

ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547

ไปปฏิบัติ : ศึกษากรณีเขตหนองจอก กรุงเทพมหานคร



นายนพดล ชันติชัยมงคล

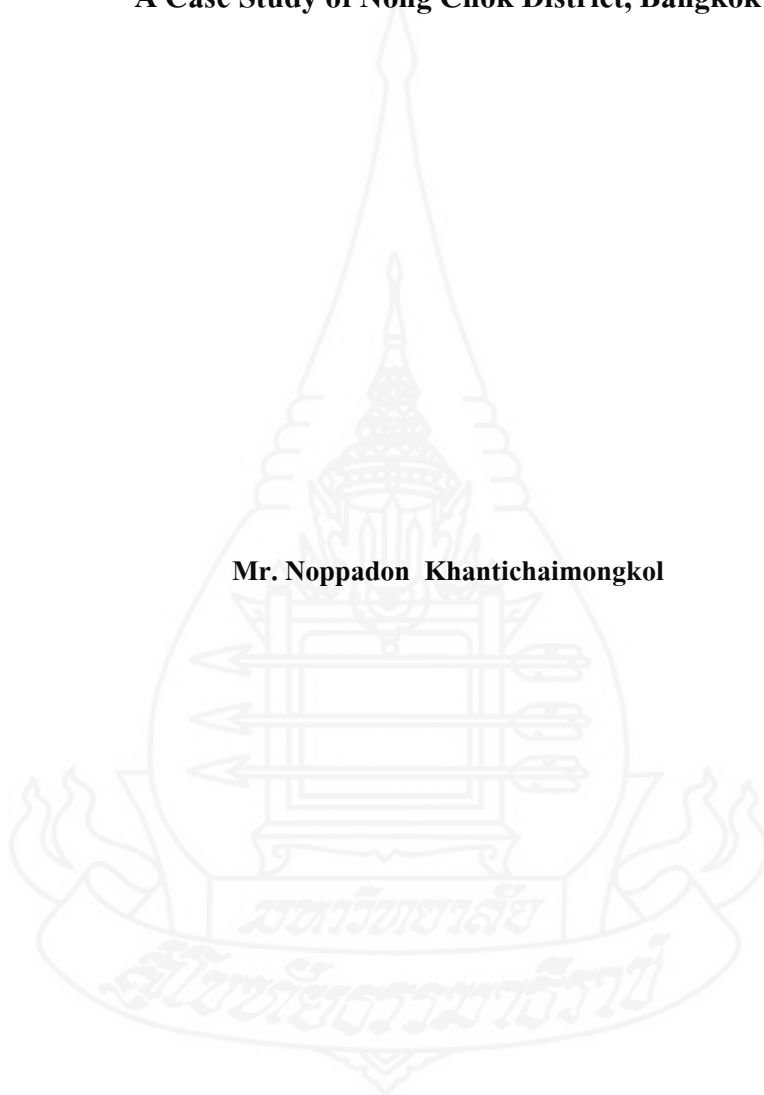
วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต
แขนงวิชาการเมืองการปกครอง สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

พ.ศ. 2554

Factors Affecting the Success in Implementing the Foreign Labor Policy in 2008 :

A Case Study of Nong Chok District, Bangkok

Mr. Noppadon Khantichaimongkol



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
the Degree of Master of Political Science in Politics and Governments

School of Political Science

Sukhothai Thammathirat Open University

2011

หัวข้อวิทยานิพนธ์ บัณฑิตที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547
ไปปฏิบัติ: ศึกษากรณีเขตหนองจอก กรุงเทพมหานคร

ชื่อและนามสกุล นายนพดล ชันดิชัยมงคล

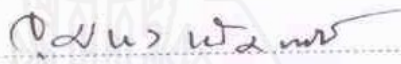
แขนงวิชา การเมืองการปกครอง

สาขาวิชา รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

อาจารย์ที่ปรึกษา 1. รองศาสตราจารย์ฐปนรรัต พรหมอินทร์
2. รองศาสตราจารย์สุจิตรา หังสพฤกษ์

วิทยานิพนธ์นี้ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 3 เมษายน 2555

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์



ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร. จุมพล หิมพานิช)



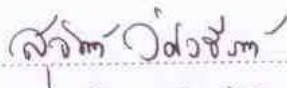
กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ฐปนรรัต พรหมอินทร์)



กรรมการ

(รองศาสตราจารย์สุจิตรา หังสพฤกษ์)



ประธานกรรมการบัณฑิตศึกษา

(รองศาสตราจารย์ ดร. สุจินต์ วิสวธีรานนท์)

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้ศึกษาได้รับความกรุณาจากผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่าน โดยเฉพาะ รศ. ดร. จุมพล หนิมพานิช ประธานกรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ รศ. ฐปนบรรต พรหมอินทร์ และ รศ. สุจิตรา หังสพฤกษ์ คณะกรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่ได้กรุณาสละเวลาให้คำปรึกษา แนะนำ และติดตามการทำวิทยานิพนธ์อย่างใกล้ชิด นับตั้งแต่เริ่มต้นจนสำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายได้ด้วยดี ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณ ในความกรุณาของท่านเป็นอย่างสูง ไว้ ณ โอกาสนี้

ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณ คณาจารย์สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชทุกท่านที่ประสิทธิประสาทวิชาความรู้ให้แก่ผู้ศึกษามาโดยตลอด ทำให้ผู้ศึกษามีความรู้ความสามารถอันจะเป็นประโยชน์ต่อสังคมต่อไป ผู้ศึกษาหวังว่าวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อสังคมไม่มากนัก

ขอขอบคุณ เจ้าหน้าที่สาขาวิชารัฐศาสตร์ แขนงวิชาการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชที่คอยช่วยเหลือและให้คำแนะนำต่างๆ ในการจัดทำวิทยานิพนธ์

ขอขอบคุณ นายจ้างและผู้ประกอบการทุกคนที่ช่วยตอบแบบสอบถามในครั้งนี้

สิ่งสำคัญประการสุดท้าย คือ กำลังใจจากครอบครัวทุกคน ที่คอยให้กำลังใจและห่วงใยในการศึกษาครั้งนี้ นับได้ว่าความสำเร็จของวิทยานิพนธ์นี้เป็นความสำคัญของญาติพี่น้องในครอบครัวทุกคนด้วย

จึงขอขอบพระคุณไว้ ณ โอกาสนี้

นพดล ชันดิชัยมงคล

สิงหาคม 2555

ชื่อวิทยานิพนธ์ ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547

ไปปฏิบัติ : ศึกษากรณีเขตหนองจอก กรุงเทพมหานคร

ผู้วิจัย นายพนพล ชันดิชัยมงคล รหัสนักศึกษา 2488003456 **ปริญญา** รัฐศาสตรมหาบัณฑิต
(การเมืองการปกครอง) **อาจารย์ที่ปรึกษา** (1) รองศาสตราจารย์ฐปนรรต พรหมอินทร์
(2) รองศาสตราจารย์สุจิตรา หังสพฤกษ์ **ปีการศึกษา** 2554

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา 1) ปัจจัยส่วนบุคคลของผู้ประกอบการและนายจ้างในเขตหนองจอก กรุงเทพมหานคร 2) ความคิดเห็นของผู้ประกอบการและนายจ้าง และปัจจัยด้านต่างๆ ในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ 3) ระดับความสำเร็จของผู้ประกอบการและนายจ้างในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ และ 4) ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างปัจจัยส่วนบุคคลของผู้ประกอบการและนายจ้าง และปัจจัยด้านต่างๆ กับความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติในเขตหนองจอก กรุงเทพมหานคร

กลุ่มตัวอย่างผู้ประกอบการและนายจ้าง จำนวน 103 คน เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นแบบสอบถาม สถิติในการวิเคราะห์ ได้แก่ ค่าความถี่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน การทดสอบสถิติ t-test และ One-way ANOVA

ผลการวิจัย พบว่า 1) กลุ่มตัวอย่างที่มีมากที่สุดเป็นเพศชาย มีอายุตั้งแต่ 46 ปีขึ้นไป การศึกษาปริญญาตรี ประกอบกิจการกลุ่มโรงงานอุตสาหกรรมและกิจการก่อสร้าง มีรายได้ 30,001-60,000 บาท มีจำนวนแรงงาน 1-10 คน 2) ความคิดเห็นของผู้ประกอบการและนายจ้างเกี่ยวกับปัจจัยการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติในภาพรวม อยู่ในระดับปานกลาง พิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ ความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน 3) ความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ โดยภาพรวมมีความสำเร็จอยู่ในระดับปานกลาง ประเด็นที่สำคัญที่สุด คือ การให้ความรู้ความเข้าใจในทัศนคติที่ดีแก่นายจ้าง/ผู้ประกอบการ และบุคลากรผู้ปฏิบัติงานทำให้การจัดระบบแรงงานต่างด้าวประสบความสำเร็จ 4) เพศ ประเภทของกิจการ และจำนวนแรงงานในครอบครอง มีความแตกต่างกับความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

สำหรับข้อเสนอแนะเห็นควรให้มีการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับนโยบายแรงงานต่างด้าว อย่างต่อเนื่อง และมีการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาให้ชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากขึ้น

คำสำคัญ ปัจจัย ความสำเร็จ นโยบายแรงงานต่างด้าว เขตหนองจอก กรุงเทพมหานคร

Thesis title: Factors Affecting the Success in Implementing the Foreign Labor Policy in 2008 : A Case Study of Nong Chok District, Bangkok

Researcher: Mr. Noppadon Khantichaimongkol; **ID:** 2488003456;

Degree: Master of Political Science (Politics and Governments);

Thesis advisors: (1) Thapanat Prom-in, Associate Professor;
(2) Sujitra Hungspruke, Associate Professor; **Academic year:** 2011

Abstract

The study was conducted for the following four purposes : 1) to examine the personal factors of the business operators and employers ; 2) to find out their opinions and factors related to the implementation and factors related to the implementation of the foreign labor policy; 3) to reveal the level of success in the policy implementation; and 4) to find out the relationship between the personal factors and other factors and the success in the policy implementation.

The sample consisted of 103 business operators and employers in Nong Chok District in Bangkok. A questionnaire was employed to collect the data. Frequency, percentage, mean and standard deviation were used to describe the data, and t-test and One-way ANOVA to test the hypotheses.

Findings Most of the respondents were men, aged 46 year or more. The majority had a Bachelor's degree and were in the industrial plant and construction sectors. They earned a monthly income of 30,001-60,000 baht. The number of their workers ranged from 1 to 10. As a whole, the implementation of the foreign labor policy was found to be moderate. When the individual dimensions were considered, work flexibility had the highest mean score, followed by understanding of the implementer, the lowest mean score belonged to public relations. The most important point was making business operators/employers and workers had a better knowledge and understanding and a better attitude would contribute to business success. When the hypotheses were tested, sex, type of business and number of workers employed had a significant impact on the business success at the 0.05 level. On the contrary, age, education, and income of the enterprise had no impact on the business success

It was recommended that there should be broader and continuous public relations and that measures should be set to solve the problems in a more practical way.

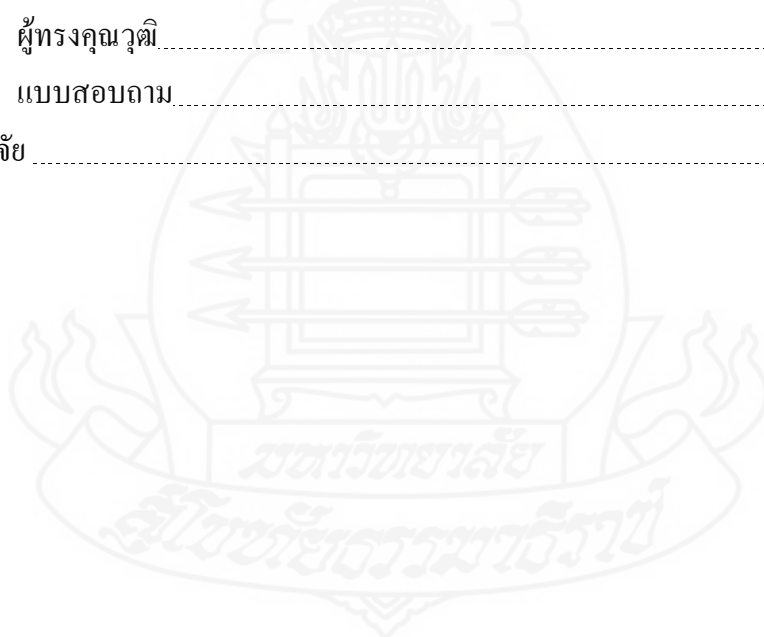
Keywords: Factors, Success, Foreign labor policy, Nong chok district, Bangkok

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญตาราง	ฅ
สารบัญภาพ	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	1
1. ความสำคัญของปัญหา	1
2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย	5
3. กรอบแนวคิดในการวิจัย	5
4. สมมติฐานของการวิจัย	6
5. ขอบเขตในการวิจัย	6
6. นิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย	7
7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	8
บทที่ 2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	9
1. การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	9
1.1 แนวคิดเกี่ยวกับการน่านโยบายไปปฏิบัติ	9
1.2 ความสำเร็จในการน่านโยบายไปปฏิบัติ	23
1.3 ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการน่านโยบายไปปฏิบัติ	27
1.4 แนวความคิดเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว	32
1.5 สถานการณ์แรงงานต่างด้าวในประเทศไทย	36
2. ประวัติความเป็นมาเขตหนองจอก	48
3. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	50
บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย	54
1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง	54
2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย	55
3. การเก็บรวบรวมข้อมูล	56
4. การวิเคราะห์ข้อมูล	56

สารบัญ (ต่อ)

บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล	60
1. ข้อมูลปัจจัยส่วนบุคคลของผู้ประกอบการและนายจ้าง	61
2. ปัจจัยในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ	63
3. ความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ	70
4. เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างปัจจัย	71
บทที่ 5 สรุปการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	81
1. สรุปการวิจัย	81
2. อภิปรายผล	83
3. ข้อเสนอแนะ	86
บรรณานุกรม	87
ภาคผนวก	92
ก ผู้ทรงคุณวุฒิ	93
ข แบบสอบถาม	95
ประวัติผู้วิจัย	102



สารบัญญัตินำ

	หน้า
ตารางที่ 2.1 แสดงจำนวนแรงงานต่างด้าวแยกสัญชาติของสำนักงานเขตหนองจอก	50
ตารางที่ 4.1 แสดงจำนวน ร้อยละปัจจัยส่วนบุคคลของผู้ประกอบการและนายจ้าง	61
ตารางที่ 4.2 แสดงจำนวน ร้อยละปัจจัยในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ของผู้ประกอบการและนายจ้าง	63
ตารางที่ 4.3 แสดงข้อมูลเกี่ยวกับปัจจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติ จำแนกรายด้าน	64
ตารางที่ 4.4 แสดงการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ ด้านความชัดเจน ของนโยบาย จำแนกรายประเด็น	65
ตารางที่ 4.5 แสดงการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ ด้านความร่วมมือ ของผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย จำแนกรายประเด็น	66
ตารางที่ 4.6 แสดงการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ ด้านความเข้าใจนโยบาย ของผู้ปฏิบัติ จำแนกรายประเด็น	67
ตารางที่ 4.7 แสดงการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ ด้านความคล่องตัว ในการปฏิบัติงาน จำแนกรายประเด็น	68
ตารางที่ 4.8 แสดงการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ ด้านการประชาสัมพันธ์ จำแนกรายประเด็น	69
ตารางที่ 4.9 แสดงความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ	70
ตารางที่ 4.10 แสดงผลการเปรียบเทียบความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ จำแนกตามเพศ	72
ตารางที่ 4.11 แสดงการวิเคราะห์ความแปรปรวนความสำเร็จในการนำนโยบาย แรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ จำแนกตามอายุ	73
ตารางที่ 4.12 แสดงการวิเคราะห์ความแปรปรวนความสำเร็จในการนำนโยบาย แรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ จำแนกตามระดับการศึกษา	74
ตารางที่ 4.13 แสดงการวิเคราะห์ความแปรปรวนความสำเร็จในการนำนโยบาย แรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ จำแนกตามประเภทกิจการ	75
ตารางที่ 4.14 แสดงผลการเปรียบเทียบความแตกต่างความสำเร็จในการนำนโยบาย แรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติระหว่างกลุ่มประเภทกิจการ	76

สารบัญตาราง (ต่อ)

	หน้า
ตารางที่ 4.15 แสดงการวิเคราะห์ความแปรปรวนความสำเร็จในการนำนโยบาย แรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ จำแนกตามรายได้ ของสถานประกอบการ	77
ตารางที่ 4.16 แสดงการวิเคราะห์ความแปรปรวนความสำเร็จในการนำนโยบาย แรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ จำแนกตามจำนวนแรงงาน ในครอบครอง	78
ตารางที่ 4.17 แสดงการวิเคราะห์เปรียบเทียบความแตกต่างความสำเร็จในการ นำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ จำแนกตาม จำนวนแรงงานในครอบครอง	79
ตารางที่ 4.18 แสดงการวิเคราะห์ความแปรปรวนความสำเร็จในการนำนโยบาย แรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ จำแนกตามปัจจัยด้านต่างๆ	80



สารบัญภาพ

ภาพที่ 1.1	แสดงกรอบแนวคิดในการวิจัย	หน้า 5
------------	--------------------------------	--------



บทที่ 1

บทนำ

1. ความสำคัญของปัญหา

การเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องของประเทศไทย เป็นเหตุให้ประเทศไทยมีความโดดเด่นทางเศรษฐกิจ การพัฒนาประเทศอยู่ในช่วงเจริญรุ่งเรืองมีการลงทุนทั้งภายในและภายนอกประเทศทำให้เกิดการขาดแคลนแรงงานเป็นอย่างมาก ประกอบกับรัฐบาลมีการขยายโอกาสทางการศึกษา และส่งเสริมการศึกษาในระดับสูงขึ้น ทำให้การเข้าสู่ตลาดแรงงานช้าลง ขณะที่อัตราการเพิ่มของประชากรของประเทศมีอัตราการลดลงอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้โครงสร้างทางประชากรของประเทศเปลี่ยนแปลงไป คือ จำนวนผู้เข้าสู่วัยแรงงานลดลง ขณะเดียวกันมีแรงงานไทยบางส่วนได้เคลื่อนย้ายไปทำงานต่างประเทศเพิ่มขึ้น ประกอบกับแรงงานไทยไม่ชอบทำงานหนัก งานสกปรก และงานเสี่ยงอันตราย จึงส่งผลให้เกิดการขาดแคลนแรงงานเป็นอย่างมาก จึงทำให้นายจ้าง เจ้าของสถานประกอบการต้องหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชา เข้ามาทำงานทดแทนแรงงานไทยในรูปแบบการย้ายถิ่นชั่วคราว ซึ่งเป็นการย้ายถิ่นเข้าทำงานในช่วงระยะเวลาหนึ่งและการย้ายถิ่นถาวรเป็นการย้ายถิ่นของแรงงานต่างด้าวที่ตั้งใจจะเข้ามาทำงานแบบถาวร

ในช่วงที่ผ่านมาส่งผลให้โครงสร้างทางเศรษฐกิจ การเมือง และการปกครองเปลี่ยนแปลงไปเป็นอย่างมากจากสภาพเศรษฐกิจแบบดั้งเดิมมาเป็นเศรษฐกิจแบบทุนนิยมอุตสาหกรรม และจากการเมืองแบบเผด็จการ ทหารมาเป็นการเมืองแบบประชาธิปไตย โดยประชาชนส่วนมากมีส่วนร่วมในการกำหนดบทบาททางด้านการเมืองและเศรษฐกิจของตนเองมากขึ้น และจากการที่โครงสร้างทางด้านเศรษฐกิจและการเมืองมีบทบาทมากขึ้น ทำให้สภาพของแรงงานไทยเปลี่ยนแปลงไปด้วยจากการที่ไม่ต้องพึ่งพาแรงงานต่างด้าวมาเป็นการจัดหาแรงงานต่างด้าวเพื่อเป็นการทดแทนแรงงานไทยในบางสาขาอาชีพที่คนไทยไม่นิยมทำอย่างถูกต้องตามกฎหมายได้กลายเป็นปัญหาระหว่างการจ้างแรงงานเพื่อการเศรษฐกิจกับปัญหาของแรงงานต่างด้าวทางด้านสังคมเหล่านั้น และมีผลกระทบต่อเสถียรภาพความมั่นคงและเสถียรภาพของสังคมไทย แม้ว่ารัฐบาลไทยจะมีนโยบายผลักดันผู้อพยพหรือคนต่างด้าวบริเวณชายแดนออกไปนอกประเทศ แต่แรงงานต่างด้าวก็มักลักลอบกลับเข้ามาทำงานในประเทศอีก เนื่องจากคนต่างด้าวเหล่านี้สามารถพูดภาษาไทยได้ ทำให้ยากต่อการจับกุมของเจ้าหน้าที่ เมื่อพิจารณาถึงสาเหตุและแรงจูงใจที่ทำให้แรงงานต่างด้าวต้องลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทยกันเป็นจำนวนมากนั้นมีหลายประการด้วยกัน ทั้งสาเหตุที่เกิดจากภัยสงครามความ

อดอยาก แรงกระตุ้นทางด้านสื่อสารมวลชน ซึ่งล้วนเป็นปัจจัยที่ทำให้แรงงานต่างด้าวมุ่งมาสู่ประเทศไทยแม้ว่าจะต้องเสียเงินเป็นค่านำทางเป็นจำนวนมากก็ตาม

การลักลอบอพยพเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าวเข้ามาในพื้นที่ประเทศไทยย่อมมีทั้งผลดี และผลเสียผลประโยชน์ที่เกิดแก่ระบบเศรษฐกิจ โดยเฉพาะธุรกิจอุตสาหกรรมที่ต้องใช้แรงงานมาก เพราะแรงงานต่างด้าวโดยเฉพาะผู้มีสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา มีคุณสมบัติที่สอดคล้องกับความต้องการแรงงานของผู้ประกอบการในแง่ของค่าจ้างแรงงานต่ำมีความอดทนสูงขยันสู้งาน ปกครองง่ายและไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายแรงงานส่วนผลประโยชน์ที่เกิดกับระบบเศรษฐกิจ ก็คือการที่แรงงานต่างด้าวเหล่านี้ช่วยรองรับการขยายตัวของอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง เกิดการหมุนเวียนของกระแสเงินตราภายในประเทศเป็นจำนวนมาก (ประเสริฐ รักไทยดี, 2547: 3-4)

ภาพรวมทางเศรษฐกิจที่เกิดกับแรงงานต่างด้าวนั้น ยังคงอยู่ในวงจำกัดเฉพาะกับคนเพียงบางกลุ่ม อาทิ ผู้ประกอบธุรกิจร้านค้า ร้านอาหาร และประมง แต่ในทางกลับกันแรงงานที่ลักลอบเข้ามาอาจส่งผลกระทบต่อทางด้านลบทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมืองด้วย คือ

1. การแย่งอาชีพของคนไทย เพราะผู้ประกอบการนิยมจ้างแรงงานต่างด้าว ซึ่งมีค่าจ้างต่ำ และไม่มีผลผูกพันตามกฎหมายแรงงานแต่อย่างใด
2. แรงงานชาวไทยถูกกดค่าจ้างขั้นต่ำ เพราะนายจ้างมีทางเลือกที่สามารถเลือกจ้างแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย
3. จำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้น ทำให้ราคาสินค้าอุปโภคบริโภคมีราคาสูง ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน โดยส่วนรวมที่ต้องรับภาระค่าครองชีพที่สูงขึ้น
4. แรงงานหลบหนีเข้าเมืองบางกลุ่มอาจมีพฤติกรรมสนับสนุนชนกลุ่มน้อยและดำเนินการทางการเมือง ซึ่งก่อให้เกิดปัญหากระทบกระเทือนต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ
5. ผลเสียด้านสังคมจิตวิทยาในแง่แรงงานต่างด้าวเข้ามา ประสบกับความไม่แน่นอนของกระแสเศรษฐกิจ และเมื่อประสบกับปัญหาการว่างงาน ก็ย่อมมีแนวโน้มไปสู่การก่ออาชญากรรม ปัญหายาเสพติด ปัญหาโสเภณีและรวมไปถึงปัญหาการกระทบกระทั่งกันระหว่างชาวไทยกับแรงงานต่างด้าว จนถึงขั้นมีการทะเลาะวิวาทและทำร้ายร่างกายกันได้ง่าย
6. แรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่ขาดความรู้ในเรื่องสุขอนามัยสภาพความเป็นอยู่ที่ไม่เหมาะสม อาจก่อให้เกิดการแพร่ระบาดของโรคติดต่อได้

รัฐบาลโดยมติคณะรัฐมนตรี (การประชุมสภาความมั่นคงแห่งชาติ เมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2546) นายกรัฐมนตรีได้สั่งการให้หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องไปร่วมกันพิจารณาแนวทางในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ โดยมอบหมายให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองให้เข้าสู่ระบบ

ที่ถูกต้องตามกฎหมาย และได้ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการจัดทำยุทธศาสตร์การแก้ไข ปัญหาแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ ประกอบด้วย 7 ยุทธศาสตร์ ดังนี้

1. ยุทธศาสตร์การจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว
2. ยุทธศาสตร์การกำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าว
3. ยุทธศาสตร์การสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงาน
4. ยุทธศาสตร์การปราบปราม จับกุม ดำเนินคดีแรงงานต่างด้าว
5. ยุทธศาสตร์การผลักดันและส่งกลับแรงงานต่างด้าว
6. ยุทธศาสตร์การประชาสัมพันธ์การจ้ระบบแรงงานต่างด้าว
7. ยุทธศาสตร์การติดตามและประเมินผล

และแนวทางในการแก้ไขปัญหา 6 ประการ ดังนี้

1. ให้ตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งความเป็นจริงความต้องการสอดคล้องกับเศรษฐกิจ
2. กำหนดจำนวนที่เหมาะสม
3. จ้างเฉพาะตัวแรงงาน ไม่รวมครอบครัว
4. ส่งเสริมเศรษฐกิจชายแดน
5. กำหนดค่าจ้างที่เหมาะสม สอดคล้องกับทักษะ
6. กำหนดมาตรการส่งกลับไม่ให้กลับเข้ามาอีก

ทั้งนี้โดยคำนึงถึงความต้องการทางด้านเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ ในการผ่อนผันให้ แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติอยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับและอนุญาตให้ ทำงานในบางสาขาอาชีพได้ โดยมีเงื่อนไขว่าคนต่างด้าวกลุ่มดังกล่าวนี้ทุกคนจะต้องรายงานตัวเพื่อ จัดทำทะเบียนประวัติคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองฯตามระบบทะเบียนกับทางการปกครอง และ นำเอกสารดังกล่าวไปใช้เป็นหลักฐาน ในการขออนุญาตทำงานกับสำนักงานจัดหางานพื้นที่ต่อไป

ปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา เป็น ปัญหาสำคัญ ซึ่งรัฐบาลมีนโยบายและมาตรการในการแก้ไขปัญหาเป็นเวลานาน และหลายครั้ง นโยบายและมาตรการของรัฐบาล เกี่ยวกับการผ่อนผันให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงาน เป็นการทำให้แรงงานดังกล่าวเข้าสู่ระบบ ซึ่งสามารถควบคุมและตรวจสอบได้

ส่วนผลกระทบที่เกิดจากการเข้าทำงานของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ได้ก่อให้เกิด ปัญหาต่อสังคมไทยเป็นอย่างมากทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม สาธารณสุข และการเมือง ความสงบ เรียบร้อยของบ้านเมืองความมั่นคงของประเทศชาติ และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เพราะการ ลักลอบเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าว ภาครัฐยังไม่สามารถควบคุมดูแลได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนั้นยังเป็นการแย่งงานของแรงงานไทย โดยเฉพาะแรงงานในสถานบริการทั่วไป แรงงาน

ในโรงงานอุตสาหกรรม แรงงานในภาคเกษตรกรรม แรงงานในภาคการก่อสร้าง และประเภทกิจการอื่นๆ แต่ในส่วนที่เป็นผลดีก็คือ สามารถแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานในอาชีพที่แรงงานไทยไม่นิยมเข้าทำงาน

จากความสำคัญของปัญหาดังกล่าวข้างต้นพื้นที่ในเขตหนองจอก กรุงเทพมหานคร ซึ่งมีปัญหาเรื่องแรงงานต่างด้าวจำนวนมากแฝงตัวเข้ามาอยู่ประกอบอาชีพตามกิจการขนาดย่อม และตามโครงการหมู่บ้านจัดสรรต่างๆ ตามการขยายตัวของเศรษฐกิจ จึงนำมาสู่ประเด็นการศึกษาเรื่องนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ของผู้วิจัยเพื่อให้ทราบถึงแนวนโยบายและยุทธศาสตร์ในการบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบของรัฐบาลว่าสามารถใช้ในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว และมาตรการในการปฏิบัติต่อแรงงานต่างด้าว

สำหรับแรงงานต่างด้าวในพื้นที่เขตหนองจอกนั้น ก็เป็นปัญหามาช้านานจนกลายเป็นปัญหาที่มีความสำคัญและมีแนวโน้มขยายตัวเพิ่มมากขึ้น ทั้งในแง่จำนวนการเข้ามา และการกระจายออกไปอาศัยลักลอบทำงานในพื้นที่ต่างๆ ซึ่งส่งผล ดังนี้ 1) ด้านเศรษฐกิจ ผู้ประกอบการนิยมใช้แรงงานต่างด้าว เนื่องจากอัตราค่าจ้างแรงงานต่ำกว่าแรงงานไทย ทำให้คนไทยว่างงาน 2) ด้านสังคม สถานประกอบการหรือแหล่งชุมชนที่แรงงานต่างด้าวอาศัยมักเกิดเหตุทะเลาะวิวาท ทำร้ายร่างกาย ไม่ปลอดภัยต่อชีวิตทรัพย์สินของคนไทยที่อยู่อาศัยใกล้เคียง 3) ด้านสาธารณสุข แรงงานต่างด้าวไม่รักษาความสะอาด ขาดสุขอนามัย เป็นปัญหาของโรคระบาดต่างๆ เช่นเอชไอวี มาลาเรีย ไข้ซัง เป็นต้น และ 4) ด้านความมั่นคง แรงงานต่างด้าวมักก่ออาชญากรรม ค้ายาเสพติด แล้วหลบหนีกลับประเทศ ทำให้ยากต่อการจับกุมลงโทษ เนื่องจากเขตหนองจอกมีพื้นที่กว้างจึงยากที่จะเข้าไปจับกุม

ผู้วิจัยตระหนักดีว่าหากผลของนโยบายเป็นไปตามแนวทางที่ผู้วิจัยได้ตั้งไว้จริง ประชาชนคนไทยเจ้าของพื้นที่คงได้รับผลกระทบจากนโยบายนี้เป็นอย่างมาก และการศึกษาในครั้งนี้จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการมองภาพของแรงงานต่างด้าว ที่ทำให้สามารถเข้าใจในการปรับมาตรการต่างๆ ที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงอันจะทำให้เห็นนโยบายแรงงานต่างด้าวสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

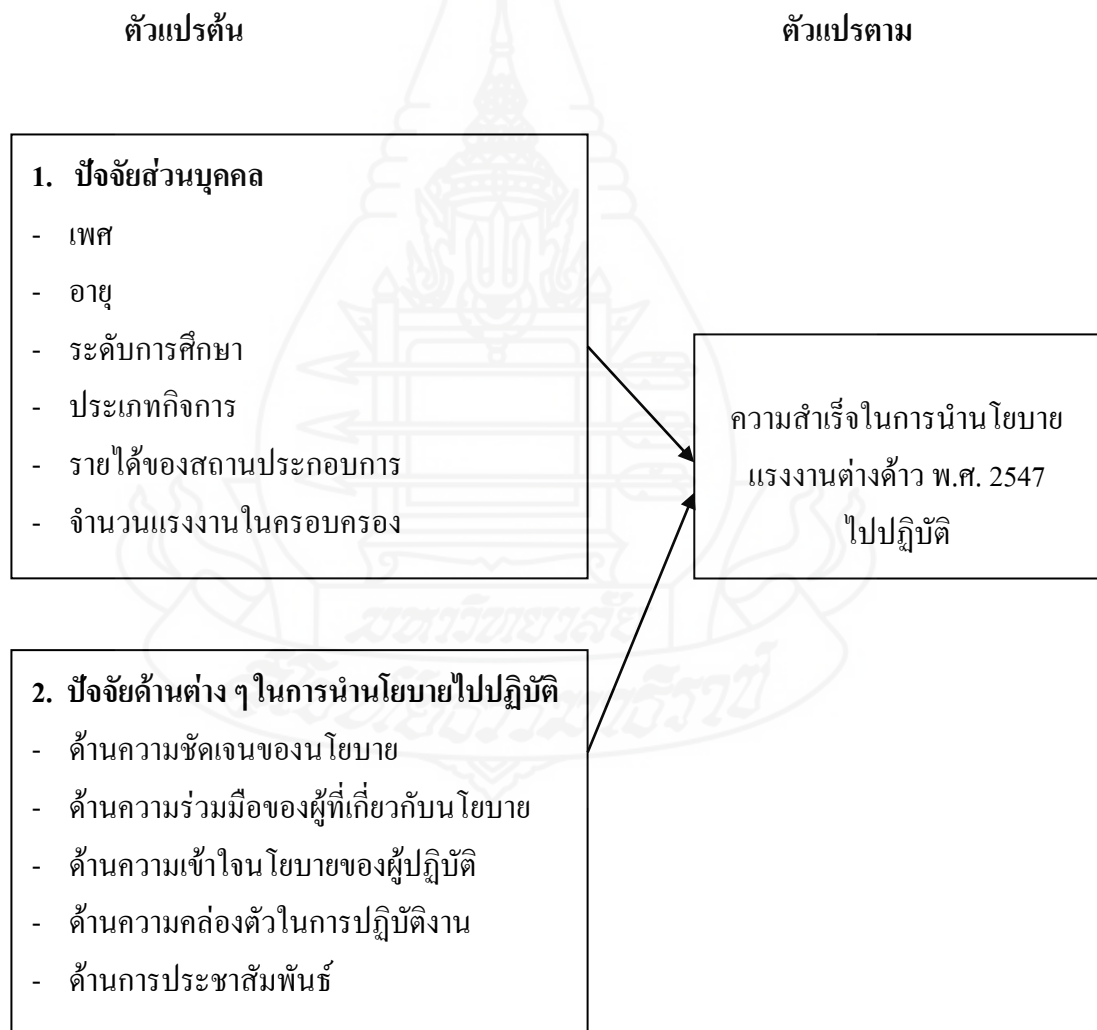
2.1 เพื่อศึกษาปัจจัยส่วนบุคคลของผู้ประกอบการและนายจ้างในเขตหนองจอก กรุงเทพมหานคร

2.2 เพื่อศึกษาความคิดเห็นของผู้ประกอบการและนายจ้าง และปัจจัยด้านต่างๆ ในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ

2.3 เพื่อศึกษาระดับความสำเร็จของผู้ประกอบการและนายจ้างในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ

2.4 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบระหว่างปัจจัยส่วนบุคคลของผู้ประกอบการและนายจ้าง และปัจจัยด้านต่างๆ กับการสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ ในเขตหนองจอก กรุงเทพมหานคร

3. กรอบแนวคิดในการวิจัย



ภาพที่ 1.1 แสดงกรอบแนวคิดในการวิจัย

4. สมมติฐานของการวิจัย

4.1 ปัจจัยส่วนบุคคลของผู้ประกอบการและนายจ้าง แตกต่างกันมีความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ ที่แตกต่างกัน

4.2 ปัจจัยในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ของผู้ประกอบการและนายจ้าง แตกต่างกัน มีความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ ที่แตกต่างกัน

5. ขอบเขตในการวิจัย

เพื่อให้การศึกษามีผลไปตามวัตถุประสงค์ของการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตของการศึกษาไว้ดังนี้

5.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

5.1.1 ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ ซึ่งประกอบด้วย ปัจจัยส่วนบุคคลของผู้ประกอบการและนายจ้าง ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา ประเภทกิจการ รายได้ของสถานประกอบการ และจำนวนแรงงานในครอบครอง สำหรับปัจจัยด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติ มาจากแนวคิด ทฤษฎี ได้แก่ ความชัดเจนของนโยบาย ความร่วมมือของผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย ความเข้าใจนโยบายของผู้ปฏิบัติ ความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน และการประชาสัมพันธ์

5.1.2 ศึกษาผลที่เกิดจากการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ

5.2 ขอบเขตด้านพื้นที่

การวิจัยครั้งนี้มีขอบเขตของการศึกษาเฉพาะพื้นที่เขตหนองจอก กรุงเทพมหานคร

5.3 ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ คือ ผู้ประกอบการและนายจ้าง ที่รับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้ามาทำงาน ในพื้นที่เขตหนองจอก มีจำนวนทั้งหมด 103 ราย

5.4 ขอบเขตด้านตัวแปร

5.4.1 ตัวแปรต้น ได้แก่ ปัจจัยส่วนบุคคล และ ปัจจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติ

5.4.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ ความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ

6. นิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย

6.1 นโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 หมายถึง นโยบายที่มีลักษณะในการแก้ไขปัญหา แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบตั้งแต่การสกัดกั้น การป้องกัน การปราบปราม การ ลักลอบเข้ามาของแรงงานรุ่นใหม่ การจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว ตลอดจนการจับกุม ดำเนินคดีและส่งกลับ

6.2 บัณฑิตส่วนบุคคลของผู้ประกอบการและนายจ้าง หมายถึง เพศ อายุ ระดับการศึกษา ประเภทกิจการ และรายได้ของสถานประกอบการ และจำนวนแรงงานในครอบครัว

6.3 บัณฑิตด้านความคิดเห็นในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ หมายถึง ความ คิดเห็นของผู้ประกอบการและนายจ้าง ด้านความชัดเจน ของนโยบาย ความร่วมมือของผู้ที่เกี่ยวข้อง กับนโยบาย ความเข้าใจนโยบายของผู้ปฏิบัติ ความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน การประชาสัมพันธ์

6.3.1 ความชัดเจนของนโยบาย หมายถึง นโยบายมีความชัดเจนละเอียดในเนื้อหา สารทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องแยกแยะ ได้ว่ามีความชัดเจนในวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบาย ไม่เกิด ความคลุมเครือในแนวทางการปฏิบัติ สามารถตัดสินใจในการปฏิบัติแต่ละนโยบายได้

6.3.2 ความร่วมมือของผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย หมายถึง ความร่วมมือของเจ้าหน้าที่ ที่ต้องปฏิบัติตามนโยบาย นายจ้าง เจ้าของสถานประกอบการที่จะต้องปฏิบัติตามนโยบาย และกลุ่ม คนหรือประชาชนในพื้นที่ที่มีการลักลอบใช้แรงงานต่างชาติผิดกฎหมายทำงาน หรือให้ที่พักพิงแก่ แรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย

6.3.3 ความเข้าใจในนโยบายของผู้ปฏิบัติ หมายถึง ความเข้าใจในนโยบายการจ้ดระบบ แรงงานต่างด้าวเพื่อให้สามารถปฏิบัติในแนวทางเดียวกัน ทั้งในส่วนของผู้ที่ผู้นำนโยบายไป ปฏิบัติ นายจ้างและผู้ประกอบการ ซึ่งเป็นผู้ต้องปฏิบัติตามนโยบาย

6.3.4 ความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน หมายถึง ความพร้อมของทรัพยากรทางการ บริหารในการปฏิบัติตามนโยบายทั้งในด้านบุคลากร งบประมาณ วัสดุครุภัณฑ์ และการจัดการ

6.3.5 การประชาสัมพันธ์ หมายถึง การชี้แจง ประชาสัมพันธ์ที่เกี่ยวกับนโยบายการ จัดระบบเพื่อควบคุมการทำงานของแรงงานต่างชาติ ทั้งในส่วนองระยะเวลา สื่อที่ใช้ และ งบประมาณเพื่อการชี้แจงประชาสัมพันธ์

6.4 ความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไป ปฏิบัติแล้วประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย โดยวัดความสำเร็จในการนำนโยบาย ไปปฏิบัติในที่นี้ วัดจากความคิดเห็นของนายจ้างและเจ้าของสถานประกอบการจากแบบสอบถาม มาตรฐานค่า 5 ระดับ

7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

7.1 ทำให้ทราบปัจจัยส่วนบุคคลของผู้ประกอบการ และนายจ้างในเขตหนองจอก กรุงเทพมหานคร

7.2 ทำให้ทราบความคิดเห็นของผู้ประกอบการและนายจ้าง และปัจจัยด้านต่างๆ ในการ นำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ

7.3 ทำให้ทราบถึงระดับความสำเร็จของผู้ประกอบการและนายจ้างในการนำนโยบาย แรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ

7.4 ทำให้ทราบผลการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างปัจจัยส่วนบุคคล และปัจจัยด้านต่างๆ กับ ความสำเร็จในการนโยบายนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ

7.5 เป็นการสร้างบรรทัดฐานการปฏิบัติงานของบุคลากรให้มีความเข้าใจ จากการนำ นโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติในทิศทางเดียวกัน



บทที่ 2

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ : ศึกษากรณีเขตหนองจอก กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำยุทธศาสตร์การแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวทั้งระบบเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายทั้งผู้ประกอบการหรือนายจ้าง ผู้ใช้แรงงาน ข้าราชการ ตลอดจนประชาชนในพื้นที่จะมีส่วนในการแก้ปัญหาให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้ศึกษาได้รวบรวมแนวคิดทฤษฎี เอกสาร และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในด้านนโยบายสาธารณะแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมือง และการนำนโยบายไปปฏิบัติในด้านเศรษฐกิจ สังคมวัฒนธรรม และด้านการเมือง ที่ได้เกิดขึ้นจริงในปัจจุบัน โดยนำมาวิเคราะห์หาสาเหตุปัญหาที่เกิดขึ้น และเป็นการกำหนดกรอบที่ใช้ในการศึกษาวิจัย

สำหรับแนวคิดหลักที่ใช้เป็นแนวทางในการศึกษามีดังนี้

1. การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง
 - 1.1 แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ
 - 1.2 ความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ
 - 1.3 ปัจจัยที่มีผลสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ
 - 1.4 แนวความคิดเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว
 - 1.5 สถานการณ์แรงงานต่างด้าวในประเทศไทย
2. ประวัติความเป็นมาเขตหนองจอก
3. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

1.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

1.1.1 ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ในพจนานุกรมเว็บสเตอร์ (Webster; Cited in Sabatier & Mzmanian, 1983: 143) อธิบายความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ตรงตัวว่า หมายถึงกระบวนการนำการตัดสินใจของนโยบายหลักที่อยู่ในรูปต่างๆ ไปปฏิบัติ เช่น นำกฎหมาย คำพิพากษาของศาล คำสั่งของฝ่ายบริหาร หรือพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาตามระบอบรัฐสภา หรือมติของคณะรัฐมนตรี

หรือรัฐมนตรี ไปปฏิบัติ แต่สำหรับในวรรณกรรมการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติแล้วอธิบายความหมายการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้กว้างกว่านั้น ดังนี้

แวน มีเตอร์ และ แวน ฮอร์น (Van Meter and Van Horn, 1975: 202) นิยามว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติประกอบด้วย การกระทำโดยคน หรือกลุ่มของภาครัฐและเอกชนที่มุ่งให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ตามการตัดสินใจของนโยบายก่อนหน้านั้น การกระทำนี้มีทั้งความพยายามครั้งเดียวที่จะเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจไปสู่การปฏิบัติ และความพยายามอย่างต่อเนื่องที่จะทำให้เกิดผลการเปลี่ยนแปลงอย่างขนานใหญ่หรือทีละน้อยตามที่กำหนดไว้ในการตัดสินใจของนโยบาย

ปิยะนุช เงินคล้าย (ม.ป.ป., :1-3) ได้อธิบายความหมายเรื่องกระบวนการนำ การนำนโยบายไปปฏิบัติ ของ ยูจีน บาร์แคช ว่าหมายถึง กระบวนการทำงานทางปฏิสัมพันธ์เชิงยุทธศาสตร์ เพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ซึ่งอาจจะ สอดคล้องหรือไม่สอดคล้องกับเป้าหมายของนโยบายก็ได้ ในส่วนของ เพรสแมน และ วิลดาฟสกีให้ความหมายว่า หมายถึง การผลิตผลลัพธ์ออกมาการทำให้สำเร็จ นอกจาก ความหมายดังกล่าวแล้ว ปิยะนุช เงินคล้าย (ม.ป.ป., : 3) อธิบายความหมายการนำนโยบายไปปฏิบัติของมิลบรีย์ แมคลาฟลินว่าหมายถึง กระบวนการขององค์การที่ต่อเนื่องและเป็นพลวัต ซึ่งได้รับการปรุงแต่งและหล่อหลอมโดยปฏิสัมพันธ์ ระหว่าง เป้าหมาย และกลยุทธ์ของนโยบายกับสภาพขององค์การที่รับผิดชอบในการดำเนินการให้สำเร็จลุล่วง กล่าวอีกนัยหนึ่งการนำนโยบายไปปฏิบัติเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายนโยบายโดยพยายามปรับเปลี่ยนประนีประนอม ระหว่าง เป้าหมาย และกลยุทธ์ที่กำหนดไว้กับข้อจำกัด เงื่อนไข และสภาพแท้จริงของหน่วยปฏิบัติ

ซาบาเตียร์ และแมชมาเนียน (Sabatier P.A. and Mazmanian,1983: 4 อ้างถึงในปิยะนุช เงินคล้าย ม.ป.ป., : 1) กล่าวไว้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง กระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายที่เกิดขึ้นจากกฎหมาย การตัดสินใจพิพากษาอรรถคดีคำสั่งของฝ่ายบริหาร

วรเดช จันทรศร (2540: 2) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ จะเป็นที่ สอดคล้องกันในหมู่นักวิชาการชั้นนำทางด้านนี้ ที่ให้ความหมายว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องของการศึกษาว่า "องค์กร บุคคล หรือ กลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องสามารถนำ และกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหารทั้งหมดปฏิบัติงานให้บรรลุตามนโยบายที่ระบุ ไว้หรือไม่แค่ไหนเพียงใด" หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งการนำนโยบายไปปฏิบัติ ให้ความ สนใจเกี่ยวกับเรื่องของ "ความสามารถที่จะผลักดันให้การทำงานของกลไกที่สำคัญ ทั้งหมดสามารถบรรลุผลตามนโยบายที่ได้ตั้งเป้าหมายเอาไว้" โดยได้สรุปว่า การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการแสวงหาวิธีการ และแนวทางเพื่อปรับปรุงนโยบาย แผนงาน และการปฏิบัติงาน ในโครงการให้ดีขึ้น เนื้อหาสาระของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเน้นการแสวงหาคำอธิบาย เกี่ยวกับปรากฏการณ์ หรือสภาพความเป็นจริงที่

เกิดขึ้น ภายในกระบวนการของ การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementation Processes) เพื่อที่จะศึกษาบทเรียนพัฒนาแนวทางและสร้างกลยุทธ์เพื่อที่จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติบังเกิดความสำเร็จ

เพรสแมน และ วิลดาฟสกี (Pressman and Wildavsky, 1973: 3) คือ ผู้ที่บุกเบิก การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ได้รับความสนใจจากนักวิชาการที่เกี่ยวข้องอย่างกว้างขวาง จนกระทั่งการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติได้รับการยอมรับว่าเป็นขั้นตอนที่สำคัญตอนหนึ่งของ กระบวนการนโยบายสาธารณะ และได้ให้คำนิยามของการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ว่า คือการ ดำเนินงานให้ลุล่วงให้ประสบความสำเร็จให้ครบถ้วนให้เกิดผลผลิตและให้สมบูรณ์ซึ่งสิ่งเหล่านี้ เป็นสิ่งที่รัฐบาลกำลังปฏิบัติอยู่และเป็นธรรมชาติของนโยบายจะเห็นได้ว่าการนำนโยบายไป ปฏิบัติเป็นการกระทำขององค์การราชการที่จะต้องรับผิดชอบในการนำนโยบายของรัฐบาลไป ปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จในทุกด้าน และให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อยครบถ้วน สมบูรณ์ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้และก่อให้เกิดผลผลิตที่ถึงปรารถนา

บาร์แดช (Bardach, 1980: 9) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นเกมของ กระบวนการทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับแนวความคิด ทฤษฎี และการวิจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะเห็นได้ว่าเป็นกิจกรรมทางสังคมที่เกิดขึ้นและเป็นไปตามข้อกำหนดของนโยบาย ซึ่งเน้น ความสำคัญของกระบวนการอย่างชัดเจน และแสดงให้เห็นว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็น ผลผลิตของกระบวนการทางการเมือง การนำนโยบายไปปฏิบัติถือเป็นโอกาสแรกที่จะได้นำการ ตัดสินใจทางเลือกนโยบายไปปฏิบัติในสถานการณ์ที่เป็นจริงและขั้นตอนทั้งหมดของกระบวนการ นำนโยบายไปปฏิบัติแสดงให้เห็นถึงความหวังในการแก้ไขปัญหาของสังคมความกลัวเกี่ยวกับ อุปสรรคที่จะเกิดขึ้นในระหว่างการปฏิบัติงาน และจินตนาการของผู้ที่มีส่วนร่วมที่ต้องการจะเน้น การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จอย่างสมบูรณ์ ดังนั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงครอบคลุมกระบวนการแปลงนโยบายเป็นนามธรรมให้เป็นแผนงานรูปธรรมที่สามารถนำไป ปฏิบัติและตรวจสอบวัดระดับความสำเร็จได้ ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการวิเคราะห์นโยบาย สาธารณะ

แมซแมนเนียน และ ซาบาเตียร์ (Mazmanian and Sabatier 1989: 20-21) ได้ศึกษา ความสัมพันธ์ระหว่างการนำนโยบายไปปฏิบัติและนโยบายสาธารณะโดยชี้ให้เห็นว่าการนำ นโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนสำคัญในกระบวนการนโยบายสาธารณะความหมายของการนำ นโยบายไปปฏิบัติหมายถึง การนำการตัดสินใจนโยบายที่ได้กระทำไว้ไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ และเป็นการทำงานภายใต้กฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติ หรือคำสั่งของ ฝ่ายบริหาร หรือคำพิพากษาของศาลสูงสุด หรือศาลฎีกา ซึ่งตามอุดมคติแล้วการตัดสินใจนโยบาย คือ การบ่งชี้ปัญหา การกำหนดวัตถุประสงค์ และการกำหนดโครงสร้างกระบวนการนำนโยบายไป

ปฏิบัติ ซึ่งกระบวนการกำหนดนโยบายไปปฏิบัติประกอบด้วยขั้นตอนหลายขั้นตอน เริ่มด้วยการกำหนดกฎพื้นฐานสำหรับการปฏิบัติการคาดหมายผลลัพธ์จากการนำนโยบายไปปฏิบัติ การยินยอมปฏิบัติตามของกลุ่มเป้าหมาย การพิจารณาผลกระทบจากผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นทั้งที่เจตนาและไม่ได้เจตนาผลกระทบจากการตัดสินใจของหน่วยปฏิบัติและการปรับปรุงกฎระเบียบพื้นฐานที่ใช้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เหมาะสมกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติประกอบด้วยขั้นตอนต่างๆ ดังนี้

1. การพิจารณาผลลัพธ์ของนโยบายของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ โดยมุ่งให้เกิดผลลัพธ์ที่พึงปรารถนาตามวัตถุประสงค์ของนโยบายที่กำหนดไว้
2. การยินยอมปฏิบัติตามของกลุ่มเป้าหมายต่อการตัดสินใจนโยบายของผู้กำหนดนโยบายหากนโยบายใดที่กลุ่มเป้าหมายไม่ยินยอมปฏิบัติจะก่อให้เกิดอุปสรรคสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ
3. พิจารณาจากผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจของหน่วยปฏิบัติ เพื่อจำแนกว่าผลกระทบที่เกิดขึ้นเป็นผลกระทบในทางบวกหรือทางลบถ้าเกิดผลในทางลบก็จะได้ปรับปรุงแก้ไขต่อไป
4. พิจารณาผลกระทบจากการรับรู้ของผู้ตัดสินใจนโยบาย ซึ่งผู้ตัดสินใจนโยบายจะประเมินได้ว่าเป็นผลกระทบที่พึงปรารถนาหรือไม่
5. การประเมินกระบวนการทางการเมืองที่มีบทบาทในการบัญญัติกฎหมาย เพื่อพิจารณาปรับปรุงกฎหมายให้มีความเหมาะสมในการนำไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ

เพรสแมน และ วิลดาฟสกี (Pressman and Wildavsky, 1973: 14) ศึกษาเรื่องปัญหาการนำนโยบายการ สร้างงานให้ชนกลุ่มน้อยไปปฏิบัติในปี ค.ศ. 1973 เขาได้นิยามการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า หมายถึงระดับการเกิดขึ้นของผลของนโยบายที่คาดคะเนไว้ และการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจได้รับการมองว่า เป็นกระบวนการของการปฏิสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมายที่กำหนดไว้ กับปฏิบัติการทั้งหลายที่มุ่งไปสู่การกระทำที่บรรลุผล การนำนโยบายไปปฏิบัติคือความสามารถที่จะจัดการ และประสานสิ่งที่จะเกิดขึ้นมาภายหลังในลักษณะที่เป็นลูกโซ่เชิงสาเหตุ และผลทั้งนี้เพื่อให้ ได้รับผลลัพธ์ที่พึงปรารถนา

บาร์แดช (Bardach 1980: 9) มองการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการทางการเมืองและเห็นว่า กระบวนการนำนโยบายปฏิบัติคือ เกมสัการต่อสู้โดยนิยามว่า กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ กระบวนการของกลุ่มเกี่ยวกับการปฏิสัมพันธ์ ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ในอันที่จะให้ได้มาซึ่งการบรรลุเป้าหมายของพวกตน ซึ่งเป้าหมายเหล่านั้นอาจจะไปกันได้ หรือไปกันไม่ได้กับเป้าหมายของนโยบาย

บาร์เรตต์ และ ฟัดจ์ (Barrett and Fudge, 1981: 12-13) ได้ให้คำนิยามที่อาจจะแตกต่างจาก นักวิชาการอื่นๆ ที่กล่าวมาแล้ว เพราะเห็นว่า นิยามการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมองเฉพาะเรื่องการผลิตให้เห็นนโยบายเกิดผลในด้านเดียวคงไม่ได้แต่คำว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติจะหมายความรวมถึงการสังเกตปรากฏการณ์เป็นจริงที่เกิดขึ้น หรือถูกกระทำให้เกิดขึ้น และเป็นการแสวงหาคำอธิบายต่อไปอีกว่าปรากฏการณ์หรือการกระทำนั้น เกิดขึ้นได้อย่างไร มีอะไรเกิดขึ้นบ้าง ศูนย์กลางความสนใจการนำนโยบายไปปฏิบัติ ลักษณะนี้จะอยู่ที่ว่าจะอะไรคือสิ่งที่ถูกกระทำ (What is Done) จุดสนใจของการมองจึงอยู่ที่การกระทำของกลุ่มของบุคคล และของผู้มีหน้าที่กำหนดพฤติกรรมกระทำนั้น นอกจากนั้นยังสนใจที่จะตรวจสอบระดับของการกระทำว่ามีความสัมพันธ์กับตัวนโยบายอย่างไร มากกว่าการตรวจสอบลักษณะเพียงการคาดคะเนมุมมองของการนำนโยบายไปปฏิบัติในการพิจารณาว่าเป็นลำดับขั้นของการตอบสนอง (Series of Responses) ต่ออุดมการณ์ของข้อผูกพัน ต่อการกดดันจากสภาพแวดล้อม หรือต่อแรงกดดันจากหน่วยงานหรือกลุ่มต่างๆ ที่พยายามจะเข้ามามีอิทธิพล หรือเข้ามาควบคุมการกระทำนั้น

ควอด (Quade, 1982: 305) ได้ให้คำนิยามโดยการมองการนำนโยบายไปปฏิบัติในลักษณะของกระบวนการเปลี่ยนแปลง โดยนิยามว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติคือการเปลี่ยนแปลงโดยตรงที่เกิดขึ้นตามเป้าหมายของนโยบาย เป็นกระบวนการจัดการกับแบบแผนของการนำ เพื่อให้เกียรติต่อข้อกำหนด (To Honor the Prescriptions) ที่เกิดขึ้น จากการที่ได้ตัดสินใจไปแล้ว ดังนั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเริ่มขึ้นภายหลังที่ได้ ตัดสินใจยอมรับวิธีการปฏิบัติเฉพาะเรื่องนั้นๆ ไปแล้ว

แฮมเบตัน (Hambleton, 1983: 406) เห็นว่า รากศัพท์ของทฤษฎีนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นแยกกันอยู่คนละส่วน คนละชั้นในลูกโซ่การตัดสินใจคือ การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนที่เกิดขึ้นภายหลังการกำหนดนโยบาย คล้ายกับทฤษฎีการบริหารที่ว่านโยบายคือการตัดสินใจว่าจะทำอะไร (Decision as to what to do) ส่วนการบริหารคือการทำให้งานที่ตัดสินใจทำนั้นดำเนินไปได้ (Getting it done) แต่เป็นการยากที่จะบอกได้ว่าที่ใดคือที่ที่นโยบายสิ้นสุด แล้วการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเริ่มขึ้น ประเด็นสำคัญคือ นโยบาย กับ การนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องสัมพันธ์กัน

นอกจากนี้ การนำนโยบายไปปฏิบัติ ยังเป็นกระบวนการหรือวิธีการ ที่นำเอา นโยบายที่ผ่านการเห็นชอบแล้ว นำไปสู่การปฏิบัติ เพื่อนำการเปลี่ยนแปลงไปสู่ผลลัพธ์ที่พึงประสงค์ในการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย โดยกลุ่มบุคคลเอกชนหรือภาครัฐ โดยมีกิจกรรมที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก เช่น การกำหนดแนวทางปฏิบัติ การจัดสรรงบประมาณ การทำสัญญา การเก็บระบบข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล การจัดสรรกำลังพลและโครงสร้างขององค์การ การวางแผนงานต่างๆ รวมถึงการเจรจาต่อรองกับบุคคล กลุ่มบุคคล กลุ่มผลประโยชน์ องค์กรภายในและภายนอก

ประเทศ เป็นต้น และสอดคล้องกับ มยุรี อนุมานราชชน (2547: 208) ซึ่งกล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นการแปลงวัตถุประสงค์ที่ถูกระบุไว้ในนโยบาย โดยอาจจะอยู่ในรูปของคำสั่งของรัฐบาล คณะรัฐมนตรีหรือกฎหมายให้เป็นแนวทาง แผนงานและโครงการ โดยมีกิจกรรมที่แสดงเป็นรูปธรรม เช่น การจัดหาทรัพยากรเพื่อสนับสนุนวัตถุประสงค์ให้สำเร็จลุล่วง การวางแผนโครงการตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด รวมถึงการออกแบบของค์การและการดำเนินงานตามโครงการที่ได้กำหนดไว้ เป็นต้น นอกจากนี้ เลสเตอร์ และสจิวต์ (Lester and Stewart, 1995: 105) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง ขั้นตอนของกระบวนการนโยบายที่ทำงานที่ทันทีทันใดหลังจากผ่านเป็นกฎหมายแล้ว ซึ่งหมายถึงการบริหารของกฎหมาย ภายใต้ปัจจัยเหล่านี้ คือ องค์กร ขั้นตอนการปฏิบัติงาน เทคนิคการทำงาน ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ถูกนำมาใช้เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของโครงการและนโยบาย นอกจากนี้ เขายังกล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติยังสามารถพิจารณาในลักษณะของกระบวนการ (Process) ผลลัพธ์ (Output) และผลลัพธ์สุดท้าย (Outcome) ภายใต้การมีส่วนร่วมของกลุ่มบุคคลต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง องค์กรและเทคนิคในการควบคุม เป็นต้น

เพรสแมน และวิลดาวสกี (Pressman and Wildavsky, 1973: 7) ได้กำหนดนิยามความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติใน 2 แนวทาง คือ (1) การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การปฏิสัมพันธ์ระหว่างการกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายกับการปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายเหล่านั้น และ (2) การนำนโยบายไปปฏิบัติ จะเกี่ยวข้องกับศักยภาพในการผลักดันกลไกต่างๆ ที่เกี่ยวข้องและสัมพันธ์กัน ให้สามารถดำเนินไปสู่ผลลัพธ์ตามวัตถุประสงค์ของนโยบายได้ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ สมพร เพ็ญจันทร์ (2549: 150) กล่าวสรุปความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าเป็นกระบวนการและเป็นผลที่ต่อเนื่องจากการกำหนดนโยบาย โดยมีความต่อเนื่อง รวมถึงยังเป็นกิจกรรมที่มีการกำหนดเป้าหมายไว้ว่าต้องการอะไรเป็นผลลัพธ์สุดท้าย การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นสิ่งสำคัญที่สุดในกระบวนการนโยบายสาธารณะเพราะว่าถึงแม้ว่าจะกำหนดนโยบายให้ดีเพียงใด เมื่อมีการนำไปปฏิบัติแล้วประสบความสำเร็จแล้ว ก็จะมีผลต่อกระบวนการทั้งหมดได้ รวมถึงมีผลเสียหายต่อประชาชนที่อยู่ภายใต้การแก้ไขปัญหานั้นๆ นอกจากนี้ยังมีผลทำให้มีความเสื่อมศรัทธา ต่อผู้กำหนดนโยบายและมีผลต่ออนาคตของผู้กำหนดนโยบายในทางการเมืองด้วย (สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2546: 431) ดังนั้น ผู้วิจัยจึงสรุปความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง กระบวนการหนึ่งในวงจรของนโยบาย ที่มีความต่อเนื่องจากการกำหนดนโยบาย โดยมีการนำเอานโยบายที่ผ่านการเห็นชอบแล้ว ในรูปของมติคณะรัฐมนตรีหรือคำสั่งรัฐบาล คำพิพากษาหรือระเบียบกฎหมายต่างๆ นำไปสู่การปฏิบัติจริง โดยการแปลงนโยบายไปเป็นแผน แผนงาน โครงการและกิจกรรมต่างๆ ทั้งนี้ จะต้องมีการกลไกหรือกิจกรรมต่างๆ เข้ามาเกี่ยวข้องจำนวนมาก เพื่อนำไปสู่ผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้นๆ

สรุปได้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการหลังจากที่กำหมายฝ่ายสภาหรือนโยบายได้รับการอนุมัติ เป็นกิจกรรมของการนำนโยบายที่อยู่ในรูปของกฎหมาย นโยบาย ระเบียบ คำสั่ง หรือรูปแบบอื่นๆ ไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นกระบวนการที่อยู่ระหว่างการก่อรูปนโยบายและผลลัพธ์ อย่างไรก็ตามการนำนโยบายไปปฏิบัติจริงนั้นอาจไม่ตรงกับที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ของนโยบาย เพราะการปฏิบัติจริงขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่นๆ ที่ไม่แน่นอนและควบคุมไม่ได้จำนวนมาก เช่น จำนวนหน่วยงาน ผลประโยชน์ของหน่วยงาน และผลประโยชน์ส่วนตัวของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนทรัพยากร และความสนับสนุนของฝ่ายต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกองค์กร ยิ่งไปกว่านั้น นโยบายอาจล้มเหลวมาตั้งแต่คิด หรือก่อรูปของนโยบายก็ได้ การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความไม่แน่นอนจึงทำให้นักวิชาหลายคนมองว่าเป็นการเมือง หรือมีการเมืองอยู่ในนั้น สังกัดได้จากการเกิดความขัดแย้ง การแสวงหาความร่วมมือ การต่อรองแลต่อสู้เพื่อแย่งชิงทรัพยากรจากนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติอาจมองจากข้างบนลงข้างล่าง หรือมองจากพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติระดับล่างหรือมองทั้งสองแบบก็ได้

1.1.2 การนำนโยบายไปปฏิบัติโดยใช้ทฤษฎีนิรนัย (Deductive Theory)

1) ตัวแบบและแนวความคิดของ แวน มีเตอร์ และ แวน ฮอร์น (Van Meter and Van Horn 1975: 200-217) ได้ร่วมกันเขียนบทความเมื่อปี ค.ศ. 1975 เรื่อง "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework" โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติพร้อมทั้งเสนอตัวแบบในการวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งแวนมีเตอร์ และแวนฮอร์น ได้ตั้ง ชื่อตัวแบบนี้ว่า "A Model of the Policy Implementation Process" ประกอบไปด้วยตัวแปรหลัก 6 ตัว คือ

(1) วัตถุประสงค์หรือมาตรฐานของนโยบาย เป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องแยกให้ชัดเจนว่าวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบายนั้นมีอะไรบ้าง ซึ่งวัตถุประสงค์จะเป็นส่วนขยายเป้าหมายรวมของนโยบายให้ชัดเจนขึ้นและง่ายต่อการเข้าใจ ทั้งนี้วัตถุประสงค์ เปรียบเสมือนเกณฑ์ที่ใช้ประเมินความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

(2) ทรัพยากรจะต้องมีการระบุทรัพยากรต่างๆ ที่จำเป็นต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งทรัพยากรในที่นี้หมายถึง ทรัพยากรบุคคล วัสดุอุปกรณ์ต่างๆ และงบประมาณ ซึ่งในงบประมาณนี้จะต้องมีระบบการเบิกจ่ายเงินที่คล่องตัวด้วย

(3) การติดต่อสื่อสารระหว่างองค์กรและกิจกรรมการนำนโยบายไปปฏิบัติ การสื่อสารระหว่างผู้กำหนดนโยบายหรือหน่วยงานต่างๆ ที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติระหว่างองค์กรหรือภายในหน่วยงานเดียวกันนั้นมีความสำคัญมากผู้รับผิดชอบ ในหน่วยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องจะต้องมีข้อมูลข่าวสารที่ตรงกันในเรื่องวัตถุประสงค์ของนโยบาย ต้องมีการสื่อสารที่ถูกต้องรวดเร็วและต่อเนื่อง ตลอดจนไม่มีการปิดบังข่าวสารระหว่างกัน

(4) ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งมีปัจจัยหลายประการที่มีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ 1) จำนวนบุคลากรและความสามารถของบุคลากรในหน่วยงานที่รับผิดชอบ 2) ระดับของการควบคุมตามลำดับชั้นบังคับบัญชา หน่วยงานย่อยต่างๆ ภายในหน่วยงานที่รับผิดชอบ 3) ทรัพยากรทางการเงินของหน่วยงานที่รับผิดชอบ เช่น ความสนับสนุนที่ได้รับจากฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ 4) ความสำคัญของหน่วยงานที่รับผิดชอบ 5) ระดับของการสื่อสารแบบเปิดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบได้มีการติดต่อสื่อสารกันอย่างเสรี ระหว่างบุคลากรระดับเดียวกันและต่างระดับ 6) สายสัมพันธ์ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการที่หน่วยงานที่รับผิดชอบมีกับผู้กำหนดนโยบายในระดับต่างๆ

(5) สภาพสังคม เศรษฐกิจและการเมือง ควรพิจารณาถึงสิ่งที่จะมีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบาย คือ 1) ทรัพยากรทางเศรษฐกิจที่มีอยู่ในพื้นที่ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ นั้นเพียงพอหรือไม่ที่จะช่วยผลักดันให้การนำนโยบายไปปฏิบัติบรรลุผล 2) การนำนโยบายไปปฏิบัติจะส่งผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจ และสังคมที่สำคัญๆ ในเขตพื้นที่ดำเนินการนั้น 3) ประชาชนในเขตพื้นที่ดำเนินการมีความเห็นอย่างไรบ้างต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติและความเห็นดังกล่าวจริงจังกี่ไหน 4) ผู้นำต่างๆ ในเขตพื้นที่ดำเนินการเห็นด้วยหรือคัดค้านต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ 5) ประชาชนในเขตพื้นที่ดำเนินการส่วนใหญ่ชมชอบพรรคการเมืองใดและพรรคการเมืองนั้นมีความเห็นอย่างไรต่อเรื่องนี้ 6) กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ มีการเคลื่อนไหว เพื่อสนับสนุนหรือคัดค้านนโยบายนี้หรือไม่

(6) ความร่วมมือร่วมใจของผู้ปฏิบัติหากได้รับความร่วมมือร่วมใจจากผู้ปฏิบัติ ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติก็ย่อมจะมีสูงตามไปด้วย

2) ตัวแบบและแนวความคิดของ ซาบาสเตียร์ และ แมซมานเนียน (Sabatier and Mazmanian, 1980) เป็นการศึกษากรอบนโยบายแบบ Top-Down กล่าวคือ เป็นการเน้นการกำหนดนโยบาย และควบคุมนโยบายจากผู้กำหนดนโยบาย โดยพวกเขาเห็นว่า นโยบายจะประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว นั้น จะต้องมียอดประกอบ 3 ประการ คือ ความสามารถของนโยบายในการแก้ไขปัญหาปัจจัยโครงสร้างตัวบทของนโยบายและ ปัจจัยที่ไม่ใช่เงื่อนไขของนโยบาย ส่วนการเอานโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวจะดูจากตัวแปรต่างๆ 5 ตัวแปร คือ ผลผลิตของนโยบาย การยอมรับปฏิบัติตามนโยบาย ผลกระทบของนโยบายที่เกิดขึ้นจริงการรับทราบถึงผลกระทบของนโยบายการทบทวนเปลี่ยนแปลงในตัวบทนโยบาย โดยปัจจัยต่างๆ มีความสัมพันธ์และเชื่อมโยงกัน

3) ตัวแบบและแนวความคิดของ Edwards (1980) ในปีค.ศ.1980 George C. Edward ได้เขียนหนังสือชื่อ "Implementing Public Policy" สรุปได้ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ 4 ประการ ได้แก่

(1) การติดต่อสื่อสาร ได้แก่ การติดต่อสื่อสารระหว่างผู้กำหนดนโยบายกับฝ่ายต่างๆ การสื่อข้อความมีความถูกต้องชัดเจนและตรงกับความเข้าใจของผู้ที่เกี่ยวข้อง

(2) ทรัพยากร ประกอบด้วย จำนวนเจ้าหน้าที่ ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ที่จะปฏิบัติตามนโยบาย หรืออำนาจ ในการบังคับ ข้อมูลข่าวสาร เครื่องมือและวัสดุอุปกรณ์ ที่ใช้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติตลอดจนเครื่องมือสนับสนุนอื่นๆ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ ที่มีความชำนาญงานในเรื่องที่จะต้องปฏิบัติ

(3) ทศนคติของนักปฏิบัติ ได้แก่ การยอมรับต่อนโยบายของนักปฏิบัติหรือผู้ไปปฏิบัติ

(4) โครงสร้างขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ขนาดและความสลับซับซ้อนของโครงสร้างองค์การ มาตรฐานและขั้นตอนในการปฏิบัติงาน รวมทั้งจำนวนองค์การที่เข้ามารับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

4) ตัวแบบและแนวความคิดของ ลิปสกี (Lipsky, 1980) และ เอลมอร์ (Elmore, 1980) ได้ศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยได้ให้ความสำคัญกับผู้ปฏิบัติงานระดับล่าง หรือที่เขาเรียกว่า Street Level Bureaucrats จึงเป็นผู้ที่ศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบ Bottom-Up โดยเขาพบว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ การตัดสินใจ การปฏิบัติหน้าที่ ประจำของข้าราชการแต่ละคน และเครื่องมือ หรืออุปกรณ์ในการทำงาน ซึ่งข้าราชการ ระดับล่างหรือระดับปฏิบัติงานจะเผชิญกับปัญหา ความไม่พร้อมของทรัพยากร เวลาที่มีอยู่อย่างจำกัด และการถูกกดดันเพิ่มเติมจากการควบคุมของผู้บริหารระดับสูง การนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จหรือไม่ จึงขึ้นอยู่กับ การตัดสินใจของข้าราชการระดับล่างที่จะเลือกใช้ทรัพยากรต่างๆ ภายใต้ข้อจำกัดดังกล่าวนี้ด้วยสอดคล้อง กับที่ Elmore (1980) ได้เสนอแนวทางที่เป็นกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ออกเป็นสองลักษณะ ลักษณะแรกเรียกว่า Forward Mapping ซึ่งเน้นกระบวนการกำหนดนโยบาย จากระดับเหนือ โดยให้ความสำคัญต่อระเบียบกฎเกณฑ์ที่กำหนด ลักษณะที่สองเรียกว่า Backward Mapping ที่เน้นการกระจายอำนาจควบคุมให้กับหน่วยงานในระดับพื้นที่ โดย เอลมอร์ (Elmore) เห็นว่า ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในระดับล่าง ถึงแม้จะยังคงยึดมุมมองของผู้กำหนดนโยบายระดับบน แต่เนื่องจากพฤติกรรม ทรัพยากร กระบวนการขององค์การ ความซับซ้อนของการปฏิบัติงาน การเป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับปัญหา และต้องสนองตอบต่อความต้องการของผู้รับบริการ จึงมีโอกาสที่จะใช้ดุลพินิจตัดสินใจด้วยตัวเองของผู้ปฏิบัติ ระดับล่าง มีการปรับเปลี่ยน ให้เป้าหมายนโยบายมีความยืดหยุ่นไปจากเดิม หรือปรับเปลี่ยนเกณฑ์ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ได้ นอกจากนี้ยังมีการรวมกลุ่มต่อรองในระดับล่าง การเปิดโอกาสให้มีความยืดหยุ่นในการดำเนินงานย่อมช่วยให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ และต้องอาศัยเทคนิคการวาดภาพย้อนกลับเพื่อเชื่อมโยง การตัดสินใจระหว่างจุดปฏิบัติกับระดับบนที่เป็นผู้กำหนดนโยบาย

5) ตัวแบบและแนวความคิดของ นาคามูระ และ สمولล์วูด (Nakamura and Smallwood, 1980) ได้เสนอแนว ทางศึกษากำหนดนโยบายไปปฏิบัติที่เป็นภาพรวมทั้งหมด โดยชี้ให้เห็นว่า ในช่วงการปฏิบัตินั้นเป็นเพียงขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการนโยบาย ซึ่งองค์ประกอบในแต่ละขั้นตอนนี้จะมีความต่อเนื่องสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ได้แก่ ขั้นตอนการกำหนดเป็นนโยบาย ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ และขั้นตอนการประเมินนโยบาย ภายใต้ขั้นตอนดังกล่าวมีเงื่อนไขสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติคือ ความชัดเจนในเป้าหมายของนโยบาย วิธีการที่กำหนดเพื่อปฏิบัติตามนโยบาย ผู้กำหนด ผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ประชาชนกลุ่มเป้าหมายนโยบาย กลุ่มผลประโยชน์อื่นๆ โครงสร้างและระเบียบขององค์การ

6) ตัวแบบและแนวความคิดของ สอร์ก (Sorg, 1983: 124) ได้ศึกษาแบบของ พฤติกรรมของข้าราชการระดับล่าง (Street Level Bureaucrats) ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในปี ค.ศ. 1983 โดยพัฒนาแนวคิดของ บาแคช แวน มีเตอร์ แวน สอร์น และบังกอร์ (Bunker) มาศึกษาเพื่ออธิบายลักษณะขององค์การหรือสถาบัน และข้าราชการที่นำนโยบายไปปฏิบัติ พบว่า สามารถจำแนกแบบของพฤติกรรมข้าราชการจากการสังเกตว่ามี 4 แบบ คือ (1) แบบ ตั้งใจทำและทำตามได้สำเร็จ คือ มีพฤติกรรมที่ตั้งใจปฏิบัติตามนโยบาย โดยจะพยายามตีความเป้าหมายและวิธีการนำนโยบายไปปฏิบัติ ออกมาเป็นพฤติกรรมแล้วนำไปปฏิบัติจนสำเร็จ (2) แบบตั้งใจทำแต่ไม่สำเร็จ เป็นพฤติกรรมที่ตั้งใจจะปฏิบัติตามนโยบาย แต่ปฏิบัติล้มเหลว อาจเป็นเพราะไม่เข้าใจนโยบาย หรือเพราะทำงานบกพร่อง (3) แบบ ตั้งใจจะไม่ทำตามและไม่ทำตามได้สำเร็จเป็นพฤติกรรมที่ตั้งใจจะไม่ปฏิบัติตามนโยบาย แล้วเขาก็สามารถหลีกเลี่ยงการปฏิบัติได้สำเร็จ ซึ่งอาจเป็นเพราะเขาไม่ชอบหรือไม่เห็นด้วยกับนโยบายนั้น (4) แบบตั้งใจจะไม่ทำตาม แต่ไม่ทำตามไม่สำเร็จ เป็นพฤติกรรมที่ตั้งใจจะไม่ปฏิบัติตามนโยบาย แต่ไม่สามารถจะหลีกเลี่ยงการปฏิบัติได้สำเร็จ ซึ่งอาจเป็นเพราะสิ่งแวดล้อมไม่เอื้ออำนวย

7) ตัวแบบและแนวความคิดของซาบาเตียร์ (Sabatier,1986) ได้ทำการปรับปรุงตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติใหม่ โดยการผสมผสานกัน ทั้งแบบ Top-Down และ Bottom-up เขาเห็นว่า ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อผู้ปฏิบัติงาน และทรัพยากรที่ใช้นั้น คือ ปัจจัยจากภายนอก ซึ่งมี 2 ประเภท คือ ประเภทแรกเป็นปัจจัยที่คงที่ และปัจจัยที่มีการเคลื่อนไหว ปัจจัยทั้งสองเป็นปัจจัยที่ต้องวิเคราะห์เพื่อกำหนดนโยบาย เป็นการวิเคราะห์ปัจจัยแบบ Top-down แต่ซาบาเตียร์ เห็นว่า ยังมีระบบย่อยของนโยบายที่เป็นการวิเคราะห์แบบลักษณะ Bottom-up คือ การได้รับความร่วมมือจากผู้ปฏิบัติจากหลายๆ ฝ่าย เช่น นักการเมือง ข้าราชการ กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ และหากมีความขัดแย้งจากการปฏิบัติงานก็จะถูกตัดสินโดย กลุ่มบุคคลที่สามที่เรียกว่า "Policy Brokers" ทำให้ความขัดแย้งเบาบางลง ทำให้นโยบายถูกนำไปปฏิบัติ

8) ตัวแบบและแนวความคิดของ Goggin, Bowman, Lester, and O'Toole, Jr. (1987) นักวิชาการกลุ่มนี้มองว่า การนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติ เป็นภาระหน้าที่และ เงื่อนไขที่กำหนดให้แก่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งเกิดจากรัฐบาลกลาง มลรัฐ หรือท้องถิ่น และยังขึ้นอยู่กับแนวโน้มที่จะดำเนินการของรัฐและความสามารถของรัฐอีกด้วย อย่างไรก็ตาม การตัดสินใจของรัฐอาจไม่เป็นไปตามหลักที่ยึดเอกภาพของหลักเหตุผลเสมอไป แต่ขึ้นอยู่กับภาระจากร่องทางการเมืองระหว่างกลุ่มต่างๆ ทั้งภายในและภายนอก ฉะนั้นตัวแบบที่พวกเขาเสนอ จึงตั้งอยู่ภายใต้ฐานคติที่ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับตัวแปรทั้งระดับ Top-down และ Bottom-up โดยตัวแปรที่นักวิชาการกลุ่มนี้เสนอประกอบด้วย ตัวแปรอิสระ คือ (1) การชี้แนะและข้อจำกัดของรัฐบาลกลาง (2) การชี้แนะและข้อจำกัดของรัฐบาลท้องถิ่น ตัวแปรแทรกซ้อนประกอบด้วย (1) ผลการตัดสินใจของรัฐ (2) ความสามารถของรัฐ (3) ข้อมูลย้อนกลับหรือการออกแบบนโยบายใหม่ และตัวแปร ตาม คือ การนำนโยบายไปปฏิบัติ

ตัวแบบและแนวความคิดของ วรเดช จันทรศร (2540) เป็นนักวิชาการคนไทยที่สนใจศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติได้เสนอผลงาน เรื่อง "การนำนโยบายไปปฏิบัติ: ตัวแบบและคุณค่า" โดยได้เสนอตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ 6 ตัวแบบคือ (1) ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (2) ตัวแบบทางด้านการจัดการ (3) ตัวแบบด้านการพัฒนาองค์กร (4) ตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการ (5) ตัวแบบทางการเมือง (6) ตัวแบบทั่วไป ต่อมา วรเดช จันทรศร ได้พัฒนาตัวแบบนี้ โดยเรียก ใหม่ว่าตัวแบบเชิงบูรณาการ โดยแบ่งการพิจารณาความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ออกเป็น 3 มิติ คือ มิติที่หนึ่ง เป็นการวัดความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบายจาก ผลผลิต ผลลัพธ์ และผลลัพธ์สุดท้ายที่เกิดขึ้น มิติที่สอง เป็นการวัดถึง ผลกระทบของนโยบาย และมิติที่สาม เป็นการวัดว่าผลของนโยบายนั้นสามารถส่งประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยรวมได้หรือไม่ ส่วนตัวแปรอิสระที่นำมาพิจารณานั้นมาจาก 4 ปัจจัย คือ สมรรถนะขององค์กร ประสิทธิภาพในการวางแผนและ ควบคุม ภาวะผู้นำและความร่วมมือ และการเมือง การบริหาร สภาพแวดล้อมภายนอก

1.1.3 ปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ความล้มเหลวของนโยบาย (Policy Failure) ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใดก็ตาม โดยเฉพาะอย่างยิ่งความล้มเหลวในนโยบายด้านสังคมและเศรษฐกิจ เป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับนักทฤษฎีนโยบาย และผู้นำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งในความเป็นจริงจะเกี่ยวข้องกับผู้นำ นโยบายปฏิบัติมากกว่าในการที่จะแสวงหาแนวทางเพื่อความสำเร็จของนโยบาย (Younis & Davidson, 1990: 3)

จากการศึกษาของ Mountjoy and O'Toole (อ้างถึงใน สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2546: 478) พบว่ามีปัจจัย 2 ประการ ที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่ ทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้ในการปฏิบัติและแนวทางการปฏิบัติที่ระบุอย่างเฉพาะเจาะจงและ

พบว่า การเปลี่ยนแปลงงานกิจวัตรขององค์กรเป็นงานที่มีต้นทุนที่แพงและหน่วยงานนั้นจะต้องได้รับทรัพยากรที่เพียงพอในการดำเนินงาน ในขณะที่เดียวกันหน่วยงานจะต้องได้รับแนวทางในการปฏิบัติใหม่ที่เฉพาะเจาะจงและชัดเจน ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่มีความสำคัญมาก มิฉะนั้นจะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จได้ยาก

หลักการสำคัญที่จะป้องกันมิให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบกับปัญหาและอุปสรรค จนกระทั่งนำไปสู่ความล้มเหลว ได้แก่

ประการแรก ถ้ามีทรัพยากรใหม่แต่แนวทางการปฏิบัติคลุมเครือ จะต้องจัดการเรื่องการตีความนโยบายให้ชัดเจน และทัศนคติในการจัดการตีความจะต้องสอดคล้องกับผู้กำหนดนโยบาย

ประการที่สอง ถ้ามีทรัพยากรเพียงพอและมีแนวทางการปฏิบัติที่เฉพาะเจาะจงและชัดเจนเป้าประสงค์ส่วนบุคคลภายในองค์กรจะมีความสำคัญน้อยลง และการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีทิศทางที่สอดคล้องกันกับการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายสูง

ประการสุดท้าย ถ้าไม่มีทรัพยากรเพียงพอและแนวทางการปฏิบัติไม่ชัดเจน สถานการณ์เช่นนี้จำเป็นต้องสร้างกิจกรรมให้ผู้ปฏิบัติได้เกิดความสมัครใจที่จะปฏิบัติเพื่อสร้างพลังแห่งความมุ่งมั่นในการปฏิบัติให้เกิดขึ้นมากพอที่จะเอาชนะอุปสรรคในเรื่องการขาดแคลนทรัพยากรและแนวทางการปฏิบัติที่ไม่ชัดเจน

จากการศึกษาของ ดูนไซ (Dunsire อ้างถึงใน สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2546: 479-480) สรุปว่า ความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจเกิดจาก

ประการแรก การเลือกกลยุทธ์การนำนโยบายไปปฏิบัติที่ไม่เหมาะสม

ประการที่สอง กลยุทธ์การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่เหมาะสม แต่การเลือกหน่วยปฏิบัติและกลไกในการปฏิบัติไม่เหมาะสม

ประการที่สาม ถึงแม้ว่าสิ่งที่กล่าวมาแล้วจะมีความเหมาะสมทั้งหมด แต่การเลือกเครื่องมือและวิธีการปฏิบัติไม่เหมาะสม ก็จะเป็นอุปสรรคสำคัญต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

วเรช จันทรศร (2540) การนำนโยบายไปปฏิบัติ สรุปได้ดังนี้

1. การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการศึกษาที่ให้ความสนใจเกี่ยวกับเรื่องของความสามารถที่จะผลักดันให้การทำงานของกลไกที่สำคัญทั้งหมดสามารถบรรลุผลตามนโยบายที่ได้ตั้งเป้าหมายเอาไว้ เนื้อหาสาระและขอบข่ายของการศึกษาดังกล่าวมุ่งเน้นและครอบคลุมถึงการแสวงหาคำอธิบายเกี่ยวกับปรากฏการณ์หรือสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นภายในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติยังเกิดความสำเร็จ

2. การประเมินหรือการพิจารณาตัดสินระดับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ควรพิจารณาจากผลการปฏิบัติในระยะสั้นว่ามีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของนโยบายเพียงใด และถ้าเป็นไปได้ก็จะต้องดูถึงผลกระทบของนโยบายนั้นในระยะยาวขึ้นว่าสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ตั้งไว้เพียงใดรวมถึงการวัดระดับความร่วมมือจากผู้เกี่ยวข้องและระดับของความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ อนึ่ง การประเมินความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถทำได้ในระหว่างที่นโยบายนั้นยังอยู่ในกระบวนการของการนำไปปฏิบัติในลักษณะของการประเมิน เพื่อหาทางแก้ปัญหาหากมากกว่าการประเมินเพื่อให้รู้ผลทั้งหมดของนโยบาย แผนงาน หรือ โครงการ ซึ่งจะต้องใช้ระยะเวลาจนกว่าข้อมูลทางด้านผลกระทบจะมีพร้อม

3. บทบาทของฝ่ายการเมือง มีความสำคัญมาก ในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายใดที่ได้รับความเห็นชอบ ดูแล เอาใจใส่ ติดตามผลอย่างต่อเนื่องจากฝ่ายการเมืองหน่วยราชการต่างๆ ก็จะทำให้ความสนใจและให้ความสำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติมากเป็นพิเศษ ซึ่งจะมีผลทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีโอกาสประสบความสำเร็จมากยิ่งขึ้น

4. การเป็นผู้รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ถือได้ว่าเป็นภารกิจหลักของระบบราชการ ซึ่งในที่นี้หมายถึงหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ โดยทั่วไปทุกหน่วยราชการมักจะวางแผนนโยบายหรือโครงการในส่วนที่ตนรับผิดชอบ จะไม่ยอมให้หน่วยราชการอื่นมาช่วงชิงเอาไป และจะพยายามขยายขอบเขตแห่งภารกิจหรืออำนาจของตนให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ตามโอกาสและสถานการณ์ที่อำนวยให้ ยิ่งไปกว่านั้นระบบราชการมักมีแนวโน้มที่จะเลือกนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติแต่เฉพาะนโยบายที่จะเป็นประโยชน์แก่ตนเองความร่วมมือของระบบราชการจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

5. นอกเหนือจากระบบราชการแล้ว ข้าราชการในฐานะบุคคลที่ถือได้ว่ามีส่วนเกี่ยวข้องหรือส่งผลอย่างมากต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความเกี่ยวข้องและความสำคัญของข้าราชการในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับระดับหรือฐานะของข้าราชการ ซึ่งได้แก่ ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงาน ผู้บริหารโครงการ ตลอดจนผู้ให้บริการตามโครงการหรือข้าราชการในระดับล่าง

6. ผู้รับบริการหรือผู้ได้รับผลจากนโยบาย จะมีทั้งในแง่ของบุคคลและในฐานะกลุ่มในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้รับบริการ หรือผู้ได้รับประโยชน์จะเป็นผู้ที่ติดต่อมีปฏิสัมพันธ์กับข้าราชการในระดับล่างโดยตรงบทบาทของผู้รับบริการหรือผู้ได้รับผลประโยชน์หากมีการรวมตัวกันเป็นกลุ่ม จะมีความสำคัญและส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติมาก

7. บทบาทขององค์กรและผู้เกี่ยวข้องจะมีความแตกต่างไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับประเภทต่างๆ ของนโยบาย

8. ขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค แบ่งย่อยออกได้เป็นสองขั้นตอนหลัก ขั้นตอนแรก ได้แก่ ขั้นตอนของการแปลงนโยบายออกเป็นแนวทางปฏิบัติหรือออกมาในรูปของแผนงานหรือโครงการแล้วแต่กรณี ขั้นตอนที่สอง เป็นขั้นตอนในการทำให้หน่วยงานในระดับท้องถิ่นยอมรับแนวทาง แผนงาน โครงการ หรือผลของการแปลงนโยบายนั้นปฏิบัติต่อ

9. ขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค แบ่งย่อยออกได้เป็น 3 ขั้นตอนหลัก ขั้นตอนแรก ได้แก่ ขั้นตอนการระดมพลัง เป็นขั้นตอนที่หน่วยงานท้องถิ่นจะต้องดำเนินการในสองกิจกรรม คือ การพิจารณารับนโยบายและการแสวงหาความสนับสนุนในนโยบายจากท้องถิ่นนั้น

10. ตอนที่สองเป็นขั้นการปฏิบัติซึ่งครอบคลุมถึงกระบวนการในการปรับเปลี่ยนโครงการที่ได้มีการยอมรับแล้วออกมาในรูปของการปฏิบัติจริง ขั้นตอนที่สาม ได้แก่ขั้นการสร้างความเป็นปึกแผ่น หรือความต่อเนื่องครอบคลุมถึงการแสวงหาวิธีการที่จะทำให้ให้นโยบายนั้นถูกปรับเปลี่ยนและได้รับการยอมรับเข้าเป็นหน้าที่ประจำวันของผู้ปฏิบัติกล่าวอีกนัยหนึ่ง ขั้นตอนนี้เป็นการหาทางทำให้ให้นโยบายนั้นได้รับการปฏิบัติอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ

11. ปัญหาทางด้านสมรรถนะเป็นปัญหาหลักด้านหนึ่งของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัญหาในลักษณะดังกล่าวจะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับปัจจัยย่อยต่างๆ หลายปัจจัย นับตั้งแต่ปัจจัยทางด้านบุคลากร ปัจจัยทางด้านเงินทุนปัจจัยทางด้านวัสดุอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ ตลอดจนปัจจัยทางด้านวิชาการ หรือเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องในนโยบายนั้น

12. ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยส่วนหนึ่งย่อมขึ้นอยู่กับความสามารถในการควบคุม ซึ่งหมายถึงความสามารถในการวัดความก้าวหน้า หรือผลการปฏิบัติของนโยบายแผนงาน หรือโครงการ ปัญหาในด้านการควบคุมจะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับ (1) ความสามารถของหน่วยที่รับผิดชอบในการแปลงนโยบาย (2) ความชัดเจนของกิจกรรม แผนงาน และโครงการที่ถูกแปลงมาจากนโยบาย และ (3) ความสามารถในการกำหนดภารกิจ ตลอดจนมาตรฐานในการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติงานรวมหรือสอดคล้องกับแผนงานหรือโครงการ

13. ปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีสูงขึ้นไปอย่างมาก ถ้าสมาชิกในองค์กรหรือหน่วยปฏิบัติไม่ให้ความร่วมมือหรือต่อต้านการเปลี่ยนแปลงที่เป็นผลมาจากนโยบายนั้น

14. ปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งเกิดจากเรื่องของอำนาจและความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติกับองค์กรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง จะมี

มากนัก้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับเงื่อนไขหรือปัจจัยย่อยๆ หลายประการนับตั้งแต่ (1) ลักษณะของการติดต่อและความสัมพันธ์ที่หน่วยปฏิบัติมีกับหน่วยงานที่ควบคุมดังกล่าว (2) ระดับความจำเป็นที่หน่วยปฏิบัติจะต้องแสวงหาความร่วมมือ ฟังพา หรือทำความเข้าใจกับหน่วยงานหลักอื่นๆ และ (3) ระดับของความเป็นนโยบายได้ที่เจ้าหน้าที่ของแต่ละหน่วยจะสามารถทำงานร่วมกันได้

15. ปัญหาทางด้านความสนับสนุนและความผูกพันขององค์การหรือบุคคลที่สำคัญเป็นปัญหาหลักอีกด้านหนึ่งของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัญหาดังกล่าวอาจลุกลามส่งผลนโยบายถึงความล้มเหลวของนโยบายนั้นโดยตรงก็ได้ ถ้าองค์การหรือบุคคลสำคัญ ซึ่งได้แก่ กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ นักการเมือง ข้าราชการระดับสูงตลอดจนสื่อมวลชน เป็นอาทิ ไม่ให้ความสนับสนุนทั้งในแง่ของทางการเมือง เงินทุนงบประมาณ ตลอดจนสร้างอุปสรรคในแง่ของการต่อต้าน เตะถ่วงหรือคัดค้านนโยบายนั้นๆ

1.2 ความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

1.2.1 การวัดความสำเร็จ

วเรช จันทรศร (2544: 46) ได้พยายามอธิบายว่า การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเป็นเรื่องของความสามารถที่จะผลักดันให้การทำงานของกลไกที่สำคัญทั้งหมดสามารถบรรลุผลลัพธ์ที่ได้ตั้งเป้าหมายเอาไว้ ดังนั้นเนื้อหาสาระของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเน้นการแสวงหาคำตอบ เกี่ยวกับปรากฏการณ์ หรือสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นภายในกระบวนการของการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ (Implementation Process) เพื่อที่จะศึกษาเปรียบเทียบ พัฒนาแนวทางการสร้างกลยุทธ์ในอันที่จะทำให้การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติบังเกิดความสำเร็จ

ความสำเร็จการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นเป็นการศึกษาว่าองค์กรต่างๆ สามารถนำนโยบายไปปฏิบัติโดยต้องมีปัจจัยอะไร เป็นเงื่อนไขสาระสำคัญที่จะทำให้โครงการสำเร็จบรรลุจุดมุ่งหมายของการพัฒนาซึ่ง ได้แยกประเด็นความสนใจในการศึกษาออกเป็น 6 ตัวแบบดังนี้

1. ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Model)
2. ตัวแบบด้านการจัดการ (Management Model)
3. ตัวแบบด้านการพัฒนาองค์กร (Organization Development Model)
4. ตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Process Model)
5. ตัวแบบทางการเมือง (Political Model)
6. ตัวแบบทั่วไป (General Model)

ในที่นี้ผู้วิจัยจะนำเสนอรายละเอียดตัวแบบที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบาย ไปปฏิบัติดังต่อไปนี้

1. ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Model) ตัวแบบนี้มีพื้นฐานแนวคิดว่าการใช้หลักการด้านเหตุผลเป็นสิ่งสำคัญที่สุดที่จะชี้วัดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบาย ใน

การนำนโยบายสังคม หรือแผนทางสังคมไปสู่การปฏิบัตินั้น องค์กรหรือหน่วยงานที่ปฏิบัติการนั้นต้องมีค่านิยมแบบยึดหลักเหตุผลเป็นสำคัญ ในการตัดสินใจดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ ต้องถือว่าเหตุผลเป็นสิ่งที่ต้องขยายผล ให้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางที่สุด

นโยบายแผนงานและโครงการที่ประสบความสำเร็จจะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ และภารกิจอย่างชัดเจน มีการมอบหมายงาน การกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติงาน มีระบบการวัดและประเมินผล ตลอดจนมีมาตรการให้คุณให้โทษแก่บุคลากรผู้ปฏิบัติงาน โดยมีหลักการที่มีเหตุมีผลที่ชัดเจน กล่าวได้ว่า องค์กรหรือหน่วยงานจะมีองค์ประกอบในการดำเนินงาน 2 ส่วนใหญ่ๆ คือ

1.1 นโยบายจะต้องมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนซึ่งหน่วยงานสามารถแปรวัตถุประสงค์ ถ่ายทอด ไปสู่การปฏิบัติได้อย่างถูกต้องเหมาะสม

1.2 ความสามารถในการปฏิบัติงานได้บรรลุผลใกล้เคียงกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้

ระดับความสำเร็จของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติจะขึ้นอยู่กับปัจจัย 5 ประการ

- 1) ความชัดเจนในวัตถุประสงค์ของการนโยบาย
- 2) การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงานอย่างชัดเจน
- 3) การกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติงาน
- 4) การสร้างระบบการประเมินผลที่เหมาะสม
- 5) การสร้างมาตรการจูงใจ (ให้คุณให้โทษ) ที่เหมาะสม

2. ตัวแบบด้านการจัดการ (Management Model) ตัวแบบนี้มิได้ให้ความสำคัญกับเรื่องเป้าหมายของนโยบายและการวางแผนควบคุมของหน่วยงานแต่ให้ความสำคัญกับสมรรถนะขององค์กร โดยถือว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะขึ้นอยู่กับหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติว่ามีขีดความสามารถที่จะปฏิบัติงานอย่างสอดคล้องกับความคาดหวังของหน่วยงานเพียงใด

องค์กรจำเป็นต้องมีโครงสร้างขององค์กรที่เหมาะสม มีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถทั้งทางด้านการบริหารและทางเทคนิคอย่างเพียงพอต้องมีการวางแผน เตรียมการ หรือมีความพร้อมเป็นอย่างดีทั้งด้านวัสดุอุปกรณ์ สถานที่ เครื่องมือเครื่องใช้และงบประมาณ ตัวแบบนี้มักจะพยายามศึกษาหาทางแก้ไขปัญหาอุปสรรคของการปฏิบัติตามแผนและนโยบายในอดีต เช่น การแก้ปัญหาความขาดแคลนงบประมาณ ขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ความล่าช้าในการสรรหาบุคลากร ความล่าช้าในการจัดตั้งระบบงาน การแก้ปัญหาการประสานงาน เป็นต้น

3. ตัวแบบด้านการพัฒนาองค์การ (Organization Development Model) ดังได้กล่าวไว้ว่า ตัวแบบการจัดการมุ่งที่ความพร้อมขององค์การโดยทั่วไป ซึ่งอาจพบว่า เฉพาะหน่วยงานที่มีการจัดการความพร้อมด้านบุคลากร งบประมาณ และวัสดุอุปกรณ์เท่านั้น จึงจะปฏิบัติตามนโยบายเป็นผลสำเร็จ ส่วนตัวแบบด้านการพัฒนาองค์การมีความแตกต่างออกไป โดยมุ่งเน้นเฉพาะบุคลากรในหน่วยงานเป็นสำคัญ พื้นฐานแนวคิดของตัวแบบถือว่าบุคลากรเป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุดในองค์การตัวแบบนี้จึงให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วม (Participation) ของคนในองค์การ

ตัวแบบนี้ถือว่า การทำงานเป็นทีมเป็นการทำงานที่มีประสิทธิภาพ การทำงานเป็นทีมจำเป็นต้องคำนึงการมีส่วนร่วมของบุคลากร คำนึงถึงการจูงใจ การใช้ภาวะผู้นำอย่างเหมาะสม การสร้างความรู้สึกรักผูกพันกับองค์กร การยอมรับ การพัฒนาทีมงาน มากกว่าการใช้อำนาจบังคับบัญชาควบคุม ตัวแบบนี้เห็นความสำคัญของกระบวนการสื่อสารสองทาง การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของผู้ปฏิบัติงานระดับล่าง ซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ในการสร้างความตระหนักและความผูกพันกับนโยบาย ขณะที่การให้ผู้บริหารหรือนักวิชาการระดับสูงเป็นผู้กำหนดนโยบายแต่ลำพัง จะเป็นผลเสียและไม่สอดคล้องกับอคติการพัฒนาองค์การของตัวแบบนี้ ความสำเร็จของนโยบายตามตัวแบบนี้คือ ความสำเร็จของผู้นำนโยบายไปสู่ปฏิบัติและผู้เกี่ยวข้องทุกคนในบทบาทการมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่

4. ตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Process Model) ตัวแบบการวิเคราะห์นี้ เป็นแนวความคิดทางสังคมวิทยาที่อธิบายถึงองค์การขนาดใหญ่ว่าเป็นสภาพความเป็นจริงของสังคม องค์การขนาดใหญ่มีกฎระเบียบ ขั้นตอนค่อนข้างมาก มีแบบแผนความสัมพันธ์ที่เป็นทางการและมีการกำหนดระบบคุณธรรม (Merit System) เอาไว้อย่างแน่นอนตายตัว อย่างไรก็ตาม ภายในองค์การขนาดใหญ่ก็มีแบบแผนความสัมพันธ์ อย่างไม่เป็นทางการ (Informal Relationships) ปรากฏอยู่ค่อนข้างสูงอำนาจขององค์การจริงๆ แล้วไม่ได้อยู่ที่ตำแหน่งที่เป็นทางการ (รูปนัย) หรือแบบแผนความสัมพันธ์ที่เป็นทางการเท่านั้น อำนาจขององค์การกระจายตัวไปทั่วในองค์การไม่เฉพาะแต่หัวหน้า หรือผู้บริหารเท่านั้น แต่เป็นข้าราชการระดับล่างทั้งสิ้น ดังที่ไมเคิล ลิปสกี (Michael Lipsky, 1980) เรียกว่า Street Level Bureaucrats ข้าราชการระดับล่างเหล่านี้เป็นผู้ติดต่อกับประชาชนเดินถนนอย่างใกล้ชิด บุคลากรเหล่านี้ใช้วิจารณญาณของตนในการตัดสินใจให้บริการประชาชนทั้งสิ้น ผู้บังคับบัญชาไม่มีโอกาสจะติดตามไปควบคุมบัญชาการอยู่ตลอดเวลาได้

ดังนั้น สิ่งที่กำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายจึงขึ้นอยู่กับความพร้อมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติโดยตรงว่ายินดีพร้อมและทุ่มเทให้กับการปฏิบัติราชการ หรือมีอุปสรรคข้อจำกัดมากน้อยประการใด ความพร้อมในการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดจากปัจจัย 2 ประการ คือ

1. ระดับความเข้าใจของผู้กำหนดนโยบายต่อสภาพความเป็นจริงของหน่วยงาน และองค์การสภาพปัญหา ข้อจำกัดต่างๆ เช่นปริมาณงานเกินกำลัง (Work Overload) การขาดแคลนบุคลากรที่มีความชำนาญเฉพาะเรื่อง ขาดแรงจูงใจ ขวัญและกำลังใจที่เหมาะสมเพียงพอ เป็นต้น

2. ระดับการยอมรับ เห็นพ้องในนโยบายและการปรับนโยบายใหม่ ให้สอดคล้องกับการกิจปกติหรือเป็นส่วนหนึ่งในหน้าที่ราชการของบุคลากรแต่ละคน

ตัวแบบนี้เป็นข้ออุทธรณ์เป็นอย่างดี สำหรับผู้บริหารที่สักแต่จะขัดเยียด นโยบายใหม่ๆ สวดยหรู โดยมีได้คำนึงถึงปัญหา ข้อจำกัดและสภาพที่แท้จริงขององค์การ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความพร้อมและความเป็นไปได้ที่บุคลากรจะน่านโยบายไปปฏิบัติอย่างกว้างขวาง หรืออย่างเอาจริงเอาจัง ตลอดจนนโยบายจะไปกระทบต่อแบบแผนการปฏิบัติราชการ โดยปกติก่อนหน้าการกำหนดนโยบายใหม่

ยิ่งไปกว่านั้น หากนโยบายเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประชาชน หรือมีผลกระทบโดยตรงกับประชาชนควรเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในบทบาทที่เหมาะสม ประชาชนอาจร่วมเป็นกรรมการ เป็นอาสาสมัคร หรือบทบาทอื่นๆ โดยคำนึงถึงความพร้อมของประชาชน ดังนั้น การกำหนดนโยบายและกระบวนการทางนโยบายก็จะมีลักษณะเป็นกระบวนการเรียนรู้ซึ่งกันและกันระหว่างผู้กำหนดนโยบายผู้ปฏิบัติตามนโยบายและผู้ที่ได้รับผลกระทบจากนโยบาย

5. ตัวแบบทางการเมือง (Political Model) ตัวแบบนี้ปฏิเสธการแก้ปัญหาที่องค์การ หรือบุคลากร โดยถือว่า นโยบายเป็นการแบ่งสรรคุณค่าภายในสังคม ดังนั้น นโยบายเรื่องหนึ่งๆ จะมีผู้ได้ประโยชน์และสูญเสียประโยชน์เสมอ และโดยปกติแต่ละฝ่ายให้คุณค่าของนโยบายแตกต่างกันก็จะรักษาผลประโยชน์ของฝ่ายของตนไว้เป็นอันดับแรก ดังนั้น จึงเป็นการยากที่ทุกฝ่ายจะเห็นชอบและปฏิบัติตามนโยบายอย่างเป็นเอกฉันท์ ตัวแบบนี้เห็นว่า ความสำเร็จของนโยบายจะอยู่ที่การเจรจาต่อรองของผู้เล่น (Players) คือ บุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์การกลุ่ม หรือสถาบันการเจรจาต่อรองจะมีความสำคัญ เพื่อทำให้เกิดความเห็นร่วมกันระหว่างฝ่ายต่างๆ และใช้การมีส่วนร่วม (Participation) เป็นเครื่องมือที่สำคัญ

ในการเจรจาต่อรองหากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีจำนวนน้อย โอกาสที่จะสร้างความเห็นพ้องต้องกันมีมากกว่า ในการเจรจาที่มีหน่วยงานมากๆ ความสามารถในการเจรจาต่อรองของผู้เล่น จะเกี่ยวข้องกับบุคลิกภาพ ความรู้ความสามารถ ความชำนาญในการชักจูงต่อรอง สถานภาพของผู้มีอำนาจและทรัพยากรขององค์การ ตลอดจนการสนับสนุนจากบุคคลและองค์การต่างๆ เช่น บุคคลสำคัญหัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และกลุ่มผลประโยชน์อื่นๆ

6. ตัวแบบทั่วไป (General Model) ตัวแบบทั่วไปเป็นการพัฒนาการจากสองตัวแบบหลัก คือ ตัวแบบด้านการเมือง และตัวแบบด้านการพัฒนาองค์กร โดยพยายามขยายตัวแปรที่เกี่ยวข้องออกไปอย่างกว้างขวางมากขึ้น ตัวแปรที่สำคัญ มี 3 กลุ่มด้วยกัน คือ

- 1) กระบวนการติดต่อสื่อสารและประสานงาน
- 2) สมรรถนะขององค์กร
- 3) ความสนับสนุนร่วมมือของผู้ปฏิบัติ

ซึ่งทั้ง 3 ตัวแปรนี้เป็นการวัดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

1.2.2 ปัญหาอุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

เคอร์ (Kerr, 1976 อ้างถึงใน อับดุลรอซะ วรรณอาลี, 2545: 40) สามารถพิจารณาได้ 3 ลักษณะดังนี้

1. ความล้มเหลวหรือความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ
2. ความล้มเหลวหรือความสำเร็จทางเครื่องมือ
3. การตัดสินใจพิจารณาตามปทัสฐาน

นอกจากนั้น Kerr ยังได้อธิบายเพิ่มเติมอีกว่า ความล้มเหลวในขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นอาจเกิดขึ้นในองค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติที่มีศักยภาพต่ำ ขาดกำลังคน องค์กรขาดความรู้ ความสามารถ จึงทำให้เห็นนโยบายที่ไปปฏิบัติไม่สามารถบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการให้เกิดขึ้น และความไม่สำเร็จตามปทัสฐานนั้น หมายถึง เมื่อพิจารณาเป้าหมายของนโยบายแล้วเป้าหมายที่มุ่งให้บรรลุ อาจมีความขัดแย้งกับค่านิยม คุณธรรม จริยธรรม หรือศีลธรรมอันดี นั่นคือเมื่อนำไปปฏิบัติจนบรรลุผล แต่ไปกระทบต่อศีลธรรม หรือตัวของนโยบายอาจกำหนดคุณค่าของเป้าหมายไม่ชัดเจน ทำให้สามารถบิดเบือน เพราะแนวการปฏิบัติและเป้าหมายมีความคลุมเครือจะทำให้ผู้ที่ไปปฏิบัติสร้างระเบียบกฎเกณฑ์ที่มุ่งวิธีการมากกว่ายึดเป้าหมายในการกำหนดความสำเร็จ เพราะเขาไม่แน่ใจว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติมุ่งให้เกิดผลอะไรหรือผลคืออย่างไร กฎเกณฑ์และมาตรฐานที่สร้างขึ้นมานี้ จะช่วยให้เขาสามารถทดแทนได้อย่างถูกต้อง และเป็นทางออกที่ดีของผู้ปฏิบัติดังกล่าว

1.3 ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ศุภชัย ยาวประภาส (2540: 72-79) ได้รวบรวมปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า ประกอบด้วยปัจจัยหลายประการ คือ

1. ลักษณะของนโยบาย ซึ่งได้แก่ประเภทของนโยบาย ผลประโยชน์ที่เกิดจากนโยบาย ความสอดคล้องกับค่านิยมที่มีอยู่ และความเป็นไปได้ในการทดลองปฏิบัติตลอดจนถึงความเห็นผลได้ของนโยบายนั้นๆ ซึ่งจะมีผลในการนำนโยบายไปปฏิบัติหากนโยบายก่อให้เกิด

ผลประโยชน์แก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง และมีความสอดคล้องกับค่านิยมตลอดจนถึงสามารถเห็นผลได้ในการ
น่านโยบายไปปฏิบัติ นโยบายนั้นจะมีโอกาสที่จะประสบความสำเร็จมาก

2. วัตถุประสงค์ของนโยบายซึ่งจะประกอบไปด้วยความชัดเจนของวัตถุประสงค์
ความสอดคล้องต่อกันของวัตถุประสงค์ ความยากง่ายในการรับรู้และวัตถุประสงค์ ดัชนีชี้วัด
ความสำเร็จของนโยบายและความเที่ยงตรงของข่าวสารที่มีไปยังผู้นานโยบายไปปฏิบัติ

3. ความเป็นไปได้ทางการเมือง การน่านโยบายไปปฏิบัตินี้อาจเกิดปัญหา
ทางการเมืองขึ้นได้ ดังนั้นตัวแปรทางการเมืองจึงมีประเด็นที่น่าพิจารณา คือ การเจรจาระหว่าง
รัฐบาลและเอกชน ความสนับสนุนจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ผลกระทบของนโยบายที่มีต่อกลุ่ม
อาชีพที่มีอิทธิพล และความสนับสนุนจากกลุ่มชนชั้นนำ สื่อมวลชนและผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง
ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการน่านโยบายไปปฏิบัติ

4. ความเป็นไปได้ทางเทคนิคหรือทฤษฎี ซึ่งหมายถึง การร่างนโยบายว่ามีผู้เข้ามา
เกี่ยวข้องด้วยมากน้อยแค่ไหน ข้อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงทางพฤติกรรมของผู้ที่น่านโยบาย
ไปปฏิบัติมากน้อยเพียงใด รวมไปถึงความเชื่อถือได้ทางทฤษฎีและลักษณะของเทคโนโลยีว่า
สอดคล้องกับสภาพการณ์ของประเทศหรือไม่ หากนโยบายมีความเป็นไปได้ทางทฤษฎีที่กล่าว
มาแล้วก็ย่อมมีผลให้มีการน่านโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ

5. ทรัพยากร หมายถึง ความเพียงพอของทรัพยากร ซึ่งประกอบด้วย การ
สนับสนุนทางการเงิน กำลังและคุณภาพของเจ้าหน้าที่ที่น่านโยบายไปปฏิบัติและปัจจัยทางด้านการ
บริหารอื่นๆว่าเพียงพอที่จะใช้ในการน่านโยบายไปปฏิบัติหรือไม่

6. ลักษณะของหน่วยงานที่น่านโยบายไปปฏิบัติประกอบด้วยประเภทหน่วยงาน
โครงสร้างและลำดับชั้นในการบังคับบัญชาว่ามีจำนวนผู้ได้บังคับบัญชาเท่าไร ความสามารถของ
ผู้นำและความสัมพันธ์กับหน่วยงานที่กำหนดคนนโยบาย

7. ทักษะของผู้น่านโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ ทักษะที่มีต่อวัตถุประสงค์ของ
นโยบายว่าผู้น่านโยบายไปปฏิบัติเห็นด้วยกับนโยบายเพียงใด ผลกระทบที่จะมีผลต่อพฤติกรรม
ของผู้น่านโยบายไปปฏิบัติ ผลกระทบของนโยบายที่มีต่ออำนาจ ศักดิ์ศรีและผลประโยชน์ของผู้น่านโยบายไปปฏิบัติ รวมถึงความขัดแย้งระหว่างวัตถุประสงค์ของนโยบายไปปฏิบัติขององค์การด้วย

8. ความสัมพันธ์ระหว่างกลไกต่างๆ ที่น่านโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งประกอบด้วย
จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำนวนจุดตัดสินใจ ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานและการแทรกแซง
ของหน่วยงานในระดับบนที่มีต่อการน่านโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะส่งผลกระทบต่อ
ความสำเร็จหรือล้มเหลวของการน่านโยบายไปปฏิบัติ

จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ และคณะ (2536: 5-13) กล่าวถึงองค์ประกอบที่สำคัญ
ในการบริหาร โครงการตามนโยบายให้บังเกิดผลสำเร็จซึ่งมีองค์ประกอบด้วยกัน 8 ประการ คือ

1. การเตรียมโครงการ ได้แก่ การจัดทำโครงการเพื่อเตรียมดำเนินการในกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่ง ซึ่งสาระสำคัญของขั้นตอนนี้แสดงให้เห็นถึงเหตุผลในการจัดทำโครงการ วัตถุประสงค์และเป้าหมายของโครงการ กลวิธีหรือกลยุทธ์เพื่อให้บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ การประมาณงบประมาณ การกำหนดทางเลือกในการดำเนินการ ตลอดจนการระบุถึงเงื่อนไขต่างๆ ที่จำเป็น และองค์กรหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินการตามโครงการ ซึ่งมีความมุ่งหมายที่จะใช้เป็นบรรทัดฐานในการวิเคราะห์และคิดคำนวณประโยชน์ตอบแทนหรือจุดคุ้มทุนของโครงการ เพื่อให้ผู้อนุมัติโครงการพิจารณาถึงความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของโครงการ ตลอดจนเป็นกรอบในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณของฝ่ายการเงินและเป็นกรอบสำหรับผู้อำนวยความสะดวกได้รับการอนุมัติแล้ว สำหรับตัวชี้วัดถึงความเหมาะสมของการเตรียมโครงการ ได้แก่ ความแม่นยำ ความถูกต้องหรือความเที่ยงตรงในการประมาณการถึงความเป็นไปได้ของโครงการ ตลอดจนประมาณถึงความสามารถในการดำเนินการ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของโครงการ เช่น โครงการระบุถึงกลวิธีและกิจกรรมที่ดำเนินการ โดยจะต้องมีความสอดคล้องต่อกันระหว่างกิจกรรมต่างๆ และจะต้องมีการประมาณการเงิน กำลังคน ตลอดจนระยะเวลาในการดำเนินการอย่างถูกต้อง

2. การจัดโครงการ ได้แก่ การกำหนดรูปแบบหรือโครงสร้างขององค์กรที่รองรับโครงการในขั้นตอนการปฏิบัติ (Implementation) ซึ่งสาระสำคัญ คือ การคำนึงถึงสมรรถนะขององค์กรที่จะนำนโยบายหรือโครงการออกปฏิบัติว่าสามารถที่จะปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้เพียงไร สำหรับตัวชี้วัดถึงความเหมาะสมต่อการจัดองค์กรของโครงการคือ ความสามารถของบุคลากรในองค์กร ความเพียงพอของทรัพยากรที่สนับสนุนตามนโยบาย กิจกรรมที่บังคับให้มีการปฏิบัติตาม ความสำคัญของหน่วยงาน ตลอดจนสถานะทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

3. การจัดแผนงานดำเนินการ ภายหลังจากที่ได้ดำเนินการจัดโครงสร้างขององค์กรหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการแล้ว จะต้องดำเนินการเปลี่ยนแปลงนโยบายหรือโครงการออกเป็นแผนปฏิบัติโดยแปลแนวความคิดในนโยบาย โครงการ ออกเป็นแนวปฏิบัติงาน ปัจจัยที่จะเป็นตัวชี้ให้เห็นถึงความเหมาะสมของการจัดแผนปฏิบัติงานในการดำเนินการตามโครงการ ขึ้นอยู่กับความแน่นอน (Certainty) และความชัดเจน (Clarity) อันจะส่งผลทำให้สามารถเข้าใจในแผนปฏิบัติงานดังกล่าวจะต้องสามารถปรับตัวหรือเปลี่ยนแปลงเพื่อความเหมาะสมและสามารถนำไปปฏิบัติได้ นอกจากนี้ แผนงานดังกล่าวจะต้องไม่เกิดความสูญเสียในด้านทรัพยากรทั้งการเงิน บุคลากร และเวลาโดยใช่เหตุ

4. การจัดสรรทรัพยากร ประกอบด้วย แหล่งที่มาและจำนวนวัสดุอุปกรณ์และเงินที่จะใช้จ่ายตามโครงการ การจัดสรรงบประมาณ การควบคุมและเงื่อนไขของการใช้จ่ายทรัพยากรตามโครงการ ความสมดุลระหว่างงานกับเงิน และผลประโยชน์ที่ได้รับจากการดำเนินการตาม

โครงการ ปัจจัยที่จะเป็นตัวชี้ให้เห็นถึงความเหมาะสมในการจัดสรรทรัพยากร ได้แก่ งบประมาณ หรือการเงินที่เพียงพอ การได้สัดส่วน หรือความสมดุลระหว่างผลลัพธ์ของงานกับค่าใช้จ่ายที่ลงทุนไป นอกจากนี้สามารถพิจารณาได้ถึงระดับการสนับสนุนที่โครงการได้รับและความคล่องตัวของ การจัดสรรงบประมาณ ให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในช่วงเวลาที่เหมาะสม ขณะเดียวกันการจัดสรร งบประมาณและการเงินจะต้องกระทำด้วยความรอบคอบหรือรัดกุมในการควบคุมการใช้เงินในการ ดำเนินการตามโครงการ

5. กระบวนการติดต่อสื่อสารและการสนับสนุนของผู้ปฏิบัติ สำหรับปัจจัยด้านนี้ มีความสำคัญต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการปฏิบัติตามนโยบาย กล่าวคือ ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของการนำนโยบายหรือโครงการออกไปปฏิบัติ นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับความเข้าใจของผู้ ปฏิบัติตน ว่าควรจะทำอย่างไรบ้าง ความเข้าใจดังกล่าวจะมีมากน้อยเพียงไร ย่อมขึ้นอยู่กับ ความชัดเจนของนโยบายโครงการหรือกิจกรรมต่างๆ ซึ่งจะมีส่วนช่วยทำให้ผู้ปฏิบัติมีความรู้ ความ เข้าใจอย่างดียิ่งขึ้นและอีกปัจจัยหนึ่งที่จะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการนำนโยบาย ไปปฏิบัติก็คือ ความภักดีของบุคลากรที่มีต่อองค์กร ผลประโยชน์ส่วนตัว ตลอดจนความพร้อมที่จะ เปลี่ยนแปลงจากวิธีการปฏิบัติงานที่ทำอยู่เดิม เพื่อความเหมาะสมและความคล่องตัวในการทำงาน อันจะนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของโครงการที่กำหนดไว้

6. โครงสร้างของระบบราชการ เป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างหนึ่งที่จะส่งผลกระทบต่อ ความสำเร็จหรือความล้มเหลวต่อการนำนโยบายหรือโครงการมาปฏิบัติ เพราะถึงแม้ว่าจะมี ทรัพยากรอย่างเพียงพอต่อการปฏิบัติงานและผู้ปฏิบัติก็พร้อมที่จะปฏิบัติตามไป แต่หากพบปัญหา และอุปสรรคที่เกิดจากโครงสร้างของระบบราชการ การนำนโยบายหรือโครงการไปปฏิบัติ ก็ย่อม ไม่ได้รับความสำเร็จตรงตามเป้าหมายที่ได้วางไว้

7. การประเมินผลและระเบียบวิธี ตลอดจนผู้รับผิดชอบในการประเมินผล ซึ่งการ ประเมินผลไม่ใช่เป็นเพียงแค่เป็นการชี้ปัญหาเท่านั้น หากแต่ผู้ประเมินจะต้องเสนอแนวทางแก้ไข ปัญหาที่เกิดจากนโยบายหรือโครงการนั้นได้ด้วย เพราะจุดมุ่งหมายที่สำคัญของการประเมินผล คือ การทราบถึงปัญหาของนโยบายเพื่อจะได้ใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงนโยบายที่ดีกว่าและได้ผล ปฏิบัติที่ดีกว่านโยบายเดิมต่อไป สำหรับปัจจัยที่จะเป็นตัวชี้ถึงความเหมาะสมของการประเมินผล และการป้อนข้อมูลกลับ คือประโยชน์ที่จะได้รับจากการแก้ไขข้อบกพร่องที่ได้รับการประเมิน นโยบายการป้อนข้อมูลกลับ ได้แก่ การกำหนดแนวทาง

8. การถ่ายทอดงานสู่สภาพปกติ ขั้นตอนนี้เป็นวิธีเตรียมการไว้ล่วงหน้า หลังจาก การปฏิบัติตามนโยบายหรือโครงการสิ้นสุดลงแล้ว จะสามารถทำให้งานที่ได้สร้างขึ้นมานั้นมีความ ถาวรและเป็นประโยชน์ต่อไปตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ได้อย่างไร ตลอดจนจะสามารถ พัฒนาขึ้นได้อย่างไรปัจจัยที่เป็นตัวชี้ให้เห็นถึงความเหมาะสมในเรื่องนี้ ได้แก่ การพัฒนา

ความสามารถของหน่วยงานหรือองค์กรที่เข้ามารับผิดชอบให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมและสามารถดำเนินการปฏิบัติต่อไปได้อย่างต่อเนื่องได้ผลสำเร็จและมาตรฐานของงานตรงตามที่ต้องการ

วรรณ จันทรร (2540: 535-551) กล่าวถึง ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า ประกอบด้วย ปัจจัยดังต่อไปนี้

1. บรรทัดฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย (Policy Standard and Objective) เป็นสิ่งจำเป็นที่องค์กรจะต้องกำหนดให้มีขึ้นและจะต้องกำหนดให้ชัดเจน ทั้งนี้เนื่องจากมีบรรทัดฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ชัดเจน ย่อมจะทำให้เข้าใจว่าอะไรคือเป้าหมายหรือผลลัพธ์ที่ผู้กำหนดนโยบายต้องการ เมื่อเข้าใจแล้วว่า อะไรคือความต้องการ ย่อมเป็นการง่ายที่จะทำให้ผู้นำหน่วยงานสามารถกำหนดภารกิจที่ชัดเจนและมีการมอบหมายงานหรือกำหนดความรับผิดชอบเฉพาะของแต่ละฝ่ายให้สัมพันธ์กัน อันจะเป็นแนวทางที่จะทำให้การประสานการปฏิบัติงานของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง หรือระบบการประเมินผลมีประสิทธิภาพนั่นเอง ทั้งนี้ยังทำให้เกิดความสะดวกต่อผู้บริหาร โครงการ โดยการควบคุมตรวจสอบผลการปฏิบัติงานของแต่ละฝ่ายได้อย่างต่อเนื่องและตลอดเวลา ระบบประเมินผลที่มีประสิทธิภาพย่อมส่งผลทำให้การใช้ระบบการให้คุณให้โทษเกิดความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น ซึ่งระบบการให้คุณให้โทษอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การกำหนดบรรทัดฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายจะต้องคำนึงถึงสิ่งต่อไปนี้

1.1 คำนึงถึงเป้าหมายหรือผลลัพธ์ของนโยบายในลักษณะที่เป็นไปได้

1.2 คำนึงถึงความเป็นรูปธรรมของนโยบายในลักษณะที่สามารถนำไปปฏิบัติและวัดได้

2. กระบวนการติดต่อสื่อสาร (Inter-Organizational Communication) เป็นสิ่งที่ยุ้กำหนดนโยบายจะต้องกำหนดให้มีขึ้น เพื่อเป็นการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้ที่กำหนดนโยบายและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อให้มีผู้ที่มีหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติทราบว่าบรรทัดฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายที่กำหนดไว้มีเป้าหมายและแนวปฏิบัติอย่างไรและผู้ปฏิบัติถูกคาดหวังว่าจะให้ปฏิบัติอย่างไร

3. กิจกรรมเพื่อให้การบังคับใช้มีผล (Enforcement Activities) เป็นสิ่งจำเป็นที่ผู้กำหนดนโยบายหรือผู้บริหารโครงการต้องกำหนดให้มีขึ้น เพื่อใช้วัดความก้าวหน้าหรือวัดผลการปฏิบัติตามนโยบายแผนงานหรือโครงการโดยใช้วิธีการต่างๆ เข้าควบคุมการปฏิบัติโดยให้ผู้ปฏิบัติงานปฏิบัติไปตามแนวทางของนโยบายที่กำหนดไว้ เช่น การสนับสนุนหรือตัดความช่วยเหลือทางด้านงบประมาณ การนำผลการปฏิบัติประกอบการให้คุณให้โทษ การใช้ระบบการรายงานผลการปฏิบัติงาน ฯลฯ

4. ลักษณะของหน่วยปฏิบัติ (Characteristics of the Implementing Agencies) เป็นลักษณะบางประการของหน่วยงานที่จะต้องนำนโยบายไปปฏิบัติที่กำหนดนโยบายหรือ

ผู้บริหารโครงการควรส่งเสริม เพราะเป็นสิ่งที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ เช่นลักษณะรูปแบบของความสัมพันธ์ภายในองค์กร ระบบสื่อสารภายในองค์กร ฯลฯ

5. ทรัพยากร (Policy Resource) ในที่นี้หมายถึง เงินทุนและการช่วยเหลืออื่นๆ โดยปัจจัยเรื่องทรัพยากรอาจกล่าวได้ว่า มีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะเป็นตัวกำหนดที่สำคัญว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติจะสำเร็จหรือไม่ แต่อย่างไรก็ดี ทรัพยากรดังกล่าวนี้อาจแยกเป็นทรัพยากรในระบบงบประมาณของหน่วยงานและทรัพยากรนอกระบบงบประมาณของหน่วยงาน

6. สภาพทางเศรษฐกิจการเมืองและสังคม (Economic Social and Political Conditions) เป็นปัจจัยภายนอกองค์กรที่มีผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นเรื่องของการสนับสนุนทรัพยากรในส่วนที่งบประมาณนอกระบบว่าสามารถขอรับการสนับสนุนได้หรือไม่หรือมีพอให้ขอรับการสนับสนุนได้หรือไม่ ในด้านการเมืองผู้ปฏิบัติจะต้องยอมรับความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องแล้วนำมาหาข้อสรุป เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติ ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะเป็นสิ่งที่ทำได้โดยราบรื่น ซึ่งจะต้องมีทั้งการให้ความร่วมมือหรือไม่ให้ความร่วมมือ

7. ความร่วมมือและสนับสนุนจากผู้ปฏิบัติ (Co-operational and Participation Implementation) เป็นปัจจัยทางด้านจิตวิทยาและสังคมวิทยา เพื่อให้เกิดการยอมรับและเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานเป็นทีมอย่างมีประสิทธิภาพ

1.4 แนวความคิดเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว

ธีระ ศรีธรรมรักษ์ (2544: 21) อธิบายแนวความคิดเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยว่าการเดินทางเคลื่อนย้ายถิ่นเป็นปรากฏการณ์ของมนุษย์ชาติที่เกิดขึ้น ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันเนื่องมาจากวัฒนธรรมและปัจจัยหลายประการประกอบกัน อีกทั้งในสถานการณ์ปัจจุบันซึ่งเป็นยุคของโลกไร้พรมแดนในเรื่องของข่าวสารข้อมูลต่างๆ การเดินทางติดต่อสื่อสารที่สะดวกตลอด จนระบบเศรษฐกิจทุนนิยมได้รุกเข้าไปยังประเทศต่างๆ เกือบทั่วโลกนับเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการย้ายถิ่นทั้งภายในประเทศและการย้ายถิ่นระหว่างประเทศอย่างยากที่จะหลีกเลี่ยงได้ ในช่วงกว่าสามทศวรรษที่ผ่านมา กระแสการย้ายถิ่นระหว่างประเทศได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบหลายประเทศที่เคยเป็นประเทศผู้ส่งออกผู้ย้ายถิ่น กลับกลายเป็นประเทศที่รับผู้ย้ายถิ่นในรูปการเข้ามาของแรงงาน และได้เกิดประเทศปลายทางขึ้นใหม่อีกหลายประเทศ เช่น ประเทศอิตาลี สเปน โปรตุเกส ญี่ปุ่น ไต้หวัน สิงคโปร์ บรูไน รวมทั้งประเทศไทย ซึ่งเป็นทั้งประเทศผู้รับและประเทศผู้ส่งออกแรงงาน เป็นต้น

สถานการณ์การย้ายถิ่นของแรงงานในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เริ่มมาตั้งแต่ทศวรรษ 1980 ซึ่งในขณะนั้นมีประเทศในกลุ่มเอเชียหลายประเทศได้มีการพัฒนาเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ เช่น เกาหลีใต้ ไต้หวัน ฮองกง และสิงคโปร์ จึงเกิดสภาพของการขาดแคลน

แรงงานภายในประเทศต้องนำเข้าแรงงานจากประเทศอื่น ในแถบเอเชียที่มีการพัฒนาอุตสาหกรรมช้ากว่าและมีค่าจ้างแรงงานถูกกว่า ในขณะที่เดียวกันกลุ่มประเทศตะวันออกกลาง ซึ่งเป็นประเทศผู้ค้าน้ำมันก็มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจสูงมีความต้องการแรงงานจำนวนมากในงานก่อสร้าง สาธารณูปโภคต่างๆ โดยมีค่าตอบแทนสูงจึงเกิดการไหลเข้าของแรงงานจากประเทศต่างๆ ข้ามชาติไปยังประเทศเหล่านี้ หลังทศวรรษ 1980 แรงงานข้ามชาติยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ข้อมูลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้มีการคาดประมาณว่าในปี ค.ศ. 2000 จะมีแรงงานอพยพข้ามชาติในเอเชียไม่ต่ำกว่า 2 ล้านคน ในขณะนี้ประเทศที่นับว่าเป็นประเทศที่ส่งออกแรงงานรายใหญ่ ได้แก่ ประเทศฟิลิปปินส์ ปากีสถาน บังคลาเทศ และอินโดนีเซีย รองลงมาได้แก่ประเทศไทย ศรีลังกา และเกาหลีใต้

สถานการณ์ในประเทศไทยเริ่มมีผู้อพยพลี้ภัยชาวอินโดจีนเข้ามาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1980 แต่จากการดำเนินนโยบายของรัฐในยุคนี้ประกอบกับการประสานงานกับประเทศเพื่อนบ้านและสำนักข้าหลวงใหญ่ขององค์การสหประชาชาติ ทำให้ประเทศไทยสามารถที่จะดำเนินการส่งกลับผู้ลี้ภัยได้เกือบทั้งหมดเมื่อสิ้นปี ค.ศ. 1995 และเมื่อสิ้นปี ค.ศ. 1996 ก็สามารถปิดศูนย์ผู้อพยพได้คลี่คลายลงจนเกือบหมดปัญหา แต่สภาพการบีบคั้นทางเศรษฐกิจก็ส่งผลให้ผู้อพยพในกลุ่มประเทศเพื่อนบ้าน เช่น ลาว เวียดนาม กัมพูชา และพม่า ได้ลักลอบเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทยเพิ่มขึ้นมาก

1.5.1 ผลกระทบจากการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย

ธีระ ศรีธรรมรักษ์ (2544: 24-25) มีแนวความคิดเกี่ยวกับผลกระทบจากการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายว่า การลักลอบเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อทำงานของแรงงานต่างชาติได้ก่อให้เกิดปัญหาสังคมไทยมากมาย ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ความมั่นคงของประเทศ และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เพราะรัฐไม่สามารถจะเข้าไปควบคุมดูแลได้ ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดปัญหาดังนี้

1. ด้านเศรษฐกิจ

1.1 การชะลอตัวของโครงสร้างของอัตราค่าแรงขั้นต่ำ ผลกระทบนี้จะกระทบกับแรงงานไทยซึ่งถูกกดค่าจ้างแรงงาน เพราะนายจ้างมีทางเลือกที่สามารถจ้างแรงงานต่างชาติได้ หากแรงงานไทยไม่ทำ ซึ่งในปัจจุบันนี้ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่มีอัตราค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำอยู่ในระดับที่สูง อาจส่งผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลง โครงสร้างฐานการผลิตของนักลงทุนต่างประเทศที่จะย้ายฐานการผลิตไปลงทุนในประเทศที่มีค่าจ้างแรงงานถูกกว่า ในกรณีนี้จะส่งผลกระทบต่อสินค้าส่งออกของไทย ซึ่งจะทำให้ความสามารถในการแข่งขันลดลง

1.2 ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นสมาชิกของ ILO (International Labour Organization) ซึ่งได้กำหนดมาตรฐานของแรงงานไว้ว่า นายจ้างจะต้องจัดสภาพการทำงานอย่างมี

มาตรฐาน และลูกจ้างต้องมีอิสระในการรวมตัวเป็นสหภาพแรงงานและมีอิสระในการต่อรอง รวมทั้งอิสระจากการบังคับใช้แรงงานแต่ในสภาพความเป็นจริงประเทศไทยใช้แรงงานต่างชาติที่ไร้ฝีมือไร้อำนาจต่อรองทำงานที่ไร้ความรู้ ทักษะต่ำเสี่ยงอันตราย จึงเสมือนเป็นการเอาเปรียบข้ามชาติ

1.3 ปัญหาการกีดกันทางการค้าเนื่องจากการที่ผู้ประกอบการใช้แรงงานต่างชาติดูแลจะมีผลกระทบต่อ การส่งออกของประเทศ ในการที่จะถูกประเทศคู่ค้าใช้มาตรการกีดกันทางการค้ามาเป็นข้ออ้างว่า ชนชั้นแรงงานถูกเอารัดเอาเปรียบและถูกขูดรีดแรงงาน ซึ่งจะถูกล่ามว่า ประเทศไทยละเมิดสิทธิมนุษยชน เช่น ในการประชุมระดับรัฐมนตรีของ WTO (World Trade Organization) ที่สิงคโปร์ ทาง EU และสหรัฐอเมริกาได้พยายามที่จะเชื่อมโยงปัญหาแรงงานเข้ากับการค้าในการที่จะกีดกันการส่งออกของประเทศกำลังพัฒนา

1.4 นายจ้างขาดการพัฒนาเทคโนโลยีในการผลิต เนื่องจากต้นทุนในการผลิตส่วนที่เป็นแรงงานซึ่งได้มาจากแรงงานต่างชาติมีต้นทุนที่ถูกกว่าการลงทุน โดยการนำเทคโนโลยีใหม่ๆ มาใช้ ดังนั้นจึงไม่น่าสิ่งประดิษฐ์ใหม่ๆ มาใช้ในการผลิตของตน

1.5 เกิดการแข่งขันของแรงงานไทย เสริมให้ผู้ประกอบการมีอำนาจต่อรองที่สูงกว่าเพราะสามารถใช้แรงงานต่างชาติที่มีความอดทนมากกว่า ควบคุมดูแลได้ง่ายกว่าแรงงานไทย

1.6 รัฐสูญเสียทรัพยากรทั้งที่เป็นบุคลากร งบประมาณ และวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ในการเลี้ยงดูแรงงานต่างชาติที่ถูกจับกุมได้ เสียค่าใช้จ่ายในการส่งกลับประเทศภูมิลำเนา

2. ด้านสังคม

2.1 แรงงานส่วนใหญ่เข้ามาในลักษณะตัวคนเดียว แต่เมื่ออยู่ยาวนานก็จะมีเรื่องการแต่งงานข้ามชาติ ซึ่งเด็กที่เกิดมาต้องเผชิญกับปัญหาเรื่องสัญชาติ การศึกษา และสถานภาพในสังคม

2.2 ปัญหาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชากร พบว่า มีคดีอาญาที่เกิดขึ้นกับคนไทยเป็นจำนวนมาก ได้แก่ คดีอุกฉกรรจ์ และสะเทือนขวัญ คดีประทุษร้ายต่อชีวิตและร่างกาย คดีลักทรัพย์ วิวาททรัพย์สิน เป็นต้น

3. ด้านสาธารณสุข

3.1 แรงงานต่างชาติที่เป็นเพศหญิง ส่วนหนึ่งมีเป้าหมายเพื่อประกอบธุรกิจอาชีพหญิงบริการส่งผลให้เกิดอาชีพหญิงบริการทางเพศข้ามชาติมากขึ้น อันจะทำให้เกิดการติดต่อและการแพร่ระบาดของโรค เช่น โรคเอดส์ เพิ่มมากขึ้นซึ่งกลุ่มเสี่ยงสูงสุด คือ โสเภณีชาวพม่า

3.2 ปัญหาโรคระบาดและโรคติดต่อที่แรงงานต่างชาติเป็นผู้นำเข้ามา เช่น โรคระบบทางเดินหายใจ ชิฟิลิส มาเลเชีย ไข้ซัง โรคเอดส์ โรคอุจจาระร่วง โรคโปลิโอ ซึ่งบางโรคเป็นโรคระบาดที่ได้หายไปจากเมืองไทยแล้วก็กลับมาอีก เช่น โรคเรื้อน

4. ด้านการเมืองและความมั่นคงของประเทศ

4.1 ปัญหาความมั่นคงภายในประเทศ เมื่อแรงงานต่างชาติเข้ามาเป็นจำนวนมากจะก่อให้เกิดปัญหาชนกลุ่มน้อยภายในประเทศ ถ้าคนเหล่านี้ก่อความไม่สงบภายในโดยการชุมนุมเรียกร้องค่าแรงเพิ่มขึ้นหรือรวมตัวตั้งเป็นกลุ่มก่ออาชญากรรมหรือก่อวินาศกรรมก็จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงภายในได้

4.2 แรงงานสัญชาติพม่าที่ลักลอบอยู่ในประเทศไทย ส่วนใหญ่ไม่มีพฤติกรรมที่เป็นปัญหาด้านการเมือง แต่กลุ่มต่อต้านที่เป็นชนกลุ่มน้อย รวมทั้งนักการเมืองและนักศึกษาที่ลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทย มีการเคลื่อนไหวต่อต้านรัฐบาลพม่า ทั้งด้านการเมืองและการใช้พื้นที่ไทยเป็นฐานในการก่อการร้าย ซึ่งอาจจะทำให้กระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยและพม่า

4.3 การลักลอบเข้ามาของแรงงานต่างชาติมีหลายเชื้อชาติ เช่น พม่า มีการแยกชาวพม่าที่เชื้อชาติเป็นมอญ กระเหรี่ยง โดยไม่ยอมรับว่าเป็นพม่า ดังนั้นหากประเทศไทยกวาดล้างจับกุมและส่งกลับไปยังพม่า ก็อาจจะเกิดข้อโต้แย้งและอาจลุกลามเป็นปัญหาระหว่างประเทศได้

5. ด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

5.1 อาชญากรรมแรงงานต่างด้าวก่ออาชญากรรมต่างๆ เช่น การปล้น ข่มขืน ฆ่าคน ไทย โดยเฉพาะเมื่อแรงงานเหล่านี้ถูกเลิกจ้าง และว่างงาน ไม่มีรายได้จึงก่ออาชญากรรมเมื่อพิจารณาสถิติอาชญากรรมที่เกิดขึ้นในพื้นที่ สภอ. แม่สอด จังหวัดตาก พ.ศ. 2541-2546 พบว่ามีผู้กระทำความผิดที่เป็นต่างด้าว 7,967 ราย เมื่อเทียบกับผู้กระทำความผิดที่เป็นคนไทยในช่วงเดียวกัน 4,703 ราย ในปีพ.ศ. 2542 จังหวัดสมุทรสาครมีสัดส่วนผู้กระทำความผิดต่างด้าวต่อประชากรเพียงร้อยละ 0.11 ในขณะที่ผู้กระทำความผิดคนไทยต่อประชากรมีถึงร้อยละ 1.48

5.2 ธุรกิจผิดกฎหมาย พบว่า การเคลื่อนย้ายเข้ามาของแรงงานต่างด้าวที่มีการทำงานแบบประจำและประเภทมาเช่ากลับเย็นตามชายแดน ได้มีส่วนทำให้ธุรกิจนอกกฎหมายมีปริมาณเพิ่มสูงขึ้น เช่น ยาเสพติด การซื้อ-ขายรถที่ถูกโจรกรรม ขบวนการค้าแรงงานเด็ก และโสเภณี ฯลฯ

6. ด้านการสกัดกั้น ปรามปราม จับกุม และส่งกลับ การสกัดกั้น ปรามปราม จับกุมและส่งกลับมีปัญหาในระดับปฏิบัติสามารถแบ่งได้ 2 ประเด็น คือ ปัญหาด้านกฎหมายกับปัญหาของผู้ใช้กฎหมายหรือผู้ปฏิบัติ

6.1 ปัญหาด้านกฎหมาย ได้แก่ การจับกุม แล้วใช้มาตรการผลักดันคนต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมือง จะไม่มีการบันทึกลงสารบังคับคดีอาญา ทำให้ไม่สามารถตรวจสอบคดีได้ อัยการมักตั้งไม่ฟ้องนายจ้าง ผู้นำพา และผู้ให้ที่พักพิง เนื่องจากขาดพยานหลักฐาน การมีข้อสงสัยที่อาศัยการเข้าตรวจค้นขอหมายค้นทำให้ไม่สะดวกในการปฏิบัติงาน

6.2 ปัญหาของผู้ใช้กฎหมาย หรือผู้ปฏิบัติ ได้แก่ การจับกุม โดยเฉพาะในธุรกิจประมง ไม่สามารถควบคุม ดูแลแรงงานในเรือประมงได้ เนื่องจากอยู่ในเรือและหนีไปอยู่ในเรือลำอื่นๆ และเมื่อสืบถึงที่พักอาศัย เจ้าของบ้านเช่ามักไม่ตรวจสอบข้อมูลผู้เช่า การจับกุมผู้ให้ที่พักพิงทำได้ยากเพราะมีข้ออ้างว่าไม่รู้ว่าเป็นคนต่างด้าวและในกรณีที่สามารถจับกุมได้ แรงงานต่างด้าวจะเกรงกลัวนายจ้าง จึงไม่ซัดทอดเมื่อถูกจับกุม ส่วนด้านการปราบปรามจับกุมในพื้นที่ขาดความจริงจังและต่อเนื่อง

1.5 สถานการณ์แรงงานต่างด้าวในประเทศไทย

ธีระ ศรีธรรมรักษ์ (2544: 22-23) ได้อธิบายรูปแบบของแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยดังนี้

1.5.1 **แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย** ได้แก่ คนต่างด้าวที่เข้าทำงานในประเทศไทย โดยได้รับใบอนุญาตทำงาน (Work Permit) ซึ่งแบ่งได้ 4 แบบ คือ

1) ประเภทตลอดชีพ ได้แก่ คนต่างด้าวที่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

2) ประเภทชั่วคราว ได้แก่ คนต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองโดยถือวีซ่าประเภท คนอยู่ชั่วคราว (Non-immigrant visa) แล้วยื่นขอใบอนุญาตทำงาน ซึ่งโดยปกติใบอนุญาตทำงานที่ออกให้จะมีระยะเวลาครั้งละไม่เกิน 1 ปี

3) ประเภทตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนและกฎหมายอื่น ได้แก่ พ.ร.บ. ส่งเสริมการลงทุน พ.ร.บ. การนิคมอุตสาหกรรม พ.ร.บ. ปีโตรเลียมฯ ซึ่งต้องเป็นคนต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง โดยถือวีซ่าประเภทคนอยู่ชั่วคราว

4) ประเภทตามมาตรา 12 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง ได้แก่ คนต่างด้าวที่ถูกเนรเทศหรืออยู่ในระหว่างรอการส่งออกนอกราชอาณาจักร หรือเข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาต (ลักลอบเข้าเมือง) คนต่างด้าวที่เกิดในราชอาณาจักรแต่ไม่ได้สัญชาติไทยหรือต่างด้าวที่ถูกถอนสัญชาติไทย ให้ขอรับใบอนุญาตทำงานได้ตามประกาศกระทรวงมหาดไทยหรือรัฐมนตรี

1.5.2 **แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย** ได้แก่ คนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทยทั้งที่ถูกต้องตาม พ.ร.บ. คนเข้าเมือง แต่ไม่ได้รับใบอนุญาตทำงาน หรือคนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทยโดยถูกต้องตาม พ.ร.บ. คนเข้าเมืองและได้รับใบอนุญาตทำงาน แต่ทำงานไม่ตรงตามอาชีพหรือไม่ตรงตามสถานที่หรือไม่ตรงตามระยะเวลาที่ได้รับการอนุญาต ก็ถือว่าเป็นแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมาย

การลักลอบเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อทำงานของแรงงานต่างด้าวได้ก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมไทยมากมาย จนกระทั่งเมื่อประมาณ 10 ปีมานี้ เริ่มปรากฏว่ามีชาวต่างด้าวลักลอบเข้ามาอาศัยและทำงานอยู่ในประเทศไทยจำนวนมาก โดยเฉพาะผู้ลักลอบเข้าเมืองชาวพม่า ซึ่งมีสถิติ

การถูกจับกุมสูงสุดและเพิ่มจำนวนขึ้นเรื่อยๆ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2532 เป็นต้นมาและยังมีการลี้ภัยไหลหรือทะลักเข้ามาอยู่ตามชายแดนที่สำคัญ คือ จำนวนคนต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมือง ซึ่งคาดว่ามิอยู่หลายแสนนั้นมิได้จำกัดตัวอยู่เฉพาะตามแนวชายแดนเท่านั้นแต่ได้ลักลอบเข้าไปทำงาน ในสถานประกอบการต่างๆ เกือบทั่วประเทศ จนรัฐไม่อาจควบคุมได้อย่างทั่วถึงซึ่งข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับจำนวนผู้หลบหนีเข้าเมือง หรือจำนวนผู้หลบหนีเข้าเมืองหรือจำนวนแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้าทำงานอยู่ในขณะนี้ก็ไม่สามารถทราบถึงจำนวนที่แท้จริง

ที่ผ่านมาแม้จะมีความพยายามในการประเมินจำนวนแรงงานต่างด้าวหลายหน่วยงาน เช่น สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ศูนย์ดำเนินการเกี่ยวกับผู้อพยพ กระทรวงมหาดไทย สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง รวมทั้งการประเมินจากภาคเอกชน เช่น หอการค้าจังหวัด ซึ่งก็ยังไม่แน่นอนและไม่สอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงในบางพื้นที่ ในขณะเดียวกันจำนวนแรงงานต่างด้าว หรือผู้หลบหนีเข้าเมืองก็ยังคงมีการลักลอบเข้ามาอยู่เกือบตลอด แม้ว่าจะได้มีความพยายามในการสกัดกั้นและผลักดันออกนอกประเทศอย่างเข้มงวด

1.5.3 จัดการแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย

ในบรรดาความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาเข้าเมืองผิดกฎหมาย หลายประเทศได้ใช้มาตรการ 2 ด้าน คือ ด้านแรก โดยการเข้มงวดต่อการบังคับใช้กฎหมายเพื่อจับกุมและผลักดันผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายกลับประเทศ และป้องกันการลักลอบเข้าเมืองตามชายแดนให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อีกด้านหนึ่งโดยการผ่อนปรนให้แรงงานที่ลักลอบเข้าประเทศไปแล้วสามารถทำงานได้ก่อนที่จะใช้มาตรการผลักดันต่อไปสำหรับผู้ที่ไม่มารายงานตัว ซึ่งมีหลักเกณฑ์ดังนี้ (กฤติยา อาชวนิชกุล, 2545: 22-26) มาตรการในการจัดการแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย หลายประเทศใช้มาตรการใหญ่ 2 ด้านคือ

1) การนิรโทษกรรม (Amnesty) อาจหมายถึงผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายที่เข้าข่ายได้รับการผ่อนปรนสามารถขอสิทธิความเป็นพลเมือง (Citizenship) ของประเทศได้ หรืออาจใช้ศัพท์นี้เพื่อหมายถึง การไม่เอาโทษผู้เข้าเมืองที่มารายงานตัวก่อนที่จะดำเนินการส่งกลับประเทศ

2) การจดทะเบียนเพื่อรับใบอนุญาตตามกฎหมายที่ประกาศ (Regularization) มีความหมายคล้ายคลึงกันคือ การออกใบอนุญาตทำงานได้ชั่วคราวในประเภทงานที่ได้รับการผ่อนปรนให้จ้างแรงงานต่างด้าวได้

3) มาตรการการจัดการแรงงานต่างด้าวมีการใช้อยู่ทั่วโลกมีอยู่หลายมาตรการซึ่งในทางปฏิบัติอาจใช้มากกว่าหนึ่งมาตรการในการจัดการที่สำคัญๆ 6 รูปแบบดังนี้

(1) การป้องกันการนำเข้าแรงงานต่างด้าวที่ไม่ถูกกฎหมายโดยการเดินทางโดยเครื่องบิน เนื่องจากมีกฎของคณะกรรมการองค์การการบินระหว่างประเทศ (Council of

International Civil Aviation Organization: ICAO) กำหนดว่าสายการบินทุกสายจะต้องรับผิดชอบ และมีหลักประกันว่าผู้โดยสารสายการบินทุกคนมีตัวโดยสารและมีเอกสารเดินทางเข้าเมืองหรือเข้าประเทศปลายทางอย่างถูกต้อง มาตรการข้างต้นนี้ อาจทำให้คนเข้าเมืองผิดกฎหมายที่เดินทางโดยเครื่องบินลดจำนวนลง แต่ใช้ไม่ได้ผลกับการลักลอบระหว่างประเทศเพื่อนบ้านที่มีพรมแดนติดกันยาว เพราะการลักลอบมาจากการเดินทางโดยเรือ และเดินข้ามพรมแดนเข้ามามากกว่า แต่เหมาะสมกับประเทศที่เป็นหมู่เกาะ

(2) การจัดการแบบผ่อนปรน การผ่อนปรนให้แรงงานต่างด้าวทำงานได้ แทนการถูกส่งกลับประเทศ เนื่องจากสถานการณ์ขาดแคลนแรงงานระดับล่างที่คนในประเทศไม่ต้องการทำ มาตรการนี้มักใช้ก่อนที่จะทำการผลักดันต่อไป สำหรับผู้ไม่มีรายงานตัว มาตรการมักเรียกปะปนกันว่า การนิรโทษกรรม (Amnesty) หรือการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย (Regularization)

(3) การบังคับใช้กฎหมายเข้าเมืองและการควบคุมชายแดนอย่างเข้มงวด โดยเฉพาะที่เป็นชายแดน ติดต่อระหว่างประเทศ การลงโทษอย่างจริงจังกับผู้อำนวยความสะดวกหรือลักลอบนำเข้าแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย โดยเฉพาะกลุ่มเจ้าของสถานประกอบการที่ต้องการแรงงานและพวกนายหน้าจัดหางาน มาตรการใช้ไม่ได้ผล ถ้าการบังคับใช้กฎหมายหย่อนยาน หรือเจ้าหน้าที่ที่ฉ้อฉล

(4) การแก้กฎหมายเพื่อลดแรงจูงใจในการเข้าเมืองแบบไม่ถูกต้องกฎหมาย ในหลายประเทศใช้มาตรการนี้ในการแก้ปัญหา เพื่อเพิ่มประเภทของบุคคลที่สามารถขอลี้ภัยที่อยู่อและทำงานในประเทศมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันกฎหมายก็เพิ่มโทษแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายมากขึ้นด้วย

(5) การผลักดันแรงงานต่างด้าวกลับประเทศ ทุกประเทศที่เผชิญกับปัญหาการเข้าเมืองผิดกฎหมาย จะมุ่งใช้มาตรการนี้ผสมผสานกับมาตรการอื่นๆ อย่างเช่นประเทศที่มีแนวชายแดนติดต่อกันจะใช้วิธีส่งผู้ลักลอบเข้าเมืองจากจุดที่ลักลอบเข้ามา ทั้งนี้ผู้ลักลอบเข้ามามากต้องโทษจำหรือปรับก่อนเดินทางกลับ สำหรับการเดินทางกลับทุกประเทศกำหนดให้ผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายต้องเป็นผู้จ่ายเอง ในกรณีที่ไม่ม่เงินพอ ประเทศต้นทางเป็นผู้จ่ายแทน หรืออย่างบางประเทศอาจผ่อนปรนให้ทำงาน รับจ้างทำความสะอาด ให้มีรายได้พอสำหรับเดินทางกลับประเทศของตนได้

(6) การผสมกลมกลืนผู้เข้าเมือง โดยให้สิทธิที่อยู่อาศัยและทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย โดยทั่วไปประเทศที่มีนโยบายเกี่ยวกับคนต่างด้าวเข้าเมืองก่อนข้างเข้มงวด การผสมกลมกลืนจะทำให้ได้ยาก เหตุผลที่ผลักดันให้เกิดนโยบายนี้มักเป็นเหตุผลทางเศรษฐกิจเป็น

ส่วนใหญ่ คนที่จะได้รับการอนุญาตให้ทำงานอย่างถูกต้องมักจะเป็นคนที่เคยอยู่ในประเทศ และได้รับอนุญาตทำงานชั่วคราวมาก่อนแล้ว

1.5.4 การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ

ในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบตั้งแต่การสกัดกั้น การป้องกัน การปราบปราม การลักลอบเข้ามาของแรงงานรุ่นใหม่ การจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว ตลอดจนการจับกุมดำเนินคดีและส่งกลับ โดยมอบแนวทางในการแก้ไขปัญหาไว้ ดังนี้

1) การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผู้หลบหนีเข้าเมืองควรตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งความเป็นจริง โดยพิจารณาจากความต้องการและความจำเป็นของการใช้แรงงานต่างด้าวให้สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและมีความสมดุลกับประเด็นความมั่นคงอย่างเหมาะสม

2) การกำหนดจำนวนแรงงานต่างด้าวที่เหมาะสม ควรพิจารณาจากความต้องการของภาคเศรษฐกิจ โดยมีข้อตกลงและเงื่อนไขต่างๆ อย่างชัดเจน

3) การจ้างแรงงานต่างด้าวให้เป็นการจ้างเฉพาะตัวแรงงานเท่านั้น ไม่รวมถึงครอบครัว

4) การส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจชายแดนของประเทศเพื่อบ้าน เพื่อให้เป็นฐานในการผลิตสินค้า ซึ่งใช้แรงงานระดับล่าง ซึ่งเป็นการช่วยลดการหลั่งไหลของแรงงานเข้าสู่ประเทศไทย

5) การพิจารณาศึกษาและกำหนดค่าจ้างที่เหมาะสม สำหรับแรงงานต่างด้าว ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับทักษะ แต่การกำหนดค่าจ้างดังกล่าวต้องไม่นำไปสู่การเลิกจ้างแรงงานไทย

6) การส่งกลับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ควรมีมาตรการเพื่อป้องกันมิให้แรงงาน ดังกล่าวลักลอบเข้ามาอีก

เพื่อให้การปฏิบัติงานด้านการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ กระทรวงแรงงาน ได้กำหนดยุทธศาสตร์หลักในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบไว้ 7 ยุทธศาสตร์ ที่มีความสัมพันธ์และเชื่อมโยงกันตามกรอบแนวทางการบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ เพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมายสุดท้าย คือ การใช้แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายโดยแต่งตั้งคณะทำงานแต่ละยุทธศาสตร์ 7 คณะเพื่อทำหน้าที่ในการศึกษา กำหนดรูปแบบวิธีการแนวทางปฏิบัติ การเสนอแนะพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งงบประมาณในการดำเนินการแต่ละยุทธศาสตร์ ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการอำนวยการบริหารแรงงาน ต่างด้าวทั้งระบบ ที่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานเป็นประธาน และกรรมการประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง คือ กระทรวงกลาโหม กระทรวงการคลัง กระทรวงต่างประเทศ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงมหาดไทย

กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงยุติธรรม คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ สำนักงานตำรวจแห่งชาติและสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

คณะทำงานแต่ละคณะได้ร่วมกันกำหนดมาตรการดำเนินการในแต่ละยุทธศาสตร์ เพื่อให้การบริหารและจัดระบบแรงงานต่างด้าวมีความเชื่อมโยงและดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง โดยสรุปได้ดังนี้

1) ยุทธศาสตร์การจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว เสนอมาตรการเปลี่ยนสถานะแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเป็นแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมือง โดยถูกต้องตามกฎหมาย และสามารถทำงานได้ ซึ่งในที่นี้หมายถึงกลุ่มที่ได้ขึ้นทะเบียนกับกระทรวงแรงงาน จำนวน 2 แสนกว่าคนและกลุ่มที่ลักลอบทำงานอยู่จำนวนประมาณ 8 แสนกว่าคนนอกจากนี้ยังได้มีมาตรการสำหรับกลุ่มแรงงานต่างด้าวที่นำเข้ามาใหม่เพื่อให้เพียงพอกับความต้องการที่เหมาะสมของนายจ้าง โดยมีกรอบและแนวทางดำเนินการจัดการจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว ดังนี้

1.1) กรอบการจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว กำหนดไว้ 9 ประการ คือ

(1) การจัดกลุ่มแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทย

(2) การเปลี่ยนสถานะแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเป็นแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองโดยถูกต้องกฎหมาย

(3) การนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงาน โดยถูกต้องกฎหมาย

(4) การพิจารณาอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวทำงานในประเทศไทย

(5) การกำหนดค่าธรรมเนียม (Levy)

(6) การกำหนดความรับผิดชอบของนายจ้าง

(7) การกำหนดรูปแบบของบัตรอนุญาตและการพิสูจน์สัญชาติ

(8) การจัดระบบให้คนต่างด้าวเข้ามาทำงานแบบมาเข้า-กลับเย็น บริเวณ

ชายแดน

(9) การกำหนดมาตรการเกี่ยวกับผู้ติดตามแรงงานต่างด้าว

1.2) แนวทางการจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว

(1) การจัดทำฐานข้อมูลรายพื้นที่ซึ่งเป็นการจัดทำข้อมูลนายจ้าง/สถานประกอบการผู้ให้ที่พักพิง(เจ้าบ้าน) และคนต่างด้าวรายครัวเรือนและรายบุคคล โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 17 และกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร

(2) การจดทะเบียนนายจ้าง เพื่อทราบความต้องการแรงงานและให้นายจ้างยอมรับเงื่อนไขต่างๆ ที่กำหนด

(3) การรับสมัครแรงงานไทย เพื่อเปิดโอกาสให้แรงงานไทยมีงานทำก่อนจ้างแรงงานต่างด้าว

(4) การพิจารณาจำนวนแรงงานต่างด้าวที่อนุญาต (Quota) พิจารณาจำนวนที่จะอนุญาตให้นายจ้างจ้างแรงงานต่างด้าวได้บนพื้นฐานความเป็นจริงของภาคเศรษฐกิจ

(5) การอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าว

(1) ระยะเวลา อนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง โดยให้กระทรวงมหาดไทยใช้อำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองพ.ศ. 2522 ประกาศให้คนต่างด้าวดังกล่าวมีสถานะเป็นผู้อยู่ระหว่างรอการส่งกลับและกระทรวงแรงงานใช้อำนาจตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ออกประกาศกำหนดงานและประเภทกิจการที่จะให้คนต่างด้าวทำ

(2) ระยะเวลาไปอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย โดยปรับเปลี่ยนสภาพแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่อนุญาตไว้ให้เป็นบุคคลที่เข้าเมือง โดยถูกต้องตามกฎหมาย และหากยังไม่เพียงพอกับความต้องการที่แท้จริง จึงจะนำแรงงานต่างด้าวใหม่เข้ามาทำงาน

(3) การปรับเปลี่ยนสภาพแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่อนุญาตไว้ให้เป็นบุคคลที่เข้าเมือง โดยถูกต้องตามกฎหมาย ต้องทำการพิสูจน์สถานะของแรงงานต่างด้าว ว่าเป็นบุคคลสัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชาหรือไม่ ซึ่งประเทศต้นทางเป็นผู้พิสูจน์และออกเอกสารรับรองบุคคลให้โดยไม่ต้องเดินทางออกนอกราชอาณาจักร เว้นแต่ในพื้นที่จังหวัดชายแดนประเทศต้นทางอาจจะให้เดินทางกลับไปพิสูจน์สัญชาติในประเทศตน

(4) การจ้างแรงงานต่างด้าวโดยถูกต้องตามกฎหมาย กระทรวงมหาดไทยอาศัย อำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ยกเว้นการบังคับใช้มาตรา 12(3) แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง ให้คนต่างด้าวเข้ามาทำงานเป็นกรรมกรในประเทศไทย โดยกำหนดเงื่อนไขในเรื่องของประเภทกิจการ พื้นที่ สัญชาติที่จะให้เข้ามาทำงาน การที่คนต่างด้าวจะต้องวางหลักประกันหรือเงินเพื่อการส่งกลับ และระยะเวลาการอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร กระทรวงแรงงานแก้ไข พระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2536 เพื่อกำหนด ยกเว้นให้แรงงานต่างด้าวสามารถทำงานในอาชีพกรรมกร ในประเภทกิจการที่ขาดแคลนแรงงานไทยและกำหนดให้นายจ้างจ่ายค่าธรรมเนียมในการจ้างแรงงานต่างด้าว

(5) กำหนดค่าใช้จ่ายในการขออนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าวไว้ 2 ส่วน คือแรงงานต่างด้าวต้องเสียค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงาน ตรวจโรค ประกันสุขภาพ และทำบัตรใบอนุญาตทำงาน รวม 3,450 บาท ส่วนในกรณีที่เป็นกรจ้างแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองโดย

ถูกต้องตามกฎหมายกำหนดให้นายจ้างรับผิดชอบในเรื่องการประกันชีวิตและค่าธรรมเนียมการใช้แรงงานต่างด้าว (Levy) ด้วย

(6) การจัดตั้งศูนย์บริการแรงงานต่างด้าว เพื่อให้บริการข้อมูลตลาดแรงงานต่างด้าวทั่วประเทศ บริการด้านอุปสงค์ (Demand) และอุปทาน (Supply) แรงงานต่างด้าว และรับจดทะเบียนกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงการจ้างแรงงานต่างด้าว ทั้งนี้ภายใต้กรอบเงื่อนไขที่กระทรวงแรงงานกำหนด

(7) การควบคุมการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าว โดยใช้พื้นที่อำเภอและจังหวัดควบคุมการเข้า-ออกของคนต่างด้าว อีกทั้งให้ประชาชนและองค์กรส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบและแจ้งเบาะแสการเข้า-ออกของคนต่างด้าว

2) ยุทธศาสตร์การกำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าว กำหนดมาตรการให้มีการคุ้มครองแรงงานตามกฎหมาย มีแนวทางการดำเนินงานใน 3 ลักษณะ คือ (1) การพัฒนาฝีมือแรงงานทดสอบและวัดความสามารถตามที่กำหนดในเงื่อนไขการจ้างและ (2) กำหนดสัญญาจ้างมาตรฐาน โดยจะต้องไม่ขัดต่อกฎหมายแรงงาน (3) การประกันสังคม นายจ้างและลูกจ้างจะเข้าสู่ระบบหลังจากการทำ MOU แล้ว

3) ยุทธศาสตร์การสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงาน กำหนดมาตรการในการดำเนินการสกัดกั้นไว้ 3 มาตรการ คือ 1) ดำเนินการจัดตั้งจุดตรวจจุดสกัดกั้นตามช่องทางสำคัญบริเวณชายแดน 2) เพิ่มความถี่และความเข้มข้นในการลาดตระเวนและ 3) ดำเนินการปิดล้อมตรวจค้นในพื้นที่เป้าหมาย และมีวิธีการดำเนินการคือ (1) ตรวจและสกัดกั้นตามช่องทางสำคัญ โดยใช้หน่วยกองกำลังชายแดน และหน่วยกองร้อยทหารราบและทหารม้าตามบริเวณพื้นที่ตามแนวชายแดน และ (2) ตั้งหน่วยเฉพาะกิจที่ขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัดทำการตรวจและสกัดกั้น ไม่เกิน 30-50 กิโลเมตรจากแนวชายแดน

4) ยุทธศาสตร์การปราบปราม จับกุม ดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมือง มีมาตรการปราบปรามและจับกุมอย่างจริงจังโดยกำหนดการดำเนินการไว้ คือ 1) เพิ่มความเข้มงวดมาตรการด้านการข่าว สืบสวนหาข่าว 2) จับกุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ที่ลักลอบเข้ามาอีกและถูกจับซ้ำ เพื่อดำเนินคดีตามกฎหมายและ 3) สืบสวนสอบสวนขยายผล เพื่อจับกุมนายจ้างหรือสถานประกอบการ ผู้นำพาและผู้ให้ที่พักพิงต้องถูกดำเนินคดี

5) ยุทธศาสตร์การผลักดันและส่งกลับแรงงานต่างด้าว มาตรการคือการผลักดันและส่งกลับโดยกำหนดการดำเนินการไว้ คือ 1) จับกุมและส่งสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง หรือด่านตรวจคนเข้าเมืองที่ใกล้ที่สุด วิธีการ โดยกักไว้ที่ห้องกักเพื่อรอการส่งกลับ 2) จัดทำทะเบียนประวัติแรงงานต่างด้าว 3) ตรวจสอบเพื่อพิจารณาโทษ และ 4) ส่งกลับ

6) ยุทธศาสตร์การประชาสัมพันธ์การจัดระบบแรงงานต่างด้าว มีมาตรการประชาสัมพันธ์ คือ 1) เน้นการประชาสัมพันธ์เพื่อบรรลุเป้าหมายในการสร้างความตื่นตัวก่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้อง และเกิดความร่วมมือ 2) รณรงค์ปลุกจิตสำนึกให้นายจ้างลดการจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย มีวิธีการประชาสัมพันธ์ คือ (1) ใช้สื่อสิ่งพิมพ์ สดิกเกอร์ (2) ใช้สื่อโทรทัศน์ จัดทำสปอตร์ สารคดี สกู๊ปข่าว ตัวอักษรวิ่ง (3) ใช้สื่อวิทยุสัมภาษณ์ผู้บริหารสปอตร์ สารคดี (4) ใช้สื่ออิเล็กทรอนิกส์ Internet ตัวอักษรวิ่งตู้เอทีเอ็ม (5) ใช้สื่อบุคคลและการสร้างตัวคูณในการประชาสัมพันธ์ และ (6) โครงการพิเศษเพื่อการรณรงค์สร้างแนวร่วมมวลชน

7) ยุทธศาสตร์การติดตามประเมินผล มีเป้าหมายหลักคือ บริหารจัดการให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง จำนวน 409,339 คน เข้าสู่ระบบและเข้าเมืองอย่างถูกต้องตามกฎหมายและมีใบอนุญาตทำงาน รวมทั้งจัดระบบการทำงานให้มีมาตรฐาน มีแนวทางการดำเนินการ คือ 1) กำหนดกลุ่มเป้าหมายในการติดตามประเมินผล 2) กำหนดปัจจัยความสำเร็จและตัวชี้วัดการดำเนิน การของมาตรการหลักและมาตรการสนับสนุน (CSFs) และ 3) กำหนดหลักเกณฑ์ตัวชี้วัดการดำเนินงานหลัก (KPIs) ทั้งนี้ได้กำหนดแผนการติดตามและประเมินผลใน 1 ปี (ตุลาคม 2546-กันยายน 2547)

การจัดระบบแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ มีกฎระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งต้องทำการแก้ไขและเพิ่มเติม คือ

1) การจัดทำฐานข้อมูลรายพื้นที่ ให้กระทรวงมหาดไทยโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ออกประกาศกระทรวงมหาดไทยโดยใช้อำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 ประกาศให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ไปรายงานตัวกับที่ว่าการอำเภอเพื่อจัดทำฐานข้อมูลมีสถานะเป็นผู้อยู่ระหว่างรอการส่งกลับ

2) การอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทำงาน ให้กระทรวงแรงงานใช้อำนาจตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ออกประกาศกำหนดงานและประเภทกิจการที่จะให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองซึ่งรายงานตัวกับที่ว่าการอำเภอทำงานได้

3) การอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมายทำงาน ดำเนิน การดังนี้

(1) กระทรวงมหาดไทย โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ยกเว้นการบังคับใช้มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 เพื่อให้คนต่างด้าวใช้เอกสารรับรองสถานะที่ออกให้โดยสถานทูตหรือสถานกงสุลของประเทศต้นทาง (พม่า ลาว กัมพูชา) แทนหนังสือเดินทาง และให้คนต่างด้าวเข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมายราย

ใหม่เข้ามาเพื่อมีอาชีพเป็นกรรมกรหรือรับจ้างทำงานด้วยกำลังกายได้ โดยกำหนดเงื่อนไขในเรื่องของประเภทกิจการ พื้นที่ สัญชาติ ที่จะให้เข้ามาทำงาน การที่คนต่างด้าวจะต้องวางหลักประกันหรือเงินเพื่อการส่งกลับ และระยะเวลาการอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร

(2) ให้กระทรวงแรงงานแก้ไขพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2536 เพื่อให้แรงงานต่างด้าวสามารถทำงานในอาชีพกรรมกรในประเภทกิจการที่ขาดแคลนแรงงานไทย และกำหนดให้นายจ้างจ่ายค่าธรรม-เนียมในการจ้างแรงงานต่างด้าว

4) การเข้ามาทำงานแบบมาเช่า-กลับยื่น ให้พิจารณาในเรื่องข้อตกลงว่าด้วยการข้ามแดน โดยการเจรจากับประเทศคู่ภาคี (พม่า ลาว และกัมพูชา) เพื่อขอแก้ไขข้อตกลงว่าด้วยการข้ามแดน โดยเพิ่มวัตถุประสงค์เพื่อการทำงานไว้ในใบผ่านแดน และกำหนดให้มีระยะเวลาการพำนักไม่น้อยกว่า 3 เดือน

5) กองทุนเพื่อการส่งกลับ ให้แก้ไขพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 เพื่อจัดตั้งกองทุนเพื่อการส่งกลับ

1.5.5 สถานการณ์แรงงานต่างด้าว

รัฐบาลไทยได้เริ่มมีนโยบายอนุญาตให้มีการจ้างแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านที่มีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายโดยอาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และ พ.ร.บ.การทำงานคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 อนุญาตให้จ้างผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายอยู่ระหว่างรอการส่งกลับ แต่อนุญาตให้อาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 โดยเริ่มให้มีการจ้างแรงงานข้ามชาติจากพม่า (กฤตยา อาชวนิจกุล, 2551: 4-5)

หลังจากนั้นได้เปิดให้มีการจ้างแรงงานข้ามชาติเพิ่มขึ้นเป็นสามสัญชาติ คือ พม่า ลาว และกัมพูชา ในพื้นที่จังหวัดอื่นๆ ที่ขาดแคลนแรงงาน เช่น จังหวัดที่มีการประกอบกิจการประมงทะเล ในปี พ.ศ. 2539 จำนวน 43 จังหวัด ให้ทำงานได้เฉพาะ 8 กลุ่มอุตสาหกรรม คือ เกษตรกรรม ก่อสร้าง ประมงทะเล ต่อเนื่องประมงทะเล ขนถ่ายสินค้าทางน้ำ เหมืองแร่/เหมืองหิน การผลิต และคนรับใช้ในบ้าน และขยายไปสู่พื้นที่อื่นๆ ในปี 2541 เป็น 54 จังหวัด 47 กิจการ โดยหลังจากปี 2541 นโยบายแรงงานข้ามชาติเป็นนโยบายปีต่อปีมาโดยตลอด ในปี 2542-2543 ให้จ้างงานได้ 43 จังหวัด 18 กิจการ จนครบ 76 จังหวัด ในปี 2544 และมีกิจการที่อนุญาตทำงานทั้งสิ้น 10 กิจการ ปี 2545 ได้รวมกิจการที่อนุญาตให้ทำเข้าเป็น 6 กิจการ

จนกระทั่ง ปี 2547 รัฐบาลมีนโยบายให้จัดทำทะเบียนประวัติสำหรับแรงงานที่หลบหนีเข้าเมืองอย่าง ผิดกฎหมาย สัญชาติ กัมพูชา พม่า และลาว ซึ่งอาศัยและทำงานอยู่ในประเทศไทย หรือเป็นแรงงานข้ามชาติ มาขึ้นทะเบียน ทร.38/1 ทั่วประเทศ ซึ่งผลจากการสำรวจแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย พบว่ามีขึ้นทะเบียน ทร.38/1 จำนวน 1.2 ล้านคน จากจำนวนแรงงานข้าม

ชาติในขณะนั้นคาดว่าจะมีจำนวนทั้งสิ้น 2 ล้านคน สำหรับการขึ้นทะเบียน ทร.38/1 แรงงานข้ามชาติ ต้องเสียค่าธรรมเนียมเอกสารในการทำทะเบียนประวัติ ไม่มีค่าใช้จ่ายอย่างอื่น ทั้งนี้ หลังจากขึ้นทะเบียน ทร.38/1 แล้วแรงงานข้ามชาติจะได้รับอนุญาตให้อาศัยอยู่ต่อในประเทศไทยได้จนถึงปี 2548 โดยที่ยังไม่มีงานทำก็ได้ แต่หลังจากปี 2548 เป็นต้นไป แรงงานต่างด้าวที่มี ทร.38/1 แล้วเท่านั้น ต้องดำเนินการขอใบอนุญาตทำงานจากกระทรวงแรงงาน จึงจะสามารถอยู่ต่อในประเทศไทยได้แบบปีต่อปี หากแรงงานข้ามชาติที่มีใบ ทร.38/1 อยู่แล้ว แต่ทำงานโดยไม่มีใบอนุญาตทำงานจากกระทรวงแรงงานถือว่าเป็นแรงงานที่ผิด กฎหมาย และต่อมาในปี 2549 รัฐบาลเปิดให้มีการรายงานตัวขึ้นทะเบียนแรงงานและผู้ติดตามกลุ่มใหม่ทำให้ ยอดของแรงงานข้ามชาติและผู้ติดตามจากสามประเทศเพิ่มขึ้นถึง 1,523,289 คน

สำหรับสถานการณ์การจ้างแรงงานต่างชาติทุกประเภท ณ เดือนธันวาคม พ.ศ. 2550 จากฝ่ายทะเบียนและข้อมูลสารสนเทศ กลุ่มพัฒนาระบบควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน (2551) สรุปไว้ว่า มีแรงงานต่างชาติที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานในประเทศ รวมทั้งสิ้น 805,764 คน โดยเกือบหนึ่งในสี่หรือจำนวน 188,583 คน ทำงานอยู่ในกรุงเทพฯ รองลงมาคือปริมณฑลมีจำนวนมากกว่า 160,000 คน ใกล้เคียงกับแรงงานที่ทำงานในภาคใต้ ส่วนแรงงานที่ทำงานอยู่ในภาคกลางและภาคเหนือมีจำนวนใกล้เคียงกันคือ 17 เปอร์เซ็นต์ และ 16 เปอร์เซ็นต์ ตามลำดับ ขณะที่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีจำนวนน้อยที่สุดไม่ถึง 20,000 คน หรือเพียง 2 เปอร์เซ็นต์ เท่านั้น

และจากข้อมูลของกรมการจัดหางาน ได้รายงานเมื่อวันที่ 30 ตุลาคม 2551 ว่า จากการสำรวจความต้องการพบว่า นายจ้างยังมีความต้องการจ้างแรงงานข้ามชาติทั้งสิ้น 1,312,170 คน ขณะที่มีความต้องการจ้างแรงงานข้ามชาติที่ได้รับอนุญาตทำงานเพียง 501,570 คน ทั้งนี้ยังมีความต้องการแรงงานอยู่อีก 810,600 คน ซึ่งทางกรมการจัดหางานได้มีการดำเนินการเร่งพิสูจน์สัญชาติ และนำเข้าแรงงานข้ามชาติตามด้วยข้อตกลงความเข้าใจระหว่างประเทศ (MOU; Memorandum of Understanding) ซึ่งในจำนวนนี้มีเพียง 17,000 คน ที่เดินทางเข้าประเทศโดยตรงภายใต้ระบบนี้ และที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติอีก 90,654 คน เป็นเหตุให้มีแรงงานส่วนหนึ่งในจำนวนกว่า 1 ล้าน คนที่ยังคงอาศัยและทำงานอยู่ในประเทศไทยอย่างผิดกฎหมาย

1.5.6 ประเภทการจ้างงานที่มีแรงงานข้ามชาติทำงานในปัจจุบัน

เนื่องจาก กฎหมายได้กำหนดให้สามารถจ้างแรงงานข้ามชาติทำงานได้ใน 2 อาชีพ คือ กรรมกรและคนรับใช้ในบ้าน โดยนิยามว่า เป็นงานที่ไม่ได้ใช้ความรู้ ใช้กำลังกายทำงาน ซ้ำๆ แรงงานข้ามชาติจึงทำงานในแต่ละประเภทดังนี้

1. ภาคเกษตร/เลี้ยงสัตว์/ประมง ได้แก่ คนงานในสวน คนงานในเรือประมง แรงงานตามฤดูกาลเก็บเกี่ยวแรงงานเลี้ยงผึ้ง แรงงานทำนา นาบัว นาเกลือ เป็นต้น

2. ภาคการก่อสร้าง ส่วนใหญ่เป็นแรงงานก่อสร้าง

3. ภาคการผลิตในโรงงานอุตสาหกรรม ส่วนใหญ่จะใช้แรงงานไร้ฝีมือ งานกรรมกรแบกหาม หรืองานที่ต้องทำซ้ำๆ โรงงานเย็บผ้า โรงงานทอผ้า โรงงานภาพพลอย โรงงานทำกระดาษ โรงงานแปรรูปไม้ โรงงานตัดเย็บเสื้อผ้า โรงงานผลิตอาหารสัตว์ โรงงานบรรจุแก๊ส โรงหล่อ โรงกลึง โรงพิมพ์ โรงเลื่อย สิ่งทอ

4. ภาคการค้าปลีกและค้าส่ง ในกิจการที่หลากหลาย เช่น ร้านขายซ่อมรถยนต์ ขายวัสดุก่อสร้าง ขายผักผลไม้ ขายพืชผลทางการเกษตร กิจการขายอาหาร บิมน้ำมัน ร้านขายของชำ กิจการขายปลีก-ส่งเสื้อผ้าเครื่องแต่งกาย พลาสติก อาหารกระป๋อง เฟอร์นิเจอร์ เครื่องดื่ม น้ำแข็ง กระดาษ กระจา รองเท้า เคมีภัณฑ์ ขายของเก่า ซึ่งต้องการแรงงานทั้งในฝ่ายผลิตและพนักงานช่วยขาย

5. ภาคธุรกิจให้บริการ หมายถึงภาคการจ้างงานที่ให้บริการต่างๆ เช่น โรงแรม ที่พัก รีสอร์ท สถานที่อยู่อาศัยอื่นๆ ร้านขายอาหาร และส่วนใหญ่เป็นคณงานจัดสวนในโรงแรม รีสอร์ท เป็นแม่บ้านทำความสะอาดในโรงแรม หอพัก ทำงานในร้านขายอาหาร และธุรกิจที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการให้บริการท่องเที่ยวต่างๆ เช่น เรือนำเที่ยว ให้เช่าเก้าอี้ชายหาด

6. ภาคการขนส่ง ทั้งทางบกและทางน้ำ ซึ่งต้องการกรรมกรแบกสินค้า แรงงานในโกดัง

7. ภาคครัวเรือนและบริการชุมชน ได้แก่ คนรับใช้ในบ้าน และแรงงานในกิจการที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะในชุมชน เช่น งานอาสาสมัครในมูลนิธิ คลินิก โรงพยาบาล แรงงานในสถานศึกษา คัดแยกสิ่งปฏิกูล ดูดสิ่งปฏิกูล เป็นต้น

2. ประวัติความเป็นมาเขตหนองจอก

เขตหนองจอก เป็น 1 ใน 50 เขตการปกครอง ของกรุงเทพมหานคร ที่มีพื้นที่มากที่สุด อยู่ในกลุ่มเขตสุวินทวงศ์ ซึ่งถือเป็นเขตเกษตรกรรมผสมผสานแหล่งที่อยู่อาศัยสภาพแวดล้อมทางฝั่งพระนคร

พื้นที่ : 236.261 ตร.กม.

ประชากร : 128,134 (พ.ศ. 2549 เมษายน)

ความหนาแน่น: 542 คน/ตร.กม.

เขตหนองจอกตั้งอยู่ทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ของกรุงเทพมหานครมีอาณาเขตติดต่อกับเขตการปกครองข้างเคียง เรียงตามเข็มนาฬิกา ดังนี้

ทิศเหนือ ติดต่อกับอำเภอลำลูกกา (จังหวัดปทุมธานี) มีแนวแบ่งเขตการปกครองระหว่าง กรุงเทพมหานครกับจังหวัดปทุมธานีเป็นเส้นแบ่งเขต

ทิศตะวันออก ติดต่อกับอำเภอบางน้ำเปรี้ยว และอำเภอเมืองฉะเชิงเทรา (จังหวัดฉะเชิงเทรา) มีคลองลึบสี่ คลองแสนแสบ คลองนครเนื่องเขตและคลองหลวงแพ่ง เป็นเส้นแบ่งเขต

ทิศใต้ ติดต่อกับเขตลาดกระบัง มีคลองลำตาดิน คลองกระทู้ล้ม คลองพะอง และคลองกอไผ่เป็นเส้นแบ่ง

ทิศตะวันตก ติดต่อกับเขตมีนบุรีและเขตคลองสามวา มีลำนกแขวก ลำตันไทร ลำหิน คลองแสนแสบ คลองตาเตี้ย ลำแยกแบนชะโด และคลองเก้าเป็นเส้นแบ่งเขต

เดิมเขตหนองจอกมีฐานะเป็น อำเภอหนองจอก ได้รับการจัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2440 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ผู้ที่มาตั้งถิ่นฐานพวกแรกๆ เป็นชาวไทยมุสลิมที่อพยพมาจากหัวเมืองภาคใต้ โดยตั้งชุมชนตามแนวคลองแสนแสบซึ่งได้มีการขุดลอกขยายคลองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว และอีก 5 ปีต่อมา อำเภอหนองจอกก็ได้มาขึ้นอยู่กับจังหวัดมีนบุรีซึ่งเป็นจังหวัดที่ตั้งขึ้นใหม่ในมณฑลกรุงเทพ ต่อมา เนื่องจากสภาวะวิกฤตเศรษฐกิจในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 ใน พ.ศ. 2474 จังหวัดมีนบุรีได้ถูกยุบลงเป็นส่วนหนึ่งของจังหวัดพระนคร ส่วนอำเภอหนองจอกถูกโอนไปขึ้นกับจังหวัดฉะเชิงเทรา แต่ในปีถัดมาก็ได้ย้ายมาเป็นเขตปกครองในจังหวัดพระนคร เนื่องจากความไม่สะดวกในการเดินทางและการติดต่อระหว่างกันซึ่งอำเภอหนองจอกก็ได้เปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเขตหนองจอก เมื่อมีการรวมจังหวัดพระนครกับจังหวัดธนบุรีเข้าด้วยกันเป็นกรุงเทพมหานครใน พ.ศ. 2515

เขตหนองจอกแบ่งหน่วยการปกครองย่อยออกเป็น 8 แขวง (Khwang) ได้แก่

1. กระทุ่มราย (Krathum Rai)
2. หนองจอก (Nong Chok)
3. คลองลึบ (Khlung Sip)
4. คลองลึบสอง (Khlung Sip Song)
5. โศกแฟด (Khok Faet)
6. คู่งเหนื่อ (Khu Fang Nuea)
7. ลำผักชี (Lam Pak Chee)
8. ลำต้อยติ่ง (Lam Toiting)

ปัจจุบันแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายเกิดขึ้นในหลายๆ ภูมิภาคของโลก รวมทั้งในประเทศไทยด้วย ซึ่งประเทศไทยถือได้ว่าเป็นประเทศหนึ่งในเป้าหมายของแรงงานต่างด้าวที่นิยมเดินทางเข้ามาทำมาหากินอย่างเป็นล่ำเป็นสัน เนื่องจากประเทศไทยมีพรมแดนที่เป็นผืนดินซึ่งง่ายต่อการเดินทางเข้าประเทศ นอกจากนั้นการขาดแคลนแรงงานในยุคเศรษฐกิจเฟื่องฟูยังมี

ส่วนทำให้มีการนำแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายมาทำงานในหลายกิจการ โดยไม่ได้มีการจดทะเบียนไว้ ผลจากการใช้แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายจนเคยชินมีส่วนทำให้การบริหารและการจัดการด้านแรงงานต่างด้าวเป็นไปด้วยความยากลำบาก เพราะไม่มีหน่วยงานใดที่สามารถเปิดเผยสถิติจำนวนแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายที่แท้จริงได้

เนื่องจากเขตหนองจอกเป็นเขตที่มีพื้นที่มาก จึงทำให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก โดยจะเห็นได้จากคนงานตามร้านค้า เด็กรับใช้ในบ้าน หรือคนงานตามโรงงานต่างๆ ไม่สามารถพูดภาษาไทยได้ หรือพูดได้ก็ไม่ชัดเจน คนเหล่านั้นส่วนใหญ่เป็นแรงงานต่างด้าว ซึ่งบางคนได้รับการผ่อนผันด้วยการจดทะเบียน แต่มีอีกจำนวนมากที่หลีกเลี่ยงกฎหมายโดยไม่มีใครสามารถตรวจสอบได้ เนื่องจากมีขบวนการลักลอบนำเข้าแรงงานผิดกฎหมายอย่างเป็นระบบ และมีเครือข่ายโยงใยกับข้าราชการบางกลุ่มยากต่อการปราบปราม ประกอบกับเงินงบประมาณมีไม่เพียงพอกับจำนวนแรงงานต่างด้าวที่มีอยู่อย่างมหาศาล นอกจากนั้นแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายยังมีการเคลื่อนย้ายที่อยู่ตลอดเวลาทำให้การจับกุมลำบากขึ้น

สำหรับแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาอาศัยในเขตหนองจอกจากการรับรายงานการลงทะเบียนเมื่อวันที่ 1-31 กรกฎาคม 2547 นั้นมีดังนี้

ตารางที่ 2.1 แสดงจำนวนแรงงานต่างด้าวแยกรายสัญชาติของสำนักงานเขตหนองจอก

เพศ	พม่า	ลาว	กัมพูชา	รวม
ชาย	729	152	575	1,453
หญิง	513	172	255	940
รวม	1,242	324	827	2,393

ที่มา : สำนักงานเขตหนองจอก ณ วันที่ 31 กรกฎาคม 2547

3. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เจตน์ ธนวัฒน์ (2539) ได้ทำการศึกษาเรื่องปัญหาการนำนโยบายของผู้หลบหนีเข้าเมืองไปปฏิบัติในจังหวัดระนอง พบว่ามูลเหตุที่ยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย เนื่องจาก (1) นโยบายขาดความชัดเจน ทำให้ตีความผิดพลาด ไม่เหมาะสมกับการปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดระนอง นโยบายขาดความสมเหตุสมผล มีวัตถุประสงค์หลายอย่างและมีความขัดแย้งกันในตัวเอง สร้างความสับสนให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ (2) กระบวนการติดต่อสื่อสารเน้นรูปแบบทางการมากเกินไป

การประสานงานขาดเอกภาพ เพราะศูนย์ควบคุมและแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองระดับจังหวัดไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร (3) กิจกรรมเพื่อให้การบังคับใช้มีผล เช่น การออกกฎหมาย ระเบียบรองรับมีความล่าช้า การประชาสัมพันธ์มีน้อย (4) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีหลายหน่วย แต่ละหน่วยงานมีอัตรากำลังยานพาหนะ/วัสดุ ไม่เพียงพอ การมอบอำนาจจากส่วนกลางยังมีน้อย (5) เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติยังมีระดับความเห็นต่อความเหมาะสมของมาตรการแตกต่างกันเจ้าหน้าที่บางส่วนยังมีการแสวงหาประโยชน์จากแรงงานพม่า (6) งบประมาณและสิ่งจูงใจยังมีน้อย (7) สภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ยังไม่เอื้ออำนวยให้มีการปฏิบัติตามมาตรการตามมติ คณะรัฐมนตรีอย่างจริงจัง

สรรพสิริ อรชัยพันธ์ลาภ (2552) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ประสิทธิผลของนโยบายแรงงานต่างด้าว: ศึกษากรณีจังหวัดตาก ผลการวิจัย พบว่าการประเมินประสิทธิผลในการน่านโยบายไปปฏิบัติอยู่ในระดับต่ำทั้ง 5 ด้าน คือ 1) ด้านการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว 2) ด้านการกำกับติดตามดูแล 3) ด้านการคุ้มครองแรงงานต่างด้าว 4) ด้านความสอดคล้องกับความต้องการผู้ประกอบการ และ 5) ด้านการป้องกันผลกระทบด้านลบ สำหรับปัจจัยที่ส่งผลให้ประสิทธิผลของการดำเนินนโยบายแรงงานต่างด้าวอยู่ในระดับน้อย ได้แก่ 1) นโยบายแรงงานต่างด้าวขาดความชัดเจนและไม่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย 2) หน่วยงานที่น่านโยบายไปปฏิบัติขาดความพร้อมด้านงบประมาณ กำลังคน และวัสดุอุปกรณ์ และ 3) ปัจจัยด้านการให้ความร่วมมือของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (คือ ผู้ประกอบการ และประชาชนในท้องถิ่น) อยู่ในระดับน้อย

คณินิจ ดวงจิต (2541) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การเมืองในการน่านโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ : ศึกษาเฉพาะกรณีนโยบายกำลังคน ผลการศึกษาพบว่า 1) ภายได้โครงสร้างทางการเมืองระบบรัฐสภาและการรวมศูนย์อำนาจทางการบริหารเข้าสู่ส่วนกลาง ส่งผลให้ฝ่ายการเมืองต้องอาศัยกลไกของข้าราชการเป็นเครื่องมือในการขยายการปฏิบัติงานในภารกิจสำคัญที่เอื้อประโยชน์ต่อความชอบธรรมทางการเมืองและฐานคะแนนเสียง ทำให้ฝ่ายการเมืองขาดความจริงจังต่อนโยบายกำลังคน เป็นผลให้นโยบายขาดความชัดเจน 2) นโยบายกำลังคนส่งผลกระทบต่อองค์กรของระบบราชการ ส่งผลให้เกิดแรงต้านจากหน่วยงานราชการ โดยเฉพาะหน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับประชาชนโดยตรง มักมีการอ้างภารกิจที่มีต่อประชาชนและสนองนโยบายของรัฐ เพื่อคงไว้ซึ่งกำลังคนในการปฏิบัติงาน ทั้งนี้มีผลประโยชน์ด้านตำแหน่ง อำนาจ และงบประมาณของหน่วยงานและข้าราชการอยู่เบื้องหลัง และ 3) จากปัจจัยจากโครงสร้างทางการเมืองและขององค์กรราชการที่มีผลประโยชน์และความต้องการที่เกื้อกูลกัน ส่งผลให้ข้าราชการการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำร่วมมือกันไม่ผลักดันให้นโยบายกำลังคนบรรลุผลในทางปฏิบัติ ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยด้านความชัดเจนของนโยบายไม่เป็นอุปสรรคต่อการน่านโยบายกำลังคนไปปฏิบัติแต่อย่างใด แต่ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการน่านโยบายกำลังคนไปปฏิบัติคือ การน่านโยบาย

กำลังคนไปปฏิบัติเกิดแรงต้านจากหน่วยงานราชการทั้งสี่กระทรวง โดยอ้างภารกิจที่มีต่อประชาชน และการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลเป็นเหตุผลเพื่อคงไว้ซึ่งกำลังคนของหน่วยงานตน รวมทั้งการปฏิบัตินโยบายยังขาดความร่วมมือจากข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ เพราะต่างมีผลประโยชน์ซึ่งกันและกันต่อการขยายตัวของกำลังคน จึงทำให้การนํานโยบายกำลังคนไปปฏิบัติยังไม่ประสบผลสำเร็จ

วิทยา บุตรเพชรรัตน์ (2540) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การนํานโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปปฏิบัติ : กรณีศึกษาจังหวัดแม่ฮ่องสอน ผลการศึกษา พบว่า การนํานโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายไปปฏิบัติในจังหวัดแม่ฮ่องสอนยังไม่เกิดประสิทธิผลมากนัก ตัวอย่างเช่น มาตรการนำแรงงานต่างด้าวเข้าสู่ระบบควบคุม มาตรการด้านสัญชาติและพื้นที่ มาตรการด้านจำนวนอนุญาตตามสัดส่วนแรงงานไทย มาตรการด้านสภาพการจ้างและค่าจ้าง เป็นต้น ทั้งนี้เนื่องจากหน่วยงานผู้นํานโยบายไปปฏิบัติยังมีข้อจำกัดในด้านสมรรถนะขององค์กร การขาดการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ความร่วมมือและความจริงใจของผู้ประกอบการ และพบว่าข้อจำกัดด้านพรมแดน สภาพภูมิประเทศ ความคล้ายคลึงเรื่องชาติพันธุ์ ความผูกพันระหว่างเชื้อชาติ วัฒนธรรม ตลอดจนความไม่สงบทางด้านการเมืองการปกครองในสหภาพพม่า และความแตกต่างของระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจระหว่างไทยกับสหภาพพม่าเป็นปัจจัยเสริมให้ประสิทธิผลของการนํานโยบายไปปฏิบัติลดลง

จักรวาล สระทองอ่อน (2549) ได้ทำการศึกษาเรื่องมาตรการทางกฎหมายในการให้ความคุ้มครองแรงงานต่างด้าว : ศึกษากรณีแรงงานภาคอุตสาหกรรม จังหวัดราชบุรี ผลการศึกษาพบว่า จังหวัดราชบุรีมีปัญหาการขาดแคลนแรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขาดแคลนแรงงานในภาคอุตสาหกรรม แรงงานต่างด้าวจึงเป็นทางเลือกหนึ่งของการทดแทนแรงงานที่ขาดแคลนของจังหวัดราชบุรี ประกอบกับจังหวัดราชบุรีมีเขตพื้นที่ติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน แรงงานต่างด้าวจึงเข้ามามีบทบาทสำคัญในระบบเศรษฐกิจของจังหวัดราชบุรี โดยหากหลีกเลี่ยงได้ไม่ถึงปัญหาของการใช้แรงงาน แต่ในปัจจุบันมาตรการทางกฎหมายในการให้ความคุ้มครองแรงงานต่างด้าวดังกล่าวของประเทศไทยยังมีความล่าช้า ขาดความชัดเจน แรงงานต่างด้าวจึงไม่ได้รับความคุ้มครองเท่าที่ควร ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้วกฎหมายคุ้มครองแรงงานของไทยนั้นสามารถใช้กับแรงงานทุกคนที่ทำงานอยู่ในประเทศไทย โดยไม่คำนึงว่าจะเป็นแรงงานที่มีสัญชาติไทยหรือไม่ หากงานดังกล่าวเป็นงานที่มีได้จัดอยู่ในบัญชีท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าว

สมโภช ธีรวัฒนเศรษฐ์ (2550) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ปัญหาสิทธิในการทำงานของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาสิทธิในการทำงานของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง มีปัญหาที่สำคัญ 3 ประการ คือ 1) ปัญหาในเรื่องการเข้าเมืองเพื่อทำงาน ของ

แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง อันเนื่องมาจากมาตรา 12 (3) แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 เป็นอุปสรรคที่ขัดขวางการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าว เนื่องจากได้กำหนดห้ามมิให้คนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักร ประกอบอาชีพกรรมกรต่างๆ ที่ในปัจจุบันประเทศไทย มีความต้องการแรงงานต่างด้าวประเภทไร้ฝีมือมาก ทำให้มีการลักลอบประกอบอาชีพกรรมกร

2) ปัญหาในเรื่องประเภทงานที่อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทำได้ เนื่องจากในพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 และพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ 39 อาชีพ กำหนดห้ามแรงงานต่างด้าวโดยถูกกฎหมายทำงานในอาชีพกรรมกร แต่รัฐกลับมีนโยบายผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา สามารถทำงานเป็นกรรมกรได้ ทั้งนี้ โดยอาศัยประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่องกำหนดงานที่ให้คนต่างด้าวตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ทำได้ ก่อให้เกิดการลักลอบในการปฏิบัติ และเกิดปัญหาในการเลือกปฏิบัติต่อแรงงานต่างด้าว และ

3) ปัญหาทางปฏิบัติเรื่องความคุ้มครองแรงงานตามกฎหมายแรงงาน กฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน ตามกฎหมายไทย ยังขาดความชัดเจน ก่อให้เกิดปัญหาทางปฏิบัติ แรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองและอยู่ในระหว่างรอการส่งกลับออกนอกราชอาณาจักร มักจะไม่ได้ได้รับความคุ้มครอง ทั้งที่ในความจริงแล้ว กฎหมายคุ้มครองแรงงานไทย สามารถใช้บังคับคุ้มครองกับแรงงานต่างด้าวทุกคนที่ทำงานในประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็แรงงานต่างด้าวที่มีใบอนุญาตทำงานหรือไม่

ธีรพจน์ ศิริธรรม (2548) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การปฏิบัติตามนโยบายผ่อนผันการจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ของเจ้าหน้าที่ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง : ศึกษากรณีด้านชายแดน ไทย-พม่า ผลการศึกษาพบว่า นโยบายในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวของรัฐบาลตามมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดขึ้นในช่วงปี 2539-2541 และ 2542 ยังเป็นมาตรการแก้ไขปัญหาเพียงชั่วคราว เฉพาะหน้า ขาดความเหมาะสมเจ้าหน้าที่ด้านตรวจคนเข้าเมืองไม่มั่นใจในนโยบาย เนื่องจากนโยบายมีความสับสนไม่ชัดเจนในการนำไปปฏิบัติ มีปัญหาการประสานงานระหว่างหน่วยงาน ขาดการประชาสัมพันธ์ ขาดความพร้อมในด้านบุคลากรและงบประมาณที่จะใช้ในการดำเนินการ การศึกษาครั้งนี้ยังพบด้วยว่า มีการใช้สิทธิพลทางการเมืองภายในประเทศมาใช้ในขั้นตอนของการกำหนดนโยบาย รวมทั้งการเมืองภายในประเทศพม่า ที่ปฏิเสธไม่ยอมรับแรงงานพม่ากลับเข้าประเทศ ทำให้เกิดปัญหาการส่งกลับ เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่เกิดความเบื่อหน่ายในการ ทำงานรวมไปถึงมีการแสวงหาผลประโยชน์จากการปฏิบัติงาน ซึ่งยังผลให้เป็นอุปสรรคต่อ การปฏิบัติตามนโยบาย ดังนั้นการติดตามดูแล ควบคุมและประเมินผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ จึงมีความสำคัญที่จะทำให้นโยบายของรัฐบาลบรรลุวัตถุประสงค์ และเป็นแนวทางในการปรับปรุงการปฏิบัติงานในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว เช่น การทำความเข้าใจกับนโยบายของรัฐบาล ให้ชัดเจนว่ามีแนวทางในการดำเนินการกับแรงงานต่างด้าวอย่างไร ในขณะที่เดียวกันรัฐบาล ควร

ประกาศนโยบายรวมทั้งขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ชัดเจน เป็นรูปธรรม เพื่อให้เจ้าหน้าที่นำไปปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง

ผานิต แพเกาะ (2549) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การนำนโยบายไปปฏิบัติ: กรณีศึกษานโยบายจัดระบบเพื่อควบคุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ผลการศึกษา พบว่า เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานควบคุมการทำงานคนต่างด้าวมีความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบาย การกำหนดพื้นที่ดำเนินการ จำนวนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ได้รับอนุญาต ระยะเวลาการจ้างและสิ้นสุดของนโยบายการออกเขตพื้นที่ที่ได้รับอนุญาต และการขอเพิ่มจำนวนแรงงานต่างด้าวของสถานประกอบการอย่างถูกต้องและชัดเจน

ด้านสมรรถนะขององค์กร ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดโครงสร้างองค์กร พบว่า การจัดโครงสร้างองค์กรไม่เหมาะสมมีหลายหน่วยงานเกี่ยวข้อง ลักษณะการวินิจฉัยสั่งการจากหน่วยเหนือมายังหน่วยล่างและมีลักษณะเป็นทางการ ตามลักษณะของงานที่รับผิดชอบที่เป็นระบบราชการ ด้านบุคลากรมีจำนวนไม่เพียงพอ และส่วนใหญ่ไม่ได้รับการอบรมก่อนปฏิบัติตามนโยบาย ด้านวัสดุอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ มีจำนวนไม่เพียงพอเกี่ยวกับปริมาณงานที่รับผิดชอบ

ด้านความสัมพันธ์กับองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง มีหลายหน่วยงาน ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ส่วนในเรื่องลักษณะการติดต่อและสัมพันธ์ พบว่า การติดต่อมีปัญหาไม่ราบรื่น ความร่วมมือในการทำความตกลงกับหน่วยงานอื่นๆ มีปัญหาในระยะเบียบ วิธีปฏิบัติ ข้อจำกัดที่แตกต่างกัน

ด้านการทำงานระหว่างเจ้าหน้าที่ ของหน่วยปฏิบัติและหน่วยหลักอื่นๆ พบว่า มีปัญหาเกี่ยวกับ กฎ ระเบียบ และวิธีปฏิบัติงานที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ในส่วนของความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ที่มีต่อนโยบายจัดระบบเพื่อควบคุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ส่วนใหญ่เห็นควรผ่อนผันให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเท่าที่จำเป็น และส่วนใหญ่เห็นด้วยว่าควรผลักดันให้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายอยู่เฉพาะบริเวณชายแดน

สุพจน์ บุญวิเศษ (2551) ได้ทำการศึกษาเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติ : ศึกษากรณีการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองจากประเทศเพื่อนบ้าน ผลการศึกษาพบว่า แนวคิดในการนำนโยบายการจัดการแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติต้องบูรณาการทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ เอกชน และหน่วยงานความมั่นคง ในภาพรวม พบว่าฝ่ายการเมือง ระบบราชการข้าราชการผู้ปฏิบัติงาน ผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายและบทบาทขององค์กรล้วนแต่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการนำนโยบายการจัดระบบแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติทั้งสิ้น

ธีรดา พุ่มชะบา (2549) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือไปปฏิบัติในเขตพื้นที่อำเภอฝาง จังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษา พบว่า การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือไปปฏิบัติในเขตพื้นที่อำเภอฝาง จังหวัดเชียงใหม่ ประสบความสำเร็จตามเป้าหมาย เนื่องจาก

ทำให้ทราบประวัติและที่อยู่ที่เป็นหลักแหล่งงานที่ทำของแรงงานต่างด้าว สามารถตรวจสอบควบคุมได้ และนายจ้างส่วนใหญ่มีแรงงานต่างด้าวที่จ้างทำงานเป็นผู้ที่ได้รับอนุญาตทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมายทั้งหมด นอกจากนี้ นายจ้างยังมีความพอใจต่อนโยบายดังกล่าว ดังจะเห็นจากนายจ้างส่วนใหญ่ได้ให้ความเห็นต่อนโยบายดังกล่าวว่าเป็นประโยชน์ แต่อย่างไรก็ตามยังมีแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายลักลอบเข้ามาอีกเช่นกัน

ปัจจัยด้านนายจ้างที่มีผลต่อการนํานโยบายแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือไปปฏิบัติในเขตพื้นที่อำเภอฝาง จังหวัดเชียงใหม่ ได้แก่ ประเภทกิจการงานเกษตร แรงงานไทยไม่ทำงานจึงจำเป็นต้องจ้างแรงงานต่างด้าวมาทำงานแทน ในส่วนของขนาดกิจการ กล่าวคือ กิจการขนาดเล็ก นายจ้างนำแรงงานต่างด้าวมาขอใบอนุญาตทำงานเป็นส่วนใหญ่ เพราะเสียค่าใช้จ่ายน้อย สำหรับกิจการขนาดกลางและขนาดใหญ่ นายจ้างนำแรงงานต่างด้าวมาขอใบอนุญาตจำนวนน้อยกว่า ทำให้มีการใช้แรงงานต่างด้าวที่ไม่มีใบอนุญาตจำนวนหนึ่งด้วย อีกทั้งสภาพเศรษฐกิจและสังคมของไทยที่ดีกว่าพม่า

ปัจจัยด้านภาครัฐ ที่มีผลต่อการนํานโยบายแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือไปปฏิบัติในเขตพื้นที่อำเภอ เหมาะสมของลักษณะการติดต่อ การประสานงานและร่วมมือกันระหว่างเจ้าหน้าที่ต่างหน่วยงานในทางปฏิบัติ พบปัญหาความไม่คล่องตัวในการดำเนินงาน เนื่องด้วยวัฒนธรรมองค์กรที่แตกต่างกัน เมื่อปฏิบัติงานร่วมกันจึงเกิดความล่าช้า ทำให้เกิดปัญหาอุปสรรคตามมา

แวน ฮอร์น (Van Hon, 1979) ได้ศึกษาเรื่อง การนํานโยบายไปปฏิบัติของรัฐบาลกลาง ผลการศึกษาพบว่า การนํานโยบายไปปฏิบัติมีฐานคิดว่าการปฏิบัติงานตามแผนเป็นเรื่องของใครเป็นผู้ปกครอง ใครคือผู้จ่ายเงินและใครเป็นผู้ได้รับประโยชน์ ซึ่งเป็นผลมาจาก 3 ปัจจัยคือ

1. สภาพแวดล้อมของท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ ทัศนคติของข้าราชการ และลักษณะของหน่วยงาน
2. มาตรฐานการกำหนดทรัพยากร ซึ่งได้แก่ ความเพียงพอของเงิน ระดับความชัดเจนของนโยบายวัตถุประสงค์และความแน่ชัดของกระบวนการในการปฏิบัติ และ
3. สภาพแวดล้อมนโยบาย ได้แก่ การกระตุ้นและการส่งเสริม

บทที่ 3

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาเรื่อง ปัจจัยปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ : ศึกษากรณีเขตหนองจอก กรุงเทพมหานคร โดยศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร งานวิจัย ต่างๆ และตำรา โดยใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการรวบรวมข้อมูล ซึ่งผู้วิจัยได้ดำเนินการวิจัย ตามขั้นตอนดังต่อไปนี้

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ในการศึกษานี้ได้กำหนดกลุ่มตัวอย่าง โดยใช้ประชากรทั้งหมด ได้แก่ ผู้ประกอบการ และนายจ้าง ที่เป็นเจ้าของกิจการ หรือผู้บริหารบริษัทเอกชน ในพื้นที่เขตหนองจอกทั้งหมด จำนวน 103 แห่ง จำแนกเป็น

- 1.1 โรงงานอุตสาหกรรม และ กิจการก่อสร้าง จำนวน 36 แห่ง จำนวน 36 คน
- 1.2 โรงสี จำนวน 10 แห่ง โดยจะทำการเก็บข้อมูลจากเจ้าของโรงสี จำนวน 10 คน
- 1.3 สนามกอล์ฟ จำนวน 3 แห่ง โดยจะทำการเก็บข้อมูลจากผู้บริหารสนามกอล์ฟ จำนวน 3 คน
- 1.4 ร้านอาหาร จำนวน 17 แห่ง โดยจะทำการเก็บข้อมูลจากเจ้าของร้านอาหาร จำนวน 17 คน
- 1.5 ร้านค้าทั่วไป จำนวน 10 แห่ง โดยจะทำการเก็บข้อมูลจากเจ้าของร้านค้าทั่วไป จำนวน 10 คน
- 1.6 แหล่งผลิตสินค้าหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ จำนวน 22 แห่ง โดยจะทำการเก็บข้อมูลจากหัวหน้ากลุ่มผลิตภัณฑ์แยกตามประเภทและชื่อผลิตภัณฑ์ จำนวน 22 คน
- 1.7 กิจการภาคเกษตร จำนวน 5 แห่ง โดยจะทำการเก็บข้อมูลจากเจ้าของกิจการภาคเกษตร จำนวน 5 คน

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ผู้วิจัยได้สร้างแบบสอบถาม (Questionnaire) ขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือในการศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ : ศึกษากรณีเขตหนองจอก กรุงเทพมหานคร โดยมีลำดับขั้นตอนดังนี้

1. ศึกษารายละเอียดวัตถุประสงค์ เพื่อเป็นแนวทางและขอบเขตในการออกแบบสอบถาม

2. ทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัย โดยศึกษาจากแนวความคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และแนวความคิดเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว จากตำรา วารสาร ผลงานวิจัย วิทยานิพนธ์ และเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศ

3. กำหนดเนื้อหาและตัวแปรของคำถามในแบบสอบถามที่ได้จากเอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างแบบสอบถามให้ครอบคลุมเนื้อหาในเรื่องที่ต้องการศึกษาและมีลักษณะ ซึ่งสามารถให้ข้อเท็จจริงในการตอบได้

4. สร้างแบบสอบถามตามขั้นตอนที่ 3 แล้วนำแบบสอบถามที่สร้างเรียบร้อยแล้วให้อาจารย์ที่ปรึกษาตรวจสอบความเที่ยงตรงตามเนื้อหา (Content Validity) จากนั้นนำมาปรับปรุงรูปแบบแก้ไขภาษา และคำถามให้กระชับ ชัดเจน เข้าใจง่ายสำหรับผู้ตอบ

5. นำแบบสอบถามที่ร่างไว้ให้อาจารย์ที่ปรึกษาตรวจสอบ และปรับปรุงแก้ไขตามที่ได้รับคำแนะนำจากอาจารย์ที่ปรึกษาแล้วสร้างแบบสอบถาม

6. นำแบบสอบถามที่รับความเห็นชอบจากอาจารย์ที่ปรึกษาไปทดสอบหาความเชื่อมั่นของแบบสอบถาม

7. นำแบบสอบถามฉบับสมบูรณ์ไปทดลองใช้กับกลุ่มตัวอย่างที่มีคุณลักษณะใกล้เคียงกับกลุ่มที่ทำการศึกษาวิจัย แต่มิใช่กลุ่มเดียวกัน จำนวน 30 ตัวอย่าง เพื่อหาค่าความเชื่อมั่น (Reliability)

8. นำแบบสอบถามที่ผ่านการทดลองใช้ และปรับปรุงแก้ไขแล้วนำไปเก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างที่กำหนดไว้ในการศึกษาครั้งนี้

จากขั้นตอนต่างๆ ในการสร้างแบบสอบถาม จะได้แบบสอบถาม ซึ่งประกอบด้วยเนื้อหา 4 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 เป็นแบบสอบถามเกี่ยวกับปัจจัยคุณลักษณะส่วนบุคคล เป็นคำถามปลายปิด ให้เลือกตอบ ประกอบด้วย เพศ อายุ ระดับการศึกษา ประเภทกิจการ รายได้ของสถานประกอบการ และจำนวนแรงงานในครอบครัว

ส่วนที่ 2 เป็นแบบสอบถามเกี่ยวกับ ปัจจัยด้านต่างๆ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ ความชัดเจนของนโยบาย ความร่วมมือของผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย ความเข้าใจนโยบายของผู้ปฏิบัติ ความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน และการประชาสัมพันธ์ ลักษณะแบบสอบถามเป็นแบบประมาณค่า (Rating Scales) มีคำตอบให้เลือกตอบ 5 ระดับ

ส่วนที่ 3 เป็นแบบสอบถามเกี่ยวกับความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ ลักษณะแบบสอบถามเป็นแบบประมาณค่า (Rating Scales) มีคำตอบให้เลือกตอบ 5 ระดับ

ส่วนที่ 4 เป็นแบบสอบถามเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะในด้านต่างๆ

3. การเก็บรวบรวมข้อมูล

แหล่งข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ จำแนกเป็น 2 แหล่ง

3.1 ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) เป็นข้อมูลที่ได้มาจากการใช้แบบสอบถาม เก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง โดยขั้นตอนการดำเนินงานดังนี้ 1) ผู้วิจัยเตรียมแบบสอบถามให้เพียงพอ กับจำนวนกลุ่มตัวอย่าง 2) นำแบบสอบถามไปทดลองใช้กับกลุ่มตัวอย่างที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน ในเขตมินบุรี จำนวน 30 ราย แล้ววิเคราะห์หาค่าความเชื่อมั่น (Reliability) ได้ค่าความเชื่อมั่น $\alpha = 0.9202$ โดยผู้วิจัยได้ชี้แจงให้กลุ่มตัวอย่างเข้าใจวัตถุประสงค์ และอธิบายวิธีตอบแบบสอบถามก่อนให้ผู้ตอบแบบสอบถามเริ่มต้น และทำการเก็บรวบรวมแบบสอบถามด้วยตนเอง

3.2 ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) เป็นการค้นคว้าข้อมูลจากเอกสารที่สามารถอ้างอิงได้ ผลงานวิจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อประกอบการสร้างแบบสอบถาม

4. การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยได้ทำการเก็บข้อมูลส่วนบุคคลและข้อมูลการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ ด้านความชัดเจนของนโยบาย ด้านความร่วมมือของผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย ด้านความเข้าใจนโยบายของผู้ปฏิบัติ ด้านความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน และด้านการประชาสัมพันธ์ ในเขตหนองจอก กรุงเทพมหานคร โดยการทดสอบแบบสอบถามที่เป็นคำถามเปิดและคำถามปิด หลังจากนั้นจึงนำไปลงรหัสข้อมูลเพื่อนำมาประมวลผลและวิเคราะห์ด้วยโปรแกรมสำเร็จรูป

แบบสอบถามที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้มาตรวัดแบบ Rating Scale ตามวิธีของ Likert และมีเกณฑ์ ดังนี้

ส่วนที่ 1 คุณลักษณะส่วนบุคคลของผู้ประกอบการและนายจ้าง ในเขตหนองจอก กรุงเทพมหานคร มีระดับการวัดเป็นนามสเกล (Nominal Scale)

ส่วนที่ 2 เป็นแบบสอบถามเกี่ยวกับ ปัจจัยด้านต่างๆ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ ความชัดเจนของนโยบาย ความร่วมมือของผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย ความเข้าใจนโยบายของผู้ปฏิบัติ ความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน และการประชาสัมพันธ์ ลักษณะคำถามมาตราส่วนประมาณค่า (Rating Scales) มีคำตอบให้เลือกตอบ 5 ระดับ ตามแบบมาตราวัดของ (Likert Scale) โดยมีเกณฑ์การให้คะแนนดังนี้

คำถามเชิงบวก

เห็นด้วยมากที่สุด	เท่ากับ 5	คะแนน
เห็นด้วยมาก	เท่ากับ 4	คะแนน
เห็นด้วยปานกลาง	เท่ากับ 3	คะแนน
เห็นด้วยน้อย	เท่ากับ 2	คะแนน
เห็นด้วยน้อยที่สุด	เท่ากับ 1	คะแนน

คำถามเชิงลบ

เห็นด้วยมากที่สุด	เท่ากับ 1	คะแนน
เห็นด้วยมาก	เท่ากับ 2	คะแนน
เห็นด้วยปานกลาง	เท่ากับ 3	คะแนน
เห็นด้วยน้อย	เท่ากับ 4	คะแนน
เห็นด้วยน้อยที่สุด	เท่ากับ 5	คะแนน

เกณฑ์การแปลผลแบ่งเป็น 3 ระดับ คือ ระดับสูง ระดับปานกลาง และระดับต่ำ ตามแนวคิดของ (Best, W., 1977) โดยใช้ค่าคะแนนสูงสุดลบด้วยคะแนนต่ำสุด แล้วนำไปหารด้วยจำนวนระดับการวัดที่ต้องการ

$$\frac{\text{คะแนนสูงสุด} - \text{คะแนนต่ำสุด}}{\text{จำนวนระดับ}} = \frac{5 - 1}{3} = 1.33$$

ความคิดเห็นระดับมาก	เท่ากับ ค่าคะแนนเฉลี่ย 3.68 - 5.00
ความคิดเห็นระดับปานกลาง	เท่ากับ ค่าคะแนนเฉลี่ย 2.34 - 3.67
ความคิดเห็นระดับน้อย	เท่ากับ ค่าคะแนนเฉลี่ย 1.00 - 2.33

ตอนที่ 3 เป็นแบบสอบถามเกี่ยวกับความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ ลักษณะคำถามมาตราส่วนประมาณค่า (Rating scales) มีคำตอบให้เลือกตอบ 5 ระดับ ตามแบบมาตราวัดของ (Likert Scale) โดยมีเกณฑ์การให้คะแนนดังนี้

คำถามเชิงบวก

เห็นด้วยมากที่สุด	เท่ากับ 5	คะแนน
เห็นด้วยมาก	เท่ากับ 4	คะแนน
เห็นด้วยปานกลาง	เท่ากับ 3	คะแนน
เห็นด้วยน้อย	เท่ากับ 2	คะแนน
เห็นด้วยน้อยที่สุด	เท่ากับ 1	คะแนน

คำถามเชิงลบ

เห็นด้วยมากที่สุด	เท่ากับ 1	คะแนน
เห็นด้วยมาก	เท่ากับ 2	คะแนน
เห็นด้วยปานกลาง	เท่ากับ 3	คะแนน
เห็นด้วยน้อย	เท่ากับ 4	คะแนน
เห็นด้วยน้อยที่สุด	เท่ากับ 5	คะแนน

เกณฑ์การแปลผลแบ่งเป็น 3 ระดับ คือ ระดับสูง ระดับปานกลาง และระดับต่ำ ตามแนวคิดของ (Best W., 1977) โดยใช้ค่าคะแนนสูงสุดลบด้วยคะแนนต่ำสุดแล้วนำไปหารด้วยจำนวนระดับการวัดที่ต้องการ

$$\frac{\text{คะแนนสูงสุด} - \text{คะแนนต่ำสุด}}{\text{จำนวนระดับ}} = \frac{5 - 1}{3} = 1.33$$

ความคิดเห็นระดับมาก	เท่ากับ ค่าคะแนนเฉลี่ย 3.68 - 5.00
ความคิดเห็นระดับปานกลาง	เท่ากับ ค่าคะแนนเฉลี่ย 2.34 - 3.67
ความคิดเห็นระดับน้อย	เท่ากับ ค่าคะแนนเฉลี่ย 1.00 - 2.33

ผู้วิจัยนำแบบสอบถามที่ได้มาตรวจสอบความถูกต้องลงรหัสข้อมูลแล้วนำไปวิเคราะห์ด้วยโปรแกรมคอมพิวเตอร์สำเร็จรูปทางสถิติ และการวิเคราะห์โดยใช้สถิติที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

4.1 วิเคราะห์ข้อมูลคุณลักษณะส่วนบุคคลของผู้ตอบแบบสอบถาม โดยการแจกแจงความถี่ (Frequency) และค่าร้อยละ (Percentage)

4.2 วิเคราะห์ปัจจัยการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ และความสำเร็จของการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติโดยการหาค่าเฉลี่ย (\bar{X}) และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.)

4.3 วิเคราะห์เปรียบเทียบความสำเร็จของการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ ด้วยสถิติ t-test สำหรับกลุ่มตัวอย่าง 2 กลุ่ม และวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียว (One-way ANOVA) กับกลุ่มตัวอย่าง 3 กลุ่มขึ้นไป และกรณีพบความแตกต่างจะใช้การตรวจสอบเป็นรายคู่โดยวิธีของ LSD (Least Significance Different) จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล

สำหรับค่านัยสำคัญทางสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลครั้งนี้ กำหนดไว้ที่ .05



บทที่ 4

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

การศึกษาคั้งนี้ เป็นการศึกษาเรื่องปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ : ศึกษากรณีเขตหนองจอก กรุงเทพมหานคร โดยมีวัตถุประสงค์

- 1) เพื่อศึกษาปัจจัยส่วนบุคคลของผู้ประกอบการและนายจ้าง ในเขตหนองจอก กรุงเทพมหานคร
- 2) เพื่อศึกษาความคิดเห็นของผู้ประกอบการและนายจ้าง และปัจจัยด้านต่างๆ ในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ
- 3) เพื่อศึกษาระดับความสำเร็จของผู้ประกอบการและนายจ้าง ในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ และ
- 4) เพื่อศึกษาเปรียบเทียบระหว่างปัจจัยส่วนบุคคลของผู้ประกอบการและนายจ้าง และปัจจัยด้านต่างๆ กับการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ ในเขตหนองจอก กรุงเทพมหานคร

ในการวิเคราะห์ข้อมูลผู้วิจัยได้ดำเนินการวิจัย โดยแบ่งเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลออกเป็น 4 ส่วน ดังนี้

1. ข้อมูลปัจจัยส่วนบุคคลของผู้ประกอบการและนายจ้าง
2. ปัจจัยในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ
3. ความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ
4. เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างปัจจัย

1. ข้อมูลปัจจัยส่วนบุคคลของผู้ประกอบการและนายจ้าง

ข้อมูลปัจจัยส่วนบุคคลของผู้ประกอบการและนายจ้าง ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา ประเภทกิจการ รายได้ของสถานประกอบการ และจำนวนแรงงานในครอบครอง

ตารางที่ 4.1 แสดงจำนวน ร้อยละ ปัจจัยส่วนบุคคลของผู้ประกอบการและนายจ้าง

ปัจจัยส่วนบุคคล	จำนวน (n= 103)	ร้อยละ (100.0)
1. เพศ		
ชาย	59	57.30
หญิง	44	42.70
2. อายุ		
น้อยกว่า 35 ปี	17	16.50
36 - 40 ปี	21	20.40
41 - 45 ปี	15	14.60
46 ปี ขึ้นไป	50	48.50
3. ระดับการศึกษา		
ประถมศึกษา	3	2.90
มัธยมศึกษาตอนต้น	3	2.90
มัธยมศึกษาตอนปลาย หรือ ปวช.	16	15.50
อนุปริญญาหรือ ปวส.	10	9.70
ปริญญาตรี	65	63.10
สูงกว่าปริญญาตรี	6	5.80
4. ประเภทกิจการ		
โรงงานอุตสาหกรรมและกิจการก่อสร้าง	36	35.00
หนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์	22	21.40
ร้านอาหาร	17	16.50
ร้านค้าทั่วไป	10	9.70
โรงสี	10	9.70
สนามกอล์ฟ	3	2.90
กิจการภาคเกษตร	5	4.90

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

ปัจจัยส่วนบุคคล	จำนวน (n= 103)	ร้อยละ (100.0)
5. รายได้ของสถานประกอบการต่อเดือน		
น้อยกว่า 30,000 บาท	21	20.40
30,001 - 60,000 บาท	29	28.20
60,001 - 90,000 บาท	26	25.20
90,001 - 120,000 บาท	7	6.80
120,000 บาทขึ้นไป	20	19.40
6. จำนวนแรงงานในครอบครัว		
1 - 10 คน	41	39.80
11 - 20 คน	32	31.10
21 - 40 คน	14	13.60
41 คนขึ้นไป	16	15.50

จากตารางที่ 4.1 พบว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เพศชาย คิดเป็นร้อยละ 57.30 และเพศหญิง คิดเป็นร้อยละ 42.70

กลุ่มตัวอย่างที่มีอายุตั้งแต่ 46 ปีขึ้นไปมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 48.50 รองลงมา มีอายุระหว่าง 36-40 ปี คิดเป็นร้อยละ 20.4 ส่วนอายุระหว่าง 41-45 ปี มีจำนวนน้อยที่สุด คิดเป็นร้อยละ 14.60

ระดับการศึกษาพบว่า กลุ่มตัวอย่างที่มีจำนวนมากที่สุดมีการศึกษาระดับปริญญาตรี คิดเป็นร้อยละ 63.10 รองลงมา ระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย คิดเป็นร้อยละร้อยละ 15.50 ส่วนกลุ่มที่จบชั้นประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้นมีจำนวนน้อยที่สุด คิดเป็นร้อยละ 2.90

ประเภทกิจการกลุ่มตัวอย่างที่มีจำนวนมากที่สุดเป็นโรงงานอุตสาหกรรมและกิจการก่อสร้างคิดเป็นร้อยละ 35.00 รองลงมา เป็นกลุ่มร้านอาหาร คิดเป็นร้อยละ 16.50 ส่วนกลุ่มกิจการประเภทสนามกอล์ฟมีจำนวนน้อยที่สุด คิดเป็นร้อยละ 2.90

รายได้ของสถานประกอบการกลุ่มตัวอย่างที่มีจำนวนมากที่สุดมีรายได้อยู่ระหว่าง 30,001-60,000 บาท คิดเป็นร้อยละ 28.20 รองลงมา เป็นกลุ่มที่มีรายได้ 60,001-90,000 บาท คิดเป็นร้อยละ 25.20 ส่วนกลุ่มที่มีรายได้ระหว่าง 90,001-120,000 บาท มีจำนวนน้อยที่สุด คิดเป็นร้อยละ 6.80

จำนวนแรงงานในครอบครองกลุ่มตัวอย่างที่มีจำนวนมากที่สุดมีแรงงานอยู่ระหว่าง 1-10 คน คิดเป็นร้อยละ 39.80 รองลงมาเป็นกลุ่มที่มีแรงงานระหว่าง 11-20 คน คิดเป็นร้อยละ 31.10 ส่วนกลุ่มที่มีแรงงานในครอบครอง 21-41 คน มีจำนวนน้อยที่สุด คิดเป็นร้อยละ 13.60

2. ปัจจัยในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ

ผู้วิจัยได้ศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ: ศึกษากรณีเขตหนองจอก กรุงเทพมหานคร ซึ่งได้ทำการศึกษาความคิดเห็น 5 ด้าน คือ ความชัดเจนของนโยบาย ความร่วมมือของผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย ความเข้าใจนโยบายของผู้ปฏิบัติ ความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน และการประชาสัมพันธ์

ตารางที่ 4.2 แสดง จำนวน ร้อยละ ปัจจัยในการนำนโยบายไปปฏิบัติของผู้ประกอบการ และนายจ้าง

ปัจจัยในการนำนโยบายไปปฏิบัติ	ความคิดเห็น จำนวน (ร้อยละ)				
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด
1. ความชัดเจนของนโยบาย	5 (4.90)	42 (40.80)	40 (38.80)	14 (13.60)	2 (1.90)
2. ความร่วมมือของผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย	2 (1.90)	56 (54.40)	36 (35.00)	9 (8.70)	0 (0.0)
3. ความเข้าใจนโยบายของผู้ปฏิบัติ	6 (5.80)	47 (45.60)	44 (42.70)	6 (5.80)	0 (0.0)
4. ความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน	8 (7.80)	50 (48.50)	31 (30.10)	14 (13.60)	0 (0.0)
5. การประชาสัมพันธ์	7 (6.80)	37 (35.90)	33 (32.00)	24 (23.30)	2 (1.90)

จากตารางที่ 4.2 ปัจจัยในการนํานโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ โดยภาพรวมมีความคิดเห็นอยู่ในระดับมากที่สุดทั้ง 5 ด้าน ด้านความชัดเจนของนโยบายกลุ่มตัวอย่างที่มีจำนวนมากที่สุดจำนวน 42 คน คิดเป็นร้อยละ 40.80 ด้านความร่วมมือของผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ จำนวน 56 คน คิดเป็นร้อยละ 54.40 ด้านความเข้าใจนโยบายของผู้ปฏิบัติกลุ่มตัวอย่างที่มีจำนวนมากที่สุด จำนวน 47 คน คิดเป็นร้อยละ 45.60 ด้านความคล่องตัวในการปฏิบัติงานกลุ่มตัวอย่างที่มีจำนวนมากที่สุด จำนวน 50 คน คิดเป็นร้อยละ 48.50 และด้านการประชาสัมพันธ์ กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ จำนวน 37 คน คิดเป็นร้อยละ 35.90

ตารางที่ 4.3 แสดงข้อมูลเกี่ยวกับปัจจัยการนํานโยบายไปปฏิบัติ จำแนกรายด้าน

ปัจจัยในการนํานโยบายไปปฏิบัติ	ระดับความคิดเห็น		
	\bar{X}	S.D.	ความหมาย
1. ความชัดเจนของนโยบาย	3.02	.76	ปานกลาง
2. ความร่วมมือของผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย	3.10	.58	ปานกลาง
3. ความเข้าใจนโยบายของผู้ปฏิบัติ	3.16	.62	ปานกลาง
4. ความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน	3.23	.85	ปานกลาง
5. การประชาสัมพันธ์	2.86	.82	ปานกลาง
เฉลี่ยรวม	3.08	.56	ปานกลาง

จากตารางที่ 4.2 ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนํานโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ : ศึกษากรณีเขตหนองจอก กรุงเทพมหานคร พบว่า โดยภาพรวมกลุ่มตัวอย่างมีความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{X} = 3.08$) เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน ด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ ความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน ($\bar{X} = 3.23$) รองลงมาคือ ความเข้าใจในนโยบายของผู้ปฏิบัติ ($\bar{X} = 3.16$) และด้านที่มีค่าเฉลี่ยต่ำสุด คือ การประชาสัมพันธ์ ($\bar{X} = 2.86$)

ตารางที่ 4.4 แสดงการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ ด้านความชัดเจนของนโยบาย
จำแนกรายประเด็น

ความชัดเจนของนโยบาย	ระดับความสำเร็จ		
	\bar{X}	S.D.	ความหมาย
1. นายจ้าง/เจ้าของสถานประกอบการ เห็นว่า นโยบายที่มีการประกาศใช้มีความชัดเจน และสามารถนำไปสู่ความสำเร็จ	3.01	.91	ปานกลาง
2. นโยบายการจัดระบบแรงงานต่างด้าวที่ออกมา บังคับใช้หลายองค์กรมีเนื้อหาและสาระชัดเจน ทำให้การปฏิบัติเป็นไปได้อย่างถูกต้อง	2.88	.87	ปานกลาง
3. นโยบายการจัดระบบแรงงานต่างด้าวมีความ ชัดเจนในเรื่องของการให้ความสำคัญในระบบ เศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ	2.99	.92	ปานกลาง
4. วัตถุประสงค์ที่กำหนดใช้ในนโยบายมีความชัดเจน ทำให้นายจ้าง/ผู้ประกอบการได้รับข้อมูลที่เป็น จริง ถูกต้อง และเป็นปัจจุบัน	3.10	1.02	ปานกลาง
5. ขั้นตอนในการปฏิบัติงานไม่ชัดเจน เนื่องจาก ปัจจุบันการจ้างแรงงานต่างด้าวในแต่ละสัญชาติ มีมาตรการ ขั้นตอน และเงื่อนไขที่แตกต่างกัน	3.13	.92	ปานกลาง
เฉลี่ยรวม	3.02	.76	ปานกลาง

จากตารางที่ 4.4 การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติด้านความชัดเจนของนโยบาย โดยภาพรวมกลุ่มตัวอย่างมีความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{X} = 3.02$) เมื่อพิจารณาราย ประเด็น พบว่า ประเด็นที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ ขั้นตอนในการปฏิบัติงานไม่ชัดเจน เนื่องจากปัจจุบัน การจ้างแรงงานต่างด้าวในแต่ละสัญชาติมีมาตรการขั้นตอน และเงื่อนไขที่แตกต่างกัน ($\bar{X} = 3.13$) รองลงมา คือ วัตถุประสงค์ที่กำหนดใช้ในนโยบายมีความชัดเจน ทำให้นายจ้าง/ผู้ประกอบการได้รับ ข้อมูลที่เป็นจริง ได้ถูกต้องและเป็นปัจจุบัน ($\bar{X} = 3.10$) และประเด็นที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด คือ นโยบายการจัดระบบแรงงานต่างด้าวที่ออกมาบังคับใช้หลายองค์กรมีเนื้อหาและสาระชัดเจน ทำให้ การปฏิบัติเป็นไปได้อย่างถูกต้อง ($\bar{X} = 2.88$)

ตารางที่ 4.5 แสดงการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ ด้านความร่วมมือของผู้ที่เกี่ยวข้อง
กับนโยบาย จำแนกรายประเด็น

ความร่วมมือของผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย	ระดับความสำเร็จ		
	\bar{X}	S.D.	ความหมาย
1. นายจ้าง/ผู้ประกอบการให้ความร่วมมือและปฏิบัติตามแนวทางนโยบายที่ประกาศใช้	3.17	.88	ปานกลาง
2. นายจ้าง/ผู้ประกอบการเป็นผู้ที่มีส่วนสำคัญต่อการแก้ไขปัญหา ร่วมกับรัฐ โดยมีการนำแรงงานต่างด้าวไปจดทะเบียนให้ถูกต้องตามกฎหมาย	3.09	.78	ปานกลาง
3. นายจ้าง/ผู้ประกอบการเห็นว่าระบบราชการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีการปฏิบัติหลายขั้นตอน ซับซ้อน ทำให้เสียเวลาในการดำเนินการ	3.33	.92	ปานกลาง
4. ประชาชนในพื้นที่ให้ความร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐ โดยชี้เบาะแสแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมาย	2.97	.95	ปานกลาง
5. นายจ้าง/ผู้ประกอบการสามารถเข้าไปร่วมแสดงความคิดเห็นและให้ความร่วมมือ โดยมีการจัดตั้งเครือข่ายทางสังคมในการบริหารจัดการร่วมกันในแต่ละพื้นที่	2.96	.77	ปานกลาง
เฉลี่ยรวม	3.10	.58	ปานกลาง

จากตารางที่ 4.5 การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติด้านความร่วมมือของผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยภาพรวมกลุ่มตัวอย่างมีความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{X} = 3.10$) เมื่อพิจารณารายประเด็น พบว่า ประเด็นที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุดคือ นายจ้าง/ผู้ประกอบการเห็นว่าระบบราชการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีการปฏิบัติหลายขั้นตอน ซับซ้อน ทำให้เสียเวลาในการดำเนินการ ($\bar{X} = 3.33$) รองลงมา คือ นายจ้าง/ผู้ประกอบการให้ความร่วมมือและปฏิบัติตามแนวทางนโยบายที่ประกาศใช้ ($\bar{X} = 3.17$) และประเด็นที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด คือ นายจ้าง/ผู้ประกอบการสามารถเข้าไปร่วมแสดงความคิดเห็นและให้ความร่วมมือ โดยมีการจัดตั้งเครือข่ายทางสังคมในการบริหารจัดการร่วมกันในแต่ละพื้นที่ ($\bar{X} = 2.96$)

ตารางที่ 4.6 แสดงการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ ด้านความเข้าใจนโยบาย
ของผู้ปฏิบัติ จำแนกรายประเด็น

ความเข้าใจนโยบาย	ระดับความสำเร็จ		
	\bar{X}	S.D.	ความหมาย
1. กำหนดให้มีการประชุมร่วมกันระหว่างส่วนราชการและนายจ้างเพื่อให้ความเข้าใจ นโยบายมากขึ้น และสามารถปฏิบัติในแนวทางเดียวกัน	3.07	.79	ปานกลาง
2. นโยบายการจัดระบบแรงงานต่างด้าว ควรมีการแยกจัดระบบแรงงานของแต่ละสัญชาติ เพื่อไม่ให้เกิดความสับสนอีกทั้งแยกประเภทกิจการให้ชัดเจนไม่คลุมเครือ	3.17	.84	ปานกลาง
3. วิธีการปฏิบัติงานในแต่ละหน่วยงานของรัฐไม่เหมือนกันทำให้นายจ้าง/ผู้ประกอบการไม่เข้าใจวิธีปฏิบัติที่ถูกต้องตามกฎหมาย	3.14	.86	ปานกลาง
4. การนำเทคโนโลยีมาใช้ในการจัดระบบแรงงานต่างด้าว ทำให้การปฏิบัติง่ายขึ้น	3.24	.91	ปานกลาง
5. รายละเอียดของนโยบายมีความซับซ้อน คลุมเครือไม่สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับสถานการณ์จริงๆ ได้	3.19	.95	ปานกลาง
เฉลี่ยรวม	3.16	.62	ปานกลาง

จากตารางที่ 4.6 การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติด้านความเข้าใจนโยบายของผู้ปฏิบัติ โดยภาพรวมกลุ่มตัวอย่างมีความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{X} = 3.16$) เมื่อพิจารณารายประเด็น พบว่าประเด็นที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุดคือ การนำเทคโนโลยีมาใช้ในการจัดระบบแรงงานต่างด้าว ทำให้การปฏิบัติง่ายขึ้น ($\bar{X} = 3.24$) รองลงมา คือรายละเอียดของนโยบายมีความซับซ้อน คลุมเครือไม่สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับสถานการณ์จริงๆ ได้ ($\bar{X} = 3.19$) และประเด็นที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุดคือ กำหนดให้มีการประชุมร่วมกันระหว่างส่วนราชการและนายจ้างเพื่อให้ความเข้าใจ นโยบายมากขึ้น และสามารถปฏิบัติในแนวทางเดียวกัน ($\bar{X} = 3.07$)

ตารางที่ 4.7 แสดงการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ ด้านความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน
จำแนกรายประเด็น

ความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน	ระดับความสำเร็จ		
	\bar{X}	S.D.	ความหมาย
1. บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานควรมีการ ซักซ้อม ขั้นตอนและแนวทางการปฏิบัติเพื่อให้ เกิดความคล่องตัว	3.17	.98	ปานกลาง
2. ควรให้ความรู้ และสร้างทัศนคติความรู้สึที่ดีแก่ บุคลากรผู้ปฏิบัติงาน	3.25	.90	ปานกลาง
3. บุคลากรผู้ปฏิบัติงานควรศึกษาทำความเข้าใจ ความคุ้นเคยกับอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ต่างๆ หรือเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง	3.26	.94	ปานกลาง
4. หน่วยงานควรจัดหาทรัพยากรทางด้านบริหาร ให้มีความเพียงพอต่อการจัดระบบแรงงานต่างด้าว เช่น งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ และบุคลากร	3.23	1.00	ปานกลาง
5. ระเบียบและข้อปฏิบัติควรให้มีการแก้ไขและ ปรับปรุงเพื่อมิให้เป็นอุปสรรคในการปฏิบัติงาน ตามนโยบาย	3.22	.99	ปานกลาง
เฉลี่ยรวม	3.23	.85	ปานกลาง

จากตารางที่ 4.7 การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติด้านความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน โดยภาพรวมกลุ่มตัวอย่างมีความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{X} = 3.23$) เมื่อพิจารณา
รายประเด็น พบว่า ประเด็นที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุดคือ บุคลากรผู้ปฏิบัติงานควรศึกษาทำความเข้าใจ
ความคุ้นเคยกับอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ต่างๆ หรือเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ($\bar{X} = 3.26$) รองลงมา
คือ ควรให้ความรู้ และสร้างทัศนคติความรู้สึที่ดีแก่บุคลากรผู้ปฏิบัติงาน ($\bar{X} = 3.25$) และประเด็น
ที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด คือ บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานควรมีการซักซ้อม ขั้นตอนและแนว
ทางการปฏิบัติให้เกิดความคล่องตัว ($\bar{X} = 3.17$)

ตารางที่ 4.8 แสดงการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติด้านการประชาสัมพันธ์ จำแนก
รายประเด็น

การประชาสัมพันธ์	ระดับความสำเร็จ		
	\bar{X}	S.D.	ความหมาย
1. การประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารสำคัญ ต่าง ๆ ให้นายจ้าง/ผู้ประกอบการ รับทราบ ได้อย่างรวดเร็วและถูกต้อง	3.03	1.05	ปานกลาง
2. การประชาสัมพันธ์ควรมีความต่อเนื่องและชัดเจน	2.73	1.18	ปานกลาง
3. มีการเชื่อมโยงข้อมูลหรือข่าวสารต่างๆ ไว้อย่าง ละเอียดรวดเร็วทันกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง และไม่เกิดความขัดแย้งต่อการปฏิบัติงาน	2.93	.97	ปานกลาง
4. มีการสร้างเครือข่ายทั้งรูปแบบที่เป็นทางการ และไม่เป็นทางการและสามารถแก้ไขปัญหา ได้ทันเวลา	3.02	.97	ปานกลาง
5. การประชาสัมพันธ์ที่ล่าช้า ก่อให้เกิดความเข้าใจ ที่สับสนต่อผู้รับบริการ โดยเฉพาะผู้ประกอบการ และนายจ้าง	2.61	1.11	ปานกลาง
เฉลี่ยรวม	2.86	.82	ปานกลาง

จากตารางที่ 4.8 การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติด้านการประชาสัมพันธ์ โดย
ภาพรวมกลุ่มตัวอย่างมีความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{X} = 2.86$) เมื่อพิจารณารายประเด็น
พบว่า ประเด็นที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุดคือ การประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารสำคัญต่างๆ ใ้
นายจ้าง/ผู้ประกอบการ รับทราบได้อย่างรวดเร็วและถูกต้อง ($\bar{X} = 3.03$) รองลงมา คือมีการสร้าง
เครือข่ายทั้งรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการและสามารถแก้ไขปัญหาได้ทันเวลา ($\bar{X} =$
3.02) และประเด็นที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด คือ การประชาสัมพันธ์ที่ล่าช้าก่อให้เกิดความเข้าใจที่
สับสนต่อผู้รับบริการ โดยเฉพาะนายจ้าง/ผู้ประกอบการ ($\bar{X} = 2.61$)

3. ความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ

ผู้วิจัยได้สำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ : ศึกษากรณีเขตหนองจอก กรุงเทพมหานคร ซึ่งได้ทำการศึกษาความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ ดังนี้

ตารางที่ 4.9 แสดงความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติ	ระดับความสำเร็จ		
	\bar{X}	S.D.	ความหมาย
1. นายจ้างและผู้ประกอบการมีระบบการจ้างงาน โดยไม่รับแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายเข้าทำงาน	2.71	1.04	ปานกลาง
2. นายจ้างและผู้ประกอบการที่ต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวเข้าทำงานในกิจการ ควรแจ้งจดทะเบียนนายจ้าง เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐได้ทราบความต้องการที่แท้จริง	2.96	.96	ปานกลาง
3. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีการประสานงานกับประเทศต้นทางเพื่อลดจำนวนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง	2.97	.92	ปานกลาง
4. เจ้าหน้าที่ นายจ้างและผู้ประกอบการ ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนที่ภาครัฐ ได้กำหนดไว้เพื่อความสะดวก รวดเร็ว และสามารถตรวจสอบได้	2.91	.86	ปานกลาง
5. นายจ้างและผู้ประกอบการ จ้างแรงงานคนไทยเข้าทำงานแทนแรงงานต่างด้าวให้มากขึ้น	2.84	.97	ปานกลาง
6. การให้ความรู้ความเข้าใจในทัศนคติที่ดีแก่นายจ้าง/ผู้ประกอบการ และบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน ทำให้การจัดระบบแรงงานต่างด้าวประสบความสำเร็จ	3.23	.74	ปานกลาง
เฉลี่ยรวม	2.94	.68	ปานกลาง

จากตารางที่ 4.9 ความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ โดยภาพรวมกลุ่มตัวอย่างมีความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{X} = 2.94$) เมื่อพิจารณารายประเด็นพบว่า ประเด็นที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ การให้ความรู้ความเข้าใจในทัศนคติที่ดีแก่นายจ้าง/ผู้ประกอบการ และบุคลากรผู้ปฏิบัติงานทำให้การจัดระบบแรงงานต่างด้าวประสบความสำเร็จ ($\bar{X} = 3.23$) รองลงมา คือ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีการประสานงานกับประเทศต้นทางเพื่อลดจำนวนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ($\bar{X} = 2.97$) และประเด็นที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด คือ นายจ้างและผู้ประกอบการมีระบบการจ้างงานโดยไม่รับแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายเข้าทำงาน ($\bar{X} = 2.71$)

4. เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างปัจจัย

ผู้วิจัยได้ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ: ศึกษากรณีเขตหนองจอก กรุงเทพมหานคร เพื่อเป็นการทดสอบสมมติฐาน

สมมติฐานการศึกษา ได้กำหนดไว้ ดังนี้

1. ปัจจัยส่วนบุคคลของผู้ประกอบการและนายจ้าง แตกต่างกันมีความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ ที่แตกต่างกัน
2. ปัจจัยด้านต่างๆ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติของผู้ประกอบการและนายจ้าง แตกต่างกัน มีความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ ที่แตกต่างกัน

จากสมมติฐานในการศึกษาตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น กำหนดนัยสำคัญทางสถิติสำหรับการทดสอบสมมติฐาน .05

ตัวแปรที่ใช้ในการในการทดสอบสมมติฐาน ดังนี้

ตัวแปรต้น ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา ประเภทกิจการ รายได้ของสถานประกอบการ จำนวนแรงงานในครอบครอง และปัจจัยด้านต่างๆในการนำนโยบายไปปฏิบัติ การจัดระดับของตัวแปรทั้ง 7 ตัวแปร เพื่อทดสอบสมมติฐาน ดังนี้

เพศ กำหนดระดับของตัวแปร 2 ระดับ คือ ชาย และ หญิง

อายุ กำหนดระดับของตัวแปร 4 ระดับ คือ กลุ่มที่มีอายุ น้อยกว่า 35 ปี อายุ 36-40 ปี อายุ 41-45 ปี และอายุ 46 ปีขึ้นไป

ระดับการศึกษา กำหนดระดับของตัวแปร 6 ระดับ คือ ระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น มัธยมศึกษาตอนปลาย อนุปริญญา ปริญญาตรี และสูงกว่าปริญญาตรี

ประเภทกิจการ กำหนดระดับของตัวแปร 7 ระดับ คือ โรงงานอุตสาหกรรม/กิจการก่อสร้าง หนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ ร้านอาหาร ร้านค้าทั่วไป โรงสี สนามกอล์ฟ และกิจการภาคเกษตร

รายได้ของสถานประกอบการ กำหนดระดับของตัวแปร 5 ระดับ คือ รายได้ต่อเดือนน้อยกว่า 30,000 บาท รายได้ต่อเดือน 30,001-60,000 บาท รายได้ต่อเดือน 60,001-90,000 บาท รายได้ต่อเดือน 90,001-120,000 บาท และรายได้ต่อเดือนมากกว่า 120,000 บาท

จำนวนแรงงานในครอบครัว กำหนดระดับของตัวแปร 4 ระดับ คือ จำนวนแรงงานในครอบครัว 1-10 คน แรงงานในครอบครัว 11-20 คน แรงงานในครอบครัว 21-40 คน และแรงงานในครอบครัว 41 คนขึ้นไป

ปัจจัยด้านต่างๆ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ กำหนดระดับของตัวแปร 5 ระดับ คือ ความชัดเจนของนโยบาย ความร่วมมือของผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย ความเข้าใจนโยบายของผู้ปฏิบัติ ความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน และการประชาสัมพันธ์

ตัวแปรตาม คือ ความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ

การเปรียบเทียบความแตกต่าง

1. ปัจจัยส่วนบุคคลของผู้ประกอบการและนายจ้าง แตกต่างกันมีความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ ที่แตกต่างกัน

1.1 เพศ ที่แตกต่างกัน มีความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ ที่แตกต่างกัน

ตารางที่ 4.10 แสดงการเปรียบเทียบความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547

ไปปฏิบัติ จำแนกตามเพศ

(n = 103)

กลุ่ม	จำนวน	\bar{X}	S.D.	t	df	p-value
ชาย	59	1.85	.57	-3.26	101	.001
หญิง	44	2.22	.54			
รวม	103					

จากตารางที่ 4.10 เป็นการเปรียบเทียบความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ จำแนกตามเพศ ซึ่งเป็นเพศชายมีจำนวน 59 คน และเพศหญิงมีจำนวน 44 คน และมีค่าเฉลี่ยความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ 1.80 และ 2.22 และเมื่อพิจารณาค่า $t = -3.26$ พบว่ามีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .001 ซึ่งน้อยกว่าระดับนัยสำคัญทางสถิติ .05 ที่กำหนดไว้ หมายความว่า เพศชายและเพศหญิง มีความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ดังนั้นสามารถสรุปได้ว่า กลุ่มตัวอย่างที่มีเพศแตกต่างกันมีความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติแตกต่างกัน เป็นไปตามสมมติฐาน

1.2 อายุ ที่แตกต่างกัน มีความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ ที่แตกต่างกัน

ตารางที่ 4.11 แสดงการวิเคราะห์ความแปรปรวนความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ จำแนกตามอายุ

(n = 103)

แหล่งความแปรปรวน	df	Sum of Squares	Mean Squares	F Ratio	F Prob.
ระหว่างกลุ่ม	3	1.05	.351	1.01	.39
ภายในกลุ่ม	99	34.38	.347		
รวม	102	35.43			

จากตารางที่ 4.11 แสดงการทดสอบความแปรปรวนความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ โดยแบ่งระดับกลุ่มอายุเป็น 4 กลุ่ม คือ กลุ่มที่มีอายุน้อยกว่า 35 ปี อายุ 36-40 ปี อายุ 41-45 ปี และอายุ 46 ปีขึ้นไป ซึ่งมีช่วงชั้นความเป็นอิสระระหว่างกลุ่มคือ 3 และมีช่วงชั้นความเป็นอิสระภายในกลุ่ม คือ 99 เมื่อพิจารณาความแปรปรวนของความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ ได้ค่า $F = 1.01$ พบว่ามีนัยสำคัญทางสถิติ .39 ซึ่งมากกว่าระดับนัยสำคัญทางสถิติ .05 ที่กำหนดไว้ หมายความว่ากลุ่มตัวอย่างที่มีอายุต่างกันมีความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติที่ไม่แตกต่างกัน ไม่เป็นไปตามสมมติฐาน

1.3 ระดับการศึกษา ที่แตกต่างกัน มีความสำเร็จในการนํานโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ ที่แตกต่างกัน

ตารางที่ 4.12 แสดงการวิเคราะห์ความแปรปรวนความสำเร็จในการนํานโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ จำแนกตามระดับการศึกษา

(n = 103)

แหล่งความแปรปรวน	df	Sum of Squares	Mean Squares	F Ratio	F Prob.
ระหว่างกลุ่ม	5	0.09	.018	.05	.99
ภายในกลุ่ม	97	35.34	.364		
รวม	102	35.43			

จากตารางที่ 4.12 แสดงการทดสอบความแปรปรวนความสำเร็จในการนํานโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ โดยแบ่งระดับกลุ่มระดับการศึกษาเป็น 6 กลุ่ม คือ กลุ่มที่มีการศึกษาระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น มัธยมศึกษาตอนปลาย อนุปริญญา ปริญญาตรี และสูงกว่าปริญญาตรี ซึ่งมีช่วงชั้นความเป็นอิสระระหว่างกลุ่มคือ 5 และมีช่วงชั้นความเป็นอิสระภายในกลุ่ม คือ 97 เมื่อพิจารณาความแปรปรวนของความสำเร็จในการนํานโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ ได้ค่า $F = .05$ พบว่ามีนัยสำคัญทางสถิติ .99 ซึ่งมากกว่าระดับนัยสำคัญทางสถิติ .05 ที่กำหนดไว้ หมายความว่ากลุ่มตัวอย่างที่มีระดับการศึกษาต่างกันมีความสำเร็จในการนํานโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติที่ไม่แตกต่างกัน ไม่เป็นไปตามสมมติฐาน

1.4 ประเภทกิจการที่แตกต่างกัน มีความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวพ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ ที่แตกต่างกัน

ตารางที่ 4.13 แสดงการวิเคราะห์ความแปรปรวนความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ จำแนกตามประเภทกิจการ

(n = 103)

แหล่งความแปรปรวน	df	Sum of Squares	Mean Squares	F Ratio	F Prob.
ระหว่างกลุ่ม	6	2.89	.483	1.42	.033
ภายในกลุ่ม	96	32.54	.339		
รวม	102	35.43			

จากตารางที่ 4.13 แสดงการทดสอบความแปรปรวนความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ โดยแบ่งระดับกลุ่มประเภทกิจการเป็น 7 กลุ่ม คือ กลุ่มโรงงานอุตสาหกรรม/กิจการก่อสร้าง หนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ ร้านอาหาร ร้านค้าทั่วไป โรงสี สนามกอล์ฟ และกิจการภาคเกษตร ซึ่งมีช่วงชั้นความเป็นอิสระระหว่างกลุ่มคือ 6 และมีช่วงชั้นความเป็นอิสระภายในกลุ่ม คือ 96 เมื่อพิจารณาความแปรปรวนของความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ ได้ค่า $F = 1.42$ พบว่ามีนัยสำคัญทางสถิติ .033 ซึ่งน้อยกว่าระดับนัยสำคัญทางสถิติ .05 ที่กำหนดไว้ หมายความว่ากลุ่มตัวอย่างที่มีประเภทกิจการต่างกันมีความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวพ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติที่แตกต่างกัน เป็นไปตามสมมติฐาน

ตารางที่ 4.14 แสดงการเปรียบเทียบความแตกต่างความสำเร็จในการน่านโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติระหว่างกลุ่มประเภทกิจการ

(n = 103)

ประเภทกิจการ	\bar{X}	S.D.	ความแตกต่างระหว่างกลุ่ม						
			1	2	3	4	5	6	7
1. โรงงานอุตสาหกรรม/กิจการก่อสร้าง	1.97	.61							
2. หนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์	1.86	.71							
3. ร้านอาหาร	2.12	.33							
4. ร้านค้าทั่วไป	2.00	.00							
5. โรงเรียน	1.90	.73							
6. สนามกอล์ฟ	2.33	.57							
7. กิจการภาคเกษตร	2.60	.54	*	*				*	

(*) หมายถึง คู่ที่เปรียบเทียบมีความแตกต่าง ระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

จากตารางที่ 4.14 เป็นการเปรียบเทียบความสำเร็จในการน่านโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ จำแนกตามประเภทกิจการ โดยใช้วิธีการทางสถิติ LSD (Least Significance Different) ที่มีความสำเร็จในการน่านโยบายไปปฏิบัติที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ซึ่งผลการศึกษาปรากฏ ดังนี้

ประเภทกิจการภาคเกษตร มีความสำเร็จในการน่านโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติมากกว่า โรงงานอุตสาหกรรม/กิจการก่อสร้าง มากกว่าหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ และมากกว่าโรงเรียน

สรุปผลการทดสอบสมมติฐาน พบว่า กลุ่มตัวอย่างที่มีประเภทกิจการที่แตกต่างกัน มีความสำเร็จในการน่านโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ ที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ เป็นไปตามสมมติฐาน โดยผู้ที่ประกอบกิจการภาคเกษตร มีความสำเร็จในการน่านโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ มากกว่า โรงงานอุตสาหกรรม/กิจการก่อสร้างมากกว่าหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ และมากกว่าโรงเรียน

1.5 รายได้ของสถานประกอบการที่แตกต่างกัน มีความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ ที่แตกต่างกัน

ตารางที่ 4.15 แสดงการวิเคราะห์ความแปรปรวนความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ จำแนกตามรายได้ของสถานประกอบการ

(n = 103)

แหล่งความแปรปรวน	df	Sum of Squares	Mean Squares	F Ratio	F Prob.
ระหว่างกลุ่ม	4	.69	.172	.485	.74
ภายในกลุ่ม	98	34.74	.355		
รวม	102	35.43			

จากตารางที่ 4.15 แสดงการทดสอบความแปรปรวนความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ โดยแบ่งระดับกลุ่มรายได้ของสถานประกอบการเป็น 5 กลุ่ม คือ กลุ่มที่มีรายได้ต่อเดือนน้อยกว่า 30,000 บาท กลุ่มรายได้ต่อเดือน 30,001-60,000 บาท กลุ่มรายได้ต่อเดือน 60,001-90,000 บาท กลุ่มรายได้ต่อเดือน 90,001- 120,000 บาท และกลุ่มที่มีรายได้ต่อเดือนมากกว่า 120,000 บาท ซึ่งมีช่วงชั้นความเป็นอิสระระหว่างกลุ่มคือ 4 และมีช่วงชั้นความเป็นอิสระภายในกลุ่ม คือ 98 เมื่อพิจารณาความแปรปรวนของความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ ได้ค่า $F = .48$ พบว่ามีนัยสำคัญทางสถิติ .74 ซึ่งมากกว่าระดับนัยสำคัญทางสถิติ .05 ที่กำหนดไว้ หมายความว่ากลุ่มตัวอย่างที่มีรายได้ของสถานประกอบการต่างกันมีความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติที่ไม่แตกต่างกันไม่เป็นไปตามสมมติฐาน

1.6 จำนวนแรงงานในครอบครองที่แตกต่างกัน มีความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ ที่แตกต่างกัน

ตารางที่ 4.16 แสดงการวิเคราะห์ความแปรปรวนความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ จำแนกตามจำนวนแรงงานในครอบครอง

(n = 103)

แหล่งความแปรปรวน	df	Sum of Squares	Mean Squares	F Ratio	F Prob.
ระหว่างกลุ่ม	3	3.46	1.153	3.57	.017
ภายในกลุ่ม	99	31.97	0.323		
รวม	102	35.435			

จากตารางที่ 4.16 แสดงการทดสอบความแปรปรวนความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ โดยแบ่งระดับกลุ่มจำนวนแรงงานในครอบครองเป็น 4 กลุ่ม คือ กลุ่มแรงงานในครอบครอง 1-10 คน กลุ่มแรงงานในครอบครอง 11-20 คน กลุ่มแรงงานในครอบครอง 21-40 คน และกลุ่มแรงงานในครอบครอง 41 คนขึ้นไป ซึ่งมีช่วงชั้นความเป็นอิสระระหว่างกลุ่มคือ 3 และมีช่วงชั้นความเป็นอิสระภายในกลุ่ม คือ 99 เมื่อพิจารณาความแปรปรวนของความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ ได้ค่า $F = 3.57$ พบว่ามีความสำคัญทางสถิติ .017 ซึ่งน้อยกว่าระดับนัยสำคัญทางสถิติ .05 ที่กำหนดไว้ หมายความว่ากลุ่มตัวอย่างที่มีจำนวนแรงงานในครอบครองต่างกันมีความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติที่แตกต่างกัน เป็นไปตามสมมติฐาน

ตารางที่ 4.17 แสดงการเปรียบเทียบความแตกต่างความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติระหว่างกลุ่มจำนวนแรงงานในครอบครัว

(n = 103)

จำนวนแรงงานในครอบครัว	\bar{X}	S.D.	ความแตกต่างระหว่างกลุ่ม			
			1	2	3	4
1. 1 - 10 คน	1.79	.66		*		*
2. 11 - 20 คน	2.18	.47				
3. 21 - 40 คน	2.07	.48				
4. 41 คนขึ้นไป	2.19	.54				

(*) หมายถึง กลุ่มที่เปรียบเทียบมีความแตกต่าง ระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

จากตารางที่ 4.17 เป็นการเปรียบเทียบความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ จำแนกตามจำนวนแรงงานในครอบครัว โดยใช้วิธีการทางสถิติ LSD (Least Significance Different) ที่มีความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ต่างกันอย่างน้อยนัยสำคัญทางสถิติ ซึ่งผลการศึกษานี้ปรากฏ ดังนี้

จำนวนแรงงานในครอบครัว 1- 10 คน มีความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ มากกว่าจำนวนแรงงานในครอบครัว 11-20 คน และมากกว่า 41 คนขึ้นไป

สรุปผลการทดสอบสมมติฐานที่ 6 กลุ่มตัวอย่างที่มีจำนวนแรงงานในครอบครัวที่แตกต่างกัน มีความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ ที่แตกต่างกันอย่างน้อยนัยสำคัญทางสถิติ เป็นไปตามสมมติฐาน โดยผู้ที่มีจำนวนแรงงานในครอบครัว 1- 10 คน มีความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ มากกว่าจำนวนแรงงานในครอบครัว 11-20 คน และมากกว่า 41 คนขึ้นไป

4.2 ปัจจัยในการนำนโยบายไปปฏิบัติของผู้ประกอบการและนายจ้าง แตกต่างกัน มีความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ ที่แตกต่างกัน

ตารางที่ 4.18 แสดงการวิเคราะห์ความแปรปรวนปัจจัยในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ จำแนกตามปัจจัยด้านต่างๆ

(n = 103)

แหล่งความแปรปรวน	df	Sum of Squares	Mean Squares	F Ratio	F Prob.
ระหว่างกลุ่ม	16.374	4	4.093	13.435	.000
ภายในกลุ่ม	29.856	98	.305		
รวม	46.233	102			

จากตารางที่ 4.18 แสดงการทดสอบความแปรปรวนความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ โดยแบ่งระดับกลุ่มปัจจัยในการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็น 5 ด้าน คือ ด้านความชัดเจนของนโยบาย ด้านความร่วมมือของผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย ด้านความเข้าใจนโยบายของผู้ปฏิบัติ ด้านความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน และด้านการประชาสัมพันธ์ ซึ่งมีช่วงชั้นความเป็นอิสระระหว่างกลุ่มคือ 4 และมีช่วงชั้นความเป็นอิสระภายในกลุ่ม คือ 98 เมื่อพิจารณาความแปรปรวนของความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ ได้ค่า $F = 13.435$ พบว่า มีนัยสำคัญทางสถิติ .000 ซึ่งน้อยกว่าระดับนัยสำคัญทางสถิติ .05 ที่กำหนดไว้ หมายความว่ากลุ่มตัวอย่างที่มีปัจจัยในการปฏิบัติงานในแต่ละด้านต่างกัน มีความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติที่แตกต่างกัน เป็นไปตามสมมติฐาน

บทที่ 5

สรุปการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การศึกษา เรื่องปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ.2547 ไปปฏิบัติ : ศึกษากรณีเขตหนองจอก กรุงเทพมหานคร ผู้วิจัย ได้เสนอบทสรุปผลการวิจัยดังต่อไปนี้

1. สรุปการวิจัย

1.1 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.1.1 เพื่อศึกษาปัจจัยส่วนบุคคลของผู้ประกอบการและนายจ้างในเขตหนองจอก กรุงเทพมหานคร

1.1.2 เพื่อศึกษาความคิดเห็นของผู้ประกอบการและนายจ้าง และปัจจัยด้านต่างๆ ในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ

1.1.3 เพื่อศึกษาระดับความสำเร็จของผู้ประกอบการและนายจ้างในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ

1.1.4 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบระหว่างปัจจัยส่วนบุคคลของผู้ประกอบการและนายจ้าง และปัจจัยด้านต่างๆ กับความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ ในเขตหนองจอก กรุงเทพมหานคร

1.2 วิธีการดำเนินการวิจัย

1.2.1 กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 103 คน โดยใช้ประชากรทั้งหมด ได้แก่ ผู้ประกอบการและนายจ้างที่เป็นเจ้าของกิจการหรือผู้บริหารบริษัทเอกชน ในเขตหนองจอก

1.2.2 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ใช้แบบสอบถาม

1.2.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล โดยการแจกแบบสอบถามให้กับกลุ่มตัวอย่างที่กำหนดไว้ แล้วเก็บรวบรวมแบบสอบถามทั้งหมดมาวิเคราะห์ข้อมูล

1.2.4 การวิเคราะห์ข้อมูล ใช้โปรแกรมสำเร็จรูป ในการประมวลผลและวิเคราะห์ข้อมูล ส่วนสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ ค่าความถี่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน และการทดสอบค่าที (t-test) และ (One-way ANOVA)

1.3 สรุปผลการวิจัย

การวิเคราะห์ของมูลระดับปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ : ศึกษากรณีเขตหนองจอก กรุงเทพมหานคร มีรายละเอียดดังนี้

1.3.1 ปัจจัยส่วนบุคคลของผู้ประกอบการและนายจ้าง

กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เพศชาย (ร้อยละ 57.30) โดยกลุ่มตัวอย่างที่มีอายุมากที่สุด ตั้งแต่ 46 ปีขึ้นไป (ร้อยละ 48.50) ส่วนใหญ่สำเร็จการศึกษาอยู่ในระดับปริญญาตรี (ร้อยละ 63.10) กลุ่มที่มีจำนวนมากที่สุดประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมและกิจการก่อสร้าง (ร้อยละ 35.00) ส่วนใหญ่มีรายได้อยู่ระหว่าง 30,001-60,000 บาท (ร้อยละ 28.20) โดยมีจำนวนแรงงานในครอบครัวมากที่สุดอยู่ระหว่าง 1-10 คน (ร้อยละ 39.80)

1.3.2 ปัจจัยการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ

1) ความคิดเห็นของผู้ประกอบการและนายจ้างในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในภาพรวมอยู่ในระดับมากที่สุด 5 ด้าน โดยกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความคิดเห็นในด้านความร่วมมือของผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย (ร้อยละ 54.40) และกลุ่มตัวอย่างที่มีจำนวนมากที่สุดเห็นว่าด้านการประชาสัมพันธ์ (ร้อยละ 35.90) น้อยที่สุด

2) ปัจจัยการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ: ศึกษากรณีเขตหนองจอก กรุงเทพมหานคร โดยภาพรวมกลุ่มตัวอย่างมีความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{X} = 3.08$) ซึ่งด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ ความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน และด้านที่มีค่าเฉลี่ยต่ำสุด คือ การประชาสัมพันธ์

(1) ด้านความชัดเจนของนโยบาย โดยภาพรวมกลุ่มตัวอย่างมีความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{X} = 3.02$) ซึ่งประเด็นที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ ขั้นตอนในการปฏิบัติงานไม่ชัดเจน เนื่องจากปัจจุบันการจ้างแรงงานต่างด้าวในแต่ละสัญชาติมีมาตรการขั้นตอน และประเด็นที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด คือ นโยบายการจัดระบบแรงงานต่างด้าวที่ออกมาบังคับใช้หลายองค์กรมีเนื้อหาและสาระชัดเจน ทำให้การปฏิบัติเป็นไปได้อย่างถูกต้อง

(2) ด้านความร่วมมือของผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยภาพรวมกลุ่มตัวอย่างมีความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{X} = 3.10$) ซึ่งประเด็นที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุดคือ นายจ้าง/ผู้ประกอบการเห็นว่าระบบราชการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีการปฏิบัติหลายขั้นตอน ชับซ้อน ทำให้เสียเวลาในการดำเนินการ และประเด็นที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด คือ นายจ้าง/ผู้ประกอบการสามารถเข้าไปร่วมแสดงความคิดเห็นและให้ความร่วมมือโดยมีการจัดตั้งเครือข่ายทางสังคมในการบริหารจัดการร่วมกันในแต่ละพื้นที่

(3) ด้านความเข้าใจนโยบายของผู้ปฏิบัติ โดยภาพรวมกลุ่มตัวอย่างมีความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{X} = 3.16$) ซึ่งประเด็นที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ การนำเทคโนโลยีมาใช้ในการจัดระบบแรงงานต่างด้าว ทำให้การปฏิบัติงานง่ายขึ้น และประเด็นที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด คือ กำหนดให้มีการประชุมร่วมกันระหว่างส่วนราชการและนายจ้างเพื่อให้มีความเข้าใจ นโยบายมากขึ้น และสามารถปฏิบัติในแนวทางเดียวกัน

(4) ด้านความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน โดยภาพรวมกลุ่มตัวอย่างมีความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{X} = 3.23$) ซึ่งประเด็นที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ บุคลากรผู้ปฏิบัติงานควรศึกษาทำความเข้าใจความคุ้นเคยกับอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ต่างๆ หรือเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และประเด็นที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด คือ บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานควรมีการซักซ้อม ขั้นตอนและแนวทางการปฏิบัติเพื่อให้เกิดความคล่องตัว

1.3.3 ความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ

ความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ : ศึกษากรณีเขตหนองจอก กรุงเทพมหานคร โดยภาพรวมมีความสำเร็จอยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{X} = 2.94$) ซึ่งประเด็นที่สำคัญมากที่สุด คือ การให้ความรู้ความเข้าใจในทัศนคติที่ดีแก่นายจ้าง/ผู้ประกอบการ และบุคลากรผู้ปฏิบัติงานทำให้การจัดระบบแรงงานต่างด้าวประสบความสำเร็จ ประเด็นที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด คือ นโยบายการจัดระบบแรงงานต่างด้าวที่ออกมาบังคับใช้หลายองค์กรรมมีเนื้อหาและสาระชัดเจน ทำให้การปฏิบัติเป็นไปได้อย่างถูกต้อง

1.3.4 ผลการทดสอบสมมติฐานการวิจัย

ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ พบว่า เพศ ประเภทของกิจการ จำนวนแรงงานในครอบครอง และปัจจัยในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ มีความแตกต่างกับความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนปัจจัยด้าน อายุ ระดับการศึกษา และรายได้ของสถานประกอบการไม่มีความแตกต่างกันกับความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ

2. อภิปรายผล

2.1 ปัจจัยส่วนบุคคล พบว่า เพศของผู้ประกอบการและนายจ้างเป็นเพศชายมากกว่าเพศหญิงเล็กน้อย ทั้งนี้เพราะผู้ประกอบการหรือนายจ้างโดยทั่วไปแล้วปัจจุบันการเป็นเจ้าของกิจการทุกเพศสามารถเป็นผู้บริหารเท่าเทียมกันทุกคน อายุ ส่วนใหญ่จะอยู่ในช่วง 46 ปีขึ้นไป ซึ่งเป็นผู้ที่ผ่านและมากด้วยประสบการณ์การทำงาน และสามารถแสดงทัศนคติเมื่อกระทำการใดๆ ตามวิญญูด้วยเหตุและผล ทำให้การผิดพลาดย่อมเกิดขึ้นน้อย การศึกษาส่วนใหญ่อยู่ในระดับปริญญาตรี เนื่องจากการเป็นเจ้าของกิจการจะต้องมีวิริยะฐานะหรือองค์ความรู้พอสมควรตามยุคของโลกรเปลี่ยนแปลง ทำให้เกิดการได้เปรียบการติดต่อสื่อสารภายนอกที่มีการแข่งขันทางเทคโนโลยีสูง สำหรับประเภทกิจการส่วนใหญ่เป็นโรงงานอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม เช่น โรงงานผลิตที่เกี่ยวกับวัสดุครัวเรือน ไฟฟ้า ก่อสร้าง เป็นต้น ส่วนรายได้ของสถานประกอบการจะ

อยู่ระหว่าง 30,001-60,000 บาท และระหว่าง 60,001-90,000 บาท มีความใกล้เคียงกัน ซึ่งเป็นโรงงานขนาดย่อมและกลาง โดยมีผู้ใช้แรงงานภายในสถานประกอบการจำนวน ตั้งแต่ 1-10 คน และ 11-20 คน

2.2 ปัจจัยในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ ในเขตหนองจอก กรุงเทพมหานคร ในภาพรวมกลุ่มตัวอย่างมีความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{X} = 3.08$) เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ ความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน และด้านที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด คือ ด้านการประชาสัมพันธ์ ทั้งนี้เนื่องจากหน่วยงานของรัฐมีการประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสาร การเผยแพร่ล่าช้า และไม่มีความต่อเนื่อง รวมทั้งความชัดเจน ทำให้ผู้ปฏิบัติงานที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความเข้าใจสับสนและคลาดเคลื่อนต่อผู้รับบริการที่เป็นผู้ประกอบการหรือนายจ้างของผู้ใช้แรงงานต่างด้าว ประกอบกับระบบราชการมีการปฏิบัติงานหลายขั้นตอนและซับซ้อน เสียเวลาในการดำเนินการอย่างมาก มีการใช้เทคโนโลยีไม่ทันสมัย ยากต่อการค้นหาข้อมูลต่าง ๆ นอกจากนี้ข้อมูลยังไม่มีความถูกต้องและครบถ้วน เพราะปัจจุบันการจ้างแรงงานต่างด้าวในแต่ละสัญชาติมีมาตรการ ขั้นตอน และเงื่อนไขที่แตกต่างกัน ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ เจตน์ ธนวัฒน์ (2539: บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องปัญหาการนำนโยบายของผู้หลบหนีเข้าเมืองไปปฏิบัติในจังหวัดระนอง พบว่ามูลเหตุที่ยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย เนื่องจาก 1) นโยบายขาดความชัดเจน 2) กระบวนการติดต่อสื่อสารเน้นรูปแบบทางการมากเกินไป 3) การประชาสัมพันธ์มีน้อย 4) วัสดุและอุปกรณ์มีน้อย และสอดคล้องกับการศึกษาของ สรรพสิริ อรชัยพันธ์ลาก (2552: บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง ประสิทธิภาพของนโยบายแรงงานต่างด้าว : ศึกษากรณีจังหวัดตาก พบว่าปัจจัยที่ส่งผลให้ประสิทธิภาพของการดำเนินนโยบายแรงงานต่างด้าวอยู่ในระดับน้อยได้แก่ 1) นโยบายแรงงานต่างด้าวขาดความชัดเจนและไม่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย 2) หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติขาดความพร้อมด้านงบประมาณ กำลังคน และวัสดุอุปกรณ์ 3) ปัจจัยด้านการให้ความร่วมมือของผู้มีส่วนได้เสีย คือ ผู้ประกอบการและประชาชนในท้องถิ่น และการศึกษาของธีรพจน์ ศิริธรรม (2548: บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง การปฏิบัติตามนโยบายผ่อนผันการจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายของเจ้าหน้าที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง: ศึกษากรณีด่านชายแดนไทย-พม่า ผลการศึกษา พบว่า นโยบายมีความสับสนไม่ชัดเจนในการนำไปปฏิบัติ มีปัญหาการประสานงานระหว่างหน่วยงาน ขาดการประชาสัมพันธ์ ขาดความพร้อมในด้านบุคลากรและงบประมาณที่ใช้ในการดำเนินงาน

2.3 ความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ ในเขตหนองจอก กรุงเทพมหานคร โดยภาพรวมกลุ่มตัวอย่างมีความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{X} = 2.94$) และประเด็นที่มีความสำเร็จสูงสุด คือ การให้ความรู้ความเข้าใจในทัศนคติที่ดีแก่นายจ้างหรือผู้ประกอบการและบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน ทำให้การจัดระบบแรงงานต่างด้าวประสบความสำเร็จ และ

ประเด็นที่มีความสำเร็จน้อยที่สุด คือ นายจ้างและผู้ประกอบการมีระบบการจ้างงานโดยไม่รับแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายเข้าทำงาน ทั้งนี้เนื่องจากนายจ้างหรือผู้ประกอบการเห็นว่า ระเบียบหรือข้อบังคับในการปฏิบัติยังมีขั้นตอนซับซ้อน และยุ่งยากมาก ทำให้นายจ้างหรือผู้ประกอบการบางรายหลีกเลี่ยง แม้จะเสี่ยงต่อการถูกจับกุมและถูกปรับ ซึ่งก็มีเป็นส่วนใหญ่ เพราะการหลีกเลี่ยงหรือละเว้นในการปฏิบัติของระเบียบหรือข้อบังคับมีผลกระทบมากกว่า อาจถึงขั้นการปิดสถานประกอบการได้ ดังนั้นหน่วยงานของรัฐต้องมีการให้ข้อมูลข่าวสาร และมีการประสานความร่วมมือระหว่างกัน โดยมีการชี้แจงให้ความรู้ความเข้าใจแก่นายจ้างหรือผู้ประกอบการเกี่ยวกับผลดีและผลเสียอย่างต่อเนื่อง ก็อาจจะทำให้ได้รับความสำเร็จของนโยบายมากยิ่งขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ วิทยา บุตรเพชรรัตน์ (2540: บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษารื่อง การนำนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปปฏิบัติ: กรณีศึกษาจังหวัดแม่ฮ่องสอน ผลการศึกษา พบว่าการนำนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายไปปฏิบัติในจังหวัดแม่ฮ่องสอนยังไม่เกิดประสิทธิผลมากนัก เนื่องจากหน่วยงานผู้นำนโยบายไปปฏิบัติยังมีข้อจำกัดในด้านสมรรถนะขององค์กร การขาดการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ขาดความร่วมมือและความจริงใจของผู้ประกอบการ และการศึกษาของ จักรวุธ สระทองอ่อน (2549: บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง มาตรการทางกฎหมายในการให้ความคุ้มครองแรงงานต่างด้าว: ศึกษากรณีแรงงานภาคอุตสาหกรรมจังหวัดราชบุรี พบว่า มาตรการทางกฎหมายของประเทศยังมีความล่าช้า ขาดความชัดเจน แรงงานต่างด้าวจึงไม่ได้รับความคุ้มครองเท่าที่ควร

2.4 การเปรียบเทียบปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่าง พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ ในเขตหนองจอก กรุงเทพมหานคร

ผลการทดสอบสมมติฐาน พบว่า ปัจจัยด้าน เพศ ประเภทของกิจการ จำนวนแรงงานในครอบครอง ปัจจัยในการนำนโยบายไปปฏิบัติที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ส่วนปัจจัยด้านอายุ ระดับการศึกษา และรายได้ของสถานประกอบการที่มีความแตกต่างกันไม่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ ซึ่งไม่เป็นไปตามสมมติฐาน และจากการทดสอบสมมติฐานของปัจจัยด้านต่างๆ ที่มีความแตกต่างที่ส่งผลและไม่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติในเขตหนองจอก กรุงเทพมหานคร ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของแวน ฮอร์น (1979) ศึกษาเรื่อง การนำนโยบายไปปฏิบัติของรัฐบาลกลาง พบว่า ผลการปฏิบัติงานมาจาก 3 ปัจจัย คือ 1) สภาพแวดล้อมของท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ทัศนคติของข้าราชการและลักษณะของหน่วยงาน 2) มาตรฐานการกำหนดทรัพยากร ได้แก่ ความเพียงพอของเงิน ระดับความชัดเจนของนโยบายวัตถุประสงค์และความแน่ชัดของกระบวนการในการปฏิบัติ และ 3) สภาพแวดล้อมนโยบาย ได้แก่ การกระตุ้น และการส่งเสริม

3. ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาทำให้เกิดประโยชน์ ด้านความรู้ความเข้าใจของความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐ ที่หน่วยงานภาครัฐและเอกชนต้องรับผิดชอบ ตลอดจนสามารถเป็นพื้นฐานด้านแนวคิดสำหรับผู้ ที่สนใจที่จะนำไปศึกษาให้เป็นประโยชน์ต่อไป ดังนั้นผู้วิจัยขอเสนอแนะจากการศึกษาในครั้งนี้ คือ

3.1 ข้อเสนอในการนำผลการวิจัยไปใช้

จากการวิจัย พบว่า ผู้ใช้แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยมีจำนวนมากขึ้น ทุกปี เนื่องจากค่าจ้างแรงงานต่ำ ขยัน มีความอดทนสูง ดังนั้นกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบนโยบายแรงงาน โดยตรง จะต้องมีการควบคุม ตรวจสอบ และจำกัด ผู้ใช้แรงงานต่างด้าว โดยให้มีการขึ้นทะเบียนทุกคน และมีมาตรการลงโทษผู้ฝ่าฝืนอย่างจริงจังและ เด็ดขาด ซึ่งจะทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ สำหรับผลการศึกษามี ข้อเสนอแนะ ดังนี้

- 1) ควรนำนโยบายการจัดระบบแรงงานต่างด้าวที่ใช้บังคับให้มีเนื้อหาและสาระ เดียวกัน และง่ายต่อการปฏิบัติ
- 2) ควรมีการจัดตั้งเครือข่ายทางสังคม เพื่อให้มีการแสดงความคิดเห็นต่อการบริหารจัดการ ร่วมกัน
- 3) ควรให้ความรู้และความเข้าใจต่อวิธีการปฏิบัติงานให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน
- 4) ควรมีการฝึกอบรมบุคลากรให้มีการรอบรู้ ขั้นตอน และแนวทางการปฏิบัติงาน อย่างชัดเจนและถูกต้อง
- 5) ควรมีการประชาสัมพันธ์ทางสื่อต่างๆ อย่างต่อเนื่อง และรวดเร็วสม่ำเสมอ

3.2 ข้อเสนอในการวิจัยครั้งต่อไป

จากข้อค้นพบในการศึกษา ผู้วิจัยใคร่เสนอแนะให้มีการดำเนินการวิจัยเชิงเปรียบเทียบ ก่อนและหลังการใช้ข้อบังคับ เพื่อต้องการทราบความแตกต่างและผลกระทบของผู้ใช้แรงงานต่าง ด้าวที่เข้ามาอยู่ในประเทศ ตลอดจนให้มีการจัดระเบียบของข้อบังคับต่างๆ ให้อยู่ในหมวดเดียวกัน เพื่อความชัดเจนและง่ายต่อการปฏิบัติ รวมทั้งให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐที่กำหนดโดย กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

บรรณานุกรม



บรรณานุกรม

- กระทรวงแรงงาน (2546) “ยุทธศาสตร์การบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ (พม่า ลาว และ กัมพูชา)” กรุงเทพมหานคร (อัคราเนนา)
- กฤตยา อาชวนิจกุล (2545) “สถานะความรู้เรื่องแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยและทิศทางการวิจัยที่พึงพิจารณา” นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล
- กฤตยา อาชวนิจกุล (2551) "การจ้างแรงงานข้ามชาติใน พ.ร.บ. การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 กับการจัดทำบัญชีอาชีพสำหรับคนต่างชาติ” นครปฐม สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล
- กรมการจัดหางาน (2550) “แนวปฏิบัติการจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ปี 2550” กรุงเทพมหานคร กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน
- คณิงนิจ ดวงจิตร (2541) “การเมืองในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ : ศึกษาเฉพาะกรณีนโยบายกำลังคน” วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขารัฐศาสตร์การปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ (2536) *นโยบายกับการบริหารราชการ* กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- จักรวาลุ สระทองอ่อน (2549) “มาตรการทางกฎหมายในการให้ความคุ้มครองแรงงานต่างด้าว: ศึกษากรณีแรงงานภาคอุตสาหกรรมจังหวัดราชบุรี” วิทยานิพนธ์ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
- เจดน์ ธนวัฒน์ (2539) “ปัญหาการนำนโยบายของผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวพม่าไปปฏิบัติใน จังหวัดระนอง” ภาคนิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
- ธีระ ศรีธรรมรักษ์ (2544) “การบังคับใช้กฎหมายกับแรงงานต่างด้าว” รายงานการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง การบังคับใช้กฎหมายกับปัญหาแรงงาน มูลนิธิ วิกฤติ เอ แบริท (F.F.S) 21 สิงหาคม 2544
- ธีรดา พุ่มชบา (2549) “การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือไปปฏิบัติในเขตพื้นที่อำเภอฝาง จังหวัดเชียงใหม่” วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขารัฐศาสตร์การปกครอง มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

- ธีรพจน์ ศิริธรรม (2548) “การปฏิบัติตามนโยบายผ่อนผันการจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย
ของเจ้าหน้าที่ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง : ศึกษากรณีด้านชายแดนไทย-พม่า”
วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาประชากรศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล
- ผานิต แพเกาะ (2549) “การนำนโยบายไปปฏิบัติ : กรณีศึกษานโยบายจัดระบบเพื่อควบคุมแรงงาน
ต่างด้าวผิดกฎหมาย” รายงานการศึกษาระดับปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชาการบริหารการพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น
- พรณิฉัย นิติโรจน์ (2551) “การนำนโยบายการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยกรุงเทพมหานคร
ไปปฏิบัติ” ปรัชญาคุษฎีบัณฑิต รัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- ประเสริฐ รักไทยดี (2547) การศึกษาวิถีชีวิตของแรงงานพม่าในจังหวัดระนอง
กรุงเทพมหานคร สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
- ปิยะนุช เงินคล้าย. (ม.ป.ป.) “นโยบายสาธารณะ” เอกสารหมายเลข 161 กรุงเทพมหานคร
ศูนย์เอกสารทางวิชาการ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- วิทยา บุตรเพชรรัตน์ (2540) “การนำนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย: กรณีศึกษา
จังหวัดแม่ฮ่องสอน” การค้นคว้าอิสระรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการเมืองการปกครอง
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
- วัชรพงษ์ พลวัน (2541) “การลดปัญหาแรงงานไทยที่ถูกหลอกลวงไปทำงานต่างประเทศ: ศึกษา
เฉพาะกรณีอำเภอโนนสัง จังหวัดหนองบัวลำภู” วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหา-
บัณฑิต สาขาวิชาพัฒนสังคม มหาวิทยาลัยขอนแก่น
- วรงค์ จันทรร (2540) การนำนโยบายไปปฏิบัติ กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์กราฟิฟอร์แมท
_____. (2544) *ปรัชญาการบริหารงานภาครัฐ* กรุงเทพมหานคร สหายบล็อกและการพิมพ์
_____. (2547) “การนำนโยบายไปปฏิบัติ : ตัวแบบและคุณค่า” *วารสาร
พัฒนบริหารศาสตร์* 15,3 (ตุลาคม): 5-7
- ศุภชัย ยาวะประภาษ (2540) *นโยบายสาธารณะ* กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย
- สันทัต เสริมศรี (2541) “ประชากรศาสตร์ทางสังคม” ภาควิชาสังคมศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์
และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล
- สุพจน์ บุญวิเศษ (2551) “การนำนโยบายไปปฏิบัติ: ศึกษากรณีการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว
หลบหนีเข้าเมืองจากประเทศเพื่อนบ้าน” คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยบูรพา
- สำนักงานเขตหนองจอก (2549) *คู่มือประชาสัมพันธ์* สำนักงานเขตหนองจอก
กรุงเทพมหานคร

- สมโภชน์ ชีรวัดนเศรษฐ์ (2550) “ปัญหาสิทธิในการทำงานของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง”
 วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายธุรกิจ มหาวิทยาลัยศรีปทุม
- สมบัติ ชำรงชัยวงศ์ (2540) *นโยบายสาธารณะ แนวคิด การวิเคราะห์ และกระบวนการ*
 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์เสมาธรรม
- _____. (2546) *นโยบายสาธารณะ* กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์เสมาธรรม
- สรรพสิริ อรชัยพันธ์ลาภ (2552) “ประสิทธิผลของนโยบายแรงงานต่างด้าว: ศึกษากรณีจังหวัดตาก”
 วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกริก
- เสกสรรค์ นิสัยกล้า (2550) “การนำนโยบายไปปฏิบัติ: กรณีศึกษากรุงเทพมหานคร”
 ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต รัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- อับดุลรอซะ วรรณอาลี (2545) “การนำนโยบายไปปฏิบัติ : ศึกษากรณีสถาบันราชภัฏยะลา”
 ภาคนิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
- Alexander, E. R. (1985). *From idea to action: Notes for a contingency theory of policy implementation process*. *Administration & Society*, 16(4), 403-426.
- Bardach, E. (1980). *The implementation game: The happen after a bill becomes a law*. (3rd ed.). Cambridge, MA: The MIT Press.
- Barrett, S., & Fudge, c. (Eds.) (1981). *Policy and action: Essays on the implementation of public Policy*. New York: Methuen.
- Goggin, M. L., Lester, J. p., Bowman, A. O' M., & O' Toole, L. J., Jr. (1987). *Public policy implementation: Evolution of the field and agenda for future research*. *Policy Studies Review*, 7(1), 208-215.
- Hambleton, R. (1983). Planning system and policy implementation. *Journal of Public Policy*, 3(4), 379-418.
- Kerr, Donna H. (1976). *Educational policy : analysis, structure, and justification*. McKay : New York.
- Lipsky, Michael. (1980). *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Mazmanian, D. A., & Sabatier, P. A. (1989). *Implementation and public policy: With a new Postscript*. Latham, MD: University Press of America.
- Nakamura, R. T. & Smallwood, F. (1980). *The politics of policy implementation*. New York: Martin's Press.
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. B. (1973). *Implementation*. 2nd ed. San Francisco : University of California Press.
- Quade, E. S. (1982). *Analysis for public decisions*. 2nd ed. New York : Elsevier Science.
- Sharkansky , Ira. (1970). *Policy Analysis in Political Science*. Chicago: Markham.
- Sabatier, p. A. (1986). *Top-down and bottom-up approaches to implementation research: A critical analysis and suggested synthesis*. *Journal of Public Policy*, 6(2), 21-48.
- Sabatier, p. A., & Mazmanian, D. A. (1979). *The conditions of effect implementation: A guide to accomplishing policy objective*. *Policy Analysis*, 5, 481-504.
- Sorg, J. D. (1983). A typology of implementation behaviors of street-level bureaucrats. *Public Studies Review*, 2(3), 391-406.

- Van Horn, Carl E. (1979). *Policy Implement in Federal System, National Goals and Local Implementers*. Lexington, Massachusetts : D.C. Heath.
- Van Meter, D., & Van Horn, c. E. (1975). *The policy implementation process: A conceptual Framework*. *Administration and Society*, 6(4), 200-217.
- Younis, T., & Davidson, I. (1990). *The study of implementation*. In T. Younis (Ed.), *Implementation in public policy*. Aldershot, England: Dartmouth.





ภาคผนวก

มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร

สภามหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร

ภาคผนวก ก

รายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิการตรวจสอบเครื่องมือวิจัย



รายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิการตรวจสอบเครื่องมือวิจัย

- | | |
|-----------------------------|---|
| 1. อาจารย์ประเสริฐ รักไทยดี | อาจารย์คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ |
| 2. ผศ. ดร. คมพล สุวรรณภู | ผู้ช่วยศาสตราจารย์
มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี |
| 3. อาจารย์นายสุเทพ บรรณทอง | นักวิชาการศึกษาชำนาญการพิเศษ และ
เลขานุการคณะกรรมการการท่องเที่ยวแบบบูรณาการ
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ |



ภาคผนวก ข

แบบสอบถาม



แบบสอบถาม

ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ :
ศึกษากรณีเขตหนองจอก กรุงเทพมหานคร

คำชี้แจง เลือกคำตอบให้ตรงกับข้อเท็จจริงของท่านโดยเติมเครื่องหมาย ✓ ลงในช่องว่าง ()
 และเติมข้อความลงในช่องว่าง

ส่วนที่ 1 ข้อมูลส่วนบุคคล

1. เพศ

() 1. ชาย

() 2. หญิง

2. อายุปี

3. ระดับการศึกษา

() 1. ประถมศึกษา

() 2. มัธยมศึกษาตอนต้น

() 3. มัธยมศึกษาตอนปลาย/ปวช.

() 4. อนุปริญญา

() 5. ปริญญาตรี

() 6. สูงกว่าปริญญาตรี

() 6. อื่นๆ (ระบุ).....

4. ประเภทกิจการของท่าน

() 1. โรงงานอุตสาหกรรม/กิจการก่อสร้าง

() 2. หนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์

() 3. ร้านอาหาร

() 4. ร้านค้าทั่วไป

() 5. โรงสี

() 6. สนามกอล์ฟ

() 7. กิจการภาคเกษตร

5. รายได้ของสถานประกอบการต่อเดือน.....บาท

6. จำนวนแรงงานในครอบครอง.....คน

ส่วนที่ 2 ปัจจัยด้านต่างๆ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ประเด็น	ระดับความคิดเห็น				
	เห็นด้วยมากที่สุด	เห็นด้วยมาก	เห็นด้วยปานกลาง	เห็นด้วยน้อย	เห็นด้วยน้อยที่สุด
ด้านความชัดเจนของนโยบาย					
1. นายจ้าง/เจ้าของสถานประกอบการเห็นว่านโยบายที่มีการประกาศใช้มีความชัดเจน และสามารถนำไปสู่ความสำเร็จ					
2. นโยบายการจัดระบบแรงงานต่างด้าวที่ออกมาบังคับใช้หลายองค์กรมีเนื้อหาและสาระชัดเจนทำให้การปฏิบัติเป็นไปได้อย่างถูกต้อง					
3. นโยบายการจัดระบบแรงงานต่างด้าวมีความชัดเจนในเรื่องของการให้ความสำคัญในระบบเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ					
4. วัตถุประสงค์ที่กำหนดใช้นโยบายมีความชัดเจน ทำให้นายจ้าง/ผู้ประกอบการได้รับข้อมูลที่เป็นจริง ถูกต้อง และเป็นปัจจุบัน					
5. ขั้นตอนในการปฏิบัติงานไม่ชัดเจน เนื่องจากปัจจุบันการจ้างแรงงานต่างด้าวในแต่ละสัญชาติมีมาตรการ ขั้นตอน และเงื่อนไขที่แตกต่างกัน					
ด้านความร่วมมือของผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย					
1. นายจ้าง/ผู้ประกอบการให้ความร่วมมือและปฏิบัติตามแนวทางนโยบายที่ประกาศใช้					
2. นายจ้าง/ผู้ประกอบการเป็นผู้ที่มีส่วนสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาาร่วมกับรัฐโดยมีการนำแรงงานต่างด้าวไปจดทะเบียนให้ถูกต้องตามกฎหมาย					

ประเด็น	ระดับความคิดเห็น				
	เห็นด้วยมากที่สุด	เห็นด้วยมาก	เห็นด้วยปานกลาง	เห็นด้วยน้อย	เห็นด้วยน้อยที่สุด
3. นายจ้าง/ผู้ประกอบการเห็นว่าระบบราชการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีการปฏิบัติหลายขั้นตอน ชับซ้อน ทำให้เสียเวลาในการดำเนินการ					
4. ประชาชนในพื้นที่ให้ความร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐ โดยชี้เบาะแสแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมาย					
5. นายจ้าง/ผู้ประกอบการสามารถเข้าไปร่วมแสดงความคิดเห็นและให้ความร่วมมือโดยมีการจัดตั้งเครือข่ายทางสังคมในการบริหารจัดการร่วมกันในแต่ละพื้นที่					
ด้านความเข้าใจนโยบายของผู้ปฏิบัติ					
1. กำหนดให้มีการประชุมร่วมกันระหว่างส่วนราชการและนายจ้างเพื่อให้มีความเข้าใจนโยบายมากขึ้น และสามารถปฏิบัติในแนวทางเดียวกัน					
2. นโยบายการจัดระบบแรงงานต่างด้าว ควรมีการแยกจัดระบบแรงงานของแต่ละสัญชาติ เพื่อไม่ให้เกิดความสับสน อีกทั้งแยกประเภทกิจการให้ชัดเจน ไม่คลุมเครือ					
3. วิธีการปฏิบัติงานในแต่ละหน่วยงานของรัฐไม่เหมือนกันทำให้นายจ้าง/ผู้ประกอบการไม่เข้าใจวิธีปฏิบัติที่ถูกต้องตามกฎหมาย					
4. การนำเทคโนโลยีมาใช้ในการจัดระบบแรงงานต่างด้าว ทำให้การปฏิบัติง่ายขึ้น					

ประเด็น	ระดับความคิดเห็น				
	เห็นด้วยมากที่สุด	เห็นด้วยมาก	เห็นด้วยปานกลาง	เห็นด้วยน้อย	เห็นด้วยน้อยที่สุด
5. รายละเอียดของนโยบายมีความซับซ้อนคลุมเครือไม่สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับสถานการณ์จริงๆ ได้					
ด้านความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน					
1. บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานควรมีการซักซ้อม ขั้นตอน และแนวทางการปฏิบัติ เพื่อให้เกิดความคล่องตัว					
2. ควรให้ความรู้ และสร้างทัศนคติความรู้สึที่ดีแก่บุคลากรผู้ปฏิบัติงาน					
3. บุคลากรผู้ปฏิบัติงานควรศึกษาทำความเข้าใจความคุ้นเคยกับอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ต่างๆ หรือเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง					
4. หน่วยงานควรจัดหาทรัพยากรทางด้านบริหารให้มีความเพียงพอกับการจัดระบบแรงงานต่างด้าว เช่น งบประมาณ วัสดุ อุปกรณ์ และบุคลากร					
5. ระเบียบและข้อปฏิบัติควรให้มีการแก้ไข และปรับปรุงเพื่อมิให้เป็นอุปสรรคในการปฏิบัติงานตามนโยบาย					
ด้านการประชาสัมพันธ์					
1. การประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่สำคัญต่าง ๆ ให้นายจ้าง/ผู้ประกอบการ ได้รับทราบอย่างรวดเร็วและถูกต้อง					
2. การประชาสัมพันธ์ควรมีความต่อเนื่องและชัดเจน					

ประเด็น	ระดับความคิดเห็น				
	เห็นด้วยมากที่สุด	เห็นด้วยมาก	เห็นด้วยปานกลาง	เห็นด้วยน้อย	เห็นด้วยน้อยที่สุด
3. มีการเชื่อมโยงข้อมูลหรือข่าวสารต่างๆ ไว้อย่างละเอียดรวดเร็วทันกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงและไม่เกิดความขัดแย้งต่อการปฏิบัติงาน					
4. มีการสร้างเครือข่ายทั้งรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการและสามารถแก้ไขปัญหาได้ทันเวลา					
5. การประชาสัมพันธ์ที่ล่าช้า ก่อให้เกิดความเข้าใจที่สับสนต่อผู้รับบริการ โดยเฉพาะ นายจ้าง/ผู้ประกอบการ					

ส่วนที่ 3 ความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวพ.ศ. 2547 ไปปฏิบัติ

ประเด็น	ระดับความสำเร็จ				
	สำเร็จมากที่สุด	สำเร็จมาก	สำเร็จปานกลาง	สำเร็จน้อย	สำเร็จน้อยที่สุด
1. นายจ้างและผู้ประกอบการมีระบบการจ้างงาน โดยไม่รับแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายเข้าทำงาน					
2. นายจ้างและผู้ประกอบการที่ต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวเข้าทำงานในกิจการ ควรแจ้งจดทะเบียนนายจ้าง เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐได้ทราบความต้องการที่แท้จริง					
3. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีการประสานงานกับประเทศต้นทางเพื่อลดจำนวนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง					

ประเด็น	ระดับความสำเร็จ				
	สำเร็จ มากที่สุด	สำเร็จ มาก	สำเร็จ ปาน กลาง	สำเร็จ น้อย	สำเร็จ น้อย ที่สุด
4. เจ้าหน้าที่ นายจ้างและผู้ประกอบการ ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนที่ภาครัฐ ได้กำหนดไว้ เพื่อความสะดวก รวดเร็ว และสามารถตรวจสอบได้					
5. นายจ้างและผู้ประกอบการ จ้างแรงงานคนไทยเข้าทำงานแทนแรงงานต่างด้าวให้มากขึ้น					
6. การให้ความรู้ความเข้าใจในทัศนคติที่ดีแก่นายจ้าง/ผู้ประกอบการ และบุคลากร ผู้ปฏิบัติงานทำให้การจัดระบบแรงงานต่างด้าวประสบความสำเร็จ					

ส่วนที่ 4 ปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะ

1. ตามที่ท่านเคยประสบมา ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติมีปัญหา อุปสรรค ในเรื่องใดบ้าง และท่านคิดว่ามีแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างไร

.....

.....

2. ข้อคิดเห็น/ข้อเสนอแนะอื่น ๆ

.....

.....

ขอขอบคุณที่กรุณาตอบแบบสอบถาม

ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ	นายนพดล ชันติชัยมงคล
วัน เดือน ปีเกิด	8 มกราคม 2520
สถานที่เกิด	อำเภอราชสาส์น จังหวัดฉะเชิงเทรา
ประวัติการศึกษา	รัฐศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
สถานที่ทำงานปัจจุบัน	ที่ทำการปกครองจังหวัดนครนายก ศาลากลางจังหวัดนครนายก
ตำแหน่ง	เจ้าพนักงานปกครองชำนาญการ

