

Scanned with CamScanner

**การนำนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปปฏิบัติ
: กรณีศึกษาอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก**

นางพัชรนันท์ ลาวัณย์รัตนกุล

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต
แขนงวิชาการเมืองการปกครอง สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

พ.ศ. 2551

**Implementation of Policies to Solve the Problem of Illegal Immigrant Workers
: A Case Study of Mae Sot District, Tak Province**

Mrs.Patcharanan Lawanrattanagul

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

School of Political Science

Sukhothai Thammathirat Open University

2008

หัวข้อวิทยานิพนธ์ การนำนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปปฏิบัติ : กรณีศึกษา
อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

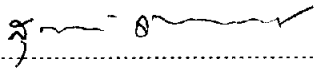
ชื่อและนามสกุล นางพัชรนันท์ ลาวัณย์รัตนกุล

แขนงวิชา การเมืองการปกครอง

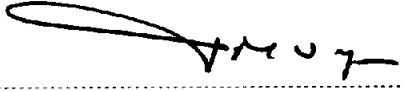
สาขาวิชา รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

อาจารย์ที่ปรึกษา 1. รองศาสตราจารย์ธโรธร ตู๋ทองคำ
2. รองศาสตราจารย์ ดร.ปธาน สุวรรณมงคล

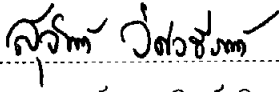
คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ได้ให้ความเห็นชอบวิทยานิพนธ์ฉบับนี้แล้ว


..... ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.สุกังค์ จันทวานิช)


..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ธโรธร ตู๋ทองคำ)


..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.ปธาน สุวรรณมงคล)

คณะกรรมการบัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช อนุมัติให้รับวิทยานิพนธ์
ฉบับนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต แขนงวิชา
การเมืองการปกครอง สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช


..... ประธานกรรมการบัณฑิตศึกษา
(รองศาสตราจารย์ ดร.สุจินต์ วิสวธีรานนท์)

วันที่ 15 เดือน มกราคม พ.ศ. 2552

กิตติกรรมประกาศ

การทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้วิจัยได้รับความอนุเคราะห์อย่างยิ่งจากผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่าน ซึ่งได้แนะนำแนวคิด ทฤษฎี คำแนะนำและติดตามวิทยานิพนธ์ฉบับนี้อย่างใกล้ชิด นับตั้งแต่เริ่มต้นจนสำเร็จสมบูรณ์ ผู้วิจัยรู้สึกซาบซึ้งในความกรุณาของท่านคณาจารย์มา ณ โอกาสนี้

ขอขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ โสธร ผู้ทองคำ อย่างสูง ในการติดตามและให้คำแนะนำทั้งแนวคิด ทฤษฎีต่างๆ รวมถึงงานวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้อง โดยท่านกรุณาชี้แนะและให้ผู้วิจัยได้ไปติดตามค้นหาเพื่อนำมาอ้างอิงในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้มีความสมบูรณ์ และขอขอบพระคุณท่านผู้ว่าราชการจังหวัดตาก นายชุมพร พลรักษ์ ที่เอื้อเฟื้อผู้วิจัย ไม่ว่าจะเป็นการให้สัมภาษณ์อย่างเป็นทางการเป็นกันเองและเปิดเผย พร้อมกันนี้ท่านยังกรุณาชี้แนะแนวทางต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ต่องานวิทยานิพนธ์นี้ รวมถึงศาสตราจารย์ ดร.สุภางค์ จันทวานิช ผู้ทรงคุณวุฒิประจำสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ที่ท่านได้กรุณามาเป็นประธานในการสอบปกป้องวิทยานิพนธ์ ทั้งๆ ที่ท่านมีภารกิจมาก และสุดท้ายขอขอบคุณครอบครัวที่คอยเป็นกำลังใจให้ผู้วิจัยมีแรงผลักดันในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนสำเร็จ

นอกเหนือจากนี้ผู้วิจัยขอขอบพระคุณคณาจารย์สาขาวิชารัฐศาสตร์ หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต แขนงวิชาการเมืองการปกครอง เพื่อนร่วมรุ่น (ศูนย์แม่สอด) และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการทำวิทยานิพนธ์ครั้งนี้ทุกท่านที่ได้กรุณาให้การสนับสนุน ทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วง

พัชรนันท์ ลาวัณย์รัตนกุล

สิงหาคม 2550

ชื่อวิทยานิพนธ์ การนำนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปปฏิบัติ : กรณีศึกษาอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

ผู้วิจัย นางพัชรนันท์ ลาวัณย์รัตนกุล **ปริญญา** รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองการปกครอง)
อาจารย์ที่ปรึกษา (1) รองศาสตราจารย์ ดร.โสธร ผู้ทองคำ (2) รองศาสตราจารย์ ดร.ปธาน สุวรรณมงคล
ปีการศึกษา 2551

บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา (1) โครงสร้าง กระบวนการ ขั้นตอน รูปแบบวิธีการและลักษณะในการนำนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก (2) ปัจจัยส่งเสริมสนับสนุน และปัจจัยที่เป็นปัญหา อุปสรรคของการนำนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปปฏิบัติในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ โดยวิธีการศึกษาจากเอกสารและการสัมภาษณ์เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา ประชากรแบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ เจ้าหน้าที่รัฐ นักธุรกิจ และเกษตรกร นักวิชาการ สื่อมวลชน และเจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชน และนักการเมือง กลุ่มตัวอย่างคือ เจ้าหน้าที่และพนักงานของรัฐที่รับนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดตาก นักธุรกิจ เกษตรกร นักวิชาการ สื่อมวลชน เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชน นักการเมืองระดับชาติ นักการเมืองระดับท้องถิ่น รวมทั้งหมด 24 คน

ผลการศึกษา พบว่า (1) การนำนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปปฏิบัติในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก มีโครงสร้างการทำงานร่วมกันของหน่วยงานแบบโครงสร้าง-หน้าที่ภายใต้ยุทธศาสตร์ทั้ง 7 ที่คณะอนุกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (ก.บ.ร.) กำหนด ด้านกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นหน่วยงานรัฐจะมีการประชุมวางแผนขั้นตอนการทำงานโดยมีการประชุมปีละครั้ง ปฏิสัมพันธ์หรือการสื่อสารระหว่างหน่วยงานเป็นแนวราบและระบบราชการ รูปแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของคณะอนุกรรมการพิจารณาการทำงานจังหวัดตากเป็นแบบจุดภาค ไม่มีงบประมาณและไม่มีอำนาจการตัดสินใจ วิธีการนำนโยบายไปปฏิบัติของหน่วยงานรัฐจะมีลักษณะต่างคนต่างทำ งบประมาณและทรัพยากรด้านการบริหารต่าง ๆ จะได้รับจากกระทรวงต้นสังกัดโดยตรง และมีการรายงานผลหรือปัญหาต่าง ๆ ไปยังกระทรวงต้นสังกัด และต่อที่ประชุม กบร.ที่กระทรวงแรงงาน ดังนั้น ลักษณะการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงมีรูปแบบเป็นอำนาจรวมศูนย์ที่ส่วนกลาง (2) ปัจจัยส่งเสริมสนับสนุนได้แก่ปัจจัยด้านการบริหารองค์กร ส่วนปัจจัยที่เป็นปัญหาอุปสรรคได้แก่ ขั้นตอนการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐที่ขาดการบูรณาการการทำงานร่วมกัน ปัญหาความขัดแย้งของนโยบายสาธารณะอื่นในพื้นที่ รวมถึงอุปสรรคด้านภูมิประเทศของอำเภอแม่สอดทำให้มีปัญหาด้านความเป็นไปได้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และการขาดการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

คำสำคัญ นโยบาย แรงงานต่างด้าว จังหวัดตาก

Thesis title: Implementation of Policies to Solve the Problem of Illegal Immigrant Workers : A Case Study of Mae Sot District, Tak Province

Researcher: Mrs.Patcharanan Lawanrattanagul; **Degree:** Master of Political Science (Politics and Government); **Thesis advisors:** (1) Thasothorn Tootongkam, Associate Professor; (2) Dr.Pathan Suvanamongkol, Associate Professor; **Academic year:** 2008

Abstract

The objectives of this research were to study (1) the structure, process, steps, form, methods and other characteristics of the implementation of policies to solve the problem of illegal immigrant workers in Mae Sot District, Tak Province; and (2) supporting and detracting factors that affected the implementation of these policies.

This was a qualitative research based on data from document research and interviews. The data were analyzed descriptively. The sample population consisted of 24 people from 4 groups: government officials involved with implementing the policies; business people and farmers; academics, members of the press and representatives of non-government organizations; and local and national-level politicians.

The results showed that (1) in implementation of policies to solve the problem of illegal immigrant workers in Mae Sot District, Tak Province, there was a joint structure-function work structure of several agencies working together under the seven strategies set by the subcommittee to manage illegal immigrant workers. For the implementation process, the government agencies held a meeting once a year to plan the working procedures. The interaction or communication between the agencies was horizontal and bureaucratic. The policy implementation by the Tak Province Subcommittee on Work Considerations was on a micro level with no budget and no decision-making power. The different government agencies implemented the policies independently of each other. They each received a separate budget and resources allocation from their respective ministries and reported their problems and progress to their respective ministries as well as to the Ministry of Labor subcommittee. Thus, the policy implementation was in centralized form. (2) The supporting factor was organizational management. The detracting factors were lack of unity in the working procedures of government officials, conflicts with other public policies in the area, obstacles caused by the geography of the area that made enforcement difficult in practice, and lack of participation by the people involved in policy implementation.

Keywords: policies, immigrant workers, Tak Province

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญตาราง	ฅ
สารบัญภาพ	ญ
บทที่ 1 บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์การวิจัย	7
กรอบแนวคิดการวิจัย	8
ขอบเขตของการวิจัย	9
นิยามศัพท์เฉพาะ	9
บทที่ 2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	11
การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	12
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	41
นโยบายการแก้ไขปัญหาระงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองปี 2535-2549	48
บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย	56
ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง	57
เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย	59
การเก็บรวบรวมข้อมูล	59
การวิเคราะห์ข้อมูล	60
บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล	61
ตอนที่ 1 ศึกษาโครงสร้าง กระบวนการ ขั้นตอน รูปแบบ วิธีการและลักษณะในการ น่านโยบายการแก้ไขปัญหาระงงานต่างด้าวไปปฏิบัติในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก	62
ตอนที่ 2 ศึกษาถึงปัจจัยส่งเสริมสนับสนุนต่อการน่านโยบายไปปฏิบัติ และปัจจัยที่ เป็นปัญหา อุปสรรคของการน่านโยบายแก้ไขปัญหาระงงานต่างด้าว ผิดกฎหมายไปปฏิบัติในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก	86

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 5 สรุปการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	110
สรุปการวิจัย	110
อภิปรายผล	115
ข้อเสนอแนะ	128
บรรณานุกรม	136
ภาคผนวก	140
ก แบบสอบถาม	141
ข ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์	151
ค คำสั่งจังหวัดตาก	154
ประวัติผู้วิจัย	159

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 4.1 จำนวนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายที่ขออนุญาตทำงาน จังหวัดตาก ตั้งแต่ปี 2539-2550	65
ตารางที่ 4.2 จำนวนแรงงานต่างด้าวที่เข้ารับการรักษาพยาบาลประชาชนต่างด้าว	71

สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดในการวิจัยการนำนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ไปปฏิบัติ	8
ภาพที่ 2.1 การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค (Macro Implementation)	17
ภาพที่ 2.2 การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค	18
ภาพที่ 2.3 ผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ	20
ภาพที่ 2.4 ตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของ แวน มิเตอร์ และ แวน ฮอร์น	27
ภาพที่ 4.1 โครงสร้าง กระบวนการ ขั้นตอน รูปแบบ วิธีการ และลักษณะในการนำนโยบาย ไปปฏิบัติ	73
ภาพที่ 4.2 ขั้นตอนการจดทะเบียนใบอนุญาตทำงาน	76

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

วิกฤตเศรษฐกิจเมื่อ พ.ศ. 2540 เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ภาวะเศรษฐกิจโลกเกิดการชะลอตัวปัญหาด้านสงครามทางตะวันออกกลางส่งผลให้ราคาน้ำมันพุ่งทะยานกระทบต่อราคาสินค้าและค่าครองชีพ ผู้ประกอบธุรกิจทั่วโลกล้วนแสวงหาช่องทางการตลาด ทรัพยากร และแรงงานราคาถูกเพื่อต่อสู้กับภาวะเศรษฐกิจโลกที่มีการแข่งขันกันอย่างรุนแรงจากภาวะทุนนิยมขยายตัว พ.ศ. 2542 การขยายการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของสาธารณรัฐประชาชนจีน (ที่มีประชากร 1,300 ล้านคน) และประเทศอินเดีย (ที่มีประชากร 1,000 ล้านคน) กำลังบุกตลาดด้านอุตสาหกรรมแข่งขันระดับโลกเพราะมีต้นทุนด้านจำนวนแรงงานมหาศาลและค่าแรงงานต้นทุนต่ำ กระแสการไหลเข้าของบริษัทยักษ์ใหญ่วงการอุตสาหกรรมสิ่งทอ และเครื่องนุ่งห่มต่างพากันไปเปิดโรงงานอุตสาหกรรมเพื่อแสวงหาปัจจัยด้านทรัพยากรแรงงานจำนวนมหาศาลและมีราคาถูกเพื่อแข่งขันในระบบเศรษฐกิจทุนนิยม (สภาอุตสาหกรรมจังหวัดตาก 2549 : 8)

สำหรับประเทศไทยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) ในช่วงพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นรัฐบาลก็นำนโยบายทางเศรษฐกิจที่มุ่งเน้นการผลิตเพื่อการส่งออก (Exported growth) มาใช้แทนนโยบายการผลิตทดแทนการนำเข้า (Import substitution) กอปรกับความมั่นคงของเสถียรภาพทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยทุนนิยมยุคพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ทำให้ภาคเศรษฐกิจของไทยเกิดภาวะก้าวกระโดดโดยมีตัวเลขอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจพุ่งสูงติดต่อกันอย่างต่อเนื่อง ทำให้ประชาชนจำนวนหนึ่งทิ้งอาชีพเกษตรกรรมหันมาเป็นลูกจ้างในโรงงานอุตสาหกรรม การเติบโตทางเศรษฐกิจและนโยบายส่งเสริมการลงทุนทำให้ความต้องการแรงงานมีปริมาณสูงขึ้นเป็นเงาตามตัว แรงงานไทยในซึ่งเดิมอยู่ในภาคอุตสาหกรรมการผลิตมีโอกาสเข้าโครงการของรัฐในการส่งคนงานไทยไปต่างประเทศตามนโยบายของกระทรวงแรงงานเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดภาวะการขาดแคลนแรงงาน (วิทยา บุตรเพชรรัตน์ 2542 : 1)

ปัจจุบันประเทศไทยมีแหล่งการลงทุนหรือที่เรียกว่านิคมอุตสาหกรรมกระจายไปทั่วทุกภูมิภาคของประเทศ จึงอาจกล่าวได้ว่าระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยก้าวสู่ยุคของการพัฒนา

อุตสาหกรรมเต็มตัว ลักษณะเศรษฐกิจเช่นนี้เป็นผลพวงจากลัทธิทุนนิยม ดังนั้นการช่วงชิงพื้นที่ การตลาดและการแข่งขันด้านการลงทุนจึงตามมาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เมื่อประเทศไทยต้องแข่งขันกับระบบเศรษฐกิจโลก ภาวะการแข่งขันทำให้ธุรกิจต้องปรับตัว ต้องลดต้นทุนการผลิตเพื่อการแข่งขันทางการตลาดกับประเทศที่มีทรัพยากรแรงงานนับพันล้านคนอย่างจีน ทำให้ปัจจุบันประเทศไทยประสบปัญหาการพัฒนาอุตสาหกรรมแบบครึ่ง ๆ กลาง ๆ กล่าวคือไม่สามารถลงทุนในปัจจัยด้านเทคโนโลยีได้มากเพราะมีค่าโนวฮาว (Know-how)* สูงนักลงทุนไม่กล้าเสี่ยงเพราะเป็นที่ทราบกันดีว่าความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา การลงทุนด้านเทคโนโลยีไม่มีสิ้นสุด ส่วนการจะย้อนกลับไปพัฒนาด้านการเกษตรกรรมก็ไม่ได้เพราะขาดช่วงการพัฒนาด้านเกษตรกรรม คนหนุ่มสาวก็ได้ละทิ้งไร่นาในชนบทเข้าสู่แหล่งงานภาคอุตสาหกรรม โรงงานและงานบริการในภาคอุตสาหกรรม

การปรับเปลี่ยนทางสังคมในยุคที่การแข่งขันทางเศรษฐกิจภายในประเทศเน้นความเจริญเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมมาตลอด และเห็นได้ชัดเจนมากยิ่งขึ้นในช่วงรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี เรื่อยมาช่วงตั้งแต่ พ.ศ. 2532 – พ.ศ. 2540 รัฐบาลส่งเสริมให้นักลงทุนต่างชาติเข้ามาได้อย่างเสรีประกอบกับภาคอุตสาหกรรม การค้า การบริการเติบโตสูงกว่าเศรษฐกิจภาคอื่น ทำให้นักลงทุนต่างชาติเช่น ญี่ปุ่น ไต้หวันฮ่องกง ฯลฯ พากันมาลงทุนในอุตสาหกรรมตามนิคมอุตสาหกรรมรอบๆ กรุงเทพฯ และปริมณฑล (วิทยากร เชียงกูล 2547 : 192) มีการจ้างแรงงานเพิ่มขึ้นทุกภาคทั่วประเทศ และแรงงานไทยจะมีทัศนคติว่าการทำงานกับชาวต่างประเทศที่มาเปิดโรงงานจะมีสวัสดิการ ค่าแรงที่ดีกว่า สูงกว่า สภาพการจ้างดีกว่า จึงทำให้โรงงานที่เจ้าของเป็นคนไทยต้องย้ายฐานการผลิตออกมายังต่างจังหวัดที่ห่างไกลกว่าเดิม เพื่อแสวงหาแรงงานที่มีค่าแรงถูกกว่าในภาคกลาง แต่จะประสบปัญหาในด้านแรงงานแตกต่างออกไปจากเดิม กล่าวคือแรงงานไทยในต่างจังหวัดมักมีที่นา ไร่นา เป็นของตัวเอง หรือของครอบครัวพอถึงฤดูเก็บเกี่ยวมักจะขาดงาน และกลับเข้ามาทำงานใหม่ ประกอบกับทางการมีโครงการส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ และคนต่างจังหวัดมีค่านิยมไปทำงานต่างประเทศเช่นกัน ทำให้ตลาดแรงงานของไทยเริ่มขาดแคลนไม่เพียงพอต่อภาคอุตสาหกรรมที่มีการขยายตัว

จากสภาพที่ตลาดแรงงานในประเทศไม่สามารถตอบสนองความต้องการได้เพียงพอ ทำให้แรงงานต่างด้าวเป็นทางเลือกที่จะถูกนำเข้าสู่ระบบตลาดแรงงานในประเทศเพื่อทดแทนแรงงานไทยมากขึ้น ประกอบกับสภาพปัญหาการเมืองการปกครอง สภาพสังคมของประเทศเพื่อนบ้าน เช่นประเทศสหภาพพม่า ทำให้ประชาชนชาวพม่าอพยพเข้าสู่ประเทศไทยเพื่อขายแรงงาน

* ความรู้ ความเชี่ยวชาญด้านเทคโนโลยีขั้นสูง เป็นผลจากการวิจัยพัฒนาเทคโนโลยีของบริษัทนั้น หรือเป็นลิขสิทธิ์ของผู้คิดค้น

และแสวงหาชีวิตที่ดีกว่า ทำให้จำนวนประชาชนชาวพม่าที่ลักลอบเข้ามาขายแรงงานทั้งที่ถูกต้อง ตามกฎหมายและผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายทวีจำนวนขึ้นทุกปี โดยเฉพาะผู้ลักลอบข้ามแดน ชาวพม่าในปี 2548 มีจำนวนคิดเป็นเปอร์เซ็นต์ถึงร้อยละ 75.86 (573,839 คน) อยู่ในพื้นที่ภาคกลาง สูงสุด ขณะที่แรงงานลาวมี 97,651 คน คิดเป็นร้อยละ 12.91 และกัมพูชามีจำนวน 84,915 คน คิดเป็นร้อยละ 11.23 (กรมการจัดหางาน 2549 : 23) ในแรงงานต่างด้าวทั้งสามชาตินี้ แรงงานชาวพม่า มีปัญหาด้านการจัดระบบมากที่สุด อันเนื่องมาจากสภาพทางการเมืองของประเทศสหภาพพม่าที่มี ชนกลุ่มน้อยมากกว่า 135 กลุ่ม ทำให้ประเทศสหภาพพม่าไม่ยอมรับเรื่องสัญชาติของผู้หลบหนีเข้ามา ขายแรงงานในประเทศไทยต่างกับแรงงานลาว และกัมพูชา ดังนั้นการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว จากประเทศสหภาพพม่า จึงเป็นประเด็นปัญหาที่น่าสนใจและท้าทายต่อรัฐบาลไทยในการหาวิธีการ แก้ไขและในขณะเดียวกันก็สามารถใช้แรงงานชาวพม่า เพื่อประโยชน์ในด้านเศรษฐกิจ

จากสภาพภูมิประเทศที่ประเทศไทยมีพรมแดนติดต่อกับประเทศสหภาพพม่า ซึ่งมี อาณาเขตติดต่อกันเป็นระยะทางยาวมากกว่า 2,400 กิโลเมตร (คำนวณจากคนเข้าเมืองตาก 2550 : 1-2) พื้นที่ติดต่อกับไทยคือ รัฐฉาน รัฐกะยา รัฐกะเหรี่ยง รัฐมอญ และมณฑลตะนาวศรี โดยติดกับ 10 จังหวัดของไทย ได้แก่ เชียงราย เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน ตาก กาญจนบุรี ราชบุรี เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร และระนอง และจังหวัดตาก

การศึกษาครั้งนี้ผู้ศึกษาจึงมุ่งศึกษาจังหวัดตาก โดยเฉพาะอำเภอแม่สอดเนื่องจากเป็น พื้นที่ที่มีการลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมายมากที่สุด และเป็นอำเภอชายแดนที่มีพรมแดนธรรมชาติ เป็นแม่น้ำเมย (มีระยะทางกว่า 300 กิโลเมตร) ซึ่งปัจจุบันตื่นเงิน และป่าเขาที่เป็นแนวชายแดน ระหว่างไทยกับประเทศสหภาพพม่า จนเมื่อ พ.ศ. 2540 ในรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ อำเภอ แม่สอด ดำบลท่าสายลวด ดำเนินการสร้างสะพานมิตรภาพไทย-พม่าแล้วเสร็จและมีพิธีเปิดอย่าง เป็นทางการทำให้สะพานมิตรภาพไทย-พม่าเป็นจุดผ่านแดนถาวร ซึ่งตรงจุดนี้มีการผ่านเข้าออกของ ชาวพม่าทั้งที่ถูกกฎหมายและลักลอบข้ามแดนตามพรมแดนธรรมชาติผิดกฎหมาย เพื่อการข้ามมา มีทั้งพ่อค้า แม่ค้าชาวพม่าข้ามมาซื้อของไปขายยังฝั่งพม่าลักษณะการข้ามเป็นไปอย่างถูกต้องตาม ระเบียบของตรวจคนเข้าเมืองตาก กับอีกส่วนหนึ่งซึ่งมีจำนวนมากลักลอบเข้ามาทางน้า

ปัจจัยด้านจำนวนผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายที่มีจำนวนมาก และค่าแรงถูกกว่า แรงงานไทยจึงดึงดูดนักลงทุนทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศพากันมาลงทุนในอำเภอแม่สอด และจ้างแรงงานต่างผิดกฎหมายจากประเทศสหภาพพม่าในโรงงานอุตสาหกรรม การขยายตัวทาง ภาคอุตสาหกรรมในอำเภอแม่สอดเป็นไปอย่างต่อเนื่องในระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมา กลายเป็นแหล่ง ทรัพยากรแรงงานในภาคอุตสาหกรรม และภาคการเกษตรมากที่สุดในประเทศ ทำให้อำเภอแม่สอด มีโรงงานอุตสาหกรรมมาลงทุนมากกว่า 200 โรงงาน (สภาอุตสาหกรรม 2549 : 8) อำเภอแม่สอด

และอำเภอใกล้เคียงจึงมีประชากรที่อพยพจากประเทศสหภาพมาเป็นจำนวนมาก ทั้งถูกจ้างในโรงงานอุตสาหกรรม ภาคการเกษตร ลูกจ้างร้านค้า การค้าขายอัญมณีและยังมีผู้ติดตามซึ่งเป็นครอบครัวของผู้อพยพ

สาเหตุสำคัญที่ผลักดันให้ประชาชนชาวพม่าอพยพออกจากประเทศบ้านเกิดของตนเอง ประกอบด้วยสภาพเศรษฐกิจและการเมืองการปกครองที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการดำรงชีวิตอย่างปกติสุข ปัญหาการสู้รบระหว่างชนกลุ่มน้อยและรัฐบาลทหารพม่ากลายเป็นปัจจัยผลักดัน (Push Factors) ต่อการอพยพของประชาชนเข้าขายแรงงานในประเทศไทย และปัจจัยชักจูง (Pull Factors) หรือปัจจัยที่เป็นเหตุผลของการลักลอบข้ามแดน เนื่องจากความโอบอ้อมอารีของคนไทยรวมทั้งการขยายตัวของเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว สภาพทางเศรษฐกิจดีกว่า และลักษณะวัฒนธรรมทางสังคมที่คล้ายกันเป็นปัจจัยดึงดูดให้ผู้อพยพลักลอบเข้าเมืองทั้งถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย (กนกพรรณ รูปขจร 2543 : 3)

หลักมนุษยธรรมที่รัฐบาลไทยมีต่อผู้ลักลอบข้ามแดนผิดกฎหมายกับนโยบายด้านการผ่อนผันให้ชาวพม่าหลบหนีเข้าเมืองสามารถขึ้นทะเบียนเป็นแรงงานต่างด้าวที่ถูกกฎหมาย ปัจจุบันปริมาณชาวพม่าหลบหนีเข้าเมืองมีแนวโน้มสูงขึ้น นับตั้งแต่ พ.ศ. 2535 เป็นต้นมา รัฐบาลได้กำหนดนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายมาแล้วหลายครั้ง มาตรการแต่ละครั้งมีความคล้ายคลึงกัน คือ ให้มีการรายงานตัวเพื่อจดทะเบียน และควบคุมมิให้เข้าสู่เมืองชั้นใน เช่น กรุงเทพฯ และปริมณฑล แต่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายให้ลดน้อยลงได้ และซ้ำยังมีแนวโน้มการใช้แรงงานต่างด้าวมากขึ้นทุกปี

นโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวของรัฐ มีหลายหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้แก่ สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ, คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน หน่วยงานผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ซึ่งได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดตาก นายอำเภอ สำนักงานจัดหางานตาก นายแพทย์ สาธารณะสุขตาก ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดตาก ผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรจังหวัดตาก ผู้กำกับการด่านตรวจคนเข้าเมืองตาก ยังไม่รวมถึงองค์กรธุรกิจ ผู้ประกอบการในพื้นที่ 5 อำเภอชายแดนจังหวัดตาก ทำให้ผู้เกี่ยวข้องในการน่านโยบายไปปฏิบัติมีจำนวนมาก บางกรณีการจับกุม ผลักดัน และการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน มีการสนธิกำลังกันระหว่างหน่วยงานเพื่อปฏิบัติหน้าที่ ความเข้าใจร่วมกันในเป้าหมายของนโยบายจึงเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่ง อีกทั้งจำนวนผู้หลบหนีเข้าเมืองมีจำนวนมากขึ้นทุกขณะ จึงนำพิจารณาว่ากระบวนการน่านโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปปฏิบัติมีโครงสร้าง ลักษณะ ขั้นตอน และวิธีการอย่างไร รวมถึงปัจจัยใดที่เป็นปัญหาและอุปสรรคของการน่านโยบายไปปฏิบัติ สาเหตุใดที่ทำให้เห็นนโยบายการแก้ไขปัญหา

แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายของรัฐตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ. 2549 ครั้งนี้ กลับทำให้มีจำนวนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย และจำนวนผู้ลักลอบใช้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย มีมากขึ้น

นโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในการศึกษาครั้งนี้ คือ มติคณะรัฐมนตรี 7 ธันวาคม 2549 ตามที่กระทรวงแรงงานเสนอ พอสังเขปดังนี้

อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่ได้รับอนุญาตทำงาน ซึ่งใบอนุญาตทำงานหมดอายุวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2550 และหมดอายุวันที่ 30 มิถุนายน 2550 อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับและทำงานได้ต่อไปอีก 1 ปี สิ้นสุดวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2551 และวันที่ 30 มิถุนายน 2551 โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการออกประกาศกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องให้แล้วเสร็จพร้อมที่จะดำเนินการได้ประมาณวันที่ 10 มกราคม 2550 เป็นต้นไป ดังต่อไปนี้

การผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักร ให้กระทรวงมหาดไทยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีออกประกาศให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่ได้รับใบอนุญาตทำงานใน พ.ศ. 2549 ซึ่งใบอนุญาตทำงานหมดอายุ วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2550 และวันที่ 30 มิถุนายน 2550 อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับต่อไปอีก 1 ปี สิ้นสุดวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2551 และวันที่ 30 มิถุนายน 2551

การขอรับใบอนุญาตทำงาน ให้กระทรวงแรงงานอาศัยอำนาจตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 กำหนดเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ในการอนุญาตทำงานและออกใบอนุญาตทำงานให้แก่แรงงานต่างด้าวพอสังเขปดังนี้

- 1) การตรวจสอบสุขภาพ กระทรวง สาธารณะสุขเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบ โดยการประกันสุขภาพ และโรคที่ห้ามทำงาน โดยชำระค่าตรวจสุขภาพ 600 บาท และค่าประกันสุขภาพ 1,300 บาท
- 2) การจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัว ให้กรมการปกครองดำเนินการจัดทำทะเบียนและบัตรประจำตัวบุคคลซึ่งไม่มี สัญชาติไทยและใบอนุญาตทำงานในบัตรเดียวกัน
- 3) การสกัดกั้นการเข้ามาของแรงงานต่างด้าวรายใหม่ และการปราบปรามจับกุม การลักลอบทำงานของแรงงานต่างด้าว ให้คณะกรรมการสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวโดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ดำเนินการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดและจริงจัง เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อสังคมและความมั่นคงของประเทศ (มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย : 2550, 34)

นโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวของรัฐนั้นจะมีลักษณะคล้าย ๆ กันทุกปี กล่าวคือเป็นการผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวอยู่เมืองไทยชั่วคราวได้ต่อไปอีก 1 ปี ในระหว่างการผ่อนผันให้ทำงานได้ และการจัดเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาต รวมทั้งเร่งรัดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงาน โดยถูกกฎหมาย หรือเรียกว่าระหว่างการผ่อนผันให้มีการปรับสภาพแรงงาน โดยวิธีการนำเข้าแรงงานให้ถูกต้องตามกฎหมาย และจัดระบบแรงงานเข้าทำงานในลักษณะ มาเข้า – กลับเย็น (กลับประเทศสหภาพพม่า) โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน โดยกรมการจัดหางาน และเนื่องจากปัญหาของแรงงานต่างด้าวส่งผลกระทบต่อความมั่นคงแห่งชาติ สภาพความมั่นคงแห่งชาติจึงมอบหมายให้ กระทรวงแรงงานเป็นหน่วยงานหลักในการอำนวยความสะดวกและบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองไปพิจารณาร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ทั้งระบบ ตั้งแต่การสกัดกั้น การป้องกัน การปราบปราม การลักลอบเข้ามาของแรงงานรุ่นใหม่ การจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว ตลอดจนการจับกุมดำเนินคดีและส่งกลับ โดยเสนอสภาความมั่นคงแห่งชาติจัดตั้งหน่วยงานซึ่งชื่อว่า “การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ” (การบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ 2546: 2)

กระทรวงแรงงานและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้จัดทำยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวทั้งระบบประกอบด้วย 7 ยุทธศาสตร์ โดยแต่งตั้งคณะทำงานแต่ละยุทธศาสตร์ 7 คณะ ประกอบด้วย ผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำหน้าที่ในการศึกษา กำหนดรูปแบบวิธีการ แนวทางปฏิบัติ การเสนอแนะพิจารณาแก้ไข เพิ่มเติม กฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งงบประมาณ ในการดำเนินการแต่ละยุทธศาสตร์ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) และคณะอนุกรรมการของแต่ละยุทธศาสตร์ โดยมีคณะทำงานซึ่งจะรับผิดชอบกิจกรรมที่คณะอนุกรรมการมีประเด็นปัญหาให้ดำเนินการ โดยมีคณะอนุกรรมการอำนวยความสะดวกที่อำนวยความสะดวก สนับสนุน ส่งเสริม กำกับดูแลงบประมาณ และประสานเชื่อมโยง คณะอนุกรรมการในแต่ละยุทธศาสตร์เพื่อให้การดำเนินการบริหารและจัดระบบแรงงานต่างด้าว มีความเชื่อมโยงและดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง ยุทธศาสตร์ทั้ง 7 พอสรุปได้ดังนี้

- 1) ยุทธศาสตร์การจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว
- 2) ยุทธศาสตร์การกำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าว
- 3) ยุทธศาสตร์การสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงาน
- 4) ยุทธศาสตร์การปราบปราม จับกุม ดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมือง
- 5) ยุทธศาสตร์การผลักดันและส่งกลับแรงงานต่างด้าว
- 6) ยุทธศาสตร์การประชาสัมพันธ์การจัดระบบแรงงานต่างด้าว

7) ยุทธศาสตร์การติดตาม และการประเมินผล

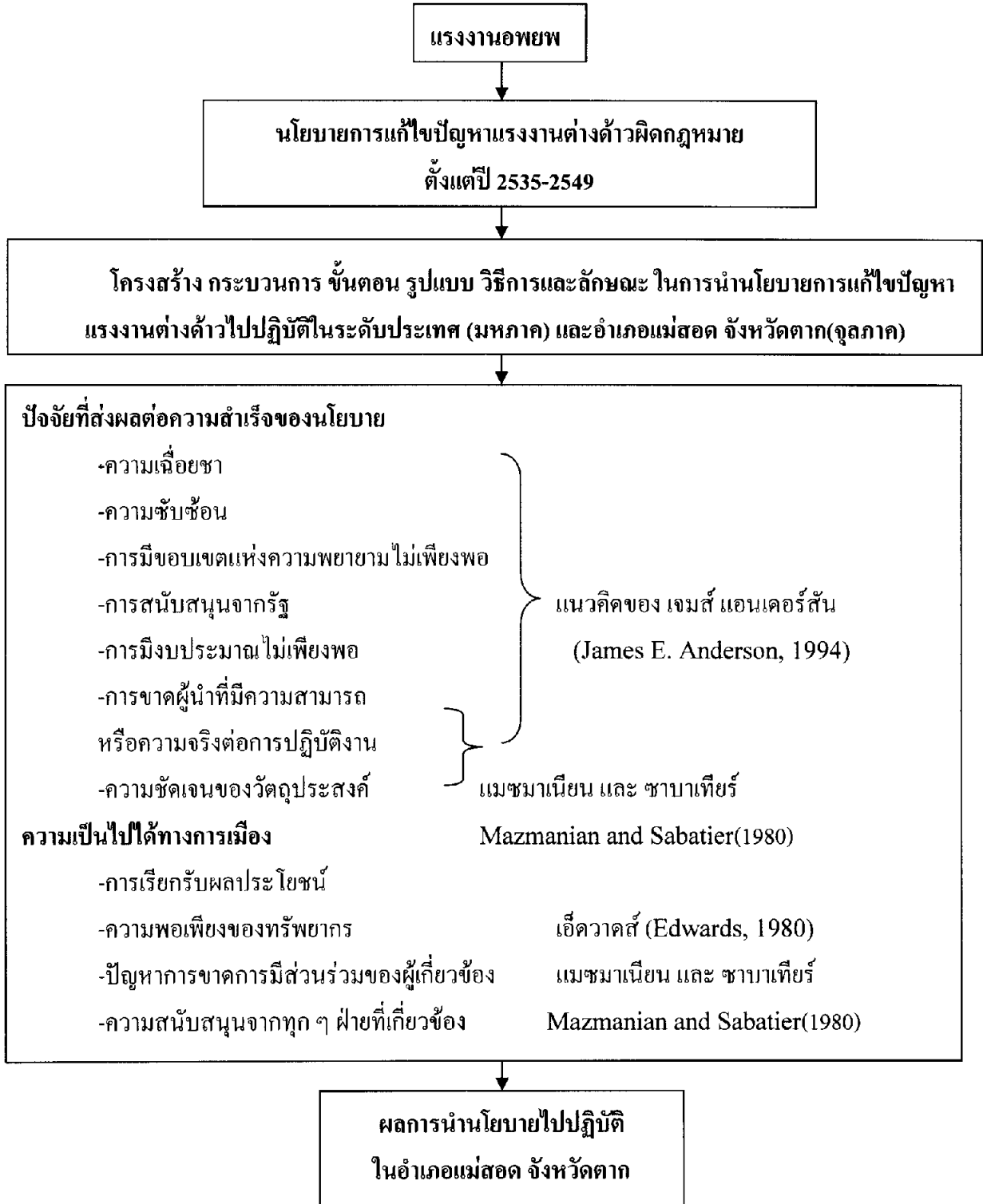
ดังนั้น การศึกษาครั้งนี้ผู้ศึกษาจะศึกษาการนำนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว ผิดกฎหมายไปปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ. 2549 รวมทั้งศึกษาถึงปัจจัย ส่งเสริมสนับสนุนต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยที่เป็นปัญหาอุปสรรคในการนำนโยบาย ไปปฏิบัติ ขอบเขตการศึกษาครั้งนี้จะทำการศึกษามติคณะรัฐมนตรีวันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ. 2549 ศึกษาเฉพาะอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก แรงงานที่ทำการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้คือแรงงานต่างด้าวที่อพยพจาก ประเทศสหภาพพม่า

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

2.1 เพื่อศึกษา โครงสร้าง กระบวนการ ขั้นตอน รูปแบบ วิธีการและลักษณะ ในการนำ นโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

2.2 เพื่อศึกษาถึงปัจจัยส่งเสริมสนับสนุนต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ และปัจจัยที่เป็น ปัญหา อุปสรรคของการนำนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปปฏิบัติในอำเภอ แม่สอด จังหวัดตาก

3. กรอบแนวคิดการวิจัย



ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดในการวิจัยการนำนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปปฏิบัติ

4. ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษานำนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปปฏิบัติ ผู้วิจัยอธิบายปรากฏการณ์ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตลอดจน โครงสร้างหน้าที่ กระบวนการ ขั้นตอน รูปแบบ วิธีการ และลักษณะของผู้เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อทราบถึงปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จหรือล้มเหลว หรือปัจจัยที่เป็นปัญหาอุปสรรคในระดับการนำนโยบายไปปฏิบัติ การศึกษาครั้งนี้ศึกษา นโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2549 ศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ศึกษาในครั้งนี้เป็นแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองชาวพม่าที่ได้รับการผ่อนผันและผิดกฎหมาย ช่วงเวลาที่ศึกษาคือ ระหว่างที่นโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายมีผลบังคับใช้ คือตั้งแต่การประกาศใช้มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2549 – มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2550 เรื่องการจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ของปี 2551

5. นิยามศัพท์เฉพาะ

5.1 แรงงานต่างด้าวที่ได้รับการผ่อนผัน หมายถึง การผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองอยู่ในราชอาณาจักร ให้กระทรวงมหาดไทยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีออกประกาศให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาที่ได้รับใบอนุญาตทำงานใน พ.ศ. 2549 ซึ่งใบอนุญาตทำงานหมดอายุวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2550 และวันที่ 30 มิถุนายน 2550 อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับต่อไปอีก 1 ปี สิ้นสุดวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2551 และวันที่ 30 มิถุนายน 2551

5.2 ผู้ประกอบการ หมายถึง เจ้าของกิจการอุตสาหกรรมและการเกษตรที่ใช้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองจากประเทศสหภาพพม่า

5.3 จังหวัดชั้นใน หมายถึง จังหวัดอื่น ๆ ที่ไม่มีชายแดนติดต่อกับประเทศลาว พม่า และกัมพูชา

5.4 ความมั่นคง หมายถึงการอพยพย้ายถิ่นของแรงงานต่างชาติที่ส่งผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจและสังคม การเมืองภายในประเทศไทยเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเสถียรภาพด้านสิ่งแวดล้อม ด้าน สาธารณะสุข ความมั่นคงของมนุษย์ (Human Security) ต่อชีวิตและทรัพย์สิน

ตลอดจนการผูกแย้งอาชีพจากแรงงานต่างชาติ

5.5 One Stop Service หมายถึง สำนักงานหรือสถานที่ที่หน่วยงานราชการหลายหน่วยงานรวมตัวกันใช้เป็นจุดให้บริการประชาชนเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยเฉพาะ หรือศูนย์บริการแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จ

บทที่ 2

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่องการนำนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปปฏิบัติ ศึกษากรณีอำเภอแม่สอด จังหวัดตากในครั้งนี้ ผู้ศึกษาศึกษาจากแนวคิด และทฤษฎีและความหมาย ของนโยบายสาธารณะ ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ แนวคิดปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จ และปัจจัยที่เป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติของนักวิชาการต่างประเทศ และ นักวิชาการไทย รวมทั้งกล่าวถึงนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายของรัฐบาล ตั้งแต่ปี 2535 จนถึงนโยบายปี 2549 ซึ่งเป็นปีที่ทำการศึกษา เพื่อเป็นแนวทางในการอธิบายให้เห็น ความเหมือนและความแตกต่างของนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวพอสังเขป ส่วนแนวคิด เกี่ยวกับการอพยพเป็นแนวทางในการอธิบายถึงเหตุผลของการลักลอบข้ามพรมแดนอย่างผิดกฎหมาย ของแรงงานต่างด้าวชาวพม่า ส่วนแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนด้านแรงงาน และแนวคิดเรื่อง ความมั่นคงของชาติเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องหลังจากมีการนำนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว ผิดกฎหมายปี 2549 ไปปฏิบัติในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

1. การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง
 - 1.1 แนวคิดเรื่องนโยบายสาธารณะ
 - 1.1.1 ความหมายของนโยบายสาธารณะ
 - 1.1.2 ลักษณะนโยบายสาธารณะ
 - 1.2 แนวคิดเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติ
 - 1.2.1 แนวทางในการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ
 - 1.2.2 ผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ
 - 1.2.3 การบริหารการนำนโยบายไปปฏิบัติ
 - 1.2.4 การเมืองในการนำนโยบายไปปฏิบัติ
 - 1.2.5 ทฤษฎีตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ
 - 1.2.6 ปัจจัยกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ
 - 1.2.7 ความเป็นไปได้ทางการเมือง
 - 1.3 แนวคิดการอพยพของแรงงานต่างชาติ
 - 1.4 แนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนในทางเศรษฐกิจและสังคม

- 1.5 แนวคิดเรื่องความมั่นคงของชาติ
2. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
3. นโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองปี 2535-2549

1. การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

1.1 แนวคิดเรื่องนโยบายสาธารณะ

1.1.1 ความหมายของนโยบายสาธารณะ

ทอมัส ดาย (Thomas R. Dye, 1978) (ศุภชัย ยาวะประภาส 2548 : 2) นิยามว่า นโยบายสาธารณะ คือสิ่งใดก็ตามที่รัฐเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ

ไอรา ซาแคนสกี (Ira Sharkansky, 1970) (ศุภชัย ยาวะประภาส 2548 : 2) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐบาลหรือองค์กรของรัฐจัดทำขึ้น อาทิ การออกกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ และการจัดพิธีกรรมอันเป็นสัญลักษณ์ของสังคม เป็นต้น

เดวิด อีสตัน (David Easton, 1971) (ศุภชัย ยาวะประภาส 2548: 2) ให้ความหมายนโยบายสาธารณะว่า หมายถึง การจัดสรรผลประโยชน์หรือสิ่งที่มีคุณค่าระหว่างปัจเจกชนและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในระบบสังคมการเมือง โดยนโยบายสาธารณะเป็นแนวทางการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาล ซึ่งรวมทั้งกิจกรรมที่ผ่านมาในอดีต กิจกรรมที่กำลังดำเนินอยู่ในปัจจุบัน และกิจกรรมที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต

เจมส์ แอนเดอร์สัน (James E. Anderson, 1975) (ธโรธร คุ้มทองคำ 2546: 200) ให้ความหมายนโยบายสาธารณะว่าเป็นแนวทางปฏิบัติที่กำหนดขึ้นเพื่อสนองตอบต่อปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น หรืออีกนัยหนึ่งคือแนวทางที่รัฐบาลหรือองค์กรของรัฐกำหนดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาตนเอง

ธโรธร คุ้มทองคำ (2546: 200) ให้ความหมายของคำว่า นโยบายสาธารณะ คือ กรอบแนวคิด โครงสร้างและกระบวนการ ในการตัดสินใจของผู้มีอำนาจทางการเมือง การปกครอง หรือผู้มีอำนาจสาธารณะในการเลือกหรือควั่นการดำเนินการที่มีผลต่อสาธารณะ เป็นสำคัญ

ทศพร ศิริสัมพันธ์ (ปรัชญา เวสารัชช 2546: 7) ชี้ว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง

1. กลุ่มกิจกรรมที่รัฐบาลจำเป็นต้องเข้าไปเกี่ยวข้อง เช่น เศรษฐกิจ ความมั่นคง การต่างประเทศ สิ่งแวดล้อม สาธารณะสุข เป็นต้น

2. การกำหนดเป้าประสงค์โดยทั่วไปหรือสภาพการณ์อันพึงปรารถนา
3. ข้อเสนอบางประการของกลุ่มการเมืองต่าง ๆ ที่ต้องการให้รัฐบาล
รับไปดำเนินการ เช่น แนวทางการปฏิรูปการเมืองของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตยเป็นต้น
4. การตัดสินใจของรัฐบาล เช่นการสร้างระบบสื่อสารมวลชนเพื่อ
บรรเทาปัญหาการจราจรในกรุงเทพมหานคร เป็นต้น
5. แผนงานและโครงการของรัฐบาล
6. ผลงานรัฐบาล เช่น การลดอุบัติเหตุโดยกำหนดให้สวมหมวกนิรภัย

จากการให้ความหมายของนักวิชาการต่างประเทศ และนักวิชาการไทย พบว่า โดยเนื้อแท้แล้วต่างมีความเห็นตรงกันว่า นโยบายสาธารณะก็คือการตัดสินใจของรัฐบาล ในการที่จะกระทำ หรือไม่กระทำ เป็นการดำเนินกิจกรรม แผนงานและโครงการต่าง ๆ เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารประเทศในการที่จะจัดสรรทรัพยากรที่มีคุณค่าสู่สังคมและการแก้ปัญหา สังคม รวมทั้งการที่รัฐมีการกระทำและงดเว้นการกระทำตามข้อเรียกร้องของกลุ่มต่าง ๆ ที่ หลากหลายในสังคม

1.1.2 ลักษณะนโยบายสาธารณะ

ทศพร ศิริสัมพันธ์ (ปรัชญา เวสารัชช์ 2546: 31) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ เรื่องใดเรื่องหนึ่งเกิดขึ้นได้อย่างไรนั้นขึ้นกับสาเหตุหลายประการ โดยทั่วไปอาจสรุปสาเหตุสำคัญได้
ต่อไปนี้

1. สภาพการณ์ที่เป็นปัญหาในแต่ละช่วงเวลาสังคมเผชิญปัญหาต่าง ๆ นานาชนิดทั้งที่เป็นปัญหาจากภายในหรือภายนอกประเทศ ปัญหาบางเรื่องเป็นปัญหาเล็กน้อยที่มี กรอบแนวทางการดำเนินการอยู่แล้ว ปัญหาเหล่านี้จะได้รับการแก้ไขตามกระบวนการปกติไม่จำเป็นต้อง กำหนดคน นโยบายขึ้นมาใหม่ แต่ปัญหาบางเรื่องอาจเป็นปัญหาเรื้อรังที่จำเป็นต้องมีการแก้ไขให้จบสิ้น เช่น ปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพติด บางปัญหาอาจเป็นปัญหาใหญ่รุนแรงที่อาจลุกลามต่อไป หรือบางปัญหาอาจเป็นเรื่องที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต และจะส่งผลกระทบต่อสังคมอย่างรุนแรง หรือเป็นสภาพการณ์ที่ไม่ถึงปรารถนา โดยผู้มีอำนาจกำหนดคนนโยบายสาธารณะรับทราบและ เห็นความจำเป็นต้องแก้ไขหรือป้องกัน

2. เจตนารมณ์ของผู้กำหนดคนนโยบาย นโยบายสาธารณะอาจถูกกำหนด ขึ้นเพื่อตอบสนองความจำเป็นหรือความต้องการของผู้กำหนดคนนโยบาย กล่าวคือในบทบาทหน้าที่ ที่รับผิดชอบ ผู้กำหนดคนนโยบายจำเป็นต้องกำหนดคนนโยบายให้เป็นไปตามนโยบายหลักของรัฐบาล หรือเป็นไปตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญ และกฎหมายหลักอื่นๆ ของประเทศบัญญัติเอาไว้ เพราะ หากไม่ดำเนินการผู้กำหนดคนนโยบายต้องรับผิดชอบต่อผลของการไม่ปฏิบัติตามดังกล่าวและ

นอกจากความจำเป็นแล้วผู้มีอำนาจกำหนดนโยบายอาจริเริ่มนโยบายด้วยตนเองซึ่งขึ้นกับแรงจูงใจหรือแรงผลักดันอื่น ๆ เช่น เนื่องจากได้เคยแถลงนโยบายดังกล่าวไว้ในระหว่างนอกเหนือจากสาเหตุทั่วไปที่กล่าวแล้วก็ได้ เช่น เกิดจากการที่คนสำคัญของประเทศที่อยู่นอกวงการการหาเสียง เนื่องจากต้องการแสดงผลงาน เนื่องจากเล็งเห็นปัญหาและไม่พอใจสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น หรือเนื่องจากต้องการเปลี่ยนแปลงนโยบายที่รัฐบาลเดิมเคยประกาศมาก่อน เป็นต้น

3. แรงกดดันจากสังคม สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นบางเรื่องอาจไม่เป็นที่รับรู้รับทราบโดยผู้กำหนดนโยบายก็ได้ แต่ประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบเห็นว่าจะต้องมีการแก้ไขโดยผู้รับผิดชอบจึงใช้แรงกดดันหรือเรียกร้องให้ผู้มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายรับดำเนินการ เช่น กลุ่มสมาชิกคนจนต้องการให้รัฐบาลมีนโยบายแก้ไขความยากจนอย่างเป็นระบบ กลุ่มเกษตรกรเรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินการกับสินค้าการเกษตรที่สั่งเข้ามาจากต่างประเทศในราคาที่ถูกลงกว่าจนส่งผลกระทบต่อราคาสินค้าในประเทศ จึงอาจกล่าวได้ว่า แรงกดดันจากกลุ่มต่างๆ ในสังคมส่งผลให้ผู้รับผิดชอบต้องรับรู้ปัญหา และพิจารณาความจำเป็นในการกำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อดำเนินการกับปัญหาดังกล่าว

4. การเรียกร้องจากพลังการเมือง พลังการเมืองกลุ่มต่าง ๆ เช่น พรรคฝ่ายค้าน พรรคการเมืองเสียงข้างน้อยในสภา กลุ่มผลประโยชน์ กรรมการรัฐสภา หรือรัฐสภาเหล่านี้ อาจเรียกร้องหรือกดดันให้ผู้มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายสาธารณะได้ เช่นเดียวกับแรงกดดันทางสังคมส่วนที่แตกต่างจากกลุ่มกดดันจากสังคมคือพลังการเมืองดังกล่าวมีช่องทางแสดงออกของตนได้มากกว่าการรวมตัวกดดันหรือเรียกร้อง เช่น อาจอภิปรายไม่ไว้วางใจ ตั้งกระทู้ถาม ลงมติให้มีการสอบสวนดำเนินการ หรือใช้มาตรการอื่นที่กฎหมายให้อำนาจไว้ในการกดดันการเรียกร้องดังกล่าวอาจดำเนินไปอย่างเป็นทางการ หรือไม่เป็นการ แต่ส่งผลให้สังคมได้รับรู้ซึ่งทำให้ผู้มีอำนาจหน้าที่จำเป็นต้องดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งก่อนที่พลังการเมืองกับพลังสังคมจะร่วมประสานเรียกร้องอันจะทำให้ฐานะทางการเมืองของผู้ดำรงตำแหน่งได้รับการกระทบกระเทือน

5. การเรียกร้องและกดดันจากภายนอก แรงกดดันจากภายนอกประเทศลักษณะต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นมาตรการและนโยบายของประเทศอื่น ๆ (เช่น นโยบายสนับสนุนกลุ่มผู้ค้ายาเสพติดของประเทศเพื่อนบ้าน) กฎระเบียบและมาตรการขององค์การระหว่างประเทศ เช่น มติเรื่องการเปิดการค้าเสรีขององค์การการค้าโลกหรือพลังของกลุ่มนอกประเทศเช่น กลุ่มชนกลุ่มน้อยติดอาวุธบริเวณชายแดน

6. การดำเนินการตามอย่าง นโยบายสาธารณะอาจเกิดจากการลอกเลียนแบบหรือดำเนินการไปอย่างที่ประเทศอื่นดำเนินการไปแล้วก็ได้ เช่น เมื่อการแพร่ระบาด

ของเชื้อเอชไอวีหรือตัวการก่อโรคเอดส์ รัฐบาลประเทศต่าง ๆ ได้กำหนดนโยบายแก้ปัญหาของตน แนวดำเนินการเช่นนี้อาจเป็นสาเหตุให้ผู้มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายของประเทศโดยอาศัยแนวทางที่ประเทศอื่นดำเนินการ หรืออาจดัดแปลงให้เหมาะสมกับสถานการณ์ของประเทศตน ทั้งนี้เพราะการที่ประเทศอื่นได้มีนโยบายเรื่องใดเรื่องหนึ่งแต่ผู้มีอำนาจหน้าที่ของประเทศละเลย อาจส่งผลให้ถูกเรียกร้องความรับผิดชอบทางการเมืองหรือความรับผิดชอบในฐานะที่ละเลย การปฏิบัติหน้าที่ไปด้วย ยกเว้นแต่ว่า การดำเนินการของประเทศอื่นเกิดขึ้นในบริบทที่แตกต่างกัน และไม่มีสถานการณ์ปัญหาคล้ายคลึงกันในประเทศ

7. สาเหตุอื่น สาเหตุที่ทำให้เกิดนโยบายสาธารณะอาจเกิดขึ้นไปแล้ว แสดงทัศนะบางอย่างที่สังคมเห็นด้วย เกิดความเข้าใจไว้วางใจไปจากนโยบายที่ได้แถลงไปแล้ว หรือเกิดจากการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์เป็นต้น

1.2 ความหมาย และลักษณะของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ภายหลังจากการกำหนดทางเลือกใดทางเลือกหนึ่งที่เหมาะสมที่สุดเป็นนโยบายแล้ว ขั้นตอนต่อไปที่มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการพยายามกำหนดนโยบายที่ดี คือ การนำนโยบายที่กำหนดไว้อย่างดั้นไปปฏิบัติให้บังเกิดผลความสำเร็จซึ่งในขั้นตอนนี้เองจะเป็นขั้นที่สำคัญมาก ส่วนหนึ่งในการชี้ความสำเร็จ หรือล้มเหลวของนโยบาย

เพรสแมน และวิลดาตสกี (Pressman and Wildavsky, 1979) (ศุภชัย ยาวะประภาส 2540 : 89) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ การผลิตผลลัพธ์ออกมา การทำให้สำเร็จ ซึ่งเป็นการตีความที่ทั้งสองนำมาจากพจนานุกรมของเวปสเตอร์และโรเจท (Webster and Roget) ทั้งสองได้ขยายความต่อไปด้วยว่า “implementation” โดยตัวมันเองนั้น ไม่มีความหมายที่สมบูรณ์ คำถามที่ต้องตอบคือ นำอะไรไปปฏิบัติ คำตอบก็คือ “นโยบาย” คือต้องมีนโยบายเกิดขึ้นก่อนที่จะมีการนำนโยบายไปปฏิบัติ การทำให้สำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงไม่ใช่การสร้างเงื่อนไขแรกเริ่มขึ้นมา แต่เป็นการดำเนินงานภายหลังที่มีเงื่อนไขแรกเริ่มเกิดขึ้นแล้ว กล่าวอีกนัยหนึ่ง การนำนโยบายไปปฏิบัติอาจพิจารณาได้ว่าเป็นกระบวนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างการกำหนดเป้าหรือวัตถุประสงค์ กับการกระทำเพื่อให้บรรลุสิ่งที่มุ่งหวังไว้

แมสมาเนียน และซาบาเทียร์ (Mazmanian and P. Sabatier, 1981) (ศุภชัย ยาวะประภาส 2540 : 90) ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเริ่มจากการพิจารณาความหมายที่ระบุไว้ในพจนานุกรมเช่นเดียวกับ เพรสแมน และวิลดาตสกี จากนั้นทั้งสองให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าเป็นกระบวนการในการนำเอานโยบายพื้นฐานทั่วไปมาดำเนินการให้ลุล่วงไป นโยบายพื้นฐานอาจอยู่ในรูปของกฎหมาย คำพิพากษาศาล คำสั่งของรัฐบาล หรือมติคณะรัฐมนตรีก็ได้

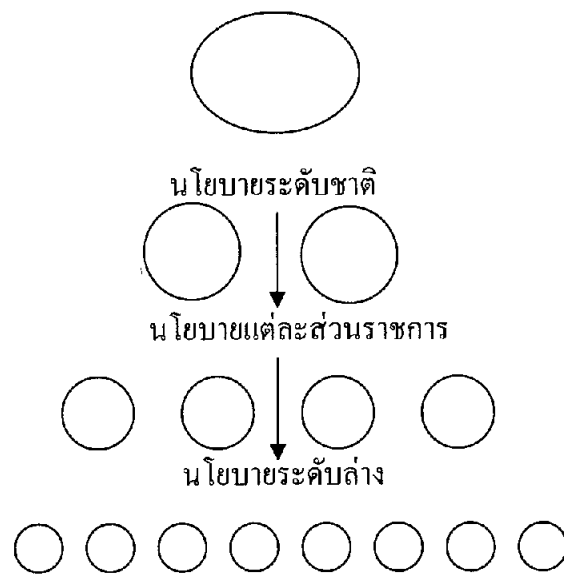
เบอร์แมนและ แมคคลาฟลิน (Berman and Milbrey W. McLaughlin, 1975) (ศุภชัย ยาวะประภาส 2540 : 91) มีความเห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการขององค์การที่ต่อเนื่องเป็นพลวัต ซึ่งได้รับการปรุงแต่งและหล่อหลอมโดยปฏิสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมายและกลยุทธ์ของนโยบาย กับสภาพขององค์การที่รับผิดชอบในการดำเนินการให้สำเร็จลุล่วง กล่าวอีกนัยหนึ่ง การนำนโยบายไปปฏิบัติเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายของนโยบาย โดยพยายามปรับเปลี่ยนประนีประนอมระหว่างเป้าหมายและกลยุทธ์ (วิธีการ) ที่กำหนดไว้กับข้อจำกัด เงื่อนไขและสภาพแท้จริงของหน่วยปฏิบัติ

แวนมิเตอร์ และแวนฮอร์น (Van Meter and Van Horn, 1975) (วิทยา บุตรเพชรรัตน์ 2542 : 12) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การกระทำต่าง ๆ ของหน่วยงานหรือบุคคล (หรือกลุ่มบุคคล) เพื่อให้วัตถุประสงค์ของนโยบายที่กำหนดไว้บรรลุผลสำเร็จ อาจเป็นการกระทำในช่วงระยะเวลาหนึ่ง หรือปฏิบัติการอย่างต่อเนื่องจนบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย วรเดช จันทรศร (2548 : 27) ให้ความหมายว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องของการศึกษา “องค์การที่รับผิดชอบสามารถนำและกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหาร ตลอดจนกลไกที่สำคัญ ทั้งมวลปฏิบัติงานให้บรรลุตามนโยบายที่ระบุไว้หรือไม่ แค่นั้น เพียงใด” และได้สรุปเนื้อหาสาระของการศึกษากำหนดนโยบายไปปฏิบัติว่า เป็นการแสวงหาคำอธิบายเกี่ยวกับปรากฏการณ์ หรือสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นภายในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementation Process) เพื่อที่จะศึกษาทบทวน พัฒนาแนวทางและสร้างกลยุทธ์เพื่อที่จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติบังเกิดความสำเร็จ ขอบเขตของการศึกษากำหนดนโยบายไปปฏิบัติจึงรวมถึงพฤติกรรม และการปฏิบัติ ปฏิสัมพันธ์ของบุคคล กลุ่มบุคคล สมรรถนะ และความร่วมมือ ของหน่วยงาน ภาครัฐและเอกชน สภาพแวดล้อมของแต่ละพื้นที่ ท้องถิ่น รวมตลอดถึงปัจจัย อื่น ๆ ที่อาจจะส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ในนโยบาย การศึกษากำหนดนโยบายไปปฏิบัติ นับว่าเป็นสาขาวิชาที่เพิ่งเกิดขึ้นใหม่ราวทศวรรษที่ 1970 เมื่อเทียบกับการศึกษาด้านนโยบายอื่น ๆ ซึ่งหากพิจารณาในแง่ความสนใจในการศึกษาจะพบว่าในอดีตมุ่งเน้นหนักไปที่การศึกษากระบวนการของการกำหนดนโยบาย (Policy formulation process) และการประเมินผลของนโยบาย (policy evaluation) เสียเป็นส่วนใหญ่ ทำให้เป็นที่มาของการศึกษาเรื่องของการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่ออธิบายต่อปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น อันจะเป็นการพัฒนาความรู้เกี่ยวกับการวิเคราะห์นโยบาย ตลอดจนการปรับปรุงการปฏิบัติงานตามเจตจำนงของนโยบายให้ดีขึ้น

1.2.1 แนวทางในการศึกษากำหนดนโยบายไปปฏิบัติ

วรเดช จันทรศร (2548: 27) จำแนกกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นการศึกษาถึงปฏิสัมพันธ์ความเชื่อมโยง การพึ่งพา ตลอดจนความเป็นอิสระขององค์การและบุคคล

พอล เบอร์แมน (1978) ได้ทำการศึกษาถึงกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยแยกออกเป็น 2 ขั้นตอนหลัก คือ ขั้นตอนในระดับ มหภาค (macro) และขั้นตอนในระดับจุลภาค (micro) เพราะการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเป็นเรื่องยากเนื่องจากการปฏิบัติงานเป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่ให้บริการระดับล่าง ซึ่งมีความสัมพันธ์ทางอ้อมกับหน่วยงานระดับสูงของรัฐและอยู่นอกเหนือการควบคุมของรัฐ หน่วยงานระดับล่างของรัฐจึงมีอิสระในการดำเนินงานของตนเองมากพอสมควร ดังนั้น การนำนโยบายระดับชาติไปปฏิบัติจึงต้องอาศัย (1) หน่วยงานระดับสูง ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและต้องทำให้หน่วยงานระดับล่างนำนโยบาย ดังกล่าวไปปฏิบัติโดยใช้วิธีที่เหมาะสม เรียกว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค (2) หน่วยงานระดับล่างเมื่อได้รับการถ่ายทอดนโยบายจากหน่วยงานระดับบนแล้ว ก็จะต้องกำหนดนโยบายภายในของตนเอง ให้สอดคล้องกับนโยบายของชาติเรียกว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค



ภาพที่ 2.1 การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค (Macro Implementation)

1) การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค

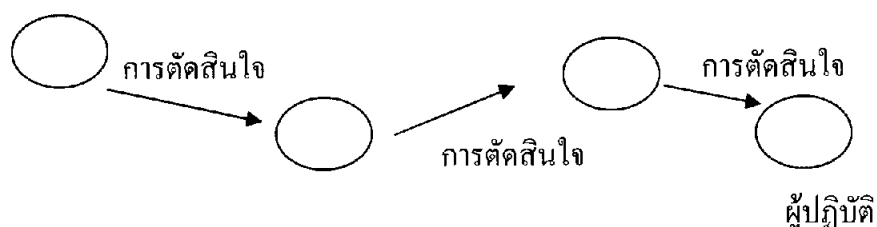
ในระดับมหภาคมีขอบเขตกว้างครอบคลุมไปจนถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคด้วย สิ่งนี้ทำให้เกิดปัญหาตามมามากมาย และปัญหาที่สำคัญคือการที่หน่วยงานในระดับสูงไม่สามารถทำให้หน่วยงานระดับล่างที่ให้บริการของรัฐนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างตรงตามเจตจำนงของนโยบาย (policy intent) ทำให้เกิดความล้มเหลวหรือล่าช้าในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้การนำนโยบายระดับมหภาคไปปฏิบัติเกิดความไม่แน่นอนหรือ

ลัมเทวนันน์ เบอร์แมนและแมคลาฟลิน (Berman and Milbrey W. McLaughlin, 1975) สรุปไว้ทั้งสิ้น 4 ประการได้แก่ (วรเดช จันทรศร 2548: 35)

- (1) ความขัดแย้งของเป้าหมาย (Goal discrepancies)
- (2) การให้ความสนับสนุนหรือให้อำนาจในการปฏิบัติที่แตกต่างกัน (Influence and authority differentials)
- (3) การขาดแคลนทรัพยากร (Resource deficiencies)
- (4) อุปสรรคด้านการสื่อสารระหว่างหน่วยงานหรือองค์กร (Communication difficulties among organizations)

2) การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค (Micro implementation)

การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคเริ่มต้นจากการที่หน่วยงานระดับล่างรับนโยบาย แผนงาน หรือโครงการมาจากเบื้องบน แล้วนำนโยบาย แผนงานหรือโครงการนั้นมาปรับเปลี่ยนให้เป็นแนวทางการปฏิบัติงาน โดยจะต้องอาศัยพื้นฐานของการเปลี่ยนแปลงกระบวนการทำงานในแต่ละหน่วยงานเดิมก่อน ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำได้ยากเพราะในความเป็นจริงแล้ว เมื่อหน่วยงานได้รับนโยบายใด ๆ มาแล้วก็จะทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนรูปแบบการดำเนินงานโดยอัตโนมัติ ซึ่งสิ่งนี้เป็นปัญหาที่สำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค



ภาพที่ 2.2 การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค

การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค (วรเดช จันทรศร 2548: 40) จะประกอบไปด้วย 3 ขั้นตอนได้แก่ การระดมพลัง (mobilization) ขั้นตอนการปฏิบัติ (deliverer implementation) และขั้นตอนในการสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่องในองค์กร (institutionalization and continuation)

1.2.2 ผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

วิลเลียม ดันน์ (William N. Dunn, 1994) (ช โสธร ผู้ทอคำ 2546 : 250) ได้เสนอความเห็นเกี่ยวกับ ผู้เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ แบ่งออกเป็นสองส่วนคือ

1) ผู้เกี่ยวข้องที่เป็นทางการ

รัฐบาล ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นไปในสามลักษณะคือ การกำหนดกรอบแนวทางการปฏิบัติที่ผ่านการยอมรับจากที่ประชุม, ติดตามการนำนโยบายไปปฏิบัติ, การตอบรับจากผู้เกี่ยวข้อง หรือมีส่วนได้เสียในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อปรับปรุงเปลี่ยนแปลง ยุติ หรือแก้ไข อันมีนัยต่อการแทรกแซงของผู้กำหนดนโยบายสาธารณะเป็นสำคัญ

รัฐสภามี หน้าที่ในการออกกฎหมาย และควบคุมรัฐบาลอันนำมาสู่การติดตามตรวจสอบนโยบายของรัฐบาล หลังการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา

ศาลามี หน้าที่ในการรับการฟ้องร้องของประชาชนต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ระบบราชการ ประกอบด้วย ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยการแปลงเป็นแผน แผนงานหรือโครงการ

2) ผู้เกี่ยวข้องที่ไม่เป็นทางการ

พรรคการเมือง คือพรรคที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นรัฐบาลจะสนับสนุนนโยบายสาธารณะ แต่หากเป็นฝ่ายค้าน จะตรวจสอบการนำนโยบายไปปฏิบัติ ด้วยวิธีการทางรัฐสภา ส่วนนักการเมืองที่หวังผลการเลือกตั้งครั้งถัดไปก็ย่อมสร้างการยอมรับจากประชาชน ด้วยการสนับสนุน หรือการคัดค้าน การนำนโยบายไปปฏิบัติ หรือการเสนอทางเลือกอื่น

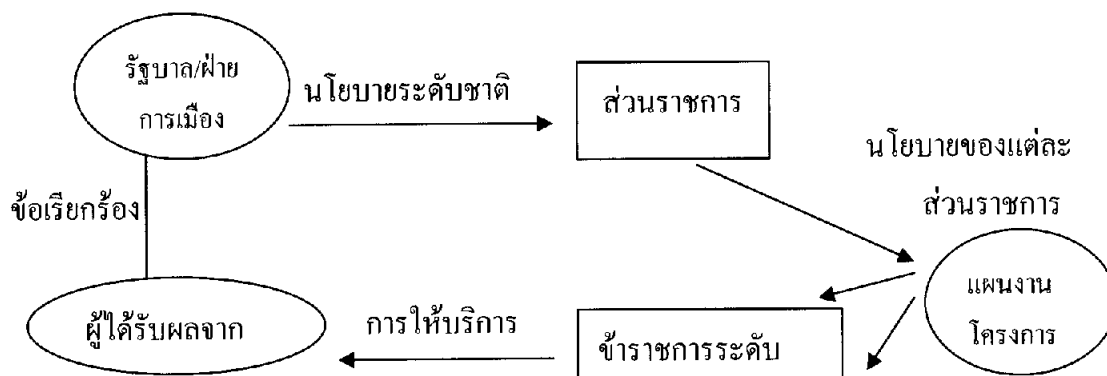
กลุ่มผลประโยชน์ การนำนโยบายไปปฏิบัติที่มีผลกระทบต่อกลุ่มจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมือง อาทิ การคัดค้านโครงการต่าง ๆ ของรัฐบาล

ประชาชน ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย การกล่อมเกลாதองการเมือง (Political socialization) ทำให้ประชาชนมีค่านิยมประชาธิปไตยโดยยอมรับความคิดของบุคคลอื่น เน้นสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค อันเป็นการเริ่มต้นของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมือง (Civic culture) ที่นำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมือง (Political participation) ในสังคมพหุนิยมที่มีความแตกต่างและหลากหลายการดำเนินการในการนำนโยบายไปปฏิบัติที่แสดงออก ในรูปแบบประชาธิปไตยทางตรง ได้แก่ การลงประชามติ (Referendum) การทำประชาพิจารณ์ (Public hearing) การริเริ่มเสนอกฎหมาย (Initiative) การคัดค้านกฎหมาย (Veto) และการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (Recall) และประชาธิปไตยทางอ้อม อาทิ การเลือกตั้งเป็นต้น

ในทางปฏิบัติ การนำนโยบายไปปฏิบัติ จะมีบุคคล กลุ่ม หรือองค์การ หรือผู้มีส่วนได้เสีย (Stake holder) อันหมายถึง บุคคล หรือกลุ่มบุคคล ที่มีส่วนได้เสียในนโยบายสาธารณะเกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก อาทิ ประชาชน ประชาคม กลุ่มผลประโยชน์ กล่าวอีกนัยหนึ่ง

ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นบุคคลที่ได้รับผลจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีทั้งภายในประเทศ และต่างประเทศ บุคคล กลุ่ม หรือองค์กร จะเข้ามาในทุกขั้นตอน โดยการสนับสนุนหรือคัดค้านเป็นต้น

วรเดช จันทรศร (2548: 34-51) เสนอว่า นโยบายสาธารณะส่วนใหญ่ จะต้องอาศัยของค์การ หน่วยงาน หรือบุคคลในระดับต่าง ๆ ในการทำหน้าที่ดำเนินนโยบายเพื่อให้ นโยบายนั้นสามารถบรรลุเป้าหมาย ผู้ที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติเหล่านี้ มีความคาดหวัง และมีเป้าหมายที่แตกต่างกันไป แต่จำเป็นที่จะต้องเข้ามาปฏิบัติงานร่วมกันหรือมีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกัน และกันในระดับใดระดับหนึ่ง องค์กรและผู้เกี่ยวข้องต่างก็มีบทบาทและอิทธิพลต่อผลของการนำ นโยบายไปปฏิบัติมากน้อยต่างกันไป องค์กรและผู้เกี่ยวข้องในการนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติ สามารถแบ่งออกเป็นหลายฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายการเมือง ระบบราชการ ข้าราชการ ผู้รับบริการ หรือ ผู้ได้รับประโยชน์จากนโยบาย



ภาพที่ 2.3 ผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ในประเทศที่มีระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยที่ผ่านการพัฒนามาเป็นเวลานาน เช่น สหรัฐอเมริกา บทบาทของกลุ่มผู้รับบริการหรือกลุ่มผู้ได้รับประโยชน์จะมีมากขึ้น กลุ่มเหล่านี้จะถือว่าเป็นกลุ่มอิทธิพลซึ่งมักจะได้รับการหนุนหลังจากทั้งนักการเมือง เพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้ง และจากหน่วยราชการเพื่อให้การดำเนินงานของตนได้รับการสนับสนุน ทางด้านงบประมาณอย่างต่อเนื่อง ในทำนองเดียวกัน กลุ่มที่เสียประโยชน์หรือต้องการจะ ได้รับประโยชน์จากนโยบายก็จะพยายามเข้ามามีบทบาทในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงประกอบไปด้วยปฏิสัมพันธ์ของฝ่ายต่าง ๆ ในลักษณะของความเท่าเทียมกันซึ่งเน้นการต่อรอง และการประสานประโยชน์เป็นสำคัญ

สรุปว่าความสำเร็จของการนำนโยบายความร่วมมือระหว่างงานไปปฏิบัตินั้นจะต้องพิจารณาตัวแปรสำคัญต่าง ๆ 5 ตัวแปร ได้แก่

1. ระดับการแลกเปลี่ยนที่เกิดจากการยอมรับของผู้ปฏิบัติงาน และความเห็นพ้องระหว่างฝ่ายที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ ความสัมพันธ์ของทั้งสองฝ่ายจะต้องเป็นทางการ และจะต้องทำให้อีกฝ่ายยอมรับถึงแนวทางการปฏิบัติงานตน
2. ความสม่ำเสมอของปฏิสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานตามปริมาณของทรัพยากรที่ใช้ในการลงทุนระหว่างกัน
3. สัดส่วนของความสัมพันธ์ระหว่างสองหน่วยงาน ซึ่งเท่ากับระดับความเป็นอิสระในความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ
4. มาตรฐาน ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ถ้าหากทั้งสองฝ่ายสามารถที่จะกำหนดรูปแบบของกระบวนการดำเนินงานที่จะต้องแลกเปลี่ยนกันให้เป็นรูปแบบเดียวกัน
5. รูปแบบของการสื่อสารระหว่างกัน โดยความสำเร็จของการดำเนินนโยบายระหว่างหน่วยงานนั้นจะต้องมีการสื่อสารที่ยืดหยุ่น และเข้าถึงกันได้

1.2.3 การบริหารการนำนโยบายไปปฏิบัติ

หลักการสำคัญของการบริหารการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ POSDCORB ของ กุลิกและเออร์วิค (Gulick and Lyndall Urwick, 1937) (ช โสธร ผู้ทองคำ 2546: 251-252) คือ

1. การวางแผน (Planning) คือการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน วัตถุประสงค์หรือเป้าหมาย
2. การจัดองค์การ (Organization) องค์การ คือ การแยกแยะและสอดคล้องประสานการจัดองค์การเป็นการจัดโครงสร้างองค์การที่เป็นทางการ อำนาจหน้าที่ การบังคับบัญชา และอื่นใด เพื่อสนองต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายสาธารณะ
3. การบริหารงานบุคคล (Staffing) เป็นการสรรหาและเลือกสรร เงินเดือน และค่าจ้าง
4. การอำนวยการ (Directing) การอำนวยการ หรือการสั่งการ คือ การใช้ภาวะผู้นำของผู้มีอำนาจในการตัดสินใจในองค์การ เช่น การตัดสินใจแปลงนโยบายสู่แผน แผนงาน โครงการ การตีความ
5. การประสานงาน (Coordinating) คือ กระบวนการในการแยกแยะ รวบรวมให้ทุกส่วนประสานสอดคล้อง ทำให้ระบบการทำงานมีความต่อเนื่องกัน การประสานงานมีความสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ การกำหนดรายละเอียด ออกเป็นแผน โครงการ ซึ่งผู้ปฏิบัติงาน มีความเข้าใจตรงกัน

6. การรายงาน (Reporting) คือ การแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบถึงความก้าวหน้าของงานที่ดำเนินการ ตั้งแต่การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ การแจ้งถึงปัญหาอุปสรรค และปัจจัยอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ผู้บริหารใช้เป็นข้อมูลในการตัดสินใจแก้ปัญหาอย่างเหมาะสม

7. การงบประมาณ (Budgeting) การเงินและการบัญชีที่ได้รับจะสะท้อนถึงอำนาจ หรืออิทธิพลของหน่วยงานราชการบางหน่วย อันมีผลต่อผลของงาน

ธโรธร ผู้ทองคำ (2546: 252) กล่าวว่าปัจจัยด้านการสนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งนำไปสู่การกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการ ระบบราชการ ทำหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติ โดยข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ เป็นผลให้โดยนัยหนึ่ง ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ อันเป็นกลุ่มผลประโยชน์หนึ่งในสังคมดำเนินการเพื่อรักษาผลประโยชน์ โดยมีที่มาจากความได้เปรียบด้านสารสนเทศ ความเชี่ยวชาญ ความชำนาญเฉพาะด้าน และความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ที่เปิดโอกาสให้ข้าราชการทำหน้าที่ส่วนหนึ่งกำหนดนโยบายสาธารณะ และนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่ประชาชน และเพื่อระบบราชการ หรือกลุ่ม อีกส่วนหนึ่งระบบราชการจะกำหนดบรรทัดฐานขององค์กร (Norms) ในการเปลี่ยนแปลงนโยบายสาธารณะในการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยเฉพาะที่มีผลต่อองค์กรในเวลาเดียวกัน การนำนโยบายไปปฏิบัติที่เน้นความร่วมมือจากส่วนราชการตั้งแต่สองหน่วยงานมีการกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ เพื่อความร่วมมือระหว่างกัน ดังคณะอนุกรรมการหรือหน่วยงานใหม่ อันเป็นผลจากภายในหน่วยงาน หรือส่วนราชการจะมีมาตรฐานการปฏิบัติงาน (Standard Operational Procedures :SOPs) ที่แตกต่างกัน อันทำให้ความขัดแย้ง มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติในที่สุด

1.2.4 การเมืองในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ผลงานการเมืองและการปฏิบัติในโลกที่สาม (Politics and Implement in the Third World) แปลของ Merilee S. Grindle (ธโรธร ผู้ทองคำ 2546: 252-253) บรรณาธิการและผู้เขียน เป็นการนำเสนอกรอบความคิด และทฤษฎีการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะในประเทศโลกที่สาม ในการนำนโยบายไปปฏิบัติที่สรุป คือการปฏิเสศสมมติฐานการกำหนดนโยบายสาธารณะ จะนำไปสู่การปฏิบัติ (implantation study) มีความสำคัญ มีการยอมรับและการเพิ่มมิติการเมืองในการวิเคราะห์ เพราะการนำนโยบายไปปฏิบัติมีช่องว่างมากมายหลายประการมีความยากลำบากในการทำความเข้าใจ และความสลับซับซ้อนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ การสรุปของไชยรัตน์ เจริญสิน โอปาร์ (2540: 75-78) สะท้อนความคิดเห็นของ กรินเดล ที่ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีความยากลำบากมาก อันเป็นผลจากอิทธิพลทางการเมืองทั้งนี้เพราะหัวใจการเมืองอยู่ที่การนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยเหตุผลที่สำคัญสามประการ คือ

1. ระบบการเมืองของประเทศโลกที่สาม มักเป็นเผด็จการไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดนโยบายสาธารณะ ภายใต้ข้ออ้างที่ว่าประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจทางการเมือง

2. เนื่องจากประเทศโลกที่สามมีความยากจนประชาชนจึงมีปัญหาและความต้องการที่หลากหลายด้วยข้อจำกัดของทรัพยากร สถาบันและกระบวนการทางการเมืองที่ขาดประสิทธิภาพในการเป็นตัวแทน ทำให้การกำหนดนโยบายสาธารณะ เพื่อประชาชนเป็นไปได้โดยยาก

3. ทศนคติของผู้นำและประชาชนใน โลกที่สามที่เป็นการด้านการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายสาธารณะภายใต้ข้ออ้างอันหลากหลาย อาทิ การขัดต่อความมั่นคงแห่งชาติ การขัดขวางการพัฒนาประเทศเป็นต้น อำนาจการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายสาธารณะทั้งหลายอยู่ที่ผู้นำ ข้าราชการประจำ และผู้เชี่ยวชาญเป็นสำคัญ

เวทีการเมืองของประชาชนในประเทศโลกที่สามจึงอยู่ระดับของผลและผลลัพธ์(output stage) คือ การนำนโยบายไปปฏิบัติ มากกว่า ระดับปัจจัยนำเข้า(input stage) อันได้แก่การกำหนดนโยบายสาธารณะ และยิ่งนโยบายในประเทศโลกที่สามเป็นไปได้เพื่อแจกจ่ายสิ่งมีคุณค่าให้กับประชาชน ในรูปของโครงการพัฒนาเพียงใดก็ยิ่งเป็นการเพิ่มการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้นเท่านั้น ทั้งนี้เพราะผู้กำหนดนโยบายสาธารณะจะใช้นโยบายสาธารณะเป็นเครื่องมือในการรณรงค์หาเสียง โดยการแทรกแซงการปฏิบัติงาน และการย้ายสถานที่ทำการโครงการจากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่ง เป็นต้นอันส่งผลให้การบริหารการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสำคัญในบรรดาผล

1.2.5 ทฤษฎีและตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ

วูด วิลล์ วิลสัน (Woodroll Wilson) (วิทยา บุตรเพชรรัตน์ 2542: 13)

นักรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคคลาสสิก มีความเชื่อว่า การเมืองกับการบริหารควรแยกออกจากกัน อย่างชัดเจน โดยฝ่ายการเมืองจะทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย และฝ่ายข้าราชการประจำ จะทำหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติมักพบว่าการแยกการเมืองกับการบริหารออกจากกันเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ค่อนข้างยาก และบ่อยครั้งพบว่าฝ่ายข้าราชการประจำกลับเข้ามาครอบงำกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะอีกด้วย ทั้งนี้เพราะฝ่ายข้าราชการประจำมีทักษะ ความรู้และความเชี่ยวชาญในประเด็นที่เกี่ยวข้องมากกว่าฝ่ายการเมือง นอกจากนี้ฝ่ายข้าราชการประจำมักจะบริหารงานภายใต้ความกำกวม ไม่ชัดเจนของตัวบทกฎหมายซึ่งมักจะนำไปสู่การมีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจเพื่อตัดสินใจดำเนินการ หรือไม่ดำเนินการบางอย่าง รวมทั้งสามารถตีความได้ว่านโยบายที่ทางรัฐบาลกำหนดขึ้นนั้นควรจะถูกนำไปปฏิบัติในลักษณะใด

สตีเฟน ลินเดอร์ (stephen H. Linder) และ กาย ปีเตอร์ (B. Guy Peter) เมื่อปี ค.ศ.1987 เสนอแนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยการจำแนกออกเป็นสองลักษณะอย่างกว้าง ๆ

คือ แนวทางการศึกษาที่เน้นอุปสรรค ข้อจำกัดที่นำไปสู่ความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ กับแนวทางการศึกษาที่เน้นมุ่งแสวงหาเพื่อกำหนดเป็นทฤษฎี สำหรับการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวทางหลังนี้ ลินเดอร์และปีเตอร์ ได้พยายามจำแนกเป็นแนวทางย่อย ๆ ถึง สี่ลักษณะ คือ

แนวทางแรก เน้นศึกษาถึงข้อจำกัด ที่เป็นอุปสรรคนำไปสู่ความล้มเหลว ของการนำนโยบายไปปฏิบัติจากวรรณกรรม เรื่อง “The Proverbs of Administration” เรื่อง “The Limits of Administration” สรุปว่าความล้มเหลวของการบริหารนำไปสู่ความล้มเหลวของการนำ นโยบายไปปฏิบัติ วิธีการแก้ไขก็กระทำได้โดยการควบคุมพฤติกรรมการปฏิบัติงานของข้าราชการ ในกรณีให้เห็นสมควรและมีความจำเป็น

แนวทางที่สอง เป็นแนวทางที่เรียกว่าการแสวงหาทฤษฎี แค่ความจริงแล้ว เกิดจากการพยายามนำแนวคิดของนักวิชาการอื่น ๆ เช่น อาร์กิริส เอลมอร์ แซมเบลตัน เป็นต้น มาผสมผสาน แล้วจำแนกย่อยออกเป็น 4 แนวทาง คือ

1. แนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เน้นการใช้อำนาจของผู้นำในระดับสูง เพื่อให้เกิดผลตามเจตนารมณ์ของนโยบายที่กำหนดไว้เป็นสำคัญ โดยไม่สนใจสภาพแวดล้อม ภายนอก มีชื่อเฉพาะว่า Top down approach

2. แนวทางที่เน้นความสำคัญของหน่วยงานในระดับล่าง และข้าราชการ ระดับพื้นที่เป็นสำคัญ เรียกว่า Bottom up perspective หรือ backward mapping

3. แนวทางที่เน้นความสำคัญกับนักการเมืองที่เข้าสู่ตำแหน่งผู้บริหารระดับ นโยบายกับข้าราชการที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่ไม่ให้ความสนใจสภาพแวดล้อม ของพื้นที่ เรียกแนวทางนี้ว่า evolution and backward mapping กล่าวคือ การกำหนดนโยบายเพื่อนำไปสู่การปฏิบัตินั้นจะเกิดขึ้นจากข้อตกลง และความเห็นชอบระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการ ระดับปฏิบัติเป็นสำคัญ ความสำเร็จของนโยบายที่เกิดขึ้นจึงมุ่งพิจารณาเพียงความสามารถนำไปสู่ การปฏิบัติเท่านั้น แต่จะไม่สนใจถึงสภาพแวดล้อมภายนอกอื่น ๆ ว่าเป็นอย่างไรหรือมีผลกระทบ ประการใด

4. แนวทางที่สี่นี้ จะมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับข้าราชการระดับล่าง เน้นเฉพาะ เจาะจงว่าภายใต้ต้นนโยบายการไปปฏิบัติของข้าราชการระดับล่าง จะต้องสร้างความพร้อมด้านต่าง ๆ คือ การมีนโยบายที่ระบุเป้าหมายอย่างชัดเจนมีทรัพยากรอย่างเพียงพอและความสอดคล้องตัวแบบ กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของ แวน มิเตอร์ และ แวน ฮอร์น เป็นตัวแบบที่ประกอบด้วย ตัวแปรหกตัว ทำหน้าที่เชื่อมโยงระหว่างต้นนโยบายกับผลการปฏิบัติตามนโยบายดังแผนภูมิ ในหน้าถัดไป ซึ่งมีคำอธิบาย ดังนี้

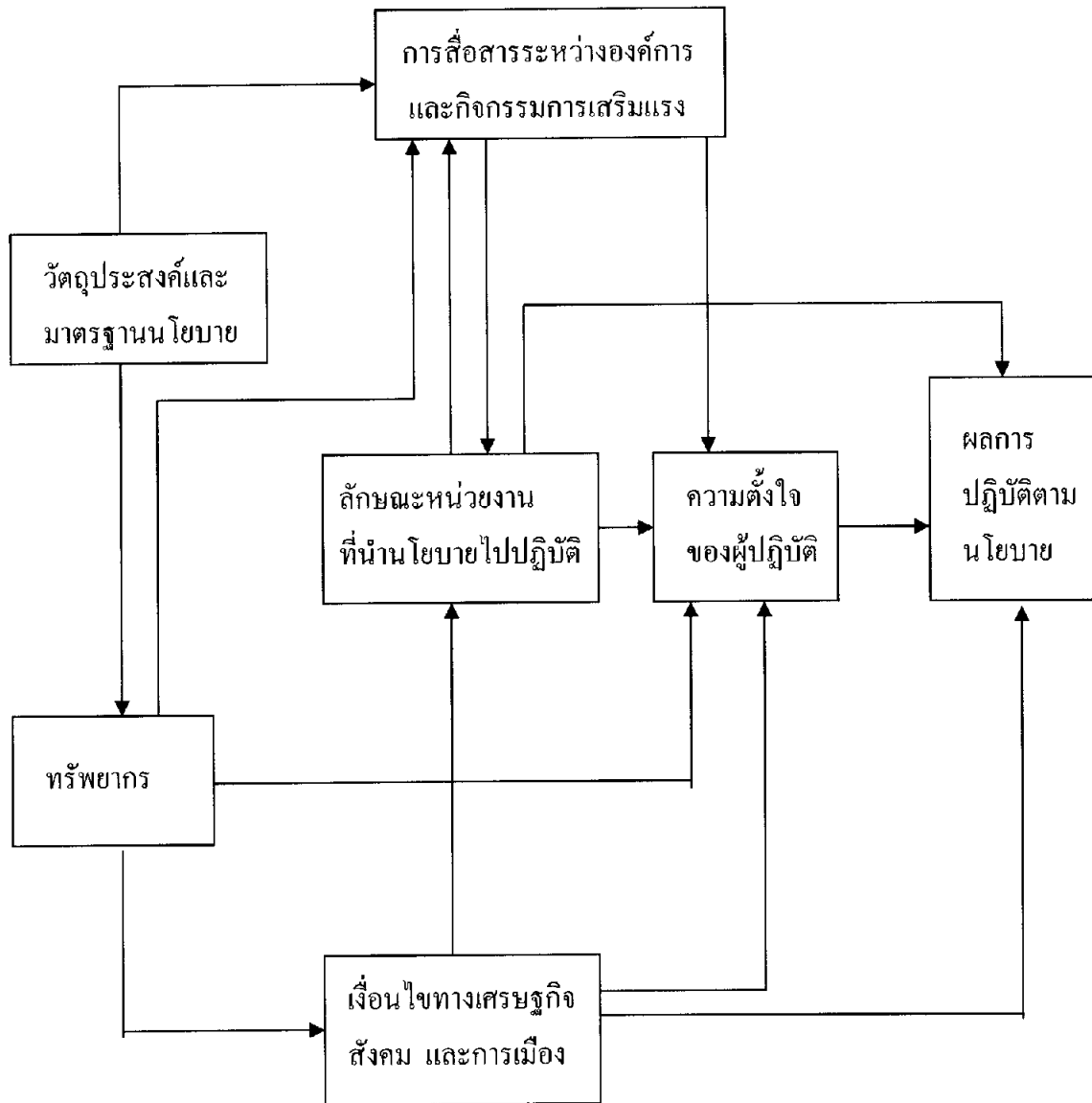
4.1 วัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบาย (policy standards and objectives) องค์ประกอบพื้นฐานสำคัญในการกำหนดการปฏิบัติตามนโยบาย คือ วัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบาย เพราะวัตถุประสงค์และมาตรฐานของนโยบาย คือ ปัจจัยกำหนดรายละเอียดของเป้าหมายนโยบาย ในบางกรณีวัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบายโดยตัวของมันเอง เป็นตัวการที่ช่วยให้ง่ายต่อการวัด เช่น จำนวนชิ้นงาน ปริมาณของผู้ได้รับการจ้างงาน ความก้าวหน้าของแต่ละกิจกรรมของโครงการ ทั้งนี้การวัดผลการปฏิบัติตามนโยบายจะกระทำได้ชัดเจนเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับความชัดเจนของการกำหนดมาตรฐานนโยบายและความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบาย ในทางตรงกันข้ามหากวัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบายมีความคลุมเครือ และมีความขัดแย้งกัน ย่อมทำให้ยากต่อการวัด และยากต่อการนำไปปฏิบัติ เพราะวัตถุประสงค์ของการศึกษานโยบาย ไปปฏิบัติประการหนึ่ง คือ ความต้องการทราบว่านโยบายใดประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวอย่างไร การวัดความสำเร็จหรือความล้มเหลว คือ การพิจารณาระดับที่เป้าหมายและวัตถุประสงค์บรรลุผล หากวัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบายมีความชัดเจน และแสดงคุณสมบัติที่ง่ายต่อการวัด การประเมินคุณค่าของนโยบายก็จะกระทำได้ง่ายเช่นกัน ดังนั้นผู้กำหนดนโยบายควรเลือกถ้อยคำ หรือข้อความในการเรียบเรียงแนวปฏิบัติและข้อกำหนด (guidelines and regulations) มาใช้อย่างพิถีพิถันให้สามารถสะท้อนเกณฑ์การประเมินการปฏิบัติตามนโยบายได้ชัดเจน

4.2 ทรัพยากรนโยบาย (policy resources) ทรัพยากรนโยบาย คือ สิ่งอำนวยความสะดวกต่อการบริหารนโยบาย ทรัพยากรนโยบายอาจรวมถึง เงินและสิ่งเสริมทั้งปวงที่กำหนดไว้ในแผนงาน ทรัพยากรเหล่านี้จะเป็นสิ่งที่จะช่วยส่งเสริม หรือช่วยให้ความสะดวกต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นที่ยอมรับกัน โดยทั่วไปว่า ทรัพยากรนโยบายที่เป็นตัวเงินเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอที่จะทำให้นโยบายบรรลุผล แต่การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความต้องการทรัพยากรเสริมอื่น ๆ อีกมาก

4.3 การสื่อสารระหว่างองค์กร และ กิจกรรมการเสริมแรง (inter-organizational communication and enforcement activities) การสื่อสารระหว่างองค์กร คือ การสื่อสารเกี่ยวกับมาตรฐานงานและวัตถุประสงค์นโยบาย เพื่อให้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติแต่ละหน่วยงานที่รับผิดชอบแผนงาน โครงการมีความรู้ความเข้าใจสอดคล้องกัน หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่ง การสื่อสารระหว่างองค์กร คือ ความต้องการให้ผู้ปฏิบัติเข้าใจตรงกันเกี่ยวกับมาตรฐาน และวัตถุประสงค์นโยบาย การสื่อสารภายในองค์กรและระหว่างองค์กรมิใช่เรื่องง่ายหากผู้กำหนดนโยบาย ไม่สามารถเรียบเรียงแนวปฏิบัติที่ต้องการให้ผู้ปฏิบัตินำไปใช้ชัดเจนเป็นมาตรฐานเดียวกัน เพราะหากข้อกำหนดหรือแนวปฏิบัติไม่ชัดเจนอาจทำให้มีการแปลงสารเกิดขึ้นได้ง่าย หรือพร้อมที่จะเกิดความขัดแย้งระหว่างผู้ปฏิบัติได้ตลอดเวลา ดังนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ

ควรมีกลไกและกระบวนการเพื่อทำความเข้าใจตรงกันเกี่ยวกับมาตรฐานงานและวัตถุประสงค์ของนโยบายระหว่างฝ่ายบริหารกับผู้ปฏิบัติ

4.4 ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (the characteristics of lamenting agencies) ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นองค์ประกอบใหญ่ที่มีองค์ประกอบย่อย ๆ หลายประการที่เป็นตัวกำหนดการปฏิบัติตามนโยบาย ได้แก่ สมรรถนะและขนาดของทีมงานในหน่วยงาน ระดับความเข้มข้นของการควบคุมบังคับบัญชาของหน่วยงานย่อยในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทรัพยากรทางการเงินของหน่วยงาน การสนับสนุนจากนักกฎหมายและฝ่ายบริหารความมีชีวิตชีวาขององค์กร ระดับการสื่อสารระบบเปิดในองค์กร และความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ระหว่างองค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติกับผู้กำหนดนโยบายหรือองค์กรที่ประกาศใช้นโยบาย คุณลักษณะขององค์กรที่กล่าวมา แสดงถึงศักยภาพและความสามารถที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ



ภาพที่ 2.4 ตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของ แวน มิเตอร์ และ แวน ฮอร์น

4.5 เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง (economic ,social and political conditions) องค์ประกอบด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เคยได้รับการมองว่าเป็นปัจจัยสำคัญในฐานะที่เป็นตัวแปรสภาพแวดล้อมของผลิตผลนโยบาย แม้ว่าองค์ประกอบด้านนี้จะมีผลกระทบอย่างมากต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยเฉพาะหน่วยงาน ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ การพิจารณาองค์ประกอบด้านนี้จะคำนึงถึงว่า การจัดสรรทรัพยากรทางเศรษฐกิจให้หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีความเพียงพอ ต่อการส่งเสริมให้แผนงาน โครงการประสบความสำเร็จหรือไม่ ธรรมชาติของความเห็นสาธารณะเป็นอย่างไร จุดเด่นของนโยบาย

สัมพันธ์กับประเด็นนโยบายอย่างไรชนชั้นนำชอบหรือไม่ชอบนโยบายที่นำไปปฏิบัติ นั้น กลุ่มหลากหลายในสังคม รวมทั้งกลุ่มผลประโยชน์ภาคเอกชนคิดค่าหรือสนับสนุนการนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติ

4.6 ความตั้งใจของผู้ปฏิบัติ (The disposition of implementers)

องค์ประกอบห้าประการ ที่กล่าวมาแล้ว จะถูกกลั่นกรองโดยความรู้สึกรากึกกึกของผู้ปฏิบัติและจะมีการตอบสนองสามระดับซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความสามารถและความตั้งใจจริงของผู้ปฏิบัติ คือ (1) ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบาย (2) ทักษะติด่อนนโยบาย และ (3) ความเข้มข้นของทัศนคติ

จากการสำรวจทฤษฎีและตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ วรเดช จันทรศร (2548: 135-154) ได้ทำการศึกษากำหนดนโยบายไปปฏิบัติจากผลงานของนักวิชาการที่มีชื่อเสียง รวมทั้งการศึกษาและพัฒนาเป็นแนวคิดและตัวแบบทางทฤษฎี โดยได้ให้ทรรศนะของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าเป็นการศึกษาในเรื่องขององค์การที่รับผิดชอบสามารถนำและกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหาร ตลอดจนกลไกที่สำคัญทั้งหมด ปฏิบัติงานให้บรรลุตามนโยบายที่ระบุไว้หรือไม่แค่นั้น เพียงใด การศึกษากำหนดนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นการแสวงหาวิธีการ และแนวทางเพื่อปรับปรุงนโยบาย แผนงานและการปฏิบัติงานในโครงการให้ดีขึ้น นอกจากนี้ การศึกษาเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ต้องแท้ จะต้องอาศัยการนำเสนอตัวแบบทางทฤษฎี (Theoretical Models) หรือแนวทางการศึกษาที่พิจารณาเห็นว่าสำคัญและมีประโยชน์ ซึ่งการเสนอตัวแบบ 6 ตัวแบบ ซึ่งการเสนอตัวแบบนี้เป็นไปตามหลักการของทฤษฎีนิรนัย

1. ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Model) ตัวแบบนี้ยึดถือ ฐานคติ (Assumptions) ที่ว่านโยบายที่ประสบความสำเร็จต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์และภารกิจที่ชัดเจน มีการมอบหมายงาน กำหนดมาตรฐานการทำงานให้แก่หน่วยงานย่อยต่าง ๆ ขององค์การ มีระบบการวัดผลการปฏิบัติงาน ตลอดจนระบบมาตรฐานในการให้คำแนะนำให้โทษ ทั้งนี้เนื่องจากกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เริ่มต้นมาจากการกำหนดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน อะไรคือเป้าหมายหรือผลลัพธ์ ที่ผู้กำหนดนโยบายต้องการ จะช่วยให้ผู้ปฏิบัติสามารถกำหนดภารกิจความรับผิดชอบเฉพาะของแต่ละฝ่ายให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย ซึ่งจะช่วยให้การประสานการปฏิบัติงานเป็นไปโดยราบรื่น

2. ตัวแบบการจัดการ (Management Model) ตัวแบบนี้ให้ความสนใจในสมรรถนะขององค์การ เพราะเชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติย่อมขึ้นอยู่กับองค์การที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติว่ามีขีดความสามารถที่จะปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความคิดหวังเพียงใด นโยบายที่จะประสบความสำเร็จได้จึงจำเป็นที่จะต้องอาศัยโครงสร้างขององค์การ

ที่เหมาะสม บุคลากรในองค์กรจะต้องมีความพร้อมเป็นอย่างดีทั้งทางด้านการบริหารและด้านเทคนิคอย่างเพียงพอ นอกจากนี้องค์กรยังต้องมีการวางแผนเตรียมการ หรือมีความพร้อมทั้งด้านวัสดุอุปกรณ์ สถานที่ เครื่องมือเครื่องใช้ และงบประมาณ ตัวแบบนี้จึงเป็นความพยายามที่จะศึกษาหาแนวทางแก้ไขอุปสรรคของการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยการแก้ที่ตัวองค์กร เช่น การขาดเงินทุน การขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ความล่าช้าในการสรรหาบุคลากร ความล่าช้าในการจัดตั้งระบบงานต่าง ๆ เป็นต้น

3. ตัวแบบการพัฒนาองค์กร (Organization Development Model) ตัวแบบนี้เน้นศึกษาปัญหาของการนำนโยบายปฏิบัติในแง่ของการสร้างความผูกพันและการยอมรับ เพื่อมุ่งสนองตอบความต้องการทางจิตวิทยาและทางสังคมของมนุษย์ ความสนใจในลักษณะนี้จึงเป็นเรื่องของการนำตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์กร (Organization Development Model) มาประยุกต์โดยตรง ตัวแบบนี้จึงเน้นที่การมีส่วนร่วม (participation) ขององค์กรเป็นสำคัญ ภายใต้ฐานคติที่ว่า “การมีส่วนร่วมจะทำให้เกิดการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ การนำนโยบายมาปฏิบัติให้บังเกิดความสำเร็จจึงน่าเป็นเรื่องของการจูงใจ การใช้ภาวะที่เหมาะสมการสร้างผูกพันของสมาชิกในองค์กรการมีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดการยอมรับ ตลอดจนการสร้างทีมงานมากกว่าการมุ่งใช้การควบคุมหรือใช้อำนาจทางรูปนัยของผู้บังคับบัญชา” ทั้งนี้เพราะการแบ่งแยกกว่าการกำหนดนโยบายเป็นเรื่องที่ขัดกับสภาพความเป็นจริง และการปฏิบัติตามนโยบายเป็นเรื่องของผู้ที่อยู่ในระดับล่าง การทำให้ผู้ปฏิบัติตระหนักในความสำคัญของนโยบายและเห็นว่าความสำเร็จของนโยบายคือความสำเร็จของผู้ปฏิบัติและผู้เกี่ยวข้องทุกคน จึงน่าจะส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติมากกว่ากลยุทธ์อื่น ๆ กล่าวอีกนัยหนึ่ง การนำนโยบายปฏิบัติจึงเป็นเรื่องของการที่ทำให้ผู้ปฏิบัติเข้าไปมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องในการกำหนดหรือวางกรอบนโยบายโดยถือว่านโยบายเหล่านั้นมาจากตัวผู้ปฏิบัติเองโดยตรง

4. ตัวแบบกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Process Model) ตัวแบบนี้มีฐานคติว่าอำนาจขององค์กร ไม่ได้อยู่ที่ตำแหน่งทางรูปนัย (Formal Positions) แต่ที่แท้จริงอำนาจขององค์กรจะกระจายอยู่ทั่วไปในองค์กร ดังนั้นความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงขึ้นอยู่กับระดับความเข้าใจสภาพเป็นจริงในการบริหารของผู้กำหนดนโยบายหรือผู้บริหาร โครงการพัฒนา และระดับการยอมรับและปรับนโยบายเข้าเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ประจำวันของผู้ปฏิบัติงาน

5. ตัวแบบทางการเมือง (Political Model) เชื่อว่า ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดจากความสามารถของผู้เล่น หรือบุคคลที่เป็นตัวแทนองค์กร กลุ่ม หรือสถาบัน และความสัมพันธ์กับปัจจัยภายนอกองค์กร ตัวแบบนี้เป็นการสร้างการยอมรับ และการมีส่วนร่วม

เป็นสิ่งที่ยากจะเกิดขึ้นได้ แต่ความขัดแย้งเป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติที่เกิดขึ้นในองค์กรและในสังคมทั่วไป การหวังที่จะให้ทุกฝ่ายเห็นชอบและปฏิบัติตามนโยบายจึงเป็นสิ่งที่ยาก ดังนั้นตัวแบบนี้เชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดจากความสามารถของบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์กร กล่าวคือหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นสามารถนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลหรือไม่ขึ้นอยู่กับความสามารถในการต่อรองของหน่วยงานนั้น ซึ่งเป็นการต่อรองในเรื่องของการแสวงหาความสนับสนุนจากภายนอกแสวงหาความร่วมมือสนับสนุนจากจำนวนหน่วยงานอื่น ๆ ซึ่งมีหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติเหมือนกัน

6. ตัวแบบเชิงบูรณาการ เป็นตัวแบบที่รวบรวมแนวคิดของนโยบายทั้ง 5 ตัวแบบมาไว้ โดยมุ่งแสวงหาผลกระทบของตัวแปรต่าง ๆ ที่มีต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จซึ่งแบ่งการพิจารณาออกเป็น 3 มิติด้วยกัน ได้แก่ มิติที่หนึ่ง เป็นการวัดความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบายจากผลผลิต ผลลัพธ์ และผลลัพธ์สุดท้ายที่เกิดขึ้น มิติที่สอง เป็นการวัดถึงผลกระทบของนโยบาย และมิติที่สาม เป็นการวัดว่าผลของนโยบายนั้นสามารถส่งประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยรวมได้หรือไม่ ส่วนตัวแปรอิสระที่นำมาพิจารณานั้นมาจาก 4 ปัจจัยด้วยกัน คือ สมรรถนะขององค์กร ประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุมภาวะผู้นำและความร่วมมือ และการเมืองและการบริหารสภาพแวดล้อมภายนอก

ตัวแบบการบูรณาการนี้เป็นเสมือนการผสมผสานตัวแปรที่เป็นตัวแปรสำคัญที่มาจากตัวแบบอื่น ๆ ทั้งตัวแบบทั้ง 5 ตัวแบบ เช่น มีการนำตัวแปรจากตัวแบบทางการจัดการ ตัวแบบด้านการพัฒนาองค์กร และตัวแบบทางการเมือง โดยได้กำหนดตัวแปรอิสระ 4 ตัวแปร ดังนี้

ตัวแปรด้านประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุม เป็นเงื่อนไขหนึ่งที่สำคัญในการสร้างให้เกิดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแปรนี้ประกอบไปด้วยเงื่อนไขต่าง ๆ คือ ความชัดเจนและความเป็นไปได้ของวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน การกำหนดมาตรฐานในการทำงาน ระบบการติดตามควบคุม และประเมินผลนโยบาย และความเป็นธรรมของมาตรการในการให้ทุนให้โทษ ตัวแปรด้านสมรรถนะขององค์กร ประกอบไปด้วยปัจจัยย่อยๆ อีก 5 ปัจจัย คือ โครงสร้างองค์กร งบประมาณ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ และสถานที่

นโยบายจะสำเร็จนั้นส่วนหนึ่งมาจากความแข็งแกร่งของสมรรถนะที่องค์กรมี เช่น มีโครงสร้างที่กะทัดรัดมีระบบการตัดสินใจ มีระบบข้อมูลข่าวสาร และการสื่อสารที่ดี บุคลากรมีความรู้ความสามารถและมีจำนวนที่เพียงพอ มีงบประมาณเพียงพอ มีวัสดุอุปกรณ์ที่มีประสิทธิภาพ เป็นต้น ตัวแปรด้านภาวะผู้นำและความร่วมมือ กล่าวคือการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จะประสบความสำเร็จได้ผู้บริหารในหน่วยงานจะต้องใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสม รู้จักใช้วิสัยใจ ในเชิงบวกแก่ผู้ปฏิบัติงาน เช่น มีการให้รางวัล ชมเชย หรือยกย่อง สามารถสร้างให้สมาชิก ในองค์กรมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานเพื่อสร้างความผูกพัน และการยอมรับจากสมาชิกคนอื่น ๆ ตัวแปรด้านการเมืองและการบริหารสภาพแวดล้อมภายนอกตัวแปรนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งในการ สร้างให้เกิดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเพราะแนวคิดที่ว่าความสำเร็จของการนำ นโยบายไปปฏิบัติมันเกิดจากความสามารถของผู้เล่นหรือบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์กร กลุ่มหรือ สถาบันและความสัมพันธ์กับปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกขององค์กร ตัวแปรนี้ประกอบไปด้วย ปัจจัยย่อยอีกหลายประการเช่น ระดับความสนับสนุนหรือต่อต้านจากฝ่ายต่างๆ เงื่อนไขของการ เปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

โดยสรุปแล้ว วรเดช จันทรศร ได้ทำการพัฒนาตัวแบบทางทฤษฎี การนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งสิ้น 6 ตัวแบบด้วยกัน ซึ่งในตัวแบบทั้ง 6 ตัวแบบข้างต้นนี้ เป็นการศึกษาระยะแรกและวิเคราะห์แนวคิดจากผลงานของนักวิชาการต่าง ๆ และประสบการณ์ที่เกิดขึ้น ดังนั้น การพัฒนาตัวแบบเหล่านี้จึงเป็นการใช้ทฤษฎีนิรนัย (Deductive Theory) เพื่อใช้สำหรับ พิสูจน์กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

1.2.6 ปัจจัยกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากการทบทวนผลงานทางวิชาการ พบว่า มีปัจจัยหลายประการที่กำหนด ความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติปัจจัยเหล่านี้ได้แก่

เจมส์ แอนเดอร์สัน (James E. Anderson, 1994) (วิทยา บุตรเพชรรัตน์ 2542 : 19) ซึ่งถึงปัจจัยที่มีนัยสำคัญแห่งความล้มเหลว ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งมี 6 ข้อด้วยกันคือ

1. ความเฉื่อยชา (inertia) ของนโยบายเองและองค์กรที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับ การปฏิบัตินโยบายนั้น
2. ความซับซ้อน (complexity) ของผู้รับบริการซึ่งมีผลต่อการปฏิบัติ นโยบายสูงทำให้การปฏิบัตินโยบายยากขึ้น
3. การมีขอบเขตแห่งความพยายามไม่เพียงพอ (inadequate scope of effort)
4. การสนับสนุนจากรัฐสภามีต่ำหรือน้อยมาก (weak congressional support)
5. การมีงบประมาณไม่เพียงพอ (inadequate funds)
6. การขาดผู้นำที่มีความสามารถหรือมีความจริงต่อการปฏิบัติงาน (the loss of leadership)

ธโรธร ตู๋ทองคำ (2546: 254) ได้กล่าวถึงความขัดแย้งในวัตถุประสงค์ของนโยบายสาธารณะ ได้แก่

1. การนิยามปัญหาที่คลุมเครือเป็นอุปสรรคในด้านการค้นหาสาเหตุที่แท้จริง นโยบายสาธารณะที่ดีต้องระบุปัญหาและคำจำกัดความของเนื้อหาสาระในนโยบายอย่างชัดเจน
2. ความขัดแย้งในวัตถุประสงค์ของนโยบายสาธารณะที่ส่วนหนึ่งเป็นผลจากการนิยามปัญหาที่บิดเบือน ทำให้การกำหนดวิธีการดำเนินงาน (Procedure) หรือการกำหนดมาตรฐาน (Standard) ของนโยบาย แผนปฏิบัติการไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้และนโยบายสาธารณะที่มีอยู่มีวัตถุประสงค์ที่ขัดแย้งกันย่อมเป็นปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติในที่สุด

1.2.7 ความเป็นไปได้ทางการเมือง

ความสำคัญของสิ่งแวดล้อมทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายอาจก่อให้เกิดปัญหาบางประการซึ่งไม่ควรจะมองข้ามไปตัวแปรต่อไปนี้มีส่วนในการส่งผลกระทบต่อความเป็นไปได้ทางการเมืองของนโยบายนั้น

การเจรจาระหว่างรัฐกับเอกชน วูดริช (Woodrich, 1982) ให้ความเห็นว่าความสำเร็จของนโยบายจะขึ้นอยู่กับระดับของการสนับสนุนหรือคัดค้านที่กลุ่มธุรกิจเอกชนมีต่อนโยบายนั้นๆ โดยตระหนักถึงความสำคัญข้อนี้ เขากล่าวว่านโยบายที่จำเป็นจะต้องมีการเจรจาดกกลางกันระหว่างรัฐบาลกับเอกชนอยู่เสมอ

ความสนับสนุนจากทุกๆฝ่ายที่เกี่ยวข้อง นโยบายที่ขาดการสนับสนุนอย่างเต็มที่จากกลุ่มผลประโยชน์และบุคคลที่สำคัญๆในวงการรัฐบาลและรัฐสภาจะมีโอกาสอย่างมากที่จะถูกโจมตีจากหลายๆฝ่ายเมื่อเสนอเข้ามาในกระบวนการทางนิติบัญญัติและนโยบายนั้นมักจะถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขให้ผิดไปจากจุดมุ่งหมายดั้งเดิมจนบางครั้งทำให้ไม่สามารถปฏิบัติตามเป้าหมายที่วางไว้เมื่อร่างนโยบายได้ ความคิดนี้ แมสมาเนีย และเซบาเทียร์ (Mazmanian and Sabatier, 1981) เป็นผู้ยืนยัน โดยอาศัยงานวิจัยที่ผ่านมาและงานวิจัยของพวกเขาเอง

ผลกระทบของนโยบายที่มีต่อกลุ่มอาชีพที่มีอิทธิพล แมสมาเนีย และเซบาเทียร์ (Mazmanian and Sabatier, 1981) ให้ความเห็นว่า นโยบายกลุ่มอาชีพที่มีอิทธิพลเล็งเห็นว่ากระทบในทางลบต่อกลุ่มของตนจะประสบปัญหาในการปฏิบัติเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เนื่องจากกลุ่มดังกล่าวจะใช้อิทธิพลทั้งหลายทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจเพื่อที่จะยับยั้งการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าว

ความสนับสนุนจากชนชั้นนำ เวปา (Vepa, 1974) เห็นว่า ความสำคัญของการสนับสนุนจากชนชั้นนำและองค์กรเอกชนในประเทศที่มีต่อนโยบายนั้น เขากล่าวว่าในประเทศ

กำลังพัฒนาทั้งหลายนโยบายที่ไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างจริงจังจากชนชั้นนำและองค์กรเอกชนแล้ว โอกาสที่การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จมีน้อยมาก ส่วน แวน มิเตอร์ และแวน ฮอร์น (Van Meter and Van Horn , 1975) ก็เห็นความสำคัญของข้อนี้โดยกล่าวว่าความสำเร็จของนโยบายใดๆ จะดูได้จากทรศนะของชนชั้นนำว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับนโยบายนั้น และบูลล็อก (Bullock , 1981) เห็นว่าความสำคัญของการสนับสนุนจากฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ รวมตลอดถึงกลุ่มประชาชนที่จะได้รับผลกระทบจากนโยบายนั้น

ความเพียงพอของทรัพยากร เอ็ดวาคส์ (Edwards, 1980) (ศุภชัย ยาประภาส 2540: 111) เห็นว่านโยบายที่จะประสบความสำเร็จนั้นต้องได้รับการสนับสนุนทางทรัพยากร ทั้งด้านกานเงินและกำลังคนอย่างเต็มที่ มิฉะนั้นนโยบายนั้นจะปรากฏอยู่บนหน้ากระดาษเท่านั้นเอง ปัจจัยทางด้านทรัพยากรต่อไปนี้เป็นปัจจัยที่ต้องคำนึงถึงเป็นอย่างมาก

ความสนับสนุนทางการเงิน แมสมาเนียน และเซบาเทียร์ (Mazmanian and Sabatier,1981) เห็นว่านโยบายจะประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติได้ต้องได้รับการสนับสนุนด้านการเงินอย่างเพียงพอ สอดคล้องกับความเห็นของ Vepa (วีปา) ที่ว่า การขาดแคลนด้านการเงินมักเป็นข้ออ้างที่นำมาใช้เสมอๆ เมื่อการปฏิบัติตามนโยบายมีปัญหา

กำลังและคุณภาพของบุคลากร เอ็ดวาคส์ (Edwards, 1980) ให้ความเห็นว่าจำนวนบุคลากรที่จะนำเอานโยบายไปปฏิบัติมีน้อยกว่าจำนวนที่ต้องการสำหรับการปฏิบัติให้เป็นผลสำเร็จผลของการขาดแคลนกำลังคนดังกล่าวจะมีส่วน โดยตรงต่อความไม่มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติให้ไปตามนโยบาย

ทัศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายหลายเรื่องจัดอยู่ในจำพวกที่ ผู้ปฏิบัติไม่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับนโยบายเหล่านี้ อาจจะไปปฏิบัติอย่างจริงจัง ไม่บิดพลิ้วซึ่งจะตรงข้ามกับนโยบายที่ขัดกับความรู้สึกพื้นฐานหรือผลประโยชน์ของผู้ปฏิบัติ นโยบายประเภทหลังนี้ ผู้ปฏิบัติจะนำไปปฏิบัติอย่างไม่สู้เต็มใจและอาจบิดเบือนให้เป็นไปในแนวทางที่พวกเขาต้องการ ลักษณะทางทัศนคติต่อไปนี้ อาจส่งผลกระทบต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายได้ (ศุภชัย ยาประภาส 2540: 114)

ทัศนคติที่มีต่อวัตถุประสงค์ของนโยบาย แวน มิเตอร์ และแวน ฮอร์น (Van Meter and Van Horn, 1975) ให้ความเห็นว่า ความเข้าใจของผู้ปฏิบัติที่มีต่อวัตถุประสงค์ของนโยบาย ทิศทางของทัศนคติที่มีต่อนโยบายนั้น รวมถึงตลอดถึงความผูกพันที่ต่อนโยบายมีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายที่ผู้ปฏิบัติจะนำไปปฏิบัติด้วยดี ต้องเป็นนโยบายที่ผู้ปฏิบัติเข้าใจและเห็นด้วยและมีความรู้สึกผูกพัน Mazmanian and Sabatier ก็ย้ำความเห็นนี้เช่นกัน

ผลกระทบที่จะมีต่อพฤติกรรมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ วูดริช (Woodrigh, 1982) กล่าวว่า ขอบเขตของการเปลี่ยนแปลงทางพฤติกรรมของผู้นำเอา นโยบายไปปฏิบัติ มีความสำคัญมาก นโยบายที่มีผลทำให้ผู้ปฏิบัติต้องเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมไปจากแนวทางเดิมที่เคยปฏิบัติ เป็นเวลาช้านานแล้วมักจะประสบความล้มเหลว ส่วนนโยบายที่ไม่กระทบกระเทือนต่อพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติจะมีโอกาสสำเร็จสูง

ทศพร ศิริสัมพันธ์ (ปรัชญา เวสารัชช์ 2546: 33) กล่าวว่ากระบวนการนโยบายสาธารณะเริ่มจากการรับรู้ปัญหา และผ่านขั้นตอนต่าง ๆ ไปจนถึงการติดตามประเมินผล ก่อนยุติหรือคงนโยบายไว้ ในส่วนที่เป็นสาเหตุส่งผลให้เกิดการกำหนดนโยบายสาธารณะนั้นได้ ปัจจัยบางประการที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพและสัมฤทธิ์ผลของนโยบายและการดำเนินการ ดังต่อไปนี้

1. ผู้กำหนดนโยบายสาธารณะ ความรู้ ความเข้าใจ ความมุ่งมั่นผูกพัน และความสามารถของผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นปัจจัยสำคัญมากสำหรับการกำหนดนโยบายที่มีคุณภาพ และความสำเร็จของนโยบาย ในกรณีที่ผู้กำหนดนโยบายขาดคุณสมบัติเหล่านี้ นโยบายอาจมีคุณภาพและนำไปปฏิบัติให้เกิดผลได้ หากผู้มีอำนาจหน้าที่รับฟังข้อเสนอแนะของผู้อื่น ๆ แต่หากไม่รับฟัง รับฟังจากคนที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจ หรือไม่สนใจติดตามประเมินผล ก็จะส่งผลในทางลบต่อกระบวนการกำหนดนโยบายเรื่องดังกล่าว

2. ผู้ได้รับผลกระทบและผู้เกี่ยวข้องอื่น ตามปกติการกำหนดนโยบายหนึ่งนโยบายใด หากเป็นนโยบายสำคัญหรือนโยบายระดับชาติ จะมีผู้ร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะมากมายที่มีความรู้ความเข้าใจและความสามารถแตกต่างกันซึ่งเป็นปัจจัยกระทบต่อคุณภาพและความสำเร็จของนโยบายสาธารณะอย่างสำคัญ และอาจทำให้นโยบายที่นำไปปฏิบัติไม่เกิดผลไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของตัวนโยบาย รวมทั้งอาจไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างมีประสิทธิภาพได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเกิดแรงต่อต้านหรือความขัดแย้งระหว่างผู้เกี่ยวข้อง ในทางตรงกันข้ามนโยบายจะประสบความสำเร็จได้หากผู้ได้รับผลกระทบและผู้เกี่ยวข้องให้การสนับสนุนและร่วมมือดำเนินการอย่างจริงจังซึ่งหมายความว่า ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติควรทำความเข้าใจและแสวงหาความสนับสนุนจากผู้ได้รับผลกระทบด้วย

3. สภาพแวดล้อมทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเทคโนโลยี สภาพแวดล้อมหรือบริบทต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกอาจเป็นอุปสรรคหรือปัจจัยสนับสนุนที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการดำเนินการตามนโยบายที่มีการแถลงอย่างเป็นทางการไปแล้ว กล่าวคือสภาพแวดล้อมอาจไม่เอื้ออำนวยให้สามารถนำนโยบายไปดำเนินการได้ เช่น นโยบายส่งเสริมการใช้สื่ออิเล็กทรอนิกส์สนับสนุนการเรียนการสอนทั่วประเทศอาจไม่เกิดผลหากพื้นที่ซึ่งมีโรงเรียนตั้งอยู่

กว่าครึ่งประเทศไม่มีไฟฟ้าใช้ เป็นต้น

4. ทรัพยากรสนับสนุนนโยบายจะประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวนี้ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านทรัพยากรสนับสนุน ทรัพยากรที่กล่าวถึงนี้ได้แก่ทรัพยากรจำเป็นที่ต้องนำมาใช้ในการดำเนินการตามนโยบายเป็นต้นว่า วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือ อาคารสถานที่ เทคโนโลยีงบประมาณ ซึ่งผู้รับผิดชอบต้องพยายามจัดหาสนับสนุนให้เหมาะสม และพอเพียงกับความต้องการ

5. ความพร้อมและการสนับสนุนของหน่วยปฏิบัติ หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้นำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่จะช่วยให้การนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดผล ความพร้อมส่วนนี้อาจประกอบด้วยระบบการทำงาน ระบบสารสนเทศเพื่อการบริหาร ระบบติดตามและประเมินผล ระบบรายงาน คุณภาพของแผนปฏิบัติการ คุณภาพของบุคลากร ขวัญ กำลังใจ ความมุ่งมั่น ทศนคติ และการสนับสนุนของบุคลากรเป็นต้น ซึ่งถึงแม้ผู้กำหนดนโยบายอาจมีจำเป็นต้องลงไปแจกแจงหรือกำหนดรายละเอียด แต่ก็ควรได้รับรู้รับทราบเพื่อหาทางส่งเสริมแก้ไขปัญหาหรือสั่งการให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

6. กฎระเบียบและขั้นตอนของระบบราชการเนื่องจากการนำนโยบายไปปฏิบัติกระทำโดยหน่วยงานของรัฐเป็นส่วนใหญ่หน่วยงานเหล่านี้ต้องดำเนินการภายในกรอบของกฎระเบียบของรัฐ รวมทั้งกระบวนการบริหารและวัฒนธรรมการทำงานของหน่วยงานรัฐ ซึ่งแต่ละประเทศมีความแตกต่างกันไป ประเทศที่พัฒนาแล้วยังใช้รูปแบบการทำงานแบบราชการที่เน้นกฎระเบียบ และขั้นตอนมากกว่าเน้นผลงานจึงเป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างเต็มที่ไม่พ้นในทางตรงกันข้ามประเทศที่กำหนดให้หน่วยงานทำงานโดยเน้นเป้าหมายผลงานและให้ความสำคัญต่อตัวในการทำงาน โอกาสที่นโยบายจะได้รับการผลักดันจนเกิดผลก็มีสูง

ปัจจัยที่ส่งผลต่อนโยบายในแต่ละสถานการณ์ย่อมแตกต่างกันไป ผู้ศึกษาจำเป็นต้องวิเคราะห์และใช้วิจารณญาณประยุกต์ให้เหมาะสม ทั้งนี้ ควรหาข้ออธิบายต่อไปด้วยว่าอะไรเป็นสาเหตุผลักดันให้นโยบายได้รับการริเริ่มจากผู้กำหนดนโยบายได้ และผู้กำหนดนโยบายนี้น่าจะมีประสิทธิภาพกว่าใครในการทำให้นโยบายบรรลุผลสำเร็จได้ ประเด็นเหล่านี้ถือเป็นประเด็นที่สมควรวิเคราะห์ติดตาม เพื่อหาข้อสรุปทั่วไปในส่วนที่เกี่ยวกับผู้กำหนดนโยบายสาธารณะ

1.3 แนวคิดการอพยพของแรงงานต่างชาติ

การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศนี้มีนักคิดกลุ่มต่าง ๆ ได้ให้แนวคิดไว้ดังนี้คือ(สมเพชร เตชะ 2545: 28)

1.3.1 แนวทฤษฎีของนักคิดกลุ่ม คลาสสิก (Classic) ในเรื่องการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศนั้นมองว่า ผลการเคลื่อนย้ายแรงงานโดยเสรีนั้นน่าจะทำให้เกิดสวัสดิการสูงสุด

ของโลก และทำให้ระดับค่าจ้างมีแนวโน้มที่จะเท่าเทียมกันในประเทศที่เกี่ยวข้อง ตามแนวคิดของกลุ่มคลาสิกนี้ ถือว่าแรงงานมีความคล่องตัวในการเคลื่อนย้ายเฉพาะในประเทศเท่านั้น จะไม่มีความคล่องตัวในการเคลื่อนย้ายระหว่างประเทศ นอกจากนั้นตลาดแรงงานระหว่างประเทศก็มีใช้ตลาดที่มีลักษณะการแข่งขัน โดยสมบูรณ์ทำให้ผลจากการทำงานของตลาดแรงงานระหว่างประเทศไม่เกิดขึ้นหรือเกิดขึ้นได้ไม่เต็มที่

1.3.2 แนวคิดของนักคิดกลุ่ม Internationalist (แรงงานระหว่างประเทศ) แนวคิดเรื่องการเคลื่อนย้ายแรงงานของนักคิดกลุ่มนี้มองว่า การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศเป็นเรื่องดี โดยมองว่าถึงแม้ตลาดแรงงานระหว่างประเทศจะไม่อาจทำหน้าที่ได้สมบูรณ์แต่การยอมให้แรงงานมีการเคลื่อนย้าย หรือยอมให้ตลาดแรงงานระหว่างประเทศดำเนินการอยู่นั้นจะทำให้มีสวัสดิการสูงขึ้นโดยสุทธิ

1.3.3 แนวคิดของนักคิดกลุ่มชาตินิยม (Nationalist) นักคิดกลุ่มชาตินิยมนี้ มองการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศเป็นเรื่องที่มีผลเสียว่าการยอมให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ หรือยอมให้ตลาดแรงงานระหว่างประเทศดำเนินการอยู่ได้นั้นอาจทำให้ชาติหนึ่งต้องเสียประโยชน์โดยไม่เป็นธรรมได้

สำหรับ สฎางค์ จันทวานิช (สมเพชร เตชะ 2545: 29) ได้ให้ความหมายของการย้ายถิ่นข้ามชาติไว้ว่า การย้ายถิ่นข้ามชาติ (International Migration) หมายถึงการเคลื่อนย้ายของประชากร จำนวนมากข้ามพรมแดนที่ตนเป็นพลเมืองหรือพำนักอยู่ไปยังประเทศอื่น ๆ เพื่อดำรงชีวิตเป็นระยะเวลายาวนานต่อเนื่อง เพื่อกระทำการกิจที่ได้รับค่าตอบแทน โดยปกติหลักการสากลจะกำหนดว่าการดำรงชีวิตในอีกที่หนึ่งเป็นระยะเวลานาน 1 ปี นับเป็นการย้ายถิ่น (International Travel Regulations) และการย้ายถิ่นอาจจำแนกออกเป็น 2 ชนิด คือ การย้ายถิ่นที่มีสาเหตุมาจากภัยธรรมชาติ (Natural Disaster) และการย้ายถิ่นที่มีสาเหตุมาจากภัยที่มาจากน้ำมือมนุษย์ (Manmade Disaster)

อย่างไรก็ตามเรื่องการย้ายถิ่นข้ามชาตินี้ (กฤตยา อาชวนิจกุล 2544: 133-139) ได้แบ่งประเภทผู้ย้ายถิ่นข้ามชาติออกเป็น 6 ประเภท คือ

1. ผู้ย้ายถิ่นเพื่อตั้งถิ่นฐานในประเทศอื่น (Permanent Settlers) รวมถึงผู้ย้ายถิ่นที่ติดตามครอบครัวญาติพี่น้องที่ย้ายไปก่อนแล้ว
2. แรงงานข้ามชาติที่มีสัญญาจ้างชั่วคราว (Temporary Contract Workers) ซึ่งต้องเดินทางกลับประเทศตนเองเมื่อหมดสัญญาจ้าง
3. แรงงานข้ามชาติที่ชำนาญงานที่ทำงานชั่วคราว (Temporary Professional Transients) ซึ่งอาจเป็นการย้ายตามบริษัทแม่ หรือบริษัทข้ามชาติ หรือองค์การระหว่างประเทศ กลุ่มนี้

นับรวมนักเรียนต่างชาติ แต่จะไม่ถูกนับรวมอยู่ในตลาดแรงงานของประเทศปลายทาง

4. แรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย (Clandestine or Illegal Workers) ซึ่งอาจผิดเพราะลักลอบเข้าเมือง หรืออยู่เกินระยะเวลาที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ได้ ซึ่งเป็นการผิดกฎหมายเข้าเมืองหรือถือวีซ่าที่ได้อนุญาตให้ทำงาน แต่แอบลักลอบทำงาน เช่น ศึกษานักเรียนแต่กลับทำงานเต็มเวลา วีซ่าผู้ติดตามครอบครัวแต่แอบไปทำงาน หรือทำงานที่สงวนเอาไว้เฉพาะคนในประเทศปลายทางนั้น ๆ

5. ผู้ลี้ภัยทางการเมือง (Asylum Seekers) ซึ่งในแต่ละประเทศจะถือปฏิบัติแตกต่างกัน ในภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รวมประเทศไทยจะรับผู้ลี้ภัยอยู่เพียงระยะสั้นก่อนส่งตัวไปยังประเทศที่สาม ในภูมิภาคอัฟริกาและที่อื่น ๆ จะรับให้อยู่เป็นระยะเวลายาวนานพอสมควร แต่ไม่ให้อยู่อาศัย ในขณะที่ส่วนมากของประเทศในซีกโลกเหนือจะอนุญาตให้ผู้ลี้ภัยทางการเมืองตั้งถิ่นฐานในประเทศเป็นการถาวรได้

6. ผู้อพยพที่เข้าข่ายตามอนุสัญญาผู้พลัดถิ่นขององค์การสหประชาชาติ ค.ศ. 1952 ในสถานการณ์โลกปัจจุบันหาประเทศโลกที่สามมารับช่วงผู้อพยพได้ยาก ทำให้ผู้อพยพต้องอยู่ในประเทศปลายทางเป็นระยะเวลายาวนาน บางครั้งเป็น สิบ ๆ ปี

1.4 ทฤษฎีปัจจัยดึงดูด และผลักดันการย้ายถิ่น

E.S. Lee (อำนาจ นิลวิไล 2543: 16-17) เสนอแนวคิดเรื่องปัจจัยดึงดูดและปัจจัยผลักดัน (Pull and Push Theory) ขึ้นเพื่ออธิบายถึงการอพยพย้ายถิ่นนั้น ภายหลังได้มีนักเศรษฐศาสตร์กลุ่ม Neo-Classis เช่น E.G. Ravenstein ได้พัฒนาสานต่อแนวคิดของ Lee ผลงานของ Ravenstein ใน ค.ศ. 1976 ซึ่งจัดเป็นแนวคิดทางด้านเศรษฐศาสตร์แนวใหม่เกี่ยวกับคุณภาพด้านเศรษฐกิจ (The Neo-Classic Economic Equilibrium Perspective) ที่มองว่า การย้ายถิ่น เกิดมาจากปัจจัยผลักดันและปัจจัยดึงดูด ที่ก่อให้เกิดการย้ายถิ่นของแรงงาน โดยปัจจัยที่เป็นตัวผลักดันให้เกิดการย้ายถิ่น ได้แก่ ความยากจน การขาดแคลนที่ดิน การมีประชากรมากเกินไปของประเทศต้นทาง ส่วนปัจจัยดึงดูดให้เกิดการย้ายถิ่นได้แก่ โอกาสในการแสวงหางานทำที่ดีกว่า (Better Job-Opportunity) ค่าจ้างและความทันสมัยของประเทศถิ่นปลายทาง

1.5 แนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนในทางเศรษฐกิจ และสังคม

สิทธิมนุษยชนในทางเศรษฐกิจ และสังคม ว่าด้วยปรัชญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ค.ศ. 1948 ได้กล่าวถึงสิทธิทางเศรษฐกิจ และสังคมไว้ว่า

1.5.1 **สิทธิในการทำงาน** การเลือกงานอย่างเสรี และการได้รับการช่วยเหลือจากการไม่มีงานทำ โดยต้องมีงานเพียงพอให้แก่ประชาชน ทุกคนสามารถเลือกงานที่ตนพึงพอใจ ได้รับค่าจ้างเท่าเทียมกัน โดยไม่เลือกปฏิบัติ และสามารถเรียกร้องขอเพิ่มค่าจ้างที่ยุติธรรมตามสภาวะค่าครองชีพในสังคม

1.5.2 สิทธิในสวัสดิการของการทำงาน คือต้องจัดเวลาทำงานให้เหมาะสม โดยให้มีเวลาพักผ่อนและเวลาว่าง มีวันหยุดที่ได้รับค่าจ้าง ต้องมีสวัสดิการยามเจ็บป่วย ทูพพลภาพ หรือชราภาพ ต้องมีเงินชดเชยเมื่อต้องออกจากงาน

1.5.3 สิทธิในการศึกษา คือรัฐต้องจัดการศึกษาแบบให้เปล่าน้อยในระดับพื้นฐาน และทุกคนต้องมีโอกาสที่จะศึกษาในระดับที่สูงขึ้นไปโดยเท่าเทียมกันตามความสามารถ บิดามารดามีเอกสิทธิ์ที่จะเลือกแนวทางการศึกษาให้แก่บุตร

1.5.4 สิทธิในด้าน สาธารณะสุข และการรักษาพยาบาล คือ รัฐต้องจัดบริการด้านสุขภาพอนามัยพื้นฐานให้แก่ประชาชน ดูแลความสะอาด ป้องกันโรคภัยไข้เจ็บและโรคติดต่อ ในชุมชน มีสถานพยาบาล และเจ้าหน้าที่ทางการแพทย์ที่เพียงพอกับประชากร มีสวัสดิการตรวจสุขภาพและรักษาพยาบาลแบบให้เปล่าแก่ผู้ยากไร้

1.5.5 สิทธิในด้านศิลปวัฒนธรรมและวิทยาการ คือสามารถที่จะเข้าร่วมในวิถีชีวิตด้านวัฒนธรรมและชื่นชมศิลปะของประชาคมต่าง ๆ มีส่วนร่วมในความก้าวหน้าและประโยชน์ทางวิทยาศาสตร์ได้รับความคุ้มครองผลประโยชน์ด้านวัตถุและด้านจิตใจที่เกิดจากผลผลิตทางวิทยาศาสตร์ วรรณกรรม หรือศิลปะที่ตนเป็นเจ้าของ

1.5.6 สิทธิในการจัดตั้งและเข้าร่วมในสหภาพแรงงาน คือ สามารถมีองค์การที่จะพิทักษ์ผลประโยชน์ทางด้านอาชีพ และวิชาชีพของตน

1.5.7 สิทธิพิเศษสำหรับพลเมืองบางประเภท ได้แก่ ผู้ด้อยโอกาสในสังคม เด็กคนชรา คนพิการ หรือทูพพลภาพ คือรัฐต้องจัดให้มีสวัสดิการช่วยเหลือเป็นพิเศษสำหรับบุคคลเหล่านี้ในบางเรื่อง เช่น สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ ยานพาหนะขนส่งมวลชน แผนการรักษาพยาบาล เป็นต้น

1.6 แนวคิดเรื่องความมั่นคงของชาติ

พลตรีหลวงวิจิตรวาทการอดีตเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติคนแรก (ขจัดภัยบูรุษพัฒน์, 2546: 213) ได้ให้ความหมายความมั่นคงแห่งชาติไว้ว่า “การที่ชาติทรงตัวอย่างแน่นอนหนาถาวร ดำรงเอกราช มีเสรีภาพแห่งชาติ มีความสงบสุขภายในประเทศ มีความแน่นอนในชีวิต เศรษฐกิจของพลเมือง คาคหมายรายได้ของรัฐได้อย่างถูกต้องใกล้เคียงกับความเป็นจริง ค่าของเงินตราไม่เสถียรภาพ รัฐไม่ต้องประสบความยุ่งยากระส่ำระสายไม่เกิดการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ได้ง่าย ผู้คนพลเมืองรู้สึกมีความปลอดภัย มีความหวังและความไว้วางใจในอนาคตและยังไว้วางใจต่อไปอีกว่า ถึงแม้ความผันผวนหรือเหตุร้ายอันใดจะเกิดขึ้นมา รัฐสามารถจะต่อสู้หรือป้องกันได้

ชาญวุฒิ วัชรพุกต์ (ปริญา ปีนปี 2544: 21) ได้ให้ความหมายไว้ว่า “เรื่องของความมั่นคงของชาติเป็นเรื่องใหญ่และเป็นเรื่องที่น่ากลัวได้ว่าเกี่ยวพันกับทุกสิ่งทุกอย่าง

ในสังคมหนึ่ง ๆ คือ นอกจากความมั่นคงของชาติจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกัน โดยทั่วไปว่าหมายถึง ความปลอดภัยของชาติจากการรุกราน โดยการใช้จ่ายจากภายนอกประเทศและการก่อความวุ่นวาย ภายในประเทศแล้ว ความมั่นคงของชาติในความหมายที่กว้างกว่าน่าจะรวมทั้งความมั่นคง ทั้งในระดับประเทศและในระดับปัจเจกชน ความมั่นคงของชาติในระดับประเทศนั้นมองในระดับชาติ ระดับรัฐ หรือระดับสังคม ซึ่งประกอบด้วยองค์ประกอบต่าง ๆ กัน เช่น ดินแดน ประชาชน เป็นส่วนรวม รัฐบาลและการมีเอกราชของประเทศใดจะมีความมั่นคงของชาตินามธรรมนั้นก็หมายความว่าประเทศนั้นมีและสามารถป้องกันรักษาดินแดนรักษาเอกราชของตนเองได้อยู่ ส่วนความมั่นคงของชาติในแง่ปัจเจกชนนั้น จะพิจารณาว่าบุคคลแต่ละคนหรือกลุ่มแต่ละกลุ่มนั้นมีสภาพจิตเป็นอย่างไร หากมีสุขภาพจิตดี ไม่โมโหง่าย หรือไม่วิตกกังวลง่าย ๆ ย่อมส่งผลสะท้อน ให้เกิดความรู้สึกต่อความมั่นคงของชาติได้

สุรชาติ บำรุงสุข (กระแสโลกศึกษา 2549: 12) ได้ให้ความหมายว่า จากอดีตจะพบว่า ปัญหาความมั่นคงแห่งชาติในโลกยุคสงครามเย็นซึ่งถูกจำกัดอยู่กับการต่อต้านกับภัยคุกคามทางทหาร ของรัฐข้าศึกเป็นสิ่งสำคัญ ความมั่นคงแห่งชาติในยุคนี้จึงมีความหมายโดยตรงถึงการทำให้รัฐตน ปลอดภัยจากการคุกคามทางทหาร หรืออีกนัยหนึ่งก็คือการให้การคุกคามทางทหารของรัฐข้าศึก หมดศักยภาพลง จนรัฐตนมีความรู้สึกปลอดภัยในสภาวะแวดล้อมนั้น ในสภาพเช่นนี้อาจกล่าวได้ว่า กระบวนทัศน์ความมั่นคง (Security Paradigm) ของยุคสงครามเย็น ไม่มีความสลับซับซ้อนมากนัก ความแตกต่างด้านอุดมการณ์เป็นเส้นแบ่งที่ชัดเจนของความเป็นมิตร เป็นศัตรู อันทำให้ทรศนะต่อ การมองปัญหาภัยคุกคาม (threat perception) ซึ่งมีส่วน โดยตรงต่อการกำหนดกระบวนการคิดและ กระบวนการกำหนดนโยบายด้านความมั่นคงของประเทศไม่มีความกังวลกับลักษณะที่เป็นพลวัต (dynamic) เท่าใดนัก เพราะประเด็นและปัญหาต่าง ๆ วางอยู่บนรากฐานของเรื่องทางทหารเป็นสิ่งสำคัญ แต่เมื่อระเบียบโลกแบบเก่าได้สิ้นสุดลง รูปแบบของปัญหาด้านความมั่นคงที่รัฐต้องเผชิญ ก็เปลี่ยนแปลงไปด้วย ปัญหาความมั่นคงแบบดั้งเดิมที่รวมศูนย์อยู่กับประเด็นด้านการทหาร ได้ลดความสำคัญลงปัญหาความมั่นคงใหม่ที่ไม่ใช่ปัญหาแบบดั้งเดิมได้ทวีความรุนแรงมากขึ้น ฉะนั้นการสิ้นสุดของภัยคุกคามทางทหารจึงทำให้รัฐต่าง ๆ ต้องเผชิญหน้ากับปัญหาด้านความ มั่นคงใหม่ที่แตกต่างไปจากอดีตของยุคสงครามเย็น ตัวอย่างของประเด็นและปัญหาความมั่นคงใหม่ ที่รัฐทั้งหลายต้องเผชิญ (สุรชาติ บำรุงสุข 2549: 13) ได้แก่

1. ปัญหาความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Security) ผลจากการเติบโต ทางเศรษฐกิจนำไปสู่การใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมาก อันส่งผลให้เกิดการล่มสลายของระบบ นิเวศน์ ทำให้ประชากรประสบปัญหาทางเศรษฐกิจมากขึ้น ในระยะสั้นปัญหานี้อาจจะยังไม่รุนแรง ถึงขั้นทำลายความมั่นคงโดยตรงของรัฐได้ แต่ในระยะยาว ความมั่นคงของรัฐจะได้รับผลกระทบ

อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เช่น การสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ ปัญหาสิ่งแวดล้อมยังอาจจะกลายเป็นชนวนของความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนภายในรัฐ เพราะรัฐอาจจะยังมีวิธีการมองปัญหาที่ให้ความสำคัญแก่การพัฒนาเศรษฐกิจโดยไม่คำนึงถึงผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม

2. ปัญหาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ (Economic Security) โดยปกติแล้วเรามีความเชื่อว่าการพัฒนาเศรษฐกิจมีผลในเชิงบวกต่อความมั่นคงของรัฐหรือมองว่าการพัฒนาดังกล่าวมีผลทำให้ศักยภาพทางทหารของรัฐมีความเข้มแข็งมากขึ้น แต่ในอีกมุมหนึ่งการพัฒนาเศรษฐกิจอาจก่อให้เกิดผลในทางลบต่อความมั่นคงได้เช่นกัน ตัวอย่างเช่นการพัฒนาเศรษฐกิจอาจก่อให้เกิดช่องว่างของการกระจายรายได้ ปัญหาเช่นนี้มีความรุนแรงมากขึ้นในยุคที่เศรษฐกิจมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว ความเจริญเติบโตเช่นนี้ยังสะท้อนให้เห็นจากสัดส่วนของการกระจายรายได้ ที่กลุ่มคนเพียงจำนวนน้อยได้ครอบครองรายได้เป็นจำนวนมาก และประเทศก็มีจำนวนของกลุ่มประชากรยากจนเพิ่มมากขึ้นด้วย และยิ่งในยุคหลังเศรษฐกิจฟองสบู่ซึ่งมีการเลิกจ้างงานเป็นจำนวนมากนั้นทำให้ความมั่นคงทางเศรษฐกิจมีความเกี่ยวพัน โดยตรงกับความมั่นคงของมนุษย์ (human security)

3. ปัญหาความมั่นคงกับแรงงานต่างชาติ (Illegal Migration and Security) ปัญหาความมั่นคงอีกประการหนึ่งที่ถูกพิจารณาว่าเป็นประเด็นใหม่ ได้แก่ กรณีของแรงงานต่างชาติ เพราะระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่สูงกว่าจึงทำให้แรงงานจากประเทศที่มีระดับทางเศรษฐกิจที่ต่ำกว่าต้องเข้ามาแสวงหางาน ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลที่ค่าตอบแทนซึ่งแม้ว่าจะต่ำกว่ามาตรฐาน แต่ก็สามารถเข้าไปเลี้ยงชีพและเจือจุนครอบครัวของพวกเขาในอีกด้านหนึ่งของพรมแดนได้ ส่วนอีกด้านหนึ่งก็เป็นเพราะเกิดช่องว่างจากการที่แรงงานภายในประเทศนั้น ๆ ที่เกิดจากความขาดแคลนการทะลักเข้าอย่างมาของแรงงานต่างชาติเช่นนี้ทำให้เกิดความกังวลในการพิจารณาปัญหาด้านความมั่นคงของประเทศ อีกทั้งแรงงานเหล่านี้ยังก่อให้เกิดปัญหาอาชญากรรม และในขณะเดียวกันแรงงานดังกล่าวยังก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมเช่น ปัญหาความขัดแย้งกับกลุ่มชนเจ้าของประเทศด้วย

4. ความมั่นคงของมนุษย์ (Human Security) แนวคิดเรื่องความมั่นคงของมนุษย์เป็นประเด็นใหม่ของปัญหาความมั่นคงที่มีการหยิบยกขึ้นมาทำการศึกษาในปัจจุบัน ประเด็นนี้เป็นผลโดยตรงจากการผลักดันของสหประชาชาติที่ต้องการเปลี่ยนทิศทางของการวางน้ำหนักของนโยบายด้านความมั่นคงที่แต่เดิมมุ่งเน้นในเรื่องของรัฐ ให้มาสู่เรื่องของปัจเจกบุคคลภายในรัฐมากขึ้น ประเด็นเช่นนี้ว่าที่จริงแล้วก็คือข้อถกเถียงของนักความมั่นคงในเรื่อง National Security VS Individual Security นั่นเอง กรณีของประเทศต่างๆ ในเอเชีย-แปซิฟิกภายหลังวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจเป็นตัวอย่างที่ดีที่จะนำมาเป็นข้อพิจารณาในประเด็นความมั่นคงของมนุษย์ ดังจะเห็นได้ว่าวิกฤตการณ์ดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อชีวิตของประชากรในแต่ละประเทศอย่างมากซึ่งนำไปสู่ปัญหาต่างๆ ด้านสังคม เช่น ปัญหาการว่างงาน ปัญหาความขัดแย้งทางสังคม ปัญหาอาชญากรรม

ปัญหาความรุนแรงในสังคมเป็นต้น สภาพเช่นนี้เห็นได้ชัดเจนว่า ปัญหาความมั่นคงของมนุษย์ เป็นประเด็นหลักของปัญหาความมั่นคงในอนาคต เพราะปัญหาดังกล่าวอาจจะขยายมากกว่าเป็น ปัญหาสังคมทั่วไป

2. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เสกสิทธิ์ คุณศรี (2539 : บทคัดย่อ) ศึกษาการประเมินความจำเป็นในการใช้แรงงาน ต่างด้าวในประเทศไทย : ศึกษากรณีอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ผลการศึกษาพบว่า

2.1 กลุ่มตัวอย่างนายจ้างส่วนใหญ่เป็นเพศชาย มีอายุระหว่าง 41-45 ปี และมีครอบครัวแล้ว กิจการที่ทำเป็นประเภทการขายส่ง ขายปลีก ภัตตาคารและโรงแรม ซึ่งมีทั้งกิจการขนาดเล็กและ ขนาดกลาง ส่วนการจ้างแรงงานนั้นจะมีทั้งแรงงานไทยและแรงงานพม่า แต่จะมีการจ้างแรงงานพม่า มากกว่า ตำแหน่งงานที่จ้างแรงงานพม่าส่วนใหญ่จะเป็นกรรมกร แม่บ้าน คนรับใช้ พนักงาน ทำความสะอาด เป็นต้น สำหรับค่าจ้างจะอยู่ในระดับต่ำกว่าแรงงานไทยเกือบครึ่งหนึ่ง แต่ก็ได้รับสวัสดิการด้านอาหารและที่พัก ความจำเป็นในการใช้แรงงานต่างด้าวนั้น นายจ้างส่วนใหญ่มีความเห็นว่าสาเหตุจากการขาดแคลนแรงงานภายในประเทศ ความต้องการลดค่าใช้จ่าย อัตราค่าจ้าง ภายในประเทศที่มีแนวโน้มสูงขึ้น และความสำเร็จในการลดอัตราการเกิดของประชากรทำให้มี แรงงานไทยเข้าสู่ตลาดแรงงานลดลง สำหรับมาตรการในการใช้แรงงานต่างด้าวที่รัฐบาลกำหนดนั้น กลุ่มนายจ้างมีความเห็นว่ามีลักษณะที่ไม่แตกต่างกันคือ มีส่วนที่ตีสามารถนำไปปฏิบัติได้และส่วนที่ ไม่สามารถปฏิบัติตามได้ ปัญหาในการปฏิบัติตามมาตรการการใช้แรงงานต่างด้าวก็คือลักษณะการ ติดต่อและความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานที่ควบคุมมาตรการการใช้แรงงานต่างด้าว

2.2 ในส่วนลูกจ้างที่เป็นคนไทยนั้น เป็นเพศหญิงและชายเท่า ๆ กัน ส่วนใหญ่มีอายุ อยู่ระหว่าง 25-30 ปี และยังเป็นโสด มีการศึกษาต่ำกว่าชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 แต่มีการะในการเลี้ยงดู ครอบครัวในช่วย 1-3 คน สำหรับตำแหน่งที่ลูกจ้างคนไทยส่วนใหญ่ทำคือ พนักงานบัญชี หัวหน้า พนักงานเสิร์ฟและผู้ช่วยเจ้าของร้าน ค่าจ้างที่ได้รับประมาณเดือนละ 2,701-3,300 บาท สวัสดิการที่ ได้รับคือ ที่พักและอาหาร พฤติกรรมในการทำงานของลูกจ้างคนไทยคือมักมีการเปลี่ยนงานบ่อย สาเหตุมาจากอยากทำงานที่ตนเองชอบ อยากทำงานที่ทำหายความสามารถ และอยากทำงานที่ได้รับ ค่าจ้างที่เหมาะสมและเป็นงานที่สบาย ๆ ความคิดเห็นของลูกจ้างคนไทยต่อการใช้แรงงานต่างด้าว ในประเทศไทยนั้น ลูกจ้างคนไทยส่วนใหญ่เห็นด้วยอย่างมากว่าแรงงานพม่ามีความขยัน อดทน ไม่เกียจงาน ไม่เข้าออกงานบ่อย เห็นด้วยว่าแรงงานพม่าอาจก่อปัญหาปล้น ใจ และนำโรคติดต่อมาสู่ คนไทยและเป็นบ่อนทำลายชาติได้ แต่ไม่เห็นด้วยว่าแรงงานพม่าจะเข้ามาแย่งงานคนไทย

ส่วนความเห็นในเรื่องมาตรการการใช้แรงงานต่างด้าวนั้น ลูกจ้างคนไทยเห็นด้วยในบางข้อคือ การกำหนดพื้นที่ผ่อนผันการใช้แรงงานพม่าให้อยู่ในเขต 10 จังหวัดชายแดน ไทย-พม่า การกำหนดประเภทของงานที่ทำ และเงื่อนไขการประกาศรับสมัครแรงงานไทยก่อนรับแรงงานพม่าที่ได้รับใบอนุญาตทำงานแล้วเท่านั้น แต่มีมาตรการหนึ่งที่ลูกจ้างคนไทยไม่เห็นด้วยคือ การจ้างค่าจ้างและสวัสดิการต่าง ๆ ให้เท่าเทียมกับแรงงานไทย

2.3 กลุ่มตัวอย่างที่เป็นข้าราชการ ทั้งหมดเป็นเพศชาย มีครอบครัวแล้ว และมีการศึกษาตั้งแต่ระดับปริญญาตรีขึ้นไปส่วนใหญ่เป็นเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้องกับเรื่องแรงงานต่างด้าวในพื้นที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก และมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้องกับเรื่องแรงงานต่างด้าวอยู่ประมาณ 1-10 คน โดยกลุ่มตัวอย่างทั้งหมดมีความเห็นว่าประเทศไทยมีความจำเป็นในการใช้แรงงานต่างด้าว เพราะแรงงานต่างด้าวสามารถทดแทนแรงงานไทยที่ขาดแคลนได้ อีกทั้งยังมีค่าจ้างต่ำ สามารถช่วยลดต้นทุนการผลิตได้ และแรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่จะเข้ามาทำงานที่แรงงานไทยไม่ทำแล้ว ดังนั้นการกำหนดมาตรการการใช้แรงงานต่างด้าวที่ชัดเจนขึ้นมาจะช่วยให้การใช้แรงงานต่างด้าวเข้ามาสู่ระบบและสามารถควบคุมได้ อย่างไรก็ตามมาตรการที่รัฐบาลกำหนดขึ้นมานั้นยังไม่เหมาะสมต่อการปฏิบัติในหลาย ๆ อย่าง อีกทั้งยังมีปัญหาจากการต่อต้านของกลุ่มอิทธิพลต่างๆ ที่มีกระแสเกลียด ไม่ยอมปฏิบัติตามมาตรการที่กฎหมายกำหนดไว้

มาลีวรรณ เลาะวิถี (2541 : บทคัดย่อ) ศึกษาผลกระทบของการอนุญาตให้แรงงานต่างชาติดำเนินการตามกฎหมายทำงานต่อการจ้างแรงงานไทย ในจังหวัดลำพูน ผลการศึกษาพบว่า

กลุ่มตัวอย่างทั้งหมดมีความเห็นว่าปัจจุบันแรงงานไทยมีอัตราการว่างงานที่สูง แต่แรงงานไทยยังปฏิเสธการทำงานในอาชีพที่ใช้แรงงานหนัก สกปรก และเสี่ยงอันตรายอยู่ จึงมีความจำเป็นที่ต้องมีการจ้างแรงงานต่างชาติ ลูกจ้างและประชาชนทั่วไปเห็นว่าการจ้างแรงงานต่างชาติเป็นการแย่งงานคนไทย และไม่เห็นด้วยกับการจ้างแรงงานต่างชาติ นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการ ลูกจ้างและประชาชนทั่วไป ส่วนใหญ่เห็นว่าปัจจุบันประเทศไทยยังอยู่ในสภาวะเกิดการขาดแคลนแรงงานในระดับล่างอยู่ การจ้างแรงงานต่างชาติมีความจำเป็นต่อภาคการผลิตเพื่อรักษาขีดความสามารถในการแข่งขันอยู่ เพราะแรงงานไทยมีค่าจ้างที่สูง ในขณะที่แรงงานต่างชาติมีค่าจ้างที่ถูกลงกว่าและมีความขยัน อดทน ไม่เกียจคร้าน อย่างไรก็ตาม ในแง่ของความจำเป็นในการใช้แรงงานต่างด้าวยังขึ้นอยู่กับขนาดและประเภทของกิจการอีกด้วย แต่ก็ยอมรับว่าแรงงานต่างชาติอาจก่อให้เกิดผลกระทบในเรื่องความมั่นคงแห่งชาติ การสาธารณสุข และปัญหาสังคม สำหรับในจังหวัดลำพูนนั้นในปัจจุบันไม่มีความจำเป็นต้องจ้างแรงงานต่างชาติ กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นว่าการจ้างแรงงานต่างชาติจะส่งผลกระทบต่อแรงงานไทย อนึ่งสำหรับความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายการผลักดันแรงงานต่างด้าวของรัฐบาลพบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นด้วยกับนโยบายดังกล่าว

มานิช แสงประเสริฐ (2542 : บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง การศึกษาเชิงวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคการนำนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย พ.ศ. 2542 ไปปฏิบัติ จากการศึกษาพบว่าปัญหาและอุปสรรคการนำนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปปฏิบัติยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่มุ่งหวังไว้ เนื่องจากมีปัญหามากหลายประการกล่าวคือ 1) การมอบอำนาจในรูปแบบ Directive Delegation (การมอบอำนาจโดยตรง) ตามกฎหมายยังไม่ได้มอบอำนาจสอบสวนแก่สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองในการดำเนินคดีผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ซึ่งเป็นคดีเกี่ยวเนื่องกัน ต้องขออนุมัติเป็นกรณีเฉพาะรายทำให้การดำเนินคดีล่าช้า รวมทั้งอำนาจการจับกุมผู้กระทำความผิดของพนักงานเจ้าหน้าที่กรมการจัดหางานยังไม่มีตามกฎหมาย เมื่อตรวจสอบพบทำให้ผู้กระทำความผิดหลบหนีได้ อีกทั้งการมอบอำนาจในรูปแบบ Administrative Delegation (การมอบอำนาจด้านการบริหาร) ในการจัดตั้งคณะทำงานของจังหวัดประกอบด้วยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกันตรวจสอบ จับกุม ผลักดันแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ออกนอกราชอาณาจักร และดำเนินคดีนายจ้าง ยังขาดการประสานและร่วมมือกันปฏิบัติอย่างจริงจัง รวมทั้งยังมีได้ให้จังหวัด โดยคณะอนุกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าวจังหวัดรับผิดชอบควบคุมดูแล แก้ไขปัญหาให้ตรงกับสภาพข้อเท็จจริง และความต้องการของจังหวัด 2) ข้อจำกัดของอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ การถูกอิทธิพลเข้าแทรกแซง และเจ้าหน้าที่ยังขาดการดำเนินการอย่างจริงจัง 3) งบประมาณมีไม่เพียงพอ เนื่องจากนโยบายให้เริ่มดำเนินการใกล้สิ้น งบประมาณ ไม่สามารถตั้งรอบรับได้ทัน 4) ยังขาดความพร้อมด้านเครื่องมือในการประเมินผล และปัญหาการรายงาน ข้อมูลด้วยระบบคอมพิวเตอร์ออนไลน์ 5) นายจ้างยังนิยมจ้างแรงงานต่างด้าว เพราะจ่ายค่าจ้างถูก และไม่ยอมปรับสภาพการทำงานให้ดีขึ้น 6) แรงงานไทยบางคนยังเลือกงานไม่ชอบทำงานหนัก งานสกปรก งานเสี่ยงภัยอันตราย และยังมีปัญหาการเข้าออกงานบ่อย

วิทยา บุตรเพชรรัตน์ (2542 : บทคัดย่อ) ศึกษาการนำนโยบายแก้ไขแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายกรณีศึกษาจังหวัดแม่ฮ่องสอน ผลการศึกษาพบว่า การนำนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายไปปฏิบัติในจังหวัดแม่ฮ่องสอน ยังไม่เกิดผลประสิทธิภาพมากนัก ตัวอย่างเช่น มาตรการนำเข้าแรงงานต่างด้าวเข้าสู่ระบบควบคุม มาตรการด้านสุขภาพและพื้นที่ มาตรการด้านการอนุญาตตามสัดส่วนแรงงานไทย มาตรการด้านสภาพการจ้างและค่าจ้างเป็นต้น การขาดประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ความร่วมมือและความจริงจังของผู้ประกอบการและพบว่าข้อจำกัดด้านพรมแดนสภาพภูมิประเทศ ความคล้ายคลึงด้านชาติพันธุ์ ความผูกพันระหว่างเชื้อชาติ วัฒนธรรม ตลอดจนความไม่สงบด้านการเมือง การปกครองในสภาพพม่าและความแตกต่างของระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ระหว่างไทยกับสหภาพพม่า เป็นปัจจัยเสริมให้ประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติลดลง

กนกพรรณ รูปขจร(2543: บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่องทัศนคติของประชาชนชาวเชียงใหม่ ต่อนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวจากประเทศสหภาพพม่าที่ผิดกฎหมายทำงานในประเทศไทย กรณีศึกษาเขตอำเภอเมืองจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า

1. ประชาชนในจังหวัดเชียงใหม่ต้องการให้รัฐบาลกำหนดมาตรการที่เหมาะสมต่อการจัดการแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมือง โดยผิดกฎหมาย โดยเฉพาะการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับความมั่นคง การกำหนดคบทลงโทษกับแรงงานที่กระทำความผิดการปรับปรุงกระบวนการผลิต เพื่อให้สามารถรองรับแรงงานคนไทยและการขอความช่วยเหลือจากประเทศเพื่อนบ้านและสหประชาชาติในการผลักดันให้สร้างศูนย์ให้ความช่วยเหลือแรงงานต่างด้าว
2. ประชาชนในจังหวัดเชียงใหม่ ร้อยละ 70.83 ไม่ต้องการให้รัฐบาลกำหนดนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวจากประเทศสหภาพพม่าที่เข้าเมือง โดยผิดกฎหมายให้ทำงานในประเทศไทย เว้นแต่กลุ่มนายจ้างและเจ้าของธุรกิจเห็นด้วย เพียงร้อยละ 42.9 แต่ปัจจุบันนโยบายถูกกำหนดขึ้นแล้วจึงต้องการให้ผู้เกี่ยวข้องปฏิบัติตามขั้นตอนที่กำหนดนโยบายอย่างเคร่งครัด โดยคำนึงถึงผลกระทบและประโยชน์ของประเทศเป็นสำคัญ
3. ประชาชนในจังหวัดเชียงใหม่เห็นว่าแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมือง โดยผิดกฎหมาย ได้สร้างผลกระทบให้แก่ประเทศไทยทั้งด้านเศรษฐกิจ และด้านสังคม นอกจากนี้ยังเห็นว่าแรงงานต่างด้าวยังมีส่วนสร้างผลกระทบด้านความมั่นคงของประเทศอีกด้วยจึงเห็นสมควรให้มีการผลักดันแรงงานเหล่านี้ออกนอกราชอาณาจักร

ศุลาพร อ่อนจันทร์ (2543: บทคัดย่อ) ศึกษาผลกระทบจากนโยบายผ่อนผันการใช้แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าต่อชุมชน ในอำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน พบว่ากิจการหลายประเภท ในอำเภอเมืองยังคงมีความจำเป็นในการใช้แรงงานพม่าอยู่ เนื่องจากแรงงานไทยไม่นิยมทำงาน ในกิจการที่นายจ้างต้องการ นอกจากนี้แรงงานพม่ายังมีความอดทน ไม่เกี่ยงงานไม่หยุดงานบ่อย อีกทั้งยังหาง่าย สืบเนื่องมาจากปัจจัยผลักดันภายในประเทศการสู้รบที่ยังหาข้อยุติไม่ได้ ปัญหาการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจที่ล้มเหลว ความต้องการมีชีวิตอยู่ที่ดีขึ้นประกอบกับความ โอบอ้อมอารี การขอความช่วยเหลือผู้ที่ตกทุกข์ได้ยากของคนไทยสภาพภูมิประเทศที่มีพรมแดนติดกัน และที่สำคัญคือการมีสภาพเศรษฐกิจที่ดีกว่า ทำให้มีชาวพม่าโดยเฉพาะชาวไทยใหญ่เข้ามาขายแรงงาน เป็นจำนวนมากในเขตอำเภอเมือง ซึ่งมีทั้งแรงงานที่ผิดกฎหมายและแรงงานที่ถูกกฎหมาย ก่อให้เกิดผลกระทบด้านเศรษฐกิจ คือ แรงงานไทยมีอำนาจในการต่อรองน้อยลงอย่างเห็นได้ชัด นายจ้างปลดแรงงานไทยออกซึ่งแม้ว่าการนำนโยบายผ่อนผันการใช้แรงงานต่างด้าวมาปฏิบัติจะช่วยให้แรงงานไทยมีโอกาสในการทำงานและเพิ่มอำนาจในการต่อรองมากขึ้น แต่การลักลอบใช้แรงงานผิดกฎหมายยังคงมีอยู่ อาจทำให้แรงงานไทยมีงานทำน้อยกว่าที่ควรจะเป็น นอกจากนี้การที่ประชากร

จำนวนมาก อาศัยอยู่ในบริเวณเดียวกัน ทำให้เกิดชุมชนแออัดและยังส่งผลเสียต่อสุขภาพจิตและสุขภาพกาย โดยเฉพาะการเกิดโรคติดต่อ เช่น โรคเท้าช้าง นอกจากนี้จำนวนของเด็กไร้สัญชาติยังคงเพิ่มขึ้น ซึ่งแนวโน้มของปัญหาที่อาจเกิดจากเด็กเหล่านี้ยังมีสูงในส่วนของผลกระทบทางด้านความมั่นคงที่เกิดขึ้นในเขตอำเภอเมืองมีน้อยมาก เนื่องจากชาวพม่าส่วนใหญ่เข้ามาขายแรงงาน ไม่ได้มีเจตนาที่จะเข้ามาก่อความไม่สงบ โดยเฉพาะการใช้ประเทศไทยเป็นที่ตั้งในการต่อต้านรัฐบาลพม่า ในส่วนสัมฤทธิ์ผลของการนำนโยบายมาปฏิบัติ นั้น แม้ว่าเจ้าหน้าที่จะมีความเข้าใจในนโยบายเป็นอย่างดี มีความพร้อมในการปฏิบัติงาน หรือมีความร่วมมือกันมีการประสานงานกัน อย่างมีประสิทธิภาพ ก็ไม่ได้หมายถึงสัมฤทธิ์ผลของนโยบายจะเกิดขึ้นที่เพราะปัจจัยที่เป็นส่วนประกอบอื่น ๆ ก็มีผลสำคัญเช่นกัน เช่น จำนวนบุคลากรการได้รับการจัดสรรงบประมาณ เครื่องมือ เครื่องใช้ที่จะอำนวยความสะดวก รวดเร็วต่อการปฏิบัติงาน เช่น คอมพิวเตอร์ ระบบการจัดเก็บเอกสาร พาหนะที่ใช้ เป็นต้น นอกจากนี้รัฐบาลควรที่จะมีบทบาทเพิ่มมากขึ้นในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ เช่น มีการตกลงในเรื่องของการมีส่วนร่วมในการรับผิดชอบ และร่วมมือกันแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการที่มีชาวพม่าลักลอบเข้ามาเพิ่มภาระให้กับประเทศไทยเรียกร้องให้ประเทศสมาชิกต่าง ๆ มีอยู่ในกลุ่มอาเซียน ร่วมมือกันในการโน้มน้าวรัฐบาลพม่าให้หันมาเอาใจใส่ประชาชนให้มากกว่านี้เร่งรัดพัฒนาประเทศของตนในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจ ซึ่งอาจมีหน่วยงานเอกชนจากปลายประเทศเข้าไปให้ความช่วยเหลือ

อำนาจ นิลวิไล (2543: บทคัดย่อ) ศึกษาแนวทางการจัดระเบียบนำเข้าและการจัดระบบควบคุมการทำงานของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายของไทย : ศึกษาจากกรณีของประเทศไทยและมาเลเซีย ผลการศึกษาพบว่ารัฐบาลไทยได้ดำเนินการในการวางกรอบนโยบายแนวทางและมาตรการในทางปฏิบัติอย่างต่อเนื่องเรื่อยมานับตั้งแต่ พ.ศ. 2524 เพื่อป้องกันและควบคุมแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตามภาวะความขาดแคลนแรงงานหรืออุปสงค์แรงงานที่นายจ้างและผู้ประกอบการคนไทยจำเป็นต้องใช้ทำให้ประเทศไทยมีจำนวนแรงงานต่างด้าวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องทั้งในส่วนเข้าเมืองอย่างถูกต้องตามกฎหมายและในส่วนที่ผิดกฎหมาย

ปริญญา ปิ่นปัก (2544: บทคัดย่อ) ศึกษาการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ตามมติคณะรัฐมนตรี 28 สิงหาคม 2544 : ศึกษากรณีพื้นที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ผลการศึกษาพบว่า

1. นโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวตามมติคณะรัฐมนตรี 28 สิงหาคม 2544 ในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ไม่มีผลทำให้การลักลอบเข้าเมืองของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายลดน้อยลง ทั้งนี้เพราะนโยบายต้องการสำรวจจำนวนแรงงานต่างด้าวไม่ได้มุ่งกดดันให้กลับประเทศ การประสานงานระหว่างหน่วยงานราชการที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันยังไม่ดีนักต่างฝ่ายต่างปฏิบัติ

และความร่วมมือจากภาคเอกชนยังไม่ดีเท่าที่ควรคือขาดความจริงใจในการเข้าไปร่วมแก้ไขปัญหาก็ทำให้มีแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไม่ได้จดทะเบียนอีกเป็นจำนวนมาก

2. ปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้เกิดความล้มเหลวในการปฏิบัติ คือนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายกำหนดช่วงเวลาปฏิบัติตามแผนสั้นเกินไป นโยบายกำหนดไว้ใช้กับทุกพื้นที่ทั้งที่แต่ละพื้นที่มีสภาพปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายแตกต่างกันเอกชนยังคงแสวงหาแรงงานที่มีอัตราค่าจ้างรายวันที่ต่ำและ ความแตกต่างของเศรษฐกิจของสองประเทศ

สมเพชร เตชะ (2545 : บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่องทัศนคติของเจ้าหน้าที่รัฐและประชาชนต่อนโยบายของรัฐบาลไทยในการแก้ไขปัญหาแรงงานพม่าอพยพในจังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า นโยบายของรัฐไม่สามารถแก้ไขปัญหาแรงงานพม่าอพยพในจังหวัดเชียงใหม่ได้อย่างแท้จริง อันมีปัจจัยหลายอย่างเข้ามาเกี่ยวข้องเช่น 1) ความต้องการแรงงานต่างด้าวจากประเทศสหภาพพม่าประเภทกรรมกรใช้แรงงานมีมากขึ้นเนื่องจากการขยายพื้นที่ทำการเกษตรของคนในท้องถิ่น 2) ประเทศไทยมีแนวชายแดนติดต่อกับประเทศสหภาพพม่าทำให้เกิดการลักลอบเข้ามาได้ง่าย 3) เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลบางคนขาดการเอาใจจริงเอาใจกับการปฏิบัติตามนโยบาย 4) แรงงานต่างด้าวมีความต้องการทำงานในประเทศไทยมากกว่าประเทศสหภาพพม่าที่ได้ค่าตอบแทนต่ำกว่าไทย และบางคนยังถูกกดขี่ข่มเหงจากทหารพม่าอีกด้วยทำให้เมื่อเจ้าหน้าที่ของไทยจับพวกเขาในข้อหาหลบหนีเข้าเมืองโดยไม่ได้รับอนุญาตแล้ว พวกเขาก็จะลักลอบกลับเข้ามาอีก ทางด้านผลกระทบที่เกิดจากการอพยพเข้าของแรงงานต่างด้าว ในเขตอำเภอระแหง อำเภอเชียงดาวอำเภอไชยปราการ อำเภอฝางและอำเภอแม่เมาะ พบว่า ผลกระทบที่เกิดจากแรงงานพม่าอพยพมีทั้งผลดีและผลเสีย ซึ่งสอดคล้องกับสมมติฐานที่ตั้งไว้ สำหรับผลดีคือ

(1) ช่วยทดแทนแรงงานที่ขาดแคลนในภาคการเกษตรที่จำเป็นคือใช้แรงงานจำนวนมาก

(2) ได้จ้างงานที่มีราคาถูกแต่มีความอดทนไม่ต้อรงมากซึ่งเป็นการลดต้นทุนการผลิต

(3) ช่วยพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ให้ดำเนินต่อไปได้อย่างราบรื่น
ผลเสีย คือ

(1) การเพิ่มขึ้นของประชากรโดยการอพยพ

(2) ทรัพยากรในท้องถิ่นถูกแย่งไป

(3) เกิดปัญหาการทิ้งขยะของเสียในที่ที่ไม่ควรทิ้ง

(4) เกิดปัญหาการลักลอบค้ายาเสพติด และเป็นพาหะนำเชื้อโรคต่าง ๆ

(5) บุกรุกทำลายป่าสงวนและแหล่งต้นน้ำ

(6) แรงงานคนไทย

(7) เงินตราไหลออกนอกประเทศ

สำหรับทัศนคติเจ้าหน้าที่รัฐและประชาชนก่อนนโยบายของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาแรงงานพม่าในจังหวัดเชียงใหม่ผลการศึกษาพบว่านโยบายรัฐบาลไทยที่เน้นการผลักดันสามารถแก้ไขปัญหาแรงงานพม่าที่ผ่านมาได้เนื่องจากแรงงานพมามักจะลักลอบกลับเข้ามาประเทศไทยอีก หลีกเลี่ยงถูกผลักดันออกไป ดังนั้นวิธีการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมคือควรให้แรงงานชาวพม่าไปจดทะเบียนเพื่อทำงานได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายเพื่อที่รัฐบาลไทยจะสามารถควบคุมได้

ภาสกร โกโศยกานนท์ (2547 : บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง แรงงานอพยพภาคอุตสาหกรรมในบริเวณชายแดนไทย-พม่า : กรณีศึกษาแรงงานสัญชาติพม่าในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก จากการศึกษาพบว่า อุตสาหกรรมสิ่งทอพื้นที่ชายแดนแม่สอดเริ่มจากการเข้ามาตั้งโรงงานสิ่งทอในบริเวณเขตเทศบาลแม่สอดตั้งแต่ พ.ศ. 2538 ซึ่งส่วนใหญ่เป็นโรงงานขนาดกลาง อย่างไรก็ตาม ในระหว่าง พ.ศ. 2540-2542 มีโรงงานสิ่งทอย้ายฐานการผลิตเพิ่มมากขึ้นและมีโรงงานสิ่งทอขนาดใหญ่เข้ามาตั้งเพิ่มขึ้น โดยกระจายตามเส้นทางของถนนสายหลักที่เชื่อมกับตัวจังหวัดและอำเภอเนื่องจากความต้องการพื้นที่ในการก่อตั้งโรงงานที่มีขนาดใหญ่ขึ้นและความใกล้เคียงกับแหล่งแรงงาน

ปัจจัยที่สำคัญที่สุดต่อทำเลที่ตั้งของอุตสาหกรรมชายแดน ได้แก่ การมีแรงงานจำนวนมากและค่าจ้างแรงงานต่ำตามด้วยปัจจัยด้านความพร้อมของระบบสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่รองรับการผลิตของภาคอุตสาหกรรมชายแดนซึ่งภาครัฐให้การสนับสนุนรวมทั้งความสะดวกของเส้นทางคมนาคมในการขนส่งทั้งวัตถุดิบและผลิตภัณฑ์เนื่องจากแหล่งวัตถุดิบและตลาดส่วนใหญ่อยู่ห่างจากแหล่งผลิตชายแดน

สำหรับลักษณะแรงงานอพยพในภาคอุตสาหกรรมสิ่งทอชายแดนพบว่าปัจจัยที่ดึงดูดให้แรงงานอพยพเข้ามาทำงานนอกจากความต้องการด้านเศรษฐกิจแล้วยังมีปัญหาเรื่องของความไม่สงบและการเมืองภายในประเทศต้นทางแรงงานอพยพส่วนใหญ่มีอายุระหว่าง 21-30 ปี และมีจำนวนของแรงงานหญิงมากกว่าแรงงานชาย โดยแรงงานหญิงสามารถทำงานได้มีประสิทธิภาพ มีทักษะความละเอียดมากกว่าและมีการรวมกลุ่มน้อยกว่าแรงงานชายปัจจัยเหล่านี้มีผลต่อการควบคุมแรงงานทำให้ผู้ประกอบการนิยมจ้างแรงงานหญิงนอกจากนี้ลักษณะการผลิตของอุตสาหกรรมสิ่งทอที่เน้นการผลิตในปริมาณสูงในระยะเวลาที่จำกัด ทำให้เกิดความต้องการแรงงานอพยพที่มีความอดทนและเต็มใจที่จะทำงานล่วงเวลาโดยได้รับค่าจ้างและสวัสดิการที่ต่ำ ทำให้ผู้ประกอบการสามารถลดต้นทุนการผลิตโดยรวม อย่างไรก็ตาม เนื่องจากแรงงานอพยพกลุ่มนี้เข้าประเทศอย่างผิดกฎหมาย

ทำให้มีบ่อยครั้งที่น่าไปสู่การละเมิดสิทธิมนุษยชนของแรงงานอพยพ

เนื่องจากแรงงานอพยพเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อการผลิตอุตสาหกรรมสิ่งทอ ดังนั้นข้อจำกัดและปัญหาของอุตสาหกรรมสิ่งทอชายแดนจึงมีความเชื่อมโยงกับนโยบายการผ่อนผันการจ้างแรงงานอพยพเข้าเมืองผิดกฎหมาย อย่างไรก็ตามนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกที่ไม่มีความแน่นอนการจัดระเบียบและควบคุมแรงงานอพยพตลอดจนการขาดแคลนแรงงานไทยในแม่สอด รวมทั้งความผันผวนของอุตสาหกรรมสิ่งทอและผลิตเสื้อผ้าสำเร็จรูปในตลาดโลก ทำให้ผู้ประกอบการไม่สนใจที่จะลงทุนโดยการนำเทคโนโลยีใหม่ ๆ เข้ามาใช้แทนแรงงาน เพราะฉะนั้นผู้ประกอบการจึงยังมีความจำเป็นในการใช้แรงงานอพยพสัญชาติพม่าในภาคอุตสาหกรรมสิ่งทอและผลิตเสื้อผ้าสำเร็จรูป

3. นโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองปี 2535-2549

นโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายได้มีการริเริ่มตั้งแต่ปี 2535 เป็นต้นมา โดยการผลักดันของกลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจ แต่ในระยะเริ่มต้นนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวเน้นความสำคัญด้านความมั่นคงของประเทศเป็นหลักเพื่อแก้ไขปัญหาและการควบคุมจัดระบบแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายทั้งสามสัญชาติ ได้แก่ ลาว พม่าและกัมพูชา ในแต่ละปีนโยบายจะถูกปรับเปลี่ยนเนื้อหาแต่เป็นการเปลี่ยนในส่วนของการขยายเวลาการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาต และพื้นที่ที่อนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าวรวมถึงสาขาอาชีพที่อนุญาต ทำให้เห็นนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวในแต่ปีจะเพิ่มความยืดหยุ่น และเคลื่อนไหวไปตามสภาพปัญหาของสังคมในขณะนั้น แต่การปรับเปลี่ยนเพิ่มเติมเนื้อหาสาระของนโยบายจะพิจารณาหลักด้านความมั่นคงของชาติเป็นสำคัญ (ด้านตรวจคนเข้าเมือง 2545: 1) ซึ่งสามารถสรุปเนื้อหาในแต่ละปีได้ดังนี้

ใน พ.ศ. 2539 ปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเป็นปัญหาที่คุกคามต่อความมั่นคงเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ รัฐบาลจึงได้กำหนดมาตรการแก้ไข โดยมีมติ ครม.เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2539 ให้นายจ้าง และผู้ประกอบการ นำแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายมารายงานตัวเพื่อเข้าสู่ระบบควบคุมของทางราชการ และผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวเหล่านี้ทำงานได้ 8 ประเภทอาชีพ พื้นที่ที่ได้รับอนุญาตรวม 43 จังหวัด ผลการดำเนินการปรากฏว่า นายจ้างและผู้ประกอบการให้ความร่วมมือในระดับต่ำ กล่าวคือ ได้นำแรงงานต่างด้าวมารายงานตัวจำนวน 321,815 คน จากยอด 986,889 คน ที่ สมช.และสภาหอการค้าจังหวัดได้ประเมินไว้ และในจำนวนที่รายงานตัวเพียง 88,644 คน ได้รับใบอนุญาตทำงาน

ใน พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2541 หลังจากเกิดวิกฤตการณ์ทางการเงินซึ่งได้ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อภาคอุตสาหกรรมไทยกิจการจำนวนมากประสบภาวะขาดทุน และเลิกกิจการ มีการปรับโครงสร้างภายในองค์กรโดยเน้นลดต้นทุนการผลิต มีการลดเงินเดือนพนักงานและเลิกจ้างพนักงานเป็นจำนวนมากผู้ประกอบการจำนวนหนึ่งเลือกที่จะแก้ปัญหาโดยการหันมาจ้างแรงงานต่างด้าวทดแทนแรงงานไทยเพื่อลดต้นทุนการผลิต โดยเฉพาะอุตสาหกรรมส่งออกและสินค้าที่ใช้แรงงานระดับล่างหรือแรงงานเข้มข้นเป็นจำนวนมาก เช่น เสื้อผ้าสำเร็จรูป รองเท้า ของเล่น และการแปรรูปอาหารทะเล เป็นต้น ส่งผลให้แรงงานไทยต้องประสบปัญหาการว่างงานในอัตราสูงด้วยเหตุนี้เองจึงมีแรงบีบให้บรรเทาปัญหาการว่างงานของคนไทยและควบคุมจำนวนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ผ่อนผันด้วยเหตุนี้ ปี 2541 จึงมีมติ ครม. ผ่อนผันให้มีการจ้างงานแรงงานต่างด้าวได้อีก 1 ปี แต่กำหนดจำนวนที่อนุญาตไว้ไม่เกิน 158,253 คน เพื่อเปิดโอกาสให้แก่ผู้ว่างงานคนไทยเนื่องจากวิกฤตเศรษฐกิจได้มีโอกาสนำงานทำมากขึ้นส่งผลให้มีจำนวนแรงงานที่นายจ้างพามาจดทะเบียนเพียง 90,911 คน

ใน พ.ศ. 2542 รัฐบาลยังคงมุ่งเน้นไปที่การควบคุมจำนวนแรงงานต่างด้าว และทำการผลักดัน จับกุม สกัดกั้นแรงงานต่างด้าวอย่างจริงจังและต่อเนื่องโดยเอาผิดทั้งนายจ้างลูกจ้าง เจ้าหน้าที่ของรัฐ และผู้ที่เกี่ยวข้องตามกฎหมายมีการจัดทำแผนการจ้างคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายที่อยู่ในระบบการควบคุม และลดจำนวนการใช้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนากำลังคนเพื่อรองรับการพัฒนาอุตสาหกรรมในระยะยาว ผลจากการใช้นโยบายดังกล่าวทำให้หานายจ้างมาขึ้นความประสงค์เพื่อขอผ่อนผันให้จ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองรวมทั้งสิ้น 355,050 คน แต่มีแรงงานที่ได้รับใบอนุญาตทำงานเพียง 99,974 คนเท่านั้น ซึ่งใกล้เคียงกับจำนวนโควตา ที่รัฐกำหนดไว้

ใน พ.ศ. 2543 ปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเริ่มเป็นปัญหาที่เด่นชัดขึ้นอย่างไรก็ตาม ครม. ยังคงมีมติให้คงจำนวน พื้นที่ และกิจการที่จะได้รับอนุญาตไว้เท่าเดิมตามมติ ครม. พ.ศ. 2542 คือ ผ่อนผันให้จ้างแรงงานต่างด้าวทำงานได้ใน 18 กิจการในพื้นที่ 37 จังหวัด เป็นจังหวัดชายแดน 10 จังหวัด จังหวัดที่มีกิจการประมงทะเล 18 จังหวัด และจังหวัดที่อยู่ระหว่างปรับปรุงกระบวนการผลิต 9 จังหวัดเพื่อยืนยันนโยบายที่จะไม่ให้มีการเพิ่มจำนวนแรงงานต่างด้าวจากที่มาจดทะเบียนใน พ.ศ. 2542 อีก

ใน พ.ศ. 2544 เนื่องจากเกิดการเปลี่ยนรัฐบาลขึ้นในปีนี้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองครั้งใหญ่โดย ครม. มีมติเมื่อวันที่

* ความต้องการจ้างแรงงานของนายจ้างที่แจ้งความประสงค์ไว้กับกรมจัดหางาน

28 สิงหาคม เปิดโอกาสให้แรงงานต่างด้าวในทุกพื้นที่ และทุกกิจการมาทำการจดทะเบียน นอกจากนี้เพื่อให้การปฏิบัติการแก้ไขปัญหา การติดตามประเมินผลเป็นไปอย่างมีระบบและต่อเนื่อง ทั้งในระยะสั้น และระยะยาว จึงได้จัดตั้ง “คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง” (กบร.) ขึ้น โดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง พ.ศ. 2544 ประกอบด้วย

1. นายกรัฐมนตรี หรือผู้ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ
2. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นรองประธาน
3. ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ

ปลัดกระทรวงเกษตร และสหกรณ์ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ปลัดกระทรวงสาธารณสุข เลขาธิการนายกรัฐมนตรี เลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เลขาธิการกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน อธิบดีกรมการจัดหางาน อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งไม่เกินสี่คนทั้งหมดเป็นกรรมการ

4. เลขาธิการคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เป็นกรรมการและเลขานุการ
5. รองเลขาธิการคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. พิจารณากำหนดนโยบาย แนวทาง มาตรการในการบริหารจัดการและแก้ไขปัญหา แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในระยะสั้นและระยะยาว รวมทั้งการป้องกันปราบปรามและ ดำเนินการอื่นที่จำเป็นในการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

2. อำนวยการ กำกับ ดูแล ประสานการดำเนินการของส่วนราชการ และภาคเอกชน ที่เกี่ยวข้อง

3. ติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ตลอดจน พิจารณาวินิจฉัยข้อขัดแย้งเชิงนโยบาย

4. เสนอแนวทางแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามนโยบายการบริหาร แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัย และพัฒนาข้อมูลในเชิงวิชาการ

เกี่ยวกับแรงงานแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง และผลกระทบในด้านอื่น ๆ

5. พิจารณาทบทวนกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ให้สามารถส่งเสริม และสนับสนุนการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

6. สนับสนุนแนวทางนโยบายเกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์ และเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับ นโยบาย และแนวทางในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

7. แต่งตั้งอนุกรรมการ และคณะทำงานในด้านต่างๆ ทั้งในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค เพื่อดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งที่คณะอนุกรรมการมอบหมายตามความจำเป็นหรือปฏิบัติหน้าที่อื่น ตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย

ใน พ.ศ. 2545 รัฐบาลยังคงใช้นโยบายต่อเนื่องจากปี 2544 คือ ไม่จำกัดจำนวนการผ่อนผัน โดยคณะรัฐมนตรีเห็นชอบตามมติ กบร. ให้กระทรวงมหาดไทย โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ใช้อำนาจตามมาตรา 17 แห่ง พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ออกประกาศกระทรวงมหาดไทย ผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองอยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราว เพื่อรอการส่งกลับต่อไปได้อีก 1 ปี เฉพาะผู้ที่มารายงานตัวขึ้นทะเบียนไว้แล้ว ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม พ.ศ. 2544 เท่านั้น แต่กำหนดประเภทกิจการที่อนุญาตให้จ้างได้เหลือเพียง 6 กิจการคือ กรรมกรทั่วไป กรรมกร ในกิจการประมง กรรมกรใน โรงงาน ผู้รับใช้ในบ้าน คนในฟาร์มเพาะสัตว์ เพาะปลูก ด้วยเหตุนี้ ทำให้มีจำนวนแรงงานที่ได้รับใบอนุญาตทำงานลดลงเหลือเพียง 409,339 คน

ใน พ.ศ. 2546 มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารแรงงานต่างด้าว หลบหนีเข้าเมือง (ฉบับที่ 2) แก้ไขเพิ่มเติมสาระเกี่ยวกับ โครงสร้างของคณะอนุกรรมการบริหาร แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองใหม่ โดยคณะอนุกรรมการประกอบด้วย

1. นายกรัฐมนตรี หรือผู้ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ
2. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นรองประธาน
3. ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ

ปลัดกระทรวงเกษตร และสหกรณ์ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ปลัดกระทรวงมหาดไทย

ปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ปลัดกระทรวงสาธารณสุข ปลัดกระทรวงการคลัง

เลขาธิการนายกรัฐมนตรี เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการ

เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ผู้อำนวยการสำนักงานประมง ผู้ชำนาญการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด

ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เลขาธิการกองอำนวยการ

รักษาความมั่นคงภายใน อธิบดีกรมการจัดหางาน อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่ง

นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งไม่เกินสี่คน ทั้งหมดเป็นกรรมการ และปรับเปลี่ยนให้สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรรมการจัดหางาน ทำงานด้านการประสานงานและงานเลขานุการ และมี มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม ผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ ที่จดทะเบียนในปี 2545 ทำงานต่อไปอีก 1 ปี แต่ยกเว้นไม่ต่ออายุให้บางกิจการที่คนไทยทำได้จำนวน 12,161 คน ได้แก่ กิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน ปั่นน้ำมัน ชักอบริค ร้านค้า อยู่ซ่อมรถ และรับซื้อของเก่า ทั้งนี้ มีแรงงานต่างด้าวมาต่ออายุใบอนุญาตทำงาน จำนวน 288,780 คน

4. เลขานุการคณะอนุกรรมการการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เป็นกรรมการและเลขานุการ

5. รองเลขานุการคณะอนุกรรมการการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

ใน พ.ศ. 2547 คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 2 มีนาคม และ 27 เมษายน เห็นชอบแนวทางการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวทั้งระบบที่กระทรวงแรงงานเสนอ โดยมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว มุ่งแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่มีอยู่ทั้งหมด ในประเทศทั้งที่จดทะเบียนไว้แล้วตามระบบผ่อนผันและที่ยังลักลอบทำงาน โดยคณะรัฐมนตรี เห็นชอบยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ 7 ยุทธศาสตร์ ประกอบด้วย

1. ยุทธศาสตร์การจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว
2. ยุทธศาสตร์การกำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าว
3. ยุทธศาสตร์การสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงาน
4. ยุทธศาสตร์การปราบปราม จับกุม ดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมือง
5. ยุทธศาสตร์การผลักดันและส่งกลับแรงงานต่างด้าว
6. ยุทธศาสตร์การประชาสัมพันธ์การจัดระบบแรงงานต่างด้าว
7. ยุทธศาสตร์การติดตามประเมินผล

ระยะที่หนึ่ง ผ่อนผันให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (สัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชา) อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวขณะที่ยังมีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมือง ดำเนินการ ดังนี้

กระทรวงมหาดไทย จัดทำทะเบียนประวัติคนต่างด้าวเพื่อทราบจำนวนคนต่างด้าว สัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชา อายุตั้งแต่ 1 ปีขึ้นไปที่หลบหนีเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทย (Supply) มีคนต่างด้าวมาจดทะเบียนราษฎรกับกรมการปกครองจำนวนทั้งสิ้น 1,284,920 คน แยกเป็นสัญชาติ ดังนี้

1. สัญชาติพม่า 921,492 คน
2. สัญชาติลาว 179,887 คน
3. สัญชาติกัมพูชา 183,541 คน

กระทรวงแรงงาน ดำเนินการจดทะเบียนนายจ้าง เพื่อทราบจำนวนความต้องการจ้าง มีจำนวน 248,746 ราย จำนวนนี้มีความต้องการจ้างคนต่างด้าว 1,598,752 คน นายจ้างที่ได้รับโควตา ได้พาต่างด้าวมาขอรับใบอนุญาตทำงาน 205,738 คน คนต่างด้าวได้รับอนุญาตทำงาน 849,552 คน

กระทรวงกลาโหม การสกัดกั้นการไหลเข้ามาของแรงงานต่างด้าวรายใหม่ กำหนดมาตรการดำเนินการดังนี้

- ใช้มาตรการด้านการข่าวสืบหาขบวนการผู้นำพา/ผู้ลักลอบนำแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเพิ่มการลาดตระเวน เผ่าจุดตรวจ
- จัดตั้งจุดตรวจตามช่องทางสำคัญบริเวณชายแดน
- ดำเนินการปิดล้อมตรวจค้นในพื้นที่เป้าหมายหรือต้องสงสัยที่เป็นที่หลบซ่อน/พักพิง ก่อนที่จะมีการนำพาเข้าพื้นที่อื่น ๆ ในประเทศ

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ดำเนินการสกัดกั้น และปราบปราม จับกุมแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้าทำงานซึ่งจะดำเนินการภายหลังสิ้นสุดการจัดทะเบียนประวัติคนต่างด้าว

ระยะที่สอง การปรับเปลี่ยนสถานะให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย

การเจรจากับประเทศคู่ภาคี (ประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา) เพื่อให้การดำเนินการจ้างแรงงานต่างด้าว มีผลในทางปฏิบัติตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU) ตามที่รัฐบาลไทยได้ทำข้อตกลงไว้กระทรวงแรงงานและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้เจรจาและประสานกับประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา

การปรับเปลี่ยนสถานะให้เป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อให้ประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา ดำเนินการพิสูจน์และรับรองสถานะคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ระหว่างรอการส่งกลับ โดยการออกหนังสือเดินทาง (Passport) หรือให้ใช้เอกสารรับรองบุคคลโดยประเทศต้นทางแทนการออกหนังสือเดินทาง (ในกรณีไม่สามารถออกหนังสือเดินทางได้ เช่น ประเทศพม่า) แล้วกระทรวงต่างต่างประเทศ หรือสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองออกวีซ่าให้อยู่ในประเทศไทยได้โดยมีเงื่อนไขเพื่อการทำงานเป็นกรรมกร หรือรับจ้างทำงานด้วยกำลังกาย อาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่ง พรบ.คนเข้าเมือง

การอนุญาตทำงานให้กับคนต่างด้าวที่ปรับเปลี่ยนสถานะเป็นผู้เข้าเมือง โดยถูกต้องตามกฎหมาย เมื่อคนต่างด้าวได้รับการปรับเปลี่ยนสถานะและได้รับวีซ่าเพื่อการทำงานแล้วจะมีการเก็บค่าธรรมเนียมการใช้แรงงานต่างด้าวเนื่องจากในปัจจุบันมีกฎหมายให้เรียกเก็บเงินค่าธรรมเนียมการใช้แรงงานต่างด้าวจากนายจ้าง ดังนั้นเพื่อให้ นายจ้าง ซึ่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการใช้แรงงานต่างด้าวมีส่วนรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดจากแรงงานต่างด้าวเข้ามาใช้ถึงอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐานสิ่งสาธารณูปโภคต่าง ๆ เช่นเดียวกับแนวคิดของประเทศสิงคโปร์ และมาเลเซีย

การอนุญาตให้เข้ามาทำงานแบบเข้ามา เย็นกลับ หรือตามฤดูกาล กำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการดังนี้

- กระทรวงการต่างประเทศและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเจรจาร่วมกับประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา

- กระทรวงมหาดไทยออกประกาศอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่ง พรบ.คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ให้คนต่างด้าวเข้าเมืองถูกกฎหมายทำงานเป็นกรรมการในลักษณะมา เข้า-กลับเย็น และทำงานตามฤดูกาลในบริเวณชายแดน

- กระทรวงแรงงานพิจารณาเอกสารสารรับรองบุคคลที่ประเทศต้นทางออกให้คนต่างด้าวเพื่อใช้เป็นเอกสารการเข้ามาทำงานในลักษณะมาเข้า-กลับเย็น และทำงานตามฤดูกาลในบริเวณชายแดน โดยมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาอนุญาตให้คนต่างด้าวทำงานตามความเหมาะสม และทำการออกแบบบัตรข้ามแดนปกติ กับบัตรข้ามแดนในลักษณะมา เข้า-กลับเย็น และทำงานตามฤดูกาลในบริเวณชายแดน

ใน พ.ศ. 2548 ค.ร.ม. มีมติเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม และ 19 กรกฎาคม เห็นชอบแนวทางการจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ปี 2548 โดยให้คนต่างด้าวทั้ง 3 สัญชาติ อยู่ในราชอาณาจักรไทย และขออนุญาตทำงานได้อีก 1 ปี ผลการดำเนินการคือ นายจ้างแจ้งความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว 240,297 ราย ขอจ้างแรงงานต่างด้าว 18,881,529 คน นายจ้างได้รับการจัดสรรโควตาให้จ้างคนต่างด้าว 237,455 ราย โควตาการจ้างแรงงานต่างด้าว 1,773,349 คน แรงงานต่างด้าวได้รับอนุญาตให้ทำงาน 705,293 คน นอกจากนี้แล้ว เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2548 ค.ร.ม. มีมติเห็นชอบให้จัดระบบแรงงานต่างด้าวเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานจำนวน 500,000 คน โดยให้จัดระบบแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงาน โดยถูกกฎหมายจำนวน 200,000 คน และให้จัดระบบแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบทำงานทั้งที่เคยจดทะเบียนและให้จัดระบบแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบทำงานทั้งที่เคยจดทะเบียนและลักลอบเข้ามาใหม่อีก 300,000 คน โดยใช้มาตรา 54 แห่ง พ.ร.บ. คนเข้าเมือง มีผลการดำเนินการคือ นายจ้างพาคคนต่างด้าวมารายงานตัวเพื่อออกหลักฐาน พ.ร. 38/1 จำนวน 256,899 คน แรงงานต่างด้าวได้รับใบอนุญาตทำงาน 208,562 คน

ใน พ.ศ. 2549 ค.ร.ม. มีมติเมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม 2549 เห็นชอบการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ปี 2549 โดยอนุญาตให้คนต่างด้าว 3 สัญชาติที่ได้รับอนุญาตทำงาน และใบอนุญาตทำงานสิ้นสุดวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2549 และยังไม่ได้รับการพิสูจน์สัญชาติ จำนวน 629,413 คน และผู้ติดตาม อยู่ในประเทศไทยชั่วคราว และทำงานได้ต่อไปอีก 1 ปี สิ้นสุดวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2550 และยกเลิกการประกันตัวคนต่างด้าวตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2548 และเห็นชอบให้แรงงานต่างด้าวที่ทำทะเบียนระหว่าง 1-30 มีนาคม พ.ศ. 2549 อยู่ในราชอาณาจักรเพื่อรอการส่งกลับไม่เกิน 1 ปี สิ้นสุดวันที่ 30 มีนาคม 2550

ผลการดำเนินการมีนายจ้างแจ้งความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว 19,413 ราย ขอจ้างแรงงานต่างด้าว 1,333,703 คน นายจ้างได้รับการจัดสรรโควตาให้จ้างคนต่างด้าว 190,920 ราย โควตาการจ้างแรงงานต่างด้าว 1,226,106 คน แรงงานต่างด้าวได้รับอนุญาตให้ทำงาน 460,014 คน (ใบอนุญาตทำงานหมดอายุวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2550) และกลุ่มแรงงานต่างด้าวที่ขึ้นทะเบียนเมื่อวันที่ 1-30 มีนาคม พ.ศ. 2549 มาขอใบอนุญาตทำงานจำนวน 208,562 คน (ใบอนุญาตทำงานหมดอายุวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2550) แรงงานต่างด้าวที่ได้รับการพิสูจน์สัญชาติ จำนวน 78,509 คน ได้รับวีซ่าและใบอนุญาตทำงานแล้วจำนวน 49,214 คน แรงงานต่างด้าวที่นำเข้าโดยถูกกฎหมายจำนวน 9,877 คน

บทที่ 3

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่องการนำนโยบายแก้ไขปัญหาระงาต่างด้าวผิดกฎหมายไปปฏิบัติศึกษาจังหวัดตาก เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยจะดำเนินการเก็บข้อมูลดังนี้

1. การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ได้แก่ เอกสารที่ได้จากการค้นคว้าห้องสมุดของกระทรวงแรงงาน ตรวจคนเข้าเมืองตาก และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจจังหวัดตาก จากการเก็บรวบรวมข้อมูลสามารถแบ่งเป็นสองประเภท คือ ข้อมูลปฐมภูมิ และข้อมูลทุติยภูมิ
2. การสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วม โดยการติดตามเข้าประชุมการชี้แจงของสำนักงานจัดหางานจังหวัดตาก โดยจะสอบถามพูดคุยกับประชาชนถึงความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายการแก้ไขปัญหาระงาต่างด้าวในครั้งนี้
3. การเก็บข้อมูลภาคสนาม เป็นการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก โดยผู้ศึกษาจะเข้าไปสังเกตการณ์ในขั้นตอนการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวของจัดหางานจังหวัดตาก เช่น การบันทึกทะเบียนประวัติ การตรวจสุขภาพ เนื่องจากขั้นตอนดังกล่าวมีหน่วยงานของรัฐ ซึ่งได้แก่ จัดหางานจังหวัด โรงพยาบาลแม่สอด เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง และจะทำการสัมภาษณ์เพื่อเก็บข้อมูลด้านปัญหาอุปสรรคของการนำนโยบายไปปฏิบัติกับประชากรกลุ่มตัวอย่าง โดยจะนำข้อมูลทั้งหมดที่มาจัดระบบอธิบายถึงความเป็นมาของนโยบาย โครงสร้าง ลักษณะ รวมถึงวิธีการนำนโยบายไปปฏิบัติของหน่วยงานราชการ ปัจจัยที่สนับสนุน ส่งเสริม และปัจจัยที่เป็นปัญหา อุปสรรคต่อการนำนโยบายการแก้ไขปัญหาระงาต่างด้าวไปปฏิบัติ รวมทั้งศึกษาถึงผลกระทบทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง จากการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตลอดจนข้อเสนอแนะของผู้เกี่ยวข้องในการที่จะแก้ไขปัญหาระงาต่างด้าวอย่างตรงจุด ยั่งยืน โดยการศึกษาครั้งนี้จะศึกษาเฉพาะในพื้นที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

การวิจัยเรื่องการนำนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปปฏิบัติ ศึกษากรณีอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ประชากรในการศึกษาแบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ (1) เจ้าหน้าที่รัฐ (2) นักธุรกิจกลุ่ม, เกษตรกร (3) นักวิชาการ สื่อมวลชน เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชน และ (4) กลุ่มนักการเมือง กลุ่มตัวอย่างในการศึกษาได้แก่

1.1 กลุ่มตัวอย่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง-เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

ผู้ว่าราชการจังหวัดตาก (นายชุมพร พลรักษ์)	จำนวน 1 คน
รองผู้ว่าราชการจังหวัดตาก (นายเชิดศักดิ์ ชูศรี)	จำนวน 1 คน
รองผู้กำกับการด่านตรวจคนเข้าเมืองตาก (พ.ต.ท.ปริญญา ปิ่นปัก)	จำนวน 1 คน
รองผู้กำกับการตำรวจภูธรอำเภอแม่สอด (พ.ต.ท.อัมพล วงษ์ใหญ่)	จำนวน 1 คน
นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดตาก (นายแพทย์ปัจจุบัน เหมรักษา)	จำนวน 1 คน
หัวหน้าสำนักงานจัดหางานจังหวัดตาก (นายพิชิต นิลทองคำ)	จำนวน 1 คน
นักวิชาการ 6ว. สำนักงานจัดหางานจังหวัดตาก (นายวาสิต แก้วพิกุล)	จำนวน 1 คน

รวมกลุ่มตัวอย่างที่ 1.1 จำนวน 7 คน

1.2 กลุ่มตัวอย่างนักธุรกิจและเกษตรกร

ประธานหอการค้าจังหวัดตาก (นายอำพล ฉัตรไชยฤกษ์)	จำนวน 1 คน
รองประธานหอการค้าจังหวัดตาก (นายอภิสิทธิ์ ชลสาคร)	จำนวน 1 คน

ประธานหอการค้าสภาอุตสาหกรรมจังหวัดเมือวดี (มะคินคิน)	จำนวน 1 คน
ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัดตาก (นายอำนาจ นันทหาร)	จำนวน 1 คน
เลขาธิการสภาอุตสาหกรรมจังหวัดตาก (นายชัยวัฒน์ วิทิตธรรมวงษ์)	จำนวน 1 คน
สมาชิกสภาอุตสาหกรรม ผู้นำกลุ่มสมาชิกโรงงานอุตสาหกรรม (นายชัยยุทธ เสนิตันคิกุล)	จำนวน 1 คน
ประธานชมรมไม้ผล แม่สอด-พบพระ (นายพันธ์ ทาอินทร์)	จำนวน 1 คน

รวมกลุ่มตัวอย่างที่ 1.2 จำนวน 7 คน

1.3 กลุ่มตัวอย่างนักวิชาการ สื่อมวลชน และเจ้าหน้าที่องค์การพัฒนาเอกชน

สื่อมวลชนท้องถิ่น (ค.ต.พินิจ สุนันต๊ะ, นายสภเกษม เหมงาม)	จำนวน 2 คน
เจ้าหน้าที่องค์การพัฒนาเอกชน (ไม่เปิดเผยชื่อ)	จำนวน 1 คน
นักวิชาการ (นายอเนก ศิริวิชัย นักวิชาการสายแรงงาน สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย) (นางสาวราววาด ยิ้มสวัสดิ์ อาจารย์ประจำคณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชรศูนย์แม่สอด)	จำนวน 2 คน

รวมกลุ่มตัวอย่างที่ 1.3 จำนวน 5 คน

1.4 กลุ่มตัวอย่างนักการเมืองระดับชาติ และระดับท้องถิ่น

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดตาก (นายชัยวุฒิ บรรณวัฒน์)	จำนวน 1 คน
สมาชิกสภาจังหวัดตาก (นายคิรัฐชัย ฉันทิกุล)	จำนวน 1 คน

นายกเทศมนตรีเมืองแม่สอด (นายเทร็ดเกียรติ ชินสรนันท์)	จำนวน 1 คน
นายกเทศมนตรีตำบลท่าสายลวด (นายเชิด สุขแว่น)	จำนวน 1 คน
นายกองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ปะ (นายมานพ ยะเขียว)	จำนวน 1 คน

รวมกลุ่มตัวอย่างที่ 1.4 จำนวน 5 คน

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้การศึกษาครั้งนี้เป็นแบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง โดยกำหนดประเด็นตามวัตถุประสงค์ร่วมกับการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (Indepth Interview) ในประเด็นปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นปัญหาอุปสรรคกับผู้ให้ข้อมูลที่ไม่ใช่เจ้าหน้าที่รัฐ และแบบสัมภาษณ์จะมีลักษณะแตกต่างกันระหว่างกลุ่มตัวอย่าง ซึ่งแบ่งออกเป็น 5 ส่วน ได้แก่

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์

ส่วนที่ 2 โครงสร้าง กระบวนการ ขั้นตอน รูปแบบ วิธีการ และลักษณะในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

ส่วนที่ 3 ปัจจัยส่งเสริม สนับสนุนต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ และปัจจัยที่เป็นปัญหาอุปสรรค ของการนำนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปปฏิบัติ ในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

ส่วนที่ 4 ข้อเสนอแนะ

3. การเก็บรวบรวมข้อมูล

การศึกษานี้เป็นการวิจัยจากเอกสาร (Documentary Research) ร่วมกับการสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วม (Participant observation) เพื่อเก็บข้อมูลภาคสนาม

3.1 ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) ได้แก่

3.1.1 สัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างกับประชากรกลุ่มตัวอย่าง และการติดตามสถานการณ์แรงงานต่างด้าวภายในจังหวัดแบบสังเกตการณ์

3.1.2 ศึกษามติคณะรัฐมนตรี เมื่อ 7 ธันวาคม 2549

3.2 ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ได้แก่เอกสารทางราชการที่เปิดเผยได้

3.2.1 รายงานการประชุมการบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ โดยสำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าววันที่ 1 กันยายน 2546 กระทรวงแรงงาน4.

3.2.2 รายงานการประชุมแนวทางการทำงานตามฤดูกาล กระทรวงแรงงานโดยสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว วันที่ 11 เมษายน 2548

3.2.3 รายงานการประชุมการจัดการแรงงานต่างด้าวการจ้ดระบบ กระทรวงแรงงานโดยสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว วันที่ 20 เมษายน 2549

3.2.4 เอกสารประกอบการประชุมคณะกรรมการอำนวยการบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ ครั้งที่ 1/2550 วันที่ 10 มกราคม 2550 โดยสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กระทรวงแรงงาน

3.2.5 ระเบียบ ข้อปฏิบัติ การผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว กัมพูชาทำงานระหว่างรอการส่งกลับตามมติคณะรัฐมนตรี ตั้งแต่พ.ศ. 2538 – 2544 วันที่ 1 มกราคม 2545 โดยด่านตรวจคนเข้าเมือง

3.2.6 รายงานการประชุมคณะรัฐมนตรีประจำวันที่ 2 มีนาคม 2547
สุวิทย์ สุทธิจิระพันธ์ (suwits@mfa.go.th)

3.2.7 ข้อเสนอแนวทางการจัดระบบการใช้แรงงานต่างด้าวชาวพม่าในพื้นที่ชายแดนจังหวัดตาก โดยสภาอุตสาหกรรมและหอการค้าจังหวัดตาก 2546

3.2.8 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

3.3 การสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วม

4. การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์เป็นการวิเคราะห์เนื้อหาด้วยการพรรณนาตามกรอบแนวคิดของการวิจัย และวิพากษ์โดยเน้นการวิเคราะห์ลักษณะของนโยบาย กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ และผลการปฏิบัติ

บทที่ 4

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

จากสภาพภูมิประเทศที่ประเทศไทยและประเทศสหภาพพม่า มีอาณาเขตติดต่อกันเป็นระยะทางยาวมากกว่า 2,400 กิโลเมตร และจังหวัดตากเป็นจังหวัดชายแดนซึ่งมีอาณาเขตติดต่อกับประเทศสหภาพพม่าเป็นระยะทางประมาณ 580 กิโลเมตร พรมแดนที่ติดต่อกันเป็นเพียงพรมแดนธรรมชาติที่มีได้เป็นอุปสรรคต่อการลักลอบเข้าประเทศไทย ประกอบกับปัจจัยภายในของพม่าที่เป็นปัจจัยผลักดันและปัจจัยดึงดูดของประเทศไทยอันเอื้อต่อการลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของคนสัญชาติพม่าซึ่งเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายเหล่านี้ เป็นที่มาของปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ซึ่งเป็นแรงงานต่างด้าวที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสภาพสังคมโดยรวมของประเทศไทยมากที่สุด

การศึกษาเรื่องการนำนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปปฏิบัติศึกษาอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสาเหตุ ความเป็นมาของนโยบายปัจจัยแวดล้อมเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาแรงงาน รวมถึงศึกษาโครงสร้าง กระบวนการ รูปแบบ ลักษณะ ขั้นตอน และวิธีการของหน่วยงานราชการในการนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมทั้งปัจจัยส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นปัญหา อุปสรรคของการนำนโยบายไปปฏิบัติ การศึกษาครั้งนี้มุ่งศึกษาเฉพาะ อำเภอแม่สอด จังหวัดตากเพราะพื้นที่ดังกล่าวง่ายต่อการลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายและการศึกษาครั้งนี้ศึกษาเฉพาะผู้อพยพและแรงงานต่างด้าวที่อพยพมาจากประเทศสหภาพพม่าเนื่องจากแรงงานพม่าเป็นแรงงานที่มีมากที่สุดในประเทศไทย และยากต่อการควบคุมจำนวนผู้ลักลอบเข้าสู่ประเทศไทยในการศึกษาครั้งนี้จะศึกษาในกรอบของมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2549 ที่กระทรวงแรงงานเสนอต่อคณะรัฐมนตรี และเป็นเจ้าภาพในการนำนโยบายไปปฏิบัติ การศึกษาครั้งนี้ใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างและมีคำถามแตกต่างกันระหว่างกลุ่มตัวอย่าง โดยครอบคลุมตามกรอบแนวคิดการวิจัยและวัตถุประสงค์ของการศึกษา

ตอนที่ 1 ศึกษาโครงสร้าง กระบวนการ ขั้นตอน รูปแบบ วิธีการและลักษณะ ในการนำนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

1.1 ความเป็นมา และการกำหนดนโยบายแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย

1.1.1 นโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ. 2549

1.1.2 สภาพแวดล้อมของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

1.1.3 โครงสร้าง กระบวนการ ขั้นตอน รูปแบบ วิธีการ และลักษณะในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

1.1.4 โครงสร้าง กระบวนการ ขั้นตอน รูปแบบ วิธีการ และลักษณะในการนำนโยบายไปปฏิบัติในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

ตอนที่ 2 ศึกษาถึงปัจจัยส่งเสริมสนับสนุนต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ และปัจจัยที่เป็นปัญหา อุปสรรคของการนำนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปปฏิบัติในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

2.1 ปัจจัยส่งเสริม สนับสนุนในการนำนโยบายไปปฏิบัติในอำเภอแม่สอด

2.2 ปัญหา และอุปสรรคในการนำนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปปฏิบัติในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

ตอนที่ 1 ศึกษาโครงสร้าง กระบวนการ ขั้นตอน รูปแบบ วิธีการและลักษณะ ในการนำนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

1.1 ความเป็นมา และการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย

1.1.1 เนื้อหาสาระของนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย

ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ. 2549 มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง สัญชาติพม่า ลาวและกัมพูชา ที่ได้รับอนุญาตทำงาน ซึ่งใบอนุญาตทำงานหมดอายุวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2550 และหมดอายุวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ.2550 อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับและทำงานได้ต่อไปอีก 1 ปี สิ้นสุดวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551 และวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2551 โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการออกประกาศ กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องให้แล้วเสร็จพร้อมที่จะดำเนินการได้ประมาณวันที่ 10 มกราคม พ.ศ. 2550 เป็นต้นไปดังต่อไปนี้

การผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักร ให้กระทรวงมหาดไทยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ออกประกาศให้แรงงานต่างด้าว หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่ได้รับใบอนุญาตทำงาน ในพ.ศ. 2549 ซึ่งใบอนุญาตทำงานหมดอายุ วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2550 และวันที่ 30 มิถุนายน 2550 อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับต่อไป อีก 1 ปี สิ้นสุดวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2551 และวันที่ 30 มิถุนายน 2551

การขอรับใบอนุญาตทำงาน ให้กระทรวงแรงงานอาศัยอำนาจตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 กำหนดเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ในการอนุญาตทำงานและออกใบอนุญาตทำงานให้แก่แรงงานต่างด้าว

การตรวจสุขภาพ ให้กระทรวงสาธารณสุขออกประกาศเพื่อกำหนดรายละเอียดของการตรวจสุขภาพ การประกันสุขภาพ และโรคที่ห้ามทำงาน โดยชำระค่าตรวจสุขภาพ 600 บาท และค่าประกันสุขภาพ 1,300 บาท

การจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัว ให้กรมการปกครองอาศัยอำนาจตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 ดำเนินการจัดทำทะเบียนและบัตรประจำตัวบุคคลซึ่งไม่มี สัญชาติไทยและใบอนุญาตทำงานในบัตรเดียวกัน

การสกัดกั้นการเข้ามาของแรงงานต่างด้าวรายใหม่ และการปราบปรามจับกุม การลักลอบทำงานของแรงงานต่างด้าว ให้คณะกรรมการสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงาน ดำเนินการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด และจริงจังในการสกัดกั้นการเข้ามาของแรงงานต่างด้าวรายใหม่ และให้คณะกรรมการปราบปราม จับกุม ดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวลักลอบทำงาน ดำเนินการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดและจริงจังในการปราบปรามจับกุมดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวลักลอบทำงาน เพื่อ ไม่ให้เกิดผลกระทบต่อสังคมและความมั่นคงของประเทศ

แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองกลุ่มเป้าหมายตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ. 2549 มีจำนวนทั้งสิ้น 668,576 คน แยกเป็น

- 1) แรงงานต่างด้าวที่มาต่ออายุใบอนุญาตทำงาน จำนวน 460,014 คน (พม่า 405,379 คน, ลาว 29,683 คน, กัมพูชา 24,952 คน)
- 2) แรงงานต่างด้าวที่มาขอขึ้นทะเบียนใบอนุญาตทำงานใหม่ จำนวน 208,562 คน (พม่า 163,499 คน, ลาว 21,653 คน, กัมพูชา 23,410 คน)

โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนานโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน โดยกรมการจัดหางาน และเนื่องจากปัญหาของแรงงานต่างด้าวส่งผลกระทบต่อความมั่นคงแห่งชาติ สภาพความมั่นคงแห่งชาติจึงมอบหมายให้กระทรวงแรงงานเป็นหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองไปพิจารณาร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ ตั้งแต่การสกัดกั้น การป้องกัน การปราบปราม การลักลอบเข้ามาของแรงงานรุ่นใหม่ การจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว ตลอดจนการจับกุมดำเนินคดีและส่งกลับ และเสนอสภาความมั่นคงแห่งชาติจัดตั้งหน่วยงานซึ่งชื่อว่า “การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ” (รายงานการประชุมคณะรัฐมนตรีประจำ 2546 : 3)

กระทรวงแรงงานและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้จัดทำยุทธศาสตร์การแก้ไข ปัญหาแรงงานต่างด้าวทั้งระบบประกอบด้วย 7 ยุทธศาสตร์ โดยแต่งตั้งคณะทำงานแต่ละยุทธศาสตร์ 7 คณะ ประกอบด้วย ผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำหน้าที่ในการศึกษา กำหนดรูปแบบ วิธีการ แนวทางปฏิบัติ การเสนอแนะพิจารณาแก้ไข เพิ่มเติม กฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งงบประมาณ ในการดำเนินการแต่ละยุทธศาสตร์ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการอำนวยการบริหาร แรงงานต่างด้าวทั้งระบบทั้งระบบ คณะทำงานแต่ละคณะได้ร่วมกำหนดมาตรการดำเนินการ ในแต่ละยุทธศาสตร์เพื่อให้การบริหารและจัดระบบแรงงานต่างด้าวมีความเชื่อมโยงและดำเนินการ ได้อย่างต่อเนื่อง สรุปได้ดังนี้

1) ยุทธศาสตร์การจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว หลักการคือ ปรับ สถานภาพแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองให้เป็นแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย โดยเปิดโอกาสให้นายจ้างนำแรงงานต่างด้าวมารายงานตัวเพื่อจะส่งรายชื่อให้ประเทศต้นทางพิสูจน์ และรับรองสถานะเพื่อปรับเข้าสู่ระบบที่ถูกต้องตามกฎหมายต่อไป

2) ยุทธศาสตร์การกำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าว หลักการคือ สุ่มตรวจสอบและควบคุมมาตรฐานแรงงานต่างด้าวเช่นเดียวกับแรงงานไทย

3) ยุทธศาสตร์การสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงาน ใช้กองกำลัง ป้องกันชายแดนเป็นหลักเพิ่มเติมด้วยกำลังไม่เกินกองร้อยทหารราบ/ทหารม้าเฉพาะกิจ สำหรับ พื้นที่ชุมชนชั้นในเสนอให้ตั้งหน่วยเฉพาะกิจประกอบด้วยหน่วยที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายร่วมปฏิบัติงาน ขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

4) ยุทธศาสตร์การปราบปราม จับกุม ดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวลักลอบ เข้าเมือง หลักการคือ เพิ่มความเข้มข้นด้านการข่าว มุ่งเน้นการปราบปรามจับกุมนายจ้างที่กระทำผิด กฎหมาย

5) ยุทธศาสตร์การผลักดันและส่งกลับแรงงานต่างด้าว มุ่งเน้นการเพิ่ม ประสิทธิภาพการปฏิบัติ 2 ส่วน ส่วนแรกคือ เสนอจัดตั้งศูนย์พักรอการส่งกลับเพื่อรองรับศูนย์ละ 5,000 คน ในพื้นที่ 3 แห่ง คือ จังหวัดตาก เชียงรายและระนอง ทั้งนี้ เนื่องจากห้องกักเดิมที่มีอยู่ ไม่สามารถรองรับการจับกุมที่จะต้องมีมากขึ้นในอนาคต ส่วนที่สองคือ การพัฒนาระบบฐานข้อมูล แรงงานต่างด้าวเพื่อจัดเก็บประวัติแรงงานที่ถูกจับกุมอย่างเป็นระบบเพื่อประ โยชน์ในการตรวจสอบ ควบคุมที่มีประสิทธิภาพ

6) ยุทธศาสตร์การประชาสัมพันธ์การ จัดระบบแรงงานต่างด้าว สร้างความ เข้าใจเกี่ยวกับนโยบายและแนวทางของภาครัฐ เพื่อนำไปสู่การประสานความร่วมมือของทุกฝ่าย ในการแก้ปัญหาาร่วมกัน

7) ยุทธศาสตร์การติดตามและประเมินผล กำหนดแผนและตัวชี้วัดอย่างเป็นระบบ โดยจะติดตามประเมินผลใน 1 ปี

ผลการดำเนินการจัดระบบแรงงานต่างด้าวปี 2550 มี ดังนี้ (1)แรงงานต่างด้าวที่ได้รับการผ่อนผันตามมติ ครม.เมื่อ 16 พฤษภาคม พ.ศ. 2549 จำนวน 668,576 คน ซึ่งใบอนุญาตทำงานจะหมดอายุวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2550 จำนวน 208,562 คน มีผู้มาต่ออายุจำนวน 135,704 คน (2) แรงงานต่างด้าวกลุ่มใบอนุญาตทำงานหมดอายุวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ.2550 จำนวน 460,014 คน ต้องต่อใบอนุญาตทำงานปี 2550 สิ้นสุด 30 มิถุนายน พ.ศ. 2551 มีแรงงานต่างด้าวมาขอต่อใบอนุญาตจำนวน 15,213 คน (ข้อมูล ณ วันที่ 28 มีนาคม 2550)

ตารางที่ 4.1 จำนวนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายที่ขออนุญาตทำงาน จังหวัดตาก ตั้งแต่ปี 2539-2550

นับตั้งแต่ปี 2539	ความต้องการใช้แรงงานต่างด้าว	การขออนุญาตทำงาน
25 มิถุนายน 2539	293,652	7,185
2541	90,911	3,325
3 สิงหาคม 2542	99,974	935
29 สิงหาคม 2543	99,656	915
28 สิงหาคม 2544	568,249	50,253
27 สิงหาคม 2545	409,339	41,528
19 สิงหาคม 2546	288,780	31,981
21 สิงหาคม 2547	814,247	52,911
2548		44,396
2549		38,416 ต่อจากปี 48 = 27,266 ประกันตัว = 11,150
2550		15,213 ต่อจากปี 49 = 8,157 ประกันตัว = 7,056 ณ วันที่ 20 มิถุนายน 2550

(ข้อมูลจากสำนักงานจัดหางานจังหวัดตาก : 2550)

1.1.2 สภาพแวดล้อมของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

1) ปัญหาการอพยพของชาวม่านำมาสู่การกำหนดนโยบาย ได้แก่ ปัจจัยผลักดัน (Push Factor) ภายในของประเทศสภาพพม่าไม่ว่าจะเป็นปัจจัยทางการเมือง สภาพเศรษฐกิจ และสังคมที่ไม่เอื้อต่อความเป็นอยู่ที่ดี ปัญหาผลผลิตการเกษตรต่ำทำให้มีประชาชนชาวม่านำหลังไหลเข้ามาหางานทำและชีวิตที่ดีกว่า โดยเฉพาะประเทศไทยที่เป็นประเทศเพื่อนบ้านที่มีความเจริญทางสังคมและสาธารณูปโภคและง่ายต่อการหลบหนีเข้าเมืองไทยบริเวณจังหวัดชายแดน โดยเฉพาะที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ซึ่งถือเป็นจุดที่มีการหลบหนีเข้าเมืองของชาวม่านำมากที่สุดของประเทศไทยเนื่องจากสภาพภูมิประเทศที่ง่ายต่อการหลบหนีเข้าเมือง รวมทั้งปัจจัยภายในประเทศไทยที่เป็นปัจจัยดึงดูด (Pull Factor) ให้เกิดการอพยพของผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวม่านำที่ดีล้วนแต่ก่อให้เกิดปัญหาในประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นการแข่งขัน แย่งอาชีพของคนไทย การเกิดโรคระบาดซึ่งผู้อพยพเป็นพาหะของโรคติดต่อซึ่งเดิมที่เป็นโรคที่หายจากประเทศไทยนานแล้ว เช่น โรคฉี่หนู โรค เป็นต้น จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่รัฐให้ความเห็นในประเด็นนี้ว่า

“ปัญหาของผู้อพยพชาวม่านำจึงถือได้ว่าเป็นปัญหาความมั่นคงของประเทศไทยทั้งสิ้น การอพยพ และหลบหนีเข้าเมืองไทยของชาวม่านำนั้น ไม่สามารถระบุปีที่เริ่มมีการอพยพได้ แต่ตลอดเวลาที่ผ่านมามีไทยต้องเผชิญกับปัญหาของผู้อพยพซึ่งนับว่าจะทวีความรุนแรงขึ้น ถ้าขาดการควบคุม ปัจจุบันเรายังไม่สามารถหาตัวเลขที่แน่นอนของประชากรแฝงที่เป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวม่านำเลยด้วยซ้ำ” (สัมภาษณ์ ปรียญา ปิ่นปัก, รองผู้กำกับการตรวจคนเข้าเมืองตาก)

เจ้าหน้าที่หญิงท่านหนึ่ง(ไม่เปิดเผยชื่อ)ที่ทำงานองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานในศูนย์อพยพอำเภอท่าสองยางกล่าวเพิ่มเติมว่า “นักศึกษาพม่ามากมายหลบหนีเข้าประเทศไทยผ่านช่องทางที่อำเภอแม่สอดเพื่อนัดพบและรวมตัวกันปะปนอยู่กับกลุ่มที่ขายแรงงานในโรงงานและขอรับความช่วยเหลือจากองค์กรพัฒนาเอกชน บางส่วนอาศัยอยู่กับหมอชินเกียรติ์ที่คลินิกแม่ตาว”

ปัญหาเหล่านี้ทำให้รัฐบาลตระหนักและพยายามควบคุมจำนวนผู้อพยพหลบหนีเข้าเมืองของประชาชนชาวม่านำ โดยรัฐบาลริเริ่มนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในครั้งแรกเมื่อปี 2539 โดยเน้นเรื่องความมั่นคงแห่งชาติเป็นหลัก ซึ่งเป็นนโยบายแม่บทได้มีการนำเนื้อหาสาระไปขยายเป็นนโยบายเฉพาะการแก้ไขปัญหาระงวนอพยพจากต่างประเทศ (วิทยา บุตรเพชรรัตน์ 2542: 26) ประกอบกับการเรียกร้องของกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพประมง ที่ต้องการใช้แรงงานระดับล่างเป็นจำนวนมากเพราะเป็นอาชีพที่ต้องออกทะเลและสกปรก ทำให้คนไทยไม่นิยมทำงาน จากการเรียกร้องของกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพประมง ประกอบกับปัญหาด้าน

ความมั่นคงของประเทศซึ่งสภาพการณ์ขณะนั้นเป็นภัยคุกคามสังคม จึงทำให้รัฐบาลนำปัญหาเข้าสู่การกำหนดนโยบาย กล่าวคือในแต่ละช่วงเวลาเมื่อสังคมเผชิญปัญหาต่าง ๆ ทั้งที่เป็นปัญหาเป็นสาเหตุจากภายในหรือภายนอกประเทศ ปัญหาบางเรื่องเป็นปัญหาเล็กน้อยที่มีกรอบแนวทางดำเนินการอยู่แล้ว ปัญหาเหล่านี้จะได้รับการแก้ไขตามกระบวนการปกติไม่จำเป็นต้องกำหนดนโยบายขึ้นมาใหม่ แต่ปัญหาบางเรื่องอาจเป็นปัญหาเรื้อรังที่จำเป็นต้องมีการแก้ไขให้จบสิ้น (ปรัชญา เวสารัชช์ 2546: 31) เช่น ปัญหาการอพยพหลบหนีเข้าเมืองของประชากรประเทศเพื่อนบ้านอย่างประเทศสหภาพพม่า เป็นต้น

ปัญหาการหลบหนีเข้าเมืองของชาวพม่านั้นนับวันจะทวีความรุนแรง อาจลุกลามต่อไป ประกอบกับปัญหาการขาดแคลนแรงงานของกลุ่มผู้ประกอบการประมง และการเรียกร้องกดดันผู้มีอำนาจตัดสินใจทางการเมืองอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อกำหนดการจ้างแรงงานต่างด้าวให้สามารถจ้างได้อย่างถูกต้องไม่ต้องถูกกองปราบจับในข้อหาลักลอบจ้างแรงงานเถื่อน การเรียกร้องกดดันของกลุ่มผลประโยชน์กระทำโดยผ่านกลุ่มการเมืองและผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสาครและจังหวัดระนอง ทำให้ผู้มีอำนาจกำหนดนโยบายสาธารณะรับทราบและเห็นความจำเป็นต้องแก้ไขหรือป้องกัน การกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวจึงเกิดขึ้นเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ. 2539 เป็นต้นมา

2) ผู้ริเริ่มนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างผิดกฎหมาย จากสภาพปัญหาความขาดแคลนแรงงานในภาคอุตสาหกรรมไม่ว่าจะเป็นอุตสาหกรรมการประมง หรือ อุตสาหกรรมสิ่งทอที่เกิดจากการกระตุ้นเศรษฐกิจตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 4 เป็นต้นมา ทำให้ผู้ประกอบการเริ่มหันมาจ้างแรงงานต่างด้าวทดแทนแรงงานไทยที่ขาดแคลน แต่เป็นที่ทราบกันคืออยู่ว่าแรงงานต่างด้าวเป็นแรงงานผิดกฎหมาย กล่าวคือเป็นผู้อพยพข้ามแดนที่ไม่ได้รับอนุญาต ทำให้การจ้างแรงงานต่างด้าวในภาคอุตสาหกรรมที่ใช้กันอยู่เป็นเรื่องผิดกฎหมาย ผู้ประกอบการถูกกองปราบจับกุมดำเนินคดีในข้อหาให้ที่พักพิงซึ่งถือได้ว่าเป็นข้อหาที่รุนแรงถึงขั้นจับคุกเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 1 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับทำให้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมเกิดการรวมตัวกันเรียกร้องกดดันให้รัฐบาลยอมรับปัญหาการขาดแคลนแรงงานไทย รวมถึงการปฏิเสธอาชีพที่สกปรก เสี่ยงอันตรายที่อาจก่อให้เกิดปัญหาเรื้อรังในอนาคต และส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติโดยตรงอย่างเช่น ปัญหาการอพยพหลบหนีเข้าเมืองของชาวพม่าประกอบกับความต้องการใช้แรงงานต่างด้าวในกลุ่มผู้ประกอบการประมงเช่นที่จังหวัดสมุทรสาครและจังหวัดที่ติดชายทะเล 22 จังหวัดนี้จัดได้ว่ามีจำนวนผู้หลบหนีเข้าเมืองอยู่เป็นจำนวนมาก กลุ่มผู้อพยพเกือบทั้งหมดที่มีอยู่ในประเทศไทยเหล่านั้นหลบหนีเข้าเมืองไทยที่อำเภอแม่สอดเกือบทั้งสิ้นเพราะที่อำเภอแม่สอดเป็นจุดที่เชื่อมต่อกับจังหวัดเมียวดี และเมืองอื่น ๆ ของพม่า เช่น เมืองพะอิ่น เมาะละหม่าง (เมาะลำไย)

ซึ่งเป็นดินแดนของชนกลุ่มน้อยชาวกะเหรี่ยงโดยแรงงานเหล่านี้นิยมเดินทางข้ามพรมแดนที่อำเภอแม่สอดเพราะง่ายต่อการลักลอบเข้าเมืองไทยหลังจากนั้นจะทำงานอยู่ในอำเภอแม่สอดซั๊กพักแล้วจึงเดินทางข้ามไปยังจังหวัดต่างๆ ทั่วประเทศไทยซึ่งเป็นยอมรับกันดีในกลุ่มอุตสาหกรรมและการประมงว่าแรงงานชาวพม่าเป็นแรงงานที่มีความอดทนมากและไม่เกียจงาน ทำให้กลุ่มผู้ประกอบการประมงเดือดร้อนถ้าหากรัฐมีการควบคุมและจับกุมผู้กระทำความผิดหลบหนีเข้าเมืองโดยไม่ได้รับอนุญาต (สัมภาษณ์ปริญญา ปิ่นปัก รองผู้กำกับการตรวจคนเข้าเมืองตาก, พิชิต นิลทองคำ หัวหน้าสำนักงานจัดหางานจังหวัดตาก) กลุ่มตัวอย่างเจ้าหน้าที่รัฐให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า

“การเรียกร้องของกลุ่มผู้ประกอบการประมงหวังให้รัฐบาลเปิดกว้างให้ใช้แรงงานต่างด้าวชาวพม่าได้อย่างเสรีแต่ปัญหาของรัฐบาลที่ไม่สามารถควบคุมจำนวนผู้อพยพชาวพม่าได้ปัญหานี้รัฐได้มองออกเป็นสองมิติ คือการขาดแคลนแรงงานในภาคธุรกิจ และปัญหาด้านความมั่นคงที่เกิดขึ้นในสังคมไม่ว่าจะเป็นปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สินของประชาชน โรคติดต่อหรือแม้แต่เด็กไร้สัญชาติที่มีอยู่นับแสนคนในประเทศไทยในอนาคต ปัจจัยเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งในการกำหนดนโยบายแรงงานต่างด้าวของรัฐ” (สัมภาษณ์ วาสิต แก้วพิกุล นักวิชาการ 6 ว. สำนักงานจัดหางานจังหวัดตาก)

การเคลื่อนไหวของกลุ่มผู้ประกอบการประมง และกิจการที่เกี่ยวข้องกับการประมงในการเรียกร้องให้รัฐบาลกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว เริ่มจากกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพประมงเรียกร้องให้รัฐบาลออกนโยบายการอนุญาตให้ใช้แรงงานต่างด้าวเพื่อลดปัญหาการขาดแคลนแรงงานและการถูกจับจากการใช้แรงงานเถื่อน กลุ่มผู้ประกอบการประมงใช้ช่องทางของหอการค้าเป็นผู้ผลักดันและการเรียกร้อง โดยการรวมตัวกันเข้าพบรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน กระทรวงมหาดไทยและ ข้าราชการที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย รวมทั้งข้าราชการผู้ใหญ่ประจำจังหวัด ซึ่งการผลักดันในครั้งนั้นก่อให้เกิดการเริ่มต้นนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวครั้งแรกขึ้นในพ.ศ. 2539

ข้อเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์เข้าสู่ระบบการเมืองนั้นเนื่องจากสังคมไทยเป็นสังคมที่การเมืองการปกครองแบบเปิด หรือประชาธิปไตยซึ่งมีลักษณะเป็นพหุสังคมการรวมกลุ่มของประชาชนจึงเป็นการสร้างโอกาสในการเข้าถึงผู้มีอำนาจตัดสินใจทำให้การดำเนินการเรียกร้องเพื่อให้ได้รับการยอมรับตามความต้องการของกลุ่มเสมือนเป็นแรงกดดันให้ผู้มีอำนาจทางการเมืองกำหนดนโยบายสาธารณะตามความต้องการของกลุ่มตน จึงอาจกล่าวได้ว่าการดำเนินกิจกรรมการเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์เป็นการเรียกร้องอาผ่านตัวแทน (Representation) ซึ่งหมายถึงกลุ่มบุคคล คน หรือองค์การอื่นในการผลักดันความต้องการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ (ชโสรธ ตูทองคำ 2546: 230) จึงมีการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย

เป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2539 เพื่อลดปัญหาการขาดแคลนแรงงานในกิจการประมง โดยลักษณะการผ่อนผันจะให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวพม่าที่เข้ามาในประเทศไทยหลังวันที่ 9 มีนาคม 2519 ที่ถือบัตร สีส้ม และสีม่วงตามที่อำเภอออกให้สามารถอยู่ในประเทศไทยทำงานได้ไม่มีกำหนด แต่มติคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2539 นั้นได้จำกัดงานที่อนุญาตให้ทำจำนวน 27 กิจการและจำกัดพื้นที่ที่ได้รับการผ่อนผัน 9 จังหวัด ส่วนจังหวัดตากกำหนดเขตพื้นที่ไว้ 3 อำเภอ ได้แก่ แม่สอด แม่ระมาด พบพระ มีหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องได้แก่ กรมการปกครองมีหน้าที่ออกบัตร สีส้ม สีม่วง ตรวจคนเข้าเมืองมีหน้าที่รับประกันตัวด้วยเงินประกัน 5,000 บาทต่อราย รับรายงานตัว ผู้หลบหนีเข้าเมืองทุก 3 เดือน กรมจัดหางานมีหน้าที่ออกใบอนุญาตทำงานให้แรงงานต่างด้าว (ด้านตรวจคนเข้าเมือง 2545 : 4) โดยหลังจากที่กิจการประมงประสบความสำเร็จในการผลักดันเรียกร้องให้รัฐบาลกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวแล้วนั้น กลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ เช่น กลุ่มเกษตรกร กลุ่มอุตสาหกรรมต่างพากันรวมตัวเรียกร้องในลักษณะที่คล้าย ๆ กับกลุ่มประมง กล่าวคือกลุ่มฯจะหาช่องทาง โดยอาศัยองค์การธุรกิจเพื่อทำหน้าที่เหมือนตัวแทนในการผลักดัน ปัญหาเข้าสู่ระเบียบวาระของการกำหนดนโยบายสาธารณะลักษณะเช่นนี้ก็เรียกได้ว่าเป็นการเคลื่อนไหวผลักดันของกลุ่มผลประโยชน์โดยผ่านตัวแทนในการเรียกร้อง (Representation) เช่นกัน โดยกลุ่มหรือองค์การที่เป็นตัวแทนนั้นจะต้องมีพลัง อำนาจ หรืออิทธิพลต่อผู้กำหนดนโยบายสาธารณะ (ท.โสธร ผู้ทองคำ 2546: 230) เพื่อกดดันให้รัฐบาลขยายข้อจำกัดด้านพื้นที่ และกิจการที่อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวทำ จึงทำให้มีการพัฒนาโครงสร้าง เนื้อหาสาระ ค่าธรรมเนียม ฯลฯ จนปัจจุบันรัฐบาลได้เพิ่มกิจการที่แรงงานต่างด้าวสามารถทำงานได้ รวมทั้งขยายข้อจำกัดด้านพื้นที่ จนสามารถใช้แรงงานต่างด้าวได้ทุกจังหวัด และการอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวย้ายเข้าทำงานที่จังหวัดกรุงเทพ ฯ และปริมณฑลอย่างเสรี

3) ความเป็นมาของนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวตั้งแต่ปี

2539-2549 นโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายได้พิจารณา หรือขยายประเด็นมาจากนโยบายด้านความมั่นคงแห่งชาติ และรวบรวมข้อเรียกร้องของกลุ่มธุรกิจ กล่าวคือนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในระยะเริ่มต้นจะใช้แม่บทด้านความมั่นคงแห่งชาติ นำโดยมีนำเนื้อหาสาระไปขยายเป็นนโยบายเฉพาะการแก้ไขปัญหาแรงงานอพยพจากต่างประเทศ และการจัดระบบเพื่อควบคุมการทำงานของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเป็นกระบวนการในการพัฒนานโยบายที่ตั้งอยู่บนรากฐานข้อมูล และตัวแปรในแต่ละสถานการณ์ทำให้ นโยบายการแก้ไขปัญหา มีความยืดหยุ่น และเคลื่อนไหวไปตามสภาพปัญหาตลอดเวลา แต่การปรับเปลี่ยนนโยบายในแต่ละครั้งจะดำเนินการไปภายใต้กรอบของนโยบายด้านความมั่นคงแห่งชาติ (วิชา บุตรเพชรรัตน์ 2542: 26) เมื่อพิจารณาการกำหนดนโยบายและมาตรการเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง

ซึ่งเริ่มมีการดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2539 มีวัตถุประสงค์การแก้ไขปัญหาชายแดนไทย-พม่า และปัญหา
ราษฎรพม่าที่อยู่ในพื้นที่ชายแดน โดยเน้นความสัมพันธ์อันดีระหว่างไทย-พม่า และความมั่นคง
ของชาติ ซึ่งแนวนโยบายดังกล่าวใช้เป็นนโยบายต่อเนื่องจนถึงปี 2538

ต่อมาเมื่อประเทศไทยเกิดปัญหาการขาดแคลนแรงงานมากขึ้นแต่ในนโยบาย
ยังคงเน้นเรื่องความมั่นคงของชาติเป็นแนวทางหลัก ทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนเป้าหมายและ
วัตถุประสงค์ของนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย โดยใช้มิติทางเศรษฐกิจ
เป็นแนวทางหลักบ้าง และให้กระทรวงแรงงานเป็นเจ้าภาพในการดำเนินนโยบายแต่ปัญหาของการ
อพยพของชาวพม่าไม่มีทีท่าว่าจะน้อยลงและไม่สามารถควบคุมได้ มติคณะรัฐมนตรีปี 2542-2546
จึงได้เริ่มมีมาตรการในการผลักดัน จับกุมและสกัดกั้นคนต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย รวมทั้ง
นายจ้างและแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายอย่างเข้มงวด จริงจัง (ปริญา ปิ่นปัก 2544: 34) และเกิด
องค์กรใหม่ตามมติคณะรัฐมนตรีเพื่อรับผิดชอบจัดการแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองไทย
โดยให้กระทรวงแรงงาน และกระทรวงที่เกี่ยวข้องร่วมกันนำนโยบายไปปฏิบัติภายใต้ชื่อ
“คณะกรรมการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง” (กปร.) โดยมีกระทรวงแรงงาน
เป็นหน่วยงานหลักทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกำหนดยุทธศาสตร์การ
แก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 7 ยุทธศาสตร์ โดยแต่งตั้งคณะกรรมการแต่ละ
ยุทธศาสตร์ประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อทำหน้าที่ในการศึกษา กำหนดรูปแบบ
วิธีการ แนวทางปฏิบัติ และข้อเสนอแนะแนวทางการพิจารณาแก้ไขปัญหากลุ่มระเบียบเพื่อเป็น
แนวทางในการกำหนดนโยบายในปีถัดไป รวมทั้งพิจารณางบประมาณในการนำนโยบายไปปฏิบัติ
ให้หน่วยงานแต่ละยุทธศาสตร์ภายใต้การอำนวยการและกำกับดูแลของคณะกรรมการอำนวยการ
บริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบที่มีสำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าว (สปร.) เป็นฝ่ายอำนวยการ
และประสานงาน (การบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ พม่า ลาว กัมพูชา 2546: 2)

สืบเนื่องจากวิกฤติขาดแคลนแรงงานในภาคอุตสาหกรรมและภาคการเกษตร
อย่างหนักและข้อเรียกร้องจากผู้ประกอบการจนทำให้รัฐบาลกำหนดนโยบายผ่อนปรนให้ใช้
แรงงานต่างด้าวในปี 2547 ที่เปิดอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายทั้งหมดเข้ามารายงานตัวเพื่อ
ทำทะเบียนราษฎรคนต่างด้าว (ทร.38/1) เพื่อเป็นฐานข้อมูลในการออกใบอนุญาตทำงาน รวมทั้ง
เป็นประโยชน์ในการควบคุมและติดตามจัดระบบ และป้องกันในมิติของความมั่นคงแห่งชาติอีกด้วย
ซึ่งการกำหนดนโยบายของรัฐบาลเป็นการกำหนดปีต่อปี และจะมีการปรับเปลี่ยน ยืดหยุ่นตามปัจจัย
ที่กระทบเข้ามาในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมขณะนั้น หรืออะไรเป็นสิ่งที่สังคมขณะนั้น
กำลังเผชิญและนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายของรัฐในแต่ละปี จะเน้นเรื่อง
ความมั่นคงของชาติไว้เป็นหลัก แต่จะเพิ่มเติมปรับเปลี่ยนไปตามข้อเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์

ในเคลื่อนไหวเรียกร้อง และสภาพเศรษฐกิจในขณะนั้นเพื่อสร้างการยอมรับในระดับผู้เกี่ยวข้องกับนโยบาย ไม่ว่าจะเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายการแก้ไข ปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2547 และมติ คณะรัฐมนตรี วันที่ 27 เมษายน พ.ศ. 2547 จึงเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญอันเนื่องจากเป็นปีที่มีการอนุญาต ให้คนต่างด้าวที่ยังไม่ได้รับการอนุญาตมารายงานตัวเพื่อขึ้นทะเบียนราษฎรคนต่างด้าว ซึ่งขณะนั้น มีคนต่างด้าวมารายงานตัวรวมทั้งสิ้น 1,284,820 คน แยกเป็น

ตารางที่ 4.2 จำนวนแรงงานต่างด้าวที่เข้ารับการขึ้นทะเบียนราษฎรคนต่างด้าว

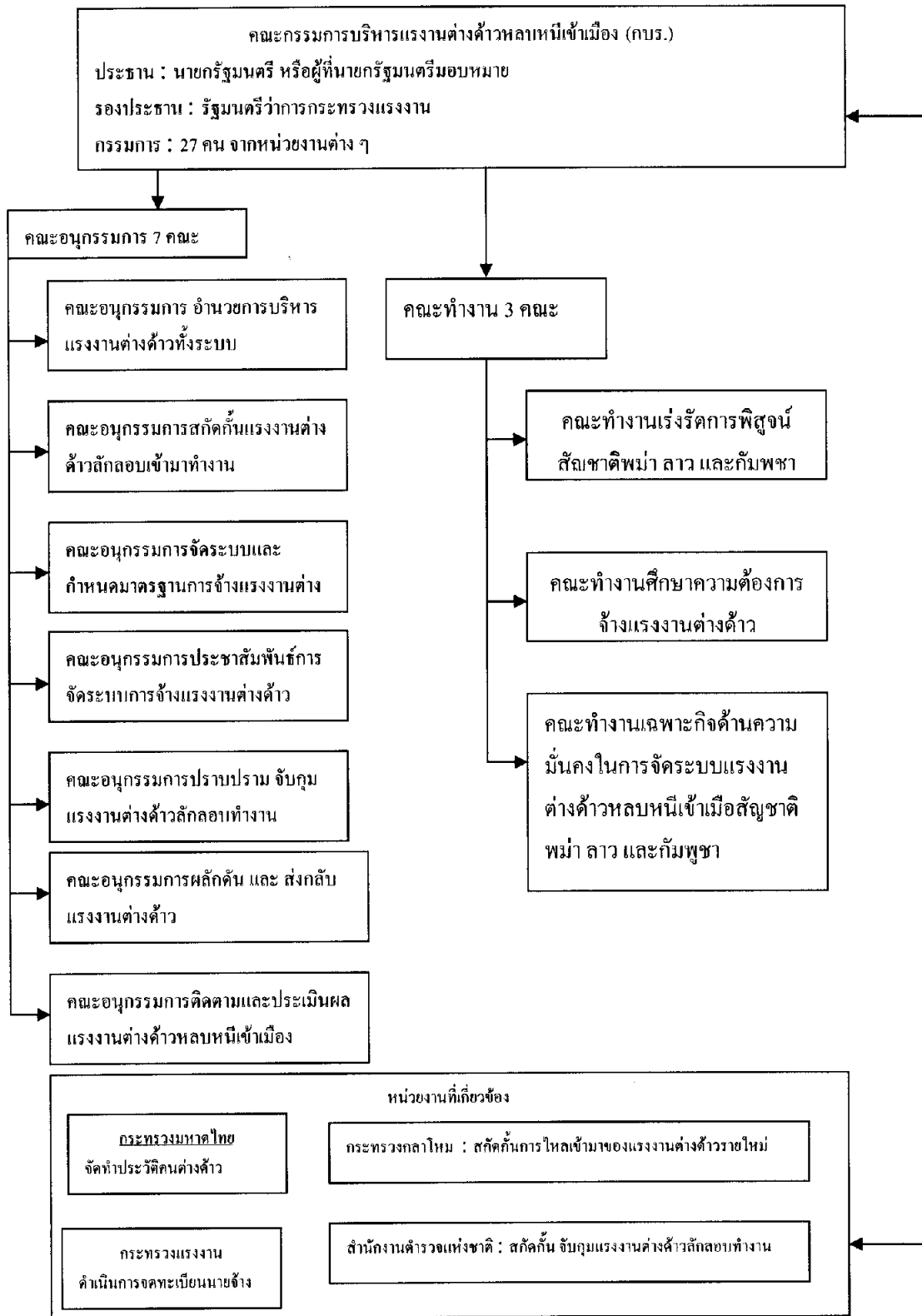
สัญชาติ	จำนวน/คน
พม่า	921,492
ลาว	179,887
กัมพูชา	183,541

ข้อมูลกรมจัดหางาน ณ.มิถุนายน 2550

กรมการปกครองกระทรวงมหาดไทยจึงมีบทบาทสำคัญเกี่ยวกับฐานข้อมูล ทะเบียนประวัติแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง และนโยบายดังกล่าวได้เปิดกว้างเกี่ยวกับประเภท กิจการที่อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทำงาน และเปิดโอกาสให้ทุกจังหวัดสามารถจ้าง แรงงานต่างด้าวได้ตามความต้องการของแต่ละพื้นที่ โดยมีเงื่อนไขให้นำแรงงานมาขึ้นทะเบียน ประวัติหรือทะเบียนราษฎรกับกรมการปกครองแล้วจึงนำไปประกอบการขอใบอนุญาตทำงานเพื่อ ปรับสภาพให้เป็นแรงงานต่างด้าวที่ได้รับการผ่อนผัน ซึ่งนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว ผิดกฎหมายตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2547 และมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 27 เมษายน พ.ศ. 2547 กลายเป็นแม่บทของนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในปี ต่อ ๆ มา (สัมภาษณ์ ปริญญา ปิ่นปัก รองผู้กำกับการตรวจคนเข้าเมืองตาก, วาสิต แก้วพิกุล นักวิชาการแรงงาน 6 ว. สำนักงานจัดหางานจัดหัดตาก)

1.1.3 โครงสร้าง กระบวนการ ขั้นตอน รูปแบบ วิธีการ และลักษณะในการ นำนโยบายไปปฏิบัติ

นโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในการศึกษารั้งนี้คือ มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ. 2549 เพื่อศึกษาโครงสร้าง กระบวนการ ขั้นตอน รูปแบบ วิธีการ และลักษณะในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งประเด็นนี้จะแบ่งการอธิบายออกเป็นสองส่วน คือ โครงสร้าง กระบวนการ ขั้นตอน รูปแบบ วิธีการ และลักษณะในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในอำเภอประเทศ และโครงสร้าง กระบวนการ ขั้นตอน รูปแบบ วิธีการ และลักษณะในการนำนโยบายไปปฏิบัติในอำเภอแม่สอด ซึ่งนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ศึกษานี้ เป็นนโยบายที่มีความคล้าย หรือเป็นนโยบายสืบเนื่องมาจากมติคณะรัฐมนตรีปี 2547 กล่าวคือ จะมีหลักการและวัตถุประสงค์เหมือนกัน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ได้ว่าเป็นการนำนโยบายของปี 2547 มาใช้โดยเป็นการขยายเวลาการผ่อนผันการอนุญาตจ้างแรงงานต่างด้าวต่อจากปี 2547 และปีถัดไป ภายใต้เงื่อนไขเดิมของมติคณะเมื่อวันที่วันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2547 และมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 27 เมษายน พ.ศ. 2547



ภาพที่ 4.1 โครงสร้าง กระบวนการ ขั้นตอน รูปแบบ วิธีการ และลักษณะ
ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

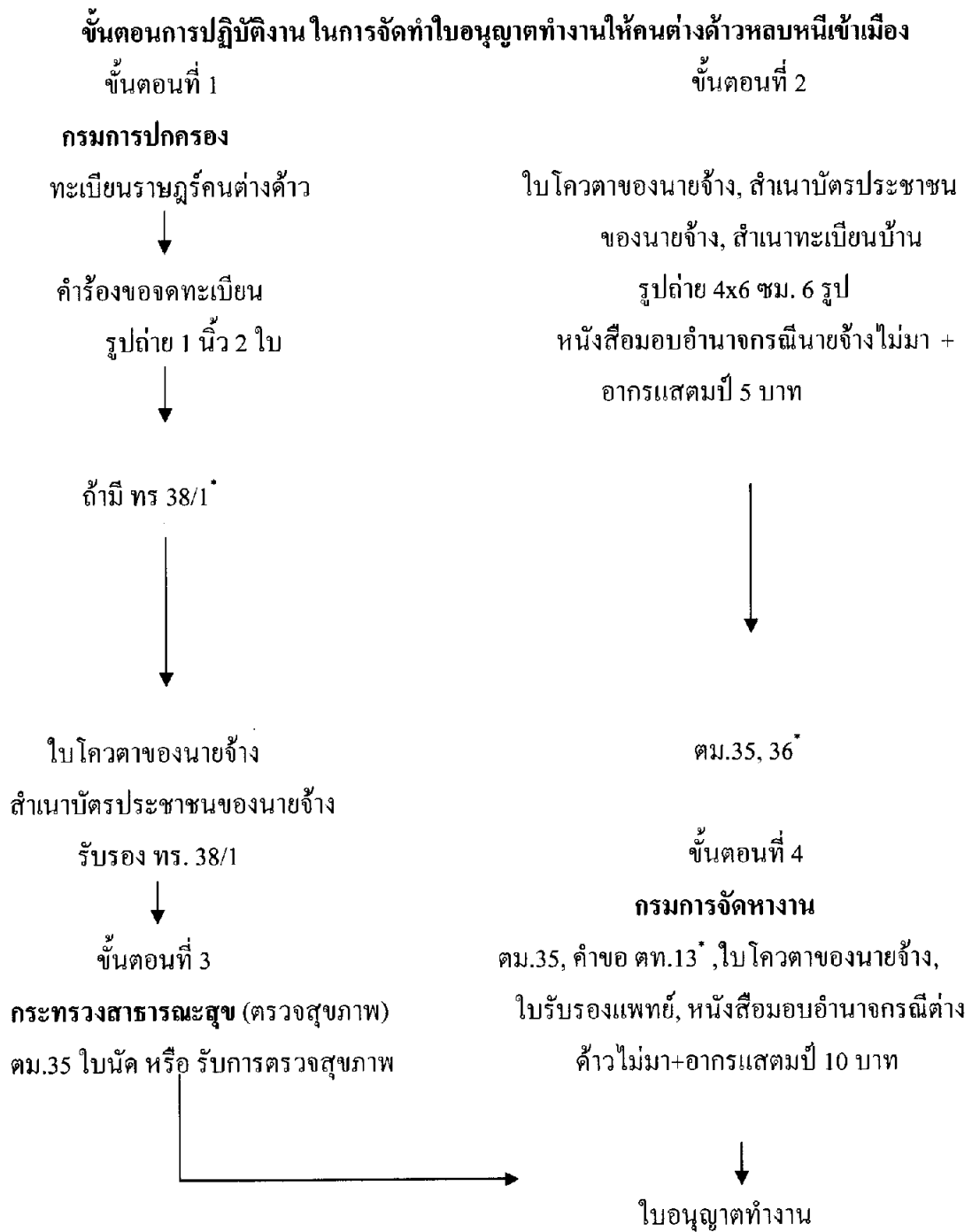
คณะอนุกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในระดับประเทศ มีนายกรัฐมนตรี หรือผู้ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน เป็นรองประธาน โดยมีคณะอนุกรรมการรวม 27 คน จากหน่วยงานต่าง ๆ ดังนี้

หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติพบว่ามีกำหนดวิธี และรูปแบบการปฏิบัติงานตามโครงสร้างของนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวภายใต้ยุทธศาสตร์ทั้ง 7 ยุทธศาสตร์ของคณะอนุกรรมการพิจารณาการทำงานคนต่างด้าว โดยแบ่งเป็นคณะทำงาน 3 คณะดังนี้

- 1) คณะอนุกรรมการการจัดระบบและมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าว โดยกระทรวงแรงงานเป็นผู้รับผิดชอบ
- 2) คณะอนุกรรมการอำนวยการจัดระบบแรงงานต่างด้าว โดยกรมจัดหางาน กระทรวงแรงงาน และกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเป็นฝ่ายเลขานุการ
- 3) คณะอนุกรรมการสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงาน โดยฝ่ายความมั่นคง (ทหาร) มีหน้าที่คือ ตั้งจุดสกัดกั้นตามช่องทางสำคัญบริเวณชายแดน ปิดล้อมตรวจค้นพื้นที่เป้าหมาย และมีวิธีการดำเนินการคือ
 - (1) ตรวจสอบและสกัดกั้นตามช่องทางสำคัญ โดยใช้หน่วยกองกำลังชายแดน หน่วยกองร้อยทหารราบ และทหารม้าตามแนวชายแดน
 - (2) ตั้งหน่วยเฉพาะกิจที่ขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ตรวจสอบ และสกัดกั้น ไม่เกิน 30-50 กิโลเมตรจากแนวชายแดน กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รับผิดชอบ
- 4) คณะอนุกรรมการปราบปราม จับกุม ดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมือง มีมาตรการปราบปรามและจับกุมอย่างจริงจังโดยกำหนดการดำเนินการไว้ คือ การข่าว จับกุมแรงงานที่ลักลอบเข้ามาอีก และถูกจับซ้ำเพื่อดำเนินคดีตามกฎหมาย สืบสวนขยายผล จับกุม นายจ้างหรือสถานประกอบการผู้นำ และให้พักพิงแรงงานต้องถูกดำเนินคดี ซึ่งกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รับผิดชอบ ได้แก่ ตรวจคนเข้าเมือง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
- 5) คณะอนุกรรมการผลักดันและส่งกลับแรงงานต่างด้าว โดย สำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมือง (ตม.) กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบ มีหน้าที่ผลักดัน ส่งกลับแรงงาน ผิดกฎหมายที่ถูกจับกุมดำเนินคดี
- 6) คณะอนุกรรมการประชาสัมพันธ์การจัดระบบแรงงานต่างด้าว โดย กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน ทำหน้าที่ประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความตื่นตัวสร้างความเข้าใจ ที่ถูกต้องและร่วมมือ ปกป้องจิตสำนึกให้ลดการจ้างแรงงานต่างด้าวมีวิธีการประชาสัมพันธ์ เช่น

- (1) ใช้สื่อสิ่งพิมพ์ สติกเกอร์ โปสเตอร์
- (2) ใช้สื่อโทรทัศน์ สกู๊ปข่าว สารคดี จัดทำสปอร์ตโฆษณา
- (3) ใช้สื่อวิทยุ สัมภาษณ์ผู้บริหาร สารคดี

7) คณะอนุกรรมการติดตามประเมินผล โดยกระทรวงแรงงานมีหน้าที่ติดตามและประเมินผลงานจากการนำนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองไปปฏิบัติ และเสนอแนะการปรับปรุงแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น (คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 2550: 1-4)



ภาพที่ 4.2 ขั้นตอนการจดทะเบียนใบอนุญาตทำงาน

* เอกสารทะเบียนราษฎรคนต่างด้าว จัดทำโดยกรมการปกครอง

* แบบคำขอของตรวจคนเข้าเมืองที่ 35 และ 36

* แบบคำขอใบอนุญาตทำงาน

นายจ้างที่ประสงค์จะจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชาให้แจ้งความต้องการจ้างคนต่างด้าว ณ สถานที่ดังต่อไปนี้

- 1) ในเขตกรุงเทพมหานครให้แจ้งที่สำนักงานจัดหางานกรุงเทพมหานครเขตพื้นที่ 1-10 ที่เป็นที่ตั้งของสถานที่ทำงานของคนต่างด้าว
- 2) ในจังหวัดอื่น ให้แจ้งสำนักงานจัดหางานจังหวัดที่เป็นที่ตั้งสถานที่ทำงานของคนต่างด้าว

จากการศึกษาพบว่า กระบวนการ และขั้นตอน มีหน่วยงานที่รองรับ การปฏิบัติงาน เริ่มต้นด้วยกรมการปกครองตรวจสอบ ทร.38/1 หรือ ทะเบียนราษฎรคนต่างด้าว การจัดทำทะเบียนประวัติ ออกใบอนุญาตทำงาน และบัตรประจำตัวบุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทย ในบัตรเดียวกัน ภายใน 30 วันนับจากวันที่ได้รับข้อมูล

กระทรวงสาธารณสุขรับผิดชอบการตรวจโรคและการประกันสุขภาพ โดยโรงพยาบาลประจำอำเภอที่สถานประกอบการตั้งอยู่ เพื่อขอรับใบรับรองแพทย์เป็นหลักฐาน ประกอบในการยื่นคำขอใบอนุญาตทำงาน โดยชำระค่าตรวจสุขภาพ 600 บาท และค่าประกันสุขภาพ 1,300 บาท

สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองรับผิดชอบด้านทะเบียนประวัติคนต่างด้าว การสกัดกั้นการเข้ามาของแรงงานต่างด้าวรายใหม่ และการปราบปรามจับกุม การลักลอบทำงาน ของแรงงานต่างด้าว โดยให้ดำเนินการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด และจริงจังในการสกัดกั้นเพื่อ ไม่ให้เกิดผลกระทบต่อสังคมและความมั่นคงของประเทศ

กรมการจัดหางาน พิจารณาอนุญาตทำงานแก่แรงงานต่างด้าวที่ยื่นคำขอ พร้อมทั้งบันทึกข้อมูล และส่งข้อมูลการอนุญาตทำงานให้กรมการปกครอง เพื่อจัดทำทะเบียนและ จัดพิมพ์บัตรประจำตัวบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยและใบอนุญาตทำงานในบัตรเดียวกัน ทั้งนี้ในระหว่าง รอการพิจารณาอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวสามารถทำงานไปพลางก่อนได้

กระทรวงแรงงาน โดยสำนักงานจัดหางานจังหวัด หรือจัดหางานเขต ในกรุงเทพมหานครรับคำขอใบอนุญาตทำงาน ตรวจสอบรับบัตรจากกรมการปกครองและให้แก่ แรงงานต่างด้าว โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 (คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 2550: 55-58)

หลังจากที่รัฐบาลได้กำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวในระดับ มหภาคแล้วได้มอบหมายให้กระทรวงแรงงานและกระทรวงที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบในการนำนโยบาย ไปสู่การปฏิบัติ โดยทางกระทรวงแรงงานเป็นเจ้าภาพหลักในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติทั้งใน ส่วนกลางและภูมิภาค โดยมีการจัดองค์กรที่เรียกว่าคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าว

หลบหนีเข้าเมือง หรือ ที่เรียกสั้น ๆ ว่า กบร.

กบร. มีภาระหน้าที่หลัก ๆ อยู่ 7 ยุทธศาสตร์แตกต่างกันแต่ละยุทธศาสตร์ จะมีการจัดคณะทำงานซึ่งเรียกว่าคณะอนุกรรมการของแต่ละยุทธศาสตร์แต่ละคณะอนุกรรมการ จะทำหน้าที่ของตัวเองหรืออาจเรียกว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาคโดยมีสำนักบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง(สบร.)เป็นฝ่ายอำนวยการในด้านงบประมาณที่ได้รับจัดสรรจาก กรมบัญชีกลาง และประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวทำงานได้อีก 1 ปี นับว่าเป็นการช่วยให้ระบบการควบคุมติดตามตรวจสอบได้ เพราะเป็นการบีบให้แรงงานต่างด้าวต้องมาขออนุญาตทุก กบร.จะรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวในระดับประเทศ และระดับจังหวัดซึ่งได้แก่ คณะอนุกรรมการพิจารณาการทำงานคนต่างด้าวจังหวัดเป็นตัวกลาง ในการเชื่อมโยงระหว่างรัฐกับประชาชน ผู้ประกอบการ รวมไปถึงตัวแรงงานต่างด้าว ลักษณะการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ต้องมีหน่วยงานเชื่อมโยง และอาศัยการพึ่งพา ตลอดจนความเป็นอิสระของแต่ละคณะทำงานทั้ง 7 ยุทธศาสตร์ในการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งในขั้นตอนในระดับมหภาค และขั้นตอนในระดับจุลภาค (วรเชช จันทรรศ 2548 : 27)

การจัดตั้ง กบร. จึงถือได้ว่าเป็นผลของจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะเมื่อมีการกำหนดนโยบาย และนำไปสู่การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงมีผู้เกี่ยวข้องมากมายจึงมีการจัดตั้งองค์การขึ้นมาใหม่เพื่อรับผิดชอบงานตามนโยบายสาธารณะสุข(Standard Operational Procedures : Sops) ตัวอย่างเช่น นโยบายสวัสดิการสังคมมีการจัดตั้งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมตามมาเป็นต้น (ธ โสธร ผู้ทองคำ 2546: 254-255) ทั้งนี้ นโยบายการแก้ไขแรงงานต่างด้าว ผิดกฎหมายมีลักษณะการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบการจัดตั้งองค์การใหม่เช่นกัน เพื่อเป็นการแยกความรับผิดชอบตามนโยบายออกจากกระทรวงหลักที่รับผิดชอบเพื่อหาเจ้าภาพในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเกี่ยวข้องกับหลายกระทรวง ซึ่งแต่ละกระทรวงต่างมีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ในการนำนโยบายไปปฏิบัติที่แตกต่างกัน อีกทั้งการทำงานในระดับกระทรวงต่อกระทรวงอาจเป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ องค์การใหม่จึงเป็นแนวทางของการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปปฏิบัติให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้น

1.1.4 โครงสร้าง กระบวนการ ขั้นตอน รูปแบบ วิธีการ และลักษณะในการ

นำนโยบายไปปฏิบัติในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก หลังจากที่มีการจัดตั้ง คณะอนุกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ คณะอนุกรรมการบริหาร ฯ จะเป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในระดับสูง และการแบ่งงานทั้ง 7 ยุทธศาสตร์จะยึดหลักการแบ่งอำนาจหน้าที่ตามโครงสร้าง-หน้าที่หลักของกระทรวงนั้นๆ ทำให้ กบร. มีขอบเขต อำนาจหน้าที่ และการประสานงานระหว่าง

คณะทำงานมีลักษณะเป็นการสื่อสารในแนวราบอาศัยความร่วมมือระหว่างกัน คณะอนุกรรมการในแต่ละยุทธศาสตร์ก็จะกระจายงานลงระดับจังหวัดหรือระดับจุลภาค (Micro) และให้แต่ละจังหวัดตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อรองรับการกระจายอำนาจ และกำกับควบคุมดูแลในการนำนโยบายไปปฏิบัติในจังหวัด ในจังหวัดตากมีประธานในการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าวคือ ผู้ว่าราชการจังหวัด และมีอนุกรรมการ จำนวน 21 คน ดังนี้

1. ผู้ว่าราชการจังหวัดตาก	ประธานอนุกรรมการ
2. รองผู้ว่าราชการจังหวัดตาก	รองประธานอนุกรรมการ
3. แรงงานจังหวัดตาก	อนุกรรมการ
4. สวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดตาก	อนุกรรมการ
5. ผู้อำนวยการศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัดตาก	อนุกรรมการ
6. ประกันสังคมจังหวัดตาก	อนุกรรมการ
7. ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดตาก	อนุกรรมการ
8. ผู้กำกับด่านตรวจคนเข้าเมืองตาก	อนุกรรมการ
9. นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดตาก	อนุกรรมการ
10. เกษตรจังหวัดตาก	อนุกรรมการ
11. ประมงจังหวัดตาก	อนุกรรมการ
12. ปศุสัตว์จังหวัดตาก	อนุกรรมการ
13. อุตสาหกรรมจังหวัดตาก	อนุกรรมการ
14. ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัดตาก	อนุกรรมการ
15. ประธานหอการค้าจังหวัดตาก	อนุกรรมการ
16. ตัวแทนจากกลุ่มเกษตรกรอำเภอพบพระ	อนุกรรมการ
17. ผู้สื่อข่าวท้องถิ่น	อนุกรรมการ
18. ตัวแทนร้านอาหาร	อนุกรรมการ
19. จัดหางานจังหวัดตาก	อนุกรรมการและเลขานุการ
20. นายเมธา จันทร์ยวง	อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
21. นางนภาพร ภูมิสถาน	อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

การนำนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปปฏิบัติในอำเภอแม่สอด จังหวัดตากนั้นอยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยคณะอนุกรรมการการทำงานคนต่างด้าวจังหวัดตาก มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

1) ให้คำแนะนำหรือปรึกษาเกี่ยวกับการกำหนดประเภทกิจการ และการจัดสรรจำนวนคนต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่ทำงานในประเภทกิจการอื่น ๆ นอกจากที่กรมการจัดหางานกำหนดไว้

2) กำกับดูแล แก้ไขปัญหา ตรวจตรา เพื่อให้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย

3) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าวมอบหมาย (คำสั่งจังหวัดตาก ที่ 1146/2548: ภาคผนวก ค)

จังหวัดตากได้มีการดำเนินการแปลงนโยบายตามยุทธศาสตร์การบริหารแรงงานต่างด้าวทั้ง 7 ยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติ โดยหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องแบ่งเป็น 7 ด้าน จากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างเจ้าหน้าที่รัฐมีความเห็นดังนี้

“ผู้แทนด้านการจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าวจังหวัดตาก ได้แก่ หัวหน้าสำนักงานจัดหางานจังหวัดตาก วิธีการก็คือปรับสถานภาพแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่อำเภอแม่สอดให้เป็นแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย โดยเปิดโอกาสให้นายจ้างนำแรงงานต่างด้าวมารายงานตัวที่สำนักงานจัดหางานจังหวัดตากเพื่อตรวจสอบใบทะเบียนราษฎรคนต่างด้าว ในขั้นตอนนี้สำนักงานจัดหางานและอำเภอต้องประสานงานเพื่อตรวจสอบทะเบียนประวัติว่าเป็นบุคคลต่างด้าวที่เคยลงทะเบียนไว้แล้วตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อปี 2547 แล้วจึงออกใบอนุญาตทำงานให้เป็นการปรับเข้าสู่ระบบที่ถูกต้องตามกฎหมาย ในอำเภอแม่สอดมียอดผู้จดทะเบียนกับสำนักงานจัดหางานจังหวัดในปี 2548 จำนวน 38,416 คน แต่มีจำนวนผู้ลักลอบทำงานอยู่ราวแปดหมื่นคน” (สัมภาษณ์วาสิต แก้วพิกุล นักวิชาการ 6 ว. สำนักงานจัดหางานจังหวัดตาก)

“คณะกรรมการพิจารณาการทำงานคนต่างด้าวเป็นการรวมตัวกันของตัวแทนแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยคณะกรรมการทั้งหมดจะเป็นตัวแทนทั้งจากภาครัฐ เอกชน ตัวแทนร้านค้าในอำเภอแม่สอด มีผู้สื่อข่าว และประชาคมแม่สอด แต่การประชุมไม่มีการนัดหมายประจำเดือนจะมีการส่งหนังสือเชิญประชุมก่อนล่วงหน้าไปยังตัวแทนทั้งหมด” (สัมภาษณ์ อ้าพล วงษ์ใหญ่ รองผู้กำกับการตำรวจภูธรอำเภอแม่สอด)

“คณะกรรมการพิจารณาการทำงานคนต่างด้าวจะพิจารณาเรื่องการเตรียมความพร้อมสำหรับการจดทะเบียนเพราะอำเภอแม่สอดของเรามีจำนวนผู้จดทะเบียนนับหมื่นคน แต่ผู้ประกอบการกับตัวแรงงานต่างด้าวมักจะมาทำกันประมาณอาทิตย์สุดท้ายทุกครั้ง จึงทำให้ต้องมีการวางแผนด้านความพร้อมทุก ๆ ด้านเพื่อรองรับจำนวนผู้มาต่อใบอนุญาตในช่วงสุดท้ายของระยะเวลาที่กำหนด” (สัมภาษณ์ ชุมพร พลรักษ์ ผู้ว่าราชการจังหวัดตาก)

ขั้นตอนสำหรับการดำเนินการจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าวในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

1) กระทรวงแรงงานมีมาตรการสำหรับกลุ่มแรงงานต่างด้าวที่นำเข้ามาใหม่จำนวน 10,000 คน เพื่อให้เพียงพอกับความต้องการที่เหมาะสมของนายจ้าง โดยแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ต้องมีสภาพการจ้างตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานเช่นเดียวกับแรงงานไทย โดยมีขั้นตอนการดำเนินการจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว 4 ขั้นตอนคือ

(1) ขั้นตอนการจดทะเบียนนายจ้าง (โควตา) เพื่อทราบความต้องการและให้นายจ้างยอมรับเงื่อนไขต่าง ๆ ที่กระทรวงแรงงานโดยสำนักงานจัดหางานจังหวัดตากกำหนด

(2) ขั้นตอนการรับสมัครแรงงานไทย เพื่อเปิดโอกาสให้แรงงานไทยมีงานทำก่อนจ้างแรงงานต่างด้าวไม่ว่าจะเป็นที่สถานประกอบการ สำนักงานจัดหางานภาคอุตสาหกรรมจังหวัดตาก

(3) ขั้นตอนการพิจารณาจำนวนแรงงานต่างด้าวที่อนุญาต บนพื้นฐานความเป็นจริงของการขาดแคลนแรงงานภาคอุตสาหกรรมในอำเภอแม่สอด

(4) ขั้นตอนการจ้างแรงงานต่างด้าว คือการจ้างแรงงานต่างด้าวเดิม พ.ศ. 2549 ที่อนุญาตให้ทำงานได้ถึงวันที่ วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2550 และวันที่ 30 มิถุนายน 2550 อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับต่อไป อีก 1 ปี สิ้นสุดวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2551 และวันที่ 30 มิถุนายน 2551 และกลุ่มที่ลี้ภัยลอบทำงานอยู่ โดยเปลี่ยนสภาพให้ถูกต้องตามกฎหมาย และหากยังไม่เพียงพอกับความต้องการที่แท้จริงจึงจะนำแรงงานต่างด้าวรายใหม่เข้ามา การกำหนดค่าใช้จ่ายในการขออนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าวไว้ 2 ส่วนคือ แรงงานต่างด้าวต้องเสียค่าใช้จ่ายในการขอใบอนุญาต ตรวจโรค ประกันสุขภาพ ค่าใช้จ่ายในการส่งกลับและทำบัตรรวม 4,450 บาท ส่วนนายจ้างได้กำหนดให้รับผิดชอบในเรื่องการประกันชีวิตและค่าธรรมเนียมการใช้แรงงานต่างด้าว* (Levy)

* เรื่องการนำเข้าแรงงานที่รัฐมนตรีสมศักดิ์ เทพสุทินเดินทางไปประเทศสหภาพพม่าเพื่อเจรจการนำเข้าแรงงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งการเจรจาในครั้งนั้นมีข้อยุติเรื่องจำนวนแรงงานที่สามารถนำเข้าได้คือ 10,000 คน

* เนื่องจากในปัจจุบันมีกฎหมายให้เรียกเก็บเงินค่าธรรมเนียมการทำงานจากแรงงานต่างด้าว แต่ไม่มีกฎหมายรองรับให้มีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการทำงานจากแรงงานต่างด้าวจากนายจ้าง ดังนั้น ให้นายจ้างซึ่งเป็นผู้ได้ประโยชน์จากการใช้แรงงานต่างด้าว มีส่วนรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดจากแรงงานต่างด้าวเข้ามาใช้ซึ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐาน สิ่งสาธารณูปโภคต่าง ๆ เช่นเดียวกับประเทศสิงคโปร์หรือมาเลเซีย จึงเห็นควรจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้แรงงานต่างด้าวจากนายจ้าง โดยจะดำเนินการแก้ไขพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 เพื่อจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้แรงงานต่างด้าวซึ่งจะดำเนินการตามขั้นตอนเพื่อเสนอสภานิติบัญญัติพิจารณาต่อไป

2) ด้านการกำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าว หลักการคือ คู่ครองตรวจสอบและควบคุมมาตรฐานแรงงานต่างด้าวเช่นเดียวกับแรงงานไทยในอำเภอแม่สอด

กล่าวคือเป็นการกำหนดมาตรการให้มีการคุ้มครองแรงงานตามกฎหมายมีแนวทางการดำเนินงานใน 3 ลักษณะคือ (1) พัฒนาฝีมือแรงงาน ทดสอบและวัดความสามารถตามที่กำหนดในเงื่อนไขการจ้าง (2) กำหนดสัญญาจ้างมาตรฐาน โดยจะต้องไม่ขัดต่อกฎหมายแรงงาน (3) การประกันสังคม นายจ้างและลูกจ้างจะเข้าสู่ระบบหลังจากการทำ MOU แล้ว

3) ด้านการสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงาน ใช้กองกำลังป้องกันชายแดนอำเภอแม่สอดเป็นหลัก ร่วมกับฝ่ายทหารราบ/ทหารม้าเฉพาะกิจ สำหรับพื้นที่อำเภอแม่สอดได้เสนอให้ตั้งหน่วยเฉพาะกิจประกอบด้วยหน่วยที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายร่วมปฏิบัติงานขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัดตาก

4) ด้านการปราบปราม จับกุม ดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมือง หลักการคือ เพิ่มความเข้มข้นด้านการข่าว มุ่งเน้นการปราบปรามจับกุมนายจ้างที่กระทำผิดกฎหมาย

มติคณะรัฐมนตรีได้มอบหมายให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นหน่วยงานหลักดำเนินการในเรื่องนี้มีการสืบสวนขยายผล ดังนั้นเจ้าหน้าที่ตำรวจภูธรอำเภอแม่สอดจึงมีหน้าที่สนธิกำลังกับเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองตาก เพื่อจับกุมนายจ้างหรือสถานประกอบการผู้นำพา และผู้ให้ที่พักพิง รวมทั้งขบวนการลักลอบนำแรงงานต่างด้าวเข้าจังหวัดชั้นในของประเทศ

5) อนุกรรมการผลักดันและส่งกลับแรงงานต่างด้าว มุ่งเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติ 2 ส่วน ส่วนแรกคือ เสนอจัดตั้งศูนย์พักรอการส่งกลับเพื่อรองรับผู้อพยพข้ามแดนผิดกฎหมายศูนย์ละ 5,000 คน ในพื้นที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก และที่จังหวัดเชียงราย ระนอง เพราะเนื่องจากจังหวัดเหล่านี้เป็นจังหวัดชายแดน ผู้อพยพเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายจึงมีเป็นจำนวนมากทำให้ห้องกักขังผู้อพยพข้ามแดนผิดกฎหมายที่มีอยู่ไม่สามารถรองรับการจับกุมได้เพียงพอ ประกอบกับในอนาคตอันใกล้จะมีการจัดฝึกอบรมพัฒนาฝีมือแรงงานผู้อพยพเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในศูนย์พักรอให้มีทักษะทางอาชีพเพื่อกลับไปประกอบอาชีพที่ประเทศภูมิลำเนาของตัวเอง อีกทั้งยังเป็นการพัฒนาฝีมือแรงงานคนต่างด้าวเพื่อเข้าสู่ตลาดแรงงานในอำเภอแม่สอด ในอนาคต และยังเป็นการพัฒนาาระบบฐานข้อมูลแรงงานต่างด้าวเพื่อจัดเก็บประวัติแรงงานที่ถูกจับกุมอย่างเป็นระบบเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบควบคุมที่มีประสิทธิภาพ (สัมภาษณ์เชิดศักดิ์ ชูศรี รองผู้ว่าราชการจังหวัดตาก) โดยจะติดตั้งเครื่องคอมพิวเตอร์ลูกข่าย Workstation อุปกรณ์

* Memorendum of Understanding (บันทึกข้อตกลงเกี่ยวกับเรื่องการนำแรงงานต่างด้าว สามสัญชาติ ลาว กัมพูชา พม่า เข้าโดยถูกกฎหมาย)

ระบบเครื่องข่ายคอมพิวเตอร์จำนวน 1 ระบบ พร้อมการเชื่อมจากกองกำกับการภาค 5 สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองไปยังด่านตรวจคนเข้าเมืองที่มีห้องกักจำนวน 8 ด่าน ได้แก่ (1) ด่านแม่สาย (2) ด่านตาก (3) ด่านหนองคาย (4) ด่านกาญจนบุรี (5) ด่านอรัญประเทศ (6) ด่านสิงขร (7) ด่านระนอง (8) ด่านสะเดา

6) ด้านการประชาสัมพันธ์การจัดระบบแรงงานต่างด้าว สร้างความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายและแนวทางของภาครัฐ เพื่อนำไปสู่การประสานความร่วมมือของทุกฝ่ายในการแก้ปัญหาาร่วมกัน

สำนักงานจัดหางานจังหวัดตาก โดยกระทรวงแรงงานเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการประชาสัมพันธ์ตามสื่อต่าง ๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความตื่นตัว ความรู้เกี่ยวกับนโยบาย และวิธีการตามนโยบายของรัฐบาลแก่นายจ้าง และแรงงานต่างด้าว ซึ่งรวมถึงกลุ่มที่มีการเลิกจ้าง และองค์กรภาคเอกชนเพื่อให้เกิดความเข้าใจ และปลูกจิตสำนึกให้ลดการใช้แรงงานต่างด้าว ผิดกฎหมายโดยอาศัยกลยุทธ์เชิงจิตวิทยา จากการสังเกตการณ์ในพื้นที่พบว่ารูปแบบการประชาสัมพันธ์ไม่น่าสนใจ และไม่ทำให้นายจ้างลดการใช้แรงงานต่างด้าวแต่อย่างใด จึงถือได้ว่ายุทธศาสตร์ด้านประชาสัมพันธ์ไม่ประสบความสำเร็จ ยังพบว่าโรงงานอุตสาหกรรมทยอยกันมาเปิดโรงงานมากขึ้น นั้นหมายถึงการใช้แรงงานต่างด้าวจะยังคงมีอยู่ต่อไปและมีแนวโน้มมากขึ้น

7) ด้านการติดตามและประเมินผล มีการกำหนดแผนและตัวชี้วัดอย่างเป็นระบบ โดยจะติดตามประเมินผลใน 1 ปี เป้าหมายหลักอยู่ที่การบริหารจัดการให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเข้าสู่ระบบการเข้าเมืองอย่างถูกกฎหมาย และมีใบอนุญาตทำงาน รวมทั้งจัดระบบการทำงานให้มีมาตรฐาน

(1) มาตรการหลัก

- ก. จัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว
- ข. กำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าว

(2) มาตรการสนับสนุน

- ก. สกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าทำงาน
- ข. ปราบปราม จับกุม ดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวลักลอบทำงาน
- ค. ผลักดันส่งกลับแรงงานต่างด้าว

ยุทธศาสตร์นี้ได้กำหนดกลุ่มเป้าหมายเพื่อติดตามประเมินผลได้แก่ กลุ่มที่ได้รับการจดทะเบียนตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ. 2549 (กรมจัดหางาน 2549: 15)

การดำเนินการทั้งเจ็ดยุทธศาสตร์กำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการของแต่ละหน่วยงานเป็นผู้รับการกระจายอำนาจเพื่อนำยุทธศาสตร์ทั้ง 7 ของ กพร. มาปฏิบัติในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ทำการศึกษานี้การทำงานของผู้ตรวจคนเข้าเมืองนั้นผู้กำกับกำกับการสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองตากซึ่งเป็นคณะอนุกรรมการและรับผิดชอบการปราบปรามจับกุม ซึ่งต้องทำงานร่วมกับทหาร และเจ้าหน้าที่ตำรวจท้องที่มีหน้าที่หลักในการสกัดกั้นปราบปรามจับกุม ผลักดัน แรงงานที่หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายตามสถานประกอบการ โดยอาศัยหมายค้นในการเข้าตรวจ โดยไม่บอกล่วงหน้า ใช้วิธีการสนธิกำลังกับเจ้าหน้าที่จัดหางานเป็นผู้นำจับผู้ประกอบการที่ลักลอบใช้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย และแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย โดยให้กำลังของตรวจคนเข้าเมือง หรือร่วมกับกำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจประจำท้องที่ (สัมภาษณ์ วาสิศ แก้วพิกุล นักวิชาการ 6 ว. สำนักงานจัดหางานจังหวัดตาก)

การทำงานร่วมกันของคณะอนุกรรมการตามยุทธศาสตร์สามารถอธิบายได้ตามลักษณะการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคตามแนวคิดของ วรเดช จันทรสร ได้แก่การระดมพลัง (Mobilization) ขั้นตอนการปฏิบัติ (Deliverer implementation) และขั้นตอนในการสร้างความเชื่อมั่นหรือความต่อเนื่องในองค์กร (institutionalization and continuation) สอดคล้องกับการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่จัดหางานและเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง แต่ผู้ที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติเหล่านี้มาจากคนละหน่วยงาน ต่างมีความคาดหวังและเป้าหมายที่แตกต่างกันของแต่ละกระทรวง เช่น กระทรวงแรงงานมีความคาดหวังเรื่องการจัดระบบแรงงานต่างด้าว แก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงาน และลดผลกระทบต่อแรงงานไทยส่งเสริมให้ภาคธุรกิจสามารถใช้แรงงานต่างด้าวเพื่อทดแทนแรงงานที่ขาดแคลนสะท้อนถึงการที่ภาครัฐให้ความสำคัญกับการพัฒนาภาคธุรกิจ และอุตสาหกรรม ในขณะที่กระทรวงมหาดไทยมีเป้าหมายด้านความมั่นคงของชาติ ซึ่งเป้าหมายของทั้งสองกระทรวงเป็นเส้นขนานกันอยู่ แต่จำเป็นที่จะต้องปฏิบัติงานร่วมกันหรือมีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกันในระดับหนึ่ง ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจของนโยบายจำเป็นต้องบริหารความแตกต่างดังกล่าวนี้ หรืออีกนัยหนึ่งคือการเมืองในการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่ง กรินเดล (Merilee S. Grindle) (ธโรธร ตูทองคำ 2546: 252-253) เสนอกรอบความคิด และทฤษฎีการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะในประเทศโลกที่สาม คือ การนำนโยบายไปปฏิบัติมีช่องว่างมากมายประการที่มีความยากลำบากในการทำความเข้าใจ และความสลับซับซ้อนของการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยเหตุผลและความจำเป็นที่สังคมขณะนั้นกำลังเผชิญอยู่ ในนโยบายหนึ่งจึงจำเป็นต้องมีการรวบรวมความต้องการของสังคมไว้ในนโยบายให้มากที่สุด และในการกำหนดนโยบาย รวมทั้งขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติต้องมีแนวทางป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นตามมาจึงส่งผลให้เห็นนโยบายสาธารณะจำเป็นต้องมีหน่วยงานต่างๆ เกี่ยวข้องมากกว่าหนึ่งหน่วยงาน เช่น ลักษณะของนโยบายการแก้ไข

ปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายปี 2549 เป็นการกำหนดนโยบายสาธารณะโดยใช้ตัวแบบส่วนเพิ่ม คือเป็นการเพิ่มเติมเนื้อหา ความต้องการของสังคมในขณะนั้น เช่นจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่รัฐ มีข้อมูลว่า

“นโยบายเรื่องแรงงานต่างด้าวจะเหมือน ๆ กันทุกปี อาจมีรายละเอียดที่มากขึ้นเล็กน้อย แต่โดยรวมยังมีเนื้อหาซ้ำเดิม คือเหมือนปีก่อน ๆ เช่น การขยายพื้นที่การอนุญาต การจ้างแรงงานต่างด้าว และการเพิ่มอาชีพที่แรงงานต่างด้าวสามารถทำได้ โดยยึดหลักเกณฑ์ตามนโยบายในปีก่อน ๆ โดยเฉพาะนโยบายปี 2547 จะเป็นแม่บทของปีถัด ๆ มา” (สัมภาษณ์ปริญญา ปิ่นปัก รองผู้กำกับการตรวจคนเข้าเมืองตาก)

การนำนโยบายไปปฏิบัติในส่วนของภาคเอกชน ผู้ให้สัมภาษณ์ให้เห็น ดังนี้ “ในส่วนของภาคเอกชนในการปฏิบัติตามนโยบายหลังจากที่มีการประกาศเป็นมติคณะรัฐมนตรี นายจ้างต้องมีการประกาศรับสมัครแรงงานไทยในพื้นที่ที่ต้องประกาศที่สำนักงานจัดหางาน จังหวัดและสถานที่ประกอบการ หากไม่มีผู้มาสมัครและจัดหางานจังหวัดไม่สามารถจัดหาคนงานให้ได้ คณะอนุกรรมการจังหวัดจะพิจารณาโควตาให้จ้างแรงงานต่างด้าว และเมื่อได้รับการจัดสรรโควตาแล้ว ต้องนำแรงงานต่างด้าวมารายงานตัว ตรวจโรค ทำประวัติและขอใบอนุญาตทำงานต่อไป การนำนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปปฏิบัติในอำเภอแม่สอด จังหวัดตากนั้น เราในฐานะตัวแทนภาคเอกชนมีส่วนร่วมเป็นหนึ่งใน คณะอนุกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าวจังหวัดตาก โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานของคณะอนุกรรมการ และให้ อนุกรรมการจังหวัดรับผิดชอบยุทธศาสตร์ทั้ง 7 และผู้ว่าราชการจังหวัดตากมีอำนาจเซ็น ใบข้ามแดน แบบเข้ามา เย็นกลับ หรือตามฤดูกาล ซึ่งมีความแตกต่างจากใบผ่านแดนปกติ” (สัมภาษณ์ อำนาจ นันทหาร ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัดตาก)

“ส่วนบทบาทของประชาคมแม่สอดจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อสังคมได้รับผลกระทบจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องสิ่งแวดล้อม การว่างงาน ความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินอันเกิดจากการอนุญาตให้ใช้แรงงานต่างด้าว โดยการนำเสนอข้อมูลที่เป็นผลกระทบ เข้าสู่จังหวัดผ่านการประชุมที่เปิดโอกาสให้เข้าไปมีส่วนร่วมเช่น การประชุม คณะอนุกรรมการพิจารณาการทำงานคนต่างด้าวซึ่งมีตัวแทนของประชาคมแม่สอด, กรอ., สภากาแพ ที่จัดเสวนาประจำเดือนของจังหวัด โดยมีตัวแทนของสภาอุตสาหกรรม หอการค้า ประชาคม และ สื่อมวลชนท้องถิ่น แต่เนื่องจากการประ โยชน์จากการจ้างแรงงานต่างด้าวในด้านการเกษตรซึ่งเป็น อาชีพหลักของคนแม่สอด ดังนั้นภารกิจของประชาคมจะเป็นไปในรูปแบบการป้องกันสิ่งแวดล้อม ที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมภายในอำเภอแม่สอด การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมให้อยู่ห่างไกล จากชุมชน แหล่งเพาะปลูก แหล่งน้ำธรรมชาติของชาวบ้านเป็นหลัก” (สัมภาษณ์วิบูลย์ กาศสมสัน

ประชาสังคมแม่สอด)

ตอนที่ 2 ศึกษาถึงปัจจัยส่งเสริมสนับสนุนต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ และปัจจัยที่เป็นปัญหา อุปสรรคของการนำนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปปฏิบัติ ในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

2.1 ปัจจัยส่งเสริม สนับสนุนในการนำนโยบายไปปฏิบัติในอำเภอแม่สอด

นโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวของรัฐบาลนั้นมีหน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าภาพในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ กระทรวงแรงงาน และการนำนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ นั้น กระทรวงแรงงานจะต้องทำงานร่วมกับกระทรวงอื่น ๆ อีก 3 กระทรวง และรูปแบบการทำงานตามโครงสร้างหน้าที่หลักย่อมมีความแตกต่างกันไป กล่าวคือ ถ้าการนำนโยบายไปปฏิบัติต้องอาศัยความร่วมมือจากส่วนราชการตั้งแต่สองหน่วยงานจะมีการกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ เพื่อความร่วมมือระหว่างกันคั้งคณะอนุกรรมการหรือหน่วยงานใหม่ (Standard Operational Procedures :SOPs) (ช โสธร ผู้ทองคำ 2546: 252) ซึ่งเป็นองค์กรใหม่ที่จัดตั้งขึ้นมาเฉพาะกิจ โดยมีกระทรวงแรงงานเป็นศูนย์อำนวยการใหญ่ซึ่งได้แก่ กปร. เมื่อ พ.ศ. 2544 มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงแรงงาน กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการต่างประเทศ การจัดตั้งคณะอนุกรรมการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ เป็นองค์การเกิดขึ้นเพื่อเป็นแนวทางสนับสนุนการนำนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายของรัฐไปปฏิบัติ รูปแบบจากการจัดตั้ง กปร. กำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงาน มาตรการด้านเวลา และมาตรฐานการประเมินผลการปฏิบัติ หลักทฤษฎีของการจัดองค์การขึ้นมาใหม่นี้เป็นการหลีกเลี่ยงวัฒนธรรมองค์การของแต่ละกระทรวงซึ่งมีรูปแบบเป็นงานประจำ (Routine) โดยองค์การใหม่นี้เกิดขึ้นในช่วงของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคโดยมีการจัดองค์การตามหลักการบริหารการนำนโยบายไปปฏิบัติหรือ POSDCORB ของ กูลิค และเออร์วิค (Luther H. Gulick and Lyndall Urwick) การวางแผน (Planning) คณะอนุกรรมการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง มีการกำหนดแนวทาง มาตรการในการบริหารจัดการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ทั้งระยะสั้นและระยะยาว โดยนำเสนอต่อรัฐบาลอาศัยความร่วมมือร่วมของแต่ละกระทรวง (ระบบราชการ)

2.1.1 การจัดองค์การ (Organization) รูปแบบขององค์การบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ แยกแยะความรับผิดชอบอย่างเป็นทางการ โดยแต่งตั้งอนุกรรมการ และคณะทำงานทั้งในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค โดยกระทรวงแรงงานจะเป็นฝ่ายอำนวยการและฝ่ายเลขาเพื่ออำนวยการ

ความสะดวกด้านการประสานงานซึ่งการติดต่อประสานงานของคณะกรรมการแต่ละยุทธศาสตร์ เป็นไปแบบระบบราชการ โดยคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ เกิดขึ้นเพื่อรองรับ การนำนโยบายด้านแรงงานของรัฐมาปฏิบัติ ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าองค์การที่เกิดขึ้นใหม่มีการจัด องค์การโดยยึดตัวแบบโครงสร้าง-หน้าที่ แบ่งแยกภาระหน้าที่ให้กับกระทรวงหลักที่เกี่ยวข้อง ของแต่ละยุทธศาสตร์

2.1.2 การบริหารงานบุคคล (Staffing) การบริหารงานบุคคลให้เป็นอิสระของแต่ละ กระทรวง โดยให้กระทรวงแรงงานเป็นฝ่ายอำนวยการ มีการแต่งตั้งหน่วยงานของรัฐ เป็นคณะกรรมการ (ระดับประเทศ)และอนุกรรมการ(ระดับจังหวัด)โดยใช้สายบังคับบัญชาเดิม ของหน่วยงานนั้น ๆ

2.1.3 การอำนวยการ (Directing) คือ การอำนวยการ ดูแล การดำเนินการของ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง พิจารณาเพื่อเสนอแนะการเปลี่ยนแปลงนโยบาย และมาตรการไปสู่ แผนการปฏิบัติเพื่อให้การดำเนินการต่าง ๆ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบายการแก้ไขปัญหา แรงงานต่างด้าวอย่างเป็นระบบ

2.1.4 การประสานงาน (Coordinating) กระบวนการในการประสานงาน ของ คณะอนุกรรมการการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองให้สอดคล้องกับนโยบายหลัก ซึ่งจะมีการกำหนดรายละเอียดของแต่ละหน่วยงานที่รับผิดชอบ ปฏิสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน เป็นความสัมพันธ์แบบเป็นทางการในแนวราบ

2.1.5 การรายงาน (Reporting) เป็นกระบวนการติดตาม และประเมินงานของแต่ละ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนสรุปพิจารณาเป็นข้อเสนอที่เป็นปัญหา และอุปสรรคของการนำ นโยบายไปปฏิบัติ

2.1.6 งบประมาณ (Budgeting) มีการจัดสรรงบประมาณในการบริหารแรงงาน ต่างด้าวตามความจำเป็นของแต่ละส่วนราชการ โดยมอบกับกระทรวงที่รับผิดชอบหลักแล้วจะมีการ กู้เงินกองทุนจังหวัดต่าง ๆ โดยมีการนำเสนอของงบประมาณตามยุทธศาสตร์ที่รับผิดชอบต่อ กบร. จะมีการประมวล และจัดสรรงบประมาณซึ่งได้มาจากค่าธรรมเนียมการอนุญาตทำงานโดยส่งให้ กรมบัญชีกลางจัดสรร (สัมภาษณ์ วาสิต แก้วพิกุล นักวิชาการ 6 ว. สำนักงานจัดหางานจังหวัดตาก) ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติของ กบร. จะมีการวางแผนการทำงาน การจัดโครงสร้างควมรับผิดชอบ (Planning) การจัดองค์การตามระบบราชการ (Bureaucracy) การบริหารงานบุคคล(Staffing) การอำนวยการ(Directing) โดยกระทรวงแรงงานเป็นเจ้าภาพ ยึดหลักการประสานงาน (Coordinating) แบบแนวราบการสื่อสารสองทางระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีอยู่ในกบร. ด้านการรายงานเนื่องจากการประชุมความคืบหน้าตามความรับผิดชอบในแต่ละ

หน่วยงาน ประจำเดือน และสุดท้ายคือการจัดสรรงบประมาณ (Budgeting) จากสำนักงานงบประมาณ โดยสำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าว ซึ่งงบประมาณจะพิจารณาตามคำขอของแต่ละกระทรวงเพื่อกำหนดนโยบาย โดยมีระเบียบตามสำนักงานงบประมาณแผ่นดินและงบประมาณนี้เป็นส่วนที่แยกออกจากการของงบประมาณประจำปีของกระทรวงที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เป็นเครื่องให้แต่ละกระทรวงดำเนินกิจกรรมตามนโยบายขององค์กร

จากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างเจ้าหน้าที่รัฐพบว่างบประมาณต่าง ๆ เกี่ยวกับนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย กบร. จะจัดสรรงบประมาณโดยมอบให้แต่ละกระทรวงที่เกี่ยวข้องไปกระจายตามต้องการของหน่วยงานของตน ดังนั้นเมื่อพิจารณาถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคหรือจังหวัดจึงไม่มีงบประมาณเพื่อบริหารจัดการภายในจังหวัด โดยเฉพาะ แต่จะมีงบประมาณสนับสนุนจากผู้ว่าราชการจังหวัดตากซึ่งเป็นดุลยพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการอนุมัติงบประมาณดังกล่าว (สัมภาษณ์ วาสิต แก้วพิกุล นักวิชาการ 6 ว. สำนักงานจัดหางานจังหวัดตาก)

2.2 ปัญหา และอุปสรรคในการนำนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปปฏิบัติในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

จากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างในประเด็นคำถามปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติผู้ศึกษาใช้กรอบแนวคิดของ เจมส์ แอนเดอร์สัน (James E. Anderson, 1994), เมซมานเนียน และ ซาบาเทียร์ (Mazmanian and Sabatier, 1980) และ แนวคิดของเอ็ดวาร์ดส์ (Edwards, 1980) ในการศึกษา

2.2.1 ความเฉื่อยชา (Inertia)

ด้วยคำถาม “ความเฉื่อยชาของนโยบายหรือขององค์กรเป็นอุปสรรคในการนำนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปปฏิบัติหรือไม่ อย่างไร”

กลุ่มตัวอย่างเจ้าหน้าที่รัฐให้ความเห็นในประเด็นความเฉื่อยชามาจากลักษณะของนโยบายที่คล้ายคลึงกับปีที่ผ่านมา มาจากรู้สึกถึงความไม่แตกต่างปัญหาที่พบก็เป็นปัญหาเดิม ๆ ที่ไม่สามารถแก้ไขได้ และความเห็นส่วนใหญ่ของกลุ่มตัวอย่างเจ้าหน้าที่รัฐให้ความเห็นสอดคล้องกันว่า ภูมิประเทศที่เป็นอุปสรรคต่อการสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองการจับกุมจึงเกิดขึ้นตลอดเวลา แต่พอผลักดันไปแล้ววันรุ่งขึ้นก็จะพากันเข้ามาใหม่ เป็นเช่นนี้ทุกวันทำให้รู้สึกว่าการจับกุม ผลักดัน ไม่สามารถแก้ไขปัญหากการลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายได้แต่อย่างใด และผู้ประกอบการยังคงใช้แรงงานต่างด้าวเถื่อนและไม่มีที่ท่าว่าจะสนใจต่อกฎหมายหรือบทลงโทษขั้นเด็ดขาดที่นโยบายได้กำหนดไว้ พอเมื่อมีการจับกุม ผู้ประกอบการที่กระทำความผิดก็จะไปขอร้องผู้หลักผู้ใหญ่ให้วิ่งเต้นให้พ้นคดีเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานด้านการจับกุมจึงเกิดความเบื่อหน่ายเฉื่อยชา

ไม่ยอมปฏิบัติหน้าที่ในจุดนี้ ประกอบกับกลุ่มอิทธิพลในอำเภอแม่สอดแทรกแซงการทำงานของเจ้าหน้าที่(สัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างเจ้าหน้าที่รัฐ เป็นผู้ให้ข้อมูลลับ)

การจัดทำใบอนุญาตทำงานก็มีขั้นตอนการทำทะเบียนประวัติที่ซับซ้อนหลายขั้นตอนเช่น ต้องมีการตรวจโรคก่อนแล้วจึงย้อนกลับมาขอใบอนุญาตทำงานได้ ผู้ประกอบการและประชาชนไม่สนใจศึกษาขั้นตอนให้เข้าใจก่อนเข้ามาขอทำใบอนุญาต พอรับฟังคำอธิบายแล้วก็ไม่เข้าใจทำให้ดูเหมือนว่าเจ้าหน้าที่ไม่ให้บริการที่ดีกับประชาชนยึดกฎระเบียบมากเกินไปจนความจำเป็นแต่ต้องเข้าใจด้วยว่าเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบต้องปฏิบัติตามนโยบายที่ไม่มีคำสั่งหรือวิธีการที่ชัดเจน แต่ละหน่วยงานต้องหาวิธีนำนโยบายไปปฏิบัติตามหน่วยงานของตนเอง ซึ่งนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวมีกระทรวงที่เกี่ยวข้องมากกว่า 2 กระทรวงซึ่งไม่ให้ความสำคัญในการที่จะหาหรือถึงวิธีการที่จะมาทำงานอยู่ที่เดียวกันเพื่อสะดวกต่อการให้บริการประชาชนสำนักงานจัดหางานจังหวัดตากที่มีอยู่เมื่อเทียบกับจำนวนผู้ประกอบการ กับแรงงานต่างด้าวนับหมื่นคนต้องอธิบายกันทุกรายคงไม่ไหวคำถามต่าง ๆ เป็นคำถามเดิม ๆ ซึ่งทำให้เกิดความเบื่อหน่าย เฉื่อยชา และการสอบถามข้อหาหรือไปยัง กบร. ก็ล่าช้ามาก ทำให้งานไม่เดินและไม่สามารถทำงานได้อย่างปกติ เช่นเรื่องการอนุญาตให้แรงงานข้ามไปยังต่างจังหวัด เพราะนโยบายอนุญาตให้แรงงานเคลื่อนย้ายได้แต่มติที่ประชุมจังหวัด คณะอนุกรรมการพิจารณาการทำงานคนต่างด้าวจังหวัดตากไม่อนุญาตให้จัดหางานรับรองใบอนุญาตให้ย้ายได้เป็นต้น (สัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างเจ้าหน้าที่รัฐ เป็นผู้ให้ข้อมูลลับ)

ส่วนกลุ่มตัวอย่างภาคเอกชนให้ข้อมูลว่า

“ระบบราชการก็เป็นอย่างนี้เองเนื่องจากระเบียบและขั้นตอนต่าง ๆ ถูกระบุเป็นกฎหมายก็เป็นธรรมดาที่เจ้าหน้าที่จะเกิดความเฉื่อยชาเพราะระบบราชการมีขั้นตอนมากบางทีมากเกินไปจนความจำเป็นขาดความคล่องตัว” (สัมภาษณ์ เอนก ศิริวิรัช นักวิชาการสายแรงงานประจำสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย)

“ปัญหาของการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวและข้อหาหรือต่าง ๆ ก็เป็นปัญหาเดิม ๆ ที่ไม่มีทางออกต้องรอหรือกับที่ประชุมกระทรวงแรงงาน การมอบอำนาจให้ทางจังหวัดจัดการแต่ก็ยังเสี่ยงที่จะผิดระเบียบและกฎหมาย โดยเฉพาะเรื่องแรงงานต่างด้าวมีกฎหมายเกี่ยวข้องหลายฉบับเป็นธรรมดาที่เจ้าหน้าที่จะไม่กล้าตัดสินใจอะไรนอกเหนือจากสิ่งที่มติคณะรัฐมนตรีระบุหรือเป็นคำสั่งกระทรวง การตัดสินใจด้วยตัวเองไม่ได้จึงเป็นสาเหตุของความเบื่อหน่าย เฉื่อยชาหลายครั้งที่ภาคเอกชนสอบถามระเบียบ วิธีปฏิบัติไปยังเจ้าหน้าที่รัฐแต่กลับมีความเห็นเป็นหลายแนวทางซึ่งเป็นความเห็นขัดแย้งกันเองระหว่างส่วนกลางกับสำนักงานจังหวัดตาก จนต้องนำเอาปัญหาต่าง ๆ ไปสอบถามเองเวลาประชุม กบร. ที่กระทรวงแรงงานแล้วยึดมติที่ประชุมเป็นแนวทางการปฏิบัติ” (สัมภาษณ์อำนาจ นันทหาร ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัดตาก)

“ถึงแม้ว่าจะมีการปรึกษาหารือกันแต่สุดท้ายก็ยึดเอาตามนโยบายของรัฐ เพราะอำนาจการตัดสินใจในจังหวัดไม่อาจขัดกับส่วนกลางได้ ปัญหาบางเรื่องจึงต้องรอรอนาน ๆ เข้าก็ไม่อยากทำอะไรน่าจะเกี่ยวกับเรื่องการเมืองอำนาจ และขอบเขตของการใช้ดุลยพินิจไม่ชัดเจน เป็นธรรมดาที่จะเกิดความเคลือบขา ประชาชนกับเจ้าหน้าที่หาทางออกกันเองไม่ได้ต้องพึ่งตัวบทกฎหมาย” (สัมภาษณ์ พินิจ สุนันตะ ผู้สื่อข่าวท้องถิ่น)

จากการที่นโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเป็นประกาศมติคณะรัฐมนตรีจึงขาดรายละเอียดปลีกย่อย ขั้นตอน วิธีการเพื่อให้หน่วยงานยึดเป็นข้อปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม และคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองก็ไม่สามารถระบุวิธีการ ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างเป็นเอกภาพ และที่สำคัญนโยบายแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเกี่ยวข้องกับหลายฉบับ แต่ละหน่วยงานจึงมีวิธีการนำนโยบายไปปฏิบัติตามวัฒนธรรมองค์การเดิมของตนเองการตัดสินใจนอกเหนือจากที่ระบุไว้ในประกาศมติคณะรัฐมนตรีจึงเป็นเรื่องเสี่ยงต่อการผิดกฎหมาย ทำให้เจ้าหน้าที่เฝ้าระวังต่อปัญหาที่เกิดขึ้น ความขาดความยืดหยุ่นตามลักษณะของระบบราชการ หรืออีกนัยหนึ่งอาจกล่าวได้เป็นสถานะอำนาจรวมศูนย์กลางที่คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องนำปัญหาเข้าหารือและบางปัญหาไม่สามารถหาคำตอบได้ในการประชุมครั้งเดียว จากการสัมภาษณ์ยังพบอีกว่าเจ้าหน้าที่ที่นำนโยบายไปปฏิบัติจะไม่ใช้ดุลยพินิจ แต่จะอ้างอิงกับคำสั่งกระทรวง มติคณะรัฐมนตรีเป็นแนวทางการปฏิบัติเท่านั้น ซึ่งเมื่อเป็นเช่นนี้เจ้าหน้าที่จึงขาดความรู้สึกกระตือรือร้น และเกิดความเคลือบขา

2.2.2 ความซับซ้อน(Complexity)

จากคำถาม “ความซับซ้อนของการนำนโยบายไปปฏิบัติมีผลต่อผู้รับบริการหรือประชาชนหรือไม่อย่างไร”

เจ้าหน้าที่รัฐผู้ให้สัมภาษณ์ทั้งหมดมีความเห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความซับซ้อนต่อผู้รับบริการและประชาชน และเจ้าหน้าที่รัฐต่างเข้าใจตรงกันในแนวนโยบายอย่างชัดเจนว่ารัฐต้องการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายอย่างจริงจัง ต้องการควบคุมจำนวนแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ และสามารถติดตามตัวได้จึงต้องมีการบันทึกประวัติการขออนุญาตทำงาน แต่การทำทะเบียนประวัติกับการขออนุญาตทำงานมีขั้นตอนที่ต้องรัดกุม เพราะมีกระทรวงที่ต้องเข้ามาเกี่ยวข้องอีกเช่น กระทรวงมหาดไทยเป็นการเพิ่มมาตรการควบคุมโดยการทำทะเบียนราษฎรคนต่างด้าว (ทร.38/1) กระทรวงสาธารณสุข เพื่อแน่ใจว่าแรงงานเหล่านี้ปลอดภัยจากโรคติดต่อร้ายแรงและสามารถป้องกันได้ล่วงหน้า และกระทรวงแรงงาน เอกสารหลักฐานที่ใช้ประกอบการขออนุญาตทำงานและขั้นตอนจึงซับซ้อนเกี่ยวข้องกับราชการหลายหน่วยงาน หลักฐานหรือเอกสารของคนต่างด้าวก็ต้องแยกเก็บไว้เป็นหลักฐานของแต่ละหน่วยงานแต่ละกระทรวงจะไม่เก็บไว้ส่วนกลาง

หรือที่คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

ผู้ให้สัมภาษณ์จากกลุ่มตัวอย่างภาคเอกชนกล่าวว่า “ขั้นตอนการขอใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าวมีขั้นตอนมากต้องไปมาระหว่างอำเภอ โรงพยาบาล กับจัดหางานจังหวัด เอกสารต้องใช้ประกอบเยอะมากน่าจะมียุติวิธีทำให้มันง่ายกว่าที่เป็นอยู่” (สัมภาษณ์ชัยยุทธ เสนีตันติกุล สมาชิกสภาอุตสาหกรรมผู้นำกลุ่ม โรงงานอุตสาหกรรม) และเนื่องจากวิธีการขอใบอนุญาตทำงานมีขั้นตอนที่ยุงยากต้องใช้เอกสารเยอะมีผู้ให้ความเห็นว่า

“บางครั้งจะขอใบอนุญาตทำงานกับจัดหางาน แต่จัดหางานให้ไปทำเอกสารทะเบียนราษฎรคนต่างด้าวอีก พอคิดไปทะเบียนราษฎรคนต่างด้าวได้แล้วปรากฏว่าต้องมีใบแสดงโรคตาอีกมาถึงตรงนี้เมื่อเกิดความยุ่งยากซับซ้อน ประชาชน ผู้ประกอบจึงไม่ไปทำต่อแล้ว รัฐเองก็ไม่อำนวยความสะดวกเท่าที่ควรค่าใช้จ่ายต่าง ๆ บางหน่วยงานก็เรียกเรื่องสูงกว่าที่อยู่ในระเบียบ บางหน่วยไม่ระบุว่าค่าใช้จ่ายอยู่ในทางปฏิบัติก็ต้องเสียเช่นการบริการตรวจสุขภาพเคลื่อนที่ซึ่งประกาศว่าเป็นการบริการเพื่อความสะดวกแต่ท้ายที่สุดก็เรียกเก็บเป็นค่าบริการพิเศษเป็นรายหัว แต่ถ้าไม่ยอมเสียตรงจุดนี้ต้องไปรอคิวซึ่งอาจเลยเวลาที่รัฐบาลประกาศเอกสารบางอย่างสามารถใช้ด้วยกันได้แต่ต้องแยกให้จัดหางาน โรงพยาบาล และที่อำเภอ เท่าที่สังเกตมาไม่เคยมีคนขอใบอนุญาตทำงานแล้วเตรียมเอกสารได้เรียบร้อยในการไปเพียงครั้งเดียวต้องมีขาดเอกสาร โฉนดนี้เสมอวิ่งไปโรงพยาบาลที่ อำเภอที่กว่าจะเสร็จเสียเวลาทั้งวัน บางครั้งมีสองสามวันกว่าจะเสร็จ ถ้าเป็นอย่างนี้แล้วใครอยากจะทำตามนโยบาย” (สัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลลับ)

กลุ่มตัวอย่างภาคเอกชนส่วนใหญ่ให้ความเห็นตรงกันว่าขั้นตอนการทำใบอนุญาตทำงานมีความซับซ้อนยุ่งยากเอกสารมากและไม่สามารถทำเสร็จในสำนักงานจัดหางานจังหวัดตากเพียงที่เดียวต้องเสียเวลาทั้งวันกับการขออนุญาตทำงานให้แรงงานต่างด้าว กลุ่มตัวอย่างเจ้าหน้าที่รัฐให้ความเห็นแย้งในประเด็นนี้ว่า

“ถ้าประชาชนและผู้ประกอบการพยายามทำความเข้าใจก็จะทราบว่าทำไมต้องมีการแจกแจงเอกสารเป็นของจัดหางาน โรงพยาบาล ที่อำเภอ หรือที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองตาก เพราะหน่วยงานเหล่านี้เป็นผู้รับนโยบายมาปฏิบัติ เป็นที่ทราบกันดีว่าระบบราชการจะอ้างอิงจากเอกสารทั้งหมด เมื่อมีหน่วยงานเกี่ยวข้องมากเอกสารก็ต้องเตรียมให้แต่หน่วยงานไว้เก็บเป็นหลักฐานก็ต้องมีการเช่นเดียวกัน แต่ยอมรับว่าขาดการร่วมมือหรือน่าจะทำเป็น One Stop Service ในที่เดียวเพื่อสะดวกกับประชาชน และผู้ประกอบการ เอกสารที่จะใช้ก็น้อยลงและไม่ซับซ้อนอย่างที่ในปัจจุบันยังไม่สามารถทำได้ยังคงต้องต่างคนต่างทำอย่างนี้” (สัมภาษณ์ พิชิต นิลทองคำ หัวหน้าจัดหางานจังหวัดตาก)

การขอใบอนุญาตทำงาน หรือต่อใบอนุญาตทำงานตามที่รัฐบาลประกาศ ตามมติคณะรัฐมนตรีนั้น ในนโยบายไม่ได้เขียนระบุถึงขั้นตอนรายละเอียดการทำใบอนุญาต ดังนั้น หน่วยงานต่าง ๆ จึงวางมาตรการจัดทำใบอนุญาตโดยอาศัยเอกสารสำคัญที่ต้องประกอบและต้อง เกี่ยวข้องกับหน่วยงานเช่น ต้องใช้ใบรับรองแพทย์ที่ผ่านการตรวจโรคมาประกอบ ต้องมีเอกสาร ทะเบียนราษฎรที่รับรองจากอำเภอมาประกอบ ใบขออนุญาตคนต่างด้าวทำงาน ทั้งนี้ต้องมีใบ โควตาค่อนซึ่งการขอโควตามีแรงงานต่างด้าวทำงานนั้นก็เปิดเป็นช่วงเวลาตอนประกาศให้ขอโควตา ก็ไม่มีการประชาสัมพันธ์กันอย่างทั่วถึง บางครั้งพาแรงงานต่างด้าวไปตรวจสุขภาพแล้วเสียเงินค่า ตรวจโรคไปแล้วพบว่าไปต่อใบอนุญาตทำงานไม่ได้เพราะขาดใบขอโควตา ความยุ่งยากซับซ้อน ทำให้ประชาชน ผู้ประกอบการจึงไม่ค่อยให้ความร่วมมือในการนำแรงงานต่างด้าวไปรายงานตัว จดทะเบียน

จากข้อมูลข้างต้นจะเห็นได้ว่ากลุ่มตัวอย่างทั้งหมดให้ความเห็นในประเด็น เรื่องความซับซ้อนไม่ว่าจะเป็นเรื่องของเอกสารที่เกี่ยวข้องในการประกอบการขอใบอนุญาตทำงาน ของคนต่างด้าว วิธีการนำนโยบายไปปฏิบัติของรัฐบาลมีขั้นตอนเกี่ยวข้องมากมายจึงทำให้ประชาชน รู้สึกว่านโยบายมีความซับซ้อน ยากต่อการปฏิบัติตาม รู้สึกเสียเวลา และต้องการให้นโยบายลดขั้นตอน โดยสามารถติดต่อการขอใบอนุญาตทำงานได้ในที่เดียวและใช้เวลาน้อยกว่าที่เป็นอยู่ปัจจุบัน

2.2.3 การมีขอบเขตแห่งความพยายามไม่เพียงพอ (Inadequate scope of effort)

จากคำถาม “การมีขอบเขตแห่งความพยายามไม่เพียงพอเป็นอุปสรรค ในการนำนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ไปปฏิบัติหรือไม่อย่างไร”

กลุ่มตัวอย่างเจ้าหน้าที่รัฐให้ความเห็นในประเด็นการใช้ความพยายาม ไม่เพียงพอในประเด็นที่แตกต่างกันและในประเด็นที่สอดคล้องกันดังนี้ ในประเด็นการใช้ความ พยายามไม่เพียงพอแห่งของการสกัดกั้นผู้อพยพหลบหนีเข้าเมืองเพื่อดำเนินตามนโยบายของยุทธศาสตร์ การสกัดกั้นผู้อพยพ เนื่องจากสภาพภูมิประเทศที่บริเวณชายแดนมีระยะทางยาวถึง 560 กิโลเมตร ยากแก่การสกัดกั้นจึงไม่ใช่เรื่องของความพยายามไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่และการที่แรงงาน ต่างด้าวผิดกฎหมายมีอยู่เป็นจำนวนมากในขณะนี้ เป็นผลจากผู้ประกอบการต้องการจ้างแรงงาน ราคาถูก และไม่พาไปรายงานตัวเพื่อขอใบอนุญาตทำงานกับกรมจัดหางานเพราะเกี่ยงเรื่องค่าใช้จ่าย ใบอนุญาตทำงานคนละ 3-4 พันบาท และประชาชนและผู้ประกอบการยอมเป็นผู้กระทำความผิด เพราะเห็นว่าใคร ๆ ที่อำเภอแม่สอดก็ทำกันอย่างนี้เจ้าหน้าที่ตำรวจก็ลำบากใจต่อการต้องปฏิบัติ หน้าที่แต่ก็ต้องกระทำตามหน้าที่มีหลายครั้งที่ผิดใจกันกับผู้ประกอบการมีเจ้าหน้าที่หลายคนถูกย้าย เพราะออกไปตรวจจับสถานประกอบการอุตสาหกรรม บางครั้งเหตุการณ์ลักษณะนี้จึงทำให้ เจ้าหน้าที่รู้สึกถึงความไม่ปลอดภัยและไม่พยายามที่จะปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของ

นโยบายเช่นกัน การงดเว้นการจับกุมหรือการปิดหูปิดตาจึงอาจเป็นการใช้ความพยายาม ไม่เพียงพอ ในการน่านโยบายไปปฏิบัติเพราะยุทธศาสตร์การสกัดกั้นระบุไว้ชัดเจนว่าต้องดำเนินการอย่าง เข้มงวดต่อผู้ประกอบการที่ลักลอบใช้แรงงานเถื่อน

ความเห็นของกลุ่มตัวอย่างเจ้าหน้าที่รัฐให้ความเห็นเกี่ยวกับการใช้ความ พยายามไม่เพียงพอเกิดจากผู้ประกอบการ โดยกล่าวว่า

“กลุ่มผู้ประกอบการอุตสาหกรรมกับเกษตรกรใช้ความพยายามในการจ้าง แรงงานไทยเพื่อทดแทนแรงงานต่างด้าวไม่ใช่ทุกอย่างจะอ้างแต่การขาดแคลนแรงงานเพียงประการ เดียว แต่ทดแทนแรงงานขาดแคลนด้วยแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายก็เท่ากับว่าตีความเข้าข้างตัวเอง ถ้าใช้ความพยายามให้มากกว่านี้คนไทยก็จ้างได้แต่อาจแพงกว่า” (เจ้าหน้าที่รัฐผู้ให้ข้อมูลลับ)

ส่วนกลุ่มตัวอย่างภาคเอกชนให้ความเห็นในประเด็นนี้ว่า “การจ้างแรงงาน ต่างด้าวผิดกฎหมายเป็นสิ่งที่เอกชน ผู้ประกอบการทุกคนไม่อยากทำเพราะไม่สบายใจไม่รู้ว่าจะเมื่อไหร่ จะถูกจับมีความความหวาดระแวงและวิตกตลอด แต่เมื่อมาเปิดโรงงานอุตสาหกรรมแล้วมันก็ต้อง ทำไปให้ตลอดรอดฝั่งเกี่ยวกับประเด็นเรื่องความพยายามที่ไม่เพียงพอที่ภาคเอกชนก็ขอยอมรับว่า ถ้าจะจ้างแรงงานต่างด้าวที่ถูกกฎหมายเท่านั้น ไม่ทดแทนแรงงานต่างด้าวที่ลาออกไปก็คงจะทำได้แต่ ไม่สามารถรับงานอะไรได้เลยเพราะจำนวนแรงงานที่ได้รับการผ่อนผันมีจำนวนน้อย แล้วถ้า ออกไปอีกไม่รับคนใหม่เข้ามาทดแทนในที่สุดก็จะเหลือไม่กี่คน ในอำเภอแม่สอดมีการหมุนเวียน แรงงานอย่างมากเดี๋ยวออกเดี๋ยวเข้ากันอยู่อย่างนี้ ความพยายามจะเป็นพลเมืองดีในตรงนี้ก็เป็นเส้น ขนานเพราะธุรกิจมันไม่สามารถหยุดได้จะว่าไปแล้วรัฐน่าจะมีมาตรการที่ยืดหยุ่นกว่าที่เป็นอยู่ พวกเราไม่มีเจตนาจะกระทำความผิดกันเลยทีเดียวที่จ้างแรงงานต่างด้าวเถื่อนก็เป็นเพราะต้องการทดแทน แรงงานที่หายไปเพราะมีขบวนการรับจ้างเคลื่อนย้ายแรงงานไปกรุงเทพฯแต่ถ้าเป็นกลุ่ม โรงงาน อุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานต่างด้าวเถื่อนทั้ง โรงงานเราก็ไม่สนับสนุนและพยายามแจ้งเบาะแสให้กับ เจ้าหน้าที่สุดแล้วแต่เจ้าหน้าที่จะดำเนินการอย่างไร” (สัมภาษณ์อำนาจ นันทหาร ประธานสภา อุตสาหกรรมจังหวัดตาก)

ผู้สื่อข่าวท้องถิ่นให้ความเห็นดังนี้ “ในประเด็นเรื่องความพยายามไม่เพียงพอ นั้นสำหรับผมคิดว่าในแง่ของเจ้าหน้าที่เค้าต้องพยายามบังคับให้สถานการณ์การหลบหนีเข้าเมือง ของชาวพม่าอยู่ในภาวะที่ควบคุมได้แต่เท่าที่ทราบมีการขนย้ายแรงงานเข้าจังหวัดขึ้น ในทุกวัน ใน ระยะก่อนมีการต่อใบอนุญาตมีการรวมตัวกันอยู่ในบ้านเช่าเพื่อรอการขนย้ายเข้าเรื่องนี้เป็นที่ทราบ กันดี พนักงานข่าวโคมดื่ก็มีการจับกุมผู้นำพาแรงงานต่างด้าวเข้ากรุงเทพฯ แต่พอซักพาก็ทำกันอีก แล้ว คิดหรือไม่ว่าที่ขนย้ายกันได้เกือบทุกวันนี่ถ้ามีความพยายามสกัดกั้นกันอย่างจริงจังจะออกไปได้ อย่างไม่ออกไปกันได้เพราะนโยบายไปแรงงานต่างด้าวย้ายจังหวัดย้ายนายจ้างได้ แล้วความมั่นคง

ของประเทศที่พูดถึงอยู่ที่ไหนแล้วเจ้าหน้าที่ให้ออกไปจากด่านได้อย่างไรคณะกรรมการพิจารณาการทำงานคนต่างด้าวยังควบคุมเรื่องเหล่านี้ได้ไม่ดีพอ หรืออาจกล่าวได้ว่ามีความพยายามในเรื่องเหล่านี้ไม่ดีพอ เมื่อมีคำสั่งจากประธานคณะกรรมการพิจารณาการทำงานคนต่างด้าวแล้วทำไมไม่ให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานออกนอกอำเภอแม่สอดทุกกรณี แต่ก็ยังพบว่ามีแรงงานคนย้ายกันอยู่พอประชุมกันเสร็จก็แยกย้ายกันไปไม่มีใครติดตามผลการทำงานของคณะกรรมการเลย จนเกิดความเดือดร้อนจากผู้ประกอบการและมีการแจ้งเบาะแสจากประชาชนถึงตามไปจับกุม ในฐานะผู้สื่อข่าวท้องถิ่นเห็นว่าการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐก็ดี คณะอนุกรรมการพิจารณาการทำงานแรงงานต่างด้าวก็ดีควรติดตามประเมินผลสิ่งที่เป็นมติที่ประชุมอย่างต่อเนื่อง ปัจจุบันพบว่าพอเลิกประชุมก็ต่างคนต่างทำงานของตนต่อไปเหมือนไม่ใช่ธุระของหน่วยงานตนปัญหาทุกอย่างจึงเหมือนเดิม” (สัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลลับเป็นผู้สื่อข่าวท้องถิ่น)

ส่วนกลุ่มตัวอย่างนักการเมืองท้องถิ่นให้ความเห็นว่า “การมีขอบเขตแห่งความพยายามไม่เพียงพอ มีสาเหตุมาจากหน่วยงานที่ร่วมกันนาน โยบายไปปฏิบัติมีมาก ไปปัญหาบางอย่างขาดผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน ต่างคนต่างทำหน้าที่โดยไม่สามารถทำงานประสานกันเป็นทีมเดียวกันได้จริง ๆ เมื่อเป็นเช่นนี้จึงมีความเห็นเกี่ยวกับขอบเขตแห่งความพยายามเกี่ยวกับการทำงานร่วมกันเป็นทีมเดียวกันไม่ได้และไม่คิดที่จะพยายามร่วมมือกันจริง ยกตัวอย่างกรณีการลักลอบนำแรงงานต่างด้าวที่ได้รับการผ่อนผันแล้วให้เขาลาออกจากที่เดิม และนำเข้าจังหวัดชั้นในเป็นเหตุการณ์ที่ยืนยันได้เลยว่าเกิดช่องว่างที่หาหน่วยงานรับผิดชอบเรื่องนี้ไม่ได้เป็นสัญญาณของการนำนโยบายไปปฏิบัติ” (สัมภาษณ์เทริคเกียรติ ชินสรนันท์ นายกเทศมนตรีเมืองแม่สอด)

จากการสังเกตการณ์ในพื้นที่พบว่าการนำแรงงานออกนอกอำเภอแม่สอดเกิดขึ้นจริงเพราะนโยบายเปิดช่องว่างไว้เมื่อมีการนำแรงงานที่ได้รับการผ่อนผันออกนอกพื้นที่ ผู้นำพาแรงงานต่างด้าวสามารถขอได้จากสำนักงานจัดหางาน พอมาถึงด่านตรวจเจ้าหน้าที่ตำรวจและทหารเห็นใบอนุญาตจากสำนักงานจัดหางานก็ให้เดินทางต่อไป แต่พอเกิดปัญหาร้องเรียนขึ้นมาจึงเป็นการยากที่จะระบุได้ว่าความผิดพลาดเกิดจากหน่วยงานไหนระหว่างตรวจคนเข้าเมือง ตำรวจทหารที่ด่าน และจัดหางาน เพราะต่างอ้างว่าได้กระทำตามหน้าที่ จึงเห็นได้ว่าไม่มีความพยายามมากพอที่จะทำงานประสานกันเป็นทีมเดียว และไม่พยายามมากพอที่จะสกัดกั้นการนำแรงงานต่างด้าวที่ได้รับการผ่อนผันออกจากอำเภอแม่สอดเพราะถ้าให้นำพาออกจากอำเภอแม่สอดผู้ประกอบการและประชาชนที่เคยเป็นนายจ้างก็ต้องการแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายมาทดแทนปัญหาก็จะวนเวียนเหมือนพายเรือในอ่าง และที่สำคัญถ้าพยายามมากพอที่จะสกัดกั้นไม่ให้แรงงานต่างด้าวไปจังหวัดชั้นในจะเป็นการสนองต่อวัตถุประสงค์ด้านความมั่นคงของชาติด้วย แต่จากการสัมภาษณ์จะพบว่าผู้ให้สัมภาษณ์ทั้งหมดที่เป็นเจ้าหน้าที่รัฐให้ความเห็นว่านโยบายของรัฐ

ถูกออกแบบมาสอดคล้องกับหลักกฎหมายและข้อปฏิบัติเดิมของแต่ละองค์กรซึ่งแตกต่างจากความเห็นของกลุ่มตัวอย่างอื่น ๆ เช่นกลุ่มตัวอย่างเอกชน และสื่อมวลชน ที่เห็นว่าเจ้าหน้าที่รัฐยังไม่มีความพยายามไม่เพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่การประสานงานกันระหว่างหน่วยงานของรัฐยังไม่ดีพอและไม่พยายามที่จะนำสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นเข้าสู่กระบวนการกำหนดนโยบายในปีถัดไป

2.2.4 การสนับสนุนจากรัฐสภามีต่ำหรือน้อยมาก (Weak Congressional Support)

จากคำถาม “การสนับสนุนจากรัฐสภาต่อการนำนโยบายการแก้ไขปัญหาระงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปปฏิบัติมีเพียงพอหรือไม่อย่างไร”

กลุ่มตัวอย่างเจ้าหน้าที่รัฐส่วนใหญ่ให้ความเห็นว่า การสนับสนุนจากรัฐสภามีเพียงพอ แต่เรื่องงบประมาณจะไม่เคยได้ตามที่ต้นสังกัดได้เสนอไป การหาหรือข้อปัญหาต่าง ๆ เข้าสู่กระบวนการพิจารณาของ กบร. ได้ง่ายและรับฟัง แต่การได้ข้อสรุปจะมีความล่าช้าไม่ทันต่อสถานการณ์จึงอาจมองว่าการได้รับการสนับสนุนมีต่ำ แต่แท้จริงเป็นเพียงขั้นตอนของระบบราชการ ทำให้การแก้ไขปัญหารวมทั้งข้อหาหรือเป็นไปอย่างล่าช้า แต่การเสนอข้อแก้ไขต่อผู้กำหนดนโยบายหรือ กบร. และกระทรวงแรงงาน ได้รับการสนับสนุนและมีความคืบหน้าเป็นลำดับ โดยมีผู้ให้ความเห็นดังนี้ “การสนับสนุนจากรัฐสภาได้แก่ กฎกระทรวง หรือระเบียบ เพื่อบังคับใช้ในจังหวัดตาก อยู่ในขั้นตอนการหาหรือของกระทรวงแรงงานและคณะรัฐมนตรีซึ่งการเสนอข้อแก้ไขเฉพาะจังหวัดตากไม่จำเป็นต้องออกเป็นกฎหมาย เพราะกฎหมายจะออกมาเพื่อพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งไม่ได้ แต่จะเป็นไปได้คือ กฎกระทรวง หรือระเบียบเป็นคำสั่งจากกระทรวงแรงงานเพื่อดำเนินนโยบายในจังหวัดตาก ซึ่งปัจจุบันรัฐให้งบประมาณต่าง ๆ รวมทั้งการอุปการณีสื่อสารที่ทันสมัย เครื่องสแกนลายนิ้วมือซึ่งเป็นเทคโนโลยีจากต่างประเทศ และให้ทุนวิจัยกับสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทยเพื่อศึกษาปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเพื่อแก้ไขอย่างเป็นระบบดีแล้ว และคิดว่า การสนับสนุนจากรัฐมีเพียงการดำเนินการตามข้อหาหรือ หรือข้อคิดเห็นที่กำลังอยู่ในขั้นตอนการพิจารณาของผู้มีอำนาจตัดสินใจ” (สัมภาษณ์ ชุมพร พลรักษ์ ผู้ว่าราชการจังหวัดตาก)

ความเห็นของกลุ่มตัวอย่างภาคเอกชนและสื่อมวลชนให้ความเห็นว่า การสนับสนุนจากรัฐสภามีระดับต่ำเพราะปัญหาแรงงานต่างด้าวเป็นปัญหาเฉพาะจังหวัดและมีความยืดหยุ่นมีปัจจัยหลายด้านและไม่เป็นปัญหาเร่งด่วนที่รัฐสภาจะให้ความสำคัญจึงมีความเห็นแตกต่างจากกลุ่มตัวอย่างเจ้าหน้าที่รัฐว่าการได้รับการสนับสนุนจากรัฐสภามีต่ำ โดยสังเกตได้จากปัญหาต่าง ๆ ที่อำเภอแม่สอดเผชิญอยู่ยังไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจังแม้แต่กฎกระทรวง หรือคำสั่งคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่มีลักษณะเฉพาะจังหวัดชายแดนอย่างอำเภอแม่สอดจังหวัดตากก็เป็นเพียงแนวคิดมานานผู้เกี่ยวข้องอ้างว่ากำลังอยู่ในกระบวนการของกระทรวงแรงงานเพื่อพิจารณาดำเนินการ (สัมภาษณ์ พิณิจ สุนันตะ, สบเกษม เหมงาม

สื่อมวลชนท้องถิ่น, อำนาจ นันทหาร ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัดตาก) ส่วนความเห็นของกลุ่มตัวอย่างนักการเมืองท้องถิ่นให้ความเห็นในประเด็นนี้ว่า

“เนื่องจากอำเภอแม่สอดเป็นจุดที่มีการหลบหนีเข้าเมืองมาหางานทำมากที่สุด เทศบาลเมืองแม่สอดต้องเสียงบประมาณอย่างมากในแต่ละปีไปกับการดูแลสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน และขยะซึ่งเป็นปัญหาอย่างมากการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลเมืองแม่สอดไม่เพียงพอต่อการดูแลเรื่องสาธารณูปโภคให้เพียงพอต่อประชาชนและแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายจำนวนมาก รัฐสภาควรมีงบประมาณอุดหนุนหรือการกระจายอำนาจลงมาให้เทศบาลเมืองแม่สอดจัดการในเรื่องเหล่านี้ด้วย ที่ผ่านยังไม่ได้รับการสนับสนุนเท่าที่ควร และการเมืองท้องถิ่นก็ไม่ได้มีส่วนร่วมในการนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดเกี่ยวกับเรื่องแรงงานต่างด้าวแต่อย่างใด การเมืองกับการนำนโยบายไปปฏิบัติในอำเภอแม่สอดนักการเมืองท้องถิ่นมีบทบาทน้อยมาก และไม่ได้ได้รับการสนับสนุนจากรัฐเท่าที่ควรในเรื่องที่กล่าวมา” (สัมภาษณ์เทริดเกียรติ ชินสรนันท์ นายกเทศมนตรีเมืองแม่สอด)

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์จะเห็นได้ว่าความเห็นของเจ้าหน้าที่รัฐเห็นว่าการได้รับการสนับสนุนจากรัฐยังมีเพียงพอในขณะที่ภาคเอกชน สื่อมวลชน และกลุ่มตัวอย่างการเมืองท้องถิ่นต่างมีความเห็นสอดคล้องว่าการได้รับการสนับสนุนหรือสนใจในการแก้ไขปัญหาจากรัฐยังมีต่ำ การแก้ไขปัญหาโดยผ่านรัฐสภาไม่มีความแตกต่าง การหารือไปยังรัฐบาลและ กบร. เต็มไปด้วยความล่าช้า ความเห็นที่ขัดแย้งกันของกลุ่มตัวอย่างจะพบว่าจำนวนผู้เห็นว่าการได้รับการสนับสนุนจากรัฐยังมีต่ำ หรือน้อยมากมีจำนวนผู้เห็นด้วยมากกว่า

2.2.5 การขาดผู้นำที่มีความสามารถ หรือความจริงใจต่อการปฏิบัติงาน

จากคำถาม “ผู้นำองค์กรที่ไม่มีความสามารถ หรือไม่มีความจริงใจต่อการปฏิบัติงานเป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปปฏิบัติหรือไม่อย่างไร”จากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างเจ้าหน้าที่รัฐผู้หนึ่งให้ความเห็นว่า

“อำเภอแม่สอดเป็นพื้นที่ล่อแหลมต่อการทะลักของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายและผู้อพยพถ้าฝ่ายความมั่นคงซึ่งได้แก่ ทหาร ตำรวจ ตรวจคนเข้าเมืองไม่รับผิดชอบให้ดีพอคนพม่าจำนวนมากจะไหลเข้าสู่จังหวัดชั้นในของประเทศ ต่อการป้องกันปัญหาการทะลักเข้ามาของแรงงานอพยพเหล่านี้มีผลประโยชน์แอบแฝงเมื่อสองปีก่อนกลุ่มนายจ้างนำโดยสภาอุตสาหกรรมและกลุ่มเกษตรกรรวมทั้งกลุ่มผู้สื่อข่าวท้องถิ่นนำขบวนประท้วงข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ของจังหวัดเพราะเซ็นย้ายแรงงานต่างด้าวที่ได้รับการผ่อนผันไปต่างจังหวัดเป็นจำนวนมากส่งผลให้ผู้ประกอบการในแม่สอดเดือดร้อนถูกแย่งคนงานในเรื่องนี้มีเจ้าหน้าที่รัฐระดับหัวหน้าถูกย้ายด้วยเช่นกัน” (สัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลลับ)

ความเห็นส่วนใหญ่ของภาคเอกชนและสื่อมวลชนท้องถิ่นเห็นว่านโยบายนี้มีช่องว่างให้หาผลประโยชน์โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่รัฐระดับหัวหน้าสำนักงานไม่สามารถควบคุมพฤติกรรมของผู้ได้บังคับบัญชา เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นก็คือมีขบวนการขนย้ายแรงงานต่างด้าวอยู่จริง และเจ้าหน้าที่ระดับหัวหน้ารู้เห็นเป็นผู้อนุมัติเช่นย้ายเมื่อเป็นอย่างนี้เจ้าหน้าที่ระดับล่างลงมาจึงไม่เกรงใจ ต่างคนต่างหาช่องทางจากกฎหมายหรือนโยบายออกให้เพื่อเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติงานมาใช้หาผลประโยชน์ส่วนตัว เข้าทำนองที่ว่าเจ้านายทำลูกน้องยอมไม่มีความเกรงกลัว จึงเป็นที่น่ากังวลว่าในอนาคตประเทศไทยจะมีแรงงานต่างด้าวชาวพม่าอยู่นับล้าน ๆ คน แค่เฉพาะอุปสรรคทางภูมิประเทศที่อำเภอแม่สอดก็ไม่สามารถสกัดกั้นได้แล้วยังมีขบวนการนำแรงงานทั้งที่ได้รับการผ่อนผันและแรงงานเถื่อนเข้าสู่จังหวัดชั้นในจึงอยากให้เจ้าหน้าที่ผู้มีกฎหมายอยู่ในมือจริงใจต่อการปฏิบัติหน้าที่ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ระดับหัวหน้าไม่ควรทำเป็นแบบอย่าง ขอบกตัวอย่างข่าวที่รถขนแรงงานพม่าเถื่อนเข้ากรุงเทพเกิดอุบัติเหตุมีแรงงานต่างด้าวบาดเจ็บและเสียชีวิต ถ้าเป็นที่สหรัฐอเมริกาหรือประเทศที่เป็นประชาธิปไตยเต็มใบแล้วคงต้องมีเจ้าหน้าที่รัฐระดับหัวหน้าที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวออกมารับผิดชอบ (สัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลลับ)

ส่วนความเห็นของประชาคมแม่สอดมีความเห็นว่า “ทุกวันนี้มีการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวลดลงทุกปีโดยเฉลี่ยปีละ 30% แต่กลับมีแรงงานเถื่อนมากขึ้นทุกวันแค่จะประเมินในอำเภอแม่สอดผมว่าคงมีการพอ ๆ กับประชาชนในอำเภอแม่สอดที่เป็นเช่นนี้เพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ใช่กฎหมายจริงจัง อย่างผมนี้ต้องจ้างแรงงานต่างด้าวแต่แรงงานต่างด้าวที่ได้รับการผ่อนผันแต่ไม่มีให้จ้าง มีแต่แรงงานต่างด้าวเถื่อนถ้าจะให้ใช้กฎหมายได้อย่างจริงจังต้องมีกฎหมายรองรับเฉพาะที่อำเภอแม่สอดหรือจังหวัดชายแดนมิฉะนั้นก็เท่ากับว่าประชาชนทำผิดกฎหมาย เจ้าหน้าที่ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ไม่ควรปล่อยปัญหาให้เลยตามเลยเช่นนี้ ผมว่ามันเป็นการไม่จริงใจต่อการแก้ปัญหาและการนำนโยบายไปปฏิบัติมีการเว้นวรรคให้มีช่องทางแสวงหาผลประโยชน์ วิธีแก้ไขผมว่าหัวหน้าส่วนราชการจังหวัดตากควรมีบทบาทมากกว่านี้ในการกดดันให้ส่วนกลางออกกฎหมายรองรับให้อำเภอแม่สอดเป็นพื้นที่การปกครองรูปแบบพิเศษ” (สัมภาษณ์ พิบูลย์ กาสมสัน ประชาคมแม่สอด)

ข้อมูลข้างต้นแสดงให้เห็นว่าถ้าหัวหน้าหรือผู้นำระดับสูงบางหน่วยงานขาดความจริงใจในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะส่งผลให้เจ้าหน้าที่รัฐระดับล่างขาดวินัยและใช้ช่องทางของนโยบายหาผลประโยชน์ส่วนตัว ส่งผลให้เกิดปัญหาต่อพื้นที่และเกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐกับภาคเอกชนในอำเภอแม่สอด นำไปสู่ความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ที่สามารถสรุปได้เช่นนี้เป็นเพราะจำนวนผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวพม่ามีจำนวนมากพอ ๆ กับประชากรในอำเภอแม่สอดจริง แต่จำนวนผู้จดทะเบียนให้อำเภอแม่สอดในแต่ละปีมี

จำนวนลดลงคิดเป็นร้อยละ 30 จริงอย่างที่กลุ่มตัวอย่างประชามแม่สอดได้ให้ข้อมูล และจากการสังเกตการณ์ในพื้นที่ซึ่งพบอีกว่ามีการลักลอบนำแรงงานต่างด้าวออกนอกพื้นที่จริง และเจ้าหน้าที่รัฐขาดความจริงใจในการกวาดล้างควบคุม เพราะจุดสกัดกันจะมีเฉพาะด่านที่อำเภอแม่สอด แต่เอกสาร ทร.38/1 จะเป็นเอกสารที่คนต่างด้าวสามารถเดินทางไปทุกที่ในจังหวัดตาก พอผ่านด่านอำเภอแม่สอดไปได้และเมื่อถึงจังหวัดตากก็จะมีเจ้าหน้าที่ตั้งจุดสกัดกันแล้ว ทำให้แรงงานเหล่านั้นออกจากจังหวัดตากได้ง่าย จึงมีขบวนการนำพาแรงงานต่างด้าวผ่านด่านอำเภอแม่สอดโดยระบุว่าเดินทางไปอำเภอวังเจ้า หรืออำเภออื่น ๆ ในจังหวัดตาก แต่หลังจากนั้นการออกจากจังหวัดตากเพื่อไปยังจังหวัดอื่น ๆ ทั่วประเทศจึงเป็นเรื่องง่าย ซึ่งเจ้าหน้าที่ทุกหน่วยทราบในจุดนี้ดี แต่ก็ยังไม่มีการที่หยุดขบวนการดังกล่าว จากการสัมภาษณ์ผู้ว่าราชการจังหวัดตากถึงประเด็นปัญหาดังกล่าว ทำให้ทราบว่าผู้ว่าราชการจังหวัดตากไม่ทราบเรื่องลักษณะดังกล่าวเพราะการเดินทางภายในจังหวัดไม่จำเป็นต้องขออนุญาตผู้ว่าราชการจังหวัด

2.2.6 ความขัดแย้งในวัตถุประสงค์ของนโยบายสาธารณะ

เนื่องจากนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายของรัฐนั้น มีการอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าวที่เคยได้รับการผ่อนผันแล้วเท่านั้น และไม่มีการเปิดให้จดทะเบียนแก่แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาหลัง พ.ศ. 2547 แต่ในความเป็นจริงที่อำเภอแม่สอดจะมีการลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายตลอดเวลา เพราะภูมิประเทศเป็นอุปสรรคในการสกัดกั้นการเข้ามาของผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายได้ ประกอบกับอำเภอแม่สอดเป็นอำเภอที่ได้รับการประกาศเป็นเขตเศรษฐกิจชายแดนซึ่งเป็นนโยบายการส่งเสริมการลงทุนของรัฐอีกนโยบายหนึ่ง หรือ BOI (Board Of Investment) จึงมีสถานประกอบการอุตสาหกรรมมากกว่า 200 โรงงานเข้ามาเปิดกิจการและทุกแห่งจ้างแรงงานต่างด้าวทั้งที่ได้รับการผ่อนผันและที่ผิดกฎหมาย แต่ในขณะเดียวกันแรงงานต่างด้าวที่ได้รับการผ่อนผันมีจำนวนจำกัดอันเนื่องมาจากนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายต้องการควบคุมจำนวนแรงงานต่างด้าวที่มีอยู่ในระบบ และนโยบายยังอนุญาตให้แรงงานสามารถย้ายจังหวัดและเปลี่ยนนายจ้างได้ทำให้เกิดการลาออก และย้ายไปต่างจังหวัดกันมาก ผู้ประกอบโรงงานอุตสาหกรรมจึงต้องทดแทนแรงงานที่ลาออกไปหรือย้ายไปต่างจังหวัดอื่นด้วยแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย แสดงให้เห็นถึงการขาดการเชื่อมโยงของนโยบายทั้งสองด้านให้มีความสอดคล้องกัน และในเนื้อหาของนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเองก็มีปัญหาด้านความขัดแย้งของเป้าหมาย (Goal discrepancies) ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของพื้นที่ ที่นโยบายครอบคลุมถึง และความแตกต่างของสภาพปัญหาของแต่ละจังหวัด ดังนี้เมื่อถึงขั้นตอนการกำหนดอำนาจ หน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นการยากแก่ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ เช่น ตามสาระของนโยบายให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินคดีอย่างจริงจังทั้งกับนายจ้าง

ที่ลัทธิลอบจ้างแรงงานผิดกฎหมาย และตัวผู้หลบหนีเข้าเมือง แต่สภาพความเป็นจริงเจ้าหน้าที่ของรัฐ และองค์กรภาคเอกชนอย่างสภาอุตสาหกรรมและหอการค้าย่อมไม่สามารถนำนโยบายไปปฏิบัติ อย่างจริงจังได้ เพราะเกรงว่าจะเป็นการบั่นทอนความเชื่อมั่นในการลงทุนของกลุ่มนักลงทุน ต่างประเทศ ซึ่งทยอยกันเข้ามาลงทุนในอำเภอแม่สอด (สัมภรณ์อำนาจ นันทหาร ประธานสภา อุตสาหกรรมจังหวัดตาก)

นโยบายอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวจดทะเบียนอนุญาตทำงานคราวละ 1 ปี ปรากฏว่าไม่มีมาตรการด้านระยะเวลาที่จะผลักดันให้กลับประเทศภูมิลำเนา ทำให้ผู้ประกอบการ ทั้งหลายเชื่อว่านโยบายปีไหน ๆ ก็เป็นลักษณะนี้ ยังคงไม่สามารถแก้ไขปัญหาของพื้นที่ได้จึง ทยอยกันมาเปิดโรงงานกันมากขึ้น ประชาชนที่อยู่อำเภอแม่สอดจึงไม่เกรงกลัวต่อเจ้าหน้าที่ด้าน การปราบปรามแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย (สัมภรณ์อำพล ฉัตรไชยฤกษ์ ประธานหอการค้า จังหวัดตาก) และความขัดแย้งในวัตถุประสงค์ของนโยบายสาธารณะเป็นอีกส่วนหนึ่งที่เป็นอุปสรรค ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถปฏิบัติตามนโยบายได้ตราบใดที่สภาพพื้นที่ยังเป็นอุปสรรคต่อ การสกัดกั้น และนโยบายขาดความยืดหยุ่น เจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่จึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาระบบ ต่างด้าวผิดกฎหมาย และยังเป็นสาเหตุให้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเองก็ไม่เกรงกลัวต่อการ ปราบปรามของเจ้าหน้าที่รัฐเช่นกัน (สัมภรณ์ เชิดศักดิ์ ชูศรี รองผู้ว่าราชการจังหวัดตาก)

ปัญหาด้านความขัดแย้งในนโยบายสาธารณะของรัฐ 2 นโยบายที่มีเจตจำนง ที่ต่างกันโดยศึกษาได้จากนโยบายด้านการกระตุ้นเศรษฐกิจจำเป็นต้องใช้ปริมาณแรงงานต่างด้าว จำนวนมาก รวมทั้งกระตุ้นให้เกิดการจ้างงานและลงทุนมากขึ้น แต่นโยบายการแก้ไขปัญหา แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายกลับไม่อนุญาตให้จดทะเบียนเพิ่มสำหรับแรงงานต่างด้าวรายใหม่ โดยรัฐอ้างเรื่องความมั่นคงของประเทศ แต่ขณะเดียวกันกลับอนุญาตให้แรงงานเปลี่ยนนายจ้าง และย้ายแรงงานข้ามจังหวัดได้ทำให้ประเทศไทยเต็มไปด้วยแรงงานต่างด้าวกระจายทุกที่ โดยรัฐ อ้างเรื่องสิทธิมนุษยชนของแรงงานมีสิทธิเลือกนายจ้าง และสิทธิในการเลือกที่ทำงาน ดังนั้นเมื่อ ผู้ประกอบการเองก็มีความจำเป็นในการใช้แรงงานเพื่อผลิตสินค้าอย่างต่อเนื่องเพราะได้วางแผน การผลิตไว้ล่วงหน้าแล้ว ก็มีความจำเป็นต้องทดแทนแรงงาน และเร่งผลิตสินค้าเช่นกัน มิฉะนั้น อาจถูกปรับหรือเสียค่าใช้จ่าย เมื่อเกิดปัญหาการโยกย้ายแรงงาน (Turn over's labor) จึงเป็นปัญหา ต่อผู้ลงทุน การจ้างแรงงานเดือนยังต้องมีผู้ตลอดเวลากับการหลบหนีของแรงงานเดือนเข้าสู่จังหวัด ขึ้นในก็เกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลาเช่นกัน ขบวนการขนย้ายแรงงานต่างด้าวก็มีผู้อยู่เบื้องหลังอำนวยความสะดวกให้ซึ่งกระทรวงแรงงานอ้างว่ากฎระเบียบอนุญาตให้ทำได้ (สัมภรณ์อำนาจ นันทหาร ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัดตาก) ความขัดแย้งไปมาระหว่างนโยบายที่รัฐกำหนดออกมา เหมือนกับว่ารัฐไม่ได้มีการเตรียมการให้ นโยบายสาธารณะที่ออกมาสอดคล้องกันเป็นระบบ

2.2.7 ปัญหาด้านความเป็นไปได้ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

แมชมาเนียน และซาบาเทียร์ (Mazmanian and Sabatier, 1981) ได้กล่าวไว้ว่า นโยบายส่งผลกระทบต่อกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอิทธิพลทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจจะทำให้การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติมีปัญหาและไม่ราบรื่น จากการศึกษาการนำนโยบายการแก้ไขปัญหาระงงานต่างด้าวไปปฏิบัติในครั้งนี้พบว่าผู้กำหนดนโยบายขาดการมีส่วนร่วมจากผู้เกี่ยวข้อง กล่าวคือ นโยบายถูกกำหนดโดยหน่วยงานของรัฐ ซึ่งได้แก่ กระทรวงแรงงานหรือข้าราชการกระทรวงแรงงาน โดยการเสนอแนะต่อรัฐบาลเพื่อประกาศเป็นนโยบายในขั้นตอนการกำหนดนโยบาย ในลักษณะการกำหนดนโยบายสาธารณะเช่นนี้จึงกล่าวได้ว่า เป็นผลผลิตของของรัฐบาลกับข้าราชการประจำ ถึงแม้ว่าการก่อตัวของปัญหาที่นำมาสู่การกำหนดนโยบายจะเป็นการผลักดันโดยกลุ่มผลประโยชน์ แต่ในขั้นตอนการกำหนดนโยบาย ผู้ตัดสินใจหรือผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาระงงานต่างด้าวนั้นไม่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง และผู้มีส่วนได้เสีย กับนโยบายมีส่วนร่วมอย่างจริงจังจึงก่อให้เกิดปัญหาในด้านความเป็นไปได้ของนโยบาย กล่าวคือ นโยบายที่ขาดการสนับสนุนอย่างเต็มที่จากกลุ่มผลประโยชน์ และบุคคลที่สำคัญของปัญหา มีโอกาสอย่างมากที่จะถูกโจมตีจนไม่สามารถปฏิบัติตามเป้าหมายที่วางไว้เมื่อนำนโยบายไปปฏิบัติ ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียจึงมีความสำคัญต่อขั้นตอนการกำหนดนโยบาย และขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างยิ่ง ดังนั้นถ้านโยบายที่ขาดการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้เสียอย่างจริงจังจะทำให้เกิดปัญหาในขั้นตอนการระบุสภาพปัญหา ทำให้การกำหนดนโยบายสาธารณะไม่สอดคล้องกับสภาพที่แท้จริงของพื้นที่ในทำนองเดียวกันก็จะส่งผลกระทบต่อความเป็นไปได้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ปัญหาความเป็นไปได้ของนโยบายสะท้อนได้จากความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับกลุ่มนักธุรกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่อำเภอแม่สอด กล่าวคือการนำนโยบายการแก้ไขปัญหาระงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปปฏิบัติมีผลบังคับใช้ทั่วประเทศ แต่สภาพพื้นที่ในแต่ละจังหวัดมีความแตกต่างกัน ดังนั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงมีปัญหาต่างกัน เจ้าหน้าที่ของรัฐยอมรับว่าขั้นตอนการกำหนดนโยบายเป็นเรื่องของรัฐบาลกำหนดกับกระทรวงแรงงาน โดยไม่เปิดโอกาสให้ฝ่ายผู้เรียกร้อง ผลักดันร่วมกำหนดหรือเสนอข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือแม้ว่าจะเปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องมีส่วนร่วม หรือให้เสนอข้อคิดเห็นแต่ถ้าเป็นข้อเสนอที่ขัดต่อความคิดเห็นของข้าราชการไม่ว่าในมิติของด้านความมั่นคงหรือด้านสังคม จะทำให้ข้อเสนอต่าง ๆ นั้นไม่เป็นที่ยอมรับไปปรับเป็นนโยบายและในบางพื้นที่ก็ไม่สามารถปฏิบัติตามนโยบายได้เช่นอำเภอชายแดนที่ติดกับประเทศเพื่อนบ้านที่ไม่สามารถควบคุมการลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของคนต่างด้าว และผลกระทบจากขบวนการขนย้ายแรงงานเข้าจังหวัดชั้นในของ

ประเทศ พอน โปบายถูกประกาศใช้จึงส่งผลให้คนส่วนใหญ่ในอำเภอแม่สอดเป็นผู้กระทำผิดกฎหมายทั้งสิ้น เรียกว่าแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายมีอยู่แทบทุกบ้าน จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่รัฐได้ให้ความเห็นว่า

“การนำนโยบายไปปฏิบัติในยุทธศาสตร์การสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวปัจจุบันเป็นนโยบายที่ไม่สามารถทำได้และ เป็นไปไม่ได้ เพราะสภาพภูมิประเทศที่ติดกับพม่า เป็นเพียงแม่น้ำเมยและป่าเขา เดินไปมาถึงกันได้มากกว่าห้าร้อยกิโลต่อให้ทหารทั้งกองร้อยมาขึ้นเรียงหนึ่งจับมือกันสกัดกั้นก็ยังไม่สามารถป้องกันได้ ถ้าจะทำให้ นโยบายนี้เป็นไปได้ต้องมีกฎระเบียบที่ใช้สำหรับจังหวัดตากโดยเฉพาะ ไม่สามารถใช้โมเดลของนโยบายเดียวทั่วประเทศมาใช้กับจังหวัดตากได้ แม้แต่โมเดลการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวจังหวัดระนองยังไม่สามารถใช้ได้กับจังหวัดตากเลย ต้องมีลักษณะการบริหารจัดการที่เป็นเฉพาะของจังหวัดตากจึงจะทำให้ นโยบายมีความเป็นไปได้” (สัมภาษณ์ ชุมพร พลรักษ์ ผู้ว่าราชการจังหวัดตาก)

ปัญหาการขาดแคลนแรงงานจำนวนมากในระบบเศรษฐกิจ และนโยบายด้านอื่นของรัฐ เช่น นโยบายความมั่นคง นโยบายการส่งเสริมการลงทุน รวมทั้งด้านนโยบายมีความขัดแย้งในเนื้อหาสาระกันเอง เช่น ข้อกำหนดหรือเงื่อนไขในการเคลื่อนย้ายแรงงานออกนอกพื้นที่ที่ได้ผู้ประกอบการจากจังหวัดอื่นจึงให้ตัวแทนเข้ามารับสมัครคนงานในอำเภอแม่สอด และทำเรื่องขอย้ายออกจากพื้นที่ หรือกรณีแรงงานที่อยู่ในระหว่างการได้รับการผ่อนผันเดินทางกลับประเทศ ซึ่งตามเงื่อนไขถือว่าแรงงานเหล่านี้ขาดคุณสมบัติไม่สามารถต่อใบอนุญาตได้แล้วแต่ข้อกำหนดกลับอนุญาตให้ต่อใบอนุญาตทำงานได้อีกบางส่วนกลับประเทศสหภาพพม่า แล้วกลับมาไม่ทันการต่อใบอนุญาตทำให้มีสภาพเป็นแรงงานเถื่อนสถานประกอบการที่ถูกจ้างขอย้ายไปทำงานในจังหวัดอื่น การรับลูกจ้างใหม่ไม่สามารถขอใบอนุญาตทำงานได้อีกเพราะเงื่อนไขของนโยบายที่ให้เฉพาะผู้ที่เคยได้รับอนุญาตแล้วเท่านั้น (สัมภาษณ์ ชัยวัฒน์ วิจิตรธรรมวงษ์ เลขาธิการสภาอุตสาหกรรมจังหวัดตาก) สะท้อนให้เห็นถึงความเป็นไปได้ของการนำนโยบายไปปฏิบัติในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

กลุ่มตัวอย่างเจ้าหน้าที่รัฐรายหนึ่งให้ความเห็นว่า “ผลจากการนำนโยบายไปปฏิบัติในอำเภอแม่สอดยังพบอีกว่าการนำแรงงานต่างด้าวที่มาจากทะเบียนมีจำนวนลดลงทุกปี โดยคิดเป็นค่าเฉลี่ยร้อยละ 30 ของแรงงานที่เคยจดทะเบียนไว้แล้ว” (สัมภาษณ์ วาสิต แก้วพิกุล นักวิชาการ 6 ว. สำนักงานจัดหางานจังหวัดตาก) ในขณะที่จำนวนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายกลับเพิ่มจำนวนขึ้นทุกจังหวัดเป็นเพราะนโยบายกำหนดให้ย้ายแรงงานข้ามจังหวัดได้ ผู้ประกอบการจากจังหวัดอื่นจึงให้ตัวแทนเข้ามารับสมัครคนงานในอำเภอแม่สอด และทำเรื่องขอย้ายออกจากพื้นที่บางส่วนกลับประเทศสหภาพพม่าแล้วกลับมาไม่ทันการต่อใบอนุญาต ทำให้

มีสภาพเป็นแรงงานเถื่อน สถานประกอบการที่ถูกจ้างลาออกไม่สามารถขอใบอนุญาตทำงานให้ ลูกจ้างต่างด้าวคนใหม่อีกได้ เพราะเงื่อนไขของนโยบายที่ให้เฉพาะผู้ที่เคยได้รับอนุญาตแล้วเท่านั้น ผู้ที่เข้ามาใหม่หลังพ.ศ. 2547 เป็นแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายทั้งสิ้น ดังนั้นประชาชนในอำเภอ แม่สอดทั้งเมืองจึงเป็นผู้ให้ที่พักพิงกับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองไม่ได้รับอนุญาตให้ทำงาน จึงเท่ากับว่าประชาชนกระทำผิดกฎหมายอยู่แต่เจ้าหน้าที่ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง หรือเจ้าหน้าที่ ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ด้านการปราบปรามจับกุมไม่สามารถจับกุมประชาชนได้ ทุกหลังคาเรือนและทุกสถานประกอบการจึงกล่าวได้ว่านานโยบายไปปฏิบัติไม่ได้เป็นไปตาม เจตจำนงของนโยบาย

2.2.8 การเรียกรับผลประโยชน์

ปัญหาอุปสรรคในการพัฒนาการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย คือการคอร์รัปชันในภาครัฐ ถ้าเป็นการคอร์รัปชันจากนโยบายสาธารณะจะเรียกว่าการคอร์รัปชันเชิงนโยบาย กล่าวคือการมีวาระซ่อนเร้นอยู่ในตัวนโยบายสาธารณะ โดยชนชั้นนำทางการเมือง และข้าราชการประจำการคอร์รัปชันลักษณะนี้จะเกิดขึ้นกับประเทศที่กำลังพัฒนา ซึ่งได้แก่ประเทศไทย พม่า ลาว เป็นต้น โดยกลุ่มผลประโยชน์และประชาชนที่ได้รับผลกระทบจะเข้าไปมีบทบาท กับนโยบายสาธารณะในส่วนที่เป็น ผลผลิต (Out Put) ของนโยบายเท่านั้น ซึ่งนโยบายการแก้ไข ปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายของรัฐในครั้งนี้มีลักษณะดังกล่าวอยู่หลายประเด็นเช่นการขอ ใบอนุญาตทำได้เฉพาะแรงงานต่างด้าวที่เคยจดทะเบียนไว้แล้วในปีก่อน ๆ หรือกลุ่มที่มีหรือเคยมี ใบ ทร.38/1 แล้วเท่านั้น แล้วยังให้กลุ่มแรงงานดังกล่าวย้ายไปทำงานต่างจังหวัดได้ทั่วประเทศ ผลก็คือมีกลุ่มนายหน้าจัดหาแรงงานที่จดทะเบียนแล้วเอาไปให้โรงงานในกรุงเทพฯ ส่งผลให้เกิดการ แย่งแรงงานในโรงงานที่อำเภอแม่สอด จากการสังเกตการณ์ในพื้นที่พบว่าเจ้าหน้าที่ระดับสูงของ จัดหางาน ถูกคำสั่งให้ย้ายออกจากพื้นที่เนื่องจากอนุญาตให้คนงานต่างด้าวที่อยู่ในระบบย้ายไป จังหวัดอื่นเป็นจำนวนมากสร้างผลกระทบต่อกลุ่มธุรกิจจึงมีการรวมตัวกันร้องเรียนพร้อมกับเรียกร้อง กัดค้นผู้ว่าราชการจังหวัดตากในขณะนั้นมีนโยบายภายในจังหวัด ไม่ให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงาน ออกนอกจังหวัดอีก

การเรียกรับผลประโยชน์อันเกิดจากการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นจะเกิดขึ้น เฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐบางคนกับกลุ่มที่จ้างแรงงานเถื่อนทั้งโรงงานส่วนนายจ้างที่มีแรงงาน ถูกกฎหมายบ้าง ผิดกฎหมายบ้างแต่เป็นส่วนน้อยเพราะเป็นที่เข้าใจกันดีระหว่างหน่วยงานภาครัฐ กับผู้ประกอบการที่แม่สอดประกอบกับอำเภอแม่สอดเป็นเมืองเล็กทำให้ผู้ประกอบการและเจ้าหน้าที่ มีความคุ้นเคยกัน เมื่อมีนโยบายให้ปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบจับกุมผู้ประกอบการที่กระทำ ความผิด ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติตามคำสั่งมีความรู้สึกลำบากใจ และถูกประมาณว่าเลือกปฏิบัติ

เพราะในพื้นที่อำเภอแม่สอดทุกโรงงานอุตสาหกรรม และบ้านเรือนประชาชนล้วนเป็นแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายปะปนอยู่ทั้งสิ้น(สัมภาษณ์ชัยวัฒน์ วิทิตธรรมวงษ์ เลขานุการสภาอุตสาหกรรมจังหวัดตาก) จึงเป็นอุปสรรคต่อการที่จะให้เจ้าหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติอย่างเคร่งครัด รวมทั้งกลุ่มนักธุรกิจและเกษตรกรในอำเภอแม่สอดมีกลุ่มผลประโยชน์ที่เข้มแข็ง จากการสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วมพบว่าจากการประชุมประจำเดือนของกลุ่มอุตสาหกรรมทุกครั้งจะมีผู้ประกอบการเข้าร่วมเป็นจำนวนมาก และการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของสภาอุตสาหกรรมและหอการค้าในพื้นที่อำเภอแม่สอดมีความเป็นเอกภาพมาก ยกตัวอย่างการระดมเงินทุนเพื่อดำเนินกิจกรรมการกุศล และการขอความร่วมมือจากรัฐจะได้รับการร่วมมือที่ดี ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติในยุทธศาสตร์การปราบปรามจับกุมจึงเป็นลักษณะของการประนีประนอมระหว่างกลุ่มผลประโยชน์กับเจ้าหน้าที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวคือความจำเป็นในการรวมตัวของผู้ประกอบการอุตสาหกรรมและกลุ่มพ่อค้านักธุรกิจในอำเภอแม่สอดมีสาเหตุจากข้อบังคับของนโยบายที่ขัดแย้งกับสภาพข้อเท็จจริงในพื้นที่ มีโอกาสที่ผู้ประกอบการจะถูกจับกุมดำเนินคดีการรวมตัวกันจึงเกิดขึ้นเพื่อป้องกันกิจการและผลประโยชน์ของตน ที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากนโยบายมีลักษณะไม่ครอบคลุมถึงปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างรอบด้านดังเช่นกลุ่มตัวอย่างภาคเอกชนให้ความเห็นในประเด็นนี้ว่า “การอนุญาตให้ต่อใบอนุญาตทำงานแต่จำกัดเฉพาะผู้ที่เคยขออนุญาตมาแล้วเท่านั้น แต่นโยบายก็ยังอนุญาตให้ย้ายแรงงานออกนอกจังหวัดได้ พวกเราในฐานะผู้ประกอบการย่อมต้องการทดแทนแรงงานซึ่งเป็นแรงงานที่ผิดกฎหมาย ซึ่งจุดนี้เป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบางคนเกิดการเรียกรับผลประโยชน์เรียกค่าคุ้มครองพวกเจ้าของโรงงานนอกรีต หรือพวกที่ตั้งใจไม่นำแรงงานต่างด้าวไปขอใบอนุญาตจะเห็นได้ว่าหลังจากปี 2547 เป็นต้นมามีจำนวนโรงงานอุตสาหกรรมขนาดกลางและเล็กเข้าอย่างต่อเนื่อง กลุ่มโรงงานเหล่านี้จะมีแรงงานต่างด้าวที่ได้รับการผ่อนผัน ได้อย่างไรถ้าไม่แย่งจากโรงงานอื่น และปะปนไปด้วยแรงงานต่างด้าวเถื่อนแต่ก็ยังมีประกอบกิจการอยู่ได้บางโรงงานขยายกิจการด้วยซ้ำ และขบวนการค้าแรงงานหรือพวกที่นำพาแรงงานเข้ากรุงเทพฯ คราวละเป็นร้อย ๆ คนแต่เจ้าหน้าที่จับกุมไม่ได้ ดังเช่นที่เป็นข่าวรถขนแรงงานเถื่อนคว่ำมีผู้บาดเจ็บเป็นร้อย ๆ คนเป็นที่น่าสงสัยว่าผ่านจุดตรวจมาได้อย่างไร” (สัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลลับ)

จากการสังเกตการณ์ในพื้นที่ยังพบอีกว่ามีบุคคลอ้างเป็นเจ้าหน้าที่ปกครองลักลอบทำใบ ทร.38/1 ให้ต่างด้าวรายใหม่โดยมีการเก็บค่าทำบัตรรายละสองร้อยบาท เพื่อนำไปขอใบอนุญาตทำงานกับกรมจัดหางาน ซึ่งถ้ากรมจัดหางานตรวจสอบพบว่าเป็น ทร.38/1 ปลอมจะไม่ทำการจดทะเบียนอนุญาตทำงานให้ ส่วนกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เก็บค่าคุ้มครองแรงงานต่างด้าวที่เช่าบ้านอยู่ในหมู่บ้านหลังละ 100 ถ้าไม่จ่าย ช.ร.บ. (ชุดรักษาความปลอดภัยหมู่บ้าน) พาตัวไปส่งตำรวจ ปัญหาดังกล่าวเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้กลุ่มผลประโยชน์ในพื้นที่ต้องรวมตัวกันเพื่อปกป้อง

ผลประโยชน์ของกลุ่ม และการสร้างอำนาจต่อรองกับระบบราชการในพื้นที่ หรืออีกนัยหนึ่งคือ ลักษณะการประนีประนอมระหว่างกลุ่มผลประโยชน์กับระบบราชการมีการเอื้อประโยชน์ต่อกัน ในรูปแบบของระบบอุปถัมภ์เพื่อให้ความขัดแย้งมีข้อยุติ

2.2.9 ความพอเพียงของทรัพยากร

ในการนำนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปปฏิบัติ แต่ละหน่วยงานจำเป็นต้องมีการสนับสนุนทั้งทางด้านทรัพยากรการเงิน และกำลังคน ในขณะที่เดียวกันขั้นตอนต่าง ๆ ในการปฏิบัติตามนโยบายจำเป็นต้องมีการการบริหารองค์กรเข้าเกี่ยวข้อง เพื่อให้นโยบายนั้นมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างเต็มที่ ในการนำนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปปฏิบัติตามมติ ครม.เมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2549 ในครั้งนี้กลับพบ ปัญหาเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐ เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรที่อยู่ในหน่วยงาน เช่น ข้อมูลที่บันทึกอย่างไม่เป็นระบบ ภาษาที่ใช้สื่อสารกับแรงงานต่างด้าว เป็นกระบวนการที่สำคัญในการบันทึกประวัติของแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้ามาในประเทศไทย ขั้นตอนดังกล่าวนี้ขาดความน่าเชื่อถือ เช่น การสอบประวัติคนต่างด้าวเป็นเพียงการสอบถาม ไม่มีการเรียกดูเอกสารที่ออกโดยทางการของประเทศต้นทางหรือถ้ามีก็อาจเป็นการทำเอกสารปลอมซึ่งไม่มีการตรวจสอบกับประเทศต้นทาง การสื่อสารกับคนต่างด้าวต้องใช้ล่าม และล่ามดังกล่าวเป็นคนพม่าที่อยู่ประเทศไทยมานานเท่านั้นไม่มีความรู้ด้านกระบวนการขั้นตอนของทางราชการไทย การแปลภาษาอาจขาดตก บิดเบือนจากความเป็นจริง ซึ่งอุปสรรคด้านภาษาของเจ้าหน้าที่เป็นผลทำให้การเข้าถึงข้อมูล ขาดความน่าเชื่อถือ และเนื่องจากอำเภอแม่สอดมีสภาพภูมิประเทศยากแก่การควบคุมการลักลอบเข้าเมืองของคนต่างด้าว ทำให้จำนวนผู้กระทำความผิดจากการหลบหนีเข้าเมืองในแต่ละวัน มีจำนวนมากยากแก่การปฏิบัติหน้าที่ด้านการจับกุมด้วยจำนวนเจ้าหน้าที่ที่มีจำกัด จากการศึกษาพบว่าเมื่อเจ้าหน้าที่จับกุม กังขังและผลักดันกลับประเทศภูมิลำเนาแล้วคนต่างด้าวเหล่านั้นจะกลับเข้ามาอีกในวันรุ่งขึ้น งบประมาณที่ใช้ไปสูญเสียโดยเปล่าประโยชน์งบประมาณส่วนใหญ่ของหน่วยงานต้องจัดสรรไว้กับการปราบปราม จับกุม ผลักดัน ไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานในส่วนอื่น ในกระบวนการกักขังของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองต้องจัดหาอาหารให้ผู้ต้องขังโดยในแต่ละวัน มีผู้ต้องขังรอการส่งกลับนับเป็นร้อย ๆ คน และจากตรวจคนเข้าเมืองอื่น ๆ อีกทั่วประเทศต้องนำคนต่างด้าวชาวพม่ามาผลักดันที่อำเภอแม่สอด สถานที่กักขัง และงบประมาณในการจัดหาอาหาร ไม่เพียงพอ และไม่สามารถของงบประมาณเพิ่มเพื่อสนับสนุนหน่วยงาน ซึ่งปัญหาด้านการขาด ทรัพยากรที่เพียงพอ และงบประมาณมีอย่างต่อเนื่องทุกปี (สัมภาษณ์ อำพล วงษ์ใหญ่ รองผู้กำกับการตำรวจภูธรอำเภอแม่สอด)

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่รัฐมีความเห็นเพิ่มเติมเรื่องสาธารณสุขพบว่า “ปัจจุบัน โรงพยาบาลแม่สอดมีจำนวนผู้ป่วยที่เป็นชาวพม่าทั้งทำคลอดและเจ็บป่วยทั่วไปงบประมาณที่รัฐบาลให้ในแต่ละปีไม่สามารถครอบคลุมถึงค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นอย่างเพียงพอ และจำนวนผู้ป่วยชาวพม่าหลบหนีเข้าเมืองก็มีอัตราสูงขึ้นทุกขณะและทางโรงพยาบาลก็ไม่สามารถระบุจำนวนตัวเลขที่แน่นอนของปริมาณคนต่างด้าวผิดกฎหมายที่เพิ่มสูงขึ้นได้ จึงเป็นปัญหาในเรื่องการของงบประมาณจากรัฐบาลมาก”

ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าการสนับสนุนทางทรัพยากรทั้งทางด้านการเงินและทรัพยากรด้านกำลังเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ ส่งผลให้การนำนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และความไม่ชัดเจนของนโยบายก็จะส่งผลต่อความสำเร็จของนโยบายเช่นกัน อย่างที่ แมชมาเนีย และซาบาเทีย (1981) ได้กล่าวว่านโยบายจะประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติได้ต้องได้รับการสนับสนุนด้านการเงินอย่างเพียงพอ และในพื้นที่อำเภอแม่สอดพบว่าการดำเนินนโยบายสองด้านในพื้นที่เดียวกัน กล่าวคือนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย กับนโยบายส่งเสริมการลงทุน และนโยบายการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจชายแดนจังหวัดตากขัดแย้งกัน โดยสิ้นเชิงในด้านหนึ่งรัฐอนุญาตให้ใช้แรงงาน แต่อนุญาตให้จังหวัดอื่น ๆ มาแย่งแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายและมีอยู่อย่างจำกัดออกไป แต่ไม่เปิดกว้างให้มีการปรับสภาพแรงงานเข้าใหม่ให้ถูกกฎหมายจะได้แก้ไขปัญหในพื้นที่ และยังเชิญชวนนักลงทุนให้มาลงทุนในเขตเศรษฐกิจชายแดนโดยไม่เตรียมการให้เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับนโยบายได้ทำความเข้าใจถึงเป้าหมายของรัฐที่แท้จริง ทำให้เกิดความสับสนในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะนำไปสู่ปัญหาด้านการวางแผนการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และความสูญเสียเปล่าของงบประมาณ รวมถึงการขาดเตรียมความพร้อมของหน่วยงานรัฐในพื้นที่เพื่อรองรับปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นและไม่สามารถอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนและภาคธุรกิจ

2.2.10 ปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้อง

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยเน้นเรื่องการมีส่วนร่วมในทุก ๆ ขั้นตอนการบริหารประเทศระหว่างรัฐกับประชาชน และกลุ่มต่าง ๆ เป็นสำคัญรวมทั้งการนำนโยบายไปปฏิบัติก็เช่นกัน จากการศึกษาในครั้งนี้พบว่าในขั้นตอนการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวพบการมีส่วนร่วมของกลุ่มต่าง ๆ อย่างเป็นรูปธรรม กล่าวคือ มีการเชิญตัวแทนจากผู้เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นภาคเอกชนได้แก่ผู้ประกอบการ ประชาสังคม สื่อมวลชน จากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างเจ้าหน้าที่รัฐให้ความเห็นเรื่องการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า

“การประชุมของอนุกรรมการประจำจังหวัดตากนั้นไม่ระบุแน่นอน การประชุมหารือคณะอนุกรรมการจะเกิดขึ้นต่อเมื่อมีประเด็นข้อเรียกร้องของผู้ประกอบการ ประชาชน แรงงานต่างด้าว หรือเมื่อใกล้การสิ้นสุดการผ่อนปรนใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าวในการประชุมในแต่ละครั้ง ผู้ว่าราชการกำหนดยังมีคำสั่งให้มีผู้แทนจากเอกชนเป็นคณะอนุกรรมการ พิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว ซึ่งได้แก่ หอการค้า สภาอุตสาหกรรม และประชาคมแม่สอด เข้าร่วมพิจารณาด้วยทุกครั้ง” (สัมภาษณ์เชิดศักดิ์ ชุศรี รองผู้ว่าราชการจังหวัดตาก)

ส่วนความเห็นของกลุ่มตัวอย่างภาคเอกชนเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการ นำนโยบายไปปฏิบัติทั้ง ในระดับชาติและระดับจังหวัดดังนี้ “การเข้าไปมีส่วนร่วมการแก้ไขปัญหา แรงงานต่างด้าวกับกระทรวงแรงงาน ซึ่งจุดนี้ คุณสุชาติ วิสุวรรณ จะผลักดันระดับนโยบายของสภา อุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยสายแรงงาน ซึ่งเป็นส่วนที่เข้าถึงฝ่ายการเมืองได้มากที่สุด ส่วนคุณ ทวีกิจ จตุรเจริญคุณ ประธานฝ่ายกรรมการสายแรงงาน สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และ คุณอำนาจ นันทหาร ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัดตากปัจจุบัน ซึ่งเป็นเลขานุการกรรมการ สายแรงงาน สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยด้วยนั้น ทั้งสองต่างมีส่วนร่วมหารือกับกระทรวง แรงงาน ซึ่งทั้งหมดจะผลักดันนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวทั่วประเทศ ไม่เจาะจงแค่ จังหวัดตากทั้งสองยังเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านแรงงานประจำคณะกรรมการแรงงานสภาผู้แทนราษฎร อีกด้วย และเนื่องจากอำเภอแม่สอดมีโรงงานอุตสาหกรรมอยู่เป็นจำนวนมาก การนำนโยบายไป ปฏิบัติของรัฐทำให้สมาชิกของสภาอุตสาหกรรมได้รับผลกระทบ สภาอุตสาหกรรมในฐานะผู้แทน ภาคอุตสาหกรรมในจังหวัดจึงทำหน้าที่ผลักดันข้อเรียกร้องต่าง ๆ เข้าสู่การเมืองเพื่อผลประโยชน์ ของกลุ่มอุตสาหกรรมให้มากที่สุด” (สัมภาษณ์ชัยวัฒน์ วิทิตธรรมวงษ์ เลขานุการสภาอุตสาหกรรม จังหวัดตาก)

การนำนโยบายไปปฏิบัติในจังหวัดตากจะมีการตั้งคณะกรรมการพิจารณา การทำงานคนต่างด้าวประกอบด้วยหัวหน้าส่วนราชการของรัฐในพื้นที่ ตัวแทนจากสภาอุตสาหกรรม จังหวัดตาก ประชาคมแม่สอด แต่ไม่พบว่ามีส่วนแทนนักการเมืองท้องถิ่น หรือผู้แทนราษฎรจังหวัด ตาก เข้าร่วมการหารือการจัดการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวในพื้นที่เลย นักการเมืองทั้งระดับ ประเทศและท้องถิ่นจึงไม่มีใครชูประเด็นการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวทั้งๆ ที่อำเภอแม่สอด เป็นพื้นที่ๆ มีปัญหาเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวอยู่มากมายไม่ว่าจะเป็นปัญหากับชุมชน และสิ่งแวดล้อม ความเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัดตากเกี่ยวกับสาเหตุที่ไม่มีตัวแทนการเมืองท้องถิ่นเข้าเป็น คณะกรรมการพิจารณาการทำงานคนต่างด้าวโดยกล่าวว่า

“สาเหตุที่ไม่เชิญตัวแทนการเมืองท้องถิ่นเข้ามาด้วยเพราะจังหวัดต้อง ปฏิบัติตามระเบียบและกฎหมายซึ่งรัฐสภาเป็นผู้ออกนโยบาย แล นโยบายดังกล่าวก็เป็นผลผลิตจาก

มติคณะรัฐมนตรี หรือเรียกว่าการเมืองระดับชาติอยู่แล้ว ตัวแทนภาคการเมืองท้องถิ่นจึงไม่มี
ความจำเป็นเพราะนี่คือการบริหารจัดการในเรื่องแรงงาน” (สัมภาษณ์ ชุมพร พลรักษ์ ผู้ว่าราชการ
จังหวัดตาก)

จากข้อมูลของกรมการจัดหางาน (2546) พบว่าการดำเนินงานตามนโยบาย
ยังขาดการมีส่วนร่วมจากกลุ่มนักธุรกิจ เกษตรกรและประชาชน เช่น ความคิดเห็นต่อแรงงานต่างด้าว
และการยอมรับแรงงานต่างด้าวจากสังคมหรือชุมชน รวมทั้งความจำเป็นและความต้องการจ้าง
แรงงานต่างด้าวที่แท้จริงจากผู้ผลิต และเจ้าของกิจการร่วมกับการรับฟังผลการศึกษานักวิชาการ
ด้านแรงงานหรือสถาบันวิจัยต่าง ๆ ซึ่งแม้ว่านักวิชาการเหล่านี้ไม่เคยเป็นนายจ้างของใครมาก่อน
แต่ก็จะมีแง่มุมที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม เช่นเรื่องสิทธิมนุษยชนที่พึงระวัง และเป็นการป้องกันการ
การถูกกล่าวหาจากองค์การการค้าระหว่างประเทศ และที่สำคัญที่สุดการกำหนดนโยบายการแก้ไข
ปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปปฏิบัติในครั้งนี่เป็นการกำหนดนโยบายของรัฐบาลไทย
ฝ่ายเดียวน่าจะมีการหารือไปยังประเทศสหภาพพม่าถึงการช่วยกันร่วมมือแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น
หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือถึงแม้ว่ากระทรวงแรงงานจะมีการหารือระหว่างไทย-พม่าเกี่ยวกับ
การพิสูจน์สัญชาติกับนายหน่อง มั่น รัฐมนตรีช่วยว่ากรกระทรวงการต่างประเทศ ก็เป็นเพียงการหา
ข้อสรุปเกี่ยวกับการนำเข้าแรงงานต่างด้าว หรือการปรับสภาพแรงงานต่างด้าวเท่านั้น มิได้มีการร่วม
พิจารณาในการการสกัดกั้นประชาชนชาวพม่าให้มีระเบียบในการข้ามแดนอย่างถูกต้องตามกฎหมาย
และการส่งเสริมการสกัดกั้นตามพรมแดนเพื่อลดจำนวนผู้หลบหนีเข้าเมืองปัญหาแรงงานต่างด้าว
ผิดกฎหมายกระทบต่อสังคม และชุมชนอย่างมาก ถ้าหากทางการพม่าให้ความร่วมมือกับเรา
ห้ามปรามประชาชนของเขา หรือทำให้ความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้นปัญหาการลักลอบข้ามแดน
ก็จะลดลง (สัมภาษณ์วิบูลย์ กาศมสันประชาคมแม่สอด) ความร่วมมือของประเทศต้นทาง (ประเทศ
สหภาพพม่า) จึงมีส่วนอย่างมากต่อความสำเร็จของนโยบาย แต่จากศึกษาพบว่า นโยบายและ
ยุทธศาสตร์ที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาปรับปรุงสภาพภาพแรงงานที่ผิดกฎหมายในประเทศให้เป็นแรงงาน
ที่ถูกกฎหมายตามยุทธศาสตร์ที่ 1 นั้นผลวิจัยของสภาความมั่นคงแห่งชาติ* กล่าวว่าประเทศสหภาพ
พม่าดำเนินการล่าช้า หรือไม่ให้ความร่วมมือส่งผลให้การแก้ไขปัญหาไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์
ที่กำหนดไว้ แต่จากการสอบถามประธานหอการค้าสภาอุตสาหกรรมจังหวัดเมียวดี กล่าวว่า

“หลังจากผู้ใหญ่ของไทยไปพม่ามาแล้ว พูดคุยกันที่ย่างกุ้งทางเราก็ได้เปิด
สำนักงาน One stop service ที่ตรงสะพานเป็นตึกแถวตกแต่งอย่างดีแต่ในที่สุดทางรัฐบาลไทย
ก็ไม่ทำอะไรเลยรอมาน 4 -5 เดือนแล้วและตอนนี้ทางย่างกุ้งก็ไม่ได้สั่งอะไรเพิ่มเติมเพียงแต่บอกว่า

*สภาความมั่นคงแห่งชาติ “ปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว” วันที่ 8 มิถุนายน 2550

ให้รอคูไทยก่อน แต่ถ้าจะเปลี่ยนมาให้เราไปเปิดที่ฝั่งนี้อีก (อำเภอแม่สอด) คงเป็นไปได้เพราะ
 ผู้ใหญ่ได้คุยกันแล้ว และเราก็ทำตามสัญญาแล้ว” (สัมภาษณ์มะดินดิน ประธานหอการค้า
 สภาอุตสาหกรรมจังหวัดเมียวดี)

กล่าวคือหลังจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานของไทยคือ คุณสมศักดิ์
 เทพสุทินเดินทางไปเจรจากับแรงงานพม่าจำนวน 10,000 คน และกระบวนการพิสูจน์
 สัญชาติของทางการพม่าให้กับแรงงานที่อยู่ในประเทศไทย โดยหลังจากนั้นทางการพม่าได้สั่งให้
 เปิดสำนักงาน One Stop Service ที่จังหวัดเมียวดีตรงข้ามกับอำเภอแม่สอดเป็นตึกแถวอยู่บริเวณ
 ทางลงสะพานข้ามแม่น้ำเมยฝั่งจังหวัดเมียวดีของพม่า เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ต่างทราบดี แต่
 ข้าราชการไทย(กระทรวงแรงงาน) กลับเป็นฝ่ายล่าช้าทำให้สำนักงาน One Stop Service ของพม่า
 เปิดรอไว้ถึง 4 เดือนโดยไม่มีการมาขอรับการพิสูจน์สัญชาติเลย จนเกิดรัฐประหารปรับเปลี่ยน
 รัฐบาลและตัวรัฐมนตรีกระทรวงแรงงานทำให้เรื่องทั่วไปพบทางการพม่าหยุดชะงัก ทุกอย่างที่ถูก
 ผลักดันทั้งหมดหลุดจางจรไปอย่างน่าเสียดาย และเมื่อกระทรวงแรงงานเดินทางไปพบทางการพม่า
 รอบที่ 2 เมื่อวันที่ 25-27 กรกฎาคม 2550 โดยตั้งเงื่อนไขใหม่โดยขอให้ทางการพม่าเข้ามาเปิดศูนย์
 การรับรองสัญชาติตาม MOU (Memorandum Of Understanding) ที่ชายแดนฝั่งประเทศไทยแทน
 ผลการเจรจาครั้งนี้ถูกทางการพม่าปฏิเสธ และดำเนินในความล่าช้าของข้าราชการไทยเพราะทางการ
 พม่าตั้งสำนักงาน One Stop Service ไว้แล้วทางการพม่าจึงปฏิเสธและให้ไทยทำเรื่องขอเจรจาใหม่
 หรือเท่ากับต้องกลับไปตั้งต้นใหม่ กล่าวคือรัฐบาลทหาร หรือชนชั้นนำทางการเมืองพม่ามีศักดิ์ศรี
 และยึดมั่นในข้อตกลงในครั้งแรกแต่ข้าราชการไทยกลับมองว่าประเทศสหภาพพม่าเป็นประเทศ
 ค่อยพัฒนาว่าจึงไม่เห็นความสำคัญ ยิ่งไปกว่านั้นเมื่อกระทรวงแรงงานและคณะกลับมารายงานต่อ
 ที่ประชุม กบร. ว่าพม่าไม่ให้ความร่วมมือ จึงทำให้นักวิชาการและผลการศึกษาต่าง ๆ ที่กระทรวง
 แรงงานให้ความเห็นจึงกล่าวหาว่าพม่าไม่ให้ความร่วมมือกับทางการไทย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
 ในนโยบายไม่เคยเชิญผู้แทนหอการค้าสภาอุตสาหกรรมของประเทศสหภาพพม่า หรือจังหวัดเมียวดี
 ที่ติดชายแดนอำเภอแม่สอดเพื่อร่วมหารือในคณะกรรมการพิจารณาการทำงานคนต่างด้าว
 หลบหนีเข้าเมืองจังหวัดตากเลยจากการสัมภาษณ์ความเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัดตากมีดังนี้

“การเชิญคุณมะดินดินมาเราคิดว่าเป็นการไม่เหมาะสมเพราะการบริหารจัดการ
 ในแบบของเรา เรามองว่าเขาได้ประโยชน์จากการเข้าทำงานในเมืองไทยทำให้มีเงินตราจากเงินเดือน
 หรือค่าจ้างนำส่งกลับประเทศเขาดังนั้นการที่เขาจะสกัดกั้นคนของเขา หรือคิดช่วยเราคิดว่าคง
 เป็นไปไม่ได้” (สัมภาษณ์ ชุมพร พลรัักษ์ ผู้ว่าราชการจังหวัดตาก)

จะเห็นได้ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติขาดการมีส่วนร่วมของตัวแทนจากประเทศพม่าและตัวแทนภาคการเมืองในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค แต่ในความเป็นจริงแล้วการมีส่วนร่วมจะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จ หรืออย่างน้อยที่สุดคณะทำงานจะค้นพบปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ จากการมีส่วนร่วมของคนกลุ่มต่าง ๆ ที่ให้ความเห็นจะเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหานั้นต่อไป จึงมีความสำคัญอย่างมากที่ภาครัฐ หรือคณะทำงานจะให้ความสำคัญต่อกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียกับนโยบาย โดยเปิดโอกาสให้มีการแสดงความคิดเห็นลงมติการปรับเปลี่ยนขั้นตอนบางอย่างของการนำนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดความยืดหยุ่น และความเป็นไปได้ในแต่พื้นที่ ซึ่งจะเรียกได้ว่าเป็นสังคมของประชาธิปไตยอย่างแท้จริงเพราะในประเทศที่มีระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยที่ผ่านการพัฒนามาเป็นเวลานาน เช่น สหรัฐอเมริกา บทบาทของกลุ่มผู้รับบริการหรือกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีผลต่อความสำเร็จของนโยบายสาธารณะในทำนองเดียวกับกลุ่มที่เสียประโยชน์หรือต้องการจะได้รับประโยชน์จากนโยบายก็พยายามเข้ามามีบทบาทในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้นในนโยบายหนึ่งๆ จึงประกอบไปด้วยปฏิสัมพันธ์ของกลุ่มต่างๆ ที่เคลื่อนไหวแตกต่างกันไป (วรเดช จันทรศร 2548: 34-51) การนำนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปปฏิบัติในครั้งนี้ก็เช่นกัน ปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องจึงเป็นอุปสรรคสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ผลการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่สัมฤทธิ์ผลเหมือนปีที่ผ่านมา ผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงทำให้ผู้ลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมายในอำเภอแม่สอด รวมทั้งทั่วประเทศจึงเพิ่มจำนวนสูงขึ้นแต่ยอดการจดทะเบียนใบอนุญาตทำงานของปี 2549 จึงลดลงกว่าปี 2548 ร้อยละ 30

บทที่ 5

สรุปการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การศึกษาเรื่องการนำนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปปฏิบัติ ศึกษากรณีอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก วัตถุประสงค์ในการศึกษาและอธิบายถึงความเป็นมาของนโยบาย โครงสร้าง กระบวนการ ขั้นตอน รูปแบบ วิธีการและลักษณะ ในการนำนโยบายการแก้ไข ปัญหาแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก รวมทั้งปัจจัยส่งเสริมสนับสนุนต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ และปัจจัยที่เป็นปัญหา อุปสรรคของการนำนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปปฏิบัติในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ในการศึกษาครั้งนี้ผู้ศึกษาได้ค้นคว้าข้อมูล จากเอกสารเกี่ยวกับนโยบาย, การสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วม และจากการเก็บข้อมูลภาคสนาม จากกลุ่มตัวอย่างสามารถสรุปผลการศึกษาได้ดังนี้

1. สรุปการวิจัย

1.1 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.1.1 เพื่อศึกษา โครงสร้าง กระบวนการ ขั้นตอน รูปแบบ วิธีการและลักษณะ ในการนำนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

1.1.2 เพื่อศึกษาถึงปัจจัยส่งเสริมสนับสนุนต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ และปัจจัยที่เป็นปัญหา อุปสรรคของการนำนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปปฏิบัติในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

1.2 วิธีดำเนินการวิจัย

1.2.1 ประชากรและกลุ่มตัวอย่างได้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ, กลุ่มนักธุรกิจ-เกษตรกร, กลุ่มนักวิชาการสื่อมวลชน, องค์กรพัฒนาสังคม และนักการเมืองระดับชาติ ระดับท้องถิ่นรวมทั้งสิ้น 24 คน

1.2.2 แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง โดยกำหนดประเด็นตามวัตถุประสงค์ ร่วมกับการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (Indepth Interview) ในประเด็นตามวัตถุประสงค์โดยแบบ สัมภาษณ์จะมีลักษณะแตกต่างกันระหว่างกลุ่มตัวอย่างร่วมกับการสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วม

1.2.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล โดยการค้นคว้าเอกสารที่เกี่ยวข้องตามห้องสมุดของกระทรวงแรงงาน สถานที่ราชการที่เกี่ยวข้องร่วมกับแบบสอบถาม และการสัมภาษณ์ด้วยตัวเอง ร่วมกับการสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วม

1.2.4 การวิเคราะห์ข้อมูล โดยการจัดระบบให้เข้ากับวัตถุประสงค์ในการศึกษา ทฤษฎีด้านนโยบายสาธารณะและแนวคิดการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติที่ได้จากการค้นคว้าเอกสาร และนำเสนอข้อมูลในเชิงพรรณนา

1.3 สรุปผลการวิจัย

1.3.1 ความเป็นมา และการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว

ผิวกฎหมาย

การหลบหนีเข้าเมืองของชาวพม่าที่เข้ามาขายแรงงานในประเทศไทยเป็นจำนวนมากนั้น ทำให้รัฐบาลมีนโยบายสกัดกั้นและควบคุมการอพยพข้ามแดนของชาวพม่าโดยเน้นนโยบายด้านความมั่นคงเป็นหลัก ต่อมาประเทศไทยดำเนินนโยบายกระตุ้นด้านเศรษฐกิจการค้า เพื่อการส่งออกตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 ทำให้กลุ่มนักธุรกิจและเกษตรกร ต้องการแรงงานเป็นจำนวนมาก ประกอบกับปัญหาการขาดแคลนแรงงานไทยรวมทั้งปัญหาแรงงานไทยปฏิเสธงาน 3 D คือ งานสกปรก (Dirty), เสี่ยงอันตราย (Dangerous), งานลำบาก (Difficult) ทำให้แรงงานต่างด้าวชาวพม่าเป็นที่ต้องการของภาคอุตสาหกรรม โดยเฉพาะกิจการประมง และต่อเนื่องการประมง การเรียกร้องต่อรัฐจึงริเริ่มโดยกลุ่มผู้ประกอบการประมงที่จังหวัดระนอง สมุทรสาคร วิธีการของกลุ่มในการเรียกร้องคือ การรวมกลุ่มโดยผ่านสภาหอการค้าลงชื่อผู้เดือดร้อนเข้าพบรัฐมนตรีกระทรวงแรงงาน กระทรวงพาณิชย์ การเรียกร้องดังกล่าวจึงถือว่าการเรียกร้องโดยผ่านระบบตัวแทน (Representation) และหลังจากนั้นรัฐบาลจึงมีนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิวกฎหมายครั้งแรกเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ. 2539 โดยประกาศเป็นมติคณะรัฐมนตรี แต่ในนโยบายในครั้งนั้นเน้นความมั่นคงของชาติและความสัมพันธ์อันดีระหว่างไทยกับพม่าเป็นหลัก จนกระทั่งปี 2544 ปัญหาการขาดแคลนแรงงานและการแข่งขันเศรษฐกิจในระดับโลกเริ่มทวีความรุนแรง การกระตุ้นเศรษฐกิจของรัฐทำให้นโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวเปลี่ยนไป โดยหันมาเน้นประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจนำนโยบายด้านความมั่นคงมีหน่วยงานรับผิดชอบได้แก่ กระทรวงแรงงาน กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงกลาโหม ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และให้กระทรวงแรงงานเป็นเจ้าภาพหลัก โดยนายกรัฐมนตรีหรือผู้แทนของนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน กระทรวงแรงงานจึงจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาใหม่มีชื่ออย่างเป็นทางการว่า คณะอนุกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง หรือ กบร. โดยกำหนดยุทธศาสตร์ 7 ข้อ เพื่อเป็นแนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติ คณะทำงานได้แบ่งหน้าที่ตามโครงสร้างและหน้าที่หลัก

ของแต่ละกระทรวงโดยมีกระทรวงแรงงานเป็นกองอำนวยการ การติดต่อสื่อสารหรือปฏิสัมพันธ์ระหว่างคณะทำงานเป็นแบบทางการ คำสั่งต่าง ๆ ระหว่างกระทรวงกันเป็นแบบระบบราชการ คณะอนุกรรมการในแต่ละยุทธศาสตร์จะกำหนดขอบเขตและอำนาจหน้าที่ของแต่ละยุทธศาสตร์ กระทรวงแรงงานในฐานะเจ้าภาพและฝ่ายอำนวยการต้องอาศัยทั้งศาสตร์ และศิลป์ในการประยุกต์เป้าหมายของนโยบายและวิธีการทำงานของแต่ละกระทรวงให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันเพื่อความสำเร็จของนโยบาย การจัดความสำคัญของยุทธศาสตร์ทั้งเจ็ด แสดงให้เห็นถึงเป้าหมายที่แท้จริงของนโยบายที่เน้นเรื่องด้านเศรษฐกิจนำ แต่จะต้องรักษาความมั่นคงของชาติควบคู่ไปกับความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านและยังต้องคำนึงถึงเรื่องสิทธิมนุษยชนของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ถูกกระทบด้วย

ด้านการนำนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปปฏิบัติ ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ. 2549 ในอำเภอแม่สอดจังหวัดตากนั้น กบร. ให้แต่ละจังหวัดตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อกำกับดูแล แก้ไขปัญหา ตรวจสอบเพื่อเป็นไปตามกรอบยุทธศาสตร์ทั้ง 7 โดยหัวหน้าสำนักงานของแต่ละจังหวัดเป็นคณะอนุกรรมการ โดยตำแหน่ง และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน หรือเป็นการย่อยยุทธศาสตร์ทั้ง 7 ขอลงสู่ระดับจุลภาค และกระจายอำนาจ โดยมีชื่อเรียกอย่างเป็นทางการว่า “คณะกรรมการพิจารณาการทำงานคนต่างด้าวจังหวัด” โดยมีผู้ว่าราชการของจังหวัดนั้น ๆ เป็นประธานและเชิญผู้แทนจากภาคเอกชนอาทิ หอการค้า สภาอุตสาหกรรม ประชาคม โดยไม่มีวาระการประชุมที่แน่นอน

วิธีการในส่วนของภาคเอกชนจะเข้าไปมีส่วนร่วมการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวของจังหวัดตาก เพื่อผลักดันชื่อเรียกเรื่องของสมาชิกและปัญหาข้อกฎหมายต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคของกลุ่มเข้าสู่กระบวนการกำหนดนโยบายและวิธีการนำนโยบายไปปฏิบัติในอำเภอแม่สอด ส่วนบทบาทของประชาคมแม่สอดจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อสังคมได้รับผลกระทบจากการนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติไม่ว่าจะเป็นเรื่องสิ่งแวดล้อม การว่างงาน ความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินอันเกิดจากการอนุญาตให้ใช้แรงงานต่างด้าว

ปัจจัยที่ส่งเสริม สนับสนุนต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติในอำเภอแม่สอดได้แก่ ทรัพยากรด้านการบริหารองค์การซึ่ง กบร. จัดสรรงบประมาณต่าง ๆ ให้แต่ละกระทรวงที่เกี่ยวข้องไปบริหารจัดการและกระจายไปยังจังหวัดต่าง ๆ โดยเป็นอำนาจของแต่ละกระทรวง แต่คณะอนุกรรมการพิจารณาการทำงานคนต่างด้าวจังหวัดตากไม่มีงบประมาณเพื่อมาบริหารจัดการ โดยเฉพาะจะได้รับการสนับสนุนจากงบประมาณที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดสรรให้จากงบซีอีโอ ซึ่งเป็นงบประมาณตามดุลยพินิจของผู้ว่าราชการ

1.3.2 ปัจจัยที่เป็นปัญหาและอุปสรรค ในการนำนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปปฏิบัติในอำเภอแม่สอดพบว่ามีปัญหาและอุปสรรคดังนี้

- 1) ความเฉื่อยชาเพราะนโยบายมีความคล้ายคลึงกับปีที่ผ่าน ๆ มาทำให้ปัญหาที่พบเป็นปัญหาเดิม ๆ ที่ขาดการปรับเปลี่ยนวิธีการนำนโยบายไปปฏิบัติ และเจ้าหน้าที่ไม่สามารถตัดสินใจการนำนโยบายไปปฏิบัตินอกเหนือจากประกาศมติคณะรัฐมนตรี หรือคำสั่งกระทรวงเป็นสาเหตุของการเฉื่อยชาขาดความกระตือรือร้น ผู้ประกอบการและประชาชนในพื้นที่ไม่เกรงกลัวต่อการถูกดำเนินคดี และภาคเอกชนแทรกแซงการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐ รวมทั้งระบบอุปถัมภ์ทำให้การจับกุมผู้กระทำความผิดได้รับการผ่อนผัน
- 2) ความซับซ้อนอันเนื่องมาจากนโยบายมีกระทรวงและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก และแต่ละหน่วยงานมีวิธีการนำนโยบายไปปฏิบัติแตกต่างกันดังนั้นการขอใบอนุญาตหรือดำเนินการเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวกับทางราชการ ผู้รับบริการหรือประชาชนรู้สึกยุ่งยากซับซ้อน ในขณะที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกลับเห็นว่าเป็นเรื่องปกติ
- 3) การมีขอบเขตแห่งความพยายามไม่เพียงพอ ความเห็นของภาคเอกชนและสื่อมวลชนเห็นว่าเจ้าหน้าที่รัฐมีความพยายามไม่เพียงพอที่จะจัดขบวนกลุ่มหรือขบวนการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าวออกนอกจังหวัดตากและในขณะเดียวกันก็เห็นว่าคณะกรรมการพิจารณาการทำงานคนต่างด้าวขาดการติดตามผลการปฏิบัติตามมติที่ประชุม และเห็นเพิ่มเติมว่าหน่วยงานของรัฐขาดความเป็นเอกภาพมีลักษณะต่างคนต่างทำ
- 4) การสนับสนุนจากรัฐสภามีต่ำ หรือมีน้อยมาก จากการศึกษาสรุปได้ว่ากลุ่มตัวอย่างเจ้าหน้าที่รัฐเห็นว่ารัฐสภามีการให้ความสนับสนุนดีและพยายามออกระเบียบซึ่งใช้ปฏิบัติในอำเภอแม่สอดโดยเฉพาะ แต่ภาคเอกชน นักการเมืองท้องถิ่นและสื่อมวลชนให้ความเห็นว่าการสนับสนุนจากรัฐสภามีต่ำเพราะแนวทางการออกระเบียบ กฎกระทรวงที่เจ้าหน้าที่รัฐกล่าวถึงใช้เวลานานพอสมควรแล้วแต่ก็ยังไม่มียะไรเป็นรูปธรรม และนับวันความสูญเสียทางด้านงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสาธารณูปโภคในอำเภอแม่สอดถูกแบ่งให้แรงงานต่างด้าวใช้ไปนั้นการจัดเก็บรายได้ในท้องถิ่นไม่เพียงพอขาดการสนับสนุนจากรัฐบาล
- 5) การขาดผู้นำที่มีความสามารถ หรือความจริงใจต่อการปฏิบัติงาน ความเห็นส่วนใหญ่ของกลุ่มตัวอย่างเห็นว่านโยบายมีช่องว่างให้เจ้าหน้าที่รัฐแสวงหาผลประโยชน์ทำให้รู้สึกถึงความไม่จริงใจต่อการปฏิบัติหน้าที่ เช่น การสกัดกั้นการเข้าออกตามจุดตรวจสกัดขาออกจากอำเภอแม่สอด และถึงแม้ว่าพรมแดนจะยาวติดต่อกันมากกว่าห้าร้อยกิโลไม่สามารถสกัดการหลบหนีเข้าเมืองไทยของแรงงานต่างด้าวได้ แต่เส้นทางออกจากอำเภอแม่สอดมีแค่สองเส้น แต่กลับมีแรงงานต่างด้าวออกจากอำเภอแม่สอดเป็นจำนวนมาก เป็นสาเหตุหนึ่งที่ผู้ประกอบการอ้าง

เพื่อจ้างแรงงานต่างด้าวเถื่อน ผลการดำเนินนโยบายในอำเภอแม่สอดทำให้จำนวนผู้ต่อใบอนุญาตทำงานคนต่างด้าวลดลงร้อยละ 30 ทุกปี

6) ความขัดแย้งในวัตถุประสงค์ของนโยบายสาธารณะ สรุปได้ว่าอำเภอแม่สอดมีการดำเนินนโยบายสาธารณะ 2 ด้านที่มีวัตถุประสงค์ต่างกัน โดยสังเกตได้จากนโยบายการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนเป็นการกระตุ้นนักลงทุนและมีความจำเป็นต้องใช้ปริมาณแรงงานต่างด้าวจำนวนมากแต่ในทางกลับกันนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายกลับไม่อนุญาตให้จดทะเบียนเพิ่มสำหรับแรงงานต่างด้าวรายใหม่ อีกทั้งรัฐอ้างเรื่องความมั่นคงของประเทศ แต่ กลับอนุญาตให้แรงงานเปลี่ยนนายจ้าง และย้ายแรงงานข้ามจังหวัดได้ ทำให้ประเทศไทยเต็มไปด้วยแรงงานต่างด้าวกระจายทุกที่โดยรัฐอ้างเรื่องสิทธิมนุษยชนของแรงงานมีสิทธิเลือกนายจ้าง และสิทธิในการเลือกที่ทำงาน ดังนั้นเหตุผลของรัฐด้านความมั่นคงและเหตุผลด้านสิทธิมนุษยชนของแรงงานต่างด้าวมีความขัดแย้งกัน

7) ปัญหาด้านความเป็นไปได้ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จากการศึกษาสรุปได้ว่าสภาพภูมิประเทศที่อำเภอแม่สอดเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้นโยบายไม่สามารถปฏิบัติได้ตามวัตถุประสงค์ที่นโยบายได้ตั้งไว้ เจ้าหน้าที่รัฐไม่สามารถควบคุมการลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของคนต่างด้าว ประกอบกับข้อกำหนดหรือเงื่อนไขในการเคลื่อนย้ายแรงงานออกนอกพื้นที่ได้ ผู้ประกอบการจากจังหวัดอื่นจึงเข้ามารับสมัครคนงานในอำเภอแม่สอด หรือแรงงานต่างด้าวขอย้ายตัวเองออกไปต่างจังหวัด เมื่อมีการลาออกและทดแทนแรงงานทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ในอำเภอแม่สอดโดยเฉพาะสถานประกอบการเป็นผู้กระทำผิดกฎหมายทั้งเมือง และนโยบายการปราบปรามผู้ลักลอบใช้แรงงานต่างด้าวเถื่อนก็ไม่สามารถดำเนินตามนโยบายได้

8) การเรียกผลประโยชน์ จากการศึกษาสรุปได้ว่านโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายมีช่องว่างให้มีการแสวงหาผลประโยชน์ เช่น นโยบายอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวขอใบอนุญาตทำงานเฉพาะผู้ที่เคยได้ขึ้นทะเบียนไว้เมื่อก่อนแล้วเท่านั้น แต่ขณะเดียวกันนโยบายกลับอนุญาตให้แรงงานย้ายที่อยู่และนายจ้างได้ ผู้ที่ได้รับผลกระทบต้องจ้างแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาใหม่ทดแทนทำให้เกิดปัญหาการแย่งแรงงานต่างด้าวที่มีใบอนุญาตแล้ว และมีขบวนการลักลอบขนย้ายแรงงานต่างด้าวไปจังหวัดอื่นใน ผลก็คือผู้ประกอบการที่ถูกแย่งแรงงานไปต้องทดแทนด้วยแรงงานผิดกฎหมายจึงเป็นที่มาของการใช้ระบบอุปถัมภ์เพื่อให้ความขัดแย้งมีอยู่

9) ความพอเพียงของทรัพยากร จากการศึกษาสรุปได้ว่างบประมาณของหน่วยงานเช่น ตรวจคนเข้าเมืองไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานเนื่องจากงบประมาณส่วนใหญ่ต้องนำไปกับการจับกุม ผลักดันและต้องรับผิดชอบการจัดหาอาหารอย่างเพียงพอให้ผู้ต้องขัง ประกอบกับ

สถานที่กักกันก็ไม่เพียงพอ เช่นเดียวกับด้านสาธารณสุขที่พบว่า มีจำนวนผู้ป่วยที่มาใช้บริการโรงพยาบาลแม่สอดเป็นผู้อพยพและแรงงานต่างด้าวเดือนเป็นจำนวนมากทำให้งบประมาณที่รัฐสนับสนุนในแต่ละปีไม่เพียงพอประกอบกับจำนวนผู้อพยพและแรงงานต่างด้าวมีจำนวนมากขึ้นทุกปีไม่สามารถของบประมาณเพิ่มได้เพียงพอ

10) ปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้อง การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติในอำเภอแม่สอดพบการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน เช่น หอการค้า สภาอุตสาหกรรม ประชาสังคม และสื่อมวลชน แต่ไม่พบตัวแทนจากการเมืองท้องถิ่นและตัวแทนจากประเทศต้นทาง โดยเจ้าหน้าที่รัฐให้ความเห็นว่าไม่มีความจำเป็น

2. อภิปรายผล

การนำนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปปฏิบัติ ศึกษาอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

2.1 ผลวิเคราะห์สภาพแวดล้อมของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ผลการศึกษารูปได้ว่าปัจจัยผลักดัน (Push Theory) ของประเทศสหภาพพม่า เป็นสาเหตุให้ผู้อพยพหลบหนีเข้ามาหางานทำในประเทศไทย เช่น ปัญหาด้านการเมือง ปัจจัยด้านเศรษฐกิจที่ผูกติดกับสภาพความขัดแย้งทางการเมืองทำให้ประชาชนหลบหนีข้ามพรมแดนเข้าสู่ประเทศไทย ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของวิทยา บุตรเพชรรัตน์ (2542) ที่ได้กล่าวว่าปัจจัยทางการเมืองที่ไม่สงบเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ประชาชนชาวพม่าไม่สามารถดำรงชีวิตอย่างปกติสุข จึงเป็นสาเหตุของการอพยพเข้าเมืองไทยตามแนวชายแดน และสอดคล้องกับการศึกษาของ กฤตยา อาชวนิจกุล (2544) ซึ่งได้กล่าวว่าการดำรงชีวิตในสังคมต้องเสียภาษีให้รัฐเป็นจำนวนมาก และด้วยเหตุผลทางด้านการทุจริตคอร์รัปชันในวงราชการทำให้การลงทุนของชาวต่างชาติมีภาวะการถดถอยต่ำ การอพยพในลักษณะนี้เรียกว่าการลี้ภัยทางการเมือง (Asylum Seekers) ซึ่งเป็นแนวคิดของ สุภางค์ จันทวานิช ในเรื่องการย้ายถิ่นข้ามชาติ (International Migration) ซึ่งหมายถึงการย้ายถิ่นของประชากรจำนวนมาก ข้ามพรมแดนที่ตนเป็นพลเมืองหรือพำนักอยู่ไปยังประเทศอื่นๆ เพื่อดำรงชีวิตเป็นระยะเวลายาวนานต่อเนื่องเพื่อทำกิจกรรมที่ได้รับความตอบแทนเป็นปัจจัยดึงดูด และปัจจัยผลักดัน ที่กล่าวข้างต้นตามกรอบแนวคิดทฤษฎีของ ลี E.S. Lee (อำนาจ นิลวิไล 2543: 16-17) ได้เสนอแนวคิดเรื่องปัจจัยดึงดูดและปัจจัยผลักดัน (Pull and Push Theory) เพื่ออธิบายถึงการอพยพย้ายถิ่น เป็นแนวคิดทางด้านเศรษฐศาสตร์แนวใหม่เกี่ยวกับดุลยภาพด้านเศรษฐกิจ (The Neo-Classical Economic Equilibrium Perspective) ที่มองว่า การย้ายถิ่น เกิดมาจากปัจจัยผลักดันและปัจจัยดึงดูด

ที่ก่อให้เกิดการย้ายถิ่นของแรงงาน โดยปัจจัยที่เป็นตัวผลักดันให้เกิดการย้ายถิ่น ได้แก่ ความยากจน การขาดแคลนที่ดินการมีประชากรมากเกินไปของประเทศต้นทาง ส่วนปัจจัยดึงดูดให้เกิดการย้ายถิ่น ได้แก่ โอกาสในการแสวงหางานทำที่ดีกว่า (Better Job-Opportunity) ค่าจ้างและความทันสมัยของประเทศถิ่นปลายทาง

2.1.1 ปัญหาการอพยพของชาวมานำมาสู่การกำหนดนโยบาย

ปัญหาการอพยพของชาวมานกลายเป็นปัญหาสำคัญและมีแนวโน้มขยายตัวเพิ่มสูงขึ้นทำให้สภาความมั่นคงแห่งชาติพิจารณาการกำหนดนโยบายโดยเน้นด้านความมั่นคงของประเทศเป็นหลักประกอบกับปัญหาการขาดแคลนแรงงานไทยทำให้แรงงานต่างด้าวเป็นที่ต้องการของภาคอุตสาหกรรม จึงเริ่มมีนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายครั้งแรกเป็นมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2539 สอดคล้องกับ ประชญา เวสารัชช์ (2546: 31) ในเรื่องของกาหนดนโยบาย ที่ได้อธิบายถึงเหตุผลของการนำปัญหาของสังคมเข้าสู่การกำหนดเป็นนโยบายสาธารณะนั้นต้องเป็นปัญหาที่สังคมกำลังเผชิญและมีแนวโน้มที่ปัญหาจะขยายวงกว้างออกไป

จากการศึกษาพบว่านอกเหนือจากปัญหาการอพยพของแรงงานต่างด้าวส่งผลกระทบต่อความมั่นคงที่รัฐต้องควบคุมแล้วยังมีกลุ่มผลประโยชน์ที่เคลื่อนไหวต้องการให้รัฐกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการจ้างแรงงานต่างด้าวคือกลุ่มผู้ประกอบการประมง และกิจการที่เกี่ยวข้องกันเพื่อทดแทนแรงงานไทยที่ขาดแคลนและปฏิเสธงาน 3 D คือ งานสกปรก (Dirty), เสี่ยงอันตราย (Dangerous), งานลำบาก (Difficult) วิธีการเรียกร้องของกลุ่มคือ การรวมตัวกัน การลงชื่อผู้เดือดร้อนผ่านสภาหอการค้า และให้หอการค้าเป็นผู้แทนเข้าพบผู้ว่าราชการจังหวัด และรัฐมนตรีกระทรวงแรงงาน กระทรวงพาณิชย์จึงอาจกล่าวได้ว่ากลุ่มผลประโยชน์วิธีการเรียกร้องกดดันผ่านระบบตัวแทนสอดคล้องกับแนวคิดของธ โสธร ตูทองคำ (2546: 230) ได้อธิบายวิธีการเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์ที่ผ่านตัวแทน (Representation) ซึ่งหมายถึงกลุ่มบุคคล คน หรือองค์กรอื่นในการผลักดันความต้องการ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์

2.1.2 โครงสร้างและกระบวนการการนำนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปปฏิบัติ

กลุ่มตัวอย่างเจ้าหน้าที่รัฐให้ความเห็นว่า หลังจากที่รัฐบาลได้กำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายแล้ว ได้มอบหมายให้กระทรวงแรงงานและกระทรวงที่เกี่ยวข้องซึ่งได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม กระทรวงการต่างประเทศรับผิดชอบในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ โดยมีการจัดองค์กรที่เรียกว่าคณะอนุกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง หรือ ที่เรียกสั้น ๆ ว่า กบร. ซึ่งมีภาระหน้าที่หลัก ๆ อยู่ 7 ยุทธศาสตร์

แตกต่างกัน แต่ละยุทธศาสตร์จะมีการจัดคณะทำงานซึ่งเรียกว่าคณะอนุกรรมการของแต่ละยุทธศาสตร์ แต่ละคณะอนุกรรมการจะทำหน้าที่ของตัวเองหรืออาจเรียกว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค โดยมีเจ้ากระทรวงที่รับผิดชอบดำเนินการจัดสรรทรัพยากร อันได้แก่ เจ้าหน้าที่งบประมาณ เครื่องมือ วัสดุอุปกรณ์ และเพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายหลัก แต่ละคณะอนุกรรมการจะต้องรับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคด้วย กล่าวคือจะมีการระบุหน่วยงานที่รับผิดชอบตามยุทธศาสตร์ลงไปในแต่ละจังหวัด โดยให้หัวหน้าสำนักงานเป็นคณะอนุกรรมการพิจารณาการทำงานคนต่างจังหวัด โดยตำแหน่ง สอดคล้องกับแนวคิดของ วรเดช จันทพร (2548 : 27) ที่อธิบายถึง ขั้นตอนในระดับมหภาค (macro) และขั้นตอนในระดับจุลภาค (micro) การจัดตั้ง กปร. สอดคล้องกับแนวคิดของธโรสร สู้อทองคำ (2546: 254-255) ที่ได้อธิบายว่าเป็นการจัดตั้งองค์กรใหม่เป็นผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะเมื่อมีการกำหนดนโยบาย และนำไปสู่การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงมีผู้เกี่ยวข้องมากมายจึงมีการจัดตั้งองค์กรขึ้นมาใหม่เพื่อรับผิดชอบงานตามนโยบายสาธารณะ (Standard Operational Procedures : Sops) การจัดตั้งองค์กรใหม่เป็นทั้งศาสตร์ และศิลป์ในการบริหารความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นเนื่องจากลักษณะของนโยบาย จำเป็นต้องมีหน่วยงานราชการมากกว่าหนึ่งหน่วยงานขึ้นไปทำงานร่วมกันแต่ความต้องการ หรือเป้าหมายของแต่ละหน่วยงานนั้นแตกต่างกันจึงจำเป็นต้องอาศัยองค์กรใหม่ในการกำหนดขอบเขตอำนาจของแต่ละหน่วยงาน และหลีกเลี่ยงวัฒนธรรมองค์กรแบบเดิมโดยยึดวัตถุประสงค์ตามนโยบายเป็นหลัก และการให้ความสำคัญกับการจัดลำดับยุทธศาสตร์การนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้ง 7 ยุทธศาสตร์ สะท้อนให้เห็นถึงเป้าหมายของนโยบายที่เน้นเรื่องการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ และเป้าหมายรองลงมาคือมาตรการด้านความมั่นคง

ลักษณะในการนำนโยบายไปปฏิบัติในอำเภอแม่สอด จังหวัดตากพบว่า กลุ่มตัวอย่างเจ้าหน้าที่รัฐให้ความเห็นสอดคล้องกันเกี่ยวกับการนำนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปปฏิบัติเป็นการย่อยยุทธศาสตร์ทั้ง 7 ยุทธศาสตร์และมอบให้หัวหน้าสำนักงานเป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และเป็นคณะอนุกรรมการพิจารณาการทำงานคนต่างจังหวัดตาก โดยตำแหน่ง เพื่อรับการกระจายอำนาจและนำนโยบายไปปฏิบัติในแต่ละจังหวัด ผลการศึกษาพบว่า รูปแบบโครงสร้าง กระบวนการ ลักษณะวิธีการของการนำนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ในอำเภอแม่สอดมีลักษณะการทำงาน หรือมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานแบบเป็นทางการ ยึดหลักโครงสร้างและหน้าที่หลักของแต่ละหน่วยงาน ทำให้เห็นถึงขอบเขต-หน้าที่ชัดเจนปฏิสัมพันธ์ของแต่ละหน่วยงานมีลักษณะเป็นการสื่อสารในแนวราบอาศัยความร่วมมือระหว่างกัน ซึ่งผลการศึกษาในครั้งนี้สอดคล้องกับแนวคิดของ แมคลักซ์ลีน (Mibrey W. Mclaughlin) ที่กล่าวถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องมีความเป็นพลวัต

ได้รับการปรุงแต่งและหล่อหลอมโดยปฏิสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมายและกลยุทธ์ของนโยบายโดยพยายามปรับเปลี่ยนประนีประนอมระหว่างเป้าหมาย และวิธีการ เงื่อนไข กับสภาพแท้จริงของหน่วยงาน และความเห็นของพรรค จันทรร ที่กล่าวถึงกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะเป็นชุดกิจกรรมที่มีปฏิสัมพันธ์เชื่อมโยง ฟังพา ตลอดจนความเป็นอิสระขององค์กร และเจ้าหน้าที่

การทำงานร่วมกันของในคณะอนุกรรมการพิจารณาการทำงานของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสามารถอธิบายได้ตามลักษณะการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคตามแนวคิดของ พรรค จันทรร ได้แก่การระดมพลัง (Mobilization) ขั้นตอนการปฏิบัติ (Deliverer implementation) และขั้นตอนในการสร้างความเป็นปึกแผ่น หรือความต่อเนื่องในองค์กร (institutionalization and continuation) สอดคล้องกับการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่จัดหางาน และเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง แต่ผู้ที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติเหล่านี้มาจากคนละหน่วยงาน ต่างมีความคาดหวังและเป้าหมายที่แตกต่างกันของแต่ละกระทรวง ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจของนโยบายจำเป็นต้องบริหารความแตกต่างดังกล่าวนี้ หรืออีกนัยหนึ่งคือการเมืองในการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ กรินเดิล (Merilee S. Grindle) (ช โสธร ผู้ทรงคำ 2546: 252-253) ที่ได้เสนอแนวคิด และทฤษฎีการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะในประเทศโลกที่สาม คือ การนำนโยบายไปปฏิบัติมีช่องว่างมากมายหลายประการ ที่มีความยากลำบากในการทำความเข้าใจ และความสลับซับซ้อนของการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยเหตุผลและความจำเป็นที่สังคมขณะนั้นกำลังเผชิญอยู่ ในนโยบายหนึ่งจึงจำเป็นต้องมีการรวบรวมความต้องการของสังคมไว้ในนโยบายให้มากที่สุด และในการกำหนดนโยบาย รวมทั้งขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติต้องมีแนวทางป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นตามมาจึงส่งผลให้นโยบายสาธารณะจำเป็นต้องมีหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมากกว่าหนึ่งหน่วยงาน

2.2 ปัจจัยส่งเสริม สนับสนุนต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ และปัจจัยที่เป็นปัญหาอุปสรรค ของการนำนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปปฏิบัติ ในอำเภอแม่สอด

2.2.1 ปัจจัยสนับสนุนด้านการบริหารการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ผลการศึกษาพบว่าคณะอนุกรรมการพิจารณาการทำงานคนต่างด้าวจังหวัดตากจะไม่ได้รับงบประมาณหรือทรัพยากรด้านการบริหาร โดยตรงจาก กพร. ถึงแม้ว่าคณะอนุกรรมการพิจารณาการทำงานคนต่างด้าวจะได้รับการกระจายอำนาจมาจาก กพร. ก็ตาม งบประมาณและทรัพยากรต่าง ๆ จะเป็นของแต่ละกระทรวงที่ลงมาสู่หน่วยงานของตนในแต่ละจังหวัดโดยเฉพาะ แต่ประธานคณะอนุกรรมการพิจารณาการทำงานคนต่างด้าว หรือผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถพิจารณางบประมาณให้โดยนำมาจากงบซีอีโอจังหวัด ซึ่งเป็นดุลยพินิจของผู้ว่าฯ

และโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานในคณะกรรมการพิจารณาการทำงานคนต่างด้าว จังหวัดตากจะมีรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานในแนวราบแต่ละหน่วยงานมีการแจกแจงภารกิจ และหน้าที่หลักชัดเจนเพื่อความร่วมมืออันดีระหว่างกัน ดังนั้นการจัดองค์การใหม่จะส่งผลดีให้กับหน่วยงานของรัฐในการดำเนินงานตามนโยบาย และปัจจัยสนับสนุนด้านการบริหารการนำนโยบายไปปฏิบัติตามแนวคิดของ Luther H. Gulick and Lyndall Urwick หรือ POSDCORB กล่าวคือมีการวางแผนการทำงานการจัดโครงสร้างควมรับผิดชอบ (Planning) การจัดองค์การตามระบบราชการ (Bureaucracy) การบริหารงานบุคคล(Staffing) การอำนวยการ(Directing)โดยกระทรวงแรงงานเป็นเจ้าภาพ ยึดหลักการประสานงาน (Coordinating) แบบแนวราบการสื่อสารสองทางระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีอยู่ในองค์การคณะกรรมการพิจารณาการทำงานคนต่างด้าว การรายงาน(Reporting) เพราะจะมีการประชุมความคืบหน้าตามความรับผิดชอบในแต่ละหน่วยงานสุดท้ายคือการจัดสรรงบประมาณ (Budgeting) จากส่วนกลางเพื่อการอำนวยการดำเนินกิจกรรมตามนโยบายขององค์การหรือคณะกรรมการพิจารณาการทำงานคนต่างด้าวจังหวัดตาก สอดคล้องกับกรอบแนวคิดทฤษฎีของ เอ็ดวาร์ดส์ (Edwards, 1980) (ศุภชัย ยาวะประภาส 2540: 111) เห็นว่านโยบายที่จะประสบความสำเร็จนั้นต้องได้รับการสนับสนุนทางทรัพยากรทั้งด้านกานเงินและกำลังคนอย่างเต็มที่

2.2.2 ปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายการแก้ไขปัญหาระงงานต่างด้าว

ผิดกฎหมายไปปฏิบัติ

1) ความเฉื่อยชา ผลการศึกษาพบว่ากลุ่มตัวอย่างเจ้าหน้าที่รัฐให้ความเห็นในประเด็นความเฉื่อยชาเนื่องจากการพบปัญหาซ้ำเดิม การหาหรือไปยังหน่วยงานหลัก หรือ กบร. เป็นไปด้วยความล่าช้า ระบบอุปถัมภ์การแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งตรงกับผลการศึกษาของ มาโนช แสงประเสริฐ (2542: 125) ที่พบว่าข้อจำกัดของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและปัญหาจากการขอร้องให้ผ่อนผันการจับกุมเลยไปถึงการถูกข่มขู่จากอิทธิพลในท้องถิ่น หรือทางการเมืองเข้าแทรกแซง ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของรัฐบางหน่วยงานมีส่วนรู้เห็นเป็นใจและแสวงหาผลประโยชน์ การดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด โดยเฉพาะสถานประกอบการนายจ้างยังไม่ดำเนินการได้อย่างจริงจังทำให้ผู้ประกอบการไม่เกรงกลัวต่อกฎหมาย และเจ้าหน้าที่รัฐให้ความเห็นเพิ่มเติมอีกว่าผู้ประกอบการและประชาชนไม่พยายามศึกษาทำความเข้าใจในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของรัฐอย่างจริงจัง และมีความเชื่อว่าประชาชนเฉื่อยชา ความเห็นของกลุ่มตัวอย่างเจ้าหน้าที่รัฐสะท้อนให้เห็นถึงมุมมองในบริบทของรัฐซึ่งอธิบายได้ตามตัวแบบชนชั้นนำกับการนำนโยบายไปปฏิบัติที่มีความเชื่อว่าประชาชนเฉื่อยชา

ส่วนความเห็นของภาคเอกชนเห็นว่าความเฉื่อยชาเกิดจากระบบราชการที่มีขั้นตอนมากไป และเจ้าหน้าที่รัฐไม่สามารถตัดสินใจปัญหาด้วยตัวเองหรือปัญหาที่ไม่ได้มีข้อปฏิบัติในประกาศมติคณะรัฐมนตรี หรือประกาศกระทรวง ซึ่งตรงกับแนวคิดของ วูดโรว์ วิลสัน (Woodrow Wilson) (วิทยา บุตรเพชรรัตน์ 2542: 13) เรื่องตัวแบบเชอญูรณาการว่านโยบายจะสำเร็จนั้นส่วนหนึ่งมาจากความแข็งแกร่งของสมรรถนะที่องค์การมี เช่น มีโครงสร้างที่กะทัดรัดมีระบบการตัดสินใจ มีระบบข้อมูลข่าวสาร และการสื่อสารที่ดี จากการศึกษาพบว่า กบร.กระจายอำนาจความรับผิดชอบมายังคณะอนุกรรมการพิจารณาการทำงานคนต่างด้าวจังหวัดตากแต่การแก้ไขปัญหาข้อหาหรือยังมีความล่าช้า มติคณะรัฐมนตรีเป็นเพียงแนวทางปฏิบัติเมื่อมีปัญหาเจ้าหน้าที่รัฐจะไม่กล้าตัดสินใจ เกิดความเฉื่อยชาในการปฏิบัติหน้าที่ และมีหลายครั้งที่เจ้าหน้าที่ที่มีความเห็นขัดแย้งกันนำไปสู่การหารือไปยัง กบร. จึงอาจกล่าวได้ว่าการมอบอำนาจของ กบร. ในระดับมหภาคไปยังจังหวัดต่าง ๆ หรือระดับจุลภาคมีสภาวะอำนาจรวมศูนย์กลางไว้ในระดับมหภาคเท่านั้น บางครั้งการหารือไม่สามารถหาข้อยุติได้ในการประชุมเพียงครั้งเดียว เช่น ค่าธรรมเนียมการใช้แรงงานต่างด้าวซึ่งเป็นแนวคิดของนโยบายตั้งแต่ปี 2547 แต่ปัจจุบันยังไม่มีมีการประกาศใช้ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ เจฟฟรีย์ เพรสแมน (Jeffrey L. Pressman, 1973) และอาารอน วิลด์ฟสกี (Aaron Wildavsky, 1973) ที่สรุปว่าแนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติต้องอาศัยผู้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจจำนวนมากเท่าใดจะยังมีปัญหาเกี่ยวกับความเห็นไม่ตรงกัน และล่าช้ามากขึ้นจึงอาจกล่าวได้ว่านโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายจึงเป็นนโยบายที่รักษาระดับของปัญหามากกว่านโยบายที่มุ่งแก้ไขปัญหาในสังคมส่งผลให้เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดความเฉื่อยชาต่อปัญหา และความรับผิดชอบความเฉื่อยชาจึงเป็นปัจจัยที่ทำให้การนำนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปปฏิบัติในอำเภอแม่สอดไม่ประสบผลสำเร็จ

2) ความซับซ้อน ผลการศึกษาพบว่ากลุ่มตัวอย่างเจ้าหน้าที่รัฐทั้งหมดมีความเห็นว่าเจ้าหน้าที่รัฐทุกคนมีความเข้าใจตรงกันในแนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างชัดเจน ถึงแม้ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีหน่วยงานรัฐเข้ามาเกี่ยวข้องมากกว่าสองหน่วยงานก็ไม่ทำให้เกิดความซับซ้อนแต่อาจจะมีวิธีการปฏิบัติแตกต่างกัน แต่ในความเห็นของภาคเอกชนกลับเห็นแตกต่างกันว่า วิธีการขอใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าวมียขั้นตอนมากไป เอกสารที่ใช้ประกอบมีมากซับซ้อนยุ่งยาก ต้องเดินทางติดต่อหลายสำนักงานงานเช่น อำเภอ โรงพยาบาล จัดหางานจังหวัด จึงมีแนวคิดว่าทำไมเจ้าหน้าที่รัฐจึงไม่รวมกันอยู่ที่ใดที่หนึ่งเวลาขอใบอนุญาตทำงานคนต่างด้าวจะไม่ต้องไปหลายที่ ในขณะที่กลุ่มตัวอย่างเจ้าหน้าที่รัฐก็ให้ความเห็นว่าหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องมีปัญหาด้านการร่วมมือกันอย่างจริงจังเพราะวัฒนธรรมการทำงานต่างกัน ดังนั้นการรวมตัวกันจึงเป็นเรื่องยาก ลักษณะการทำงานของหน่วยงานรัฐจึงเป็นแบบต่างคนต่างทำและ

เรียกเก็บเอกสารที่จำเป็นสำหรับหน่วยงานตนแต่ไม่คำนึงถึงความซับซ้อนในบริบทของการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เอกชน และประชาชนได้รับ จึงน่าจะมีสำนักงาน One Stop Service เพื่อให้ความสะดวกแก่เอกชนและประชาชน ยังเป็นการลดขั้นตอนที่ยุกยักซับซ้อนด้านเอกสารลง จากความเห็นดังกล่าวข้างต้นทำให้ทราบว่าความซับซ้อนของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอุปสรรคสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้นโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไม่ประสบความสำเร็จ ภาคเอกชนและประชาชนไม่สนใจในการนำแรงงานต่างด้าวไปรายงานตัวเพื่อขอจดทะเบียนใบอนุญาตทำงานกับภาครัฐยอดการจดทะเบียนจึงลดลงคิดเป็นร้อยละ 30 ทุกปี สอดคล้องกับแนวคิดของ เจฟฟรีย์ เพรสแมน (Jeffrey L. Pressman, 1973) และอารอน วิลด์ฟสกี (Aaron Wildavsky, 1973) ได้ศึกษาเกี่ยวกับตัวแบบทางการเมือง ได้วิเคราะห์และสรุปว่าแนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติควรจะทำให้ง่าย ไม่ซับซ้อน (simplicity) เพราะยังมีขั้นตอนเกี่ยวข้องในการปฏิบัติน้อยเท่าใดโอกาสที่จะเกิดความล้มเหลวก็น้อยเท่านั้น และผลการศึกษาของวิทยานิพนธ์เพรชรัตน์ (2542 : 94) ซึ่งพบว่าปัญหาความไม่คล่องตัว การไม่สามารถทำงานได้แบบ One stop service เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้มาตรการประกันตัวและขออนุญาตทำงานไม่สบบประสพผลสำเร็จเท่าที่ควร เพราะการปฏิบัติที่ต้องไปติดต่อหลายหน่วยงานไม่สอดคล้องกับลักษณะนิสัยของผู้ประกอบการที่ต้องการความสะดวกรวดเร็ว และคล่องตัวไม่ซับซ้อน

3) การมีขอบเขตแห่งความพยายามไม่เพียงพอ ผลการศึกษาพบว่า

กลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐและกลุ่มเอกชนต่างเห็นว่าต่างฝ่ายต่างมีความพยายามไม่เพียงพอ ฝ่ายเจ้าหน้าที่รัฐเห็นว่าการจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไม่มีความจำเป็น เพียงเพราะเอกชนต้องการจ่ายค่าจ้างถูกกว่าแรงงานไทยทั้ง ๆ ที่น่าจะจ้างแรงงานไทยมากกว่า และเกี่ยวข้องกับค่าใช้จ่ายในการขอใบอนุญาตทำงาน แต่กลุ่มตัวอย่างภาคเอกชนเห็นว่าการที่แรงงานต่างด้าวหายไปจากระบบเป็นจำนวนมากส่วนใหญ่หนีเข้าไปจังหวัดชั้นใน ด้วยเหตุที่ว่าเจ้าหน้าที่รัฐไม่พยายามอย่างจริงจังในการกวาดล้างผู้ลักลอบนำพาแรงงานต่างด้าวไปจังหวัดชั้นในของประเทศ สอดคล้องกับการศึกษาของวิทยานิพนธ์เพรชรัตน์ (2542: 92) พบว่าปัญหาความขัดแย้งด้านผลประโยชน์ที่แตกต่างกันระหว่างฝ่ายรัฐกับฝ่ายผู้ประกอบการ ในขณะที่ฝ่ายราชการต้องปฏิบัติตามนโยบาย ฝ่ายผู้ประกอบการต้องการรักษาผลประโยชน์และความอยู่รอดของธุรกิจ

กลุ่มตัวอย่างภาคเอกชนให้เห็นเพิ่มเติมอีกว่าเจ้าหน้าที่รัฐขาดความพยายามที่จะร่วมมือร่วมใจกันนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจุบันการนำนโยบายไปปฏิบัติมีลักษณะต่างคนต่างทำ พอถึงวันประชุมก็รายงานว่าได้ทำอะไรไปแล้วบ้าง ไม่พยายามเพียงพอที่จะผลักดันให้กฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติที่มีลักษณะเฉพาะมาใช้กับอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ถึงแม้ว่าเจ้าหน้าที่รัฐจะอ้างว่ากำลังผลักดันระเบียบข้อปฏิบัติมาใช้เฉพาะพื้นที่อำเภอแม่สอด แต่ก็ก็เป็นแค่แนวคิดมานาน

หลายปีไม่เคยนำไปกำหนดเป็นนโยบายจริงจัง สอดคล้องกับแนวคิดของ ปีเตอร์ กรีนวูด (Peter W. Greenwood) และคณะที่ศึกษาเรื่องความสามารถและความพยายามที่จะผลักดันให้การทำงานของกลไกทั้งหมดในการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถบรรลุผลลัพธ์ที่ได้ตั้งเป้าหมายเอาไว้ในขั้นตอนการกำหนดนโยบาย แต่ความตั้งใจของผู้ปฏิบัติ (The disposition of implements) เป็นองค์ประกอบสำคัญที่จะตอบสนองและแสดงความสามารถของผู้ดำเนินนโยบายไปปฏิบัติ คือ (1) ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบาย (2) ทักษะติดต่อ นโยบาย และ (3) ความเข้มข้นของทักษะคติ สอดคล้องกับแนวคิดของทศพร ศิริสัมพันธ์ (วิทยา บุตรเพชรรัตน์ 2542 : 91, 94) ที่กล่าวถึงปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ได้ประสิทธิผลเป็นเพราะปัญหาคำนวณความร่วมมือร่วมกับหน่วยงานอื่น และการประสานงานระหว่างหน่วยงานเป็นเหตุผลสำคัญที่ภาพการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน และสอดคล้องกับผลการศึกษาของปริญญา ปิ่นปัก (2544: 83) ที่พบว่าการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐไม่ดีนัก เพราะแปลงนโยบายมาจากกระทรวงแรงงาน แต่การดำเนินการจำเป็นต้องพึ่งพาการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ ด้านตรวจคนเข้าเมือง และการดำเนินงานของฝ่ายปกครอง ซึ่งแต่ละหน่วยงานต่างก็มีอำนาจเบ็ดเสร็จในตนเอง หรือต่างคนต่างถือระเบียบปฏิบัติเป็นเอกเทศ จากผลศึกษาแสดงให้เห็นถึงความไม่พยายามอย่างเพียงพอในการที่จะประสานการทำงานเป็นทีมและไม่พยายามมากพอที่จะผลักดันกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาของพื้นที่อำเภอแม่สอด โดยเฉพาะไม่ใช่เป็นเพียงแนวทางการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในอุดมการณ์

4) การสนับสนุนจากรัฐสภามีต่ำหรือน้อยมาก ผลการศึกษาพบว่ากลุ่มตัวอย่างเจ้าหน้าที่รัฐทั้งหมดเห็นว่าการสนับสนุนจากรัฐสภาด้านการรับฟังปัญหาและพยายามแก้ไขระเบียบข้อปฏิบัติในกระบวนการกำหนดนโยบาย แต่ด้านงบประมาณมีไม่เพียงพอ สอดคล้องกับผลการศึกษาของวิทยา บุตรเพชรรัตน์ (2542: 93) พบว่าเจ้าหน้าที่ผู้รับนโยบายมาปฏิบัติรับงบประมาณปกติแต่ทำงานมากกว่าเดิม จากการศึกษายังพบอีกว่าเจ้าหน้าที่สาธารณสุขไม่สามารถของงบประมาณได้เพียงพอกับจำนวนผู้เข้ารับบริการเพราะจำนวนคนต่างด้าวที่เข้ามาใช้บริการโรงพยาบาลแม่สอดมีมากขึ้นทุกปีและเป็นผู้ยากไร้โรงพยาบาลต้องรับภาระค่าใช้จ่าย ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของมาโนช แสงประเสริฐ (2542 : 125) พบว่างบประมาณไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน เนื่องจากไม่ได้ตั้งงบประมาณรองรับไว้ได้ทันและไม่สามารถคาดคะเนจำนวนผู้กระทำความผิดหลบหนีเข้าเมืองได้อย่างแน่นอน และขาดความพร้อมทางด้านเครื่องมือในการประมวลผล ปัญหาการรายงานข้อมูลด้วยคอมพิวเตอร์ออนไลน์ไม่สามารถจัดเก็บได้อย่างเป็นระบบไม่สามารถเชื่อมโยงมาเก็บไว้ที่ส่วนกลางได้ทราบได้ที่ยังไม่มีสำนักงาน One Stop Service ส่วนแม่ชมาเนียน และซาบาเทียร์ (Mazmanian and Sabatier 1981) ได้กล่าวว่างค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติได้รับการสนับสนุนด้าน

การเงิน เงินเป็นทรัพยากรจำเป็นที่องค์กร จะต้องนำไปใช้เป็นการจ้าง ค่าตอบแทน และ ค่าใช้จ่ายอื่นๆ เพื่อการบริหารแผนงาน เพื่อการควบคุม และการกำกับทำให้เป็นไปตามนโยบาย องค์กรจะสามารถ นำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จได้ ต้องได้รับการสนับสนุนด้านการเงินและงบประมาณ เพียงพอ ส่วนทศพร ศิริสัมพันธ์ (ปรัชญา เวสารัชช์ 2546: 33) ให้ความเห็นว่าทรัพยากรสนับสนุน นโยบายจะประสบผลสำเร็จหรือล้มเหลวนั้น ส่วนหนึ่งขึ้นกับปัจจัยด้านทรัพยากรสนับสนุน ทรัพยากรที่กล่าวถึงนี้ได้แก่ทรัพยากรจำเป็นที่ต้องนำมาใช้ในการดำเนินการตามนโยบายเป็นต้นว่า วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือ อาคารสถานที่ เทคโนโลยี งบประมาณ ซึ่งผู้รับผิดชอบต้องพยายามจัดหา มาสนับสนุนให้เหมาะสมและพอเพียงกับความต้องการ

5) การขาดผู้นำที่มีความสามารถ หรือความจริงใจต่อการปฏิบัติงาน

ผลการศึกษาพบว่า การนำนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปปฏิบัติมีช่องว่าง ในการแสวงหาผลประโยชน์ เช่น การต่อใบอนุญาตทำงานหรือการขออนุญาตทำงานจะให้เฉพาะ กลุ่มแรงงานที่เคยขึ้นทะเบียนราษฎรคนต่างด้าว (ทร.38/1) แล้วเท่านั้น แต่ในขณะเดียวกันก็ยัง อนุญาตให้แรงงานกลุ่มที่ได้รับการผ่อนผันย้ายที่ทำงานหรือย้ายจังหวัดได้ เมื่อเป็นเช่นนี้ย่อมหมายถึง จำนวนแรงงานต่างด้าวที่จ้างได้ถูกกฎหมายมีอยู่อย่างจำกัดแน่นอน นโยบายยังอนุญาตให้กลุ่มแรงงาน เหล่านี้เปลี่ยนนายจ้าง ย้ายจังหวัดได้ทำให้กลุ่มแรงงานเหล่านี้เป็นที่ต้องการของตลาดแรงงาน ในจังหวัดอื่น ๆ ปัญหาดังกล่าวเคยทำให้ภาคเอกชนรวมกลุ่มร้องเรียนเจ้าหน้าที่รัฐระดับหัวหน้า สำนักงาน และความเห็นของกลุ่มตัวอย่างภาคเอกชนก็แสดงให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่รัฐระดับหัวหน้า ไม่มีบทบาทในการควบคุมผู้ได้บังคับบัญชา รวมทั้งเชื่อว่าเจ้าหน้าที่รัฐอยู่เบื้องหลังซึ่งถ้าผู้นำหรือ หัวหน้าระดับสูงมีความสามารถหรือจริงใจต่อการปฏิบัติงานก็น่าที่จะมีการจับกุมหัวหน้าขบวนการ ลักลอบนำแรงงานต่างด้าวได้ แต่ที่ผ่านมาไม่เคยปรากฏว่าจับผู้อยู่เบื้องหลังได้เลย จึงเป็นเหตุผล ประการหนึ่งให้ผู้ประกอบการใช้เป็นข้ออ้างในการจ้างแรงงานต่างด้าวเถื่อนเพิ่มขึ้นในขณะที่ยอด การจดทะเบียนลดลงร้อยละ 30 ทุกปีแต่จำนวนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายกลับเพิ่มขึ้นทุกขณะ เท่ากับว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติในอำเภอแม่สอดไม่ประสบความสำเร็จ ดังที่ สตีเฟน ลินเดอร์ (Stephen H. Linder) และ กาย ปีเตอร์ (B. Guy Peter, 1987) (อ้างในวิทยา บุตรเพชรรัตน์ 2542: 13) ค้นพบว่าปัจจัยด้านพฤติกรรมกรปฏิบัติงานของข้าราชการเป็นข้อจำกัดหนึ่งในหลายปัจจัยที่ นำไปสู่ความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ อันที่จริงแนวคิดเรื่องการจัดระบบแรงงาน ต่างด้าวผิดกฎหมายที่จะใช้ในอำเภอแม่สอดโดยเฉพะานั้น ได้มีแนวทางเป็นกล่าวถึงมาหลายปี แต่ท้ายที่สุดเมื่อรัฐบาลประกาศนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายทุกอย่างเหมือนเดิม เป็นแต่เพียงนโยบายที่ต่ออายุ และสภาพปัญหาทุกอย่างยังคงเหมือนเดิม แต่เจ้าหน้าที่รัฐอ้างว่า แนวทางที่จะแก้ปัญหาในอำเภอแม่สอดกำลังอยู่ในกระบวนการผลักดันเพื่อกำหนดเป็นนโยบาย

ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของภณิศร์ มีกุล (2538) (อ้างในปริญา ปันปัก 2544: 87) ที่ว่าการมีจำนวนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเพิ่มจำนวนขึ้นทุก ๆ ปี เพราะความไม่เข้มงวดของเจ้าหน้าที่รัฐและการไม่จริงจังของข้าราชการในการผลักดันให้นโยบายที่จะประกาศใช้มีความสอดคล้องกับสภาพพื้นที่ ซึ่งตรงกับข้อค้นพบในอำเภอแม่สอดที่ว่าเจ้าหน้าที่ขาดความจริงใจต่อการผลักดันให้อำเภอแม่สอดได้ทดลองใช้แนวทางการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายตามที่หลายฝ่ายได้ออกแบบโครงสร้างไว้เฉพาะ โดยไม่สนใจว่าจังหวัดอื่น ๆ ในประเทศไทยจะใช้รูปแบบการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวเช่นไร ความจริงใจและความสามารถของข้าราชการที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีความสำคัญต่อการผลักดันนโยบายเป็นอย่างมากเพราะในขั้นตอนการกำหนดนโยบายรัฐสงวนไว้ให้เป็นเรื่องของข้าราชการและนักการเมืองผู้ที่จะกำหนดทิศทางของนโยบายต่าง ๆ ออกสู่สาธารณะการพึงพาให้นโยบายในแต่ละปีออกมาสอดคล้องกับปัญหาของพื้นที่จึงต้องอาศัยความจริงใจและความสามารถของผู้นำองค์กรหรือเจ้าหน้าที่รัฐประจำจังหวัดทำหน้าที่ผลักดัน ประเด็นนี้สอดคล้องกับแนวคิดของสตีเฟน ลินเดอร์ (stephen H. Linder) และ กาย ปีเตอร์ (B. Guy Peter, 1987) ที่กล่าวว่าไว้วางใจนโยบายที่สำคัญที่นำความล้มเหลวมาสู่การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ การขาดความเชื่อมโยงระหว่างการกำหนดนโยบายกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ หากนโยบายกำหนดจากส่วนกลางแต่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติอยู่ในท้องถิ่น ความรับผิดชอบต่อนโยบายย่อมต่างกัน การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงควรต้องเชื่อมโยงกับการกำหนดนโยบายและใช้แนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เน้นการใช้อำนาจของผู้นำในระดับสูงเพื่อให้เกิดผลตามเจตนารมณ์ของนโยบายที่กำหนดไว้เป็นสำคัญ โดยไม่สนใจสภาพแวดล้อมภายนอกมีชื่อเฉพาะว่า top down approach

6) ปัญหาด้านความขัดแย้งในวัตถุประสงค์ของนโยบายสาธารณะ

กลุ่มตัวอย่างทั้งหมดให้ความเห็นสอดคล้องกันว่าปัญหาความขัดแย้งของเป้าหมายทำให้แรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียนในปี 2549 มีจำนวนลดลงร้อยละ 30 แต่จำนวนผู้อพยพกลับเพิ่มสูงขึ้นเพราะนโยบายอนุญาตให้แรงงานออกนอกพื้นที่ได้ แต่ไม่อนุญาตให้ทำบัตรใหม่และมีการทดแทนแรงงานที่ลาออกเข้ากรุงเทพ ทำให้ผู้ประกอบการต้องมีแรงงานเดือนทุกแห่ง และจำนวนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเจ้าหน้าที่ก็ไม่สามารถตรวจสอบตัวเลขที่แน่นอนได้ ดังนั้นนโยบายจึงมีความขัดแย้งกับความมั่นคงของชาติซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ ธ ไซธร ดู่ทองคำ (2546: 254) ว่าการนิยามปัญหาถูกบิดเบือน และการกำหนดนโยบายไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาที่แท้จริงส่งผลให้การกำหนดวิธีการดำเนินงาน (Procedure) หรือการกำหนดมาตรฐาน (Standard) ของการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยสอดคล้องกับแนวคิดของ วูดริช (Woodrich, 1982) ให้ความเห็นว่าความสำเร็จของนโยบายจะขึ้นอยู่กับระดับของการสนับสนุนหรือคัดค้านที่กลุ่มธุรกิจเอกชนมีต่อนโยบายนั้นๆ ความเห็นของวีปา (Vepa, 1974) เห็นว่า ความสำคัญของการสนับสนุน

จากชนชั้นนำ หรือกลุ่มธุรกิจในประเทศที่มีต้นโยภายนั้น เขากล่าวว่าในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย นโยบายที่ไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างจริงจังจากชนชั้นนำหรือกลุ่มธุรกิจแล้ว โอกาสที่การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จมีน้อยมาก และสอดคล้องกับการศึกษาของ สมเพชร เตชะ (2545 : 92) ว่าปัญหาความขัดแย้ง และผลประโยชน์ที่แตกต่างกันระหว่างฝ่ายรัฐกับฝ่ายผู้ประกอบการ ในขณะที่ฝ่ายราชการต้องปฏิบัติตามนโยบาย ผู้ประกอบการต้องรักษาผลประโยชน์และความอยู่รอดของธุรกิจ แม้ว่าจะมีการประนีประนอมและเวทียาหรือก็ตามที่

7) *ปัญหาด้านความเป็นไปได้ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ* ผลการศึกษาพบว่ากลุ่มตัวอย่างนักธุรกิจและเกษตรกรให้ความเห็นว่า นโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเป็นผลผลิตของรัฐบาลฝ่ายเดียว ขาดการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholder) เพราะนโยบายที่ออกมาส่วนใหญ่ถูกกำหนดโดยกลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นชนชั้นนำทางการเมืองกับข้าราชการประจำ ส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติขัดแย้งกับข้อเท็จจริงในแต่ละพื้นที่ เมื่อนโยบายไม่สามารถใช้ได้จริงก็จะป็นช่องว่างให้กลุ่มผู้ประกอบการอ้างที่จะไม่พยายามปฏิบัติตามนโยบาย และสร้างอำนาจต่อรองกับระบบราชการ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของแมซมานเนียน และซาบาเทียร์ (Mazmanian and Sabatier, 1981) ได้กล่าวไว้ว่า นโยบายส่งผลกระทบต่อกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอิทธิพลทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจจะทำให้การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติมีปัญหาและไม่ราบรื่น หรืออาจกล่าวได้ว่ารัฐหวังผลให้นโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายสามารถควบคุมจำนวนผู้อพยพเข้ามาหางานทำในประเทศไทย แต่รัฐไม่พยายามเข้าใจว่านโยบายที่ใช้อยู่นี้ไม่ทำให้ความต้องการของแรงงานต่างด้าวลดลง ซึ่งจะทำให้การแสวงหาผลประโยชน์ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่รัฐหรือบุคคลหากินกับจำนวนแรงงานต่างด้าวที่ได้รับการผ่อนผันที่มีอยู่อย่างจำกัด และส่งผลให้เกิดการคอร์รัปชันเชิงนโยบายจากการสวมบัตร การทำใบอนุญาตปลอมในเมื่อไม่สามารถสกัดกั้นการเข้ามาของชาวพม่าได้ ควรจะทำให้พื้นที่ชายแดนเช่นอำเภอแม่สอดเป็นเขื่อนเศรษฐกิจและการจ้างแรงงานต่างด้าวได้ทั้งที่เคยได้รับการผ่อนผัน และแรงงานที่เข้ามาใหม่ เพราะรัฐไม่สามารถสกัดกั้นการหลบหนีเข้าเมืองได้ แต่รัฐสามารถควบคุมให้แรงงานเหล่านี้อยู่ในพื้นที่ ๆ รัฐกำหนดและจำกัดการเข้าออกได้ เพราะทางออกจากอำเภอแม่สอดมีเส้นทางจำกัดเพียงสองเส้นทาง และแต่ละเส้นทางมีจุดสกัดกั้นอยู่แล้ว

8) *ปัญหาด้านการบริหารจัดการทรัพยากรที่มีอยู่ในหน่วยงาน* กลุ่มตัวอย่างเจ้าหน้าที่รัฐให้ความเห็นว่าในอำเภอแม่สอดมีผู้กระทำความผิดเข้าเมืองโดยไม่ได้รับอนุญาตอยู่เป็นจำนวนมาก เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงาน อุปกรณ์ในการอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เช่น คอมพิวเตอร์ หรือรถที่ใช้ขนส่งผู้อพยพเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายมีสภาพเก่าและไม่เพียงพอต่อจำนวนผู้กระทำความผิดที่มีอยู่นับแสนคนในอำเภอแม่สอดแต่เมื่อจับผิดคนไปแล้วรุ่นขึ้นจะกลับมาใหม่ทำให้

เสียงบประมาณ โดยเปล่าประโยชน์สอดคล้องกับผลการศึกษาของ สมเพชร เตชะ (2545) พบว่า เมื่อเจ้าหน้าที่ของไทยจับพวกเขาในข้อหาหลบหนีเข้าเมืองโดยไม่ได้รับอนุญาตแล้ว พวกเขาจะลักลอบกลับเข้ามาอีก เป็นเช่นนี้จนทำให้ผู้ปฏิบัติงานรู้สึกทำงานเสียเปล่า การจับกุมยังต้องจัดหางบประมาณในเรื่องอาหารการกินของผู้ต้องขัง และสถานที่กักขังไม่เพียงพอกับจำนวนผู้หลบหนีเข้าเมืองที่จับได้ ยังต้องทำบันทึกการจับกุม ทะเบียนประวัติ ทำให้มีปัญหาด้านงบประมาณที่สูญเปล่าอีกเช่นกัน และการศึกษาของ มาโนช แสงประเสริฐ (2542 : ค) ข้อจำกัดของอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ยังขาดการดำเนินการอย่างจริงจัง งบประมาณมีไม่เพียงพอ ขาดความพร้อมด้านเครื่องมือในการประมวลผล เป็นอุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยสอดคล้องกับแนวคิดของเอ็ดเวิร์ด Edwards (1980) ที่พบว่านโยบายที่จะประสบความสำเร็จนั้นต้องได้รับการสนับสนุนทางทรัพยากรทั้งด้านกานเงินและกำลังคนอย่างเต็มที่ และ เมซมานีเย และซาบาเทียร์ (Mazmanian and Sabatier 1981) ที่เห็นว่านโยบายจะประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติได้ต้องได้รับการสนับสนุนด้านการเงินอย่างเพียงพอ สอดคล้องกับแนวคิดของ วรเชษฐ์ จันทรร (2548 : 103) เกี่ยวกับปัญหาด้านสมรรถนะและในด้านปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับเงินทุนเป็นปัญหาที่สำคัญค่อนข้างมาก หากหน่วยงานถูกจำกัดด้วยเงื่อนไขการสนับสนุนเงินทุนไม่ว่าอาจจะเป็นตัวช่วยจำนวนเงินทุนหรือระเบียบตลอดจนข้อบังคับต่าง ๆ ย่อมส่งผลทำให้การปฏิบัติงานเกิดความไม่คล่องตัว ส่วนปัจจัยที่เกี่ยวกับวัสดุอุปกรณ์ และเครื่องมือเครื่องใช้ตลอดจนปัจจัยทางด้านวิชาการ หรือเทคโนโลยีเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยแต่ถ้าผู้ปฏิบัติขาดความรู้ความเข้าใจในเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องก็ย่อมส่งผลต่อปัญหาทางด้านสมรรถนะเป็นอย่างยิ่ง

9) **ปัญหาด้านการเรียกรับผลประโยชน์** กลุ่มตัวอย่างนักธุรกิจและเกษตรกร นักการเมืองท้องถิ่น และกลุ่มนักวิชาการ สื่อมวลชนเห็นสอดคล้องกันว่า ปัญหาการคอร์รัปชันในเชิงนโยบายกล่าวคือการมีวาระซ่อนเร้นอยู่ในตัวนโยบายสาธารณะโดยชนชั้นนำทางการเมือง และข้าราชการประจำ เช่นการขอใบอนุญาตทำได้เฉพาะแรงงานต่างด้าวที่เคยจดทะเบียนไว้แล้วในปีก่อน ๆ หรือกลุ่มที่มีหรือเคยมีใบ ทร.38/1 แล้วเท่านั้น แล้วยังให้กลุ่มแรงงานดังกล่าวย้ายไปทำงานต่างจังหวัดได้ทั่วประเทศ ผลก็คือมีแรงงานออกจากที่เดิมและเข้ากรุงเทพหรือจังหวัดอื่นๆ ทำให้ในพื้นที่ต้องมีการจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายทุกแห่ง แม้ว่านายจ้างต้องการที่จะทำบัตรให้ลูกจ้างที่เข้ามาใหม่ก็ทำไม่ได้ เมื่อมีการปราบปราม จับกุมจึงต้องมีการเจรจากับเจ้าหน้าที่อย่างลับ ๆ เพื่อให้ปัญหาการกระทำผิดกฎหมายมีข้อยุติ สอดคล้องกับการศึกษาของ (ปริญา ปิ่นปัก 2544: 87) ที่พบว่านโยบายมีลักษณะเป็นการคอร์รัปชันเชิงนโยบาย กรณีการอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวในพื้นที่ชั้นในได้รับโอกาสจดทะเบียนเป็นผู้ทำงานในแหล่งอื่น ๆ ทั่วประเทศ เพราะจะมีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองไปทำงานยังจังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศได้ง่ายขึ้น ในขณะที่แรงงานผิดกฎหมายก็จะปะปนไปกับแรงงานเหล่านี้ ประกอบกับการลักลอบทำใบ ทร.38/1 ปลอมให้กับแรงงานชาวพม่า

ที่เข้ามาเมืองไทยหลังปี 2547 ผลการศึกษาพบว่ากลุ่มตัวอย่างทั้งหมดเข้าใจว่าแนวทางที่จะแก้ไข ปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายได้ถูกวางโครงสร้างที่มีลักษณะเฉพาะของอำเภอแม่สอด และ เสนอต่อภาครัฐหรือ ต่อ กพร. แล้วนั้นปัจจุบันยังไม่สามารถกำหนดเป็นนโยบายได้แม้ว่าจะมีการ เสนอแนะต่อภาครัฐมาหลายปีและเจ้าหน้าที่รัฐอ้างว่าอยู่ในขั้นตอนการพิจารณา ซึ่งประเด็นนี้ฟังดู ไม่เหมาะสมเท่าไรหรือนักสาเหตุเพราะปัญหาที่กำลังดำเนินอยู่ทำให้ประชาชน และผู้ประกอบการ กลายเป็นผู้กระทำความผิดเจ้าหน้าที่รัฐสามารถจับกุมและลงโทษได้ตลอดเวลา แต่การที่เจ้าหน้าที่ ชะลอการผลักดันแนวทางการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในอำเภอแม่สอดไปนั้นจะ ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐบางคนเรียกรับผลประโยชน์จากสภาพความผิดของประชาชนและผู้ประกอบการ ในขณะที่เดียวกันกลุ่มผลประโยชน์เช่น สภาอุตสาหกรรมและหอการค้าก็มีสภาพไม่แตกต่างกัน เนื่องจากอาศัยช่องว่างของนโยบายในการสร้างความสำคัญให้กับองค์กร โดยกลุ่มตัวอย่าง ให้ความเห็นว่าตราบไคที่ปัญหายังคาราคาซังอยู่อย่างนี้กลุ่มผลประโยชน์ก็จะต้องมีการรวมตัวกัน อย่างเข้มแข็งเพื่อให้องค์กรเป็นตัวกลางในการเจรจาปัญหากับภาครัฐ ในขณะที่กลุ่มผลประโยชน์ ดังกล่าวก็มีการเรียกเก็บผลประโยชน์จากสมาชิกเพื่อทำกิจกรรมต่าง ๆ และสนับสนุนกิจกรรมต่าง ๆ ของหน่วยงานภาครัฐเพื่อสร้างสัมพันธ์อันดีกับเจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่อำเภอแม่สอดเช่นกัน และถ้า ตราบไคผลประโยชน์ต่าง ๆ ยังคงเป็นสิ่งแสวงหาได้จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในอำเภอแม่สอด เช่นนี้ความจริงใจ หรือการร่วมมือจากทั้งเจ้าหน้าที่รัฐและกลุ่มผลประโยชน์เพื่อหาหนทางแก้ไข ปัญหาคงเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ยาก

10) ปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้อง กลุ่มตัวอย่างทุกกลุ่ม

ให้ความเห็นสอดคล้องกันว่าปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องกับนโยบายไม่ว่าจะเป็น ประเทศต้นทางของปัญหา หรือประเทศพม่า ผู้ประกอบการนักธุรกิจ สื่อมวลชน นักวิชาการ และ ภาคการเมือง กล่าวคือพฤติกรรมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในนโยบายไม่เคยเชิญผู้แทนหอการค้า สภาอุตสาหกรรมของประเทศสหภาพพม่า หรือจังหวัดเมียวดีที่ติดชายแดนอำเภอแม่สอด เพื่อร่วมหารือในคณะกรรมการพิจารณาการทำงานคนต่างด้าวจังหวัดตากเลยท้ายสุดนโยบายก็มีเนื้อหา สารแบบเดิม คือเป็นการขยายเวลาออกไปอีก 1 ปียุทธศาสตร์หรือมาตรการอื่น ๆ ก็ยังเหมือนเดิม การให้ตัวแทนของแต่ละองค์กรเข้าร่วมประชุมแก้ไขข้อกฎหมาย หรือข้อเสนอแนะเสมือนเป็น การสร้างความชอบธรรมให้คณะกรรมการพิจารณาการทำงานคนต่างด้าวผิดกฎหมายมากกว่า การเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมอย่างแท้จริง สอดคล้องกับแนวคิดของ แวน มิเตอร์ และแวน ฮอร์น (Van Meter and Van Horn , 1975) ว่านโยบายที่ขาดกำลังสนับสนุนจากสื่อมวลชนหรือประชาชน โดยทั่วไปมักประสบปัญหาในทางปฏิบัติอย่างมาก ส่วนวีปา (Vepa, 1974) เห็นว่าความสำคัญของการสนับสนุนจากชนชั้นนำและองค์กรเอกชนในประเทศที่มีต้นนโยบายนั้น เขากล่าวว่าในประเทศ

กำลังพัฒนาทั้งหลายนโยบายที่ไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างจริงจังจากชนชั้นนำและองค์กรเอกชน แล้วโอกาสที่การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จมีน้อยมาก ปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องกันนโยบายจึงเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้นโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไม่ประสบผลสำเร็จ

3. ข้อเสนอแนะ

3.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

แนวทางการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในอำเภอแม่สอดควรมีลักษณะเฉพาะเจาะจงกับพื้นที่ เนื่องจากสภาพภูมิประเทศที่มีเป็นชายแดนติดต่อกับประเทศสหภาพพม่า มีมากกว่าห้าร้อยกิโลเมตรเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้อำเภอแม่สอดยากแก่การสกัดกั้นผู้อพยพหลบหนีเข้าเมืองมาขายแรงงาน และในขณะเดียวกันจังหวัดตากเองก็มีคณะทำงานที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่เพื่อรับนโยบายจากส่วนกลางมาปฏิบัติเพียงแต่พบปัญหาค้นอำนาจที่ได้รับไม่เต็มที่และไม่สามารถตัดสินใจปัญหาได้ด้วยตัวเอง ทั้งนี้จากผลการศึกษาที่ได้สามารถนำเสนอแนวทางหรือข้อเสนอแนะการนำนโยบายไปปฏิบัติในอำเภอแม่สอด จังหวัดตากตามกรอบแนวคิดการวิจัยซึ่งแยกเป็นประเด็นได้ ดังนี้

3.1.1 กระทรวงแรงงาน และ กบร. ควรกระจายอำนาจให้คณะอนุกรรมการพิจารณาการทำงานคนต่างด้าวจังหวัดตาก เพื่อสร้างขวัญกำลังใจให้เจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อลดความเฉื่อยชาที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากปัญหาซ้ำเดิมที่วนเวียนเหมือนพายเรือในอ่าง อันที่จริงเป็นเพราะการที่กระทรวงแรงงาน และ กบร. ไม่กระจายอำนาจให้หน่วยงานที่รับผิดชอบในพื้นที่สามารถตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาได้เอง และการนำเสนอปัญหาต่าง ๆ ต้องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของ กบร. เท่านั้น จึงเหมือนกับว่า กระทรวงแรงงาน และ กบร. รวบอำนาจหรือมีลักษณะอำนาจรวมศูนย์ ดังนั้นการแก้ไขจึงสามารถทำได้โดยแบ่งอำนาจหรือกระจายอำนาจให้คณะอนุกรรมการพิจารณาการทำงานคนต่างด้าวจังหวัดตากสามารถกำหนดกฎระเบียบ มาตรการต่าง ๆ และตัดสินใจปัญหาได้เองโดยไม่ต้องรอเอาปัญหาที่เกิดขึ้นเข้าหารือกับกระทรวงแรงงาน หรือ กบร. ตามวาระการประชุม และในขณะเดียวกันการกำหนดขั้นตอนเกี่ยวกับการควบคุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายควรมีลักษณะเฉพาะของอำเภอแม่สอดเพราะอำเภอแม่สอดมีภูมิประเทศที่เป็นอุปสรรคต่อการควบคุมจำนวนผู้หลบหนีเข้าเมือง ที่ผ่านมามาตรการที่นำมาใช้ในอำเภอแม่สอด จังหวัดตากต้องออกมาจากส่วนกลาง และมีขั้นตอน กระบวน รูปแบบ ลักษณะการนำนโยบายไปปฏิบัติเหมือนกันทุกจังหวัด ซึ่งในแต่ละจังหวัดย่อมมีสภาพปัญหาที่แตกต่างกัน ดังนั้นถ้ารัฐต้องการให้การควบคุมจำนวน

แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลควรให้อำนาจกับ คณะอนุกรรมการพิจารณาการทำงานคนต่างด้าวในการกำหนดมาตรการการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตามลักษณะปัญหาและข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในพื้นที่

3.1.2 การลดขั้นตอนที่ยุ่งยาก ซับซ้อนในการนำนโยบายไปปฏิบัติ สาเหตุดังกล่าว มาจากการขาดการบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐ ซึ่งวิธีแก้ไขสามารถทำได้ โดยการจัดสถานที่ให้บริการแบบ One stop service โดยมีหน้าที่อำนวยความสะดวกทำงาน หรือการรายงานตัวต่อเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการภายใน สถานที่เดียวให้ความสะดวก ทันสมัย และรวดเร็ว เหมือนกับกรณีกระทรวงการต่างประเทศกำหนด ขั้นตอนการทำหนังสือเดินทาง (Passport) ซึ่งขั้นตอนการทำหนังสือเดินทางในอดีตมีขั้นตอน กระบวนการ รูปแบบที่ยุ่งยาก ซับซ้อน และใช้เวลานาน ภายหลังกระทรวงการต่างประเทศ ให้บริการประชาชนแบบ One stop service ทำให้ขั้นตอนต่างๆ น้อยลง เอกสารสามารถใช้ร่วมกัน ระหว่างกระทรวงการต่างประเทศกับสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง โดยใช้เทคโนโลยีทันสมัยในการ จัดเก็บข้อมูล ซึ่งกระทรวงแรงงานผู้เป็นเจ้าของนโยบายไปปฏิบัติควรปรับกระบวนการ กับการบริการแบบ One stop service โดยรับเอาความเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือ ลอกเลียนระบบของหน่วยงานอื่นเพื่อเป็นประ โยชน์ในการให้บริการประชาชน

3.1.3 ความพยายามในการกำหนดมาตรการที่มีลักษณะเฉพาะ จากผลการศึกษา สรุปได้ว่าคณะอนุกรรมการพิจารณาการทำงานคนต่างด้าวจังหวัดตากเป็นเพียงหน่วยงานที่ตั้งขึ้น เพื่อเปิดพื้นที่ให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมเพื่อสร้างความชอบธรรมให้ผู้กำหนดนโยบาย แต่ไม่มี อำนาจใด ๆ ไม่มีงบประมาณ ดังนั้น กบร. ควรกระจายอำนาจให้คณะทำงานสามารถกำหนด มาตรการต่าง ๆ ได้เอง เช่น สามารถกำหนดค่าจ้างแรงงานคนต่างด้าวซึ่งจะน้อยกว่าหรือเท่ากับ แรงงานไทยก็ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจ และการตัดสินใจของคณะอนุกรรมการพิจารณาการทำงาน คนต่างด้าวจังหวัดตาก การกำหนดกฎเกณฑ์การจ้างแรงงานต่างด้าวแบบเข้ามา - เย็นกลับ ผู้ประกอบการสามารถนำแรงงานมาเข้ารับการรายงานตัวได้ตลอดทั้งปี และเจ้าหน้าที่ปกครอง เข้มงวดเอาจริงกับเกิดขบวนการลักลอบแรงงานต่างด้าวข้ามจังหวัด การนำนโยบายไปปฏิบัติก็จะ เกิดประสิทธิภาพมากขึ้น ประชาชนและผู้ประกอบการในจังหวัดตากก็จะไม่เป็นผู้กระทำผิดกฎหมาย ลักลอบใช้แรงงานต่างด้าวเถื่อนเหมือนเช่นปัจจุบัน

3.1.4 เพิ่มการสนับสนุนจากส่วนกลาง ได้แก่งบประมาณที่ได้จากเงินค่าธรรมเนียม การต่อใบอนุญาตทำงาน และค่าตรวจโรคแรงงานต่างด้าวควรให้คณะอนุกรรมการพิจารณา การทำงานคนต่างด้าวจังหวัดตากเป็นผู้บริหารงบประมาณแบบเบ็ดเสร็จ เนื่องจากคณะอนุกรรมการ พิจารณาการทำงานคนต่างด้าวจังหวัดตาก ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่รัฐจากกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ไม่ว่าจะเป็น ฝ่ายปกครอง สาธารณสุขจังหวัด เจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงอยู่แล้ว และควรให้ฝ่ายการเมืองท้องถิ่นมีส่วนร่วมในคณะอนุกรรมการฯ ดังกล่าวด้วยเพราะผู้ประกอบการ โรงงานอุตสาหกรรม และแรงงานต่างด้าวต่างใช้สาธารณูปโภคซึ่งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าของ และนักการเมืองท้องถิ่นฝ่ายบริหารควรมีบทบาทร่วมกับคณะอนุกรรมการฯ ในการบริหารจัดการกลุ่มอุตสาหกรรม แรงงานต่างด้าวในพื้นที่ และควรได้รับงบประมาณเพื่อบำรุง ปรับปรุง สาธารณูปโภคเพื่อไม่เป็นการเอาเปรียบประชาชนที่อยู่ในท้องถิ่นนั้น ๆ และงบประมาณที่ท้องถิ่นได้รับจากส่วนกลางจะได้นำไปพัฒนาด้านอื่น ๆ

3.1.5 ความจริงใจต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งเป็นการสร้างจิตวิญญาณประชาธิปไตยในฐานะพลเมืองให้กับประชาชน ผู้ประกอบการอุตสาหกรรม เกษตรกร และเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง ให้ดำรงอยู่ในหลักกฎหมาย หรือนิติรัฐเพราะผู้ประกอบการชอบอ้างเรื่องการขาดแคลนแรงงานต่างด้าว ทั้ง ๆ ที่สำนักงานจัดหางานจังหวัดตากยังพบว่า มีผู้ว่างงานอยู่จำนวนมาก และการที่เจ้าหน้าที่รัฐไม่สามารถควบคุมแรงงานต่างด้าวไม่ว่าจะได้รับการผ่อนผัน หรือผิดกฎหมายออกจากจังหวัดตากเข้าสู่จังหวัดอื่นๆ ซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ อันที่จริงเส้นทางการเข้าออก อำเภอแม่สอด มีเพียงสองช่องทางซึ่งต่างมีจุดตรวจสกัดของเจ้าหน้าที่ด้านความมั่นคงอยู่แล้วแต่กลับมีขบวนการลักลอบนำแรงงานต่างด้าวข้ามจังหวัดอยู่อย่างลับ ๆ ข้อเสนอแนะในประเด็นด้านความจริงใจต่อการปฏิบัติหน้าที่นี้อาจทำให้เกิดเป็นรูปธรรม คงยาก จึงอาจกระทำในรูปแบบของการบังคับใช้กฎหมาย กล่าวคือเมื่อคณะอนุกรรมการพิจารณาการทำงานคนต่างด้าวจังหวัดตากมีอำนาจและมีมาตรการการจ้างแรงงานต่างด้าวที่เปิดโอกาสให้รายงานตัวเพื่อทำงานและเสียเงินค่าธรรมเนียมให้กับรัฐ ได้ตลอด และมีมาตรการการให้ทำงานแบบเข้ามาเย็นกลับ ผู้ประกอบการก็จะหมดข้ออ้างในการลักลอบใช้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย พร้อมกับกำหนดสัดส่วนการจ้างแรงงานต่างด้าวกับการจ้างแรงงานไทย เจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายมั่นคงก็จะสามารถใช้กฎระเบียบดังกล่าวจำกัดผู้กระทำความผิดได้อย่างเข้มงวดไม่มีข้อยกเว้น และถ้าฝ่ายเจ้าหน้าที่รัฐที่ละเว้น หรือปล่อยให้เกิดขบวนการนำแรงงานต่างด้าวออกนอกจังหวัดตากจะมีรางวัลนำจับ และกำหนดโทษต่อเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบขั้นรุนแรงเช่นกัน

3.1.6 ปัญหาด้านความขัดแย้งในวัตถุประสงค์ของนโยบายสาธารณะในพื้นที่สามารถแก้ไขได้โดยการบริหารจัดการกันเองในพื้นที่ การให้อำนาจการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวกับคณะอนุกรรมการพิจารณาการทำงานคนต่างด้าวจังหวัดตากในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้เองโดยไม่ต้องรอหรือกับส่วนกลางเหมือนปัจจุบัน และคณะทำงานชุดเดียวกันนี้สามารถดำเนินนโยบายเขตเศรษฐกิจชายแดนซึ่งอำเภอแม่สอดได้ประกาศเป็นเขตเศรษฐกิจชายแดนแล้ว เมื่อวันที่ 19 มิถุนายน 2547 เพื่อส่งเสริมการลงทุน การมีคณะทำงานเป็นชุดเดียวกันจะทำให้การ

ดำเนินนโยบาย หรือการนำนโยบายไปปฏิบัติในเกิดความสอดคล้องกันทั้งนี้จะมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริเวณอำเภอชายแดนจังหวัดตากที่ได้รับการประกาศเป็นเขตเศรษฐกิจเป็นระบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเหมือนกรุงเทพฯ และเมืองพัทยา ที่สามารถกำหนดทิศทางของท้องถิ่นและสามารถบริหารจัดการด้านงบประมาณได้ด้วยตัวเอง

3.1.7 การแก้ไขปัญหาความเป็นไปได้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ จากที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นคือควรให้หน่วยงานในระดับจุลภาคหรือคณะกรรมการพิจารณาการทำงานคนต่างด้าวจังหวัดตากได้รับอำนาจเบ็ดเสร็จสามารถกำหนดมาตรการ กฎเกณฑ์ที่บังคับใช้ในจังหวัดตากด้วยตัวเอง และการดำเนินนโยบายสาธารณะอื่นที่มีอยู่ในพื้นที่ให้มีความสอดคล้องกัน ความเป็นไปได้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติก็จะเกิดขึ้น การลดปัญหาอุปสรรคด้านภูมิประเทศทำได้โดยกวาดชนไม่ให้มีการลักลอบขนย้ายแรงงานออกนอกจังหวัด ทำให้พื้นที่ชายแดนในจังหวัดตากเป็นเขตเชื่อมเศรษฐกิจโครงการจ้างแรงงานต่างด้าวต้องมาลงทุนที่เขตเศรษฐกิจชายแดน เป็นเขตที่สามารถจ้างแรงงานต่างด้าวได้ แนวคิดดังกล่าวได้ลอกเลียนมาจากประเทศสหรัฐอเมริกาในกรณีเมืองมาทริราโดร่าบริเวณชายแดนสหรัฐ-เม็กซิโกเป็นเมืองกันชนโดยสหรัฐฯ ประกาศเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษเช่นกัน ในกรณีอำเภอแม่สอดคณะกรรมการพิจารณาการทำงานคนต่างด้าวจังหวัดตากต้องอำนวยความสะดวกให้กับผู้ประกอบการนำแรงงานต่างด้าวมารายงานตัวเพื่อทำงานได้ตลอดทั้งปี ดังนั้นทุกโรงงานอุตสาหกรรม ร้านค้า ภาคการเกษตรและบ้านเรือนประชาชนทั้งหมดจะต้องเข้าสู่ระบบ กล่าวคือใครจ้างแรงงานต่างด้าวลูกจ้างจะต้องมีใบอนุญาตทำงานทั้งระบบรายปี รายหกเดือน แบบตามฤดูกาล และแบบบัตรอนุญาตข้ามแดน หรือที่เรียกว่า เข้ามา-เย็นกลับ (ระบบการอนุญาตทำงานแบบเข้ามา-เย็นกลับนี้กระทรวงแรงงานก็เห็นชอบอยู่แล้วแต่ที่ผ่านมายังไม่กำหนดอย่างเป็นทางการ) และหากสถานประกอบการหรือบ้านเรือนใดนายจ้างยังลักลอบจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายอยู่ก็จะถูกดำเนินคดี ผู้ประกอบการจะไม่สามารถอ้างได้เลยว่ารัฐไม่เปิดให้ทำใบอนุญาตทำงาน

3.1.8 การแก้ไขปัญหาด้านการบริหารจัดการทรัพยากรที่มีอยู่ในหน่วยงาน ผลการศึกษาทำให้ทราบว่าคณะกรรมการพิจารณาการทำงานคนต่างด้าวจังหวัดตากถูกตั้งขึ้นเพื่อรับผิดชอบนำนโยบายไปปฏิบัติแต่กลับพบว่าไม่มีอำนาจการตัดสินใจ และไม่ได้รับงบประมาณโดยตรงจากส่วนกลาง งบประมาณต่าง ๆ จะถูกจัดสรรโดยผ่านกระทรวงเกี่ยวข้อง หรืออาจกล่าวได้ว่างบประมาณที่ส่วนกลางให้มาจะถูกถ่วงถ่วงอีกชั้นโดยกระทรวงนั้น ๆ ทำให้เกิดปัญหาด้านความไม่เพียงพอ การแก้ไขจึงควรให้คณะกรรมการพิจารณาการทำงานคนต่างด้าวจังหวัดตากบริหารจัดการงบประมาณที่ได้จากค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงาน และค่าธรรมเนียมการตรวจโรคของแรงงานต่างด้าวได้อย่างอิสระ เนื่องจากคณะกรรมการชุดดังกล่าวมีตัวแทนจากกระทรวงต่างๆ

ที่เกี่ยวข้องอยู่แล้วและยังมีผู้สังเกตการณ์ที่มาจากสื่อมวลชน ภาคสังคม ภาคธุรกิจ และควรเพิ่มผู้แทนที่มาจากการเมืองท้องถิ่น การบริหารงบประมาณเองภายในจังหวัดจะทำให้สามารถแก้ไขปัญหาด้านการบริหารทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

3.1.9 การแก้ไขปัญหาการเรียกรับผลประโยชน์ ดังที่ได้กล่าวไว้ในข้างต้นคือ ถ้ารัฐเปิดโอกาสให้มีการจดทะเบียนรายงานตัวแรงงานต่างด้าวตลอดแล้วนั้น ถ้ายังพบนายจ้างที่ฝ่าฝืนก็สามารถดำเนินคดีอย่างเข้มงวด ปัจจุบันไม่สามารถทำได้เนื่องจากทุกโรงงานอุตสาหกรรม ร้านค้า บ้านเรือนประชาชนต่างพบว่ามีการจ้างงานต่างด้าวผิดกฎหมายอยู่ ถ้าจับกุมผู้ใดก็จะถูกครหาว่าเลือกปฏิบัติ เมื่อเป็นเช่นนี้จึงเป็นการเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่บางคนเรียกรับผลประโยชน์ กลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มเรียกเก็บค่าคุ้มครอง ดังนั้นแนวทางการแก้ไขจึงควรเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการ ประชาชน เกษตรกรสามารถนำแรงงานมาขึ้นทะเบียนใบอนุญาตทำงานได้ตลอด โดยรูปแบบของใบอนุญาตจะสามารถแบ่งได้เป็นแบบรายปี รายหกเดือน แบบตามฤดูกาล และแบบเข้ามาเย็นกลับ ร่วมกับการเข้าตรวจโรงงาน ร้านค้าโดยไม่บอกล่วงหน้าเพื่อตรวจปฏิบัติการตามปกติของเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคง การเรียกรับผลประโยชน์และค่าคุ้มครองก็จะหมดลงไป อีกทั้งยังควรให้มีรางวัลนำจับสถานประกอบการที่ลักลอบจ้างแรงงานต่างด้าวเถื่อนด้วยรางวัลที่สูงเป็นแรงจูงใจ

3.1.10 การแก้ไขปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องโดยการเชิญผู้แทนจากภาคการเมืองท้องถิ่น ผู้แทนจากประเทศต้นทางเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการพิจารณาการทำงานคนต่างด้าวจังหวัดตากเพื่อเปิดโอกาสให้ตัวแทนได้แสดงความคิดเห็นในแนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่ชายแดนให้เกิดประสิทธิภาพ และแนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติที่มีความเป็นไปได้และสอดคล้องกับแนวทางของนโยบายสาธารณะอื่นในพื้นที่ และที่สำคัญคือควรให้อำนาจแก่คณะกรรมการพิจารณาการทำงานคนต่างด้าวจังหวัดตากในอันที่จะนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพพร้อมกับการบริหารจัดการงบประมาณภายในจังหวัดเองอย่างเกิดประสิทธิผล ปัญหาที่เกิดขึ้นก็จะสามารถแก้ไขได้ทันที่ที่รัฐจะสามารถควบคุม รับรู้จำนวนแรงงานต่างด้าวและผู้อพยพหลบหนีเข้าเมืองอย่างแน่นอน รัฐจะลดปัญหาการทะลักเข้าไปแย่งงานแย่งอาชีพคนไทย และสามารถสกัดกั้นไม่ให้กลุ่มคนเหล่านี้เข้าไปสร้างปัญหาสังคมในจังหวัดชั้นในประเทศ

3.2 ข้อเสนอแนะทางทฤษฎี

ข้อเสนอแนะการนำนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปปฏิบัติในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก โดยศึกษาและเสนอแนะตามแนวคิดของสตีเฟน ลินเดอร์ (Stephen H. Linder) และ กาย ปีเตอร์ (B. Guy Peter, 1987) คือเน้นการใช้อำนาจของผู้มีระดับสูงเพื่อให้เกิดผล

ตามเจตนารมณ์ของนโยบายที่กำหนดไว้เป็นสำคัญ หรือแนวคิดการบริหารแบบบนลงล่าง ซึ่งในที่นี้ควรเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดตากหรือประธานคณะกรรมการพิจารณาการทำงานคนต่างด้าวจังหวัดตาก โดยตำแหน่งเป็นผู้มีสิทธิ์ตัดสินใจแก้ไขข้อหาหรือต่าง ๆ ตามมติที่คณะกรรมการพิจารณาการทำงานคนต่างด้าวจังหวัดตากเสนอแนะ ซึ่งคณะกรรมการประกอบไปด้วยผู้แทนจากกลุ่มต่างๆ ในสัดส่วนที่เท่า ๆ กับจำนวนเจ้าหน้าที่รัฐผู้รับมอบอำนาจจากกระทรวงที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้นำหรือผู้ว่าราชการจังหวัดตากจะมีบทบาทมากในการแก้ไขปัญหาด้านสถานการณ์ในพื้นที่ซึ่งควรจะมีลักษณะเฉพาะเพื่อจัดการกับปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในจังหวัดตาก และสามารถตัดสินใจเพื่อดำเนินการภายใต้กรอบของนโยบายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย เช่น นโยบายด้านความมั่นคง และนโยบายเขตเศรษฐกิจชายแดนให้เชื่อมโยงเป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยไม่สนใจว่าจังหวัดอื่น ๆ จะมีแนวนโยบายอย่างไรและที่สำคัญอย่างยิ่งคือสกัดกั้นมิให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าไปทำงานในจังหวัดชั้นใน ด้านการใช้แรงงานต่างด้าวในพื้นที่อำเภอแม่สอดควรมีทางเลือกอื่น ๆ เช่น การจ้างงานแบบเข้ามาเย็นกลับ ตามจ้างงานตามฤดูกาล

นอกเหนือจากการให้อำนาจผู้นำขององค์กรในการนำนโยบายไปปฏิบัติในอำเภอแม่สอดแล้วนั้นเรายังควรให้ความสำคัญกับข้าราชการระดับปฏิบัติ กล่าวคือการสนับสนุนด้านทรัพยากรอย่างเพียงพอ รวมถึงความพร้อมด้านอื่นๆ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งเป็นเรื่องต่อเนื่องจากแนวคิดการบริหารแบบบนลงล่างแต่การสนับสนุนข้าราชการระดับปฏิบัติในที่นี้คือ แนวคิดการบริหารแบบล่างขึ้นบน กล่าวคือให้ความสำคัญกับผู้ปฏิบัติ หรือเจ้าหน้าที่รัฐควบคู่กับการให้อำนาจกับผู้นำขององค์กรไปพร้อมๆ กัน โดยผู้นำจะมีบทบาทในการดำเนินแนวทางการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในอำเภอแม่สอดและสามารถปรับเปลี่ยนไปตามสถานการณ์ได้อย่างมีอิสระภายใต้ความเห็นชอบคณะกรรมการพิจารณาการทำงานคนต่างด้าวจังหวัดตาก การให้ทรัพยากรอย่างเพียงพอแก่หน่วยงานรัฐที่นำนโยบายไปปฏิบัติจะอ้างตัวแบบกระบวนการของ แวน มิเตอร์ และแวน ฮอร์น (Van Meter and Van Horn, 1975) มาใช้ในการอธิบาย ซึ่งตัวแบบจะประกอบด้วยตัวแปรหกตัว ทำหน้าที่เชื่อมโยงระหว่างตัวนโยบายกับผลการปฏิบัติได้แก่

1) วัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบายอย่างชัดเจนการกำหนดรายละเอียดของเป้าหมายนโยบาย เช่น ความคาดหวังในการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดสิ่งต่าง ๆ ขึ้นในสังคม ยกตัวอย่างเช่น การที่ผู้ประกอบการสามารถใช้แรงงานต่างด้าวได้อย่างไม่ผิดกฎหมาย แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาใหม่สามารถรายงานตัวต่อเจ้าหน้าที่และทำใบอนุญาตทำงานได้ตลอดปี ทำให้นายจ้างสามารถทดแทนแรงงานต่างด้าวที่ลาออก หรือกลับประเทศต้นทาง รวมทั้งไม่อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวเดินทางออกอำเภอแม่สอดได้ ดังนั้นเจ้าหน้าที่รัฐก็จะกวัดขั้นจับกุมผู้ลักลอบจ้างแรงงานต่างด้าวเถื่อนได้อย่างเต็มที่ ผู้ประกอบการไม่มีข้ออ้างในการจ้างแรงงานต่างด้าวเถื่อนอีกต่อไป

นอกจากนี้ นายจ้างควรรับผิดชอบต่อรัฐและชุมชน โดยจ่ายค่าภาษีการใช้แรงงานต่างด้าวให้กับท้องถิ่นเพื่อดูแลด้านสาธารณสุขโลกและสิ่งแวดล้อม

2) ทรัพยากรนโยบายทรัพยากรนโยบาย คือ สิ่งอำนวยความสะดวกต่อการบริหารนโยบาย รวมถึง เงินและสิ่งเสริมที่ปวงที่กำหนดไว้ในแผนงาน ทรัพยากรเหล่านี้จะเป็นสิ่งที่ช่วยส่งเสริม หรือช่วยให้ความสะดวกต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นที่ยอมรับกัน โดยทั่วไปว่า ทรัพยากรนโยบายที่เป็นตัวเงินเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอที่จะทำให้นโยบายบรรลุผล

3) การสื่อสารระหว่างองค์กร และ กิจกรรมการเสริมแรงสื่อสารระหว่างองค์กร คือ การสื่อสารกันระหว่างคณะกรรมการพิจารณาการทำงานคนต่างด้าวและเจ้าหน้าที่รัฐแต่ละหน่วยงานควรมีการประชุมอย่างต่อเนื่อง ซึ่งผลการศึกษาค้นพบว่าการประชุมเกิดขึ้นน้อยครั้ง จะมีการประชุมจะมีขึ้นก็ต่อเมื่อใกล้เวลาต่อไปอนุญาตทำงาน หรือพิจารณาโควตาในจังหวัดตาก ซึ่งถือได้ว่าเป็นการประชุมที่เกิดขึ้นน้อยมากเมื่อเทียบกับปัญหาที่ดำเนินอยู่ อำเภอแม่สอดควรจัดการป้องกันอย่างยี่งวดไม่ให้แรงงานต่างด้าวเดินทางผ่านไปต่างจังหวัดอื่น ๆ เพราะอำเภอแม่สอดเป็นจุดยุทธศาสตร์ที่สำคัญในการสกัดกั้นไม่ให้แรงงานต่างด้าวเข้าไปยังจังหวัดอื่นในของประเทศ

4) ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติไม่ควรแทรกแซงการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐหรือเมื่อเจ้าหน้าที่รัฐจับกุมผู้ประกอบการและประชาชนที่ลักลอบใช้แรงงานต่างด้าวเดือน ควรดำเนินการตามกฎหมายอย่างจริงจัง เข้มงวด และการทำงานระหว่างองค์กรควรมีปฏิสัมพันธ์อย่างเป็นทางการ ผู้นำองค์กรหรือประธานคณะกรรมการพิจารณาการทำงานคนต่างด้าวควรเป็นศูนย์กลางเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานราชการและภาคเอกชนทั้งทางตรงและทางอ้อมเพื่อเป็นขวัญและกำลังใจให้เจ้าหน้าที่และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในอำเภอแม่สอด เพราะนโยบายจะประสบความสำเร็จได้ต้องได้รับความร่วมมือร่วมใจกันระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับภาคเอกชน รวมทั้งกับเจ้าหน้าที่รัฐด้วยกันเอง

5) การได้รับการสนับสนุนจากชุมชน กลุ่มชนชั้นนำ และสื่อมวลชน คือ การเชิญตัวแทนจากภาคเอกชน ไม่ว่าจะเป็นตัวแทนจากประเทศต้นทาง ประชาคม สื่อมวลชน สภาอุตสาหกรรมและหอการค้า เป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการพิจารณาการทำงานคนต่างด้าวจังหวัดตาก ซึ่งตรงกับแนวคิด วีปา (Vepa, 1974), แวน มิเตอร์ และแวน ฮอร์น (Van Meter and Van Horn, 1975) และบูลล็อก (Bullock, 1981) ที่ได้กล่าวไว้เหมือนกันในประเด็นที่นโยบายจะประสบความสำเร็จก็ต่อเมื่อได้รับการสนับสนุนจากจากชนชั้นนำ องค์กรเอกชน และประชาชน นอกเหนือจากการให้ความสำคัญต่อกลุ่มดังกล่าวแล้ว ในอำเภอแม่สอดควรมีการจัดสรรพื้นที่อุตสาหกรรม ซึ่งควรเป็นบริเวณที่เหมาะสม กล่าวคือเป็นพื้นที่ ๆ ไม่สามารถเพาะปลูกพืชเศรษฐกิจได้แล้ว หรือพื้นที่เสื่อมโทรมเพื่อไม่เป็นการแย่งพื้นที่การเกษตรของชุมชนเพื่อไม่เป็นการสร้างผลกระทบให้กับ

ชุมชนและประชาชน นโยบายก็จะได้รับเสียงสนับสนุนจากประชาชนในอำเภอแม่สอด เพราะประชาชนตระหนักถึงผลประโยชน์ที่จะได้รับจากการจ้างแรงงานต่างด้าวในพื้นที่เช่นกัน เพียงแต่ปัจจุบันในอำเภอแม่สอดยังไม่มีการจัดระเบียบโรงงานอุตสาหกรรม จึงทำให้บางโรงงานบุกรุกพื้นที่เพาะปลูกของชุมชน ปล่อยน้ำเสีย แรงงานต่างด้าวไม่ได้รับการควบคุมให้มีระเบียบเกิดการลักลอบขโมยน้อยในชุมชน จึงทำให้นโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายของรัฐที่ผ่านมาไม่ได้รับเสียงสนับสนุนจากชุมชนเท่าที่ควร

3.3 ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

ในการวิจัยครั้งต่อไปควรทำการศึกษาในประเด็นต่อไปนี้

- 3.3.1 ปัจจัยที่ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในแต่ละปี
- 3.3.2 ปัจจัยที่ทำให้นโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายประสบความสำเร็จ ศึกษาอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

- กนกพรรณ รูปขจร (2543) “ทัศนคติของประชาชนเชียงใหม่ต่อนโยบายผ่อนผันแรงงานต่างด้าวชาวพม่าที่ผิดกฎหมายทำงานในประเทศไทย : กรณีศึกษาเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่” วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต แขนงวิชาการเมืองการปกครอง สาขารัฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
- กรมจัดหางาน (2548) “การทำงานตามฤดูกาลบริเวณชายแดน” ใน *แนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวแบบเข้ามาเย็นกลับ* วันที่ 11 เมษายน 2548 ห้องประชุมโรงแรมแม่สอดฮิลล์ จังหวัดตาก หน้า 2
- _____ (2549) “แนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวแบบเข้ามาเย็นกลับ” ใน *รายงานการประชุมคณะกรรมการอำนวยการบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ* วันที่ 20 เมษายน 2549 ห้องประชุมเทียนอชกุล กระทรวงแรงงาน หน้า 15-16
- _____ (2550) “ความคืบหน้าการจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าวปี 2550” ใน *รายงานการประชุมคณะกรรมการอำนวยการบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ* วันที่ 10 มกราคม 2550 ห้องประชุมเทียนอชกุล กระทรวงแรงงาน หน้า 1-4
- กฤตยา อาชวนิจกุล (2544) *ไทยกับพม่าข้อควรทำและไม่ควรทำ* กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ขจิตภัย นุรุษพัฒน์ (2546) “นโยบายด้านความมั่นคงแห่งชาติ” ใน *เอกสารการสอนชุดวิชาการเมืองการปกครองไทย* หน่วยที่ 5 หน้า 213 นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช สาขาวิชารัฐศาสตร์
- คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (2550) *คู่มือการจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว* กรุงเทพมหานคร พี พี เอส กิจเจริญ
- จังหวัดตาก (2550) “จำนวนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายที่ขออนุญาตทำงาน” ใน *ข้อมูลจังหวัดตากด้านแรงงานและการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย* วันที่ 22-23 มิถุนายน 2550 ห้องประชุมอำเภอแม่สอด หน้า 8
- ไชยรัตน์ เจริญสินโอฟาร (2540) “การบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ” ใน *บทสำรวจพรมแดนแห่งความรู้* กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ด่านตรวจคนเข้าเมืองตาก (2550) “ปัญหาการลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในพื้นที่จังหวัดตาก” ใน *ระเบียบข้อปฏิบัติการผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว กัมพูชา ทำงานระหว่างรอการส่งกลับตามมติคณะรัฐมนตรี* วันที่ 1 มกราคม 2545 หน้า 1-4

- ศุลาพร อ่อนจันทร์ (2543) “ผลกระทบจากนโยบายผ่อนผันการใช้แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ต่อชุมชน ในอำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน” วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต แขนงวิชาการเมืองการปกครอง สาขารัฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
- ธันวา สิริเมธี (2550) “การเมือง เบื้องหลังเงินสงเคราะห์ช่วยพม่า” ใน *สาละวินโพสท์* 40 (1 กรกฎาคม-15 สิงหาคม 2550): 11-12
- ธโรธร ตู้ออกคำ (2546) “วงจรชีวิตของนโยบายสาธารณะ” ใน *เอกสารการสอนชุดวิชา หลักพื้นฐานทางรัฐศาสตร์* หน่วยที่ 14 หน้า 229-230 นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สาขาวิชารัฐศาสตร์
- ปริญญา ปิ่นปัก (2544) “ศึกษาการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ตามมติคณะรัฐมนตรี 28 สิงหาคม 2544 ศึกษากรณีอำเภอแม่สอดจังหวัดตาก” วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต แขนงวิชาการเมืองการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
- ภาสกร โกไศยกานนท์ (2547) “แรงงานอพยพภาคอุตสาหกรรมในบริเวณชายแดนไทย-พม่า กรณีศึกษาแรงงานสัญชาติพม่าในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก” วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต แขนงวิชาการเมืองการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
- ขงยุทธ แฉล้มวงษ์ (2539) *การประเมินจำนวนคนงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศ สถาบันวิจัยและการพัฒนาประเทศไทย สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*
- วรเดช จันทรศร (2548) *ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ* กรุงเทพมหานคร สหายบล็อกและการพิมพ์
- วิชา บุตรเพชรรัตน์ (2542) “การนำนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปปฏิบัติ ศึกษากรณีจังหวัดแม่ฮ่องสอน” วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต แขนงวิชาการเมืองการปกครอง สาขารัฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
- วิทยากร เชียงกูล (2547) “สภาพเศรษฐกิจและสังคมกับการเมืองไทย” ใน *เอกสารการสอนชุดวิชาการเมืองการปกครองไทย* หน่วยที่ 3 หน้า 192 นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สาขาวิชารัฐศาสตร์
- ศุภชัย ยาวะประภาส (2540) *นโยบายสาธารณะ* กรุงเทพมหานคร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ศูนย์สตรีล้านนาและการพัฒนา (2549) “แผนบริหารจัดการแรงงานต่างชาติของจังหวัดตาก บทบาทของผู้ประกอบการกับนโยบายของรัฐในการบริการแรงงานต่างชาติ วันที่ 18 สิงหาคม 2549 วัฒนาวิลเลจรีสอร์ท หน้า 7-8

- สำนักงานศูนย์ดำเนินการเกี่ยวกับผู้อพยพ (2545) “ผู้อพยพใน UNHCR” สารสังเขปออนไลน์
 ค้นคืนวันที่ 17 สิงหาคม 2549 จาก <http://www.moi.go.th/refugee>
- สถาบันเอเชียศึกษาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2549) *เอเชียรายปี 2006/2549* กรุงเทพมหานคร
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- _____ (2547) *อนเชียน* กรุงเทพมหานคร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- สภาอุตสาหกรรม และหอการค้าจังหวัดตาก (2546) “ข้อเสนอแนวทางการจัดระบบการใช้แรงงาน
 ต่างด้าวชาวพม่าในพื้นที่ชายแดนจังหวัดตาก” ศาลากลางจังหวัดตาก
 วันที่ 7 สิงหาคม 2546 หน้า 8
- _____ (2548) “การจัดระบบการใช้แรงงานต่างด้าว ชาวพม่าในพื้นที่ชายแดนจังหวัดตาก
 ใน *การประชุมประจำปี 2548* วันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2548 ศาลากลางจังหวัดตาก
- _____ (2549) “ข้อเสนอแนวทางการจัดระบบการใช้แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าในพื้นที่
 ชายแดนจังหวัดตาก” ศาลากลางจังหวัดตาก วันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2549 หน้า 7
- สมเพชร เตชะ (2545) “ทัศนคติของเจ้าหน้าที่รัฐและประชาชนต่อนโยบายของรัฐบาลไทยในการ
 แก้ไขปัญหาแรงงานพม่าอพยพในจังหวัดเชียงใหม่” วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตร
 มหาบัณฑิต แขนงวิชาการเมืองการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
- สุรชาติ บำรุงสุข (2549) “ความมั่นคงระหว่างประเทศ” ใน *เอกสารการสอนชุดวิชาการแสโลก
 ศึกษา* หน่วยที่ 12 หน้า 12 นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
 สาขาวิชารัฐศาสตร์
- สำนักงานจัดหางานจังหวัดตาก (2546) “การดำเนินการเกี่ยวกับคนต่างด้าวในจังหวัดตาก” ใน
การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในจังหวัดตาก วันที่ 16-17
 มกราคม 2546 ห้องประชุมศาลากลางจังหวัดตาก หน้า 8-9
- อนุสิษฐ คุณากร (2550) *ปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวและแรงงานต่างด้าว
 หลบหนีเข้าเมือง ๓ สัญชาติ* จัดโดยสภาความมั่นคงแห่งชาติ วันที่ 8 มิถุนายน 2550
 หน้า 6
- อำนาจ นิลวิไล (2543) “ศึกษาแนวทางการจัดระเบียบนำเข้าและการจัดระบบควบคุมการทำงาน
 ของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายของไทย ศึกษาจากรณีของประเทศสิงคโปร์และ
 มาเลเซีย” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต แขนงวิชานิติศาสตร์
 มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

แบบสอบถาม

การนำนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปปฏิบัติ

กรณีศึกษาอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

THE IMPLEMENTATION OF LABOUR POLICY ON ILLEGAL IMMIGRANT
WORKER : A CASE STUDY OF MAESOD DISTRICT, TAK PROVINCE.

แบบสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่รัฐ

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป

ชื่อ.....

อายุ..... เพศ

การศึกษา..... อาชีพ

รายได้.....

ส่วนที่ 2 ความเป็นมา และการนำนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปปฏิบัติ
ในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

2.1 ความเป็นมาของนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในอำเภอแม่สอด
จังหวัดตาก

.....
.....

2.2 ท่านมีความเห็นอย่างไรเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมในการนำนโยบายไปปฏิบัติในอำเภอ
แม่สอด

.....
.....

2.3 ปัญหาการอพยพของชาวพม่าไปสู่การกำหนดนโยบายอย่างไร

.....
.....

2.4 ท่านคิดว่าการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายครั้งแรก
เกิดขึ้นโดยใคร และมีวิธีการอย่างไร

.....
.....

ส่วนที่ 3 โครงสร้าง กระบวนการ ขั้นตอน รูปแบบ วิธีการ และลักษณะในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

3.1 คณะอนุกรรมการพิจารณาการทำงานคนต่างด้าวจังหวัดตากมีโครงสร้างอย่างไรในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

.....
.....

3.2 คณะอนุกรรมการพิจารณาการทำงานคนต่างด้าวจังหวัดตากมีกระบวนการ ขั้นตอนการนำนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติในอำเภอแม่สอดอย่างไร

.....
.....

3.3 คณะอนุกรรมการพิจารณาการทำงานคนต่างด้าวจังหวัดตากมีวิธีการ และรูปแบบในการนำนโยบายไปปฏิบัติในอำเภอแม่สอดอย่างไร

.....
.....

3.4 คณะอนุกรรมการพิจารณาการทำงานคนต่างด้าวจังหวัดตากมีลักษณะในการนำนโยบายไปปฏิบัติในอำเภอแม่สอดอย่างไร

.....
.....

ส่วนที่ 4 ปัจจัยส่งเสริม สนับสนุนต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ และปัจจัยที่เป็นปัญหา อุปสรรคของการนำนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปปฏิบัติ ในอำเภอแม่สอด

4.1 ความเห็นของท่าน อะไรเป็นปัจจัยส่งเสริม สนับสนุนของเจ้าหน้าที่รัฐการนำนโยบายไปปฏิบัติ

.....
.....

4.2 ปัญหาและ อุปสรรคในการนำนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปปฏิบัติในอำเภอแม่สอด

.....
.....

4.2.1 ท่านมีความเห็นอย่างไรเกี่ยวกับความเฉื่อยชาของเจ้าหน้าที่รัฐในการนำนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปปฏิบัติ

.....
.....

4.2.2 ท่านเห็นด้วยหรือไม่ว่านโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปปฏิบัติมีความซับซ้อน

.....
.....

4.2.3 ท่านมีความเห็นอย่างไรเกี่ยวกับความพยายามไม่เพียงพอของเจ้าหน้าที่รัฐในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

.....
.....

4.2.4 การสนับสนุนจากรัฐสภาในการนำนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปปฏิบัติมีมากน้อย เพียงใด

.....
.....

4.2.5 ท่านมีความเห็นอย่างไรเกี่ยวกับการขาดผู้นำที่มีความสามารถ หรือความจริงใจต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

.....
.....

4.2.6 ท่านมีความเห็นอย่างไรเกี่ยวกับความขัดแย้งในวัตถุประสงค์ของนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย

.....
.....

4.2.7 ท่านมีความเห็นอย่างไรเกี่ยวกับปัญหาด้านความเป็นไปได้ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

.....
.....

4.2.8 ท่านคิดว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติมีปัญหาการเรียกร้องผลประโยชน์ของ
เจ้าหน้าที่รัฐหรือไม่ อย่างไร

.....
.....

4.2.9 ท่านคิดว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติมีทรัพยากรด้านการบริหารพอเพียงหรือไม่
อย่างไร

.....
.....

4.2.10 ท่านคิดว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติขาดการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องหรือไม่
อย่างไร

.....
.....

การนำนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปปฏิบัติ
กรณีศึกษาอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

THE IMPLEMENTATION OF LABOUR POLICY ON ILLEGAL IMMIGRANT
WORKER : A CASE STUDY OF MAESOD DISTRICT, TAK PROVINCE.

แบบสัมภาษณ์ผู้ว่าราชการจังหวัดตาก

1. โครงสร้าง กระบวนการ ขั้นตอน รูปแบบ วิธีการ และลักษณะในการนำนโยบาย
ไปปฏิบัติของคณะกรรมการพิจารณาการทำงานคนต่างด้าว

.....
.....

2. ท่านคิดว่าคณะกรรมการพิจารณาการทำงานคนต่างด้าวจังหวัดตากควรมาจาก
กลุ่มใดบ้าง

.....
.....

3. ท่านมีความเห็นอย่างไรเกี่ยวกับการเชิญตัวแทนของประเทศต้นทางมาร่วมเป็น
คณะกรรมการพิจารณาการทำงานคนต่างด้าวจังหวัดตาก

.....
.....

4. ท่านเห็นด้วยหรือไม่กับการเชิญตัวแทนภาคการเมืองท้องถิ่นเข้าร่วมเป็น
คณะกรรมการพิจารณาการทำงานคนต่างด้าวจังหวัดตาก

.....
.....

5. การดำเนินการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในอำเภอแม่สอด
มีความก้าวหน้ามากน้อยอย่างไร

.....
.....

6. ท่านเห็นว่ารัฐสภาให้ความสำคัญสนับสนุนต่อการนำนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปปฏิบัติมากน้อยเพียงใด

.....
.....

7. ท่านเห็นว่านโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายมีความขัดแย้งในวัตถุประสงค์หรือไม่ อย่างไร

.....
.....

8. ท่านคิดว่านโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายมีปัญหาด้านความเป็นไปได้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติหรือไม่ อย่างไร

.....
.....

9. ท่านคิดว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติมีปัญหาการเรียกผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่รัฐระดับล่างหรือไม่ อย่างไร

.....
.....

10. ท่านคิดว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติมีทรัพยากรด้านการบริหารเพียงพอหรือไม่ อย่างไร

.....
.....

การนำนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปปฏิบัติ
กรณีศึกษาอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

THE IMPLEMENTATION OF LABOUR POLICY ON ILLEGAL IMMIGRANT
WORKER : A CASE STUDY OF MAESOD DISTRICT, TAK PROVINCE.

แบบสัมภาษณ์กลุ่มนักธุรกิจ และเกษตรกร/นักวิชาการ สื่อมวลชน/กลุ่มนักการเมือง

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป

ชื่อ.....
อายุ..... เพศ

การศึกษา..... อาชีพ

รายได้.....

ส่วนที่ 2 ความเป็นมา และการนำนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปปฏิบัติ
ในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

2.1 ความเป็นมาของนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในอำเภอ
แม่สอด จังหวัดตาก

.....
.....

2.2 สภาพแวดล้อมทางธุรกิจเกี่ยวข้องหรือไม่ว่าไรต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ
ในอำเภอแม่สอด

.....
.....

2.3 ท่านคิดว่าการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายครั้งแรก
เกิดขึ้น โดยกลุ่มธุรกิจใด และทราบถึงวิธีการเรียกร้องของกลุ่มหรือไม่อย่างไร

.....
.....

ส่วนที่ 3 โครงสร้าง กระบวนการ ขั้นตอน รูปแบบ วิธีการ และลักษณะในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

3.1 ท่านมีความเข้าใจในโครงสร้างของคณะกรรมการพิจารณาการทำงาน
คนต่างด้าวจังหวัดตากหรือไม่อย่างไร

.....
.....

3.2 ท่านมีความเข้าใจในกระบวนการ ขั้นตอนการนำนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงาน
ต่างด้าวไปปฏิบัติของคณะกรรมการพิจารณาการทำงานจังหวัดตากหรือไม่

.....
.....

3.3 องค์กรของท่านมีวิธีการ และรูปแบบเกี่ยวข้องกับกรนำนโยบายการแก้ไขปัญหา
แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปปฏิบัติในอำเภอแม่สอดหรือไม่อย่างไร

.....
.....

3.4 ลักษณะการมีส่วนร่วมของท่านนำนโยบายไปปฏิบัติในอำเภอแม่สอด

.....
.....

ส่วนที่ 4 ปัจจัยที่เป็นปัญหา อุปสรรค ของการนำนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย
ไปปฏิบัติ ในอำเภอแม่สอด

4.1 ท่านมีความเห็นอย่างไรเกี่ยวกับความเจือจางของเจ้าหน้าที่รัฐในการนำนโยบาย
การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปปฏิบัติ

.....
.....

4.2 ท่านเห็นด้วยหรือไม่ว่านโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย
ไปปฏิบัติมีความซับซ้อน

.....
.....

4.3 ท่านมีความเห็นอย่างไรเกี่ยวกับความพยายามไม่เพียงพอของเจ้าหน้าที่รัฐในการ
นำนโยบายไปปฏิบัติ

.....
.....

4.4 ท่านมีความเห็นอย่างไรเกี่ยวกับการขาดผู้นำที่มีความสามารถ หรือความจริงใจ
ต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

.....
.....

4.5 ท่านมีความเห็นอย่างไรเกี่ยวกับความขัดแย้งในวัตถุประสงค์ของนโยบายการแก้ไข
ปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย

.....
.....

4.6 ท่านมีความเห็นอย่างไรเกี่ยวกับปัญหาด้านความเป็นไปได้ของการนำนโยบาย
ไปปฏิบัติ

.....
.....

4.7 ท่านคิดว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติมีปัญหาการเรียกร้องผลประโยชน์ของ
เจ้าหน้าที่รัฐหรือไม่ อย่างไร

.....
.....

4.8 ท่านคิดว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติขาดการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องหรือไม่
อย่างไร

.....
.....

ภาคผนวก ข
ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์

ชัยยุทธ เสนิตันติกุล (2551, 16 กุมภาพันธ์) ผู้นำกลุ่มสมาชิกโรงงานอุตสาหกรรม

สัมภาษณ์โดย พัชรนันท์ ลาวัณย์รัตนกุล เทศบาลเมืองแม่สอด

ชัยวัฒน์ วิทิตธรรมวงษ์ (2551, 8 กุมภาพันธ์) เลขานุการสภาอุตสาหกรรมจังหวัดตาก

สัมภาษณ์โดย พัชรนันท์ ลาวัณย์รัตนกุล สภาอุตสาหกรรมจังหวัดตาก

ชุมพร พลรักษ์ (2550, 14 พฤศจิกายน) ผู้ว่าราชการจังหวัดตาก

สัมภาษณ์โดย พัชรนันท์ ลาวัณย์รัตนกุล เทศบาลเมืองแม่สอด

เชิดศักดิ์ ชูศรี (2550, 28 ตุลาคม) รองผู้ว่าราชการจังหวัดตาก

สัมภาษณ์โดย พัชรนันท์ ลาวัณย์รัตนกุล เทศบาลเมืองแม่สอด

เทร็ดเกียรติ ชินสรนันท์ (2550, ตุลาคม) รองประธานหอการค้าจังหวัดตาก

สัมภาษณ์โดย พัชรนันท์ ลาวัณย์รัตนกุล เทศบาลเมืองแม่สอด

ปริญญา ปิ่นปัก (2550, 20 สิงหาคม) รองผู้กำกับการด่านตรวจคนเข้าเมืองตาก

สัมภาษณ์โดย พัชรนันท์ ลาวัณย์รัตนกุล สำนักงานด่านตรวจคนเข้าเมืองตาก

พันธ์ ทาอินทร์ (2550, 3 ตุลาคม) ประธานชมรมไม้ผลแม่สอด-พบพระจังหวัดตาก

สัมภาษณ์โดย พัชรนันท์ ลาวัณย์รัตนกุล เทศบาลเมืองแม่สอด

พินิจ สุนันตะ (2551, 11 กุมภาพันธ์) สื่อมวลชนท้องถิ่น

พิชิต นิลทองคำ (2551, 28 กุมภาพันธ์) หัวหน้าสำนักงานจัดหางานจังหวัดตาก

สัมภาษณ์โดย พัชรนันท์ ลาวัณย์รัตนกุล สำนักงานจัดหางานจังหวัดตาก

มะดินติน (2551, 19 มกราคม) ประธานหอการค้าสภาอุตสาหกรรมจังหวัดเมียวดี ประเทศ

สหภาพพม่า สัมภาษณ์โดย พัชรนันท์ ลาวัณย์รัตนกุล ร้านแม่สอดคถการ

วาสิศ แก้วพิกุล (2550, 22 สิงหาคม) นักวิชาการ 6ว. สำนักงานจัดหางานจังหวัดตาก

สัมภาษณ์โดย พัชรนันท์ ลาวัณย์รัตนกุล สภาอุตสาหกรรมจังหวัดตาก

สัมภาษณ์โดย พัชรนันท์ ลาวัณย์รัตนกุล ร้านแม่สอดคถการ

อเนก ศิริวิชัย (2551, 25 มกราคม) นักวิชาการประจำสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

สัมภาษณ์โดย พัชรนันท์ ลาวัณย์รัตนกุล สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

อัมพล วงษ์ใหญ่ (2550, 12 กันยายน) รองผู้กำกับการตำรวจภูธรอำเภอแม่สอด

สัมภาษณ์โดย พิชรพันธ์ ลาวัณย์รัตนกุล ร้านแม่สอดคกลการ

อำนาจ นันทหาร (2555, 26 มกราคม) ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัดตาก

สัมภาษณ์โดย พิชรพันธ์ ลาวัณย์รัตนกุล สภาอุตสาหกรรมจังหวัดตาก

อำพล ฉัตรไชยฤกษ์ (2551, 20 กุมภาพันธ์) ประธานหอการค้าจังหวัดตาก

สัมภาษณ์โดย พิชรพันธ์ ลาวัณย์รัตนกุล ศาลากลางจังหวัดตาก

ภาคผนวก ค
คำสั่งจังหวัดตาก



คำสั่งจังหวัดตาก

ที่ 11A/2548

เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาการจ้างงานของบุคคลต่างด้าวของจังหวัดตาก

เพื่อให้มีคณะอนุกรรมการขึ้น ทำหน้าที่ในการพิจารณาจำนวนการจ้างแรงงานต่างด้าวทำงาน (โควตา) สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ตามคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2548 จึงแต่งตั้ง คณะอนุกรรมการพิจารณาการจ้างงานของบุคคลต่างด้าวของจังหวัดตากประกอบด้วย

- | | |
|--|---------------------|
| 1. ผู้ว่าราชการจังหวัดตาก | ประธานอนุกรรมการ |
| 2. รองผู้ว่าราชการจังหวัดตาก (นายเชิดศักดิ์ ชูศรี) | รองประธานอนุกรรมการ |
| 3. แรงงานจังหวัดตาก | อนุกรรมการ |
| 4. สวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดตาก | อนุกรรมการ |
| 5. ผู้อำนวยการศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัดตาก | อนุกรรมการ |
| 6. ปลัดจังหวัดตาก | อนุกรรมการ |
| 7. ผู้บังคับการตำรวจจังหวัดตาก | อนุกรรมการ |
| 8. ผู้กำกับการค้าคนต่างด้าวเมืองตาก | อนุกรรมการ |
| 9. นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดตาก | อนุกรรมการ |
| 10. เกษตรจังหวัดตาก | อนุกรรมการ |
| 11. ปลัดบงจังหวัดตาก | อนุกรรมการ |
| 12. ปลัดจังหวัดตาก | อนุกรรมการ |
| 13. อุตสาหกรรมจังหวัดตาก | อนุกรรมการ |
| 14. ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัดตาก | อนุกรรมการ |
| 15. ประธานหอการค้าจังหวัดตาก | อนุกรรมการ |
| 16. พล.ต.ท.จารึก เมฆวิชัย | อนุกรรมการ |
| 17. นายชวนพันธ์ ขวเจริญพันธ์ | อนุกรรมการ |
| 18. นายชำนาญ เรืองโชติ | อนุกรรมการ |

สำนักอภัย



คำสั่งจังหวัดตาก
ที่ ๕๖๙ / 2549

เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าวจังหวัดตาก

เพื่อให้การพิจารณาจัดสรรจำนวนคนต่างด้าวเข้าทำงาน (โหวต) สัญชาติ พม่า ลาว และ
กัมพูชา ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 27 เมษายน 2547 เป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ

อาศัยอำนาจตามคำสั่งคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว ที่ 3/2547 ลงวันที่
2 กรกฎาคม 2547 ให้ผู้แทนจากภาคเอกชน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งเป็นอนุกรรมการ ซึ่งแต่งตั้งผู้แทน
ภาคเอกชนเป็นคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าวจังหวัดตาก คือ นายสมานพ มั่งสุพรรณ
โดยมีหน้าที่ดังนี้

1. ให้คำแนะนำ หรือปรึกษาเกี่ยวกับการกำหนดประเภทกิจการ และการจัดสรรจำนวน
คนต่างด้าวเข้าทำงานสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ออกประกาศ
อนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ
2. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าวมอบหมาย

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๕ เมษายน พ.ศ. 2549

(นายอมรพันธุ์ นิมานนท์)
ผู้ว่าราชการจังหวัดตาก

จัดทำงานจังหวัด..... วันที่.....
 หน้าที่..... ปสม..... วันที่ 5 / 4 / 49
 ๕๕๓๖๖ ๕ ๕ / ๒๕๔๙

สำเนาอุทธรณ์



คำสั่งจังหวัดตาก
ที่ 151 /2549

เรื่อง แต่งตั้งที่ปรึกษาคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าวจังหวัดตาก

เพื่อให้การพิจารณาจัดสรรจำนวนคนต่างด้าวเข้าทำงาน (โควตา) สัญชาติ พม่า ลาว และ
กัมพูชา ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 27 เมษายน 2547 เป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ

ผู้ว่าราชการจังหวัดตาก จึงแต่งตั้งที่ปรึกษาคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของ
คนต่างด้าวจังหวัดตาก คือ นายพันธ์ ทาอินทร์
โดยมีหน้าที่ดังนี้

ให้คำแนะนำ หรือปรึกษาแก่คณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าวจังหวัด
ตากในการจัดสรรจำนวนคนต่างด้าวเข้าทำงาน สัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชา ที่รัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงมหาดไทย ได้ออกประกาศอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ และอื่น ๆ

ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่นี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ 20 เมษายน พ.ศ. 2549

(นายอมรพันธุ์ นิมานันท์)
ผู้ว่าราชการจังหวัดตาก

จังหวัดตาก	วันที่
อำเภอ	วันที่
เลขที่	วันที่ 5 / 2549

ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ	นางพัชรนันท์ ลาวัณย์รัตนกุล
วัน เดือน ปีเกิด	4 กันยายน 2515
สถานที่เกิด	กรุงเทพมหานคร
ประวัติการศึกษา	รัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร (ศูนย์แม่สอด) ปีการศึกษา 2547
สถานที่ทำงาน	บริษัทบ้านพระวอจำกัด อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก
ตำแหน่ง	กรรมการผู้จัดการ