

การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ: ศึกษาบทบาทของ
บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว จังหวัดเชียงใหม่

The Implementation of Foreign Labour Policy: A Study of the Role of
Employment Arrangement Service Agency in Chiangmai

ผกาดี เมืองมูล (Pakawadee Muangmoon)

นักศึกษาลัทธิศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการพัฒนาสังคม

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

Student, Master of Arts Program in Social Development Administration,

National Institute of Development Administration

email: pakawadee.mua@stu.nida.ac.th

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา 1) บทบาทของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ และ 2) ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ ภายใต้ขอบเขตพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ โดยใช้การวิจัยแบบผสมผสาน (Mixed methodology) การศึกษาเชิงคุณภาพเป็นการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ 13 คน ประกอบด้วย ตัวแทนบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว ผู้ว่าจ้างแรงงานต่างด้าว เจ้าหน้าที่รัฐ และการวิจัยเชิงปริมาณจากการเก็บแบบสอบถามกลุ่มตัวอย่างแรงงานต่างด้าว 400 คน ผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 พบว่า บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว เป็นบริษัทเอกชนที่ประกอบธุรกิจการให้บริการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ว่าจ้างแรงงานและแรงงานต่างด้าว กลุ่มตัวอย่างแรงงานต่างด้าว ร้อยละ 81.30 เคยใช้บริการบริษัท บทบาทของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว สามารถจำแนกได้ 3 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านการนำเข้าและขึ้นทะเบียนแรงงาน 2) ด้านการพัฒนาแรงงาน และ 3) ด้านการกำกับติดตามแรงงาน ผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 พบว่า ปัจจัยด้านการยอมรับในนโยบายของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว เป็นปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะบริษัทเหล่านี้มีความเชี่ยวชาญในด้านกฎระเบียบ วิธีการ และมีความสามารถในการเข้าถึงแรงงาน โดยมีผลประโยชน์ทางธุรกิจเป็นเงื่อนไขสำหรับการยอมรับนโยบาย สำหรับปัจจัยที่มีผลต่อความล้มเหลวของการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติมี 3 ด้าน

ผกาดี เมืองมูล

ประกอบไปด้วย 1) ด้านสมรรถนะองค์การ 2) ด้านประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุม และ 3) ด้านการสื่อข้อความและประชาสัมพันธ์ จากผลการวิจัยข้างต้น นำไปสู่ข้อเสนอในการปรับระบบการบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ การพัฒนาเทคโนโลยีและการสื่อสาร สร้างระบบข้อมูลสารสนเทศที่มีการเชื่อมโยง การปราบปรามการทุจริต เข้มงวดกับบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย และการส่งเสริมบทบาทของบริษัทจัดหาแรงงาน ต่างด้าวในด้านการพัฒนาแรงงาน สำหรับการเตรียมพร้อมแรงงานต่างด้าวเข้าสู่ภาคครัวเรือนที่มีแนวโน้มต้องการแรงงานประเภทดูแลผู้สูงอายุและเด็กสูงชันในอนาคต

คำสำคัญ: การนำนโยบายไปปฏิบัติ, แรงงานต่างด้าว, บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว

Abstract

The purposes of this study were to examine 1) the role of employment arrangement service agency (EASA) for foreign labour policy implementation and 2) the success and failure factors for foreign labour policy implementation. This study used mixed methodology. The qualitative research is composed of 13 cases in-depth interview who representatives of EASA, foreign labour employer, and government official and the quantitative study collected questionnaire data from 400 foreign labours. The study area is in Chiang Mai province. The finding showed there are 81.30% of foreign labour have been used EASA service. The role of EASA has three main areas include: mporting and registering labour, labour-development, and labour- monitoring. These roles have promoted the progressive of foreign labour policy implementation. For this reason, the adoption of EASA of foreign labor policy became a success factor of foreign labour policy implementation. On the other hand, there are 3 factors that affected the failure of policy implementation; 1) organization competency, 2) effectiveness in planning and control, and 3) media and public relations. The results of this study lead to the proposal to re-organize the management system of foreign labour policy, develop the information and communication technology, create linked information systems, fight against corruption, monitoring illegal EASA, and promote the labour-development role of

EASA in order to prepare labour for household sector (elderly and children care worker) which will be in required in the future.

Keywords: Policy Implementation, Foreign Labour, Employment Arrangement Service Agency

บทนำ

การพยายามข้ามพรมแดนของคนสัญชาติหนึ่งในเขตอำนาจรัฐหนึ่ง ไปสู่เขตแดนของอีกรัฐหนึ่งย่อมเกิดปัญหา เพราะการปล่อยให้คนที่ไม่ใช่คนของรัฐและไม่มีรายชื่อในทะเบียนราษฎรข้ามพรมแดนเข้ามาย่อมสร้างความวิตกกังวลว่ารัฐผู้ใช้อำนาจเหนือเขตแดนปลายทางจะสามารถควบคุมคนเหล่านั้นมิให้สร้างปัญหากระทบต่อความมั่นคงของรัฐได้อย่างไร ไม่ว่าจะเป็นในด้านการบริหารจัดการ อาชญากรรม หรือระบบสาธารณสุข ดังนั้น ปัญหาการเข้ามาของแรงงานต่างด้าวในมุมมองของรัฐไทยจึงถือเป็น “ภัย” รูปแบบหนึ่งต่อการปกครองประเทศ (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2553; ศิวีไล ชยางกูร, 2555; ประสงค์ เล้าหะพงษ์, 2559) รัฐจะมีวิธีจัดการสถานการณ์แรงงานต่างด้าวในประเทศไทยอย่างไร ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า การเข้ามาของแรงงานต่างด้าวถือเป็นภัยรูปแบบหนึ่งในการปกครองประเทศ แต่ขณะเดียวกันก็ไม่สามารถปฏิเสธได้ว่าแรงงานต่างด้าวมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศและเป็นกลุ่มแรงงานที่อยู่ในกระแสความต้องการของผู้ว่าจ้างแรงงานชาวไทยไม่ว่าจะในระดับครัวเรือน หรือในระดับอุตสาหกรรม นับตั้งแต่ปี 2547 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้ลงนามบันทึกทำความเข้าใจกับประเทศเมียนมา เพื่อขึ้นทะเบียนผู้ที่มีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายให้มีการจ้างงาน และ อาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวอย่างถูกกฎหมาย ประกอบกับในปี 2549 หลังจากการแถลงนโยบายว่าด้วยการรักษาความมั่นคงของรัฐที่เน้นไปที่การจัดการในด้านความมั่นคงปลอดภัยจากอาชญากรรมในประเทศ และภัยข้ามชาติประเภทต่างๆ ซึ่งรวมถึงภัยที่อาจเกิดขึ้นจากการกระทำของผู้หลบหนีเข้าเมือง และคนต่างด้าวผิดกฎหมาย (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2558) ด้วยเหตุนี้ ประเทศไทยจึงเริ่มมีการบริหารจัดการแรงงานอย่างจริงจังและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เป็นผลทำให้แรงงานต่างด้าวที่เคยถูกจัดอยู่ในกลุ่มแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายหรือผู้หลบหนีเข้าเมืองกลายเป็นแรงงานถูกกฎหมายมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นตามระยะเวลาที่เปลี่ยนผ่าน

ผู้ศึกษาสังเกตเห็นสิ่งที่น่าสนใจว่า ความก้าวหน้าส่วนหนึ่งของการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ เกิดจากการดำเนินงานของ “บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว” ซึ่งมีบทบาทสำคัญต่อ

ผกาดี เมืองมูล

ผู้ว่าจ้างแรงงานและแรงงานต่างด้าวในฐานะบริษัทตัวแทนที่ช่วยอำนวยความสะดวกในด้านการจัดหาและนำเข้าแรงงานต่างด้าวอย่างถูกกฎหมาย การดำเนินการพิสูจน์สัญชาติสำหรับแรงงานนอกกฎหมาย ตลอดจนการต่อวีซ่าหรือการต่อใบอนุญาตทำงานในราชอาณาจักรเมื่อถึงกำหนดจากการสำรวจผลงานวิจัยที่ผ่านมาของฐานข้อมูลโครงการเครือข่ายห้องสมุดในประเทศไทย สำนักคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ พบว่า ยังไม่งานขึ้นใดที่มุ่งศึกษาเกี่ยวกับบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวในฐานะที่มีบทบาทในการนำนโยบายไปปฏิบัติ งานชิ้นนี้จึงได้อธิบายถึงบทบาทของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว และนำเสนอปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จ และความล้มเหลว ในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติให้เป็นผลสำเร็จ

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. ศึกษาบทบาทของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ
2. ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ

ทบทวนวรรณกรรม

ความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับนักทฤษฎีนโยบายและผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้นำนโยบายไปปฏิบัติถือว่าเป็นตัวแสดงที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติมากกว่าในการที่จะแสวงหาแนวทางเพื่อความสำเร็จของนโยบาย (Younis & Davidson, 1990, p. 3) สำหรับนโยบายทางสังคมที่รับผิดชอบโดยรัฐนั้นพบว่า รัฐมักจะยึดติดกับกฎระเบียบ (Rule-bound) และขาดกลไกที่ยืดหยุ่น (Inflexible Bureaucratic Machine) ซึ่งมีการทำงานที่ไม่สนใจต่อการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์หรือปัญหาให้ความสนใจต่อระเบียบ (Procedures) ของราชการมากกว่าการใช้ ความพยายามเพื่อนำนโยบายจากการศึกษาของ Paul A. Sabatier และ Daniel A. Mazmanian (อ้างถึงใน สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2554, หน้า 480) ได้ศึกษาเรื่องเงื่อนไขของการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ โดยสรุปเงื่อนไขที่จำเป็น 5 ประการ ได้แก่ ความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลที่เที่ยงตรง ความชัดเจนของนโยบาย ความตั้งใจจริงทางการเมือง การสนับสนุนขององค์กร และสถานการณ์ภายนอกซึ่งไม่มีความขัดแย้งต่อวัตถุประสงค์ของนโยบาย โดยระบุว่า ถ้าเงื่อนไขดังกล่าวบกพร่องใดมีความบกพร่องจะ

ก่อให้เกิดปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ ยิ่งความบกพร่องมากเท่าใดก็จะ
เป็นปัญหาและอุปสรรคที่ก่อให้เกิดความล้มเหลวมากขึ้นเท่านั้น

การศึกษาเรื่องการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติของวรเดช จันทรศร (2548, หน้า 135 -
154) ได้เสนอตัวแบบทางทฤษฎีของการนำนโยบายไปปฏิบัติรวม 6 ตัวแบบ ได้แก่ ตัวแบบที่ยึดหลัก
เหตุผล ตัวแบบด้านการจัดการ ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์การ ตัวแบบทางกระบวนการของ
ระบบราชการ ตัวแบบทางการเมือง และตัวแบบเชิงบูรณาการ จากการพิจารณาตัวแบบทั้งหมด
พบว่า มีตัวแบบ 4 ตัวแบบที่เหมาะสมจะนำมาประยุกต์เป็นแนวทางในการใช้ศึกษางานชิ้นนี้ ได้แก่
ตัวแบบด้านการจัดการ ตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการ ตัวแบบทางการเมือง และตัว
แบบเชิงบูรณาการ

จากการศึกษาตัวแบบและทฤษฎีในการวัดสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไป
ปฏิบัติสามารถสังเคราะห์ให้เห็นถึงวิธีการที่จะประยุกต์ใช้ตัวแบบเหล่านี้ในการพิจารณาปัจจัยที่มีผล
ต่อความสำเร็จและความล้มเหลวในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ ดังนี้

1. การสนับสนุนในนโยบาย การทำให้หน่วยงานในระดับล่างยอมรับแนวทาง แผนงาน
โครงการ หรือผลของการแปลงนโยบายนั้นไปปฏิบัติต่อไป ในการที่หน่วยงานระดับล่างลงมาจะ
ยอมรับและตอบสนองต่อนโยบายใดๆ นั้น ประกอบไปด้วยปัจจัยหลายประการ ได้แก่ ลักษณะ
สำคัญขององค์กร สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนรูปแบบและความเข้มข้นทาง
การเมืองและผลประโยชน์ที่จะได้รับ ปัจจัยด้านผลประโยชน์ นับว่าเป็นตัวแปรสำคัญและส่งผลต่อ
ความเต็มใจและความร่วมมือร่วมใจในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (วรเดช จันทรศร, 2548, หน้า 35-
43)

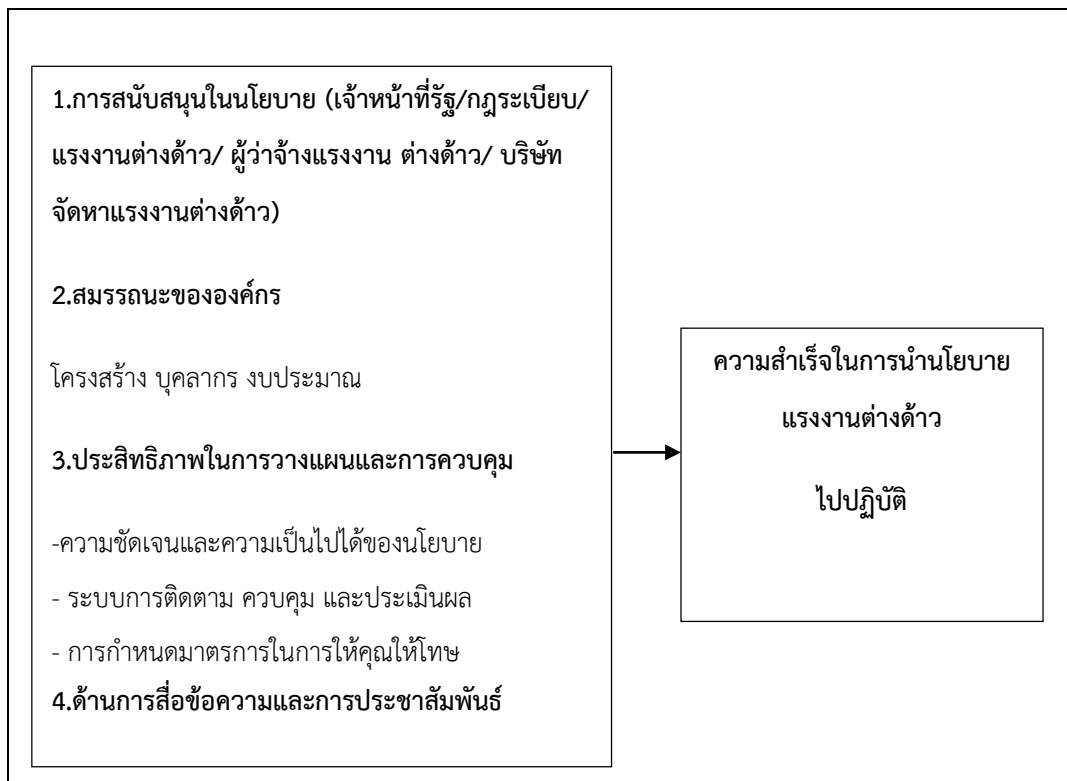
2. สมรรถนะขององค์กร โดยต้องพิจารณาถึง โครงสร้างองค์กร บุคลากร และงบประมาณ

3. ประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุม โดยต้องพิจารณาถึง

- ความชัดเจนและความเป็นไปได้ของนโยบาย
- ระบบการติดตาม ควบคุม และประเมินผล
- การกำหนดมาตรการในการให้คุณให้โทษ

4. ด้านการสื่อสารข้อความและการประชาสัมพันธ์

จากการศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทำให้ผู้ศึกษาสามารถกำหนด
เป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาได้ดังนี้



แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

วิธีการวิจัย

การศึกษาเป็นการวิจัยแบบผสมผสาน (Mixed Methodology) ทั้งวิธีการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) และการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) วิธีการศึกษาประกอบด้วย การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In depth Interview) และ การเก็บแบบสอบถาม (Questionnaire)

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

เนื่องจากงานวิจัยชิ้นนี้เป็นการศึกษาวิจัยแบบผสมผสาน ซึ่งผู้วิจัยได้ออกแบบวิธีการกำหนดประชากรและกลุ่มตัวอย่างจำแนกออกไปตามความเหมาะสมของวิธีการศึกษา ประกอบด้วย จำแนกออกเป็น 4 กลุ่ม ประกอบด้วย กลุ่มตัวอย่างที่เป็นเจ้าของหรือตัวแทนเจ้าของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว กลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้ว่าจ้างแรงงานต่างด้าว กลุ่มตัวอย่างที่เป็นเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง และกลุ่มตัวอย่างที่เป็นแรงงานต่างด้าว ซึ่งแต่ละกลุ่มจะมีวิธีการเลือกตัวอย่าง ดังต่อไปนี้

1. เจ้าของหรือตัวแทนบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว: จากการสำรวจประชากรบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว พบว่า บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวในจังหวัดเชียงใหม่ มีจำนวน 32 แห่ง

ประกอบด้วย บริษัทถูกกฎหมาย จำนวน 6 แห่ง (สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, 2558ข) และบริษัท ผิดกฎหมาย จำนวน 26 แห่ง (จากการสำรวจโดยผู้วิจัย) ได้รับความอนุเคราะห์ตอบรับการ สัมภาษณ์และสังเกตการณ์ จำนวน 6 แห่ง ประกอบไปด้วย บริษัทถูกกฎหมาย 4 แห่ง และบริษัท ผิดกฎหมายจำนวน 2 แห่ง รวมมีผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เป็นผู้บริหารหรือตัวแทนของบริษัทจัดหา แรงงานต่างด้าวจำนวน 6 คน

2. ผู้ว่าจ้างแรงงานต่างด้าว: ใช้วิธีกำหนดประชากรโดยการเลือกตัวอย่างโดยเจาะจง (Purposive sampling) จากผู้ว่าจ้างแรงงานที่ใช้บริการบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวจำนวน 5 คน

3. เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ เจ้าหน้าที่กรมการจัดหางานเชียงใหม่ 1 คน และผู้ปฏิบัติงาน สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง จังหวัดเชียงใหม่ 1 คน รวมมีการเก็บข้อมูลจากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง จำนวน 2 คน

4. แรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมา จังหวัดเชียงใหม่มีแรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมา ที่เข้ามาทำงานและทำการขึ้นทะเบียนอย่างถูกกฎหมาย จำนวน 63,451 คน (สำนักบริหารแรงงาน ต่างด้าว, 2558ก, หน้า 21) กำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่าง ด้วยวิธีการคำนวณของ Yamane (1973, หน้า 549) โดยกำหนดระดับความคลาดเคลื่อนเท่ากับ 5% (ค่า $e = .05$) จะได้กลุ่มตัวอย่างจำนวน 397.45 คน ผู้วิจัยจึงปรับเป็นตัวอย่าง 400 คน (บุญชม ศรีสะอาด, 2553)

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

1. แบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi – Structured Interview) ที่ผ่านการตรวจสอบ คุณภาพข้อมูลด้วยการตรวจสอบความสมเหตุสมผลเชิงเนื้อหา (Content Validity) โดยอาจารย์ ที่ปรึกษา

2. แบบสอบถาม (Questionnaire) ที่ผ่านการตรวจสอบคุณภาพข้อมูลด้วยการตรวจสอบ ความสมเหตุสมผลเชิงเนื้อหา (Content Validity) โดยอาจารย์ที่ปรึกษาแล้วนำไปเก็บตัวอย่าง แบบสอบถาม (Pre-test) กับกลุ่มตัวอย่างแรงงานต่างด้าว จำนวน 42 คน จากนั้นนำมา ตรวจสอบความเชื่อมั่นของแบบสอบถาม ด้วยค่าสถิติ Cronbach's Alpha ซึ่งคำถามที่นำมาใช้มี Cronbach's Alpha ไม่ต่ำกว่า 0.8 และตรวจสอบอำนาจจำแนกของข้อคำถามด้วยค่าสถิติ Corrected Item Total Correlation โดยคำถามที่ใช้มีค่า Corrected Item Total Correlation มากกว่า 0.257 ซึ่งเป็นค่าวิกฤตของสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์แบบเพียร์สัน แบบ One-tail ที่ระดับ 0.05 (บุญชม ศรีสะอาด, 2553)

ผกาดี เมืองมุล

การวิเคราะห์ข้อมูล

1. ข้อมูลเชิงคุณภาพ ใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis) โดยการอธิบายเชิงพรรณนา และวิเคราะห์ตีความข้อมูล เพื่อสร้างข้อสรุป
2. ข้อมูลเชิงปริมาณ ใช้สถิติพรรณนา (Descriptive statistics) ซึ่งประกอบด้วย ค่าเฉลี่ย ร้อยละ และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน

ผลการวิจัย

1. บทบาทของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ

บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว เป็นบริษัทเอกชนที่ประกอบกิจการธุรกิจให้บริการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ว่าจ้างแรงงาน และแรงงานต่างด้าว ที่เห็นว่าการดำเนินธุรกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวนั้นมีอุปสรรคในด้านเวลา สถานที่ ความรู้ความเข้าใจในระเบียบ ตลอดจนงานเอกสารและธุรการต่างๆ โดยผลการศึกษา พบว่า กลุ่มตัวอย่างกว่าร้อยละ 81.30 เคยใช้บริการบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว ในจำนวนผู้ใช้บริการทั้งหมด ร้อยละ 62.80 มีความพึงพอใจในการให้บริการของบริษัท โดยร้อยละ 65.50 เห็นว่า การติดต่อดำเนินการผ่านทางบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวสะดวกสบายกว่าติดต่อกับหน่วยงานรัฐโดยตรง บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวมีบทบาทสำคัญในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นความสำคัญของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว โดยตัวอย่างกว่าร้อยละ 91 อยากให้บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวช่วยอำนวยความสะดวกในการเข้ามาทำงานในประเทศไทย อีกทั้ง ร้อยละ 92.50 อยากให้บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวเป็นธุระจัดหางานให้ และอีกร้อยละ 93 อยากให้บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวคอยช่วยเหลือตลอดการทำงานในประเทศไทย จากผลการศึกษาพบว่า การให้บริการของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวที่ผ่านมา บริษัทได้ให้บริการในหลายรูปแบบ จำแนกได้เป็น 3 บทบาท ประกอบไปด้วย

1) บทบาทด้านการนำเข้าและแรงขึ้นทะเบียนแรงงาน ได้แก่

- การให้บริการนำเข้าแรงงานซึ่งมีทั้งแบบถูกกฎหมายและแบบผิดกฎหมาย ผลการศึกษาจากตัวอย่างที่ใช้บริการบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว จำนวน 325 คน พบว่า มีตัวอย่างร้อยละ 41.20 ที่ได้รับการอำนวยความสะดวกจากบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวในการเข้ามาทำงานในประเทศไทย

- การให้บริการปรับสภาพแรงงานผิดกฎหมายเป็นแรงงานถูกกฎหมายด้วยกระบวนการขึ้นทะเบียนแรงงาน พิสูจน์สัญชาติ ทำพาสปอร์ต และใบอนุญาตทำงาน สำหรับการ จัดหางานนั้น ตัวอย่างร้อยละ 39.70 ได้บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวเป็นธุระในการจัดหางานให้

นอกจากนี้ ตัวอย่างร้อยละ 69.50 ได้รับการช่วยเหลือจากบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวตลอดเวลาที่ทำงานในประเทศไทย

- บริการขอโควตาการจ้างงานให้แก่ผู้ว่าจ้างแรงงานการ ทั้งผู้ว่าจ้างแรงงานบุคคลและนิติบุคคล รวมทั้งรับเป็นนายจ้างลอย ซึ่งหมายถึงการรับจ้างเป็นผู้ว่าจ้างแรงงานให้แก่แรงงานต่างด้าวที่ไม่ต้องการสังกัดผู้ว่าจ้างแรงงานใดๆ

2) บทบาทในการพัฒนาแรงงาน ผลการศึกษาพบว่าบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวได้มีบทบาทการพัฒนาแรงงานโดยการให้ข้อมูลความรู้เบื้องต้นด้านกฎหมายและระเบียบต่างๆ แก่แรงงานต่างด้าว และผู้ว่าจ้างแรงงาน สอดคล้องกับผลการศึกษาจากกลุ่มตัวอย่างแรงงานต่างด้าวที่พบว่า ค่าเฉลี่ยในประเด็น “แรงงานต่างด้าวได้รับความรู้ในเรื่องกฎหมายแรงงานจากบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวในระดับ” มีค่าเฉลี่ยสูงสุด (ค่าเฉลี่ย 2.86 ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.92) อย่างไรก็ตามผลการศึกษายังไม่พบว่าบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวมีการเตรียมความพร้อมให้แรงงานในด้านความรู้ทางภาษา และการพัฒนาทักษะการทำงาน สอดคล้องกับผลการศึกษากลุ่มตัวอย่างแรงงานต่างด้าวที่พบว่ามีการ “ได้รับความรู้และการพัฒนาทักษะตามความเหมาะสม” จำนวนเพียงร้อยละ 38.50 เท่านั้น ทั้งนี้ ตัวอย่างบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวและตัวอย่างผู้ว่าจ้างแรงงานมองว่าในอนาคตสามารถที่จะต่อยอดเพิ่มบทบาทในด้านการพัฒนามากขึ้น เพราะจะเป็นประโยชน์แก่ตัวผู้ว่าจ้างแรงงานและแรงงาน โดยเฉพาะในด้านการพัฒนาทักษะการทำงานด้านการดูแลเด็กและผู้สูงอายุ โดยผลการศึกษาพบว่า กลุ่มตัวอย่างแรงงานต่างด้าว ร้อยละ 91.5 มีความคาดหวังต่อบทบาทของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวในด้านการให้ความรู้และพัฒนาทักษะให้แรงงานตามความเหมาะสม

3) บทบาทในการกำกับติดตามและควบคุมแรงงานของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวเป็นบทบาทที่ต่อเนื่องมาจากการให้บริการนำเข้าและจดทะเบียนแรงงาน ประกอบไปด้วย จัดทำฐานข้อมูลและติดตามแรงงาน แจ้งย้ายที่พัก เปลี่ยนผู้ว่าจ้างแรงงาน แจ้งย้ายออก ต่ออายุวีซ่า ต่ออายุพาสปอร์ต รายงานตัว 90 วัน บริการด้านกฎหมาย ซึ่งบทบาทหน้าที่เหล่านี้มีส่วนช่วยให้กระบวนการกำกับติดตามแรงงานตามนโยบายแรงงานต่างด้าวให้สำเร็จมากขึ้น

จากผลการศึกษาดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การดำเนินงานของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวไม่เพียงแต่อำนวยความสะดวกแก่ผู้ว่าจ้างแรงงานต่างด้าว หรือแรงงานต่างด้าวเท่านั้น ในอีกทางหนึ่งยังเป็นการอำนวยความสะดวกแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้สามารถทำงานได้ง่ายมากขึ้น การดำเนินงานของบริษัทเหล่านี้จึงส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความก้าวหน้า ด้วยเหตุนี้บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวจึงมีบทบาทต่อการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ

2. ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ

1) ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ

จากผลการศึกษาจะเห็นได้ว่า บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว เข้ามามีส่วนสนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งในระดับมหภาค และจุลภาค การดำเนินงานของบริษัทจัดหาแรงงาน ต่างด้าว ไม่เพียงแต่อำนวยความสะดวกแก่ผู้ว่าจ้างแรงงานต่างด้าว หรือแรงงานต่างด้าวเท่านั้น ในอีกทางหนึ่ง ยังเป็นการอำนวยความสะดวกแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้สามารถทำงานได้ง่ายมากขึ้น การดำเนินงานของบริษัทเหล่านี้จึงส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความก้าวหน้า ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ คือการยอมรับในนโยบายของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว รูปแบบของการยอมรับในนโยบายของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว สะท้อนผ่านบทบาททั้ง 3 ด้าน เงื่อนไขสำคัญสำหรับการยอมรับนโยบายของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว เกิดจากเงื่อนไขด้านผลประโยชน์ทางธุรกิจ

2) ปัจจัยที่มีผลต่อความล้มเหลวของการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติจำแนกเป็น 3 ด้าน

2.1) ปัจจัยด้านสมรรถนะขององค์กร ผลการศึกษาพบว่า โครงสร้างการทำงาน และการประสานข้อมูลขาดการบูรณาการ มีโครงสร้างการทำงานแบบส่วนแบ่งหน่วยงาน โครงสร้างดังกล่าวเป็นโครงสร้างที่ซับซ้อนและสร้างความยุ่งยากให้แก่ผู้ใช้บริการ ส่งผลให้ผู้ว่าจ้างแรงงาน รู้สึกไม่สนับสนุนการขึ้นทะเบียนเพราะมองเห็นว่าเป็นเรื่องยุ่งยาก สอดคล้องกับความเห็นของแรงงานต่างด้าว ร้อยละ 90.5 มองว่าการติดต่อกับหน่วยงานรัฐเป็นเรื่องยุ่งยาก ในขณะที่ ร้อยละ 89.5 เห็นว่า การเดินทางเพื่อติดต่อกับหน่วยงานรัฐประสบความยากลำบาก และ ร้อยละ 92.0 พบว่าการดำเนินการต่างๆ ใช้เวลานานและรบกวนเวลาทำงาน สำหรับโครงสร้างระบบข้อมูลข่าวสารและการสื่อสารระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบพบว่าไม่มีการเชื่อมโยงฐานข้อมูลระหว่างกัน นอกจากนี้ ในการทำธุรกรรมต่างๆ ผู้มาติดต่อต้องมีการกรอกเอกสารและเตรียมเอกสารที่ซ้ำซ้อน สะท้อนถึงความไม่เป็นเอกภาพของหน่วยงานหรือการไม่มีการบูรณาการการทำงานที่ดี ในด้านบุคลากรนั้น พบว่า มีความเชี่ยวชาญ แต่ไม่เพียงพอต่อการให้บริการ จากการสัมภาษณ์บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวให้ความเห็นสอดคล้องกับเจ้าหน้าที่รัฐผู้ปฏิบัติงานและสอดคล้องกับผลการศึกษา กลุ่มตัวอย่างแรงงานต่างด้าว พบว่า ร้อยละ 82 เห็นว่าเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมีความเชี่ยวชาญในการทำงาน ในขณะที่ร้อยละ 45.0 เห็นว่าเจ้าหน้าที่มีจำนวนไม่เพียงพอต่อการให้บริการ นอกจากนี้ ผลการศึกษาในด้านงบประมาณ พบว่า การดำเนินการผลักดันส่งแรงงานต่างด้าวไม่จดทะเบียนกลับ ซึ่งเป็นงานในความรับผิดชอบของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองนั้น มีความจำเป็นต้องใช้ค่าใช้จ่ายสูง

มาก ก่อให้เกิดการต่อรองกันระหว่างผู้ว่าจ้างแรงงานกับเจ้าหน้าที่ นำมาซึ่งปัญหาด้านการทุจริต ปัญหาด้านการสวมสิทธิในระบบประกันสุขภาพ ปัญหาด้านความมั่นคงของรัฐ

2.2) ปัจจัยด้านประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุม

- ด้านความชัดเจนและเป็นไปได้ของนโยบาย: นโยบายแรงงานต่างด้าวมีปัญหา ด้านความชัดเจนของนโยบายทั้งในส่วนของตัวเนื้อหานโยบาย และ กฎกติกาในการนำไปปฏิบัติ นอกจากนี้ยังพบว่า นโยบายและกฎระเบียบเปลี่ยนแปลงบ่อย มีการเพิ่มเติมอยู่เสมอ

- ระบบการติดตาม ควบคุม และประเมินผลนโยบาย: นโยบายแรงงานต่างด้าว ยังไม่ได้รับการประเมินนโยบายในระดับมหภาคอย่างจริงจัง มีเพียงแต่การประเมินระดับหน่วยงาน องค์กร ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งไม่นำไปสู่การวางแผนการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวในระยะยาว

- การกำหนดมาตรการในการให้คุ้มครองให้โทษ : ความไม่โปร่งใสขององค์กรภาครัฐ เอื้อต่อการทำทุจริตของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว จากการสัมภาษณ์ แรงงานต่างด้าว ผู้ว่าจ้าง แรงงาน และบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว มีความเห็นตรงกันว่า การทุจริตเกิดขึ้นในทุกธุรกรรม เกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว นอกจากนี้ ปัญหาบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในจังหวัด เชียงใหม่ไม่ได้รับการตรวจสอบและควบคุมอย่างจริงจัง สาเหตุที่บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่ดำเนินการอย่างผิดกฎหมาย เพราะการจดทะเบียนมีความความซับซ้อนและใช้ต้นทุนสูงเกินกว่าผู้ประกอบการรายย่อยสามารถทำได้ และการให้บริการในฐานะบริษัทผิดกฎหมายสามารถให้ สินบนกับเจ้าหน้าที่สะดวกกว่า เนื่องจากต่างฝ่ายต่างกระทำผิด จึงเกิดการคานอำนาจกันและหา ประโยชน์ร่วมกันได้

3) ด้านการสื่อข้อความและการประชาสัมพันธ์: จากการศึกษาพบว่า รัฐยังมีการ ประชาสัมพันธ์สื่อสารไม่เพียงพอต่อการรับรู้ของกลุ่มเป้าหมาย เจ้าหน้าที่รัฐมีข้อจำกัดด้านภาษาที่ใช้ในการสื่อสาร การประชาสัมพันธ์ข่าวสารส่วนหนึ่งอาศัยบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวในการ กระจายข้อมูล มีแรงงานต่างด้าวเพียงร้อยละ 19.50 ที่รับทราบข้อมูลมาจากการประชาสัมพันธ์ของ รัฐ

อภิปรายผล

1. บทบาทของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ

จากผลการศึกษาพบว่า บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวมีบทบาทส่งผลให้การนำนโยบาย แรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติมีความก้าวหน้ามากขึ้น ซึ่งไม่สอดคล้องกับการศึกษาของสมพงษ์ สระแก้ว และปฎิมา ตั้งปรัชญากุล (2552) ที่เสนอว่า การมีกระบวนการนายหน้า (รวมถึงบริษัทจัดหาแรงงาน

ผกาดี เมืองมูล

ต่างด้าว) เป็นสาเหตุหลักที่ทำให้การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของไทยไม่มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ อาจเกิดจากความแตกต่างทางด้านมุมมองของผู้ศึกษาที่มีต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากการดำเนินงานของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวมีการทุจริตและมีระบบสินบนอย่างเปิดเผย จึงทำให้นโยบายไม่เกิดความโปร่งใส อีกทั้งบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวหลายรายเป็นบริษัทที่ไม่ได้รับการจดทะเบียนทำให้บริษัทเหล่านี้อยู่เหนือการควบคุมของรัฐ ด้วยเหตุนี้ บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวในมุมมองของสมพงศ์ และปฏิมา (2552) จึงเป็นสาเหตุให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่มีประสิทธิภาพ แต่หากพิจารณาที่ผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติและบทบาทในการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้ง 3 ด้านของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว (ได้แก่ การนำเข้าและขึ้นทะเบียนแรงงาน การพัฒนาแรงงาน และการกำกับติดตามควบคุมแรงงาน) จะพบว่า บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวมียุทธศาสตร์สนับสนุนในการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างยิ่ง

2. ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ

ผลการศึกษาพบว่า การยอมรับในนโยบายของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว เป็นปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ การยอมรับในนโยบายนำไปสู่การสนับสนุนนโยบายของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว การสนับสนุนดังกล่าวสะท้อนออกมาในรูปแบบของบทบาทการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้ง 3 บทบาท ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ Paul A. Sabatier และ Daniel A. Mazmanian (1983, p. 41) ที่กล่าวว่า การสนับสนุนขององค์การเป็นเงื่อนไขจำเป็นของการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ สำหรับการยอมรับนโยบายของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวเกิดจากเงื่อนไขด้านผลประโยชน์ สามารถอธิบายได้ด้วยแนวคิดของ วรเดช จันทรร (2548) ที่เสนอว่า ผลประโยชน์ที่องค์กรได้รับ จะเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะสร้างความเต็มใจให้หน่วยงานที่รับนโยบายไปปฏิบัติ

3. ปัจจัยที่มีผลต่อความล้มเหลวในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ

ผลการศึกษาเป็นไปในทิศทางเดียวกับการศึกษาของวีรชัย ศาสตราศรี (2542) ศรีนคร วงศ์ใจ (2543) ประชา (2548) ฉัตรสุตา ธงชัยสุวรรณ (2551) ภัทรรุช เกอแผลละ (2552) ที่พบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อความล้มเหลวในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ ประกอบด้วยปัจจัยด้านสมรรถนะขององค์กร ด้านความไม่เพียงพอของทรัพยากรเจ้าหน้าที่และงบประมาณ นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับผลการศึกษาของณัฐกานต์ สาจำปา (2549) และณัฐพล รักชาติ (2549) ในประเด็นด้านปัญหาการปฏิบัติงานตามนโยบายที่เกิดจากความไม่มีประสิทธิภาพในการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและความไม่ชัดเจนของขั้นตอนในการปฏิบัติงาน ผลการศึกษาดังกล่าวย้ำแนวคิดของ Mountjoy & O'Toole (1979, pp. 466-467) ที่ว่า ทรัพยากรที่และแนวทางการปฏิบัติที่ระบุอย่างเฉพาะเจาะจงเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับปัญหาด้านสมรรถนะขององค์กรนั้น เป็นผลมาจากการมีระบบราชการที่ใหญ่โตเกินไป (Big Government) ประกอบกับรูปแบบการวางโครงสร้างการบริหารจัดการตามแบบทฤษฎีระบบราชการที่มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะในโครงการที่ต้องมีการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมองค์กรและข้าราชการ ดังที่ Younis and Davidson (1990, p. 3) ได้อธิบายไว้ การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติเป็นภาระงานใหม่ที่มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขอยู่ตลอดเวลา ส่งผลให้ข้าราชการและการดำเนินงานขององค์กรต้องมีการปรับอยู่บ่อยครั้ง

จากผลการศึกษาที่พบว่า ความชัดเจนและความเป็นไปได้ของนโยบาย เป็นปัจจัยที่นำไปสู่ความล้มเหลวของการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว เป็นไปตามที่ Meranto (1967, p. 144) และ Stevens and Steven (1970, pp. 348-425) ได้เสนอไว้ว่า การขาดความชัดเจนและความแน่นอนของนโยบายจะนำไปสู่ปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติของบุคลากรระดับล่าง การที่นโยบายมีปัญหาด้านความชัดเจนและความเป็นไปได้ของนโยบาย เกิดจากแนวคิดในเรื่องการจัดการของประเทศไทยมีพื้นฐานมาจาก ทฤษฎีมุ่งหวังกำไร โดยมีกลุ่มทุนท้องถิ่น และกลุ่มทุนการเมือง เป็นผู้ผลักดัน และแนวคิดเรื่องความมั่นคงของชาติ โดยมีฝ่ายความมั่นคงและราชการเป็นผู้ผลักดัน การกำหนดนโยบายที่ถ่ายโอนไปตามบทบาทอำนาจของผู้มีอำนาจส่งผลให้นโยบายมีการเปลี่ยนแปลงบ่อย จึงเห็นได้ว่าเงื่อนไขด้านการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลและการสนับสนุนทางการเมืองจากผู้มีอำนาจมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อทิศทางในการดำเนินงานของนโยบายตามที่ Sabatier and Mazmanian (1979, pp. 27-39) ได้อธิบายไว้ว่า สาเหตุสำคัญของปัญหาและอุปสรรคดังกล่าว เกิดจากการขาดการประเมินผล (William N. Dunn, 1994) ด้วยเหตุนี้ การที่ภาครัฐขาดการประเมินการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติในระดับมหภาค ทำให้รัฐไม่สามารถแก้ไขและควบคุมให้การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นผลสำเร็จ

นอกจากนี้ จากผลการศึกษาพบว่าการทุจริตเกิดขึ้นในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของทักษิณ เห็นชอบดี (2546) และกรมการจัดหางาน (2550) สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาในด้านมาตรการให้คุณให้โทษ (Enforcement) ในการนำนโยบายไปปฏิบัติจนนำไปสู่ความล้มเหลวในที่สุด และเห็นควรว่ารัฐต้องมีมาตรการที่เด็ดขาดในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว เนื่องจากระบบความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐไม่มีสายบังคับบัญชาที่จะสั่งการให้ปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ได้ การนำนโยบายไปปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จจึงต้องมีกลไกเพื่อให้ปฏิบัติสอดคล้องตามนโยบายที่กำหนด (Neustadt, 1960; Schultze, 1970, p. 202)

ในด้านการสื่อข้อความและการประชาสัมพันธ์ พบผลการศึกษาที่สอดคล้องกันว่าการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ เกิดปัญหาการประชาสัมพันธ์ที่ไม่มีประสิทธิภาพ (ประชา มีเหม็ง, 2548; ญัฐกานต์ สัจจำปา, 2549; ญัฐพล รักชาติ, 2549; กรมการจัดหางาน, 2550)

ผกาดี เมืองมูล

เนื่องจากการประชาสัมพันธ์จำเป็นต้องใช้งบประมาณค่อนข้างสูง ในขณะที่หน่วยงานรัฐไม่ได้ให้ความสำคัญกับการประชาสัมพันธ์เท่าการดำเนินงานตามภารกิจของแต่ละหน่วยงาน

ข้อเสนอแนะที่ได้จากงานวิจัย

รัฐควรปรับระบบการบริหารแรงงานต่างด้าว โดยผู้ศึกษาขอเสนอแนวทาง 3 ประการที่ประยุกต์มาจากหลักการสำคัญที่จะป้องกันมิให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบกับปัญหาและอุปสรรคจนกระทั่งนำไปสู่ความล้มเหลว ของ R.S. Mountjoy และ L.O. O'Toole Jr. (Mountjoy and O'Toole, 1979) ดังนี้

ประการแรก ต้องจัดการให้นโยบายเกิดความชัดเจน มีความเป็นไปได้ และสมเหตุสมผล ด้วยการประเมินนโยบายในภาพรวม (Pressman and Wildavsky, 1984) โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดรวมถึงบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวเข้ามามีส่วนร่วม จากนั้นนำบทเรียนที่ได้มาจัดทำแผนยุทธศาสตร์แรงงานต่างด้าวระยะยาว และกระจายลงสู่แผนระดับพื้นที่/ กลุ่มจังหวัด มีการปรับแผนให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของแต่ละพื้นที่ เพิ่มบทบาทของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวให้สามารถดำเนินธุรกรรมบางอย่างแทนรัฐได้ หรือการเพิ่มจุดให้บริการในการขอโควตาหรือขึ้นทะเบียน/ รายงานตัวในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ประการต่อมา จากการประเมินนโยบายในประการแรก จะทำให้รัฐทราบถึงความต้องการด้านทรัพยากร รัฐจำเป็นต้องเร่งเติมเต็มทรัพยากรให้เพียงพอ หรือปรับระบบการจัดการที่มีประสิทธิภาพขึ้น

ประการสุดท้าย ทบทวนมาตรการให้คุณให้โทษ และเข้มงวดในด้านการบังคับใช้และการลงโทษทางกฎหมาย จัดระเบียบบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว ปราบปรามบริษัทที่ไม่จดทะเบียนและส่งเสริมบทบาทของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวในด้านการพัฒนาแรงงาน ทำหน้าที่ในการจัดอบรมให้ความรู้แรงงานต่างด้าวเกี่ยวกับทักษะทางภาษาและกฎหมายพื้นฐาน หรือทักษะอาชีพอื่นที่เกี่ยวข้องและเป็นที่ต้องการ

รายการอ้างอิง

- กรมการจัดหางาน. (2550). *รวมมติคณะรัฐมนตรีและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 - 2550*. กรุงเทพฯ: สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว.
- ฉัตรสุตา ธงชัยสุวรรณ. (2551). *ผลกระทบทางสุขภาพของประชาชน จากแรงงานต่างด้าว ในอำเภอแม่เมาะ จังหวัดเชียงใหม่*. วิทยานิพนธ์พยาบาลศาสตรมหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ชาย โปธิสิตา. (2556). *ศาสตร์และศิลป์แห่งการวิจัยเชิงคุณภาพ*. กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้ง
- ณัฐกานต์ สัจจำปา. (2549). *ปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานตามนโยบายการจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าวปี 2547*. วิทยานิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาการบริหารและนโยบายสวัสดิการสังคม, คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ณัฐพล รักษาทิ. (2549). *การนำนโยบายการจัดระบบแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ : ศึกษากรณีจังหวัดสมุทรปราการ*. ภาคนิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ทักษิณ เห็นชอบดี. (2546). *แนวทางการจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ศึกษากรณี : ลัญชาติลาว พม่า และกัมพูชา ในจังหวัดสมุทรปราการ*. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, สาขานโยบายสาธารณะ, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยบูรพา.
- บุญชม ศรีสะอาด. (2553). *การวิจัยเบื้องต้น*. กรุงเทพฯ: สุวีริยาสาส์น.
- ประชา มีเหม็ง. (2548). *ความคิดเห็นของผู้ประกอบการต่อการจัดระบบแรงงานต่างด้าวในเขตกรุงเทพมหานคร*. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- ประสงค์ เลหาพะพงษ์. (2559). *การศึกษาเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติเมียนมา ลาวและกัมพูชาในการบังคับใช้กฎหมายของประเทศไทย*. *วารสารศรีปทุมปริทัศน์ ฉบับมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์*. 16(2), 118-128.
- ภัทรรุช ฤกษ์แผล. (2552). *แนวทางการพัฒนากระบวนการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน*. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, สาขายุทธศาสตร์การพัฒนา, มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา.

ผกาดี เมืองมูล

วรเดช จันทรศร. (2548). *การนำนโยบายไปปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ: พิมพ์กราฟิคฟอร์แมท.

วรเดช จันทรศร. (2551). *จากนโยบายสู่การปฏิบัติ: องค์ความรู้ ตัวแบบทางทฤษฎี และการประเมินความสำเร็จ ความล้มเหลว*. กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ.

วีรชัย ศาสตราศรัย. (2542). *รายงานอพยพพม่า : ศึกษากรณีอำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย*. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ศรินทร์ วงศ์ใจ. (2543). *ผลกระทบจากแรงงานพม่าผิดกฎหมายในประเทศไทย : ศึกษากรณีอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก*. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ศิริไล ชยางกูร. (2555). *แรงงานต่างด้าวกับความต้องการดูแลผู้สูงอายุในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2553). *ผลกระทบจากการจ้างแรงงานข้ามชาติของไทย ภายใต้ยุคปฏิวัติสังคม*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

สมบัติ อารังธวังศ์. (2554). *นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด วิเคราะห์และกระบวนการ*. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.

สมพงษ์ สระแก้ว และปฎิมา ตั้งปรัชญากุล. (2552). *นายหน้ากับกระบวนการย้ายถิ่นแรงงานข้ามชาติจากพม่า: กรณีศึกษาพื้นที่จังหวัดสมุทรสาคร*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิเครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน (LPN).

สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ. (2558). *นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. 2558-2564)*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.

สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว. (2558ก). *ข้อมูลสถิติรายเดือน : พฤษภาคม*. วันที่ค้นข้อมูล 23 มิถุนายน 2558, จาก

<http://wp.doe.go.th/wp/images/statistic/sm/58/sm0558.pdf>

สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว. (2558ข). *รายชื่อบริษัทจัดหางาน/สำนักงานจัดหางาน ในประเทศไทย*. วันที่ค้นข้อมูล 18 มิถุนายน 2558, จาก

http://wp.doe.go.th/wp/images/mou/ mou_ltd170757.pdf

Dunn, W. N. (1994). *Public Policy Analysis: An Introduction* (2nded). New Jersey: Prentice – Hall.

Meranto, P. (1967). *The Politics of Federal Aid to Education in 1965: A Study in Political Innovation*. New York: Syracuse University.

- Mountjoy, R.S., & O'Toole, L. J. (1979). Toward a theory of policy implementation: An organizational perspective. *Public Administration Review*, 39, 465-476.
- Neustadt, R. E. (1960). *Presidential Power: The Politics of Leadership*. New York: John Wiley & Sons.
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1984). *Implementation*. California: University of California.
- Sabatier, P. A., & Mazmanian, D. A. (1983). Policy Implimentation. In Stuart S. N. (Ed.), *Encyclopedia of Policy Studies*. New York: Marcell Dekker, Inc.
- Schultze, C. L. (1970). The Role of the Incentives, Penalties, and Rewards in Attaining Effective Policy. In Julius M. & Robert H. (Eds.), *Public Expenditures and Policy Analysis*. Chicago: Markham.
- Stevens, R., & Robert, S. (1970). *Medicare: Anatomy of a Dilemma. Law and Contemporary Problems*. Retrieved October 4, 2017, from <http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3292&context=lcp>
- Yamane, T. (1973). *Statistics: An Introductory Analysis* (3rded). New York: Harpey and Row Publication.
- Younis, T., & Davidson, I. (1990). The Study of Implementation. In Yaunis T. (Ed.), *Implementation in Public Policy*. Great Britain: Billing G.Sons.