(2) จังหวัดที่นายจ้างแจ้งความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวมากที่สุด 5 ลำดับแรก คือ

ก. กรุงเทพมหานคร มีความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว จำนวน 233,071 คน หรือร้อยละ 16.74 ของความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวทั่วประเทศ

ข. จังหวัดสมุทรสาคร มีความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว จำนวน 128,761 คน หรือร้อยละ 9.25 ของความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวทั่วประเทศ

ค. จังหวัดตาก มีความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว จำนวน 91,127 คน หรือร้อยละ 6.54 ของความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวทั่วประเทศ

ง. จังหวัดเชียงใหม่ มีความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว จำนวน 72,706 คน หรือร้อยละ 5.22 ของความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวทั่วประเทศ

จ. จังหวัดชลบุรี มีความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว จำนวน 64,481 คน หรือร้อยละ 4.63 ของความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวทั่วประเทศ

(3) กิจกรรมที่นายจ้างต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวมากที่สุด 5 อันดับแรก คือ

ก. กิจกรรมเกษตรและปศุสัตว์ แจ้งความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว จำนวน 336,821 คนหรือร้อยละ 24.18 ของความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวทั่วประเทศ

ข. กิจกรรมก่อสร้าง แจ้งความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว จำนวน 205,910 คน หรือร้อยละ 14.78 ของความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวทั่วประเทศ

ค. ลูกจ้างในครัวเรือนส่วนบุคคล แจ้งความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว จำนวน 154,232 คน หรือร้อยละ 11.07 ของความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวทั่วประเทศ

ง. กิจกรรมต่อเนื่องประมง แจ้งความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว จำนวน 115,008 คน หรือร้อยละ 8.26 ของความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวทั่วประเทศ

จ. กิจการประมง แรงความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว จำนวน 108,814 คน หรือร้อยละ 7.81 ของความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวทั่วประเทศ

2) ผลการจดทะเบียนราษฎรบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย

มีคนต่างด้าวยื่นขอจดทะเบียนราษฎร(แบบ ท.ต.1) ผู้ไม่มีสัญชาติไทยทั่วประเทศ ณ ที่ว่าการเขต/ที่ว่าการอำเภอ/กิ่งอำเภอ/สำนักงานทะเบียนราษฎรเทศบาล ฯลฯ จำนวนทั้งสิ้น 1,269,074 คน จำแนกเป็นสัญชาติพม่ามากที่สุด จำนวน 905,881 คน (ร้อยละ 71.38) รองลงมาเป็นสัญชาติลาว จำนวน 181,614 คน (ร้อยละ 14.31) และสัญชาติกัมพูชา จำนวน 181,579 คน (ร้อยละ 14.31) ตามลำดับ โดยแยกเป็นจังหวัดที่ยื่นคำร้องมากที่สุด 5 อันดับแรก คือ

- (1) กรุงเทพมหานคร จำนวน 207,642 คน หรือร้อยละ 16.36
- (2) จังหวัดตาก จำนวน 120,636 คน หรือร้อยละ 9.51
- (3) จังหวัดสมุทรสาคร จำนวน 101,951 คน หรือร้อยละ 8.03
- (4) จังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 76,952 คน หรือร้อยละ 6.06
- (5) จังหวัดระนอง จำนวน 55,106 คน หรือร้อยละ 4.34

3) เปรียบเทียบจำนวนความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวทั่วประเทศ

ความต้องการมีจำนวนทั้งสิ้น 1,392,702 คน กับจำนวนคนต่างด้าวที่มาขอจดทะเบียนราษฎรผู้ไม่มีสัญชาติไทยทั่วประเทศ จำนวน 1,269,074 คน ปรากฏว่ามีจำนวนความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวมากกว่าจำนวนคนต่างด้าวมาขอจดทะเบียนราษฎรฯ จำนวน 123,628 คน หรือร้อยละ 8.88 ของจำนวนความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวทั่วประเทศ

3.5.7 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 กันยายน 2547

การดำเนินงานตามแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ มีดังนี้

1) ให้กระทรวงแรงงานรับจดทะเบียนนายจ้างเพิ่มเติม และรับคำร้องขอจดทะเบียนคนต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว กัมพูชา กรณีนายจ้างและแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานตามมติคณะรัฐมนตรี ปี 2546 และใบอนุญาตทำงานจะหมดอายุในวันที่ 25 กันยายน 2547 แต่คนต่างด้าวไม่ไปรายงานตัวต่อนายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่น หรือนายจ้างไม่ได้จดทะเบียนกับกรมการจัดหางาน และกระทรวงแรงงานรายงานว่าคนต่างด้าวทุกคนที่อยู่ในประเทศไทย ก่อนวันที่ 1 กรกฎาคม 2547 และนายจ้างที่ต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวมายื่นกับหน่วยงานของทางราชการ ระหว่างวันที่ 1-31 กรกฎาคม 2547 ซึ่งผลดำเนินการดังนี้

(1) คนต่างด้าวและนายจ้างคนต่างด้าวมายื่น รวมทั้งสิ้น 1,269,074 คน นายจ้างมายื่น จำนวน 231,376 ราย แรงความต้องการแรงงานต่างด้าวทั้งสิ้น 1,503,904 คน

(2) ได้เจรจาและประสานกับประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา เพื่อให้การดำเนินการจ้างแรงงานต่างด้าวมีผลในทางปฏิบัติตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน (MOU) ตามที่ได้ทำข้อตกลงไว้ โดยทั้ง 3 ประเทศ ตกลงที่จะส่งคณะเจ้าหน้าที่เข้ามาดำเนินการพิสูจน์สัญชาติแรงงานของแต่ละประเทศที่ทำงานในประเทศไทย เพื่อออกเอกสารรับรองบุคคล ซึ่งกระทรวงแรงงานจะเจรจากับประเทศต้นทางให้ดำเนินการพิสูจน์สถานะคนต่างด้าวทุกคนที่จดทะเบียนไว้กับกรมการปกครอง โดยประเทศไทยจะอำนวยความสะดวกแก่คณะเจ้าหน้าที่ที่เข้ามาดำเนินการพิสูจน์สัญชาติและช่วยเหลือด้านงบประมาณบางส่วน รวมทั้งจัดหาวัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติงาน เช่น คอมพิวเตอร์ เครื่องถ่ายเอกสาร เป็นต้น และจะเริ่มระดมทดลองในเดือนธันวาคม 2547 เพื่อทดลองความพร้อมและรับทราบปัญหาอุปสรรคตลอดจนหาแนวทางแก้ไข จากนั้นจะดำเนินการในระยะต่อไปเพื่อให้แล้วเสร็จภายในเดือนมิถุนายน 2548

(3) กระทรวงแรงงานจะดำเนินการแก้ไขพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าวเพื่อจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้แรงงานต่างด้าว (Levy Fee)

(4) การอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาทำงานเป็นกรรมกรลักษณะมาเข้ากลับเย็นหรือตามฤดูกาลในบริเวณชายแดน กระทรวงการต่างประเทศเป็นหน่วยงานหลักในการเจรจากับประเทศต้นทาง (พม่า ลาว และกัมพูชา) เพื่อจัดทำข้อตกลงว่าด้วยการทำงานบริเวณชายแดน ในกรอบของบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน (MOU) โดยกระทรวงแรงงานพิจารณารูปแบบเอกสารรับรองบุคคลที่ประเทศต้นทางจะออกให้คนต่างด้าวเพื่อใช้เป็นเอกสารการเข้ามาทำงาน และมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาทำงานตามความเหมาะสม

- 2) ให้กระทรวงมหาดไทย ออกประกาศให้คนต่างด้าวตาม ข้อ 1) อยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับ จนถึงวันที่ 30 มิถุนายน 2548
- 3) ให้สำนักทะเบียนอำเภอหรือสำนักทะเบียนท้องถิ่นดำเนินการรับรายงานตัวคนต่างด้าวบันทึกข้อมูลคนต่างด้าว ถ่ายรูป พิมพ์ลายนิ้วมือ และออกหมายเลขประจำตัว 13 หลัก
- 4) ให้กระทรวงสาธารณสุขดำเนินการตรวจสอบสุขภาพและรับประกันสุขภาพแรงงานต่างด้าว

3.5.8 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 19 ตุลาคม 2547

การดำเนินงานของ 3 หน่วยงาน คือ กระทรวงแรงงาน โดยกรมการจัดหางาน กระทรวงมหาดไทย โดยกรมการปกครอง และกระทรวงสาธารณสุข โดยกรมส่งเสริมบริการสุขภาพ ระหว่างวันที่ 1 กรกฎาคม-11 ตุลาคม 2547 โดยสรุป ดังนี้

- 1) ผลการจดทะเบียนนายจ้าง ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 เมษายน 2547 ระหว่างวันที่ 1-31 กรกฎาคม 2547 และมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 14 กันยายน 2547 ระหว่างวันที่

14-25 กันยายน 2547 มีนายจ้างรวมทั้งสิ้น 246,553 ราย มาขอจดทะเบียนและแจ้งความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว รวมทั้งสิ้น 1,591,222 คน จำแนกเป็นสัญญาติพม่ามากที่สุด 1,130,303 คน (ร้อยละ 71) รองลงมาเป็นสัญญาติกัมพูชา 244,744 คน (ร้อยละ 15) และสัญญาติลาว 216,175 คน (ร้อยละ 14) ตามลำดับ

2) ผลการจดทะเบียนคนต่างด้าวสัญญาติพม่า ลาว และกัมพูชา ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 27 เมษายน 2547 (ระหว่างวันที่ 1-31 กรกฎาคม 2547) และวันที่ 14 กันยายน 2547 (ระหว่างวันที่ 14-25 กันยายน 2547) มีคนต่างด้าวฯ ขึ้นขอจดทะเบียน ทั้งสิ้น 1,273,573 คน คิดเป็นร้อยละ 80 ของความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว จำแนกเป็นสัญญาติพม่ามากที่สุด 909,161 คน (ร้อยละ 71.4) รองลงมาเป็นสัญญาติกัมพูชา 182,405 คน (ร้อยละ 14.3) และสัญญาติลาว 182,007 คน (ร้อยละ 14.3) ตามลำดับ ในจำนวนนี้เป็นคนต่างด้าว ที่มีอายุตั้งแต่แรกเกิด - 14 ปี ประมาณ 86,603 คน คิดเป็นร้อยละ 6.8 และคนต่างด้าวที่มีอายุอยู่ในวัยทำงาน 15 ปีขึ้นไป ประมาณ 1,186,970 คน คิดเป็นร้อยละ 93.2 ของคนต่างด้าวที่มาจดทะเบียน หรือคิดเป็นร้อยละ 74.6 ของความต้องการจ้างแรงงาน

3) ปัญหาของการดำเนินการ

(1) ปัญหาจากหน่วยงานของรัฐ

ก. การมอบอำนาจจากส่วนกลางให้จังหวัดพิจารณาจัดสรรจำนวน (โควตา) บางจังหวัด ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงในการจ้างแรงงานต่างด้าว ทำให้นายจ้างที่มีความพร้อมในการนำแรงงานต่างด้าวมารับใบอนุญาตทำงานไม่ได้รับการจัดสรรจำนวน (โควตา) หรือได้รับการจัดสรรจำนวน (โควตา) คนต่างด้าวเพียงบางส่วน ไม่สามารถนำคนต่างด้ามารับใบอนุญาตทำงานได้ตามจำนวนแจ้งไว้ แนวทางการแก้ไข ได้แจ้งให้จังหวัดทบทวนหลักเกณฑ์ในการจัดสรรจำนวน (โควตา) ให้สอดคล้องกับความเป็นจริงแล้ว เช่น จังหวัดนนทบุรี เป็นต้น

ข. การพิมพ์ลายนิ้วมือของตำรวจล่าช้า เนื่องจากในแต่ละวันมีคนต่างด้าวมารูปจำนวนมาก แต่เจ้าหน้าที่ตำรวจไม่สามารถพิมพ์ลายนิ้วมือให้แล้วเสร็จตามระยะเวลาที่กำหนด และบางแห่งเจ้าหน้าที่ตำรวจไม่มาดำเนินการพิมพ์ลายนิ้วมือ ณ สำนักทะเบียนอำเภอ/สำนักทะเบียนท้องถิ่น ทำให้นายจ้างต้องเสียเวลาในการนำแรงงานต่างด้าวไปพิมพ์ลายนิ้วมือที่สถานีตำรวจ เช่น จังหวัดสมุทรปราการ กรมการจัดหางาน ได้ซักซ้อมความเข้าใจในขั้นตอนการจดทะเบียนคนต่างด้าวปี 2547 ให้เจ้าหน้าที่ทราบแล้ว

(2) ปัญหาจากนายจ้างที่ไม่นำแรงงานต่างด้าวไปขอรับใบอนุญาตทำงาน เนื่องจากต้องการประหยัดค่าใช้จ่าย ไม่ต้องการเสียค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงานเต็ม

จำนวน 1 ปี เป็นเงิน 1,800 บาท จึงหลีกเลี่ยงลักลอบจ้างแรงงานต่างด้าวโดยไม่ขอใบอนุญาตทำงาน ไปพลางก่อน รอจนใกล้ถึงวันสิ้นสุดการอนุญาต คือ วันที่ 30 มิถุนายน 2548 จึงจะนำแรงงานต่างด้าวไปขอรับใบอนุญาตทำงาน ทำให้เหลือเวลาการอนุญาตน้อยลงมีผลให้การจ่ายเงินค่าธรรมเนียมนลดลง ไม่ต้องจ่ายค่าธรรมเนียมตลอดทั้งปี ซึ่งมีแนวทางแก้ไขโดยคณะกรรมการปราบปราม จับกุมดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวลักลอบทำงาน จะดำเนินการ กวดขัน จับกุม และดำเนินคดีกับนายจ้างและแรงงานต่างด้าวที่ไม่มาขอรับใบอนุญาตอย่างจริงจัง โดยเฉพาะช่วงหลังวันที่ 15 พฤศจิกายน 2547 จะดำเนินการอย่างเข้มข้น

4) ความก้าวหน้าในการดำเนินการตามบันทึกความเข้าใจด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU)

(1) ประเทศลาว เมื่อวันที่ 30 กันยายน 2547 เจ้าหน้าที่ไทยได้ประชุมกับเจ้าหน้าที่สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ตกลงกันว่าการพิสูจน์สัญชาติฝ่ายลาวจะจัดเจ้าหน้าที่เดินทางเข้ามาสัมภาษณ์แรงงานลาวในประเทศไทย มีการกำหนดขั้นตอน ระยะเวลา จัดเตรียมเอกสาร แบบฟอร์มสำหรับการพิสูจน์สัญชาติ จะเริ่มทดลองที่กรุงเทพมหานคร ในระหว่างวันที่ 1-31 ธันวาคม 2547 โดยฝ่ายลาวขอสนับสนุนงบประมาณเพื่อดำเนินการเป็นเวลา 3 เดือน จำนวน 4,267,281 บาท หลังจากนั้นฝ่ายลาวจะนำเงินค่าธรรมเนียมที่เก็บได้มาใช้จ่ายในการดำเนินการต่อไป

(2) ประเทศกัมพูชา ในวันที่ 26 ตุลาคม 2547 จัดมีการประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโส และในวันที่ 27 ตุลาคม 2547 จะประชุมระดับรัฐมนตรี ณ เมืองเสียมราฐ ประเทศกัมพูชาเพื่อกำหนดแนวทางการดำเนินการ

(3) ประเทศพม่า เจ้าหน้าที่กำลังติดต่อประสานงาน และในวันที่ 22 ตุลาคม 2547 เจ้าหน้าที่สถานทูตพม่า เจ้าหน้าที่ฝ่ายไทย ประกอบด้วย กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงแรงงาน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จะหารือรายละเอียดในการปฏิบัติ

5) การอนุญาตให้เข้ามาทำงานแบบมาเข้า-กลับเย็น ยังอยู่ระหว่างการพิจารณารายละเอียดของเอกสารที่จะใช้และวิธีปฏิบัติ เพื่อให้มีการดำเนินการที่ถูกต้อง

3.5.9 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2548

ให้มีการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองปี 2548 ดังนี้

1) อนุญาตให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่จดทะเบียนราษฎรคนต่างด้าวและได้รับอนุญาตทำงานปี 2547 และผู้ติดตาม อยู่ในประเทศไทยชั่วคราวระหว่างรอการส่งกลับและทำงานต่อไปได้อีก 1 ปี สิ้นสุดวันที่ 30 มิถุนายน 2549 โดยให้กระทรวงมหาดไทย เป็นผู้ออกประกาศกระทรวงเพื่อขยายระยะเวลา และให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ดำเนินการจัดทำบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย ตามพระราชบัญญัติ

การทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 และกำหนดเงื่อนไขอนุญาตออกนอกเขตพื้นที่ให้ครอบครัวคนต่างด้าวติดตามนายจ้างด้วย

2) กระทรวงสาธารณสุข ดำเนินการกำหนดอัตราค่าตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพ โรคที่ไม่อนุญาตให้คนต่างด้าวทำงาน และสถานพยาบาลที่จะตรวจสุขภาพแรงงานต่างด้าว

3) กระทรวงแรงงาน ออกประกาศให้นายจ้างที่ต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวมาจดทะเบียนนายจ้าง และแจ้งความต้องการภายในระยะเวลาที่กำหนด อนุญาตให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ระหว่างรอการส่งกลับทำงานได้

4) คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่จดทะเบียนไว้กับกรมการปกครองแล้ว ให้ดำเนินการตรวจสุขภาพและขอรับใบอนุญาตทำงานให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 30 มิถุนายน 2548 หากไม่ดำเนินการภายในวันที่ 30 มิถุนายน 2548 ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี ปี 2547 คือ จับกุมและดำเนินคดีทั้งนายจ้างและคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองอย่างเคร่งครัด

5) ตามมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ ปี 2547 ในระยะที่ 2 เพื่อให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่จัดทำทะเบียนราษฎรคนต่างด้าวไว้แล้วในระยะที่ 1 ได้รับการรับรองสถานะให้เป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยถูกกฎหมายและทำงานได้ และการอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวรายใหม่เข้ามาในราชอาณาจักรโดยถูกต้องตามกฎหมายเพื่อทำงานกรรมกรได้ ตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน(MOU) ให้ดำเนินการต่อไป ดังนี้

(1) กระทรวงมหาดไทย ออกประกาศกระทรวง เพื่อให้คนต่างด้าวสัญชาติลาวและกัมพูชา ที่ได้รับการรับรองสถานะแล้วใช้เอกสารรับรองสถานะที่ออกให้โดยประเทศต้นทางแทนหนังสือเดินทาง โดยคนต่างด้าวเหล่านี้สามารถเข้าเมืองโดยถูกกฎหมายและทำงานกรรมกรได้ ซึ่งขณะนี้ลาวและกัมพูชาได้ดำเนินการแล้ว ส่วนพม่าอยู่ระหว่างการเจรจา

(2) กระทรวงแรงงาน เสนอเพื่อขอแก้ไขพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ เพื่อให้คนต่างด้าวที่ได้รับการรับรองสถานะและคนต่างด้าวรายใหม่ 3 สัญชาติที่เข้าเมืองถูกกฎหมายทำงานเป็นกรรมกรได้

(3) ผู้ติดตามของคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ได้รับการรับรองสถานะ หากผู้ติดตามได้รับการรับรองสถานะด้วย ให้ขอวีซ่าอยู่ในราชอาณาจักรได้เช่นเดียวกับคนต่างด้าวรายนั้น ส่วนคนต่างด้าวรายใหม่ให้เข้ามาเฉพาะตัวแรงงานต่างด้าวเท่านั้น

6) การอนุญาตให้เข้ามาทำงานในลักษณะมาเช่า-กลับเย็น และการเข้ามาทำงานตามฤดูกาลบริเวณชายแดน ซึ่งเป็นการเดินทางเข้ามาทำงานโดยถูกกฎหมาย ประเทศกัมพูชา

และลาว เห็นชอบในหลักการที่จะดำเนินการร่วมกัน ขณะนี้อยู่ระหว่างการเตรียมการเจรจา รายละเอียด เพื่อนำเข้าพิจารณาในการประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโส โดยประเทศกัมพูชาและลาว จะเป็นเจ้าภาพ ทั้งในส่วนของประเทศไทยโดยกระทรวงมหาดไทย จะต้องออกประกาศกระทรวง เพื่อให้คนต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ใช้เอกสารอื่นแทนหนังสือเดินทาง และเข้ามาทำงานเป็นกรรมการหรือรับจ้างทำงานด้วยกำลังกายได้ และในการออกวีซ่าให้หน่วยงานของ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ณ ค่านตรวจคนเข้าเมืองบริเวณชายแดนมีหน้าที่ออกวีซ่าได้ กระทรวง แรงงาน พิจารณากำหนดค่าธรรมเนียมการทำงานให้เหมาะสม และมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการ จังหวัดชายแดนอนุญาตให้คนต่างด้าวทำงานกรรมกรได้ตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ การควบคุมคนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการเข้ามามีส่วน รับผิดชอบดูแลคนต่างด้าวให้กลับประเทศของตนเมื่อเสร็จสิ้นการจ้างงาน

7) ให้กระทรวงแรงงานเป็นเจ้าภาพหลักในการรวบรวมและจัดทำ ฐานข้อมูลคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง และให้ดำเนินการประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการ ดำเนินการจับกุม ดำเนินคดีคนต่างด้าวและนายจ้างที่ไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายและมติ คณะรัฐมนตรี รวมทั้ง สกัดกั้นการเข้ามาใหม่ของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองอย่างเคร่งครัด

3.5.10 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม 2548

เห็นชอบแนวทางการจัดระบบแรงงานต่างด้าวตามมติคณะกรรมการ บริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2548 มีดังนี้

1) ให้กระทรวงมหาดไทย ออกประกาศเพื่อขยายระยะเวลาคนต่างด้าว หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา อยู่ในประเทศไทยที่จดทะเบียนไว้กับกรมการ ปกครอง จำนวน 1,161,013 คน แต่ยังไม่มาดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการทำงาน ของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ให้อยู่ในประเทศไทยต่อไปอีก จนถึงวันที่ 30 สิงหาคม 2548 มาขอรับ ใบอนุญาตทำงานเพื่อทำงานกับนายจ้างที่ได้รับโควตา

2) คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองตาม ข้อ 1) หากจะอยู่ประเทศไทยต่อไปอีก ไม่เกิน วันที่ 30 มิถุนายน 2549 ให้ขอใบอนุญาตทำงานให้แล้วเสร็จภายใน วันที่ 30 สิงหาคม 2548

3) คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ในประเทศไทยแต่ไม่ได้รับอนุญาต ให้อยู่และทำงานตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง และกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกันดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด และให้หน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องจัดตั้งศูนย์ให้บริการคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ขออนุญาตทำงานในรูปแบบของศูนย์บริการ แบบเบ็ดเสร็จ(One Stop Service) โดยมีมาตรการดำเนินการตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521

4) เร่งรัดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงาน

โดยถูกต้องตามกฎหมาย และการจัดการแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในลักษณะมาเช่า-กลับเย็น หรือ ไป-กลับ หรือทำงานตามฤดูกาลบริเวณชายแดนให้มีผลในทางปฏิบัติโดยเร็ว

3.5.11 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2548

กำหนดมาตรการและแนวทางแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงาน จำนวน 500,000 คน โดยมีกระทรวงแรงงานเสนอ ดังนี้

- 1) ให้นำหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้มีผลในทางปฏิบัติตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา โดยร่วมมือกับประเทศคู่ภาคีดำเนินการให้มีแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงาน โดยถูกต้องตามกฎหมายจำนวนประมาณ 200,000 คน ซึ่งเป็นไปตามแผนบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2548 – 2551 ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 8 การรักษาความมั่นคงของรัฐ ได้แก่การ จัดระเบียบแรงงานต่างด้าว ผิดกฎหมายให้เป็นไปตามข้อตกลงกับประเทศต้นทาง
- 2) จำนวนที่ขาดแคลนอีกประมาณ 300,000 คน ให้นำแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ซึ่งหลบหนีเข้าเมืองและอาศัยในประเทศไทยอยู่แล้วมาเข้าสู่ระบบการจ้างงาน โดยให้กระทรวงมหาดไทยโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีออกประกาศให้คนต่างด้าวที่อยู่ในประเทศไทยก่อนคณะรัฐมนตรีเห็นชอบ อยู่ในประเทศไทย เป็นการชั่วคราวระหว่างรอการส่งกลับตามระยะเวลาที่กำหนดไม่เกิน 30 วัน โดยให้นายจ้างประกันตัวคนต่างด้าว
- 3) ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานกำหนดเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ในการอนุญาตทำงานและออกใบอนุญาตทำงาน เพื่อทำงานกรรมกรและคนรับใช้ในบ้าน
- 4) ให้กรมการปกครองจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทย พร้อมจัดพิมพ์บัตรประจำตัว
- 5) กระทรวงสาธารณสุขทำการตรวจสอบสุขภาพ การประกันสุขภาพ โดยค่าตรวจสุขภาพ 600 บาท และค่าประกันสุขภาพ 1,300 บาท/คน/ปี
- 6) ค่าธรรมเนียมการยื่นคำขอใบอนุญาตทำงาน ฉบับละ 100 บาท ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงานไม่เกิน 3 เดือน 450 บาท เกิน 3 เดือน แต่ไม่เกิน 6 เดือน 900 บาท และเกิน 6 เดือน แต่ไม่เกิน 1 ปี 1,800 บาท
- 7) กำหนดสถานที่และระยะเวลาดำเนินการตามนโยบายไว้ 2 ระยะ คือ
 - (1) ระยะที่ 1 ดำเนินการในรูปแบบศูนย์เบ็ดเสร็จ(One Stop service) ทุกจังหวัด ระยะเวลาดำเนินการ 30 วัน โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเตรียมการออกประกาศกระทรวงจัดเตรียมเอกสารต่างๆที่เกี่ยวข้องก่อนปฏิบัติการ เป็นระยะเวลาประมาณ 60 วัน โดยให้นายจ้างประกันตัวคนต่างด้าวที่มีบัตรประจำตัวบุคคล ซึ่งไม่มีสัญชาติไทย หรือ ท.ร.38/1

อัตราค่าประกันคนละ 10,000 บาท

(2) ระยะที่ 2 ดำเนินการเมื่อสิ้นสุดเวลาดำเนินการในระยะที่ 1 แต่ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานตามความต้องการของภาคเศรษฐกิจได้ และเพื่อเป็นการสนับสนุนการจ้างแรงงานในเขตเศรษฐกิจชายแดน โดยคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบตามข้อเสนอของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เมื่อวันที่ 19 ตุลาคม 2547 และสอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2548 – 2551 ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 8 คือ การแก้ไขปัญหาด้านความมั่นคงผู้ลักลอบเข้าเมืองและแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย โดยการจัดตั้งศูนย์ประสานงานข้อมูลและทะเบียนประวัติแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในรูปแบบศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) ใน 4 จังหวัด คือ จังหวัดตาก เชียงราย ระนอง และกาญจนบุรี เริ่มทดลองดำเนินการที่ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ก่อนเป็นแห่งแรก เพื่อดำเนินการรับรายงานตัวและจัดทำประวัติคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ถูกจับกุมดำเนินคดี หรือเข้ามาขอตัว ให้นายจ้างประกันตัวแรงงานต่างด้าวในอัตราคนละ 50,000 บาท เพื่อการจ้างงาน รวมทั้งการอำนวยความสะดวกให้แก่แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ต้องการเดินทางกลับ ภูมิธำเนา ตลอดจนการปฏิบัติตามภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการจัดระบบแรงงานต่างด้าวตามนโยบายรัฐบาล โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นเจ้าภาพดำเนินการ สำหรับงบประมาณดำเนินการระยะแรก ให้ใช้จ่ายจากเงินนอกงบประมาณการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

8) ปราบปราม จับกุม นายจ้าง แรงงานต่างด้าว และผู้ให้ที่พักพิง แรงงานต่างด้าว อย่างจริงจังโดยประสานขอความร่วมมือจากกระทรวงยุติธรรมใช้มาตรการลงโทษ นายจ้างในการพิจารณาโทษสั่งปรับนายจ้างในอัตราสูงสุด รวมทั้งมาตรการการผลักดันส่งกลับประเทศ ให้มีประสิทธิภาพ สกัดกั้นการเข้ามาใหม่ของคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองอย่างเข้มงวด และเร่งรัดการนำเข้าแรงงานรายใหม่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ให้กระทรวงแรงงานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อดำเนินการดังนี้ คือ

(1) ลดปริมาณแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ในพื้นที่จังหวัดชั้นใน ไม่ควรอนุญาตให้ทำงานในเขตกรุงเทพมหานคร และปริมณฑล มีการกำหนดเขตพื้นที่การใช้แรงงานต่างด้าว

(2) นำเข้าแรงงานต่างด้าวอย่างถูกต้องโดยใช้หนังสือเดินทาง (Passport) เข้ามาทดแทนพื้นที่จังหวัดชั้นใน

(3) วางแผนการลดจำนวนแรงงานต่างด้าวในภาคอุตสาหกรรม จังหวัดชั้นในหมดไปภายใน 5-10 ปี

(4) จัดตั้งอุตสาหกรรมชายแดนเพื่อสนับสนุนการเคลื่อนย้ายฐานการผลิตภาคอุตสาหกรรมเข้มข้นจากเมืองชั้นในของประเทศออกสู่เขตอุตสาหกรรมชายแดน

เพื่อสกัดกั้นคนต่างด้าวในการลักลอบเข้าเมืองขึ้นใน โดยสร้างปัจจัยดึงดูดแรงงานต่างด้าว ผิดกฎหมายจากจังหวัดขึ้นในกลับออกมาสู่จังหวัดชายแดน ทำให้ง่ายต่อการบริหารจัดการควบคุม และผลักดันส่งกลับในอนาคต และช่วยลดปัญหาทางด้านความมั่นคง สาธารณสุข ความมั่นคง ในชีวิตและทรัพย์สิน และเป็นการประหยัดงบประมาณของประเทศในระยะยาวที่จะต้องใช้กับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในระยะยาว

(5) เสริมสร้างความร่วมมือในการตกลงยุทธศาสตร์การพัฒนา ด้านเศรษฐกิจ(ACMECS) ให้บรรลุตามวัตถุประสงค์

(6) มีแผนรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจด้านแรงงานของชาติ ในการบริหารคนหลบหนีเข้าเมือง การปฏิบัติจะต้องมีผู้บังคับบัญชารับผิดชอบมีอำนาจตัดสินใจ รู้ข้อมูล จะตั้งเป็นคณะกรรมการบริหาร(Board)ก็ได้

(7) กระทรวงแรงงานควรมีหน้าที่ดูแลแรงงานต่างด้าวที่มี ใบอนุญาตทำงาน (Work Permit) เท่านั้น ผู้หลบหนีเข้าเมืองต้องอยู่ในความรับผิดชอบของฝ่าย ความมั่นคง เช่น สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกระทรวงกลาโหม

(8) นายจ้างผู้ใช้แรงงานต่างด้าวต้องรับภาระค่าใช้จ่ายของคน ต่างด้าวฝ่ายเดียวทุกเรื่อง เช่น ค่ารักษาพยาบาล

(9) ใช้เทคโนโลยีในการตรวจสอบ โดยให้กระทรวงเทคโนโลยี สารสนเทศและการสื่อสาร สแกนผ่านตา ลายพิมพ์นิ้วมือ เสนอใช้เทคโนโลยีใหม่ เลิกทำบัตร แบบเดิม ถ้ามีบัตรประจำตัวควรแตกต่างจากบัตรประจำตัวคนไทย เช่น มีขนาดใหญ่กว่า มีสี แตกต่างกัน

(10) ให้กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ดูแลแรงงานต่างด้าวโดยปฏิบัติตามปฏิญญาสากลเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ ควรมีโรงพยาบาลพิเศษเฉพาะ

(11) ให้กระทรวงการต่างประเทศเป็นเจ้าภาพหลัก มีสำนักงาน สภาความมั่นคงแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และสำนักงานตรวจคน เข้าเมือง ร่วมเป็นหน่วยงานอำนวยการเพื่อดำเนินการในระบบใหม่

(12) คนหลบหนีเข้าเมืองต้องมีมาตรการพิเศษ มียุทธศาสตร์ ในการแก้ไขปัญหาโดยเฉพาะ ไม่เน้นหลักการสิทธิมนุษยชน

3.5.12 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2549

ขอให้เจ้าหน้าที่ชะลอการเก็บเงินค่าประกันตัวไว้ก่อน เนื่องจากมี นายจ้างสถานประกอบการต่างๆ ส่งข้อร้องเรียนเกี่ยวกับอัตราค่าประกันตัวคนต่างด้าวเป็นจำนวนมาก ได้แก่ สมาคมการประมงแห่งประเทศไทย สมาคมประมงจังหวัดสมุทรสาคร สมาคมการ

ประมงจังหวัดตราด สภาอุตสาหกรรมจังหวัดเชียงใหม่ สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สมาคมอุตสาหกรรมก่อสร้างไทยในพระบรมราชูปถัมภ์ สมาคมอาหารแช่เยือกแข็งไทย สมาคมผู้เลี้ยงกุ้งในพื้นที่น้ำจืด สหกรณ์ชาวสวนส้มผ่าง จำกัด ชมรมผู้ประกอบการจังหวัดภูเก็ต ตัวแทนนายจ้างของสถานประกอบการ ผู้ประกอบการกิจการสวนกล้วยไม้และการเกษตรอื่นๆ ตัวแทนเกษตรกรอำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี เป็นต้น โดยเรียกร้องให้มีการลดอัตราค่าประกันตัวคนต่างด้าวจากเดิม 10,000 บาท และ 50,000 บาท คงเหลือตั้งแต่ 1,000-5,000 บาท ดังนั้นให้มีการตั้งคณะทำงานประกอบด้วยตัวแทนนายจ้าง เจ้าของสถานประกอบการที่ร้องเรียน และตัวแทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว เพื่อร่วมกันพิจารณาอัตราค่าประกันตัวคนต่างด้าวที่เหมาะสม แล้วนำเสนอคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาภายใน 90 วัน

3.5.13 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2549

แนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ โดยมุ่งเน้นแก้ไข ปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ทุกคนที่อยู่ในประเทศไทย โดยสรุปสาระสำคัญ ดังนี้

1) เป็นการทำงานแบบบูรณาการของ 5 หน่วยงานหลัก คือ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม กระทรวงสาธารณสุข สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกระทรวงแรงงาน โดยกำหนดให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการทุกรายทุกพื้นที่ทั่วประเทศ ที่มีความประสงค์จะจ้างแรงงานต่างด้าว ดำเนินการขอจดทะเบียนแจ้งความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว(โควตา) ที่สำนักงานจัดหางานจังหวัดทุกจังหวัด สำนักงานจัดหางานกรุงเทพมหานครเขตพื้นที่ 1-10 เพื่อทราบความต้องการจ้างแรงงานทั่วประเทศและให้นายจ้างหรือเจ้านายนำคนต่างด้าวทุกคนที่มีอายุตั้งแต่ 1 ขวบ ไปขึ้นทะเบียนราษฎร ณ ที่ว่าการอำเภอ กิ่งอำเภอ สำนักงานเขตเทศบาล เพื่อถ่ายรูป พิมพ์ลายนิ้วมือ และจดทะเบียนประวัติ เพื่อใช้ในการควบคุมตรวจสอบคนต่างด้าว ตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534

2) การพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ตามบันทึกความเข้าใจด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน(MOU) ซึ่งเป็นการดำเนินการหลังจากได้มีการจัดระเบียบคนต่างด้าวแล้ว ได้มีการเจรจากับ 3 ประเทศเพื่อให้เข้ามาพิสูจน์สัญชาติ โดยกระทรวงแรงงานได้อำนวยความสะดวกแก่คณะเจ้าหน้าที่ที่เข้ามาดำเนินการพิสูจน์สัญชาติ และช่วยเหลือด้านงบประมาณบางส่วน รวมทั้งจัดหาวัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติงาน ซึ่งลาว และกัมพูชา ได้เข้ามาดำเนินการแล้ว ส่วนประเทศพม่าอยู่ระหว่างการเจรจา

3) ไม่อนุญาตให้สถานประกอบการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน (B.O.I) จ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ทำงาน เนื่องจาก

สถานประกอบการได้รับสิทธิพิเศษด้านภาษีแล้ว และลักษณะงานไม่ยากและคนไทยประสงค์จะทำ

4) กระทรวงแรงงานและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้เตรียมความพร้อมเพื่อให้แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา เข้ามาทำงานในประเทศไทยแล้วโดยแก้ไขพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2548 เพื่อยกเว้นให้คนต่างด้าวทำงานในอาชีพกรรมกรได้ และกระทรวงมหาดไทยออกประกาศกระทรวงมหาดไทย เพื่อยกเว้นให้แรงงานสัญชาติลาวและกัมพูชาสามารถขอวีซ่าเพื่อเข้ามาทำงานเป็นกรรมกรได้

3.5.14 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม 2549

ให้จัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ปี 2549 ตามที่กระทรวงแรงงานเสนอ โดยมีสาระสำคัญดังนี้

1) อนุญาตให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่ได้รับอนุญาตทำงานและใบอนุญาตทำงานสิ้นสุดในวันที่ 30 มิถุนายน 2549 และยังไม่ได้รับการพิสูจน์สัญชาติ จำนวน 629,413 คน และผู้ติดตาม อยู่ในประเทศไทยชั่วคราวระหว่างรอการส่งกลับ และทำงานต่อไปได้อีก 1 ปี โดยกระทรวงมหาดไทยออกประกาศกระทรวงเพื่อขยายระยะเวลาสิ้นสุด วันที่ 30 มิถุนายน 2550 แต่ให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองดำเนินการจัดทำทะเบียนและบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย และกำหนดเงื่อนไขอนุญาตออกนอกเขตพื้นที่ให้ครอบคลุมคนต่างด้าวติดตามนายจ้างด้วย

2) กระทรวงสาธารณสุข ดำเนินการกำหนดอัตราค่าตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพ โรคที่ไม่อนุญาตให้คนต่างด้าวทำงาน และสถานพยาบาลที่จะตรวจสุขภาพแรงงานต่างด้าว

3) ให้คนต่างด้าวยื่นขอรับใบอนุญาตทำงานให้แล้วเสร็จ ภายในวันที่ 30 มิถุนายน 2549 ส่วนการพิจารณาออกใบอนุญาตทำงานให้ดำเนินการเมื่อได้รับหลักฐานการจดทะเบียนกับกรมการปกครอง การตรวจโรคและประกันสุขภาพจากกระทรวงสาธารณสุขแล้ว โดยให้กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงสาธารณสุข ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน นับตั้งแต่ วันที่ 30 มิถุนายน 2549

4) ยกเลิกการประกันตัวคนต่างด้าว

5) ให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องดำเนินการเร่งรัด แก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว เพื่อสามารถจัดเก็บค่าธรรมเนียม(Levy) ในอัตราที่เหมาะสมยืดหยุ่นได้ และไม่น้อยไปกว่าค่าใช้จ่ายในการนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมาย

6) เร่งรัดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงาน

โดยถูกกฎหมายและการจัดระบบ แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในลักษณะมาเช่า-กลับเย็น หรือ ไป-กลับ หรือทำงานตามฤดูกาลบริเวณชายแดนให้มีผลในทางปฏิบัติโดยเร็ว

7) ให้กระทรวงการต่างประเทศ เป็นหน่วยงานหลัก ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประสานการเจรจากับพม่า เพื่อเร่งรัดให้เข้ามาดำเนินการพิสูจน์สัญชาติแรงงานสัญชาติพม่า ที่ทำงานอยู่ในประเทศไทย และกำหนดแนวทางการนำแรงงานพม่าเข้ามาทำงานโดยกฎหมายควบคู่กันไป

8) ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด รวมทั้งสกัดกั้นการเข้ามาใหม่ของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองอย่างจริงจัง เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อสังคมและความมั่นคงของประเทศ

4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ

ตั้งแต่สมัยของคณะรัฐมนตรีเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวอย่างชัดเจนตั้งแต่ ปี 2535 เป็นต้นมา ได้มีผู้สนใจศึกษาในเรื่องเกี่ยวกับนโยบายแรงงานต่างด้าวหลายประเด็น ดังนั้น จึงได้นำผลการวิจัยที่เกี่ยวข้อง ไปใช้เพื่ออธิบายเชิงเหตุและผลในครั้งนี้เป็นอย่างไร ดังมีรายละเอียดสำคัญ ดังนี้ คือ

4.1 เจตน์ ธนวัฒน์ (2539) ศึกษาเรื่องปัญหาการนำนโยบายของผู้หลบหนีเข้าเมืองไปปฏิบัติในจังหวัดระนอง ซึ่งผลการศึกษาพบว่า นโยบายแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535 เป็นนโยบายที่แตกแขนงมาจากนโยบายความมั่นคงแห่งชาติของไทยต่อพม่า (2532- 2536) และการดำเนินงานบางมาตรการยังไม่บรรลุผล เนื่องจากแรงงานพม่ามิได้มีจำนวนลดลง แรงงานพม่าได้หลบหนีไปยังจังหวัดต่างๆโดยผ่านช่องทางจังหวัดระนองเพิ่มขึ้น มาตรการผ่อนปรนทางการบริหารเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานไม่บรรลุผล มาตรการป้องกันการหลบหนีออกนอกเขตจังหวัดไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ สาเหตุที่นโยบายยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ เนื่องมาจาก

1) นโยบายขาดความชัดเจน ทำให้ตีความผิดพลาด ไม่เหมาะสมกับการปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดระนอง นโยบายขาดความสมเหตุสมผล มีวัตถุประสงค์หลายอย่างและมีความขัดแย้งกันในตัวเอง สร้างความสับสนให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ

2) กระบวนการติดต่อสื่อสารเน้นรูปแบบทางการมากเกินไป การประสานงานขาดเอกภาพ เพราะศูนย์ควบคุมและแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองระดับจังหวัด ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

3) กิจกรรมเพื่อให้การบังคับให้มีผล เช่น การออกกฎหมาย ระเบียบรองรับ มีความล่าช้า การประชาสัมพันธ์มีน้อย

4) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีหลายหน่วยงาน แต่ละหน่วยมีอัตรากำลัง ยานพาหนะ/ วัสดุไม่เพียงพอ การมอบอำนาจจากส่วนกลางยังมีน้อย

5) เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติยังมีระดับความเห็นต่อความเหมาะสมของมาตรการแตกต่างกัน เจ้าหน้าที่บางส่วนยังมีการแสวงหาประโยชน์จากแรงงานพม่า

6) งบประมาณและสิ่งจูงใจยังมีน้อย

7) สภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ยังไม่เอื้ออำนวยให้มีการปฏิบัติตามมาตรการมติดคณะรัฐมนตรีอย่างจริงจัง

4.2 วิษาดา ไตรรัตน์ (2540) ศึกษาถึงปัญหาอุปสรรคในการนำนโยบายการจ้ดระบบ เพื่อควบคุมการทำงานของแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายไปปฏิบัติ ปรากฏว่าในช่วงระยะเวลาที่ได้มีการผ่อนผันให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการนำแรงงานต่างชาติมารายงานทำประกันตัว และขอรับใบอนุญาตทำงานให้แล้วเสร็จในช่วงเวลาดังแต่ วันที่ 1 กันยายน 2539 – 29 พฤศจิกายน 2539 มีผู้ไปรายงานตัว ทำประกันตัวและรับใบอนุญาตทำงานทั้งสิ้น 293,652 คน คิดเป็นร้อยละ 40.58 ของประมาณการแรงต่างชาติในพื้นที่จังหวัด 43 จังหวัดที่เป็นพื้นที่ผ่อนผันซึ่งประมาณการไว้ 723,571 คน ผลการดำเนินการบรรลุดตามวัตถุประสงค์ในระดับหนึ่ง แต่ก็ได้ส่งผลให้มีแรงงานต่างชาติเข้ามาในประเทศเพิ่มขึ้น เนื่องจากประมาณการไว้เดิมมีแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายทั่วประเทศจำนวน 733,660 คน แต่หลังจากสิ้นสุดระยะเวลาผ่อนผันแล้วประมาณการแรงงานต่างชาติทั่วประเทศมีจำนวน 945,528 คน ทั้งนี้เพราะเกิดจากปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติตามนโยบายในส่วนที่เกี่ยวข้อง

1) ขาดความชัดเจน และความมีเอกภาพของนโยบาย ที่ทำให้นโยบายไม่น่าเชื่อถือ
2) ความไม่สอดคล้องของนโยบายกับข้อเท็จจริง โดยเฉพาะความไม่ครอบคลุมในส่วน of ประเภทอาชีพ และประเภทกิจการที่มีแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายทำงาน

3) ขาดความร่วมมือจากผู้ต้องนำนโยบายไปปฏิบัติ และผู้ที่ต้องปฏิบัติตามนโยบาย ทำให้การดำเนินนโยบายมีข้อบกพร่องในหลายประการ

4) ขาดความพร้อมในด้านบุคลากร วัสดุอุปกรณ์ สถานที่ เครื่องมือเครื่องใช้ต่างๆ รวมทั้งงบประมาณที่จะใช้ในการดำเนินการ

5) ความไม่กระจำจชัดในนโยบายของผู้ปฏิบัติ ทำให้เกิดความลักลั่นในการปฏิบัติตามนโยบาย

6) การประชาสัมพันธ์ ไม่กว้างขวางและครอบคลุมเพียงพอ ทำให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการขาดความเข้าใจที่ถูกต้อง

4.3 ศิริศักดิ์ ธรรมรักษ์ (2540) ศึกษาปัญหาแรงงานบุคคลต่างด้าวสัญชาติพม่า หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในประเทศไทย ซึ่งผลการศึกษาปรากฏว่า

1) ปัจจัยที่เป็นสาเหตุของการลักลอบหลบหนีเข้าเมืองของบุคคลต่างด้าว สัญชาติพม่า เข้ามาในประเทศไทยประกอบด้วยปัจจัย 2 ประเภท คือ

(1) ปัจจัยผลัก(Pull Factors) ซึ่งปัจจัยเฉพาะในด้านของประเทศพม่า ที่ทำให้ราษฎรพม่า และชนกลุ่มน้อย พากันอพยพหลบหนีออกจากประเทศพม่า

(2) ปัจจัยดึงดูด(Pull Factors) เป็นปัจจัยในด้านของประเทศไทย ที่ทำให้ราษฎรพม่า และชนกลุ่มน้อย ให้ความสนใจและเดินทางหลบหนีเข้ามาในประเทศไทย

2) ผลกระทบของผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ศึกษาพบว่า

(1) ด้านการเมือง ส่งผลกระทบต่อประเทศในเรื่องความมั่นคงภายในและความสัมพันธ์ไมตรีระหว่างไทยกับพม่า เช่น การคุกคามของชนกลุ่มน้อยติดอาวุธ การใช้ดินแดนไทยเป็นประโยชน์ในการก่อวินาศกรรม การใช้เส้นทางผ่านเข้า-ออก เพื่อค้ายาเสพติดและสิ่งของผิดกฎหมาย

(2) ด้านเศรษฐกิจ ส่งผลกระทบโดยเป็นการทำลายโครงสร้างค่าจ้างแรงงานในประเทศไทย เนื่องจากแรงงานพม่ายอมรับค่าจ้างขั้นต่ำต่ำกว่ากฎหมายกำหนด และนักลงทุนไม่สนใจการลงทุน เพื่อพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อสร้างประสิทธิภาพแข่งขัน

(3) ด้านสังคม ส่งผลกระทบโดยเป็นพาหนะนำโรคต่างๆเข้ามาในประเทศไทย เช่น โรคเท้าช้าง มาเลเรีย โรคเอดส์ และก่อให้เกิดปัญหาอาชญากรรม ยาเสพติด การศึกษา แหล่งเสื่อมโทรม มลภาวะต่างๆ

3) นโยบายการแก้ไขปัญหามีได้กำหนดมาตรการดำเนินการและปฏิบัติต่อผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าที่เข้ามาใช้แรงงาน แบ่งเป็น 2 ช่วง คือ

(1) มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535 ซึ่งให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองหลังวันที่ 9 มีนาคม 2519 สามารถขออนุญาตประกอบแรงงานได้ในงานที่ขออนุญาตให้คนต่างด้าวทำได้ในพื้นที่กำหนด

(2) มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2539 ซึ่งผ่อนผันให้จ้างแรงงานกรรมกรได้ 8 กิจการ และงานรับใช้ในบ้าน ในพื้นที่ 43 จังหวัด ภายในกำหนด 2 ปี มติดังกล่าวมีผลทำให้แรงงานที่หลบหนีซุกซ่อนอยู่ถูกเปิดเผยจำนวนมากขึ้น และเป็นการแก้ไขแรงงานในกิจการที่ขาดแคลนได้ในระดับหนึ่ง แต่ผลการปฏิบัติตามมติดังกล่าวถือว่ายังไม่ประสบผลสำเร็จ

4.4 กุศล สุนทรธาดา และ อุมารณ์ ภัทรวาณิช (2540) ศึกษาผลสืบเนื่องจากการมีแรงงานต่างชาติดังมีต่อสังคมไทยทางด้านประชากร ด้านเศรษฐกิจสังคม สาธารณสุข และ

สิ่งแวดล้อม และมีผลต่อแรงงานไทย รวมทั้งผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต รวมทั้งการศึกษาความคิดเห็นของฝ่ายต่างๆที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ประชาชนไทย เจ้าหน้าที่ภาครัฐ และเอกชน ที่เกี่ยวข้องที่มีต่อนโยบายและมาตรการในการผ่อนปรนให้มีการใช้แรงงานต่างชาติ

แรงงานไทยส่วนใหญ่เห็นว่าแรงงานต่างชาติเข้ามาทำให้แรงงานไทยถูกแย่งงาน โดยเฉพาะแรงงานไทยในสถานบริการทั่วไป และในโรงงานอุตสาหกรรม แรงงานไทยยังเห็นว่า การที่มีแรงงานต่างชาติเข้ามามีผลดีต่อนายจ้าง คือ ทำให้นายจ้างมีต้นทุนด้านแรงงานต่ำ เนื่องจาก นายจ้างจ้างแรงงานต่างชาติในอัตราค่าจ้างที่ต่ำกว่าแรงงานไทย และทำให้บรรเทาการขาดแคลน แรงงานไทยบางสาขา ส่วนผลด้านสังคมและสาธารณสุข แรงงานไทยเห็นว่า การให้แรงงาน ต่างชาติเข้ามาทำงานในเมืองไทยเป็นการช่วยเหลือเพื่อนร่วมโลก แต่มีผลเสียทำให้เกิดปัญหา อาชญากรรม และยาเสพติด รวมทั้งโรคติดต่อ ในความคิดเห็นของประชาชนไทยพบว่ามากกว่า ครึ่งหนึ่งไม่เห็นด้วยกับการอนุญาตให้แรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานเพราะแรงงานต่างชาติที่เข้ามา จะมาแย่งงานคนไทย ก่อให้เกิดปัญหาสังคมต่างๆ และทำให้แรงงานไทยถูกกดค่าแรงไปด้วย แต่มากกว่า 2 ใน 5 ของประชาชนไทย ไม่เห็นด้วยกับการห้ามแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงาน โดยเด็ดขาด โดยส่วนใหญ่ให้เหตุผลว่าแรงงานไทยขาด และแรงงานต่างชาติหาง่าย ซึ่งแรงงาน ต่างชาติเหล่านี้มีส่วนให้เศรษฐกิจของประเทศพัฒนาไปได้ สำหรับผลที่มีต่อสังคมในวงกว้าง คือ ทางด้านเศรษฐกิจ การมีแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานช่วยบรรเทาปัญหาการขาดแคลนแรงงาน ทำให้ธุรกิจดำเนินต่อไปได้และสามารถลดต้นทุนการผลิต ซึ่งเป็นผลดีต่อนายจ้าง ผลต่อด้าน สาธารณสุข ทั้งในแง่งบประมาณและบุคลากรที่ต้องทุ่มเทลงไปให้งานควบคุมโรคติดต่อชายแดน ที่มีมากขึ้น ทั้งๆที่หลายโรคสาธารณสุขเคยควบคุมได้ เช่น มาเลเรีย ไข้ซิกา เป็นต้น ทำให้ การพัฒนาสาธารณสุขไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร รวมทั้งรัฐต้องเสียงบประมาณสงเคราะห์ผู้ป่วยต่างชาติ ที่ลักลอบเข้ามาอีก ทั้งๆที่งบประมาณสำหรับคนไทยในชนบทยังมีไม่พอ

ความคิดเห็นของภาครัฐและเอกชนค่อนข้างตรงกันในประเด็นเรื่องการขาดแคลน แรงงานบางสาขา ซึ่งมีความชัดเจนอยู่ค่อนข้างมากโดยเฉพาะงานประเภท งานสกปรก อันตราย และงานยากทั้งหลาย ซึ่งเป็นงานที่หนักหน่วงต้องตากแดดตากลมเป็นงานที่คนไทยไม่ยอมทำ ซึ่งตรงกับความคิดเห็นของแรงงานไทย พบว่างานดังกล่าวเป็นงานที่คนไทยเลือกทำน้อยหรือ ไม่อยากทำ เช่น งานประมง ก่อสร้าง รับจ้าง และงานกรรมกรที่ใช้แรงงานหนักทุกประเภท ถ้าไม่มีแรงจูงใจ เช่น ค่าจ้าง ส่วนที่แรงงานไทยยังนิยมทำอยู่ก็คืออยากมีกิจการของตนเอง มากที่สุด รองลงมาคือ งานบริการ งานวิชาชีพ และงานในโรงงานอุตสาหกรรมตามลำดับ บางจังหวัดที่ได้รับการผ่อนผันให้มีการจ้างแรงงานต่างชาติได้ตามมติคณะรัฐมนตรีในปี 2539 ถึงแม้ว่ายังไม่มีความจำเป็นต้องใช้แรงงานต่างชาติมากนักก็ตาม แต่ก็คาดว่าใน 2-3 ปีข้างหน้าจะมีการใช้เพิ่มขึ้น แสดงว่าในจังหวัดที่ได้รับการผ่อนผันทั้งหมด 43 จังหวัด บางจังหวัดยังไม่มี

ความจำเป็นต้องใช้แรงงานต่างชาตินักถึงระดับที่สมควรผ่อนผัน แต่ก็ได้รับการผ่อนผันไปแล้ว ซึ่งเป็นผลจากแรงผลักดันของนักการเมือง แต่ยังไม่สามารถแก้ปัญหาตามวัตถุประสงค์ของมติ คณะรัฐมนตรีที่ต้องการได้ เพราะทำให้บางจังหวัดที่ไม่ได้รับการผ่อนผันมีการลักลอบใช้แรงงาน ต่างชาติอยู่ต่อไป แต่ตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวก็เอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้ประกอบการที่ไม่ต้อง คำนึงหาแรงงาน แม้ว่าจะมีความร่วมมือกับภาครัฐในการจัดวันนัดพบแรงงาน การเคลื่อนย้าย แรงงานจากภูมิภาคอื่นก็ตาม ส่วนใหญ่จะได้แรงงานประเภทกึ่งฝีมือมากกว่าแรงงานระดับล่าง ดังนั้น ภาคเอกชนจึงมีทางเลือกมากขึ้นโดยการหันมาใช้แรงงานต่างชาติ นอกจากนี้จะทำให้ธุรกิจ ดำเนินไปได้แล้ว แรงงานเหล่านี้นายจ้างยังมองว่าเป็นแรงงานไร้ฝีมือที่ราคาถูก ขยัน อดทน และ ไม่กลับบ้านบ่อยเหมือนแรงงานไทย ไม่มีข้อต่อรองมาก แม้จะมีปัญหาด้านการสื่อสารกับ แรงงานบ้าง แต่ก็ไม่ได้เป็นปัญหามากนัก

สำหรับนโยบายและมาตรการภาครัฐเกี่ยวกับการผ่อนผันให้มีการใช้แรงงาน ต่างชาติ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานและเป็นการทำให้การใช้แรงงาน ต่างชาติเข้าสู่ระบบ ซึ่งสามารถควบคุมและตรวจสอบได้ มีอยู่ 2 ครั้งใหญ่ๆ คือ มติคณะรัฐมนตรี เมื่อเดือนมีนาคม 2535 ที่ผ่อนผันให้มีการจ้างแรงงานต่างชาติใน 10 จังหวัดชายแดน และให้มีการ ทดลองใน 4 จังหวัด คือ เชียงราย ดาก กาญจนบุรี และระนอง ก่อน และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อ วันที่ 25 มิถุนายน 2539 ที่มีการผ่อนผันให้มีการจ้างแรงงานต่างชาติได้ใน 43 จังหวัด การกำหนด นโยบายของรัฐมีประสิทธิผลระดับหนึ่งคือ ทำให้นายจ้างหรือผู้ประกอบการบางส่วนนำแรงงาน มาประกันตัวและขออนุญาตทำงานโดยในครั้งแรก(ตามมติ ครม.2535) มีผู้นำแรงงานมาขออนุญาต ทำงานน้อยมาก คือ ประมาณ 1,300 ราย เนื่องจากสาเหตุหลายประการได้แก่ ค่าประกันตัวกับ สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองยังสูง ขั้นตอนในการประกันตัวและขอใบอนุญาตทำงานซับซ้อนไม่ สะดวก แรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่ไม่มีบัตรประจำตัวที่กรมการปกครองออกให้ นายจ้างไม่แน่ใจว่า ลูกจ้างจะอยู่กับตนเองนาน จึงไม่อยากจะเสี่ยงกลัวเสียเงินประกัน และนโยบายของรัฐยังไม่ชัดเจน

สำหรับนโยบายและมาตรการผ่อนผันให้มีการใช้แรงงานต่างชาติ ตามมติ คณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2539 พบว่าเมื่อนายจ้างพาแรงงานมารายงานตัวเพียงครั้งเดียว เนื่องจากปัญหาหลายประการ คือ

- 1) ความร่วมมือของนายจ้าง โดยเฉพาะจังหวัดเขตชั้นใน จะให้ความร่วมมือ ในการจ้างแรงงานต่างชาตินักกว่าจังหวัดชายแดน ซึ่งเป็นจังหวัดที่หาแรงงานต่างชาติได้ง่าย และ มีความเคยชินในการใช้แรงงานต่างชาติ จึงขาดความสนใจต่อมาตรการนี้
- 2) ค่าใช้จ่ายในการประกันตัวของใบอนุญาตทำงาน ตรวจสอบสภาพ โดยปกติจะเสีย รวมทั้งหมด 2,500 บาทต่อคน (ประกันตัวและขอใบอนุญาตอย่างละ 1,000 บาท ตรวจสอบสภาพ 500 บาท) นายจ้างบางส่วนคิดว่าค่าใช้จ่ายดังกล่าวยังสูงอยู่ และไม่แน่ใจว่าลูกจ้างจะอยู่กับตนนาน

3) อัตราค่าจ้าง เนื่องจากตามกฎหมายระบุว่าต้องจ้างแรงงานต่างชาติเท่ากับ แรงงานไทยตามกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำ ทำให้นายจ้างที่จ้างแรงงานในอัตราที่ต่ำกว่ากฎหมายกำหนด ไม่กล้านำลูกจ้างมารายงานตัว แม้ว่าอาชีพเกษตรและงานบ้านจะยังไม่ได้รับการคุ้มครองตาม กฎหมายแรงงานก็ตาม

4) สภาพภูมิศาสตร์ จังหวัดชายแดนส่วนใหญ่มีการไหลเวียนของแรงงานสูง ตามชายแดน มีการเข้า-ออก เป็นปกติทุกวัน มีแรงงานบางส่วนเข้ามาทำงานโดยไปเช้า-เย็นกลับ ทำให้ไม่เข้าข่ายตามมาตรการกำหนด หรือแม้แต่แรงงานที่อยู่ประจำก็สามารถกลับไปถิ่นเดิม ได้สะดวก

5) แรงงานบางประเภทไม่อยู่ในประเภทกิจการที่กฎหมายกำหนด เช่น ลูกจ้าง ทำงานในสาขาบริการ เช่น โรงแรม ภัตตาคาร ร้านอาหาร ปิมน้ำมัน และสถานบริการทางเพศ ซึ่งมีจำนวนมาก แม้ว่าบางส่วนจะหลีกเลี่ยงมาจดทะเบียนประเภทของคนรับใช้ในบ้านก็ตาม

6) ขั้นตอนและวิธีการดำเนินงานยังมีข้อจำกัดอยู่มาก คือ การบริการจุดเดียว เสร็จสรรพ(one-stop service)นั้นทำจุดเดียว เฉพาะการรายงานตัวกับเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง และจัดหางาน ณ สำนักงานจัดหางานในแต่ละจังหวัด แต่การตรวจสอบสุขภาพแรงงานต้องนำไปตรวจ ตามสถานบริการ ที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนด และสาธารณสุขจังหวัดกำหนดเท่านั้น ขณะที่ บริการของสถานบริการมีจำกัดอยู่แล้ว ทำให้สถานบริการไม่สามารถออกไปรับรองแพทย์ให้ได้ ในวันเดียว นอกจากนี้ยังมีปัญหาด้านกำลังเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ ทั้งเจ้าหน้าที่ของตรวจคนเข้าเมือง และเจ้าหน้าที่สาธารณสุขมีจำกัด แม้ว่าเจ้าหน้าที่จะให้บริการอย่างเต็มที่แล้วก็ตาม แต่แรงงาน ที่มารายงานตัวและตรวจสุขภาพมีเป็นจำนวนมาก และยังมีงานประจำอยู่แล้วด้วย ดังนั้น ต้องทำงานภายในเวลาจำกัด คือ 90 วัน ซึ่งส่วนใหญ่จะมารายงานตัวเมื่อใกล้หมดกำหนด ทำให้ ไม่สามารถให้บริการได้ทัน

4.5 มาลีวรรณ เลาะวิธิ (2541) ศึกษาผลกระทบของการอนุญาตให้แรงงานต่างชาติ ผิดกฎหมายทำงานในจังหวัดลำพูน พบว่ากลุ่มตัวอย่างนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการ ลูกจ้างและประชาชนทั่วไป และบุคคลที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการผลักดันแรงงานต่างด้าว มีความเห็นว่า แรงงานไทยมีอัตราค่าจ้างงานที่สูง แต่แรงงานไทยยังปฏิเสธการทำงานในอาชีพ ที่ใช้แรงงานหนัก สกปรก และเสี่ยงอันตราย จึงมีความจำเป็นที่ต้องมีการจ้างแรงงานต่างชาติ อยู่ในอาชีพดังกล่าว ส่วนสาเหตุและความจำเป็นในการจ้างแรงงานต่างชาติ ลูกจ้างและประชาชน ทั่วไป เห็นว่าการจ้างแรงงานต่างชาติเป็นการแย่งงานคนไทย และไม่เห็นด้วยกับการจ้างแรงงาน ต่างชาติ นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการ ลูกจ้างและประชาชนทั่วไป ส่วนใหญ่เห็นว่า ปัจจุบันประเทศไทยยังอยู่ในสภาวะเกิดการขาดแคลนแรงงานในระดับล่างอยู่ การจ้างแรงงาน ต่างชาติมีความจำเป็นต่อภาคการผลิตเพื่อรักษาขีดความสามารถในการแข่งขัน เพราะแรงงาน

ไทยมีค่าจ้างที่สูง ในขณะที่แรงงานต่างชาติมีค่าจ้างที่ถูกกว่า และมีความขยัน อดทน ไม่เกียจงาน และในแง่ความจำเป็นในการใช้แรงงานต่างด้าวยังขึ้นอยู่กับขนาดและประเภทของกิจการอีกด้วย แต่แรงงานต่างชาติอาจก่อให้เกิดผลกระทบในเรื่องความมั่นคงแห่งชาติ การสาธารณสุข และ ปัญหาสังคม สำหรับในจังหวัดลำพูนไม่มีความจำเป็นต้องจ้างแรงงานต่างชาติ กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นว่า การจ้างแรงงานต่างชาติจะส่งผลกระทบต่อแรงงานไทย สำหรับความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายการผลักดันแรงงานต่างด้าวของรัฐบาลพบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นด้วยกับนโยบายดังกล่าว

4.6 **วิทยา บุตรเพชรรัตน์ (2542)** ศึกษาการนำนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว เข้าเมืองผิดกฎหมายไปปฏิบัติจังหวัดแม่ฮ่องสอน พบว่าไม่เกิดผลประสิทธิภาพมากนัก เช่น มาตรการนำแรงงานต่างด้าวเข้าสู่ระบบควบคุม มาตรการด้านสุขภาพและพื้นที่ มาตรการด้าน จำนวนอนุญาตตามสัดส่วนแรงงานไทย มาตรการด้านสภาพการจ้างและค่าจ้าง เป็นต้น เนื่องจากหน่วยงานผู้นำนโยบายไปปฏิบัติยังมีข้อจำกัดในด้านสภานะองค์กร ขาดการประสานงานกับ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ความร่วมมือและความจริงใจของผู้ประกอบการ และพบว่าข้อจำกัดด้าน พรหมแดน สภาพภูมิประเทศ ความคล้อยคลึงด้านชาติพันธุ์ ความผูกพันระหว่างเชื้อชาติ วัฒนธรรม ตลอดจนความไม่สงบทางด้านการเมืองการปกครองในพม่า และความแตกแยกของระดับการ พัฒนาทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศไทยกับพม่าเป็นปัจจัยเสริมให้ประสิทธิผลของการนำนโยบาย ไปปฏิบัติลดลง

4.7 **กสินธุ์ ขำรังศรีสุข (2542)** ศึกษาเรื่องปัญหาแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายที่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานได้ตามมติ คณะรัฐมนตรีปี พ.ศ.2539 และ พ.ศ.2541 พบว่าปัจจัยต่างๆ ที่มีส่วนทำให้แรงงานต่างชาติผิดกฎหมายเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทยนั้นประกอบด้วย ปัจจัย 2 ประเภทคือ ปัจจัยผลักดันจากภายนอกประเทศและปัจจัยดึงดูดภายในประเทศ ในกรณี นโยบายการจัดระบบควบคุมแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายตามมติคณะรัฐมนตรีปี พ.ศ.2539 ผ่อนผัน ให้จ้างแรงงานต่างชาติที่เป็นกรรมกรได้ 8 กิจการ ในพื้นที่ผ่อนผัน 43 จังหวัด ภายในระยะเวลา 2 ปี ส่วนปี พ.ศ.2541 ผ่อนผันให้จ้างแรงงานต่างชาติที่เป็นกรรมกรได้ 5 กิจการ ในพื้นที่ผ่อนผัน 53 จังหวัด ภายในระยะเวลา 1 ปี การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จในระดับที่ไม่น่าพอใจ โดยมีอุปสรรคในเรื่องลักษณะของนโยบายที่เป็นเพียงแนวทางกว้างๆ ไม่ชัดเจนและมีความ สลับซับซ้อน เงื่อนไขของนโยบายยากต่อความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ รวมทั้งการปฏิบัติตาม นโยบายในส่วนที่เป็นการผ่อนผันผู้กระทำความผิดกฎหมาย และมาตรการบางประการที่อยู่นอกเหนือ ขอบเขตอำนาจรัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่จะปฏิบัติได้ล้วนเป็นปัจจัยที่ทำให้การปฏิบัติตามนโยบาย ไม่บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด

4.8 **อัญญิกา ทองเปลว (2542)** ศึกษาวิเคราะห์การจัดระบบแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมือง

โดยผิดกฎหมาย ปี 2541 ได้ผลสรุปว่ามีวัตถุประสงค์หลักเพื่อผลักดันแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมือง ผิดกฎหมายกลับประเทศภูมิลำเนาและจัดแรงงานไทยเข้าทำงานแทน แต่ก็ยังมีการผ่อนผันให้จ้าง แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในกิจการที่ขาดแคลนแรงงานไทย และมีความจำเป็น ในพื้นที่ชายแดน 13 จังหวัดที่ติดต่อกับประเทศ พม่า ลาว และกัมพูชา ในพื้นที่จังหวัดชายทะเลที่มี กิจการประมงทะเล จำนวน 22 จังหวัด และในพื้นที่จังหวัดที่มีกิจการอยู่ระหว่างการปรับปรุง กระบวนการผลิต สภาพการจ้าง สภาพการทำงาน เพื่อให้สามารถจ้างคนไทยทำงานได้ในกิจการ 5 ประเภท ซึ่งจากผลการดำเนินการในส่วนของการนำแรงงานไทยทดแทนแรงงานต่างด้าวถือได้ว่า บรรลุวัตถุประสงค์หลักได้ในระดับหนึ่ง ส่วนผลการดำเนินการในส่วนที่มีการผ่อนผันเพื่อควบคุม การทำงานของแรงงานต่างด้าวยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์เท่าที่ควร เนื่องจากยังไม่สามารถควบคุม การเพิ่มขึ้นของจำนวนแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศได้ ทั้งนี้ เพราะเกิดจากปัญหา อุปสรรคในการปฏิบัติตามนโยบายการจัดระบบแรงงานต่างด้าวมติคณะรัฐมนตรี พ.ศ.2541 ในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการติดต่อสื่อสารและประสานงานที่เกิดจากความแตกต่างในลักษณะ ของหน่วยงานนำไปปฏิบัติ ความไม่พร้อมที่จะให้ความร่วมมือของผู้เกี่ยวข้องกันนโยบาย และ การประชาสัมพันธ์ที่ไม่ต่อเนื่อง และครอบคลุมสมรรถนะขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติที่เกิด จากความไม่เพียงพอของทรัพยากรที่สนับสนุนคุณภาพของบุคลากร และสถานะเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ความสามารถในการควบคุมนโยบาย ซึ่งครอบคลุมถึงความเข้าใจในนโยบายของผู้ปฏิบัติ และความสอดคล้องของกิจกรรมการดำเนินการจัดระบบแรงงานต่างด้าวกับข้อเท็จจริงที่เป็นอยู่

4.9 ตุลาพร อ่อนจันทร์ (2543) ศึกษาผลกระทบจากนโยบายผ่อนผันการใช้แรงงาน ต่างด้าวสัญชาติพม่าต่อชุมชนในเขตอำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน ซึ่งพบว่า ชาวพม่าโดยเฉพาะ ชาวไทยใหญ่เข้ามาขายแรงงานเป็นจำนวนมากในเขตอำเภอเมือง ซึ่งมีทั้งแรงงานที่ผิดกฎหมาย และแรงงานที่ถูกกฎหมาย ก่อให้เกิดผลกระทบหลายด้านคือ

- 1) ด้านเศรษฐกิจ ทำให้แรงงานไทยมีอำนาจในการต่อรองน้อยลงอย่างเห็น ได้ชัด นายจ้างปลดแรงงานไทยออก แม้ว่าการนำนโยบายผ่อนผันการใช้แรงงานต่างด้าวมาปฏิบัติ จะช่วยให้แรงงานไทยมีโอกาสในการทำงาน และเพิ่มอำนาจในการต่อรองมากขึ้น แต่การลักลอบ ใช้แรงงานผิดกฎหมายยังคงมีอยู่ อาจทำให้แรงงานไทยมีงานทำน้อยกว่าที่ควรจะเป็น
- 2) ด้านสาธารณสุข เนื่องจากการที่มีประชากรจำนวนมากอาศัยอยู่ในบริเวณ เดียวกัน ทำให้เกิดชุมชนแออัด และยังส่งผลเสียต่อสุขภาพจิตและสุขภาพกาย โดยเฉพาะการเกิด โรคติดต่อ เช่น โรคเท้าช้าง เป็นต้น นอกจากนี้จำนวนของเด็กไร้สัญชาติยังคงเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งแนวโน้มของปัญหาที่อาจเกิดจากเด็กเหล่านี้มีอยู่สูง
- 3) ด้านความมั่นคง ในเขตอำเภอเมืองมีน้อยมาก เนื่องจากชาวพม่าส่วนใหญ่ เข้ามาขายแรงงาน ไม่ได้มีเจตนาที่จะเข้ามาก่อความไม่สงบ โดยเฉพาะการใช้ประเทศไทย

ให้เป็นที่ตั้งในการต่อต้านรัฐบาลพม่า

ผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ แม้ว่าเจ้าหน้าที่จะมีความเข้าใจนโยบายเป็นอย่างดี มีความพร้อมในการปฏิบัติงาน หรือมีความร่วมมือกัน มีการประสานงานกันอย่างมีประสิทธิภาพ ก็ไม่ได้หมายถึงสัมฤทธิ์ผลของนโยบายจะเกิดขึ้นที่ เพราะปัจจัยที่เป็นส่วนประกอบอื่นๆ มีส่วนสำคัญเช่นกัน เช่น จำนวนบุคลากร การได้รับการจัดสรรงบประมาณ เครื่องมือเครื่องใช้ที่จะอำนวยความสะดวกรวดเร็วต่อการปฏิบัติงาน เช่น คอมพิวเตอร์ ระบบการจัดเก็บเอกสาร พาหนะที่ใช้ เป็นต้น นอกจากนี้ รัฐบาลควรที่จะมีบทบาทเพิ่มมากขึ้นในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ เช่น มีการตกลงในเรื่องของการมีส่วนร่วมในการรับผิดชอบ และร่วมมือกันแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการที่มีชาวพม่าลี้ภัยเข้ามาเพิ่มภาระให้กับประเทศไทย เรียกร้องให้ประเทศสมาชิกต่างๆที่อยู่ในกลุ่มอาเซียน ร่วมมือกันในการโน้มน้าวรัฐบาลพม่าให้หันมาเอาใจใส่ประชาชนให้มากกว่านี้ เร่งรัดพัฒนาประเทศของตนในด้านต่างๆ โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจ ซึ่งอาจมีหน่วยงานเอกชนจากหลายประเทศเข้าไปให้การช่วยเหลือ

4.10 ทรรศนะ นิยมประเสริฐผล (2543) ศึกษาผลกระทบทางสังคมของนโยบายการจัดระบบเพื่อควบคุมการทำงานของแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย พบว่า นโยบายบรรลุมิติวัตถุประสงค์ในบางส่วน และมีผลกระทบให้ควบคุมด้านโรคระบาดและโรคติดต่อได้มากขึ้น แต่ทำให้ประเทศไทยมีค่าใช้จ่ายมากขึ้นในการให้บริการด้านสาธารณสุข ส่วนในด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนนั้น พบว่านโยบายที่ออกมาไม่มีความชัดเจนเพียงพอ ทำให้ไม่สามารถแก้ปัญหาในด้านความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของคนไทยได้

4.11 อุดม เพชรสุด (2543) ศึกษาผลกระทบทางสังคมของนโยบายจัดระบบเพื่อควบคุมการทำงานของแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายในจังหวัดสตูล ซึ่งพบว่า แรงงานต่างชาติส่วนใหญ่เป็นสัญชาติพม่า อยู่ในกิจการประมงและกิจการที่ต่อเนื่องจากการประมง และอีกส่วนหนึ่งอยู่ในกิจการสาขาเกษตร เช่นการทำสวนปาล์มน้ำมันและยางพารา จากนั้นนโยบายนายจ้างนำแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายมาลงทะเบียนน้อย เมื่อเปรียบเทียบกับการประมาณการที่อยู่ในพื้นที่จังหวัด และนายจ้างยังฉวยโอกาสนำแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายที่เพิ่งเข้ามาใหม่มาทำงานมากขึ้น และนำแรงงานบางส่วนไปจดทะเบียน ผลกระทบทางด้านอาชญากรรมในแง่ของจำนวนคดีค่อนข้างน้อย แต่ลักษณะของการก่ออาชญากรรมค่อนข้างจะโหดเหี้ยม สร้างความสะเทือนขวัญต่อคนไทย ในส่วนผลกระทบทางด้านสาธารณสุขในแง่ของจำนวนผู้ป่วยก็พบว่ามีค่อนข้างน้อย โรคที่พบมากในหมู่แรงงานต่างชาติมารับการตรวจสุขภาพไม่ถึงครึ่งของจำนวนแรงงานที่จดทะเบียน จึงน่าเป็นห่วงในด้านของการติดตามดูแลแรงงานที่เป็นโรคติดต่อที่ยังอยู่

ในขั้นที่ไม่แสดงอาการ เพราะอาจนำโรคร้ายมาติดต่อกันไทยได้ ถึงแม้ว่านโยบายดังกล่าวจะมีผลกระทบทางสังคมไม่ค่อยรุนแรงในจังหวัดสตูล แต่รัฐบาลควรจะต้องบังคับใช้มาตรการในการควบคุมแรงงานต่างชาติโดยผิดกฎหมายอย่างจริงจัง และไม่ควรผ่อนผันให้แรงงานเหล่านั้นอยู่ในประเทศไทยอีกต่อไป

4.12 อำนาจ นิธิไธ (2543) ศึกษาและค้นหาอุปสรรคเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายควบคุมแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายในประเทศไทย โดยศึกษาเปรียบเทียบกับระบบการนำเข้าและระบบการควบคุมแรงงานต่างด้าวในประเทศสิงคโปร์และมาเลเซีย ซึ่งพบว่า รัฐบาลไทยได้ดำเนินการวางกรอบนโยบายแนวทางและมาตรการในทางปฏิบัติอย่างต่อเนื่องเรื่อยมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2542 เพื่อป้องกันและควบคุมแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย แต่ภาวะความขาดแคลนแรงงานหรืออุปสงค์แรงงานที่นายจ้างและผู้ประกอบการคนไทยจำเป็นต้องใช้ ทำให้ประเทศไทยมีจำนวนแรงงานต่างด้าวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องทั้งในส่วนเข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมาย และในส่วนที่ผิดกฎหมาย และผู้วิจัยได้เสนอแนะว่ารัฐบาลไทยควรนำรูปแบบการนำเข้าแรงงานต่างด้าวในลักษณะสัญญาจ้าง หรือทำข้อตกลงระดับทวิภาคีเพื่อการนำเข้าแรงงานต่างด้าวเข้าประเทศอย่างเป็นระบบ รวมทั้งการออกกฎหมายหรือข้อบังคับเพื่อสะดวกต่อการควบคุมแรงงานต่างด้าวอย่างมีประสิทธิภาพ และเร่งรัดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจับกุมและส่งกลับแรงงานต่างด้าวที่ไม่ได้รับอนุญาต

4.13 ผานิต แพเกาะ (2544) ศึกษาการนำนโยบายจัดระบบเพื่อควบคุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปปฏิบัติ พบว่าเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวมีความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบาย การกำหนดพื้นที่ดำเนินการ จำนวนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ได้รับอนุญาต ระยะเวลาการจ้างและ薪金ของนโยบาย การออกเขตพื้นที่ที่ได้รับอนุญาต และการขอเพิ่มจำนวนแรงงานต่างด้าวของสถานประกอบการอย่างถูกต้องและชัดเจน

ด้านสมรรถนะขององค์กร ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดโครงสร้างองค์การ พบว่าไม่เหมาะสมมีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ลักษณะการวินิจฉัย สั่งการจากหน่วยเหนือมายังหน่วยล่าง และมีลักษณะเป็นทางการ ตามลักษณะของหน่วยงานที่รับผิดชอบที่เป็นระบบราชการ

ด้านบุคลากรพบว่ามีจำนวนไม่เพียงพอ และส่วนใหญ่ไม่ได้รับการอบรมก่อนปฏิบัติตามนโยบาย ด้านวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้พบว่า มีจำนวนไม่เพียงพอกับปริมาณงานที่รับผิดชอบ

ด้านความสัมพันธ์กับองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง พบว่า จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีหลายหน่วยงานได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ส่วนในเรื่องลักษณะการติดต่อและความสัมพันธ์ พบว่าการติดต่อมีปัญหา

ไม่ราบรื่น ความร่วมมือหรือการทำความเข้าใจกับหน่วยงานหลักอื่นๆพบว่า มีปัญหาในระเบียบวิธีปฏิบัติ ข้อจำกัดที่แตกต่างกัน

การทำงานร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของหน่วยปฏิบัติและหน่วยหลักอื่นๆพบว่า มีปัญหาเกี่ยวกับ กฎ ระเบียบ และวิธีปฏิบัติงานที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ในส่วนของความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ที่มีต่อนโยบายพบว่า ส่วนใหญ่เห็นควรผ่อนผันให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเท่าที่จำเป็น และส่วนใหญ่เห็นด้วยว่าควรผลักดันให้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายอยู่เฉพาะบริเวณชายแดน

4.14 ชีรพจน์ ศิริธรรม (2544) การปฏิบัติตามนโยบายของเจ้าหน้าที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองด่านชายแดนไทย-พม่า พบว่านโยบายในการแก้ไขปัญหาระงาานต่างด้าวของรัฐบาล ตามมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดในช่วงปี 2539 2541 และ 2542 ยังเป็นมาตรการแก้ไขเพียงชั่วคราว เฉพาะหน้า ขาดความเหมาะสม เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองไม่มั่นใจนโยบาย เนื่องจากนโยบายมีความสับสนในการนำไปปฏิบัติ มีปัญหาประสานงานระหว่างหน่วยงาน ขาดการประชาสัมพันธ์ ขาดความพร้อมในด้านอุปกรณ์และงบประมาณที่จะใช้ในการดำเนินการ การศึกษาครั้งนี้ยังพบว่ามี การใช้อิทธิพลทางการเมืองภายในประเทศมาใช้ในขั้นตอนในการกำหนดนโยบาย รวมทั้งการเมืองภายในประเทศพม่า ที่ปฏิเสธไม่ยอมรับแรงงานพม่ากลับประเทศ ทำให้เกิดปัญหาการส่งกลับ เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่เกิดความเบื่อหน่ายในการทำงาน รวมไปถึงการแสวงหาผลประโยชน์จากการปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติตามนโยบาย

4.15 มรกต คงสมพรต (2545) ศึกษาเรื่องนโยบายการผ่อนผันการใช้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย พบว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากมีปัญหา ข้อขัดข้องเป็นจำนวนมาก โดยมีปัจจัยที่สำคัญคือ การมีนโยบายไม่ชัดเจนและมีความซับซ้อน ทำให้นโยบายปฏิบัติทำได้โดยยาก ซึ่งการผ่อนผันไม่ดำเนินตามกฎหมายเป็นการสวนทางกับการปฏิบัติภารกิจเดิมที่มีอยู่ ทำให้เกิดความสับสนและขาดความตั้งใจในการปฏิบัติ ซึ่งจะนำไปสู่การใช้อำนาจหน้าที่หรือช่องว่างของกฎหมายในการแสวงหาผลประโยชน์ในลักษณะต่างๆ รวมทั้งหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติก็มีขีดความสามารถที่จำกัด ขาดความคล่องตัว และมีปัญหาที่สำคัญหลายประการ เช่น ปัญหาทรัพยากรบุคคล วัสดุอุปกรณ์และงบประมาณที่ไม่เพียงพอ ตลอดจนโครงสร้างของหน่วยงานที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการดำเนินการ อีกทั้งมีอำนาจแฝงจากผู้มีอิทธิพลทั้งภาครัฐและภาคเอกชนที่มีผลต่อการปฏิบัติ ส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4.16 วิรุณศิริ อารยวงศ์ (2545) ศึกษาเรื่องปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายแก้ไขแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติในจังหวัดราชบุรี ซึ่งพบว่าทางด้านภาครัฐมีการบรรจุแรงงานไทยทดแทนแรงงานต่างด้าวได้น้อยไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่ได้วางไว้ เนื่องจากแนวทาง

ปฏิบัติตามนโยบายเป็นไปได้ดำเนินการแก้ไขแรงงานต่างด้าว และเจ้าหน้าที่ขาดการยอมรับนโยบายที่รัฐกำหนดไว้ว่าคุ้มค่า มีประโยชน์สามารถปฏิบัติได้จริง ในส่วนของประชาชนผู้เข้าร่วมโครงการและไม่เข้าร่วมโครงการมีความพึงพอใจในโครงการค่อนข้างสูง มีคะแนนความพึงพอใจเฉลี่ย 6.8 และ 7.1 จากคะแนนเต็ม 10 ตามลำดับ แม้ว่าจะมีมาตรการแก้ไขแรงงานต่างด้าว โดยการผลักดันออกนอกประเทศแต่แรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่ยังคงยืนยันว่าจะไม่กลับประเทศภูมิลำเนาและจะหางานอื่นทำในประเทศไทย ทางด้านสถานประกอบการหรือนายจ้างส่วนใหญ่ไม่ได้ดำเนินการใช้แรงงานไทยตามนโยบาย

พบว่าปัจจัยด้านภาครัฐในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ด้านแนวทางการปฏิบัติตามนโยบาย การยอมรับนโยบายของผู้ปฏิบัติ ความสามารถของเจ้าหน้าที่ในการดำเนินกิจกรรม มีความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลกับการมีงานทำของแรงงานไทยในระดับการบรรจุแรงงานไทยทดแทนแรงงานต่างด้าว ซึ่งเป็นผลสำเร็จของโครงการโดยการยอมรับของผู้ปฏิบัติ จะส่งผลทางตรง นอกจากนั้นจะส่งผลทางอ้อม โดยมีการสนับสนุนจากรัฐบาลและตัวการสำคัญ เป็นปัจจัยหนุนที่มีผลต่อแนวทางปฏิบัติตามนโยบายและความสามารถของเจ้าหน้าที่ในการดำเนินกิจกรรม อันส่งผลต่อระดับการบรรจุแรงงานไทยทดแทนแรงงานต่างด้าว

ด้านประชาชนจากการศึกษาพบว่า ประชาชนคิดเห็นต่อแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยว่าการจ้างแรงงานต่างด้าวยากถูกทำให้ไม่พัฒนาฝีมือคนไทย และต้องการให้แรงงานต่างด้าวออกไปให้หมด เพื่อต้องการเข้าทำงานทดแทนแรงงานต่างด้าว ยังผลให้ผู้เข้าร่วมโครงการมีความพึงพอใจในโครงการ กลุ่มผู้ไม่เข้าร่วมโครงการ ซึ่งมีความคิดเห็นว่าการจ้างแรงงานต่างด้าวยากถูกไม่พัฒนาฝีมือคนไทย และแรงงานต่างด้าวเป็นพาหะโรคระบาด ทำให้รัฐสูญเสียค่ารักษาพยาบาล และมีผลกระทบต่อขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมท้องถิ่น เมื่อรับรู้ว่ามีโครงการแก้ไขแรงงานต่างด้าว จึงทำให้เกิดความพึงพอใจในโครงการ

ด้านสถานประกอบการพบว่าความต้องการใช้แรงงานไทยและการปรับเปลี่ยนสภาพการทำงาน มีผลทางตรงต่ออัตราการใช้แรงงานไทยทดแทนแรงงานต่างด้าว

4.17 สนธยา ทิปะวโร (2545) ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองปี 2544 ไปปฏิบัติในจังหวัดนครราชสีมา พบว่า

- 1) ระดับความสำเร็จของนโยบายอยู่ในระดับปานกลาง มี 2 ด้าน ประกอบด้วย การจดทะเบียนขออนุญาตทำงานและการต่ออายุใบอนุญาตทำงาน
- 2) ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ อายุ การศึกษา รายได้ ระดับความชัดเจนของนโยบาย และระดับความสอดคล้องกับข้อเท็จจริง และการประชาสัมพันธ์
- 3) ปัจจัยที่ไม่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ เพศ สถานภาพสมรส และอาชีพ

4) ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานการขออนุญาตทำงานและการต่ออายุใบอนุญาตทำงาน คือ การประชาสัมพันธ์ไม่ทั่วถึง ดำเนินการกระชั้นชิดเกินไป ทำให้นายจ้าง สืบสน วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ในการจดทะเบียน เช่น เครื่องคอมพิวเตอร์ เครื่องถ่ายเอกสาร เครื่องพิมพ์ลายนิ้วมือ ไม่เพียงพอ และขาดความคล่องตัวในการทำงาน เจ้าหน้าที่ขาดความรู้ความเข้าใจ เนื่องจากนโยบายสั่งการอย่างเคร่งครัด รวดเร็ว นายจ้างไม่มีความรู้ความเข้าใจในการต่ออายุใบอนุญาตทำงาน

4.18 วิมล สุประเพียร (2545) ศึกษาผลกระทบจากการผ่อนผันการใช้แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในเขตจังหวัดตราด โดยกลุ่มที่ศึกษามีเพศชายมากกว่าเพศหญิง มีระดับอายุระหว่าง 20-30 ปี และ 31-40 ปี ส่วนมากมีระดับการศึกษาประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น ประถม มัธยมศึกษาตอนปลาย มีที่อยู่นอกเขตเทศบาลมีรายได้ 3,000-6,000 บาท ไม่ได้ใช้แรงงานต่างด้าว ผู้วิจัยพบว่าเกิดผลกระทบด้านต่างๆ ดังนี้ คือ

1) ทางเศรษฐกิจ ทำให้การจ้างแรงงานไทยในกิจการต่างๆ ลดลง แต่ก็สามารถทดแทนแรงงานที่ขาดแคลนทำให้เป็นผลดีต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ แต่จะต้องควบคุมไม่ให้แรงงานต่างด้าวก่อปัญหาต่างๆ ที่ทำให้เสียบรรยากาศการท่องเที่ยว

2) ทางสังคม แรงงานต่างด้าวมักดื่มสุรามึนเมาแล้วก่อปัญหาอาชญากรรม ขัดแย้งกับนายจ้าง ไม่รู้กฎจราจร มีปัญหาโสเภณีมากขึ้น และทำให้ประชาชนมีความรู้สึกกังวลใจในความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินเมื่อไปแหล่งที่มีแรงงานต่างด้าวอยู่เป็นจำนวนมาก

3) ทางด้านการปฏิบัติตามกฎหมาย แรงงานต่างด้าวมักถูกกดขี่จากนายจ้าง การผ่อนผันการใช้แรงงานต่างด้าวมียกขึ้นตอนยุ่งยากไม่สะดวกในการปฏิบัติ แต่การผ่อนผันดังกล่าวสามารถควบคุมจำนวนแรงงานต่างด้าวได้

4.19 ทักษิณ เห็นชอบดี (2545) ศึกษาสภาพปัญหาแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว กัมพูชา และแนวทางการจัดการแรงงานต่างด้าวในจังหวัดสมุทรปราการ พบว่าความเห็นของกลุ่มข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายผ่อนปรนอนุญาตให้นายจ้างจ้างแรงงานต่างด้าวทำงานได้ เห็นว่าแรงงานต่างด้าวทั้ง 3 สัญชาติ เป็นภัยต่อความมั่นคงทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม รัฐบาลไม่สามารถควบคุมแรงงานต่างด้าวทุกคนได้ เนื่องจากนายจ้างบีบบังคับจิตใจของแรงงานต่างด้าวจนเกิดภาวะเครียดแค้นทำร้ายนายจ้าง ซึ่งสอดคล้องกับกลุ่มนายจ้างที่จะต้องเฝ้าระวังในเรื่องนี้เช่นเดียวกัน ในส่วนของแรงงานต่างด้าวบอกว่ามีความต้องการที่จะทำงานหาเลี้ยงตนเองและครอบครัวจริง ต้องการความเอื้ออาทร ความเข้าใจและการให้เกียรติจากนายจ้าง ขณะเดียวกันนายจ้างก็ต้องการความซื่อสัตย์และความขยันขันแข็ง จากกลุ่มที่ศึกษา 3 กลุ่ม คือ กลุ่มภาคราชการ กลุ่มนายจ้าง และกลุ่มลูกจ้างซึ่งเป็นคนต่างด้าว ต่างเห็นด้วยกับนโยบายผ่อนปรนแรงงานต่างด้าวของรัฐบาล โดยมีข้อเสนอแนะว่าควรให้แรงงานต่างด้าวทั้ง 3 สัญชาติทำงานเฉพาะแรงงาน

ที่ขาดแคลนเท่านั้น เช่นกิจการประมง นอกนั้นควรผลักดันออกไปโดยใช้มาตรการที่ได้คิดหา เพื่อให้นำนโยบายไปปฏิบัติของรัฐบาลบรรลุผลตามวัตถุประสงค์และประสบความสำเร็จ สามารถแก้ไขปัญหของชาติได้อย่างเป็นรูปธรรม

4.20 พัทธี จงสงจา (2545) ศึกษาถึงความคิดเห็นของนายจ้างที่มีต่อนโยบายการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง โดยพบว่านายจ้างมีความคิดเห็นต่อนโยบายในภาพรวมอยู่ในระดับเห็นด้วยค่อนข้างมาก ด้านการให้แรงงานต่างด้าวทำงานได้เห็นด้วยระดับมาก ส่วนอีก 4 ด้าน คือ ด้านเงื่อนไขการอนุญาตให้ทำงาน ด้านการควบคุมกำกับดูแลแรงงานต่างด้าว ด้านผลกระทบจากแรงงานต่างด้าว และด้านทิศทางการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าว เห็นด้วยในระดับค่อนข้างมากตามลำดับ

ปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นของนายจ้างต่อนโยบาย ได้แก่ การได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับนโยบายการจัดระบบแรงงานต่างด้าว การประสานงานกับเจ้าหน้าที่ด้านแรงงานของรัฐ และความรู้เกี่ยวกับนโยบายการจัดระบบแรงงานต่างด้าว

4.21 พานู พัทธกะ (2546) ศึกษาการปฏิบัติตามนโยบายการแก้ไขปัญหแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2544 กรณีของกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน โดยได้สรุปผลศึกษาว่า กลุ่มที่ศึกษามีอายุเฉลี่ย 43-44 ปี มีระดับการศึกษาปริญญาตรี ส่วนมากเป็นนักวิชาการแรงงาน มีระยะเวลาการปฏิบัติงานสังกัดกรมที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานตามนโยบาย 1-5 ปี กลุ่มที่ศึกษาส่วนใหญ่มีความรู้เกี่ยวกับมาตรการการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองปี 2544 อยู่ในระดับมาก มีความคิดเห็นต่อลักษณะการปฏิบัติตามโครงสร้างและการจัดองค์กร การปฏิบัติงานตามขั้นตอน การปฏิบัติงานตามบุคลากร การปฏิบัติงานตามสถานที่ วัสดุอุปกรณ์ และปฏิบัติงานตามระยะเวลา อยู่ในระดับปานกลาง ส่วนการปฏิบัติงานตามงบประมาณมีความเห็นระดับมาก ปัญหาอุปสรรคของการปฏิบัติงานที่พบอยู่ในระดับปานกลาง คือ ปัญหาแนวทางการปฏิบัติงานตามนโยบายซึ่งไม่ชัดเจน และปรับเปลี่ยนอยู่เสมอ รวมทั้งขั้นตอนการปฏิบัติงานตามนโยบายการแก้ไขปัญหแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองไม่เหมาะสม

4.22 อุทัยวรรณ บัวศรี (2546) ศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ กรณีการแก้ไขปัญหแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองตามมติคณะรัฐมนตรี ปี 2544 ซึ่งสรุปผลได้ว่า จัดหางานจังหวัดและเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ที่ถูกต้องใกล้เคียงกันเฉลี่ยระดับปานกลาง โดยจัดหางานจังหวัดร้อยละ 66.6 มีความรู้ระดับดี ส่วนเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ระดับดีร้อยละ 56.6 จัดหางานจังหวัดและเจ้าหน้าที่มีระดับความเห็นด้วยในภาพรวมในการปฏิบัติงานตามนโยบายแก้ไขปัญหแรงงาน

ต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองใน 5 ด้าน ประกอบด้วย ลักษณะการปฏิบัติงานตามโครงการ และการจัด
องค์กรลักษณะการปฏิบัติตามขั้นตอนการปฏิบัติงาน ลักษณะการปฏิบัติงานตามงบประมาณ
ลักษณะการปฏิบัติงานตามสถานที่ วัสดุอุปกรณ์ และลักษณะการปฏิบัติงานตามระยะเวลา

ในการปฏิบัติงานทั้งจัดหางานจังหวัดและเจ้าหน้าที่พบปัญหาอุปสรรคในระดับ
เดียวกัน และบางประเด็นอยู่ในระดับใกล้เคียงกันใน 5 อันดับแรกได้แก่ แนวทางการปฏิบัติตาม
นโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองไม่ชัดเจนและปรับเปลี่ยนอยู่เสมอ ระยะเวลา
การปฏิบัติงานตามนโยบายกระชั้นชิดไม่สามารถวางแผนการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ
การทำใบอนุญาตทำงานยุ่งยากและล่าช้า และขั้นตอนการปฏิบัติตามนโยบายไม่เหมาะสม
นอกจากนี้จัดหางานจังหวัดและเจ้าหน้าที่ได้ให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา
ในการปฏิบัติงานอยู่ในลำดับที่สอดคล้องกับสถานการณ์และเหมาะสม กำหนดยุทธศาสตร์
กระบวนการประชาสัมพันธ์ให้ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายและแนวทางการปฏิบัติงานตามนโยบาย
ส่งเสริมให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วม และประสานงานทั้งภายในและภายนอกที่ชัดเจน
และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานควรได้รับการอบรมให้มีความรู้และเข้าใจการปฏิบัติงานตามนโยบาย

4.23 ปริญญา ปิ่นปัก (2546) ศึกษาการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายตาม
มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2544 ในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ซึ่งพบว่านโยบายไม่มีผล
ทำให้การลักลอบเข้าเมืองของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายลดน้อยลง เพราะนโยบายต้องการสำรวจ
จำนวนแรงงานต่างด้าวไม่ได้มุ่งกดดันให้กลับประเทศ การประสานงานระหว่างหน่วยงานราชการ
ที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันยังไม่ดีนัก ต่างฝ่ายต่างปฏิบัติ และความร่วมมือจากภาคเอกชนยังไม่มีดี
เท่าที่ควร โดยขาดความจริงใจในการเข้าร่วมแก้ไขปัญหาก็ทำให้มีแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย
ไม่ได้จดทะเบียนอีกเป็นจำนวนมาก

ปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้เกิดความล้มเหลวในการปฏิบัติ คือ นโยบายแก้ไข
ปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายกำหนดช่วงเวลาปฏิบัติตามแผนสั้นเกินไป นโยบายกำหนดไว้ใช้
กับทุกพื้นที่ทั้งที่แต่ละพื้นที่มีสภาพปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายแตกต่างกัน เอกชนยังคง
แสวงหาแรงงานที่มีอัตราค่าจ้างรายวันต่ำ และความแตกต่างของเศรษฐกิจสองประเทศ

4.24 สุภาภรณ์ จันทวานิช และคณะ (2546) ศึกษาความต้องการจ้างแรงงานอพยพ
ต่างชาติในประเทศไทยในช่วงปี 2546-2548 ผลปรากฏพบว่า

1) ผลกระทบด้านมหภาคของการจ้างแรงงานอพยพต่างชาติ

(1) ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ ซึ่งผลกระทบในระยะสั้นสรุปได้ดังนี้

ก. การมีแรงงานอพยพต่างชาติเพิ่มขึ้นในประเทศไทยมีผลทำให้
เศรษฐกิจโดยรวมขยายตัวขึ้น อัตราเงินเฟ้อลดลง เนื่องจากค่าแรงถูกลง ดุลบัญชีเดินสะพัดเกินดุล

มากขึ้น(ในรูปเงินตราต่างประเทศ) ในทั้งสองระดับของการทดแทนกันระหว่างแรงงานไทยและแรงงานอพยพต่างชาติ

ข. การเพิ่มแรงงานอพยพต่างชาติจะมีผลลดค่าจ้างแรงงานก่อนข้างสูง โดยเฉพาะในกรณีที่ระดับการทดแทนของแรงงานอพยพต่างชาติต่อแรงงานไทยต่ำกว่า

ค. ผลต่อค่าจ้างแรงงานไทยจะมีไม่มากนัก คือ ค่าจ้างแรงงานไทย ถูกกดลงน้อยกว่าหากแรงงานอพยพต่างชาติทดแทนได้ไม่ดี หรืออีกนัยหนึ่ง มีระดับการทดแทนกันของแรงงานไทยต่อแรงงานอพยพต่างชาติต่ำกว่า ซึ่งอธิบายได้ว่า ระดับการทดแทนกันของแรงงานไทยต่อแรงงานอพยพต่างชาติที่ต่ำกว่า แสดงว่าเมื่อแรงงานอพยพต่างชาติเพิ่มขึ้นจะมีการแย่งงานจากแรงงานไทยไม่มากนัก แต่จะมีผลต่อการสร้าง(create) ผลผลิต(GDP)ได้เพิ่มขึ้นมากกว่า

ง. การที่ผู้ประกอบการจะได้ประโยชน์ในขณะที่แรงงานไทยจะได้ค่าจ้างลดลง จะทำให้การกระจายรายได้เลวลง แต่ข้อสรุปนี้อาจไม่เป็นจริงหากแรงงานอพยพต่างชาติที่เพิ่มขึ้นช่วยรักษาสภาพการแข่งขันของประเทศไทยในภาคการผลิตที่ใช้แรงงานไร้ฝีมือสูง เพราะอุตสาหกรรมต่อเนื่องที่ใช้แรงงานไทยเป็นหลักจะได้ประโยชน์ไปด้วย

ผลกระทบระยะยาวมีผลต่อฐานะการคลังของภาครัฐในด้านรายจ่ายของรัฐบาลอาจมีการเพิ่มขึ้นในการให้บริการแก่แรงงานอพยพต่างชาติในด้านการศึกษา สาธารณสุข ด้านการปราบปรามป้องกันอาชญากรรม รายจ่ายเหล่านี้จะซ่อนเร้นอยู่ในรายจ่ายที่ดูเหมือนเป็นการให้บริการแก่คนไทยแต่ความจริงไม่ใช่ ซึ่งผลต่อรายจ่ายรัฐบาลนี้อาจไม่เห็นได้ง่ายในระยะสั้น

(2) ผลกระทบทางด้านสังคม ซึ่งศึกษาในพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสาคร อำเภอเมือง จังหวัดระนอง และอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ปรากฏผลดังต่อไปนี้

ก. โครงสร้างประชากรของแรงงานอพยพต่างชาติ พบว่าในชุมชนแรงงานอพยพต่างชาติมีประชากรวัยเด็ก โดยเฉพาะเด็กเล็ก(0-5ปี) อยู่เป็นจำนวนมาก

ข. คุณภาพชีวิต พบว่าแรงงานอพยพต่างชาติที่พำนักอยู่ในแม่สอด มี 2 ลักษณะ คือ มาทำงานเป็นฤดูกาลในภาคเกษตรและทำงานระยะยาว การอยู่อาศัยมีทั้งอยู่กับนายจ้าง ถ้าเป็นคนรับใช้หรือทำงานในร้านค้า อยู่ในโรงงานซึ่งมีที่พักอาศัยคับแคบแออัด และเช่าบ้านในชุมชน กลุ่มที่อยู่รวมกันเป็นชุมชนชัดเจน คือ กลุ่มมุสลิม ส่วนกลุ่มแรงงานที่ระนองและสมุทรสาคร มีทั้งอาศัยอยู่ในเพิงที่สร้างขึ้นเองซึ่งแออัด ไม่มีการรักษาความสะอาด และที่อาศัยอยู่ตามบ้านไม้ให้เจ้าของคนไทย

ค. ด้านโอกาสในการศึกษาของเด็กในครอบครัวแรงงานอพยพต่างชาติ ซึ่งได้รับการศึกษาอยู่ 2 ลักษณะคือ ศึกษาจากชั้นเรียนที่ไม่เป็นทางการที่จัดขึ้นเองในกลุ่มแรงงานอพยพต่างชาติ และที่ได้เข้าเรียนในสถานศึกษาของไทย จากสถิติของกระทรวงศึกษาธิการปี 2545-

2546 เด็กจากครอบครัวแรงงานอพยพต่างชาติที่ได้เข้าเรียน ในจังหวัดตากมีจำนวน 1,760 คน จังหวัดระนอง 19 คน และจังหวัดสมุทรสาคร 90 คน

ง. ด้านภาวะสุขภาพ โอกาสและการเข้าถึงบริการสาธารณสุขของ แรงงานอพยพต่างชาติ พบว่าแรงงานส่วนหนึ่งเป็นโรคติดต่อและเจ็บป่วยด้วยโรคที่ประเทศไทย เคยควบคุมได้ เช่น มาเลเรีย วัณโรค เหาช้าง ไข้เลือดออก โรคเรื้อน ไข้กาฬหลังแอ่น

จ. ด้านความสัมพันธ์และผลกระทบที่เกิดกับชุมชนไทย พบว่าชุมชน ในจังหวัดสมุทรสาครเกิดความหวาดกลัว เพราะพบเห็นการทะเลาะวิวาท การทำร้ายร่างกายและ การเสียชีวิตของแรงงานอพยพต่างชาติในชุมชนอยู่เสมอ ส่วนในอำเภอแม่สอดนั้น ความสัมพันธ์ กับคนต่างถิ่นโดยเฉพาะจากประเทศพม่ากับคนแม่สอดเป็นเรื่องปกติ เพราะมีความสัมพันธ์กันมา ยาวนาน

ฉ. ด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชากรไทย พบว่า มีการแย่งงานกันเองระหว่างแรงงานอพยพต่างชาติ มีการลักทรัพย์เกิดขึ้นในชุมชน ทำให้เกิดความ หวาดระแวงและกลัวภัยจากการที่แรงงานอพยพต่างชาติเข้ามาอยู่อาศัยในพื้นที่ที่ว่างเปล่ามากขึ้น เรื่อยๆ นอกจากนี้ยังมีแรงงานอพยพต่างชาติเข้าไปเกี่ยวข้องกับคดียาเสพติด แต่ยังไม่มียุทธศาสตร์ระดับ มหาภาคเกี่ยวกับคดีอาชญากรรมที่แรงงานอพยพต่างชาติเป็นผู้กระทำของทั้งประเทศ

ช. ภาระด้านงบประมาณสาธารณสุข พบว่าโรงพยาบาลในจังหวัด สมุทรสาครมีภาระค่าใช้จ่าย เนื่องจากแรงงานอพยพต่างชาติส่วนหนึ่งไม่มีบัตรสุขภาพ ไม่ได้ จดทะเบียนและไม่สามารถจ่ายค่ารักษาพยาบาลได้ ส่วนจังหวัดตากมีภาระค่าใช้จ่ายในการ รักษาพยาบาลแรงงานอพยพต่างชาติสูงที่สุดในประเทศ

2) ภาวะตลาดแรงงาน จะเริ่มดึงดูดจนถึงขาดแคลนในกิจการที่เคยมีการจ้าง แรงงานอพยพต่างชาติเป็นจำนวนมาก การพยากรณ์กำลังแรงงานในช่วงปี 2547-2549 พบว่ามี ความต้องการเพิ่มมากขึ้นในกิจการเพาะปลูก ประมง และกรรมกรงานหนัก และเพิ่มขึ้นปานกลาง ในกิจการเลี้ยงสัตว์ ต่อเนื่องประมง รับใช้ในบ้าน และกรรมกรงานเบา พบว่าในภาค ตะวันออกเฉียงเหนือจะมีภาวะงานดึงดูดในกิจการเพาะปลูก เลี้ยงสัตว์ และกรรมกร จังหวัดที่จะ ขาดแคลนแรงงาน คือ จังหวัดหนองคาย มุกดาหาร เลย ศรีสะเกษ อุรธานี นครราชสีมา ชัยภูมิ และขอนแก่น ภาคเหนือจะมีภาวะงานดึงดูดในกิจการเพาะปลูก เลี้ยงสัตว์ และผู้รับใช้ในบ้าน จังหวัดที่จะขาดแคลนแรงงาน คือ จังหวัดเชียงราย น่าน ตาก สุโขทัย พิจิตร พิษณุโลก นครสวรรค์ และกำแพงเพชร ภาคใต้จะมีภาวะงานดึงดูดของตลาดแรงงานในกิจการประมง และเลี้ยงสัตว์ จังหวัดที่จะขาดแคลน คือ กระบี่ ภูเก็ต พังงา และนครศรีธรรมราช ภาคตะวันออก จะเกิดภาวะ ดึงดูดในกิจการประมง และกรรมกร จังหวัดที่จะขาดแคลน คือ ปราจีนบุรี ชลบุรี ระยอง และ ตราด ภาคตะวันตก จะมีภาวะดึงดูดในกิจการเพาะปลูก เลี้ยงสัตว์ จังหวัดที่จะมีการขาดแคลน คือ

ราชบุรี และกาญจนบุรี ภาคกลาง มีภาวะตึงตัวในกิจการเลี้ยงสัตว์ จังหวัดที่มีการขาดแคลน คือ ลพบุรี สระบุรี และอยุธยา ส่วนกรุงเทพมหานครและปริมณฑล มีภาวะตึงตัวในกิจการเลี้ยงสัตว์และโรงงานอุตสาหกรรม จังหวัดที่ขาดแคลนคนงาน คือ สมุทรปราการ สมุทรสาคร นนทบุรี ปทุมธานี และนครปฐม

3) เหตุผลที่คนไทยไม่ต้องการทำงานในบางสาขาอาชีพในบางพื้นที่ ซึ่งเป็นงานพื้นฐานในระดับกรรมกรทั่วไป กรรมกรในโรงงาน คนรับใช้ในบ้าน พบว่าเป็นเพราะไม่ชอบงานหนัก ไม่เหมาะกับวัยและนิสัย ไม่มีทักษะเพียงพอที่จะทำงานในสาขานั้นๆ ค่าจ้างที่ต่ำ เป็นงานจุกจิก มีกลิ่นเหม็นและงานสกปรก ตามลำดับ ถึงแม้ว่างานกรรมกรจะมีลักษณะที่คนไทยไม่นิยมทำ แต่ถ้ามีค่าจ้างที่สูงพอจะจูงใจให้คนไทยทำงานกรรมกรได้ ส่วนกิจการประมงทะเลและต่อเนื่องประมงทะเล มีเหตุผลนอกเหนือจากข้างต้น คือ งานเสี่ยงอันตรายและไกลบ้าน ส่วนใหญ่ยืนยันว่าไม่มีความต้องการทำงานกรรมกรในเรือประมงทะเล และอุตสาหกรรมต่อเนื่องประมงทะเล ทั้งๆที่ค่าจ้างนั้นอยู่ในระดับที่ไม่เป็นอุปสรรคในการทำงาน

4) ความต้องการจ้างแรงงานอพยพต่างชาติ ผลการสำรวจพบว่าในกิจการกรรมกรทั่วไปอยู่ในกิจการขนาดเล็ก(ลูกจ้าง 1-10 คน) มากที่สุด จำนวนร้อยละ 29.9 และความต้องการโดยรวมมีแนวโน้มลดลงในกิจการประมง และต่อเนื่องประมง มีความต้องการจ้างในกิจการขนาดเล็กมากที่สุดเช่นกัน จำนวนร้อยละ 27.1 และมีแนวโน้มความต้องการคงที่ในกิจการโรงงาน นายจ้างประมาณ 1 ใน 4 มีความต้องการจ้างแรงงานอพยพต่างชาติ และความต้องการมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในกิจการผู้รับใช้ในบ้าน แนวโน้มความต้องการไม่เปลี่ยน นายจ้างส่วนใหญ่ต้องการจ้างไม่เกิน 1-2 คนต่อราย ในกิจการเลี้ยงสัตว์นายจ้างส่วนใหญ่ไม่มีแผนลดหรือขยายกิจการ ทำให้ความต้องการมีแนวโน้มคงที่ ส่วนกิจการเพาะปลูกไม่มีแนวโน้มความต้องการเปลี่ยนแปลงไปจากปัจจุบัน

4.25 อรัญพร เทพวัลย์ (2546) ศึกษาวิเคราะห์กระบวนการพิจารณาอนุญาตการทำงานของคนต่างด้าว พบว่า

1) ประชาชนผู้ใช้บริการยังขาดความรู้ความเข้าใจในข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว รวมตลอดถึงระเบียบการยื่นขออนุญาตทำงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดเตรียมเอกสารที่ใช้ประกอบการยื่นขออนุญาต ประชาชนส่วนใหญ่มีทัศนคติในด้านลบต่อการให้บริการของเจ้าหน้าที่ และจำนวนเอกสารที่ต้องใช้ประกอบการยื่นขออนุญาตที่มีมาก

2) เอกสารประกอบการยื่นขออนุญาต พบว่าเอกสารไม่ครบถ้วนถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด แต่ขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่กลับเรียกเอกสารบางรายการเกินความจำเป็นและเกินกว่าที่กำหนดในกฎหมาย เอกสารมีสาระสำคัญเพียงพอต่อการนำไปพิจารณา และส่วนใหญ่มีความชัดเจนเพียงพอต่อความเข้าใจของประชาชน

3) สถานที่ อุปกรณ์เครื่องมืออำนวยความสะดวกในการให้บริการ พบว่าสถานที่ค่อนข้างคับแคบเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนประชาชนผู้มาใช้บริการ อุปกรณ์และเครื่องมืออำนวยความสะดวกเป็นแบบเรียบง่ายและมีความทันสมัยพอสมควร แต่ยังขาดแคลนเครื่องมืออำนวยความสะดวกทางด้านการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการขออนุญาตทำงาน

4) วิธีการขั้นตอนการรับและให้บริการ พบว่ามีความง่ายและสะดวก แต่ยังคงได้รับการปรับปรุงด้านเทคนิคการจัดการให้ง่าย และสะดวกยิ่งขึ้น

5) เจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ พบว่าส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจในข้อกฎหมายและระเบียบปฏิบัติ ขาดความรอบคอบในการทำงาน และเจ้าหน้าที่ต่อปริมาณงานที่มีจำนวนมากทำให้ขาดประสิทธิภาพในการให้บริการด้านอรรถาธิบายไม่ตรีอันดี มีทัศนคติต่อการให้บริการในระดับต่ำ และจำนวนเจ้าหน้าที่มีน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับปริมาณงานในแต่ละวัน

4.26 พัทธกษ รัตนบรรพต (2546) ศึกษาการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองประเทศไทยมีชนกลุ่มน้อยและแรงงานต่างชาติดอพยพเข้ามาด้วยเหตุผลทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม โดยนับวันจำนวนผู้อพยพเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายจะทวีมากขึ้นและได้มีการสำรวจจัดทำทะเบียนชนกลุ่มน้อยบางกลุ่มไว้ แต่มิได้มีการจัดระเบียบเพื่อการบริหารชนกลุ่มน้อยหรือผู้ที่เข้าเมืองผิดกฎหมายอย่างจริงจัง จนได้มีความตื่นตัวที่จะดำเนินการจัดระเบียบบริหารแรงงานต่างด้าวตั้งแต่ปี พ.ศ.2539 เป็นต้นมา แต่ไม่สามารถดำเนินการบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพเป็นรูปธรรม เพราะขาดนโยบายที่แน่นอนและไม่มีการจัดทำแผนปฏิบัติการและบูรณาการอย่างต่อเนื่อง และเจ้าหน้าที่ของรัฐบางส่วนมีผลประโยชน์ต่อการเก็บ “ค่า” จากแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายลักลอบทำงาน โดยเฉพาะจังหวัดในบริเวณปริมณฑลรอบกรุงเทพมหานคร และที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การขาดการประชาสัมพันธ์สู่กลุ่มเป้าหมายไม่ว่าจะเป็นนายจ้างเจ้าของสถานประกอบการ และแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองลักลอบทำงาน

4.27 ดิเรก บวรสกุลเจริญ (2547) ศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย พบว่าปัจจัยที่ทำให้เกิดการเข้ามาแรงงานต่างด้าว คือ ความต้องการแรงงานค่าจ้างต่ำหรือถูกของผู้ประกอบการในประเทศไทย และแรงงานไทยเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ ซึ่งทำให้เห็นช่องว่างที่ทำให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทยมากยิ่งขึ้น แม้มีนโยบายผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวทำงานได้ตามที่กำหนด แต่ก็ไม่ได้ผลสำเร็จเท่าที่ควร เพราะแรงงานต่างด้าวที่มาจากทะเบียนผ่อนผันมีจำนวนลดลง แต่จำนวนต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองมาทำงานมิได้ลดลง ทำให้แรงงานต่างด้าวเข้าแย่งงานของแรงงานไทยในงานบางประเภทที่มีได้ขาดแคลน ดังนั้น ผู้วิจัยได้วิเคราะห์นโยบายและมาตรการรัฐบาลแล้วพบว่า ยังไม่มีความชัดเจนขาดความจริงจังในการดำเนินการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวที่สลับซับซ้อนมีกฎหมายเกี่ยวข้องหลายฉบับ มีหน่วยงานรับผิดชอบหลายหน่วย และ

เมื่อเปรียบเทียบกับนโยบายแนวทางและกฎหมายของต่างประเทศ พบว่ามาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยยังมีช่องว่างอีกมาก ซึ่งทำให้เกิดปัญหาและการควบคุมที่ขาด

4.28 โอบาส เวชวิมล (2547) ศึกษาการวิเคราะห์นโยบายการจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2547 และวันที่ 27 เมษายน 2547 ซึ่งพบว่าส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการเปิดให้จดทะเบียนนายจ้างในทุกกิจการ สถานที่จดทะเบียน ส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการให้เปิดดำเนินการ ณ ที่ว่าการอำเภอหรือสำนักงานเขต เห็นด้วยกับการอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียนแล้วออกนอกพื้นที่ ส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการอนุญาตให้ทำงานในทุกประเภทกิจการ ส่วนเรื่องค่าใช้จ่ายในการขอรับใบอนุญาตทำงาน ส่วนใหญ่เห็นว่าให้เก็บค่าตรวจสุขภาพในอัตราเดิม คือ 300 บาท ค่าประกันสุขภาพ ให้เก็บน้อยกว่า 1,200 บาท และค่าธรรมเนียมใบอนุญาตให้จัดเก็บน้อยกว่า 1,800 บาทต่อปี ส่วนค่าขึ้นขอรับใบอนุญาตทำงานและค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานต่างด้าว ส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการเก็บค่าใช้จ่ายดังกล่าว และส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับการอนุญาตให้หญิงมีครรภ์ทำงาน ซึ่งสรุปผลของการศึกษาแล้ว ผู้ตอบแบบสอบถามมีความเห็นว่านโยบายดังกล่าวมีความเหมาะสมร้อยละ 59.4 และมีความเห็นว่าเป็นไม่เหมาะสม 40.6

4.29 ประชา มีเหมิง (2548) ศึกษาความคิดเห็นของผู้ประกอบการในเขตกรุงเทพมหานครต่อการจัดระบบแรงงานต่างด้าว ซึ่งพบว่า ผู้ประกอบการการกลุ่มตัวอย่างจำนวนมากกว่าครึ่งเป็นเพศชาย มีอายุระหว่าง 31-40 ปี ส่วนใหญ่สมรสแล้ว จบการศึกษาระดับปริญญาตรีและต่ำกว่า มีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนมากกว่า 35,000 บาท และประกอบกิจการที่มีแรงงานตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ผู้ประกอบการส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจในข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำทะเบียนแรงงานต่างด้าวอยู่ในระดับมาก และส่วนใหญ่มีความเห็นด้วยกับการจัดระบบแรงงานต่างด้าวทั้ง 3 ด้าน คือ ด้านการจัดทำทะเบียนแรงงานต่างด้าว ด้านการปราบปราม จับกุมดำเนินคดี และด้านการประชาสัมพันธ์

ผลการทดสอบสมมติฐาน พบว่า รายได้เฉลี่ยต่อเดือน จำนวนแรงงาน และความรู้ความเข้าใจในข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นของผู้ประกอบการต่อการจัดระบบแรงงานต่างด้าวอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ .05 ส่วนสถานภาพสมรส มีความสัมพันธ์เฉพาะด้านการจัดทำทะเบียนแรงงานต่างด้าว และระดับการศึกษาที่มีความสัมพันธ์เฉพาะด้านปราบปราม จับกุมดำเนินคดี ส่วนเพศ อายุ ประสบการณ์ การจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว และประเภทกิจการ ไม่มีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นของผู้ประกอบการต่อการจัดระบบแรงงานต่างด้าว

ผู้ประกอบการมีความเห็นว่ายังมีปัญหาที่พบส่วนใหญ่ คือ การทำงานของเจ้าหน้าที่ไม่เป็นระบบ ยุ่งยาก ลำบาก สถานที่ติดต่อในแต่ละขั้นตอนมีหลายหน่วยงานเสียเวลามาก

การประชาสัมพันธ์ไม่ทั่วถึง รวมทั้งยังมีเจ้าหน้าที่บางส่วนที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบ ปราบปราม
 เรียกรับผลประโยชน์จากผู้ประกอบการ

4.30 เกียรติศักดิ์ พลมณี (2548) ศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความจำเป็นในการจ้าง
 แรงงานต่างชาติผิวดกกฎหมายของผู้ประกอบการกิจการที่จดทะเบียนนายจ้างในจังหวัดปทุมธานี พบว่า

1) ผู้ประกอบการกิจการที่จดทะเบียนนายจ้างในจังหวัดปทุมธานี เห็นด้วยกับ
 นโยบายและการจัดการ การปฏิบัติกฎหมายแรงงาน ความอดทนของแรงงานต่างชาติ
 ความต่อเนื่องในการดำเนินกิจการ ความรับผิดชอบในการทำงาน และการอพยพย้ายถิ่น
 ของแรงงานต่างชาติ ในระดับมาก เห็นด้วยกับลักษณะงานและค่าจ้างแรงงาน ในระดับปานกลาง
 เห็นด้วยกับสภาพพื้นที่ของสถานที่ทำงานและสภาพแวดล้อมของสถานประกอบการ ในระดับ
 น้อย ส่วนความจำเป็นในการจ้างแรงงานต่างชาติผิวดกกฎหมายของผู้ประกอบการกิจการที่จดทะเบียน
 นายจ้างในจังหวัดปทุมธานี เห็นด้วยอยู่ในระดับปานกลาง

2) ปัจจัยกลยุทธ์ภายใน และปัจจัยกลยุทธ์ภายนอก ของผู้ประกอบการ
 ที่จดทะเบียนนายจ้างในจังหวัดปทุมธานี มีความสัมพันธ์ทางบวกกับความจำเป็นในการจ้างแรงงาน
 ต่างชาติผิวดกกฎหมาย อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 จำนวน 9 ด้าน ได้แก่ ลักษณะงาน
 นโยบายและการจัดการ สภาพแวดล้อมของสถานประกอบการ การปฏิบัติตามกฎหมายแรงงาน
 ความอดทนของแรงงานต่างชาติ ความต่อเนื่องในการดำเนินกิจการ ความรับผิดชอบในการทำงาน
 การอพยพย้ายถิ่นของแรงงานต่างชาติ และค่าจ้างแรงงาน ส่วนสภาพพื้นที่ของสถานที่ทำงาน
 มีความสัมพันธ์ทางบวกกับความจำเป็นในการจ้างแรงงานต่างชาติผิวดกกฎหมายของผู้ประกอบการ
 ไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

3) ตัวแปรที่สามารถพยากรณ์ระดับความจำเป็นในการจ้างแรงงานต่างชาติ
 ผิวดกกฎหมายของผู้ประกอบการ ได้อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ได้มากที่สุด คือ
 ค่าจ้างแรงงาน การอพยพย้ายถิ่นของแรงงานต่างชาติ ความอดทนของแรงงานต่างชาติ และ
 ความรับผิดชอบในการทำงาน ตามลำดับ