

แนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษา เรื่อง "ความคิดเห็นเกี่ยวกับการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว" ครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องในการศึกษา ดังนี้คือ

1. แนวคิดเชิงทฤษฎีของการย้ายถิ่นแรงงานข้ามชาติ
2. แนวคิดการมองปัญหาแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย
3. นโยบายแก้ไขปัญหาลาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง
4. แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนกับแรงงาน
5. แนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ
6. แนวคิดเกี่ยวข้องกับมาตรฐานแรงงาน
7. แนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติ
8. แนวคิดการประเมินประสิทธิผลขององค์การและการประเมินโครงการ
9. ทฤษฎีความแตกต่างระหว่างบุคคล
10. แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น
11. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
12. กรอบแนวคิดในการศึกษา

2.1 แนวคิดเชิงทฤษฎีของการย้ายถิ่นแรงงานข้ามชาติ

กุศล สุนทรธาดา (2538 : 8-10) กล่าวว่า การย้ายถิ่น เป็นกระบวนการทางสังคม (Social Process) ที่มีความเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาในตัวของมันเอง ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่ต้องเข้าใจในขบวนการย้ายถิ่น ถึงความเชื่อมโยงกับระบบเศรษฐกิจการเมือง และการผสมผสานวัฒนธรรมของระบบโลก ซึ่งไม่ใช่การเคลื่อนย้ายแรงงานชั่วคราวอย่างที่หลายคนคิด มันมีพลังทางสังคมที่อาจจะนำไปสู่การตั้งถิ่นฐานอย่างถาวรและการเกิดชุมชนของเชื้อชาติใหม่ในประเทศของผู้รับแรงงานเหล่านั้นได้ ซึ่งอาจนำไปสู่ปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ภายหลัง

การย้ายถิ่น เป็นกระบวนการทางสังคม ที่มีความเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาในตัวมันเอง ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่ต้องเข้าใจกระบวนการย้ายถิ่น ถึงความเชื่อมโยงกับระบบเศรษฐกิจการเมือง และการผสมผสานวัฒนธรรม ของระบบโลก ซึ่งไม่ใช่การเคลื่อนย้ายแรงงานชั่วคราว

อย่างที่หลาย คนคิด เพราะมันมีพลังทางสังคม ที่อาจจะนำไปสู่การตั้งถิ่นฐานอย่างถาวรได้ และการเกิดชุมชนของเชื้อชาติใหม่ในประเทศของผู้รับแรงงานเหล่านั้นได้ ซึ่งถ้าไม่มีการจัดการป้องกันอย่างรอบครอบ อาจจะไปสู่ปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองภายหลังได้ โดยแบ่งเป็น 3 แนวคิด ดังนี้

1. แนวคิดทางด้านเศรษฐศาสตร์ คลาสสิกใหม่ เกี่ยวกับดุลยภาพทางด้านเศรษฐกิจ (The neo-classical economic equilibrium perspective) ซึ่งรู้จักกันในชื่อ ปัจจัยผลักดัน และ ปัจจัยดึงดูด (push-pull model) ซึ่งมองว่า การย้ายถิ่นเกิดจากปัจจัยผลักดันในถิ่นต้นทาง เช่น ความยากจน การขาดแคลนที่ทำกิน การมีแรงงานเหลือเฟือ ความไม่ปลอดภัย และปัจจัยดึงดูดในประเทศปลายทาง เช่น ค่าจ้างที่สูงกว่า โอกาสทางเศรษฐกิจที่ดีกว่า และเป็นแนวคิดพื้นฐานที่ใช้อธิบายการย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติของแรงงานประเทศเพื่อนบ้าน มายังประเทศไทย

1.1 ปัจจัยผลักดันภายนอกประเทศ

1.1.1 ระบอบการเมืองการปกครองของประเทศเพื่อนบ้าน เช่น ลาว เขมร และ พม่า หลังจากได้รับเอกราชจากการเป็นอาณานิคมของฝรั่งเศสและอังกฤษ ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองเป็นแบบสังคมนิยมปกครองโดยรัฐบาลทหาร มีการผูกขาดทางอำนาจ จำกัดสิทธิ ทำให้มีความขัดแย้งทางการเมืองภายในประเทศ เช่น ในพม่าก็ได้มีการแบ่งเป็น 3 ฝ่ายใหญ่ ๆ คือฝ่ายรัฐบาลทหาร ฝ่ายของออองซานซูจี และชนกลุ่มน้อย อันได้แก่ กะเหรี่ยง ชะวีน ไทยใหญ่ มอญ ทำให้เกิดการประท้วง สู้รบและปราบปรามกันอยู่เนื่อง ๆ เกิดความไม่สงบต่าง ๆ ประกอบกับการปกครองระบบเผด็จการ ทำให้ประชาชนในประเทศเกิดความไม่มั่นคง แสวงหาเสรีภาพ และความเป็นอยู่ที่ดีกว่า

1.1.2 ภาวะเศรษฐกิจในประเทศเพื่อนบ้าน จากนโยบายการเปิดประเทศไประบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมประกอบกับยังมีความไม่สงบจากการปราบปรามชนกลุ่มน้อยตามแนวชายแดนไทยในรัฐฉานและรัฐกะเหรี่ยงของพม่า และความขัดแย้งทางการเมืองในประเทศเพื่อนบ้าน ทำให้ประชาชน ไม่มีที่ดินทำกิน รายได้ไม่เพียงพอต่อการยังชีพ ประชาชนว่างงาน มีการเกณฑ์แรงงานไปสร้างถนน และทางรถไฟ การปราบปรามชนกลุ่มน้อย ที่อาจจะมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรง โดยเฉพาะกับชนกลุ่มน้อย ทำให้ถูกต่อต้านจากประเทศต่าง ๆ ทั้งในยุโรป และอเมริกาในรูปแบบของการยุติ หรือชะลอความสัมพันธ์ทางการค้า ทำให้ไม่มีความเจริญก้าวหน้า ในด้านการลงทุน ทั้งภายในประเทศ และการลงทุนจากต่างประเทศ ระบบเศรษฐกิจ และเทคโนโลยีต่าง ๆ ไม่มีการพัฒนาเท่าที่ควรจึงไม่ก่อให้เกิดการสร้างงานภายในประเทศ ตลอดจน

สภาพความผันผวนทางเศรษฐกิจ มีภาวะเงินเฟ้อ ค่าเงินตกต่ำ ประชาชนมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพจึงทำให้มีแรงงานหลั่งไหลมาทำงานในประเทศไทย ซึ่งมีภาวะเศรษฐกิจที่ต่ำกว่า

1.1.3 มาตรฐานควบคุมการออกนอกประเทศ รัฐบาลของประเทศเพื่อนบ้าน ไม่มีมาตรการและการควบคุมที่ชัดเจนเข้มงวด

1.2. ปัจจัยดึงดูดภายในประเทศ

1.2.1 การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในประเทศไทย มีความเจริญอย่างรวดเร็ว ประสบความสำเร็จในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเชิงถาวรวัตถุ ด้านการสื่อสาร สาธารณูปโภค สาธารณูปการ และเงินตรามูลรวม จากรายได้ประชาชาติที่เพิ่มขึ้น ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา และกำลังอยู่บนสถานการณ์ขับเคลื่อนไปสู่การเป็นอุตสาหกรรมที่ทดแทนการนำเข้า มาเป็นการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก เป็นผลให้เกิดการขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจในอัตราเร่งที่สูงขึ้นติดต่อกัน โดยรัฐบาลดำเนินการผ่อนปรนมาตรการการลงทุนและการเงิน เพื่อส่งเสริมให้มีการเคลื่อนย้ายทุนได้อย่างเสรี ปัจจัยการขยายตัวทางเศรษฐกิจทำให้มีความต้องการแรงงานมากขึ้น ในขณะที่อัตราการแข่งขันกับตลาดโลกมีสูงขึ้น การลดต้นทุนในการผลิตโดยการใช้แรงงานราคาถูก จึงเป็นทางเลือกหนึ่งที่ยั่งยืนที่สุดของผู้ประกอบการ

1.2.2 ภาวะการขาดแคลนแรงงาน อันเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางด้านโครงสร้างประชากรไทย พบว่า อัตราการเพิ่มของประชากรของประเทศมีอัตราการลดลงอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางอายุของประชากร สัดส่วนประชากรวัยแรงงานมีการชะลอลง ในขณะที่การผลิตในระบบเศรษฐกิจที่กำลังขยายตัว ยังเน้นการผลิตแบบที่ใช้แรงงานหนาแน่น

1.2.3 สภาพภูมิประเทศตามแนวชายแดนสะดวกต่อการเดินทางเข้ามาในประเทศไทย และมีพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นแผ่นดิน ซึ่งมีอาณาเขตติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน คือ พม่า ลาว กัมพูชา และมาเลเซีย เป็นระยะทางยาวกว่า 6,300 กิโลเมตร

2. แนวคิดเชิงโครงสร้างที่มองย้อนประวัติศาสตร์ (The historical – structuralized approach) ซึ่งแนวคิดนี้ เป็นแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์การเมืองที่วิพากษ์วิจารณ์ แนวคิดของกลุ่มคลาสสิกใหม่ว่าแนวคิดดังกล่าว ตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้อสมมุติว่าแต่ละคนสามารถมีอิสระในการเลือกนั้นไม่จริง เพราะว่าโดยแท้จริงแล้วความไม่เท่าเทียมกันของการกระจายตัวทางด้านเศรษฐกิจและอำนาจทางการเมืองในระบบเศรษฐกิจโลก ในแต่ละประเทศก็แตกต่างกันออกไป ประกอบกับนโยบายการย้ายถิ่นเข้าในแต่ละประเทศค่อนข้างจำกัดทางเลือกของผู้ย้ายถิ่น การย้ายถิ่นถูกมองว่าเป็นทางเลือกหนึ่งของการเคลื่อนย้ายแรงงานราคาถูกมาสู่แหล่งทุน ซึ่งผลคือเกิดการไม่พัฒนา

ในประเทศเกิดการขาดทรัพยากรจากประเทศยากจนไปให้ประเทศร่ำรวย และเนื่องจากแรงงานข้ามชาติเป็นจำนวนมากทำงานโดยยินดีรับค่าจ้างในระดับที่ต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้มาก สิ่งเหล่านี้ค่อนข้างเป็นจริงตามประสบการณ์ของประเทศอุตสาหกรรมตะวันตก โดยเฉพาะในยุคที่เกิดภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจ ขณะที่ตลาดโลกมีการแข่งขันกันอย่างรุนแรง เพราะฉะนั้นวิธีลดต้นทุนการผลิตที่ทำได้ง่ายที่สุด คือ การลดค่าใช้จ่ายทางด้านค่าจ้างและสามารถทำได้โดยการจ้างแรงงานต่างชาติ ซึ่งมักจะยอมรับค่าจ้างที่ต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด แต่การสร้างการแข่งขัน โดยการอิงกับแรงงานต่างชาติราคาถูกอาจจะช่วยให้การส่งออกเพิ่ม แต่ในระยะยาวแล้วจะเป็นผลเสียต่อระบบเศรษฐกิจเพราะนักลงทุนจะไม่ให้ความสนใจการลงทุนพัฒนาเทคโนโลยี เพื่อสร้างประสิทธิภาพและการทำลายการพัฒนาโครงสร้างค่าจ้างในประเทศ

ทั้งสองแนวคิดถูกวิจารณ์ว่า แต่ละแนวคิดเป็นการมองเพียงด้านเดียว โดยที่แนวคิดแบบคลาสสิกใหม่ ก็ขาดการมองการเคลื่อนย้ายในเชิงประวัติศาสตร์ และไม่ได้สนใจบทบาทของรัฐ ขณะที่แนวคิดเชิงโครงสร้างประวัติศาสตร์ก็ขาดการมองบทบาทของแต่ละบุคคลหรือกลุ่มที่เกี่ยวข้อง

3. แนวคิดเกี่ยวกับระบบการย้ายถิ่น (migration system) กลุ่มประเทศที่มีการไหลเวียนของการย้ายถิ่น อาจจะประกอบไปด้วยประเทศ 2 ประเทศขึ้นไปหรือมากกว่าที่มีความเชื่อมโยงกันด้วยการย้ายถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การย้ายถิ่นจากเอเชียสู่อเมริกา ยุโรป และเอเชียด้วยกัน ซึ่งแนวคิดในการวิเคราะห์เชิงระบบการย้ายถิ่นนั้น มีกรอบการมองในทุกมุมของความสัมพันธ์ ทั้งผู้ย้ายถิ่นออกและผู้ย้ายถิ่นเข้า และยังมองไปถึงการไหลเวียนของคน และการไหลเวียนอย่างอื่น เช่น ทุน สินค้า และ เทคโนโลยี แนวคิดนี้ยังเน้นความเชื่อมโยงกับประวัติศาสตร์ เช่น การล่าอาณานิคม การให้ความช่วยเหลือทางทหาร อิทธิพลทางการเมือง การรุกรานการค้า และวัฒนธรรม นอกจากนี้ความเชื่อมโยงภายในระบบการย้ายถิ่นเองก็ยังคงต้องเข้าใจว่าสามารถมีการอธิบายได้หลายมุมมองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และประชากร

การมองการย้ายถิ่นในเชิงระบบ จะช่วยให้เกิดความเข้าใจกระแสไหลเวียนของประชากรและการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศผู้ส่งและประเทศผู้รับแรงงานซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการโลกาภิวัตน์ (process of globalization) เมื่อการย้ายถิ่นเริ่มขึ้นก็จะเกิดความเชื่อมโยงที่ค่อนข้างถาวรระหว่างประเทศผู้ส่งและประเทศผู้รับ ทั้งในรูปของการไหลเวียนของทรัพยากรทางเศรษฐกิจ รวมทั้งสินค้า คน แรงงาน ค่านิยมทางสังคมวัฒนธรรมระหว่างประเทศ ซึ่งก่อให้เกิด ปฏิสัมพันธ์ทั้งในระดับเล็ก เช่น การเกิดเครือข่ายทางสังคม ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ระหว่างผู้ย้ายถิ่น ครอบครัวและชุมชน ซึ่งเป็นการเชื่อมโยงผู้ย้ายถิ่นและผู้ไม่ย้ายถิ่น

เข้าด้วยกัน นอกจากนี้ยังเกิดปฏิสัมพันธ์ในระดับกว้าง ซึ่งเป็นความเชื่อมโยงในระดับสถาบันระหว่างประเทศ ทั้งทางเศรษฐกิจ เช่น เกิดการค้าขายแลกเปลี่ยนสินค้ากัน การเมือง เกิดเศรษฐกิจศาสตร์การเมืองของโลกมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันอย่างซับซ้อน อันเป็นความสัมพันธ์ของทั้งระดับเล็กและระดับใหญ่ก็มีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกันอย่างซับซ้อน อันเป็นความสัมพันธ์เชิงระบบของการย้ายถิ่นภายในประเทศและการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ (สมพงษ์ สระแก้ว. 2544 : 12)

2.2 แนวคิดการมองปัญหาแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย

ในประเทศไทยมีแนวคิดการมองปัญหาแรงงานต่างด้าว 3 แนวคิดหลัก ๆ คือ แนวคิดความมั่นคงแห่งชาติและชาตินิยม แนวคิดมนุษยนิยมหรือการคุ้มครองสิทธิผู้ใช้แรงงาน และแนวคิดทุนนิยมเสรีบนผลประโยชน์ของนายทุน (สมพงษ์ สระแก้ว. 2544: 12)

2.2.1. แนวคิดความมั่นคงแห่งชาติและชาตินิยม (National Security)

แนวคิดนี้ มองว่า "แรงงานต่างชาติ" ที่ลักลอบเข้ามาทำงานเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายต้องจับส่งออกนอกประเทศ หรือให้นายจ้างมาประกันตัวเพื่อผ่อนผันขอใบอนุญาตทำงานแก่แรงงานต่างด้าว แนวคิดนี้ปรากฏชัดในกลไกของรัฐ ฝ่ายความมั่นคงและการปกครอง โดยมี สมช. ตม. และมหาดไทย เป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการควบคุม กักกัน นอกจากนี้ในผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงแรงงานฯ ก็มีแนวคิดเช่นนี้

2.2.2. แนวคิดมนุษยนิยมหรือการคุ้มครองสิทธิผู้ใช้แรงงาน (Labour Protection)

มองว่าผู้ใช้แรงงานทั้งโลกคือพี่น้องกัน ถูกเอาเปรียบจากกระบวนทุนนิยมร่วมกันแรงงานทุกคนมีสิทธิภาค คักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างเท่าเทียมโดยไม่ถูกเลือกปฏิบัติถูกแบ่งแยกเพราะเชื้อชาติ สัญชาติ สีผิว และศาสนา ซึ่งเป็นแนวคิดของ NGOs และองค์กรแรงงานหลาย ๆ แห่งในประเทศไทย

2.2.3. แนวคิดทุนนิยมเสรีบนผลประโยชน์ของนายทุน

เป็นแนวคิดที่มองว่า มีความจำเป็นต้องจ้างแรงงานต่างด้าวเพื่อการเติบโตและความอยู่รอดของการพัฒนาธุรกิจของตน เพราะเห็นว่างานบางประเภทขาดแคลน คนงานไทยไม่ทำ หรือหาคนงานไทยทำยาก แนวคิดนี้ทำให้กลุ่มนายทุนพยายามลดต้นทุนการผลิตโดยจ้างค่าจ้างน้อย

จากนโยบายที่ผ่านมา (มติคณะรัฐมนตรี. 2539 : อัดสำเนา) ได้สะท้อนให้เห็นถึงการประสานผลประโยชน์ของอำนาจทุนเอกชนกับอำนาจรัฐ ที่ประกอบไปด้วย กลุ่มนักธุรกิจการเมือง ข้าราชการ และผู้ประกอบการ แนวคิดในการจัดการเรื่องแรงงานต่างชาติจึงผสมผสานระหว่างแนวคิดชาตินิยมผสมกับนายทุนนิยมเสรีบนผลประโยชน์นายทุน ทำให้นโยบายที่ผ่านมาจึงอยู่ในรูปแบบที่เรียกว่า “ควบคุมปกครอง”

2.3 นโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

จากการขาดแคลนแรงงานกรรมกรในบางประเภทกิจการอันเนื่องมาจากแรงงานไทย ส่วนหนึ่งออกไปทำงานต่างประเทศ และบางส่วนหลังไหลไปทำงานในภาคอุตสาหกรรม จึงจำเป็นต้องหาแรงงานมาทดแทนผู้ประกอบการจึงให้ความสนใจต่อแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ประกอบกับสภาพเศรษฐกิจของประเทศที่มีแนวชายแดนติดต่อกับประเทศไทยไม่เอื้ออำนวยต่อการเลี้ยงชีพ จึงทำให้เกิดการหลั่งไหลลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก คณะรัฐมนตรีได้มีมติผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวดังกล่าวทำงานได้ในบางกิจการ บางพื้นที่ ตามระยะเวลาที่กำหนด แต่จำนวนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ทำงานอยู่ในประเทศไทยในปัจจุบันยังไม่สามารถมีข้อพิสูจน์ได้ว่ามีจำนวนที่แท้จริงเท่าใด

สำหรับ รายละเอียดของนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง สามารถสรุปประเด็นที่เกี่ยวข้องในประเด็นหลัก ๆ ได้ดังนี้

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2544 เห็นชอบแนวทางการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนี ตามที่สภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) เสนอ และให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมดำเนินการดังนี้

- ให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมดำเนินการให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ทำงานอยู่กับนายจ้างมารายงานตัวขึ้นทะเบียน และขออนุญาตทำงานกับทางราชการ
- เมื่อพ้นกำหนดรายงานตัวและขออนุญาตทำงานแล้ว ให้จับกุมดำเนินคดีตามกฎหมายอย่างเด็ดขาดและจริงจัง ทั้งต่อตัวแรงงาน นายจ้าง และผู้ที่เกี่ยวข้อง
- ให้ดำเนินการสกัดกั้น และป้องกันการอพยพเข้าใหม่อย่างเข้มงวด จริงจัง โดยผนึกกำลังทุกฝ่ายร่วมกันปฏิบัติงาน
- ดำเนินการอื่น ๆ ตามความเหมาะสม เพื่อให้การแก้ไขปัญหาลaborต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองบรรลุผล เช่น การเจรจาและขอความร่วมมือจากประเทศเพื่อนบ้าน การให้ภาคเอกชน

เข้ามาร่วมมือในการแก้ไขปัญหา การประชาสัมพันธ์ และการจัดตั้งสำนักงานสำนักงานรับผิดชอบ
ในการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองขึ้นในกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เป็นต้น

- ให้ส่วนราชการและหน่วยงานต่าง ๆ ให้ความร่วมมือในการดำเนินการในเรื่องนี้อย่างเต็มที่

"แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง" ที่จะอนุญาตให้จดทะเบียน ได้แก่ บุคคลสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย และอยู่ในราชอาณาจักรแล้วก่อนวันที่คณะรัฐมนตรีมี
มติก่อนวันที่ 28 สิงหาคม 2544 และมีวัตถุประสงค์เพื่อทำงาน

วัตถุประสงค์การจดทะเบียน

เพื่อทราบข้อมูลแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่แท้จริงว่า มีจำนวนเท่าไร อยู่ที่ไหน ทำ
อะไร เพื่อนำไปวางแผนในระยะยาว

อาชีพ และ ประเภทกิจการที่อนุญาตให้มาจดทะเบียน มีจำนวน 10 ประเภทกิจการ ได้
แก่

1. ประเภทกิจการที่ 1 ประกอบด้วย สวนผัก ผลไม้ ไร่ อ้อย สวนยางพารา สวนปาล์ม พืชไร่
สวนกาแฟ

2. ประเภทกิจการที่ 2 ประกอบด้วย เหมืองแร่และเหมืองหิน

3. ประเภทกิจการที่ 3 ประกอบด้วย โรงงานทำอิฐ โรงงานทำอิฐ เครื่องเคลือบดินเผา

4. ประเภทกิจการที่ 4 ประกอบด้วย ก่อสร้าง คานเรือ

5. ประเภทกิจการที่ 5 ประกอบด้วย โรงสีข้าว

6. ประเภทกิจการที่ 6 ประกอบด้วย เลี้ยงหมู เลี้ยงกุ้ง และสัตว์เลี้ยงอื่น ๆ

7. ประเภทกิจการที่ 7 ประกอบด้วย ประมงทะเล กิจกรรมต่อเนื่องจากประมงทะเล

โรงงานปลาป่น

8. ประเภทกิจการที่ 8 ประกอบด้วย การใช้แรงงานเคลื่อนย้ายสินค้าในโกดังหรือที่เก็บสิน
ค้า

9. ประเภทกิจการที่ 9 ประกอบด้วย ผู้รับใช้ในบ้าน

10. ประเภทกิจการพิเศษ (พ) ประกอบด้วย อาชีพอื่นนอกเหนือจากที่ระบุไว้ใน (1) - (9)
จำแนกเป็น พ.1 กิจการที่มีนายจ้าง พ.2 กิจการที่ไม่มีนายจ้าง เช่น อาชีพรับจ้างทั่วไป

2. กรณีนายจ้างเป็นบุคคลธรรมดา ต้องมีหลักฐานดังนี้

- 1) สำเนาทะเบียนบ้านของนายจ้าง
- 2) สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนของนายจ้าง
- 3) เงินค่าใช้จ่ายในการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว ในอัตราคนละ 3,250 บาท
- 4) ให้นำแรงงานต่างด้าวไปด้วย เพื่อถ่ายรูป และออกบัตรตามที่กฎหมายกำหนด

สถานที่รับจดทะเบียน

- ส่วนกลาง
1. กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ถนนมิตรไมตรี เขตดินแดง
 2. ตลาดนัดธนบุรี (สนามหลวง 2) ถนนพุทธมณฑล สาย 3
 3. สำนักจัดหางานกรุงเทพ 6 ราษฎร์บูรณะ ถนนสุขสวัสดิ์ กม.9
 4. หลักสี่พลาซ่า (ชั้น 1 ติดกับธนาคารกรุงเทพ จำกัด)

ส่วนภูมิภาค ตามที่จังหวัดกำหนด

แนวทางดำเนินการหลังสิ้นสุดระยะเวลาให้จดทะเบียน

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้มีคำสั่งแต่งตั้งทหารบกยศร้อยตรีหรือเทียบเท่าขึ้นไป และทหารเรือยศตั้งแต่เรือตรีหรือเทียบเท่าขึ้นไปเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ซึ่งหมายความว่า หลังจากสิ้นสุดระยะเวลาการจดทะเบียนแล้ว เจ้าหน้าที่ของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ทหารบก ทหารเรือและตำรวจ จะร่วมกันตรวจสอบและจับกุมนายจ้างที่ยังลักลอบจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองโดยไม่ไปจดทะเบียนให้ถูกต้อง โดยผู้ที่จับกุมจะได้รับโทษสูงสุดตามบัญชีฯ พณฯ นายกรัฐมนตรี

2.4 แนวคิดด้านสิทธิมนุษยชนกับแรงงาน

2.4.1. หลักและสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน

หลักสิทธิมนุษยชนว่าด้วยความไม่แตกต่าง ไม่ว่าจะเกิดหรือโดยสัญชาติมนุษย์ทุกคนล้วนมีสิทธิมนุษยชน โดยข้อเท็จจริงที่เราต่างมีอิสระ มีสำนึก และมีความเป็นชีวิตสิทธิมนุษยชน เป็นของคนทุกคนตามธรรมชาติ เป็นส่วนประกอบอันหนึ่งในร่างกายเราแต่กำเนิดและจะถูกแบ่งแยกออกไปโดยกรรมวิธีใดไม่ได้

หลักว่าด้วยความเป็นสากล สิทธิมนุษยชนมีอยู่ทุกแห่ง โดยไม่มีข้อยกเว้น ไม่ว่าจะโดยชาติพันธุ์ ศาสนา เพศ หรือความเชื่อ

หลักว่าด้วยความเสมอภาคเราทุกคนเกิดมา “ล้วนเปล่าเปลือย และช่วยตัวเองไม่ได้” ดังนั้น เราจึงมีความเสมอภาคในชีวิตและในการดำรงศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์

หลักการว่าด้วยรัฐต้องให้หลักประกันสิทธิมนุษยชนแก่ประชาชน สังคมดำเนินไปภายใต้การปกครองของรัฐบาล "รัฐมีหน้าที่ประหนึ่งพ่อแม่" เป็นผู้ให้ความคุ้มครองปกป้องและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ตลอดจนเป็นหลักประกันให้แก่พลเมืองทุก ๆ คน

หลักว่าด้วยสิทธิส่วนบุคคล และการพึ่งพาซึ่งกันและกัน การปกครองและสิทธิทางการเมืองไม่อาจแยกจากสิทธิทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม จะต้องไม่มีการแบ่งแยกหรือเลือกการให้บริการด้านสิทธิเฉพาะกลุ่ม ในขณะที่เดียวกันสิทธิส่วนบุคคลก็ต้องไม่ล่วงละเมิดสิทธิส่วนรวม หรือในทำนองกลับกันสิทธิส่วนรวมจะต้องไม่ล่วงล้ำสิทธิส่วนบุคคลด้วย

กฎบัตรขององค์การสหประชาชาติ เน้นการส่งเสริมและการเคารพสิทธิมนุษยชนสิทธิทางสังคม (social right) สิทธิจะมีชีวิตอยู่ (The right to life) และอิสรภาพขั้นพื้นฐานสำหรับทุกคน โดยไม่เลือกปฏิบัติในเรื่องเชื้อชาติ เพศ ภาษา ศาสนา สีผิว ความเห็นทางการเมือง ชาติ หรือสังคม อันเป็นที่มาเดิม กำเนิด หรือสถานะอื่นใด เพื่อก่อให้เกิดสันติภาพ ความเท่าเทียมกัน และความก้าวหน้าในสังคมระหว่างประเทศ ไม่ว่าบุคคลนั้น ๆ จะอยู่ในประเทศที่จะยอมรับสัตยาบันเรื่องนี้หรือไม่ก็ตาม

อนุสัญญาของสหประชาชาติ ในการคุ้มครองสิทธิของแรงงานย้ายถิ่นทุกคนและสมาชิกในครอบครัว ไม่ว่าจะมิสสถานภาพที่เกี่ยวกับสุขภาพ คือ คนงานย้ายถิ่นมีสิทธิในการประกันสังคม และมีสิทธิที่จะได้รับการรักษาพยาบาล

สิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของคนงาน ตามมาตรฐานสากล แม้คำว่าสิทธิมนุษยชนมิได้ปรากฏในรัฐธรรมนูญของ ILO แต่ปรากฏในจุดมุ่งหมายและหลักการของธรรมนูญ ซึ่งพูดถึงสันติสุขและความเป็นธรรมในสังคม และในปฏิญญาฟีลาเดลเฟีย ประกอบด้วยเจตนารมณ์ขององค์การ ดังต่อไปนี้

1. แรงงานมิใช่สินค้า
2. เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น และการตั้งสมาคมเป็นสิ่งจำเป็น สำหรับความก้าวหน้าที่ยั่งยืน
3. ความยากจน ณ ที่หนึ่งใด ย่อมเป็นปฏิปักษ์ต่อความเจริญรุ่งเรืองของในทุกแห่งทุกหน
4. มนุษย์ทุกคนมีสิทธิที่จะแสวงหา ทั้งสวัสดิภาพทางวัตถุและพัฒนาการด้านจิตใจ ภายใต้เงื่อนไขของเสรีภาพ และความภาคภูมิใจ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจและโอกาสอันทัดเทียม โดยมีคำนึงถึงเชื้อชาติความเชื่อถือหรือเพศใด ๆ ทั้งสิ้น

2.4.2 สภาพสิทธิมนุษยชนของแรงงานต่างด้าว หรือแรงงานอพยพผิดกฎหมาย

ได้ยึดปฏิญญาสากลสิทธิมนุษยชน ในที่ประชุมระดับโลกว่าด้วยสิทธิมนุษยชนดังนี้ คือ

1. เร่งรื้อให้รัฐทั้งหลายรับรองการให้ความคุ้มครองต่อสิทธิมนุษยชนของแรงงานต่างด้าว และครอบครัว
2. พิจารณาว่า การสร้างเงื่อนไขสนับสนุนความสามัคคี และการอดกลั้นมากขึ้นระหว่างแรงงานต่างด้าวหรือแรงงานอพยพ และประชาชนส่วนที่เหลือของสังคมในรัฐซึ่งพวกเขาอาศัยอยู่นับเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่ง
3. ร้องขอต่อรัฐทั้งหลาย ในการพิจารณาความเป็นไปได้ของการลงนาม และให้สัตยาบัน โดยเร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ต่ออนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิแรงงานต่างด้าวและสมาชิกในครอบครัวของพวกเขา

ในกรอบประเด็นเนื้อหาเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้อง อาทิ การละเมิดสิทธิเสรีภาพ แรงงานต่างด้าว แรงงานต่างด้าวกับกระบวนการทางศาล สิทธิแรงงานของแรงงานต่างด้าว ผิดกฎหมาย เด็กพลัดถิ่น การค้ามนุษย์แต่ในการศึกษาคั้งนี้ เป็นการศึกษาในเนื้อหาของสิทธิแรงงานของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ในข้อเท็จจริงและสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น

2.4.3. สิทธิแรงงานของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย

ตามหลักปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนได้กำหนดว่า บุคคลใดจะถูกบังคับให้เป็นทาสหรืออยู่ในภาวะจำยอมใด ๆ มิได้ การเป็นทาสและการค้าทาสจะมิได้ในทุกรูปแบบ บุคคลมีสิทธิในการรับค่าตอบแทนเท่ากันสำหรับการทำงานที่เท่าเทียม โดยไม่เลือกปฏิบัติใด ๆ การทำงานผู้ทำงานมีสิทธิในรายได้ซึ่งยุติธรรม และเอื้อประโยชน์เพื่อเป็นประกันสำหรับตนเองและครอบครัว ให้ดำรงชีวิตมีค่าควรแก่ศักดิ์ศรีของมนุษย์ และถ้าจำเป็นก็ชอบที่จะได้รับความคุ้มครองทางสังคมอื่น ๆ เพิ่มเติม

จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นกับแรงงานต่างด้าว ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิแรงงานของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายคือ

1. แรงงานต่างด้าวจะถูกกดค่าแรงต่ำ และต่ำกว่าแรงงานชั้นต่ำเป็นส่วนใหญ่ หรือได้ค่าแรงไม่ครบ ไม่ตรงเวลา มีชั่วโมงการทำงานที่ยาว มีเวลาพักผ่อนไม่เพียงพอ ในการตอบรับของภาครัฐ รัฐไม่ได้มีหลักเกณฑ์แน่ชัดว่า สิทธิแรงงานต่างด้าวที่ได้รับการจดทะเบียนทำบัตรอนุญาตทำงานแล้วเป็นอย่างไร และมีกระบวนการคุ้มครองสิทธิอย่างไร จะอยู่ภายใต้ข้อกำหนดเดียวกันของกฎหมายแรงงานหรือไม่

2. ไม่ได้รับสวัสดิการ เว้นแต่ที่พักในบางประเภท เช่น เกษตรกร งานบ้าน งานบริการ ค่ารักษาพยาบาล ส่วนใหญ่จะถูกหักจากค่าแรง และไม่ได้รับค่าแรงในวันที่ป่วยหรือพักรักษาตัว ส่วนใหญ่แรงงานดูแลสุขภาพ และความเจ็บป่วยด้วยตนเอง โดยบางรายไปรับการรักษาที่สถานบริการของรัฐ ในบางจังหวัดใช้วิธีขายบัตรสุขภาพแก่แรงงานต่างด้าวเพื่อลดภาระค่าใช้จ่าย ซึ่งทำให้แรงงานได้รับการแต่แรงงานต่างด้าวซื้อบัตรประกันสุขภาพ 500 บาท เพื่อรับการรักษาพยาบาลจากโรงพยาบาลโดยไม่ต้องเสียค่ารักษา แต่ภายในวงเงินจำกัด ซึ่งเป็นผลเสียแก่ตัวแรงงาน นอกจากนั้น แรงงานที่ได้รับการจดทะเบียนมักไม่ได้รับสวัสดิการในการทำงานตามมาตรฐานที่ชาวไทยได้รับ เช่น เงินชดเชยหรือการรับผิดชอบอื่น ๆ โรงพยาบาลบางแห่งประสบปัญหาเมื่อนายจ้างมักนำแรงงานต่างด้าวมาทิ้งไว้ที่โรงพยาบาล โดยไม่รับผิดชอบค่าใช้จ่ายและทำโรงพยาบาลเอกชนบางแห่งต้องตัดสินใจให้ทางตำรวจเข้ามาจัดการ โดยตัวแรงงานมักจะถูกส่งกลับ ถึงแม้ว่าแรงงานจะมีใบอนุญาตทำงานก็ตาม

3. แรงงานต่างด้าวบางส่วนถูกหลอก หรือถูกบังคับให้ทำงานโดยไม่ได้รับค่าแรง เช่น ในธุรกิจการรับเหมาก่อสร้าง ธุรกิจบริการทางเพศ ขอทาน และเวร่อนขายของ

4. แรงงานต่างด้าวไม่ได้รับข้อมูลข่าวสารเงื่อนไขการทำงาน สภาพการทำงานกฎหมายหรือนโยบายของรัฐเกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว ทำให้ไม่สามารถเรียกร้องสิทธิพึงได้ เช่น การตรวจสุขภาพเพื่อทำบัตรอนุญาตแรงงาน บางแห่งมีการตรวจเลือดเพื่อตรวจหาเชื้อ เอช ไอ วี และแจ้งผลต่อนายจ้าง บางแห่งเจ้าหน้าที่มาจับกุมแรงงานที่ติดเชื้อและส่งกลับทันที ซึ่งการกระทำเป็นการละเมิดสิทธิ ผู้ติดเชื้ออย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นการเจาะเลือดที่ไม่ได้รับการยินยอม ไม่มีการแจ้งข้อมูล ไม่มีการให้คำปรึกษา และใช้วิธีการรุนแรงกับผู้ตรวจสุขภาพไม่ผ่าน

5. แรงงานต่างด้าวที่เป็นเด็ก ต้องทำงานในกิจการหลายประเภทที่เป็นอันตรายเสี่ยงต่อสุขภาพและเสี่ยงต่อชีวิต เช่น งานแบกหาม ใช้แรงงานหนัก งานในเรือประมง งานในสถานบริการทางเพศ

6. ครอบครัวแรงงานและแรงงานต่างด้าวที่เป็นหญิง ไม่ได้รับข่าวสารเพียงพอในเรื่องของการวางแผนครอบครัว และการคลอดที่ปลอดภัย และการให้ภูมิคุ้มกันแก่เด็กทำให้มีการตั้งครรภ์สูง การทำแท้งและมีเด็กที่ไม่ได้รับภูมิคุ้มกันโรคติดต่อ มีบางที่พยายามดำเนินการสาธารณสุขแก่แรงงานต่างชาติแต่ยังไม่สามารถให้บริการได้ทั่วถึงเพราะข้อจำกัดด้านงบประมาณและการสื่อสาร

7. ลูกแรงงานที่เกิดในประเทศไทย ไม่มีสิทธิได้สัญชาติไทย หรือไม่ได้รับการจดทะเบียนการเกิด นอกจากนี้ ในทางปฏิบัติในแหล่งที่อยู่และที่ทำงานของแรงงานต่างด้าวหลาย ๆ แห่ง เด็กเหล่านี้ยังไม่ได้รับอนุญาตให้รับบริการทางการศึกษา

จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับแรงงานต่างด้าว จึงต้องกลับมาให้ความสำคัญกับแนวคิดด้านสิทธิมนุษยชน ทั้งนี้มุมมองปัญหาแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นแนวคิดทางความมั่นคงแห่งชาติและชาตินิยม (National Security) ที่มองว่าแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาผิดกฎหมายต้องถูกจับส่งออกนอกประเทศ หรือให้นายจ้างมาประกันตัว หรือผ่อนผันขอใบอนุญาตทำงานชั่วคราว และแนวคิดทุนนิยมเสรีบนผลประโยชน์ของนายทุน ที่เน้นความเติบโตและความอยู่รอดของการพัฒนาธุรกิจของตน ซึ่งมีความจำเป็นต้องจ้างงานต่างด้าว เพราะคนไทยไม่ทำ หรือหาคนงานไทยทำงานยาก และแนวคิดมนุษยนิยมหรือการคุ้มครองสิทธิผู้ใช้แรงงาน (Labour Protection) ที่มองว่า ผู้ใช้แรงงานทุกคนมีสิทธิเสมอภาค ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างเท่าเทียม โดยไม่ถูกเลือกปฏิบัติ ถูกแบ่งแยกกีดกัน เพราะเชื้อชาติ สัญชาติ สีผิว เพศ และศาสนา

ดังนั้น ในสามแนวคิดหลักที่มองปัญหาแรงงานต่างด้าว ในเชิงปฏิบัติจะอย่างไรให้เกิดการประสานสอดคล้องกัน และให้ความสำคัญกับแนวคิดด้านสิทธิมนุษยชน ที่เน้นการคุ้มครองสิทธิผู้ใช้แรงงาน หรือการบริหารคุ้มครองแรงงาน ซึ่งในหลักการของนโยบายการบริหารคุ้มครองแรงงานมีหลักใหญ่ 6 หลัก คือ

1. หลักการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันระหว่างแรงงานไทยและแรงงานต่างชาติ (Equal Treatment) และเป็นนโยบายที่มีความหลากหลายต่อแรงงานที่มีสถานภาพแตกต่างกันให้มีการยืดหยุ่น เพื่อคุ้มครองช่วยเหลือแรงงานต่างด้าวอย่างเป็นธรรม สอดคล้องกับสภาพปัญหาการจ้างงานและความต้องการที่แตกต่างกันตามสถานภาพหรือลักษณะงาน ซึ่งมีประเด็นพิจารณาถึงมิติและองค์ประกอบของความแตกต่างทางเพศและอายุ นอกจากนี้ แรงงานที่มีการจดทะเบียนมีการคุ้มครองสถานภาพการจ้างงาน เช่น ค่าจ้าง ชั่วโมงทำงาน สวัสดิการ สุขภาพความปลอดภัยในการทำงาน การคำนึงถึงบทบาทด้านหญิงชาย เนื่องจาก แรงงานหญิงมักถูกเอารัดเอาเปรียบได้ง่าย นอกจากนี้ ควรมีการขยายการประกันสังคมเพื่อให้ครอบคลุมแรงงานต่างด้าว

2. ส่งเสริมการบังคับใช้กฎหมาย ให้มีประสิทธิภาพเพื่อปกป้องมนุษยชน และสิทธิแรงงานต่างด้าวให้มีความรู้เรื่องสิทธิของตนเอง เปิดโอกาสให้แรงงานต่างด้าวจัดตั้งองค์กรของตนเอง เพื่อใช้เป็นกลไกการสื่อสารระหว่างรัฐกับคนงาน และการให้ความช่วยเหลือระหว่างกันของแรงงาน และการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพ รัฐบาลต้องมีการศึกษารูปแบบต่าง ๆ ของการจ้างงานด้วย

3. การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว ต้องกระทำทั้งในระดับทวิภาคี และพหุภาคี เพื่อเป็นการประสานความร่วมมือกันระหว่างประเทศผู้ส่งแรงงานออกและประเทศผู้รับแรงงาน และเป็น

การประสานความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างภูมิภาคด้วย ทั้งนี้ จะเป็นการกำหนดและปฏิบัติร่วมกัน และในเวทีการเจรจาการค้าโลกจะต้องมีหลักประกันต่อการที่ไม่ละเมิดสิทธิแรงงาน

4. การกำหนดนโยบายแรงงานต่างด้าว จะต้องแยกแยะระหว่างผู้ลี้ภัยทางการเมืองกับคนอพยพมาทำงาน

5. การปรับมุมมองใหม่ของรัฐ ให้ยึดหลักสิทธิมนุษยชน โยงไปถึงการได้รับสิทธิการเป็นพลเมืองตามกฎหมาย และสัญชาติ ในระยะยาวรัฐต้องมีนโยบายที่เป็นบูรณาการผสมผสานให้เกิดการอยู่ร่วมกันในสังคมของวัฒนธรรมที่มีความหลากหลาย รวมถึงการสร้าง ความเข้าใจ และการให้การศึกษาเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว

6. ปรับนโยบายส่งเสริมการลงทุนและเปิดเสรีทางการค้า เชื่อมโยงเสรีภาพของแรงงาน และการพัฒนาฝีมือแรงงาน พลเมืองมีทางเลือกในการแสวงหาแหล่งงานได้มากขึ้น

2.5 แนวคิดด้านความมั่นคงของชาติ

เป็นแนวคิดที่มองว่า การลักลอบจ้างแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยที่ผ่านมา เป็นการจ้างงานและทำงานอย่างไม่เปิดเผย ด้วยเหตุผลเพื่อแก้ไขการขาดแคลนแรงงานไทย หรือเพื่อลดต้นทุนการผลิตของนายจ้าง ในหลายสาขาอาชีพก็ตาม แรงงานต่างชาตินี้ที่ลักลอบย้ายถิ่นเข้ามาในประเทศไทย จึงไม่ได้ผ่านกระบวนการตรวจคนเข้าเมือง จากสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ซึ่งจะอนุญาตให้คนต่างด้าวที่เดินทางเข้ามาควรเป็นคนต่างด้าวที่มีคุณภาพ ก่อให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจต่อประเทศ และไม่กระทบต่อความมั่นคงของชาติ คนต่างด้าว ที่มีลักษณะเป็นคนต้องห้ามตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจะยับยั้งไม่ให้เดินทางเข้าประเทศ ดังนั้น การลักลอบเข้ามาในประเทศไทยของแรงงานต่างด้าวดังกล่าว จะไม่มีการลงทะเบียนตรวจลงตรา ทำให้ไม่สามารถทราบจำนวนที่แน่นอน และไม่ทราบสถานภาพต่าง ๆ ของบุคคล เช่น สุขภาพ สถานภาพทางการเมือง และหากมีการจ้างแรงงานต่างด้าวเป็นจำนวนมาก โดยไม่มีการควบคุมดูแลหรือไม่จำกัดจำนวนจะมีผลเสียต่อความมั่นคงของประเทศชาติ เป็นปัญหาทางด้านความมั่นคงทางการเมืองระหว่างประเทศ เนื่องจากแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้ามาทำงานในประเทศไทย บางส่วนเป็นคนต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านที่มีปัญหาเนื่องจากการสู้รบระหว่างชนกลุ่มน้อย กับรัฐบาลของประเทศเพื่อนบ้านนั้น เช่น ประเทศพม่า และก่อให้เกิดปัญหาความมั่นคงภายในประเทศ เนื่องจากที่แรงงานต่างด้าวเดินทางเข้ามาในประเทศไทยอย่างผิดกฎหมายและไม่เป็นทางการ ไม่สามารถตรวจสอบที่อยู่ จำนวน และถิ่นที่อยู่อย่างแน่นอน แรงงานต่างด้าวนั้น นับว่าเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศอย่าง

มาก เพราะแรงงานเหล่านี้จะมาสรางครอบครัวย้ายเชื้อชาติ มีการรักษาปฏิบัติสืบทอดทางด้านศิลปะและวัฒนธรรมของตนเอง แอ้งอาชีพ และเพิ่มการใช้ทรัพยากรทางธรรมชาติของคนไทย หน่วยงานราชการของคนไทย หน่วยงานราชการของไทยส่วนใหญ่มีแนวความคิดแบบนี้

2.6 แนวคิดมาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับแรงงาน

2.6.1 มาตรฐานความรับผิดชอบด้านแรงงาน SA-8000 (Social Accountability 8000)

ในปัจจุบัน ได้มีมาตรการกีดกันทางการค้าต่าง ๆ เกิดขึ้นมากมาย เช่น ISO-9000 QS-9000, ISO-14000 ซึ่งถูกกำหนดให้เป็นมาตรฐานที่ผู้ประกอบการจะต้องนำไปปฏิบัติ มิฉะนั้นก็จะไม่ได้รับการยอมรับจากบริษัทคู่ค้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งในธุรกิจระหว่างประเทศ ซึ่งปัจจุบันได้มีมาตรฐานตัวใหม่เกิดขึ้นอีกหนึ่งตัว ซึ่งถูกผลักดันโดยกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว เรียกว่า มาตรฐานความรับผิดชอบต่อแรงงาน SA-8000 (Social Accountability 8000) ซึ่งมีข้อกำหนดสำคัญหลายด้าน ดังนี้

ด้านแรงงานที่ถูกบังคับหรือแรงงานที่ถูกเกณฑ์ (Forced Labor) บริษัทต้องไม่เกี่ยวข้องหรือให้การสนับสนุนแรงงานที่ถูกบังคับ หรือการหลอกลวงคนงานเกี่ยวกับการจ้างงาน, การจ่ายค่าจ้างต่ำกว่าที่ตกลงกับคนงาน จะต้องยอมให้ลูกจ้างออกจากงานได้ เมื่อมีการเปลี่ยนสถานที่ทำงาน และต้องยินยอมให้ลูกจ้างลาออกจากงานได้ตามความสมัครใจ

ด้านสุขภาพอนามัยและความปลอดภัย (Health and Safety) บริษัทต้องส่งเสริมให้คนงานมีสภาวะสุขภาพอนามัยที่ดี และมีความปลอดภัยในสถานที่ทำงาน มีมาตรการป้องกันอุบัติเหตุและการบาดเจ็บจากการทำงาน มีการฝึกอบรมและให้ความรู้เกี่ยวกับสุขภาพอนามัย สถานที่ทำงานจะต้องสะอาดและถูกสุขลักษณะ และมีน้ำสะอาดไว้บริการคนงาน

ด้านเสรีภาพในการคบหาสมาคมและสิทธิในการต่อรอง (Freedom of Association and Collective Bargaining) บริษัทต้องให้ความเคารพต่อเสรีภาพส่วนบุคคล ในการจัดตั้งและเข้าร่วมกับสหภาพแรงงานตามความสมัครใจ รวมทั้งยอมรับสิทธิในการเจรจาต่อรองของคนงาน

ด้านการเลือกปฏิบัติ (Discrimination) บริษัทต้องไม่ยินยอมให้มีการเลือกปฏิบัติกับคนงานในเรื่องเกี่ยวกับ เชื้อชาติ ชนชั้น ประเทศ ศาสนา ความพิการ เพศ ความนิยมทางเพศ การเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน หรือความนิยมทางการเมือง

ด้านมาตรการทางวินัย (Disciplinary Practices) จะต้องไม่มีการใช้การลงโทษทางกายต่อคนงาน หรือการบังคับทางกายและทางใจต่อคนงาน หรือการล่วงเกินด้วยวาจา

ด้านจำนวนชั่วโมงการทำงาน (Working Hours) บริษัทต้องปฏิบัติให้สอดคล้องกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดชั่วโมงการทำงาน คนงานจะต้องทำงานไม่เกิน 60 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ การทำงานล่วงเวลาจะต้องเป็นไปโดยความสมัครใจ ต้องมีวันหยุดอย่างน้อย 1 วันในหนึ่งสัปดาห์

ด้านค่าตอบแทน (Compensation) ค่าจ้างแรงงานจะต้องสอดคล้องกับกฎหมายแรงงาน และจะต้องไม่น้อยกว่าค่าจ้างขั้นต่ำสุดในอุตสาหกรรมนั้น และจะต้องสอดคล้องกับความต้องการพื้นฐานและค่าครองชีพขั้นต่ำ นายจ้างจะต้องส่งเสริมผลประโยชน์ของลูกจ้าง และไม่พยายามหลีกเลี่ยงกฎหมายโดยใช้การผิดทดลองงาน

ด้านระบบบริหารจัดการ (Management Systems) บริษัทจะต้องมีนโยบายที่เปิดเผยนโยบายของบริษัทจะต้องสอดคล้องกับกฎหมาย และจะต้องสร้างความเชื่อมั่นต่อคนงานเกี่ยวกับมาตรการทางด้านบริหารของบริษัท ต้องมีการจัดส่งตัวแทนของบริษัทเข้าร่วมการประชุมนานาชาติเกี่ยวกับประเด็นด้านแรงงาน การบริหารงานของบริษัทจะต้องมีแผนงานที่ชัดเจน และมีการควบคุม ติดตามผล ต้องมีการสร้างจุดมุ่งหมายร่วมกันภายในบริษัท และต้องมีการติดต่อสื่อสารกับผู้ตรวจสอบ (Auditor) อย่างเปิดเผย

(<http://www.siamhr.com:8080/hrproject/labour/sa8000.jsp> 20/2/46)

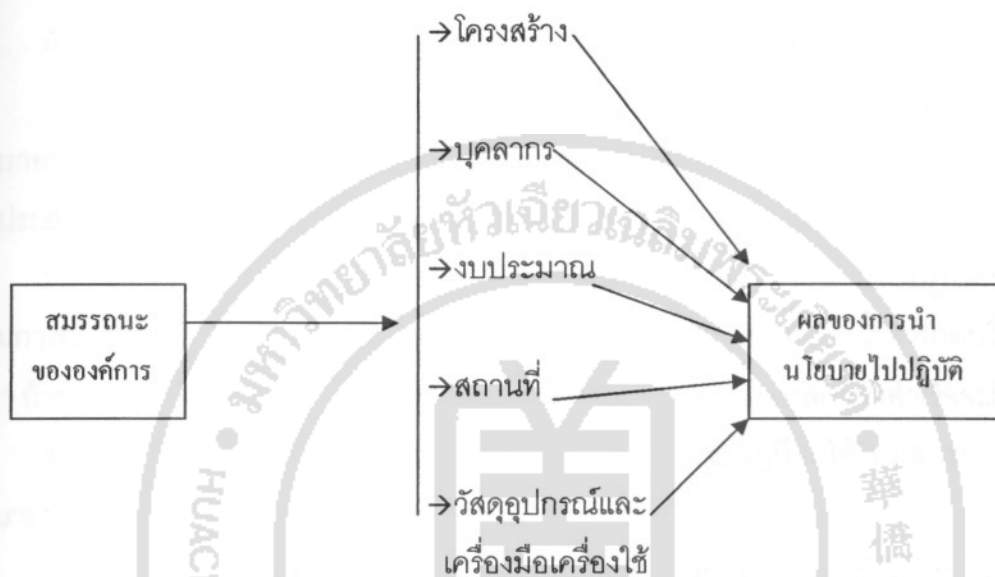
2.7 แนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นเรื่องของการศึกษาว่า “องค์กรที่รับผิดชอบสามารถกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหารตลอดจนกลไกที่สำคัญทั้งหมดปฏิบัติงานให้บรรลุตามนโยบายที่วางไว้หรือไม่ แค่นั้น เพียงใด” (วรเดช จันทรศร. 2537 : 535)

ศุภชัย ยาวะประภาษ (2540 : 34) ให้ข้อสังเกตไว้ว่า นักวิชาการส่วนใหญ่มักเห็นพ้องต้องกันในประเด็นที่สำคัญอย่างน้อย 2 เรื่อง คือ การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการ นั่นคือมีความต่อเนื่องไม่หยุดนิ่ง มีขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรม ไม่ใช่กิจกรรมที่เกิดขึ้นชั่วคราวแล้วเลือนหายไป ไม่ใช่กิจกรรมชั้กช่ยอน แต่เป็นกิจกรรมต่อเนื่องไม่หยุดยั้ง แต่ละขั้นตอนมีความสัมพันธ์กันตลอดเวลา และประเด็นที่ 2 คือ การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการดำเนินการให้ลุล่วงตามเป้าหมายของนโยบาย ซึ่งแฝงความหมายว่า ก่อนนำนโยบายไปปฏิบัติต้องมีตัวนโยบายก่อน และต้องมีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์กำหนดไว้ด้วย นั่นคือ การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนหนึ่งในขั้นตอนนโยบายทั้งหมด โดยเป็นขั้นตอนที่สืบเนื่องมาจากการกำหนดนโยบาย

ตัวแบบและทฤษฎีที่ใช้ในการวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติ ในการศึกษาครั้งนี้ เลือกใช้ตัวแบบ Management Model (กรวีร์ ศรีกิจการ. เอกสารประกอบการเรียนการสอน)

แผนภูมิที่ 2.1
ตัวแบบการบริหารจัดการ



ตัวแบบนี้ เน้นที่สมรรถนะขององค์กร หรือความพร้อมขององค์กรในการจัดการด้าน โครงสร้าง บุคลากร งบประมาณ สถานที่ และวัสดุก่อสร้าง-เครื่องมือเครื่องใช้ ดังนั้น ระดับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงขึ้นอยู่กับสมรรถนะขององค์กร

จากการศึกษานิยามของคำว่า "การนำนโยบายไปปฏิบัติ" ของนักวิชาการต่าง ๆ ที่กล่าวมา อาจกำหนดคำนิยามในการศึกษาครั้งนี้ได้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การดำเนินการของบุคคล กลุ่มบุคคลหรือองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชน โดยมุ่งที่จะให้วัตถุประสงค์และเป้าหมายตามอาณัติของนโยบายบรรลุผลสำเร็จโดยตรง ทั้งนี้ลักษณะการดำเนินการดังกล่าว จะต้องสังเกต และตรวจสอบได้จากปรากฏการณ์ที่เป็นจริง

ปัจจัยที่กำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติมีดังนี้ (กรวีร์ ศรีกิจการ. เอกสารประกอบการเรียนการสอน)

1. ลักษณะของนโยบาย
2. วัตถุประสงค์ของนโยบาย
3. ความเป็นไปได้ทางการเมือง

4. ความเป็นไปได้ทางเทคโนโลยี
5. ความพอเพียงของทรัพยากร
6. ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ
7. กลไกภายในหน่วยงาน

2.7.1. ลักษณะของนโยบาย

ลักษณะของนโยบายที่มีส่วนในการกำหนดความสำเร็จหรือ ล้มเหลวของนโยบาย ได้แก่

1. ประเภทของนโยบาย การปฏิบัติตามนโยบายจะมีโอกาสประสบผลสำเร็จมากที่สุดหากนโยบายนั้นเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงสิ่งต่าง ๆ น้อยที่สุด และมีความเห็นพ้องต้องกันในวัตถุประสงค์ในระดับสูง

2. ผลประโยชน์ของนโยบายนั้น ๆ ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นกับสถานการณ์ที่ผ่านมา ผู้นำของผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมที่นโยบายนั้นผลักดันให้เกิดขึ้นมา ถ้าการรับรู้มีมากกว่านโยบายให้ประโยชน์มากกว่านโยบายอื่น โอกาสความสำเร็จจะมีมาก

3. ความสอดคล้องกับค่านิยมที่มีอยู่ และความต้องการของผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากนโยบายนั้น

4. ความเป็นไปได้ในการทดลองปฏิบัติ หากสามารถนำมาทดลองในเชิงปฏิบัติ ในลักษณะของโครงการทดลองก่อน โอกาสสำเร็จจะมีมากกว่านโยบายที่ไม่สามารถทำเป็นโครงการทดลองก่อนได้

5. ความเห็นผลได้ของนโยบาย นโยบายที่สามารถส่งผลที่สามารถเห็นได้ชัดเจนจะมีโอกาสในการประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติมากกว่านโยบายที่ไม่สามารถชี้ให้เห็นถึงผลที่ชัดเจน

6. คุณภาพของการส่งข้อมูลย้อนกลับ คุณประโยชน์ของการส่งข้อมูลย้อนกลับ คุณประโยชน์ของการส่งข้อมูลย้อนกลับมีความสำคัญมากต่อความสำเร็จของนโยบาย โดยเฉพาะถ้าเป็นนโยบายที่เสนอการเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ

2.7.2. วัตถุประสงค์ของนโยบาย

ในเรื่องวัตถุประสงค์ที่จะเป็นส่วนหนึ่งในการที่จะให้การกำหนดนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่สำเร็จนั้นแยกพิจารณาได้ดังนี้

1. ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ หากวัตถุประสงค์ไม่ชัดเจนโอกาสที่จะตีความผิดจะเป็นเหตุทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติล้มเหลวได้

2. ความสอดคล้องต้องกันของวัตถุประสงค์ นอกจากวัตถุประสงค์จะต้องชัดเจนแล้ว ยังจำเป็นจะต้องมีความสอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

3. ความยากง่ายในการรับรู้วัตถุประสงค์ คือง่ายต่อความเข้าใจ ความรับรู้ของผู้ที่จะนำไปปฏิบัติว่านโยบายนั้น ๆ มีวัตถุประสงค์เช่นไร

4. ตัวชี้วัดความสำเร็จของนโยบาย จะทราบความสำเร็จของนโยบายนั้นแสดงให้เห็นได้อย่างไร อะไรคือตัวชี้ว่านโยบายนั้นจะประสบความสำเร็จ ฉะนั้นจำเป็นต้องมีดัชนีชี้วัดวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของนโยบายนั้น ๆ

5. ความเที่ยงตรงของข่าวสารต่อผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ หากแหล่งข้อมูลข่าวสารให้ข้อมูลที่ไม่สอดคล้องในการแปรวัตถุประสงค์ เป้าหมาย หรือมาตรฐานต่าง ๆ ของนโยบายข้อขัดแย้งเหล่านั้นจะทำให้การปฏิบัติเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบายที่แท้จริง

2.7.3. ความเป็นไปได้ทางการเมือง

ตัวแปรที่เกี่ยวข้องในเรื่องความเป็นไปได้ทางการเมืองได้แก่

1. การเจรจาระหว่างรัฐบาลกับเอกชน ความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับ การสนับสนุนหรือคัดค้านที่เอกชนมีต่อนโยบาย ด้านนโยบายใดจำเป็นต้องมีการเจรจากับกลุ่มธุรกิจเอกชนอยู่เสมอโอกาสที่จะประสบปัญหาจะมีเมื่อนำไปปฏิบัติ

2. ความสนับสนุนจากทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง นโยบายที่ขาดการสนับสนุนจากกลุ่มผลประโยชน์ และบุคคลที่สำคัญในวงการบริหารรัฐและรัฐสภา มีโอกาสที่จะถูกคัดค้านเมื่อนำเข้าพิจารณาในกระบวนการทางนิติบัญญัติ

3. ผลกระทบของนโยบายที่มีต่อกลุ่มอาชีพที่มีอิทธิพล กลุ่มอิทธิพลจะใช้วิถีทางการเมืองและเศรษฐกิจ เพื่อที่จะยับยั้งการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าว

4. การสนับสนุนจากชนชั้นผู้นำ โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาหากขาดการสนับสนุนจากชนชั้นผู้นำโอกาสนำนโยบายไปปฏิบัติให้สัมฤทธิ์ผลเป็นไปได้ยากมาก การสนับสนุนในเรื่องนี้รวมหมายถึงการสนับสนุนที่จะได้จากฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ ตุลาการ

5. การสนับสนุนจากสื่อมวลชน นโยบายที่ขาดการสนับสนุนจากสื่อมวลชนมักจะประสบปัญหาในทางปฏิบัติ

6. การสนับสนุนจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งว่าชอบหรือไม่กับนโยบายนั้น

ค่าใช้จ่ายในการจดทะเบียน แบ่งเป็น 2 งวด

งวดแรก เมื่อ วันที่ 25 ตุลาคม 2545

เก็บเมื่อรายงานตัวจดทะเบียน จำนวน 3,250 บาท โดยมีรายละเอียดดังนี้

- ค่าประกันสุขภาพ	1,200 บาท
- ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต	900 บาท (6 เดือน)
- ค่าทำบัตร	150 บาท
- ค่าประกันการส่งกลับ	1,000 บาท

งวดที่สอง เมื่อ 25 มีนาคม 2545

เก็บเมื่อต่อใบอนุญาตทำงาน จำนวน 1,200 บาท โดยมีรายละเอียดดังนี้

- ค่าตรวจสุขภาพ	300 บาท
- ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต	900 บาท (6 เดือน)
รวม 2 งวด เป็นเงิน	4,450 บาท

งวดที่สาม เมื่อ 15 ตุลาคม 2545

เก็บเมื่อต่อใบอนุญาตทำงาน จำนวน 3,450 บาท โดยมีรายละเอียดดังนี้

- ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต	1,800 บาท (1 ปี)
- ค่าทำบัตร	150 บาท
- ค่าตรวจสุขภาพ	300 บาท
- ค่าประกันสุขภาพ	1,200 บาท

ค่าชดเชยสำหรับผู้ที่ไม่ได้ต่องวดที่ 2 แต่มาต่อในงวดที่ 3 1,000 บาท

ระยะเวลาการจดทะเบียน และต่อทะเบียน

งวดที่ 1 เริ่มตั้งแต่วันที่ 24 กันยายน - 13 ตุลาคม 2544

งวดที่ 2 เริ่มตั้งแต่วันที่ 25 กุมภาพันธ์ - 25 มีนาคม 2545

งวดที่ 3 เริ่มตั้งแต่วันที่ 15 กันยายน - 15 ตุลาคม 2545

สิ่งที่ต้องนำไปในวันจดทะเบียน ได้แก่

1. กรณีนายจ้าง/สถานประกอบการเป็นนิติบุคคลต้องมีหลักฐานประกอบ ดังนี้

- 1) สำเนาหนังสือรับรองการจดทะเบียนนิติบุคคล
- 2) สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนของนายจ้าง
- 3) สำเนาทะเบียนบ้านของนายจ้าง

2.7.4. ความเป็นไปได้ทางเทคโนโลยี

การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีเกิดขึ้นรวดเร็ว แต่ครั้งจะส่งผลต่อการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย เทคโนโลยีที่นำมาใช้ในการปฏิบัติตามนโยบายที่วางไว้ต้องสอดคล้องกับสถานการณ์หรือภาวะแวดล้อมที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ ข้อเสนอของนักวิชาการ ที่ปรึกษาชาวต่างประเทศ จะต้องนำมาพิจารณาให้รอบคอบ เพราะไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ในประเทศ กำลังพัฒนาที่เป็นไปได้

2.7.5. ความพอเพียงของทรัพยากร

นโยบายที่จะนำไปปฏิบัติให้สำเร็จนั้นต้องได้รับการสนับสนุนทางทรัพยากรทั้งด้าน เงิน คน วัสดุ อุปกรณ์ต่าง ๆ ซึ่งจะกระทบกับประสิทธิภาพของนโยบาย

2.7.6. ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

โครงสร้างของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติจะมีส่วนอย่างมากต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายนั้น ซึ่งพิจารณาได้เป็น

1. ประเภทของหน่วยงาน หน่วยงานที่มีกำลังคน ทรัพยากรอื่น ๆ พร้อมอยู่แล้ว มีโอกาสที่นโยบายจะประสบความสำเร็จในการนำไปปฏิบัติมากกว่าหน่วยงานที่ไม่พร้อม
2. โครงสร้างและลำดับชั้นการบังคับบัญชา หน่วยงานขนาดเล็กที่มีระดับชั้นการบังคับบัญชาน้อย จำนวนผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามาก จะมีโอกาสที่จะประสบความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติมากกว่าหน่วยงานขนาดใหญ่ที่มีระดับชั้นและสายการบังคับบัญชามากแต่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาน้อย
3. ความสัมพันธ์กับหน่วยงานที่กำหนดนโยบาย ความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการระหว่างหน่วยงานที่กำหนด และหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ถ้าความสัมพันธ์มีมาก โอกาสความสำเร็จจะมีมากด้วย

2.7.7. กลไกภายในหน่วยงานหรือระหว่างหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

1. จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หากจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีมากขึ้นเท่าใด ปัญหาในเรื่องการประสานงานจะมีมากขึ้น และหากไม่สามารถประสานกันได้โอกาสที่นโยบายจะล้มเหลวมีมากขึ้น
2. จำนวนจุดตัดสินใจ จำนวนจุดตัดสินใจของนโยบายถ้ามีมากขึ้นเท่าใด ความล่าช้าในการปฏิบัติจะมีมากขึ้นเท่านั้น

2.8 แนวคิดการประเมินประสิทธิผลขององค์การและการประเมินโครงการ

2.8.1 แนวคิดการประเมินประสิทธิผลขององค์การ

การทดสอบการบริหารที่ดี คือ การดูความสามารถในการจัดองค์การ และการใช้ทรัพยากรที่หาได้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์และรักษาระดับการปฏิบัติที่มีประสิทธิผลไว้ให้ได้ สิ่งที่สำคัญในที่นี้คือ “ประสิทธิผล” หรือ “effectiveness” ซึ่งในปัจจุบันมักเป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางว่า แนวความคิดเรื่องประสิทธิผล คือ ตัวการที่จะเป็นเครื่องตัดสินใจในขั้นสุดท้ายว่า การบริหารและองค์การประสบความสำเร็จหรือไม่เพียงใด อย่างไรก็ตาม คำว่าประสิทธิผลยังมีความแตกต่างกันอยู่ในความเข้าใจของนักวิชาการต่างสาขากัน สำหรับนักเศรษฐศาสตร์หรือนักวิเคราะห์ทางการเงินประสิทธิผลขององค์การ มีความหมายอย่างเดียวกับผลกำไรหรือผลประโยชน์จากการลงทุน สำหรับนักสังคมศาสตร์ ประสิทธิผลมักหมายความว่าคุณภาพของชีวิตการทำงาน หน่วยงานราชการ หน่วยงานสงเคราะห์ต่าง ๆ ไม่ได้มีความมุ่งหมายที่จะแสวงหากำไรแต่อย่างใด นอกจากนี้ องค์การมักจะมุ่งทำงานเพื่อเป้าหมายหลายประการ (multiple goals) ดังนั้น ความพยายามที่จะประเมินประสิทธิผลขององค์การจึงจำเป็นต้องครอบคลุมถึงตัวแปรหรือบรรทัดฐาน (criteria) หลายประการเพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์ในการปรับปรุงประสิทธิผลขององค์การอย่างแท้จริง

ทีโอดอร์ แคปโลว์ (Theodore Caplow ; อ้างถึงใน ภรณ์ มหามานนท์. 2529 : 5) เสนอว่า ประสิทธิผลขององค์การสามารถวัดได้จากตัวแปรเหล่านี้ คือ ความมั่นคงระยะยาว การประสานเป็นหนึ่งในเดียวกันของส่วนประกอบขององค์การ ความเต็มใจของคนในองค์การในอันที่จะยังคงมีส่วนร่วมในองค์การต่อไป และการบรรลุถึงเป้าหมายขององค์การ

เจมส์ แอล ไพรซ์ (James L. Price ; อ้างถึงใน ภรณ์ มหามานนท์. 2529 : 57) แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิผลนี้ถูกจำกัดอยู่เพียงว่าเป็น “ความสามารถในการบรรลุถึงเป้าหมาย (degree of goal achievement)” เท่านั้น Price มุ่งที่จะเสนอเกณฑ์ที่จะใช้ประเมินประผลขององค์การ จากทฤษฎีการวิเคราะห์ดังกล่าว Price พบสิ่งที่เรียกว่า ตัวแปรแทรกซ้อน (intervening variables) ซึ่งมีผลกระทบที่สำคัญต่อความสัมพันธ์ระหว่างประสิทธิผลและการแบ่งส่วนงาน การติดต่อสื่อสาร และขนาดขององค์การ ตัวแปรต่อไปนี้คือตัวแปรแทรกซ้อน

1. ความสามารถในการผลิต (Productivity) หมายถึง อัตราส่วนของผลผลิตต่อปัจจัย
2. การยินยอมปฏิบัติตามกฎระเบียบขององค์การ (Conformity) หมายถึง ความมาน้อยของการที่สมาชิกขององค์การยอมรับบรรทัดฐานขององค์การ

3. ขวัญ (Morale) หมายถึง ความมากน้อยของแรงจูงใจ (Motives) ของสมาชิกแต่ละคนได้รับการสนองตอบ

4. ความสามารถในการปรับตัว (Adaptiveness) หมายถึง ความมากน้อยขององค์การที่สามารถสนองตอบต่อการเปลี่ยนแปลง

5. ความเป็นปึกแผ่น (Institutionalization) หมายถึง ความมากน้อยของการที่การตัดสินใจเป็นที่ยอมรับในสภาพแวดล้อมซึ่งในที่สุดแล้วก็จะเป็นเครื่องตัดสินใจอยู่รอดขององค์การในระยะยาว

ยัชแมนด์ และ ซีซอร์ (Yuchtman and Seashore. 1967 ; อ้างถึงใน ภรณ์ มหานนท์. 2529 : 60) ได้ใช้แนวความคิดเรื่องระบบเข้ามาเป็นเกณฑ์ในการวิเคราะห์ประสิทธิผลขององค์การ โดยมีความคิดพื้นฐานว่า การให้ความหมายของประสิทธิผลจะต้องกระทำด้วยการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การกับสภาพแวดล้อมในรูปของระบบเปิด และไม่ให้ความสำคัญแก่เป้าหมายขององค์การในการวัดประสิทธิผลขององค์การโดยให้ความเห็นว่าเป็นเป้าหมายขององค์การที่สร้างขึ้นมากเพื่อเป็นหนทางหรือกลยุทธ์ในการที่จะปรับสภาพองค์การให้อยู่ในตำแหน่งที่ตรงกับสภาพแวดล้อมได้ดีขึ้นนั่นเอง เป้าหมายจึงไม่ใช่เกณฑ์ที่จะวัดประสิทธิผลขององค์การได้

เบอเทรม เอ็ม กรอส (Bertram M. Gross ; อ้างถึงใน ภรณ์ มหานนท์. 2529 : 62) ให้ความหมายของคำว่าประสิทธิผลว่า เป็นการสมดุลอย่างดีที่สุด (optimum balance) ระหว่างกิจการด้านการปรับตัว (adaptation) และการรักษาสภาพ (maintenance) ดังนั้น กิจกรรมขององค์การซึ่งเป็นเครื่องตัดสินใจปฏิบัติขององค์การว่ามีประสิทธิผลหรือไม่จึงประกอบไปด้วยกิจกรรมดังต่อไปนี้

1. การได้มาซึ่งทรัพยากร
2. การใช้ตัวป้อน อย่างมีประสิทธิภาพเมื่อเทียบกับผลผลิต
3. การผลิตผลผลิตในรูปบริการหรือสินค้า
4. การปฏิบัติงานด้านเทคนิค และด้านการบริหาร อย่างมีเหตุผล
5. การลงทุนในองค์การ
6. การปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของพฤติกรรม
7. การสนองตอบความสนใจที่แตกต่างกันของบุคคลและกลุ่ม

ริชาร์ด เอ็ม สเตียร์ (Richard M. Steers ; อ้างถึงใน ภรณ์ มหานนท์. 2529 : 75) ได้เสนอแนวทางในการวิเคราะห์องค์การ เพื่อประเมินหาความมีประสิทธิภาพขององค์การด้วยตัวแบบที่

เรียกว่าตัวแบบกระบวนการ ซึ่งเป็นแนวทางกว้าง ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการวิเคราะห์องค์การได้หลายประเภท และเป็นตัวแบบที่มีข้อจำกัดน้อยที่สุดเท่าที่มีปรากฏใช้กันอยู่

แนวการวิเคราะห์นี้ เป็นวิธีที่ครอบคลุมหลายด้าน (multidimensional approach) เหมาะกับการวิเคราะห์ประสิทธิผลขององค์การซึ่งเป็นเรื่องที่ยุ่งยากซับซ้อน แนวการวิเคราะห์นี้เสนอว่าการวัดประสิทธิผลสามารถทำได้ดีที่สุดด้วยการพิจารณาแนวความคิดที่สัมพันธ์กัน 3 ประการด้วยกัน คือ 1) แนวความคิดเกี่ยวกับการบรรลุถึงเป้าหมายขององค์การให้ได้สูงที่สุด (goal optimization) 2) แนวความคิดเกี่ยวกับระบบ และ 3) การเน้นความสำคัญเรื่องพฤติกรรมของคนภายในสภาพแวดล้อมขององค์การ ซึ่งผู้เขียนจะได้นำรายละเอียดของแนวความคิดดังกล่าวมาประมวลไว้ ดังนี้

1. การบรรลุถึงเป้าหมายให้ได้สูงสุด การใช้เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ขององค์การเป็นเครื่องวัดประสิทธิผลขององค์การเป็นวิธีการที่เป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวาง

ประสิทธิผลในที่นี้ หมายถึง ความสามารถ (capacity) ขององค์การในการได้มา (acquire) และใช้ประโยชน์ (utilize) ทรัพยากรที่มีจำกัดและมีคุณค่าให้ประโยชน์ที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ในการปฏิบัติตามเป้าหมาย ดังนั้น แทนที่จะวัดความสำเร็จจากการดูว่าองค์การได้บรรลุเป้าหมายได้สูงที่สุด (maximized goal attainment) เพียงใด วิธีการนี้ยอมรับว่ามีข้อจำกัดอยู่หลายประการ เช่น คน เงิน เทคโนโลยี ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการบรรลุถึงเป้าหมายขององค์การ ดังนั้น เมื่อยอมรับและบ่งชี้ได้ว่าอะไรคือข้อจำกัดแล้ว ก็จะสามารถวัดได้ว่าเป้าหมายที่ได้รับการบรรลุถึงมากที่สุด (optimized goals) จากทรัพยากรที่มีอยู่โดยคำนึงถึงข้อจำกัดเหล่านั้นคืออะไร การใช้แนวทางวิเคราะห์การบรรลุถึงเป้าหมายได้มากที่สุดนี้ แตกต่างจากการใช้การบรรลุถึงเป้าหมายในการวัดประสิทธิผลขององค์การในตัวแบบที่เคยผ่านมาก่อนหน้านี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นสำคัญประเด็นหนึ่ง คือ แนวความคิดนี้ไม่เชื่อว่าการบรรลุถึงเป้าหมายสูงสุดเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ และถ้าถึงแม้ว่าจะเป็นไปได้ก็อาจเป็นโทษต่อองค์การและการอยู่รอดขององค์การ เป็นต้นว่า องค์การอาจมุ่งบรรลุเป้าหมายในการผลิตให้ได้สูงสุดจนไม่เหลือทรัพยากรพอเพียงสำหรับการวิจัยและพัฒนาผลผลิตใหม่ ซึ่งจะมีผลกระทบทำให้การเจริญเติบโตขององค์การในระยะยาวตลอดจนการพัฒนาและการอยู่รอดขององค์การตกอยู่ในอันตราย นอกจากนี้ หากเป้าหมายของการสร้างความพอใจแก่พนักงานในองค์การได้รับการบรรลุถึงสูงสุด ปัญหาเป้าหมายด้านการผลิตก็ย่อมเกิดขึ้นเช่นกัน

การใช้แนวความคิดด้าน goal optimization จึงเป็นที่ยอมรับว่า เป้าหมายขององค์การมีหลายประการและมักขัดแย้งกัน ทั้งยังยอมรับว่ามีข้อจำกัดหลายประการในการพยายามบรรลุถึง

เป้าหมายขององค์การ ดังนั้น การประเมินประสิทธิผลจึงเป็นไปในรูปของการวิเคราะห์ว่า องค์การสามารถบรรลุเป้าหมายที่เป็นไปได้ (feasible goals) ได้ดีเพียงใด เป็นแนวทางซึ่งใกล้เคียงกับความเป็นจริงมากกว่าการวัดประสิทธิผลจากเป้าหมายที่เป็นปรารถนาสูงสุดขององค์การ

2. แนวความคิดด้านระบบ (systems perspective) แนวความคิดด้านที่สองในการศึกษาประสิทธิผลขององค์การ คือ การใช้แนวความคิดด้านระบบ ซึ่งไม่เพียงแต่สอดคล้องกับความคิดเรื่องเป้าหมาย ทั้งสองแนวคิดยังสัมพันธ์กันอีกด้วย การวิเคราะห์เป้าหมายของแนวความคิดนี้กระทำในรูปของระบบ ซึ่งหมายความว่า เป้าหมายไม่ใช่อยู่ในสภาพที่อยู่นิ่งอยู่กับที่ (static) แต่เปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา นอกจากนี้ การบรรลุเป้าหมายระยะสั้นก็คือตัวป้อนใหม่ (inputs) ที่จะเข้าไปมีส่วนในการบรรลุเป้าหมายต่อไป ความเป็นวงจร (cyclic) ของเป้าหมายขององค์การดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงความเป็นระบบขององค์การ

3. การเน้นเรื่องพฤติกรรม (behavioral emphasis) แนวความคิดด้าน goal optimization เน้นบทบาทของพฤติกรรมของบุคคลในองค์การที่มีต่อความสำเร็จขององค์การในระยะยาว หรืออีกนัยหนึ่งคือ การยอมรับว่าเป้าหมายขององค์การจะสามารถบรรลุถึงได้ก็โดยอาศัยพฤติกรรมของสมาชิกขององค์การ

หลังจากได้วิเคราะห์แนวความคิดทั้ง 3 ด้านที่เป็นพื้นฐานของแนวความคิดด้าน goal optimization ซึ่งเป็นเครื่องบ่งชี้ความมีประสิทธิภาพขององค์การแล้ว Steers ได้เสนอตัวแปรสำคัญ (variables) ที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลขององค์การ ตัวแปรดังกล่าวสามารถแยกออกตามลักษณะแยกออกตามลักษณะได้ 4 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

1. ลักษณะขององค์การ
2. ลักษณะของสภาพแวดล้อม
3. ลักษณะของบุคคลในองค์การ
4. นโยบายการบริหารและการปฏิบัติ

เป้าหมายขององค์การ ดังนั้น การประเมินประสิทธิผลจึงเป็นไปในรูปของการวิเคราะห์ว่า องค์การสามารถบรรลุเป้าหมายที่เป็นไปได้ (feasible goals) ได้ดีเพียงใด เป็นแนวทางซึ่งใกล้เคียงกับความเป็นจริงมากกว่าการวัดประสิทธิผลจากเป้าหมายที่เป็นปรารถนาสูงสุดขององค์การ

2. แนวความคิดด้านระบบ (systems perspective) แนวความคิดด้านที่สองในการศึกษาประสิทธิผลขององค์การ คือ การใช้แนวความคิดด้านระบบ ซึ่งไม่เพียงแต่สอดคล้องกับความคิดเรื่องเป้าหมาย ทั้งสองแนวคิดยังสัมพันธ์กันอีกด้วย การวิเคราะห์เป้าหมายของแนวความคิดนี้กระทำในรูปของระบบ ซึ่งหมายความว่า เป้าหมายไม่ใช่อยู่ในสภาพที่อยู่นิ่งอยู่กับที่ (static) แต่เปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา นอกจากนี้ การบรรลุเป้าหมายระยะสั้นก็คือตัวป้อนใหม่ (inputs) ที่จะเข้าไปมีส่วนในการบรรลุเป้าหมายต่อไป ความเป็นวงจร (cyclic) ของเป้าหมายขององค์การดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงความเป็นระบบขององค์การ

3. การเน้นเรื่องพฤติกรรม (behavioral emphasis) แนวความคิดด้าน goal optimization เน้นบทบาทของพฤติกรรมของบุคคลในองค์การที่มีต่อความสำเร็จขององค์การในระยะยาว หรืออีกนัยหนึ่งคือ การยอมรับว่าเป้าหมายขององค์การจะสามารถบรรลุถึงได้ก็โดยอาศัยพฤติกรรมของสมาชิกขององค์การ

หลังจากได้วิเคราะห์แนวความคิดทั้ง 3 ด้านที่เป็นพื้นฐานของแนวความคิดด้าน goal optimization ซึ่งเป็นเครื่องบ่งชี้ความมีประสิทธิภาพขององค์การแล้ว Steers ได้เสนอตัวแปรสำคัญ (variables) ที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลขององค์การ ตัวแปรดังกล่าวสามารถแยกออกตามลักษณะแยกออกตามลักษณะได้ 4 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

1. ลักษณะขององค์การ
2. ลักษณะของสภาพแวดล้อม
3. ลักษณะของบุคคลในองค์การ
4. นโยบายการบริหารและการปฏิบัติ

ตารางที่ 2.1
ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลขององค์การ

ลักษณะของ องค์การ	ลักษณะของ สภาพแวดล้อม	ลักษณะของ พนักงาน	นโยบายการบริหาร และการปฏิบัติ
โครงสร้าง - การกระจายอำนาจ - ความชำนาญพิเศษ - ความเป็นทางการ - ช่วงการบังคับ บัญชา - ขนาดขององค์การ - ขนาดของหน่วยงาน เทคโนโลยี - การปฏิบัติการ - วัสดุอุปกรณ์ - ความรู้	ภายนอก - ความสลับซับซ้อน - ความมั่นคง - ความไม่แน่นอน ภายใน (บรรยาภาค) - แนวโน้มของความสำเร็จ - ความเอาใจใส่ต่อพนักงาน - แนวโน้มการให้รางวัล และการลงโทษ - ความมั่นคง : ความเสี่ยง - ความเปิดเผย : การปกป้อง	ความผูกพันต่อองค์การ - ความสนใจ - การรักษาไว้ - ความผูกมัดใจ การปฏิบัติงาน - การตั้งใจ เป้าหมาย - ความต้องการ - ความสามารถ - ความขัดแย้งของบทบาท	- การวางเป้าหมายที่ แน่นนอน - การจัดหาและการใช้ ทรัพยากร - การสร้างสภาพ แวดล้อมในการ ปฏิบัติงาน - กระบวนการ ติดต่อสื่อสาร - ภาวะผู้นำและ การตัดสินใจ - การปรับตัวของ องค์การ และการริเริ่ม สิ่งใหม่

2.8.2 ความสัมพันธ์ระหว่างประสิทธิภาพกับประสิทธิผล

ประสิทธิภาพ หมายถึง ความมากน้อยของการที่องค์การสามารถบรรลุถึงเป้าหมายได้มากที่สุดโดยใช้ทรัพยากรที่น้อยที่สุด และแนวความคิดทั้ง 2 เรื่อง คือ ประสิทธิภาพและประสิทธิผลมีความสัมพันธ์กัน แต่ก็มีความแตกต่างกัน ตัวอย่างของการมีประสิทธิผลโดยไม่มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานหาได้ไม่ยาก เช่น องค์การสามารถผลิตสินค้าบางอย่างที่มีประสิทธิผลโดยไม่มีประสิทธิภาพได้ ดังนั้นความหมายของการปฏิบัติงานขององค์การอย่างมีประสิทธิผลจึงเน้นประเด็นสำคัญอยู่ 2 ประการ คือ

1. การบรรลุเป้าหมายที่ต้องการเป็นสิ่งที่จะต้องจำเป็นสำหรับการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิผล
2. การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพเป็นสิ่งที่จะต้องจำเป็นแต่ไม่เพียงพอสำหรับการมีประสิทธิผล

ข้อจำกัดจากการประเมินผลโดยใช้เป้าหมาย

อมิตาย เอ็ดซิโอนี (Amitai Etzioni ; อ้างถึงใน ภรณ์ มหามานนท์. 2529 : 18) สังเกตว่าการศึกษาเพื่อประเมินประสิทธิผลขององค์การ ซึ่งมักนิยมที่จะใช้เป้าหมายขององค์การเป็นเครื่องวัดผลการทำงาน Etzioni เรียกวิธีการนี้ว่า "goals model" นั้น Etzioni วิจัยพบว่า ตัวระบบมีจุดบกพร่อง คือ มีความไม่สมบูรณ์ในวิธีการ และไม่เป็นกลางเท่าที่ควร เหตุผลของข้อวิจารณ์ดังกล่าวสรุปได้ ดังนี้คือ

1. การใช้การบรรลุถึงเป้าหมายเป็นเครื่องวัดประสิทธิผลขององค์การทำได้ง่ายพอสมควร เฉพาะกรณีซึ่งองค์การมีเป้าหมายซึ่งจำกัด (limited) และหนักแน่นคงที่ (concrete) แต่ถ้าองค์การมีเป้าหมายซึ่งต่อเนื่อง (continuous) การวัดประสิทธิผลจากเป้าหมายจะทำได้ยากและลำบากยิ่งขึ้น ถ้าผลผลิต (output) ขององค์การนั้นไม่ใช่วัตถุ (material) ซึ่งจะวัดได้อย่างถูกต้อง และการวัดเฉพาะผลซึ่งวัดได้เท่านั้นจะเป็นอันตรายต่อการดำเนินงานขององค์การ เพราะองค์การจะมุ่งผลิตผลงานเฉพาะในส่วนที่วัดได้เท่านั้น และจะลดความสนใจในการทำงานในส่วนอื่นซึ่งวัดผลไม่ได้ทั้ง ๆ ที่ส่วนนั้นอาจเป็นส่วนที่มีความสำคัญและจำเป็นต่อองค์การ

2. การใช้เป้าหมายเป็นเครื่องวัดประสิทธิผลขององค์การอาจกระทำได้ง่ายพอสมควร ในกรณีซึ่งองค์การมีเพียงเป้าหมายเดียว (single-purpose) แต่องค์การส่วนใหญ่มีหลายเป้าหมาย (multi-purpose) ซึ่งทำให้วัดได้ยากกว่าเป้าหมายใดได้รับความสำคัญกว่าเป้าหมายอื่นมากนัก เพียงใดเพื่อเปรียบเทียบกับผลที่ได้รับว่าจะมีประสิทธิผลตามเป้าหมายหรือไม่

3. ข้อจำกัดที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ บ่อยครั้งที่องค์การส่วนใหญ่ไม่สามารถบรรลุถึงเป้าหมาย อย่างสมบูรณ์ ซึ่งในกรณีนี้ก็เป็นที่คาดหวังได้ว่า ประสิทธิภาพต่ำจะต้องเป็นลักษณะทั่วไปขององค์การเหล่านี้ ทั้งนี้ เพราะเป้าหมายบางประเภทเป็นเป้าหมายในอุดมคติ (ideals) หรือเป็นเป้าหมายที่อยู่ห่างไกล (visionary objective) ซึ่งองค์การอาจจะไม่สามารถกำหนดเวลาที่จะบรรลุถึงได้ ซึ่งถ้าตัดสินโดยเกณฑ์ที่ว่านี้ก็หมายความว่าองค์การประเภทนี้ประสบกับความล้มเหลว หรือไม่มีประสิทธิผล ซึ่งก็นับว่าเป็นการวิเคราะห์ซึ่งไม่ตรงต่อความเป็นจริง

ดังนั้น Etzioni จึงสรุปว่า การใช้ system model จะช่วยให้สามารถเห็นข้อบกพร่องที่เกิดจากการวิเคราะห์องค์การด้วยการประเมินผลจากเป้าหมาย (goal model evaluation) อย่างเห็นได้ชัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่ว่า (system model) ซึ่งให้เห็นว่าองค์การอาจมุ่งที่เป้าหมายจนเกินไปจนกระทั่งทำการจัดสรรทรัพยากรเพื่อเป้าหมายที่สูงจนเกินไป ทั้ง ๆ ที่ความจริงแล้ว องค์การมีความจำเป็นอื่นหรือปัญหาอื่นนอกเหนือจากการดำเนินการตามเป้าหมายแต่เพียงอย่างเดียว โดยองค์การมีความจำเป็นที่จะต้องใช้ทรัพยากรในการแก้ปัญหาเหล่านั้น ซึ่งอาจ

ไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับเป้าหมาย การมุ่งที่เป้าหมายจนเกินไปจะมีผลทำให้การเอาใจใส่ต่อกิจกรรมอื่นที่มีความจำเป็นต่อองค์การลดน้อยลง และขาดการประสานกันระหว่างกิจกรรมเพื่อเป้าหมายที่ได้รับการเน้นจนสำคัญเกินความเป็นจริง กับการลดความสำคัญของกิจกรรมที่ไม่ใช่เป้าหมาย (de-emphasized non-goal activities)

2.8.3 การประเมินโครงการ

แนวคิดในปัจจุบันยอมรับว่า การประเมิน (Evaluation) ย่อมนำไปสู่การปรับปรุงในทุกด้าน (Evaluation is not to prove, but to improve) ซึ่งเป็นแนวคิดที่เข้ามาทดแทนความเข้าใจผิดเดิมที่ว่า การประเมินเป็นการจับผิด ทำให้การประเมินได้รับการยอมรับมากขึ้น โดยเฉพาะในด้านการบริการโครงการซึ่งเป็นแนวทางการบริหารที่ได้นำไปสู่การปฏิบัติอย่างกว้างขวาง การบริหารโครงการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นโครงการทางด้าน เศรษฐกิจ สังคม หรือการเมือง การปกครองก็ตาม จะบังเกิดผลอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดจำเป็นต้องอาศัยการประเมินโครงการที่เป็นระบบ กล่าวคือ ผลจากการประเมินโครงการจะทำให้ผู้บริหารโครงการได้ทราบจุดเด่น และจุดด้อยของโครงการ เพื่อดำเนินการแก้ไขได้ทันท่วงที และในฐานะที่เป็นผู้บริหารรับผิดชอบโครงการ เมื่อดำเนินโครงการไปแล้วย่อมต้องการทราบว่า โครงการนั้นบรรลุเป้าหมายหรือไม่เพียงใด คำนึงกับทุน และแรงงานที่ลงทุนไปหรือไม่ คำตอบของคำถามเหล่านี้ก็จะได้จากการประเมินโครงการ การประเมินโครงการจะต้องดำเนินการอย่างเป็นระบบและมีความเป็นปรนัย ผลประเมินจึงจะเป็นประโยชน์คุ้มค่าและเป็นที่ยอมรับ โดยสรุปการประเมินโครงการย่อมนำไปสู่การตัดสินใจเกี่ยวกับการปรับปรุงส่วนประกอบของโครงการย่อมนำไปสู่การตัดสินใจเกี่ยวกับการปรับปรุงส่วนประกอบของโครงการโดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดดำเนินโครงการในแง่มุมต่าง ๆ อย่างทันถ่วงที ในขณะที่โครงการนั้นดำเนินการอยู่ซึ่งย่อมนำไปสู่ผลสำเร็จของโครงการในที่สุด (สมหวัง พิธิยานุวัฒน์. 2533 : บทนำ)

2.8.4 วิธีการประเมินผล

ตามแนวความคิดของ โครว์บาชต์ (Crobach ; อ้างถึงใน สมหวัง พิธิยานุวัฒน์. 2533 : 161) แบ่งขั้นตอนการประเมินผลออกเป็น 4 ขั้น ดังนี้

1. การติดตามผล

การศึกษาเพื่อติดตามผลนั้น ต้องศึกษาเปรียบเทียบกลุ่มตัวอย่างจากการศึกษาหรือกลุ่มตัวอย่างในโครงการกับกลุ่มตัวอย่างที่มีพื้นฐานทางชีวประวัติคล้ายคลึงกัน แล้วศึกษาเปรียบเทียบดูผลที่เกิดขึ้นระหว่าง 2 กลุ่มนี้ว่า แตกต่างกันหรือไม่

2. การวัดทัศนคติ

การวัดทัศนคติทำได้หลายอย่าง เช่น การสัมภาษณ์ และการใช้แบบสอบถาม ซึ่งมีประโยชน์มาก ต้องดูว่าอัตราส่วนของผู้ตอบในการแสดงความคิดเห็นในแต่ละข้อ มีน้ำหนักเพียงพอหรือไม่ และที่สำคัญคือทัศนคติเปลี่ยนแปลงได้ง่าย และมีผู้ตอบ bias ได้มาก ถ้าผู้ตอบมีประโยชน์เกี่ยวข้องด้วยถ้าถามความคิดเห็นที่ไม่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาโดยตรง ๆ จะได้ผลที่น่าเชื่อถือได้มากกว่า

3. การวัดความสามารถทั่ว ๆ ไป

การวัดความสามารถทั่ว ๆ ไป ควรใช้แบบสอบถามมาตรฐาน ควรใช้แบบทดสอบต่าง ๆ ฟอร์มกับกลุ่มเป้าหมายจะเป็นการดี เพราะว่าจะได้ข้อมูลที่จำเป็นมากกว่าในเวลาเดียวกัน และประหยัดค่าใช้จ่ายมากด้วย การทดสอบกลุ่มตัวอย่างควรเป็นตัวแทนของประชาชน และข้อทดสอบควรเป็นตัวแทนของข้อมูลเนื้อหา ส่วนแบบสอบถามแบบเขียนตอบ ควรใช้วัดความสามารถเฉพาะอย่างด้วยและใช้กลุ่มตัวอย่างขนาดเล็ก

4. การศึกษากระบวนการ

การศึกษากิจกรรมการเรียนรู้มุ่งหมายในการศึกษาสิ่งที่เกิดขึ้นในโครงการ เพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงโครงการให้ดีขึ้น ส่วนนี้เป็นการประเมินผลความก้าวหน้าของโครงการ ซึ่งเกิดขึ้นในขณะที่โครงการกำลังดำเนินอยู่

2.9 ทฤษฎีความแตกต่างระหว่างบุคคล

ปัจจัยที่เกี่ยวกับตัวบุคคล ถือเป็นปัจจัยที่สำคัญมากในทางทฤษฎี ความต้องการเฉพาะบุคคลอาจมีสาเหตุมาจาก บุคคลคนนั้นมีสิ่งที่เหมาะสมอยู่ในตัวบุคคลมาแต่กำเนิด ความแตกต่างกัน เช่น ความรู้ ความเชื่อ ทัศนคติ ค่านิยม ประสบการณ์การเรียนรู้ บรรทัดฐานของกลุ่ม เป็นต้น ลักษณะความแตกต่างของบุคคลนี้สามารถอธิบายเป็นทฤษฎีความแตกต่างระหว่างบุคคล

ทฤษฎีนี้ได้รับการพัฒนามาจากแนวคิดเรื่องสิ่งเร้าและการตอบสนอง (Stimulus-Response) หรือ S-R Theory ซึ่งนำมาประยุกต์ใช้เพื่ออธิบายความต้องการที่แตกต่างกันระหว่างบุคคล โดย เดอเฟลอร์ (De Fleur ; อ้างถึงใน พัทธนี เขยจรรยา และคณะ. 2538 : 185) ได้วางหลักเกณฑ์พื้นฐานเกี่ยวกับทฤษฎีไว้ ดังนี้

1. บุคคลมีความแตกต่างกันทางด้านบุคลิกภาพ และสภาพทางจิตวิทยา
2. ความแตกต่างกันดังกล่าวนี้เป็นเพราะบุคคลมีการเรียนรู้มาจากสังคมที่แตกต่างกัน ประเพณีความเชื่อที่แตกต่างกัน วัฒนธรรมที่ตกทอดมาก็แตกต่างกัน

3. บุคคลที่อยู่ในสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกัน จะได้รับการเรียนรู้ที่แตกต่างกัน

4. การเรียนรู้จากสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกัน ทำให้บุคคลมีทัศนคติ ค่านิยม ความเชื่อ ความต้องการ และบุคลิกภาพที่แตกต่างกันดังกล่าว

จากทฤษฎีข้างต้น สภาพแวดล้อมจากประเทศต้นทางที่แตกต่างกัน ทำให้ค่านิยม ความเชื่อ ความต้องการที่แตกต่างกัน เช่นแรงงานไทยเลือกงานทำที่ได้รับความสะดวกสบาย บางงาน แรงงานไทยไม่นิยมทำ เนื่องจากสกปรก อันตราย และต้องใช้ความอดทนสูง แต่กลับเป็นที่ต้องการของแรงงานต่างด้าว เนื่องจากเมื่อเปรียบเทียบแล้ว งานเหล่านี้ ก็ยังดีกว่างานที่ทำในประเทศต้นทาง และได้รับค่าตอบแทนที่สูงกว่าอีกด้วย แรงงานที่หลบหนีเข้ามาทำงานในประเทศไทยถึงแม้บางแห่งอาจไม่ได้รับเงินตามที่สมควรจะเป็น หรือไม่ได้รับสวัสดิการต่าง ๆ แต่แรงงานเหล่านี้ก็พอใจที่จะทำต่อไป เพราะค่าจ้างที่ได้ จะทำให้ได้รับความสะดวกสบายมากกว่าประเทศต้นทาง ดังที่ได้สำรวจจากโครงการ แรงงานเหล่านี้พอใจในการดำเนินชีวิตในปัจจุบันเนื่องจากได้รับความสะดวกสบายต่าง ๆ ที่ไม่ได้รับจากประเทศต้นทาง

2.10 ทฤษฎีที่เกี่ยวความคิดเห็น

2.10.1 ความหมายของความคิดเห็น

ความคิดเห็นเป็นส่วนหนึ่งของทัศนคติ (Attitude) ซึ่งไม่สามารถแยกความคิดเห็นและทัศนคติออกจากกันได้ เพราะความคิดเห็นและทัศนคติต่างก็มีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน โดยมีส่วนที่แตกต่างกันตรงที่ ทัศนคตินั้นเป็นความพร้อมทางจิตใจที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งอาจจะแสดงออกมาได้ ทั้งคำพูดและการกระทำ ทัศนคติไม่เหมือนกับความคิดเห็นตรงที่ ไม่ใช่สิ่งเร้าที่จะแสดงออกมาได้ อย่างเปิดเผยหรือตอบสนองโดยตรง และลักษณะของความคิดเห็นนั้นไม่ลึกซึ้งเท่ากับทัศนคติ (สุชา จันทรเฒ. 2540 : 104)

เวบสเตอร์ (Webster. 1964 : 1254 ; อ้างถึงในสุนิดา พูนสวัสดิ์. 2543 : 21) ได้ให้คำจำกัดความของ "ความคิดเห็น" ว่า หมายถึง ความเชื่อที่มีได้ตั้งอยู่บนความรู้อันแท้จริง แต่ตั้งอยู่บนความคิดและการลงความเห็นของแต่ละบุคคลที่เห็นว่ามันจะเป็นความจริงตามที่คิดไว้

กู๊ด (Good. 1968 : 325 ; อ้างถึงในสุนิดา พูนสวัสดิ์. 2543 : 21) กล่าวว่า "ความคิดเห็น" หมายถึง ความเชื่อ การตัดสินใจ ความคิด ความรู้สึกประทับใจที่ไม่ได้มาจากการพิสูจน์หรือการพิจารณาอย่างถ่องแท้ว่าเป็นการถูกต้องหรือไม่

ประภาเพ็ญ สุวรรณ (2530 : 3) กล่าวว่า ความคิดเห็นถือได้ว่าเป็นทัศนคติอย่างหนึ่ง แต่การแสดงความคิดเห็นมักจะประกอบด้วยอารมณ์เป็นส่วนใหญ่และพร้อมที่จะมีปฏิกิริยาต่อ

เหตุการณ์ ภายนอกการสำรวจความคิดเห็นเป็นการศึกษาความรู้สึกของบุคคล กลุ่มคน ที่มีต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใด แต่ละคนจะแสดงความเชื่อ และความรู้สึกใด ๆ ออกมาโดยการพูด การเขียน ฯลฯ การสำรวจความคิดเห็นเป็นประโยชน์ต่อการวางนโยบาย การเปลี่ยนแปลงนโยบาย หรือการเปลี่ยนแปลงระบบงาน รวมทั้งในการฝึกหัดการทำงานด้วย เพราะจะทำให้การดำเนินงานต่าง ๆ เป็นไปด้วยความเรียบร้อย และเป็นไปตามความพอใจของผู้ร่วมงาน ซึ่งในการศึกษาถึงความคิดเห็นต่าง ๆ ส่วนมากจะใช้วิธีแบบการวิจัยตลาด อันได้แก่ การซักถาม สอบถาม การบันทึกจาก การสังเกต แล้วทำการรวบรวมไว้เป็นข้อมูล

2.10.2 องค์ประกอบของความคิดเห็น

องค์ประกอบทางด้านความคิดความเข้าใจ (The Cognitive Component) การรับรู้เกี่ยวกับสิ่งเร้าเป็นส่วนประกอบทางด้านความรู้ ซึ่งจะช่วยในการประเมินค่าและสรุปผลต่อสิ่งเร้าต่าง ๆ ความคิดเห็นจะแสดงออกมาในลักษณะของความเชื่อ ว่าอะไรถูก อะไรผิด ซึ่งองค์ประกอบของความคิดเห็นแบ่งได้ 3 ประการดังต่อไปนี้ (L.W.Ferguson. 1952 : 81)

1. องค์ประกอบทางด้านท่าทีความรู้สึก (The Affective Component) เป็นส่วนประกอบทางด้านความรู้สึกหรืออารมณ์ที่สืบเนื่องมาจากที่บุคคลได้รับประเมิน ความรู้สึกต่อสิ่งเร้านั้น ทำให้ทราบทิศทางของอารมณ์ หรือความรู้สึกว่า เป็นไปในทางบวก หรือลบได้ ความคิดเห็นจะแสดงออกมาในลักษณะของความชอบ หรือไม่ชอบ พอใจ หรือไม่พอใจ

2. องค์ประกอบทางด้านพฤติกรรมหรือด้านปฏิบัติ (The Behavioral Component) เป็นส่วนประกอบที่แสดงแนวโน้มของบุคคลที่จะประพฤติหรือการแสดงออก ความคิดเห็นจึงแสดงออกมาในลักษณะของการยอมรับหรือปฏิเสธ

3. องค์ประกอบทางด้านพฤติกรรมหรือด้านปฏิบัติ (The Behavioral Component) เป็นส่วนประกอบที่แสดงแนวโน้มของบุคคลที่จะประพฤติหรือการแสดงออกความคิดเห็นจึงแสดงออกมาในลักษณะของการยอมรับหรือปฏิเสธ

องค์ประกอบทั้ง 3 ด้านนี้ ไม่จะเป็นต้องสอดคล้องสัมพันธ์กันก็ได้ เช่น บางคนจะมีความรู้สึกน้อยมากเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง แต่กลับมีความรุนแรงมากกับเรื่องนั้น ๆ และพยายามกระทำการปกป้อง หรือทำการต่อต้านสิ่งนั้น ๆ แต่ในทางกลับกันบุคคลนั้นอาจมีความรู้ในเรื่องนั้น ๆ เป็นอย่างดีแต่ไม่มีความรู้สึกรุนแรงต่อเรื่องนั้น ๆ เช่น รู้ว่าการลักลอบเข้าเมืองมานั้นเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมายและอันตราย แต่ก็ยังปฏิบัติกันอยู่ เป็นต้น

2.10.3 หน้าที่ของความคิดเห็น

โดยทั่วไปหน้าที่ของความคิดเห็นมีดังต่อไปนี้ คือ (กาญจนา คำสุวรรณ และนิตยา เสาวมณี. 2521:231)

1. ทำหน้าที่เป็นแรงจูงใจให้บุคคลปรับตัว เมื่อมีความคิดเห็นที่ดีต่อสิ่งใด ย่อมเข้าหาสิ่งนั้นและยอมหลีกเลี่ยงสิ่งที่มีความคิดเห็นไม่ดี
2. ทำหน้าที่ให้ค่านิยม หรือให้ความชื่นชอบต่อเนื่องไปถึงสิ่งอื่น ๆ เช่น มีความคิดเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงทางสังคมยังต้องใช้วิธีการสันติ ถ้าพบบุคคลที่แนวความคิดนี้จะนิยมชื่นชอบไปด้วย
3. ทำหน้าที่ช่วยให้ตีความหมายของสถานการณ์ต่าง ๆ ได้ เช่น ถ้ามีความคิดเห็นที่ดีต่อพ่อแม่ บางครั้งพ่อแม่อาจจะขัดแย้งกับตน ก็ตีความหมายไปว่า พ่อแม่ทำไปเพราะความหวังดี

2.10.4 ปัจจัยที่ทำให้เกิดความคิดเห็น

ความคิดเห็นเป็นสิ่งที่เกิดจากการเรียนรู้มากกว่าเป็นสิ่งที่กำเนิดเอง สิ่งแวดล้อมต่าง ๆ จึงมีอิทธิพลต่อความคิดเห็น ซึ่งได้แก่ ศาสนา ความเชื่อในสังคม ขนบธรรมเนียมประเพณีของสังคม สื่อมวลชนต่าง ๆ (ประดินันท์ อุปรมย์. 2516 : 117) ดังนั้นปัจจัยที่กำหนดความคิดเห็นของบุคคล ได้แก่

1. การเรียนรู้ ได้แก่ การอบรมสั่งสอน อันจะเป็นการสะสมและรวบรวมประสบการณ์เอาไว้เป็นจำนวนมาก เช่น เด็กที่เกิดในครอบครัวที่นับถือศาสนาพุทธก็จะมีคามเลื่อมใสในพระพุทธศาสนา เพราะจะได้รับอิทธิพลจากการอบรมสั่งสอนประสบการณ์ต่าง ๆ ไว้
2. ประสบการณ์ส่วนตัวของบุคคลโดยตรง เช่น บุคคลที่รับประทานอาหารทะเลแล้วแพ้ ก็จะยอมมีความคิดเห็นที่ไม่ดีต่ออาหารทะเล
3. เหตุการณ์ประทับใจใน 2 ข้อแรกนั้น จะเป็นการสะสมประสบการณ์หลาย ๆ ครั้ง และเกิดความคิดเห็น แต่ความคิดเห็นก็สามารถเกิดขึ้นได้หากได้รับเหตุการณ์เพียงครั้งเดียว และรู้สึกประทับใจซึ่งอาจจะประทับใจในทางบวก และลบได้
4. การรับเอาแบบของความคิดเห็นของผู้อื่นมาเป็นของตนโดยจะยอมรับเอาความคิดเห็นของผู้ที่เหนือกว่ามาปฏิบัติต่อ เช่น รุ่นน้องรับเอาความคิดเห็น ค่านิยมบางเรื่องมาจากรุ่นพี่
5. เกิดจากลักษณะบุคลิกภาพของแต่ละคน เช่น การมองคนในแง่ร้ายจะมีแนวโน้มในทางที่มีความคิดเห็นที่ไม่ดีต่อสิ่งต่าง ๆ อยู่เสมอ
6. เกิดจากอิทธิพลจากสื่อมวลชน สื่อมวลชนเป็นแหล่งให้ข้อมูลที่ก่อให้เกิดทั้งความเข้าใจและอารมณ์ ชักจูงไปสู่การปฏิบัติได้

2.10.5 การวัดความคิดเห็น

อุทัย หิรัญโต (2519 : 81) กล่าวว่า การหยั่งวัดความคิดเห็นของบุคคล หรือกลุ่มชนได้มี 3 ประการ ดังนี้

1. ทิศทาง (Direction) หมายถึง ความคิดเห็นที่เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย ชอบหรือไม่ชอบ ที่แน่นอนต่อสิ่งแวดลอม หรือเป้าหมายทางความคิดเห็นในแต่ละอย่าง
2. องศา (Degree) หมายถึง การแสดงออกมากน้อยหรือพอใจไม่พอใจ ในระดับมากน้อย เพียงใดซึ่งอาจเปลี่ยนแปลงได้
3. ความแน่นอน (Intensity) คือ ความรู้สึกชอบหรือไม่ชอบดังกล่าวนี้ จะมีลักษณะที่แน่นอนไม่เปลี่ยนแปลงรวดเร็ว กล่าวคือ อาจเปลี่ยนแปลงเร็วได้ตามความเปลี่ยนแปลงตาม ค่านิยม

การวัดความคิดเห็นมีหลักการวัด 3 วิธี ดังต่อไปนี้ (อุทัย หิรัญโต. 2519 : 82)

1. สังเกตจากพฤติกรรมของบุคคล ซึ่งเป็นวิธีการที่ทำได้ยากผลลัพธ์ที่ได้ยังไม่อาจสรุปได้แน่นอนว่าเป็นความคิดเห็น
2. วิธีรายงานด้วยคำพูดโดยใช้แบบสอบถามหรือสัมภาษณ์ซึ่งจะมีลักษณะแบบปรนัย (Objective) เป็นที่นิยมกันมากกว่าการศึกษาเปรียบเทียบได้กับบุคคล จำนวนมาก
3. วิธีแปลความ เป็นวิธีการวัดความคิดเห็นแบบอัตนัยเหมาะสมสำหรับใช้วัดกับบุคคล จำนวนมากในจำนวนน้อย ซึ่งอาจต้องอาศัยเวลาในการวัด โดยผู้ถูกวัดแสดงความรู้สึกนึกคิด จะต้องตอบคำถามได้อย่างไม่ถูกจำกัดในด้านเวลา และขอบเขตของเนื้อหา

2.10.6 ประโยชน์ของความคิดเห็น

ประโยชน์ของความคิดเห็นมีดังต่อไปนี้ (ประภาเพ็ญ สุวรรณ. 2530 : 5)

1. ช่วยทำให้เข้าใจสิ่งแวดล้อมรอบ ๆ ตัว โดยการจัดรูปหรือการจัดระบบสิ่งของต่าง ๆ ที่อยู่รอบตัว
2. ช่วยให้มี Self-esteem โดยจะช่วยให้บุคคลหลีกเลี่ยงสิ่งที่ไม่ดี หรือปกปิดความจริงบางอย่างซึ่งนำความไม่พอใจมาสู่ตัว
3. ช่วยในการปรับตัวให้เข้ากับสิ่งแวดล้อมที่สลับซับซ้อน ซึ่งมีปฏิกิริยาตอบโต้ หรือการกระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งออกไปนั้น ส่วนมากจะนำคางความพึงพอใจมาให้
4. ช่วยให้ผู้บุคคลสามารถแสดงออกในด้านค่านิยม ความรู้สึกของตนเอง อันจะนำความพอใจมาสู่บุคคลนั้น ๆ

จากการศึกษาปัญหาแรงงานต่างด้าว โดยมีนโยบาย มาตรการในการจัดระบบแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองมาอย่างผิดกฎหมายและลักลอบทำงาน เพื่อควบคุมการทำงานของแรงงานต่างด้าว จัดการให้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเข้ามาสู่ระบบที่ทางราชการสามารถควบคุมได้ โดยนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในการควบคุมดูแล รวมทั้งการผลักดันคนต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายให้ไปอยู่ชายแดนและส่งกลับภูมิลำเนา และศึกษาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกิจการบางประเภทที่คนไทยไม่ทำแล้วหรือจัดหาคนไทยที่ทำไม่ได้ หรืออยู่ระหว่างปรับปรุงกระบวนการผลิต สภาพการจ้าง สภาพการทำงาน เพื่อให้สอดคล้องกับการทำงานของคนไทย อาจจะมีการจ้างแรงงานต่างด้าวซึ่งนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการจะต้องดำเนินการตามขั้นตอน เพื่อขออนุญาตและป้องกันปัญหาทางด้านความมั่นคงของประเทศชาติ

2.11 ผลการวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ และคณะ (2539) เสนอแนะการบริหารจัดการเกี่ยวกับแรงงานต่างชาติดังนี้

1. จัดตั้งศูนย์เฉพาะกิจ (one – stop center) เพื่อควบคุม บริหาร และออกใบอนุญาต
2. ลดขั้นตอนหลักเกณฑ์ ในการขออนุญาตจ้างแรงงานต่างชาติให้น้อยลง
3. กำหนดอาชีพสงวนเพื่อห้ามแรงงานต่างชาติทำ
4. ตั้งด่านกักกันโรค ตามชายแดนอย่างทั่วถึง
5. คนงานใหม่ที่จะเข้ามาทำงานต้องผ่านการตรวจโรคมาก่อน
6. จะต้องมีการแก้กฎระเบียบ กฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อกรจ้างแรงงานต่างชาติในสาขาที่ขาดแคลนแรงงาน
7. มีการเจรจาวิภาคิกับประเทศเพื่อนบ้านคู่กรณีทุกประเทศ เพื่อกระตุ้นให้เกิดการรับสถานภาพของประชาชนประเทศนั้น ๆ
8. อาจต้องปรับสถานภาพของศูนย์เฉพาะกิจที่จัดการดูแลแรงงานต่างชาติขึ้นมาเป็นองค์การถาวรในแต่ละพื้นที่ และสอดคล้องกับศูนย์ดูแลแรงงานต่างชาติระดับประเทศ

เกษมสันต์ จินณวาโส (2539) เสนอปัญหาการจัดการแรงงานต่างชาติดังนี้คือ

1. แนวนโยบายที่รัฐบาลยังมีความขัดแย้งกับแนวทางในการปฏิบัติ กล่าวคือ การผ่อนผันอนุญาตให้แรงงานต่างชาติทำงานได้ แต่ในขณะเดียวกันยังกำหนดมาตรการด้านการจับกุมและลงโทษผู้หลบหนีเข้าเมืองไปพร้อม ๆ กัน

2. ตามที่กระทรวงมหาดไทยได้กำหนด มาตรการและแนวทางปฏิบัติให้ดำเนินการกับผู้ให้ที่พักอาศัย และให้ความช่วยเหลือผู้หลบหนีเข้าเมือง โดยให้ยึดของกลางไว้จนกว่าคดีจะสิ้นสุด ทำให้เจ้าหน้าที่มีพฤติกรรมในทางที่มิชอบ

3. การจดทะเบียนทำประวัติและออกบัตรประจำตัวผู้พลัดถิ่นมีความล่าช้า

4. ขั้นตอนการขอรับการผ่อนผันการจ้างแรงงานต่างชาติมีขั้นตอนยุ่งยาก

5. เกิดกระบวนการในรูปแบบต่าง ๆ มาก และมีผลกระทบเป็นจำนวนมาก มีเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้จัดหาแรงงานต่างชาติมาให้นายจ้าง โดยคิดค่าหัวคนละ 1,500-3,000 บาท และมีการหลอกลวงหญิงชาวพม่า กระเหรี่ยง และไทยใหญ่เข้ามาค้าประเวณี และทำงานในสถานบริการเป็นจำนวนมาก

6. ค่าใช้จ่ายในการประกันตัวสูง ทำให้นายจ้างหลีกเลี่ยงและไม่ค่อยให้ความช่วยเหลือ

กุตล สุนทรธาดา และอนุภรณ์ ภัทรวานิชย์ (2540) รายงานสรุปจากการสัมภาษณ์ผู้ว่าราชการจังหวัด และจัดหางานจังหวัด พบปัญหาของการขอผ่อนผันการจ้าง ดังนี้

1. ค่าประกันตัวกับตรวจคนเข้าเมืองยังสูงอยู่ แม้ว่าจะลดจาก 50,000 บาท เป็น 5,000 บาท ต่อหัวก็ตาม

2. ขั้นตอนซับซ้อน นายจ้างต้องเดินทางไปติดต่อถึง 3 หน่วยงาน

3. นายจ้างไม่แน่ใจว่าลูกจ้างจะอยู่กับตนนานแค่ไหน เพราะถ้าหลบหนีหรือเปลี่ยนนายจ้างจะต้องถูกยึดเงินประกันไป

4. นโยบายของรัฐไม่ชัดเจน ถ้าเจ้าหน้าที่ดำเนินการโดยเคร่งครัดก็อาจส่งผลเสียต่อเศรษฐกิจและการลงทุนของจังหวัดได้

พร้อมทั้งได้เสนอการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากแรงงานต่างชาติ และการจ้างแรงงานต่างชาติไว้ ดังนี้คือ

1. เร่งให้มีเจรจาในระดับประเทศกับประเทศเพื่อนบ้าน ในเรื่องการจัดส่งแรงงานให้ถูกต้องตามกฎหมาย

2. เร่งสะสางทะเบียนของแรงงานต่างชาติ ทั้งที่จดทะเบียนไว้กับเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง และจัดหางานจังหวัด

3. รัฐควรจะเพิ่มภาระด้านการเงินให้แก่ นายจ้าง โดยบังคับให้นายจ้างซื้อบัตรสุขภาพให้แก่แรงงานต่างชาติ

4. เร่งรัดมาตรการกวาดจับนายจ้างที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย และยังลักลอบใช้แรงงานอย่างผิดกฎหมาย

5. หามาตรการรองรับปัญหาแรงงานต่างชาติที่อาจตกค้างอยู่ในประเทศไทย
6. หามาตรการรองรับเด็กไร้สัญชาติ ที่เกิดจากพ่อ แม่ ที่เป็นแรงงานต่างชาติ
7. ปรับเปลี่ยนทัศนคติของนายจ้าง ให้ปฏิบัติต่อแรงงานต่างชาติเช่นเดียวกับแรงงานไทย ไม่เอารัดเอาเปรียบซึ่งกันและกัน

วรวิทย์ เจริญเลิศ และบัณฑิต ธนชัยเศรษฐวุฒิ (2540) ระบุถึงปัญหาที่นายจ้างไม่นำแรงงานต่างชาตินำขออนุญาตทำงาน เพราะ

1. อ้างว่าไม่ได้รับความสะดวก
2. ไม่เชื่อว่ารัฐบาลจะจริงจัง แม้ว่าครบกำหนดการอนุญาตก็ไม่จับกุม
3. จังหวัดที่เคยได้รับการผ่อนผันก่อนมติคณะรัฐมนตรี ปี 2535 และแรงงานต่างชาติได้รับบัตรประจำตัวแล้ว มีความเข้าใจว่าอยู่นอกขอบข่ายการรายงานตัว และไม่เข้าใจว่าแตกต่างจากมติคณะรัฐมนตรีปี 2535 อย่างไร

วิชาดา ไตรรัตน์ (2540) ได้ศึกษาเรื่อง “ปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายการจัดระบบเพื่อควบคุมการทำงานของแรงงานต่างชาติดกฏหมายไปปฏิบัติ” โดยมีผลการศึกษา ดังนี้

1. การดำเนินนโยบายการจัดระบบ เพื่อควบคุมการทำงานของแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองมาผิดกฎหมาย มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อจัดการให้แรงงานต่างชาติดกฏหมายเข้ามาสู่ระบบที่ทางราชการสามารถควบคุมดูแลได้ โดยให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแล ซึ่งส่งผลให้มีแรงงานต่างด้าวเข้ามาในประเทศไทยเพิ่มขึ้น กล่าวคือ จากการประมาณไว้เดิมแรงงานต่างชาติดกฏหมายทั่วประเทศมีจำนวนถึง 733,660 คน เพิ่มเป็น 945,528 คน เมื่อมีการประมาณการแรงงานต่างด้าวทั่วประเทศหลังจากสิ้นสุดระยะเวลาการผ่อนผัน

2. ปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติตามนโยบายการจัดระบบ เพื่อควบคุมแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย มีดังนี้

- (1) ขาดความชัดเจน และควมมีเอกภาพของนโยบายที่ทำให้นโยบายไม่นำเชื่อถือ
- (2) ความไม่สอดคล้องของนโยบายกับข้อเท็จจริง โดยเฉพาะความไม่ครอบคลุมในส่วนของประเภทอาชีพ และประเภทกิจการที่มีแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายทำงาน
- (3) ขาดความร่วมมือจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามนโยบาย ทั้งผู้ที่ต้องนำนโยบายไปปฏิบัติ และผู้ที่ต้องปฏิบัติตามนโยบาย ทำให้การดำเนินการตามนโยบายมีข้อบกพร่องในหลายประการ
- (4) ขาดความพร้อมทั้งในด้านบุคลากร วัสดุอุปกรณ์ สถานที่ เครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ รวมทั้งงบประมาณที่จะใช้ในการดำเนินงาน

(5) ความไม่กระจ่างชัดในนโยบายของผู้ปฏิบัติ ซึ่งความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนนี้ ก่อให้เกิดความสับสนในการปฏิบัติตามนโยบาย

(6) การประชาสัมพันธ์ไม่กว้างขวางและครอบคลุมเพียงพอ ทำให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการขาดความเข้าใจที่ถูกต้อง

มาสิววรรณ เลาะวิถิติ (2541) ได้ศึกษาเรื่อง “ผลกระทบของการอนุญาตให้แรงงานต่างชาติ ที่เข้าเมืองผิดกฎหมายทำงานต่อการจ้างแรงงานไทยในจังหวัดลำพูน” ซึ่งจากการศึกษา พบว่า

1. แรงงานไทยมีอัตราการว่างงานสูง แต่แรงงานไทยยังปฏิเสธการทำงานในอาชีพที่ใช้แรงงานหนัก สกปรก และเสี่ยงอันตรายอยู่ จึงมีความจำเป็นที่ต้องมีการจ้างแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย และลักลอบเข้าทำงานในอาชีพดังกล่าว

2. ลูกจ้างและประชาชนทั่วไปเห็นว่า การจ้างแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย และลักลอบทำงานเป็นการแย่งงานคนไทยทำงาน และไม่เห็นด้วยกับการจ้างแรงงานดังกล่าว โดยเห็นด้วยกับการดำเนินนโยบายผลักดันแรงงานต่างด้าวของรัฐบาล

3. นายจ้าง/เจ้าของสถานประกอบการเห็นว่า ปัจจุบันประเทศไทยยังอยู่ในสภาวะเกิดการขาดแคลนแรงงานในระดับล่างอยู่ การจ้างแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย มีความจำเป็นต่อภาคการผลิต เพื่อรักษาขีดความสามารถในการแข่งขัน เนื่องจากแรงงานต่างด้าวอดทน ไม่เกียจงาน ซึ่งความจำเป็นในการจ้างแรงงานต่างด้าวขึ้นกับขนาดและประเภทของกิจการอีกด้วย แต่ยอมรับว่าแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายอาจก่อให้เกิดผลกระทบในเรื่องของความมั่นคง การสาธารณสุข และปัญหาสังคม ส่วนในจังหวัดลำพูนนั้นไม่มีความจำเป็นต้องจ้างแรงงานต่างด้าวดังกล่าว

อัญชลี ธรรมศักดิ์ (2541) ศึกษาเรื่อง “สภาพและความต้องการค่าตอบแทนของแรงงาน : ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างแรงงานไทยกับแรงงานต่างประเทศในจังหวัดสมุทรปราการ” โดยผลการศึกษา พบว่า ปัจจัยส่วนบุคคลของแรงงานที่แตกต่างกัน มีอิทธิพลต่อการได้รับค่าตอบแทนที่แตกต่างกัน และโดยภาพรวม พบว่า แรงงานไทยได้รับค่าตอบแทนที่สูงกว่ากฎหมายกำหนดถึงร้อยละ 60.0 ในขณะที่แรงงานต่างชาติได้รับค่าตอบแทนในการทำงานสูงกว่ากฎหมายแรงงานเพียงร้อยละ 31.2 และแรงงานต่างชาติได้รับค่าตอบแทนน้อยกว่ากฎหมายแรงงานสูงถึงร้อยละ 68.8 ซึ่งขณะที่แรงงานไทยได้รับค่าตอบแทนน้อยกว่ากฎหมายแรงงานเพียงร้อยละ 34.0

ระดับตำแหน่งงานในการทำงานมีความเกี่ยวข้องกัน รวมทั้งงานฝีมือต่าง ๆ ที่ให้ทำ ซึ่งสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้แรงงานต่างชาติจะได้รับค่าตอบแทนที่ต่ำกว่าคนไทย แสดงว่าสัญชาติเป็นส่วน

สำคัญที่ทำให้ได้รับค่าตอบแทนจากการเจรจาต่อรองกับนายได้แตกต่างกัน ซึ่งคนไทยจะได้โอกาสในการต่อรองเรื่องค่าตอบแทนได้ดีกว่าแรงงานต่างชาติ

โดยแรงงานไทยและแรงงานต่างชาติ ต่างมีความต้องการในการได้รับค่าตอบแทน และรายได้ที่คิดเป็นตัวเงิน นอกจากนี้ เฉพาะแรงงานไทยยังต้องการให้รัฐบาลช่วยในการคุ้มครองค่าจ้าง และรายได้ที่คิดเป็นตัวเงินมากกว่าแรงงานต่างชาติ

จะเห็นได้ว่าผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่ผ่านมา มีผู้ศึกษาวิจัยในประเด็นที่หลากหลาย แต่ยังไม่มีการศึกษาถึงขั้นตอนการจดทะเบียน มุมมอง ทักษะคติของผู้ประกอบการ เจ้าหน้าที่รัฐ และแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงาน ซึ่งผู้ศึกษา เป็นผู้หนึ่งที่อยู่ในพื้นที่จังหวัดสมุทรปราการ และพบว่า มีแรงงานต่างด้าวจำนวนมากที่มาทำงานในจังหวัดดังกล่าว ผู้วิจัยจึงต้องการศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของทุกฝ่ายในขั้นตอนการจดทะเบียน เพื่อเป็นแนวทางและนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ต่อไป

2.12 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา

การศึกษาการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวในความคิดเห็นของผู้ประกอบการ แรงงานต่างด้าว และเจ้าหน้าที่ของภาครัฐในจังหวัดสมุทรปราการ ผู้ศึกษาได้กำหนดกรอบแนวคิดในการศึกษา โดยแสดงให้เห็นถึงปัจจัยที่มีผลต่อการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว ซึ่งสามารถสรุปเป็นกรอบแนวคิดแสดงในแผนภูมิที่ 2.2 ได้ดังนี้

แผนภูมิที่ 2.2
กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา

จ
HD
6305
ป452ป
2546
ฉ. 2

ตัวแปรอิสระ

ตัวแปรตาม

