



ปัจจัยที่ส่งผลต่อความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ
ต่อนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าว ในเขตพื้นที่
อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย

FACTORS AFFECTING THE UNDERSTANDING OF GOVERNMENT
OFFICIALS WITH CLEMENT FOREIGN WORKERS POLICY
IN CHIANG SAEN DISTRICT, CHIANG RAI PROVINCE

ร้อยตำรวจเอกหญิง พนอ จารุแพทย์

รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

2552

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

ปัจจัยที่ส่งผลต่อความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ
ต่อนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าว ในเขตพื้นที่
อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย

FACTORS AFFECTING THE UNDERSTANDING OF GOVERNMENT
OFFICIALS WITH CLEMENT FOREIGN WORKERS POLICY
IN CHIANG SAEN DISTRICT, CHIANG RAI PROVINCE

ร้อยตำรวจเอกหญิง พนอ จารุแพทย์

การศึกษาโดยอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

2552

© ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

ปัจจัยที่ส่งผลต่อความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ
ต่อนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าว ในเขตพื้นที่
อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย

FACTORS AFFECTING THE UNDERSTANDING OF GOVERNMENT
OFFICIALS WITH CLEMENT FOREIGN WORKERS POLICY
IN CHIANG SAEN DISTRICT, CHIANG RAI PROVINCE

ร้อยตำรวจเอกหญิง พนอ จารุแพทย์

การศึกษาโดยอิสระนี้ได้รับการพิจารณาอนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

2552

คณะกรรมการสอบการศึกษาโดยอิสระ

.....ประธาน
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สรบุศย์ รุ่งโรจน์สุวรรณ)

.....กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ พิพัฒน์ ไทยอารี)

.....กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ฝนิษฐา ชีรานนท์)

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาโดยอิสระนี้สำเร็จลงได้ ด้วยความกรุณาและความช่วยเหลือจาก ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สรบุศย์ รุ่งโรจน์สุวรรณ รองศาสตราจารย์พัฒน์ ไทยอารี ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ผณินทรา ธีรานนท์ และอาจารย์พรรณภา ชินทรเดชา ผู้ซึ่งให้ความรู้ คำแนะนำ คำปรึกษา ตลอดจน การตรวจทานแก้ไขจนการศึกษาโดยอิสระนี้สำเร็จสมบูรณ์ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้

ขอขอบพระคุณ หน่วยรักษาความสงบเรียบร้อยตามลำแม่น้ำโขงด่านตรวจคนเข้าเมือง เชียงแสน ตำรวจน้ำเชียงแสน ตำรวจภูธรเชียงแสน ตำรวจตระเวนชายแดน 327 จัดหางานจังหวัด เชียงราย ที่ได้ให้ความกรุณาในการให้ข้อมูลและตอบแบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์ในการศึกษาโดย อิสระนี้ กระทั่งการศึกษาสำเร็จลงได้เป็นอย่างดี

ขอขอบคุณ คุณพนมกร นันติ หัวหน้าฝ่ายสำนักงานบริหาร ส่วนอาคารสถานที่ มหาวิทยาลัย แม่ฟ้าหลวง ตลอดจนนักศึกษาเก่าสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิตมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวงที่ได้ให้ คำปรึกษาแนะนำในการวิเคราะห์ข้อมูลการเก็บรวบรวมข้อมูลรวมทั้งพนักงานมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ทุกท่าน ที่ได้ให้ความอนุเคราะห์ในการสืบค้นข้อมูลเพื่อใช้ในการศึกษาโดยอิสระครั้งนี้

ท้ายที่สุดนี้ ผู้ศึกษาหวังเป็นอย่างยิ่งว่าผลการศึกษาครั้งนี้ จะเป็นประโยชน์เพื่อการพัฒนาการ บริหารงาน การจัดการ และการสร้างความเข้าใจต่อเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อนโยบาย การผ่อนผันแรงงานต่างด้าว ในเขตพื้นที่อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงรายต่อไป หากมีสิ่งผิดพลาดหรือ ข้อบกพร่องประการใด ผู้ศึกษาขอน้อมรับและขออภัยไว้ ณ ที่นี้ด้วย

พนอ จารุแพทย์

ชื่อเรื่องการศึกษาโดยอิสระ	ปัจจัยที่ส่งผลต่อความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐต่อนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวในเขตพื้นที่อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย
ชื่อผู้เขียน	ร้อยตำรวจเอกหญิง พนอ จารุแพทย์
หลักสูตร	รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ พิพัฒน์ ไทยอารีย์ อาจารย์ พรรณภา ชินทรเดชา

บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ได้ศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐต่อนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าว ในเขตพื้นที่อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย กลุ่มประชากรที่ศึกษาในครั้งนี้ เป็นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ที่เกี่ยวข้องกับการนํานโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวมาปฏิบัติ ในเขตพื้นที่อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย ประกอบด้วยหน่วยรักษาความสงบเรียบร้อยตามลำแม่น้ำโขง สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ตำรวจน้ำ ตำรวจภูธร ตำรวจตระเวนชายแดน และจัดหางานจังหวัดเชียงราย สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลได้แก่ ความถี่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน chi-square, Kendall's โดยมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05

ผลการศึกษาครั้งนี้พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่จะมีอายุอยู่ระหว่าง 31-50 ปี คิดเป็นร้อยละ 78.8 ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีมากที่สุดในกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้นโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าว และมีระดับการศึกษาอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าปริญญาตรี ซึ่งเมื่อนำมาเปรียบเทียบกับอายุการทำงานของกลุ่มอายุดังกล่าวแล้ว พบว่ากลุ่มตัวอย่างเหล่านี้ร้อยละ 90 มีอายุงานมากกว่า 10 ปี แต่เมื่อดูจำนวนกลุ่มตัวอย่างที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวจริง ๆ แล้ว พบว่ามีเพียงร้อยละ 31.9

ด้านความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบังคับใช้นโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวของรัฐบาลพบว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวอยู่ในระดับปานกลาง ด้านอายุ ระดับการศึกษาไม่มีความสัมพันธ์กันกับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบังคับใช้นโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าว สำหรับ ประเภทหรือตำแหน่งงาน ระยะเวลาในการปฏิบัติงาน และระยะเวลาที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าว มีความสัมพันธ์กันกับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบังคับใช้นโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าว อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ระยะเวลาในการปฏิบัติงาน ระยะเวลาที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าว มีความสัมพันธ์กับปัจจัยที่ส่งผลกระทบและเป็นอุปสรรตต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

จากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างหากองค์กรมีการจัดรูปแบบโครงสร้างขององค์กรที่ชัดเจน มีระบบการมอบหมายงาน การสั่งการ และการติดตามตรวจสอบที่ดี มีการพัฒนาบุคลากรการอบรมให้ความรู้และคำแนะนำเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่ดีและต่อเนื่องแล้ว ทำให้การปฏิบัติงานตามนโยบายเกิดความชัดเจนและเกิดผลกระทบตลอดจนปัญหาน้อยตามไปด้วย

คำสำคัญ: นโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าว

Independent Study Title	Factors affecting the understanding of government officials with clement foreign workers policy in Chiang Saen district, Chiang Rai province.
Author	Poiec Captain Phanor Jarruphaet
Degree	Master of Public Administration
Supervisory Committee	Assoc. Prof. Phiphat Thaiarry Lecturer Panapa Chiantradajar

ABSTRACT

This research has studied the factors affecting the understanding of government officials with clement foreign workers policy in Chiang Saen district, Chiang Rai province. Populations in this research were the authorities who using clement foreign workers policy in Chiang Saen district, Chiang Rai province, composes of Maekhong riverine unit chiang rai, Office of Immigration, Marine Police, Provincial Police, Border Patrol Police and Chiang Rai Department of Employment. Statistics used in data analysis were frequency, percentage, average, Standard deviation, chi-square, Kendall's Oleh and significant statistically of .05.

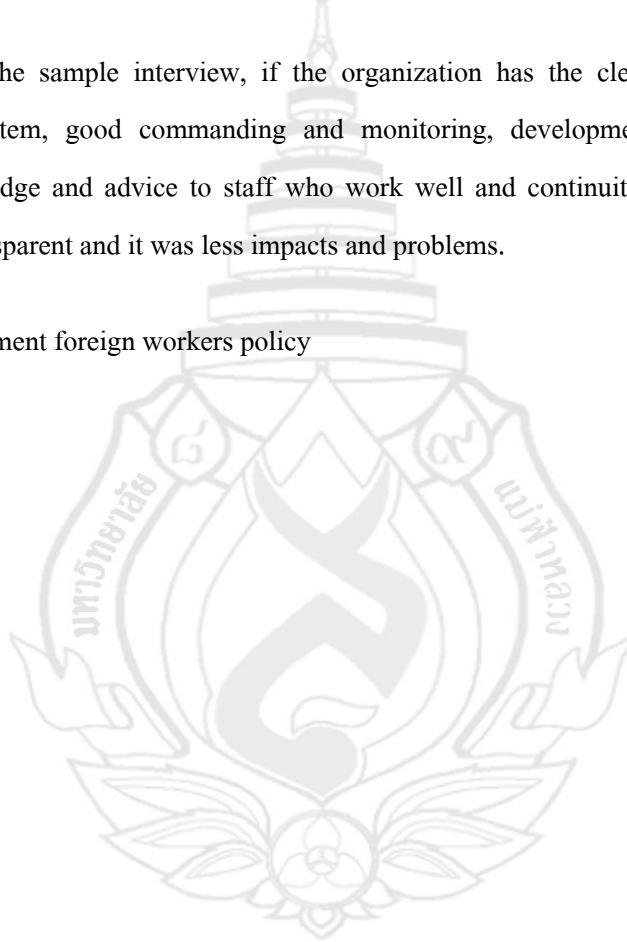
The mostly sample had the age range 31-50 years (accounted for 78.8 percent of samples) who graduated from a lower degree than bachelor's degree. When compared the degree of officials with the working age of such age group (31-50 years) showed that 90 percent had the working age more than 10 years but the sample that work concerned the clement foreign workers policy had only 31.9 percent.

Knowledge and understanding about the enforcement of clement foreign workers policy of the government found that the most of samples had knowledge and understanding of the policy

in medium level. Age and education were not related to understanding about the enforcement of policy. The related variable of understanding about the enforcement of policy were types or position of job, duration of operation and duration of operational policies at a significant statistically of .05. Duration of operation and duration of operational policies were related with factors affecting to works and to bring policy into action at a significant level of .05.

From the sample interview, if the organization has the clear organization structure, assignment system, good commanding and monitoring, development personnel training to provide knowledge and advice to staff who work well and continuity, thus the operational of policy was transparent and it was less impacts and problems.

Keywords: clement foreign workers policy



สารบัญ

หน้า

กิตติกรรมประกาศ	(3)
บทคัดย่อภาษาไทย	(4)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(5)
สารบัญตาราง	(6)
สารบัญภาพ	(7)
บทที่	
1 บทนำ	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	5
1.3 สมมติฐานของการวิจัย	6
1.4 กรอบแนวความคิดที่ใช้ในการวิจัย	6
1.5 ขอบเขตของการวิจัย	7
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	8
1.7 นิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย	8
2 แนวคิด ทฤษฎี งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	9
2.1 แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว	9
2.2 ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง	10
2.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	25
3 ระเบียบและวิธีการวิจัย	55
3.1 ขอบเขตของการวิจัย	55

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่	
3.2 การเก็บรวบรวมข้อมูล	56
3.3 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย	58
3.5 การวิเคราะห์ข้อมูลและสถิติที่ใช้ในการวิจัย	59
3.6 ระยะเวลาในการดำเนินการวิจัย	59
4 ผลการศึกษา	61
4.1 ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบังคับใช้นโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าว	61
4.2 ปัจจัยที่ส่งผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ	64
4.3 ปัญหา อุปสรรคและผลกระทบที่มีต่อความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบังคับใช้นโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวของรัฐบาล	66
5 สรุปผลและข้อเสนอแนะ	73
5.1 สรุปผลการวิจัย	73
5.2 อภิปรายผล	82
5.3 ข้อเสนอแนะจากการวิจัย	83
5.4 ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป	84
รายการอ้างอิง	85
ภาคผนวก	92
ภาคผนวก ก แบบสอบถาม	93
ภาคผนวก ข แบบสอบถามที่ใช้ในการเก็บข้อมูล	104
ประวัติผู้เขียน	127

สารบัญตาราง

ตาราง	หน้า
3.1 แสดงจำนวนประชากรจำแนกตามหน่วยงาน	57
3.2 แสดงจำนวนตามกลุ่มตัวอย่าง	58
3.3 ขั้นตอนการดำเนินการศึกษาวิจัย	60
4.1 จำนวนร้อยละของความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบังคับใช้นโยบายการผ่อนผันแรงงาน ต่างด้าว	61
4.2 จำนวนร้อยละของความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการนำ นโยบายไปสู่การปฏิบัติ	64
4.3 ผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความเข้าใจเกี่ยวกับการบังคับใช้นโยบายการผ่อนผัน แรงงานต่างด้าวของรัฐบาล	66
4.4 แสดงผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปสู่ การปฏิบัติ	69

สารบัญภาพ

ภาพ

หน้า

1.1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

6



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

มูลเหตุในการอพยพแรงงาน ประการหนึ่งสืบเนื่องจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม อันเป็นผลให้เกิดการขยายตัวในการจ้างแรงงาน พร้อมส่งผลให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานจากชนบทไปสู่เมืองและขยายตัวไปเป็นการเคลื่อนย้ายแรงงาน จากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่ง โดยเฉพาะในกรณีที่ประเทศที่มีพรมแดนติดต่อกันหากประเทศหนึ่งประเทศใดมีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจอุตสาหกรรมที่ดีกว่า ก็จะเป็นประเทศที่มีแรงดึงดูดให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานเข้ามาหางานทำได้สะดวกขึ้น ถึงแม้ว่าประเทศปลายทางจะไม่ต้องการให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานบางประเภทเข้ามาอยู่ในประเทศของตน อย่างไรก็ตามด้วยสถานะเศรษฐกิจและการขาดแคลนแรงงานประเภทไร้ฝีมือและงานกรรมกร ซึ่งหากทำการจ้างแรงงานต่างชาติแล้วจะมีค่าจ้างแรงงานที่ต่ำกว่าการจ้างแรงงานในประเทศ อีกทั้งยังไม่ต้องคำนึงถึงข้อกำหนดด้านการใช้แรงงาน และสวัสดิการต่าง ๆ อันจะส่งผลให้สถานประกอบการเหล่านั้นไม่ต้องมีค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรที่สูง จึงเป็นข้อได้เปรียบทางด้านต้นทุนการผลิต ด้วยเหตุนี้จึงทำให้แรงงานไร้ฝีมือและแรงงานประเภทกรรมกรจากต่างชาติเป็นทางเลือกที่น่าสนใจของผู้ประกอบการ และเป็นแรงกระตุ้นให้เกิดมีการเคลื่อนย้ายแรงงานเหล่านี้ ในกรณีของประเทศไทยในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมาประเทศไทยได้กลายเป็นจุดปลายทางสำคัญสำหรับแรงงานข้ามชาติจากประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา และเป็นปัจจัยให้ผู้ประกอบการที่ต้องการลดต้นทุนดำเนินการแสวงหาแรงงานที่มีค่าจ้างราคาถูก เข้าทำงานที่ไม่ต้องอาศัยความชำนาญ เช่น งานกรรมกรหรือแรงงานไร้ฝีมือที่มีลักษณะประเภท 3 D คือ งานหนัก (Difficult) งานเสี่ยงอันตราย (Dangerous) และงานสกปรก (Dirty) (จกมล สุวรรณานนท์, 2547) การอพยพเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในทุกภูมิภาคของโลก และมีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กับภาวะโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจ เป็นปัจจัยที่มีผลต่อการอพยพของแรงงานต่างชาติ ที่เป็นแรงดึงดูดให้แรงงานต่างชาติเข้ามาภายในประเทศมากขึ้น ส่วนปัจจัยที่เป็นแรงผลักดันจากประเทศต้นทางของแรงงานต่างชาติ นักวิชาการจากศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษาแห่ง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้ให้ข้อสังเกตว่าส่วนหนึ่งมาจากความขัดแย้งภายในประเทศเพื่อนบ้าน การบังคับใช้แรงงาน การถูกทรมาน การคุกคามทางด้านชาติพันธุ์ โดยเฉพาะทางภาคเหนือของประเทศไทย ดัชนีของประเทศพม่าซึ่งรัฐบาลทหารพม่ามีความขัดแย้งและสู้รบกับชนกลุ่มน้อย และการที่ประชาชนไม่มีงานทำในประเทศของตน จึงทำให้ประชาชนเหล่านี้อพยพย้ายถิ่น เพื่อแสวงหาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินด้วยการเคลื่อนย้ายไปยังประเทศที่มีความสงบ และแสวงหาโอกาสในการทำงานและหารายได้ที่ดีกว่าการทำงานในประเทศของตน (สุภางค์ จันทวานิช, 2540)

นอกจากจะมีปัจจัยภายในประเทศของผู้ย้ายถิ่น และปัจจัยดึงดูดจากประเทศไทยที่ก่อให้เกิดการอพยพและหลบหนีเข้ามายังประเทศไทยแล้ว ยังมีปัจจัยด้านสภาพทางภูมิศาสตร์ของประเทศไทยกับ พม่า ลาว และกัมพูชา ที่มีพรมแดนที่ติดต่อกันเป็นระยะทางยาวมีช่องทางที่ทางการอนุญาตและช่องทางธรรมชาติที่มีได้มีการอนุญาตแต่สามารถเล็ดรอดเข้าออกได้ตลอดแนวพรมแดนเป็นจำนวนมาก จึงทำให้เกิดการเข้าสู่ประเทศไทยได้โดยง่าย ยากแก่การสกัดกั้นหรือป้องกันมิให้แรงงานข้ามชาติลักลอบเข้ามาสู่ประเทศไทยได้ (ข้อมูลปี 2547 กรมแรงงาน) แสดงว่ามีแรงงานจากพม่า ลาว และกัมพูชาขึ้นทะเบียนในประเทศไทยประมาณ 1.2 ล้านคน และที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนอีกประมาณ 2 แสนคน แรงงานเหล่านี้เข้ามาทำงานบริการ เช่น งานรับใช้ตามบ้าน เสิร์ฟอาหาร การประมง เย็บผ้า หรืองานภาคเกษตร โดยเป็นแรงงานชาวพม่า เขมร และลาวเป็นส่วนใหญ่ เพราะแรงงานไทยไม่ต้องการที่จะทำงานดังกล่าว การเคลื่อนย้ายแรงงาน และการอพยพของแรงงานต่างด้าวดังกล่าวส่งผลกระทบและก่อให้เกิดปัญหาต่อประเทศไทยในประเด็นดังกล่าวดังนี้

1.1.1 ประเด็นด้านการเมืองและความมั่นคงของประเทศ เมื่อแรงงานต่างด้าวเข้ามาเป็นจำนวนมากจะก่อให้เกิดปัญหาชนกลุ่มน้อยภายในประเทศ ถ้าคนเหล่านี้ก่อความไม่สงบภายในโดยการชุมนุมเรียกร้องค่าแรงเพิ่มขึ้นหรือรวมตัวกันเป็นกลุ่มก่ออาชญากรรมหรือก่อวินาศกรรมก็จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงภายในได้

1.1.2 ประเด็นด้านสังคม แรงงานส่วนใหญ่เข้ามาในลักษณะเข้ามาเป็นรายบุคคล และมีบางส่วนที่เข้ามาโดยมีผู้ติดตามคือ ภรรยา และบุตร เมื่ออาศัยอยู่ในประเทศไทยก็จะส่งผลถึงการแต่งงานข้ามชาติ ซึ่งเด็กที่ติดตามพ่อแม่และเด็กที่คลอดในประเทศไทย ต้องเผชิญกับปัญหาเรื่องสัญชาติ การศึกษา และสถานภาพทางสังคม อีกทั้งปัญหาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินที่จะเกิดขึ้นในหมู่ของผู้อพยพและประชาชนชาวไทย รวมไปถึงปัญหาอาชญากรรม และปัญหาสุขภาพจิตและการค้ามนุษย์

1.1.3 ประเด็นด้านเศรษฐกิจ การชะลอตัวของโครงสร้างของอัตราค่าแรงขั้นต่ำ ผลกระทบนี้จะกระทบกับแรงงานไทยซึ่งถูกกดค่าจ้างแรงงานเพราะนายจ้างมีทางเลือกที่สามารถจ้างแรงงานต่างด้าวได้หากแรงงานไทยไม่ทำ และที่สำคัญที่สุด รัฐต้องสูญเสียทรัพยากรด้านบุคลากรงบประมาณ ในการเลี้ยงดูแรงงานต่างด้าวที่จับกุมได้ และเสียค่าใช้จ่ายในการส่งกลับประเทศภูมิลำเนา (ธีระ ศรีธรรมรักษ์, 2544)

1.1.4 ประเด็นด้านสาธารณสุข ประเด็นโรคระบาดและโรคติดต่อที่มากับแรงงานต่างด้าว อาทิเช่น โรคระบบทางเดินหายใจ มาเลเรีย ไข้ซัง โรคโปลิโอ โรคเรื้อน ทำให้รัฐต้องสูญเสียงบประมาณค่ารักษาพยาบาล นอกจากนี้แรงงานต่างด้าวที่เป็นเพศหญิงที่ประกอบอาชีพหญิงบริการก็มีโอกาสเป็นบ่อเกิดโรคติดต่อทางเพศและการแพร่ระบาดของโรคเอดส์เพิ่มมากขึ้น

จากสภาพปัญหาดังกล่าว ประเทศไทยได้ตระหนักถึงประเด็นปัญหาจึงได้มีการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองให้เข้าสู่ระบบที่ถูกต้องตามกฎหมายอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่ปี พ.ศ.2535 ได้มีนโยบายและมาตรการในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายโดยผ่อนผันให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา รอส่งกลับในบางกิจการและบางพื้นที่ตามระยะเวลาที่กำหนด โดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรี ต่อเนื่องมานับตั้งแต่ปี พ.ศ.2535 เป็นต้นมาได้ดำเนินการให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่อยู่ในประเทศไทยทุกคนมารายงานตัวเพื่อจัดทำทะเบียนประวัติ และผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว เพื่อรอการส่งกลับเป็นระยะเวลาไม่เกิน 1 ปีและอนุญาตให้ทำงานได้ ทั้งนี้เพื่อควบคุมแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองให้เข้าสู่ระบบมากขึ้น และสะดวกต่อทางราชการสามารถดูแลได้ทั่วถึง และนโยบายดังกล่าวมีการปรับเปลี่ยนนโยบายอยู่ตลอด ตามนโยบายของรัฐบาลในแต่ละยุคสมัย แนวนโยบายในแต่ละปีขึ้นอยู่กับมติคณะรัฐมนตรี โดยตั้งอยู่บนกรอบของความมั่นคงของรัฐและการพัฒนาทางเศรษฐกิจและประโยชน์ของประเทศ ในขณะที่เดียวกันบริบทของประเทศไทยปัจจุบันก็ไม่อาจปฏิเสธแรงงานข้ามชาติได้ ดังจะเห็นได้จากนโยบายการจัดระบบแรงงานต่างด้าว สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ในช่วงปี 2544 – 2551 ได้มีความพยายามจัดระบบแรงงานต่างด้าวที่อาศัยอยู่ในประเทศให้เข้าสู่ระบบที่ถูกต้อง สามารถควบคุมได้ง่ายและไม่เป็นปัญหาให้กับประเทศ โดยให้รายงานตัวขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าว และขอใบอนุญาตทำงานอย่างถูกต้อง และในขณะเดียวกันภาครัฐได้มีนโยบายให้สกัดกั้นแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้ามาใหม่ สภาพดังกล่าวจึงเป็นประเด็นที่ควรได้รับความสนใจศึกษาโดยเฉพาะในเขตจังหวัดเชียงราย

พื้นที่อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย เป็นพื้นที่ที่มีพรมแดนติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ประเทศพม่าและประเทศลาว รัฐบาลได้กำหนดนโยบายให้พื้นที่อำเภอเชียงแสนเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนเชียงรายเป็นประตูสู่จีนตอนใต้ จึงมีการพัฒนาด้านอุตสาหกรรมเป็นฐานการผลิตและการลงทุนที่สามารถพัฒนาเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน เป็นศูนย์กลางการค้า บริการท่องเที่ยว และศูนย์รวบรวมและกระจายสินค้า มีการพัฒนาพื้นที่อำเภอเชียงแสนเป็นท่าเรือที่สำคัญในการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศ ในสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจอันได้แก่ประเทศไทย ลาว พม่า และจีน ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้สร้างแรงจูงใจให้กับแรงงานต่างด้าว ทั้งจากประเทศลาวและประเทศพม่า ให้ความสนใจและอพยพเข้ามาทำงานและค้าแรงงานจำนวนมาก ทั้งเข้ามาตามช่องทางอนุญาต และได้ขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวมีใบอนุญาตทำงานในประเทศไทยและไม่มีใบอนุญาตทำงาน และในรูปของการลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายตามแนวชายแดนแล้วลักลอบทำงาน ซึ่งปัจจุบันมีแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาค้าแรงงานในพื้นที่จังหวัดเชียงรายถึง 7,806 คน โดยเฉพาะในเขตพื้นที่อำเภอเชียงแสนมีแรงงานที่ขึ้นทะเบียนไว้ถึง 855 คน กระจายไปตามประเภทธุรกิจหลายประเภท และมีแนวโน้มที่แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในเขตพื้นที่อำเภอเชียงแสนเพิ่มขึ้น

ปัญหาที่พบในการปฏิบัติงานของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ในพื้นที่ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ระดับผู้ปฏิบัติซึ่งถือว่ามีส่วนเกี่ยวข้องอย่างมากต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วยหลายหน่วยงานในพื้นที่ อาทิ หน่วยรักษาความสงบเรียบร้อยตามลำแม่น้ำโขง สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ตำรวจน้ำ ตำรวจภูธร ตำรวจตระเวนชายแดน และแรงงานจังหวัดเชียงราย ซึ่งข้าราชการบางคนไม่เข้าใจวิธีปฏิบัติและขั้นตอนต่างๆ เกี่ยวกับการบังคับใช้นโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าว เนื่องจากแต่ละหน่วยงานมีขั้นตอนการปฏิบัติงานและหน้าที่ความรับผิดชอบที่แตกต่างกัน อาทิ กระทรวงมหาดไทยได้รับนโยบายให้เป็นหน่วยงานในการรับขึ้นทะเบียน แต่ไม่ได้มีหน้าที่ในการจับกุมหรือส่งแรงงานกลับไปยังประเทศต้นทาง กระทรวงกลาโหมเป็นหน่วยงานที่ได้รับนโยบายในการกำกับดูแลด้านความมั่นคงของประเทศตามแนวชายแดน และทำหน้าที่ในการสกัดกั้นการลักลอบเข้าเมืองของแรงงานต่างด้าว ซึ่งเป็นแนวทางปฏิบัติที่ต่างจากกระทรวงแรงงานและกระทรวงการต่างประเทศ ที่ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้เจรจาและลงนามในความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน ในการผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทยได้ ในบางอาชีพที่ประเทศไทยมีความต้องการและขาดแคลนแรงงานในด้านนั้นๆ เช่นงานใช้แรงงาน ขณะเดียวกันสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ปราบปราม จับกุม และผลักดันแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้ามาทำงานภายในประเทศส่งกลับไปยังประเทศต้นทาง ซึ่งไม่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ผ่อนผันหรืออนุญาตให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานภายในประเทศ จึงทำให้แต่ละหน่วยงานมีนโยบายและภารกิจที่แตกต่างกันออกไป สภาพ

ปัญหาดังกล่าวส่งผลกระทบต่อเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย ทั้งด้านการรายงานตัวขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าว การจับกุม และผลักดันแรงงานที่กระทำผิดกฎหมายกลับประเทศต้นทาง การนำนโยบายมาสู่การปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกันระหว่างหน่วยงาน ทำให้การทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐขาดความเป็นเอกภาพและทิศทางที่ชัดเจน ดังนั้นเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในพื้นที่อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย จำเป็นจะต้องมีความเข้าใจในกฎระเบียบสามารถปฏิบัติงานมีความเชี่ยวชาญ รวมไปถึงการประสานงานระหว่างหน่วยงานมากขึ้นและมีการอบรมพัฒนาให้มีความรู้ ความสามารถ และเกิดความเชี่ยวชาญ อีกทั้งจะต้องมีการประชุมร่วมกัน เพื่อทำความเข้าใจในนโยบายเพื่อกำหนดกรอบการทำงานให้เกิดความชัดเจนและสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน

เหตุผลและความสำคัญของปัญหาดังกล่าว ทำให้ผู้ศึกษาเล็งเห็นปัญหาของการปฏิบัติตามนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวที่มีผลต่อหน่วยงานภาครัฐ ในเขตพื้นที่อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย ทั้งนี้เนื่องจากในพื้นที่อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย เป็นพื้นที่ที่มีอาณาเขตที่ติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านถึง 2 ประเทศ และมีแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในพื้นที่เพิ่มขึ้น ซึ่งหากการบริหารจัดการและการบังคับใช้นโยบายผ่อนผันแรงงานต่างด้าว ไม่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ อาจส่งผลกระทบในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในพื้นที่ในอนาคตโดยผู้ศึกษามีความประสงค์จะศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวข้อง 2 ด้าน คือ ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ อายุ ระดับการศึกษา ประเภทของงานที่ปฏิบัติ ลักษณะอำนาจหน้าที่ของงานที่ปฏิบัติ และอายุงาน และปัจจัยด้านการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ความชัดเจนของนโยบายความต่อเนื่องของนโยบาย ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน การประสานความความเข้าใจระหว่างเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงาน ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติรวมถึงการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กับการปฏิบัตินโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาถึงปัจจัยที่มีผลต่อความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐต่อนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าว ในเขตพื้นที่อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย

1.2.2 เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรค และผลกระทบในการนำนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวไปสู่การปฏิบัติ

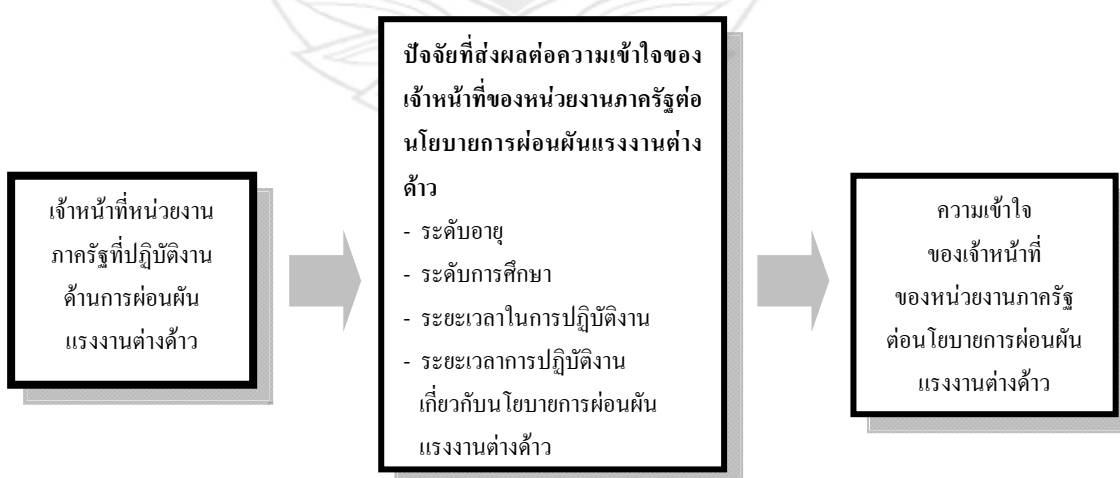
1.3 สมมติฐานของการวิจัย

1.3.1 เจ้าหน้าที่ที่มีระดับอายุมาก มีการศึกษาสูง และมีอายุการปฏิบัติงานมาก มีความเข้าใจต่อนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าว มากกว่าเจ้าหน้าที่ที่มีระดับอายุน้อย มีการศึกษาน้อย และมีอายุการปฏิบัติงานน้อย

1.3.2 เจ้าหน้าที่ที่มีระยะเวลาการปฏิบัติงานเกี่ยวกับนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าว มาก มีความเข้าใจต่อนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าว มากกว่าเจ้าหน้าที่ที่มีระยะเวลาการปฏิบัติงานเกี่ยวกับนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวน้อย

1.4 กรอบแนวความคิดที่ใช้ในการวิจัย

กรอบแนวความคิดที่ใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้ศึกษาจะทำการศึกษาถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ ต่อนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวในเขตพื้นที่อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย ในการนำเอานโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวมาปฏิบัติซึ่งปัจจัยที่ผู้วิจัยสนใจ มี 2 ด้าน คือ ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ อายุ ระดับการศึกษา ประเภทของงานที่ปฏิบัติ ลักษณะอำนาจหน้าที่ของงานที่ปฏิบัติ และอายุงาน และปัจจัยด้านการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ความชัดเจนของนโยบาย ความต่อเนื่องของนโยบาย ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน การประสานความความเข้าใจระหว่างเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงาน ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ



ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

1.5 ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงปริมาณ และเชิงคุณภาพ ซึ่งผู้วิจัยเลือกศึกษาในหัวข้อ “ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ ต่อนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวกรณีศึกษาเขตพื้นที่อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย” โดยการศึกษาครั้งนี้ จะทำการศึกษาจากการสุ่มตัวอย่างจากประชากรทั้งหมด จำนวน 161 ราย โดยการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่าง โดยการใช้อย่างสำเร็จรูป Krejcie และ Morgan (จักรพันธ์ วงษ์บุญนาทย์, 2550) ได้กลุ่มตัวอย่าง 113 คน โดยการเฉลี่ยแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนํานโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวมาปฏิบัติ ได้กลุ่มตัวอย่างแยกตามประเภทของหน่วยงาน รวมทั้งหมด 6 หน่วยงาน ประกอบด้วย

1. หน่วยรักษาความสงบเรียบร้อยตามลำแม่น้ำโขง	จำนวน	15	คน
2. สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง	จำนวน	7	คน
3. ตำรวจน้ำ	จำนวน	9	คน
4. ตำรวจภูธร	จำนวน	37	คน
5. ตำรวจตระเวนชายแดน	จำนวน	35	คน
6. จัดหางานจังหวัดเชียงราย	จำนวน	10	คน
รวม	จำนวน	113	คน

และโดยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth interview) กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในเขตพื้นที่อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ชัดเจนเที่ยงตรงและสมบูรณ์ และนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์สรุปผล

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทราบถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐที่มีต่อนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าว ในเขตพื้นที่อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย

1.6.2 นำผลการศึกษาไปพัฒนาแนวทางการปฏิบัติงาน ตามนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวของหน่วยงานภาครัฐ

1.7 นิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย

ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ หมายถึง ปัจจัยที่ส่งผลต่อระดับความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานภาครัฐ ที่มีต่อนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าว รวมถึงระเบียบ ขั้นตอน วิธีปฏิบัติในการบังคับใช้นโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าว

หน่วยงานภาครัฐ หมายถึง หน่วยงานของรัฐ ที่เกี่ยวข้องหรือทำหน้าที่ในการปฏิบัติตามนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าว ประกอบด้วย หน่วยรักษาความสงบเรียบร้อยตามลำแม่น้ำโขงสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ตำรวจน้ำ ตำรวจภูธร ตำรวจตระเวนชายแดน แรงงานจังหวัดเชียงราย

นโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าว หมายถึง มาตรการการดำเนินการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองตามมติคณะรัฐมนตรีในการดำเนินการให้แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองมารายงานตัวขึ้นทะเบียน และขออนุญาตทำงานกับทางราชการ

แรงงานต่างด้าว หมายถึง แรงงานสัญชาติพม่า ลาว กัมพูชา และบุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย ที่เข้ามาทำงานในราชอาณาจักรไทย เพื่อใช้แรงงานหรือประกอบกิจการอื่นๆ

แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย หมายถึง แรงงานสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยโดยไม่มีวีซ่า ใบอนุญาตทำงาน และไม่ได้ขึ้นทะเบียนไว้กับกระทรวงแรงงานเพื่อขออนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวโดยผ่อนผันเป็นรายปี

จัดหางานจังหวัดเชียงราย หมายถึง หน่วยงานที่ทำหน้าที่ควบคุม กำกับดูแล และดำเนินการจัดทำทะเบียนแรงงาน แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องจากหนังสือ เอกสาร งานวิจัย สื่อสิ่งพิมพ์ บทความประชาสัมพันธ์ อินเทอร์เน็ต และแหล่งข้อมูลจากสื่อต่าง ๆ ซึ่งได้สรุปเป็นประเด็นสำคัญและเนื้อหาสาระตามลำดับ ดังนี้

- 2.1 แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว
- 2.2 ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง
- 2.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว

2.1.1 ความหมายและประเภทของแรงงานต่างด้าว

พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 (เริ่มใช้บังคับวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2551) ได้กำหนดไว้ว่า คนต่างด้าวจะทำงานได้เมื่อได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมการจัดหางาน หรือเจ้าพนักงาน ซึ่งอธิบดีมอบหมายเท่านั้น คนต่างด้าวหมายถึง บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทยทำงาน หมายถึง การทำงานโดยใช้กำลังกายหรือความรู้ด้วยประสงค์ค่าจ้าง หรือประโยชน์อื่นใดหรือไม่ก็ตาม

กลุ่มคนต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทย มีทั้งประเภทที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมายซึ่งสามารถแยกประเภทได้ โดยอาศัย พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 โดยมีการประเมินว่า กลุ่มคนต่างด้าวที่เข้าเมืองอย่างถูกกฎหมาย มีร้อยละ 30 เช่นนักท่องเที่ยว และแรงงานต่างด้าวที่มีใบอนุญาตทำงานเป็นต้นในขณะที่อีกร้อยละ 70 เป็นกลุ่มคนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย แบ่งเป็น ผู้ลี้ภัยจากการสู้รบซึ่งจะถูกจำกัดอยู่ในค่ายกักกัน และได้รับงบประมาณในการดูแลจากสำนักข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติ หรือ UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees) ชนกลุ่มน้อย ที่ขอใบอนุญาตทำงานในพื้นที่ เช่นกลุ่มชาวเขา 9 เผ่า ซึ่งจากการสำรวจเมื่อปี 2548 พบว่ามีชนกลุ่มน้อยอยู่ 18 กลุ่ม และรัฐบาลมีความพยายามที่จะจัดระบบด้วยการให้สัญชาติไทยแก่บุคคลเหล่านี้หากอยู่ในเกณฑ์ที่พึงประสงค์ และแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติ พม่า ลาว และ

กัมพูชา ที่ปัจจุบันมีอยู่เป็นจำนวนมากและกำลังสร้างปัญหาให้กับสังคมไทยโดยเฉพาะปัญหาด้านความมั่นคง แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย ได้แก่ แรงงานที่มีใบอนุญาตทำงานซึ่งส่วนใหญ่มักมีสถานภาพในสังคมอยู่ในระดับสูงและเป็นที่ต้องการของระบบเศรษฐกิจไทย แต่สำหรับแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย (ได้แก่ คนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทยทั้งที่ถูกต้องและไม่ถูกต้องตาม พ.ร.บ.คนเข้าเมือง แต่ไม่ได้รับใบอนุญาตทำงานหรือต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทยโดยถูกต้องตาม พ.ร.บ.คนเข้าเมือง และได้รับใบอนุญาตให้ทำงาน แต่ทำงานไม่ตรงตามอาชีพหรือไม่ตรงตามสถานที่ หรือไม่ตรงตามระยะเวลา ที่ได้รับอนุญาตก็ถือว่าเป็นแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมาย) ซึ่งนายจ้างหรือผู้ประกอบการของไทยนิยมจ้างแรงงานเหล่านี้ เนื่องจากค่าแรงถูก มีอำนาจต่อรองน้อย และสามารถทำงานประเภท 3D ที่แรงงานไทยปฏิเสธ คือ Difficult Dangerous และ Dirty ทำให้แรงงานต่างด้าวประเภทนี้ หลั่งไหลเข้าสู่ตลาดแรงงานในประเทศไทยอย่างเห็นเป็นรูปธรรมชัดเจน ปัจจุบันจึงมีอยู่ประมาณ 2 ล้านกว่าคนและมักก่อปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ กล่าวคือ แรงงานต่างด้าวในหลายพื้นที่มีการรวมตัวกันและขยายเป็นชุมชน นำไปสู่ปัญหาชุมชนแออัด การก่ออาชญากรรม การค้าและเสพยาเสพติด การแพร่ระบาดของโรคติดต่อร้ายแรง และการเกิดของทารกไร้สัญชาติ ที่จะนำไปสู่การเพิ่มขึ้นของกลุ่มบุคคลไร้สัญชาติในอนาคตที่จะเป็นปัญหาสังคมในระยะยาว เนื่องจากจะดำเนินการควบคุมได้ยากทั้งนี้ปัจจุบันกลุ่มสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ที่มาจากองค์กรอิสระได้ดำเนินการเคลื่อนไหวเพื่อขอปรับปรุงกฎหมายบางฉบับ ซึ่งจะเอื้อประโยชน์แก่บุตรหลานที่เกิดจากแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเหล่านี้ตามหลักสิทธิมนุษยชนที่อาจนำไปสู่ปัญหาในทางปฏิบัติในอนาคต นอกจากนี้ ยังอาจมีกลุ่มแรงงานต่างด้าวที่แอบแฝงเข้ามาเคลื่อนไหวทางการเมืองต่อต้านรัฐบาลของประเทศตน ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้เป็นต้น (สถาบันวิจัยทางยุทธศาสตร์, 2550)

คนต่างด้าวที่มีสิทธิขออนุญาตทำงานได้ แบ่งออกเป็น 4 ประเภท

2.1.1.1 ประเภทชั่วคราว คือ คนต่างด้าวทั่วไป (ตามมาตรา 7) หมายถึง คนต่างด้าวซึ่งมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร และ คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว (NON-IMMIGRANT VISA)

2.1.1.2 ประเภทส่งเสริมการลงทุน คือ คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาทำงานในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน หรือตามกฎหมายอื่นที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับคนต่างด้าวในลักษณะเดียวกันเช่นพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรม (ตามมาตรา 10)

2.1.1.3 ประเภทมาตรา 12 คือ คนต่างด้าวตามมาตรา 12 ซึ่งมี 4 กรณี คือ

1. คนต่างด้าวที่ถูกเนรเทศตามกฎหมายว่าด้วยการเนรเทศซึ่งได้รับการผ่อนผันให้ไปประกอบอาชีพ ณ ที่แห่งใดแทนการเนรเทศหรืออยู่ในระหว่างรอการเนรเทศ
2. คนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง และอยู่ในระหว่างรอการส่งกลับออกนอกราชอาณาจักร เช่น พกญวนอพยพ ลาวอพยพ เนปาลอพยพ พม่าพลัดถิ่น หรือคนต่างด้าวตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2543
3. คนต่างด้าวที่เกิดในราชอาณาจักรแต่ไม่ได้รับสัญชาติไทยตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2539 หรือตามกฎหมายอื่น เช่น บุคคลที่เกิดภายหลังวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ซึ่งเป็นวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวมีผลบังคับใช้
4. คนต่างด้าวโดยผลของการถูกถอนสัญชาติ ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515

2.1.1.4 ประเภทตลอดชีพ หมายถึง คนต่างด้าวผู้ซึ่งได้รับอนุญาตทำงานตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322 ข้อ 10 (1) มีสาระสำคัญว่าใบอนุญาตที่ออกให้แก่คนต่างด้าวซึ่งมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองและทำงานอยู่แล้วก่อนวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ให้ใช้ได้ตลอดชีวิตของคนต่างด้าวนั้น เว้นแต่คนต่างด้าวจะเปลี่ยนอาชีพใหม่ (สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, ม.ป.ป.)

ธนาคารแห่งประเทศไทย (2543) ได้จำแนกประเภทของแรงงานต่างด้าวว่าสามารถจำแนกตามประเภทการเข้าเป็น 2 กลุ่ม คือ (1) แรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาทำงานชั่วคราวตามกฎหมาย เช่น ตามกฎหมายส่งเสริมการลงทุนส่วนใหญ่เป็นแรงงานระดับกลางและสูงเข้ามาปฏิบัติงานในตำแหน่งบริหารและวิชาชีพเฉพาะ (2) แรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมือง ประกอบด้วยแรงงานพม่า จีน อินเดีย และสัญชาติอื่น เช่น อินเดีย ปากีสถาน บังคลาเทศ เนปาล และศรีลังกาซึ่งจากการสำรวจของกระทรวงแรงงานฯ เมื่อเดือนมกราคม 2539 มีผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายเข้ามาขายแรงงานในประเทศไทยประมาณ 700,000 คน ส่วนใหญ่ทำงานในประเภทที่ไม่ต้องใช้ฝีมือ เช่น กรรมกรแบกหาม การเกษตรไร้อ้อย ก่อสร้างงานรับจ้างในร้านและสถานบริการ

สำหรับในภาคเหนือก็มีแรงงานต่างด้าวทั้ง 2 กลุ่มคือ กลุ่มที่เข้ามาทำงานตามกฎหมายซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานสัญชาติญี่ปุ่น กระจุกตัวอยู่ในนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ จังหวัดลำพูนและจังหวัดเชียงใหม่เป็นสำคัญ และกลุ่มแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองซึ่งส่วนใหญ่เป็นสัญชาติพม่า แรงงานกลุ่มนี้หนาแน่นตามแนวชายแดนไทย-พม่า โดยเฉพาะแนวชายแดนภาคเหนือสามารถจำแนกแรงงานที่หลบหนีเข้าเมืองได้เป็น 4 กลุ่มสำคัญดังนี้

1. แรงงานพลัดถิ่นหรือผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าที่อพยพเข้ามาในประเทศไทย เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในพม่า และเหตุผลทางเศรษฐกิจก่อนวันที่ 9 กันยายน 2519 ซึ่งทางการได้สำรวจและออกบัตรประจำตัวพลัดถิ่นให้แรงงานกลุ่มนี้อยู่หนาแน่นในจังหวัดตากและเชียงราย

2. แรงงานที่เข้ามาหลังวันที่ 19 กันยายน 2519 เป็นแรงงานที่เข้ามาหางานทำด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ จากการศึกษาของ TDRI พบว่ามีประมาณ 33,000 คน ในช่วงปี 2519-2535 และเพิ่มขึ้นเป็น 212,187 คน ในปี 2538 ในจำนวนนี้มีชื่ออยู่ในทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวที่ทางราชการออกให้จำนวน 100,356 คน

3. ผู้หลบหนีการสู้รบส่วนใหญ่เป็นชาวกระเหรี่ยง พม่า นักตามแนวชายแดนในภาคเหนือและภาคตะวันตก จากการศึกษาของ TDRI พบว่ามีประมาณ 33,000 คนในช่วงปี 2519-2535 และเพิ่มขึ้นเป็น 80,000 คน ในปี 2538

4. กลุ่มที่ลักลอบเข้าเมืองและหลบซ่อนรับจ้างทำงานตามแนวชายแดนและจังหวัดอื่น ๆ ไม่ทราบจำนวนแน่นอน เนื่องจากยังไม่มี การสำรวจที่ชัดเจน แต่จากการศึกษาของ TDRI ประมาณว่าแรงงานกลุ่มนี้มีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ประมาณ 400,000-500,000 คนทั่วประเทศ ในระหว่างปี 2537-2538 วิธีลักลอบเข้าเมืองส่วนใหญ่ใช้การเดินทางผ่านด่านตรวจคนเข้าเมือง แต่เมื่อถึงกำหนดเวลาจะไม่เดินทางกลับและลักลอบไปหาญาติหรือเพื่อหางานทำต่อไป และบางส่วนก็มีขบวนการนายหน้าชาวไทย พม่า และกลุ่มเจ้าของสถานประกอบการนำแรงงานเหล่านี้เข้าไทย (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2552, ออนไลน์)

2.1.2 สถานการณ์แรงงานต่างด้าวในประเทศไทย

ความก้าวหน้าด้านเทคโนโลยี การคมนาคมขนส่ง โทรคมนาคม และการสื่อสารมวลชนข้ามชาติในปัจจุบันหรือที่เรียกกันว่า ยุคโลกาภิวัตน์ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมอย่างใหญ่หลวง จะเห็นได้ว่าการแพร่หลายของข้อมูลข่าวสารด้านต่าง ๆ ด้วยเครือข่ายสื่อสารมวลชนข้ามชาติ การคมนาคมขนส่งโดยเฉพาะทางอากาศที่สะดวกปลอดภัยและประหยัดขึ้น ตลอดจนความคล่องตัวทางด้านการเมืองระหว่างประเทศได้ส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในทุกระดับชั้น ให้กว้างขวางขึ้น การปฏิสังสรรค์ทางสังคมและวัฒนธรรมของชาติต่าง ๆ เกิดความเข้าใจอันดีต่อกัน นำไปสู่ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศด้วยการแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการในที่สุดพัฒนาเข้าสู่กลุ่มพันธมิตรทางการค้าการลงทุนเสรีในภูมิภาคต่าง ๆ ของโลก ซึ่งเกิดการเคลื่อนย้ายทุน เทคโนโลยี ตลอดจนการย้ายถิ่นข้ามชาติของประชากรแผ่ไปทั่วทุกมุมโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บรรษัทข้ามชาติและโครงสร้างทางเศรษฐกิจของระบบทุนนิยม โลกแบบพึ่งพาได้ก่อให้เกิดการแบ่งงานกันทำในระดับโลก เนื่องจากประเทศต่าง ๆ

ซึ่งมีภูมิรัฐศาสตร์และภูมิศาสตร์เศรษฐกิจแตกต่างกัน ได้รับการกำหนดให้ผลิตสินค้าและบริการที่มีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ จึงเกิดการเคลื่อนย้ายปัจจัยการผลิตอย่างแพร่หลาย จะเห็นได้ว่าช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา การส่งออกแรงงานและนำเข้าแรงงานข้ามชาติเกิดขึ้นทั่วไปกรณีประเทศไทย ถ้าหากไม่นับรวมแรงงานย้ายถิ่นจากประเทศเพื่อนบ้านแล้ว พบว่าแรงงานชาวญี่ปุ่นที่ได้รับการอนุญาตให้เข้ามาทำงานในประเทศไทยมีมากที่สุด เกินกว่าหนึ่งในห้าของแรงงานต่างชาติทั้งหมด ขณะเดียวกันแรงงานไทยเดินทางไปทำงานต่างประเทศประมาณครึ่งล้านคนซึ่งประมาณหนึ่งในสิบทำงานในประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น เนื่องจากการย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติก่อให้เกิดทั้งผลดีและผลเสียต่อประเทศที่นำเข้า และประเทศที่ส่งออกแรงงานข้ามชาติขึ้นอยู่กับเงื่อนไขและการบริหารจัดการของแต่ละประเทศ ดังนั้น การกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งข้อตกลงแบบทวิภาคีระหว่างประเทศพันธมิตรทั้งสอง จำเป็นต้องจัดเก็บ รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลภาพรวมและรูปแบบการทำงานทั้งหมดของประเทศนั้น ๆ (สุทิน สายสงวน, 2545)

สถานการณ์แรงงานข้ามชาติในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ความต้องการแรงงานของประเทศในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จึงก่อให้เกิดแรงงานข้ามชาติ จากประเทศทางเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ดังนั้นจึงเกิดความเชื่อมโยงระหว่างตลาดแรงงานในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ กระแสการย้ายออกจากเอเชียตะวันออกเฉียงใต้สู่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้จึงมากกว่ากระแสการย้ายเข้า และมีแรงงานวิชาชีพ ช่างเทคนิค และนักบริหารมีการเคลื่อนย้ายจากเอเชียตะวันออกเฉียงใต้สู่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เนื่องจากมีการลงทุนจากต่างประเทศในภูมิภาคนี้ การย้ายถิ่นข้ามชาติเพื่อทดแทนประชากรของประเทศรายงานของ UN ได้สรุปว่า การย้ายถิ่นข้ามประเทศจะมีแนวโน้มสูงขึ้นเนื่องจากประเทศที่ขาดแคลนแรงงานอันเป็นผลมาจากประชากรลดลง มีความต้องการแรงงานข้ามชาติเพิ่มขึ้นประเด็นเร่งด่วนทางสังคม แบ่งออกเป็น 6 ประเด็น ดังนี้

1. ความยากจน ซึ่งแรงงานที่ย้ายถิ่นข้ามชาติส่วนใหญ่มีปัญหาความยากจน การส่งเงินกลับและเงินออม จากการทำงานของแรงงานย้ายถิ่นข้ามชาติ สามารถนำมาช่วยเหลือครอบครัวและชุมชนจึงส่งผลดีต่อเศรษฐกิจของประเทศให้เจริญเติบโต
2. แรงงานสตรีข้ามชาติ กล่าวว่า แรงงานสตรีข้ามชาติโดยเฉพาะผู้ทำงานบ้านหรืองานบริการจึงเป็นผู้ไม่มั่นคง เนื่องจากงานมีลักษณะเฉพาะบุคคล ดังนั้น แรงงานสตรีจึงไม่มีเครือข่ายข้อมูลข่าวสารและไม่ได้รับการดูแลทางสังคมนั่นเอง
3. ครอบครัวการเดินทางไปทำงานต่างประเทศ ส่งผลกระทบต่อครอบครัว คือ ครอบครัวต้องแยกกันอยู่แต่อย่างไรก็ตามการทำงานในต่างประเทศก็ส่งผลดีต่อครอบครัว ทำให้รายได้ของครอบครัวเพิ่มขึ้นนั่นเอง

4. เงินส่งกลับและการออมจะเห็นได้ว่าปริมาณการส่งเงินกลับชี้ให้เห็นว่าการย้ายถิ่นข้ามชาติสามารถช่วยลดปัญหาความยากจนในระดับมหภาคได้ในระดับหนึ่งเท่านั้นเอง

5. การค้ำนุ้ยการย้ายถิ่นข้ามชาติอาจก่อให้เกิดของขบวนการค้ำนุ้ยในลักษณะของการเดินทางแบบผิดกฎหมายโดยการปลอมแปลง การหลอกลวง การกระทำรุนแรงหรือข่มขู่ โดยเฉพาะการหลอกลวงเด็กและสตรีให้ไปขายบริการทางเพศ ด้วยเหตุนี้ หากสามารถจัดปัญหาความยากจนในประเทศให้ลดน้อยลง ก็จะสามารถแก้ไขปัญหาค้ำนุ้ยข้ามชาติได้

6. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย รัฐและองค์กรภาคเอกชนควรเข้ามาดูแลเรื่องการย้ายถิ่นเป็นพิเศษ เพราะการย้ายถิ่นข้ามชาติเป็นการลดปัญหาความยากจนของประเทศ ผู้ส่งออกเนื่องจากการแก้ไขปัญหาการว่างงานของประเทศได้ในระดับหนึ่ง เงินส่งกลับของแรงงานข้ามชาติมีความสำคัญต่อประเทศ ครอบครัว และชุมชนของผู้ย้ายถิ่น กฎเกณฑ์ที่พึงปรารถนา คือการออกกฎหมาย เช่น ใบอนุญาตทำงานเฉพาะอาชีพ ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งการออกกฎหมายเหล่านี้ เป็นตัวกำหนดให้ย้ายถิ่นเข้าช่องทางที่ถูกกฎหมายมากขึ้น เป็นการขยายผลประโยชน์ของทุกฝ่ายให้มากขึ้น

การพัฒนาสิทธิประโยชน์ของแรงงานย้ายถิ่น ซึ่งการออกกฎหมายดูแลแรงงานเหล่านี้ ควรคำนึงมาตรฐานแรงงานและผลประโยชน์ที่เหมาะสม สิทธิและผลประโยชน์ที่แรงงานย้ายถิ่นได้รับ จะช่วยพัฒนามาตรฐานความเป็นอยู่ของแรงงานให้ดีขึ้น การวางแผนด้านเศรษฐกิจและสังคมนั้น ควรครอบคลุมเรื่องการย้ายถิ่นระหว่างประเทศในหลาย ๆ ด้าน เช่น ผลตอบแทนควรเหมาะสม พัฒนาทักษะฝีมือแรงงานให้มีความเป็นสากล รวมถึงการใช้ประโยชน์จากแรงงานต่างชาติในการพัฒนาความเจริญให้แก่ประเทศ การส่งเงินกลับและผลกระทบเนื่องจากเงินส่งกลับมีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ ดังนั้นประเทศผู้ส่งแรงงานออกควรสนับสนุนกระแสการส่งเงินกลับและอำนวยความสะดวกเรื่องการออมเงินแก่แรงงานย้ายถิ่นข้ามชาติ ความร่วมมือระดับภูมิภาคการย้ายถิ่นข้ามชาติของแรงงานนั้น ภาครัฐไม่ค่อยให้ความสำคัญต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ผลที่ตามมาคือความขัดแย้งต่อประเทศเพื่อนบ้านในประเด็นของการย้ายถิ่นดังนั้นในระดับภูมิภาค จำเป็นต้องมีแผนปฏิบัติการหรือนโยบายที่ชัดเจน และต้องมีการหารือในระดับประเทศ ซึ่งจะต้องไม่ทิ้งประเด็นการค้ำนุ้ยด้วย ประเด็นการหารือควรให้แรงงานข้ามชาติมีมาตรฐานแรงงานขั้นต่ำ ตลอดจนได้รับผลประโยชน์ตอบแทนที่เหมาะสม (วิภาวี ศรีเพียร, 2545)

สถานการณ์แรงงานต่างด้าวในปัจจุบันคงปฏิเสธไม่ได้ว่า เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นทั่วทุกมุมโลกสำหรับประเทศไทยสถานการณ์แรงงานต่างด้าวเกิดขึ้นมายาวนานกว่า 100 ปี แต่การแก้ไขปัญหาที่ผ่านมาไม่ได้บ่งบอกชัดเจนว่าไม่ได้เป็นการแก้ไขปัญหาใด ๆ ที่เกิดขึ้นทั้งนี้เพราะมาตรการต่าง ๆ กฎระเบียบรวบรวมไปถึงแนวคิดที่รัฐบาลได้กำหนดขึ้นมาใช้จัดการแรงงานต่างด้าว ไม่ได้มีความสอดคล้องกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น แรงงานต่างด้าวนั้นมีทั้งผู้หนีภัยทางเศรษฐกิจ ผู้ลี้ภัยภาวะสงครามจาก

ประเทศต้นทางขบวนการค้ามนุษย์ข้ามชาติและรวมไปถึงการปล่อยปละละเลยในการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่รัฐ ข้อมูลจากกองงานคนต่างด้าวกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมระบุว่าจำนวนแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในประเทศไทยสำรวจล่าสุดเมื่อปี 2543 มีจำนวน 986,889 คน แบ่งออกเป็น

แรงงานที่มีใบอนุญาตทำงานตามมติ ครม.	จำนวน	98,282	คน
แรงงานที่ไม่มีใบอนุญาตทำงาน	จำนวน	888,607	คน
ส่งกลับแล้วโดยสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง	จำนวน	444,636	คน
คงเหลือแรงผิดกฎหมายในประเทศไทย	จำนวน	443,971	คน

แต่ปัจจุบันคาดว่ามีความเสี่ยงแรงงานต่างด้าวที่อยู่ในประเทศไทยทั้งสิ้นประมาณหนึ่งล้านคน โดยแรงงานจากประเทศพม่ามีจำนวนมากที่สุด นับตั้งแต่ประเทศไทยมีนโยบายการจัดการกับแรงงานต่างด้าวโดยมีมติคณะรัฐมนตรีตั้งแต่ปี 2535 เป็นต้นมา มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ได้มีเกณฑ์กำหนดพื้นที่กิจการที่ให้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายสัญชาติพม่าทำงานได้เป็นการชั่วคราวในเขตพื้นที่บริเวณชายแดนพม่าได้แก่ กาญจนบุรี ตาก เชียงราย และระนอง ทั้งนี้การจัดการโดยมติ คร.ม ดังกล่าวนั้นได้อาศัยอยู่บนพื้นฐานของการควบคุมแรงงานต่างด้าวที่อยู่ในประเทศไทยและทดแทนการขาดแคลนแรงงานบางกิจการซึ่งหากคนไทยทำงานได้ยาก อีกทั้งแรงงานต่างด้าวก็เป็นแรงงานราคาถูก ดังนั้นการจัดการที่ผ่านมาจึงเป็นไปในลักษณะของการควบคุมปกครอง โดยมีฐานการจัดการมาจากแนวคิดเรื่องความมั่นคง และแนวคิดแบบทุนนิยมเสรีเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มทุนเป็นหลักพื้นฐานการจัดการดังกล่าว ไม่ได้ครอบคลุมถึงการคุ้มครองสวัสดิภาพแรงงานต่างด้าว ทำให้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับแรงงานต่างด้าวนั้นถูกหมกหมม แม้ว่ารัฐบาลจะมีมติคณะรัฐมนตรีเห็นชอบแนวทางแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง และแผนปฏิบัติการที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเสนอโดยผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ คือ พม่า ลาว และกัมพูชา ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับและอนุญาตให้ทำงานใน 10 ประเภทกิจการ ได้แก่

1. คนงานในแปลงเพาะปลูก
2. กรรมกรเหมืองแร่และเหมืองหิน
3. คนงานโรงงานเครื่องเคลือบดินเผา
4. กรรมกรก่อสร้าง
5. คนงานในโรงสีข้าว
6. คนงานในฟาร์มเลี้ยงสัตว์
7. กรรมกรกิจการประมงทะเล

8. กรรมกรในโกดังสินค้า
9. ผู้รับใช้ในบ้าน
10. อาชีพอื่นที่นอกเหนือจากที่ระบุ เช่น กิจการที่มีนายจ้าง กิจการที่ไม่มีนายจ้าง

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่ามติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ยังคงปฏิบัติต่อแรงงานต่างด้าวอยู่บนพื้นฐานของการควบคุมปกครอง โดยมีรากฐานการจัดการจากแนวคิดเรื่องความมั่นคงและแนวคิดแบบทุนนิยมเสรี เพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มทุนอยู่นั่นเอง แต่มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวยังคงเป็นการแก้ปัญหาระยะสั้นขาดการมองปัญหาแบบภาพรวมและวางแผนในระยะยาว ซึ่งที่ผ่านมาทั้งผู้ประกอบการ องค์กรภาคเอกชนนั้นเคยเสนอรัฐบาลมาแล้วหลายครั้งว่า รัฐบาลควรจะยอมรับความจริงว่ามีแรงงานต่างด้าวที่มากกว่าจำนวนที่กระทรวงแรงงานเสนอไว้ถึง 1 ล้านคน ขณะเดียวกันผู้ประกอบการก็ยังคงมีความจำเป็นต้องจ้างแรงงานต่างด้าว เนื่องจากเหตุผลด้านค่าแรงและกิจการหลายอย่างที่คนไทยไม่ทำ เช่น งานสกปรก งานที่ต้องใช้แรงงานหนัก การไม่ยอมรับความเป็นจริงทำให้การแก้ไขปัญหาไม่ตรงกับความเป็นจริงและก่อปัญหาอื่น ๆ ตามมา เช่น แรงงานเถื่อนจำนวนมากที่ไม่ได้การคุ้มครองด้านสวัสดิการ การดูแลรักษาพยาบาล ก็ส่งผลทำให้เกิดปัญหาโรคระบาดตามมา เจ้าหน้าที่เรียกค่าคุ้มครอง ขูดรีดแรงงาน แรงงานต่างด้าวนอกจากจะได้รับค่าจ้างต่ำกว่าแรงงานไทย 20-50% บางส่วนยังมีปัญหาเรื่องการได้รับค่าแรงไม่ตรงเวลา และบางส่วนก็ไม่ได้รับเลย เนื่องจากเป็นแรงงานที่มีสถานภาพทางกฎหมายที่ไม่ถูกต้อง ทำให้นายจ้างบางรายฉวยโอกาสนี้ไม่จ่ายค่าแรงและแรงงานเองก็ไม่กล้าเรียกร้องหรือต่อรองใด ๆ เพราะหากมีการเรียกร้องนายจ้างก็จะเลิกจ้าง ทำให้แรงงานกลายเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย นอกจากปัญหาที่กล่าวแล้ว แรงงานต่างด้าวถือได้ว่าอยู่ในกลุ่มที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนในอันดับต้น ๆ ของประเทศด้วย ไม่ว่าจะเป็นกรณีการทำร้ายร่างกาย การล่วงละเมิดทางเพศจากนายจ้างและคนไทยบางคน รวมไปถึงการตกเป็นเหยื่อในแง่กฎหมายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยเฉพาะแรงงานที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียน เพราะปริมาณเกินโควตาที่ทางราชการกำหนด ดังนั้นแรงงานส่วนที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนมักถูกเจ้าหน้าที่รัฐรีดไถเพื่อแลกกับการอาศัยอยู่ในประเทศไทยอย่างหลบ ๆ ซ่อน ๆ ต่อไปได้โดยไม่ต้องถูกส่งกลับประเทศต้นทาง ปัญหาแรงงานของคนต่างด้าวในส่วนของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองนั้น เมื่อมีการระดมกวาดล้างแรงงานต่างด้าวทั้งหมดก็จะถูกส่งมาที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเพื่อดำเนินการผลักดันออกไป ปัญหาก็คือ

1. ไม่มีพื้นที่รองรับแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองที่รอการผลักดันกลับออกไปอย่างเพียงพอ
2. สิ้นเปลืองอาหารที่ต้องเลี้ยงแรงงานต่างด้าวทั้ง 3 มื้อ ซึ่งเป็นเงินจำนวนมากในแต่ละปีของงบประมาณ
3. สิ้นเปลืองการรักษาโรค กรณีที่แรงงานต่างด้าวเจ็บป่วย

4. สิ้นเปลืองค่าพาหนะในการที่จะต้องนำแรงงานต่างด้าวผลักดันออกไป

5. ข้อสำคัญยังนำเชื้อโรคบางชนิดเข้ามาแพร่พันธุ์กันเอง เช่น โรคกาฬหลังแอ่น วัณโรค ไข้ซาง ตาแดง ซึ่งทำให้เจ้าหน้าที่ต้องระมัดระวังตัวเองเป็นพิเศษเพื่อไม่ให้ได้รับเชื้อโรคต่าง ๆ เหล่านี้ แนวทางแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวนั้น เป็นเรื่องแนวคิดในการจัดการควรมีนโยบายที่จะจัดการปัญหา คิดการจัดการไปสู่การบริหารคุ้มครอง การจัดการแรงงานต่างด้าวที่จะต้องได้รับการคำนึงถึงมากขึ้น คือการส่งเสริมให้เกิดความคำนึงถึงสิทธิของแรงงานต่างด้าวที่ควรได้รับมาก เพราะนั่นคือฐานของการนำไปสู่ความไว้วางใจของคนงานที่จะนำไปสู่การทราบจำนวนที่แท้จริง และการหามาตรการในการควบคุม การสร้างนโยบายเรื่องระยะทางเพื่อให้เกิดการจัดการที่มีทิศทางที่ชัดเจน และนำไปสู่การแก้ไขปัญหาที่ถาวร ไม่ว่าจะเป็นเรื่องจำนวนที่ชัดเจนการส่งกลับแรงงานในอนาคต โดยการจัดทำนโยบายควรจะเกิดจากการระดมความคิดเห็นจากทุกส่วนที่เกี่ยวข้อง ควรมีหน่วยงานที่จะดูแลทิศทางการจัดการในเรื่องนี้อย่างชัดเจน ซึ่งในขณะนี้แนวคิดเรื่อง“คณะกรรมการคนต่างด้าว” ได้รับการพูดถึงมากขึ้นหน่วยงานนี้ควรจะทำหน้าที่ในการจัดทำนโยบายที่ชัดเจน และครอบคลุมในทุกประเด็นประสานให้นำนโยบายลงสู่การปฏิบัติอย่างจริงจัง ปัญหาแรงงานต่างด้าวแม้เกิดขึ้นมาในสังคมไทยมานาน มีการสร้างแนวทางในการแก้ปัญหาามากแล้วก็ตาม แต่ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นทุกวันนี้ได้บ่งบอกชัดเจนว่า แนวทางนโยบายการแก้ไขปัญหาแบบเดิมนั้นไม่ได้เป็นการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ดังนั้นรัฐจะต้องปรับทัศนคติที่มีต่อแรงงานต่างด้าวเป็นมนุษย์เช่นเดียวกับคนไทยที่ต้องได้รับการคุ้มครอง และที่สำคัญควรตระหนักด้วยว่าปัญหาดังกล่าวไม่สามารถเอาแนวคิดด้านเศรษฐศาสตร์และกฎหมายเข้ามาเป็นแนวทางการแก้ไขได้ (โรจนศักดิ์ แสงศิริวิไล, ม.ป.ป., ออนไลน์)

กอแก้ว วงศ์พันธ์ (2550, ออนไลน์) กล่าวว่าตัวเลขแรงงานข้ามชาติชาวพม่าจากองค์กรพัฒนาเอกชน คณะกรรมการรณรงค์ประชาธิปไตยในพม่า รายงานว่ามีแรงงานชาวพม่าที่ถูกกฎหมายและเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายอพยพเข้ามาทำงานในประเทศไทยมีจำนวนถึง 2 ล้านคน กระจายออกไปตามเมืองเศรษฐกิจขนาดใหญ่ทั่วประเทศ เช่น ทางภาคเหนือ-เชียงใหม่ แม่สอด ตาก ลำพูน แม่ฮ่องสอน ภาคกลาง-กรุงเทพ สมุทรปราการ สมุทรสาคร สมุทรสงคราม ฉะเชิงเทรา ภาคใต้-ระนอง ภูเก็ต พังงา กระบี่ หาดใหญ่ นครศรีธรรมราช สุราษฎร์ธานี ชุมพร ประจวบคีรีขันธ์ เป็นต้น แรงงานชาวพม่านั้นเป็นแรงงานกลุ่มใหญ่ และมีลักษณะการอพยพที่พิเศษกว่าแรงงานข้ามชาติลาว และกัมพูชา ที่อพยพเข้ามาขายแรงงานเพราะมีปัญหาทางด้านเศรษฐกิจในประเทศ แรงงานลาวและกัมพูชาต้อง การความมั่นคงทางด้านรายได้ ในขณะที่แรงงานอพยพของชาวพม่า นอกจากจะมีปัญหาทางด้านเศรษฐกิจตกต่ำแล้ว ระบบการปกครองของพม่าได้สร้างปัญหาให้กับประชากรของตนและเป็นปัจจัยสำคัญผลักดันให้ประชากรของตนหนีร้อนไปพึ่งเย็นที่ประเทศเพื่อนบ้าน ปัจจัยแรกคือ การปกครองในระบบสังคม

นิยมแบบพม่า ที่เก็บภาษีการเกษตรจากประชากรมากขึ้นทุกปี กระทั่งชาวบ้านทนการเก็บภาษีของรัฐบาลทหารพม่าและความอดอยากไม่ไหว จึงได้นำหนี้ออกนอกประเทศ แรงงานพม่าที่รับจ้างเป็นลูกเรือประมงในอ่าวตะกั่วป่าบอกว่า เมื่อถึงเวลาเก็บเกี่ยวผลผลิตข้าว ทหารจะนำรถบรรทุกไล่เก็บข้าวจากลานทุ่งของชาวนาทุกบ้าน ปริมาณการเก็บแต่ละครั้งเท่ากับครึ่งหนึ่งของผลผลิต ทำให้พวกเขามีข้าวไม่พอกิน พอขาย ภาวะงานหนักแต่อดอยากทำให้เขาและเพื่อนบ้านหาทางมาชุดทองในประเทศเพื่อนบ้านอย่างไทย นอกจากนี้แล้วทหารพม่ายังบังคับให้ประชากรของตนทำงานให้รัฐฟรี บางครอบครัว หัวหน้าครอบครัวหรือแรงงานสำคัญเช่น แรงงานชายต้องไปทำงานตามที่ทหารเกณฑ์ให้ไปทำก่อน เมื่องานหลวงเสร็จจึงจะกลับมาทำงานในบ้านตนเองได้ การขาดแรงงานสำคัญในการทำมาหากินอยู่บ่อยครั้งส่งผลให้ผลผลิตและรายได้ลดลง เหตุนี้เป็นส่วนหนึ่งที่ผลักดันให้ชาวพม่าออกจากประเทศเพราะทนความลำบากจากการกดขี่แรงงานของรัฐบาลทหารไม่ไหว ปัจจัยที่สอง คือ ระบบการปกครองแบบเผด็จการทหารที่มุ่งขจัดชนกลุ่มน้อยเพื่อความมั่นคงของประเทศ นับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันประเทศพม่ามีปัญหาเรื่องเชื้อชาติและชาติพันธุ์มาโดยตลอด หากย้อนกลับไปเมื่อยุคประวัติศาสตร์ยุคการปกครองแบบอาณาจักรเมื่อครั้งที่แบ่งแยกราชอาณาจักรพม่าและมอญ รากเหง้าความขัดแย้งเรื่องเชื้อชาติที่ทำให้ปรากฏมาจนถึงปัจจุบัน เมื่อครั้งอาณาจักรพม่าปราบกรุงหงสาวดีและกวาดต้อนเชลยกลับมา พ.ศ. 2302 การอพยพโยกย้ายของประชากรมีมาตั้งแต่ยุคนั้น

กฤตยา อาชวนิจกุล (2547) ได้เสนอรายงานว่าคนต่างด้าวในประเทศไทยสามารถแยกออกได้เป็นหลายกลุ่มหลายประเภททับซ้อนกันอยู่ การแบ่งกลุ่มต่อไปนี้ 5 กลุ่ม ก็ยังคงความทับซ้อนกันอยู่ เพราะวิธีการจัดเก็บที่มีอยู่ในแต่ละหน่วยราชการ ไม่สามารถทำให้แยกออกจากกันได้เด็ดขาด

1. คนต่างด้าวที่เดินทางเข้าประเทศไทยและอยู่ชั่วคราว หน่วยราชการที่จัดเก็บข้อมูลหลักๆ คือ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (สตม.) ในกลุ่มนี้หากตัดจำนวนผู้ที่ขอเดินทางผ่านประเทศออกไป สามารถแยกคนต่างด้าวก่อนหน้านี้แบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่มหลักคือ

- 1) นักท่องเที่ยว 10 ล้านคน (นับจากการตรวจลงตราของ สตม. 2545)
- 2) แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกกฎหมายและมีใบอนุญาต 8.3 หมื่นคน (นับจากการตรวจลงตราของ สตม. 2545) แรงงานเข้าเมืองถูกกฎหมายที่มีใบอนุญาตทำงาน 81,195 คน (ข้อมูล ณ วันที่ 1 มี.ค. 2546 ของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว - สบด.)
- 3) คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ชั่วคราวด้วยเหตุผลอื่น ๆ เช่น อยู่กับครอบครัวคนไทย เรียนหนังสือหรือด้วยเหตุผลทางการทูต เป็นต้น 5 หมื่นคน (นับจากการตรวจลงตราของ สตม. 2545)

2. คนต่างด้าวที่ดั่งถิ่นฐานอยู่ในประเทศไทย 200,000 คน จัดเก็บโดยสำนักบริหารการทะเบียน - สบพ.และ สตม.

3. คนต่างด้าวที่เกิดในประเทศไทยบุคคลประเภท 7 ของ สบท. มีอยู่ประมาณ 4.1 หมื่นคน ร้อยละ 80 อยู่ในกลุ่มอายุ 0-11 ปี, ร้อยละ 18.55 อายุ 11-20 ปี, ร้อยละ 1.04 อายุ 20-60 ปี, และร้อยละ .03 อายุ 60 ปีขึ้นไป

4. จำนวนนักเรียนนักศึกษาที่ไม่มีสัญชาติไทยรวมทั้งประเทศ จากการสำรวจของโครงการวิจัยนี้ โดยผู้แทนจากกระทรวงศึกษาธิการ ปี 2546 พบว่ามีรวม 53,550 คน หากหักสัญชาติอื่น ๆ จำนวน 15,170 คน คาดว่าคือลูกหลานของคนต่างด้าวในกลุ่มที่ 1 ออกจะเหลือลูกหลานของบุคคลบนพื้นที่สูงที่ยังไม่มีสัญชาติไทยและลูกหลานแรงงานต่างด้าวจากประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา รวม 38,380 คน ในจำนวนนี้ส่วนใหญ่คือลูกหลานของบุคคลบนพื้นที่สูงที่ยังไม่มีสัญชาติไทยในกลุ่มที่ 3

5. คนต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมือง

1) บุคคลบนพื้นที่สูงใน 20 จังหวัดที่ไม่มีสัญชาติไทย จากการสำรวจบุคคลบนพื้นที่สูง พ.ศ. 2545 ของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ พบจำนวนผู้ไม่มีสัญชาติไทยมีอยู่รวม 248,866 คน ขณะที่จำนวนบุคคลบนพื้นที่สูงถือบัตรสีฟ้า จากฐานข้อมูล สบท. มี 180,212 คน และจำนวนคนในชุมชนบนพื้นที่สูงถือบัตรสีเขียวขอบแดง (โครงการมิยาซาว่า) จากฐานข้อมูล สบท. มี 186,929 คน คาดว่าส่วนหนึ่งของผู้ถือบัตรสีฟ้าถูกสำรวจซ้ำได้บัตรสีเขียวขอบแดงด้วย

2) คนต่างด้าวที่เข้าเมืองไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่มีมติคณะรัฐมนตรีให้เป็นบุคคลเข้าเมืองชอบด้วยกฎหมายและได้สิทธิอยู่อาศัยชั่วคราว และคนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย รวม 350,327 คน (บุคคลประเภท 6 มีเลขประจำตัว 13 หลัก ในฐานข้อมูลของ สบท.)

3) ชนกลุ่มน้อยที่หลบหนีเข้ามาในประเทศไทย เนื่องจากการสู้รบของประเทศเพื่อนบ้าน และกลุ่มที่หลบหนีเข้ามาเพื่อหางานทำ โดยเข้ามาอยู่ในประเทศไทยนานแล้ว กรมการปกครองได้จัดเก็บข้อมูลและออกบัตรประจำตัว (บัตรสีประจำกลุ่ม) หากหักกลุ่ม (5) ก.ออกจะเหลือจำนวน 147,283 คน (กลุ่มนี้บางส่วนคือบุคคลประเภท 6 มีเลขประจำตัว 13 หลักในฐานข้อมูลของสบท.)

4) ผู้หนีภัยจากการสู้รบ ที่หน่วยราชการไทยได้ควบคุมผู้ลี้ภัยไว้ตามพื้นที่พักพิงชั่วคราวต่าง ๆ ใน 4 จังหวัด ตัวเลขจากการรวบรวมของกองการต่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย กระทรวงมหาดไทย เมื่อเดือนธันวาคม 2545 พบว่ามีจำนวน 109,836 คน

5) ผู้อพยพเชื้อสายไทยจากประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา ไม่ทราบจำนวน

6) กลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองจากประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา จากการประเมินของ สบท. เมื่อปี 2546 คาดว่ามีประมาณ 800,000 คน แต่ตัวเลขจากการประเมินของกระทรวงสาธารณสุข เมื่อปี 2545 มีอยู่รวม 1,222,143 คน

7) กลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองจากประเทศอื่น ๆ ไม่มีการประเมินในกลุ่มนี้จำนวนมากที่สุดมาจากประเทศเอเชียใต้คือ บังกลาเทศ อินเดีย ปากีสถาน และศรีลังกา รองลงมาคือจีน เวียดนาม และประเทศเกิดใหม่ในยุโรปตะวันออก เช่น อุเบกิสถาน รัสเซีย เป็นต้น สันนิษฐานได้ว่าส่วนใหญ่คือคนต่างด้าวที่อยู่เกินกำหนดเวลาที่ได้รับอนุญาต (over-stayers) ซึ่ง สดม. คาดประมาณตัวเลขสะสมไว้ว่ามีอยู่รวม 409,258 คน อีกจำนวนหนึ่งคือผู้เดินทางโดยใช้เอกสารการเดินทางปลอม ถ้านำจำนวนเฉพาะที่จับได้ข้างบนนี้มารวมกัน จะได้จำนวนคนต่างด้าวสถานะต่าง ๆ อยู่ประมาณ 2,439,570 คน

ความแตกต่างของค่าจ้างและมาตรฐานการครองชีพ ระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะพม่า เป็นแรงดึงดูดสำคัญให้แรงงานพม่าหลั่งไหลเข้าไทย โดยเฉพาะภาคเหนือส่วนใหญ่เป็นแรงงานไร้ฝีมือที่พอใจกับค่าแรงที่ได้ในฝั่งไทย แรงงานเหล่านี้ลักลอบเข้ามาทำงานในหลายประเภท เช่น เป็นกรรมกรก่อสร้างและโรงสีข้าว เป็นลูกจ้างในภาคเกษตร ทั้งปศุสัตว์และการผลิตพืชสวน (สวนผัก ผลไม้ และกุหลาบ เป็นต้น) หรือพืชตามฤดูกาล (ไร่ฮ่อ ถั่วเหลือง ข้าวโพด หอมกระเทียม เป็นต้น) ทำงานอุตสาหกรรม เช่น โรงอิฐ เหมืองแร่ และเหมืองหิน และเป็นแรงงานในบ้านร้านค้า และร้านอาหาร เป็นต้น แรงงานส่วนใหญ่อยู่ในวัยหนุ่มสาวอาศัยอยู่กับนายจ้างโดยพักในโรงงาน สถานที่เก็บของ ปลูกระดือบในไร่ หรือเข้าบ้านเป็นกลุ่มในเขตเมือง หมุนเวียนกันเข้ามาเป็นรุ่น ๆ เพื่อหารายได้กลับไปสร้างหลักฐานในพม่า พื้นที่ที่แรงงานพม่าอยู่หนาแน่นมีอยู่ 2 แห่ง คืออำเภอแม่สอด จังหวัดตาก และอำเภอใกล้เคียง (อำเภออุ้มผาง พบพระ แม่ระมาด และท่าสองยาง จังหวัดตาก) คาดว่าบริเวณชายแดนจังหวัดตากมีแรงงานพม่ารับจ้างทำงานทั้งในภาคเกษตรอุตสาหกรรม และบริการประมาณ 83,200 คน ซึ่งในพื้นที่นี้มีอุตสาหกรรมส่งออกโดยเฉพาะอุตสาหกรรมผลิตเสื้อผ้าสำเร็จรูปจากกรุงเทพฯ ปริมาณนำเข้าตั้งโรงงานประมาณ 6 โรงงานเงินลงทุน 1,804 ล้านบาทมูลค่าการผลิต 6,529 ล้านบาท ส่วนใหญ่ใช้แรงงานเชื้อสายกระเหรี่ยง และแรงงานเหล่านี้ยังกระจายไปสู่จังหวัดใกล้เคียง เช่น กำแพงเพชร นครสวรรค์ และพิษณุโลกด้วย อีกแห่งคือ บริเวณอำเภอแม่สาย แม่จัน จังหวัดเชียงราย อำเภอเมืองจังหวัดแม่ฮ่องสอน จังหวัดเชียงใหม่และน่าน ส่วนใหญ่เป็นแรงงานเชื้อสายไทยใหญ่ โดยเฉพาะที่อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย แรงงานพม่าส่วนหนึ่งเข้ามาทำงานในลักษณะไป-กลับ เนื่องจากทางการไทยและพม่าอนุญาตให้ประชาชนทั้ง 2 ฝั่งข้ามไปมาซื้อขายสินค้าตามเวลาที่แต่ละฝ่ายกำหนด แรงงานบริเวณนี้ส่วนหนึ่งเป็นแรงงานประเภทกึ่งฝีมือ เช่น การทำอัญมณี เป็นต้น การจ้างแรงงานต่างด้าวช่วยให้ธุรกิจเอกชนจ้างแรงงานในราคาถูก เสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันโดยเฉพาะธุรกิจส่งออก เพิ่มกำลังแรงงานและบรรเทาปัญหาการขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมือ ทั้งนี้เนื่องจากอัตราเพิ่มของประชากรภาคเหนือในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมาขยายตัวเพียงร้อยละ 1.06 ต่อปี ต่ำกว่าอัตราเฉลี่ย 1.45 ต่อปีของทั้งประเทศ และมีการเคลื่อนย้ายแรงงานประชากรไปสู่กรุงเทพฯ และปริมณฑล และไปทำงานต่างประเทศ เช่น ใต้หวัน ญี่ปุ่น และตะวันออกกลางเป็นต้นรวมทั้ง

เคลื่อนย้ายไปสู่จังหวัดที่มีการจ้างงานสูง เช่น เชียงใหม่ ลำพูน อย่างไรก็ตาม การจ้างแรงงานต่างชาติก็เป็นข้อจำกัดอันหนึ่งต่อโครงสร้างค่าจ้างภายในประเทศ เนื่องจากแรงงานเหล่านี้ยินดีรับค่าจ้างต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด และเข้ามาทำงานแทนแรงงานไทย รวมทั้งยังก่อให้เกิดปัญหาต่อเนื่องหลายด้าน ทางประเทศไทยได้ดำเนินการมาตรการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างชาติเป็นลำดับ (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2552, ออนไลน์)

2.1.3 ผลกระทบจากแรงงานต่างด้าว

จากรายงานการศึกษาเรื่อง ปัญหาผลกระทบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดสุรินทร์ ผลงานลำดับที่ 2 ของ สมชาย ละอองทอง (2545) ได้รายงานสถานการณ์แรงงานต่างด้าวว่า จำนวนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ทำงานในประเทศไทยในปัจจุบันยังไม่สามารถมีข้อพิสูจน์ได้ว่ามีจำนวนที่แท้จริงเท่าใด แต่จากการประมาณการของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีจำนวน 1 ล้านคน และผลการวิจัยของศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยปรากฏว่ามีจำนวน 1 ล้านคนเช่นกัน สำหรับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ได้รับใบอนุญาตทำงาน ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2543 มีจำนวน 99,656 คน แยกเป็นสัญชาติพม่าจำนวน 90,724 คน สัญชาติลาว จำนวน 1,011 คน และสัญชาติกัมพูชา จำนวน 7,921 คน และคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 เมษายน 2544 ให้มีการออกใบอนุญาตทำงานให้แก่แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเพิ่มเติม โดยมีการออกใบอนุญาตทำงาน ณ เดือนกรกฎาคม 2544 เป็นจำนวนทั้งสิ้น 2,436 คน แยกเป็นสัญชาติพม่าจำนวน 2,406 คน สัญชาติลาวจำนวน 26 คน และสัญชาติกัมพูชา จำนวน 4 คน

ในปัจจุบันนี้ต้องยอมรับว่าแรงงานต่างด้าวที่มีจำนวนมากขึ้นเรื่อยๆ นั้น เป็นผลพวงจากกระแสทุนนิยม ที่ธุรกิจต่าง ๆ พากันแข่งขันกันเพื่อให้อยู่รอดในธุรกิจของตนและสามารถสร้างผลกำไรให้กับองค์กรหรือธุรกิจของตนอย่างมากที่สุด แน่นอนว่าการที่จะให้ได้ผลกำไรมากที่สุดนั้นเกิดจากการหาลูกค้าหรือตลาดเพิ่ม แต่ในทางกลับกันนั้นการที่จะสร้างผลกำไรที่มากขึ้นเกิดจากการลดต้นทุนในการผลิตสินค้าให้ได้มากที่สุด วิธีที่นายทุนส่วนมากเลือกอันดับแรกก็คือ การลดต้นทุนค่าแรงคนงานซึ่งในขณะนี้ต้องยอมรับว่าถ้าใครต้องการแรงงานที่ขยัน อดทน ไม่กลัวสกปรก และที่สำคัญค่าแรงต่ำ และต่ำกว่าคนไทยถึง 20-50% นอกจากนั้นการเรียกร้องใดๆ ก็น้อยกว่าการขาดงาน น้อยกว่าก็ต้องมองไปที่กลุ่มแรงงานต่างด้าว จุดแข็งเหล่านี้ทำให้แรงงานคนไทยนั้นสู้แรงงานต่างด้าวไม่ได้ทั้งในเชิงของค่าแรงและประสิทธิภาพแรงงานที่มีความขยันอดทน (ในที่นี้คือแรงงานที่ไร้ฝีมือ หรือ Blue collar) จากสถิติของสำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน ในปี 2547 พบว่า มีการประมาณการว่าแรงงานต่างชาติจดทะเบียนแล้วถึง 1,280,000 คน โดยยังมีส่วนที่ไม่ได้เข้าสู่ระบบอีกจำนวนไม่น้อย และคาดกันว่าในปัจจุบันปี 2551 นี้

จะมีแรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียนอย่างถูกกฎหมายและไม่ถูกกฎหมายประมาณ 2-3 ล้านคนส่วนมากมาจากกัมพูชา พม่า ลาว และเป็นแรงงานที่มาจากพม่ามากที่สุด โดยที่กิจกรรมที่แรงงานต่างด้าวสามารถทำได้มี 6 กิจกรรม ได้แก่ ประมง กรรมกรทั่วไป กรรมกรในโรงงาน คนรับใช้ในบ้าน ประมง เพาะปลูก เลี้ยงสัตว์ สถิติเหล่านี้เห็นแล้วหลายคนคงตกใจ แต่สิ่งที่น่าตกใจยิ่งกว่าก็คือ การที่แรงงานเหล่านี้ไม่ได้รับการคุ้มครองเท่าที่ควร ไม่ว่าจะเป็นส่วนที่เกิดจากนายทุนที่มีการกดขี่และใช้แรงงานเยี่ยงทาส โดยที่ให้ค่าแรงต่ำและก็ไม่ให้ค่าแรงกับแรงงานเลยก็มี และแน่นอนหากว่าเป็นแรงงานที่มีการขึ้นทะเบียนก็ยังสามารถเรียกร้องสิทธิได้แต่ก็น้อยเต็มที แต่หากเป็นแรงงานที่เข้ามาอย่างผิดกฎหมายแล้ว แทบเป็นไปไม่ได้เลยว่าการกดขี่เหล่านั้นจะได้รับการช่วยเหลือแรงงานที่เข้ามาอย่างผิดกฎหมายเหล่านี้ก็กลัวการส่งกลับประเทศมากกว่าสิ่งอื่นใด ปัญหาด้านสุขภาพอนามัยของแรงงานเหล่านี้ก็มี ทั้งเรื่องของโรคติดต่อต่าง ๆ ที่มักพบกันมาก หรือเรื่องของภาษาที่เป็นอุปสรรคในการสื่อสารระหว่างผู้ทำการรักษา กับบรรดาแรงงานต่างด้าวเหล่านี้จึงทำให้การดูแลเรื่องสุขภาพอนามัยของแรงงานเหล่านี้เข้าถึงได้ยากยิ่ง ดังคำกล่าวของนายสมศักดิ์ โกศัยสุข สะท้อนอีกมุมมองหนึ่งว่า “ตอนนี้แรงงานต่างด้าวเป็นที่น่าสนใจเพราะเขาเยอะ เนื่องจากต้องประสบกับ 4 ส นั่นคือ เสี่ยงอันตราย เสี่ยงสุขภาพ สกปรก และเสียอิสรภาพ” ซึ่งเป็นคำที่ยืนยันอย่างชัดเจนในสิ่งที่แรงงานเหล่านี้ถูกกลืนสิทธิของตนที่ควรจะได้รับ ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ในเชิงบวก ข้าพเจ้ามองว่า หากภาครัฐเข้ามาดูแลและให้ความคุ้มครอง โดยมีการขึ้นทะเบียนแรงงานเหล่านี้อย่างเปิดเผยแล้ว จะช่วยลดปัญหาด้านสุขภาพอนามัย เรื่องโรคติดต่อ เช่น วัณโรค เอดส์ เป็นต้น รวมถึงธุรกิจในประเทศจะสามารถผลิตได้ด้วยต้นทุนแรงงานที่ต่ำลงรวมถึงรายได้ที่ภาครัฐสามารถเก็บจากค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ในการลงทะเบียนแรงงานต่างด้าว ซึ่งจากข้อมูลของสำนักงานจัดหางานสงขลา การจ้างแรงงานต่างด้าวมียกจ่ายในการลงทะเบียนดังนี้

ค่าตรวจสุขภาพ+ค่าประกันสุขภาพ	จำนวน 1,900 บาท
ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงาน	จำนวน 1,800 บาท
ค่าค่าขอใบอนุญาตทำงาน	จำนวน 100 บาท
รวมทั้งสิ้น	จำนวน 3,800 บาท/คน

รายได้เหล่านี้คิดเป็นมูลค่ามหาศาล หากเรามีการเปิดลงทะเบียนแรงงานต่างด้าวเพิ่มขึ้นแน่นอนผลกระทบที่เกิดขึ้นในเชิงลบก็มีมากเช่นกัน ได้แก่ ทางด้านเศรษฐกิจข้าพเจ้าคิดว่าหากการที่มีแรงงานต่างด้าวมากนั้นทำให้โครงสร้างอัตราค่าแรงขึ้นต่ำปรับตัวช้า เนื่องจากนายจ้างสามารถจ้างแรงงานต่างด้าวได้ เกิดการแข่งขันจากแรงงานไทย นายจ้างสามารถมีอำนาจต่อรองมากขึ้น เพราะมีแรงงานต่างด้าวที่อดทนกว่าและค่าแรงถูกกว่าด้วย นอกจากนี้ประเทศไทยอาจถูกกีดกันทางการค้าจากประเทศคู่ค้าได้ โดยที่ประเทศคู่ค้าอาจหาข้ออ้างในเรื่องการเอารัดเอาเปรียบแรงงานดังที่ EU

และสหรัฐอเมริกาเคยทำเป็นข้ออ้างมาแล้ว ในด้านสังคมปัญหาการก่ออาชญากรรมอาจจะเพิ่มสูงขึ้น รวมทั้งในด้านของการเมือง อาจส่งผลถึงความมั่นคงของประเทศชาติได้ ดังที่เคยมีเหตุการณ์ที่เคยเกิดขึ้นจากพวกแรงงานต่างด้าวเหล่านี้มาแล้ว ดังนั้นการที่จะดำเนินการในการจัดการกับแรงงานต่างด้าวนั้น ต้องมีความรอบคอบเพราะผลในเชิงบวกก็มีมาก แต่ผลในทางลบนั้นก็ไม่น้อยเช่นกัน ขึ้นอยู่กับทางรัฐบาลว่าจะมีการคำนวณผลดีผลเสียได้มากน้อยเพียงใด แต่ท้ายที่สุดนี้ไม่ว่าจะเรื่องแรงงานต่างด้าวเหล่านี้จะก่อให้เกิดผลดีหรือผลเสียต่อประเทศเราเพียงใด สิ่งที่สำคัญที่สุดคือการกดขี่ข่มเหง หรือการละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้นไม่ควรเกิดขึ้นในสังคมไทย หรือแม้กระทั่งสังคมโลกก็ตาม (นวพร ศิริสรธริรัณ, 2551, ออนไลน์)

จากงานวิจัย ที่สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ สำนักงานรัฐมนตรี สนับสนุนโครงการวิจัยในหัวข้อ “การศึกษาความต้องการ จ้างแรงงานอพยพต่างชาติในประเทศไทยในช่วงปี 2546-2548” โดยสถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) และสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล ซึ่งได้ข้อสรุปเบื้องต้นว่าเหตุที่เกิดช่องว่างให้เกิดแรงงานต่างชาติดอพยพ โดยเฉพาะแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน เนื่องจากคนไทยเลิกงานและรังเกียจงานบางประเภท ความต้องการแรงงานต่างด้าวของไทยมีหลายสาเหตุ และเป็นเรื่องที่รัฐบาลต้องเข้ามาแก้ไขอย่างจริงจังและเป็นระบบ โดยสรุปภาพรวมถึงสถานการณ์การจ้างงานของไทยได้ดังนี้

1. การว่างงานโดยรวม การที่เศรษฐกิจไทยขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ทำให้กำลังแรงงานถูกดูดซับกลับเข้าไปกับสายเศรษฐกิจที่เริ่มมีการฟื้นตัวหลังวิกฤติเศรษฐกิจ เมื่อปี 2540 จึงทำให้ผลการว่างงานโดยรวมและการว่างงานในแต่ละจังหวัดลดลงอย่างรวดเร็ว ตัวอย่างเช่น ในไตรมาส 3 ปี 2545 มีผู้ว่างงานประมาณ 670,000 คน หรือร้อยละ 2.4 ของกำลังแรงงาน เปรียบเทียบกับปี 2541 ซึ่งมีจำนวนผู้ว่างงานประมาณ 1.2 ล้านคน หรือร้อยละ 3.64 ของกำลังแรงงาน

2. การว่างงานของผู้จบมัธยมศึกษาตอนต้นและประถมศึกษา กลุ่มผู้มีการศึกษาในระดับไม่เกินมัธยมศึกษาตอนต้น เป็นกลุ่มที่มีโอกาสที่จะเข้าทำงานในกิจการที่ปัจจุบันมีการจ้างแรงงานต่างด้าวมากที่สุด จากการสำรวจภาวะการมีงานทำของประชากรในไตรมาส 3 ของปี 2544 โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า ในกำลังแรงงานกลุ่มนี้มีผู้ว่างงานรวมทั้งสิ้นกว่า 590,000 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 1.86 ของกำลังแรงงานทั้งหมด ทั้งนี้อัตราว่างงานของกำลังแรงงานในกลุ่มนี้มีแนวโน้มลดลงเรื่อยๆ โดยจากการพยากรณ์พบว่า ในปี 2547 จะมีผู้ว่างงานที่มีการศึกษาในระดับไม่เกินมัธยมศึกษาตอนต้นลดลงเหลือ 493,000 คน และในปี 2549 จำนวนผู้ว่างงานในกลุ่มนี้จะลดลงเหลือเพียง 469,000 คน และเมื่อพิจารณาจำนวนผู้ว่างงานกระจายไปตามจังหวัดด้วยแล้วจะมีผู้ว่างงานไม่มากนักในแต่ละจังหวัด

3. การว่างงานของผู้ที่เคยทำอาชีพใน 6 กิจกรรมที่มีการอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างชาติในกลุ่มที่เคยประกอบอาชีพในกิจการที่เคยมีการจ้างงานต่างชาตินั้น มีแนวโน้มการว่างงานลดลงเรื่อยๆ เช่นเดียวกับในกลุ่มอื่น ๆ โดยผลการพยากรณ์พบว่าในปี 2547 ในกลุ่มดังกล่าวจะมีผู้ว่างงานทั้งสิ้นประมาณ 281,000 ราย และลดลงเหลือประมาณ 267,000 รายในปี 2549 สำหรับแรงงานในกลุ่มนี้น่าจะเป็นกลุ่มแรกที่จะควรผลักดันให้กลับเข้าทำงานแทนแรงงานต่างด้าว ทั้งนี้อาจต้องอาศัยความร่วมมือจากหลาย ๆ ฝ่าย โดยเฉพาะของผู้ประกอบการที่จะควรจะมีการปรับปรุงในเรื่องของค่าจ้างและสวัสดิการต่าง ๆ ให้ดีขึ้น เพื่อจูงใจให้กลุ่มบุคคลเหล่านี้กลับเข้าทำงานอีกครั้งโดยสรุปก็คือ ตลาดแรงงานเริ่มดึงดูดจนถึงขาดแคลนในสาขาที่เคยมีการจ้างแรงงานต่างชาติจำนวนมาก อาทิ เช่น สาขาการเกษตร (เพาะปลูก เลี้ยงสัตว์) ประมง ผู้ใช้งานในบ้าน โรงงาน (ตามจังหวัดชายแดน) และกรรมกรทั่วไปในบางสาขา ซึ่งจำนวนแรงงานที่ขาดแคลนจะต้องจ้างแรงงานต่างชาติจากประเทศเพื่อนบ้านเพื่อทดแทน ซึ่งรัฐบาลต้องคำนึงถึงแรงงานไทยที่ยากจนไม่มีงานทำด้วย จากปัญหาการขาดแคลนแรงงานข้างต้น ไทยยังจำเป็นต้องใช้แรงงานอพยพต่างด้าวเหล่านี้ ดังนั้น ทางแก้ปัญหาคือต้องหามาตรการดูแลด้วยการผ่อนผันให้จ้างแรงงานอพยพต่างชาติ การผ่อนผันกิจการว่าจ้างแรงงานอพยพต่างชาติสำหรับปี 2547 ควรเป็นดังนี้

1) กรรมกรทั่วไป กิจการย่อยที่มีการผ่อนผัน คือ ก่อสร้าง โรงสี และขนถ่ายสินค้า จำนวนรวม 95,000 คน กิจการก่อสร้างควรผ่อนผันในจังหวัดใหญ่ ๆ ที่มีการก่อสร้าง, จังหวัดชายแดน กรุงเทพฯ และปริมณฑล จำนวนประมาณ 75,000 คน และควรผ่อนผันให้เป็นฤดูกาลได้ กิจการโรงสีควรผ่อนผันในพื้นที่ที่มีโรงสีข้าว จำนวนประมาณ 7,900 คน และกิจการขนถ่ายสินค้า ควรผ่อนผันให้พื้นที่ชายแดนที่มีการขนส่งสินค้าเกษตรและการขนส่งวัสดุก่อสร้าง จำนวนผ่อนผันประมาณ 11,000 คน

2) ประมงและต่อเนื่องประมง เป็นกิจการที่คนไทยไม่ต้องการทำมากที่สุด ควรได้รับการผ่อนผันจำนวนมากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับกิจการอื่น ๆ โดยกิจการประมงควรผ่อนผันประมาณ 75,000 คน และเน้นให้ผู้ประกอบการปรับปรุงเงื่อนไขการทำงานให้ดีขึ้น ส่วนกิจการต่อเนื่องประมง ควรผ่อนผันประมาณ 50,000 คน และปรับปรุงสวัสดิการและสภาพแวดล้อมการทำงานให้ดีขึ้น ตลอดจนอาจลดจำนวนลงในอนาคต เพราะมีแรงงานไทยสนใจเข้าทำงาน หากมีการปรับปรุงสวัสดิการและค่าจ้างให้ดีขึ้น รวมแล้วควรผ่อนผันไม่เกิน 125,000 คน

3) กรรมกรโรงงาน กิจการที่มีความต้องการแท้จริง คือ โรงงานไม้ โรงเลื่อย และโรงงานสิ่งทอ ควรผ่อนผันรวม 32,000 คน เพราะงานโรงงานอื่นที่จ้างแรงงานอพยพต่างชาติทำอยู่นั้นส่วนหนึ่งนั้นเป็นเบา ไม่ยากลำบาก เช่น โรงงานของเล่น ชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์ แปรรูปอาหาร ฯลฯ มีคนไทยที่ทำงานเหล่านี้ได้จำนวนมาก ความต้องการแท้จริงที่ควรผ่อนผัน คือ งานโรงไม้ โรงเลื่อย

ผ่อนผัน 2,000 คน ในจังหวัดระนอง และโรงงานสิ่งทอตัดเย็บผ้า ที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ผ่อนผัน 30,000 คน สำหรับโรงงานที่ได้บีโอไอและโรงงานในพื้นที่อื่นไม่เสนอให้มีการผ่อนผัน

4) ผู้ช่วยแม่บ้าน เป็นกิจการที่มีคนไทยทำอยู่จำนวนไม่น้อย แต่อัตรากำลังสูงขึ้น และไม่อยู่ภายใต้การคุ้มครองของกฎหมายแรงงาน อีกทั้งมีความต้องการที่แท้จริงเพิ่มขึ้นจึงผ่อนผันให้มีการว่าจ้างได้จำนวนไม่เกิน 80,000 คน ทั้งนี้ โดยให้มีการติดตามดูแลว่านายจ้างนำแรงงานไปใช้ถูกวัตถุประสงค์ มีมาตรการป้องกันผลกระทบทางสังคมและวัฒนธรรมทางลบจากการจ้างผู้ช่วยแม่บ้านต่างชาติ และจัดระเบียบการว่าจ้างแรงงานไทยในกิจการนี้ เพื่อจูงใจให้แรงงานไทยทำงานนี้มากขึ้น

5) งานเพาะปลูก มีทั้งความต้องการตามฤดูกาลและความต้องการทั้งปี สำหรับสวนยางพารา สวนผลไม้ พืชสวน ไม้ดอกไม้ประดับ ควรจดทะเบียนได้ไม่เกิน 85,000 คน

6) งานเลี้ยงสัตว์ ได้แก่ เลี้ยงสุกร ไก่ เป็ด วัว และอื่น ๆ เป็นความต้องการทั้งปี ควรผ่อนผันไม่เกิน 18,000 คน โดยสรุปแล้วจากความต้องการแรงงานต่างชาติที่ประเมินว่ามีความต้องการแรงงานอพยพ 529,789 คน

แต่ในปี 2547 น่าจะมีการผ่อนผันจำนวนไม่เกิน 435,000 คน จำนวนที่น้อยลงเป็นงานกรรมกรโรงงานซึ่งสามารถสงวนให้คนไทย การผ่อนผันรายพื้นที่เนื่องจากแต่ละพื้นที่ที่มีความต้องการแรงงานแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับลักษณะของกิจกรรมทางเศรษฐกิจในแต่ละพื้นที่โดยแบ่งเป็นสาขากลุ่มที่มีการขาดแคลนมากที่สุด

1. พื้นที่ชายแดน 19 จังหวัด ได้แก่ ระนอง เชียงใหม่ ตาก แม่ฮ่องสอน ตราด ประจวบคีรีขันธ์ กาญจนบุรี นราธิวาส สตูล กระบี่ มุกดาหาร หนองคาย นครพนม อุบลราชธานี เชียงราย ปราจีนบุรี และสระแก้ว

2. พื้นที่ชายฝั่งทะเล 17 จังหวัด ได้แก่ สงขลา พังงา ภูเก็ต ระนอง ระยอง ปัตตานี ตรัง นครศรีธรรมราช ชุมพร สุราษฎร์ธานี ชลบุรี ตราด ประจวบคีรีขันธ์ สมุทรสาคร สมุทรปราการ กระบี่ และเพชรบุรี

3. พื้นที่ทั่วไป 17 จังหวัด ได้แก่ ฉะเชิงเทรา นครนายก สุพรรณบุรี อโยธยา สระบุรี นครปฐม กทม. นนทบุรี ปทุมธานี ลำพูน กำแพงเพชร นครสวรรค์ อุทัยธานี สมุทรสงคราม ลพบุรี อ่างทองและยะลา

การจำแนกประเภทแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย ณ พ.ศ. 2550 แบ่งได้ 2 กลุ่มใหญ่คือ แรงงานข้ามชาติคือชนกลุ่มน้อยของประเทศไทยตามกฎหมายสัญชาติไทยบุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทยที่อยู่ในประเทศทุกคน ถือว่าเป็นคนต่างด้าวหรือคนข้ามชาติทั้งหมด แรงงานข้ามชาติจำนวนหนึ่งเป็นชนกลุ่มน้อย ประชากรกลุ่มนี้หากยังไม่ได้รับสัญชาติไทยและสิทธิการอยู่อาศัยก็ถูกนับว่าเป็นคนเข้าเมืองผิดกฎหมาย รัฐบาลมีนโยบายในการจัดการแรงงานข้ามชาติกลุ่มนี้แตกต่างกันไปตาม

กฎหมายมาตรา 12 ของกฎหมายการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 เป็นมาตราที่กล่าวการจ้างงานกลุ่มคนต่างด้าวที่เข้าข่ายว่า คือชนกลุ่มน้อย และมีประกาศของกระทรวงแรงงาน เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2539 กำหนดงาน 27 ประเภท ที่ให้ชนกลุ่มนี้ทำงานได้ โดย 26 อาชีพแรกจะบรรยายละเอียดของงาน เช่น ช่างปูน งานขาย หรืองานผลิตอาหาร งานช่างเครื่องทอง และงานช่างถักทอไหมพรม เป็นต้น และงานประเภทสุดท้ายคือ งานกรรมกร แม้มีการประมาณการว่าชนกลุ่มน้อยที่รอลงรายการสัญชาติไทยนี้มีอยู่ประมาณห้าแสนคน แต่ข้อมูลชี้ว่าใน พ.ศ. 2550 มีชนกลุ่มน้อยมาจดทะเบียนขออนุญาตทำงานเพียง 58,184 คน โดยมากกว่าครึ่งหนึ่งอยู่ในภาคเหนือซึ่งมีถึง 60% รองลงมาคือภาคกลาง 18% กรุงเทพมหานคร 11% ปริมณฑล 6% ภาคใต้ 4% และภาคตะวันออก เฉียงเหนือ 1% (ฝ่ายทะเบียนและข้อมูลสารสนเทศ, 2551)

อย่างไรก็ตาม บางจังหวัดที่ครอบคลุมพื้นที่มากกว่า 1 ประเภท เมื่อรวมแล้วควรผ่อนผันมี 49 จังหวัดจากปัญหาข้างต้น พบว่า ตลาดแรงงานระดับล่างซึ่งอยู่ในข่ายจ้างแรงงานต่างด้าวอยู่ในภาวะตึงตัวจนถึงขาดแคลน นอกจากนี้ จากการประเมินผลกระทบที่เกิดขึ้นแล้ว พบว่า การจ้างแรงงานต่างด้าวเข้ามาในสาขาที่ขาดแคลนจะเกิดผลดีมากกว่า นอกจากนี้งานสาขาที่ขาดแคลนคนไทยทำงานไม่มากนัก แม้จะมีการปรับปรุงสภาพการทำงานให้ดีขึ้นจะมีคนไทยกลับมาทำงานแต่เชื่อว่าจำนวนไม่มากนัก ดังนั้นจึงควรกำหนดรูปแบบการผ่อนผันที่เหมาะสม คือ ตามลักษณะความต้องการที่แท้จริงโดยเสนอให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้าน 3 ประเทศ คือ ลาว กัมพูชา และพม่า ได้มีการเสนอแยกไว้ 3 รูปแบบ คือ กรณีไปเข้า-เย็นกลับ กรณีอนุญาตเป็นฤดูกาลและกรณีอนุญาตเป็นรายปี ปัญหาและผลกระทบด้านแรงงาน กรณีแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานอย่างถูกกฎหมายประมาณ 4 แสนคน และแรงงานต่างด้าวที่ไม่ได้จดทะเบียน ซึ่งคาดว่าจะมีมากกว่าเท่าตัว แต่ปรากฏว่า แรงงานไทยไม่ได้รับผลกระทบมากนัก เนื่องจากลักษณะที่คนงานต่างด้าวทำเกือบจะคนละตลาดกับแรงงานไทย จำนวนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายประมาณ 8 แสนคน มีจำนวนใกล้เคียงกับจำนวนแรงงานไทยที่ว่างงาน แสดงให้เห็นว่าระดับการทดแทนระหว่างแรงงานไทยกับแรงงานต่างด้าวมียังจำกัด และจำนวนแรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียนประมาณ 4 แสนคน มีจำนวนใกล้เคียงกับจำนวนคนไทยที่ว่างงาน และมีการศึกษาระดับประถมศึกษาและต่ำกว่าซึ่งน่าจะยอมรับสภาพของการทำงานในลักษณะเช่นเดียวกับแรงงานต่างชาติ ดังนั้น การจ้างแรงงานต่างด้าวจะต้องเปิดโอกาสให้คนไทยก่อนเสมอ ถึงแม้จะหาคนไทยทดแทนได้ไม่มากก็ตาม การจ้างแรงงานต่างด้าวประมาณ 8 แสนคน คิดเป็นสัดส่วนของลูกจ้างเอกชนคนไทยที่ทำงานพื้นฐานจำนวน 2.5 ล้านคน ถึงร้อยละ 32 หรือถ้าคิดเฉพาะผู้จดทะเบียนประมาณ 4 แสนคน การพึ่งพาแรงงานต่างด้าวสูงถึงร้อยละ 16 ของแรงงานไทยที่ทำงานพื้นฐาน ดังนั้น ในระยะยาว การลดการพึ่งพาแรงงานต่างด้าวให้น้อยลงจึงมีความจำเป็นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ (แรงงานอพยพต่างชาติผิดกฎหมาย (2) ผลได้ทางเศรษฐกิจมากกว่าผลกระทบทางสังคม, 2547)

การที่รัฐบาลเตรียมออกมาตรการเพื่อผ่อนผันให้มีแรงงานต่างด้าวเพิ่มขึ้นนั้นรัฐจะต้องพิจารณาให้รอบคอบ ทั้งในแง่ของผลกระทบระยะสั้นระยะยาว ผลกระทบเชิงจุลภาคและมหภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลกระทบต่อวงการแรงงานในบ้านเรา ก่อนที่จะวิพากษ์วิจารณ์ว่ามาตรการดังกล่าวนี้ดีหรือไม่ดีอย่างไรเราลองมาดูถึงสาเหตุที่ทำให้รัฐบาลคิดที่จะผ่อนผันให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าวเพิ่มขึ้นอีกทั้ง ๆ ที่มีคนไทยในประเทศว่างงานอีกเยอะ สาเหตุหลัก ๆ มาจากปัจจัยดังนี้

1. แรงงานไทยเลิกงานคนไทยมักจะมีค่านิยมเกี่ยวกับทำงานที่ผิดๆ ตรงที่ให้ความสำคัญกับลักษณะภาพลักษณ์ของตำแหน่งงานมากกว่ารายได้ คนบางคนยิ่งมากขมอดตายที่จะไปเป็นกรรมกรรับไม่ได้ที่ตัวเองจบ ปวส. จบปริญญาตรี และต้องไปสมัครเป็นเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย การศึกษาในบ้านเราสอนให้คิดใฝ่สูงเกินไป ไม่เคยสอนให้คนปรับตัวเข้ากับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป เมื่อทุกคนจบมาก็อยากได้งานดี ๆ เงินเดือนสูง ในบริษัทที่มั่นคงกันหมดแล้วงานอื่นๆ ที่เหลือจะหาใครมาทำ

2. แรงงานต่างด้าวค่าจ้างต่ำกว่า ย่อมเป็นที่แน่นอนว่าแรงงานต่างด้าว โดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือหรือกึ่งฝีมือ (Semi-Skill) จากเพื่อนบ้านของเรานั้นมีมาก การที่จะหางานในบ้านของเขาเองคงเป็นเรื่องยาก เพราะระบบเศรษฐกิจก็ไม่ได้เติบโตหวือหวาจนมีการจ้างงานเต็มที่ ในขณะที่เดียวกันระดับค่าจ้างขั้นต่ำของเราก็สูงกว่าค่าจ้างในประเทศของเขา การที่แรงงานต่างด้าวไม่เกี่ยงเรื่องค่าแรง จึงทำให้เป็นที่ถูกใจของบรรดานายทุนในบ้านเรา นายจ้างทุกคนต้องการแรงงานที่มีราคาถูกเพราะมันหมายถึงต้นทุนของสินค้าต่ำ หรือไม่ก็กำไรสูง

3. นายจ้างเอเปรียบได้ง่ายกว่า แรงงานต่างด้าวมียังประเภทที่เข้ามาแบบถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย และที่สำคัญเมื่อเข้ามาอยู่กับนายจ้างแล้วถ้าอยู่กับนายจ้างที่ดีก็ดีไป แต่ถ้าเจอนายจ้างมหาโหดก็รับกรรมไป นายจ้างหลายรายเห็นว่าตัวเองได้เปรียบลูกจ้างต่างด้าวทุกประตุ จะทำอย่างไรลูกจ้างก็ยอม ปกครองง่ายกว่าคนไทย คำว่าศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์นายจ้างบางคนลืมไปเลยว่าเขาเหล่านั้นก็คือคน ๆ หนึ่ง คุณค่าของความเป็นคนก็ไม่แตกต่างจากเรา ต่างกันเพียงโอกาสและสถานะทางสังคมเท่านั้นเอง

4. เป็นแหล่งผลประโยชน์ของคนบางกลุ่ม การเดินทางเข้ามาหางานของแรงงานต่างด้าวเปรียบเสมือนสายโซ่แห่งการทำมาหากินที่สำคัญอย่างหนึ่งของคนบางกลุ่ม เริ่มตั้งแต่มีการจ่ายค่าผ่านด่านเข้ามา การจ่ายค่าหัวสำหรับการนำแรงงานมาจากชายแดนเข้าสู่เมืองหลวงมีการประกอบอาชีพเป็นบริษัทจัดหาคนงานกันเป็นล่ำเป็นสัน ได้เงินเป็นกอบเป็นกำแบบสองต่อคือ ได้จากแรงงานต่างด้าวและได้จากนายจ้าง เมื่อเข้ามาทำงานกับนายจ้างแล้วนายจ้างจะต้องจ่ายค่าคุ้มครองเพื่อให้หลุดพ้นจากกฎหมาย เราจะเห็นว่าการเข้าไปตรวจค้นแรงงานต่างด้าวหลายครั้งมักจะคว้านาเหลาอยู่เสมอเพราะนายจ้างไหวตัวทัน การที่จะเข้าไปตัดสายโซ่ของการทำมาหากินเส้นนี้ไม่ใช่เรื่องง่าย เพราะตัดตรงจุดนี้ เขาก็

จะไปต่อตรงจุดอื่นได้ไหม ถ้ารัฐบาลออกมาตรการผ่อนปรนให้แรงงานต่างด้าวเข้ามามากขึ้น เราน่าจะมีผลกระทบในด้านใดบ้าง

1) ปัญหาสังคม เรามักจะพบเห็นข่าวตามหน้าหนังสือพิมพ์ วิทยู โททส์ศน์อยู่บ่อย ๆ เกี่ยวกับลูกจ้างต่างด้าวฆ่าโหดนายจ้าง หรือลูกจ้างขกเค้านายจ้าง ถึงแม้ปัญหานี้จะทำให้ให้นายจ้างหลายคนรู้สึกกลัวและไม่ต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวได้บ้าง แต่ก็ไม่ได้ทั้งหมดปัญหาสังคมที่เกิดต่อเนื่องมาจากแรงงานต่างด้าวยังมีอีกหลายประเด็นที่ควรนำมาพิจารณาให้รอบคอบ เช่น ปัญหาชุมชนแออัด การดูแลควบคุมโรคติดต่อที่ถูกนำเข้ามาพร้อมๆกับการเข้ามาของแรงงาน ปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาเรื่องสุขภาพอนามัย เป็นต้น เรามีการเตรียมพร้อมเพื่อรองรับสิ่งเหล่านี้แล้วหรือยัง

2) ปัญหามาตรฐานแรงงาน การนำเอาแรงงานต่างด้าวเข้ามาไม่ควรมองเพียงเรื่องของค่าจ้างเพียงอย่างเดียว ควรจะมองไปถึงมาตรฐานแรงงานในด้านต่างๆ ด้วย เช่น มาตรฐานฝีมือแรงงาน การจัดสวัสดิการ ความปลอดภัย และคุณภาพชีวิตเพราะสิ่งเหล่านี้จะส่งผลกระทบต่อสังคมโดยรวมของบ้านเรา เช่น ถ้านายจ้างเอาเปรียบลูกจ้างมากเกินไปเขาอยู่ไม่ได้ กลับประเทศก็ไม่ได้ แนนอนโอกาสที่จะทำผิดกฎหมายในด้านต่าง ๆ ก็มีมากขึ้น

3) ปัญหาด้านศักยภาพของการแข่งขันของสินค้าไทยในเวทีโลก สินค้าและบริการที่ผลิตจากแรงงานต่างด้าวอาจจะไม่สามารถการันตีได้ว่ามีมาตรฐานเท่าเทียมกับการใช้แรงงานไทย วันหนึ่งถ้าเราถูกโจมตีเรื่องสิทธิมนุษยชน เรื่องการกดขี่แรงงาน เรื่องความปลอดภัยหรือที่บางประเทศเรียกสินค้าที่ได้มาจากการสูญเสียเลือดเนื้อของคนงานว่า “สินค้าเลือด” นั้น และเขารวมหัวกันไม่ซื้อสินค้าจากประเทศไทยแล้วเราจะทำอย่างไร และในอนาคตเรื่องของความโปร่งใสในการใช้แรงงานจะทวีความเข้มข้นมากยิ่งขึ้น บางคนอาจจะคิดว่าบริษัทใหญ่ที่มีมาตรฐานอยู่แล้วคงจะได้รับผลกระทบจากตรงนี้ แต่อย่าลืมว่าปัจจุบันนี้บริษัทใหญ่ๆ เหล่านั้นมักจะมีการว่าจ้างบริษัทเล็กอีกต่อหนึ่งที่นิยมเรียกกันว่าบริการ “Out-Source” ซึ่งจุดนี้เองที่บริษัทเล็กๆ ที่ใช้แรงงานต่างด้าวสามารถสร้างผลกระทบให้กับบริษัทใหญ่ได้ (พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521, 2552, ออนไลน์)

แรงงานอพยพพม่าเมื่อเข้ามาในอำเภอแม่สาย ทำให้เกิดผลกระทบต่าง ๆ จากแรงงานที่เข้ามาดังนี้

1. ด้านความมั่นคงทางการเมือง นโยบายของรัฐที่ผ่านมาจากความชัดเจนต่อเนื่องและไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง ทำให้ผู้ปฏิบัติสับสนรวมถึงขาดความพร้อมทางด้านบุคลากรและงบประมาณ

2. ด้านความมั่นคงทางเศรษฐกิจ แรงงานอพยพพม่าแม้สามารถเข้าทดแทนแรงงานไทยได้เพราะค่าแรงต่ำ ไม่ต้องมีสวัสดิการ แต่ก็ส่งผลทำลายโครงสร้างค่าจ้างของแรงงานไทย และยังคงถูกประชาคมโลกโจมตีเรื่องกดขี่แรงงานต่างด้าว

3. ด้านความมั่นคงทางสังคม แรงงานอพยพพม่าที่เข้ามาทำงานอำเภอแม่สายสร้างปัญหากับประชาชนในพื้นที่ ได้แก่ ปัญหาการค้ายาเสพติด ปัญหาโสเภณี ปัญหาการก่ออาชญากรรม และสาธารณสุข ท้ายสุดนโยบายของรัฐจะประสบความสำเร็จหรือไม่ก็ขึ้นอยู่กับเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าจริงใจแค่ไหนในการแก้ไขปัญหาและปฏิบัติตามนโยบาย (วิรัช ศาสตราศรี, 2542)

อดุลย์ รัตโส (2550) ได้ทำการศึกษาถึงผลกระทบด้านสาธารณสุขจากแรงงานต่างด้าว ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดภูเก็ต พบว่า ผลกระทบด้านสาธารณสุขจากแรงงานต่างด้าว มีดังนี้

1. ผลกระทบทางด้านสาธารณสุขชุมชน ได้แก่

1) โรคติดต่อจากกลุ่มแรงงานเถื่อน ซึ่งแรงงานเหล่านี้ไม่ได้มีการขึ้นทะเบียนไม่ผ่านการตรวจสุขภาพ ทำให้การควบคุมโรคเป็นไปด้วยความลำบาก

2) การแพร่กระจายของโรคติดต่อ ลักษณะการทำงานและสภาพที่อยู่อาศัยของแรงงานต่างด้าว ซึ่งอยู่กันอย่างแออัด สิ่งแวดล้อมเน่าเสีย ส่งผลให้มีการแพร่กระจายของโรคได้อย่างรวดเร็ว

3) การเกิดโรคระบาดในเด็ก อัตราการเกิดของแรงงานสตรีต่างด้าวมียุติกรรมสูงขึ้นทุกปี เนื่องจากเป็นกลุ่มประชากรที่อยู่ในวัยเจริญพันธุ์ เด็กที่คลอดมาไม่มีการฉีดวัคซีนเพื่อสร้างภูมิคุ้มกันส่งผลต่อพัฒนาการของเด็กและเกิดโรคต่าง ๆ เกี่ยวกับเด็ก

4) การเกิดอุบัติเหตุซ้ำของโรคโรคติดต่อบางชนิดที่กำลังจะหมดไปจากประเทศไทยมีแนวโน้มว่าอาจจะกลับมาเป็นปัญหาด้านสาธารณสุขของไทยอีก

2. ผลกระทบต่อบุคลากรด้านสาธารณสุขและงบประมาณของรัฐ ได้แก่

1) การเพิ่มภาระงานของบุคลากรด้านสาธารณสุข ปัจจุบันภาระงานของบุคลากรด้านสาธารณสุขซึ่งมีภาระหนักอยู่แล้ว จะต้องมารับผิดชอบดูแลรักษากลุ่มแรงงานต่างด้าวที่เจ็บป่วยซึ่งเป็นการเพิ่มภาระที่หนักขึ้นอีก

2) การสูญเสียงบประมาณในการดูแลรักษา กระทรวงสาธารณสุขต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการส่งเคราะห์รักษาพยาบาลแรงงานต่างด้าวปีละหลายล้านบาท และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี

จากผลกระทบได้เสนอยุทธศาสตร์แก้ไขคือ (1) กำหนดมาตรการบดทลงโทษอย่างเข้มงวด (2) การสร้างจิตสำนึกแก่นายจ้างและผู้ประกอบการ (3) รมรงค์ให้แรงงานต่างด้าวทั้งหมดเข้าสู่ระบบบริการสุขภาพและประกันสุขภาพ (4) การจัดการส่งกลับแรงงานที่ผิดกฎหมาย (5) ฝึกอบรมอาสาสมัครสาธารณสุขจากกลุ่มแรงงานต่างด้าว (6) ขยายเครือข่ายการบริการสาธารณสุขให้ทั่วถึง (7) ให้บริการแบบเชิงรุก (8) มีการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบข้อเสนอแนะจากการวิจัยจะต้องร่วมมือกันจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ และภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประชาสัมพันธ์และผลักดันให้แรงงานต่างด้าวทุกคนเข้าสู่ระบบประกันสุขภาพ หรือระบบประกันสังคม และสร้างจิตสำนึกความรับผิดชอบของนายจ้างให้มีความรับผิดชอบต่อส่วนรวมและประเทศชาติ

นอกจากนั้นแล้วความเป็นแรงงานข้ามชาติที่มีความแตกต่างทางวัฒนธรรม ภาษา สถานะ ภาพทางกฎหมาย ทำให้แรงงานข้ามชาติเหล่านี้ไม่กล้าที่จะมาปรากฏตัวให้เราได้เห็นได้พูดคุย ได้ไถ่ถาม หรือแม้กระทั่งได้ตรวจดูแลรักษาสุขภาพ ความหวาดกลัวที่จะถูกจับกุม การไม่สามารถสื่อสารกับเจ้าหน้าที่หรือคนไทยให้เข้าใจสิ่งที่ตนเองต้องการสื่อสาร ความกลัวที่จะถูกมองว่าเป็นภาระ การได้รับการปฏิบัติที่ไม่เหมาะสม สิ่งเหล่านี้ก็กีดกันพวกเขาไปจากกระบวนการในการดูแลรักษาและป้องกันโรคติดต่อ (บุษยรัตน์ กาญจนดิษฐ์, ม.ป.ป.)

จากโครงการสำรวจเรื่อง “ความคิดเห็นเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติ/แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานรับจ้าง/ใช้แรงงานในประเทศไทย กรณีศึกษาคนไทยใน 11 จังหวัดทุกภาคของประเทศ” จัดทำโดยสำนักวิจัยเอแบคโพลล์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ ซึ่งได้ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลจากประชาชนทั่วไปที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไปจาก 11 จังหวัดทั่วประเทศ จำนวนทั้งสิ้น 4,148 ตัวอย่างซึ่งดำเนินโครงการสำรวจระหว่างวันที่ 25 พ.ย.-1 ธ.ค. 2549 ประเด็นสำคัญที่ค้นพบจากการสำรวจในครั้งนี้ พบว่าคนไทยยังไม่เห็นความสำคัญและความจำเป็น ของแรงงานข้ามชาติ หรือแรงงานต่างด้าวต่อเศรษฐกิจของประเทศ เพราะกว่าครึ่งหนึ่งเห็นว่ายังไม่ควรเปิดเสรีเพื่อรับแรงงานข้ามชาติ/ต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทยเพิ่มขึ้น และโดยส่วนใหญ่หรือกว่าร้อยละ 80 เห็นว่าจะมีผล กระทบต่อแรงงานไทย ถ้าหากรัฐบาลไทยเปิดเสรีเพื่อรับแรงงานข้ามชาติ/ต่างด้าวเข้ามาทำงานมากขึ้นผลการสำรวจพบว่า ร้อยละ 58.6 คิดว่ายังไม่ควรเปิดเสรีเพื่อรับแรงงานข้ามชาติ/ต่างด้าวเข้ามาทำงานเพิ่มขึ้น ขณะที่เพียงร้อยละ 9.7 ที่เห็นว่าควรเปิดเสรี และร้อยละ 31.7 ไม่มีความเห็นในประเด็นดังกล่าว นอกจากนี้ตัวอย่างสูงถึงร้อยละ 82.5 ระบุว่า จะมีผลกระทบต่องานไทย ถ้าหากรัฐบาลไทยเปิดเสรีเพื่อรับแรงงานข้ามชาติ/ต่างด้าวเข้ามาทำงานมากขึ้น โดยให้เหตุผลว่าจะทำให้แรงงานไทยหางานยากขึ้น ทำให้นายจ้างให้ความสำคัญต่อแรงงานไทยน้อยลง และค่าแรงค่าจ้างลดลงเป็นต้น (เอแบคโพลล์, 2549)

2.1.4 นโยบายด้านการแก้ไขแรงงานต่างด้าว

การย้ายถิ่นที่อยู่อาศัยชั่วคราวหรือถาวร เพื่อแสวงหาโอกาสและแหล่งประกอบวิชาชีพใหม่ในต่างประเทศ เป็นปรากฏการณ์ที่ทวีความสำคัญในสังคมโลกสมัยใหม่ และต่อการเจรจาหรือทั้งแบบทวีและพหุภาคีมากขึ้น ประเทศไทยในปัจจุบันมีสถานะเป็นทั้งประเทศต้นทาง ส่งแรงงานข้ามชาติไปทำงานในต่างประเทศ และเป็นประเทศปลายทางรับแรงงานข้ามชาติจากต่างประเทศ ข้อมูลที่ระบุถึงข้างต้นบ่งบอกสถานการณ์แรงงานข้ามชาติที่จำเป็นต้องอาศัยนโยบาย และแนวทางบริหารจัดการอย่างระมัดระวัง เกี่ยวกับคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายมากกว่า 1 ล้านคน จากประเทศเพื่อนบ้านที่หลังไหล

ย้ายถิ่นที่อยู่อาศัยเข้ามาหางานทำในประเทศไทย ปัญหาคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายจากประเทศเพื่อนบ้าน มาเป็นแรงงานรับจ้างค่าแรงต่ำในประเทศไทย เป็นประเด็นที่รับรู้แพร่หลายต่อสาธารณชน ก่อนจะมีมติคณะรัฐมนตรีในปี 2547 มานานนับทศวรรษแล้วโดยสื่อมวลชนและสาธารณชนไม่ทราบจำนวนที่แน่ชัดมากนัก จนกระทั่งมีการดำเนินมาตรการผ่อนผันให้คนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายสืบเนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีข้างต้น เพื่อนำไปสู่การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวอย่างเป็นระบบให้ถูกต้องตามกฎหมายมากขึ้น ผลของมติคณะรัฐมนตรีเมื่อปี 2547 ในทางนโยบายทำให้มีการกำหนดยุทธศาสตร์บริหารจัดการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองชาวพม่า ลาว และกัมพูชา ในประเทศไทย เป็น 2 ระยะ

ระยะที่ 1 คือช่วงเวลาการผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายมารายงานตัวต่อเจ้าหน้าที่ทางการของไทย จนถึงวันที่ 30 มิ.ย.2548 โดยแรงงานต่างด้าวดังกล่าวได้รับการผ่อนผันให้ทำงานระหว่างช่วงเวลานั้นได้ 2 ลักษณะงาน คือ กรรมกรและผู้รับใช้ในบ้าน

ระยะที่ 2 คือช่วงเวลาการปรับเปลี่ยนสถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายเป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองถูกต้องกฎหมาย และสามารถทำงานรับจ้างภายในกรอบกฎหมายไทยอย่างเป็นระบบต่อไป ก่อนสิ้นสุดเดือน พ.ค.2548 มีคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายจำนวนมากถึง 847,630 คน (จากทั้งหมด 1,284,920 คน ที่มารายงานตัว) ยื่นเอกสารขออนุญาตทำงานต่อไปในประเทศไทย (วรพล พรหมิกบุตร, 2548)

แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายที่ลักลอบเข้าเมือง โดยไม่เป็นไปตาม พ.ร.บ. คนเข้าเมืองฯ ซึ่งเป็นที่นิยมจ้างของนายจ้างและผู้ประกอบการชาวไทยได้สร้างปัญหาและส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในหลายด้านดังที่กล่าวมาข้างต้น ซึ่งรัฐบาลเล็งเห็นและได้เริ่มกำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายให้เข้าสู่ระบบที่ทางราชการสามารถควบคุมได้ครั้งแรกในปี 2535 โดยมอบให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปปฏิบัติ แต่ยังไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งในห้วงเวลาต่อมารัฐบาลได้มีการกำหนดนโยบายและมาตรการในการสกัดกั้น ปรามปราม ผลักดันและจับกุมอย่างต่อเนื่อง แต่กลับเป็นเพียงการกำหนดนโยบายในลักษณะการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าโดยที่ “ประเทศต้นทาง” ไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา อย่างไรก็ตามในปี 2544 รัฐบาลได้จัดตั้งคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมือง (กปร.) ขึ้น เพื่อเป็นองค์กรหลักในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวทั้งระบบโดยมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นประธานฯ และต่อมาได้มีการเจรจากับประเทศต้นทางเพื่อให้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา จนนำไปสู่การลงนามใน MOU ว่าด้วยการจ้างงานกับประเทศต้นทางครบทั้ง 3 ประเทศ ในปี 2546 นอกจากนี้ยังได้มีการกำหนด 7 ยุทธศาสตร์สำคัญ กล่าวคือ

1. ยุทธศาสตร์การจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าวเป็นการปรับสภาพแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ให้เป็นแรงงานที่ถูกกฎหมายด้วยการให้นายจ้างนำแรงงานต่างด้าว

มารายงานตัวเพื่อจะส่งรายชื่อให้ประเทศต้นทางพิสูจน์ และรับรองสถานะเพื่อปรับเข้าสู่ระบบที่ถูกต้องตามกฎหมายต่อไป

2. ยุทธศาสตร์การกำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าว เป็นการคุ้มครองตรวจสอบและควบคุมมาตรฐานแรงงานต่างด้าวเช่นเดียวกับแรงงานไทย
3. ยุทธศาสตร์การสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงาน
4. ยุทธศาสตร์การปราบปราม จับกุม ดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมืองโดยเน้นการข่าวและจับกุมนายจ้างที่กระทำความผิดกฎหมาย
5. ยุทธศาสตร์การผลักดันและส่งกลับแรงงานต่างด้าว มีการจัดตั้งศูนย์พักรอการส่งกลับและพัฒนากระบวนการข้อมูลเพื่อตรวจสอบประวัติและการควบคุม
6. ยุทธศาสตร์การประชาสัมพันธ์การจัดระบบแรงงานต่างด้าว
7. ยุทธศาสตร์การติดตามและประเมินผล ซึ่งผู้ทรงคุณวุฒิบางท่านได้แสดงความคิดเห็นว่าภาครัฐยังไม่สามารถจัดการกับปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และควรทำการวิเคราะห์ว่าข้อบกพร่องนั้นเกิดจากกฎหมาย นโยบาย ยุทธศาสตร์ หรือเกิดจากการนำไปปฏิบัติอย่างไม่มีประสิทธิภาพ

การดำเนินการจัดระบบแรงงานต่างด้าว มีเป้าหมายเพื่อให้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเข้าสู่ระบบที่ถูกต้องอันจะเป็นประโยชน์ในการส่งกลับประเทศต้นทาง ดังนั้นประเทศต้นทางต้องมีส่วนร่วมรับรู้โดยเฉพาะในเรื่องการพิสูจน์สัญชาติ และแรงงานต่างด้าวต้องไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ นอกจากนี้ความต้องการแรงงานต่างด้าวควรมีความสอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ โดยไม่ควรปล่อยให้ระบบเศรษฐกิจพัฒนาโดยให้แรงงานเป็นปัจจัยการผลิตพื้นฐานเพียงเพราะค่าจ้างราคาถูกเมื่อเปรียบเทียบกับต้นทุนในเทคโนโลยีการผลิต และไม่ควรให้แรงงานต่างด้าวเข้ามามีส่วนกำหนดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ หรือ GDP ตามที่งานวิจัยทางเศรษฐกิจงานหนึ่งได้กล่าวไว้ว่าการจ้างแรงงานต่างด้าวมียผลให้ GDP เพิ่มขึ้น (กระทรวงแรงงาน, 2550) นโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2544 ในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ไม่มีผลทำให้การลักลอบเข้าเมืองของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายลดน้อยลง ทั้งนี้เพราะนโยบายต้องการสำรวจจำนวนแรงงานต่างด้าวไม่ได้มุ่งกดดันให้กลับประเทศ การประสานงานระหว่างหน่วยงานราชการที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันยังไม่ดีนักต่างฝ่ายต่างปฏิบัติ และความร่วมมือจากภาคเอกชนยังไม่ดีเท่าที่ควรคือขาดความจริงใจในการเข้าไปร่วมแก้ไขปัญหา จึงทำให้มีแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไม่ได้จดทะเบียนอีกเป็นจำนวนมาก ปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้เกิดความล้มเหลวในการปฏิบัติ คือ นโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายกำหนดช่วงเวลาปฏิบัติตามแผนสั้นเกินไป นโยบายกำหนดไว้ใช้กับทุกพื้นที่ทั้งที่แต่ละพื้นที่มีสภาพปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายแตกต่างกัน เอกชนยังคง

แสวงหาแรงงานที่มีอัตราค่าจ้างรายวันต่ำ และความแตกต่างของเศรษฐกิจของประเทศ (ปริญญ์ ปันปิก , 2546)

การพิสูจน์สัญชาติแรงงานพม่า ซึ่งไทยกับพม่าสามารถบรรลุข้อตกลงเรื่องการพิสูจน์สัญชาติของแรงงานต่างด้าวที่ทำงานอย่างผิดกฎหมาย โดยจะมีการเปิดให้มีศูนย์พิสูจน์สัญชาติตามแนวชายแดนประเทศพม่า ซึ่งประเทศพม่าจะจัดเจ้าหน้าที่มาประจำตามศูนย์ เพื่อให้ประเทศไทยส่งแรงงานพม่าไปพิสูจน์สัญชาติและนำเข้าอย่างถูกกฎหมาย โดยพื้นที่ที่จะเปิดให้บริการ คือ บริเวณเกาะสอง ตรงข้ามจังหวัดระนอง เมืองเมียวดี ตรงข้ามอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก อำเภอท่าลี่ จังหวัดเลย ตรงข้ามอำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย ส่วนเรื่องที่ 2 คือ การจัดตั้งศูนย์คุ้มครองพิทักษ์สิทธิแรงงานต่างด้าวในทุกจังหวัด ที่จะดูแลในเรื่องของแรงงานต่างด้าวที่ถูกละเมิดสิทธิขังรังแก ถูกคุกคามทางเพศ แม้กระทั่งการถูกจับกุมอย่างไม่เป็นธรรม รวมไปถึงเป็นที่รวบรวมข้อมูลของแรงงานต่างด้าวทั้งหมดเพื่อความสะดวกในการควบคุมแรงงานต่างด้าว (สำนักประชาสัมพันธ์เขต 1 จังหวัดขอนแก่น, ม.ป.ป., ออนไลน์) คณะรัฐมนตรีเห็นชอบตามที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เสนอเรื่องการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการออกประกาศ กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องให้แล้วเสร็จพร้อมที่จะดำเนินการดังต่อไปนี้

1. กระทรวงมหาดไทย (มท.) อาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ดำเนินการออกประกาศเพื่อกำหนดเงื่อนไขใด ๆ รองรับกรณีการพิสูจน์สัญชาติในฝั่งพม่า และการพิสูจน์สัญชาติในประเทศไทย พร้อมทั้งยกเว้นการบังคับใช้พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 12(1) เพื่อให้คนต่างด้าวสัญชาติพม่า ใช้เอกสารหนังสือเดินทางชั่วคราวแทนหนังสือเดินทางและมาตรา 12(3) เพื่อให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าอยู่ในราชอาณาจักรทำงานเป็นกรรมกรหรือรับจ้างทำงานด้วยกำลังกายได้ และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองประทับตราให้คนต่างด้าว ซึ่งถือเอกสารแทนหนังสือเดินทางที่มีอายุใช้ได้ไม่น้อยกว่า 2 ปี อยู่ในราชอาณาจักรเป็นเวลาไม่เกิน 2 ปี และต่ออายุได้อีกไม่เกิน 2 ปี

2. กระทรวงมหาดไทย ออกกฎกระทรวงเพื่อลดอัตราค่าธรรมเนียมการตรวจลงตราจากอัตราปกติรายละเอียด 2,000 บาท เหลือรายละเอียด 500 บาท สำหรับคนต่างด้าวสัญชาติพม่าที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติแล้ว และได้รับเอกสารแทนหนังสือเดินทางที่ทางการพม่าออกให้

3. กระทรวงการต่างประเทศ มอบอำนาจให้สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองดำเนินการตรวจลงตรา (Visa ประเภท Non-Immigrant L-A) ให้แก่แรงงานสัญชาติพม่าที่ผ่านมาพิสูจน์สัญชาติและแรงงานพม่ารายใหม่ที่น่าเข้ามาอย่างถูกกฎหมาย ณด่านตรวจคนเข้าเมืองที่กำหนด

4. สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองดำเนินการตรวจลงตราและประทับตราให้อยู่ในราชอาณาจักรฯ และจัดเก็บค่าธรรมเนียมการตรวจลงตราสำหรับแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติในอัตรารายละเอียด 500 บาท

5. กระทรวงแรงงาน ดำเนินการออกใบอนุญาตทำงานให้แก่แรงงานต่างด้าวที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ ซึ่งได้รับการตรวจลงตราและประทับตราให้อยู่ในราชอาณาจักรแล้ว

6. กระทรวงแรงงาน และกระทรวงการคลังร่วมกันพิจารณาขเว้นการเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงานสำหรับแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ ซึ่งมีใบอนุญาตทำงานตามระบบผ่อนผันและใบอนุญาตทำงานยังไม่หมดอายุ โดยยกเว้นการเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงานในช่วงเวลาที่ทับซ้อนกัน

7. กระทรวงสาธารณสุข ดำเนินการตรวจสอบสุขภาพแรงงานต่างด้าวโดยการกำหนดให้แรงงานต่างด้าวที่ตรวจสอบสุขภาพแล้วตามระบบผ่อนผันเดิมไม่ต้องตรวจสอบสุขภาพซ้ำซ้อนอีก (สภาพนายความ, ม.ป.ป.)

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบแนวทางการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองรวม 7 ครั้ง (กระทรวงแรงงาน, 2550, หน้า 1-2) คือปี 2535, 2539, 2541, 2542, 2543, 2544 และ 2545 สาระสำคัญโดยรวมของมติดังกล่าว ดังนี้

1. การจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ดำเนินการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองตามมติคณะรัฐมนตรี รวม 7 ครั้ง โดยในปี 2535 อนุญาตให้แรงงานสัญชาติพม่าที่อยู่ตามแนวชายแดนไทย – พม่า เข้ามาทำงานในจังหวัดชายแดน 10 จังหวัด 27 อาชีพมีแรงงานสัญชาติพม่ามาขอรับใบอนุญาตทำงานรวม 1,286 คน ซึ่งมอบหมายกระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงาน รับผิดชอบ และกระทรวงแรงงานดำเนินการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวโดยในปี 2539 และ 2541 ได้กำหนดเฉพาะพื้นที่ 43 จังหวัด และ 54 จังหวัด 24 กิจการและ 47 กิจการ ตามลำดับ แต่ไม่กำหนดจำนวนที่ผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาทำ ปรากฏว่ามีแรงงานต่างด้าวทั้ง 3 สัญชาติมาจดทะเบียนปี 2539 จำนวน 293,654 คน และปี 2541 จำนวน 90,911 คน ต่อมาคณะรัฐมนตรี ปี 2542 และปี 2543 กำหนดพื้นที่ 37 จังหวัด 18 กิจการ โดยกำหนดจำนวนผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวทำไม่เกิน 106,684 คน มติปี 2544 ไม่จำกัดจำนวน พื้นที่ กิจการ ทั้งนี้เพื่อให้ทราบจำนวนที่แท้จริงของแรงงานต่างด้าวที่ทำงานในประเทศไทย ประเภทกิจการและสถานที่ ในการทำงานเพื่อนำมาประกอบการกำหนดนโยบายให้ชัดเจนต่อไป ปรากฏว่ามีแรงงานต่างด้าวสัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชา มาขึ้นทะเบียน 568,249 คน และเมื่อทำงานครบ 6 เดือน ปรากฏว่ามีแรงงานต่างด้าวมาต่ออายุใบอนุญาตทำงาน จำนวน 430,074 คน และในปี 2545 คณะรัฐมนตรีได้มีมติรวม 3 ครั้ง คือ เมื่อวันที่ 27 สิงหาคม 2545 อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่เคยได้รับอนุญาตทำงานเมื่อปี 2544 จำนวน 568,249 คน ทำงานใน 6

ประเภทกิจการ ระยะเวลา 1 ปี โดยกระทรวงแรงงานกำหนดระยะเวลาการจดทะเบียนระหว่างวันที่ 15 กันยายน – 6 พฤศจิกายน 2545 ปรากฏว่ามีแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และ กัมพูชา มาขอรับใบอนุญาตทำงานจำนวน 363,100 คน เป็นแรงงานสัญชาติพม่า 305,187 คน ลาว 32,008 คน และกัมพูชา 25,905 คน เมื่อวันที่ 25 กันยายน 2545 อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่ทำงานในเรือประมงทะเลอยู่แล้วได้รับอนุญาตให้ทำงานต่อไปอีก 1 ปี โดยมีแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาวและกัมพูชา มาขอรับใบอนุญาตทำงานรวม 34,972 คน เป็นแรงงานสัญชาติพม่า 23,575 คน ลาว 484 คน และกัมพูชา 10,913 คน (22 พฤศจิกายน 45 – 15 มกราคม 46)

ในอดีตประเทศไทยไม่เคยมีนโยบายโดยตรงในเรื่องแรงงานข้ามชาติ แต่มีแนวปฏิบัติในเรื่องการควบคุมการทำงานของคนต่างชาติ ที่ตั้งอยู่บนระบบความคิดต้องการสงวนอาชีพบางอย่างไว้ให้คนไทยทำ เริ่มจากประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 322/2515 กำหนดให้คนงานต่างชาติที่ต้องการทำงานต้องขออนุญาตจากกรมแรงงานก่อน ก่อนหน้านี้นักงานต่างชาติสามารถทำงานในประเทศไทยได้เลยโดยไม่ต้องขออนุญาต ประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้เป็นฐานคิดสำหรับคนไทยไว้จำนวนรวม 39 อาชีพหนึ่งในอาชีพนั้นคืองานกรรมกรใช้แรงงาน ซึ่งต่อมาได้มีการกำหนดไว้ชัดเจนในมาตรา 12 ของพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ว่าไม่อนุญาตให้คนต่างชาติเข้ามาเป็นกรรมกรในประเทศไทย แต่สถานการณ์ตั้งแต่ พ.ศ.2531 เริ่มจากเหตุการณ์ในประเทศพม่าที่มีการปราบปรามประชาชน จนเป็นจลาจลทางการเมืองในปี 2531 หลังจากนั้นมาทำให้มีประชาชนในประเทศพม่าทะลักเข้ามาในประเทศไทย นับเป็นเรือนแสน เพื่อหลบภัยและหางานทำประกอบกับสภาวะเศรษฐกิจของไทยในช่วงนั้นเป็นยุคเริ่มต้นของเศรษฐกิจฟองสบู่ โดยเฉพาะในภาคการก่อสร้างและประมง ทำให้เกิดความต้องการแรงงานในระดับล่างจำนวนมาก ขณะที่พื้นที่ชายแดนติดกับประเทศกัมพูชาและลาวก็มีแรงงาน 2 ประเทศนี้ เดินทางลักลอบเข้าเมืองมาทำงานจำนวนมากเช่นกัน สถานการณ์ดังกล่าวนี้บีบบังคับให้รัฐบาลไทยจำต้องยอมรับการมีอยู่ของแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้าน ที่อพยพเข้ามาทำงานเป็นกรรมกรในหลายกิจการจ้างงาน เพราะตระหนักว่ามีจำนวนผู้ลักลอบเข้าเมืองมาทำงานจำนวนมาก จนกลายเป็นปัญหากระทบต่อสภาพเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมืองระหว่างประเทศ นั่นคือรัฐบาลจะยังคงทำเป็นไม่รู้ไม่睬ต่อไปไม่ได้ ในส่วนภาคธุรกิจเอกชนเองก็ทั้งเจรจาและกดดันรัฐบาลให้เปิดให้มีการจ้างงานแรงงานต่างชาติได้ การเรียกร้องนี้ทำอย่างต่อเนื่องโดยการรวมตัวกันของหอการค้าแห่งประเทศไทย สมาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสมาคมธนาคารไทย ผลของสถานการณ์ข้างต้นนี้ทำให้รัฐบาลต้องปรับตัวหันมาใช้นโยบายที่ยืดหยุ่นขึ้นโดยอาศัยอำนาจมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 เปิดนโยบายผ่อนผันให้บุคคลที่มีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย เฉพาะจากสามประเทศเพื่อนบ้านคือ พม่า กัมพูชา และลาวเท่านั้น สามารถทำงานได้ในลักษณะชั่วคราวตามเงื่อนไขที่รัฐกำหนด ทั้งนี้ใช้วิธีออกเป็นมติคณะรัฐมนตรีประกาศผ่อนผัน

และวางแนวทางปฏิบัติการอนุญาตจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายเป็นรายปี นับตั้งแต่ปี 2539 โดยใช้มติคณะรัฐมนตรีประกาศผ่อนผันเป็นครั้ง ๆ ไป (กฤตยา อาชวนิจกุล และกุลภา วจนสาระ, 2552) เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2545 รัฐบาลอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่ทำงานในจังหวัดตาก ทำงานได้อีก 1 ปี ทั้งนี้ ให้รวมกลุ่มที่ยังไม่จดทะเบียนมาก่อนด้วย จำนวนไม่เกิน 50,253 คน ปรากฏว่ามีแรงงานต่างด้าวเฉพาะสัญชาติพม่ามาขอรับใบอนุญาตทำงาน รวม 11,267 คน (25 ธันวาคม 45 – 15 มกราคม 46)

2. การจดทะเบียนในปี 2545 กำหนดให้แรงงานที่มาจดทะเบียนในปี 2544 มาจดทะเบียนขอผ่อนผันการทำงานต่อไปอีก 1 ปี ปรากฏมีแรงงานดังกล่าวมารายงานตัวจดทะเบียนจำนวน 363,100 คน และได้มีการผ่อนผันให้มีการจดทะเบียนเพิ่มเติม กรณีแรงงานประมงและแรงงานในพื้นที่จังหวัดตาก สุดท้ายในปัจจุบันมีแรงงานมาจดทะเบียนและได้รับการผ่อนผันให้ทำงานรวม 409,339 คน แยกเป็นพม่า 340,029 คน ลาว 32,492 คน และกัมพูชา 36,818 คนโดยทำงานใน 6 ประเภทกิจการ คือ

- 1) กรรมกรทั่วไป
- 2) กรรมกรในกิจการประมง
- 3) กรรมกรในโรงงาน
- 4) ผู้รับใช้ในบ้าน
- 5) คนงานในฟาร์มเพาะเลี้ยงสัตว์
- 6) คนงานในแปลงเพาะปลูกพืช

อนึ่งในการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทางราชการได้กำหนดให้นายจ้างต้องเสียค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ซึ่งส่วนหนึ่งนำเข้าเป็นรายได้ของแผ่นดินและอีกส่วนหนึ่งเพื่อบริหารจัดการในเรื่องต่าง ๆ ได้แก่ค่าใช้จ่ายในเรื่องค่าธรรมเนียม ค่าทำบัตร ค่าใช้จ่ายในการส่งกลับ ค่าประกันสุขภาพ ทั้งนี้ ได้กำหนดให้แรงงานต้องตรวจโรคก่อนมาจดทะเบียน

3. การจดทะเบียนในปี 2546 คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2546 เห็นชอบให้แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว และทำงานต่อไปได้อีกไม่เกิน 1 ปี สิ้นสุดวันที่ 25 กันยายน 2547 จำนวน 409,339 คน ยกเว้นไม่ต่ออายุให้กรรมกรในโรงงานจำนวน 12,161 คน ประกอบด้วย แรงงานบางส่วนที่ทำงานในกิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน กิจการปืมน้ำมัน ชักอบริด ร้านเสริมสวย โรงแรม ร้านอาหาร ร้านค้า อุ้มช่อมรดและรับซื้อของเก่า ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นกิจการที่มีลักษณะงานไม่ยาก สามารถหาคนไทยเข้าทำงาน แทนได้รวมทั้งบางกิจการมีผลกระทบต่อความมั่นคง อนึ่งกระทรวงแรงงานมีจุดมุ่งหมายให้การต่ออายุในปี 2546 เป็นการต่ออายุปีสุดท้าย เนื่องจากขณะนี้ไทยและประเทศเพื่อนบ้านได้ลงนามใน MOU ว่าด้วยการจ้างแรงงานแล้ว

โดยกระทรวงแรงงานอยู่ระหว่างการพิจารณากำหนดแนวทาง การจ้างแรงงานอย่างถูกต้องภายใต้กรอบ MOU การเจรจากับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อส่งกลับและจัดระบบการจ้างแรงงานให้ถูกต้องตามกฎหมาย กำหนดให้มีการจัดทำบันทึกความเข้าใจด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน (Memorandum of Understanding on Cooperation in the Employment of Worker) โดย MOU ดังกล่าวจะเป็นกรอบความร่วมมือสำคัญในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ครอบคลุมเรื่องการจัดระบบการจ้างงานที่ถูกต้อง การส่งกลับการคุ้มครอง แรงงาน การป้องกันและปราบปรามการข้ามแดนผิดกฎหมายและการค้าแรงงานเถื่อน ซึ่งในขั้นสุดท้าย ได้มีการเจรจากับประเทศเพื่อนบ้านปรากฏผลดังนี้ ด้านพม่า กำหนดให้คณะทำงานเฉพาะกิจร่วม (Joint Task Force : JTF) ซึ่งฝ่ายไทยมีปลัดกระทรวงการต่างประเทศเป็นหัวหน้าคณะและฝ่ายพม่ามีรัฐมนตรีช่วยกระทรวงการต่างประเทศ เป็นหัวหน้าคณะดำเนินการเจรจาในเรื่องของการส่งกลับและพิจารณา จัดทำ MOU โดยขณะนี้ทั้งสองฝ่ายได้เห็นชอบร่าง MOU แล้ว และได้มีการลงนามในโอกาสที่มีการ ประชุม ACD ที่เชียงใหม่ เมื่อวันที่ 21 มิถุนายน 2546 สำหรับการส่งกลับแรงงานต่างด้าวชาวพม่า JTF ไทย – พม่า ในการประชุมครั้งที่ 5 เมื่อวันที่ 13 – 14 พฤษภาคม 2546 ทั้งสองฝ่ายเห็นชอบร่วมกันที่จะ ให้ฝ่ายไทยส่งแรงงานผิดกฎหมายชาวพม่ากลับประเทศทุกวันจันทร์แรก และวันจันทร์ที่ 3 ของเดือน ครั้งละ 200 คน ณ ช่องทางแม่สอด- เมียวดี ทั้งนี้ฝ่ายไทยจะส่งรายชื่อพร้อมกับตัวแรงงานให้ฝ่ายพม่า ตรวจสอบ ณ ศูนย์รับกลับโดยไม่ต้องส่งชื่อให้สถานทูตพม่าประจำประเทศไทยตรวจสอบดังเช่นที่ผ่านมา ขณะนี้ได้เริ่มดำเนินการตาม แนวทางดังกล่าวตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2546 เป็นต้นมา ด้านลาว ไทยและ ลาวได้มีการลงนามใน MOU ดังกล่าวแล้วเมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2545 ขณะนี้ทั้งสองฝ่ายอยู่ระหว่างการ กำหนดแนวทางดำเนินการเพื่อดำเนินการตาม MOU ดังกล่าว ด้านกัมพูชา ฝ่ายไทยได้เสนอร่าง MOU ให้ฝ่ายกัมพูชาพิจารณาในโอกาสที่มีการประชุม J-C ไทย-กัมพูชา เมื่อวันที่ 25-26 ธันวาคม 2545 ล่าสุดทั้งสองฝ่ายได้ลงนามในร่าง MOU แล้วในการประชุมคณะรัฐมนตรีร่วมไทย-กัมพูชา ที่จังหวัด อุบลราชธานีและเสียมเรียบ เมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม-1 มิถุนายน 2546 ที่ผ่านมา การสกัดกั้น ปราบปราม จับกุม และส่งกลับ ทางราชการได้ให้ความสำคัญในเรื่องนี้มาโดยต่อเนื่อง โดยเฉพาะแรงงานที่ไม่ ปฏิบัติตามเงื่อนไขของทางราชการ ได้มีการสนธิกำลังทั้งฝ่ายทหาร ตำรวจ และฝ่ายปกครองในพื้นที่ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ซึ่งประสบผลสำเร็จในระดับหนึ่ง อนึ่ง มีข้อมูลในปี 2545 สามารถปราบปรามจับกุม และส่งกลับแรงงานได้ถึง 150,931 คน ในจำนวนนี้เป็นชาวพม่าถึง 103,375 คน สำหรับในช่วงระหว่างเดือนมกราคม-มิถุนายน 2546 สามารถจับกุมได้ 109,334 คน ปัญหา อุปสรรค ในการดำเนินการที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันจากการที่ได้ดำเนินการมาตรการเพื่อบริหารแรงงานต่าง ด้าวหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน จำนวนผู้ลักลอบเข้าเมืองและถูกจับได้ยังคง ปรากฏอยู่เสมอ รวมทั้งจำนวนการลักลอบทำงานจะเพิ่มจำนวนมากขึ้น โดยเฉพาะที่ตัวเลขการจด

ทะเบียนกลับมีจำนวนลดลงคือจากที่จดทะเบียนไว้ในปี 2544 จำนวน 508,249 คน พบว่ามารายตัวและต่ออายุไว้ในปี 2545 เพียง 409,339 คน ได้รวบรวมและประเมินผลข้อมูลในเรื่องข้อบกพร่องหรือปัญหาที่ทำให้การจัดระบบแรงงานต่างด้าวในอดีตยังไม่บรรลุผลตามที่คาดไว้ได้ พบว่าน่าจะมีสาเหตุที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1) การขาดวิสัยทัศน์ด้านนโยบาย นโยบายอ่อนแอและอนุญาตให้ทำงานชั่วคราว ที่ได้ดำเนินการมาแล้วตามมติคณะรัฐมนตรีทั้ง 6 ฉบับ ส่วนใหญ่เป็นนโยบายที่หวังผลชั่วคราวหรือเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าไม่มีการกำหนดเป็นนโยบายหรือมาตรการจริงจังถาวรซึ่งมติคณะรัฐมนตรีที่ออกมานั้นไม่มีความชัดเจนแน่นอนและไม่สามารถปฏิบัติได้จริง อีกทั้งยังสร้างความสับสนให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติทำให้ขาดความน่าเชื่อถือ ประกอบกับมติเหล่านั้นไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงในเรื่องพื้นที่และกิจกรรมที่มีความต้องการแรงงานในอาชีพต่างๆ ซึ่งในความเป็นจริงมักเป็นไปในภาพรวม ก่อให้เกิดการทำงานแออัดและการไม่เปิดเผยตัวของแรงงานต่างด้าวที่ทำงานผิดประเภท ผู้ประกอบการหรือนายจ้างที่ใช้แรงงานต่างด้าวขาดความเชื่อถือในนโยบายอ่อนแอและไม่ให้ความร่วมมือเนื่องจากผู้ประกอบการหรือนายจ้างมีความคิดที่ว่านโยบายอ่อนแอและอนุญาตทำงานคงไม่จริงจัง และเห็นว่าเป็นการผ่อนผันชั่วคราวระยะ 1 หรือ 2 ปี เมื่อครบกำหนดผ่อนผันแล้ว รัฐบาลก็จะประกาศนโยบายผ่อนผันอีก จึงไม่ให้ความสนใจ รวมทั้งนายจ้างได้ประโยชน์จากการใช้แรงงานต่างด้าว และคิดว่าการปราบปรามจับกุมผู้กระทำความผิดยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ จึงยังใช้แรงงานเหล่านี้ต่อไป

2) ขาดแผนปฏิบัติการเชิงบูรณาการและการมีส่วนร่วม การดำเนินงานตามนโยบายจะต้องมีแผนปฏิบัติการรองรับ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของนโยบายในการมีนโยบายผ่อนผันและอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าว ที่ผ่านมายังไม่มีแผนแม่บทและแผนปฏิบัติที่มีลักษณะการประสานงานหรือเชิงบูรณาการอย่างเป็นรูปธรรม จะมีเพียงแผนปฏิบัติงานหรือแผนงานที่ดำเนินการโดยหน่วยงานต่าง ๆ ในเชิงอิสระแบบต่างคนต่างคิดต่างคนต่างทำ เช่น แผนงานปราบปรามและจับกุมที่ดำเนินงานโดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติ แทนที่จะเป็นแผนความร่วมมือและประสานงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยกันเอง เพื่อให้การดำเนินมาตรการต่าง ๆ ตามนโยบายรัฐบาลมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น นอกจากนั้นแผนปฏิบัติงานด้านนี้ยังขาดการมีส่วนร่วมจากภาคเอกชนและประชาชน เช่น ความคิดเห็นและความต้องการใช้แรงงานต่างด้าวที่แท้จริงและการยอมรับแรงงานต่างด้าวจากสังคมหรือชุมชน

3) ขาดการสนับสนุนด้านงบประมาณอย่างเพียงพอ จากการดำเนินงานตามมติคณะรัฐมนตรีมาแล้วทั้ง 6 ครั้งรัฐบาลเพิ่งจะเริ่มให้มีการสนับสนุนทางด้านงบประมาณอย่างจริงจังในปี 2545 เท่านั้น โดยครั้งก่อน ๆ จะใช้งบประมาณปกติของหน่วยงานต้นสังกัด

4) การประชาสัมพันธ์ยังไม่ทั่วถึง เนื่องจากระยะเวลาในการเตรียมการเพื่อดำเนินการตามนโยบายผ่อนผันและอนุญาตทำงานชั่วคราวแต่ละครั้งจะมีระยะเวลาจำกัดและสั้นมาก เช่น นโยบายผ่อนผันครั้งแรกในปี 2539 ให้เวลาดำเนินการจดทะเบียน 90 วัน จึงยังขาดการประชาสัมพันธ์ในเรื่องนโยบายและมาตรการต่าง ๆ อย่างเพียงพอและทั่วถึง นอกจากนั้นการดำเนินนโยบายในแต่ละครั้งยังไม่มีการกำหนดแผนประชาสัมพันธ์ไว้อย่างเป็นรูปธรรม

5) เจ้าหน้าที่ทุจริตร่วมมือกับขบวนการลักลอบนำแรงงานเข้าประเทศปัจจุบันยังมีเจ้าหน้าที่ทุจริตร่วมมือกับขบวนการนำแรงงานเข้าประเทศหรือรู้เห็นเป็นใจกับนายจ้างที่ใช้แรงงานเถื่อนโดยได้รับผลประโยชน์ตอบแทนเป็นจำนวนมาก รัฐบาลต้องหาทางจัดตั้งเจ้าหน้าที่และขบวนการให้หมดไป (ฉัฐกานต์ สาจำปา, 2546)

ระบบการจัดการของรัฐในเรื่องคนต่างด้าวมีจุดอ่อนหลายประการ เช่น ขาดระบบข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ การรวมศูนย์อำนาจการจัดการแรงงานต่างชาติโดยหน่วยงานราชการมากกว่าการมีส่วนร่วมของลูกจ้างและนายจ้าง การมีมาตรฐานการจ้างงานสองแบบสำหรับผู้ที่อยู่ในข่ายการส่งเสริมการลงทุนและผู้หลบหนี การออกระเบียบและให้อำนาจหน้าที่ข้าราชการที่สามารถใช้ดุลพินิจสูงขาดระบบการตรวจสอบและคานอำนาจ มีความซับซ้อนในเรื่องกฎหมาย และวิถีปฏิบัติ เช่น มีกฎหมายหลายฉบับ และขาดการประสานงานและวางแผนเรื่องแรงงานต่างชาติ (กฤตยา อาชวนิจกุล และคณะ, 2540) ด้านเกษมสันต์ จิณณวาโส (2547) กล่าวว่ารูปแบบการลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทย ของแรงงานที่เดินทางมาจากประเทศเพื่อนบ้าน แบบเข้าไป-เย็นกลับนี้ได้ทำการศึกษาแบบเจาะลึก มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลความเห็น และสอบถามถึงแนวคิด และมุมมองจากผู้แทนภาครัฐ ธุรกิจภาคเอกชน ประชาชน และกลุ่มนายจ้างที่จ้างแรงงานกลุ่มนี้จากหลายๆ จังหวัด เช่น จากจังหวัดเชียงราย อุบลราชธานี ศรีสะเกษ ตรัง และสระแก้ว ได้ข้อสรุปว่าแรงงานกลุ่มนี้ไม่ได้เข้าสู่ระบบ และได้ถูกละเลยจากการจัดวางระบบการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน เพราะระเบียบและวิธีการปฏิบัติต่าง ๆ ที่ถูกกำหนดขึ้น และมีมติคณะรัฐมนตรีรองรับนั้นไม่สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับกรณีนี้ได้โดยเฉพาะการเดินทางเข้ามาทำงานแบบเข้าไป-เย็นกลับของแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านทั้ง 3 ประเทศ จากบันทึกข้อตกลงของประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้านที่ผ่อนผันให้พลเมืองทั้ง 2 ประเทศที่อาศัยอยู่ตามแนวชายแดนสามารถเดินทางไปมาหาสู่กันได้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการเข้ามาเยี่ยมญาติ หาซื้ออาหาร เครื่องอุปโภคบริโภค เข้ามาเพื่อการท่องเที่ยว ติดต่อราชการ ทำธุรกิจ การแข่งขันกีฬา การประชุมสัมมนา และอื่น ๆ ตามที่กำหนดไว้ภายใต้บันทึกข้อตกลงร่วมกันของทั้ง 2 ประเทศ โดยการสัญจรข้ามแดนนี้มีความจำเป็นต้องใช้เอกสารผ่านแดน (border pass) หรือหนังสือเดินทาง (passport) ประกอบการเดินทางผ่านเข้า-ออกตามช่องทางที่กำหนดไว้ อย่างไรก็ตามในการจัดวางระบบการทำงานของแรงงาน

กลุ่มนี้ในเขตเศรษฐกิจชายแดนหรือเขตเศรษฐกิจพิเศษอื่น ๆ ให้ได้ผลเป็นอย่างดีนั้นจะต้องมีการปรับปรุงเงื่อนไขต่าง ๆ หลายประการดังต่อไปนี้

1. จะต้องมีการกำหนดเขตผ่อนปรนบริเวณชายแดนให้สามารถจ้างแรงงานกลุ่มนี้ได้ ซึ่งมีระยะห่างไม่เกิน 1 กิโลเมตรเพื่อควบคุมมิให้เกิดการลักลอบหรือหลบหนีออกไปทำงานนอกเขตพื้นที่

2. จะต้องเร่งรัดและปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรีระเบียบและวิธีการปฏิบัติต่าง ๆ ให้เอื้ออำนวยต่อการจัดระบบการเข้าเมือง เพื่อการบริหารจัดการแรงงานแบบเข้าไป-เย็นกลับ โดยกำหนดจุดให้ผ่านเข้า-ออกเฉพาะที่กำหนดไว้ และต้องใช้หนังสือหรือเอกสารในการผ่านแดน

3. ประเทศภาคีสัญญาระหว่างไทย-กัมพูชา ไทย-ลาว และไทย-พม่า คงต้องพิจารณาปรับปรุงเงื่อนไขการผ่านเข้า-ออกเมือง ตามข้อตกลงของการสัญจรข้ามแดนของประชาชนทั้ง 2 ประเทศ โดยให้เพิ่มวัตถุประสงค์เพื่อการเข้ามาทำงานได้ด้วย นอกเหนือไปจากการเยี่ยมญาติ การท่องเที่ยว ราชการ ธุรกิจ การกีฬา การประชุมสัมมนา และอื่น ๆ ตามที่กำหนดไว้

4. จะต้องมีการปรับปรุงวิธีการตรวจนับ หรือการเดินทางเข้า-ออกตามแนวชายแดน เพื่อจัดเก็บข้อมูลและสถิติรายวัน รายสัญชาติ และตามประเภทหรือวัตถุประสงค์ของการเข้าเมือง

5. จะต้องได้รับความร่วมมือด้วยดีจากนายจ้างหรือภาคเอกชน ซึ่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงในการให้ความร่วมมือกับภาครัฐ เพื่อช่วยสอดส่อง ดูแล ควบคุมลูกจ้างไม่ให้ตกค้างหรือ อยู่ค้างคืน ณ บริเวณสถานที่จ้างงานหรือสถานประกอบการโดยให้เดินทางกลับไปยังประเทศต้นทางของการเดินทางเข้ามาทำงานในแต่ละวัน

6. จะเป็นการออกใบอนุญาตทำงานตามช่วงเวลาที่เหมาะสม อาจจะน้อยกว่า 1 ปีก็ได้ ที่สามารถนำมาประยุกต์ ใช้กับการเข้ามาทำงานแบบไปเข้า-เย็นกลับ ที่อนุญาตให้ทำงานได้เฉพาะในเขตพื้นที่ที่กำหนดไว้ และจะต้องติดบัตรแสดงตนตลอดระยะเวลาของการทำงานอยู่ในเขตพื้นที่พิเศษหรือเขตเศรษฐกิจชายแดนของประเทศไทย

ดังนั้น ข้อเสนอ 6 ประการที่กล่าวมานี้เป็นปัจจัยที่สำคัญที่จะต้องเร่งรัดดำเนินการไปพร้อม ๆ กันหากประเด็นใดประเด็นหนึ่งขาดหายไปก็จะมีผลต่อความสำเร็จในการวางระบบการบริหารจัดการแรงงานที่ลักลอบเข้ามาทำงานแบบเข้าไป-เย็นกลับ อย่างน้อยๆ การนำเสนอแนวทางนี้ก็จะมีส่วนช่วยสร้างระบบที่ควบคุมได้ บริหารจัดการได้ เป็นระบบที่ดีมากยิ่งขึ้น และมีความโปร่งใสมากขึ้นเป็นลำดับ

นโยบายของรัฐบาล โดยการใช้มาตรการในการผลักดันแรงงานต่างด้าวออกไปและส่งเสริมการนำเข้าแรงงานที่ถูกกฎหมายให้เข้ามาประกอบอาชีพภายในประเทศไทย อาจเป็นนโยบายที่ถูกทิศทางในแง่ที่สามารถทำให้ทราบจำนวนที่แน่นอนของแรงงานต่างด้าวที่ถูกกฎหมาย และสามารถ

นำมาบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวได้ แต่จากติดตามผลการดำเนินงานการใช้มาตร การผลักดัน แรงงานต่างด้าวและการนำเข้าแรงงานต่างด้าวที่ถูกกฎหมาย ยังมีปัญหาในการปฏิบัติ โดยเฉพาะมาตรการ ผลักดันที่รัฐบาลพยายามใช้ มาตรการสนับสนุนด้วยการตรวจพิสูจน์สัญชาติ และการต่ออายุ ใบอนุญาตแรงงานต่างด้าวแต่หากความชัดเจนในการใช้มาตรการผลักดัน อาจส่งผลให้มาตรการนำเข้า แรงงานต่างด้าวขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล อีกทั้งการกำหนดมาตรการป้องกันและปราบปราม การเข้ามาของแรงงานผิดกฎหมายตามแนวชายแดนต้องมีความเข้มงวดและจริงจัง หากยังปล่อยให้มีการ ทะลักเข้ามาของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ย่อมส่งผลกระทบต่อมาตรการนำเข้าแรงงานถูก กฎหมายอย่างแน่นอน (กระทรวงแรงงาน, 2550)

สุทัศน์ กองขุนทด (2547) ได้เสนอมุมมองเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวในการ ประชุมระดับชาติ เรื่อง มองอนาคตแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยไว้ดังนี้

1. แรงงานข้ามชาติที่ได้รับอนุญาตผ่อนผันให้อยู่ และทำงานเป็นการชั่วคราว มีความ จำเป็นที่หน่วยราชการและองค์กร มูลนิธิต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย จะได้ คำนึงถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานกลุ่มนี้ให้มากขึ้น ขณะเดียวกัน สำหรับแรงงานข้ามชาติแบบ ไม่ปกติ หรือผู้ติดตามที่ไม่มีบัตรก็ยังคงจำเป็นต้องร่วมมือกันดำเนินตามยุทธศาสตร์และนโยบายแห่ง รัฐซึ่งในหลาย ๆ ประเทศก็ยังคงประสบปัญหาลักษณะเช่นนี้อยู่ รวมถึงแรงงานไทยที่ลักลอบเดิน ทางไปทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาตในต่างประเทศก็ยังมีอีกเป็นจำนวนมากที่ภาครัฐ และองค์กรที่ เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติยังไม่สามารถยื่นมือเข้าไปคุ้มครอง หรือให้ความช่วยเหลือได้อย่าง ทัวถึง

2. ปัจจุบันนับว่าเจตคติของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับแรงงาน ข้ามชาติและการอพยพโยกย้ายถิ่นฐานในประเทศไทยมีแนวโน้มพัฒนาไปในเชิงบวกมากขึ้น ซึ่งจะ ส่งผลดีต่อการคุ้มครองด้านสิทธิแก่แรงงานข้ามชาติด้วย

3. กระบวนการเตรียมความพร้อมแรงงานข้ามชาติในประเทศต้นทาง ในการให้ข้อมูล ความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับขั้นตอนที่ถูกต้องในการเดินทางไปทำงาน สัญญาจ้าง สวัสดิภาพ และ สวัสดิการต่าง ๆ จึงน่าจะเป็นวิธีการที่มีประสิทธิผลในระดับต้นในการช่วยบรรเทาปัญหาและ ผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคม อันเกิดจากการโยกย้ายถิ่นฐานไปทำงานชั่วคราวในประเทศ ปลายทาง

4. การถูกเอารัดเอาเปรียบในการจ้างแรงงานข้ามชาติ มักมีปรากฏให้เห็นอยู่โดยตลอด ซึ่งเป็นประเด็นหนึ่งที่แสดงถึงการละเมิดสิทธิบางประการที่พึงมีพึงได้ของแรงงานข้ามชาติ มีน้อย ครั้งที่แรงงานข้ามชาติจะสามารถปกป้องสิทธิให้แก่ตนเองได้ หากไม่มีหน่วยงานของรัฐบาลต้น

ทางของแรงงานข้ามชาติ หรือองค์กรด้านสิทธิต่างๆยื่นมือเข้าไปช่วยเหลือหรือหากมีการให้ความช่วยเหลือหลายครั้งก็ไม่ทันต่อเหตุการณ์ หรือความสูญเสียที่เกิดกับแรงงานข้ามชาติกลุ่มใหญ่

5. หลายต่อหลายครั้งในเวทีการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานแรงงานข้ามชาติมักมีคำพูดที่ดูเหมือนจะสอดคล้องตรงกันที่ว่าปัจจัยด้านค่าจ้างเป็นแรงดึงดูดสำคัญที่ทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติ จากประเทศที่มีเศรษฐกิจด้อยกว่าไปยังประเทศที่มีสภาพเศรษฐกิจที่เหนือกว่าเสมอไป ดังนั้น ประเทศปลายทางส่วนใหญ่จึงมีความต้องการแรงงานไร้ฝีมือเป็นจำนวนมาก และยังอ้างว่าปัจจัยด้านพื้นฐานการศึกษาของแรงงานเหล่านั้น เป็นตัวแปรสำคัญนำไปสู่การถูกหลอกลวง ถูกเอารัดเอาเปรียบในการจ้างงาน การดูแลและคุ้มครองแรงงานข้ามชาติไม่ให้ถูกเอารัดเอาเปรียบ ให้ได้รับค่าจ้าง สิทธิประโยชน์ การดูแลด้านสุขภาพอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม จึงเป็นเรื่องที่ควรให้ความสำคัญ

6. การพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน เป็นสิ่งที่ควรคำนึงถึงควบคู่ไปพร้อมกับการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติ มีบางครั้งที่ได้ทราบจากการสัมภาษณ์นายจ้าง หรือผู้ประกอบการว่าแรงงานข้ามชาติที่มีทักษะการทำงานดีมักได้รับค่าขึ้นชมและบางครั้งเปรียบเทียบถึงกับว่าทำงานดีกว่าแรงงานในประเทศของตนเสียอีก โดยเฉพาะทักษะด้านการสื่อสารภาษาอังกฤษของแรงงานข้ามชาติจะมีส่วนช่วยให้แรงงานข้ามชาติสามารถพัฒนาการดำรงชีวิตอยู่ในประเทศปลายทางได้ดีรวม ทั้งการเข้ามาทำงานในประเทศไทยของแรงงานข้ามชาติกลุ่มนี้ก็เป็นอย่างได้เปรียบ

7. ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศแรงงานข้ามชาติ เพื่อจัดทำระบบฐานข้อมูลทะเบียนประวัติของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง น่าจะเป็นประโยชน์และเป็นผลดีต่อการปกป้องสิทธิ และคุ้มครองแรงงานข้ามชาติและผู้ติดตาม

8. ยุทธศาสตร์ด้านการประชาสัมพันธ์ของประเทศปลายทางที่รับแรงงานข้ามชาตินั้น ควรมุ่งเน้นการเสริมสร้างความเข้าใจอันดีต่อกัน และส่งเสริมให้แรงงานข้ามชาติได้มีความเข้าใจถึงสิทธิพื้นฐาน สิทธิประโยชน์ที่ได้รับจากการทำงาน รวมถึงหน้าที่อันพึงกระทำ หรือกฎหมายท้องถิ่นที่ต้องปฏิบัติในรูปแบบของชุดเอกสารมาตรฐาน ที่มีการจัดทำคำแปลเป็นภาษาของแรงงานข้ามชาติและมีการกระจายชุดเอกสารข้อมูลที่จำเป็นไปยังจุดที่แรงงานข้ามชาติและผู้ติดตามสามารถเข้าถึงข้อมูลได้อย่างดี รวมทั้งให้มีการเชื่อมโยงชุดข้อมูลนี้ไปยังหน่วยราชการ องค์กรเอกชน มูลนิธิต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในเครือข่ายแรงงานข้ามชาติ นายจ้าง ผู้ประกอบการ ทั้งในประเทศผู้รับแรงงาน และประเทศผู้ส่งแรงงานอย่างเหมาะสมด้วย

9. ภาครัฐที่เกี่ยวข้องในประเทศปลายทางควรเปิดช่องให้มีการเชื่อมโยงและประสานเครือข่ายหน่วยงาน องค์กร มูลนิธิต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครอง และให้ความร่วมมือช่วยเหลือแรงงานข้ามชาติให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ร่วมกันในสังคมของประเทศนั้น ๆ อย่างปกติสุขด้วยความ

เข้าใจที่ตีระหว่างกัน อันจะช่วยสกัดกั้นปัญหาการถูกระงับ ปัญหาความรุนแรง หรือผลกระทบต่างๆทางสังคม

10. สิ่งที่ต้องสร้างความเข้าใจกับนายจ้าง ผู้ประกอบการในประเด็นการจ้างแรงงานข้ามชาติที่สำคัญได้แก่ การถูกเอาเปรียบแรงงาน การหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามกฎหมาย ค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา สวัสดิการต่าง ๆ การเปลี่ยนแปลงสัญญาจ้าง เช่น ลดสวัสดิการ จ่ายค่าจ้างเป็นรายวันเพื่อไม่จ่ายค่าจ้างในวันหยุด การไม่เอาใจใส่แรงงานเมื่อเจ็บป่วย หรือได้รับอันตรายจากการทำงานหรือมีสภาพการทำงานที่จะกระทบต่อสุขภาพ จนหลายครั้งนำไปสู่การเจ็บป่วยด้วยโรคเรื้อรัง และการเสียชีวิตในที่สุด การใช้แรงงานหญิง โดยเฉพาะงานบ้านที่มักมีความเสี่ยงต่อการถูกทำร้ายร่างกายหรือถูกระงับแรงงาน

11. สิทธิทางกฎหมายและสิทธิด้านแรงงานของแรงงานข้ามชาติ ควรมีแนวปฏิบัติที่เหมาะสมและมีกลไกรองรับ ด้วยข้อเท็จจริงแรงงานข้ามชาติแบบไม่ปกติเป็นกลุ่มที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนมากที่สุด

12. กลไกภาครัฐที่เป็นอยู่ควรเอื้อต่อการยื่นคำร้อง หรือข้อร้องเรียนจากแรงงานข้ามชาติที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือถูกกลั่นแกล้งสิทธิจากสภาพการจ้างงานได้อย่างเหมาะสมโดยในระยะแรกเครือข่ายแรงงานข้ามชาติอาจมีส่วนช่วยในการให้ความช่วยเหลือในด้านการสื่อสารการติดต่อประสานงานต่างๆ ทั้งนี้ การปฏิบัติควรอยู่ภายใต้บรรทัดฐานแห่งความเท่าเทียมกัน

13. ผู้ประกอบการที่จ้างแรงงานข้ามชาติ ควรจัดทำทะเบียนลูกจ้างแรงงานข้ามชาติ ควรจัดทำเอกสารคำแปลข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานเป็นภาษาของแรงงานข้ามชาติและปิดประกาศ ที่ทำการให้ลูกจ้างแรงงานข้ามชาติได้ทราบและดูได้สะดวกโดยข้อมูลที่สำคัญควรประกอบด้วย วันทำงาน เวลาทำงานปกติ เวลาพัก วันหยุด หลักเกณฑ์การหยุด หลักเกณฑ์การทำงานล่วงเวลา การทำงานในวันหยุด วันและสถานที่จ่ายค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด ค่าล่วงเวลาในวันหยุด วันลา หลักเกณฑ์ในการลา วินัยและโทษทางวินัย การร้องทุกข์ การเลิกจ้าง ค่าชดเชย การรักษาพยาบาล สวัสดิการต่าง ๆ เป็นต้น

14. ผู้ประกอบการควรให้โอกาสแรงงานข้ามชาติ มีส่วนร่วมโดยการมีตัวแทนในคณะกรรมการของสถานประกอบการในการเสนอข้อคิดเห็น หรือข้อปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการทำงานความเป็นอยู่โดยเฉพาะด้านสวัสดิการ ความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในที่ทำงาน

15. แรงงานต่างด้าวที่เจ็บป่วยมีสิทธิพื้นฐานที่จะได้รับบริการด้านสุขภาพโดยไม่มีทางเลือกปฏิบัติเนื่องจากความแตกต่างด้านฐานะ เชื้อชาติ สัญชาติ ศาสนา สังคม ลัทธิการเมือง เพศ อายุ และลักษณะการเจ็บป่วย รวมถึงการมีสิทธิที่จะได้รับข้อมูลอย่างเพียงพอ และเข้าใจได้ชัดเจน

เพื่อให้สามารถเลือกตัดสินใจยอมหรือไม่ยินยอมที่จะให้รักษาและยังมีสิทธิได้รับการดูแลช่วยเหลือหากเกิดภาวะเสี่ยงอันตรายต่อชีวิตรีบด่วน โดยไม่คำนึงว่าผู้ป่วยจะร้องขอรับความช่วยเหลือซึ่งเป็นไปตามหลักสิทธิมนุษยชน และคำประกาศสิทธิผู้ป่วยโดยในส่วนของแรงงานต่างด้าวที่ได้เข้าสู่ระบบประกันสุขภาพต่างด้าว ก็จะสามารรถเข้ารับบริการจากสถานพยาบาลที่ขึ้นทะเบียนประกันคน โดยได้รับความคุ้มครองตามหลักเกณฑ์ และชุดสิทธิประโยชน์ที่กำหนดเทียบเคียงกับโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าของคนไทย ซึ่งจะครอบคลุมการบริการทางการแพทย์ ดังนี้

1) การตรวจโรคและฟื้นฟูสภาพทั่วไป

ก. การตรวจวินิจฉัย บำบัดรักษาและฟื้นฟูสภาพทางการแพทย์ จนถึงสิ้นสุดการรักษา รวมแพทย์ทางเลือกที่ผ่านการรับรองของคณะกรรมการประกอบโรคศิลป์

ข. การถอนฟัน การอุดฟัน การขูดหินปูน

ค. บริการอาหารและห้องผู้ป่วยสามัญ

ง. ยาและเวชภัณฑ์ตามบัญชียาหลักแห่งชาติ

จ. การจัดส่งต่อเพื่อรักษาระหว่างสถานพยาบาล

2) การรักษาพยาบาลที่มีค่าใช้จ่ายสูง

3) กรณีอุบัติเหตุฉุกเฉิน

2.2 ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ได้นำเอาทฤษฎีที่เกี่ยวข้องเข้ามาทำการศึกษาวิจัย ซึ่งสรุปได้ดังนี้

2.2.1 ทฤษฎีการย้ายถิ่น (สุภวัณษ์ พลายน้อย และเนาวรัตน์ พลายน้อย, 2539) หมายถึง การย้ายถิ่นได้แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

2.2.1.1 การย้ายถิ่นภายในประเทศ (internal migration) เป็นการย้ายถิ่นภายในอาณาเขตประเทศ และเป็นการย้ายถิ่นระหว่างอาณาเขตระดับย่อย ซึ่งอาณาเขตระดับย่อย อาจจะเป็น ตำบล อำเภอ จังหวัด จนถึงระดับภาค

2.2.1.2 การย้ายถิ่นระหว่างประเทศ (international migration) เป็นการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ จากประเทศหนึ่งไปยังประเทศอื่น เป็นการย้ายข้ามเขตประเทศ ซึ่งอาจจะเป็นการย้ายไปอยู่อย่างถาวร หรือแบบชั่วคราว

แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการย้ายถิ่น

ทฤษฎีการย้ายถิ่นของ Ernst George Ravenstien เสนอ “กฎแห่งการย้ายถิ่น (The laws of migration)” ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1885 มีสาระสำคัญดังนี้คือ

1. กระแสการย้ายถิ่นหลักแต่ละราย จะมีกระแสการย้ายถิ่นย้อนกลับชดเชยเสมอ
2. ผู้ที่อาศัยอยู่ในเมือง มีโอกาสที่จะย้ายถิ่นน้อยกว่าผู้ที่อยู่ในชนบท
3. ผู้หญิงจะย้ายถิ่นมากกว่าผู้ชายในระยะทางใกล้ๆ
4. เมื่อมีการพัฒนาทางเทคโนโลยี และการพัฒนาในด้านต่าง ๆ เพิ่มขึ้นเป็นปัจจัยให้เกิดการย้ายถิ่น

5. สภาพเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม เป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดการย้ายถิ่น

ทฤษฎีนี้เห็นว่า การย้ายถิ่นเกิดขึ้นเพื่อยกระดับฐานะทางเศรษฐกิจให้สูงขึ้น ส่วนใหญ่เป็นการย้ายถิ่นในพื้นที่ยากจน ไปสู่พื้นที่ที่ให้โอกาสทางเศรษฐกิจ ที่จะให้มีชีวิตที่ดีขึ้น

ทฤษฎีการย้ายถิ่นของ Everett S. Lee (Theory Migration) ได้พัฒนาทฤษฎีการย้ายถิ่นของตน ตามแนวความคิดของ Ravenstien โดยมีสาระดังนี้ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการย้ายถิ่นมีอยู่ 4 ปัจจัยคือ

1. ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่แหล่งต้นทาง
2. ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ของถิ่นปลายทาง
3. อุปสรรคที่แทรกอยู่ระหว่างถิ่นต้นทางและถิ่นปลายทาง และ
4. ปัจจัยส่วนบุคคล

ทฤษฎีการย้ายถิ่นของ Lee เป็นแนวคิดรวมๆ ที่อธิบายปรากฏการณ์ด้านการย้ายถิ่นโดยให้ความสำคัญกับปัจจัยผลักดัน และปัจจัยดึงดูดที่นำมาสู่การย้ายถิ่น

ทฤษฎีการย้ายถิ่นในสังคมทวิลักษณ์ (Dual Societies) ของ Lewis-Fei-Ranis เป็นแนวคิดเกี่ยวกับแรงงานล้นเกินโดยพิจารณาว่า เศรษฐกิจของประเทศด้อยพัฒนา ประกอบด้วย 2 สาขา คือ (1) สาขาเกษตรกรรมยังชีพ ซึ่งมีผลิตภาพต่ำมาก แต่ขณะเดียวกัน ก็จะมีแรงงานล้นเกินเกิดขึ้น และ (2) สาขาอุตสาหกรรมในเมือง ซึ่งมีผลิตภาพสูง จะรับเอาแรงงานล้นเกินจากชนบทเข้ามาทำงานในเมือง ประกอบกับการพัฒนาอุตสาหกรรม และค่าจ้างในเมืองที่สูงกว่า เป็นแรงจูงใจทำให้แรงงานจากชนบท ย้ายเข้ามาทำงานในเมือง

ทฤษฎีความคาดหวังในรายได้ (An expected income' model of rural-urban) โดย Sjaastad (1962, อ้างถึงใน ศุภวัธย์ พลายน้อย และเนาวรัตน์ พลายน้อย, 2539) และ Schultz (1962, อ้างถึงใน

ศุภวัตร พลายน้อย และเนาวรัตน์ พลายน้อย, 2539) ที่กล่าวว่า การย้ายถิ่น เป็นการไหลเวียนของทุนมนุษย์ และจะทำให้เพิ่มความสามารถในการผลิตของทรัพยากรมนุษย์ การย้ายถิ่นเป็นการลงทุนที่ต้องมีค่าใช้จ่าย 2 ประเภท คือค่าใช้จ่ายที่เป็นตัวเงิน ได้แก่ ค่าเดินทาง และค่าใช้จ่ายที่ไม่เป็นตัวเงิน คือ ค่าเสียโอกาสต้นทุนทางจิตใจ ในการที่ต้องเปลี่ยนสภาพสังคมและสิ่งแวดล้อมใหม่ ทฤษฎีนี้ต่อมาได้มีผู้ที่นำไปพัฒนาคือ Harris (1969, อ้างถึงใน ศุภวัตร พลายน้อย และเนาวรัตน์ พลายน้อย, 2539) และ Todaro (1969, อ้างถึงใน ศุภวัตร พลายน้อย และเนาวรัตน์ พลายน้อย, 2539) โดยพิจารณาว่าการตัดสินใจในการย้ายถิ่นนั้น จะถูกกำหนดโดยความแตกต่างระหว่างรายได้ในเมืองและชนบท และโอกาสที่จะได้ทำงานในเมือง Todaro เห็นว่าตลาดแรงงานในเมืองประกอบด้วย 2 ภาค ภาคแรกคือตลาดแรงงานที่ไม่เป็นทางการซึ่งมักมีขนาดค่อนข้างใหญ่ที่ประกอบด้วย การจ้างงานด้วยตัวเองและการทำงานในสถานประกอบการขนาดเล็ก มีการว่างงานอย่างเปิดเผย ค่าแรงต่ำ เพราะถูกกำหนดโดยการแข่งขันของแรงงานในตลาด ภาคที่สองเป็นอุตสาหกรรมสมัยใหม่จะมีขนาดเล็กกว่าภาคที่ไม่เป็นทางการ คนงานได้รับค่าแรงสูงกว่าเพราะถูกกำหนดโดยสภาพแรงงาน และหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีความเข้มแข็ง ต่อมา Todaro ได้พัฒนาแนวคิดนี้เพิ่มเติมโดยนำปัจจัยด้านความหลากหลายในคุณภาพแรงงานจากชนบท เข้ามาพิจารณาโอกาสที่แรงงานจากชนบทจะถูกเลือกเข้าไปทำงานในภาค อุตสาหกรรมจะไม่เท่ากัน เพราะขึ้นอยู่กับปัจจัยทุนมนุษย์หลายประการ เช่น อายุ การศึกษา และประสบการณ์ เป็นต้น

ทฤษฎีการตัดสินใจย้ายถิ่นในระดับจุลภาค (Micro-level decision-making Framework) ทฤษฎีนี้อธิบายการย้ายถิ่นโดยใช้ปัจจัยทางสังคมและจิตวิทยาประชากร กล่าวคือ การย้ายถิ่นขึ้นอยู่กับความคาดหวังที่จะได้รับผลจากการมีพฤติกรรมย้ายถิ่นที่เกิดขึ้น ซึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัยสองประการคือคุณค่ากับเป้าหมาย ซึ่งมีอยู่ในตัวของบุคคล เช่น ความมั่นคงทางสังคม ความสะดวกสบาย ความเป็นตัวของตัวเอง หากปัจจัยทั้ง 2 ประการนี้มีระดับสูง โอกาสที่บุคคลจะย้ายถิ่นก็จะมีความมาก การย้ายถิ่นในลักษณะนี้จะเป็นพฤติกรรมที่เรียกว่า “Instrumental Behavior” ที่จะนำบุคคลไปสู่สิ่งที่ตนประสงค์ Dejong & Fawcett (1981, อ้างถึงใน ศุภวัตร พลายน้อย และเนาวรัตน์ พลายน้อย, 2539) มุกเซอร์จี Mukherji (1975, อ้างถึงใน ศุภวัตร พลายน้อย และเนาวรัตน์ พลายน้อย, 2539) นักภูมิศาสตร์ประชากรได้อธิบายว่าการย้ายถิ่นต้องพิจารณาปัจจัย 3 ประการคือ

1. คุณลักษณะส่วนตัวของผู้ย้ายถิ่น
2. การรับรู้ในความแตกต่างของอรรถประโยชน์ระหว่างแหล่งต้นทางและปลายทาง
3. ลักษณะการย้ายถิ่นซึ่งอาจจะเป็นการย้ายแบบไป-กลับ ย้ายตามฤดูกาล หรือย้ายแบบถาวรก็ได้

แนวคิด “Location Specific Capital” เป็นปัจจัยผูกพัน ที่ส่งผลให้บุคคล มีพฤติกรรมย้ายถิ่นที่แตกต่างกัน Davanzo & Morrision (1981, อ้างถึงใน ศุภวัธย์ พลายน้อย และเนาวรัตน์ พลายน้อย, 2539) เห็นว่า ตามปกติการย้ายถิ่นจะเกิดขึ้นโดยการเปรียบเทียบ “Location Specific Capital” ระหว่างต้นทาง และปลายทาง เช่น ผู้ที่มีชื่อเสียง มีทรัพย์สินมาก ก็มักจะไม่น่าจะไปจากที่อยู่เดิมถ้าหากจำเป็นต้องย้ายไป ก็มักจะย้ายกลับมาเพราะหากย้ายไปอยู่ที่อื่นนานๆ สิ่งต่างๆ ที่มีอยู่เดิมก็จะเสื่อมค่าลง ส่วนผู้ที่มีสิ่งผูกพัน อาจจะเป็นทรัพย์สินสมบัติ หรือความมีชื่อเสียงในถิ่นที่อยู่เดิมน้อย จะมีโอกาสย้ายถิ่นสูงกว่าผู้ที่มีสิ่งผูกพันดังกล่าวมากกว่า Brown & Moore (1970, อ้างถึงใน ศุภวัธย์ พลายน้อย และเนาวรัตน์ พลายน้อย, 2539) ได้เสนอแนวคิดเรื่อง “Place utility” ซึ่งให้ความสำคัญกับระดับความพอใจหรือไม่พอใจของบุคคล หรือครอบครัว ต่ออรรถประโยชน์ในสถานที่หนึ่ง ๆ หากไม่พอใจก็จะมี การย้ายถิ่นเกิดขึ้น การย้ายถิ่นจึงเป็นการปรับตัวเพื่อหาความพอใจในอรรถประโยชน์จากพื้นที่นั่นเอง

ทฤษฎีการพึ่งพา (Dependent plantation economies) เป็นแนวคิดของกลุ่มนีโอมาร์กซิส (Neo-Marxist Conflict Model) ที่พิจารณาเรื่องทางเศรษฐกิจกับเรื่องทางสังคมและสถาบันการเมืองว่าเป็นสิ่งที่ไม่อาจแยกพิจารณาจากกัน ระบบเศรษฐกิจจะต้องพิจารณาในวงกว้างออกไปคือพิจารณาว่าเมืองมีส่วนกำหนดชนบทอย่างไร หรือประเทศด้อยพัฒนาถูกกำหนดโดยประเทศที่พัฒนาแล้วอย่างไร และสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้มีรูปแบบความสัมพันธ์กันอย่างไร เครื่องมือวิเคราะห์ที่สำคัญในทฤษฎีนี้ มักจะใช้ระเบียบวิธีประวัติศาสตร์ โครงสร้าง สถาบันในการพิจารณา การที่ชาวชนบท ถูกความจำเป็นบีบบังคับให้เข้าไปหางานทำในเมือง ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการด้อยพัฒนาในชนบท ขณะเดียวกันศูนย์กลางหรือเมืองจะเกิดการพัฒนาระบบเศรษฐกิจซึ่งเป็นระบบทุนนิยมจะเอารัดเอาเปรียบแรงงานจากชนบท และดูดซับมูลค่าส่วนเกินทางเศรษฐกิจไปสู่เมือง ตลาดแรงงานจะถูกผูกขาด แรงงานจากชนบทจะทำอาชีพชั้นต่ำลงไปจากชาวเมือง และต้องอาศัยอยู่ในสลัม หรือที่ไม่เหมาะสมอื่น ๆ มีความแปลกแยกไม่สามารถผสมผสานกับวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของชาวเมือง ทฤษฎีการพึ่งพา พิจารณาการย้ายถิ่นในลักษณะที่เป็นผลของระบบความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ทั้งในระดับชนบท ระดับเมืองศูนย์กลางระดับประเทศ และระดับระหว่างประเทศ ในลักษณะของระบบความสัมพันธ์แบบศูนย์กลางและปริมณฑล ปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการย้ายถิ่นในแนวคิดนี้คือมาตรการในการพัฒนาประเทศ หากเป็นการพัฒนาในลักษณะรวมศูนย์ และพึ่งพาจะทำให้เกิดการย้ายถิ่นมากขึ้น และเกิดการเอารัดเอาเปรียบระหว่างชนชั้นโดยการกดราคาผลผลิตการเกษตรให้ต่ำลง ในทางกลับกันสินค้าอุตสาหกรรมกลับมีราคาสูง เป็นสาเหตุทำให้เกิดการย้ายถิ่นของชาวชนบท มาหางานทำในเมืองมากขึ้น

2.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลจากการศึกษาวิจัยต่าง ๆ เกี่ยวกับการผ่อนผันแรงงานต่างด้าว และนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าว ซึ่งจากการศึกษางานวิจัยของวันเพ็ญ วอกลาง (2539) ซึ่งได้ศึกษากระบวนการปรับตัวและปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความตั้งใจที่จะอยู่ถาวรของแรงงานอพยพของประเทศพม่า กรณีศึกษาจังหวัดเชียงราย ผลการศึกษาสรุปได้ว่ากลุ่มตัวอย่างแรงงานพม่าที่เข้ามาทำงานในจังหวัดเชียงราย มี 2 ประเภท คือ ประเภทพักอาศัย และไปกลับ ลักษณะของทั้ง 2 ประเภท ส่วนใหญ่มีเชื้อชาติไทย มีอายุ 20-29 ปี สถานภาพสมรสเป็นโสด ไม่ได้เรียนหนังสือ และเป็นชายมากกว่าหญิง กลุ่มพักอาศัย ส่วนใหญ่ทำงานด้านการบริการทั่วไปและเป็นคนงานในโรงงาน รายได้เฉลี่ยต่อเดือน 2,190 บาท กลุ่มไปกลับส่วนใหญ่ประกอบอาชีพค้าขาย และงานบริการทั่วไป รายได้เฉลี่ยต่อเดือน 4,080 บาท ทั้ง 2 กลุ่มประมาณ 1 ใน 3 ส่งเงินกลับโดยเฉลี่ยประมาณ 10,000 บาทต่อคนต่อปี การอพยพส่วนใหญ่เดินทางเข้ามาที่อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย ลักษณะการเดินทางเข้ามา มากกว่าครึ่งเดินทางเข้ามาคนเดียว ที่เหลือเดินทางมาพร้อมกับญาติและเพื่อน ประมาณหนึ่งในสาม มีเครือข่ายครอบครัวและเครือข่ายของแรงงานพม่าอยู่ในจังหวัดเชียงรายก่อนแล้ว และทำหน้าที่ช่วยเหลือให้เดินทางเข้ามา การศึกษาการลักลอบเข้าสู่ประเทศไทยของคนสัญชาติพม่า กรณีศึกษาอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ซึ่งทำการศึกษาโดยสุทธิรัตน์ ชุ่มวิเศษ (2540) พบว่า การที่คนสัญชาติพม่าสามารถหางานทำในไทยได้ง่าย และการมีรายได้ที่สูงกว่าในพม่าทำให้เป็นปัจจัยดึงดูดให้พวกพม่าลักลอบเข้ามาจำนวนมากขึ้นเรื่อย ๆ การที่ชาวพม่าไหลทะลักเข้ามาในเขตไทยมาก เพราะปัญหาความยากจนไม่สามารถหางานทำได้ในพม่า ประกอบกับความไม่จริงใจต่อการสกัดกั้นผลักดันจากฝ่ายไทยความคาดหวังหรือความต้องการที่แท้จริงของชาวพม่าที่ลักลอบเข้ามาในประเทศไทยเพื่อต้องการหางานทำโดยไม่เกี่ยงว่าจะเป็นงานอะไร ขอให้มียาได้เพราะอยู่ในพม่าไม่มีการจ้างงานไม่มีรายได้ที่ นโยบายควบคุมกำกับดูแลแรงงานต่างชาติ ที่รัฐบาลกำหนดนั้นไม่เหมาะสมเพราะการให้แรงงาน พม่าเข้ามาทำงานในไทย ทำให้เกิดปัญหาหลายอย่าง เช่น ปัญหาอาชญากรรมปัญหาการแย่งงานคนไทย ปัญหาทางด้านสาธารณสุข ทางราชการไทยประสบความล้มเหลวในการป้องกันควบคุมสกัดกั้นการลักลอบเข้าออกประเทศของชาวพม่า เพราะมีปัจจัยที่หลากหลายซับซ้อนเกี่ยวพันอยู่ เช่น สถานการณ์ในประเทศพม่า นโยบายต่างประเทศของชนชั้นทำงานของไทย ฯลฯ เป็นต้น และการให้แรงงานต่างชาตินำเข้าระบบการควบคุมดังกล่าว ไม่ได้มีหลักประกันว่าปัญหาการลักลอบเข้าเมืองของชาวพม่าจะลดลงได้ ฝ่ายความมั่นคงยังไม่มีความสามารถในการควบคุมการหลบหนีเข้าเมืองได้ สาเหตุการจ้างแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า โดย พืพงษ์ คุสินธุ์ (2543) ได้ทำการศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดราชบุรี จากการศึกษาพบว่าประเด็นที่เป็นสาเหตุสำคัญในการจ้างแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่ามี 3

ประเด็น เรียงตามลำดับความสำคัญได้ดังนี้คือ (1) ต้นทุนในด้านค่าจ้างแรงงานพม่าสูงกว่าการจ้างแรงงานคนไทย (2) การที่สามารถจัดหาแรงงานพม่าได้ง่ายและเหตุผลด้านมนุษยธรรม (3) การขาดแคลนแรงงานไทยและความขยันอดทนของแรงงานพม่า นอกจากนี้ ศรีนคร วงศ์ใจ (2543) ได้ศึกษาผลกระทบจากแรงงานพม่าผิดกฎหมายในประเทศไทย กรณีศึกษาอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก พบว่า ปัจจัยของการอพยพย้ายถิ่นของแรงงานพม่าผิดกฎหมายประกอบด้วย (1) ปัจจัยผลักดันภายในประเทศพม่า ได้แก่ ปัจจัยทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคมวัฒนธรรม และ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2) ปัจจัยดึงดูดในประเทศไทย ได้แก่ ศักยภาพของอำเภอแม่สอด การขาดแคลนแรงงาน เครือข่ายของการอพยพ นโยบายขยายการศึกษาภาคบังคับ นโยบายควบคุมประชากร และสภาพภูมิประเทศที่เอื้ออำนวยต่อการอพยพข้ามเขตแดน ส่วนผลกระทบที่เกิดจากแรงงานพม่าผิดกฎหมาย จำแนกออกเป็น 3 ด้าน คือ (1) ผลกระทบทางด้านการเมือง รัฐบาลไทยไม่สามารถกำหนดนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว ให้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ในอำเภอแม่สอดได้ (2) ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ จากการลงทุนของธุรกิจภาคอุตสาหกรรมในอำเภอแม่สอด พบว่ามี ความจำเป็นต้องจ้างแรงงานต่างด้าวจำนวนมาก ส่งผลให้แรงงานในท้องถิ่นไม่มีงานทำ (3) ผลกระทบทางด้านสังคม แรงงานพม่าผิดกฎหมายในอำเภอแม่สอด ก่อให้เกิดปัญหาสังคมต่างๆ ได้แก่ ปัญหาสาธารณสุข ปัญหาโสเภณี ด้านอำนาจ นิธิวิไล (2543) ได้ศึกษาแนวทางการจัดระเบียบนำเข้า และการจัดระบบควบคุมการทำงานของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายของไทย ศึกษาจากกรณีของประเทศสิงคโปร์และมาเลเซีย จากการศึกษาค้นพบว่า รัฐบาลไทยได้ดำเนินการในการวางกรอบนโยบายแนวทาง และมาตรการในทางปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง เรื่อยมานับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2524 เพื่อป้องกันและควบคุมแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตามภาวะความขาดแคลนแรงงานหรืออุปสงค์แรงงาน ที่นายจ้างและผู้ประกอบการคนไทยจำเป็นต้องใช้ทำให้ประเทศไทยมีจำนวนแรงงาน ต่างด้าวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทั้งในส่วนเข้าเมืองอย่างถูกต้องตามกฎหมายและในส่วนที่ผิดกฎหมาย

จากรายงานการวิจัยของผู้ที่ศึกษาเกี่ยวกับการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวและนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวสรุปได้ว่า นโยบายด้านผ่อนผันแรงงานต่างด้าวของรัฐบาลไม่มีความชัดเจนและไม่เหมาะสม ซึ่งจากการใช้นโยบายดังกล่าวพบว่าการให้แรงงานพม่าเข้ามาทำงานในไทย ทำให้เกิดปัญหาหลายอย่าง

ด้านการศึกษาเกี่ยวกับนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว วิทยา บุตรเพชรรัตน์ (2542) ได้ศึกษาเรื่องกรณีนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปปฏิบัติ กรณีศึกษาจังหวัดแม่ฮ่องสอน พบว่าการนำนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายไปปฏิบัติในจังหวัดแม่ฮ่องสอนยังไม่เกิดประสิทธิภาพมากนัก ตัวอย่างเช่น มาตรการนำแรงงานต่างด้าวเข้าสู่ระบบควบคุม มาตรการด้านสัญชาติและพื้นที่มาตรการด้านจำนวนอนุญาตตามสัดส่วนแรงงาน

ไทย มาตรการด้านสภาพการจ้างและค่าจ้าง เป็นต้น ทั้งนี้เนื่องจากหน่วยงานผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ยังมีข้อจำกัดในด้านสมรรถนะขององค์กร การขาดการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ความร่วมมือและความจริงใจของผู้ประกอบการ และพบว่าข้อจำกัดด้านพรมแดน สภาพภูมิประเทศ ความคล้ายคลึงด้านชาติพันธุ์ ความผูกพันระหว่างเชื้อชาติ วัฒนธรรม ตลอดจนความไม่สงบทางด้านการเมืองการปกครองในสหภาพพม่า และความแตกต่างของระดับการพัฒนาเศรษฐกิจระหว่างไทยกับสหภาพพม่า เป็นปัจจัยเสริมให้ประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติลดลง จากการศึกษางานของ ธีรพจน์ ศิริธรรม (2543) ที่ได้ศึกษาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามนโยบายผ่อนผันการจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายของเจ้าหน้าที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ศึกษากรณีด้านชายแดนไทย-พม่า พบว่านโยบายในการแก้ไขปัญห แรงงานต่างด้าวของรัฐบาลตามมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดขึ้นในช่วงปี 2539, 2541 และ 2542 ยังเป็นมาตรการแก้ไขปัญหาย่อยๆ เฉพาะหน้าขาดความเหมาะสม เจ้าหน้าที่ด่านตรวจคนเข้าเมืองไม่มั่นใจในนโยบาย เนื่องจาก นโยบายมีความสับสนไม่ชัดเจนในการนำไปปฏิบัติ มีปัญหาการประสานงานระหว่างหน่วยงาน ขาดการประชาสัมพันธ์ ขาดความพร้อมในด้านบุคลากรและงบประมาณที่จะใช้ในการดำเนินการ นอกจากนี้ยังพบว่ามีการใช้อิทธิพลทางการเมืองภายในประเทศมาใช้ในขั้นตอนของการกำหนดนโยบาย รวมทั้งการเมืองภายในประเทศพม่า ที่ปฏิเสธไม่ยอมรับแรงงานพม่ากลับเข้าประเทศทำให้เกิดปัญหาการส่งกลับ เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่เกิดความเบื่อหน่ายในการทำงาน รวมไปถึงมีการแสวงหาผลประโยชน์จากการปฏิบัติงาน ซึ่งยังผลให้เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติตามนโยบาย ดังนั้นการติดตามดูแลควบคุมและประเมินผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ จึงมีความสำคัญที่จะทำให้ นโยบายของรัฐบาลบรรลุวัตถุประสงค์ รัฐบาลควรประกาศนโยบายรวมทั้งขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ชัดเจน เป็นรูปธรรม เพื่อให้เจ้าหน้าที่นำไปปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง ด้านผานิต แพเกาะ (2544) ได้ศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ กรณีศึกษา นโยบายจัดระบบเพื่อควบคุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายพบว่า เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวมีความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบายการกำหนดพื้นที่ดำเนินการ จำนวนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ได้รับอนุญาต ระยะเวลาการจ้างและสิ้นสุดของนโยบายการออกเขตพื้นที่ที่ได้รับอนุญาต และการขอเพิ่มจำนวนแรงงานต่างด้าวของสถานประกอบการอย่างถูกต้องและชัดเจน ด้านสมรรถนะขององค์กรในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดโครงสร้างองค์กร พบว่าการจัดโครงสร้างองค์กรไม่เหมาะสมมีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ลักษณะการวินิจฉัยสั่งการจากหน่วยเหนือมายังหน่วยล่างและมีลักษณะเป็นทางการ ตามลักษณะของหน่วยงานที่รับผิดชอบที่เป็นระบบราชการ ด้านบุคลากรพบว่า มีจำนวนไม่เพียงพอ และส่วนใหญ่ไม่ได้รับการอบรมก่อนปฏิบัติตามนโยบาย ด้านวัสดุอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้พบว่า มีจำนวนไม่เพียงพอ กับปริมาณงานที่รับผิดชอบ ด้านสัมพันธกับองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง พบว่า จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ซึ่งมีหลายหน่วยงาน ได้แก่กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ส่วนในเรื่องลักษณะการติดต่อและความสัมพันธ์พบว่าการติดต่อมีปัญหาไม่ราบรื่น ความร่วมมือหรือการทำความเข้าใจกับหน่วยงานหลักอื่น ๆ พบว่ามีปัญหาในระเบียบวิธีปฏิบัติ ข้อจำกัดที่แตกต่างกัน การทำงานร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ ของหน่วยปฏิบัติและหน่วยหลักอื่น ๆ พบว่า มีปัญหาเกี่ยวกับกฎ ระเบียบ และวิธีปฏิบัติที่มีใช้อยู่ในปัจจุบัน ในส่วนของความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ที่มีต่อนโยบายจัดระบบเพื่อควบคุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย พบว่าส่วนใหญ่เห็นควรผ่อนผันให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเท่าที่จำเป็น และส่วนใหญ่เห็นด้วยว่าควรผลักดันให้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายอยู่เฉพาะบริเวณชายแดน ส่วนเรือนจำ อ่อนคล้าย (2546) ได้ศึกษาปัญหากระบวนการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในจังหวัดเชียงใหม่ ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวของรัฐ ตามมติ ครม.ปีพ.ศ.2544 พบ ว่ามีน้อยเมื่อเทียบกับกฎหมายในปีที่ผ่านมา ๆ มา ในด้านภาพรวมของความเห็นเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรค ในการนำกฎหมายการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัตินั้นพบว่าปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญที่สุด คือ หน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวมิมีงบประมาณไม่เพียงพอบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าว ขาดความยุติธรรมเที่ยงตรง และบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวมิมีเพียงพอตามลำดับ ปัญหาและอุปสรรคสำคัญที่สุด ในการนำกฎหมายการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ คือ การขาดความร่วมมือประสานงานกันระหว่างส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าว และกฎหมายการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวยังขาดการประชาสัมพันธ์ที่ดีสำหรับพุทธยา จันทมาส (2546) กล่าวว่า สาเหตุที่แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายเพิ่มมากขึ้น ได้แก่สภาพเศรษฐกิจ สภาพภูมิศาสตร์ กลุ่มขบวนการนำพา และการทุจริต ปัญหาแรงงานต่างด้าวก่อให้เกิดผลกระทบด้านลบในด้านเศรษฐกิจ และเกิดผลกระทบด้านบวกในด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านความมั่นคง และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ในการดำเนินการนโยบายของรัฐที่ผ่านมาในอดีตมีข้อบกพร่องคือ ขาดวิสัยทัศน์ด้านนโยบาย ขาดแผนการปฏิบัติการเชิงบูรณาการ ขาดการสนับสนุนงบประมาณอย่างเพียงพอ การประชาสัมพันธ์ไม่ทั่วถึง และเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริต สำหรับ ปริญญญา ปิ่นปัก (2546) ได้ศึกษาถึงการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ตามมติคณะรัฐมนตรี 28 สิงหาคม 2544 พบว่านโยบายแก้ไขปัญหาลาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2544 เป็นนโยบายหนึ่งที่ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร การดำเนินการตามนโยบายยังมีปัญหาและอุปสรรคอยู่ค่อนข้างมากกล่าว คือ (1) นโยบายขาดความรัดกุม กล่าวคือเป็นนโยบายระยะสั้นหวังผลเพียงต้องการให้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายมาจดทะเบียนเพื่อจัดทำทะเบียนประวัติมากกว่าการกดดัน หรือผลักดันให้แรงงานผิดกฎหมายออกนอกประเทศ (2) การประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐไม่คืบหน้าแหล่งนโยบายมาจาก

กระทรวงแรงงาน แต่การดำเนินการจำเป็นต้องพึงพิงการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจของด่านตรวจคนเข้าเมือง และการดำเนินงานของฝ่ายปกครอง ซึ่งแต่ละหน่วยงานต่างก็มีอำนาจเบ็ดเสร็จในตัวเอง เป็นต้น (3) แม้จะมีความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนค่อนข้างดี แต่ก็พบว่าขาดความจริงจังในการปฏิบัติตามที่นโยบายกำหนดเพราะเห็นว่าตนเองต้องเสียประโยชน์ ด้านอดิเรก ฟันเขียว (2547) ได้ศึกษาเรื่องการวิเคราะห์การกำหนดนโยบายจัดการปัญหาแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายในประเทศไทย พบว่าการกำหนดนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายไว้ฝีมือของไทยในช่วงปี พ.ศ. 2535-2546 มีผู้ที่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายที่สำคัญ คือ นักการเมือง ข้าราชการระดับสูง และกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งปัจจัยที่นำมาใช้ในการกำหนดนโยบายที่สำคัญ ผลการดำเนินงาน ตามนโยบายจัดการปัญหาแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายของไทยไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากพบข้อบกพร่องของนโยบายดังนี้ คือ การนำแรงงานผิดกฎหมายมาทำให้ถูกกฎหมาย มาตรการลดผลกระทบไม่ได้ผล มาตรการป้องกันควบคุมและสกัดกั้นการหลบหนีเข้าเมืองขาดประสิทธิภาพ นโยบายเปลี่ยนแปลงบ่อยเกินไปและขาดความชัดเจนต่อเนื่อง จากความล้มเหลวดังกล่าว ส่วนหนึ่งเกิดจากนโยบายที่รัฐบาลกำหนดขึ้นนั้นขาดความถูกต้องเหมาะสม และเกิดข้อบกพร่องด้วยกันหลายประการ โดยจะพิจารณาได้ดังนี้

1. นโยบายจัดการปัญหาแรงงานต่างชาติของไทยได้ดำเนินการผิดมาตั้งแต่ต้นกล่าวคือ การที่นำเอาบุคคลที่ทำผิดกฎหมายมาทำงานซึ่งตามข้อกฎหมายแล้ว จะเห็นได้ว่าเมื่อมีการกระทำที่ผิดกฎหมายแล้ว จะต้องดำเนินการลงโทษ แต่สำหรับประเทศไทย กลับนำเอาบุคคลที่หลบหนีเข้าเมืองซึ่งผิดกฎหมายคนเข้าเมืองให้มาทำงานอย่างถูกกฎหมายโดยการยกเว้นกฎหมายในการทำงานของคนต่างด้าวโดยมติคณะรัฐมนตรี ทำให้ปัญหาดังกล่าวมีความซับซ้อนและสับสนในทางปฏิบัติเป็นอย่างมาก

2. โดยหลักการทั่วไป การนำแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงาน จะต้องไม่ส่งผลกระทบหรือส่งผลกระทบให้น้อยที่สุดต่อแรงงานและสังคมภายในประเทศ แต่สำหรับประเทศไทยการผ่อนผันมีการใช้แรงงานต่างชาติ ก่อให้เกิดผลกระทบต่าง ๆ มากมาย เช่น ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาการแย่งแรงงานไทย ปัญหาชุมชนแออัด และปัญหาสาธารณสุข เป็นต้น ซึ่งผิดหลักการโดยทั่วไปอย่างสิ้นเชิง ดังนั้นการที่จะพิจารณาให้มีการผ่อนผันการใช้แรงงานต่างชาติต่อไป จึงจำเป็น ต้องลดหรือบรรเทาผลกระทบดังกล่าวก่อน แต่ก็ยังไม่มีมาตรการที่รองรับหรือบรรเทาผลกระทบดังกล่าวเกิดขึ้นเลย

3. ภาครัฐโดยเฉพาะฝ่ายปกครองและฝ่ายความมั่นคง ยังไม่มีความสามารถในการป้องกันควบคุมและสกัดกั้นการหลบหนีเข้าเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากมีปัจจัยต่าง ๆ ที่ซับซ้อนและหลากหลายในการดำเนินการดังกล่าว อย่างเช่น สถานการณ์ในประเทศเพื่อนบ้านสภาพเศรษฐกิจและนโยบายการควบคุมการทำงานของคนต่างชาติในประเทศไทย เป็นต้น ซึ่งปัจจัยดังกล่าวบางครั้งก็อยู่เหนือการควบคุมของรัฐบาลไทย โดยเฉพาะปัญหาทางการเมืองและเศรษฐกิจของประเทศพม่า ดังนั้น

การกำหนดนโยบายโดยขาดการมองถึงประสิทธิภาพและข้อจำกัดของปัญหาดังกล่าว ทำให้นโยบายยังขาดความรัดกุมและนำมาปฏิบัติได้ผลยาก

4. รัฐบาลมีนโยบายหลัก คือ การผ่อนผันการใช้แรงงานต่างชาติที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย และให้แรงงานต่างชาติดังกล่าวเข้าสู่ระบบการบริการและควบคุม ซึ่งตราบเท่าปัจจุบันยังไม่ได้มีหลักประกันแต่อย่างใด ว่าหากมีแรงงานต่างชาติเข้ามาสู่ระบบแล้ว จะทำให้การลักลอบเข้าเมืองของแรงงานต่างชาติดลดลงได้ โดยเฉพาะจากข้อเท็จจริงจะเห็นว่าแรงงานต่างชาติในประเทศไทยส่วนใหญ่แล้ว เป็นแรงงานที่ผิดกฎหมายมากกว่าแรงงานที่ถูกกฎหมาย และยังเวลาผ่านไปแรงงานถูกกฎหมายก็ยิ่งลดลงอย่างเช่นในปัจจุบัน

5. มาตรการในการผลักดัน สกัดกั้นและจับกุมแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายของไทยโดยการพิจารณาเพียงตัวเลขจำนวนแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายที่ได้ทำการส่งกลับประเทศนั้น เป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ และตัวเลขดังกล่าวก็ไม่ได้สะท้อนความเป็นจริงแต่เพียงอย่างเดียวจะบอกได้ก็เพียงประสิทธิภาพของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ไม่สามารถเชื่อมโยงมาถึงจำนวนของแรงงานต่าง ชาติดในประเทศไทยที่แท้จริงได้แต่อย่างใด นอกจากนั้นการเร่งกวาดล้างและจับกุมดังกล่าว จะยังทำให้แรงงานเหล่านั้นยังซ่อนตัวอย่างมิดชิดมากขึ้น และจะยิ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อการจัดการปัญหาดังกล่าวของไทยได้ในระยะยาว

6. ปัญหาแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายของไทย เกิดจากหลาย ๆ ปัจจัย ที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของประเทศไทยได้ เช่น ปัญหาด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะพม่า ปัญหาชนกลุ่มน้อย ประกอบกับการมีขบวนการลักลอบนำแรงงานเถื่อนในประเทศไทยซึ่งย่อมส่งผลทำให้ปัญหาการหลบหนีเข้าเมือง และการใช้แรงงานต่างชาติผิดกฎหมายของไทยย่อมจะยังมีอยู่และยืดเยื้อต่อไป

ณัฐญา อุดมชัย (2549) ได้ศึกษาเรื่องการประเมินผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การแก้ไข ปัญหาแรงงานต่างด้าว พ.ศ.2547-2548 กรณีศึกษาเปรียบเทียบระหว่างจังหวัดเชียงรายและจังหวัดลำพูน ผลการศึกษาสรุปได้ดังนี้

1. การดำเนินการแก้ไขปัญหาลูกจ้างต่างด้าวในพื้นที่จังหวัดลำพูนจะเน้นการดำเนิน การ สกัดกั้นแรงงานต่างด้าวไม่ให้ลักลอบเข้ามาทำงานใหม่ และการออกตรวจสอบตามสถานประกอบการ ขณะที่จังหวัดเชียงรายมีการกำหนดมาตรการการดำเนินการสกัดกั้น ตรวจสอบ ตลาดตระเวน และปราบปรามอย่างจริงจังกับแรงงานต่างด้าวและเน้นมาตรการในการผลักดันและส่งกลับ โดยเน้นความปลอดภัยของแรงงานต่างด้าว

2. ผลการดำเนินงานแก้ไขปัญหาลูกจ้างต่างด้าวในพื้นที่จังหวัดลำพูนและเชียงราย พบว่า นายจ้างแรงงานต่างด้าวทั้งจังหวัดลำพูน และเชียงราย ต่างให้ความร่วมมือในการมาขึ้นทะเบียน

ราษฎรต่างด้าว ตรวจสอบสุขภาพและประกันสุขภาพ และพิสูจน์สัญชาติเป็นอย่างดี ขณะที่ผลการดำเนินการเจรจากับประเทศคู่ภาคี ในการทำบันทึกความเข้าใจเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวในพื้นที่จังหวัดเชียงรายได้ดำเนินการไประดับหนึ่งเท่านั้น เพราะการเจรจากับประเทศพม่ายังไม่มีความคืบหน้าในการเจรจาระหว่างรัฐบาลไทยและรัฐบาลพม่า เพื่อหาข้อตกลงในการดำเนินงานแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวร่วมกัน

3. ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามขั้นตอนของยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547-2548 พบว่า ในจังหวัดลำพูนส่วนใหญ่ประสบปัญหาในด้านขาดแคลนบุคลากรในการทำทะเบียนประวัติ การขึ้นทะเบียนราษฎรคนต่างด้าว

จากการศึกษาผลงานการวิจัย ที่มีผู้ศึกษาเกี่ยวกับการนำนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ ผลการศึกษาพบว่าส่วนใหญ่หน่วยงานมีข้อจำกัดในด้านสมรรถนะขององค์กร มาตรการแก้ไขปัญหาคือเป็นมาตรการเฉพาะหน้า ขาดความเหมาะสม เจ้าหน้าที่ไม่มั่นใจในนโยบายเนื่องจากนโยบายมีความสับสนไม่ชัดเจนในการนำไปปฏิบัติ ขาดความพร้อมในด้านบุคลากรและงบประมาณ การจัดโครงสร้างองค์กรไม่เหมาะสม บุคลากรส่วนใหญ่ไม่ได้รับการอบรมก่อนปฏิบัติตามนโยบาย จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีหลายหน่วยงาน ได้แก่กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม ส่วนในเรื่องลักษณะการติดต่อและความสัมพันธ์พบว่า การติดต่อมีปัญหาไม่ราบรื่นขาดการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ยังพบว่าระเบียบวิธีปฏิบัติ ข้อจำกัดที่แตกต่างกัน การทำงานร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ ของหน่วยปฏิบัติและหน่วยหลักอื่น ๆ พบว่า มีปัญหาเกี่ยวกับกฎ ระเบียบ และวิธีปฏิบัติที่มีใช้อยู่ในปัจจุบัน ขาดแผนการปฏิบัติการเชิงบูรณาการ นโยบายเปลี่ยนแปลงบ่อยเกินไปและขาดความชัดเจน

ขณะที่จังหวัดเชียงราย พบว่า ขาดเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการตรวจสอบจับกุมปราบปรามมีไม่เพียงพอในการดำเนินงาน อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ที่ใช้ในการดำเนินงานมีไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ในแต่ละหน่วยงาน เช่น รถที่จะใช้ในการตรวจจับ น้ำมันเชื้อเพลิง คอมพิวเตอร์ กล้องถ่ายรูป/กล้องวิดีโอและใช้ในการเก็บหลักฐานและข้อมูลในการดำเนินงาน

บทที่ 3

ระเบียบและวิธีการวิจัย

การศึกษาถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐต่อนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าว ในเขตพื้นที่อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงรายครั้งนี้ เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เพื่อศึกษาถึงการนำเอานโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวมานำปฏิบัติ โดยมีปัจจัย 2 ด้าน คือ ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ อายุ ระดับการศึกษา ประเภทของงานที่ปฏิบัติ ลักษณะอำนาจหน้าที่ของงานที่ปฏิบัติ และอายุงาน และปัจจัยด้านการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับความชัดเจนของนโยบาย ความต่อเนื่องของนโยบาย ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน การประสานความความเข้าใจระหว่างเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงาน ข้อจำกัดในด้านการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน ตลอดจน ปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติ คำตอบที่จะได้มาเป็นบทสรุปการศึกษาครั้งนี้จะได้อาจได้มาจากการรวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือ และการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก เพื่อนำผลจากการสัมภาษณ์มาอภิปรายและสนับสนุนข้อมูลที่ได้อาจจากการเก็บแบบสอบถาม

3.1 ขอบเขตการวิจัย

3.1.1 เนื้อหา

การศึกษานี้ได้กำหนดขอบเขตการศึกษา

3.1.1 ความชัดเจนของนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าว

3.1.2 ความไม่ต่อเนื่องของนโยบาย ผลกระทบจากการความไม่ต่อเนื่องและการเปลี่ยนแปลงนโยบายของภาครัฐ

3.1.3 ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ความรู้ ความเข้าใจถึงนโยบายในการใช้แรงงานต่างด้าวของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานภาครัฐ การรับรู้ข่าวสารและการเข้าถึงข่าวสารของเจ้าหน้าที่

3.1.4 ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ จิตความรู้ความสามารถและความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ความพร้อมของงบประมาณ วัสดุ อุปกรณ์ และสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ต่อการปฏิบัติงาน

3.1.5 ข้อจำกัดในการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในส่วนของผู้ปฏิบัติและผู้ปฏิบัติงานและระดับผู้บริหารของหน่วยงาน ในการร่วมมือกันทำงาน

3.1.6 ปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ของเจ้าหน้าที่การให้อำนาจการกระจายอำนาจ และการตัดสินใจของผู้บริหารหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

นอกจากนี้ผู้ศึกษายังได้วิเคราะห์เพิ่มเติมจาก เอกสาร งานวิจัย สื่อสิ่งพิมพ์ และข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ชัดเจนเที่ยงตรงและสมบูรณ์ เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์สรุปผล และสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน เพื่อทราบแนวทางการเปิดรับข้อมูลและการพัฒนาการบริหารจัดการองค์กร เพื่อนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติจริงและไม่ส่งผลกระทบต่อหน่วยงาน

3.1.2 ประชากร

กลุ่มประชากรที่ศึกษาในครั้งนี้ เป็นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวมาปฏิบัติ ในเขตพื้นที่อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย ประกอบด้วย

3.1.2.1 หน่วยรักษาความสงบเรียบร้อยตามลำแม่น้ำโขง

3.1.2.2 สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง

3.1.2.3 ตำรวจน้ำ

3.1.2.4 ตำรวจภูธร

3.1.2.5 ตำรวจตระเวนชายแดน

3.1.2.6 จัดหางานจังหวัดเชียงราย

3.2 การเก็บรวบรวมข้อมูล

ในการศึกษาวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่ส่งผลต่อความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐต่อนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าว ในเขตพื้นที่อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงรายในครั้งนี้ ได้กำหนดวิธีการศึกษาประกอบด้วยส่วนต่าง ๆ ที่สำคัญดังนี้

3.2.1 การรวบรวมข้อมูล

3.2.1.1 ข้อมูลปฐมภูมิ ได้จากการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบสอบถามจำนวน 113 ชุด และการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างที่เป็นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้วยตนเองจำนวน 6 คน แยกเป็น 6 ประเภทหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบังคับใช้นโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวได้แก่ หน่วย

รักษาความสงบตามลำแม่น้ำโขง สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ตำรวจน้ำ ตำรวจภูธร ตำรวจตระเวนชายแดน จัดหางานจังหวัดเชียงราย

3.2.1.2 ข้อมูลทุติยภูมิ ได้แก่ ความหมายและประเภทของแรงงานต่างด้าวสถานการณ์การแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย ผลกระทบจากแรงงานต่างด้าว นโยบายในด้านการแก้ไขแรงงานต่างด้าว เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยผู้ศึกษาได้ทำการรวบรวมข้อมูลจากเอกสารสิ่งพิมพ์ หนังสือ วรรณกรรม ข่าว ตลอดจนผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และข้อมูลจากแหล่งอินเทอร์เน็ต

3.2.2 การเก็บรวบรวมข้อมูล

3.2.2.1 ทำการทดสอบการใช้แบบสอบถาม (Pretest) จำนวน 20 ชุด เพื่อหาข้อบกพร่องก่อนที่เก็บข้อมูลจริง

3.2.2.2 เก็บข้อมูลจากแบบสอบถามจากการสุ่มตัวอย่าง

3.2.2.3 เก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์แบบเชิงลึก จากกลุ่มตัวอย่าง

3.2.2.4 การสุ่มตัวอย่าง ประชากรทั้งหมด จำนวน 161 คนโดยการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างโดยใช้ตารางสำเร็จรูป Krejcie และ Morgan (จักรพันธ์ วังษ์บูรณาวาทย, 2550) ได้กลุ่มตัวอย่าง 113 คนโดยการเฉลี่ยแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนํานโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวมาปฏิบัติได้กลุ่มตัวอย่างแยกตามประเภทของหน่วยงาน ดังปรากฏตามตารางที่ 3.1

ตารางที่ 3.1 จำนวนประชากรจำแนกตามหน่วยงาน

หน่วยงาน	จำนวนกลุ่มตัวอย่าง (คน)
หน่วยรักษาความสงบเรียบร้อยตามลำแม่น้ำโขง	21
สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง	10
ตำรวจน้ำ	13
ตำรวจภูธร	52
ตำรวจตระเวนชายแดน	50
จัดหางานจังหวัดเชียงราย	15
รวม	161

ที่มา. หน่วยรักษาความสงบเรียบร้อยตามลำแม่น้ำโขง จังหวัดเชียงราย, สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองอำเภอเชียงรายแสน จังหวัดเชียงราย, หน่วยปฏิบัติการตำรวจน้ำอำเภอเชียงรายแสน จังหวัดเชียงราย, ตำรวจภูธรอำเภอเชียงรายแสน, ตำรวจตระเวนชายแดนจังหวัดเชียงราย, สำนักงานจัดงานจังหวัดเชียงราย

ตารางที่ 3.2 แสดงจำนวนตามกลุ่มตัวอย่าง

หน่วยงาน	จำนวนกลุ่มตัวอย่าง
หน่วยรักษาความสงบเรียบร้อยตามลำแม่น้ำโขง	15
สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง	7
ตำรวจน้ำ	9
ตำรวจภูธร	36
ตำรวจตระเวนชายแดน	35
จัดหางานจังหวัดเชียงราย	11
รวม	113

3.3 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

3.3.1 แบบสอบถาม ประกอบด้วยส่วนต่างๆ ดังนี้

3.3.1.1 ส่วนที่ 1 ประเภทและลักษณะทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

1. เพศ
2. อายุ
3. ระดับการศึกษา
4. ประเภทของงานที่ปฏิบัติ
5. ลักษณะอำนาจหน้าที่ของงานที่ปฏิบัติ
6. อายุงาน

3.3.1.2 ส่วนที่ 2 ปัจจัยส่งผลต่อความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐที่มีต่อนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าว

1. ความชัดเจนของนโยบาย
2. ความต่อเนื่องของนโยบาย
3. ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่มีต่อนโยบาย
4. การประสานความเข้าใจในการปฏิบัติงานระหว่างเจ้าหน้าที่
5. การให้ความรู้และการประชาสัมพันธ์ถึงขั้นตอนรายละเอียดของนโยบาย
6. ปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

3.3.1.3 ส่วนที่ 3 ผลกระทบต่อความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐที่มีต่อนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าว

1. ผลของการนำนโยบายมาสู่การปฏิบัติ
2. ผลกระทบต่อการปฏิบัติงาน

3.3.2 แบบสัมภาษณ์ เป็นแบบปลายเปิด เพื่อให้ผู้ตอบคำถามได้แสดงเหตุผลอย่างอิสระ เพื่อนำบทสัมภาษณ์มาใช้สนับสนุนสมมติฐาน และนำไปอภิปรายผลในบทที่ 5 โดยการสัมภาษณ์ นักศึกษากลุ่มเป้าหมายที่เป็นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน จำนวน 5 คน

3.4 การวิเคราะห์ข้อมูลและสถิติที่ใช้ในการวิจัย

3.4.1 การวิเคราะห์ข้อมูล ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจะทำการวิเคราะห์ข้อมูลโดยนำแบบสอบถามมาตรวจ ให้คะแนนตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้แล้วนำข้อมูลบันทึกลงในแบบฟอร์มลงรหัส (Coding Form) และนำไปดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติ โดยใช้โปรแกรมทางสถิติ (Statistical Software)

3.4.2 สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ ความถี่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน chi - square, Kendall's โดยมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05

3.4.3 การวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการแบบสัมภาษณ์ ผู้วิจัยจะทำการประมวลผลจากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 5 คน เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาสนับสนุนข้อเท็จจริงของผลการศึกษาที่ได้จากการเก็บรวบรวมข้อมูลจากแบบสอบถาม

3.5 ระยะเวลาในการดำเนินการวิจัย

ระยะเวลาในการดำเนินการวิจัย จำนวน 10 เดือน เริ่มตั้งแต่วันที่ มกราคม 2552 – ตุลาคม 2552

บทที่ 4

ผลการศึกษา

ในการนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่ส่งผลต่อความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐต่อนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าว ในเขตพื้นที่อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย ในครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้เก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบสอบถามจำนวน 113 ชุด และการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างที่เป็นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้วยตนเองจำนวน 6 คน ซึ่งแสดงผลการศึกษาดังนี้

4.1 ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบังคับใช้นโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าว

ด้านความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบังคับใช้นโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวจากการเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล ผลปรากฏดังนี้

ตารางที่ 4.1 จำนวนร้อยละของความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบังคับใช้นโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าว

ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบังคับใช้ นโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าว (n=113)	มาก		ปานกลาง		น้อย	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
1. ท่านมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวมากน้อยเพียงใด	13	11.5	77	68.1	23	20.4
2. นโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวที่หน่วยงานท่านได้ดำเนินการมีความชัดเจนของนโยบายมากน้อยเพียงใด	14	12.4	71	62.8	28	24.8
3. หน่วยงานต้นสังกัดของท่านทำการชี้แจงเกี่ยวกับการนำนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติมากน้อยเพียงใด	17	15.0	59	52.3	37	32.7

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบังคับใช้ นโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าว (n=113)	มาก		ปานกลาง		น้อย	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
4. หน่วยงานของท่านและหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติตามนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าว มีการประสานการทำงานระหว่างหน่วยงานมากนักน้อยเพียงใด	15	13.3	65	57.5	33	29.2
5. หน่วยงานที่นำนโยบายด้านการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติมีการปฏิบัติตามนโยบายที่สอดคล้องกันมากนักน้อยเพียงใด	17	15.0	56	49.6	40	35.4
6. มีการกำหนดแนวทางในการปฏิบัติงานที่สอดคล้องกันระหว่างหน่วยงานที่นำนโยบายด้านการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติมากนักน้อยเพียงใด	12	10.6	64	56.6	37	32.7
7. หน่วยงานของท่านมีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเพื่อซักซ้อมความเข้าใจเกี่ยวกับการนำนโยบายด้านการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติมากนักน้อยเพียงใด	11	9.7	59	52.2	43	38.1
8. หน่วยงานของท่านมีการจัดทำแผนการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวมากนักน้อยเพียงใด	14	12.4	59	52.2	40	35.4
9. นโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวที่นำไปปฏิบัติมีความต่อเนื่องมากนักน้อยเพียงใด	24	21.2	53	46.6	36	31.9
10. การปรับเปลี่ยนนโยบายผ่อนผันแรงงานต่างด้าวมีผลกระทบต่อการปฏิบัติงานของท่านมากนักน้อยเพียงใด	28	24.8	38	33.6	47	41.6
11. การเปลี่ยนแปลงนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวแต่ละครั้ง มีการประชุมหารือและปรับแผนการทำงานที่สอดคล้องกันระหว่างหน่วยงานของท่านกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากนักน้อยเพียงใด	17	15.0	40	35.4	56	49.6

จากตารางที่ 4.1 เรื่องความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบังคับใช้นโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวของรัฐบาล พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบังคับใช้นโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวอยู่ในระดับปานกลาง และในจำนวนนี้พบว่านโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวที่หน่วยได้ดำเนินการมีความชัดเจนอยู่ในระดับปานกลาง และหน่วยงานต้นสังกัดมีการชี้แจงเพื่อทำความเข้าใจกับเจ้าหน้าที่ในระดับปานกลางเท่านั้น

ด้านการประสานงาน พบว่าแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าว มีการประสานกันระหว่างหน่วยงานอยู่ในระดับปานกลาง และนโยบายที่ปฏิบัติมีความสอดคล้องกันในระดับปานกลางเช่นกัน ด้านการกำหนดแนวทางในการปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงานที่นำนโยบายต่างด้าวไปปฏิบัติ มีการกำหนดแนวทางอยู่ในระดับปานกลางเช่นกัน

ด้านการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน เพื่อซักซ้อมความเข้าใจเกี่ยวกับการนำนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ พบว่ามีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่อยู่ในระดับปานกลางถึงน้อย ซึ่งมีระดับใกล้เคียงกันคือ ร้อยละ 52.2 และ 38.1 ตามลำดับ

ด้านการจัดทำแผนการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าว และความต่อเนื่องของการนำนโยบายไปปฏิบัติ พบว่ามีการวางแผนและการปฏิบัติงานและมีการต่อเนื่องของการนำนโยบายไปปฏิบัติอยู่ในระดับปานกลาง

จากการศึกษายังพบว่า การปรับเปลี่ยนนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าว มีผลกระทบต่อการทำงานของเจ้าหน้าที่ในระดับที่น้อย และในการเปลี่ยนแปลงนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวแต่ละครั้ง พบว่ามีการประชุมเพื่อปรับแผนการทำงานให้เกิดความสอดคล้องของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับน้อยเช่นกัน ซึ่งจากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างพบว่าข้อมูลที่ได้รับสอดคล้องกับผลการศึกษาค้างนี้ซึ่งในการเปลี่ยนแปลงนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวแต่ละครั้งส่งผลกระทบต่อการทำงานของเจ้าหน้าที่ ซึ่งหน่วยงานต้องทำการประชุมชี้แจงให้เจ้าหน้าที่ได้รับทราบ นอกจากนั้นนโยบายดังกล่าวยังเกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่นๆ ที่มีการกิจด้านแรงงานต่างด้าวเช่นกัน แต่การประสานงานยังอยู่ในระดับที่น้อยและขาดการบูรณาการในเรื่องการนำนโยบายมาปฏิบัติร่วมกัน

4.2 ปัจจัยที่ส่งผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

ด้านความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ จากการเก็บรวบรวมข้อมูลและผลการวิเคราะห์ข้อมูล ผลปรากฏดังนี้

ตารางที่ 4.2 จำนวนร้อยละของความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบังคับใช้ นโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าว (n=113)	มาก		ปานกลาง		น้อย	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
1. หน่วยงานของท่านมีการจัดโครงสร้างการบริหารงานและสิ่งการที่ชัดเจนมากน้อยเพียงใด	34	30.1	60	53.1	19	16.8
2. หน่วยงานของท่านมีสายการบังคับบัญชาการปฏิบัติงานที่ชัดเจนง่ายต่อการตัดสินใจในการปฏิบัติงานมากน้อยเพียงใด	28	24.8	64	56.6	21	18.6
3. หน่วยงานของท่านมีการจัดลำดับขั้นตอนการปฏิบัติงานอย่างชัดเจนมากน้อยเพียงใด	23	20.4	70	61.9	20	17.7
4. หน่วยงานของท่านมีการจัดทำคำอธิบาย หรือคู่มือรายละเอียดของขั้นตอนการปฏิบัติงานด้านการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวให้เป็นที่รับรู้กันมากน้อยเพียงใด	14	12.4	49	43.4	50	44.2
5. หน่วยงานของท่านมีการชี้แจงและทำความเข้าใจให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติให้รับทราบขั้นตอนการปฏิบัติงาน อำนาจหน้าที่ กฎระเบียบต่าง ๆ มากน้อยเพียงใด	16	14.2	62	54.9	35	31.0
6. หน่วยงานของท่านมีการอบรมเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวเพื่อเตรียมความพร้อมก่อนการปฏิบัติงานมากน้อยเพียงใด	14	12.4	58	51.3	41	36.3
7. หน่วยงานของท่านมีการกำหนดอำนาจหน้าที่และบทบาทของแต่ละตำแหน่งให้สอดคล้องกับนโยบายที่ชัดเจนมากน้อยเพียงใด	18	15.9	58	51.3	37	32.7

ตารางที่ 4.2 (ต่อ)

ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบังคับใช้นโยบายกา ผ่อนผันแรงงานต่างด้าว (n=113)	มาก		ปานกลาง		น้อย	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
8. หน่วยงานของท่านมีการประชุมหารือภายใน หน่วยงานเพื่อแลกเปลี่ยนความรู้ประสบการณ์ ตลอดจนปัญหาอุปสรรคและแนวทางในการ แก้ไขร่วมกันมากนักน้อยเพียงใด	13	11.5	55	48.7	45	39.8
9. เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของท่านมีความรู้ความ เข้าใจในการปฏิบัติงานมากนักน้อยเพียงใด	13	11.5	65	57.5	35	31.0
10. ท่านมีความรู้ความเข้าใจเป็นอย่างดีเกี่ยวกับ ขั้นตอน วิธีการ และการดำเนินการต่างๆ ใน การปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับนโยบายมาก น้อยเพียงใด	12	10.6	60	53.1	41	36.3
11. หน่วยงานของท่านมีการประชุมหารือเพื่อ แลกเปลี่ยนความรู้ประสบการณ์ ตลอดจน ปัญหาอุปสรรคและแนวทางในการแก้ไข ร่วมกันกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่อง สม่ำเสมอมากนักน้อยเพียงใด	20	17.7	41	36.3	52	46.0
12. หน่วยงานของท่านมีเจ้าหน้าที่เพียงพอต่อการ ปฏิบัติงานมากนักน้อยเพียงใด	4	3.5	29	25.7	80	70.8
13. หน่วยงานของท่านได้รับจัดสรรงบประมาณ เพียงพอและสอดคล้องกับภารกิจที่ปฏิบัติมาก น้อยเพียงใด	3	2.7	26	23.0	84	74.3

จากตารางที่ 4.2 จำนวนร้อยละของความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบังคับใช้นโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวมากที่สุด ร้อยละ 30.1 คือ หน่วยงานมีการจัดโครงสร้างการบริหารงานและส่งการที่ชัดเจน รองลงมาคือ หน่วยงานมีการจัดลำดับขั้นตอนการปฏิบัติงานอย่างชัดเจนอยู่ในระดับปานกลาง ร้อยละ 61.9 และน้อยที่สุดคือ หน่วยงานได้รับจัดสรรงบประมาณเพียงพอและสอดคล้องกับภารกิจที่ปฏิบัติ ร้อยละ 74.3 ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง จากข้อมูลการสัมภาษณ์ส่วนใหญ่กลุ่มตัวอย่างที่ให้สัมภาษณ์ให้ความเห็น

ตรงกันว่ามีความรู้ความเข้าใจในนโยบายที่ได้รับ นอกจากนี้ในด้านการจัดสรรงบประมาณอย่างเพียงพอและสอดคล้องกับภารกิจที่ปฏิบัติ กลุ่มตัวอย่างที่ให้สัมภาษณ์ให้เห็นว่าหน่วยงานขาดงบประมาณในการปฏิบัติงาน ตลอดจนเจ้าหน้าที่และวัสดุอุปกรณ์ที่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถาม

4.3 ปัญหา อุปสรรคและผลกระทบที่มีต่อความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบังคับใช้นโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวของรัฐบาล

ตารางที่ 4.3 ผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบังคับใช้นโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวของรัฐบาล

ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบังคับใช้ นโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าว (n=113)		มาก	ปาน กลาง	น้อย	Chi Square	df	sig
1. ระดับอายุ							
ต่ำกว่า 20 ปี		0	0	1	17.167	8	.028
		(0)	(0)	(100.0)			
20-30 ปี		4	4	2			
		(40.0)	(40)	(20.0)			
31-40 ปี		6	21	16			
		(14.0)	(48.8)	(37.2)			
41-50 ปี		2	29	15	22.077	4	.000
		(4.3)	(63.0)	(32.6)			
สูงกว่า 50 ปี		2	3	8			
		(15.4)	(23.1)	(61.5)			
2. ระดับการศึกษา							
ต่ำกว่าปริญญาตรี		4	46	33	22.077	4	.000
		(4.8)	(55.4)	(39.8)			
ปริญญาตรี		10	8	8			
		(38.5)	(30.8)	(30.8)	22.077	4	.000
ปริญญาโท		0	3	1			
		(19.7)	(75.0)	(25.0)			

ตารางที่ 4.3 (ต่อ)

ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบังคับใช้ นโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าว(n=113)	มาก	ปาน กลาง	น้อย	Chi Square	df	sig
3. ระยะเวลาในการปฏิบัติงาน						
น้อยกว่า 1 ปี	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	6.250	4	.181*
1-5 ปี	4 (28.6)	4 (28.6)	6 (42.9)			
5-10 ปี	3 (13.0)	10 (43.5)	10 (43.5)			
อื่นๆ	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)			
4. ระยะเวลาการปฏิบัติงานเกี่ยวกับนโยบาย การผ่อนผันแรงงานต่างด้าว						
น้อยกว่า 1 ปี	0 (0.0)	5 (41.7)	7 (58.3)	7.891	6	.246*
1-5 ปี	7 (21.2)	14 (42.4)	12 (36.4)			
1-5 ปี	7 (21.2)	14 (42.4)	12 (36.4)			
5-10 ปี	2 (6.3)	20 (62.5)	10 (31.3)			
มากกว่า 10 ปี	5 (13.9)	18 (50.0)	13 (36.1)			
มากกว่า 10 ปี	7 (9.2)	43 (56.6)	26 (34.2)			

จากตารางที่ 4.3 ผลการเปรียบเทียบความแตกต่างค่าเฉลี่ยอายุกับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบังคับใช้นโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าว พบว่า เจ้าหน้าที่ที่มีอายุในแต่ละช่วงแตกต่างกัน มีค่าเฉลี่ยเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบังคับใช้นโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวไม่แตกต่างกันมีค่าเท่ากับ 17.167 ค่า $df = 8$ ค่า $Sig. = 0.028$ พบว่าตัวแปรช่วงอายุไม่มีความสัมพันธ์กันกับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบังคับใช้นโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าว แสดงให้เห็นว่า

ผลการเปรียบเทียบ ความแตกต่างค่าเฉลี่ยระยะเวลาที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าว มีความสัมพันธ์กับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบังคับใช้นโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าว พบว่า เจ้าหน้าที่ที่มีระยะเวลาที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวแตกต่างกัน มีค่าเฉลี่ยเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบังคับใช้นโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวแตกต่างกัน มีค่าเท่ากับ 7.891 ค่า $df = 6$ ค่า $Sig. = 0.246$ พบว่า ตัวแปรของระยะเวลาในการปฏิบัติงานมีความสัมพันธ์กับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบังคับใช้นโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าว แสดงให้เห็นว่า ผู้ที่มีระยะเวลาที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวมักมีความเข้าใจต่อนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าว มีความแตกต่างจากเจ้าหน้าที่ที่มีระยะเวลาที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวน้อย อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ซึ่งเป็นไปตามสมมติฐานที่ตั้งไว้

ตารางที่ 4.4 ผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลกระทบและเป็นอุปสรรตต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบังคับใช้ นโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าว (n=113)	มาก	ปาน กลาง	น้อย	Chi Square	df	sig
1. ระดับอายุ						
ต่ำกว่า 20 ปี	0 (0.0)	1 (100.0)	0 (0.0)	18.613	8	.017
20-30 ปี	4 (40.0)	3 (30.0)	3 (30.0)			
31-40 ปี	4 (40.0)	26 (60.5)	13 (30.2)			
41-50 ปี	3 (6.5)	16 (34.8)	27 (58.7)			
สูงกว่า 50 ปี	1 (7.7)	6 (46.2)	6 (46.2)			
2. ระดับการศึกษา						
ต่ำกว่าปริญญาตรี	4 (4.8)	41 (49.4)	38 (45.8)	15.812	4	.003
ปริญญาตรี	8 (30.8)	8 (30.8)	10 (38.5)			
ปริญญาโท	0 (19.7)	3 (75.0)	1 (25.0)			
อื่นๆ	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)			
3. ระยะเวลาในการปฏิบัติงาน						
น้อยกว่า 1 ปี	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	13.582	4	.009
1-5 ปี	4 (28.6)	9 (64.3)	1 (7.1)			
5-10 ปี	4 (17.4)	9 (39.1)	10 (43.5)			

ตารางที่ 4.4 (ต่อ)

ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบังคับใช้ นโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าว (n=113)	มาก	ปาน กลาง	น้อย	Chi Square	df	sig
มากกว่า 10 ปี	4 (5.3)	34 (44.7)	38 (50.0)			
4. ระยะเวลาการปฏิบัติงานเกี่ยวกับ นโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าว						
น้อยกว่า 1 ปี	1 (8.3)	3 (25.0)	8 (66.7)	10.942	6	.090*
1-5 ปี	7 (21.2)	15 (45.5)	11 (33.3)			
5-10 ปี	2 (6.3)	13 (40.6)	17 (53.1)			
มากกว่า 10 ปี	2 (5.6)	21 (58.3)	13 (36.1)			

จากตารางที่ 4.4 ผลการเปรียบเทียบความแตกต่าง ค่าเฉลี่ยอายุกับปัจจัยที่ส่งผลกระทบและเป็นอุปสรรต่อนานนโยบายไปสู่การปฏิบัติแตกต่างกัน มีค่าเฉลี่ยเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลกระทบและเป็นอุปสรรต่อนานนโยบายไปสู่การปฏิบัติไม่แตกต่างกัน มีค่าเท่ากับ 18.613 ค่า $df = 8$ ค่า $Sig. = 0.017$ พบว่า ตัวแปรระดับอายุไม่มีความสัมพันธ์กับปัจจัยที่ส่งผลกระทบและเป็นอุปสรรต่อนานนโยบายไปสู่การปฏิบัติ แสดงให้เห็นว่า ผู้ที่มีระดับอายุมากมีความสัมพันธ์กับปัจจัยที่ส่งผลกระทบและเป็นอุปสรรต่อนานนโยบายไปสู่การปฏิบัติไม่แตกต่างจากเจ้าหน้าที่ที่มีระดับอายุน้อย ซึ่งไม่เป็นไปตามสมมติฐานที่ตั้งไว้

ผลการเปรียบเทียบความแตกต่างค่าเฉลี่ยระดับการศึกษากับปัจจัยที่ส่งผลกระทบและเป็นอุปสรรต่อนานนโยบายไปสู่การปฏิบัติแตกต่างกัน มีค่าเฉลี่ยเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลกระทบและเป็นอุปสรรต่อนานนโยบายไปสู่การปฏิบัติไม่แตกต่างกัน มีค่าเท่ากับ 15.812 ค่า $df = 4$ ค่า $Sig. = 0.003$ พบว่า ตัวแปรระดับการศึกษาไม่มีความสัมพันธ์กับปัจจัยที่ส่งผลกระทบและเป็นอุปสรรต่อนานนโยบายไปสู่การปฏิบัติ แสดงให้เห็นว่า ผู้ที่มีระดับการศึกษามากมีความสัมพันธ์กับปัจจัยที่ส่งผลกระทบและเป็นอุปสรรต่อนานนโยบายไปสู่การปฏิบัติไม่แตกต่างจากเจ้าหน้าที่ที่มีระดับการศึกษาน้อย ซึ่งไม่เป็นไปตามสมมติฐานที่ตั้งไว้

ผลการเปรียบเทียบความแตกต่างค่าเฉลี่ยระยะเวลาในการปฏิบัติงานมีความสัมพันธ์กับปัจจัยที่ส่งผลกระทบและเป็นอุปสรรต่อนานโยบายไปสู่การปฏิบัติ พบว่า เจ้าหน้าที่ที่มีระยะเวลาในการปฏิบัติงานแตกต่างกัน มีค่าเฉลี่ยเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลกระทบและเป็นอุปสรรต่อนานโยบายไปสู่การปฏิบัติไม่แตกต่างกัน มีค่าเท่ากับ 13.582 $df = 4$ ค่า Sig. = 0.009 พบว่า ตัวแปรของระยะเวลาในการปฏิบัติงานไม่มีความสัมพันธ์กันกับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบังคับใช้นโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าว แสดงให้เห็นว่า ผู้ที่มีระยะเวลาในการปฏิบัติงานมากมีความสัมพันธ์กันกับปัจจัยที่ส่งผลกระทบและเป็นอุปสรรต่อนานโยบายไปสู่การปฏิบัติไม่แตกต่างจากเจ้าหน้าที่ที่มีระยะเวลาในการปฏิบัติงานน้อย ซึ่งไม่เป็นไปตามสมมติฐานที่ตั้งไว้

ผลการเปรียบเทียบความแตกต่างค่าเฉลี่ยระยะเวลาที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวมีความสัมพันธ์กับปัจจัยที่ส่งผลกระทบและเป็นอุปสรรต่อนานโยบายไปสู่การปฏิบัติ พบว่า เจ้าหน้าที่ที่มีระยะเวลาที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวแตกต่างกัน มีค่าเฉลี่ยเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลกระทบและเป็นอุปสรรต่อนานโยบายไปสู่การปฏิบัติ แตกต่างกัน มีค่าเท่ากับ 10.942 ค่า $df = 6$ ค่า Sig. = 0.090 พบว่า ตัวแปรของระยะเวลาในการปฏิบัติงานมีความสัมพันธ์กันกับปัจจัยที่ส่งผลกระทบและเป็นอุปสรรต่อนานโยบายไปสู่การปฏิบัติ แสดงให้เห็นว่า ผู้ที่มีระยะเวลาที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวมากมีความสัมพันธ์กันกับปัจจัยที่ส่งผลกระทบและเป็นอุปสรรต่อนานโยบายไปสู่การปฏิบัติ แตกต่างจากเจ้าหน้าที่ที่มีระยะเวลาที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวน้อย อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ซึ่งเป็นไปตามสมมติฐานที่ตั้งไว้

บทที่ 5

สรุปผลและข้อเสนอแนะ

จากการวิจัย เรื่อง ปัจจัยที่ส่งผลต่อความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐต่อนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าว ในเขตพื้นที่อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงปัจจัยที่มีผลต่อความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ ต่อนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าว ในเขตพื้นที่อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย ตลอดจนปัญหาและอุปสรรค และผลกระทบในการนำนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งผลที่ได้รับนั้นสามารถนำไปสู่แนวทางที่เหมาะสมในการพัฒนาการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐต่อนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าว ในเขตพื้นที่อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงรายต่อไป

ทั้งนี้มีสมมติฐาน 2 ข้อ ดังนี้

1. เจ้าหน้าที่ที่มีระดับอายุมาก มีการศึกษาสูง และมีอายุการปฏิบัติงานมาก มีความเข้าใจต่อนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าว มากกว่าเจ้าหน้าที่ที่มีระดับอายุน้อย มีการศึกษาน้อย และมีอายุการปฏิบัติงานน้อย
2. หน่วยงานที่มีระยะเวลาการปฏิบัติงานเกี่ยวกับนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวในระดับมาก เจ้าหน้าที่มีความเข้าใจต่อนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าว มากกว่าหน่วยงานที่มีระยะเวลาการปฏิบัติงานเกี่ยวกับนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวในระดับน้อย

การศึกษครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงปริมาณ และเชิงคุณภาพ ซึ่งผู้ศึกษาได้เก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบสอบถามจำนวน 113 ชุด และการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างที่เป็นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้วยตนเองจำนวน 6 คน ซึ่งสามารถสรุปผลการศึกษาและอภิปรายผล และข้อเสนอแนะได้ดังนี้

5.1 สรุปผลการศึกษา

5.1.1 ด้านความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบังคับใช้นโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าว

ด้านความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบังคับใช้นโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าว การประสานงาน ความสอดคล้องของนโยบาย การกำหนดแนวทางในการปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงาน การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน การจัดทำแผนการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าว และความต่อเนื่องของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนใหญ่เจ้าหน้าที่มีความรู้ความเข้าใจในนโยบาย ตลอดจนการประสานงาน ความสอดคล้องของนโยบาย การกำหนดแนวทางในการปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงาน การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน การจัดทำแผนการปฏิบัติงานและความต่อเนื่องของการนำนโยบายไปปฏิบัติ อยู่ในระดับปานกลางเท่านั้น ทั้งนี้เนื่องจากหน่วยงานต้นสังกัดมีการชี้แจงเพื่อทำความเข้าใจกับเจ้าหน้าที่ในระดับปานกลางถึงน้อย อีกทั้งแต่ละหน่วยงานนั้นได้รับมอบหมายนโยบายและภารกิจที่มีความแตกต่างกัน ดังนั้นการประสานงานและการกำหนดแนวทางในการปฏิบัติงานจะมีเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกัน หรือเป็นภารกิจที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นเท่านั้น ที่จะมีการประสานงานหรือประชุมหารือร่วมกันในการกำหนดแนวทางการปฏิบัติงาน และจากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างทำให้ทราบสาเหตุว่า ส่วนหนึ่งเนื่องจากหน่วยงานได้รับงบประมาณในการดำเนินการค่อนข้างน้อย ไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน จึงส่งผลกระทบต่อการดำเนินการในด้านต่าง ๆ

5.1.2 ปัจจัยที่ส่งผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบังคับใช้นโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวในระดับมาก และจากข้อมูลการสัมภาษณ์ส่วนใหญ่กลุ่มตัวอย่างที่ให้สัมภาษณ์ให้ความเห็นตรงกันว่ามีความรู้ความเข้าใจในนโยบายที่ได้รับทั้งนี้ปัจจัยที่ทำให้กลุ่มตัวอย่างมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบังคับใช้นโยบาย เนื่องจากส่วนใหญ่มีอายุการปฏิบัติงานค่อนข้างมาก ซึ่งร้อยละ 79 มีอายุในการปฏิบัติงานมากกว่า 10 ปี จึงทำให้มีประสบการณ์และความชำนาญ ตลอดจนรับรู้ถึงแนวนโยบายได้เป็นอย่างดี ด้านการจัดโครงสร้างการบริหารงานและการจัดลำดับขั้นตอนการปฏิบัติงาน พบว่ามีความชัดเจนอยู่ในระดับปานกลาง และน้อยตามลำดับ สาเหตุที่เป็นเช่นนั้นเนื่องจากการจัดสรรงบประมาณที่ไม่เพียงพอและไม่สอดคล้องกับภารกิจ นอกจากนั้นกลุ่มตัวอย่างที่ให้สัมภาษณ์ให้ความเห็นว่าหน่วยงานขาดงบประมาณในการปฏิบัติงาน ตลอดจนเจ้าหน้าที่และวัสดุอุปกรณ์ที่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน

5.1.3 ปัญหาอุปสรรคและผลกระทบที่มีต่อความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบังคับใช้นโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวของรัฐบาล

เจ้าหน้าที่ที่มีระดับอายุมาก และมีระดับการศึกษาสูง มีความเข้าใจต่อนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าว ไม่แตกต่างจากเจ้าหน้าที่ที่มีระดับอายุและมีระดับการศึกษาน้อย และจากผลการศึกษายังพบว่าระดับอายุมากและมีระดับการศึกษาไม่ส่งผลกระทบและเป็นอุปสรรต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ทั้งนี้เนื่องจากปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ขึ้นอยู่กับระยะเวลาในการปฏิบัติงาน และระยะเวลาที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งต้องอาศัยประสบการณ์ที่ได้จากการปฏิบัติงาน ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคที่พบระหว่างการปฏิบัติงาน นำมาเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหา เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามนโยบายที่ได้รับ

ผลการศึกษาจากกลุ่มตัวอย่างจำนวนทั้งหมด 113 คน พบว่า ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบังคับใช้นโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าว ด้านระดับอายุ และระดับการศึกษา ไม่มีความสัมพันธ์กับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบังคับใช้นโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าว ซึ่งไม่เป็นไปตามสมมติฐานที่ตั้งไว้ ส่วนระยะเวลาในการปฏิบัติงาน และระยะเวลาที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าว มีความสัมพันธ์กับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบังคับใช้นโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าว อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ซึ่งเป็นไปตามสมมติฐานที่ตั้งไว้

ส่วนปัจจัยที่ส่งผลกระทบและเป็นอุปสรรต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ พบว่า ระดับอายุ ระดับการศึกษา หน่วยงานที่ปฏิบัติงาน เจ้าหน้าที่ที่อยู่หน่วยงานแตกต่างกัน กับความสัมพันธ์ปัจจัยที่ส่งผลกระทบและเป็นอุปสรรต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ผลการศึกษพบว่าระดับการศึกษา และระยะเวลาในการปฏิบัติงาน ไม่มีความสัมพันธ์กับความสัมพันธ์ปัจจัยที่ส่งผลกระทบและเป็นอุปสรรต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ส่วนระยะเวลาที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าว มีความสัมพันธ์ปัจจัยที่ส่งผลกระทบและเป็นอุปสรรต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

จากผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่า ระยะเวลาในการปฏิบัติงาน และระยะเวลาในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าว มีผลต่อการนำนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวไปสู่การปฏิบัติ ผลการศึกษครั้งนี้เป็นไปตามสมมติฐานที่ตั้งไว้คือ ซึ่งเป็นไปตามทฤษฎีการบริหารจัดการ นักทฤษฎีการบริหารจัดการทั่วไป (General administrative theorists) คือผู้ที่ทำการศึกษาและมองการบริหารทั้งหมดและนำมาพัฒนาใช้งาน นักทฤษฎีนี้มีชื่อเสียงได้แก่ Henri Fayol Max Weber และ Ralph Davis

หลักการบริหารจัดการนั้นสามารถนำไปใช้ได้เป็นการทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นงานบริหารจัดการของเอกชนหรือรัฐ โดยเป็นหน้าที่หลักของฝ่ายจัดการคือ POCCC คือ

1. การวางแผน(Planning)
2. การจัดองค์การ(Organizing)
3. การบังคับบัญชา(Commanding)
4. การประสานงาน(Coordinating)
5. การควบคุม(Controlling)

และยังได้กำหนดหลักการทั่วไปในการบริหารจัดการไว้อีก 14 ข้อคือ

1. ควรจะมีการแบ่งงานกันทำตามความรู้ความสามารถ
2. อำนาจและความรับผิดชอบของงานควรได้สัดส่วนกัน
3. คนงานควรจะรักษาระเบียบวินัยอย่างเคร่งครัด
4. คนงานควรมีผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว
5. หน่วยงานควรจะต้องกำหนดนโยบายในการปฏิบัติงานอย่างแน่นอน
6. คนงานควรจะได้ผลประโยชน์ส่วนตัวเพื่อผลประโยชน์ขององค์การ
7. การกำหนดอัตราค่าจ้างผลตอบแทนควรพิจารณาตามผลงาน
8. การบริหารงานที่ดีจะต้องเป็นลักษณะรวมอำนาจ
9. จะต้องกำหนดสายงานการบังคับบัญชาไว้อย่างแน่นอน
10. ควรกำหนดระเบียบการบริหารไว้อย่างชัดเจน
11. ควรจะให้ความยุติธรรมแก่คนงานอย่างเสมอภาคกัน
12. คนงานจะต้องมีความมั่นคงและได้รับหลักประกันในงานที่กำลังทำอยู่
13. ควรมีการคิดริเริ่มและการวางแผนไว้ล่วงหน้าสำหรับการบริหาร
14. คนงานควรทำงานเป็นทีมและเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน

ทั้งนี้หน้าที่ของการบริหารประกอบด้วยกิจกรรมพื้นฐาน 4 ประการหรืออาจแบ่งในลักษณะที่เป็นขั้นตอนดังนี้

1. การวางแผน (Planning) เป็นสิ่งที่องค์กรต้องการเปลี่ยนแปลงในอนาคตการวางแผนเป็นสะพานเชื่อมระหว่างเหตุการณ์ปัจจุบันและอนาคตซึ่งทำได้โดยการให้บรรลุเป้าหมายผลลัพธ์ที่ต้องการ การวางแผนจึงต้องอาศัยการกำหนดกลยุทธ์ที่มีประสิทธิภาพ แม้ว่าพื้นฐานของการจัดการโดยทั่วไปเป็นงานของผู้บริหารการวางแผนเป็นสิ่งสำคัญสำหรับการปฏิบัติตามกลยุทธ์ให้ประสบความสำเร็จและการประเมินกลยุทธ์ เพราะว่าการจัดการองค์กร การจูงใจ การจัดบุคคลเข้าทำงาน และกิจกรรมควบคุมขึ้นกับการวางแผน กระบวนการวางแผนจะต้องประกอบด้วยผู้บริหารและพนักงาน

ภายในองค์กร การวางแผนจะช่วยให้องค์กรกำหนดข้อดีจากโอกาสภายนอกและทำให้เกิดผลกระทบจากอุปสรรคภายนอกต่ำสุด โดยต้องมองเหตุการณ์ในอดีตและปัจจุบันเพื่อคาดคะเนเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต การวางแผนประกอบด้วยการพัฒนาภารกิจ (Mission) การคาดคะเนเหตุการณ์ปัจจุบัน เหตุการณ์อนาคต และแนวโน้มการกำหนดวัตถุประสงค์ และการเลือกกลยุทธ์ที่ใช้การวางแผน และสามารถกำหนดเป้าหมายได้ การบริหารเชิงกลยุทธ์นั้นต้องการให้องค์กรติดตามในลักษณะเชิงรุก (Proactive) มากกว่าที่จะเป็นเชิงรับ (Reactive) องค์กรที่ประสบความสำเร็จ จะต้องควบคุมอนาคตขององค์กรมากกว่าที่จะรอรับผลจากอิทธิพลสภาพแวดล้อมภายนอกและเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น การตัดสินใจ (Decision Making) ถือเป็นส่วนหนึ่งของการวางแผน การปรับตัวเป็นสิ่งจำเป็นเพราะว่ามีการเปลี่ยนแปลงของตลาด เศรษฐกิจ และคู่แข่งทั่วโลก จุดเริ่มต้นของความสำเร็จที่ดีของธุรกิจคือการวางแผนที่เหมาะสม เห็นผลได้จริง ยืดหยุ่น มีประสิทธิผล และทรงประสิทธิภาพ

2. การจัดการองค์กร (Organizing) จุดมุ่งหมายของการจัดการองค์กรคือ การใช้ความพยายามทุกกรณีโดยการกำหนดงานและความสำคัญของอำนาจหน้าที่ การจัดการองค์กรหมายถึง การพิจารณาถึงสิ่งที่ต้องการทำและผู้ที่ทำรายการงาน มีตัวอย่างในประวัติศาสตร์ของธุรกิจที่มีการจัดองค์กรที่ดี สามารถประสบความสำเร็จในการแข่งขันและสามารถเอาชนะคู่แข่งได้ ธุรกิจที่มีการจัดองค์กรที่ดีสามารถจูงใจผู้บริหารและพนักงานให้มองเห็นความสำคัญของความสำเร็จขององค์กรการกำหนดลักษณะเฉพาะของงาน (Work Specialization) โดยการแบ่งงานประกอบด้วยงานที่กำหนดออกมาเป็นแผนก การจัดแผนก และการมอบอำนาจหน้าที่ (Delegating Authority) การแยกงานออกเป็นงานย่อยตามการพัฒนารายละเอียดของงาน (Job Description) และคุณสมบัติของงาน (Job Specification) เครื่องมือเหล่านี้มีความชัดเจนสำหรับผู้บริหารและพนักงาน ซึ่งต้องการทราบลักษณะของงาน การกำหนดแผนกในโครงสร้างขององค์กร (Organization Structure) ขนาดของการควบคุม (Span of Control) และสายการบังคับบัญชา (Chain of Command) การเปลี่ยนแปลงกลยุทธ์ต้องการการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้าง เพราะตำแหน่งใหม่ ๆ ที่สร้างขึ้นหรือลดลงหรือรวมกัน โครงสร้างองค์กรจะต้องระบุถึงวิธีการใช้ทรัพยากรและวิธีการซึ่งวัตถุประสงค์มีการกำหนดขึ้นในธุรกิจ การสนับสนุนทรัพยากรและกำหนดวัตถุประสงค์ตามสภาพทางภูมิศาสตร์จะแตกต่างจากโครงสร้างด้านผลิตภัณฑ์หรือลูกค้า รูปแบบทั่วไปของการจัดแผนกคือ ตามหน้าที่ (Functional) ตามฝ่าย (Divisional) ตามหน่วยธุรกิจเชิงกลยุทธ์ (Strategic business unit) และด้านเมทริกซ์ (Matrix)

3. การนำหรือการสั่งการ (Leading/Directing) เป็นการใช้อิทธิพลเพื่อจูงใจพนักงานให้ปฏิบัติงานและนำไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมายที่ระบุไว้ หรือเป็นกระบวนการจัดการให้สมาชิกในองค์กรทำงานร่วมกันได้ด้วยวิธีการต่างๆ เพราะทรัพยากรมนุษย์เป็นสิ่งที่ซับซ้อนและเข้าใจองแท้ได้ยาก การนำหรือการสั่งการจึงต้องใช้ความสามารถหลายเรื่องควบคู่กันไป อาทิ ภาวะความเป็น

ผู้นำของผู้บริหาร การจูงใจ การติดต่อสื่อสารในองค์กร และการทำงานเป็นทีม เป็นต้น หน้าที่ในการนำหรือสั่งการนี้ มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าหน้าที่อื่น เพราะผู้บริหารต้องแสดงบทบาทของผู้สั่งการอย่างมีคุณภาพ ถ้าไม่เช่นนั้น แผนงานที่วางไว้ตลอดจนทรัพยากรที่จัดเตรียมไว้อาจไม่เกิดประสิทธิผล ถ้าผู้บริหารดำเนินกิจกรรมด้านการสั่งการไม่ดีพอ ดังนั้น การสั่งการจึงเป็นเรื่องของความรู้ความชำนาญ ประสบการณ์ และความสามารถที่จะชักจูงให้พนักงานร่วมกันปฏิบัติงานไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ให้องค์กรประสบความสำเร็จตามต้องการ

4. การควบคุม (Controlling) การใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ขององค์กร ถือว่าเป็นกระบวนการตรวจสอบ หรือติดตามผลและประเมินการปฏิบัติงานในกิจกรรมต่าง ๆ ของพนักงาน เพื่อรักษาให้องค์กรดำเนินไปในทิศทางสู่เป้าหมายอย่างถูกต้อง ตามวัตถุประสงค์หลักขององค์กรในเวลาที่กำหนด องค์กรหรือธุรกิจที่ประสบความล้มเหลวอาจเกิดจากการขาดการควบคุม หรือมีการควบคุมที่ไร้ประสิทธิภาพและหลายแห่งเกิดจากความไม่ใส่ใจในเรื่องของการควบคุมละเอียดพิถีพิถัน หรือในทางกลับกันคือมีการควบคุมมากเกินไปจนเกิดความผิดพลาดขององค์กรเอง การควบคุมจึงเป็นหน้าที่หลักทางการบริหารที่มีความสำคัญ ตั้งแต่เริ่มต้นจนจบกระบวนการทางการบริหารการควบคุมเป็นการตรวจตราและตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน โดยเปรียบเทียบกับเป้าหมายและดำเนินการปฏิบัติเพื่อให้มั่นใจว่าจะบรรลุผลลัพธ์ตามต้องการ นอกจากนี้การควบคุมยังเป็นกระบวนการรวบรวมและแสดงถึงข้อมูลย้อนกลับ เรื่องของผลการดำเนินงานในฐานะที่เป็นพื้นฐานสำหรับการปฏิบัติและการเปลี่ยนแปลงในอนาคตอีกด้วย อาจกล่าวถึงบทบาทสำคัญของการควบคุมได้ว่าอยู่ที่คำ 4 คำได้แก่มาตรฐาน (Standard) การวัดผล (Measurement) การเปรียบเทียบ(Comparison) และการปฏิบัติ (Take Action) โดยการควบคุมจะครอบคลุมดูแลพื้นที่ 4 พื้นที่ใหญ่ๆ ของการบริหาร กล่าวคือ พฤติกรรมบุคคลในองค์กร การเงิน การปฏิบัติการ และข้อมูลข่าวสารทรัพยากรประกอบด้วย มนุษย์ สภาพแวดล้อมทางกายภาพ การเงิน ตลอดจนทรัพยากรข้อมูลขององค์กร ซึ่งผู้บริหารจะเป็นบุคคลที่ทำหน้าที่ในกระบวนการบริหารจัดการทรัพยากรขององค์กร โดยอาศัยหน้าที่ทั้ง 4 ประการนี้

สำหรับระยะเวลาที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าว ซึ่งพบว่ามีความสัมพันธ์กับปัจจัยที่ส่งผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ แสดงให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานมานาน มีความเข้าใจในนโยบายมากกว่าเจ้าหน้าที่ที่มีอายุการทำงานน้อย ซึ่งเป็นไปตามสมมติฐานที่ได้ตั้งไว้ ทั้งนี้มีสาเหตุมาจากการเปลี่ยนแปลงของนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวของรัฐ ซึ่งสิ่งเหล่านี้รวมถึงประสบการณ์ที่เจ้าหน้าที่แต่ละคนได้ประสบและสั่งสมมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน จึงสามารถปฏิบัติงานเป็นไปตามนโยบาย และมีความรู้ความเข้าใจในนโยบายและผลกระทบเป็นอย่างดี และส่งสำคัญในการทำให้เจ้าหน้าที่มีความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ ความรับผิดชอบก็คือเรื่องของการชี้แจง การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ก่อนการปฏิบัติงาน ซึ่งสอดคล้องกับ มนตรี กวินัญญา

นนท์ (2552) ที่ได้ให้ความหมายและความสำคัญของการฝึกอบรมว่าการฝึกอบรม (Training) หมายถึง กระบวนการที่จัดขึ้นอย่างเป็นระบบ เพื่อหาทางให้มีการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมและ/หรือทัศนคติของ พนักงานเพื่อที่จะให้สามารถปฏิบัติงานได้ดีขึ้น ซึ่งจะนำไปสู่การเพิ่มผลผลิตและให้เกิดผลสำเร็จต่อ เป้าหมายขององค์กร การฝึกอบรม คือ กระบวนการที่จะเพิ่มสมรรถภาพในการทำงาน ทั้งในด้าน ความคิด การกระทำ ความสามารถ ความรู้ ความชำนาญ และการแสดงออก (Civil Service Assembly of the United States and Canada)

การพัฒนาบุคคล หมายถึง การดำเนินการเกี่ยวกับการส่งเสริมให้บุคคลมีความรู้ความสามารถ มีทักษะในการทำงานดีขึ้น ตลอดจนมีทัศนคติที่ดีในการทำงาน อันจะเป็นผลให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น หรืออีกนัยหนึ่ง การพัฒนาบุคคลเป็นกระบวนการที่จะเสริมสร้างและ เปลี่ยนแปลงผู้ปฏิบัติงานในด้านต่าง ๆ เช่น ความรู้ความสามารถ ทักษะ อุปนิสัย ทัศนคติ และวิธีในการ ทำงาน อันจะนำไปสู่ประสิทธิภาพในการทำงาน

การฝึกอบรม คือ กระบวนการในการเสริมสร้าง เพิ่มพูนความรู้และทักษะหรือความชำนาญ ให้แก่ผู้ปฏิบัติงานแต่ละคนในขอบเขตของการปฏิบัติงานเฉพาะด้าน

การฝึกอบรม คือ การพัฒนาบุคลากรขององค์กรให้ได้รับความรู้เพิ่มมากขึ้น ทั้งทางด้าน สารสนเทศ และทักษะที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการทำงานอย่างได้ผลสำเร็จเป็นอย่างดี โดยจะต้อง ผ่านกระบวนการฝึกอบรมที่จัดไว้เป็นรูปแบบ มีมาตรฐานการฝึกอบรมและการประเมินผลเป็นที่ ยอมรับ

การฝึกอบรม(Training) เป็นกิจกรรมเพื่อให้ผู้เรียนรู้เกิดความรู้และทักษะที่ต้องการในงาน ปัจจุบัน (Activities designed to provide learners with the knowledge and skills needed for their present jobs.)

การฝึกอบรมและการพัฒนา คือ กิจกรรมการเรียนรู้ (Learning) เฉพาะอย่างของบุคคลเพื่อ ปรับปรุงและเพิ่มพูนความรู้ (Knowledge) ความเข้าใจ (Understanding) ทักษะ (Skill) และทัศนคติ (Attitude) อันเหมาะสม จนสามารถก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในพฤติกรรมและทัศนคติเพื่อการ ปฏิบัติงานในหน้าที่ (Specific Knowledge) เพื่อยกมาตรฐานการปฏิบัติงานให้อยู่ในระดับที่สูงขึ้นและ ทำให้บุคลากรมีความเจริญก้าวหน้าในงาน

โดยสรุปแล้ว การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์น่าจะมีความหมายรวมถึงกิจกรรมต่างๆต่อไปนี้

1. การเพิ่มพูนความรู้(knowledge) ทักษะ (Skill) ความสามารถ (Ability) และบุคลิกภาพ (Personality) เพื่อให้เป็นประโยชน์และสอดคล้องกับความต้องการขององค์กร
2. การเพิ่มอัตราการใช้ทรัพยากรมนุษย์ให้ได้ประโยชน์สูงสุด

3. การค้นหาวิธีและเครื่องมือต่าง ๆ ที่จะสร้างบรรยากาศในการทำงานเพื่อกระตุ้นให้ทรัพยากรมนุษย์มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ เช่น การสร้างนวัตกรรม (Innovation) สร้างภาวะผู้นำ (Leadership) สร้างความเต็มใจที่จะทำงานในห้วงการ (Willingness to work)

4. สร้างบรรยากาศขององค์การให้เป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ โดยสร้างโครงสร้างขององค์การที่เหมาะสมกับประเภทของธุรกิจและลักษณะงาน (Organization structure) ให้เกิดความพอใจในการทำงาน ลดขั้นตอนต่างๆจากโครงสร้างแนวดิ่ง (Vertical approach) ให้เป็นโครงสร้างแนวนราบ(Horizontal approach) คือ flat not tall และให้จืดแต่แจ๋ว (small is beautiful)

5. เปลี่ยนค่านิยมให้ถูกต้องในเรื่องสร้างคนรับผิดชอบ (responsibility) สร้างจริยธรรมในอาชีพ (work ethic) สร้างความซื่อสัตย์ (honesty) สร้างความมีส่วนร่วม (accountability) สร้างวินัย (disciplines) โดยเฉพาะวินัยแห่งตน

5.1.4 ประโยชน์ของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

ประโยชน์ของการฝึกอบรมบุคลากรในองค์การ มีดังนี้ (อานวย แสงสว่าง, 2544)

5.1.4.1 ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของบุคลากร เป็นการพัฒนาคุณภาพของบุคลากร โดยผ่านกระบวนการเรียนรู้ทั้งทางด้านวิชาทฤษฎี และวิชาปฏิบัติในวิชาชีพ หรือ ทักษะวิชาชีพ

5.1.4.2 ช่วยพัฒนาทักษะบุคลากรให้ทันสมัย เนื่องจากมีการพัฒนาและมีความเจริญก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีอย่างรวดเร็ว และเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ทำให้หน้าที่ขององค์การจะต้องปรับตัว และเปลี่ยนแปลงไปในทางด้านความมีประสิทธิภาพในการทำงานเพิ่มมากขึ้น จึงมีความจำเป็นจะต้องฝึกอบรมบุคลากรให้มีความรู้ และทักษะทันสมัย สามารถรองรับความก้าวหน้าและการพัฒนาเทคโนโลยีที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา

5.1.4.3 ช่วยจัดปัญหาการบริหารงานบุคลากรขององค์การ ได้แก่ ความขัดแย้งระหว่างบุคคล มาตรฐานการทำงาน การขาดงาน การลาออก และความขัดแย้งกับสภาพแรงงาน ดังนั้น การฝึกอบรมก็เป็นแนวทางที่สำคัญอย่างหนึ่งที่จะช่วยจัดปัญหาการบริหารงานบุคลากรขององค์การได้

5.1.4.4 ช่วยในการปฐมนิเทศบุคลากรใหม่ การจัดปฐมนิเทศบุคลากรใหม่โดยการใช้รูปแบบโปรแกรมการฝึกอบรม จะช่วยให้บุคลากรใหม่ที่เพิ่งเริ่มเข้าทำงานในองค์การมีความรู้ประทับใจ และมีความมั่นใจต่อองค์การ ตั้งแต่ระดับประทับใจมากที่สุดไปหาน้อยที่สุด การจัดโปรแกรมปฐมนิเทศที่ดีย่อมทำให้บุคลากรใหม่เกิดความรู้สึกประทับใจ และมีความพอใจในการทำงาน ย่อมจะทำให้บุคลากรใหม่มีประสิทธิภาพในการทำงานสูง ดังนั้นผู้บริหารที่ดีจึงต้องรู้จักระมัดระวัง และให้ความสำคัญต่อการจัดและดำเนินการตามโปรแกรมการปฐมนิเทศบุคลากรใหม่ให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด

5.1.4.5 ช่วยพัฒนาและเตรียมตัวบุคลากร สำหรับการแต่งตั้งดำรงตำแหน่งในระดับ หัวหน้างานที่สูงขึ้น การเลื่อนระดับและตำแหน่งให้สูงขึ้นสำหรับบุคลากรที่มีคุณภาพและ ประสิทธิภาพในการทำงาน ย่อมเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจให้แก่บุคลากรที่ดีขององค์กร ดังนั้นการ ฝึกอบรมบุคลากรสามารถทำให้บุคลากรได้รับทั้งทางด้านความรู้ ความสามารถ และทักษะสำหรับการ ทำงานในตำแหน่งงานใหม่ ที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งงานที่สูงขึ้น

5.1.4.6 ช่วยตอบสนองความต้องการความเจริญก้าวหน้า ในงานวิชาชีพของบุคลากรจะ พบว่า บุคลากรที่ดีทุกคนย่อมต้องการความเจริญก้าวหน้าในวิชาชีพ ดังนั้นการฝึกอบรมที่มีการจัด โปรแกรมการฝึกอบรมตลอดปี จะสามารถตอบสนองต่อการท้าทายในงานวิชาชีพและต่อการพัฒนาตัว บุคลากรโดยตรงย่อมทำให้บุคลากรเกิดความพึงพอใจในการทำงาน และมีโอกาสก้าวหน้าในวิชาชีพได้ คีมากขึ้น

5.1.4.7 ช่วยลดต้นทุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานขององค์กรในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ ประสิทธิภาพในการทำงานของบุคลากรในองค์กร ถ้าบุคลากรได้รับการพัฒนาทั้งทางด้านปริมาณ การ ทำงาน และระดับคุณภาพการทำงานอย่างมีระบบและมีการต่อเนื่องตลอดปี โยคผ่านการฝึกอบรมที่ดี แล้วจะทำให้บุคลากรสามารถเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน และจะเป็นผลให้ผลงานการผลิตมีผลิตภัณฑ์ หรืองานบริหารที่ดีมากขึ้น ทำให้องค์กรสามารถมีรายได้เพิ่มมากขึ้นและจะเป็นการลดต้นทุนค่าใช้จ่าย ถ้าบุคลากรมีประสิทธิภาพ

5.1.4.8 ช่วยเป็นฐานข้อมูลการพัฒนาบุคลากรขององค์กรอย่างมีระบบจะสามารถใช้เป็น ประโยชน์ในการส่งบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ เหมาะสมไปพัฒนาทางด้านการฝึกอบรมเพิ่มเติม ในสาขาวิชาใดวิชาหนึ่ง นอกจากนั้นยังสามารถใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาแต่งตั้งบุคลากรที่มี ความรู้ ความสามารถและทักษะได้อย่างมีความเหมาะสม และถูกต้องตรงกับสายงานอาชีพ

5.1.5 สรุปผลการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง

5.1.5.1 จากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างพบว่าหน่วยงานส่วนใหญ่ที่ปฏิบัติตามนโยบาย การผ่อนผันแรงงานต่างด้าวนั้น ส่วนมากมีหน้าที่ในการจับกุม และการผลักดันแรงงานต่างด้าวเป็น ส่วนใหญ่ มีเพียง 2 หน่วยงานเท่านั้นที่ทำหน้าที่ด้านอำนวยความสะดวกและการจดทะเบียน

5.1.5.2 ผู้ตอบแบบสัมภาษณ์ส่วนใหญ่เป็นเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติการมีเพียง หน่วยงานเดียวเท่านั้นที่ผู้ตอบสัมภาษณ์เป็นระดับหัวหน้าหน่วยงาน

5.1.5.3 หน่วยงานส่วนใหญ่ที่ปฏิบัติตามนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวทุก หน่วยงานรับนโยบายจากส่วนกลาง และมีเพียง 3 หน่วยงานที่รับนโยบายจากทางจังหวัดด้วย หน่วยงานที่รับนโยบายทั้งจากส่วนกลางและจากทางจังหวัด ส่วนใหญ่พบว่านโยบายทั้งสองทาง

นั้นมีความสอดคล้องกัน กรณีที่พบว่านโยบายบางนโยบายมีความขัดแย้งกันนั้น หน่วยงานจะยึดหลักกฎหมายและนโยบายจากส่วนกลางเป็นสำคัญ

5.1.5.4 ในการรับนโยบายมาสู่การปฏิบัตินั้น พบว่าทุกหน่วยงานมีความเกี่ยวข้องกันทั้งในด้านการรับนโยบายและการปฏิบัติงาน และหน่วยงานส่วนใหญ่เป็นหน่วยงานด้านความมั่นคงเช่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ กลุ่มตัวอย่างที่ให้สัมภาษณ์มีความเห็นไปในแนวทางเดียวกันว่า ต้องทำความเข้าใจร่วมกัน เพื่อให้เกิดความเข้าใจในนโยบายตรงกัน และส่วนใหญ่เจ้าหน้าที่ที่มีความเข้าใจในนโยบายดี กรณีที่หน่วยงานมีความเข้าใจหรือมีความเห็นที่ไม่ตรงกันเกี่ยวกับตัวนโยบาย แต่ละหน่วยงานจัดประชุมชี้แจงร่วมกัน และยึดกฎหมายเป็นหลัก ซึ่งเป็นไปตามทฤษฎีการบริหารจัดการ ซึ่งหากมีการประชุมชี้แจงเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานก่อนเริ่มทำงาน ทำให้เจ้าหน้าที่ที่มีความเข้าใจในหน้าที่ความรับผิดชอบมากยิ่งขึ้น ส่วนเจ้าหน้าที่ที่มีความเข้าใจในนโยบายในระดับดีนั้น สอดคล้องกับผลการศึกษาที่ได้จากการเก็บรวบรวมข้อมูลจากแบบสอบถาม กล่าวคือหากหน่วยงานมีการมอบหมายงานและการสั่งการที่ชัดเจน ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานมีความเข้าใจในหน้าที่ความรับผิดชอบมากขึ้น และจากการเก็บรวบรวมข้อมูลยังพบว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีอายุงานไม่ต่ำกว่า 10 ปี ดังนั้นจึงไปได้ว่าผู้ให้การสัมภาษณ์ส่วนใหญ่ เป็นเจ้าหน้าที่ที่มีอายุงานมาก

5.1.5.5 ด้านปัญหาที่พบในการปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ นั้น พบว่าปัญหาส่วนใหญ่เป็นเรื่องการประสานด้านข้อมูล และการประสานงานเกิดความไม่ต่อเนื่องรวมทั้งขาดการบูรณาการการทำงานร่วมกัน และในบางครั้งไม่ได้รับความร่วมมือในทางปฏิบัติระหว่างหน่วยงาน ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาที่ได้จากแบบสอบถาม

5.1.5.6 ในการแก้ปัญหาในการปฏิบัติงานนั้น พบว่าทุกหน่วยงานมีการจัดประชุมร่วมกันแต่ไม่มากนัก ซึ่งอาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การปฏิบัติงานและการประสานงานเป็นไปอย่างไม่ต่อเนื่อง

5.1.5.7 ปัญหาที่พบมากของทุกหน่วยงานคือปัญหาด้านภาษาหรือล่ามและสภาพภูมิประเทศที่เป็นแนวชายแดนติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน

5.1.5.8 ด้านงบประมาณ อัตราเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ผู้ให้การสัมภาษณ์ส่วนใหญ่ให้ความคิดเห็นว่า งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรรวมถึงเจ้าหน้าที่ที่มีอยู่ยังไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งหน่วยงานต้นสังกัดหรือรัฐบาลควรให้การสนับสนุนด้านงบประมาณ ที่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน

5.1.5.9 ด้านแนวทางในการแก้ไขปัญหานี้ ทุกหน่วยงานมีความเห็นที่สอดคล้องกัน คือ การสนับสนุนงบประมาณการประสานงานร่วมกันของหน่วยงาน และนโยบายที่มีความชัดเจนของรัฐ

จากข้อมูลการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างพบว่า จากการให้สัมภาษณ์ของเจ้าหน้าที่ในแต่ละหน่วยงาน ผู้ศึกษาได้รับข้อมูลที่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน และเป็นไปตามทฤษฎีการบริหารจัดการองค์กรซึ่งหากองค์กรมีการจัดรูปแบบโครงสร้างขององค์กรที่ชัดเจน มีระบบการมอบหมายงาน การสั่งการ และการติดตามตรวจสอบที่ดี มีการพัฒนาบุคลากร การอบรมให้ความรู้และคำแนะนำ เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่ดีและต่อเนื่องแล้ว ทำให้การปฏิบัติงานตามนโยบายเกิดความชัดเจนและเกิดผลกระทบตลอดจนปัญหาน้อยตามไปด้วย

5.2 อภิปรายผล

5.2.1 หน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่ มีการชี้แจงเพื่อทำความเข้าใจกับเจ้าหน้าที่น้อย แต่ละหน่วยงานได้รับมอบหมายนโยบายและภารกิจที่มีความแตกต่างกัน การประสานงานและการกำหนดแนวทางในการปฏิบัติงานจะมีเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกันและเป็นภารกิจที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นเท่านั้น ทำให้การประสานงานหรือประชุมหารือร่วมกันในการกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานมีอยู่ค่อนข้างน้อย

5.2.2 กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบังคับใช้นโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวในระดับมาก เนื่องจากส่วนใหญ่ร้อยละ 79 มีอายุในการปฏิบัติงานมากกว่า 10 ปี จึงทำให้มีประสบการณ์และความชำนาญตลอดจนรับรู้ถึงแนวโน้มนโยบายได้เป็นอย่างดี สำหรับการจัดโครงสร้างการบริหารงานและการจัดลำดับขั้นตอนการปฏิบัติงาน มีความชัดเจนอยู่ในระดับปานกลางค่อนข้างน้อย สาเหตุที่เป็นเป็นนั้นเนื่องจากการจัดสรรงบประมาณที่ไม่เพียงพอและไม่สอดคล้องกับภารกิจ ตลอดจนเจ้าหน้าที่และวัสดุอุปกรณ์ที่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน ซึ่งสอดคล้องกับการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง ที่ให้ข้อมูลว่าหน่วยงานมีการจัดรูปแบบโครงสร้างและการสั่งการที่ไม่ชัดเจน และเมื่อเกิดปัญหาหรืออุปสรรคในการปฏิบัติงาน ภายในองค์กรไม่ได้หยิบยกประเด็นปัญหาดังกล่าวมาทำการศึกษาวิเคราะห์หาสาเหตุร่วมกัน และจัดเป็นองค์ความรู้ขึ้นมาเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานและเป็นแนวปฏิบัติเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาเดิมขึ้นมาอีก

5.2.3 ลักษณะอายุ และระดับการศึกษา ไม่มีความสัมพันธ์กับปัจจัยที่ส่งผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ปัจจัยสำคัญที่มีผลกระทบต่อการนำนโยบายไปสู่การ

ปฏิบัติ ขึ้นอยู่กับระยะเวลาในการปฏิบัติงาน และระยะเวลาที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ทั้งนี้ประสบการณ์ที่ได้จากการปฏิบัติงาน ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคที่พบระหว่างการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ เป็นองค์ความรู้ที่หน่วยงานควรให้ความสำคัญ และจัดให้มีการสอนงานระหว่างเจ้าหน้าที่เก่าและใหม่ เพื่อให้เกิดการเรียนรู้และนำเอาประสบการณ์เหล่านั้นมาจัดเป็นองค์ความรู้ของหน่วยงานต่อไป

5.3 ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

5.3.1 จากผลการศึกษาดังกล่าว หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมีการจัดการองค์กรโครงสร้างหน้าที่ และการมอบหมายงานให้เกิดความชัดเจน เพื่อให้เจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงานได้รับทราบถึงสายการบังคับบัญชาและการสั่งการต่างๆ ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการบริหารจัดการองค์กร

5.3.2 หน่วยงานควรมีการจัดโครงการฝึกอบรม สัมมนา ให้กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะกรณีที่มีแนวนโยบายใหม่ การสั่งการ คำสั่ง หรือแนวทางการปฏิบัติงานใหม่ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ได้รับทราบข้อมูลอย่างเท่าเทียมและทั่วถึงและเพื่อสร้างความเข้าใจให้กับเจ้าหน้าที่ให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน

5.3.3 เจ้าหน้าที่ที่เข้ามาปฏิบัติงานใหม่ หรือมีการหมุนเวียนการปฏิบัติงาน การโอนหรือย้ายตำแหน่ง หน่วยงานควรจัดให้มีการปฐมนิเทศงาน เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจถึงบทบาทหน้าที่ ความรับผิดชอบของหน่วยงาน และของเจ้าหน้าที่ในแต่ละฝ่ายแต่ละตำแหน่ง

5.3.4 หน่วยงานควรให้ความสำคัญต่อการพัฒนาบุคลากร เพื่อเสริมสร้างทักษะการทำงาน และแสวงหาองค์ความรู้ใหม่ๆ เข้ามาใช้และพัฒนาการทำงานของหน่วยงานให้มากขึ้น รวมทั้งการจัดการองค์ความรู้ของหน่วยงาน ซึ่งได้จากประสบการณ์การทำงานของเจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงานด้วยกัน

5.3.5 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานควรมีการประสานความร่วมมือโดยการจัดประชุมเพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ตลอดจนนำเอาปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานของหน่วยงาน ปัญหาด้านการประสานงานต่าง ๆ เพื่อร่วมกันระดมความคิดและหาแนวทางในการแก้ไข และควรดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เช่น การจัดประชุมประจำเดือนของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

5.3.6 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมีการจัดทำแผนการดำเนินงานและการปฏิบัติงานร่วมกัน โดยการบูรณาการทั้งนโยบาย ความร่วมมือ การใช้ทรัพยากรร่วมกัน เพื่อลดปัญหาด้านการขาดแคลนงบประมาณ กำลังคน ช่องว่างของการปฏิบัติงาน ปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานและเพื่อขับเคลื่อนนโยบาย เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมและเปิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

5.3.7 หน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายควรมีการกำหนดนโยบายที่ชัดเจน และมีความสอดคล้องกัน เพื่อให้หน่วยงานระดับปฏิบัติการสามารถนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติได้อย่างชัดเจน และเกิดประสิทธิภาพมากที่สุด

5.4 ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

5.4.1 ควรมีการวิจัยถึงปัจจัยที่ส่งกระทบต่อความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติตามนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าว เพื่อนำผลการวิจัยดังกล่าวไปเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาด้านความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน เพื่อให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

5.4.2 ควรมีการวิจัยในเชิงลึกเพื่อหาสาเหตุและปัจจัยที่มีผลต่อความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน เพื่อนำผลการวิจัยดังกล่าวมาเป็นแนวทางในการบริหารจัดการหน่วยงาน โดยเฉพาะด้านการจัดการองค์ความรู้ของหน่วยงาน



รายการอ้างอิง

รายการอ้างอิง

กอแก้ว วงศ์พันธ์. (2550). รายงาน: แรงงานพม่าในไทย (1): คนไร้รัฐ. สืบค้นเมื่อ 25 กรกฎาคม 2552, จาก <http://www.statelessperson.com>

กระทรวงแรงงาน. (2550). รายงานผลการศึกษาเรื่องการตรวจติดตามประเมินผล การปฏิบัติงาน การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว กัมพูชา ตามมติคณะรัฐมนตรี ปี 2550. กรุงเทพฯ: กระทรวงฯ.

กระทรวงแรงงาน กรมจัดหางาน ฝ่ายทะเบียนและข้อมูลสารสนเทศ. (2551). กลุ่มพัฒนาระบบควบคุมการทำงานของคนที่ต่างด้าว. ใน รายงานผลการพิจารณาอนุญาตการทำงานของคนที่ต่างด้าว สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว ประจำปี 2550 (หน้า 48-55). กรุงเทพฯ: กรมการจัดหางาน กระทรวงฯ.

เกษมสันต์ จิณณาโส. (2547, 26 เมษายน). 6 ข้อเสนอแก้แรงงานต่างด้าว เข้าไป-เย็นกลับ. ประชาชาติธุรกิจ. หน้า 8.

กฤตยา อาชวนิจกุล. (บรรณาธิการ). (2547). คนต่างด้าวในประเทศไทยคือใครบ้าง? มีจำนวนเท่าไร? และระบบฐานข้อมูลแบบไหนคือคำตอบ. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.

กฤตยา อาชวนิจกุล และกุลภา วจนสาระ. (2552). รายงานการวิจัยการจ้างแรงงานข้ามชาติตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 กับการจัดทำบัญชีรายชื่ออาชีพสำหรับคนต่างชาติ. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.

กฤตยา อาชวนิจกุล, วณิ ปิ่นประทีป, พิมพา ขจรธรรม, และฉัตรสมุน พฤติภิญโญ. (2540). บทสังเคราะห์สถานการณ์คนข้ามชาติ และทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติ ของประเทศไทย. ใน ชุดโครงการวิจัย เรื่อง ทางเลือกนโยบายการนำเข้า แรงงานข้ามชาติ ของประเทศไทย : การศึกษาข้อเท็จจริง จากกลุ่มผลประโยชน์ ข้อสำรวจทางกฎหมาย และการวิเคราะห์ระบบการจัดการของรัฐ. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.

จกกล สุวรรณานนท์. (2547). ปัญหาแรงงานต่างด้าวชาวพม่าในประเทศไทย. กรุงเทพฯ : กองการเจ้าหน้าที่ กรมการจัดหางาน.

จักรพันธุ์ วงษ์บุรณาทย์. (2550). ระเบียบวิธีวิจัยทางสังคมศาสตร์. (อัครา). มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, เชียงราย.

ณัฐกานต์ สาจำปา. (2546). ปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติตามนโยบาย การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปี 2545 ของกรมการจัดหางาน ผลงานลำดับที่ 2. หนองคาย: กรมการจัดหางาน.

ณัฐญา อุตมชัย. (2549). การประเมินผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว พ.ศ.2547-2548 : กรณีศึกษาเปรียบเทียบระหว่างจังหวัดเชียงรายและจังหวัดลำพูน. การศึกษาโดยอิสระรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, เชียงใหม่.

ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2543). ประเด็นน้ำรั่วเกี่ยวกับเศรษฐกิจภาคเหนือ : แรงงานต่างด้าวในภาคเหนือ. กรุงเทพฯ.

ธนาคารแห่งประเทศไทย . (2552). แรงงานต่างชาติในภาคเหนือ. สืบค้นเมื่อ 25 กรกฎาคม 2552 จาก <http://www.bot.or.th/Thai/EconomicConditions/Thai/North>

ธีรพจน์ ศิริธรรม. (2543). การปฏิบัติตามนโยบายผ่อนผันการจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายของเจ้าหน้าที่ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง : ศึกษากรณีด้านชายแดนไทย – พม่า. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาประชากรศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล, กรุงเทพฯ.

ธีระ ศิริธรรมรักษ์. (2544). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

นวพร ศิริสรหิรัญ. (2551). ผลกระทบของแรงงานต่างด้าว(Unskilled labor). สืบค้นเมื่อ 5 พฤษภาคม 2552, จาก http://learners.in.th/file/nano_shy

บุษยรัตน์ กาญจนดิษฐ์. (2550). ยุทธศาสตร์การอยู่รอดของแรงงานข้ามชาติจากประเทศพม่าใน

ประเทศไทย ศึกษาพื้นที่กรุงเทพมหานคร. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชา
พัฒนาชนบทศึกษา. มหาวิทยาลัยมหิดล, กรุงเทพฯ.

ปริญญ์ ปันปัก. (2546). การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ตามมติคณะรัฐมนตรี 28
สิงหาคม 2544: ศึกษากรณีพื้นที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร
มหาบัณฑิต สาขาวิชาการเมืองและการปกครอง มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, เชียงใหม่.

ผลกระทบของแรงงานต่างด้าว. (2552). สืบค้นเมื่อ 5 พฤษภาคม 2552 จาก
http://learners.in.th/file/nano_shy

ผานิต แพเกาะ. (2544). การนำนโยบายไปปฏิบัติ : กรณีศึกษานโยบายจัดระบบเพื่อควบคุม
แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย. ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการพัฒนา.
มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ขอนแก่น.

พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521. กรุงเทพฯ: ห้องสมุดบ้านจอมยุทธ, 2552.
สืบค้นเมื่อ 15 เมษายน 2552, จาก <http://www.baanjommyut.com/library/law.html>

พีรพงษ์ คุณินทร์. (2543). สาเหตุการจ้างแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ศึกษาเฉพาะกรณี จังหวัด
ราชบุรี. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์. มหาวิทยาลัยรามคำแหง
, กรุงเทพฯ.

มนตรี กวินธุ์ยานนท์. (2552). การบริหารทรัพยากรมนุษย์. กรุงเทพฯ: ศูนย์เอกสารทาง
วิชาการ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

แรงงานอพยพต่างชาติผิดกฎหมาย (2) ผลได้ทางเศรษฐกิจมากกว่าผลกระทบทางสังคม. (2547, 14
เมษายน). กรุงเทพฯธุรกิจ, หน้า 19.

เรือนคำ อ่อนคล้าย. (2546). ปัญหากระบวนการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองใน
จังหวัดเชียงใหม่. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการเมืองและการปกครอง
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, เชียงใหม่

โรจนศักดิ์ แสงศิริวิ. (ม.ป.ป). ปัญหาแรงงานของคนต่างด้าวในส่วน of สำนักงานตรวจคน
เข้าเมือง. สืบค้นเมื่อ 7 มิถุนายน 2552, จาก http://rojanasak.com/index3_45.html

วรพล พรหมิกบุตร. (2548, 29 มิถุนายน). แร้งงานข้ามชาติ. โลกาปริทรรศน์ กรุงเทพฯธุรกิจ, หน้า 10.

วิไลลักษณ์ ถิรณูทธิ. (2550). เปิดเสรีแรงงานต่างด้าว – ปัญหาที่รอการแก้ไข. สืบค้นเมื่อ 25 มกราคม 2552, จาก <http://www.itd.or.th/en/node/438>.

วันเพ็ญ วอกลาง. (2539). กระบวนการปรับตัวและปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความตั้งใจที่จะอยู่ถาวรของแรงงานอพยพของประเทศพม่า : กรณีศึกษาจังหวัดเชียงราย. วิจัยสถาบัน สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, กรุงเทพฯ.

วิทยา บุตรเพชรรัตน์. (2542). การนำนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปปฏิบัติ : กรณีศึกษาจังหวัดแม่ฮ่องสอน. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, เชียงใหม่.

วิภาวี ศรีเพียร. (2545). แร้งงานข้ามชาติกับปัญหาความยากจนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้. (หน้า 60-68). อุดรดิตถ์: มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์.

วีรชัย ศาสตราศรีย์. (2542). แร้งงานอพยพพม่า : ศึกษากรณี อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย. สารนิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์. มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพฯ.

วุฒยา จันทมาศ. (2546). การแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าว หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย : ศึกษากรณี อำเภอสังขละบุรี จังหวัดกาญจนบุรี. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา, ชลบุรี.

ศรินกร วงศ์ใจ. (2543). ผลกระทบจากแร้งงานพม่าผิดกฎหมายในประเทศไทย : กรณีศึกษาอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก. สารนิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพฯ.

ศุภวัณณ์ พลายน้อย, และเนาวรัตน์ พลายน้อย. (2539). สารศึกษาประชากร. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์อักษรบัณฑิต.

สถาบันวิจัยทางยุทธศาสตร์ กองกิจการภายในประเทศ. (2550). แรงงานต่างด้าวกับปัญหาความมั่นคงของชาติในอนาคต. ใน **สรุปผลการประชุมสนทนาปัญหายุทธศาสตร์ ครั้งที่ 1/51**. 18 ตุลาคม 2550 ณ ห้องบรรยายหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร ชั้น 2 อาคารวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร. กรุงเทพฯ: สถาบันฯ.

สภาพนาความ คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติ และผู้พลัดถิ่น. (ม.ป.ป). **มติ ครม 9 ธค การพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า และการเปิดจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง**. กรุงเทพฯ: สภาฯ.

สมชาย ละอองทอง. (2545). **ปัญหาผลกระทบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดสุรินทร์ ผลงานลำดับที่ 2**. สุรินทร์: สำนักงานจัดหางานจังหวัดสุรินทร์.

สุทธิรัตน์ ชุ่มวิเศษ. (2540). **การลักลอบเข้าสู่ประเทศไทยของคนสัญชาติพม่า : กรณีศึกษาอำเภอแม่สลด จังหวัดตาก**. วิทยานิพนธ์สังคมศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการเมืองและการปกครอง. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, เชียงใหม่

สุทัศน์ กองขุนทด. (2547). สิทธิและความคุ้มครองแรงงานต่างด้าวและผู้ติดตาม. ใน **การประชุมระดับชาติ เรื่อง มองอนาคตแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย** (หน้า 115-123). วันที่ 17 ธันวาคม 2547 ณ โรงแรมมิราเคิล แกรนด์ คอนเวนชั่น ถนนวิภาวดีรังสิต กรุงเทพมหานคร.

สุทิน สายสงวน. (2545). **การศึกษาเปรียบเทียบการย้ายถิ่นของแรงงานระหว่างประเทศไทยกับประเทศญี่ปุ่น**. กรุงเทพฯ: หน่วยบริการวิจัย สถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สุภาวศ์ จันทวนิช. (2540). **การย้ายถิ่นฐานข้ามชาติในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก ปัญหาและแนวโน้ม**. กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมจัดหางาน กระทรวงแรงงาน. (ม.ป.ป.). **พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521**. กรุงเทพฯ: สำนักฯ.

สำนักประชาสัมพันธ์เขต 1 จังหวัดขอนแก่น. (ม.ป.ป.). ก.แรงงาน เตรียมพิสูจน์สัญชาติแรงงาน
พม่าตามแนวชายแดน เดือน ก.ย.นี้ เริ่มดำเนินการได้. สืบค้นเมื่อ 18 เมษายน 2552 จาก
<http://region1.prd.go.th>

สำนักวิจัยเอแบคโพลล์. (2549). ความคิดเห็นเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติ/แรงงานต่างด้าวที่เข้ามา
ทำงานรับจ้าง/ใช้แรงงานในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยฯ.

วิไลลักษณ์ ธีรบุทธิ. (2550). เปิดเสรีแรงงานต่างด้าว – ปัญหาที่รอการแก้ไข. สืบค้นเมื่อ 25
มกราคม 2552, จาก <http://www.itd.or.th/en/node/438>.

อดิเรก พันเขียว. (2547). วิเคราะห์การกำหนดนโยบายจัดการปัญหาแรงงานต่างชาติดังกล่าว
ในประเทศไทย : อดีต ปัจจุบัน อนาคต. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต
สาขารัฐศาสตร์. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, เชียงใหม่

อดุลย์ รัตโส. (2550). ผลกระทบด้านสาธารณสุขจากแรงงานต่างด้าวศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัด
ภูเก็ต. ยุทธศาสตร์การพัฒนา. สืบค้นเมื่อ 26 กรกฎาคม 2552, จาก
<http://www.scribd.com>

อำนาจ นิลวิไล. (2543). แนวทางการจัดระเบียบนำเข้าและการจัดระบบควบคุมการทำงานของ
แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ของไทย : ศึกษาจากกรณีของประเทศสิงคโปร์และมาเลเซีย.
สารนิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์. มหาวิทยาลัยรามคำแหง,
กรุงเทพฯ.

อานวย แสงสว่าง. (2544). การจัดการทรัพยากรมนุษย์. กรุงเทพฯ: อักษรพิพัฒน์.



ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ จากกลุ่มตัวอย่าง



ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ จากกลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่างที่ 1

1. หน่วยงานของท่านมีบทบาทหรือหน้าที่เกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวในด้านใด(เช่น การผลผลิตค้นจับกุมขึ้นทะเบียนหรือสำรวจข้อมูลเป็นต้น)
 - การผลผลิตค้น
2. ท่านทำหน้าที่ใดในองค์กรหรือหน่วยงาน
 - เป็นเจ้าหน้าที่ประจำชุด
3. หน่วยงานของท่านได้รับนโยบายในการปฏิบัติเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวอย่างไรบ้าง
 - จับกุมส่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการตามกฎหมายและผลผลิตค้น
4. ในการรับนโยบายนั้นหน่วยงานของท่านรับนโยบายโดยตรงจากส่วนกลางหรือนโยบายจากทางจังหวัด
 - รับนโยบายจากส่วนกลาง
5. ในหน่วยงานของท่านได้รับนโยบายจากทั้ง 2 ทาง จากส่วนกลางกับทางจังหวัดหรือเฉพาะทางใดทางหนึ่ง
 - จากส่วนกลาง
6. กรณีที่หน่วยงานของท่านได้รับนโยบายจากทั้ง 2 ทาง นโยบายที่ได้รับมาสอดคล้องหรือขัดแย้งกันหรือไม่ อย่างไร
 - น่าจะสอดคล้องกัน
7. กรณีที่นโยบายไม่สอดคล้องกัน หน่วยงานของท่านมีวิธีการหรือแก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติอย่างไร
 - เป็นนโยบายของหน่วยเหนือขึ้นไป
8. ในการรับนโยบายมาปฏิบัติ นั้น เจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงานของท่านมีความรู้ความเข้าใจตรงกันในเนื้อหาของนโยบายหรือไม่
 - ต้องทำความเข้าใจให้ตรงกัน
9. กรณีที่เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของท่านมีความเข้าใจในเนื้อหาของนโยบายที่แตกต่างกันนั้นท่านมีวิธีการแก้ไขปัญหาความเข้าใจที่แตกต่างกันอย่างไร
 - ต้องมีการประชุมชี้แจงให้เข้าใจ ให้เป็นแนวทางเดียวกัน

10. ในการเปลี่ยนแปลงนโยบายแต่ละครั้งส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติงานของหน่วยงานของท่านอย่างไร
 - ส่งผลกระทบในการเข้าใจในงานที่ทำ
11. ในการรับนโยบายมาปฏิบัติ นโยบายนั้นเป็นเรื่องที่หน่วยงานของท่านรับผิดชอบโดยตรงเพียงหน่วยงานเดียว หรือมีหน่วยงานอื่นเข้ามาร่วมหรือเกี่ยวข้องบ้างหรือไม่อย่างไร
 - มีแต่หน่วยงานอื่นเข้ามามีส่วนร่วม
12. ในการปฏิบัติงานตามนโยบายที่ต้องปฏิบัติงานของท่านร่วมกับหน่วยงานอื่น ได้มีปัญหาในข้อปฏิบัติหรือไม่อย่างไร
 - ไม่มี
13. นโยบายหรือหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานของท่านที่ร่วมปฏิบัติงานด้วยนั้น มีข้ออุปสรรคหรือปัญหาในการปฏิบัติงานของหน่วยงานท่านหรือไม่ อย่างไร
 - ไม่มี
14. กรณีที่มีข้อปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติระหว่างหน่วยงานของท่านกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ได้มีการร่วมกันแก้ไขปัญหานั้นอย่างไร
 - ระดับผู้บังคับหน่วยจะเข้าร่วมประชุมชี้แจงต่อไปเพื่อเป็นแนวทางเดียวกัน
15. ในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว มีหน่วยงานที่ร่วมกันทำงานกี่หน่วย
 - 2 หน่วยงานขึ้นไป
16. แต่ละหน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันนั้น มีนโยบายที่สอดคล้องหรืออำนาจการสะกดซึ่งกันและกันบ้างหรือไม่อย่างไร
 - มีการอำนวยความสะดวกซึ่งกันและกันเป็นอย่างดี
17. ในการปฏิบัติงานของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวได้มีการประชุมหารือหรือร่วมพิจารณาแก้ไขปัญหาคือแนวทางในการปฏิบัติงานร่วมกันหรือไม่อย่างไร
 - มีบ้าง
18. ในการปฏิบัติงานของท่านเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวที่ผ่านมา มีปัญหาที่สำคัญที่ไม่สามารถปฏิบัติได้หรือไม่
 - ไม่มี
19. นอกจากปัญหาที่พบแล้ว มีปัจจัยด้านอื่นๆที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานของท่านและหน่วยงานของท่านบ้างหรือไม่ อะไรบ้าง
 - ไม่มี

20. หน่วยงานของท่านมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาหรืออุปสรรคเหล่านั้นอย่างไรต่อไป
- เนื่องจากการประชุมวางแผนก่อนจะไม่มีปัญหา

กลุ่มตัวอย่างที่ 2

1. หน่วยงานของท่านมีบทบาทหรือหน้าที่เกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวในด้านใด(เช่น การผลักดันจับกุม ขึ้นทะเบียนหรือสำรวจข้อมูลเป็นต้น)
 - จับกุม
2. ท่านทำหน้าที่ใดในองค์กรหรือหน่วยงาน
 - สืบสวน ปราบปราม จับกุม
3. หน่วยงานของท่านได้รับนโยบายในการปฏิบัติเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวอย่างไรบ้าง
 - กวดขันจับกุม ดำเนินคดีตามกฎหมาย
4. ในการรับนโยบายนั้น หน่วยงานของท่านรับนโยบายโดยตรงจากส่วนกลางหรือนโยบายจากทางจังหวัด
 - จากส่วนกลาง
5. ในหน่วยงานของท่านได้รับนโยบายจากทั้ง 2 ทาง จากส่วนกลางกับทางจังหวัดหรือเฉพาะทางใดทางหนึ่ง
 - ทางจังหวัดและส่วนกลาง
6. กรณีที่หน่วยงานของท่านได้รับนโยบายจากทั้ง 2 ทาง นโยบายที่ได้รับมาสอดคล้องหรือขัดแย้งกันหรือไม่ อย่างไร
 - ไม่ขัดแย้ง
7. กรณีที่นโยบายไม่สอดคล้องกัน หน่วยงานของท่านมีวิธีการหรือแก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติอย่างไร
 - ยึดถือกฎหมายและระเบียบเป็นหลัก
8. ในการรับนโยบายมาปฏิบัตินั้นเจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงานของท่านมีความรู้ความเข้าใจตรงกันในเนื้อหาของนโยบายหรือไม่
 - เข้าใจบ้างไม่เข้าใจบ้าง
9. กรณีที่เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของท่านมีความเข้าใจในเนื้อหาของนโยบายที่แตกต่างกันนั้นท่านมีวิธีการแก้ไขปัญหาความเข้าใจที่แตกต่างกันอย่างไร
 - ยึดระเบียบและกฎหมาย

10. ในการเปลี่ยนแปลงนโยบายแต่ละครั้งส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติงานของหน่วยงานของท่านอย่างไร
 - กระทบต่อผลการปฏิบัติงาน
11. ในการรับนโยบายมาปฏิบัติ นโยบายนั้นเป็นเรื่องที่หน่วยงานของท่านรับผิดชอบโดยตรงเพียงหน่วยงานเดียว หรือมีหน่วยงานอื่นเข้ามาร่วมหรือเกี่ยวข้องบ้างหรือไม่อย่างไร
 - มีหลายหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้อง
12. ในการปฏิบัติงานตามนโยบายที่ต้องปฏิบัติงานของท่านร่วมกับหน่วยงานอื่นได้มีปัญหาในข้อปฏิบัติหรือไม่อย่างไร
 - ไม่มี
13. นโยบายหรือหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานของท่านที่ร่วมปฏิบัติงานด้วยนั้น มีข้ออุปสรรคหรือปัญหาในการปฏิบัติงานของหน่วยงานท่านหรือไม่ อย่างไร
 - ไม่มี
14. กรณีที่มีข้อปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติระหว่างหน่วยงานของท่านกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ได้มีการร่วมกันแก้ไขปัญหานั้นอย่างไร
 - ประสานงานในส่วนที่เกี่ยวข้องและยี่กระเปียบ
15. ในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว มีหน่วยงานที่ร่วมกันทำงานที่หน่วย
 - สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มหาดไทย กลาโหม
16. แต่ละหน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันนั้น มีนโยบายที่สอดคล้องหรืออำนาจการสะดวกซึ่งกันและกันบ้างหรือไม่อย่างไร
 - ให้ความร่วมมือกันตลอดทุกหน่วยงาน
17. ในการปฏิบัติงานของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวได้มีการประชุมหารือหรือร่วมพิจารณาแก้ไขปัญหหรือแนวทางในการปฏิบัติงานร่วมกันหรือไม่อย่างไร
 - ไม่ทราบ
18. ในการปฏิบัติงานของท่านเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวที่ผ่านมามีปัญหาที่สำคัญที่ไม่สามารถปฏิบัติได้หรือไม่
 - ไม่มี
19. นอกจากปัญหาที่พบแล้ว มีปัจจัยด้านอื่นๆที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานของท่านและหน่วยงานของท่านบ้างหรือไม่ อะไรบ้าง
 - ไม่มี

20. หน่วยงานของท่านมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาหรืออุปสรรคเหล่านั้นอย่างไรต่อไป
- ใช้นโยบายส่วนกลางเป็นหลักและกฎหมาย

กลุ่มตัวอย่างที่ 3

1. หน่วยงานของท่านมีบทบาทหรือหน้าที่เกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวในด้านใด(เช่น การผลักดันจับกุม ขึ้นทะเบียนหรือสำรวจข้อมูล เป็นต้น)
 - ลักษณะคล้ายเจ้าพนักงานตรวจคนเข้าเมือง
2. ท่านทำหน้าที่ใดในองค์กรหรือหน่วยงาน
 - หน.กพ.และส่งกำลังบำรุงเขตเชิงราย
3. หน่วยงานของท่านได้รับนโยบายในการปฏิบัติเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวอย่างไรบ้าง
 - ผลักดัน จับกุม เก็บข้อมูล
4. ในการรับนโยบายนั้น หน่วยงานของท่านรับนโยบายโดยตรงจากส่วนกลางหรือรับนโยบายจากทางจังหวัด
 - ส่วนกลาง
5. ในหน่วยงานของท่านได้รับนโยบายจากทั้ง 2 ทาง จากส่วนกลางกับทางจังหวัดหรือเฉพาะทางใดทางหนึ่ง
 - ทั้ง 2 ทางแต่นำนโยบายจากส่วนกลาง
6. กรณีที่หน่วยงานของท่านได้รับนโยบายจากทั้ง 2 ทาง นโยบายที่ได้รับมาสอดคล้องหรือขัดแย้งกันหรือไม่ อย่างไร
 - ไม่
7. กรณีที่นโยบายไม่สอดคล้องกัน หน่วยงานของท่านมีวิธีการหรือแก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติอย่างไร
 - ประสานการปฏิบัติเน้นนโยบายจากส่วนกลาง
8. ในการรับนโยบายมาปฏิบัตินั้น เจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงานของท่านมีความรู้ความเข้าใจตรงกันในเนื้อหาของนโยบายหรือไม่
 - เข้าใจ
9. กรณีที่เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของท่านมีความเข้าใจในเนื้อหาของนโยบายที่แตกต่างกันนั้น ท่านมีวิธีการแก้ไขปัญหาความเข้าใจที่แตกต่างกันอย่างไร
 -

10. ในการเปลี่ยนแปลงนโยบายแต่ละครั้งส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติงานของหน่วยงานของท่านอย่างไร
-
11. ในการรับนโยบายมาปฏิบัติ นโยบายนั้นเป็นเรื่องที่หน่วยงานของท่านรับผิดชอบโดยตรงเพียงหน่วยงานเดียว หรือมีหน่วยงานอื่นเข้ามาร่วมหรือเกี่ยวข้องบ้างหรือไม่อย่างไร
- มีเกี่ยวข้องบ้าง ประสานในการปฏิบัติ
12. ในการปฏิบัติงานตามนโยบายที่ต้องปฏิบัติงานของท่านร่วมกับหน่วยงานอื่น ได้มีปัญหาในข้อปฏิบัติหรือไม่อย่างไร
-
13. นโยบายหรือหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานของท่านที่ร่วมปฏิบัติงานด้วยนั้น มีข้ออุปสรรคหรือปัญหาในการปฏิบัติงานของหน่วยงานท่านหรือไม่ อย่างไร
- ไม่มี
14. กรณีที่มีข้อปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติระหว่างหน่วยงานของท่านกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ได้มีการร่วมกันแก้ไขปัญหานั้นอย่างไร
- ประสานการปฏิบัติร่วมกัน
15. ในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว มีหน่วยงานที่ร่วมกันทำงานที่หน่วย
- หน่วยงานความมั่นคงในพื้นที่
16. แต่ละหน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันนั้น มีนโยบายที่สอดคล้องหรืออำนาจการสะดวกซึ่งกันและกันบ้างหรือไม่อย่างไร
- มีนโยบายที่สอดคล้องร่วมกัน
17. ในการปฏิบัติงานของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวได้มีการประชุมหารือหรือร่วมพิจารณาแก้ไขปัญหหรือแนวทางในการปฏิบัติงานร่วมกันหรือไม่อย่างไร
- มีการประชุม ประสานการปฏิบัติเป็นครั้งคราว
18. ในการปฏิบัติงานของท่านเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวที่ผ่านมา มีปัญหาที่สำคัญที่ไม่สามารถปฏิบัติได้หรือไม่
- สามารถปฏิบัติได้ตามสายงาน
19. นอกจากปัญหาที่พบแล้ว มีปัจจัยด้านอื่นๆที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานของท่านและหน่วยงานของท่านบ้างหรือไม่ อะไรบ้าง
- ปัญหาด้านภาษา(ล่าม)

20. หน่วยงานของท่านมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาหรืออุปสรรคเหล่านั้นอย่างไรต่อไป
- ประสานหน่วยงาน

กลุ่มตัวอย่างที่ 4

1. หน่วยงานของท่านมีบทบาทหรือหน้าที่เกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวในด้านใด(เช่น การผลักดันจับกุม ขึ้นทะเบียนหรือสำรวจข้อมูล เป็นต้น)
 - จับกุม ผลักดัน ทำประวัติ
2. ท่านทำหน้าที่ใดในองค์กรหรือหน่วยงาน
 - สืบสวน ปราบปราม
3. หน่วยงานของท่านได้รับนโยบายในการปฏิบัติเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวอย่างไรบ้าง
 - งานบริการ งานควบคุม
4. ในการรับนโยบายนั้น หน่วยงานของท่านรับนโยบายโดยตรงจากส่วนกลางหรือรับนโยบายจากทางจังหวัด
 - ส่วนกลางและทางจังหวัด
5. ในหน่วยงานของท่านได้รับนโยบายจากทั้ง 2 ทาง จากส่วนกลางกับทางจังหวัดหรือเฉพาะทางใดทางหนึ่ง
 - ทั้ง 2 ทาง
6. กรณีที่หน่วยงานของท่านได้รับนโยบายจากทั้ง 2 ทาง นโยบายที่ได้รับมาสอดคล้องหรือขัดแย้งกันหรือไม่ อย่างไร
 - สอดคล้องกัน
7. กรณีที่นโยบายไม่สอดคล้องกัน หน่วยงานของท่านมีวิธีการหรือแก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติอย่างไร
 - ยึดระเบียบ กฎหมายเป็นหลัก
8. ในการรับนโยบายมาปฏิบัตินั้น เจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงานของท่านมีความรู้ความเข้าใจตรงกันในเนื้อหาของ นโยบายหรือไม่
 - เข้าใจดี
9. กรณีที่เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของท่านมีความเข้าใจในเนื้อหาของนโยบายที่แตกต่างกันนั้น ท่านมีวิธีการแก้ไขปัญหาความเข้าใจที่แตกต่างกันอย่างไร
 - สอบถามจากส่วนกลางและปรึกษาหารือกัน

10. ในการเปลี่ยนแปลงนโยบายแต่ละครั้งส่งผลกระทบต่อการทำงานของหน่วยงานของท่านอย่างไร
 - มีบ้างเนื่องจากบางครั้งนโยบายเดิมและนโยบายใหม่อาจไม่สอดคล้องกัน
11. ในการรับนโยบายมาปฏิบัติ นโยบายนั้นเป็นเรื่องที่หน่วยงานของท่านรับผิดชอบโดยตรงเพียงหน่วยงานเดียว หรือมีหน่วยงานอื่นเข้ามาร่วมหรือเกี่ยวข้องบ้างหรือไม่อย่างไร
 - มีหน่วยงานอื่นในพื้นที่รับผิดชอบด้วย
12. ในการปฏิบัติงานตามนโยบายที่ต้องปฏิบัติงานของท่านร่วมกับหน่วยงานอื่น ได้มีปัญหาในข้อปฏิบัติหรือไม่อย่างไร
 - มีปัญหาในการประสานงานที่เกี่ยวข้องกับข้อมูล โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว
13. นโยบายหรือหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานของท่านที่ร่วมปฏิบัติงานด้วยนั้น มีข้ออุปสรรคหรือปัญหาในการปฏิบัติงานของหน่วยงานท่านหรือไม่ อย่างไร
 - ขาดการบูรณาการ ต่างคนต่างทำ ไม่ได้ได้รับความร่วมมือเท่าที่ควร
14. กรณีที่มีข้อปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติระหว่างหน่วยงานของท่านกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ได้มีการร่วมกันแก้ไขปัญหานั้นอย่างไร
 - ใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวในการติดต่อประสานงาน
15. ในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว มีหน่วยงานที่ร่วมกันทำงานที่หน่วย
 - มีหน่วยงานอื่นด้วยเช่น ตำรวจน้ำ ตำรวจภูธร ฝ่ายปกครอง
16. แต่ละหน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันนั้น มีนโยบายที่สอดคล้องหรืออำนาจการสะกดซึ่งกันและกันบ้างหรือไม่อย่างไร
 - มีนโยบายที่สอดคล้องร่วมกันแต่ยังขาดการบูรณาการในเรื่องข้อมูลข่าวสาร
17. ในการปฏิบัติงานของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวได้มีการประชุมหารือหรือร่วมพิจารณาแก้ไขปัญหหรือแนวทางในการปฏิบัติงานร่วมกันหรือไม่อย่างไร
 - มีการปรึกษาหารือกันบ้างแต่ไม่มีลักษณะเป็นทางการ
18. ในการปฏิบัติงานของท่านเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวที่ผ่านมา มีปัญหาที่สำคัญที่ไม่สามารถปฏิบัติได้หรือไม่
 - มีปัญหาเกี่ยวกับข้อมูลของแรงงานต่างด้าว เช่นที่ทำงาน ที่พัก ซึ่งแรงงานจังหวัดควรจะส่งข้อมูลดังกล่าวให้หน่วยงานอื่นด้วยเพื่อเป็นข้อมูลในการตรวจสอบและควบคุม
19. นอกจากปัญหาที่พบแล้ว มีปัจจัยด้านอื่นๆที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานของท่านและหน่วยงานของท่านบ้างหรือไม่ อะไรบ้าง
 - สภาพภูมิประเทศ

20. หน่วยงานของท่านมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาหรืออุปสรรคเหล่านั้นอย่างไรต่อไป
- เพิ่มงบประมาณ เพิ่มกำลังพล

กลุ่มตัวอย่างที่ 5

1. หน่วยงานของท่านมีบทบาทหรือหน้าที่เกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวในด้านใด(เช่น การผลัดกันจับกุม ขึ้นทะเบียนหรือสำรวจข้อมูลเป็นต้น)
 - รับคำขอใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าว
2. ท่านทำหน้าที่ใดในองค์กรหรือหน่วยงาน
 - กำกับดูแลการพิจารณาออกใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าว
3. หน่วยงานของท่านได้รับนโยบายในการปฏิบัติเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวอย่างไรบ้าง
 - พิจารณาออกใบอนุญาตทำงานและควบคุมการทำงานของแรงงานต่างด้าว
4. ในการรับนโยบายนั้น หน่วยงานของท่านรับนโยบายโดยตรงจากส่วนกลางหรือรับนโยบายจากทางจังหวัด
 - รับนโยบายโดยตรงจากส่วนกลาง
5. ในหน่วยงานของท่านได้รับนโยบายจากทั้ง 2 ทาง จากส่วนกลางกับทางจังหวัดหรือเฉพาะทางใดทางหนึ่ง
 - เฉพาะส่วนกลาง
6. กรณีที่หน่วยงานของท่านได้รับนโยบายจากทั้ง 2 ทาง นโยบายที่ได้รับมาสอดคล้องหรือขัดแย้งกันหรือไม่ อย่างไร
 -
7. กรณีที่นโยบายไม่สอดคล้องกัน หน่วยงานของท่านมีวิธีการหรือแก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติอย่างไร
 -
8. ในการรับนโยบายมาปฏิบัตินั้น เจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงานของท่านมีความรู้ความเข้าใจตรงกันในเนื้อหาของนโยบายหรือไม่
 - มีความรู้ความเข้าใจตรงกับนโยบาย
9. กรณีที่เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของท่านมีความเข้าใจในเนื้อหาของนโยบายที่แตกต่างกันนั้น ท่านมีวิธีการแก้ไขปัญหาความเข้าใจที่แตกต่างกันอย่างไร
 -

10. ในการเปลี่ยนแปลงนโยบายแต่ละครั้งส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติงานของหน่วยงานของท่านอย่างไร
 - มีปัญหาความล่าช้าในการปฏิบัติให้สำเร็จตามเป้าหมาย
11. ในการรับนโยบายมาปฏิบัติ นโยบายนั้นเป็นเรื่องที่หน่วยงานของท่านรับผิดชอบโดยตรงเพียงหน่วยงานเดียวหรือมีหน่วยงานอื่นเข้ามาร่วมหรือเกี่ยวข้องบ้างหรือไม่อย่างไร
 - มีหน่วยงานอื่นในพื้นที่รับผิดชอบด้วย
12. ในการปฏิบัติงานตามนโยบายที่ต้องปฏิบัติงานของท่านร่วมกับหน่วยงานอื่น ได้มีปัญหาในข้อปฏิบัติหรือไม่อย่างไร
 - มีความไม่ต่อเนื่องและสอดคล้องกับการปฏิบัติงาน
13. นโยบายหรือหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานของท่านที่ร่วมปฏิบัติงานด้วยนั้น มีข้ออุปสรรคหรือปัญหาในการปฏิบัติงานของหน่วยงานท่านหรือไม่ อย่างไร
 - มีปัญหาในทางปฏิบัติอยู่บ้าง ในกรณีความไม่พร้อมในการปฏิบัติงานร่วมกัน
14. กรณีที่มีข้อปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติระหว่างหน่วยงานของท่านกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ได้มีการร่วมกันแก้ไขปัญหานั้นอย่างไร
 - มีการปรึกษาหารือหรือซักซ้อมความเข้าใจร่วมกัน
15. ในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว มีหน่วยงานที่ร่วมกันทำงานกี่หน่วย
 - อย่างน้อย 3 หน่วยงาน
16. แต่ละหน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันนั้น มีนโยบายที่สอดคล้องหรืออำนาจการสะดวกซึ่งกันและกันบ้างหรือไม่อย่างไร
 - มีนโยบายที่สอดคล้องร่วมกันพอสมควร
17. ในการปฏิบัติงานของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวได้มีการประชุมหารือหรือร่วมพิจารณาแก้ไขปัญหหรือแนวทางในการปฏิบัติงานร่วมกันหรือไม่อย่างไร
 - ได้มีการประชุมหารือกันบ้าง
18. ในการปฏิบัติงานของท่านเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวที่ผ่านมา มีปัญหาที่สำคัญที่ไม่สามารถปฏิบัติได้หรือไม่
 - ไม่มี
19. นอกจากปัญหาที่พบแล้ว มีปัจจัยด้านอื่นๆที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานของท่านและหน่วยงานของท่านบ้างหรือไม่ อะไรบ้าง
 - ไม่มี
20. หน่วยงานของท่านมีแนวทางในการแก้ไขปัญหหรืออุปสรรคเหล่านั้นอย่างไรต่อไป

ภาคผนวก ข

ข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง



ข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง

ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม เป็นแบบสำรวจเพื่อรวบรวมข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา การปฏิบัติงานในหน่วยงาน ตำแหน่งงาน ระยะเวลาในการปฏิบัติงาน และระยะเวลาการปฏิบัติงานเกี่ยวกับนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าว

จากการเก็บรวบรวมข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม เพื่อรวบรวมข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา การปฏิบัติงานในหน่วยงาน ตำแหน่งงาน ระยะเวลาในการปฏิบัติงาน และระยะเวลาการปฏิบัติงานเกี่ยวกับนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าว ผลการเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูลปรากฏดังนี้

ตารางที่ ข 1 ข้อมูลทั่วไป

(n=113)		
ข้อมูลส่วนบุคคล	จำนวน	ร้อยละ
1. เพศ		
ชาย	106	93.8
หญิง	7	6.2
2. อายุ		
ต่ำกว่า 20 ปี	1	0.9
20-30 ปี	10	8.8
31-40 ปี	43	38.1
41-50 ปี	46	40.7
สูงกว่า 51 ปี	13	11.5
3. ระดับการศึกษา		
ต่ำกว่าปริญญาตรี	83	73.5
ปริญญาตรี	26	23.0
ปริญญาโท	4	3.5
อื่นๆ	0	0
4. ปฏิบัติงานอยู่ในหน่วยงาน		
หน่วยรักษาความสงบเรียบร้อยตามลำแม่น้ำโขง	45	13.3
สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง	7	6.2
ตำรวจน้ำ	10	8.8
ตำรวจภูธร	36	31.9
ตำรวจตระเวนชายแดน	35	31.0

ตารางที่ ข 1 (ต่อ)

(n=113)

ข้อมูลส่วนบุคคล	จำนวน	ร้อยละ
5. ประเภทหรือตำแหน่ง		
หัวหน้าหน่วยงาน	4	3.5
นักวิชาการ	2	1.8
เจ้าพนักงาน	107	94.7
อื่นๆ	0	0
6. ระยะเวลาในการปฏิบัติงาน		
น้อยกว่า 1 ปี	0	0
1-5 ปี	14	12.4
5-10 ปี	23	20.4
มากกว่า 10 ปี	79	67.3
7. ระยะเวลาการปฏิบัติงานเกี่ยวกับนโยบายการผ่อนผัน		
แรงงานต่างด้าว		
น้อยกว่า 1 ปี	12	10.6
1-5 ปี	33	29.2
5-10 ปี	32	28.3
มากกว่า 10 ปี	36	31.9

จากข้อมูลข้างต้น พบว่า กลุ่มตัวอย่างที่ทำการวิจัยในครั้งนี้ ส่วนมากเป็นเพศชาย (ร้อยละ 93.8) และส่วนใหญ่มีอายุอยู่ในช่วง 41-50 ปี (ร้อยละ 40.7) รองลงมาคือมีอายุอยู่ในช่วง 31-40 ปี (ร้อยละ 38.1) ส่วนกลุ่มตัวอย่างที่มีช่วงอายุน้อยที่สุดต่ำกว่า 20 ปีลงไป (ร้อยละ 0.9) ด้านระดับการศึกษาพบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีการศึกษาอยู่ในระดับต่ำกว่าปริญญาตรี (ร้อยละ 73.5) รองลงมาคือระดับปริญญาตรี (ร้อยละ 23) ซึ่งกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่อยู่ในหน่วยงานตำรวจ (ร้อยละ 31.9) รองลงมาคือตำรวจตระเวนชายแดน (ร้อยละ 31) และในขณะเดียวกันกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่จะอยู่ในตำแหน่งเจ้าพนักงาน (ร้อยละ 94.7) มีระยะเวลาในการปฏิบัติงานมากกว่า 10 ปี ขึ้นไป (ร้อยละ 67.3) รองลงมาคือ 5-10 ปี (ร้อยละ 20.4) และปฏิบัติงานเกี่ยวกับนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวมากกว่า 10 ปี ขึ้นไป (ร้อยละ 31.9) รองลงมาคือ 1-5 ปี (ร้อยละ 29.2)

ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม เป็นแบบสำรวจเพื่อรวบรวมข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่างได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา การปฏิบัติงานในหน่วยงาน ตำแหน่งงาน ระยะเวลาในการปฏิบัติงาน และระยะเวลาการปฏิบัติงานเกี่ยวกับนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าว กลุ่มตัวอย่างที่ทำการวิจัยในครั้งนี้ ส่วนมากเป็นเพศชาย ร้อยละ 93.8 และส่วนใหญ่อายุอยู่ในช่วง 41-50 ปี ร้อยละ 40.7 รองลงมาคือมีอายุอยู่ในช่วง 31-40 ปี ร้อยละ 38.1 ส่วนกลุ่มตัวอย่างที่มีช่วงอายุน้อยที่สุดต่ำกว่า 20 ปีลงไป ร้อยละ 0.9 ด้านระดับการศึกษาพบว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีการศึกษาอยู่ในระดับต่ำกว่าปริญญาตรี ร้อยละ 73.5 รองลงมาคือระดับปริญญาตรี ร้อยละ 23 ซึ่งกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่อยู่ในหน่วยงานตำรวจภูธร ร้อยละ 31.9 รองลงมาคือตำรวจตระเวนชายแดน ร้อยละ 31 และในขณะเดียวกันกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่จะอยู่ในตำแหน่งเจ้าพนักงาน ร้อยละ 94.7 มีระยะเวลาในการปฏิบัติงานมากกว่า 10 ปีขึ้นไป ร้อยละ 67.3 รองลงมาคือ 5-10 ปี ร้อยละ 20.4 และปฏิบัติงานเกี่ยวกับนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวมากกว่า 10 ปี ขึ้นไป ร้อยละ 31.9 รองลงมาคือ 1-5 ปี ร้อยละ 29.2 ตามลำดับ

จากผลการศึกษาข้อมูลส่วนบุคคลของกลุ่มตัวอย่าง ที่ส่งผลต่อความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ ที่มีต่อนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าว พบว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่จะมีอายุอยู่ระหว่าง 31-50 ปี คิดเป็นร้อยละ 78.8 ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีมากที่สุดหน่วยที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้นโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าว และส่วนใหญ่มักระดับการศึกษาอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าปริญญาตรี ซึ่งเมื่อนำมาเปรียบเทียบกับอายุการทำงานของกลุ่มอายุดังกล่าวแล้ว พบว่ากลุ่มตัวอย่างเหล่านี้ร้อยละ 90 มีอายุงานมากกว่า 10 ปี แต่เมื่อดูจำนวนกลุ่มตัวอย่างที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวจริงๆ แล้ว พบว่ามีเพียงร้อยละ 31.9 เท่านั้น แสดงให้เห็นว่าผู้ที่มีประสบการณ์ในการทำงานด้านนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวมียังมีเพียง 1 ใน 3 ของจำนวนเจ้าหน้าที่เท่านั้น

ด้านความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบังคับใช้นโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวของรัฐบาล พบว่าความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบังคับใช้นโยบาย การผ่อนผันแรงงานต่างด้าวของรัฐบาล จากการศึกษาพบว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวอยู่ในระดับปานกลางเท่านั้น และในความรู้ความเข้าใจของกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ จากการศึกษาพบว่า หน่วยงานมีความชัดเจนในเรื่องของการปฏิบัติตามนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวอยู่ในระดับปานกลางเช่นกัน และเมื่อวิเคราะห์ผลการศึกษาที่ได้ลึกลงไปพบว่า หน่วยงานได้ทำการชี้แจงและทำความเข้าใจแก่เจ้าหน้าที่ที่อยู่ในระดับปานกลางถึงน้อยมาก ทำให้เจ้าหน้าที่ที่มีความเข้าใจในด้านนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติได้น้อย นอกจากภายในองค์กรเองแล้วจากผลการศึกษาพบว่าระหว่างองค์กรเองยังมีการประสานงานกัน ในการปฏิบัติงานตาม

นโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวในระดับปานกลางถึงน้อยเช่นกัน ในด้านการฝึกอบรมให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ เพื่อให้เกิดความเข้าใจในการปฏิบัติตามนโยบายยังอยู่ในระดับที่น้อยเช่นกัน จากผลการศึกษาพบว่าการบริหารจัดการองค์กรมีส่วนสำคัญในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เริ่มจากการจัดองค์กร การมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบ การสั่งการและสายการบังคับบัญชา การทำความเข้าใจเกี่ยวกับหน้าที่ความรับผิดชอบ นโยบายของหน่วยงาน ตลอดจนการอบรมให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งจะส่งผลให้เจ้าหน้าที่มีความรู้ความเข้าใจในนโยบายและหน้าที่ความรับผิดชอบมากขึ้น ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภายในองค์กร

จากหลักการบริหารจัดการ(มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ, 2552)ซึ่งอธิบายไว้ในหนังสือองค์การและการจัดการฉบับสมบูรณ์ โดย รศ.ศิริวรรณ เจริญรัตน์และคณะ (2545) ได้รวบรวม ความหมายของคำว่า “การบริหารจัดการ” และ “การจัดการ” ได้ดังนี้

1. คำว่า “การบริหาร” (Administration) จะใช้ในการบริหารระดับสูง โดยเน้นที่การกำหนดนโยบายที่สำคัญ และการกำหนดแผนของผู้บริหารระดับสูง เป็นคำนิยมใช้ในการบริหารรัฐกิจ(Public Administration) หรือใช้ในหน่วยงานราชการ และคำว่า “ผู้บริหาร” (Administrator) จะหมายถึง ผู้บริหารที่ทำงานอยู่ในองค์กรของรัฐ หรือองค์กรที่ไม่มุ่งหวังกำไร (Schermerhorn, 1999) การบริหารคือกลุ่มของกิจกรรม ประกอบด้วย การวางแผน (Planning) การจัดองค์กร (Organizing) การสั่งการ (Leading/Directing) หรือการอำนวยการและควบคุม (Controlling) ซึ่งจะมีความสัมพันธ์โดยตรงกับทรัพยากรขององค์กร เพื่อนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์และด้วยจุดมุ่งหมายสำคัญในการบรรลุความสำเร็จตามเป้าหมายขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลครบถ้วน

2. คำว่า “การจัดการ” (Management) จะเน้นการปฏิบัติการให้เป็นไปตามนโยบาย (แผนที่วางไว้) ซึ่งนิยมใช้ในการจัดการธุรกิจ (Business management) ส่วนคำว่า “ผู้จัดการ” (Manager) จะหมายถึงบุคคลในองค์กรซึ่งทำหน้าที่รับผิดชอบต่อกิจกรรมในการบริหารทรัพยากรและกิจการงานอื่นๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ขององค์กร การบริหารจัดการ (Management) หมายถึงชุดของหน้าที่ต่างๆ (A set of functions) ที่กำหนดทิศทางในการใช้ทรัพยากรทั้งหลายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายขององค์กร การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (Efficient) หมายถึง การใช้ทรัพยากรได้อย่างเฉลียวฉลาดและคุ้มค่า (Cost-effective) การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (Effective) นั้นหมายถึงการตัดสินใจได้อย่างถูกต้อง(Right decision) และมีการปฏิบัติการสำเร็จตามแผนที่กำหนดไว้ ดังนั้นผลสำเร็จของการบริหารจัดการจึงจำเป็นต้องมีทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผลควบคู่กัน ในอีกแนวทางหนึ่งอาจกล่าวได้ว่าการบริหารจัดการ หมายถึง กระบวนการของการมุ่งสู่เป้าหมายขององค์กรจากการ

ทำงานร่วมกัน โดยใช้บุคคลและทรัพยากรอื่นๆ หรือเป็นกระบวนการออกแบบและรักษา สภาพแวดล้อมที่บุคคลทำงานร่วมกันในกลุ่มให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

คำว่า “การบริหาร” (Administration) และ “การจัดการ” (Management) มีความหมายแตกต่างกันเล็กน้อย โดยการบริหารจะสนใจและสัมพันธ์กับการกำหนดนโยบายไปลงมือปฏิบัติ นักวิชาการบางท่านให้ความเห็นว่าการบริหารใช้ในภาครัฐ ส่วนการจัดการใช้ในภาคเอกชน อย่างไรก็ดี ในตำราหรือหนังสือส่วนใหญ่ทั้ง 2 คำนี้มีความหมายไม่แตกต่างกัน สามารถใช้แทนกันได้และเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป จากความหมายต่างๆ ข้างต้น การบริหารจัดการจึงเป็นกระบวนการของกิจกรรมที่ต่อเนื่องและประสานงานกัน ซึ่งผู้บริหารต้องเข้ามาช่วยเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายขององค์กร ประเด็นสำคัญของการบริการจัดการ (Management) มีดังนี้

1. การบริหารจัดการสามารถประยุกต์ใช้กับองค์กรใดองค์กรหนึ่งได้
2. เป้าหมายของผู้บริหารทุกคนคือ การสร้างกำไร
3. การบริหารจัดการเกี่ยวข้องกับการเพิ่มผลผลิต(Productivity) โดยมุ่งสู่ประสิทธิภาพ (Efficiency) (วิธีการใช้ทรัพยากร โดยประหยัดที่สุด) และประสิทธิผล(Effectiveness) (บรรลุเป้าหมายคือประโยชน์สูงสุด)

4. การบริหารจัดการสามารถนำมาใช้สำหรับผู้บริหารในทุกระดับชั้นขององค์กร กระบวนการการบริหารจัดการ(Management Process) หมายถึง กระบวนการเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายขององค์กร ซึ่งกระบวนการการบริหารจัดการนี้สามารถแสดงให้เห็นถึงความเกี่ยวเนื่องกันได้อย่างมี ปฏิสัมพันธ์สอดคล้องและต่อเนื่อง

ทั้งนี้หน้าที่ของการบริหารประกอบด้วยกิจกรรมพื้นฐาน 4 ประการหรืออาจแบ่งในลักษณะที่เป็นขั้นตอนดังนี้

1. การวางแผน (Planning) เป็นสิ่งที่องค์กรต้องการเปลี่ยนแปลงในอนาคต การวางแผนเป็นสะพานเชื่อมระหว่างเหตุการณ์ปัจจุบันและอนาคตซึ่งทำได้โดยการให้บรรลุเป้าหมายผลลัพธ์ที่ต้องการ การวางแผนจึงต้องอาศัยการกำหนดกลยุทธ์ที่ประสิทธิภาพ แม้ว่าพื้นฐานของการจัดการโดยทั่วไปเป็นงานของผู้บริหารการวางแผนเป็นสิ่งสำคัญสำหรับการปฏิบัติตามกลยุทธ์ให้ประสบความสำเร็จและการประเมินกลยุทธ์ เพราะว่าการจัดการองค์กร การจูงใจ การจัดบุคคลเข้าทำงาน และกิจกรรมควบคุมขึ้นกับการวางแผน กระบวนการวางแผนจะต้องประกอบด้วยผู้บริหารและพนักงานภายในองค์กร การวางแผนจะช่วยให้องค์กรกำหนดข้อดีจากโอกาสภายนอกและทำให้เกิดผลกระทบจากอุปสรรคภายนอกต่ำสุด โดยต้องมองเหตุการณ์ในอดีตและปัจจุบันเพื่อคาดคะเนเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต การวางแผนประกอบด้วยการพัฒนาภารกิจ(Mission) การคาดคะเนเหตุการณ์ปัจจุบัน เหตุการณ์อนาคต และแนวโน้มการกำหนดวัตถุประสงค์ และการเลือก

กลยุทธ์ที่ใช้การวางแผนจะช่วยให้ธุรกิจปรับตัวสู่การเปลี่ยนแปลงของตลาด และสามารถกำหนดเป้าหมายได้ การบริหารเชิงกลยุทธ์นั้นต้องการให้องค์กรติดตามในลักษณะเชิงรุก(Proactive) มากกว่าที่จะเป็นเชิงรับ(Reactive) องค์กรที่ประสบความสำเร็จ จะต้องควบคุมอนาคตขององค์กร มากกว่าที่จะรอรับผลจากอิทธิพลสภาพแวดล้อมภายนอกและเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น การตัดสินใจ (Decision Making) ถือเป็นส่วนหนึ่งของการวางแผน การปรับตัวเป็นสิ่งจำเป็นเพราะว่ามีการเปลี่ยนแปลงของตลาด เศรษฐกิจ และคู่แข่งทั่วโลก จุดเริ่มต้นของความสำเร็จที่ดีของธุรกิจคือการวางแผนที่เหมาะสม เห็นผลได้จริง ยืดหยุ่น มีประสิทธิผล และทรงประสิทธิภาพ

2. การจัดการองค์กร(Organizing) จุดมุ่งหมายของการจัดการองค์กรคือ การใช้ความพยายามทุกกรณีโดยการกำหนดงานและความสำคัญของอำนาจหน้าที่ การจัดการองค์กรหมายถึง การพิจารณาถึงสิ่งที่ต้องการทำและผู้ที่จะทำรายการ มีตัวอย่างในประวัติศาสตร์ของธุรกิจที่มีการจัดองค์กรที่ดี สามารถประสบความสำเร็จในการแข่งขันและสามารถเอาชนะคู่แข่งได้ ธุรกิจที่มีการจัดองค์กรที่ดีสามารถจูงใจผู้บริหารและพนักงานให้มองเห็นความสำคัญของความสำเร็จขององค์กร การกำหนดลักษณะเฉพาะของงาน(Work Specialization) โดยการแบ่งงานประกอบด้วยงานที่กำหนดออกมาเป็นแผนก การจัดแผนก และการมอบอำนาจหน้าที่(Delegating Authority) การแยกงานออกเป็นงานย่อยตามการพัฒนารายละเอียดของงาน(Job Description) และคุณสมบัติของงาน(Job Specification) เครื่องมือเหล่านี้มีความชัดเจนสำหรับผู้บริหารและพนักงาน ซึ่งต้องการทราบลักษณะของงาน การกำหนดแผนกในโครงสร้างขององค์กร(Organization Structure) ขนาดของการควบคุม(Span of Control) และสายการบังคับบัญชา(Chain of Command) การเปลี่ยนแปลงกลยุทธ์ต้องการการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้าง เพราะตำแหน่งใหม่ๆ ที่สร้างขึ้นหรือลดลงหรือรวมกัน โครงสร้างองค์กรจะต้องระบุถึงวิธีการใช้ทรัพยากรและวิธีการซึ่งวัตถุประสงค์มีการกำหนดขึ้นในธุรกิจ การสนับสนุนทรัพยากรและกำหนดวัตถุประสงค์ตามสภาพทางภูมิศาสตร์จะแตกต่างจากโครงสร้างด้านผลิตภัณฑ์หรือลูกค้า รูปแบบทั่วไปของการจัดแผนกคือ ตามหน้าที่(Functional) ตามฝ่าย(Divisional) ตามหน่วยธุรกิจเชิงกลยุทธ์(Strategic business unit) และด้านเมทริกซ์(Matrix)

3. การนำหรือการสั่งการ(Leading/Directing) เป็นการใช้อิทธิพลเพื่อจูงใจพนักงานให้ปฏิบัติงานและนำไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมายที่ระบุไว้ หรือเป็นกระบวนการจัดการให้สมาชิกในองค์กรทำงานร่วมกันได้ด้วยวิธีการต่างๆ เพราะทรัพยากรมนุษย์เป็นสิ่งที่ซับซ้อนและเข้าใจต้องแก้ไขได้ยาก การนำหรือการสั่งการจึงต้องใช้ความสามารถหลายเรื่องควบคู่กันไป อาทิ ภาวะความเป็นผู้นำของผู้บริหาร การจูงใจ การติดต่อสื่อสารในองค์กร และการทำงานเป็นทีม เป็นต้น หน้าที่ในการนำหรือสั่งการนี้ มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าหน้าที่อื่น เพราะผู้บริหารต้องแสดงบทบาทของผู้

สั่งการอย่างมีคุณภาพ ถ้าไม่เช่นนั้น แผนงานที่วางไว้ตลอดจนทรัพยากรที่จัดเตรียมไว้อาจไม่เกิดประสิทธิผล ถ้าผู้บริหารดำเนินกิจกรรมด้านการสั่งการไม่ดีพอ ดังนั้น การสั่งการจึงเป็นเรื่องของความรู้ความชำนาญ ประสบการณ์ และความสามารถที่จะชักจูงให้พนักงานร่วมกันปฏิบัติงานไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ให้องค์กรประสบความสำเร็จตามต้องการ

ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ ชลิดา สรเมณี(2552) ที่ได้อธิบายเกี่ยวกับการรับรู้ (Perception) ของคนในองค์กรว่า

การรับรู้ คือกระบวนการแห่งการแปลความหมายจากการสัมผัสที่ได้รับออกมาเป็นสิ่งที่สิ่งใดที่มีความหมาย โดยคนเราจะต้องใช้ความรู้เดิม หรือประสบการณ์เดิมที่ได้มาก่อนจึงเกิดการรับรู้

การรับรู้ คืออาการสัมผัสที่มีความหมายและการรับรู้ก็เป็นการแปลหรือตีความการสัมผัสที่ได้รับออกมาเป็นสิ่งที่มีความหมาย ซึ่งเป็นสิ่งที่รู้จักและเข้าใจโดยอาศัยประสบการณ์ที่มีมาแต่เดิม

การรับรู้เป็นกระบวนการที่ซับซ้อนซึ่งยอมให้ภาพของโลกผิดแผกไป อันอาจแตกต่างกันไปจากความจริงที่เดียว ทั้งนี้เพราะแต่ละคนเมื่อมองสิ่งเดียวกันแล้ว แต่กลับมองเห็นไม่เหมือนกัน เนื่องจากแต่ละคนมีการเรียนรู้และประสบการณ์ต่างกัน

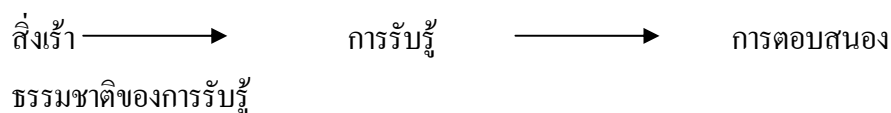
การรับรู้ คือกระบวนการแปลความหมายของสิ่งของ บุคคล หรือสถานการณ์(โดยที่บุคคลจะแปลความหมายหรือมองเห็นสิ่งต่างๆแตกต่างกันไป และมีผลให้เกิดปฏิกิริยาตอบสนองแตกต่างกันทั้งในด้านความคิดและพฤติกรรมที่สังเกตได้)

การรับรู้ หมายถึงกระบวนการในการเลือกรับ การจัดระเบียบและการแปลความหมายของสิ่งเร้าที่บุคคลพบเห็นหรือมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องด้วยในสิ่งแวดล้อมหนึ่งๆ

จะเห็นได้ว่าบุคคลแต่ละคนนั้นเมื่อได้สัมผัสกับสิ่งเร้าอย่างใดอย่างหนึ่งก็จะมีกระบวนการในการเลือกรับแปลความหมายจากสัมผัสที่ได้รับ ทั้งนี้โดยอาศัยประสบการณ์เดิมของตนเป็นสำคัญ

บุคคลต่างๆจะเลือกรับสิ่งเร้าที่แตกต่างกันไป เพราะในสถานการณ์หนึ่งๆนั้น จะมีสิ่งเร้าเกิดขึ้นหลายอย่างด้วยกันและบุคคลก็จะเลือกที่จะให้ความสนใจเฉพาะสิ่งเร้าที่มีความหมายต่อตนเองมากกว่าและจัดระเบียบการแปลความหมายสิ่งเร้า โดยอาศัยการเรียนรู้จากประสบการณ์เดิมของตน ซึ่งย่อมต้องแตกต่างกันไปตามพื้นฐานประสบการณ์ของแต่ละบุคคลนั้นๆ

ดังนั้น การรับรู้จึงเป็นกระบวนการระหว่างสิ่งเร้ากับการตอบสนอง ซึ่งสามารถแสดงเป็นภาพได้ดังนี้



การรับรู้เป็นสิ่งที่เรียนรู้ (Perception is learned) โดยอธิบายได้ว่า ถ้าปราศจากการเรียนรู้หรือประสบการณ์แล้ว ก็จะไม่มีการรับรู้จะมีแต่เพียงการรับสัมผัสเท่านั้น เช่น นาย ก. ไม่เคยเห็นเครื่องรับโทรทัศน์มาก่อนเลย เมื่อได้พบเห็นเครื่องรับโทรทัศน์เป็นครั้งแรก นาย ก. ไม่เคยเรียนรู้หรือมีประสบการณ์เกี่ยวกับเครื่องรับโทรทัศน์มาก่อน เขาจะได้รับสัมผัสทางตาเท่านั้น แต่ไม่เกิดการรับรู้ว่าสิ่งที่เห็นนั้นคืออะไร เป็นต้น

การรับรู้เป็นสิ่งที่เลือกสรร (Perception is selective) บุคคลจะอยู่ท่ามกลางสิ่งเร้ามากมาย และในขณะหนึ่งๆ นั้น เขาจะได้รับรู้เพียงบางอย่าง และเลือกรับรู้สิ่งเร้าบางอย่างเท่านั้น แต่เราจะไม่รับรู้สิ่งเร้ารอบข้างหลายอย่าง เช่น เสียงคุยและเสียงของเพื่อนร่วมงานที่อยู่ในห้องเดียวกัน หรือเสียงของเครื่องปรับอากาศหรือเสียงเดินของผู้มาติดต่องาน เป็นต้น

องค์ประกอบของการรับรู้

การรับรู้เกิดจากองค์ประกอบดังนี้ คือ

1. อาการสัมผัส หมายถึง สิ่งเร้าที่ผ่านเข้ามากระทบอวัยวะรับสัมผัส เพื่อให้คนเรารับรู้สภาวะแวดล้อมรอบตัว และโดยปกติแล้วบุคคลเมื่อได้รับสัมผัสอย่างใดอย่างหนึ่งแล้วก็จะจัดจำแนกอาการสัมผัสนั้นๆ ตามประสบการณ์ที่มีอยู่เกือบทุกครั้ง และเรามักจะเคยชินกับสิ่งที่สัมผัสมากกว่าจะนึกถึงอาการสัมผัสนั้น

2. การแปล หมายถึง การแปลความหมายจากการสัมผัส โดยที่การแปลความหมายจากการสัมผัสนั้นต้องอาศัย

- เซอร์วิญญา
- การสังเกตพิจารณา
- ความสนใจและความตั้งใจ
- สภาพจิตใจขณะรับรู้

3. ความรู้เดิมหรือประสบการณ์ หมายถึง ความรู้ความสามารถเดิม รวมทั้งการกระทำที่เคยทำในอดีต

สรุปได้ว่า การรับรู้เป็นกระบวนการที่คนเรารับรู้สิ่งต่างๆ โดยการสัมผัส การใช้ประสบการณ์เดิม ช่วยแปลความหมายของสิ่งนั้นออกมาเป็นความรู้และความเข้าใจ

ลักษณะทั่วไปของการรับรู้ของมนุษย์

1. เลือกสิ่งที่รับรู้ เช่น สิ่งที่น่าสนใจหรือต้องการขณะนั้น หรืออาจเป็นสิ่งที่แปลเด่นและสะดุดตา คือดึงดูดความสนใจอยากรู้ อยากเห็น

2. จัดหมวดหมู่ของสิ่งที่รับรู้ เช่น ความใกล้ชิด ความคล้ายคลึงหรือเหมือนกัน ความต่อเนื่อง ความสมบูรณ์แบบ

3. ภาพและพื้น(คือการมองเห็นชัด)

4. ความคลาดเคลื่อนของการรับรู้ เช่น ความคงที่ของการรับรู้ ภาพลวงตา ซึ่งจะเกิดเป็นการรับรู้ที่ผิดพลาดไปจากความจริงได้ เนื่องมาจากอิทธิพลของสิ่งเร้านั้น

องค์ประกอบที่มีอิทธิพลต่อการเลือกรับรู้

องค์ประกอบที่มีอิทธิพลต่อการเลือกรับรู้ สามารถแบ่งได้เป็น 2 ด้านด้วยกัน คือ (1) องค์ประกอบอันเนื่องมาสิ่งเร้า (2) องค์ประกอบอันเกิดจากตัวบุคคล ซึ่งสามารถแยกรายละเอียดได้ดังนี้

1. องค์ประกอบอันเนื่องมาสิ่งเร้า

1.1 ความเข้มและขนาด (intensity and size) เช่น ความเข้มของสี ความดังของเสียง ความสว่างของแสง รวมทั้งขนาดใหญ่และเล็ก ซึ่งถ้าสิ่งเร้าใดมีความเข้มและขนาดใหญ่กว่า เข้มกว่าก็จะทำให้คนเลือกรับมากกว่าสิ่งเร้าที่เล็กกว่าหรือเข้มน้อยกว่า เป็นต้น

1.2 ความแตกต่าง (contrast) หากสิ่งเร้าใดมีความแตกต่างไปจากสิ่งอื่นๆ ที่อยู่ด้วยกันก็จะทำให้มนุษย์เลือกรับสิ่งเร้าที่มีลักษณะแตกต่างกันออกไปได้มากกว่า เช่น ขณะที่เราอ่านหนังสือส่วนใดที่เป็นตัวพิมพ์ในลักษณะแตกต่างไปจากตัวพิมพ์อื่นๆ ในหน้านั้น เราจะทำให้ความสนใจไปที่นั่นมากกว่า หรือเมื่อเราเดินไปในสถานที่แห่งหนึ่งที่พนักงานทุกคนแต่งตัวด้วยผ้ามีเดียวกันหมด มีอยู่คนหนึ่งใส่เสื้อผ้าและลายที่แตกต่างออกไป ผู้ที่แต่งกายแตกต่างไปจากนั้นก็จะเป็นสิ่งเร้าที่เราเลือกจะรับหรือให้ความสนใจ เป็นต้น

1.3 ความซ้ำ (repetition) การกระทำซ้ำจะเป็นการเรียกร้องความสนใจได้ เช่น เพลงที่เปิดซ้ำแล้วซ้ำอีกวันละหลายๆ ครั้ง คนก็จะจำได้ ร้องไปด้วยได้ หรือหากมีคำเขียนใดปรากฏในหน้าหนังสือพิมพ์โดยเป็นคำเขียนที่ผิด แต่พิมพ์ซ้ำแล้วซ้ำอีกอย่างผิดๆ เราก็จะจำได้ดี

1.4 การเคลื่อนไหว(movement) สิ่งเร้าที่เคลื่อนไหวจะให้ความสนใจได้มากกว่าสิ่งเร้าที่อยู่นิ่งกับที่ เช่น ป้ายโฆษณาที่มีการเคลื่อนไหว หรือไฟกระพริบอยู่เสมอ เป็นต้น

องค์ประกอบอันเกิดจากตัวบุคคล องค์ประกอบอันเกิดมาจากตัวบุคคลมีหลายด้านดังต่อไปนี้

1. ความสนใจ(interest)
2. ความคาดหวัง(expectancy)
3. ความต้องการ(need)
4. การเห็นคุณค่า(value)

โดยอธิบายไว้ว่าองค์ประกอบเหล่านี้ในตัวมนุษย์ ทำให้เขาเลือกรับสิ่งเร้านั้นๆ ได้ดีกว่าผู้อื่น เช่น เขาสนใจเรื่องใดเขาก็จะรับรู้สิ่งเร้านั้นๆ ได้ดี เขาคาดหวังสิ่งใดอยู่ย่อมจะสนใจสิ่งเหล่านั้นมากกว่าผู้อื่น และเป็นเช่นเดียวกับกรณีขององค์ประกอบด้วยความต้องการและการเห็นคุณค่า

การศึกษาด้านปัจจัยที่ส่งผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผลการศึกษาพบว่า หน่วยงานมีการจัดโครงสร้างการบริหารงานและสิ่งที่ไม่ชัดเจนมากนัก สาขาการบังคับบัญชาการปฏิบัติงานที่ไม่ชัดเจน และมีการจัดลำดับขั้นตอนการปฏิบัติงานไม่ชัดเจนเช่นกัน ซึ่งปัจจัยดังกล่าวล้วนส่งผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ของหน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทั้งสิ้น พงศ์พันธ์ ศรีสมทรัพย์ และชลิดา สรมณี(2544) กล่าวว่าการศึกษาเกี่ยวกับหลักการทั่วไปของการบริหารถือเป็นความพยายามพื้นฐานของนักทฤษฎีการบริหารในอันที่จะหากฎเกณฑ์ทั่วไปเพื่อนำมาสร้างรูปแบบที่มีประสิทธิภาพที่สุดให้กับองค์การ การสร้างหลักการทั่วไปดังกล่าวเป็นสิ่งที่กระทำได้ยาก ทั้งนี้เพราะว่าในการบริหารองค์การใดๆ แต่ละองค์การต่างมีเงื่อนไขและวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานที่แตกต่างกันออกไป ดังนั้นหลักการทั่วไปจึงเกิดขึ้นมากมายเพื่อครอบคลุมปัญหาดังกล่าว อย่างไรก็ตามหลักการทั่วไปทั้งหลายดังกล่าวต่างก็เหมาะสมภายใต้สภาพเงื่อนไขหนึ่งๆ เท่านั้น เป็นหน้าที่ของผู้บริหารที่จะเลือกนำมาใช้ภายใต้สถานการณ์หนึ่งๆ หลักการทั่วไปทั้งหลายจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นและถือเป็นพื้นฐานที่ผู้บริหารจะต้องเรียนรู้

หลักการประสานงานของ Mooney และ Reiley Mooney และ Reiley กล่าวว่า “การประสานงานเป็นความพยายามของกลุ่มอย่างเป็นระบบในอันที่จะสร้างเอกภาพในการบริหาร” Reiley ยังเน้นว่า “การประสานงานเป็นทั้งการเริ่มต้น และเป็นทั้งความสำเร็จของความพยายามใดๆ ในการจัดการองค์การ” หลักการประสานงานตามนัยนี้จึงหมายถึงความพยายามในอันที่จะสร้างทักษะที่จะก่อให้เกิดการทำงานร่วมกันระหว่างปัจจัยต่างๆ ภายในองค์การเพื่อที่จะให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้และเป็นที่ยอมรับร่วมกัน อาจกล่าวได้ว่าความหมายดังกล่าวเป็นความหมายเดียวกับ “การบริหาร” นั่นเอง

หลักการบริหารของ Henri Fayol (Fayol's Principle of Administration) หรืออาจเรียกได้ว่าเป็นทฤษฎีองค์การที่เป็นทางการ (Theory of Formal Organization)

Fayol เสนอว่า การบริหารงานที่ดีจะต้องมีการกำหนดรายละเอียดขององค์การในเรื่องต่อไปนี้

1. หลักการแบ่งแยกหน้าที่กันทำงาน(Division of Works) การแบ่งแยกงานกันทำ หรือการสร้าง ความชำนาญเฉพาะด้าน (Specialization) ก่อให้เกิดการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน ทั้งนี้เพราะมนุษย์ต่างมีทักษะการทำงานที่แตกต่างกัน บางคนชอบใช้ความคิด ใช้สมอง บางคนชอบใช้แรงงาน บางคนชอบทำงานละเอียดประณีต บางคนชอบทำงานหยาบๆ บางคนชอบเดินไปเดินมา บางคนชอบ

งานนั่งโต๊ะ เป็นต้น การให้คนทำงานตามความถนัดจึงเป็นการใช้คนให้ถูกและเหมาะกับงาน และช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของงานขึ้นมาได้

2. หลักการของการกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ (Authority and Responsibility) อำนาจหน้าที่ (Authority) หมายถึงสิทธิในอันที่จะสั่งการหรือสิทธิในอันที่จะบังคับบัญชา หรือสิทธิในการทำงาน ความรับผิดชอบ (Responsibility) หมายถึงพันธะผูกพันที่บุคคลจะต้องกระทำเมื่อได้รับหรือยอมรับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชา หรือหมายถึงพันธะผูกพันที่บุคคลจะต้องกระทำตามหน้าที่ที่ตนได้รับมอบหมาย บุคคลภายในองค์การจะต้องถูกกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบไว้อย่างชัดเจน ทุกคนในองค์การจึงมีหน้าที่ของตนที่จะต้องกระทำและรับผิดชอบต่อหน้าที่ของตน หากบุคคลใดละเลยต่ออำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบจะต้องถูกลงโทษตามวินัย

3. หลักของกฎและระเบียบ (Discipline) ต้องมีความเคารพและเชื่อฟังต่อกฎระเบียบและวัตถุประสงค์ขององค์การในการบริหารงานให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ดังกล่าวจะต้องประกอบด้วย(1)มีผู้บังคับบัญชาที่ดีในทุกระดับ (2)มีการตกลงที่เป็นธรรมและชัดเจนเท่าที่จะกระทำได้(3)มีบทลงโทษต่อผู้ที่กระทำผิดต่อกฎ ระเบียบ หรือวัตถุประสงค์ขององค์การ บทลงโทษดังกล่าวถือเป็นเครื่องมือในการกระตุ้นให้คนทำงานตามหน้าที่และความรับผิดชอบ

4. หลักเอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command) ในการลดปัญหาและข้อขัดแย้ง บุคคลทุกคนภายในองค์การจะต้องรอรับคำสั่งและรับผิดชอบต่อผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว

5. หลักเอกภาพขององค์การ(Unity of Direction) องค์การจะมีประสิทธิภาพเมื่อผู้ช่วยงานทุกคนต่างทำงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีความสามัคคีเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และต่างมีเป้าหมายร่วมกันในการทำงาน

6. ยึดถือผลประโยชน์ขององค์การเป็นหลัก(Subordination of Individual Interest to General Interest) ผลประโยชน์ของแต่ละบุคคลและกลุ่มต่างๆภายในองค์การจะต้องไม่ขัดต่อผลประโยชน์ขององค์การ ผลประโยชน์ขององค์การจะต้องได้รับการปกป้องรักษาให้คงอยู่ตลอดไปเหนือกว่าผลประโยชน์อื่นใดทั้งปวง

7. มีระบบค่าตอบแทนที่เป็นธรรม(Remuneration of Personnel) ต้องมีระบบค่าตอบแทนการทำงานที่เป็นธรรมและเป็นที่ยอมรับของลูกจ้าง เช่น ระบบค่าจ้างต่อชิ้น, อัตราค่าจ้างตามระยะเวลาของการทำงาน, ค่าจ้างตามลักษณะงาน, ประสิทธิภาพในการทำงาน, การให้เงินโบนัส, การแบ่งปันผลกำไรและระบบการเลื่อนขั้นตำแหน่ง เป็นต้น

ส่วนการจัดทำคำอธิบาย หรือการจัดทำคู่มือรายละเอียดของขั้นตอนการปฏิบัติงานด้านการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวให้เป็นที่รับรู้กันของเจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงาน รวมทั้งการชี้แจงและทำความเข้าใจให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติให้รับทราบขั้นตอนการปฏิบัติงาน อำนาจหน้าที่และ

กฎระเบียบต่างๆ พบว่ามีระดับปานกลางถึงน้อย ซึ่งหมายถึงหน่วยงานได้จัดทำรายละเอียดหรือคู่มือเกี่ยวกับการปฏิบัติงานน้อยมาก ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานมีความเข้าใจในนโยบายและความชัดเจนในการปฏิบัติงานซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ ผานิด แพเกาะ(2544) ที่ได้ศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ กรณีศึกษานโยบายจัดระบบเพื่อควบคุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ผลการศึกษาพบว่า เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวมีความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบาย การกำหนดพื้นที่ดำเนินการ จำนวนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ได้รับอนุญาต ระยะเวลาการจ้างและสิ้นสุดของนโยบาย การออกเขตพื้นที่ที่ได้รับอนุญาต และการขอเพิ่มจำนวนแรงงานต่างด้าวของสถานประกอบการอย่างถูกต้องและชัดเจน ด้านสมรรถนะขององค์กรในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดโครงสร้างองค์กร พบว่า การจัดโครงสร้างองค์กรไม่เหมาะสมมีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ลักษณะการวินิจฉัยสั่งการจากหน่วยเหนือมายังหน่วยล่างและมีลักษณะเป็นทางการ ตามลักษณะของหน่วยงานที่รับผิดชอบที่เป็นระบบราชการ ด้านบุคลากรพบว่าไม่มีจำนวนไม่เพียงพอ และส่วนใหญ่ไม่ได้รับการอบรมก่อนปฏิบัติตามนโยบาย ด้านวัสดุอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้พบว่า มีจำนวนไม่เพียงพอกับปริมาณงานที่รับผิดชอบ ด้านสัมพันธ์กับองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง พบว่าจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีหลายหน่วยงาน ได้แก่กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ส่วนในเรื่องลักษณะการติดต่อและความสัมพันธ์ พบว่า การติดต่อมีปัญหาไม่ราบรื่น ความร่วมมือหรือการทำความตกลงกับหน่วยงานหลักอื่นๆ พบว่า มีปัญหาในระเบียบวิธีปฏิบัติ ข้อจำกัดที่แตกต่างกัน การทำงานร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ ของหน่วยปฏิบัติและหน่วยหลักอื่นๆพบว่า มีปัญหาเกี่ยวกับกฎ ระเบียบ และวิธีปฏิบัติที่มีใช้อยู่ในปัจจุบัน ในส่วนของความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ที่มีต่อ นโยบายจัดระบบเพื่อควบคุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย

ด้านการอบรมเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวเพื่อเตรียมความพร้อมก่อนการปฏิบัติงาน และการกำหนดอำนาจหน้าที่และบทบาทของแต่ละตำแหน่ง ให้สอดคล้องกับนโยบายที่ชัดเจน การประชุมหารือภายในหน่วยงานเพื่อแลกเปลี่ยนความรู้ประสบการณ์ ตลอดจนปัญหาอุปสรรคและแนวทางในการแก้ไขร่วมกันนั้น ผลจากการศึกษาพบว่าภายในหน่วยงานมีการกำหนดอำนาจหน้าที่และบทบาทของแต่ละตำแหน่ง รวมถึงการประชุมหารือภายในหน่วยงานเพื่อแลกเปลี่ยนความรู้ประสบการณ์ ตลอดจนปัญหาอุปสรรคและแนวทางในการแก้ไขร่วมกันอยู่ในระดับที่น้อย ซึ่งการกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ รวมไปถึงการประชุมเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาต่างๆ นั้น ล้วนแต่เป็นเรื่องการบริหารจัดการภายในองค์กรดังที่ผู้ศึกษาได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ด้านการอบรมเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวเพื่อเตรียมความพร้อมก่อนการปฏิบัติงาน ถือเป็นการบริหารทรัพยากรมนุษย์ อันเป็นหัวใจสำคัญของการบริหารจัดการองค์กรเช่นกัน การที่หน่วยงานแต่ละ

หน่วยงานจะสามารถปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานต้องมีความรู้ความเข้าใจในหน้าที่ความรับผิดชอบเป็นอย่างดี ชลิดา สรมณี(2552) กล่าวว่าในทุกองค์การเมื่อมีมนุษย์เข้ามาเกี่ยวข้องทำงานร่วมกันนั้น แม้ตามโครงสร้างขององค์การที่เป็นทางการ จะได้มีการกำหนดเรื่องอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละตำแหน่ง แต่ละบุคคลไว้แล้วอย่างชัดเจนก็ตามในการปฏิบัติงานจริงนอกจากมนุษย์ต้องมีความสัมพันธ์ทำงานร่วมกันตามโครงสร้างที่เป็นทางการนั้นแล้ว ในทุกองค์การจะเกิดมีความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการ(Informal) ขึ้นมาเสมอ ดังนั้นในการทำงานของมนุษย์ที่มุ่งต่อเป้าหมายหรือความสำเร็จขององค์การนั้นก็คือ เรื่องความสัมพันธ์ระหว่างกันภายในโครงสร้างที่เป็นทางการ และไม่เป็นทางการในองค์การ มนุษย์สัมพันธ์จึงเข้ามามีบทบาทอย่างสำคัญในการทำงานอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ทั้งนี้มนุษย์สัมพันธ์จะเป็นส่วนให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างราบรื่นสู่เป้าหมายโดยปราศจากอุปสรรคได้ เพราะมนุษย์สัมพันธ์ก็คือ “ความสัมพันธ์นงสังคมระหว่างมนุษย์ซึ่งก่อให้เกิดความเข้าใจอันดีต่อกัน” เมื่อพิจารณาสัดส่วนของความสามารถและมนุษย์สัมพันธ์ของคนทำงานในระดับต่างๆ ผู้บริหารงานในองค์การจะแบ่งเป็น 3 ระดับ คือ

1. ผู้บริหารระดับสูง
2. ผู้บริหารระดับกลาง
3. ผู้บริหารระดับต้น

ด้านมนตรี กวินัญชยานนท์(2552) กล่าวว่ากำหนดตำแหน่งตามหน้าที่และความรับผิดชอบหรือการจำแนกตำแหน่ง(Duty and Responsibility Classification Position Classification หรือ P.C.) เป็นระบบที่ถือหน้าที่และความรับผิดชอบ หรือตำแหน่งเป็นหลักในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ การกำหนดตำแหน่งโดยถือหน้าที่และความรับผิดชอบเป็นหลัก หรือที่เรียกว่า “ระบบ P.C” นั้น จะดำเนินการเป็นขั้นๆดังต่อไปนี้

1. สืบหาหน้าที่และความรับผิดชอบของตำแหน่งต่างๆ
2. จำแนกตำแหน่งต่างๆออกเป็นสายงาน โดยถือหลักว่างานที่มีลักษณะและใช้วิชาชีพหรือประสบการณ์ในการทำงานอย่างเดียวกันก็จะจัดอยู่ในสายงานเดียวกัน
3. เปรียบเทียบตำแหน่งต่างๆ ในแต่ละสายงานว่าควรจะเป็นระดับใด โดยจะกระทำกา
 - 3.1 วิเคราะห์ตามหัวข้อต่อไปนี้
 - 3.2 ระดับความยากง่ายของงาน
 - 3.3 ระดับความรับผิดชอบในหน้าที่
 - 3.4 ระดับความรู้ความสามารถหรือความชำนาญที่ต้องการสำหรับตำแหน่ง
 - 3.5 ระดับการบังคับบัญชา

3.6 สภาพการทำงาน

3.7 จัดทำมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง

ซึ่งในแต่ละมาตรฐานกำหนดตำแหน่งจะประกอบด้วยหัวข้อต่างๆดังต่อไปนี้

1. ชื่อ(และระดับ)ของตำแหน่ง
2. หน้าที่และความรับผิดชอบ
3. ลักษณะงานที่ปฏิบัติ
4. คุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่ง
5. ความรู้ความสามารถที่ต้องการ

ส่วนการประชุมหารือเพื่อแลกเปลี่ยนความรู้ประสบการณ์ ตลอดจนปัญหาอุปสรรค และแนวทางในการแก้ไขร่วมกันกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พบว่ายังอยู่ในระดับที่น้อย ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ วิทยา บุตรเพชรรัตน์(2542) ที่ได้ทำการศึกษาเรื่องการนำนโยบายแก้ไข ปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปปฏิบัติ กรณีศึกษาจังหวัดแม่ฮ่องสอน ผลการศึกษาพบว่า การ นำนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายไปปฏิบัติ ในจังหวัดแม่ฮ่องสอนยังไม่ เกิดประสิทธิภาพมากนัก ตัวอย่างเช่น มาตรการนำแรงงานต่างด้าวเข้าสู่ระบบควบคุม มาตรการ ด้านสัญชาติและพื้นที่ มาตรการด้านจำนวนอนุญาตตามสัดส่วนแรงงานไทย มาตรการด้านสภาพ การจ้างและค่าจ้าง เป็นต้น ทั้งนี้เนื่องจากหน่วยงานผู้นำนโยบายไปปฏิบัติยังมีข้อจำกัดในด้าน สมรรถนะขององค์กร การขาดการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ด้านเรือนจำ อ่อนคล้อย (2546) ได้ทำการศึกษาปัญหากระบวนการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในจังหวัด เชียงใหม่ ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวของรัฐ ตามมติ ครม. ปี พ.ศ.2544 พบว่าปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการบริหารจัดการระหว่างหน่วยงานของรัฐ และผู้ประกอบการภาคเอกชนนั้นพบว่ามีน้อยเช่นกัน อย่างไรก็ตามเมื่อจำแนกตามประเด็นปัญหา แล้วพบว่า ปัญหาและอุปสรรคสำคัญที่สุดในการนำกฎหมายการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวไป ปฏิบัติ คือ การขาดความร่วมมือประสานงานกันระหว่างส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับ การขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวเช่นกัน

ณัฐกานต์ สาจำปา (2546) ได้รวบรวมและประเมินผลข้อมูลในเรื่องข้อบกพร่องหรือ ปัญหาที่ทำให้การจัดระบบแรงงานต่างด้าวในอดีตยังไม่บรรลุผลตามที่คาดไว้ได้ พบว่าขาด แผนปฏิบัติการเชิงบูรณาการและการมีส่วนร่วม การดำเนินงานตามนโยบายจะต้องมีแผนปฏิบัติการ รองรับ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของนโยบายในการมีนโยบายผ่อนผันและอนุญาตทำงานของ แรงงานต่างด้าว ที่ผ่านมายังไม่มีแผนแม่บทและแผนปฏิบัติที่มีลักษณะการประสานงานหรือเชิง บูรณาการอย่างเป็นรูปธรรม จะมีเพียงแผนปฏิบัติงานหรือแผนงานที่ดำเนินการโดยหน่วยงานต่างๆ

ในเชิง อิสระแบบต่างคนต่างคิดต่างคนต่างทำ เช่น แผนงานปราบปรามและจับกุมที่ดำเนินงานโดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติ แทนที่จะเป็นแผนความร่วมมือและประสานงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยกันเอง เพื่อให้การดำเนินมาตรการต่างๆ ตามนโยบายรัฐบาลมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น นอกจากนั้นแผนปฏิบัติงานด้านนี้ยังขาดการมีส่วนร่วมจากภาคเอกชนและประชาชน เช่น ความคิดเห็นและความต้องการใช้แรงงานต่างด้าวที่แท้จริง และการยอมรับแรงงานต่างด้าวจากสังคมหรือชุมชน

ด้านเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานภายในหน่วยงาน ตลอดจนงบประมาณที่ได้รับจัดสรรจากการศึกษาพบว่าหน่วยงานมีเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ และได้รับการจัดสรรงบประมาณที่ไม่เพียงพอและไม่สอดคล้องกับภารกิจที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในการดำเนินงานเกี่ยวกับนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวของรัฐบาล ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ ชีรพจน์ ศิริธรรม(2543) ที่ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามนโยบายผ่อนผันการจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายของเจ้าหน้าที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ศึกษากรณีด้านชายแดนไทย-พม่า ผลการศึกษาพบว่าขาดความพร้อมในด้านบุคลากรและงบประมาณที่จะใช้ในการดำเนินการ ด้านผานิต แพเกาะ(2544) ได้ศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ กรณีศึกษานโยบายจัดระบบเพื่อควบคุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ผลการศึกษาพบว่าด้านวัสดุอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้พบว่า มีจำนวนไม่เพียงพอกับปริมาณงานที่รับผิดชอบเช่นกัน สำหรับเรือนจำ อ่อนคล้าย (2546) ได้ทำการศึกษาปัญหากระบวนการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในจังหวัดเชียงใหม่ ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวของรัฐ ตามมติกรม. ปี พ.ศ.2544 และการศึกษาของ ปริญญา ปิ่นปัก(2546) ได้ศึกษาถึงการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ตามมติคณะรัฐมนตรี 28 สิงหาคม 2544 ศึกษากรณีพื้นที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ที่มีผลการศึกษาเป็นไปในแนวทางเดียวกันคือบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าว ขาดความยุติธรรม เทียบตรง และบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวมิไม่เพียงพอ และขาดการสนับสนุนงบประมาณอย่างเพียงพอ

ด้านฉัฐชญา อุดมชัย(2549) ได้ศึกษาเรื่องการประเมินผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว พ.ศ.2547-2548 กรณีศึกษาเปรียบเทียบระหว่างจังหวัดเชียงรายและจังหวัดลำพูน ผลการศึกษาสรุปลได้คือ ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามขั้นตอนของยุทธศาสตร์ การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547-2548 พบว่า ในจังหวัดลำพูนส่วนใหญ่ประสบปัญหาในด้านขาดแคลนบุคลากรในการทำทะเบียนประวัติ การขึ้นทะเบียนราษฎรคนต่างด้าว ขณะที่จังหวัดเชียงราย พบว่า ขาดเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการตรวจสอบ จับกุม ปราบปราม มิไม่เพียงพอในการดำเนินงาน อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ที่ใช้ในการดำเนินงานมิไม่

เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ในแต่ละหน่วยงาน เช่น รถที่จะใช้ในการตรวจจับ น้ำมันเชื้อเพลิง คอมพิวเตอร์ กล้องถ่ายรูป/กล้องวิดีโอและใช้ในการเก็บหลักฐานและข้อมูลในการดำเนินงาน

เช่นเดียวกับ ญัตติ กานต์ สาจำปา(2546) ได้รวบรวมและประเมินผลข้อมูลในเรื่อง ข้อบกพร่องหรือปัญหาที่ทำให้การจัดระบบแรงงานต่างด้าวในอดีต ยังไม่บรรลุผลตามที่คาดไว้ได้ พบว่าน่าจะมีสาเหตุที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือขาดการสนับสนุนด้านงบประมาณอย่างเพียงพอ จากการดำเนินงานตามมติคณะรัฐมนตรี มาแล้วทั้ง 6 ครั้งรัฐบาลเพิ่งจะเริ่มให้มีการสนับสนุนทางด้าน งบประมาณอย่างจริงจังในปี 2545 เท่านั้น โดยครั้งก่อนๆ จะใช้งบประมาณปกติของหน่วยงานต้นสังกัด การประชาสัมพันธ์ยังไม่ทั่วถึง เนื่องจากระยะเวลาในการเตรียมการเพื่อดำเนินการตาม นโยบายผ่อนผันและอนุญาตทำงานชั่วคราวแต่ละครั้งจะมีระยะเวลาจำกัดและสั้นมาก เช่น นโยบาย ผ่อนผันครั้งแรกในปี 2539 ให้เวลาดำเนินการจดทะเบียน 90 วัน จึงยังขาดการประชาสัมพันธ์ในเรื่อง นโยบายและมาตรการต่างๆ อย่างเพียงพอและทั่วถึง นอกจากนั้นการดำเนินนโยบายในแต่ละ ครั้งยังไม่มีกำหนดแผนประชาสัมพันธ์ไว้อย่างเป็นรูปธรรม



ภาคผนวก ค

แบบสอบถามที่ใช้ในการเก็บข้อมูล



แบบสอบถามที่ใช้ในการเก็บข้อมูล

แบบสอบถามข้อมูลเพื่อการศึกษาความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ
ต่อนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวกรณีศึกษาเขตพื้นที่อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย

คำชี้แจง

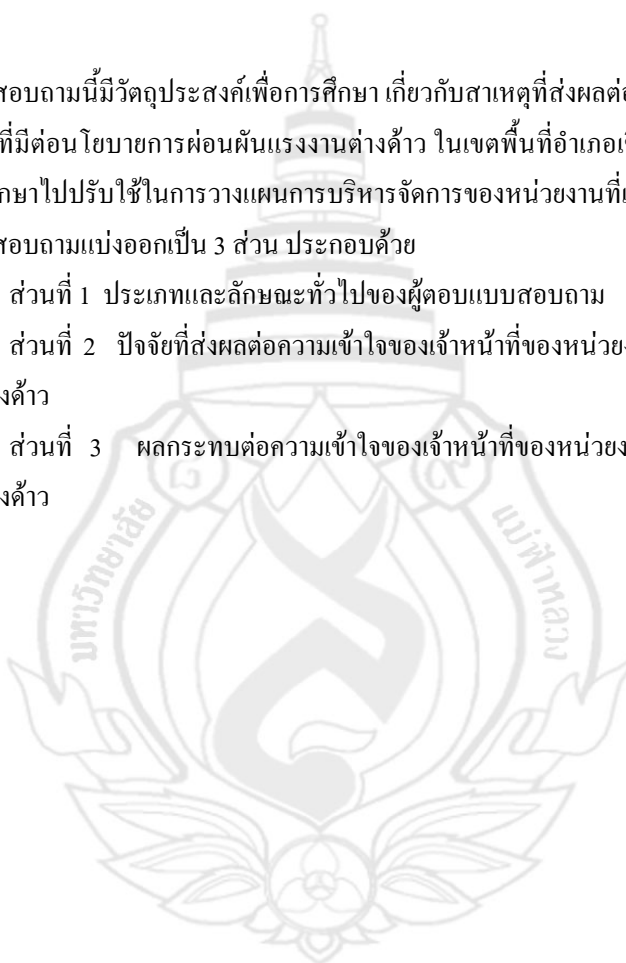
1. แบบสอบถามนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษา เกี่ยวกับสาเหตุที่ส่งผลต่อความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ ที่มีต่อนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าว ในเขตพื้นที่อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย เพื่อนำเอาผลจากการศึกษาไปปรับใช้ในการวางแผนการบริหารจัดการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

2. แบบสอบถามแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ประกอบด้วย

ส่วนที่ 1 ประเภทและลักษณะทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

ส่วนที่ 2 ปัจจัยที่ส่งผลต่อความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ ที่มีต่อนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าว

ส่วนที่ 3 ผลกระทบต่อความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ ที่มีต่อนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าว



แบบรวบรวมข้อมูลเพื่อการศึกษาเกี่ยวกับผลกระทบจากนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าว
ที่มีต่อหน่วยงานภาครัฐ กรณีศึกษาเขตพื้นที่อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย

โปรดทำเครื่องหมาย ✓ ลงใน ☐ ตามความเป็นจริงมากที่สุด
☐☐☐

ส่วนที่ 1 ลักษณะทั่วไปในการปฏิบัติงานของผู้ตอบแบบสอบถาม

1. เพศ ☐
 - 1 ☐ ชาย
 - 2 ☐ หญิง
2. อายุ ☐
 - 1 ☐ ต่ำกว่า 20 ปี
 - 2 ☐ 20-30 ปี
 - 3 ☐ 31-40 ปี
 - 4 ☐ 41-50 ปี
 - 5 ☐ สูงกว่า 51 ปี
3. ระดับการศึกษา ☐
 - 1 ☐ ต่ำกว่าปริญญาตรี
 - 2 ☐ ปริญญาตรี
 - 3 ☐ ปริญญาโท
 - 4 ☐ อื่นๆ โปรดระบุ
4. ปัจจุบันท่านปฏิบัติงานอยู่ในหน่วยงาน ☐
 - 1 ☐ หน่วยรักษาความสงบเรียบร้อยตามลำแม่น้ำโขง
 - 2 ☐ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง
 - 3 ☐ ตำรวจน้ำ
 - 4 ☐ ตำรวจภูธร
 - 5 ☐ ตำรวจตระเวนชายแดน
 - 6 ☐ สำนักงานแรงงานจังหวัดเชียงราย
5. ประเภทหรือตำแหน่งงาน ☐
 - 1 ☐ หัวหน้าหน่วยงาน
 - 2 ☐ นักวิชาการ
 - 3 ☐ เจ้าหน้าที่งาน
 - 4 ☐ อื่นๆ(ระบุ).....
6. ระยะเวลาในการปฏิบัติงาน ☐
 - 1 ☐ น้อยกว่า 1 ปี
 - 2 ☐ 1-5 ปี
 - 3 ☐ 5-10 ปี
 - 4 ☐ มากกว่า 10 ปี

7. ระยะเวลาการปฏิบัติงานเกี่ยวกับนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าว ☐

1 ☐ น้อยกว่า 1 ปี

2 ☐ 1-5 ปี

3 ☐ 5-10 ปี

4 ☐ มากกว่า 10 ปี

ส่วนที่ 2 ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบังคับใช้นโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวของรัฐบาล

คำชี้แจง กรุณาทำเครื่องหมาย ✓ ลงในช่องที่ท่านเลือกเพียง 1 ช่อง

ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบังคับใช้นโยบายการผ่อนผัน แรงงานต่างด้าว	มาก	ปานกลาง	น้อย
1. ท่านมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่าง ด้าวมากน้อยเพียงใด			
2. นโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวที่หน่วยงานท่านได้ดำเนินการมีความชัดเจนของนโยบายมากน้อยเพียงใด			
3. หน่วยงานต้นสังกัดของท่านทำการชี้แจงเกี่ยวกับการนำนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าว ไป ปฏิบัติมากน้อยเพียงใด			
4. หน่วยงานของท่านและหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติตามนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าว มีการประสานการทำงาน ระหว่างหน่วยงานมากน้อยเพียงใด			
5. หน่วยงานที่นำนโยบายด้านการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติมีการปฏิบัติตามนโยบายที่สอดคล้องกันมากน้อยเพียงใด			
6. มีการกำหนดแนวทางในการปฏิบัติงานที่สอดคล้องกันระหว่างหน่วยงานที่นำนโยบายด้านการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติมากน้อยเพียงใด			
7. หน่วยงานของท่านมีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเพื่อซักซ้อมความเข้าใจเกี่ยวกับการนำนโยบายด้านการผ่อนผันแรงงาน ต่างด้าวไปปฏิบัติมากน้อยเพียงใด			
8. หน่วยงานของท่านมีการจัดทำแผนการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวมากน้อยเพียงใด			
9. นโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวที่นำไปปฏิบัติมีความต่อเนื่องมากน้อยเพียงใด			

คำชี้แจง กรุณาทำเครื่องหมาย ✓ ลงในช่องที่ท่านเลือกเพียง 1 ช่อง

[illegible]

ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบังคับใช้นโยบาย การผ่อนผัน แรงงานต่างด้าว	มาก	ปาน กลาง	น้อย
8. หน่วยงานของท่านมีการประชุมหารือภายในหน่วยงานเพื่อ แลกเปลี่ยนความรู้ประสบการณ์ ตลอดจนปัญหาอุปสรรค และแนวทางในการแก้ไขร่วมกันมากนักน้อยเพียงใด			
9. เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของท่านมีความรู้ความเข้าใจในการ ปฏิบัติงานมากนักน้อยเพียงใด			
10. ท่านมีความรู้ความเข้าใจเป็นอย่างดีเกี่ยวกับขั้นตอน วิธีการ และการดำเนินการต่างๆ ในการปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับ นโยบายมากนักน้อยเพียงใด			
ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบังคับใช้นโยบาย การผ่อนผัน แรงงานต่างด้าว	มาก	ปาน กลาง	น้อย
11. หน่วยงานของท่านมีการประชุมหารือเพื่อแลกเปลี่ยน ความรู้ ประสบการณ์ ตลอดจนปัญหาอุปสรรคและแนวทาง ในการแก้ไขร่วมกันกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่อง สม่ำเสมอมากนักน้อยเพียงใด			
12. หน่วยงานของท่านมีเจ้าหน้าที่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน มากนักน้อยเพียงใด			
13. หน่วยงานของท่านได้รับจัดสรรงบประมาณเพียงพอและ สอดคล้องกับภารกิจที่ปฏิบัติมากนักน้อยเพียงใด			

ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

.....

.....

.....

.....



ประวัติผู้เขียน

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ	ร้อยตำรวจเอกหญิง พนอ จารุแพทย์
วัน เดือน ปี เกิด	13 มีนาคม 2510
สถานที่อยู่ปัจจุบัน	71 หมู่ 5 ตำบลป่าตึง อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย
ประวัติการศึกษา	ปริญญาตรี ศิลปศาสตรบัณฑิต รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
ประวัติการทำงาน	
2543 - ปัจจุบัน	รองสารวัตร ด้านตรวจคนเข้าเมืองเชียงแสน จังหวัดเชียงราย
2539 - 2541	รองสารวัตร งาน 3 ฝ่าย 2 กองบังคับการตรวจคนเข้าเมือง 3 สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง จังหวัดเชียงราย
2538	รองสารวัตร งาน 4 กองกำกับการ 3 กองตำรวจสื่อสาร สำนักงานส่งกำลังบำรุง จังหวัดเชียงราย