

บทที่ 2

แนวความคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่อง ประสิทธิภาพของการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าไปปฏิบัติในพื้นที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ได้ทำการทบทวนวรรณกรรมแนวความคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แนวความคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

- 1.1 ความหมายของนโยบายสาธารณะ
- 1.2 การวิเคราะห์องค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ
- 1.3 ความสำคัญของนโยบายสาธารณะ
- 1.4 นโยบายสาธารณะกับระบอบการเมือง
- 1.5 แนวความคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติและการวางแผน

2. ทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

- 2.1 ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติ
- 2.2 การสนับสนุนจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง
- 2.3 สภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง
- 2.4 ทักษะของผู้ดำเนินนโยบายไปปฏิบัติทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบาย
- 2.5 เครื่องชี้วัดประสิทธิภาพในการนำนโยบายไปปฏิบัติ
- 2.6 แนวทางในการนำนโยบายไปปฏิบัติ
- 2.7 ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ
- 2.8 ผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ
- 2.9 ปัญหาด้านความสนับสนุนและความผูกพันขององค์กรหรือบุคคลสำคัญ
- 2.10 การวัดความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ
- 2.11 การประเมินผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ
- 2.12 ปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

3. แนวคิดทฤษฎีแรงงานและการเคลื่อนย้ายแรงงาน

- 3.1 ทฤษฎีแรงงานและการเคลื่อนย้ายแรงงาน
- 3.2 แนวความคิดเรื่องแรงงาน
- 3.3 แนวความคิดเกี่ยวกับระยะทางสังคม
- 3.4 นโยบายแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าและการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

3.5 แผนแม่บทด้านแรงงาน (พ.ศ. 2550-2554)

4. แนวคิดประสิทธิผลขององค์การ

4.1 ความหมายของประสิทธิผลขององค์การ

4.2 วิธีวัดประสิทธิผลขององค์การจากความสามารถขององค์การในการบรรลุ

เป้าหมาย

4.3 ความสำคัญต่อปัจจัยหลักของประสิทธิผลองค์การ 3 ปัจจัยในการนำนโยบายไป

ปฏิบัติ

5. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวความคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

ความหมายของนโยบายสาธารณะ

ในการศึกษาความหมายของนโยบายสาธารณะจากแนวความคิดต่าง ๆ เพื่อให้เป็นไปอย่างชัดเจน ผู้ศึกษาจะได้เสนอแนวความคิดของนักวิชาการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

Easton (1953, p. 129) ให้ทัศนะว่านโยบายสาธารณะ หมายถึง อำนาจในการจัดสรรค่านิยมของสังคมทั้งมวลและผู้ที่มีอำนาจในการจัดสรร ก็คือ รัฐบาลและสิ่งทีรัฐบาลตัดสินใจที่จะกระทำหรือไม่กระทำเป็นผลมาจาก “การจัดสรรค่านิยมของสังคม” โดยมีบุคคลที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมของระบบการเมือง (Political System) ซึ่งเป็นบุคคลที่มีอำนาจสั่งการ (Authorities) ได้แก่ ผู้อาวุโสทางการเมือง ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ตุลาการ นักบริหาร ที่ปรึกษาประมุขของประเทศ และผู้นำทางการเมืองอื่น ๆ ซึ่งเป็นบุคคลที่เป็นที่รู้จักและยอมรับในระบบการเมือง บุคคลเหล่านี้เป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับค่านิยมของสังคม โดยได้รับการยอมรับในฐานะเป็นผู้มีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมาย

โดยสรุปได้ว่า การกำหนดนโยบายต้องให้สอดคล้องกับค่านิยมของสังคม โดยในการจัดสรรคุณค่าหรือค่านิยมทางสังคมขึ้นอยู่กับผู้ที่มีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมาย และต้องได้รับการยอมรับทางสังคมให้เป็นไปตามค่านิยมของสังคมในแต่ละช่วงเวลา

Friedrich (1963, p. 70) ให้ทัศนะไว้ว่า นโยบายสาธารณะ คือ ชุดของข้อเสนอเกี่ยวกับการกระทำของบุคคล กลุ่มบุคคล หรือรัฐบาล ภายใต้สิ่งแวดล้อมที่ประกอบไปด้วยปัญหา อุปสรรค (Obstacles) และ โอกาส (Opportunity) ซึ่งนโยบายถูกนำเสนอเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาของประชาชน โดยมุ่งที่จะกระทำให้บรรลุเป้าหมายหรือกระทำให้วัตถุประสงค์ปรากฏเป็นจริง นอกจากนี้ นโยบายสาธารณะจะต้องประกอบด้วยแนวความคิดที่สำคัญเกี่ยวกับเป้าหมาย (Goal) วัตถุประสงค์ (Objective) หรือจุดมุ่งหมาย (Purpose) ของสิ่งที่รัฐบาลกระทำ

โดยสรุปได้ว่า นโยบายนั้น จะต้องมีเป้าประสงค์เป็นองค์ประกอบสำคัญ หากกิจกรรมใด ไม่มุ่งเน้นการบรรลุเป้าประสงค์ ไม่เรียกว่านโยบายสาธารณะ ฉะนั้นสิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำ ย่อมมีเป้าประสงค์ วัตถุประสงค์ หรือจุดมุ่งหมาย และมีความสำคัญมากจะต้องนำไปปฏิบัติให้ บรรลุผลสำเร็จตามเป้าประสงค์ที่ต้องการ

Rose (1969, p. X) ให้ความหมายไว้ว่า นโยบายสาธารณะ คือ ชุด (Course) หรือ แบบแผน (Pattern) ของกิจกรรมของรัฐ (Activity) ที่มีความต่อเนื่อง เพื่อก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ พึงปรารถนา ดังนั้น นโยบายสาธารณะจึงมีน้ำหนักมากกว่าการใช้ดุลยพินิจตัดสินใจของรัฐบาลที่ จะกระทำบางสิ่งบางอย่างเท่านั้น เพราะการตัดสินใจของรัฐบาลในหลายกรณีอาจไม่มีการปฏิบัติที่ เป็นจริงได้ ดังนั้น สิ่งที่ Rose พยายามเน้นให้เห็นความแตกต่างระหว่างการตัดสินใจทั่ว ๆ ไปของ รัฐบาลกับกิจกรรมของรัฐบาลที่ถือว่าเป็นนโยบายสาธารณะ ก็คือ การตัดสินใจของรัฐบาลอาจ นำไปสู่การกระทำหรือไม่ก็ได้ แต่นโยบายสาธารณะจะต้องนำไปสู่การกระทำเสมอ และการกระทำ นั้นต้องมีระบบ มีกระบวนการที่เรียกว่าเป็นชุดของการกระทำหรือแบบแผนของกิจกรรม โดยมี เป้าประสงค์ที่จะต้องกระทำให้บังเกิดผลลัพธ์ที่พึงปรารถนา

Sharkansky (1970, p. 1) ให้นิยามนโยบายสาธารณะไว้ว่า นโยบายสาธารณะ คือ กิจกรรมที่กระทำโดยรัฐบาล ซึ่งครอบคลุมกิจกรรมทั้งหมดของรัฐบาล อาทิเช่น การจัดการศึกษา การจัดสวัสดิการ และการก่อสร้างทางหลวงโดยรัฐ รวมทั้งข้อกำหนดและระเบียบในการควบคุม และกำกับกับการดำเนินกิจกรรมของปัจเจกบุคคลและนิติบุคคลทั้งมวล ตลอดจนการดำเนินงานของ หน่วยงานของรัฐ อาทิเช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยของตำรวจ การตรวจสอบราคาสินค้า การควบคุมการจำหน่ายยาและอาหาร นโยบายสาธารณะ นอกจากจะครอบคลุมกิจกรรม ภายในประเทศทั้งหมดแล้ว ยังครอบคลุมกิจกรรมต่างประเทศทั้งหมดอีกด้วย อาทิเช่น นโยบาย การค้าระหว่างประเทศ ความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศ การรวมตัวเป็นกลุ่มองค์การ ระหว่างประเทศ และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

Lasswell and Kaplan (1970, p. 71) ให้ความหมายไว้ว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง การ กำหนดเป้าประสงค์ (Goals) ค่านิยม (Values) และการปฏิบัติ (Practices) ของโครงการของรัฐ เป็น การระบุอย่างชัดเจนว่า กิจกรรมที่เป็นแผนงานหรือโครงการของรัฐที่เรียกว่านโยบายสาธารณะนั้น จะต้องสอดคล้องกับค่านิยมของสังคม รวมถึงแนวทางปฏิบัติที่จะทำให้บรรลุเป้าหมาย แนวความคิดของ Lasswell and Kaplan จึงให้ความชัดเจนเกี่ยวกับสาระสำคัญของนโยบาย สาธารณะพอสมควร แม้ว่าจะยังไม่ครอบคลุมสาระสำคัญอีกหลายประเด็น หมายถึง กิจกรรมที่ กระทำอย่างต่อเนื่องโดยกลุ่มผู้กำหนดนโยบาย ซึ่งใช้สถาบันทางสังคมที่เกี่ยวข้องเป็นผู้รับผิดชอบ ในการทำความเข้าใจและการแสดงออกเกี่ยวกับค่านิยมในสิ่งต่าง ๆ ที่แต่ละสถาบันเห็นว่าเป็นสิ่งที่

ฟังปรารณาของสังคม ความเห็นของ Allison มีความสอดคล้องกับแนวความคิดของนักวิชาการหลายท่านที่กล่าวมาแล้ว โดย Allison ให้ความสำคัญต่อความต่อเนื่องของกิจกรรมของรัฐบาลและกิจกรรมเหล่านั้นต้องตอบสนองต่อค่านิยมของสังคม โดยมีสถาบันหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเป็นผู้รับผิดชอบ ซึ่งยังขาดสาระสำคัญอีกหลายประเด็นเช่นกัน

Eyestone (1971, p. 18) ให้ความหมายไว้ว่า นโยบายสาธารณะ คือ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การของรัฐกับสิ่งแวดล้อมขององค์การ ซึ่งเป็นความหมายที่ค่อนข้างกว้างและยากที่จะเข้าใจ ความหมายที่แท้จริง เพราะสิ่งแวดล้อมขององค์การอาจจะหมายถึง สิ่งแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ส่วนองค์การของรัฐอาจมีความหมาย ครอบคลุมองค์การทั้งหมดของรัฐ ส่วนลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างองค์การของรัฐกับสิ่งแวดล้อมขององค์การ ก็อาจมีหลายลักษณะ จึงกล่าวได้ว่าเป็นความหมายที่มีได้ระบุสาระสำคัญของนโยบายสาธารณะอย่างชัดเจน

Hecllo (1972, p. 85) ให้ทัศนะว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง ชุดของการกระทำของรัฐบาลหรือสิ่งที่รัฐบาลไม่กระทำมากกว่าการตัดสินใจหรือการกระทำที่เฉพาะเจาะจงของรัฐบาลหรือในอีกทางหนึ่งอาจหมายถึง สิ่งที่รัฐบาลตกลงใจที่จะกระทำจริง ๆ โดยประกอบไปด้วยชุดของการกระทำที่เป็นระบบที่จะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายที่ฟังปรารณา โดยการที่ทำให้ประสบผลสำเร็จได้ จำเป็นจะต้องอาศัยการกระทำหลาย ๆ อย่างประกอบกันเป็นชุดของการกระทำ ที่เรียกว่าได้ว่าเป็นนโยบายสาธารณะ

Eulau and Prewitt (1973, p. 465) ให้ทัศนะว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง การตัดสินใจที่มีจุดยืนของรัฐบาล (Standing Decision) ซึ่งจะต้องมีการกระทำที่ต่อเนื่องสม่ำเสมอ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง นโยบายสาธารณะ คือ การตัดสินใจเกี่ยวกับกิจกรรมที่มีพันธะผูกพันในการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง (Consistency and Epetitiveness) มีจุดยืนในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ มีจุดมุ่งหมายชัดเจนในการตอบสนองความต้องการของประชาชนและการตัดสินใจนโยบายจะต้องมีความมุ่งมั่นที่จะทำให้ประสบความสำเร็จ

Frohock (1979, p. 11) ให้ทัศนะว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง แบบแผนของการกระทำเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งหรือการให้สิ่งตอบแทนสำหรับความร่วมมือของประชาชน โดยมีลักษณะที่สำคัญของนโยบายสาธารณะ คือ การกระทำทางสังคม (Social Practice) มิใช่กรณีเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับคนคนเดียวหรือเหตุการณ์เฉพาะบุคคล และสิ่งที่เป็นโอกาสซึ่งเกิดขึ้นจากความต้องการของประชาชน อาจเป็นความต้องการในการจัดความขัดแย้งหรือการกำหนดผลตอบแทนสำหรับการกระทำร่วมกัน

Prewitt and Verba (1983, pp. 652-653) ให้ทัศนะเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะไว้ว่า นโยบายสาธารณะ คือ พันธะสัญญาระยะยาวในการดำเนินกิจกรรมอย่างเป็นแบบแผนของรัฐบาล

โดยมุ่งถึงสิ่งที่รัฐบาลกระทำจริงมากกว่าสิ่งที่รัฐบาลพูด Prewitt and Verba เห็นว่า เพื่อการทำความเข้าใจก่อนนโยบายสาธารณะของรัฐบาลอย่างชัดเจน ประชาชนจะต้องติดตามการบัญญัติกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติอย่างใกล้ชิด รวมทั้งกฎกระทรวงและระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ ที่ฝ่ายบริหารนำมาใช้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ปรากฏเป็นจริงในกรณีเฉพาะของกฎหมายแต่ละกรณี ซึ่งแต่ละขั้นตอนล้วนมีความสำคัญทั้งสิ้น ดังนี้ 1) ขั้นตอนของการบัญญัติกฎหมาย 2) ขั้นตอนการบริหาร และ 3) ขั้นตอนการปฏิบัติ เพื่อให้กฎหมายมีผลบังคับใช้อย่างแท้จริง

Prewitt and Verba (1983) ยังให้ข้อคิดไว้ด้วยว่า ถ้าประชาชนเน้นแต่การอ่านกฎหมายโดยมิได้ติดตามการปฏิบัติงานของรัฐบาลในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายแต่ละกรณี ประชาชนอาจจะไม่เข้าใจว่ามีอะไรเกิดขึ้นจริงตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ ดังนั้น ประชาชนจึงควรติดตามดูกฎระเบียบและแนวปฏิบัติของหน่วยงานที่รับผิดชอบให้ชัดเจนด้วย ถึงแม้กระนั้นก็ตาม ประชาชนก็อาจจะยังไม่รู้ว่าอะไรเกิดขึ้น เพราะผลที่ต้องการขึ้นอยู่กับผลการปฏิบัติที่แท้จริง ดังนั้นจึงเป็นเรื่องที่ประชาชนจะต้องสนใจคือ ผลลัพธ์ของการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วย จึงจะมั่นใจได้ว่านโยบายนั้นได้ผลหรือไม่ เพราะอะไร

กล่าวโดยสรุป ความหมายของนโยบายสาธารณะตามแนวความคิดของ Prewitt and Verba ก่อนข้างจะกระชับและเฉพาะเจาะจง โดยมุ่งศึกษาสัญญาณระยะยาวที่รัฐบาลมีต่อประชาชน พันธะสัญญาดังกล่าวแสดงออกในรูปของกฎหมาย กฎระเบียบ แนวทางปฏิบัติ และหน่วยที่จะต้องรับผิดชอบ ในการนำไปปฏิบัติให้ปรากฏเป็นจริงตามจุดหมายของกฎหมาย

Lineberry (1983) ให้ทัศนะไว้ว่า นโยบายสาธารณะ คือ ชุดของการกระทำเพื่อการแก้ไขปัญหาบางประการของสังคมให้บรรลุผล อาจกล่าวได้ว่าเป็นความหมายที่ค่อนข้างกระชับและมุ่งเฉพาะประเด็นการแก้ไขปัญหาบางประการของสังคม ซึ่งโดยความเป็นจริงนโยบายสาธารณะควรจะเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาทุกประการของสังคม Lineberry พยายามเน้นให้เห็นความสำคัญของลักษณะของกิจกรรมที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาของสังคมว่าจะต้องเป็นชุดของกิจกรรม กล่าวคือต้องเป็นระบบมีกระบวนการที่ชัดเจนและต้องมีแผนงานหรือโครงการที่จำเป็นอย่างครบถ้วน เพื่อให้การปฏิบัติบรรลุเป้าหมายที่ต้องการ แนวความคิดของ Lineberry คงให้ความชัดเจนเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะได้บางส่วนเท่านั้น

Hogwood and Gunn (1984, p. 19) ให้ทัศนะเกี่ยวกับความแตกต่างระหว่างนโยบายสาธารณะและการตัดสินใจว่า นโยบายสาธารณะมีความหมายกว้างกว่าการตัดสินใจ นโยบายสาธารณะเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจที่มากกว่าการตัดสินใจเฉพาะเรื่อง แนวคิดของ Hogwood and Gunn ยืนยันว่า การตัดสินใจเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายสาธารณะ แต่จะต้องเป็นการตัดสินใจที่มี

ลักษณะเป็นชุดของตัดสินใจเพราะนโยบายสาธารณะในแต่ละเรื่องเกี่ยวกับกิจกรรม แผนงาน หรือโครงการจำนวนมาก

March and Olsen (1989) ให้ทัศนะไว้ว่า นโยบายสาธารณะเป็นเครื่องมือของรัฐที่จะไปสู่การบรรลุเป้าประสงค์ของสังคม นโยบายสาธารณะจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีของการเลือก (Theory of Choice) และการศึกษาเกี่ยวกับต้นทุนของกิจกรรมของรัฐบาล แนวความคิดของ March and Olsen ชี้ให้เห็นว่า การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาล เพื่อบรรลุเป้าประสงค์ที่พึงปรารถนานั้น อาจมีทางเลือกในการดำเนินการได้หลายทางเลือก ดังนั้นรัฐบาลจะต้องเลือกทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด เพื่อให้การนำทางเลือกไปปฏิบัติบรรลุผล และการเลือกทางปฏิบัติที่เหมาะสมนั้น จะเกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ของแต่ละทางเลือก เพื่อนำมาเปรียบเทียบในการตัดสินใจเลือก ในประเด็นนี้ March and Olsen ได้ขยายความให้เข้าใจความสำคัญของการเลือก และเทคนิคการวิเคราะห์ทางเลือก เพื่อให้ได้ทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด

Anderson (1994, pp. 5-6) ให้ทัศนะเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะไว้ว่า นโยบายสาธารณะคือ แนวทางการปฏิบัติหรือการกระทำซึ่งมีองค์ประกอบหลายประการ ได้แก่ ผู้ปฏิบัติหรือชุดของผู้กระทำที่จะต้องรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องของสังคม โดยมีจุดมุ่งหมายชัดเจนว่า สิ่งใดที่จะต้องกระทำให้สำเร็จ มิใช่สิ่งที่รัฐบาลเพียงแต่ตั้งใจจะกระทำหรือเสนอให้กระทำเท่านั้น เป็นการจำแนกให้เห็นความแตกต่างที่ชัดเจนระหว่างนโยบายกับการตัดสินใจของรัฐบาล ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญระหว่างทางเลือกทางเลือกที่ต้องเปรียบเทียบกัน (Competing Alternatives) กล่าวคือการตัดสินใจของรัฐบาลอาจแสดงออกถึงความตั้งใจหรือข้อเสนอของรัฐบาลที่จะกระทำเช่นนั้น โดยในความเป็นจริงอาจไม่เกิดการกระทำขึ้นเลยก็ได้ แต่ในด้านนโยบายสาธารณะนั้นจะต้องปรากฏการกระทำที่มีจุดมุ่งหมายชัดเจน

นโยบายสาธารณะอาจได้รับการพัฒนาโดยหน่วยงานของรัฐหรือข้าราชการ พรรคการเมือง นักการเมือง หรือองค์การเอกชนที่อาจมีอิทธิพลต่อการพัฒนานโยบายของรัฐก็ได้ Anderson (1994) จำแนกให้เห็นว่านโยบายสาธารณะมีลักษณะสำคัญ ดังนี้

1. นิยามของนโยบายสาธารณะจะต้องเชื่อมโยงระหว่างนโยบายสาธารณะกับการกระทำ ให้บรรลุเป้าหมาย มากกว่าการกำหนดให้เป็นไปตามโอกาสที่จะเป็นไปได้ นโยบายสาธารณะภายใต้ระบบการเมืองสมัยใหม่มิได้เสนอขึ้นลอย ๆ แต่ถูกกำหนดขึ้น เพื่อบรรลุเป้าหมายที่เฉพาะเจาะจงหรือก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ชัดเจน (Accomplish Specified Goal or Produce Definite Results) ถึงแม้ว่านโยบายสาธารณะจะไม่ประสบความสำเร็จเสมอไปก็ตาม แต่ข้อเสนอ นโยบายสาธารณะอาจเป็นแนวความคิดที่เป็นประโยชน์ในฐานะที่เป็นสมมติฐานที่จะนำไปสู่การกระทำที่เฉพาะเจาะจง เพื่อบรรลุเป้าหมายเฉพาะอย่างโดยวิธีหนึ่ง อาทิเช่น เพื่อการเพิ่มรายได้แก่เกษตรกร

รัฐบาลอาจให้การอุดหนุนการเกษตร และควบคุมการผลิต เพื่อมิให้ผลผลิตล้นตลาด โครงการนี้อาจช่วยให้เกษตรกรบางส่วนได้รับรายได้เพิ่มขึ้น แต่มิใช่เกษตรกรทั้งหมด

2. นโยบายสาธารณะประกอบด้วยจำนวนชุด (Courses) หรือแบบแผน (Patterns) ของการกระทำที่ดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐอย่างต่อเนื่องมากกว่าการแบ่งแยกหรือการใช้ดุลยพินิจตัดสินใจเฉพาะกรณี นโยบายสาธารณะครอบคลุมไม่แต่เพียงการตัดสินใจในผ่านกฎหมายหรือการกำหนดระเบียบสำหรับกรณีบางกรณีเท่านั้น แต่หมายรวมถึงการตัดสินใจที่เป็นผลผลิตตามมาโดยมุ่งที่จะก่อให้เกิดการบังคับใช้ (Enforcement) ให้เป็นไปตามกฎระเบียบที่กำหนดไว้ อาทิเช่น นโยบายเกี่ยวกับความปลอดภัยและสุขภาพในการประกอบอุตสาหกรรมตามกฎหมายปี ค.ศ. 1970 ของสหรัฐอเมริกา มิได้กำหนดขึ้นเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติสุขภาพและความปลอดภัยตามวิชาชีพ ค.ศ. 1970 แต่เป็นการพิจารณากำหนดขึ้นเพื่อส่งเสริมให้การปฏิบัติเป็นไปโดยสมบูรณ์โดยการออกกฎระเบียบต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมให้เกิดการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติอย่างแท้จริงโดยครอบคลุมทั้งระเบียบการบริหาร การตีความ การตัดสินใจของตุลาการ การอธิบายรายละเอียด และการประยุกต์ใช้ให้สอดคล้องกับสถานการณ์เฉพาะโดยตรง

3. นโยบายสาธารณะเกิดขึ้นเพื่อตอบสนองต่อความต้องการนโยบาย (Policy Demands) ของประชาชน หรือต่อผู้ที่อ้างถึงสิ่งที่ต้องกระทำหรือไม่กระทำ ต่อประเด็นสาธารณะบางประเด็นที่นำเสนอโดยเอกชนอื่น ๆ ตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ หรือข้าราชการหน่วยอื่น ๆ ต่อข้าราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในแต่ละเรื่องให้เกิดการกระทำตามข้อเรียกร้อง คำประกาศนโยบาย ในลักษณะหนึ่งก็คือการแสดงออกที่เป็นทางการ หรือการระบุความชัดเจนของนโยบายสาธารณะ รูปธรรมของคำประกาศเหล่านี้ ได้แก่ พระราชบัญญัติมติคณะรัฐมนตรี พระราชกำหนด กฎกระทรวง ระเบียบปฏิบัติ หรือความเห็นของตุลาการ รวมทั้งคำประกาศหรือคำปราศรัยของผู้นำรัฐบาลโดยระบุถึงความตั้งใจของรัฐบาล เป้าหมายและสิ่งที่ต้องการกระทำให้ปรากฏเป็นจริง

4. นโยบายสาธารณะเกี่ยวข้องกับสิ่งที่รัฐบาลจะต้องกระทำจริง ๆ มิใช่แต่เพียงเรื่องที่ตั้งใจกระทำ หรือสิ่งที่รัฐบาลเพียงแต่พูดว่าจะกระทำเท่านั้น ในประเด็นนี้จะพิจารณาหรือให้ความสนใจเกี่ยวกับผลลัพธ์จากการกระทำของรัฐบาลเป็นสำคัญ เพราะถ้าไม่มีการกระทำจะไม่มีผลลัพธ์เกิดขึ้นแต่อย่างใด

5. นโยบายสาธารณะอาจมีลักษณะทางบวกหรือทางลบก็ได้ (Positive or Negative) กล่าวคือ นโยบายบางนโยบายอาจกำหนดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาของประชาชนให้บรรลุผล อาทิเช่น นโยบายกำจัดขยะโดยใช้เตาเผาปลอดมลพิษ เป็นต้น ลักษณะนโยบายเช่นนี้ถือเป็นนโยบายทางบวก แต่ในบางกรณีหน่วยงานของรัฐอาจตัดสินใจไม่ทำอะไรเลย ทั้ง ๆ ที่เป็นเรื่องที่ควรจะทำ อาทิเช่น การกำหนดให้เทศบาลทุกเขตต้องจัดทำหรือเตรียมแผนจัดทำระบบบำบัดน้ำเสียใน

เขตชุมชนเทศบาล เป็นต้น การไม่กระทำดังกล่าวถือว่าเป็นนโยบายทางลบ เพราะจะทำให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชุมชนเทศบาลทั้งในปัจจุบันและอนาคตมากขึ้น

6. นโยบายสาธารณะในฐานะที่เป็นนโยบายทางบวก โดยทั่วไปจะปรากฏในลักษณะของกฎหมายหรือคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย อาทิเช่น กฎหมายภาษีอากร กฎหมายควบคุมการนำเข้าสินค้า และกฎหมายควบคุมความเร็วของรถยนต์บนทางด่วน เป็นต้น หากผู้ใดฝ่าฝืนกฎหมายเหล่านี้ จะต้องถูกปรับหรือถูกลงโทษ ซึ่งหมายความว่า นโยบายสาธารณะมีผลบังคับให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายในขณะที่เอกชนไม่มีอำนาจดังกล่าว

กล่าวโดยสรุป นโยบายสาธารณะตามความหมายของ Anderson (1994; Dye, 1995; Sharkansky, 1970) จะมีลักษณะเป็นงานกิจวัตร (Routines) ของรัฐบาลในด้านต่าง ๆ ที่รัฐบาลโดยทั่วไปจะต้องกระทำ เป็นความหมายสั้น ๆ เป็นรูปธรรมและเข้าใจง่าย แต่อาจจะขาดสาระสำคัญบางประการที่จำเป็นจะต้องขยายความให้ชัดเจน เพื่อความเข้าใจที่ครบถ้วนสมบูรณ์ยิ่งขึ้น โดยนำแนวคิดของนักวิชาการอื่น ๆ มาประกอบด้วย เช่น Lasswell and Kaplan (1970; Rose, 1969; Sharkansky, 1970) เป็นต้น

Considine (1994, pp. 3-6) ให้ทัศนะว่า นโยบายสาธารณะมีความหมายในลักษณะใดลักษณะหนึ่งหรือหลาย ๆ ลักษณะ ได้แก่ การกำหนดความชัดเจนของค่านิยมและความตั้งใจของสังคม (Values and Intentions) พันธะผูกพันในการจัดสรรงบประมาณและบริการแก่ประชาชน และให้สิทธิและเอกสิทธิ์แก่ประชาชน (Rights and Entitlements) โดยต้องมีการสนับสนุนค่านิยมที่พึงปรารถนาของสังคม (Preferred Value)

Dye (1995, p. 1) ให้ความหมายไว้ว่า นโยบายสาธารณะ คือ สิ่งที่รัฐบาลเลือกจะกระทำหรือไม่กระทำ ในส่วนที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำจะครอบคลุมกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งหมดของรัฐบาล ทั้งกิจกรรมที่เป็นกิจวัตร และกิจกรรมที่เกิดขึ้นในบางโอกาส อาทิเช่น การควบคุมความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคมและความพยายามในการขจัดความขัดแย้งกับสังคมอื่น ๆ เป็นต้น และมีวัตถุประสงค์ให้กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำบรรลุเป้าหมายด้วยดี ในการให้บริการแก่สมาชิกในสังคม

สมชาติ ชำรงธัญวงศ์ (2552, หน้า 45) ได้กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ (Public Policy) คือ เครื่องมือสำคัญของรัฐบาลในการบริหารและพัฒนาประเทศทั้งในทางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง แต่นโยบายสาธารณะจะมีความสมบูรณ์ก็ต่อเมื่อได้รับการนํานโยบายไปปฏิบัติให้เป็นจริง เพราะนโยบายสาธารณะมิใช่เป็นสิ่งที่แสดงเจตจำนงหรือความตั้งใจของรัฐบาลที่จะกระทำหรือไม่กระทำในสิ่งใดเท่านั้น แต่จะต้องครอบคลุมถึงการนํานโยบายไปปฏิบัติให้ปรากฏเป็นจริงด้วย

การวิเคราะห์องค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ

จากการศึกษาของนโยบายสาธารณะ จากแนวความคิดของนักวิชาการต่าง ๆ ดังได้กล่าวมาแล้ว ผู้เขียนจึงสามารถสรุปองค์ประกอบสำคัญของนโยบายสาธารณะได้ดังต่อไปนี้

1. เป็นกิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ
2. เป็นการใช้อำนาจของรัฐบาลในการจัดสรรกิจกรรมเพื่อตอบสนองค่านิยมของสังคม
3. ผู้ที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะได้แก่ ผู้นำทางการเมือง ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ พรรคการเมือง สถาบันราชการ ข้าราชการและประมุขของประเทศ
4. กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำต่อเป็นชุดของการกระทำที่มีแบบแผน ระบบและกระบวนการอย่างชัดเจน เป็นการกระทำที่มีการสานต่ออย่างสม่ำเสมอ และต่อเนื่อง
5. กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำต้องมีเป้าหมาย วัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมาย เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนจำนวนมาก
6. เป็นกิจกรรมที่ต้องกระทำให้ปรากฏเป็นจริง มิใช่เป็นเพียงการแสดงเจตนารมณ์ หรือความตั้งใจที่จะกระทำด้วยคำพูดเท่านั้น
7. กิจกรรมที่เลือกกระทำต้องมีผลลัพธ์ในการแก้ไขปัญหาที่สำคัญของสังคม ทั้งปัญหาความขัดแย้งหรือความร่วมมือของประชาชน
8. เป็นการตัดสินใจที่กระทำเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนจำนวนมาก มิใช่การตัดสินใจเพื่อประโยชน์เฉพาะบุคคล และเป็นชุดการตัดสินใจที่เป็นระบบมิใช่การตัดสินใจแบบเอกเทศ
9. เป็นการเลือกทางเลือกที่กระทำ โดยพิจารณาจากผลการวิเคราะห์ทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม
10. เป็นกิจกรรมที่เกิดจากการต่อรองหรือประนีประนอมระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง
11. เป็นกิจกรรมที่ครอบคลุมทั้งกิจกรรมภายในประเทศและระหว่างประเทศ
12. กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ อาจก่อให้เกิดผลทั้งทางบวกและทางลบต่อสังคม
13. เป็นกิจกรรมที่ชอบด้วยกฎหมาย

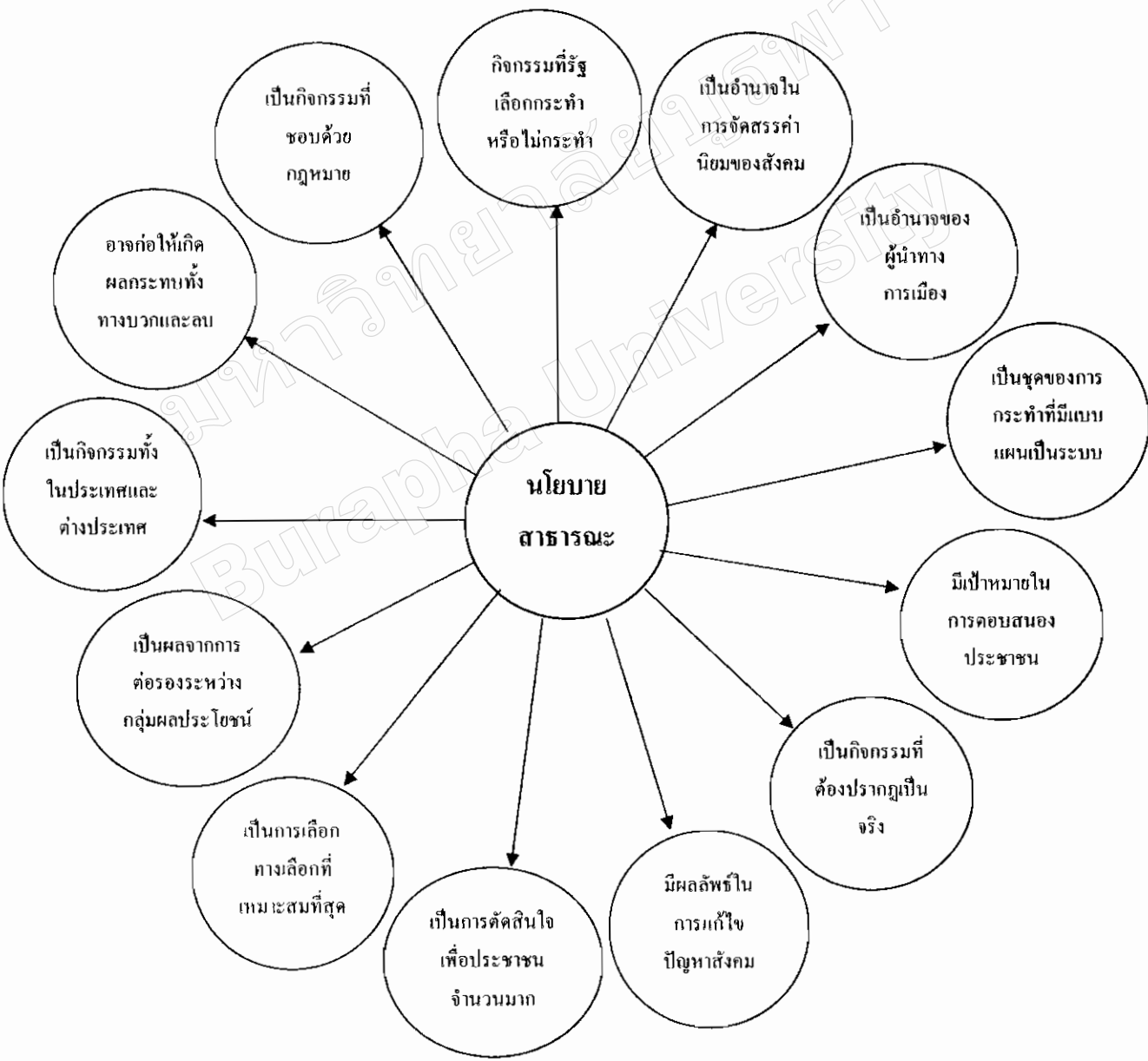
กล่าวสรุปโดย ลักษณะองค์ประกอบของนโยบายสาธารณะที่ได้จำแนกไว้ข้างต้นจะทำให้ผู้สนใจศึกษาเข้าใจความหมายเชิงบูรณาการของนโยบายสาธารณะได้อย่างชัดเจน โดยมีความครอบคลุมสาระสำคัญอย่างครบถ้วนสมบูรณ์เกือบทุกประเด็น

นโยบายสาธารณะจะต้องเป็นนโยบายที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม การกำหนดนโยบายจึงมีความจำเป็นต้องรู้สภาพปัญหาสาธารณะให้ชัดเจน เพื่อความมั่นใจว่า ปัญหาเหล่านั้น

เป็นปัญหาของใคร ซึ่งในเมื่อรัฐบาลไม่แก้ไขจะทำให้เกิดผลอะไรบ้าง และถ้ารัฐบาลเข้าไปทำการแก้ไข ใครจะได้รับประโยชน์และใครจะเสียผลประโยชน์

ผู้รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ปรากฏผล และในการดำเนินการจะต้องคิดให้รอบครอบว่าต้องใช้ต้นทุนหรือทรัพยากรอะไรบ้าง โดยผลจากการนำนโยบายไปใช้ก่อให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุดทั้งทางสังคม เศรษฐกิจและประชาชน โดยมีนักวิชาการได้กล่าวถึงนโยบายสาธารณะไว้

องค์ประกอบของนโยบายสาธารณะดังกล่าว สามารถแสดงด้วยแผนภาพได้ดังนี้



ภาพที่ 2 องค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ

ความสำคัญของนโยบายสาธารณะ

จากการศึกษาความหมายของนโยบายสาธารณะจะเห็นได้ว่านโยบายสาธารณะมีความสำคัญทั้งต่อผู้กำหนดนโยบายและประชาชน กล่าวคือ

ประการแรก ความสำคัญต่อผู้กำหนดนโยบาย คือ รัฐบาลกำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ทั้งในด้านค่านิยมของสังคมและการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพของประชาชนจะทำให้รัฐบาลได้รับความศรัทธาเชื่อถือจากประชาชน โดยอย่างยิ่งถ้ารัฐบาลสามารถนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ (Effectiveness) และประสิทธิภาพ (Efficiency) ก็จะทำให้รัฐบาลได้รับการยอมรับและความนิยมจากประชาชนอย่างกว้างขวาง ผลดังกล่าวจะส่งเสริมให้รัฐบาลมีโอกาสดำรงอำนาจในการบริหารประเทศยาวนานขึ้น โดยอาจได้รับความไว้วางใจจากการเลือกตั้งให้ทำหน้าที่รัฐบาลบริหารประเทศต่อไปอีก

ประการที่สอง ความสำคัญต่อประชาชน นโยบายสาธารณะต้องตอบสนองความต้องการของประชาชน ดังนั้น เมื่อนโยบายสาธารณะถูกนำไปปฏิบัติและปรากฏผลลัพธ์ตามเป้าประสงค์ที่พึงปรารถนาจะทำให้ได้รับประโยชน์ และส่งผลต่อการมีคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน และทำให้ประชาชนเชื่อมั่นและศรัทธาต่อการบริหารงานของรัฐบาลมากขึ้น ในทางตรงข้าม หากผลลัพธ์และคุณภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่เป็นไปตามเป้าประสงค์ที่พึงปรารถนาของประชาชน จะทำให้วิถีชีวิตของประชาชนตกต่ำปรากฏการณ์เช่นนี้จะทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นและศรัทธาต่อรัฐบาล รัฐบาลจะต้องทำการปรับเปลี่ยนนโยบายหรือปรับปรุงการนำนโยบายไปปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพื่อให้เกิดผลต่อวิถีและคุณภาพชีวิตของประชาชน

กล่าวโดยสรุป นโยบายสาธารณะที่ดีต้องสอดคล้องกับค่านิยมและความต้องการของประชาชน เมื่อถูกนำไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จะทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีอย่างเสมอภาคทั่วหน้า หากนโยบายสาธารณะมีลักษณะในทางตรงข้าม จะส่งผลให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน ขาดงาน ขาดการศึกษา และคุณภาพชีวิตต่ำ

นโยบายสาธารณะมีบทบาทสำคัญในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศของรัฐบาลในด้านต่าง ๆ ได้แก่

1. เป็นเครื่องมือสำคัญในการกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศ แนวทางการพัฒนาประเทศจะมีลักษณะอย่างไร เน้นหนักด้านไหน และขึ้นอยู่กับนโยบายแต่ละรัฐบาลเป็นสำคัญ
2. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการตอบสนองความต้องการของประชาชน รัฐบาลจะต้องกำหนดนโยบายในการตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

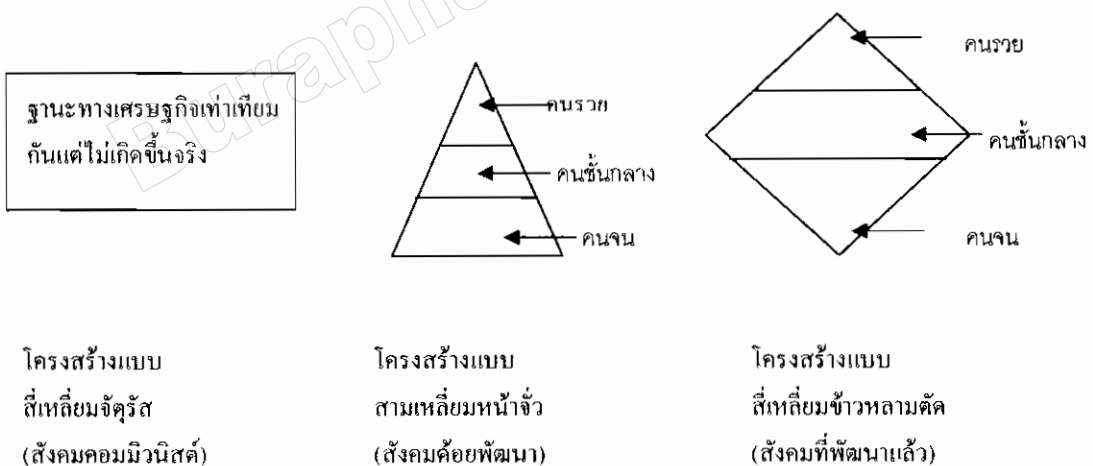
3. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาที่สำคัญของประชาชน รัฐบาลจะต้องกำหนดนโยบายให้รองรับระดับความรุนแรงและลักษณะของปัญหา

4. เป็นการใช้อำนาจรัฐบาลเพื่อจัดสรรค่านิยมทางสังคม การกำหนดนโยบายสาธารณะของรัฐบาลจะมีส่วนอย่างสำคัญในการจัดสรรค่านิยมทางสังคม

5. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการเสริมสร้างความเป็นธรรมในสังคม นโยบายใด ๆ ของรัฐบาลจะต้องมีจุดมุ่งหมายในการสร้างความเป็นธรรมในสังคม ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และทางการเมือง

6. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการเสริมสร้างความเสมอภาคในโอกาสแก่ประชาชน โดยรัฐบาลต้องกำหนดนโยบายส่งเสริมให้ประชาชนได้รับโอกาสอย่างเท่าเทียมกันที่จะพัฒนาความสามารถตามความถนัดของตน ประชาชนที่มีความสามารถแตกต่างกัน ย่อมมีโอกาสเท่าเทียมกันในการดำเนินการชีวิตให้ไปสู่ความสำเร็จ

7. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการกระจายรายได้ให้แก่ประชาชน ภารกิจสำคัญของรัฐบาลในการบริหารประเทศ เป้าประสงค์การพัฒนาประเทศที่พึงปรารถนา คือ ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ได้รับประโยชน์จากผลการพัฒนาอย่างเป็นธรรมและกว้างขวาง เพื่อจัดช่องว่างระหว่างคนรวยและคนจนให้หมดไปหรือลดช่องว่างให้เหลือน้อยที่สุด ซึ่งจะแสดงเปรียบเทียบให้เห็นดังภาพต่อไปนี้



ภาพที่ 3 เปรียบเทียบการพัฒนาในโครงสร้างสังคมแบบต่าง ๆ

8. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการกระจายความเจริญไปสู่ชนบท รัฐบาลจะต้องกำหนดนโยบายในการกระจายความเจริญไปสู่ชนบท เพื่อลดความแตกต่างระหว่างชุมชนชนเมืองและ

ชุมชนชนบทให้น้อยลง และเพื่อลดการเคลื่อนย้ายของประชาชนจากชนบทเข้าสู่ชุมชนเมือง นโยบายกระจายอำนาจทางการเมือง การปกครอง การบริหารและการคลัง

9. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การพัฒนาประเทศให้มีสมรรถนะการปกป้องตนเองจากการเอารัดเอาเปรียบของต่างประเทศ

10. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม มีการกำหนดนโยบายและมาตรการต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและเพื่อควบคุมมลพิษทั้งทางอากาศและทางน้ำ ความสำคัญต่อความสำเร็จของนโยบายสาธารณะขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญหลายประการ ได้แก่

ประการแรก มีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน นโยบายสาธารณะที่จะนำไปสู่ความสำเร็จต้องระบุเป้าหมายให้ชัดเจน เพื่อป้องกันมิให้เกิดความคลาดเคลื่อนในการนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายสาธารณะใดก็ตามที่มีเป้าหมายไม่ชัดเจน มีโอกาสที่จะประสบความล้มเหลวในการนำนโยบายปฏิบัติสูงได้

ประการที่สอง ต้องมีหน่วยงานที่รับผิดชอบการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ นโยบายที่สำคัญจะต้องมีหน่วยงานที่มีความรู้ความสามารถเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงและการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องมีกลไกการควบคุม กำกับและตรวจสอบอย่างใกล้ชิด เพื่อให้มั่นใจว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติจะบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ประการที่สาม ต้องมีงบประมาณสนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างเหมาะสม นโยบายใดที่ไม่มียกงบประมาณสนับสนุน นโยบายนั้นจะไม่มีโอกาสปรากฏเป็นจริง จะเป็นได้แต่เพียงการแสดงความตั้งใจหรือการพูดที่ไม่มีการกระทำ กรณีเช่นนี้ไม่เรียกว่าเป็นนโยบายสาธารณะ เพราะนโยบายสาธารณะในส่วนที่รัฐบาลเลือกจะกระทำ ต้องกระทำให้เป็นรูปธรรม และปรากฏเป็นจริง ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีงบประมาณสนับสนุนอย่างเหมาะสมเท่านั้น

ประการสุดท้าย ต้องได้รับการสนับสนุนจากประชาชน การที่ประชาชนให้การสนับสนุนนโยบายใด แสดงว่านโยบายนั้นสอดคล้องกับค่านิยมและความต้องการของประชาชน การสนับสนุนจากประชาชนจะเป็นพลังสำคัญในการผลักดันให้การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติบรรลุเป้าหมาย

นโยบายสาธารณะกับระบอบการเมือง

ความแตกต่างของระบอบการเมือง มีส่งผลต่อความแตกต่างในการกำหนดนโยบายสาธารณะอย่างสำคัญ ซึ่งจะกล่าวดังต่อไปนี้

1. ระบบการปกครองแบบอำนาจนิยม การตัดสินใจนโยบายใด ๆ ล้วนขึ้นอยู่กับความเห็นชอบหรือความพอใจหรือความสนใจส่วนตัวของผู้ปกครองเป็นสำคัญ ดังนั้น เป้าหมายของนโยบายสาธารณะจึงเป็นเอกสิทธิ์ของผู้ปกครองโดยสมบูรณ์ที่จะกำหนดให้เป็นเช่นไร โดยประชาชนไม่มีบทบาทเกี่ยวข้องแต่อย่างใด ลักษณะการปกครองแบบอำนาจนิยม เป็นการปกครองโดยคนเดียว (Monarchy) หรือคณะบุคคล (Aristocracy) ที่มีคุณธรรม โดยมุ่งการใช้อำนาจเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ตามแนวความคิดของ Plato และ Aristotle (Ebenstein, 1960) ลักษณะการปกครองเช่นนี้แม้จะมีลักษณะเป็นอำนาจนิยมที่ผู้ปกครองมีอำนาจ ทั้งในทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการโดยสมบูรณ์ แต่ด้วยอำนาจแห่งคุณธรรมที่ผู้ปกครองเหล่านี้ยึดถือก็อาจจะทำให้ประชาชนเกิดประโยชน์สุขได้ แต่การใช้อำนาจสิทธิ์ขาดในการกำหนดนโยบาย ในการปกครองแบบอำนาจนิยม โดยผู้ปกครองมีลักษณะเป็นทรราช (Tyranny) หรือคณาธิปไตย (Oligarchy) ซึ่งผู้ปกครองเหล่านี้จะมีอำนาจสมบูรณ์เบ็ดเสร็จทั้งในทางนิติบัญญัติบริหารและตุลาการ เพื่อประโยชน์ส่วนตนหรือพรรคพวกเป็นหลัก ประชาชนจะเป็นเพียงข้ออ้างหรือเครื่องมือในการปกครองเพื่อประโยชน์ของผู้ปกครองเท่านั้น (Ebenstein, 1960; Machiavelli, 1950)

2. ระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพอย่างเสมอภาคทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ประชาชนจึงเป็นผู้มีอำนาจในการปกครอง โดยผู้ปกครองจะต้องใช้อำนาจเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน (Locke, 1970; Rousseau, 1974) ในสังคมที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยจะส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างกว้างขวาง มีความรู้ความเข้าใจ และตระหนักในคุณค่าของการมีบทบาทในการมีส่วนร่วมทางการเมืองให้มากที่สุด (Political Participation) (Milbrath, 1965)

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ประเทศที่ประกอบด้วยประชาธิปไตยจะต้องมุ่งเน้นนโยบายสาธารณะที่สนองตอบความต้องการและค่านิยมของประชาชนส่วนใหญ่ ซึ่งประชาชนมีบทบาทหรืออิทธิพลในการกำหนดนโยบายสาธารณะมากที่สุดในการผลักดันนโยบายให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชน ได้แก่ นโยบายการส่งเสริมการศึกษา นโยบายการให้บริการสาธารณสุข นโยบายสวัสดิการ นโยบายสวัสดิภาพ นโยบายสิ่งแวดล้อม นโยบายส่งเสริมการจ้างงาน และนโยบายการส่งเสริมวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ฯลฯ เป็นต้น โดยมุ่งเน้นในการบริการอย่างเสมอภาคและทั่วถึง นโยบายเหล่านี้ล้วนเป็นรากฐานสำคัญที่จะทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีอย่างทั่วหน้า

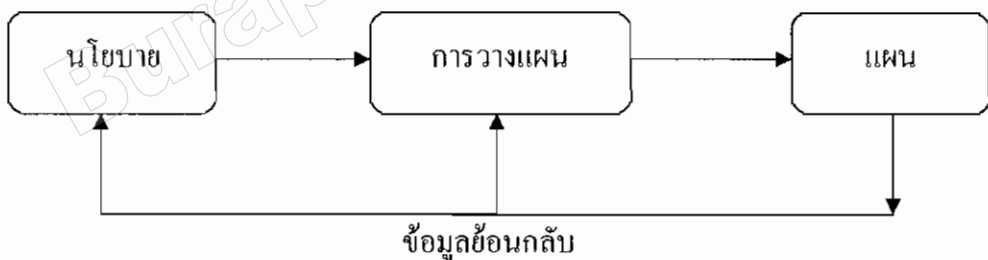
แนวความคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติและการวางแผน

การนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติโดยหน่วยงานที่รับผิดชอบจะต้องทำการวางแผนรองรับ อาจเป็นแผนระยะยาว เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่าง ๆ จนถึงฉบับ

ปัจจุบัน ดังฉบับที่ 11 (2555-2559) ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการพัฒนการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบในการวางแผนและถือว่าเป็นแผนหลักหรือแผนกลยุทธ์ที่มีระยะเวลา 5 ปี โดยจะส่งไปให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวง ทบวง และกรมต่าง ๆ ทำการแปลงแผนเป็นแผนปฏิบัติจำเป็น อาจจะเป็นแผนงาน (Programs) งาน (Works) หรือโครงการ (Project) แล้วแต่ความเหมาะสมของภารกิจของหน่วยงาน (สำนักงานคณะกรรมการการพัฒนการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2550)

สมบัติ ชำรงชัยวงศ์ (2552, หน้า 45-94) กล่าวว่า แผน (Plan) คือ รูปธรรมของนโยบายที่ประกอบด้วยมาตรการและกิจกรรมต่าง ๆ ที่ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติปรากฏเป็นจริง และแผนก็คือ ผลผลิตของการวางแผน (Planning) เมื่อแผนถูกนำไปปฏิบัติ ผู้ปฏิบัติจะต้องตรวจสอบว่า มาตรการและกิจกรรมต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในแผนมีความเหมาะสมหรือไม่ หรือก่อให้เกิดปัญหาหรืออุปสรรคใด ๆ บ้างในขณะนำไปปฏิบัติ และปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ เหล่านั้นสามารถแก้ไขได้หรือไม่ และส่งผลต่อการบรรลุเป้าหมายเพียงใด การประเมินการนำแผนไปปฏิบัติจะทำให้ทราบข้อมูลสำคัญเพื่อนำมาใช้ในการปรับปรุงการวางแผนใหม่ให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น หรืออาจจำเป็นจะต้องปรับปรุงนโยบายใหม่ให้มีความเหมาะสมต่อการนำไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบาย การวางแผนและแผน อาจแสดงให้เห็นได้ดังแผนภาพต่อไปนี้

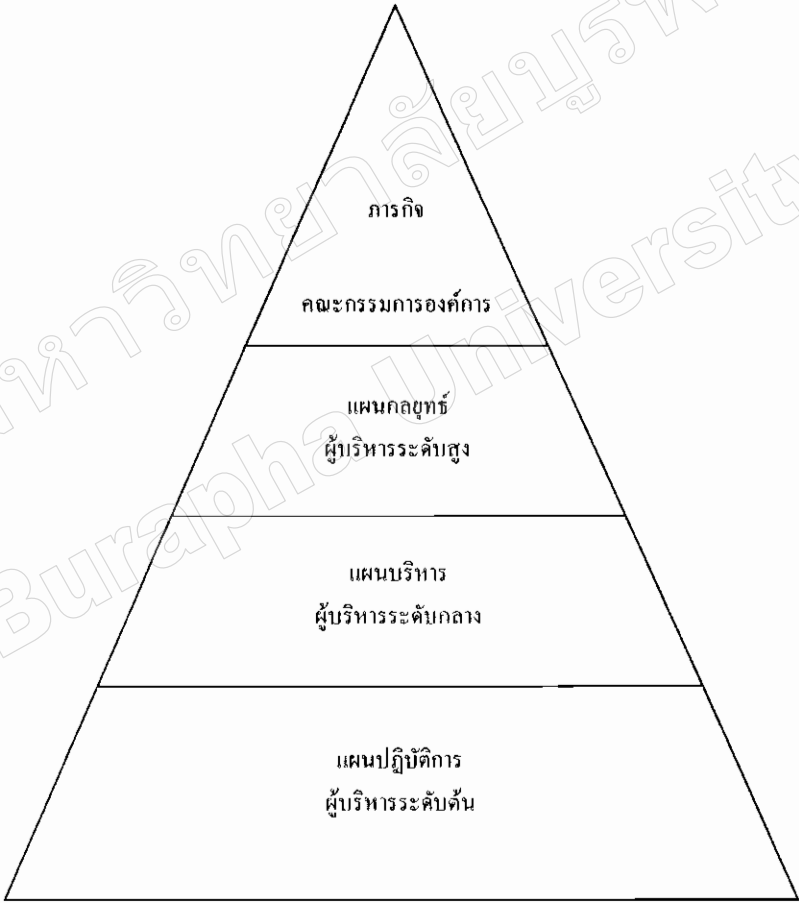


ภาพที่ 4 ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบาย การวางแผนและแผน

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ความสำคัญของการวางแผน คือ องค์ประกอบสำคัญของนโยบายสาธารณะ ที่แสดงให้เห็นภาพความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายสาธารณะและการวางแผนอย่างชัดเจน โดยองค์การที่เป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ จะต้องใช้ให้เหมาะสม เพื่อให้การนำแผนบริหารไปแปลงเป็นแผนปฏิบัติการได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยทุกขั้นตอนจะต้องสามารถประเมินหรือวัดผลสำเร็จได้อย่างชัดเจน การวางแผนปฏิบัติการจะต้องกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์การและของ

หน่วยงานแต่ละส่วน พร้อมทั้งรายละเอียดในการใช้ทรัพยากรและขั้นตอนการปฏิบัติทุกขั้นตอนอย่างชัดเจน เพื่อให้เป็นไปตามแผนบริหารและแผนกลยุทธ์ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของแผนบริหาร องค์การที่รับผิดชอบจะต้องดำเนินการ โดยทุกประเด็นและทุกขั้นตอนจะต้องทำให้เป็นรูปธรรมชัดเจน และสามารถวัดผลสำเร็จได้ภายในเวลาที่กำหนดไว้ แผนปฏิบัติการจะต้องมุ่งมั่นเพื่อให้ทุกหน่วยงานที่รับผิดชอบสามารถนำไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ

การวางแผนโดยพิจารณาจากระดับการบริหารจะปรากฏลำดับขั้นตอนของความสัมพันธ์ในการวางแผนแต่ละระดับอย่างชัดเจน ซึ่งความสัมพันธ์ดังกล่าวจะมีลักษณะเป็นความสัมพันธ์ตามลำดับขั้นของการบังคับบัญชา (A Hierarchy of Planning) ซึ่งจะแสดงให้เห็น ดังภาพต่อไปนี้



ภาพที่ 5 ลำดับขั้นของการวางแผนตามระดับการบริหารองค์การ

การประเมินผลและการปรับปรุงแผน ขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการวางแผน คือ การตรวจสอบหรือการประเมินผลการปฏิบัติตามแผนว่าเป็นไปตามเป้าประสงค์หรือวัตถุประสงค์หรือไม่ เพียงใด โดยดำเนินการดังต่อไปนี้

1. การตรวจสอบระดับความสำเร็จ โดยการเปรียบเทียบผลลัพธ์ที่ปรากฏจริงจากการนำแผนไปปฏิบัติกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในแผน
2. การตรวจสอบความเหมาะสมของวัตถุประสงค์ ในกรณีที่มีการปฏิบัติไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ จะต้องทำการวิเคราะห์ว่าเกิดจากปัญหาอะไร ถ้าเป็นปัญหาที่เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ ก็จะต้องทบทวนเพื่อปรับปรุงวัตถุประสงค์ให้เหมาะสมต่อไป
3. ตรวจสอบการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อม การประเมินสิ่งแวดล้อมว่ามีการเปลี่ยนแปลงสอดคล้องกับการคาดการณ์หรือพยากรณ์ไว้ล่วงหน้าหรือไม่
4. ตรวจสอบสมรรถนะขององค์การในการนำแผนไปปฏิบัติ ความสำเร็จของการนำแผนไปปฏิบัติ โดยเฉพาะคุณภาพของบุคลากร เทคโนโลยีและงบประมาณสำหรับดำเนินการ ซึ่งจะมีผลอย่างสำคัญต่อความสำเร็จของการนำแผนไปปฏิบัติ
5. การประเมินผลการนำแผนไปปฏิบัติ จะต้องทำการประเมินผลทั้งกระบวนการ ได้แก่ การประเมินผลปัจจัยนำเข้า (Inputs) การประเมินผลกระบวนการนำแผนไปปฏิบัติ (Implementation Process) การประเมินผลผลลัพธ์ (Outputs) การประเมินผลผลลัพธ์ต่อเนื่อง (Outcomes) การประเมินผลผลกระทบ (Impacts) และการประเมินผลสิ่งแวดล้อม (Environments) ผลจากการประเมินจะทำให้ทราบว่า ในแต่ละขั้นตอนมีปัญหาอุปสรรคอะไรบ้าง
6. การปรับปรุงแผนให้เหมาะสม จากการประเมินผลจะต้องทำการปรับปรุง เพื่อให้การวางแผนเป็นไปตามเป้าประสงค์ที่พึงปรารถนาขององค์การ

ความสัมพันธ์ของกระบวนการวางแผน จากกระบวนการวางแผนดังกล่าวข้างต้น สามารถแสดงความสัมพันธ์ของลำดับขั้นตอนของการวางแผน ได้ดังต่อไปนี้



ภาพที่ 6 ความสัมพันธ์ของกระบวนการวางแผน

กล่าวโดยสรุป การจำแนกแผนโดยพิจารณาจากลำดับการบริหารภายในองค์การจะทำให้เข้าใจถึงบทบาท หน้าที่และความรับผิดชอบของผู้บริหารในแต่ละระดับขององค์การได้อย่างชัดเจน รวมทั้งลักษณะของแผนแต่ละประเภทตามระดับการบริหาร การจำแนกการวางแผนตามระดับการบริหารในปัจจุบันได้รับความนิยมจากองค์การต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง เพราะสามารถสร้างความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารระดับสูงและระดับต้นได้อย่างชัดเจน เป็นการส่งเสริมความแข็งแกร่งของการมีวัฒนธรรมองค์การร่วมกัน ซึ่งจะเป็ปัจจัยสำคัญต่อการบรรลุผลสำเร็จขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพ

ทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากการศึกษาผู้ศึกษาสามารถที่จะกล่าวได้ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นมีจุดมุ่งหมายเพื่อแสวงหาปัจจัยหรือตัวแปรที่ส่งผลให้เกิดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ ปัจจัยใดเป็นปัจจัยที่สร้างความสำเร็จและปัจจัยใดเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดความล้มเหลวของการ

น่านโยบายไปปฏิบัติ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือการวัดระดับของความสามารถ (Level of Performance) ในการน่านโยบายไปปฏิบัติ หรือการวัดประสิทธิผลและการขาดประสิทธิผล (Effective-Ineffective) ของการน่านโยบายไปปฏิบัติ สามารถทำได้หลายวิธี โดยมีนักวิชาการหลาย ๆ คนได้กล่าวถึงการน่านโยบายไปปฏิบัติ ไว้ว่า

Jones (1977, p. 139) การน่านโยบายไปปฏิบัติเป็นกิจกรรมที่มุ่งให้แผนงาน (Program) บรรลุผล ซึ่งมีกิจกรรม คือ การตีความ (Interpretation) องค์การ (Organization) และการปฏิบัติ (Application)

Edwards (1980) การน่านโยบายไปสู่การปฏิบัติครอบคลุมถึงกิจกรรม คือ การทำสัญญา การหาข้อมูลข่าวสาร การกระจายข่าวสาร การมอบหมายบุคลากร การปฏิบัติหน้าที่ การจ้างบุคลากร การจัดตั้งองค์การ

Meter and Horn (1975, p. 447) การน่านโยบายไปสู่การปฏิบัติว่า ครอบคลุมถึงการกระทำของแต่ละบุคคลหรือกลุ่ม ทั้งที่เป็นราชการหรือเอกชน เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบาย

William (1975) การน่านโยบายไปปฏิบัติเป็นการคำนึงถึงความพร้อมขององค์การ คือ ผู้ปฏิบัติงานควรจะมีการวิเคราะห์ความหมายที่ชัดเจนเฉพาะเจาะจงและความสมเหตุสมผลของนโยบายอย่างถ่องแท้ เฉพาะความพร้อมของบุคลากร องค์การ และการจัดการทั่วไป ตลอดจนการกำหนดรูปแบบของการบริหาร ปัจจัยที่เอื้ออำนวย การจัดระบบข้อมูล ข้อมูลป้อนกลับ และการประเมินผล

กล่าวโดยสรุปได้ว่า จากการสำรวจการนิยาม “การน่านโยบายไปปฏิบัติ” ของนักวิชาการต่าง ๆ ที่กล่าวมา อาจกำหนดคานิยามในการศึกษาครั้งนี้ได้ว่า การน่านโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การดำเนินการของบุคคล กลุ่มบุคคลหรือองค์การทั้งภาครัฐและเอกชน โดยมุ่งที่จะให้วัตถุประสงค์และเป้าหมายตามอาณัติของนโยบายบรรลุผลสำเร็จโดยตรง ทั้งนี้ลักษณะการดำเนินการดังกล่าวจะต้องสังเกต และตรวจสอบได้จากปรากฏการณ์ที่เป็นจริง

ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิผลของการน่านโยบายไปปฏิบัติ

ปัจจัยทางด้านเนื้อหาสาระของนโยบาย (Policy Content) (วรเดช จันทรศร, 2552) ได้แก่

- 1) ลักษณะของนโยบาย 2) วัตถุประสงค์ของนโยบาย

ลักษณะของนโยบาย

Grindle (1980, pp. 3-34) มีความเห็นว่าเนื้อหาสาระของนโยบายจะมีผลกระทบต่อการน่านโยบายไปปฏิบัติที่แตกต่างกัน คือ

1. นโยบายหรือโครงการที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงขั้นพื้นฐานทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมย่อมได้รับการต่อต้านจากกลุ่มที่เสียผลประโยชน์
2. นโยบายหรือโครงการที่นำผลประโยชน์อย่างกว้าง ๆ ไปสู่ชุมชนจะได้ผลในทางปฏิบัติมากกว่านโยบายหรือโครงการที่แคบ
3. นโยบายหรือโครงการที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของคน อาจมีผลกระทบ ต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวในทางปฏิบัติ
4. นโยบายหรือโครงการที่หวังผลในระยะยาว อาจยากแก่การปฏิบัติมากกว่านโยบาย หรือโครงการที่หวังผลในระยะสั้น
5. ลักษณะของนโยบายหรือโครงการจะมีส่วนกำหนดความยากง่ายในการนำไปปฏิบัติ
6. เนื้อหาสาระของนโยบายที่กำหนดว่าใครหรือหน่วยงานใด จะรับผิดชอบดำเนินการ จะมีส่วนทำให้การปฏิบัติมีผลสำเร็จหรือล้มเหลวต่างกัน

Sabatier and Mazmanian (1983, pp. 20-35) นโยบายที่มุ่งหวังให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อยจะมีโอกาสในการประสบความสำเร็จมากกว่านโยบายที่มุ่งหวังการเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวง

Meter and Horn (1975, pp. 445-448) ความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายนั้น นโยบายที่เรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงสิ่งต่าง ๆ น้อยที่สุด และมีความเห็นพ้องต้องกันในวัตถุประสงค์ระดับสูง จะประสบความสำเร็จสูง ถ้านโยบายเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงมาก และมีความเห็นพ้องต้องการในวัตถุประสงค์น้อย โอกาสที่จะประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติจะมีน้อย

กล่าวสรุปได้ว่าลักษณะนโยบายจะประสบความสำเร็จได้จะต้องมีลักษณะ คือ

1. มีวัตถุประสงค์ชัดเจนและแน่นอน และจัดลำดับความสำคัญของวัตถุประสงค์นโยบายไว้อย่างดี ซึ่งจะช่วยเป็นแนวให้เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการได้ยึดถือปฏิบัติตรงกัน
2. ความถูกต้องเหมาะสมของทฤษฎีที่เป็นพื้นฐานของนโยบาย
3. การจัดสรรเงินอย่างเพียงพอสำหรับหน่วยงานที่จะรับไปปฏิบัติ
4. การจัดสายงานการบังคับบัญชาและประสานงานภายในและระหว่างหน่วยงานปฏิบัติ
5. การกำหนดระเบียบปฏิบัติของหน่วยงาน เป็นต้น

วัตถุประสงค์ของนโยบาย

Meter and Horn (1975, pp. 464-465) วัตถุประสงค์ของนโยบาย คือ การแยกแยะให้ชัดเจนว่า วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบายมีอะไรบ้าง เนื่องจากวัตถุประสงค์เป็นเกณฑ์ที่ใช้ในการประเมินความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

Grindle (1980, pp. 3-34) มีความเห็นเช่นเดียวกับ Sabatier and Mazmanian (1983, p. 25) ว่านโยบายจะได้รับการปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ ขึ้นอยู่กับความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้น

Edwards and Sharkansky (1978, pp. 295-297 อ้างถึงใน วรเดช จันทรศร, 2552) ปึงจัยที่ทำให้การนํานโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ คือ การติดต่อสื่อสาร (Communication) ระหว่างผู้กำหนดนโยบายกับองค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ ที่รับผิดชอบในการปฏิบัติ และระหว่างองค์กรและหน่วยงานต่าง ๆ ด้วยกันเองจะต้องมีการสื่อสารที่ถูกต้อง รวดเร็ว ต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ การเปิดโอกาสให้มีการสร้างไยแห่งความสัมพันธ์ทั้งในแนวตั้งและแนวนอน และอื่น ๆ จะมีส่วนสำคัญในการกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายนั้น

โดยสรุปได้ว่าวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้นขึ้นอยู่กับปึงจัยของนโยบาย (Policy Context) ได้แก่ ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบายที่มีการแยกแยะได้ชัดเจน การติดต่อสื่อสาร การสนับสนุนจากทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้องสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และความสามารถของหน่วยปฏิบัติ

การสนับสนุนจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

Meter and Horn (1975, pp. 471-472) ความสำเร็จของนโยบายใด ๆ นั้น ต้องได้รับการสนับสนุนจากสื่อมวลชนตลอดจนประชาชนโดยทั่วไป ซึ่งจะมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการผลักดันให้นโยบายนั้นประสบความสำเร็จ นโยบายที่ขาดการสนับสนุนจากสื่อมวลชนหรือประชาชนโดยทั่วไปมักประสบปัญหาในทางปฏิบัติอย่างมาก

สภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

Meter and Horn (1975, p. 472) การปฏิสัมพันธ์ระหว่างสิ่งแวดล้อมกับการนํานโยบายไปปฏิบัติ คือ ทรัพยากรทางเศรษฐศาสตร์ในหน่วยงานที่นํานโยบายไปสู่การปฏิบัติมีจำนวนเพียงพอสำหรับความสำเร็จในการนํานโยบายไปปฏิบัติหรือไม่ สถานะทางเศรษฐกิจและสังคมมีผลกระทบต่อการนํานโยบายไปปฏิบัติหรือไม่ มติมหาชนมีลักษณะเป็นอย่างไร ชนชั้นนำเห็นด้วยหรือต่อต้านการนํานโยบายไปปฏิบัติ ลักษณะของการแบ่งเป็นพรรคเป็นพวกของหน่วยงานที่นํานโยบายไปปฏิบัติมีกลุ่มที่ต่อต้านหรือสนับสนุนนโยบายสาธารณะอย่างไร กลุ่มผลประโยชน์ให้ความสนับสนุนหรือต่อต้านนโยบายสาธารณะ

Sabatier and Mazmanian (1983, pp. 30-31) ปึงจัยทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี ก็เป็นปึงจัยที่สำคัญที่ส่งผลให้การนํานโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว ขึ้นอยู่กับความสามารถในประเทษของหน่วยงาน และความเพียงพอของทรัพยากร การนํานโยบายปฏิบัติให้เกิดผลดีนั้นจะต้องมีทรัพยากรสนับสนุน อันได้แก่ จำนวนและคุณภาพของบุคลากร

ข้อมูลที่ทันสมัย การมอบอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงาน การจัดสรรงบประมาณ การให้คำแนะนำ และความช่วยเหลือแก่ผู้ปฏิบัติงานในระดับต่าง (Edwards, 1980, pp. 303-304)

ทัศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบาย

วรเดช จันทรศร (2552) นโยบายสาธารณะ หมายถึง ความคิดของรัฐบาลที่ว่าจะทำอะไรหรือไม่ อย่างไร เพียงใด เมื่อใด โดยน่าจะมียุทธศาสตร์ประกอบ 3 ประการ คือ 1) การกำหนดเป้าหมายของสิ่งที่ต้องการกระทำ 2) การกำหนดแนวทางใหม่ ๆ และ 3) การกำหนดการสนับสนุนต่าง ๆ

นโยบายสังคมหรือนโยบายสาธารณะเป็นวิชาการที่มีขอบเขตกว้าง ซึ่ง “นโยบาย” มีองค์ประกอบที่สำคัญคือ (Timuss, 1944, pp. 23-24 อ้างถึงใน วรเดช จันทรศร, 2552)

1. นโยบายเป็นสิ่งที่บอกถึงหนทางที่จะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายที่ต้องการว่าจะกระทำได้อย่างไร
 2. นโยบายต้องเป็นสิ่งที่มาจากพื้นฐานความเชื่อว่าสิ่งที่ต้องการให้บรรลุเป้าหมายนั้นต้องเป็นสิ่งที่เปลี่ยนแปลงได้ แก้ไขได้ หรือทำให้มีสถานะที่ดีขึ้นได้
 3. นโยบายเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงความตั้งใจ (ตลอดจนอุดมการณ์) ที่ต้องการกระทำในสิ่งที่เป็นหนทางแก้ไขปัญญา เป็นการสะท้อนให้เห็นความรับผิดชอบของผู้ตั้งใจจะแก้ปัญหา
- วรเดช จันทรศร (2552) ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายที่จะต้องปฏิบัติ มีทัศนคติที่จะนำนโยบายนั้น ไปปฏิบัติให้บรรลุผลด้วย นโยบายที่ผู้ปฏิบัติจะนำไปปฏิบัติได้ดีต้องเป็นนโยบายที่ผู้ปฏิบัติเข้าใจ เห็นด้วย และมีความรู้สึกผูกพัน การกำหนดกลยุทธ์ของการนำนโยบายไปปฏิบัติควรจะตั้งอยู่บนรากฐานของการปฏิบัติซึ่งง่าย ไม่ซับซ้อน ซึ่งหากให้กลยุทธ์ที่ยุ่งยากซับซ้อนมากเท่าใด โอกาสที่จะประสบความสำเร็จกลับเหลวยิ่งมีมาก

Meter and Horn (1975, p. 471) ได้สรุปคุณสมบัติของหน่วยงานที่รับผิดชอบนำนโยบายไปปฏิบัติว่า หมายถึง

1. จำนวนบุคลากร และความสามารถของบุคลากรในหน่วยงานที่รับผิดชอบ
2. ระดับของการควบคุมตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา หน่วยงานย่อยต่าง ๆ ภายในหน่วยงานที่รับผิดชอบ
3. ทรัพยากรทางการเงินของหน่วยงานที่รับผิดชอบ
4. ระดับของการสื่อสารในหน่วยงานที่รับผิดชอบ รวมถึงการติดต่ออย่างเสรีระหว่างบุคลากรระดับเดียวกันและต่างระดับกัน และกับบุคคลภายนอกหน่วยงานนั้น
5. สัมพันธภาพที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการของหน่วยงานที่รับผิดชอบกับผู้กำหนดนโยบายในระดับต่าง ๆ

ศุภชัย ยาวะประภาษ (2552, หน้า 34-35) ได้จำแนกวงจรนโยบายออกเป็น 3 ขั้นตอนใหญ่ ๆ คือ

ขั้นแรก การกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) เป็นขั้นตอนของการระบุประเด็นปัญหา การพัฒนาทางเลือก และการเสนอทางเลือก

ขั้นที่สอง การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) เป็นการแปลความนโยบาย การรวบรวมทรัพยากรที่เกี่ยวข้อง การวางแผนงาน การจัดองค์การและการดำเนินงาน

ขั้นที่สาม การประเมินผล (Policy Evaluation) เป็นการตรวจสอบผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ หากไม่ได้ผลก็จะยกเลิก หรือหากมีข้อผิดพลาดหรือเกิดผลกระทบ (Impacts) ในด้านลบก็จะทำการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบายเสียใหม่

เครื่องวัดประสิทธิผลในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

วรเดช จันทรศร (2552, หน้า 195-200) การชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นมีความแตกต่างอย่างน้อย 3 แนวทาง คือ

แนวทางแรก ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ สามารถวัดได้จากระดับของความร่วมมือที่ผู้รับนโยบายไปปฏิบัติมีต่อผู้ออกคำสั่งหรือผู้กำหนดนโยบาย ถ้าระดับของความร่วมมือมีสูง ระดับของความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติก็จะมีสูงตามไปด้วย และในทางกลับกัน ถ้าระดับของความร่วมมือมีต่ำก็ย่อมหมายความว่า ระดับความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีสูง

แนวทางที่สอง ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถพิจารณาได้จากเงื่อนไขที่ว่า ได้มีการบรรลุผลการปฏิบัติตามนโยบายนั้นตามภาระหน้าที่ขององค์กรที่รับผิดชอบด้วยความราบรื่น และปราศจากปัญหา ถ้าการปฏิบัติตามนโยบายใดเต็มไปด้วยความขัดแย้งหรือมีอุปสรรคข้อขัดข้องเกิดมากขึ้นเท่าใด ระดับของความล้มเหลวน่าจะมีสูงขึ้นเท่านั้น

แนวทางที่สาม ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถพิจารณาได้จากการที่นโยบายนั้นได้ก่อให้เกิดผลการปฏิบัติในระยะสั้น (Short-Run Performance) และหรือก่อให้เกิดผลกระทบ (Impact) ตามที่พึงปรารถนาหรือไม่

แนวทางในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ลือชัย วงษ์ทอง (2550) ได้สรุปการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งมี 3 แนวทาง คือ

แนวทางที่ 1 เห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนหนึ่ง ซึ่งแยกออกจากการกำหนดนโยบาย กล่าวคือ เป็นขั้นตอนที่เกิดขึ้นหลังจากการกำหนดนโยบาย ซึ่งอาจอยู่ในรูปของ

กฎหมาย คำสั่ง หรือโครงการที่ได้กำหนดเป้าหมายและข้อกำหนดอื่น ๆ ไว้แล้วไปดำเนินการให้บรรลุผล ประกอบด้วย

1. เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน การระบุถึงรายละเอียดของแผนต่าง ๆ และเน้นการควบคุมอย่างมาก
2. การกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีการกำหนดขอบเขตของแต่ละฝ่ายและแยกจากกัน
3. การกำหนดนโยบายเป็นเรื่องของการเมือง ส่วนการนำนโยบายไปปฏิบัติจะไม่ใช่วิจัยของการเมืองแต่จะเป็นเรื่องทางเทคนิค
4. เน้นในเรื่องการให้คำแนะนำ การออกคำสั่ง หรือการให้ความยินยอม
5. การดำเนินการตามนโยบายจะเป็นไปในแนวทางเดียว คือ จากข้างบนลงมาสู่ข้างล่าง (Top Down) ตามลำดับขั้นตอนของการจัดโครงสร้างขององค์การ

แนวทางที่ 2 เห็นว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติกับการกำหนดนโยบายไม่สามารถแยกออกจากกันอย่างชัดเจน เนื่องจากนโยบายมักได้รับการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ในระหว่างการนำไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นแบบปฏิสัมพันธ์ หรือ The Interaction Model เป็นแบบที่เน้นกระบวนการ โดยพิจารณาว่า ในระหว่างการนำนโยบายไปปฏิบัติผู้แสดง (Actors) ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจะพยายามเข้าแทรกแซงนโยบาย มีการเจรจาต่อรองเพื่อปรับเป้าหมาย และวิธีการให้เป็นที่ยอมรับร่วมกันในระหว่าง Actor เหล่านั้น ซึ่งมีลักษณะดังนี้ คือ

1. เน้นในเรื่องของการปฏิสัมพันธ์ (Interaction) การเจรจาต่อรอง (Bargaining) ความเห็นพ้องต้องกัน (Consensus) ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ
2. การปรับเปลี่ยนของแต่ละพรรคแต่ละกลุ่มเป็นไปภายใต้กระบวนการทางการเมือง (ซึ่งรูปแบบนี้เห็นว่า กระบวนการ (Process) เป็นจุดมุ่งหมายที่สำคัญ)
3. การตัดสินใจตั้งอยู่บนพื้นฐานของทางเลือกซึ่งเป็นส่วนต่างมากกว่าจะพิจารณาทั้งหมด
4. วิธีการ-เป้าหมาย (Means-Ends) และเป้าหมาย-วิธีการ (Ends-Means) มีการปรับเปลี่ยนไปมาคงอยู่อย่างต่อเนื่องมิได้แยกจากกัน
5. การพิจารณาเฉพาะส่วนที่เพิ่มขึ้น (Incrementalism) เป็นการสร้างความพึงพอใจ (Satisfy) ให้แต่ละฝ่าย
6. ตัวแบบนี้มีข้อจำกัดทางด้านทรัพยากรและความสามารถของมนุษย์ (เมื่อเปรียบเทียบกับความสลับซับซ้อนของปัญหาต่าง ๆ

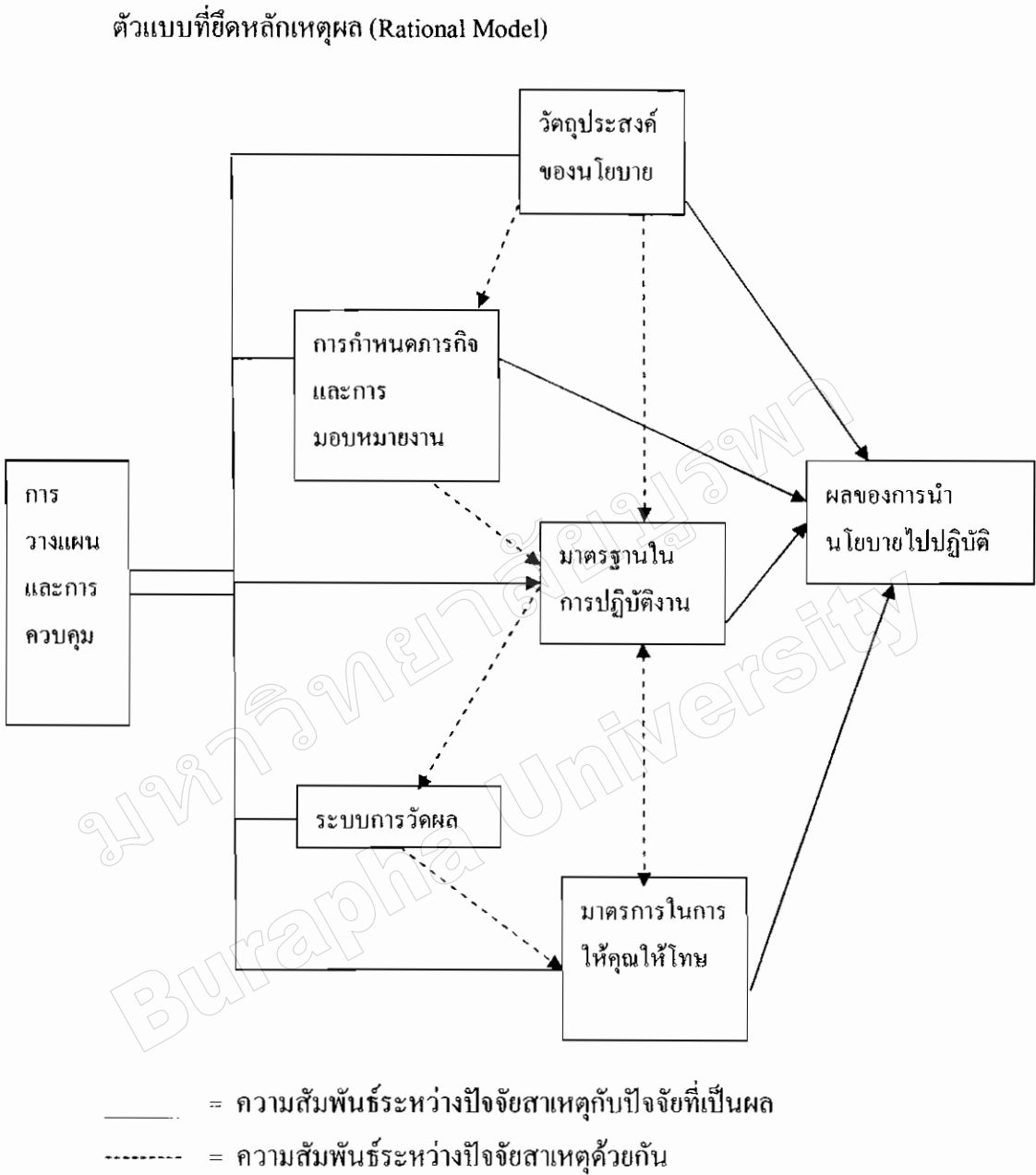
แนวทางที่ 3 แบบวิวัฒนาการ หรือ Implementation as Evaluation เป็นการมองการนำนโยบายไปปฏิบัติในลักษณะของกระบวนการวิวัฒนาการที่ตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง ไม่มีการกำหนดเป้าหมายของนโยบาย แต่เป้าหมาย และวิธีการต่าง ๆ จะปรับเปลี่ยนไปตามประสบการณ์และสถานการณ์ในการปฏิบัติ มีลักษณะดังนี้ คือ

1. นโยบายเป็นสมมติฐานที่ได้มาจากการทดสอบ
2. การกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการต่อเนื่องอันหนึ่งอันเดียวกันไม่สามารถแยกจากกันได้
3. รูปแบบนี้ให้ความสนใจกับการเปลี่ยนแปลงที่ได้มาจากการเรียนรู้และการค้นพบสิ่งใหม่
4. เมื่อเปรียบเทียบกับลักษณะปัญหาที่สลับซับซ้อนแล้ว ความรู้ของมนุษย์ก็ยังเป็นสิ่งที่มีย่อยอย่างจำกัด
5. ผู้นำเอานโยบายไปปฏิบัติจะเป็นตัวแสดง ที่มีบทบาทสำคัญที่สุดมากกว่าตัวแสดง (Actors) อื่น ๆ

ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ

วรเดช จันทรศร (2552, หน้า 129-149) การนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องอาศัยการนำเสนอตัวแบบทางทฤษฎี (Theoretical Models) การเสนอตัวแบบนี้เป็นไปตามหลักการของทฤษฎีนิรนัย โดยได้เสนอตัวแบบทางทฤษฎีของการนำนโยบายไปปฏิบัติมีดังนี้

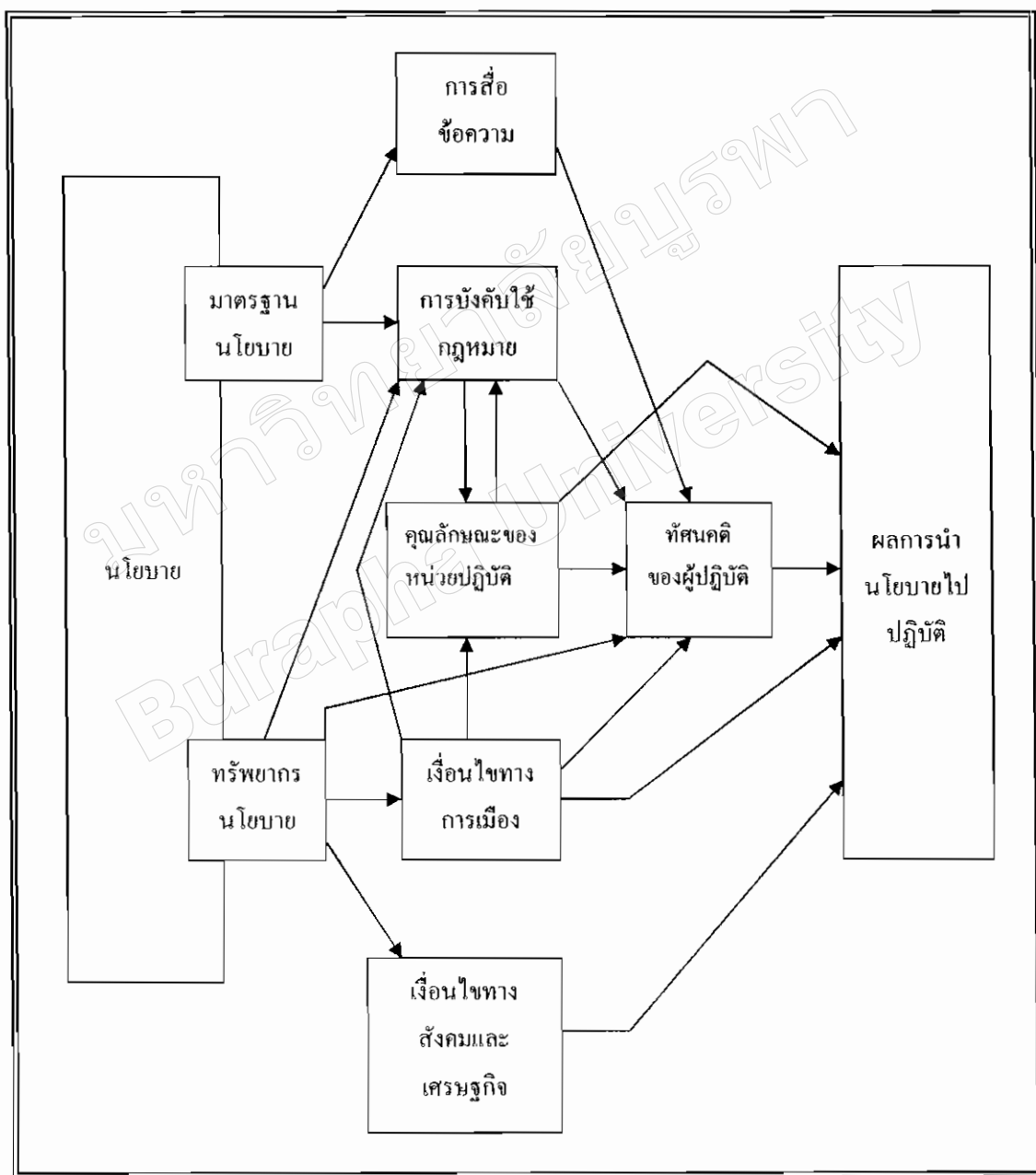
1. ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Model) เป็นตัวแบบที่ผู้ศึกษามีฐานคิดว่า นโยบาย แผนงานและโครงการที่ประสบความสำเร็จ จะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์และการกิจชัดเจน มีการมอบหมายการกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติงาน มีระบบการวัดและประเมินผล และมีมาตรการให้คุณภาพให้โทษ ดังแสดงในแผนภาพ



ภาพที่ 7 ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล

2. ตัวแบบสหองค์การในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Intergovernmental Policy Implementation Model) ตัวแบบนี้พัฒนาโดย Horn and Meter (1976, pp. 39-64) แบบในการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการแสดงให้เห็นถึงการกำหนดแนวทางของกลุ่มตัวแปร และความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร ซึ่งเป็นตัวตัดสินผลการปฏิบัติตามนโยบายภายใต้การความคุมเฉพาะ (Particular Jurisdiction) ดังนั้น การคัดเลือกเกณฑ์วัดเพื่อประเมินผลการปฏิบัติงานจึงเป็นขั้นตอนสำคัญ

อย่างยิ่งในการวิเคราะห์ การวัดผลการปฏิบัติงานเป็นตัวแปรตามที่ใช้เพื่อตัดสินว่าวัตถุประสงค์ของนโยบายจากรัฐบาลกลางบรรลุผลหรือไม่ ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติที่สำคัญ ประกอบด้วยมาตรฐานและทรัพยากรนโยบาย การสื่อข้อความ การบังคับใช้กฎหมาย คุณลักษณะของหน่วยปฏิบัติ ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่าง ๆ ตามตัวแบบสหองค์การ ดังภาพต่อไปนี้ (Horn & Meter, 1976, p. 45)



ภาพที่ 8 กระบวนการนำนโยบายสาธารณะ

จากแผนภาพข้างต้นประกอบด้วยปัจจัยหลายประการ ซึ่งก่อรูปความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายและผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยระบุความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระต่าง ๆ และตัวแปรตาม ซึ่งช่วยอธิบายกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

Horn and Meter (1976) ได้ใช้กรอบแนวความคิดเพื่อเป็นพื้นฐานในการอธิบายตัวแบบสหองค์การในการนำนโยบายไปปฏิบัติดังนี้

ประการแรก นโยบาย (Policy) ซึ่งหมายรวมถึงมาตรฐาน (Standards) และทรัพยากร (Resources) มาตรฐานนโยบายและทรัพยากรนโยบายเป็นองค์ประกอบของการตัดสินใจนโยบายที่มีอิทธิพลต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งนี้เพราะการที่ทรัพยากรงบประมาณและสิ่งจูงใจที่ไม่เพียงพอคือสาเหตุของความล้มเหลวในการปฏิบัติ (Derthick, 1972, p. 87; Murphy, 1971)

มาตรฐานนโยบายเป็นการระบุรายละเอียดว่าจะให้ความหมายในนโยบายนั้นได้รับการนำไปปฏิบัติอย่างไร โดยทั่วไปมาตรฐานจะถูกบรรจุไว้ในกฎหมายและกฎระเบียบของแผนงานเพื่อเชื่อมโยงเข้ากับการเปลี่ยนแปลงในกิจกรรมของการนำนโยบายไปปฏิบัติ และผลการปฏิบัติงาน

มาตรฐานนโยบายยังเป็นสิ่งสำคัญในการบอกกล่าวต่อผู้นำนโยบายไปปฏิบัติทั้งในระดับท้องถิ่น และระดับรัฐบาลกลางว่าอะไร คือสิ่งที่ผู้ปฏิบัติถูกคาดหวังให้กระทำ

ประการที่สอง การสื่อสารข้อความ (Communications) มาตรฐานนโยบายเป็นเพียงคำแนะนำตักเตือน (Exhortations) ผู้ปฏิบัติจะไม่ยินยอมทำตามถ้าไม่มีการสื่อสารข้อความให้ทราบอย่างชัดเจนเพียงพอเกี่ยวกับสิ่งที่ผู้ปฏิบัติต้องกระทำ

ประการที่สาม การบังคับใช้กฎหมาย (Enforcement) เนื่องจากระบบความสัมพันธ์ระหว่างองค์การของรัฐ (Intergovernmental System) ไม่มีสายการบังคับบัญชาที่จะสั่งการให้ปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ การนำนโยบายไปปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จจึงต้องมีกลไกและกระบวนการเพื่อให้เจ้าหน้าที่ระดับรัฐบาลกลางและระดับท้องถิ่นปฏิบัติให้สอดคล้องกับมาตรฐานนโยบาย (Schultze, 1970, p. 202; Neustadt, 1960)

เจ้าหน้าที่ส่วนกลางอาจใช้มาตรการสำคัญ 3 ประการเพื่อให้หน่วยงานและบุคลากรนำนโยบายไปปฏิบัติให้เ็นไปตามเป้าหมาย ได้แก่ บรรทัดฐาน สิ่งจูงใจ และการลงโทษ

บรรทัดฐานและสิ่งจูงใจเป็นเทคนิคในการบังคับใช้กฎหมายที่นิยมใช้กันมาก โดยวิธีการสำคัญคือ การหล่อหลอมทางสังคม การโน้มน้าว และการมีส่วนร่วม สำหรับสิ่งจูงใจนอกจากจะเป็นตัวเงินแล้ว รัฐบาลกลางอาจให้ความช่วยเหลือเมื่อหน่วยปฏิบัติเผชิญกับความกดดันจากสภาพแวดล้อม

ประการที่สี่ คุณสมบัติ (Characteristics of the Implementing Agencies) ลักษณะความเป็นทางการและไม่เป็นทางการขององค์การมีผลกระทบต่อความสามารถในการปฏิบัติตามมาตรฐานของนโยบาย ทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งเกี่ยวข้องกับทัศนคติของเจ้าหน้าที่โครงสร้างและความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐบาลจะมีแนวโน้มที่จะจำกัดหรือส่งเสริมให้นโยบายไปปฏิบัติให้มีประสิทธิผล (Ripley, Franklin, Holmes, & Moreland, 1973; Rourke, 1969; Downs, 1967; Kaufman, 1971)

ประการที่ห้า เงื่อนไขทางการเมือง (Political Conditions) ขอบเขตของการสนับสนุนหรือคัดค้านต่อวัตถุประสงค์ของนโยบายจากบุคคลชั้นนำในองค์การ และจากปัจเจกบุคคล หรือกลุ่มบุคคล ทั้งภาครัฐและเอกชนมีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ประการที่หก เงื่อนไขทางสังคมและเศรษฐกิจ (Social and Economic Conditions) เป็นเงื่อนไขที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติที่สำคัญเช่นกัน ได้แก่ คุณภาพของประชาชน ความเชื่อและค่านิยมของคนในชุมชนหรือสังคม และความร่วมมือของประชาชนกลุ่มเป้าหมาย เป็นต้น

ประการสุดท้าย จุดยืนหรือทัศนคติของผู้ปฏิบัติ (Dispositions or Attitudes of Implementors) องค์ประกอบ 3 ประการของการตอบสนองของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ คือ ความรู้ ความเข้าใจต่อมาตรฐาน ทิศทางของการตอบสนอง และความตั้งใจของผู้ปฏิบัติ (Peltason, 1961; Dolbear & Hammond, 1971; Etzioni, 1961; Wasby, 1973)

สรุปได้ว่า ได้มีการพัฒนาตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล และตัวแบบสหองค์การในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งได้การพัฒนาตัวแบบทั้ง 2 ตัวแบบนี้เป็นการศึกษาและวิเคราะห์แนวคิดจากผลงานของนักวิชาการต่าง ๆ และประสบการณ์ที่เกิดขึ้น ดังนั้น การพัฒนาตัวแบบทั้ง 2 แบบนี้จึงเป็นการใช้ทฤษฎีนิรนัย (Deductive Theory) เพื่อใช้สำหรับพิสูจน์กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

วรเชษฐ์ จันทรร (2552, หน้า 43-47) บทบาทของผู้ที่เกี่ยวข้องมีผลต่อการผลักดันให้นโยบายนั้นประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว ได้แก่ ฝ่ายการเมือง ระบบราชการ ข้าราชการ ผู้รับบริการหรือผู้ได้รับประโยชน์จากนโยบาย

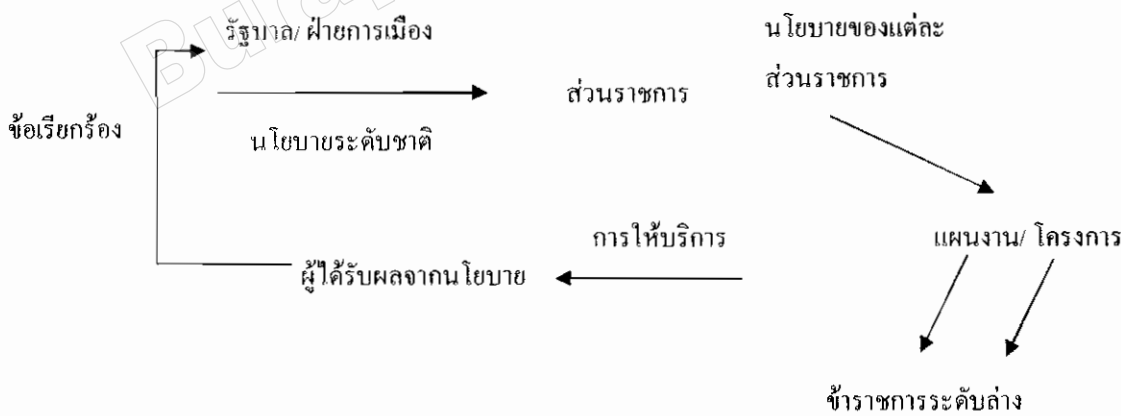
1. ฝ่ายการเมือง รัฐสภาและคณะรัฐมนตรี เป็นผู้มีความสำคัญในการกำหนดขอบเขตในการนำนโยบายไปปฏิบัติของระบบราชการการกำหนดขอบเขตอาจทำได้โดยการออกกฎหมายหรือกำหนดขึ้นเป็นมติคณะรัฐมนตรี การออกกฎกระทรวง ตลอดจนการวางระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องถือเป็นแนวทางไปปฏิบัติ

โดยสรุปแล้ว ฝ่ายการเมืองมีส่วนสำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดความสำเร็จ โดยหากนโยบายใดได้รับการสนับสนุนอย่างดีจากฝ่ายการเมืองแล้ว มักมีแนวโน้มที่จะประสบความสำเร็จมากกว่านโยบายที่ไม่ได้รับการสนับสนุน ทั้งนี้จะต้องพิจารณาปัจจัยประกอบอื่น ๆ ที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วย

2. หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐในระบบราชการ มีบทบาทในฐานะที่เป็นผู้กำหนดนโยบาย เพราะหน่วยงานของรัฐเป็นทั้งผู้เก็บรวบรวม วิเคราะห์ และป้อนข้อมูลไปให้ฝ่ายการเมือง

3. ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในฐานะผู้ปฏิบัติงานที่จะต้องปฏิบัติตามพันธกิจกับประชาชนผู้รับบริการ ข้าราชการในระดับล่างเหล่านี้จะมีอิสระในการใช้วิจารณญาณ (Discretion) ในการตัดสินใจอย่างมาก โดยที่ผู้บังคับบัญชาไม่อาจจะควบคุมได้ ข้าราชการเหล่านี้จะเป็นผู้แปลหรือตีความ (Interpret) นโยบายมาเป็นทางปฏิบัติงานด้วยตนเอง หากนโยบายขาดความชัดเจนก็จะเกิดปัญหาในการนำไปปฏิบัติ

4. ผู้ได้รับผลจากนโยบาย ได้แก่ ผู้รับบริการ (Clients) ผู้ได้รับประโยชน์ (Beneficiaries) หรือผู้เสียประโยชน์ ในที่นี้หมายรวมถึงทั้งแง่ของบุคคล (Individuals) กลุ่ม (Groups) หน่วยงานภาคเอกชน (Private Sector) และภาคหน่วยงานที่ไม่ได้มุ่งหากำไร (Non-Profit Sector) ในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในฐานะที่เป็นผู้รับบริการหรือผู้ได้รับประโยชน์ และหากผู้รับประโยชน์มีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มก้อนในลักษณะของกลุ่มผลประโยชน์ บทบาทของกลุ่มที่จะส่งต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีมากขึ้น



ภาพที่ 9 ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรและผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ปัญหาด้านความสนับสนุนและความผูกพันขององค์กรหรือบุคคลสำคัญ

วรเดช จันทรศร (2552, หน้า 103) การน่านโยบายไปปฏิบัติหากขาดการสนับสนุนและความผูกพันขององค์กร หรือบุคคลสำคัญแล้วปัญหาการน่านโยบายไปปฏิบัติอาจเกิดขึ้นได้

1. ผู้รับผิดชอบหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบในการน่านโยบายไปปฏิบัติมีความสัมพันธ์กับฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายบริหารหรือกลุ่มอิทธิพล
2. กลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องมีความเข้าใจและเห็นประโยชน์ของนโยบายมากนักน้อยเพียงใด
3. ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบในการน่านโยบายไปปฏิบัติกับสื่อมวลชนก็มีความสำคัญในการสร้างแนวร่วมและความน่าเชื่อถือของนโยบาย
4. บุคคลสำคัญให้ความสนับสนุนนโยบายเพียงใด

การวัดความสำเร็จและความล้มเหลวของการน่านโยบายไปปฏิบัติ

วรเดช จันทรศร (2552, หน้า 104-112) สรุปได้ว่า การวัดความสำเร็จและความล้มเหลวของการน่านโยบายไปปฏิบัติ คือ การวัดระดับของความสามารถ (Level of Performance) ของการน่านโยบายไปปฏิบัติ หรือการวัดประสิทธิผลและขาดประสิทธิผล (Effective-Ineffective) (Bardach, 1977)

Ingram and Mann (1980 อ้างถึงใน วรเดช จันทรศร, 2552, หน้า 104-106) ระบุว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของการน่านโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ 1) ความขัดแย้งของกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องความต้องการของสังคม 2) นโยบายแต่ละอย่างอาจมีข้อดีและข้อเสียต่างกัน 3) ปัญหาจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม 4) ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายหนึ่งกับนโยบายอื่น ๆ และ 5) การกำหนดขอบเขตของปัญหาและวัตถุประสงค์ไม่ชัดเจน

สรุปได้ว่า ความสำเร็จและความล้มเหลวของการน่านโยบายไปปฏิบัตินั้นสามารถวัดจากผลรวมของมิติต่าง ๆ 3 มิติ ได้แก่

มิติที่ 1 คือ การมองผลของการน่านโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ ผลผลิต (Outputs) ผลลัพธ์ (Outcomes) และผลสุดท้าย หรือผลลัพธ์สุดท้าย (Ultimate Outcomes)

มิติที่ 2 ผลของความสำเร็จในการน่านโยบายไปปฏิบัติจะต้องไม่ก่อให้เกิดปัญหาต่อนโยบายหรือโครงการอื่น ๆ

มิติที่ 3 ผลรวมของการน่านโยบายไปปฏิบัติทั้งหมดต้องก่อให้เกิดผลต่อการพัฒนาประเทศที่พึงปรารถนา

การประเมินผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ

วรเดช จันทรศร (2552, หน้า 104-112) ความสัมพันธ์ระหว่างการนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลโครงการเป็นองค์ประกอบสำคัญ

การประเมินผลโครงการสามารถประเมินได้ทั้งระดับมหภาค (Macro) และระดับจุลภาค (Micro) ในกระบวนการการนำนโยบายไปปฏิบัติ การนำนโยบายไปปฏิบัติระดับมหภาคครอบคลุม องค์ประกอบระหว่างองค์การและผู้กำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการบรรลุเป้าประสงค์ของ นโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติระดับมหภาคแสดงให้เห็นความยากลำบากในการเจรจาตกลงที่จะนำไปสู่การบรรลุเป้าประสงค์ของโครงการ ส่วนการประเมินผลโครงการระดับจุลภาคให้ความสนใจในการตีความการนำนโยบายไปปฏิบัติในด้านความเห็นร่วมกันและการปฏิบัติร่วมกัน

การนำนโยบายไปปฏิบัติระดับจุลภาคเกี่ยวข้องกับการให้ความสนใจต่อหน่วยปฏิบัติที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าประสงค์ของโครงการ ปัญหาการวัดในระดับ จุลภาคเกี่ยวข้องกับปัจจัยต่าง ๆ ได้แก่

ประการแรก ความคลุมเครือของเป้าประสงค์

ประการที่สอง ข้อกำหนดของโครงการไม่ชัดเจน

ประการที่สาม ผู้ร่วมรับผิดชอบโครงการมีจำนวนมาก

ประการที่สี่ ความขัดแย้งในสิ่งแวดล้อมทางการเมือง

ปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ความล้มเหลวของนโยบาย (Policy Failure) ไม่ว่าจะเป็นด้วยเหตุผลอะไรก็ตาม โดยเฉพาะอย่างยิ่งความล้มเหลวในด้านนโยบายทางสังคมและเศรษฐกิจเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับนักทฤษฎี นโยบาย (Policy Theorist) และผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Practitioner) ซึ่งในความเป็นจริงจะ เกี่ยวข้องกับผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมากกว่าในการที่จะแสวงหาแนวทางเพื่อความสำเร็จของ นโยบาย (Younis & Davidson, 1990, p. 3)

สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ (2552, หน้า 478) สาเหตุสำคัญต่อการนำโครงการสำคัญของรัฐบาล ไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ ขึ้นอยู่กับภาพพจน์ของหน่วยงานของรัฐที่ติดขัดกับกฎระเบียบ (Rule-Bound) และขาดกลไกที่ยืดหยุ่น (Inflexible Bureaucratic Machine) โดยเฉพาะโครงการที่ ต้องการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมขององค์การและข้าราชการ

Mountjoy and O'Toole, Jr. (1979, pp. 466-467 อ้างถึงใน สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2552, หน้า 478) หลักการสำคัญที่จะป้องกันมิให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบปัญหาและอุปสรรค จนกระทั่งนำไปสู่ความล้มเหลว ได้แก่

ประการแรก ถ้ามีทรัพยากรใหม่แต่แนวทางการปฏิบัติคลุมเครือ จะต้องจัดการเรื่องการจัดความนโยบายให้ชัดเจน และทักษะในการจัดการตีความจะต้องสอดคล้องกับผู้กำหนดนโยบาย

ประการที่สอง ถ้ามีทรัพยากรเพียงพอและมีแนวทางการปฏิบัติที่เฉพาะเจาะจงและชัดเจน เป้าประสงค์ส่วนบุคคลภายในองค์กรจะมีความสำคัญน้อยลง และการน่านโยบายไปปฏิบัติจะมีทิศทางสอดคล้องกับการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายสูง

ประการที่สาม ถ้าไม่มีทรัพยากรเพียงพอ และแนวทางการปฏิบัติไม่ชัดเจนสถานการณ์เช่นนี้จำเป็นต้องสร้างกิจกรรมให้ผู้ปฏิบัติเกิดความสนใจที่จะปฏิบัติ เพื่อสร้างพลังความมุ่งมั่นในการปฏิบัติให้เกิดขึ้นมากพอที่จะเอาชนะอุปสรรคเรื่องการขาดแคลนทรัพยากรและแนวทางการปฏิบัติที่ไม่ชัดเจน

Williams (1971) ได้กำหนดแนวทางสำหรับผู้กำหนดนโยบาย เพื่อให้ความมั่นใจแก่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติที่มีความสามารถในการน่านโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผล ภายใต้เงื่อนไข 2 ประการคือ ประการแรก เป็นหน้าที่ของผู้กำหนดนโยบายที่จะต้องกำหนดนโยบายให้มีความหมายและชัดเจน ประการที่สอง มีแนวโน้มว่าผู้ปฏิบัติตามแนวทางที่กำหนดไว้ หากเงื่อนไขดังกล่าวถูกละเลยจะทำให้การน่านโยบายไปปฏิบัติประสบกับความล้มเหลว

Dunsire (1990, pp. 15-27) สรุปว่า ความล้มเหลวจากการน่านโยบายไปปฏิบัติอาจเกิดจาก:

ประการแรก การเลือกกลยุทธ์การน่านโยบายไปปฏิบัติที่ไม่เหมาะสม

ประการที่สอง กลยุทธ์การน่านโยบายไปปฏิบัติเหมาะสม แต่การเลือกหน่วยปฏิบัติและกลไกในการปฏิบัติไม่เหมาะสม

ประการที่สาม ถึงแม้ว่าสิ่งที่กล่าวมาแล้วจะมีความเหมาะสมทั้งหมด แต่การเลือกเครื่องมือและวิธีปฏิบัติไม่เหมาะสม ก็จะเป็นอุปสรรคสำคัญต่อความสำเร็จของการน่านโยบายไปปฏิบัติ

อย่างไรก็ตาม Dunsire ย้ำว่าถึงแม้สิ่งที่กล่าวมาข้างต้นจะเหมาะสมทั้งหมด ก็อาจเกิดความล้มเหลวได้ ถ้าเกิดกรณีดังต่อไปนี้

ประการแรก แผนงานในระบบราชการผิด

ประการที่สอง นิยามปฏิบัติการของนโยบายถูกนำไปปฏิบัติอย่างไรประสิทธิภาพมากกว่าหนึ่งหรือสองจุด

ประการที่สาม เกิดความคลาดเคลื่อนในการสื่อสารข้อมูล และการถ่ายทอดข้อมูลสื่อสารที่ผิด

ประการที่สี่ ถึงแม้ว่าสิ่งที่กล่าวข้างต้นจะได้รับการแก้ไขแล้ว แต่ถ้าบางสิ่งบางอย่างไม่ถูกต้องในระดับการปฏิบัติ (Operation Level) อาทิเช่น ความบกพร่องของระบบราชการและการปฏิบัติประสบกับปัญหาอุปสรรคก็อาจจะนำไปสู่ความล้มเหลวในที่สุด

ประการสุดท้าย ถึงแม้ว่าสิ่งที่กล่าวมาแล้วทั้งหมดจะอยู่ในสภาพสมบูรณ์ แต่ถ้าการตอบสนองหรือปฏิกิริยาจากผู้ได้รับผลกระทบทางลบมีมากกว่าที่ประเมินไว้ ก็อาจจะเกิดความล้มเหลวได้

Sabatier and Mazmanian (1983) เรื่องเงื่อนไขของการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ โดยสรุปเงื่อนไขที่จำเป็น 5 ประการคือ

ประการแรก ความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลที่เที่ยงตรง

ประการที่สอง ความชัดเจนของนโยบาย

ประการที่สาม ความตั้งใจจริงทางการเมือง

ประการที่สี่ การสนับสนุนขององค์กร

ประการสุดท้าย สถานการณ์ภายนอกซึ่งไม่มีความขัดแย้งต่อวัตถุประสงค์ของนโยบาย

โดยสรุปได้ว่า ในการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงต้องทำความเข้าใจกับสภาพปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นได้ในทุกกรณีให้ชัดเจน เพื่อป้องกันมิให้นโยบายไปปฏิบัติประสบกับความล้มเหลว และเพื่อเป็นหลักประกันว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติจะบรรลุความสำเร็จตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ปัญหาและอุปสรรคสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่ามีอะไรบ้าง และจะแก้ไขได้อย่างไร เพื่อป้องกันมิให้เกิดความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อกระบวนการนโยบายสาธารณะทั้งกระบวนการ จุดมุ่งหมายสูงสุดของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติคือการเสริมสร้างสมรรถนะในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ลุล่วงเป้าหมายที่พึงปรารถนาอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ดังนั้น จึงจำเป็นจะต้องแสวงหาแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติมิให้เกิดความล้มเหลว ซึ่งการทำความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ครอบคลุมทุกด้าน จึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง

แนวคิดทฤษฎีแรงงานและการเคลื่อนย้ายแรงงาน

ทฤษฎีแรงงานและการเคลื่อนย้ายแรงงาน

ลือชัย วงษ์ทอง (2553) ทฤษฎีการเคลื่อนย้ายประชากรระบุไว้ว่า แบบแผนการเคลื่อนย้ายประชากรเข้าสู่เมืองที่เจริญแล้ว มีลักษณะ 3 แบบด้วยกัน คือ การเคลื่อนย้ายอย่างถาวร การย้ายชั่วคราวและการย้ายตามฤดูกาล แรงผลักดันอันสำคัญได้แก่ ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ ซึ่งมี

สาเหตุส่วนใหญ่สืบเนื่องมาจากความแห้งแล้งของดินที่อยู่เดิม การว่างงาน และความต้องการมีรายได้ที่สูงขึ้น เป็นต้น

การย้ายถิ่น หมายถึงการที่ประชากรจากสถานที่หนึ่งได้ย้ายไปตั้งถิ่นฐานยังอีกสถานที่หนึ่งในการนี้เมื่อใช้ระยะทาง เวลา และวัตถุประสงค์ของการเคลื่อนย้ายมาเป็นหลัก ก็อาจจำแนกการย้ายถิ่นได้เป็น 3 ประเภท คือ

1. การเคลื่อนย้ายในท้องถิ่น (Local Movement) เป็นการย้ายที่อยู่อาศัยภายในชุมชนนั้น ซึ่งเป็นการเปลี่ยนที่อยู่ภายในเขตชุมชนใกล้เคียง

2. การย้ายถิ่นภายในประเทศ (Internal Migration) เป็นการย้ายที่อยู่จากชุมชนหนึ่งไปยังอีกชุมชนหนึ่งภายในประเทศ เช่น ย้ายข้ามตำบล อำเภอ หรือ จังหวัด

3. การย้ายถิ่นระหว่างประเทศ (International Migration) เป็นการย้ายถิ่นข้ามอาณาเขตของประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่ง

ปัจจัยที่ทำให้เกิดการย้ายถิ่นจากชนบทสู่เมือง ดังนี้

1. ในชนบทมีแรงงานส่วนเกิน ซึ่งก่อให้เกิดสภาพการว่างงานแอบแฝง (Underemployment and Disguised Unemployment) โดยเฉพาะในบางฤดูกาล เช่นฤดูแล้ง ภาวะเช่นนี้จะมีความรุนแรงสูง เป็นเหตุให้เกิดการย้ายถิ่นออกเพื่อหางานทำหรือเปลี่ยนงาน

2. ด้านอัตราค่าจ้าง (Wage Rate) และ โอกาสมีงานทำ (Job Opportunity) ในเมืองใหญ่ซึ่งมีชุมชนหนาแน่น อัตราค่าจ้างย่อมสูงกว่าชนบท

3. ด้านระยะทางที่ใกล้การคมนาคมสะดวก เป็นผลให้เกิดการเคลื่อนย้ายถิ่นสูง

ลือชัย วงษ์ทอง (2553) ได้ให้รายละเอียดเสริมว่าปัจจัยที่ดึงดูดให้คนย้ายเข้า คือ

1. โอกาสได้งานทำสูง มีโอกาสได้เลือกอาชีพที่ชอบได้มาก

2. โอกาสสร้างความมั่นคงให้กับตัวเอง และครอบครัวมีสูง

3. มีโอกาสในการศึกษาอบรมได้สูงขึ้น

4. สภาพแวดล้อมดี ดึงดูดใจ สะดวกสบายในการดำรงชีพ อากาศดี การคมนาคมสะดวก บ้านเรือนดี การสาธารณสุขดี

5. ย้ายตามสามี-ภรรยา บิดา-มารดา หรือบุตร

6. มีโรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ ที่สร้างขึ้นใหม่

ปัจจัยที่ผลักดันให้คนย้ายออก คือ

1. ขาดปัจจัยทางธรรมชาติ การลดน้อยถอยลงของธรรมชาติ ทำให้ราคาต้นทุน การผลิตสูงและอุปสรรคการผลิตขาดแคลน

2. การไม่มีงานทำ แรงงานล้น หรือมีเครื่องจักรมาทดแทนทุนแรงงานคนลง

3. เกิดจากภัยธรรมชาติ เช่น น้ำท่วม แผ่นดินไหว อากาศเปลี่ยนแปลง และเกิดโรคระบาด เป็นต้น

4. ถูกกดขี่ หรือปราบปรามจากลัทธิการเมือง ศาสนา และชนชาติหรือชาติพันธุ์

5. เบื่อหน่ายชุมชน

ลือชัย วงษ์ทอง (2553) การเคลื่อนย้ายถิ่น เป็นประสบการณ์ของการนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางสังคมของบุคคล เป็นหนทางแสวงหาสถานภาพของชีวิตที่ดีกว่าถิ่นดั้งเดิม มีสหสัมพันธ์ในทางบวกของการย้ายถิ่นกับการเปลี่ยนแปลงสถานภาพทางสังคมและเศรษฐกิจอยู่เสมอ ดังที่ ราเวนสตีนิ (Ravenstien, 1989) ได้กล่าวไว้ว่า “การย้ายถิ่น หมายถึงชีวิตและความก้าวหน้า ประชากรที่อยู่นิ่ง คือความล้าหลัง” ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ ขวัญใจ เลอจันทร์ และฉรินันท์ อนุวัชรวิวงศ์ ซึ่งพบว่าการย้ายถิ่นเป็นปัจจัยหนึ่ง ที่มีอิทธิพลต่อการเลื่อนชั้นทางสังคมของประชากรในชนบท (Social Mobility) กล่าวคือ ผู้ย้ายถิ่นในจำนวนครั้งที่มากกว่า จะมีการเลื่อนชั้นทางสังคมสูงขึ้นมากกว่าผู้ที่มีการย้ายถิ่นในจำนวนครั้งที่น้อยกว่าหรือผู้ที่ไม่เคยย้ายถิ่น ทั้งนี้เนื่องจาก การย้ายถิ่นมีความสัมพันธ์กับความทันสมัย และความทันสมัยมีอิทธิพลต่อความเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม เป็นผลทำให้ผู้ย้ายถิ่นมีโอกาสในการเปลี่ยนแปลงสถานภาพและบทบาทของตนเองในสังคมให้สูงมากขึ้น

สภาพเศรษฐกิจในเขตเมืองเป็นปัจจัยที่ดึงดูดในการย้ายถิ่นของประชากรจากชนบทการมีอุตสาหกรรม การพาณิชย์กรรม และการบริการที่เจริญในเขตเมือง ทำให้เป็นแหล่งที่หางานทำได้ง่าย แม้แต่แรงงานที่ไร้ฝีมือและทักษะก็ยังมีโอกาสหางานทำเป็นกรรมกรแบกหาม หรือบริการตามร้านอาหารได้ จึงทำให้ประชากรในชนบทที่ต้องการยกระดับรายได้ของคนต่างมุ่งเข้าสู่เมืองโดยคาดว่าจะมีความก้าวหน้าในชีวิตมากกว่าอยู่ในชนบท นอกจากนี้ การมีระบบคมนาคมที่สะดวกและรวดเร็วก็เป็นปัจจัยเสริมในการย้ายถิ่น เพราะการสื่อสารที่ทันสมัยจะช่วยเผยแพร่ข่าวสาร รวมทั้งข้อมูลต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นทั้งในเมืองและชนบทให้ประชากรทั่วไปได้รับรู้อย่างทั่วถึง ซึ่งจะช่วยในการตัดสินใจย้ายถิ่น รวมทั้งการคมนาคมที่สะดวกรวดเร็ว ระหว่างเขตชนบทและเมือง ทำให้การเดินทางของผู้ย้ายถิ่นเป็นไปได้ง่าย ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้การย้ายถิ่นหมุนเวียนมากขึ้นด้วย

ลือชัย วงษ์ทอง (2550) แรงงานอพยพย้ายถิ่นส่วนใหญ่เป็นแรงงานที่ไร้ฝีมือ เพราะเป็นแรงงานที่เปลี่ยนสภาพการทำงานจากการใช้แรงงานในภาคเกษตรกรรมมาสู่ภาคอุตสาหกรรม ซึ่งระบบการผลิตแตกต่างกันโดยสิ้นเชิง แรงงานเหล่านี้มีการอพยพเคลื่อนย้ายเข้ามาสู่ภาคอุตสาหกรรมด้วยความจำเป็นอย่างยิ่งจึงไม่ได้มุ่งแสวงหาและทำงานเพื่อฝึกฝนทักษะและความสามารถในการทำงานจุดมุ่งหมายหลักในการทำงาน ก็เพียงเพื่อให้ได้รับค่าจ้างที่เป็นตัวเงินเพื่อนำกลับไปใช้เลี้ยงชีพของคนและครอบครัวในหมู่บ้านเท่านั้น ดังนั้นงานที่แรงงานอพยพย้ายถิ่น

ทำจึงเป็นงานที่ไม่จำเป็นต้องใช้ทักษะหรือฝีมือมากนัก ซึ่งงานเหล่านี้สามารถทำได้โดยทั่วไปตามโรงงานขนาดเล็ก หรือโรงงานเถื่อนต่าง ๆ และรวมถึงงานก่อสร้างและงานบริการด้วย

วันเพ็ญ วอกลาง (2541) ได้กล่าวว่า การย้ายถิ่นเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงในจำนวนและโครงสร้างของประชากรในพื้นที่หนึ่ง ๆ นอกเหนือจากการเกิดและการตาย บทบาทและความสำคัญของการย้ายถิ่นนอกจากจะเพิ่มหรือลดจำนวนประชากร เปลี่ยนแปลงลักษณะโครงสร้างประชากรและยังมีผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงสังคมอีกด้วย

การย้ายถิ่นมีผู้ให้คำจำกัดความไว้มากมาย ซึ่งความหมายของการย้ายถิ่น ประกอบด้วยเงื่อนไขหลายประการ ได้แก่ 1) การเปลี่ยนแปลงที่อยู่อาศัย 2) ระยะทางของการเคลื่อนย้ายซึ่งเป็นการบ่งบอกถึงอุปสรรคระหว่างกลางในการเดินทาง หรือเป็นการเดินทางข้ามเขตแดนการปกครอง 3) ระยะเวลาของการเคลื่อนย้าย และ 4) กิจกรรมของผู้ย้ายที่กระทำในถิ่นปลายทาง เช่น เป็นแรงงาน เป็นนักศึกษา เป็นต้น สำหรับการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ (International Migration) คือ การเปลี่ยนที่อยู่อาศัยในการดำเนินชีวิตตามปกติ และเป็นการย้ายข้ามเขตการปกครองของประเทศ การเคลื่อนย้ายของคนระหว่างประเทศ ส่วนใหญ่จะย้ายไปเพื่อทำกิจกรรมโดยเฉพาะไปทำงานหรือเป็นแรงงาน

กฤตยา อาชวนิจกุล และคณะ (ม.ป.ป. อ้างถึงใน ลือชัย วงษ์ทอง, 2551) ได้ให้ความหมายของคนที่ย้ายถิ่นระหว่างประเทศว่าคนข้ามชาติ (International Labor Migration) ซึ่งมีมากที่สุดของประเภทการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ

สำหรับประเภทของผู้ย้ายถิ่นระหว่างประเทศ (Appleyard, 1992 อ้างถึงใน ลือชัย วงษ์ทอง, 2551) ได้แบ่งผู้ย้ายถิ่นระหว่างประเทศออกเป็น 6 ประเภท ได้แก่

1. ผู้ย้ายถิ่นเพื่อตั้งถิ่นฐานในประเทศอื่น รวมถึงผู้ย้ายติดตามครอบครัวญาติพี่น้องที่ย้ายไปอยู่ก่อนแล้ว
2. แรงงานข้ามชาติที่มีสัญญาจ้างให้ทำงานในต่างประเทศชั่วคราว ซึ่งต้องเดินทางกลับประเทศของตนเมื่อหมดสัญญาจ้าง
3. แรงงานฝีมือหรือมืออาชีพที่ย้ายไปทำงานในต่างประเทศชั่วคราว ซึ่งอาจเป็นการย้ายตามบริษัทแม่หรือบริษัทข้ามชาติ หรือองค์กรระหว่างประเทศ รวมถึงนักเรียนต่างชาติด้วย
4. แรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมาย (Clandestine or Illegal Workers) เป็นคนข้ามชาติที่หลบหนีเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายหรือเป็นแรงงานข้ามชาติที่ทำงานอย่างไม่ถูกกฎหมาย
5. ผู้ลี้ภัยทางการเมือง เป็นคนข้ามชาติที่เกิดจากเหตุผลทางการเมืองและขอสิทธิเป็นผู้ลี้ภัยทางการเมือง ซึ่งในแต่ละประเภทจะถือปฏิบัติแตกต่างกัน
6. ผู้อพยพที่เข้าย้ายตามอนุสัญญาผู้พลัดถิ่นขององค์การสหประชาชาติ พ.ศ. 2459

จากสิ่งที่กล่าวมา ผู้ศึกษาสามารถสรุปได้ว่า คนที่ย้ายถิ่นระหว่างประเทศว่าคนข้ามชาติ (Transnational People) ตัดสินด้วยสองเกณฑ์ คือ เส้นแบ่งเขตแดนระหว่างประเทศ และการยอมรับจากสังคมถึงการมีตัวตนอยู่ของมนุษย์ ฉะนั้น ความหมายของคนข้ามชาติ คือ เป็นบุคคลที่เดินทางข้ามพรมแดนจากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่ง หรือบุคคลไร้สัญชาติ

แนวความคิดเรื่องแรงงาน

นักเศรษฐศาสตร์แรงงานได้ให้คำจำกัดความคำว่า “แรงงาน” หรือที่ตรงกับภาษาอังกฤษว่า “Labor” ไว้ต่างกันหลายนัย ทั้งนี้สุดแล้วแต่ความมุ่งหมายของแต่ละคน ดังเช่น

Kiekhofer (1946, p. 23) “แรงงาน หมายถึง กำลังของมนุษย์ ในอันที่จะสร้างเศรษฐกิจขึ้น ไม่ว่าเศรษฐกิจเหล่านี้จะเป็นทรัพย์สินของสังคมหรือบริการโดยตรงของมนุษย์ก็ตาม”

Kühn (1965, p. 6) “แรงงาน หมายถึง มนุษย์ชาติผู้ซึ่งกระทำการต่าง ๆ เพื่อการดำรงอยู่ของตน หรือ

แรงงาน หมายถึง บุคคลต่าง ๆ ซึ่งทำงานโดยอาศัยกำลังกายและหรือ

แรงงาน หมายถึง ความอดสาหัสของมนุษย์ในการกระทำการต่าง ๆ โดยกำลังกายเพื่อการดำรงอยู่ของเขา”

Reder (1957, p. 3) “แรงงาน หมายถึง บุคคลต่าง ๆ โดยได้รับค่าจ้างหรือเงินเดือนค่าจ้าง หรือเงินเดือนนี้เป็นที่มาเบื้องต้นของรายได้ในครอบครัวของเขา”

จากคำจำกัดความต่าง ๆ ข้างต้นนี้ “แรงงาน” จึงแยกพิจารณาออกได้เป็น 2 นัย คือ

1. แรงงาน (ประเสริฐ รักไทยดี และถิษฐ์ วงษ์ทอง, 2547) หมายถึงจำนวนบุคคลต่าง ๆ ที่ทำงานอยู่ในหน่วยธุรกิจหรือพร้อมที่จะทำงานอันประกอบด้วยบุคคลประเภทต่าง ๆ เช่น นายจ้าง ลูกจ้าง หรือกรรมกรผู้ทำงานเองโดยไม่มีลูกจ้างและอื่น ๆ บางพวกอาจจะได้รับค่าตอบแทนเป็นค่าไร่หรือดอกเบี้ย ฉะนั้นตามความหมายนี้ จึงหมายถึงบุคคลต่าง ๆ ที่อยู่ในกองแรงงาน (Labor Force) ทั้งหมด

2. แรงงาน หมายถึง กำลังของมนุษย์ (Human Effort) ไม่ว่ากำลังนั้นจะเป็นกำลังทางร่างกาย (Physical) และ/ หรือ กำลังทางสมอง เพื่อปฏิบัติงานใด ๆ ให้ได้เศรษฐกิจมาบำบัดความต้องการของตน การพิจารณาในด้านนี้จึงพิจารณาถึงคุณลักษณะ (Qualitative) ของคนงานเป็นสำคัญ เพราะฉะนั้นแรงงาน จึงประกอบด้วยลักษณะ

2.1 เป็นบุคคลที่อยู่ในกำลังแรงงาน (Labor Force)

2.2 เป็นบุคคลที่ทำงาน หรือพร้อมที่จะทำงานโดยกำลังทางร่างกาย หรือกำลังทาง

สมอง

2.3 เป็นผู้ทำงานโดยได้รับค่าจ้างหรือเงินเดือน หรืออย่างอื่น ๆ อันเกิดจากการลงแรงของตน

2.4 การทำงานนั้นเพื่อสร้างเศรษฐกิจทรัพย์ ในอันที่จะนำมาบำบัดความต้องการของตน บุคคลที่อยู่ในกลุ่มแรงงาน จึงได้แก่

2.4.1 ลูกจ้างคนงาน บางครั้งเรียกบุคคลประเภทนี้ว่า กรรมกร เพื่อให้เห็นลักษณะที่แตกต่างไปจากบุคคลประเภทอื่น และให้เห็นลักษณะของงานที่ทำ บุคคลประเภทนี้หมายถึงบุคคลต่าง ๆ ซึ่งทำงานอยู่กับนายจ้าง นายจ้างไม่ว่าจะเป็นเอกชนหรือรัฐก็ตาม และการทำงานนั้นก็ได้รับค่าตอบแทนเป็นเงินค่าจ้าง เงินเดือน ค่านายหน้าบริการพิเศษ และหรืออื่น ๆ

บุคคลประเภทนี้เมื่อหมายถึงกรรมกร โดยเฉพาะ ย่อมหมายถึงลักษณะของงานที่ทำเป็นงานหนักเป็นงานที่ใช้กำลังกายมากกว่ากำลังทางสมองและการปฏิบัติงานก็มักจะถูกควบคุมให้ปฏิบัติและปฏิบัติไปตามสัญญาจ้างงานหรือข้อตกลงอย่างอื่น ถ้ามี เมื่อพิจารณาถึงแรงงานประเภทนี้ จึงประกอบ ด้วย 1) กรรมกรไม่มีฝีมือ (Unskilled Labor) 2) กรรมกรกึ่งฝีมือ (Semiskilled Labor) 3) กรรมกรฝีมือ (Skilled Labor) และเมื่อหมายถึงบุคคลที่ใช้ปัญญาความคิดไตร่ตรอง อาจจะเรียกชื่อไปต่าง ๆ กัน เพื่อให้เห็นลักษณะของการกระทำงาน แม้จะเป็นลูกจ้าง เช่นเดียวกับบุคคลที่เรียกว่า “กรรมกร” ก็ตาม แต่ก็ไม่เรียกว่ากรรมกร บุคคลเหล่านี้ได้แก่ ทนายความ แพทย์ ครู ข้าราชการและอื่น ๆ

2.4.2 นายจ้าง หมายถึง บุคคลซึ่งดำเนินธุรกิจหรือประกอบธุรกิจเพื่อหากำไรหรือค่าธรรมเนียมนอื่น ๆ ที่คล้าย ๆ กัน ไม่ว่าจะเป็นบุคคลคนเดียวหรือหลายคนร่วมกันโดยมีการจ้างลูกจ้างมาช่วยเหลือปฏิบัติงาน

2.4.3 ผู้ประกอบธุรกิจโดยตนเอง หมายถึง บุคคลซึ่งดำเนินธุรกิจของตนเองไม่ว่าจะเป็นบุคคลเดียวหรือร่วมกันหลายคน หรือบุคคลซึ่งประกอบธุรกิจอิสระ หรือการค้าอิสระเพื่อหากำไรหรือค่าธรรมเนียมนอื่น ๆ ที่คล้าย ๆ กัน หรือบุคคลซึ่งทำนาโดยเป็นเจ้าของนาเองหรือเช่านาคนอื่นทำ แต่การทํานั้นมิได้จ้างลูกจ้างหรือกรรมกรเข้าร่วมปฏิบัติงานด้วย เว้นแต่อาศัยแรงงานจากสมาชิกของครอบครัว ซึ่งไม่มีการจ่ายค่าตอบแทนใด ๆ ให้

2.4.4 แรงงานในครอบครัวหมายถึงบุคคลต่าง ๆ ซึ่งทำงานโดยไม่มีค่าตอบแทน ในระยะเวลาการทำงาน ไม่ว่าจะเป็นทำงานเต็มวัน เต็มสัปดาห์ เต็มเดือน หรือตลอดทั้งปี และธุรกิจนั้นดำเนินไป โดยหัวหน้าครอบครัว หรือบุคคลอื่น ๆ ที่ทำแทนหัวหน้าครอบครัว

นิธิ เอียวศรีวงศ์ (ม.ป.ป. อ้างถึงใน ประเสริฐ รักไทยดี และลือชัย วงษ์ทอง, 2547) ได้เสนอให้ผู้มีหน้าที่บริหารประเทศตระหนักถึงความเปลี่ยนแปลงของระบบโลกที่จะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของคนในสังคม โดยให้การคาดการณ์แนวโน้มในอนาคตดังนี้

การผลิตในภาคเกษตรกรรมจะเป็นการผลิตที่ใช้ทุนเข้มข้นมากยิ่งขึ้นและการปรับตัวเข้าสู่ระบบใหม่นี้ พวกที่มีทุนเดิมจะปรับตัวได้ง่ายกว่าชาวนารายเล็กซึ่งประสบกับปัญหามากกว่าคนที่ปรับตัวไม่สำเร็จจะต้องกลายเป็นแรงงานรับจ้างในภาคเกษตร หรือออกจากภาคเกษตรไปทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมต่อไป

การอพยพเข้าสู่เมืองจะมีมากขึ้นโดยลำดับเนื่องจากความล้มเหลวของเกษตรประเพณี ปัญหาคือ เมืองจะสามารถดูดซับผู้อพยพใหม่อย่างมีคุณภาพได้เพียงใด ผลในทางการเมืองคือ ระบบการเมืองจะใช้พรรคการเมืองเป็นตัวแทน และฝ่ายคนในชนบทที่มีตัวแทนในรูปของระบบอุปถัมภ์ การเมืองในลักษณะเช่นนี้จะไม่มีพลังเพียงพอที่จะก่อให้เกิดการปฏิรูปของระบบได้

แนวความคิดเกี่ยวกับระยะทางสังคม (Social Distance)

หน่วยงานราชการจะต้องสร้างความสัมพันธ์ทางสังคมระหว่างผู้ประกอบการ และแรงงานต่างด้าว เพื่อให้เข้าใจในแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ อันเนื่องมาจากการแปลงแผนนโยบายไปสู่การปฏิบัติทั้งในระยะเวลาที่ต่างกันและในพื้นที่ต่างกัน ที่เกิดขึ้นระหว่างเจ้าหน้าที่หน่วยงานราชการกับคนในชุมชน แรงงานต่างด้าวและผู้ประกอบการธุรกิจเอกชน ที่มี

ความแตกต่างระหว่างพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่และความชัดเจนของนโยบายในการนำไปปฏิบัติ Park (1950) ได้อธิบายถึงความสัมพันธ์ของบุคคลที่สะท้อนถึงความรู้สึก เป็น “พวกเรา” จะทำให้บุคคลผูกพันอยู่เฉพาะกับสมาชิกภายในกลุ่มของตน การที่กลุ่มมีลักษณะเฉพาะของตนเอง เช่น มีพิธีการเฉพาะของกลุ่ม มีมรยาตทางสังคมและการเรียนรู้ในสถานภาพของตนภายในกลุ่ม ทำให้บุคคลค่อย ๆ มีการพัฒนาทางสังคมที่เหมาะสมกับตนเองและกลุ่ม จนกลายเป็นแยกห่างออกไปจากกลุ่มอื่น

Bogardus (1925, pp. 216-226) ได้สร้างมาตรวัดระยะทางสังคมขึ้นเรียกว่า Social Distance Scale หมายถึง ระดับและขั้นของความเข้าใจและความรู้สึกที่บุคคลมีต่อกันและกันในกรณีที่บุคคลมีการติดต่อสัมพันธ์กัน โดยมีระดับของความสัมพันธ์ใกล้เคียงตามลำดับ 7 ระดับ คือ

1. ประารณาจะมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดถึงขั้นยอมรับแต่งงานด้วย
2. ยอมรับเป็นเพื่อนสนิท
3. ให้เป็นเพื่อนร่วมงาน
4. ให้เป็นเพื่อนบ้านใกล้เคียง
5. เป็นเพียงคนรู้จัก
6. ให้อาศัยอยู่ในประเทศได้
7. ไม่ให้เข้าประเทศ

Sahlins (1963, pp. 285-303) ได้เสนอตัวแบบในการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ภายในระหว่างกลุ่ม โดยยึดถือการแลกเปลี่ยนสิ่งของ เป็นเครื่องวัดระดับความใกล้ชิด หรือความห่างทางสังคม (Social Distance) ไว้ ดังนี้

1. ภาวะการตอบสนองที่ไม่มุ่งผลตอบแทน (Generalized Reciprocity) ภาวะการตอบสนองที่ไม่มุ่งผลตอบแทนคือความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่หน่วยงานราชการที่ใกล้ชิดสนิทสนมมีความผูกพันส่วนตัวกับคนในชุมชนและผู้ประกอบการธุรกิจเอกชน เป็นข้อผูกพันทางใจไม่มีกำหนดเวลาสำหรับการทดแทนและไม่เน้นวัตถุประสงค์ของการให้โดยไม่หวังผลตอบแทน

2. ภาวะการตอบสนองแบบสมดุล (Balance Reciprocity) คือ ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่หน่วยงานราชการ คนในหมู่บ้านหรือชุมชน และผู้ประกอบการธุรกิจเอกชน ที่เกี่ยวข้องกันส่วนตัว แต่ไม่สนิทแนบแน่น โดยการแลกเปลี่ยนแบบมีเงื่อนไข การให้และการรับมักจะมีการคำนึงถึงความสมดุลในเชิงเศรษฐกิจ แสดงถึงความห่างเหินระหว่างเจ้าหน้าที่หน่วยงานราชการ คนในหมู่บ้านหรือชุมชนและผู้ประกอบการธุรกิจเอกชน

จิตยา สุวรรณะชญ (2527, หน้า 65-67) ได้เสนอรูปแบบระยะความสัมพันธ์ (Social Distance) กระแสโลกาภิวัตน์เป็นการเร่งปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในสังคมชาติต่าง ๆ ให้เพิ่มมากขึ้น ซึ่งเท่ากับบุคคลของกลุ่มสังคมชาติจะต้องติดต่อระหว่างกันมากขึ้น ตามกิจกรรมโดยเฉพาะธุรกิจและสังคม ดังนั้น โอกาสของความขัดแย้งในเรื่องเชื้อชาติและชาติพันธุ์ก็ย่อมจะมีมากขึ้น การมีปฏิสัมพันธ์ต่อบุคคลที่มีความแตกต่างในเชื้อชาติหรือชาติพันธุ์มิใช่เป็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคล แต่เกิดจากภาพลักษณ์ ประสพการณ์ และระยะของความสัมพันธ์ที่ทำให้บุคคลกำหนดระยะของการที่จะมีปฏิสัมพันธ์กัน

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ลักษณะของความสัมพันธ์จะช่วยให้วิเคราะห์ “ความห่างทางสังคม” ที่เกิดขึ้นจากความห่างเหินหรือช่องว่างทางสังคมระหว่างเจ้าหน้าที่หน่วยงานราชการคนในชุมชน แรงงานต่างด้าวและผู้ประกอบการธุรกิจเอกชน ที่ทำให้เกิดความแตกต่างระหว่างความเป็นกลุ่มเขาหรือกลุ่มเรา ทั้งในแง่ของพฤติกรรมและค่านิยมปรากฏชัดเจนขึ้นในการปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายรัฐ

นโยบายแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าและการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

ในการกำหนดนโยบายและมาตรการแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า เกิดจากหลักการและเหตุผลในเรื่องของความมั่นคงของชาติควบคู่กับการสร้างไว้ซึ่งความสัมพันธ์ไมตรีระหว่างประเทศ ลักษณะของนโยบาย จึงมุ่งไปในแนวทางของการปกป้องรักษาผลประโยชน์ของชาติเป็นสำคัญ ดังจะเห็นจากลักษณะของนโยบายของรัฐบาลไทยที่มีต่อประเทศสหภาพพม่า ทั้งการก่อเกิดและปัญหา นโยบายตั้งแต่เริ่มแรกถึงปัจจุบัน โดยสังเขปดังนี้

1. การแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

ภายหลังจากคณะรัฐมนตรีได้มีมติเกี่ยวกับมาตรการดำเนินการต่อผู้หลบหนีเข้าเมือง สัญชาติพม่า เมื่อวันที่ 17 มีนาคม พ.ศ. 2535 ต่อมากระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ กระทรวงมหาดไทยลับ ค่วนมาก ที่ มท 0205/ ว 130 ลงวันที่ 29 กรกฎาคม พ.ศ. 2535 แจ้งให้ จังหวัดต่าง ๆ ศึกษา จัดทำข้อมูล ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับร่างแนวทางปฏิบัติตามมาตรการต่อ ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า และกระทรวงมหาดไทยได้จัดประชุมหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องเมื่อ วันที่ 10 พฤศจิกายน พ.ศ. 2535 เพื่อพิจารณากำหนดแนวทางปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ดังนี้

มาตรการที่ 1 ราษฎรพม่าที่อยู่ในพื้นที่ชายแดนไทย-พม่า ในเขตพม่า แนวทางปฏิบัติ ได้แก่

1.1 การแจ้งเตือนให้ดำเนินการ ดังนี้

1.1.1 ให้นำหน่วยปฏิบัติในพื้นที่ทุกหน่วย ซึ่งแสดงความเข้าใจและแจ้งเหตุผลให้ ราษฎรพม่าบริเวณแนวชายแดนไทย-พม่า ในเขตพม่า รวมทั้งชนกลุ่มน้อยตระหนักถึงอุปสรรค ต่าง ๆ ในการอาศัยอยู่ในประเทศไทยซึ่งก่อให้เกิดความยากลำบากต่อตัวเองและครอบครัวจนมี ความผิดในข้อหาหลบหนีเข้าเมือง จะต้องถูกคุมตัวดำเนินคดีส่งฟ้องศาล ถูกลงโทษสถานหนักและ ถูกส่งตัวกลับพม่า

1.1.2 ให้มีการประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่ไทย-พม่า ในระดับท้องถิ่นเพื่อ ขอให้ฝ่ายพม่าชี้แจงให้ราษฎรพม่าเข้าใจถึงอุปสรรคต่าง ๆ ในการพักอาศัยอยู่ในประเทศไทย รวมทั้งขอให้ควบคุมประชาชนในประเศมิให้อพยพเข้ามาในประเทศไทย

1.1.3 ให้มีการประชาสัมพันธ์ต่อราษฎรไทย เพื่อทราบถึงความผิดตาม พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 รวมทั้งกฎหมายอื่น ๆ หากมีการช่วยเหลือให้ที่พักพิง ให้ทำงาน หรือช่วยเหลือด้วยประการใด ๆ ต่อ ผู้หลบหนีเข้าเมือง

1.1.4 ให้จังหวัดชายแดนไทย-พม่า ประชาสัมพันธ์ในทุกรูปแบบ เพื่อให้ ราษฎรไทยตระหนักถึงภัยต่อความมั่นคงของประเทศอันเกิดจากปัญหาชาวต่างประเทศหลบหนี เข้าเมือง และไม่ให้ความร่วมมือต่อผู้นำพาพวกชาวต่างชาติเข้าประเทศ ตลอดจนให้ความร่วมมือใน การแจ้งข่าวสารให้ทางราชการทราบ

1.1.5 ให้พลังมวลชนที่ผ่านการฝึกอบรมหมู่บ้านป้องกันชายแดน (ปชด.) หมู่บ้าน อาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง เป็นผู้ให้ข่าวสารแก่ทางราชการ เพราะบุคคลเหล่านี้อยู่ในพื้นที่ สามารถทราบเหตุการณ์ความเคลื่อนไหวได้ดี

1.1.6 การปฏิบัติการจิตวิทยาและประชาสัมพันธ์ ให้หน่วยงานที่มีความรู้ ประสบการณ์เป็นผู้จัดตั้งคณะทำงานขึ้นเพื่อการนี้

1.1.7 การประชาสัมพันธ์ ขอให้ดำเนินการทั้งภาษาไทย อังกฤษ พม่า มอญ กะเหรี่ยง ฯลฯ

1.1.8 ให้ประสานขอความร่วมมือไปยังกรมประชาสัมพันธ์เพื่อดำเนินการในเรื่องนี้

1.2 การสกัดกั้นและผลักดันให้ดำเนินการดังนี้

1.2.1 ให้อำเภอในท้องที่ชายแดนจัดตั้งจุดตรวจ โดยมี คชด. ทหารพราน และ อส. พร้อมด้วยเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ปฏิบัติงานในพื้นที่ที่มีการลักลอบเข้าเมืองเป็นประจำและพื้นที่ที่ เห็นว่าจำเป็น ทั้งนี้ให้กวัดกัน ตรวจตราชายแดนอย่างสม่ำเสมอเพื่อป้องกันและสกัดกั้นมิให้ผู้ หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าลักลอบเข้ามาในพื้นที่ชายแดนตั้งแต่ใน โอกาสแรก รวมทั้งการจัดตั้ง หน่วยเคลื่อนที่เร็วเพื่อปฏิบัติงานในเรื่องดังกล่าวอีกทางหนึ่งด้วย

1.2.2 ให้ทุกจังหวัดดำเนินการตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2519 เรื่อง ห้ามคนต่างด้าวสัญชาติพม่าอพยพเข้ามาในราชอาณาจักรไทย และประกาศ กระทรวงมหาดไทยเมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 2533 เรื่อง ผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวพม่าอย่างเคร่งครัด ตามหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทย ลับ ที่ มท 0202/ 916 ลงวันที่ 14 มิถุนายน พ.ศ. 2534 ซึ่งมี เนื้อหาดังนี้

1.2.2.1 ให้เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบทุกฝ่ายดำเนินการสกัดกั้นและกำหนด มาตรการควบคุมมิให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองลักลอบเข้ามายังประเทศไทย

1.2.2.2 ให้ทุกจังหวัดดำเนินการตรวจสอบในพื้นที่ หากตรวจพบผู้หลบหนีเข้า เมืองชาวพม่า ให้จับกุมดำเนินคดีตามกฎหมาย แล้วส่งตัวออกนอกราชอาณาจักร

1.2.3 ในการส่งตัวผู้หลบหนีเข้าเมืองพม่ากลับประเทศ ให้เน้นการผลักดันตั้งแต่ ในโอกาสแรก (ไม่ต้องดำเนินคดี) และเมื่อจะมีการผลักดันให้ประสานกับฝ่ายพม่าเป็นการล่วงหน้า ในรูปของคณะกรรมการระดับท้องถิ่นหากสามารถจะทำได้ ถ้าไม่สามารถจะทำได้เนื่องจากจะเป็น อันตรายต่อผู้หลบหนีเข้าเมือง ให้ดำเนินการตามความเหมาะสมของสถานการณ์ในแต่ละพื้นที่

1.2.4 ให้จังหวัดชายแดนไทย-พม่า จัดตั้งงบประมาณในการสกัดกั้นผลักดัน ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าเสนอกระทรวงมหาดไทย เพื่อแจ้งสำนักงานสภาพความมั่นคง แห่งชาติเพื่อสนับสนุนงบประมาณไปยังสำนักงบประมาณอีกทางหนึ่งต่อไป

1.2.5 พิจารณาจัดตั้งหมู่บ้านป้องกันตนเองชายแดนไทย-พม่า ในพื้นที่ตามแนว ชายแดน เพื่อจัดระบบป้องกันให้สมบูรณ์โดยเร็ว จัดตั้งด่านตรวจของตำรวจภูธรในเส้นทางที่มีการ

ลักลอบเข้าเมือง แต่ไม่ต้องตั้งด่านเป็นประจำ เนื่องจากผู้หลบหนีจะรู้และพยายามหลบหนีไปเส้นทางอื่น

มาตรการที่ 2 ราษฎรพม่าที่ประสงค์จะเข้ามาในเขตไทยเป็นการชั่วคราว แนวทางปฏิบัติ ได้แก่

2.1 ผ่อนผันให้เข้ามาในเขตไทยบางจุดโดยมีเงื่อนไข ให้ดำเนินการดังนี้

2.1.1 ให้จังหวัดกำหนดจุดผ่อนปรนเพื่อผ่อนผันให้ราษฎรของพม่าและชนกลุ่มน้อยเดินทางเข้ามาในเขตไทยบริเวณชายแดนได้ด้วยเหตุผลทางด้านมนุษยธรรม เพื่อจัดหาสิ่งของอุปโภคบริโภคที่จำเป็นแก่การยังชีพ โดยให้กำหนดแนวทางการปฏิบัติดังนี้

2.1.1.1 กำหนดพื้นที่ที่อนุญาตให้บุคคลดังกล่าวเข้ามาซื้อเครื่องอุปโภคบริโภค ซึ่งพื้นที่ดังกล่าวจะต้องอยู่ในเขตอำเภอชายแดน

2.1.1.2 กำหนดระยะเวลาให้เข้ามาในพื้นที่ดังกล่าวครั้งหนึ่งต้องอยู่ได้ไม่เกิน 12 ชั่วโมง

2.1.1.3 จัดทำบัญชีควบคุมผู้เดินทางเข้ามาในพื้นที่ โดยจัดทำประวัติมีชื่อ รูปถ่าย และลายพิมพ์นิ้วมือ เพื่อเก็บไว้เป็นหลักฐาน กรณีพื้นที่ใดไม่สามารถดำเนินการจัดทำบัญชีควบคุมได้ตามนี้ ให้พิจารณาตามความเหมาะสมของสถานการณ์ในแต่ละพื้นที่

2.1.1.4 กำหนดเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในเรื่องนี้ให้แน่นอน ซึ่งควรจะเป็นทั้งเจ้าหน้าที่ ตม. ตำรวจภูธร และเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ที่จำเป็นด้วย

2.1.2 ให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบควบคุมดูแลให้การดำเนินการต่าง ๆ เป็นไปตามมาตรการที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการป้องกันไม่ให้ผู้ที่มีเจตนาไม่สุจริตฉวยโอกาสจากการผ่อนปรนในเรื่องนี้หลบเข้ามาในเขตไทย หรือดำเนินการใด ๆ ที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศชาติ

2.2 ควบคุมให้เข้าออกตามช่องทาง ให้ดำเนินการดังนี้

2.2.1 ให้จังหวัดกำหนดเส้นทางที่จะใช้เป็นจุดผ่อนปรนเส้นทางเข้าออก และพื้นที่ควบคุมเพื่อให้ราษฎรชาวพม่า รวมถึงชนกลุ่มน้อยเข้ามาซื้อหาเครื่องอุปโภคบริโภคโดยขอความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทย

2.2.2 ดำเนินการกับบุคคลที่ไม่เดินทางเข้าออกตามช่องทาง หรือเดินทางออกนอกเส้นทางที่กำหนด หรือออกจากพื้นที่ควบคุมโดยให้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 อย่างเคร่งครัด

2.2.3 ให้มีการจัดตั้งจุดตรวจและหน่วยเคลื่อนที่เร็ว เพื่อตรวจตราการเข้า-ออกให้เป็นไปตามกฎระเบียบโดยเคร่งครัด

2.2.4 การตรวจราและการจับกุม ควรจะมีการประสานกับตำรวจรท้องถิ่นและหน่วยงานข่าวในพื้นที่อย่างใกล้ชิดด้วย

มาตรการที่ 3 ราษฎรพม่าที่หลบหนีออกจากพื้นที่ที่กำหนดและผู้ที่เข้ามานอกช่องทางที่กำหนด

3.1 การป้องกันการหลบหนีจากพื้นที่ชายแดน ให้ดำเนินการดังนี้

3.1.1 ให้จังหวัดชายแดนไทย-พม่า กำหนดพื้นที่สำหรับควบคุมผู้หลบหนีเข้าเมืองที่ได้รับการผ่อนผันเข้ามาในพื้นที่ชายแดน

3.1.2 ป้องกันและสกัดกั้นมิให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองออกนอกพื้นที่ควบคุมเพื่อหลบหนีไปยังพื้นที่อื่น โดยให้จัดตั้งจุดตรวจทั้งในลักษณะประจำและเคลื่อนที่และใช้กำลัง ตชด. อส. ตร.ทล. เข้าทำหน้าที่ ทั้งนี้ให้เน้นการตรวจตามเส้นทางอำเภอชายแดนไปยังตัวจังหวัด

3.1.3 กวาดล้างแหล่งมั่วสุมของผู้หลบหนีเข้าเมืองตามที่ชุมชนในตัวจังหวัด และอำเภอเป็นระยะ ๆ

3.1.4 เพิ่มมาตรการควบคุมและกวดขันผู้หลบหนีเข้าเมือง เพื่อป้องกันการหลบหนีออกจากพื้นที่ไปทำมาหากินในพื้นที่อื่น

3.1.5 ขยายอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ ตชด. อส. ตร.ทล. เพื่อปฏิบัติการกิจในการตรวจตราผู้หลบหนีเข้าเมือง

3.1.6 ขอให้ประชาชนในพื้นที่ให้ความร่วมมือกับทางราชการ ช่วยกันสอดส่องดูแลความเคลื่อนไหวของผู้หลบหนีเข้าเมืองดังกล่าวออกนอกเขตพื้นที่ควบคุมไปยังพื้นที่อื่นโดยแจ้งให้ทางราชการทราบ

3.1.7 แต่งตั้งผู้มีอำนาจเกี่ยวกับการอนุญาตให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองออกนอกพื้นที่ควบคุม เพื่อป้องกันการออกนอกเขตพื้นที่ที่กำหนดอย่างเสรี

3.1.8 ขอรับการสนับสนุนข้อมูลข่าวสารจากหน่วยข่าวที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับสถานที่หลบซ่อนตัวเพื่อหลบหนีออกจากพื้นที่ควบคุม

3.2 การเพิ่มโทษ กำหนดให้กรมตำรวจพิจารณากำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการสั่งฟ้องในความผิดฐานหนักต่อผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ที่เคยถูกจับกุมและศาลพิพากษาให้ส่งออกนอกเขตไทยแล้วลักลอบเข้ามาอีกตามมาตรา 92 ของประมวลกฎหมายอาญา

3.3 การติดตามและตรวจสอบ มีแนวทางปฏิบัติดังนี้

3.3.1 ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและเจ้าหน้าที่ตำรวจในพื้นที่ติดตามและตรวจสอบอย่างสม่ำเสมอว่ามีผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าไปอยู่อาศัยในพื้นที่ที่รับผิดชอบหรือไม่ หากพบการกระทำให้ทำการจับกุม และส่งฟ้องศาลทุกกรณี

3.3.2 ให้ประชาสัมพันธ์ขอความร่วมมือราษฎรในท้องที่ ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน วัด โรงเรียน โรงงาน ฯลฯ

มาตรการที่ 4 ผู้หลบหนีเข้าเมืองที่ตั้งหลักแหล่งในประเทศไทย

4.1 การใช้อำนาจของกฎหมาย มีแนวทางปฏิบัติดังนี้

4.1.1 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยใช้อำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ประกอบมติคณะรัฐมนตรีเมื่อ 17 มีนาคม 2535 ออกประกาศกระทรวงมหาดไทย กำหนดให้จังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย แม่ฮ่องสอน ตาก กาญจนบุรี ราชบุรี เพชรบุรี ชุมพร ระนอง ประจวบคีรีขันธ์ เป็นจังหวัดควบคุมผู้หลบหนีเข้าเมืองที่ตั้งหลักแหล่งในประเทศไทย และออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำทะเบียนและบัตรประจำตัวผู้หลบหนีเข้าเมืองที่ตั้งหลักแหล่งในประเทศไทย โดยมอบให้สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย และกรมการปกครองเป็นผู้กำหนดรายละเอียด

4.1.2 การปฏิบัติตามมาตรการ ต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ และเข้มงวดกวดขันอย่างจริงจัง บทลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนต่อการควบคุมควรจะมีให้ชัดเจนและมีสถานหนักพอที่จะทำให้ผู้กระทำความผิดเข็ดหลาบ และในขณะเดียวกันก็ต้องป้องกันมิให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองคนอื่นเข้ามาสวมแทนในทะเบียนประวัติได้

4.2 การจัดทำทะเบียนควบคุม กำหนดให้กรมการปกครองและจังหวัดชายแดนไทย-พม่า 10 จังหวัด ที่ถูกกำหนดเป็นจังหวัดควบคุมสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติพร้อมบัตรประจำตัวของผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าให้มีความถูกต้องและตรงกับความเป็นจริงตามห้วงเวลาที่กำหนดเพื่อให้สามารถใช้เป็นหลักฐานในการควบคุมจำนวน และตรวจสอบบุคคลเป็นการป้องกันมิให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองเข้ามาใหม่มีจำนวนเพิ่มขึ้น

4.3 การให้สิทธิติดเทียมกับผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า กำหนดแนวทางการปฏิบัติดังนี้

4.3.1 ให้จังหวัดชายแดนไทย-พม่า ทั้ง 10 จังหวัด ที่ถูกกำหนดเป็นจังหวัดควบคุมสำรวจจำนวนและผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า (ที่เข้ามาหลัง 9 มีนาคม 2519) ที่ตั้งหลักแหล่งถาวรในประเทศไทย และมีชื่ออยู่ในทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวที่ทางราชการออกให้ ให้มีสิทธิติดเทียมกับผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า (ที่เข้ามาอยู่ก่อน 9 มีนาคม 2519) โดยให้อยู่ในระเบียบ ข้อบังคับ ที่ทางราชการกำหนด

4.3.2 ให้ประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กรณีมีการกำหนดเกี่ยวกับสิทธิทางการศึกษาของบุตรผู้หลบหนีเข้าเมืองให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ว่าบุตรหลานของผู้หลบหนีเข้าเมืองที่ตั้งหลักแหล่งถาวรในประเทศไทย สามารถที่จะเข้ารับการศึกษาในระดับใด และมีเงื่อนไขอย่างไร

มาตรการที่ 5 ผู้หลบหนีเข้าเมืองที่เข้ามาทำงาน

5.1 ผ่อนผันให้ทำงานโดยมีเงื่อนไข ใช้มาตรการบริหารเพื่อบรรเทาการขาดแคลนแรงงานบางประเภท เฉพาะในบางพื้นที่โดยมีมาตรการปฏิบัติต่อการใช้แรงงานพม่า ดังนี้

5.1.1 ให้จังหวัดชายแดนไทย-พม่า ทั้ง 10 จังหวัด ดำรงและจัดทำทะเบียนรวมทั้งบัตรประจำตัวให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวพม่าที่เดินทางเข้าประเทศหลัง 9 มีนาคม 2519 และตั้งหลักแหล่งถาวรในอำเภอต่าง ๆ ของจังหวัดนั้น

5.1.2 ดำเนินการให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองตามข้อ 5.1.1 เป็นคนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาต และถูกกักตัวไว้ ณ สถานที่ใดในระหว่างรอการส่งกลับตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 เสียก่อน

5.1.3 ให้จังหวัดใช้อำนาจที่ได้รับมอบจากกรมพัฒนาฝีมือแรงงานในมาตรา 12 (2) แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 เมื่อนายจ้างแจ้งรายชื่อลูกจ้างให้ทราบ และให้ลูกจ้างยื่นขอใบอนุญาตภายใน 90 วัน

5.1.4 กรณีนายจ้างจะจ้างบุคคลสัญชาติพม่าที่ไม่ได้ขอรับใบอนุญาตภายใน 90 วัน ให้ประกาศรับสมัครคนงานไทย ทางหนังสือพิมพ์หรือจุดต่าง ๆ มีกำหนด 15 วัน โดยแจ้งรายละเอียดตำแหน่งงานที่จ้างให้จังหวัดทราบ เพื่อรับสมัครคนงานไทยภายใน 45 วัน ก่อน หากไม่มีคนงานไทยสมัครจึงให้รับบุคคลสัญชาติพม่าเข้าทำงานได้

5.1.5 จังหวัดจะออกใบอนุญาตทำงานให้มีอายุครั้งละ 1 ปี โดยเห็นควรให้นายจ้างเป็นผู้ออกค่าธรรมเนียมให้ลูกจ้างแทน รายละเอียด 1,000 บาท เมื่อครบกำหนด 1 ปี และจะต้องต่อใบอนุญาตทำงานให้ทุกครั้ง จะต้องมีการประกาศเพื่อเปิดโอกาสให้แก่แรงงานไทยก่อน

5.1.6 เมื่อนายจ้างรับจ้างแรงงานพม่าเข้าทำงานแล้ว จะต้องได้รับการดูแลในเรื่องอัตราค่าจ้าง และสวัสดิการต่าง ๆ ตามที่จังหวัดกำหนดเพื่อป้องกันการกดขี่ในเรื่องการใช้แรงงาน และหลักสิทธิมนุษยชน

5.1.7 การจ้างแรงงาน จะต้องจ้างตามลำดับ ดังนี้

5.1.7.1 แรงงานไทย

5.1.7.2 ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า (เข้ามาก่อน 9 มีนาคม 2519)

5.1.7.3 ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าที่เข้ามา (หลัง 9 มีนาคม 2519)

และตั้งหลักแหล่งถาวรในไทย ซึ่งจังหวัดได้ลงทะเบียนและผ่านขั้นตอนตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 แล้ว (ส่วนผู้หลบหนีเข้าเมืองที่เข้า-ออกเป็นประจำตามบริเวณชายแดน ซึ่งจังหวัดไม่ได้ลงทะเบียน ไม่ให้จ้าง กรณีมีผู้ฝ่าฝืนและให้ความช่วยเหลือให้ดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522)

5.1.8 พื้นที่ที่จะให้แรงงานพม่าทำงาน ให้กำหนดเฉพาะที่จำเป็นตามสภาพความเป็นจริง โดยให้จังหวัดเป็นผู้พิจารณากำหนด และปรับเปลี่ยนได้ตามความจำเป็นในแต่ละปี

5.1.9 ประเภทของงานที่จะอนุญาตให้ทำ ให้กำหนดเฉพาะที่จำเป็นตามสภาพความเป็นจริงของแต่ละท้องที่ และต้องอยู่ในงาน 27 ประเภท ที่อนุญาตให้คนต่างด้าวทำได้ โดยจังหวัดเป็นผู้พิจารณากำหนดและปรับเปลี่ยนได้ตามความจำเป็นในแต่ละปี

5.1.10 การดำเนินการใช้แรงงานพม่าทำงานในจังหวัดชายแดนไทย-พม่า 10 จังหวัด นั้น ให้อยู่ในดุลยพินิจของแต่ละจังหวัด โดยไม่จำเป็นต้องจ้างแรงงานพม่าในทุกจังหวัด ผลการดำเนินการของแต่ละจังหวัดให้รายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบ หากจำเป็นต้องการความสนับสนุนด้านบุคลากรและงบประมาณจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ให้แจ้งกระทรวงมหาดไทยทราบเพื่อประสานการสนับสนุน

มาตรการที่ 6 ผู้ให้ที่พักอาศัยและให้ความช่วยเหลือผู้หลบหนีเข้าเมือง มีแนวทางการดำเนินการ ดังนี้

6.1 ดำเนินการตามกฎหมายโดยเคร่งครัด ให้มีการดำเนินคดีผู้ให้ที่พักอาศัยและความช่วยเหลืออำนวยความสะดวกไม่ว่ากรณีใดแก่ผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยเข้มงวดตามกฎหมายคนเข้าเมือง หากผู้หลบหนีเข้าเมืองเป็นผู้ที่เคยถูกลงโทษเนรเทศไปแล้ว ให้ฟ้องในลักษณะความผิดฐานให้ความช่วยเหลือผู้ถูกเนรเทศด้วย

6.2 การยึดของกลาง ให้กรมตำรวจออกคำสั่งกำหนดแนวทางปฏิบัติให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานสอบสวนในการยึดของกลางที่ใช้สนับสนุนผู้หลบหนีเข้าเมืองเอาไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด

2. การปฏิบัติงานตามนโยบาย

ภายหลังจากคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 17 มีนาคม พ.ศ. 2535 และกระทรวงมหาดไทยได้ร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้ร่วมกันกำหนดแนวทางปฏิบัติแล้ว หน่วยงานที่รับผิดชอบให้มีการปฏิบัติงานตามแนวทางข้างต้น ซึ่งอาจจะแยกพิจารณาผลการปฏิบัติงานออกเป็น 2 ระดับ ได้แก่ การปฏิบัติงานของหน่วยราชการส่วนกลาง และการปฏิบัติงานของจังหวัด ดังนี้

การปฏิบัติงานของหน่วยราชการส่วนกลาง

หน่วยงานส่วนกลางที่มีภารกิจหลัก ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีหน้าที่ในการออกระเบียบ ประกาศ ข้อบังคับ ตลอดจนการกำกับ ดูแล ติดตาม รายละเอียดดังนี้

การเร่งรัดติดตาม จากข้อมูลของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย กองการต่างประเทศ (2537) ระบุว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้เร่งรัดให้ทุกหน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการ

แก้ไขปัญหาลูกหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันอย่างมีประสิทธิภาพตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งที่ประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เมื่อวันที่ 12 กันยายน พ.ศ. 2537 ได้ร่วมกันกำหนดมาตรการเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการทั้งในระยะสั้นและระยะยาว รวมทั้งกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบประกอบด้วยมาตรการต่าง ๆ ดังนี้

1. การลดปัญหาความแออัดในการควบคุมผู้หลบหนี ฯ ที่ถูกจับกุมดำเนินคดี
2. การจับกุมผู้หลบหนี ฯ ที่หลบซ่อนในกรุงเทพมหานครและจังหวัดต่าง ๆ
3. การสกัดกั้นและป้องกันผู้หลบหนี ฯ ที่เข้ามาใหม่

ทั้งนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้ให้ความเห็นชอบมาตรการดังกล่าว เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2537 และได้มอบนโยบายในการปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวเพิ่มเติม ดังนี้

1. ให้ทุกหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องเร่งรัดการปฏิบัติตามนโยบาย โดยมีมาตรการและแผนงานที่เป็นรูปธรรม โดยเฉพาะมีระยะเวลาการดำเนินการที่ต้องปฏิบัติให้สำเร็จภายในเวลาที่แน่นอน

2. ให้กรมตำรวจพิจารณาจัดตั้งหน่วยเฉพาะกิจ เพื่อปฏิบัติการในการแก้ไขปัญหาลูกหนีเข้าเมืองเป็นพิเศษโดยเฉพาะ

3. หากพื้นที่ใดมีผู้หลบหนีเข้าเมืองหลบซ่อนพักอาศัยอยู่ รวมทั้งมีการจ้างแรงงานลูกหนีเข้าเมืองจะถือว่าเจ้าหน้าที่ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ และจะต้องมีการพิจารณาโทษตามกฎหมายและวินัยข้าราชการ

4. ให้ผู้บังคับบัญชาทุกระดับให้ความสำคัญและสนับสนุนการดำเนินงานและสิ่งจำเป็นในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ เช่น อุปกรณ์ บุคลากร และงบประมาณในการดำเนินงาน หากไม่ได้ตั้งงบประมาณประจำปีไว้ให้จัดทำแผนงาน/ โครงการ เพื่อจะได้ขอรับการสนับสนุนงบกลางจากรัฐบาลมาใช้ในการดำเนินการ พร้อมทั้งให้รายงานผลการปฏิบัติเป็นประจำทุกเดือน

การจัดตั้งศูนย์อำนวยการควบคุมและแก้ไขปัญหาลูกหนีเข้าเมือง ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 422/ 2537 ลงวันที่ 23 กรกฎาคม พ.ศ. 2537 เหตุผลในการจัดตั้งสืบเนื่องมาจากสถานการณ์ในขณะนั้นได้มีผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติต่าง ๆ หลบหนีเข้ามาพักอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศ ความมั่นคงของชาติ และการดำเนินการในด้านความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านประกอบกับมติดสภาความมั่นคงแห่งชาติ เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2537 มีข้อพิจารณาว่า ปัญหาแรงงานผู้อพยพจากต่างประเทศมีความสัมพันธ์กับปัญหาลูกหนีเข้าเมืองและมีแนวโน้มรุนแรงขึ้น ควรได้จัดระเบียบและเร่งรัดการปฏิบัตินโยบาย พร้อมกับได้กำหนดมาตรการและมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ปฏิบัติตามมาตรการต่าง ๆ ในการแก้ไขปัญหานี้ เพื่อให้การปฏิบัติงานเกี่ยวกับการควบคุม

และแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล จึงกำหนดให้มีศูนย์อำนวยการควบคุมและแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองระดับจังหวัดขึ้นในจังหวัดชายแดนทุกจังหวัด และชุดควบคุมผู้หลบหนีเข้าเมืองระดับอำเภอ/กิ่งอำเภอในอำเภอ/กิ่งอำเภอชายแดนทุกแห่ง

แผนแม่บทด้านแรงงาน (พ.ศ. 2550-2554)

กระทรวงแรงงานได้จัดทำแผนแม่บทด้านแรงงานโดยบรรจุยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวเป็นฉบับแรกในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) โดยมีรายละเอียดของแผนแม่บทประกอบด้วย วิสัยทัศน์ (Vision) พันธกิจ (Missions) ประเด็นยุทธศาสตร์ (Strategic Issues) เป้าประสงค์ (Strategic Goals) เป้าหมาย (Goals) กลยุทธ์แต่ละด้าน โครงการที่รองรับกลยุทธ์ต่าง ๆ ตัวชี้วัดหลักของการวัดผลสำเร็จในการดำเนินงานตามแผนแม่บทด้านแรงงาน พ.ศ. 2550-2554 (Key Performance Indicators: KPIs) โดยแต่ละยุทธศาสตร์มีรายละเอียดของตัวชี้วัด ผลงานที่เป็นฐานเปรียบเทียบ (Baselines) และเกณฑ์ในการประเมินความสำเร็จ

1. วิสัยทัศน์ (Vision)

แรงงานมีผลิตภาพสูง มีความมั่นคง และมีคุณภาพชีวิตที่ดี

2. พันธกิจ (Missions)

2.1 พัฒนาแรงงานให้มีคุณภาพ มีคุณธรรม จริยธรรม และมีความรอบรู้

2.2 จัดเตรียมกำลังคนให้มีความพร้อมและพอเพียงต่อความต้องการทางเศรษฐกิจทุก

ภาคส่วน

2.3 เสริมสร้างให้แรงงานมีความมั่นคงและคุณภาพชีวิตที่ดี

2.4 พัฒนาการบริหารจัดการองค์กรและบุคลากรด้านแรงงานให้มีประสิทธิภาพ

3. ประเด็นยุทธศาสตร์ (Strategic Issues)

ยุทธศาสตร์ที่ 4: การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว

เป้าประสงค์ (Strategic Goals)

1. เพื่อปรับปรุงและอุปทานแรงงานให้สอดคล้องกัน และให้แรงงานและผู้ประกอบกิจการมีความรู้ความสามารถ (Competency) ที่ได้มาตรฐานระดับสากล

2. เพื่อขยายโอกาสการมีงานทำเพิ่มทางเลือกในการประกอบอาชีพให้กับทุกกลุ่มเป้าหมาย และมีความมั่นคงด้านรายได้

3. แรงงานทั้งในและนอกระบบได้รับการดูแลคุ้มครองให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี มีหลักประกันความมั่นคงในการทำงานและการดำรงชีวิต

4. เพื่อให้แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย ตอบสนองความต้องการของผู้ประกอบกิจการ โดยไม่ส่งผลกระทบต่อการจ้างแรงงานไทยและความมั่นคงของประเทศ

5. ผู้ให้บริการ (ผู้ประกอบกิจการ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และประชาชน) สามารถเข้าถึง ข้อมูลสารสนเทศด้านแรงงานที่รวดเร็วมีคุณภาพและเชื่อถือได้

6. กระทรวงแรงงานมีระบบการบริหารจัดการด้านแรงงานที่มีประสิทธิภาพ เป็นที่นิยม และยอมรับของประชาชน

7. ผู้ประสบปัญหาความเดือดร้อนเนื่องจากภาวะวิกฤติและสาธารณภัย ได้รับการช่วยเหลือให้มีงานทำและมีรายได้เลี้ยงชีพอย่างรวดเร็ว

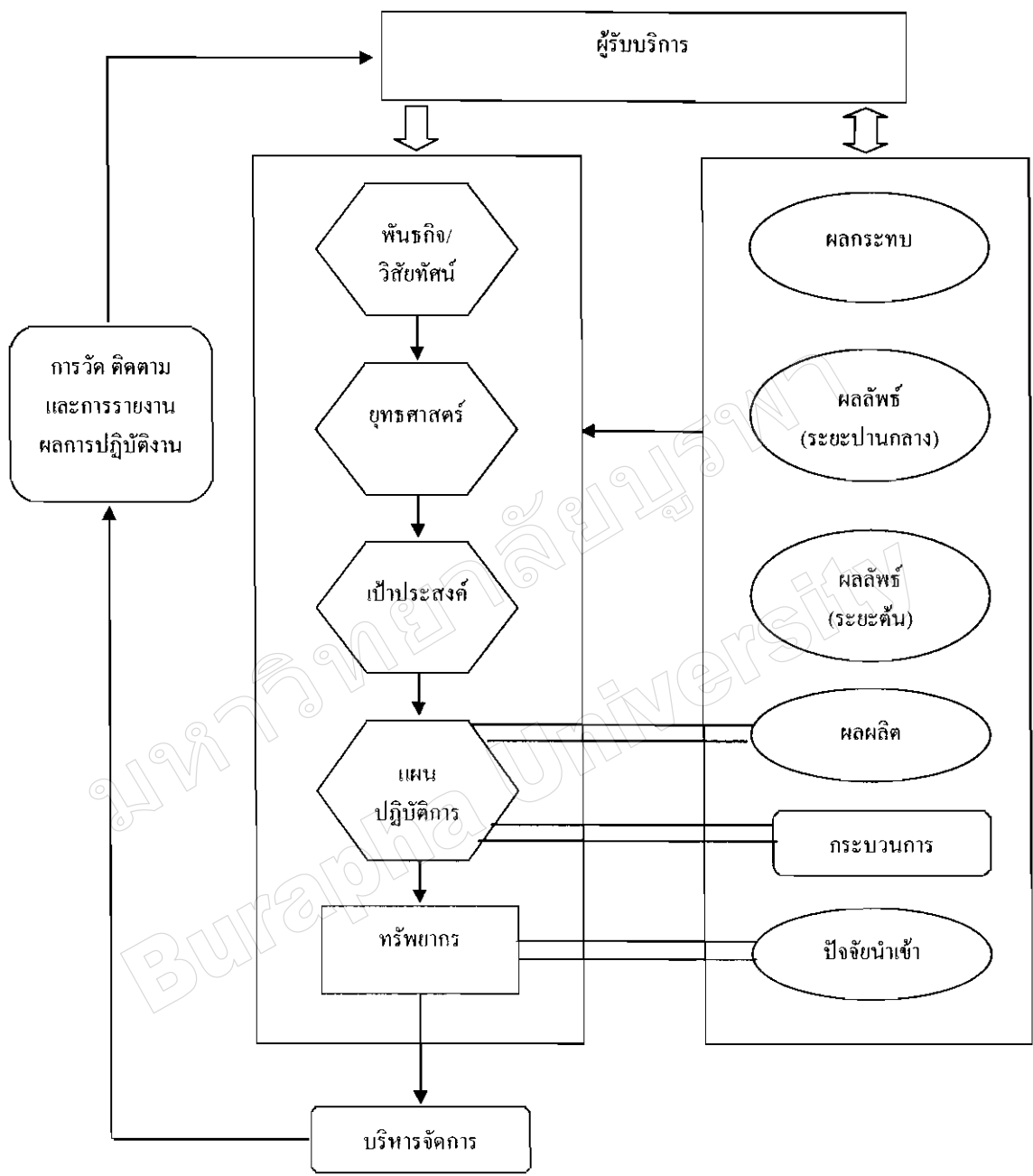
การนำแผนแม่บทด้านแรงงาน (พ.ศ. 2550-2554) ไปสู่การปฏิบัติจะประสบผลสำเร็จได้ จะต้องประกอบด้วยปัจจัยดังต่อไปนี้

1. แม้ว่าแผนแม่บทด้านแรงงาน (พ.ศ. 2550-2554) จะเป็นแผนที่ริเริ่มโดยกระทรวง แรงงานก็ตาม แต่เนื่องจากความสำเร็จของแรงงานส่วนหนึ่งไปเกี่ยวข้องกับกระทรวงอื่น ๆ หรือ หน่วยงานอื่น ๆ การที่กระทรวงอื่น ๆ จะยอมรับก็ต่อเมื่อแผนแม่บทด้านแรงงาน (พ.ศ. 2550-2554) ฉบับนี้ได้ถูกนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้รับทราบและมีมติเห็นชอบ หากมีสามารถดำเนินการ ไปจนถึงขั้นให้คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบและเห็นชอบ แต่อย่างน้อยแผนแม่บทด้านแรงงาน (พ.ศ. 2550-2554) ต้องถูกส่งไปให้ผู้บริหารกระทรวง และ/หรือหน่วยงานที่ได้ระบุ ความรับผิดชอบไว้ในแผนแม่บทด้านแรงงาน (พ.ศ. 2550-2554) อย่างครบถ้วน โดยจัดส่งโดย ปลัดกระทรวงแรงงาน

2. เพื่อให้เกิดการนำแผนแม่บทด้านแรงงาน (พ.ศ. 2550-2554) ไปปฏิบัติอย่าง กว้างขวาง จะต้องมีการรณรงค์การนำเสนอ (ประชาสัมพันธ์) อย่างต่อเนื่อง เพื่อให้คณะกรรมการ ระดับชาติชุดต่าง ๆ เช่น สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ คณะกรรมการพัฒนาแรงงานและ ประสานการฝึกอาชีพแห่งชาติ (กพร.ปช.) เป็นต้น ได้ช่วยสนับสนุนให้นำโครงการดี ๆ จากการ ระดมความคิดที่มาจากทั่วประเทศไปบรรจุไว้ในกรอบปฏิบัติงาน และ/หรือบรรจุไว้ในแผนปฏิบัติ การประจำปี

3. สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานซึ่งเป็นเจ้าของแผนแม่บทด้านแรงงาน (พ.ศ. 2550-2554) ฉบับนี้จะต้องตั้งคณะทำงาน หรือคณะกรรมการด้านการนำแผนแม่บทด้าน แรงงาน (พ.ศ. 2550-2554) ไปสู่การปฏิบัติ โดยมีผู้แทนของหน่วยงานด้านการจัดทำแผนและ ตัวชี้วัดของแต่ละกรมและสำนักงานมาร่วมเป็นคณะทำงานหรือคณะกรรมการ เพื่อให้การ ดำเนินการแปลงแผนแม่บทด้านแรงงาน (พ.ศ. 2550-2554) ไปสู่การปฏิบัติเป็นรูปธรรมอย่างไรก็ ตาม คณะทำงานหรือคณะกรรมการนี้อาจต้องมีหน้าที่ในการประสานงานกับกระทรวงหรือ

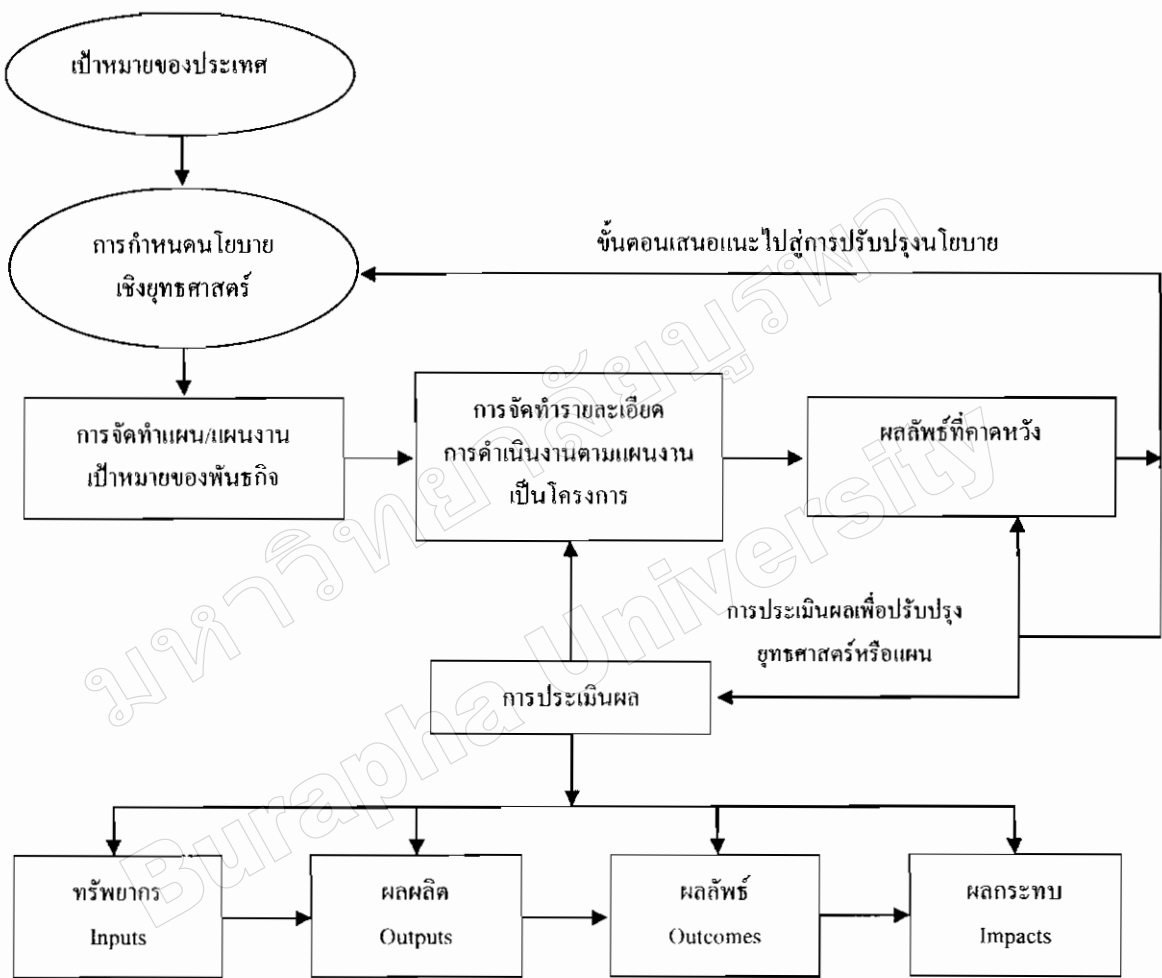
หน่วยงานอื่น ๆ ซึ่งแผนแม่บทด้านแรงงาน (พ.ศ. 2550-2554) ครอบคลุมถึง เพื่อให้มีการนำแผนแม่บทด้านแรงงาน (พ.ศ. 2550-2554) ไปปฏิบัติอย่างจริงจัง ซึ่งบางครั้งตัวชี้วัดที่สร้างขึ้นของกระทรวงแรงงานอาจจะไปคาบเกี่ยวกับงานของกระทรวงหรือหน่วยงานอื่น ๆ เช่น งานด้านยกระดับคุณภาพของแรงงานด้วยระบบการศึกษาเป็นต้น ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งแน่นอนมิได้อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงแรงงานแต่ฝ่ายเดียว ผลทั้ง Output และ Outcome ของตัวชี้วัดที่คาบเกี่ยวข้ามกระทรวงเช่นนี้ ก็จะได้รับกำหนดน้ำหนักเอาไว้ให้น้อย เนื่องจากเป็นตัวดัชนีชี้วัดความสำเร็จที่กระทรวงแรงงานควบคุมไม่ได้ ความสำเร็จของแผนใด ๆ ก็ตาม จะสำเร็จได้ด้วยการมีระบบการประเมินที่มีประสิทธิภาพ การประเมินจะช่วยให้ทราบว่า ยุทธศาสตร์/ แผนงาน/ โครงการ ประสบความสำเร็จตามเป้าประสงค์หรือไม่ เป็นการประเมินความสำเร็จที่แท้จริง เมื่อสิ้นสุดโครงการในแต่ละช่วง (เช่น ไตรมาส) แล้วได้ผลในเชิงปริมาณและคุณภาพตรงตามวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และผลที่คาดหวังไว้เพียงใด รายละเอียดดูจากภาพที่ 10



ภาพที่ 10 ภาพรวมของการประเมินระบบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์

การประเมินจะช่วยทำให้ทราบว่ากระทรวงแรงงานได้ดำเนินนโยบาย หรือดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์ถูกทางหรือไม่ และถ้าผลการประเมินพบว่า จำเป็นต้องมีการปรับปรุงยุทธศาสตร์หรือแผน ก็จำเป็นต้องย้อนกลับไปเสนอแนะให้มีการพัฒนาและกำหนดนโยบายหรือยุทธศาสตร์ใหม่ ดังเช่นหลักการประเมิน PDCA นั่นคือ เมื่อได้วางแผนยุทธศาสตร์ (Plan) แล้ว ก็

จำเป็นต้องมีการนำเอาแผนไปปฏิบัติ (Do) และจำเป็นต้องมีการตรวจติดตามว่าผลที่ได้เป็นไปตามตัวชี้วัดหรือไม่ (Check) และเมื่อพบว่าไม่เป็นไปตามที่คาดหวังไว้ ก็จำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ (Act) ซึ่งขั้นตอนของการประเมินเป็นไปตามภาพที่ 11



ภาพที่ 11 ภาพรวมการประเมิน ดัดแปลงจาก Ruogg and Feller (2003 อ้างถึงใน สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2549)

ปัจจัยนำเข้า (Inputs) รวมถึงทรัพยากรบุคคล เงิน และระยะเวลาปฏิบัติงาน
ผลผลิต (Outputs) ผลิตรภัณฑ์หรือผลงานเกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานตามแผน
ผลลัพธ์ (Outcomes) เป็นผลกระทบเบื้องต้น เกิดขึ้นจากการนำผลผลิตจากงานที่ทำไปใช้แก้ปัญหาเช่น มีผลิตภาพแรงงานเพิ่มขึ้น

ผลกระทบ (Impacts) เป็นผลงานที่เกิดขึ้นในระยะยาว เมื่อโครงการสิ้นสุดลงแล้ว โดยครอบคลุมเป้าหมายโดยรวมที่หน่วยงานนี้ต้องการให้เกิดขึ้น ซึ่งคาดว่าจะเป็ผลที่พึงประสงค์

แนวคิดประสิทธิผลขององค์การ

ประสิทธิผลของรัฐบาลและเป้าหมายของนโยบายสาธารณะ สำหรับรัฐบาลจะเป็นเรื่องที่สลับซับซ้อนมากกว่าองค์กรเอกชน ในนโยบายสาธารณะนั้น เป้าหมายของรัฐบาลถูกกำหนดโดยฝ่ายการเมือง คือ คณะรัฐมนตรีและฝ่ายนิติบัญญัติ เวลาที่มีการเปลี่ยนแปลงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแต่ละครั้ง ก็มักจะมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายตามไปด้วย บางทีนโยบายสาธารณะต้องเผชิญกับปัญหาที่มีบุคคลหลายฝ่ายมาช่วยกันกำหนดเป้าหมายของนโยบาย จนบางครั้งเป้าหมายของรัฐบาลอาจขัดแย้งกันก็ได้บ่อยครั้งนโยบายที่ฝ่ายการเมืองกำหนดมาก็กว้างจนกระทั่งเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานราชการซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติไม่สามารถรู้ได้แน่ว่าตนมีหน้าที่ทำอะไร จึงทำให้เกิดการตีความเรื่องเป้าหมายของนโยบายไปต่าง ๆ นานา และเปิดช่องว่างให้มีการโจมตีการทำงานของรัฐบาลได้ เพราะไม่มีใครทราบแน่นอนว่าจะใช้มาตรฐานการวัดประสิทธิผลของรัฐบาลอย่างไร ในปัจจุบัน เรามีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องประเมินผลนโยบายสาธารณะต่าง ๆ ว่าได้ทำงานบังเกิดผลดีต่อสังคมแค่ไหน เพราะประเทศที่มีรัฐบาลที่ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ น่าจะทำให้ประเทศนั้นเจริญก้าวหน้าด้วย (ลือชัย วงษ์ทอง, 2553)

ความหมายของประสิทธิผลขององค์การ

พิทยา บวรวัฒนา (2553) กล่าวว่าประสิทธิผลขององค์การมีความหมายที่แตกต่างจากคำว่า ประสิทธิภาพขององค์การ (Organizational Efficiency) องค์การที่มีประสิทธิผลหมายถึง องค์การที่ดำเนินการบรรลุเป้าหมาย (Goals) ที่ตั้งใจไว้ ประสิทธิภาพจึงเป็นเรื่องของความสำเร็จขององค์การในการกระทำสิ่งต่าง ๆ ตามที่ได้ตั้งเป้าหมายเอาไว้ องค์การที่มีประสิทธิผลสูงจึงเป็นองค์การที่ประสบความสำเร็จอย่างสูงในการทำงานตามเป้าหมาย ส่วนองค์การที่มีประสิทธิผลต่ำจึงเป็นองค์การที่ไม่ประสบความสำเร็จในการทำงานในการทำให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งเอาไว้ ดังนั้น การพูดถึงประสิทธิผลขององค์การจึงเป็นเรื่องของการพยายามหาคำตอบว่า องค์การที่ศึกษานั้นได้ดำเนินงานบรรลุเป้าหมายที่ตั้งเอาไว้สำเร็จแค่ไหน ส่วนคำว่าประสิทธิภาพขององค์การเป็นการพิจารณาค่าใช้จ่าย (Cost) ที่้องค์การที่ใช้ในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายนั้น ๆ องค์การที่มีประสิทธิภาพหมายถึง องค์การที่ใช้ปัจจัยนำเข้าหรือ องค์การที่ใช้ปัจจัยนำเข้าหรือทรัพยากรอันมีอยู่จำกัดได้อย่างประหยัดที่สุดและสามารถทำการผลิตสินค้าหรือบริการได้มากที่สุด ประสิทธิภาพขององค์การจึงเป็นการพิจารณาถึงอัตราส่วนระหว่างปัจจัยนำออก องค์การที่มีประสิทธิภาพสูงคือ องค์การที่สามารถผลิตปัจจัยนำออกได้มากที่สุดจากการใช้ปัจจัยนำเข้าที่น้อยที่สุด ในขณะที่

ประสิทธิภาพเป็นการพิจารณาถึงปริมาณของปัจจัยนำออก ประสิทธิภาพกลับเป็นการพิจารณาถึงความสำเร็จในการดำเนินงานขององค์การให้บรรลุเป้าหมาย

ประสิทธิผลขององค์การเป็นเรื่องของการพิจารณาว่า องค์การประสบความสำเร็จเพียงใดในการดำเนินงานเพื่อบรรลุเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้ สำหรับคำว่าเป้าหมายขององค์การนั้น หมายถึงสภาพการณ์ที่องค์การปรารถนาให้บังเกิดขึ้น (“A Desired State of Affairs Which the Organization Attempts to Realize”) ในทางปฏิบัติ “สภาพการณ์ที่พึงปรารถนา” ดังกล่าว เป็นเรื่องราวของนานาจิตตังเป็นเรื่องที่ยากมากที่สมาชิกขององค์การทุกคน จะมีความเห็นพ้องต้องกันในเป้าหมายหรือสิ่งซึ่งองค์การควรจะทำ ตลอดจนวิธีการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ดังกล่าว สมาชิกองค์การแต่ละฝ่าย เช่น นักบริหารระดับสูง นักบริหารระดับกลาง ฝ่ายปฏิบัติงานหลัก ฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายเสนาริการ อาจยึดถือเป้าหมายขององค์การที่แตกต่างกัน นอกจากนี้ สมาชิกองค์การในฝ่ายเดียวกันก็อาจจะมีความเห็นที่แตกต่างกันในเรื่องเป้าหมายขององค์การด้วย ดังนั้น จึงมักปรากฏว่าองค์การจะมีเป้าหมายหลายเป้าหมายซึ่งบางครั้งขัดแย้งกัน ทำให้องค์การที่ทำหน้าที่เพื่อบรรลุเป้าหมายหนึ่งได้อย่างดีนั้น อาจมีผลทำให้ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายอีกอันหนึ่งให้ดีได้ เป้าหมายขององค์การมีประโยชน์หลายประการ ประการแรก เป้าหมายขององค์การเป็นเครื่องมือในการกำหนดสภาพการณ์ที่พึงปรารถนาในอนาคต ซึ่งองค์การพยายามดำเนินการให้บรรลุผล ประการที่สอง เป้าหมายขององค์การทำหน้าที่เป็นตัวสนับสนุนความชอบธรรมขององค์การ เป็นการให้เหตุผลว่าทำไมถึงต้องมียุทธศาสตร์ดังกล่าวในสังคม ประการที่สาม สมาชิกขององค์การและบุคคลภายนอกสามารถใช้เป้าหมายขององค์การเป็นมาตรฐานวัดความสำเร็จขององค์การ

พิทยา บวรวัฒนา (2553) ให้ความหมายของคำว่าประสิทธิผลขององค์การของนักวิชาการทั้งหลายว่ามีถึง 30 ความหมายกล่าวคือ

1. ประสิทธิภาพส่วนร่วม (Overall Effectiveness) การประเมินผลทั่วไป ซึ่งใช้เกณฑ์หรือมาตรฐานสำหรับวัดหลาย ๆ แง่มุมเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยปกติแล้ว ประสิทธิภาพส่วนรวมวัดได้จากการรวบรวมสถิติการปฏิบัติงานทั้งหลายตามที่ได้บันทึกไว้ในเอกสารต่าง ๆ หรือประสิทธิผลส่วนรวมอาจวัดได้จากความคิดเห็นของบุคคลทั้งหลายซึ่งมีความคุ้นเคยกับองค์การนั้น ๆ

2. ผลผลิตสูง (Productivity) ผลผลิตสูงวัดได้จากปริมาณหรือจำนวนของผลผลิตหรือการบริการขององค์การ ผลผลิตสูงวัดได้สามระดับคือระดับบุคคล กลุ่ม และองค์การ การวัดผลผลิตสูงอาจใช้สถิติการผลิตที่บันทึกไว้ในเอกสาร หรืออาจวัดได้จากความเห็นของบุคคลทั้งหลายซึ่งมีความคุ้นเคยกับองค์การนั้น ๆ

3. ประสิทธิภาพ (Efficiency) ซึ่งหมายถึงอัตราส่วนที่สะท้อนให้เห็นการเปรียบเทียบระหว่างการปฏิบัติงานหนึ่งหน่วยต่อค่าใช้จ่ายที่จะต้องเสียไปสำหรับการปฏิบัติงานหนึ่งหน่วยนั้น ๆ

4. กำไร (Profit) จำนวนรายได้สุทธิจากการขายสินค้าและบริการ ภายหลังจากหักค่าใช้จ่ายและข้อผูกพันต่าง ๆ เรียบร้อยแล้ว

5. คุณภาพ (Quality) หมายถึง คุณภาพของสินค้าและบริการที่องค์การผลิตและส่งมอบ

6. อุบัติเหตุ (Accidents) หมายถึง ความถี่ของอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นในระหว่างการทำงานซึ่งทำให้เกิดการสูญเสียเวลาทำงานไป

7. การเจริญเติบโต (Growth) การเจริญเติบโตขององค์การ แสดงออกโดยการที่ตัวแปรบางตัวแปรขยายตัวเพิ่มขึ้น เช่น จำนวนอัตรากำลังทั้งหมด ความสามารถในการผลิตและบริการสินทรัพย์ ยอดขาย กำไร ส่วนแบ่งการตลาด และจำนวนการประดิษฐ์คิดค้นของใหม่ ๆ การเจริญเติบโตเป็นเรื่องของการเปรียบเทียบสภาพขององค์การในปัจจุบันกับสภาพขององค์การในอดีต

8. การขาดงาน (Absenteeism) หมายถึง การขาดงานโดยไม่มีข้ออ้างที่เพียงพอเกิดขึ้นมากแค่ไหน และบ่อยครั้งแค่ไหน

9. การลาออกจากงาน (Turnover) เป็นการวัดเชิงเปรียบเทียบว่าองค์การมีการลาออกจากงานโดยสมัครใจบ่อยครั้งแค่ไหน

10. ความพึงพอใจในงาน (Job Satisfaction) หมายถึง ความพึงพอใจของบุคคลที่มีต่อผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการทำงานของตน

11. แรงจูงใจ (Motivation) โดยทั่วไปการจูงใจ หมายถึง ความทุ่มเทของจิตใจหรือกำลังใจที่บุคคลมีต่อการทำงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ

12. ขวัญ (Morale) ขวัญเป็นคำที่ใช้อธิบายลักษณะของกลุ่ม หมายถึง การที่สมาชิกของกลุ่มมีเป้าหมายร่วมกัน มีความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่ม มีความผูกพันซึ่งกันและกัน และมีความพยายามพิเศษร่วมกันเป็นกลุ่ม เรื่องขวัญเป็นเรื่องของกลุ่ม ในขณะที่เรื่องการจูงใจและความพึงพอใจ เป็นเรื่องของปัจเจกบุคคล

13. การควบคุม (Control) หมายถึง ระดับความมากน้อยและการกระจายการควบคุมของฝ่ายจัดการที่มีอยู่ในองค์การ เพื่อใช้ในการสั่งการและมีอิทธิพลเหนือสมาชิกทั้งหลายขององค์การ

14. ความขัดแย้ง/ ความสามัคคี (Conflict/ Cohesion) องค์การที่มีความสามัคคีเป็นองค์การที่สมาชิกทั้งหลายชอบพอกัน ทำงานร่วมกัน ดิฉันต่อสัมพันธ์กันอย่างเต็มที่ และอย่างเปิดเผย ตลอดจนประสานงานการทำงานของแต่ละคนให้เป็นอันหนึ่งอันเดียว ในทางตรงกันข้าม องค์การที่

มีความขัดแย้ง เป็นองค์การที่สมาชิกทั้งหลายทะเลาะกัน ขาดการประสานงานและขาดการติดต่อซึ่งกันและกัน

15. ความยืดหยุ่น/ การปรับตัว (Flexibility/ Adaptation) หมายถึง ความสามารถขององค์การในการเปลี่ยนแปลงการทำงานขององค์การ เพื่อให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในสภาพแวดล้อม

16. การวางแผนและการกำหนดเป้าหมาย (Planning and Goal Setting) หมายถึง ระดับความมากน้อยที่องค์การมีการวางแผนอย่างเป็นระบบสำหรับอนาคต และระดับที่องค์การมีการกำหนดเป้าหมายอย่างแท้จริง

17. ความเห็นพ้องต้องกันในเป้าหมาย (Goal Consensus) หมายถึง ระดับความมากน้อยที่สมาชิกขององค์การทั้งหลายเห็นพ้องต้องกันเป้าหมายขององค์การ

18. ความยึดมั่นในเป้าหมายขององค์การ (Internalization of Organizational Goals) หมายถึง การยอมรับในเป้าหมายขององค์การของสมาชิกว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้องและเหมาะสม

19. ความเห็นพ้องต้องกันในบทบาทและปทัสถาน (Role and Norm Congruence) หมายถึง ระดับของความเห็นพ้องต้องกันระหว่างสมาชิกขององค์การในเรื่องต่าง ๆ เช่น ทัศนคติ ความทุ่มเทในการทำงาน ความคาดหวังในการปฏิบัติงาน ขวัญ เป็นต้น

20. ความสามารถของฝ่ายจัดการในด้านความสัมพันธ์ส่วนตัว (Managerial Interpersonal Skills) หมายถึง ระดับความสามารถของฝ่ายจัดการในการติดต่อกับลูกน้องและเพื่อนร่วมงานเป็นการส่วนตัว จนทำให้ลูกน้องและเพื่อนร่วมงานมีความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมาย

21. ความสามารถของฝ่ายจัดการในการทำงาน (Managerial Task Skills) หมายถึง ระดับความสามารถโดยส่วนร่วมทั้งหมดที่ฝ่ายนักบริหารงานมีอยู่ในการทำงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานโดยตรง

22. การจัดการข้อมูลข่าวสารและการติดต่อ (Information Management and Communication) หมายถึง การวิเคราะห์และการกระจายข้อมูลที่สำคัญต่อประสิทธิผลขององค์การได้อย่างสมบูรณ์ อย่างมีประสิทธิภาพและอย่างถูกต้อง

23. ความพร้อมเพรียง (Readiness) หมายถึง ความเห็นโดยส่วนรวมเกี่ยวกับความเป็นไปได้ที่องค์การจะทำงานอย่างมีประสิทธิภาพขององค์การ

24. การใช้ประโยชน์จากสภาพแวดล้อม (Utilization of Environment) หมายถึง ขอบเขตที่องค์การติดต่อสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมได้เป็นอย่างดี จนสามารถแสวงหาทรัพยากรที่ขาดแคลนและมีค่าที่จำเป็นต่อการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพขององค์การ

25. การประเมินผลโดยบุคคลภายนอก (Evaluations by External Entities) หมายถึง การประเมินผลองค์กรหรือหน่วยงานย่อยขององค์กร โดยบุคคลและองค์กรต่าง ๆ ที่อยู่ในสภาพแวดล้อมขององค์กรที่ถูกประเมินผล ซึ่งเป็นพิจารณาถึงความจงรักภักดีศรัทธา และการสนับสนุนที่องค์กรได้รับจากกลุ่มต่าง ๆ เช่น ลูกค้า เจ้าของกิจการ ประชาชน

26. ความมีเสถียรภาพ (Stability) หมายถึง การรักษาโครงสร้างหน้าที่และทรัพยากรขององค์กรในช่วงระยะเวลาหนึ่ง โดยเฉพาะในเวลาที่ต้องเผชิญกับความกดดัน

27. คุณค่าของทรัพยากรมนุษย์ (Value of Human Resources) หมายถึง เกณฑ์หรือมาตรฐานการวัดมูลค่าของสมาชิกองค์กรแต่ละท่านที่มีต่อองค์กร

28. การมีส่วนร่วมและการแบ่งบารมี (Participation and Shared Influence) หมายถึง ระดับความมากน้อยที่สมาชิกในองค์กรแต่ละท่านมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อตนโดยตรง

29. การให้ความสำคัญต่อการฝึกอบรมและการพัฒนา (Training and Development Emphasis) หมายถึง ความพยายามที่องค์กรมีต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

30. การให้ความสำคัญต่อความสำเร็จ (Achievement Emphasis) หมายถึง ความสำคัญที่องค์กรให้ต่อการบรรลุเป้าหมายใหม่ ๆ ที่สำคัญ

ประสิทธิผลขององค์กรมีวัดอุปสงค์ที่จะหาหลักเกณฑ์ที่จะใช้วัดนั้นมีประสิทธิผลขององค์กร เพื่อนักวิชาการจะสามารถบอกได้ว่าองค์กรที่กำลังทำการศึกษาอยู่นั้นมีประสิทธิผลหรือไม่ อย่างไร นักวิชาการจึงมีความพยายามร่วมกันที่จะแสวงหามาตรฐานสากลที่จะใช้วัดประสิทธิผลขององค์กร ในปัจจุบันนี้ วิธีวัดประสิทธิผลขององค์กรมีอยู่ 4 วิธีด้วยกัน กล่าวคือ

1. วัดจากความสามารถขององค์กรในการบรรลุเป้าหมาย
2. วัดโดยอาศัยความคิดระบบ
3. วัดจากความสามารถขององค์กรในการชนะใจผู้มีอิทธิพล
4. วัดจากค่านิยมที่แตกต่างกันของสมาชิกองค์กร

โดยสรุปได้ว่า การศึกษาในด้านประสิทธิผลของนโยบายสาธารณะเป็นเรื่องที่สลับซับซ้อนมาก ดูเหมือนว่าจะไม่มีกฎเกณฑ์ตายตัวในการประเมินผลประสิทธิผลของนโยบาย คำว่า ประสิทธิผลของนโยบายอาจมีความหมายได้หลายความหมาย จึงจำเป็นต้องพิจารณาจากนโยบายสาธารณะ ที่สามารถนำนโยบายไปปฏิบัติได้ เพื่อกำหนดมาตรฐานสำหรับวัดประสิทธิผลของรัฐบาลนั้นโดยเฉพาะ ด้วยเหตุนี้เอง จึงทำให้สามารถกล่าวได้ว่า คำว่าประสิทธิผลของรัฐบาล

เป็นคำที่ไม่มีนิยามที่แน่นอน ขึ้นอยู่กับว่าแต่ละท่านจะตีความคำว่าประสิทธิผลขององค์การให้หมายถึงอะไร

วิธีวัดประสิทธิผลขององค์การจากความสามารถขององค์การในการบรรลุเป้าหมาย (The Goal-Attainment Approach)

พิทยา บวรวัฒนา (2553) ได้กล่าวไว้ว่า แนวการศึกษาประสิทธิผลขององค์การแนวนี้อธิบายว่าประสิทธิผลขององค์การน่าจะวัดได้จากความสามารถขององค์การในการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ การวัดประสิทธิผลขององค์การโดยดูจากความสามารถขององค์การในการบรรลุเป้าหมายในทางปฏิบัติ (Actual Goals)

โดยผู้ศึกษาสามารถสรุปได้ว่าการใช้วิธีการวัดประสิทธิผลขององค์การ โดยดูได้จากความสามารถของรัฐบาลในการบรรลุเป้าหมายนั้น จำเป็นต้องใช้วิธีวัดนี้ด้วยความระมัดระวัง อย่างไรก็ตาม วิธีวัดอันนี้เป็นวิธีวัดที่นิยมใช้กันมานานและยังคงมีประโยชน์อยู่บ้าง แต่ผู้ใช้อย่างไรก็ตาม จำเป็นต้องตระหนักถึงปัญหาและความสับสนซับซ้อนต่าง ๆ ที่แฝงอยู่ในวิธีวัดนี้ ซึ่งถ้าผู้วิเคราะห์แล้วจะเป็นวิธีที่ง่าย

พิทยา บวรวัฒนา (2553) ได้กล่าวไว้ว่า ประสิทธิภาพโดยรวม (Overall Effectiveness) การประเมินผลทั่วไป ซึ่งใช้เกณฑ์หรือมาตรฐานสำหรับวัดหลายๆแง่มุมเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยปกติแล้ว ประสิทธิภาพโดยรวมวัดได้จากการรวบรวมสถิติการปฏิบัติงานทั้งหลายตามที่ได้บันทึกไว้ในเอกสารต่าง ๆ หรือประสิทธิผลโดยรวมอาจวัดได้จากความคิดเห็นของบุคคลทั้งหลายซึ่งมีความคุ้นเคยกับองค์การนั้น ๆ

ผลิตภาพ (Productivity) ผลิตภาพวัดได้จากปริมาณหรือจำนวนของผลผลิตหรือการบริการขององค์การ ผลิตภาพ วัดได้สามระดับคือระดับบุคคล กลุ่ม และองค์การ การวัดผลผลิตสูงอาจใช้สถิติการผลิที่บันทึกไว้ในเอกสาร หรืออาจวัดได้จากความเห็นของบุคคลทั้งหลายซึ่งมีความคุ้นเคยกับองค์การนั้น ๆ

ประสิทธิภาพ (Efficiency) ซึ่งหมายถึงอัตราส่วนที่สะท้อนให้เห็นการเปรียบเทียบระหว่างการปฏิบัติงานหนึ่งหน่วยต่อค่าใช้จ่ายที่จะต้องเสียไปสำหรับการปฏิบัติงานหนึ่งหน่วยนั้น ๆ

คุณภาพ (Quality) หมายถึง คุณภาพของสินค้าและบริการที่องค์กรผลิตและส่งมอบ

อุบัติเหตุ (Accidents) หมายถึง ความถี่ของอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นในระหว่างการทำงานซึ่งทำให้เกิดการสูญเสียเวลาทำงานไป

การเจริญเติบโต (Growth) การเจริญเติบโตขององค์การ แสดงออกโดยการที่ตัวแปรบางตัวแปรขยายตัวเพิ่มขึ้น เช่น จำนวนอัตรากำลังทั้งหมด ความสามารถในการผลิตและบริการ

การเจริญเติบโตเป็นเรื่องของการเปรียบเทียบสภาพขององค์กรในปัจจุบันกับสภาพขององค์กรในอดีต

การขาดงาน (Absenteeism) หมายถึง การขาดงานโดยไม่มีข้ออ้างที่เพียงพอเกิดขึ้นมากแค่ไหน และบ่อยครั้งแค่ไหน

การลาออกจากงาน (Turnover) เป็นการวัดเชิงเปรียบเทียบว่าองค์กรมีการลาออกจากงานโดยสมัครใจบ่อยครั้งแค่ไหน

ความพึงพอใจในงาน (Job Satisfaction) หมายถึง ความพึงพอใจของบุคคลที่มีต่อผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการทำงานของตน

แรงจูงใจ (Motivation) โดยทั่วไปการจูงใจหมายถึง ความทุ่มเทของจิตใจหรือกำลังใจที่บุคคลมีต่อการทำงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร

ขวัญ (Morale) ขวัญเป็นคำที่ใช้อธิบายลักษณะของกลุ่ม หมายถึง การที่สมาชิกของกลุ่มมีเป้าหมายร่วมกัน มีความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่ม มีความผูกพันซึ่งกันและกัน และมีความพยายามพิเศษร่วมกันเป็นกลุ่ม เรื่องขวัญเป็นเรื่องของกลุ่ม ในขณะที่เรื่องการจูงใจและความพึงพอใจ เป็นเรื่องของปัจเจกบุคคล

การควบคุม (Control) หมายถึง ระดับความมากน้อยและการกระจายการควบคุมของฝ่ายจัดการที่มีอยู่ในองค์กร เพื่อใช้ในการสั่งการและมีอิทธิพลเหนือสมาชิกทั้งหลายขององค์กร

ความขัดแย้ง/ ความสามัคคี (Conflict/ Cohesion) องค์กรที่มีความสามัคคีเป็นองค์กรที่สมาชิกทั้งหลายชอบพอกัน ทำงานร่วมกัน ติดต่อกันอย่างเต็มที่ และอย่างเปิดเผย ตลอดจนประสานงานการทำงานของแต่ละคนให้เป็นอันหนึ่งอันเดียว ในทางตรงกันข้าม องค์กรที่มีความขัดแย้ง คือ องค์กรที่สมาชิกทั้งหลายทะเลาะกัน ขาดการประสานงานและขาดการติดต่อซึ่งกันและกัน

ความยืดหยุ่น/ การปรับตัว (Flexibility/ Adaptation) หมายถึง ความสามารถขององค์กรในการเปลี่ยนแปลงการทำงานขององค์กร เพื่อให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในสภาพแวดล้อม

การวางแผนและการกำหนดเป้าหมาย (Planning and Goal Setting) หมายถึง ระดับความมากน้อยที่องค์กรมีการวางแผนอย่างเป็นระบบสำหรับอนาคต และระดับที่องค์กรมีการกำหนดเป้าหมายอย่างแท้จริง

ความเห็นพ้องต้องกันเป้าหมาย (Goal Consensus) หมายถึง ระดับความมากน้อยที่สมาชิกขององค์กรทั้งหลายเห็นพ้องต้องกันเป้าหมายขององค์กร

ความยึดมั่นในเป้าหมายขององค์กร (Internalization of Organizational Goals) หมายถึง การยอมรับในเป้าหมายขององค์กรของสมาชิกว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้องและเหมาะสม

ความเห็นพ้องต้องกันในบทบาทและปทัสถาน (Role and Norm Congruence) หมายถึง ระดับของความเห็นพ้องต้องกันระหว่างสมาชิกขององค์กรในเรื่องต่าง ๆ เช่น ทศนคติควบคุมการทำงาน ความคาดหวังในการปฏิบัติงาน ขวัญ เป็นต้น

ความสามารถของฝ่ายจัดการในด้านความสัมพันธ์ส่วนตัว (Managerial Interpersonal Skills) หมายถึง ระดับความสามารถของฝ่ายจัดการในการติดต่อกับลูกน้องและเพื่อนร่วมงานเป็นการส่วนตัว จนทำให้ลูกน้องและเพื่อนร่วมงานมีความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมาย

ความสามารถของฝ่ายจัดการในการทำงาน (Managerial Task Skills) หมายถึง ระดับความสามารถโดยส่วนร่วมทั้งหมดที่ฝ่ายนักบริหารงานมีอยู่ในการทำงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานโดยตรง

การจัดการข้อมูลข่าวสารและการติดต่อ (Information Management and Communication) หมายถึง การวิเคราะห์และการกระจายข้อมูลที่สำคัญต่อประสิทธิภาพขององค์กรได้อย่างสมบูรณ์ อย่างมีประสิทธิภาพและอย่างถูกต้อง

ความพร้อมเพรียง (Readiness) หมายถึง ความเห็น โดยส่วนรวมเกี่ยวกับความเป็นไปได้ที่องค์กรจะทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ

การใช้ประโยชน์จากสภาพแวดล้อม (Utilization of Environment) หมายถึง ขอบเขตที่องค์กรติดต่อสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมได้เป็นอย่างดี จนสามารถแสวงหาทรัพยากรที่ขาดแคลนและมีค่าที่จำเป็นต่อการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพขององค์กร

การประเมินผลโดยบุคคลภายนอก (Evaluations by External Entities) หมายถึง การประเมินผลองค์กรหรือหน่วยงานย่อยขององค์กร โดยบุคคลและองค์กรต่าง ๆ ที่อยู่ในสภาพแวดล้อมขององค์กรที่ถูกประเมินผล ซึ่งเป็นพิจารณาถึงความจงรักภักดีศรัทธา และการสนับสนุนที่องค์กรได้รับจากกลุ่มต่าง ๆ เช่น ลูกค้า เจ้าของกิจการ ประชาชน

ความมีเสถียรภาพ (Stability) หมายถึง การรักษาโครงสร้างหน้าที่และทรัพยากรขององค์กรในช่วงระยะเวลาหนึ่ง โดยเฉพาะในเวลาที่ต้องเผชิญกับความกดดัน

คุณค่าของทรัพยากรมนุษย์ (Value of Human Resources) หมายถึง เกณฑ์หรือมาตรฐานการวัดมูลค่าของสมาชิกองค์กรแต่ละท่านที่มีต่อองค์กร

การมีส่วนร่วมและการแบ่งบารมี (Participation and Shared Influence) หมายถึง ระดับความมากน้อยที่สมาชิกในองค์กรแต่ละท่านมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อตนโดยตรง

การให้ความสำคัญต่อการฝึกอบรมและการพัฒนา (Training and Development Emphasis) หมายถึง ความพยายามที่องค์กรมีต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

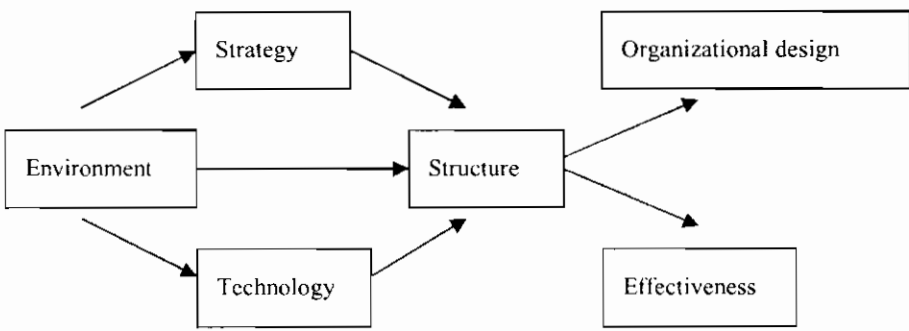
การให้ความสำคัญต่อความสำเร็จ (Achievement Emphasis) หมายถึง ความสำคัญที่องค์กรให้ต่อการบรรลุเป้าหมายใหม่ ๆ ที่สำคัญ

โดยสรุปแล้ว ผู้ศึกษาที่ต้องการใช้วิธีการวัดประสิทธิผลขององค์กร โดยคำนวณจากความสามารถขององค์กรในการบรรลุเป้าหมายนั้น จำเป็นต้องใช้วิธีวัดนี้ด้วยความระมัดระวังอย่างใดก็ตาม วิธีวัดอันนี้เป็นวิธีวัดที่นิยมใช้กันมานานและยังคงมีประโยชน์อยู่ แต่ผู้ใช้จำเป็นต้องตระหนักถึงปัญหาและความสลับซับซ้อนต่าง ๆ ที่แฝงอยู่ในวิธีวัดนี้ ซึ่งถ้าผู้วิเคาณ์แล้วจะเป็นวิธีที่ง่าย

สำหรับประเทศไทย จะเห็นได้ว่ามีปัญหาในเรื่องจากการกำหนดเป้าหมายขององค์กร สาธารณะอยู่มาก เป้าหมายขององค์กรสาธารณะสามารถมีที่มาจากหลายแห่ง เช่น จากกฎหมายที่จัดตั้งองค์กรสาธารณะนั้น จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จากแผนขององค์กรสาธารณะเอง จากคำแถลงการณ์นโยบายของรัฐ ตลอดจนมาจากประกาศระเบียบ ฯลฯ ขององค์กรสาธารณะเอง จากงบประมาณรายจ่ายประจำปีจากคำอภิปรายญัตติต่าง ๆ ของรัฐสภา ฯลฯ ด้วยเหตุนี้ จึงเกิดความสับสนอยู่เสมอว่า เป้าหมายขององค์กรสาธารณะทั้งหลายในประเทศไทยนั้นคืออะไรกันแน่ โอกาสที่เป้าหมายต่าง ๆ จะขัดแย้งกันก็มีอยู่มาก

ตัวแบบประสิทธิผลองค์กร

- 1. ตัวแบบประสิทธิผลที่เน้นยุทธศาสตร์โครงสร้าง และการออกแบบองค์กร (Strategy, Structure, and Organization Design)



ภาพที่ 12 ตัวแบบประสิทธิผล ที่เน้น Strategy, Structure and Organization Design

ตัวแบบประสิทธิผล ที่เน้น Strategy, Structure, and Organization Design และหาก 3 ส่วนนี้มีการเปลี่ยนแปลงส่วนใดส่วนหนึ่ง ส่วนอื่นใน 3 ส่วนก็จะเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย

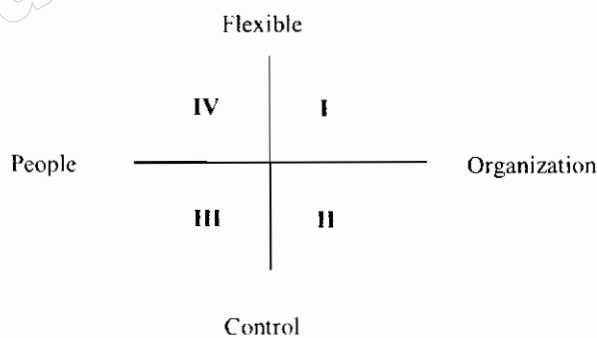
2. ตัวแบบประสิทธิผลเน้นประสิทธิผล สิ่งแวดล้อมขององค์การ
ในระบบเปิด สิ่งแวดล้อมกับองค์การมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันเสมอ ใน
สภาพแวดล้อมที่เสถียร (Stable) องค์การควรจะเป็นแบบ Mechanistic และถ้าสภาพแวดล้อมเป็น
แบบพลวัตร (Dynamic) องค์การควรจะเป็นแบบ Organic แต่ในสภาพเป็นจริงสิ่งแวดล้อมจะ
ไม่เสถียร ดังนั้น องค์การจึงต้องเป็นแบบ Organic เท่านั้น ซึ่งประกอบด้วยลักษณะ ดังนี้

- 2.1 การกระจายอำนาจ (Decentralization)
- 2.2 การติดต่อสื่อสารแบบไม่เป็นทางการ (Informal Communication)
- 2.3 การใช้ผลที่เกิดขึ้นเป็นฐาน (Result Based)
- 2.4 โครงสร้างที่ยืดหยุ่น (Flexible Structure)
- 2.5 การทำงานเป็นทีม (Team)

3. ตัวแบบประสิทธิผลเน้นประสิทธิผล Effectiveness

แนวทางการประเมินประสิทธิผลขององค์การ

- 3.1 บรรลุเป้าหมาย (Goal Attainment)
- 3.2 การหาและดำเนินการ (System Approach) กับปัจจัยนำเข้า (Input)
- 3.3 สามารถตอบสนองความต้องการของกลุ่มต่าง ๆ (Strategic Constituencies Approach) ที่มาจากสภาพแวดล้อมภายนอก เพื่อความอยู่รอดขององค์การ
- 3.4 Competitive Value Approach บูรณาการ 3 แบบข้างต้นเข้าด้วยกัน เพราะไม่มีวิธีใดดีที่สุด



ภาพที่ 13 ตัวแบบคุณค่าประสิทธิผล

4. ตัวแบบประสิทธิผลเน้นประสิทธิผลของระบบย่อย (Sub System)

ระบบย่อยในองค์การประกอบด้วย

- 4.1 คน (Man-M)

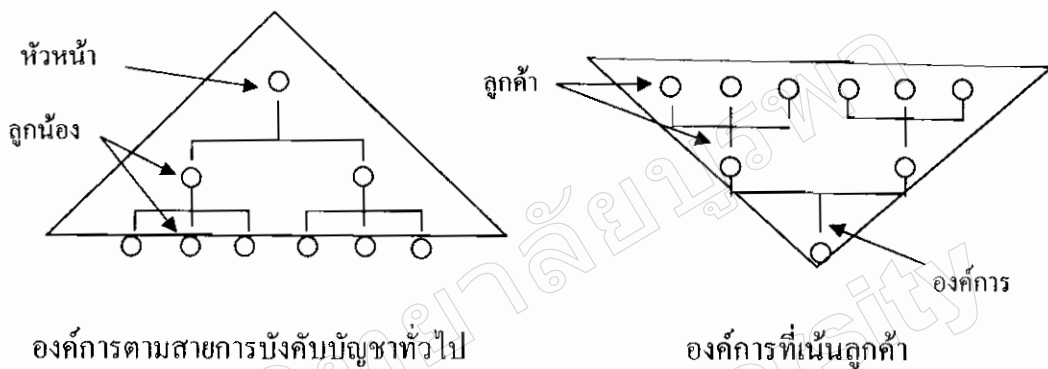
4.2 วัฒนธรรม (Culture-C)

4.3 โครงสร้าง (Structure-S)

4.4 ระบบการบริหารจัดการ (Management System-M)

4.5 เทคโนโลยี (Technology-T)

4.6 ระบบประชาสัมพันธ์ (Operation System-O)



ภาพที่ 14 การบริหารองค์การที่ยึดลูกค้าเป็นสำคัญ

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ความสำคัญต่อปัจจัยหลักของประสิทธิผลองค์กร 3 ปัจจัยในการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ

1. กระบวนการในการสื่อสารข้อความ กล่าวคือ ประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติย่อมขึ้นอยู่กับความเข้าใจของผู้ปฏิบัติว่าตนเองควรจะทำอย่างไรบ้าง ความเข้าใจดังกล่าวจะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับความชัดเจนของนโยบาย กิจกรรมต่าง ๆ ที่จะมีส่วนช่วยทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจดีขึ้น ลักษณะของหน่วยงานที่นำไปปฏิบัติในแง่ความรู้ความสามารถของตัวบุคคลที่อยู่ในหน่วยงานนั้น ตลอดจนความพร้อมที่จะให้ความร่วมมือของผู้ปฏิบัติเอง

2. สมรรถนะของหน่วยงานราชการที่แปลงนโยบายของรัฐบาลแล้วนำนโยบายไปปฏิบัติ ประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับความสามารถของหน่วยปฏิบัติว่าจะทำงานให้เป็นไปตามที่คาดหวังไว้เพียงใด ความสามารถดังกล่าวขึ้นอยู่กับความพอเพียงของทรัพยากรที่สนับสนุน กิจกรรมมุ่งใจที่จะทำให้มีการปฏิบัติดีขึ้น คุณภาพของบุคลากร ภาวะผู้นำ ความสำคัญของหน่วยงานนั้น ๆ ตลอดจนสภาวะทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองโดยทั่วไป

3. ตัวผู้ปฏิบัติงาน ประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติย่อมขึ้นอยู่กับความร่วมมือของผู้ปฏิบัติเอง ความร่วมมือดังกล่าวจะมีมากเพียงใดขึ้นอยู่กับความภักดีของบุคคลที่มีอยู่ต่อ

องค์การ ผลประโยชน์ส่วนตัว ตลอดจนความพร้อมที่จะเปลี่ยนแปลงจากวิธีการปฏิบัติงานที่ทำอยู่เดิมด้วย

เมื่อพิจารณาจากจุดเน้นเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายดังกล่าวข้างต้นไปปฏิบัติ มีรายละเอียดแต่ละปัจจัยดังนี้

1. มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ในระดับนโยบายของรัฐบาล และการกำหนดมาตรการในการรองรับ ซึ่งถือว่าเป็นนโยบายในระดับกระทรวง มีมาตรฐานและวัตถุประสงค์ชัดเจนหรือไม่เพียงใด โดยดูจากผลการดำเนินงานของหน่วยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจนถึงปัจจุบันว่า มีความสัมฤทธิ์ผลตามมาตรฐานและวัตถุประสงค์หรือไม่ เพราะนโยบายที่ดีจะต้องมีการกำหนดมาตรฐานเอาไว้อย่างชัดเจน ซึ่งจะช่วยให้การติดตามและตรวจสอบเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

2. กระบวนการติดต่อสื่อสาร กระบวนการติดต่อสื่อสารนับเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญประการหนึ่งต่อความสำเร็จของนโยบาย เพราะหากรูปแบบการติดต่อสื่อสารมุ่งเน้นแบบทางทงจนเกินไป จะทำให้โอกาสที่ข้อมูลถูกบิดเบือนมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบราชการซึ่งเป็นระบบที่เน้นระเบียบ กฎหมายเป็นบรรทัดฐาน การทำงานเป็นหลัก จึงนับเป็นสิ่งที่ขัดขวางการเปิดเผยข้อเท็จจริงให้ปรากฏแก่สาธารณะ เพราะว่า หากผู้บังคับบัญชาทราบว่า เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติผู้ใดละเว้นหรือขาดการเอาใจใส่ในหน้าที่อาจจะถูกดำเนินการทางวินัยได้

ฉะนั้น ทุกคนจึงพยายามปกปิดความจริงอันควรเปิดเผย โอกาสในการปรับปรุงแก้ไขสาระสำคัญของนโยบายจึงพลอยทำให้น้อยลงไปด้วย ปัจจัยการติดต่อสื่อสารจึงเป็นการศึกษาถึงรูปแบบและช่องทางการสื่อสารเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหามีสภาพเช่นใดในปัจจุบันทั้งในแนวดิ่งและแนวนอน

3. กิจกรรมเพื่อให้การบังคับใช้มีผล ปัจจัยเกี่ยวกับการบังคับใช้มีผล เป็นการศึกษาผลสืบเนื่องในแง่ของการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เนื่องจากมาตรการที่รองรับนโยบายในแต่ละเรื่อง จะนำไปปฏิบัติได้จะต้องอาศัยการออกกฎหมายในรูปแบบต่าง ๆ มารองรับ เช่น กฎกระทรวง ข้อบังคับ ระเบียบ หรือประกาศ เป็นต้น ฉะนั้น การศึกษาในประเด็นนี้ จึงมุ่งเน้นตรงการออกกฎหมายมารองรับ และนอกจากนี้ยังรวมไปถึงกิจกรรมเสริมประเภทต่าง ๆ เช่น การประชาสัมพันธ์หรือการรณรงค์ในรูปแบบต่าง ๆ เป็นต้น

4. ลักษณะของหน่วยปฏิบัติ นับเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างยิ่ง เพราะทุกหน่วยงานมักมีวัฒนธรรมขององค์กรครอบงำอยู่ หากเป็นวัฒนธรรมในทางบวกก็จะเสริมหรือผลักดันให้นโยบายได้รับการปฏิบัติได้ง่ายกว่าหน่วยงานที่มีวัฒนธรรมในทางลบ นอกจากปัจจัยเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างของหน่วยงาน การมอบอำนาจจากส่วนกลาง เอกภาพในการบังคับบัญชาของผู้ว่า

ราชการจังหวัดก็มีความสำคัญ เพราะโดยข้อเท็จจริง ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการส่วนภูมิภาคภายในจังหวัด แต่โดยข้อเท็จจริงหน่วยงานต้นสังกัดในส่วนกลาง มักจะหวงอำนาจที่สำคัญไว้ที่ส่วนกลาง ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถดำเนินการด้านบริหารงานบุคคลอย่างมีประสิทธิภาพ และนอกจากนี้ภาวะผู้นำและคุณภาพของบุคลากรในหน่วยงานนับเป็นสิ่งสำคัญ เพราะว่าเจ้าหน้าที่ขาดความรู้ในหน้าที่ย่อมเป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ หรือกำลังเจ้าหน้าที่มีไม่เพียงพอกับปริมาณงานย่อมทำให้ขีดความสามารถในการปฏิบัติงานลดหย่อนไป

5. ความจริงจังของผู้ปฏิบัติ หน่วยงานใดที่มีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเป็นอย่างดี มีจำนวนที่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน แต่บุคลากรไม่ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติเนื่องจากปัจจัยต่าง ๆ เช่น การไม่เห็นด้วยกับนโยบายว่าสามารถนำไปปฏิบัติให้สำเร็จได้ดี วัตถุประสงค์ของนโยบายไม่ขัดกับผลประโยชน์ที่พวกเขาได้รับอยู่ก็ดี สิ่งเหล่านี้ก็นับเป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จตามนโยบายที่สำคัญอีกประการหนึ่ง

6. งบประมาณและสิ่งจูงใจอื่น ๆ นับเป็นปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่ง เพราะการที่รัฐบาลกำหนดนโยบายในเรื่องใด แต่ไม่มีงบประมาณสนับสนุนหรือสนับสนุนแต่ไม่เพียงพอ โอกาสที่นโยบายจะบรรลุผลย่อมมีความเป็นไปได้ยากมาก อาทิ ปัญหาแรงงานต่างด้าว รัฐบาลไม่ได้จัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมแต่ประการใดในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

7. สภาพทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง เพื่อดูว่าสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เอื้ออำนวยในการผลักดันให้นโยบายนี้บรรลุผลมากน้อยเพียงใด อาทิ ในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ ด้านเศรษฐกิจ ภาพการณ์ใช้แรงงานในจังหวัดเป็นปัจจัยการผลิตมีผลมากน้อยเพียงใด ในด้านสังคม ประชาชน และผู้ประกอบการให้ความร่วมมือในการนำมาตรการตามนโยบายไปปฏิบัติมากน้อยเพียงใด ในด้านการเมือง การเมืองในระดับท้องถิ่นและระดับชาติได้ให้ความสำคัญในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปแก้ไขปัญหาากน้อยเพียงใด ปัจจัยเกี่ยวกับสภาวะทางการเมืองมีส่วนช่วยอย่างสำคัญในการออกกฎหมายและระเบียบข้อบังคับมารองรับนโยบาย

ในการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นมีจุดมุ่งหมายเพื่อแสวงหาปัจจัยหรือตัวแปรที่ส่งผลให้เกิดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ ปัจจัยใดเป็นปัจจัยที่สร้างความสำเร็จและปัจจัยใดเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือการวัดระดับของความสามารถ (Level of Performance) ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ หรือการวัดประสิทธิผลและขาดประสิทธิผล (Effective-Ineffective) ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ สามารถทำได้หลายวิธี ซึ่งความสำเร็จและ

ความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในการวัดความล้มเหลวของนโยบายนั้นสามารถมองได้สามมิติด้วยกัน ก็คือ

มิติที่หนึ่ง ความไม่สามารถในการบรรลุถึงวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้

มิติที่สอง การนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดความล่าช้า

มิติที่สาม การใช้งบประมาณในการดำเนินงานเกินที่กำหนด

ประสิทธิผลของรัฐบาลและเป้าหมายของนโยบายสาธารณะ สำหรับรัฐบาลจะเป็นเรื่องที่สลับซับซ้อนมากกว่าองค์การเอกชน ในนโยบายสาธารณะนั้น เป้าหมายของรัฐบาลถูกกำหนดโดยฝ่ายการเมือง คือ คณะรัฐมนตรีและฝ่ายนิติบัญญัติ เวลาที่มีการเปลี่ยนแปลงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแต่ละครั้ง ก็มักจะมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายตามไปด้วย บางทีนโยบายสาธารณะต้องเผชิญกับปัญหาที่มีบุคคลหลายฝ่ายมาช่วยกันกำหนดเป้าหมายของนโยบาย จนบางครั้งเป้าหมายของรัฐบาลอาจขัดแย้งกันก็ได้บ่อยครั้งนโยบายที่ฝ่ายการเมืองกำหนดมาก็กว้างจนกระทั่งเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานราชการซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติไม่สามารถรู้ได้แน่ชัดว่าตนมีหน้าที่ทำอะไร จึงทำให้เกิดการตีความเรื่องเป้าหมายของนโยบายไปต่าง ๆ นานา และเปิดช่องว่างให้มีการโจมตีการทำงานของรัฐบาลได้ เพราะไม่มีใครทราบแน่นอนว่าจะใช้มาตรฐานการวัดประสิทธิผลของรัฐบาลอย่างไร ในปัจจุบันเรามีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องประเมินผลนโยบายสาธารณะต่าง ๆ ว่าได้ทำงานบังเกิดผลดีต่อสังคมแค่ไหน เพราะประเทศที่มีรัฐบาลที่ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ น่าจะทำให้ประเทศนั้นเจริญก้าวหน้าด้วย

ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สุมาลี กาญจนพิศ (2538, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องแรงงานต่างชาติดังกล่าวเกี่ยวกับความมั่นคงของไทย (กรณีศึกษาแรงงานต่างชาติดังกล่าวจากประเทศพม่า) การศึกษาวิจัยได้ทราบว่าการลักลอบเข้ามาทำงานของแรงงานต่างชาตินั้นเป็นปัญหาสำคัญที่กระทบต่อความมั่นคงของประเทศทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ผู้วิจัยได้เสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาแรงงานต่างชาติดังกล่าวออกเป็น 2 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนที่แรก มาตรการระยะสั้น จะเน้นที่มาตรการด้านความมั่นคงการควบคุมบริเวณชายแดน ด้านกฎหมายต้องชัดเจน และปฏิบัติได้ การส่งผู้หลบหนีเข้าเมืองกลับประเทศเดิม การแลกเปลี่ยนข้อมูล การผ่อนผันการจ้างแรงงานต่างชาติดังกล่าวโดยถูกกฎหมาย เพื่อเป็นผลดีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ แต่ต้องไม่กระทบต่อการจ้างแรงงานไทย และไม่มีคนไทยต้องการทำงานประเภทที่จะจ้างแรงงานต่างชาตินั้น สำหรับในขั้นตอนที่สอง มาตรการระยะยาว ได้แก่ การศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับการจ้างแรงงานต่างชาตินั้นให้ได้ข้อมูลที่ชัดเจน และ

ครอบคลุมยิ่งขึ้น และการส่งเสริมการลงทุนในประเทศเพื่อนบ้าน โดยเน้นการลงทุนของเอกชนไทย เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจร่วมกับในภูมิภาคต่อไป

เจตน์ ธนวัฒน์ (2539) ได้ศึกษาเรื่องปัญหาการนำนโยบายของผู้หลบหนีเข้าเมืองไปปฏิบัติในจังหวัดระนอง พบว่า มูลเหตุที่ยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายเนื่องจาก 1) นโยบายขาดความชัดเจน ทำให้เกิดความผิดพลาด ไม่เหมาะสมกับการปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดระนอง นโยบายขาดความสมเหตุสมผล มีวัตถุประสงค์หลายอย่างและมีความขัดแย้งกันในตัวเอง สร้างความสับสนให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ 2) กระบวนการติดต่อสื่อสารเน้นรูปแบบทางการมากเกินไป การประสานงานขาดเอกภาพ เพราะศูนย์ควบคุมและแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองระดับจังหวัด ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร 3) กิจกรรมเพื่อให้การบังคับใช้มีผล เช่น การออกกฎหมาย ระเบียบรองรับมีความล่าช้า การประชาสัมพันธ์มีน้อย 4) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีหลายหน่วย แต่ละหน่วยมีอัตรากำลัง ยานพาหนะ/ วัสดุไม่เพียงพอ การมอบอำนาจจากส่วนกลางยังมีน้อย 5) เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติยังมีระดับความเห็นต่อความเหมาะสมของมาตรการแตกต่างกัน เจ้าหน้าที่บางส่วนยังมีการแสวงหาประโยชน์จากแรงงาน 6) งบประมาณและสิ่งจูงใจยังมีน้อย 7) สถานะทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ยังไม่เอื้ออำนวยให้มีการปฏิบัติตามมาตรการตามมติ คณะรัฐมนตรีอย่างจริงจัง

สว่างศรี สว่างไพร (2539) ได้ศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ ศึกษากรณีชาวพม่าหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในจังหวัดระนอง พบว่า นโยบายการปฏิบัติต่อชาวพม่าที่หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายเป็นนโยบายที่ก่อเกิดขึ้นมาครั้งแรกในปี พ.ศ. 2524 โดยสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นผู้กำหนดขึ้น มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาชาวแดนไทย-พม่า โดยเน้นเรื่องความสัมพันธ์อันดีระหว่างไทย-พม่า และความมั่นคงของชาติควบคู่กันไป และได้มีการพัฒนานโยบายโดยการเพิ่มเติมเนื้อหาสาระให้สอดคล้องกับสภาพการณ์และปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ ในขณะนั้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติต่อชาวพม่าที่หลบหนีเข้าเมือง ฯ ตามโครงสร้างของกฎหมายมี 2 องค์การ คือ คณะกรรมการศูนย์อำนวยการควบคุมและแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองอำเภอ/กิ่งอำเภอ แต่แนวทางปฏิบัติที่เป็นจริงในปัจจุบันมี 2 องค์การ คือ คณะกรรมการชายแดนส่วนท้องถิ่นไทย-พม่า (จังหวัดระนอง) และคณะกรรมการปฏิบัติการตามนโยบายและแผนร่วมชายแดนระนอง-เกาะสอง ซึ่งเป็นการแต่งตั้ง โดยผู้ว่าราชการจังหวัดระนองเมื่อปี 2539 เพื่อความเหมาะสมกับปัญหาเฉพาะในพื้นที่ จึงไม่ได้อยู่ภายใต้กฎหมายหลัก ปัญหาและอุปสรรคขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ การขาดการประสานงาน การขาดความต่อเนื่องของการนำนโยบายไปปฏิบัติ การขาดความตระหนักของผู้บริหารระดับสูงในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และการขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ

กุศล สุนทรธาดา และอุมาภรณ์ ภัทรวาณิชย์ (2540) ผลการศึกษา กระบวนการเข้ามาทำงานและการจ้างงาน เมื่อศึกษาเปรียบเทียบกับแรงงานไทย พบว่าแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานในสถานประกอบการต่าง ๆ 5 ประเภท โดยเกือบครึ่งหนึ่งมาโดยเพื่อนหรือญาติพามา และรองลงมาสมัครด้วยตนเอง เช่นเดียวกับแรงงานไทย ยกเว้นแรงงานต่างชาติที่ทำงานในสถานบริการทางเพศมีสัดส่วนของการถูกนายหน้าพามาทำงานมากรองจากมาโดยเพื่อน/ ญาติพามาแต่โดยภาพรวมของแรงงานต่างชาติมีประมาณร้อยละ 10 เท่านั้นที่มีนายหน้าพาเข้ามาทำงาน แรงงานต่างชาติ 3 ใน 4 มาทำงานเป็นกรรมกร มีเพียงร้อยละ 5 ที่มาทำงานเป็นหัวหน้างาน/ โฟร์แมน ซึ่งแรงงานต่างชาติที่เป็นหัวหน้า/ โฟร์แมนนี้จะพบในโรงงานอุตสาหกรรมขนาดเล็กมากกว่าสาขาการผลิตอื่น ขณะที่แรงงานไทยร้อยละ 20 มาทำงานเป็นหัวหน้า/ โฟร์แมน (ซึ่งอยู่ในสาขาก่อสร้างมากกว่าสาขาอื่น) ส่วนเรื่องรายได้ส่วนใหญ่ได้ต่ำกว่าแรงงานไทยถึงหนึ่งเท่า แต่อย่างไรก็ตามแรงงานไทย โดยเฉพาะกรรมกรก็ได้อัตราค่าจ้างต่ำกว่าที่กำหนดไว้ อันได้แก่ กรรมกรรายวันและรายเดือนในสถานบริการทั่วไป ก่อสร้าง และกรรมกรรายวันในภาคเกษตรกรรม ซึ่งอยู่ในเขตค่าจ้างขั้นต่ำที่ 1 และกรรมกรรายวันในสถานบริการทั่วไปในเขตที่ 2 นอกจากนี้ กรรมกรรายวันทุกสาขาการผลิตในเขต 3 โดยส่วนใหญ่ให้เหตุผลว่าแรงงานไทยขาดแคลน และแรงงานต่างชาติหาง่าย ซึ่งแรงงานต่างชาติเหล่านี้มีส่วนให้เศรษฐกิจของประเทศพัฒนาไปได้ สำหรับผลที่มีต่อสังคมในวงกว้างคือทางด้านเศรษฐกิจการมีแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานจะช่วยบรรเทาปัญหาการขาดแคลนแรงงาน ทำให้ธุรกิจดำเนินต่อไปและสามารถลดต้นทุนการผลิตซึ่งเป็นผลดีต่อนายจ้าง ผลต่อการสาธารณสุขทั้งในแง่ของงบประมาณและบุคลากรที่ต้องทุ่มลงไปให้งานควบคุมโรคติดต่อชายแดนที่มีมากขึ้น ทั้ง ๆ ที่หลายโรคสาธารณสุขเคยควบคุมได้ เช่น มาเลเรีย ไข้ซัง เป็นต้น ทำให้การพัฒนาสาธารณสุขไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควรรวมทั้งยังเสี่ยงงบประมาณสงเคราะห์ผู้ป่วยต่างชาติที่ลักลอบเข้ามาอีก ทั้ง ๆ ที่งบประมาณสำหรับคนไทยในชนบทยังมีไม่พอ

ความคิดเห็นของภาครัฐและเอกชนค่อนข้างตรงกันในประเด็นเรื่องการขาดแคลนแรงงานบางสาขา ซึ่งมีความชัดเจนอยู่ค่อนข้างมาก โดยเฉพาะงานประเภท งานสกปรก อันตราย และงานยากทั้งหลาย ซึ่งเป็นงานที่หนักเหนื่อย ต้องตากแดดตากลมเป็นงานที่คนไทยไม่ยอมทำ ซึ่งตรงกับความคิดเห็นของแรงงานไทย พบว่างานดังกล่าวเป็นงานที่คนไทยเลือกทำน้อยหรือไม่อยากทำ เช่น งานประมง ก่อสร้าง รับจ้าง และงานกรรมกรที่ใช้แรงงานหนักทุกประเภท ถ้าไม่มีแรงจูงใจ เช่น ค่าจ้างงานที่แรงงานไทยยังนิยมทำอยู่ก็คือมีกิจการของตนเองมากที่สุด รองลงมาคืองานบริการ งานวิชาชีพและงานในโรงงานอุตสาหกรรมตามลำดับ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าบางจังหวัดที่ได้รับการผ่อนผันให้มีการจ้างแรงงานต่างชาติได้ตามมติคณะรัฐมนตรีในปี 2539 แม้ว่าในปัจจุบันยังไม่มีควมจำเป็นต้องใช้แรงงานต่างชาติมากนักก็ตาม แต่ก็คาดว่าใน 2-3 ปีข้างหน้าจะมีการใช้

เพิ่มขึ้น แสดงว่าในจังหวัดที่ได้รับการผ่อนผันทั้งหมด 43 จังหวัดนั้น บางจังหวัดยังไม่มีความจำเป็นต้องใช้แรงงานต่างชาติมากนักถึงระดับที่สมควรผ่อนผันแต่ก็ได้รับการผ่อนผันไปแล้ว ซึ่งเป็นผลจากแรงผลักดันของนักรการเมืองอย่างไรก็ตามก็ยังไม่สามารถแก้ปัญหาตามวัตถุประสงค์ของมติ ครม. ที่ต้องการได้ เพราะทำให้บางจังหวัดที่ไม่ได้รับการผ่อนผันมีการลักลอบใช้แรงงานต่างชาติอยู่ต่อไป แต่อย่างไรก็ตามมติดคณะรัฐมนตรีดังกล่าวก็เอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้ประกอบการที่ไม่ต้องค้นหาแรงงาน แม้ว่าจะมีความร่วมมือกับภาครัฐในการจัดวันนัดพบแรงงาน การเคลื่อนย้ายแรงงานจากภูมิภาคอื่นก็ตาม ส่วนใหญ่จะได้แรงงานประเภทกึ่งฝีมือมากกว่าแรงงานระดับล่าง ดังนั้นภาคเอกชนจึงมีทางเลือกมากขึ้น โดยการหันมาใช้แรงงานต่างชาติ นอกจากนี้จะทำให้ธุรกิจดำเนินไปได้แล้ว แรงงานเหล่านี้นายจ้างยังมองว่าเป็นแรงงานไร้ฝีมือที่ราคาถูก ขยันอดทน และไม่กลับบ้านบ่อยเหมือนแรงงานไทย ไม่มีข้อต่อรองมากแม้ว่าจะมีปัญหาด้านการสื่อสารกับแรงงานบ้างแต่ก็ไม่ได้เป็นปัญหามากนัก

วันเพ็ญ วอกลาง (2541) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องกระบวนการปรับตัวและปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความตั้งใจที่จะอยู่ถาวรของแรงงานอพยพจากประเทศพม่า: กรณีศึกษาจังหวัดเชียงราย ผลการวิจัยสรุปได้ดังนี้ กลุ่มตัวอย่างแรงงานพม่าที่เข้ามาทำงานในจังหวัดเชียงรายมี 2 ประเภทคือ ประเภทพักอาศัย และไปกลับ ลักษณะของทั้ง 2 ประเภท ส่วนใหญ่มีเชื้อชาติไทยใหญ่มีอายุ 20-29 ปี สถานภาพสมรสเป็นโสด ไม่ได้เรียนหนังสือ และเป็นชายมากกว่าหญิง กลุ่มพักอาศัยส่วนใหญ่ทำงานด้านบริการทั่วไปและเป็นคนงานโรงงาน รายได้เฉลี่ยต่อเดือน 2,190 บาท กลุ่มไปกลับส่วนใหญ่ประกอบอาชีพค้าขายและงานบริการทั่วไป รายได้เฉลี่ยต่อเดือน 4,080 บาท ทั้ง 2 กลุ่มประมาณ 1 ใน 3 ส่งเงินกลับโดยเฉลี่ยประมาณ 10,000 บาทต่อคนต่อปี กระบวนการย้ายถิ่นแรงงานพม่าส่วนใหญ่เดินทางเข้ามาครั้งแรก มาจากจังหวัดเชียงตุงประเทศพม่ามากที่สุด เส้นทางการอพยพส่วนใหญ่เดินทางเข้ามาที่อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย ลักษณะการเดินทางเข้ามา มากกว่าครึ่งเดินทางเข้ามาคนเดียว ที่เหลือเดินทางมาพร้อมกับญาติและเพื่อน ประมาณหนึ่งในสามมีเครือข่ายครอบครัวและเครือข่ายของแรงงานพม่าอยู่ในจังหวัดเชียงรายก่อนแล้ว และทำหน้าที่ช่วยเหลือให้เดินทางเข้ามา การปรับตัวของกลุ่มพักอาศัย พบว่า แรงงานพม่ามีการปรับตัวในด้านความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล องค์กร เศรษฐกิจและแบบแผนการใช้จ่าย ตามระยะเวลาการอยู่อาศัยที่เพิ่มขึ้น ความตั้งใจที่จะอยู่ถาวรของแรงงานพม่ามีประมาณ 2 ใน 3 โดยปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความตั้งใจที่จะอยู่ถาวรสูงสุดในกลุ่มแรงงานที่พักอาศัยตั้งแต่ 2 ปีขึ้นไป คือ การปรับตัวในการอยู่อาศัยให้เข้ากับชุมชนและสังคมในจังหวัดเชียงราย และกลุ่มที่พักอาศัยต่ำกว่า 2 ปี พบว่า ปัจจัยภูมิหลังและเครือข่ายครอบครัวและเครือข่ายที่เชื่อมโยงด้วยความผูกพันระหว่างประเทศพม่าและจังหวัดเชียงราย มีอิทธิพลต่อความตั้งใจอยู่ถาวรมากที่สุด ดังนั้นรัฐบาลควรให้ความสนใจต่อ

ข้อค้นพบดังกล่าว ควรมีนโยบายรองรับแรงงานอพยพที่ผสมผสานกลมกลืนกับคนในพื้นที่แล้ว ควรมีนโยบายที่ชัดเจนต่อการแก้ไขปัญหาและสามารถนำไปบริหารจัดการกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น และควรเป็นนโยบายที่มีความแตกต่างในระหว่างกลุ่มแรงงานอพยพทั้งนี้เพื่อจัดการกับปัญหา เฉพาะกลุ่มที่แตกต่างกัน

สุทธิศักดิ์ ภักธมานะวงศ์ (2542) ได้ศึกษาเกี่ยวกับปัญหาแรงงานอพยพกับการบังคับใช้ กฎหมาย โดย วิจัยได้วิเคราะห์ในส่วนของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ลักลอบเข้ามาทำงานใน เมืองไทยที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นว่า เป็นปัญหาที่ก่อให้เกิดการแย่งงานคนไทยทำและยังก่อให้เกิด ปัญหาการแพร่ระบาดของโรคบางชนิด อันเป็นผลกระทบที่มองในเชิงเศรษฐกิจและสังคมต่อ ประเทศไทย นอกจากนี้ ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมแรงงานต่างด้าว อพยพที่มีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน อันประกอบด้วย พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 รวมถึงมติคณะรัฐมนตรีหลายฉบับที่ กำหนดการผ่อนผันให้แก่แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย (Illegal Foreign Migrant Labors) ที่หลบหนี เข้ามาแย่งอาชีพคนไทยได้ เนื่องจากการที่กฎหมายล้าหลัง ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัญหาใน ปัจจุบันและมีงานบางประเภทที่คนไทยไม่นิยมทำ แต่ไม่สามารถนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำแทน ได้ เพราะถูกจำกัดด้วยข้อกฎหมาย จนรัฐบาลต้องใช้นโยบายเข้าแก้ไข ด้วยการมีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 สิงหาคม พ.ศ. 2543 โดยงานนั้นต้องเป็นงานกรรมกรหรือเป็นกิจการที่ขาดแคลน แรงงาน แต่อย่างไรก็ดี กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายและมติ คณะรัฐมนตรีดังกล่าวนี้ ผู้วิจัยเห็นว่ายังไม่สามารถใช้อย่างมีประสิทธิภาพให้แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาโดยผิด กฎหมายเข้ามาแย่งงานคนไทยทำได้ รวมทั้งยังไม่สามารถแก้ไขปัญหา การขาดแคลนแรงงานใน บางสาขาอาชีพ โดยเฉพาะงานกรรมกรแบกหามที่คนไทยไม่นิยมทำ ผู้วิจัยจึงเสนอให้มีการแก้ไข กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ให้มีความสอดคล้องเหมาะสมกับ สถานการณ์ปัจจุบันและเพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหการขาดแคลนแรงงานในบางสาขาอาชีพที่ แรงงานไทยไม่นิยมทำหรือในกิจการบางสาขาที่ขาดแคลนแรงงานอย่างแท้จริง

สายพิน สิริหงส์ (2543, บทคัดย่อ) การศึกษาสภาพข้อเท็จจริงเพื่อแก้ไขปัญหแรงงาน ต่างด้าวผิดกฎหมายในพื้นที่จังหวัดตาก จากการศึกษาเรื่องดังกล่าว พบว่า จังหวัดชายแดนเป็นพื้นที่ ที่มีแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเป็นจำนวนมาก โดยมีผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าตั้งแต่ก่อนปี 2519 และตั้งแต่ปี 2535 รัฐบาลได้กำหนดพื้นที่ควบคุมผู้หลบหนีเข้าเมือง และอนุญาตให้คนต่างด้าว ดังกล่าวทำงานได้ โดยจังหวัดตากเป็นจังหวัดหนึ่งที่อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายทำงาน โดยตลอด จนถึงปี 2542 นโยบายรัฐบาลเน้นในเรื่องการผลักดันและจำกัดจำนวนพื้นที่และกิจการ ให้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายทำงานได้บางส่วนที่จำเป็นตามมาตรการแก้ไขแรงงานต่างด้าว

ซึ่งภาคเอกชนของจังหวัดตากเห็นว่า การผ่อนผันตามมติคณะรัฐมนตรีปี 2542 ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง เพราะมีการใช้แรงงานต่างด้าวในกิจการหลายประเภท แต่จากสภาพพื้นที่ของจังหวัดที่มีชายแดนติดต่อกับประเทศสหภาพพม่า มีจุดนำเข้า-ส่งออกสินค้าชายแดน และรัฐบาลมีแผนจัดตั้งเขตเศรษฐกิจชายแดน โดยกำหนดพื้นที่ดำเนินการในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก เป็นเมืองชายแดนที่มีศักยภาพพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ทำให้เกิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนที่จะดำเนินการจัดทำทะเบียนประวัติแรงงานต่างด้าวให้ตรวจสอบได้และควบคุมอยู่เฉพาะในอำเภอชายแดน โดยภาคเอกชนจะปรับปรุงสภาพการจ้าง สภาพการทำงาน และมาตรฐานสินค้าเพื่อรองรับแรงงานไทยที่ว่างงานทั้งในและนอกพื้นที่ เข้าไปทำงานในอุตสาหกรรมการผลิตเพื่อการส่งออก ซึ่งไม่สามารถดำเนินการได้ในจังหวัดชั้นใน ซึ่งเท่าที่ผู้เขียนเข้าไปสำรวจสถานประกอบการในพื้นที่พบว่า ส่วนใหญ่สภาพการทำงานอยู่ในเกณฑ์ดี แต่สภาพที่พักอาศัยและสุขอนามัยของแรงงานต่างด้าวยังต้องปรับปรุงแก้ไข อย่างไรก็ตามแรงงานต่างด้าวพม่าซึ่งทำงานอยู่ตามแนวตะเข็บชายแดน เป็นกลไกหนึ่งในการดูดซับแรงงานพม่าไม่ให้หลบหนีเข้าสู่จังหวัดชั้นในของประเทศ และเป็นประเพณีของเมืองชายแดนที่มีการจ้างแรงงานต่างด้าวแบบเกื้อกูลเป็นเวลาหลายสิบปี

ภาครัฐและเอกชนมีข้อคิดเห็นว่า ควรกำหนดพื้นที่ผ่อนผันใช้แรงงานต่างด้าวโดยเน้นในจังหวัดชายแดนและพื้นที่จังหวัดที่ขาดแคลนแรงงานไทยเฉพาะกิจการ ทำสัญญาประกันตัวแรงงานต่างด้าว ถดค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงาน กำหนดค่าตรวจโรคในการออกไปรับรองแพทย์ ให้นายจ้างนำแรงงานต่างด้าวเข้าสู่กองทุนเงินสละแทนและกองทุนประกันสังคม จัดตั้งศูนย์ทะเบียนกลางควบคุมประวัติแรงงานต่างด้าวที่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานได้ กำหนดอัตราส่วนคนงานไทยต่อแรงงานต่างด้าวตามมติคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าวระดับจังหวัด และวางแผนผลักดันแรงงานต่างด้าวออกจากจังหวัดชั้นในมาอยู่พื้นที่ชายแดนเพื่อรอการส่งกลับอย่างเป็นระบบ ภาครัฐเห็นว่าหากจำเป็นต้องนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานเพื่อให้สถานประกอบการสามารถดำเนินการได้ จะต้องเข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย และสามารถควบคุมได้ เพื่อให้เกิดความมั่นคงของชาติ

จังหวัดตากยังมีความจำเป็นต้องใช้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายและเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาให้คณะอนุกรรมการพิจารณาทำงานของคนต่างด้าวจังหวัด สามารถตัดสินใจกำหนดการหรือระเบียบการจ้างงานให้สอดคล้องกับความจำเป็นในท้องถิ่นได้ ประกาศเขตอนุญาตใช้แรงงานชาวพม่าในพื้นที่ชายแดนจังหวัดตากกำหนดอำนาจหน้าที่ของอนุกรรมการจังหวัดตากเพิ่มเติม กำหนดมาตรการควบคุมอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าวโดยมีเงื่อนไข การดำเนินการแก้ไขปัญหาคือต้องได้รับความร่วมมือและประสานงานอย่างจริงจังจากกระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงสาธารณสุข

กนกพรรณ รูปขจร (2544) การศึกษาเรื่อง ทศนคติของประชาชนชาวเชียงใหม่ต่อนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวชาวพม่าที่ผิดกฎหมายทำงานในประเทศไทย กรณีศึกษาเขตอำเภอเมืองจังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษา พบว่า ประชาชนในจังหวัดเชียงใหม่ต้องการให้รัฐบาลกำหนดมาตรการที่เหมาะสมต่อการจัดการแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย โดยเฉพาะการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับความมั่นคง การกำหนดบทลงโทษกับแรงงานที่กระทำความผิด การปรับปรุงกระบวนการผลิตเพื่อให้สามารถรองรับแรงงานคนไทยและการขอความช่วยเหลือจากประเทศเพื่อนบ้านและสหประชาชาติในการผลักดันให้สร้างศูนย์ให้ความช่วยเหลือแรงงานต่างด้าวประชาชนในจังหวัดเชียงใหม่ ร้อยละ 70.83 ไม่ต้องการให้รัฐบาลกำหนดนโยบายการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวชาวพม่าที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายให้ทำงานในประเทศไทย เว้นแต่กลุ่มนายจ้างและเจ้าของธุรกิจเห็นด้วยเพียงร้อยละ 42.9 แต่ปัจจุบันนโยบายถูกกำหนดขึ้นแล้วจึงต้องการให้ผู้เกี่ยวข้องปฏิบัติตามขั้นตอนที่กำหนดนโยบายอย่างเคร่งครัดโดยคำนึงถึงผลกระทบและประโยชน์ของประเทศเป็นสำคัญ ประชาชนในจังหวัดเชียงใหม่เห็นว่าแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายได้สร้างผลกระทบให้แก่ประเทศไทยทั้งด้านเศรษฐกิจและด้านสังคม นอกจากนี้ยังเห็นว่าแรงงานต่างด้าวยังมีส่วนสร้างผลกระทบด้านความมั่นคงของประเทศอีกด้วย จึงเห็นสมควรให้มีการผลักดันแรงงานเหล่านี้ออกนอกอาณาจักร

สงศรี บุญบา (2544, บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง แก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปี 2544 นโยบายแก้ไขปัญหาลาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปี 2544 ยังส่งผลดีต่อทั้งประเทศไทยและตัวแรงงานต่างด้าว เอง กล่าวคือ แรงงานต่างด้าว ได้รับสวัสดิการเกี่ยวกับเรื่องการรักษาพยาบาล เพราะได้จ่ายค่าประกันสุขภาพไว้รายละ 1,200 บาท รัฐบาลก็สามารถให้การรักษามูลค่าเหล่านี้ โดยไม่ต้องเสียงบประมาณของประเทศ ซึ่งได้มาจากภาษีอากรของประชาชนคนไทย นอกจากนี้ ยังสามารถควบคุมและป้องกันโรคระบาด/ โรคติดต่อร้ายแรงได้ง่ายขึ้น ในส่วนของค่าใช้จ่ายในการผลักดันหรือส่งกลับแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ ในระยะที่ผ่านมารัฐต้องจัดสรรงบประมาณเป็นค่าใช้จ่าย แต่ในนโยบายปี 2544 นี้ กำหนดให้ผู้มารายงานตัวขึ้นทะเบียน ต้องจ่ายเงินค่าใช้จ่ายในการส่งกลับไว้รายละ 1,000 บาท ซึ่งนำส่งเข้าเป็นรายได้ของแผ่นดินที่สามารถเบิกมาเป็นค่าใช้จ่ายในการส่งแรงงานเหล่านี้กลับไปประเทศต้นทางได้ ถ้ามีการเลิกจ้างหรือแรงงานเหล่านี้ไม่ต้องการทำงานต่อไป และประสงค์จะเดินทางกลับประเทศของตน ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถดำเนินการในเรื่องการผลักดัน และส่งกลับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองได้คล่องตัวขึ้น

นโยบายดังกล่าวมีข้อดีหลายประการ แต่มีข้อเสียในแง่ที่อาจจะเป็นการลดโอกาสมีงานทำของแรงงานไทยในบางประเภทกิจการ ที่ยังไม่ถึงขั้นวิกฤติ คือ ยังมีแรงงานไทยที่ทำได้และ

ต้องการทำ ซึ่งในกรณีนี้รัฐบาลต้องทำการศึกษาวิจัยให้แน่ชัดถึงความจำเป็นในการจ้างแรงงานต่างด้าวในแต่ละประเภทกิจการ และพิจารณาลดจำนวนแรงงานต่างด้าวในกิจการนั้น ๆ ลง รวมทั้งกำหนดวิธีการนำเข้าแรงงานต่างด้าวอย่างถูกกฎหมายต่อไป

อนุสรณ์ นุชนนท์ (2546, หน้า 70-71) ได้ศึกษาเรื่อง ปัญหาการป้องกันและปราบปราม การลักลอบเข้าเมืองของแรงงานต่างด้าวชาวกัมพูชาด้านจังหวัดจันทบุรี ผลการศึกษาสรุปได้ดังนี้ ปัญหาในการป้องกันและปราบปรามการลักลอบเข้าเมืองของแรงงานต่างด้าวชาวกัมพูชา ด้าน จังหวัดจันทบุรี พบว่า มีหลายหน่วยงานที่เข้ามาเกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานป้องกันและปราบปราม การลักลอบเข้าเมืองของแรงงานต่างด้าว ที่ซ้ำซ้อนกัน ซึ่งแต่ละหน่วยงานมีวิธีการปฏิบัติงานที่ แตกต่างกันไป และมีการแบ่งพื้นที่ความรับผิดชอบ จะไม่เข้าไปแทรกแซงการทำงานระหว่างกัน ทำให้การทำงานของแต่ละหน่วยงานทำในลักษณะต่างฝ่ายต่างทำงานของตน ขาดการประสานงาน การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร และความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานขาดการติดตามและ ประเมินผลการปฏิบัติงานจากหน่วยงานส่วนกลาง ทำให้แต่ละหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบใน ด้านนี้ ปฏิบัติงานกันอย่างไม่จริงจัง ขาดความกระตือรือร้นและความต่อเนื่อง ซึ่งเป็นไปตามกระแส ของรัฐบาล ถ้ามีนโยบายการปราบปรามแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายอย่างจริงจัง หน่วยงานปฏิบัติ ที่เกี่ยวข้องก็จะปฏิบัติตามการสนองนโยบายของรัฐ เพื่อเป็นการสร้างผลงาน เอาความดีความชอบ งบประมาณที่ใช้ในการปฏิบัติการมีอยู่อย่างจำกัด ซึ่งแต่ละหน่วยงานมีภารกิจทางด้านความมั่นคง ตามพื้นที่ชายแดนในการป้องกันและปราบปรามหลายด้าน เช่น ด้านยาเสพติด การโจรกรรม รถยนต์ รถจักรยานยนต์ แรงงานต่างด้าว สินค้าหนีภาษี ปัญหาทางด้านอาชญากรรมต่าง ๆ ยังขาด การสนับสนุนงบประมาณจากหน่วยงานส่วนกลาง ซึ่งการสืบหาข่าว การติดตามจับกุม บางครั้ง ต้องอาศัยงบประมาณส่วนตัว ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่บุคลากรของแต่ละ หน่วยงานมีอยู่อย่างจำกัด และจะต้องปฏิบัติภารกิจหลายด้าน ซึ่งแนวชายแดนไทย-กัมพูชา ด้านจังหวัดจันทบุรี มีระยะทาง 86 กิโลเมตร เจ้าหน้าที่ตำรวจตรวจคนเข้าเมืองจะต้องอยู่ประจำ หน้าด่านจุดผ่อนปรนทั้ง 5 จุด กำลังเจ้าหน้าที่มีอยู่ 9 คน จึงไม่สามารถปฏิบัติงานให้ครอบคลุม พื้นที่ชายแดนได้อย่างทั่วถึง และเจ้าหน้าที่ทหารที่ดูแลพื้นที่ชายแดนมีการจัดอัตรากำลังตามภารกิจ หลัก เรื่องความมั่นคงของประเทศ ต้องมีการสับเปลี่ยนกำลังอยู่เสมอ เจ้าหน้าที่ที่มาอยู่ใหม่ยังไม่ คุ่นเคยพื้นที่ จึงเป็นโอกาสให้ขบวนการค้าแรงงานต่างด้าว นำพาแรงงานชาวกัมพูชาลักลอบเข้ามา ผังประเทศไทยได้ง่ายยิ่งขึ้น เจ้าหน้าที่บางหน่วยงานรับรู้และมีผลประโยชน์จากการลักลอบนำพา แรงงานต่างด้าวชาวกัมพูชาเข้าเมือง ซึ่งมีผู้จำหน่ายในพื้นที่ชายแดน และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ บางส่วน อาศัยอำนาจหน้าที่ในการแสวงหาผลประโยชน์ โดยร่วมมือกับขบวนการค้าแรงงานเถื่อน หรือมีการกระทำการเองโดยใช้รถยนต์ทางราชการเป็นพาหนะในการขนส่งแรงงานต่างด้าวเข้ามา

ในเขตเมืองทำให้ไม่เป็นที่ต้องสงสัยของเจ้าหน้าที่ที่ตรวจอยู่ประจำด้านต่าง ๆ มีการทุจริตคอร์ปชั่น ของเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องบางส่วน ซึ่งขบวนการที่นำพาแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองจะมีการเคลื่อนย้ายผ่านด่านต่าง ๆ ตามเส้นทางที่รัดกุมผ่าน ให้กับเจ้าหน้าที่ประจำอยู่หน้าด่านเป็นรายเดือน ทำให้การตรวจสอบเป็นไปอย่างหละหลวม และรถที่ขนส่งแรงงานเถื่อนผ่านด่านไปได้โดยง่ายเจ้าหน้าที่ภาคีรัฐของประเทศกัมพูชาไม่ได้ให้ความร่วมมืออย่างจริงจัง ได้แต่มีการรับปากว่าจะให้ความร่วมมืออย่างเต็มที่ แต่ในทางปฏิบัติไม่ได้ให้ความสนใจเท่าที่ควร และมีเจ้าหน้าที่บางส่วนร่วมมือกับคนไทยทำการลักลอบขนแรงงานชาวกัมพูชาเข้ามาในเขตแดนไทย อย่างเป็นขบวนการประชาชนในพื้นที่ชายแดนให้ความร่วมมือในการสอดส่อง แจ้งเบาะแสเล็กน้อย นอกจากนี้ประชาชนที่มีการปลูกพืชไร่อยู่ตามแนวชายแดนที่โดนแรงงานชาวกัมพูชาที่ลักลอบเข้ามาในเวลากลางคืนทำลายพืชไร่จนได้รับความเสียหาย ถึงจะเข้าแจ้งเบาะแสดกับเจ้าหน้าที่รัฐ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ ระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งเป็นทหารและตำรวจที่ดูแลพื้นที่ชายแดนกับประชาชนในพื้นที่ที่มีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันมากน้อยแค่ไหน ที่ประชาชนจะให้ความร่วมมือด้วย

ทักษิณ เห็นชอบดี (2546) ได้ศึกษาเรื่อง แนวทางการจัดแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง กรณีศึกษา: สัญชาติลาว พม่า และกัมพูชา ผลการศึกษาพบว่า ประเทศไทยประสบปัญหาต่างด้าวเข้ามาแย่งงานคนไทยซึ่งติดตามมาด้วยปัญหาอาชญากรรม ปัญหาด้านความมั่นคงของประเทศและปัญหาทางด้านสาธารณสุข รัฐบาลไทยเคยมีนโยบายในการผลักดันและส่งกลับอย่างเข้มงวด แต่กลุ่มผู้ประกอบการต่าง ๆ ขอให้รัฐบาลอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าวทำงานได้เนื่องจากคนไทยไม่นิยมทำงานประเภทงานหนัก หรือเสี่ยงต่ออันตราย รัฐบาลจึงจำเป็นต้องผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทยได้โดยต้องลงทะเบียนแรงงานต่างด้าว กำหนดประเภทของการทำงาน กำหนดระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อควบคุมแรงงานต่างด้าวให้สามารถทำงานได้โดยสงบสุข ความเห็นของกลุ่มข้าราชการที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายผ่อนปรนดังกล่าวเห็นว่าแรงงานต่างด้าวทั้ง 3 สัญชาติ เป็นภัยต่อความมั่นคงทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม รัฐบาลไม่สามารถควบคุมแรงงานต่างด้าวทุกคนได้ เนื่องจากนายจ้างบีบคั้นจิตใจของแรงงานต่างด้าว จนเกิดภาวะเครียดแค้นทำร้ายนายจ้างซึ่งสอดคล้องกับกลุ่มนายจ้างที่จะต้องเฝ้าระวังในเรื่องนี้เช่นเดียวกัน ในส่วนของแรงงานต่างด้าวบอกว่ามีความต้องการที่จะทำงานหาเลี้ยงตนเองและครอบครัวจริง ต้องการความเอื้ออาทรความเข้าใจและการให้เกียรติจากนายจ้างขณะเดียวกันนายจ้างก็ต้องการความซื่อสัตย์และความขยันขันแข็ง ประชากรทั้ง 3 กลุ่มเห็นด้วยกับนโยบายผ่อนปรนแรงงานต่างด้าวของรัฐบาล โดยมีข้อเสนอแนะว่า ควรให้แรงงานต่างด้าวทั้ง 3 สัญชาติทำงานเฉพาะแรงงานที่ขาดแคลนเท่านั้น เช่น กิจการประมง นอกนั้น ควรผลักดันออกไปโดยใช้มาตรการ

ที่เด็ดขาดเพื่อให้การนำนโยบายไปปฏิบัติของรัฐบาลบรรลุผลตามวัตถุประสงค์และประสบความสำเร็จสามารถแก้ไขปัญหาของชาติได้อย่างเป็นรูปธรรม

ประเสริฐ รักไทยดี และลือชัย วงษ์ทอง (2547) ได้ทำการศึกษาเรื่องการศึกษาวิถีชีวิตของชาวม้าที่หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในจังหวัดระนอง พบว่า ปัญหาและอุปสรรคขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ 1) การขาดการประสานงาน 2) การขาดความต่อเนื่องของการนำนโยบายไปปฏิบัติ 3) การขาดความตระหนักของผู้บริหารระดับสูงในการนำนโยบายไปปฏิบัติ 4) การขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ และมูลเหตุที่ยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย เนื่องจาก 1) นโยบายขาดความชัดเจน ทำให้ตีความผิดพลาด ไม่เหมาะสมกับการปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดระนอง นโยบายขาดความสมเหตุสมผล มีวัตถุประสงค์หลายอย่างและมีความขัดแย้งกันในตัวเอง สร้างความสับสนให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ 2) กระบวนการติดต่อสื่อสารเน้นรูปแบบทางการมากเกินไป การประสานงานขาดเอกภาพ เพราะศูนย์ควบคุมและแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองระดับจังหวัดไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร 3) กิจกรรมเพื่อให้การบังคับใช้มีผล เช่น การออกกฎหมาย ระเบียบฯ ร้องรับ มีความล่าช้า การประชาสัมพันธ์มีน้อย 4) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีหลายหน่วย แต่ละหน่วยมีอัตรากำลัง ยานพาหนะ/ วัสดุไม่เพียงพอการมอบอำนาจจากส่วนกลางยังมีน้อย 5) เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติยังมีระดับความเห็นต่อความเหมาะสมของมาตรการแตกต่างกัน เจ้าหน้าที่บางส่วนยังมีการแสวงหาประโยชน์จากแรงงานม้า 6) งบประมาณและสิ่งจูงใจยังมีน้อย 7) สภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ยังไม่เอื้ออำนวยให้มีการปฏิบัติตามมาตรการตามมติ ครม. อย่างจริงจัง

ลือชัย วงษ์ทอง (2550) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ปัญหาการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาไปปฏิบัติ ในพื้นที่อำเภอโป่งน้ำร้อน จังหวัดจันทบุรี โดยผลการศึกษา พบว่า การดำเนินการบางมาตรการยังไม่บรรลุผล เนื่องจากแรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาได้มีจำนวนลดลง แรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาได้หลบหนีไปยังจังหวัดต่าง ๆ โดยผ่านช่องทางจังหวัดจันทบุรีเพิ่มขึ้น มาตรการผ่อนปรนทางการบริหารเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานไม่บรรลุผล มาตรการป้องกันการหลบหนีออกนอกเขตจังหวัดไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติในปัจจุบันที่คณะกรรมการชายแดนส่วนท้องถิ่นไทย-กัมพูชา (จังหวัดจันทบุรี) และคณะกรรมการปฏิบัติการตามนโยบายและแผนร่วมชายแดนจันทบุรี-อำเภอชายของกัมพูชา ปัญหาและอุปสรรคขององค์กรที่นำนโยบายแรงงานสัญชาติกัมพูชาไปปฏิบัติ ได้แก่ การขาดการประสานงาน การขาดความต่อเนื่อง และการขาดความตระหนักของผู้บริหารระดับสูงในการนำนโยบายไปปฏิบัติ การขาดบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจ ฉะนั้นควรมีการส่งเสริมการแรงงานสัมพันธ์ โดยการเสริมสร้างพื้นฐานความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างนายจ้างและลูกจ้างอย่างยั่งยืน รวมทั้ง ส่งเสริมและ

พัฒนาองค์กรนายจ้าง ลูกจ้างให้เข้มแข็งเพื่อให้มีความเป็นเอกภาพในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณธรรม และมีความรับผิดชอบต่องสังคมโดยรวม ในการแก้ไขปัญหาคคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองลักลอบทำงาน โดยจัดทำยุทธศาสตร์การจัดระเบียบบริหารแรงงานต่างด้าว หลบหนีเข้าเมือง รวมทั้งการจัดทำข้อตกลงความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานต่างด้าว หลบหนีเข้าเมืองกับประเทศเพื่อนบ้าน และการส่งเสริมการมีงานทำของคนไทยเข้ามาทดแทนแรงงานต่างด้าว ตลอดจนการลดจำนวนการจ้างแรงงานต่างด้าว

ลือชัย วงษ์ทอง (2551) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อนายจ้างในการว่าจ้างแรงงานไทย-แรงงานต่างด้าวในสภาวะเศรษฐกิจปัจจุบันในอำเภอเมืองจังหวัดสมุทรปราการ จากการศึกษาด้านอัตราค่าจ้างทำงาน พบว่ามีแรงงานต่างด้าวมากกว่าแรงงานไทยที่ได้รับอัตราค่าจ้างต่ำกว่ากฎหมายกำหนด ในขณะที่แรงงานไทยมีมากกว่าแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอัตราค่าจ้างสูงกว่ากฎหมายที่กำหนด และแรงงานไทยเท่านั้นที่ได้รับอัตราค่าจ้างเท่ากับที่กฎหมายกำหนด แรงงานชาวไทยต้องการให้รัฐบาลคุ้มครองอัตราค่าจ้าง ในขณะที่แรงงานต่างด้าวไม่มีความต้องการให้รัฐบาลช่วยคุ้มครองอัตราค่าจ้าง ในส่วนของความคาดหวังจากการทำงานแรงงานชาวไทยต้องการได้งานที่ดีกว่าเดิม ในขณะที่แรงงานต่างด้าวต้องการได้เงินค่าจ้างมาก ๆ เมื่อเก็บเงินได้พอเงินแล้วก็กลับภูมิลำเนา

การเปรียบเทียบอัตราค่าจ้างระหว่างแรงงานชาวไทยและแรงงานต่างด้าว พบว่าอัตราค่าจ้างแรงงานชาวไทยและแรงงานต่างด้าวมีความแตกต่างกัน

การเปรียบเทียบความต้องการการคุ้มครองด้านค่าจ้างระหว่างแรงงานชาวไทยกับแรงงานชาวต่างด้าว พบว่า แรงงานชาวไทยและแรงงานต่างด้าวมีความต้องการให้รัฐบาลช่วยคุ้มครองด้านค่าจ้างแตกต่างกัน

การเปรียบเทียบสัญญาสิทธิของแรงงานกับอัตราค่าจ้างที่ได้รับจากนายจ้าง พบว่า แรงงานสัญชาติไทยและแรงงานต่างด้าวได้รับค่าจ้างแตกต่างกัน

การเปรียบเทียบประเภทของงานที่ทำในปัจจุบันในประเทศไทยกับอัตราค่าจ้างที่ได้รับ พบว่า อัตราค่าจ้างระหว่างแรงงานไทยและแรงงานต่างด้าวกับที่ได้รับจากนายจ้าง มีความแตกต่างกัน

การศึกษายังพบว่า เนื่องจากเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของประเทศไทย แตกต่างกันอย่างมากมายจาก เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศของแรงงานต่างด้าว ดังนั้น ถึงแม้ว่าจะได้เงินเดือนน้อยกว่าแรงงานไทย แรงงานต่างด้าวก็ยอมทำงานในประเทศไทยเพราะรายได้ที่ได้รับก็ยิ่งสูงกว่าในประเทศตน และความเป็นอยู่ก็ดีกว่าเดิม และยังมีปัจจัยจูงใจให้นายจ้างหันไปใช้แรงงานต่างด้าวมากขึ้น เพราะว่าแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ มีความอดทน ทุ่มเทหนัก ขยัน และที่สำคัญ

สวัสดิการต่าง ๆ ที่ได้รับขึ้นอยู่กับผู้ประกอบการ ค่าจ้างในการทำงานจะอยู่ในระดับต่ำกว่าค่าจ้างแรงงานไทยครั้งต่อครั้ง แรงงานต่างด้าวเหล่านี้ไม่จำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลไทย เพราะอย่างไรก็มีความเป็นอยู่ดีกว่าในบ้านเกิดตนเอง อีกประการหนึ่งแรงงานต่างด้าวบางกลุ่มเป็นพวกที่หลบหนีเข้ามาทำงาน จึงไม่ต้องการความช่วยเหลือจากรัฐบาลไทย ดังนั้นเงินเดือนจึงขึ้นอยู่กับความพอใจของนายจ้าง และค่าแรงก็ต่ำกว่าแรงงานไทย การต่อรองก็ไม่มีซึ่งต่างกับแรงงานไทยที่มีการต่อรองที่สูงกว่า นายจ้างไม่จำเป็นต้องเอาใจใส่แรงงานต่างด้าวกลุ่มนี้มาก เนื่องจากจะไม่ค่อยออกไปไหนเพราะกลัวถูกจับ และหากถูกจับจะไม่ได้รับการช่วยเหลือจากนายจ้างเลย

สรรพสิริ อรชัยพันธุ์ลาภ (2552) การวิจัยเรื่อง ประสิทธิภาพของนโยบายแรงงานต่างด้าว: ศึกษากรณีจังหวัดตาก ผลการวิจัย พบว่าการประเมินประสิทธิภาพในการนำนโยบายไปปฏิบัติ พบว่าอยู่ในระดับต่ำทั้ง 5 ด้าน คือ 1) ด้านการจัดทะเบียนแรงงานต่างด้าว 2) ด้านการกำกับติดตามดูแล 3) ด้านการคุ้มครองแรงงานต่างด้าว 4) ด้านความสอดคล้องกับความต้องการของผู้ประกอบการ และ 5) ด้านการป้องกันผลกระทบด้านลบ สำหรับปัจจัยที่ส่งผลให้ ประสิทธิภาพของการดำเนินนโยบายแรงงานต่างด้าวอยู่ในระดับน้อย ได้แก่ 1) นโยบายแรงงานต่างด้าวขาดความชัดเจนและไม่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย 2) หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติขาดความพร้อมด้านงบประมาณ กำลังคน และวัสดุอุปกรณ์ และ 3) ปัจจัยด้านการให้ความร่วมมือของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (คือ ผู้ประกอบการ และประชาชนในท้องถิ่น) อยู่ในระดับน้อย

Sophal and Sovannarith (1999) วิจัยเรื่อง การอพยพแรงงานกัมพูชาในประเทศไทย : การประเมินผลเบื้องต้นการทำงาน ผลการศึกษาพบว่า ภาวะเศรษฐกิจในประเทศยากจนและความเจริญในเศรษฐกิจประเทศไทยในช่วงกลางทศวรรษ 1990 ในขณะที่ประเทศกัมพูชามีคนยากจนที่มีโอกาสน้อยที่จะสร้างรายได้ในหมู่บ้านของตนจึงเริ่มมีการโยกย้ายเข้าไปทำงานในประเทศไทย กลุ่มเหล่านี้ซึ่งส่วนใหญ่เป็นชนชั้นแรงงานมาจากค่ายผู้ลี้ภัยชายแดน โดยประสบกับการดำรงชีวิตที่ไม่ค่อยดีนัก จึงทำให้เป็นแรงบันดาลใจให้แรงงานมาทำงาน เพื่อผลประโยชน์ทางการเงินในครอบครัวของพวกเขาเอง โดยขณะที่ในบางส่วนของแรงงานข้ามชาติเหล่านี้ได้เข้ามาทำงานก่อนหน้านี้อยู่แล้ว และต่อมามีความรุนแรงในเศรษฐกิจไทยเมื่อปลายปี 1997 จึงส่งผลให้มีการลดจำนวนแรงงานข้ามชาติลงไป ซึ่งภายหลังนโยบายของรัฐบาลไทยก็มีการจำกัดแรงงานต่างชาติดังส่งผลให้ลดค่าตอบแทนของแรงงานข้ามชาติมากขึ้น และยังทำให้แรงงานข้ามชาติถูกคุกคามและถูกจับกุมโดยตำรวจไทยขึ้นอย่างจริงจัง แล้วมีแรงงานข้ามชาติมากกว่าครึ่งหนึ่งที่ถูกโกงจากนายจ้างโดยทำการยุบบริษัทของไทยและนายจ้างไม่ได้จ่ายเงินค่าตอบแทนในการทำงาน โดยรวม

การชะลอตัวในเศรษฐกิจไทยมีความเสี่ยงเพิ่มขึ้นของแรงงานกัมพูชาและทำให้หนึ่งของแรงงานเพิ่มขึ้นสำหรับแรงงานข้ามชาติ

ความร่วมมือระหว่างรัฐบาลว่าด้วยแรงงานชั่วคราว (Organization for Security and Co-operation in Europe, Economic Forum (Senior Council), 2005) ผลการศึกษาพบว่า ภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกมีประชากรมากกว่าหนึ่งในสี่ของประชากรโลก การเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วของประชากรและการเคลื่อนไหวอย่างต่อเนื่องของการอพยพในการย้ายถิ่นข้ามชาติ ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่มีการย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติ ในประเทศไทยสถานการณ์ของการย้ายถิ่นมีความสลับซับซ้อนมากขึ้นซึ่งมีแรงงานอพยพเข้ามาอย่างต่อเนื่องจากประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งกลุ่มผู้อพยพในประเทศไทยมาจากประเทศพม่า กัมพูชาและลาว โดยรัฐบาลไทยได้ทำการดำเนินการ เพื่อลดความดันในการอพยพจากประเทศยากจน จึงสร้างบทบัญญัติของความช่วยเหลือและการส่งเสริมโอกาสการจ้างงานในประเทศ ในช่วงที่ผ่านมาสองปีประเทศไทยได้สรุปตัวเลขของการจัดทวิภาคีและอนุภูมิภาคสัญญา กับหลายประเทศโดยเฉพาะประเทศเพื่อนบ้านในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการโยกย้ายของแรงงานข้ามชาติและการค้ามนุษย์ซึ่งมีแรงงานผิดกฎหมายในสิงหาคม 2004 มากกว่า 1.3 คนล้านโดยเป็นแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายจากประเทศพม่า กัมพูชา และลาว ซึ่งที่ลงทะเบียนได้รับการออกใบอนุญาตให้ทำงานในประเทศไทย 700,000 คน ในขณะที่มีนายจ้างจดทะเบียนที่ได้รับการออกใบอนุญาตให้จ้างแรงงานข้ามชาติได้มีถึง 100,000 แห่ง ในปี 2003 ประเทศไทยลงนามบันทึกความร่วมมือกับประเทศกัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และประเทศพม่าเกี่ยวกับแนวทางและวิธีการป้องกันการจ้างงานและผลตอบแทนของแรงงานข้ามชาติ

Piper (2002, p. 22) ศึกษาเรื่อง แรงงานข้ามชาติในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ กรณีประเทศสิงคโปร์ ผลการศึกษาพบว่า แรงงานข้ามชาติในสิงคโปร์ ตั้งแต่ปี 1970 สิงคโปร์เป็นหนึ่งในแถบประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่แรงงานต่างด้าวได้ให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก ทั้งที่เป็นแรงงานประเภทที่ชำนาญงาน และแรงงานที่ไร้ฝีมือมีจำนวน 612,200 คน โดยแรงงานทั้งหมดในปี 2000 ที่สิงคโปร์มีสัดส่วนสูงสุดของแรงงานต่างด้าวเป็นแรงงานในเอเชียถึง 500,000 คน รัฐบาลสิงคโปร์ได้ใช้นโยบายประเภทวีซ่าสำหรับแรงงานทุกระดับที่ชัดเจน จึงทำให้แรงงานข้ามชาติมีโอกาสได้รับการจ้างงานตามกฎหมายทั้งแรงงานที่มีฝีมือและแรงงานไร้ฝีมือ ได้มีการเคลื่อนไหวของสภาพแรงงานในสิงคโปร์โดยเป็นไปตามกลยุทธการทำหน้าที่ร่วมกับรัฐบาล เพื่อเจรจาต่อรองเกี่ยวกับแรงงาน และการพัฒนาเศรษฐกิจโดยรวมของผลผลิตและประสิทธิภาพของสังคมที่มีขนาดใหญ่ ที่มีการเคลื่อนไหวของแรงงานที่เกี่ยวกับการสร้างตัวเองจากค่าจ้าง และการเจรจากับสถาบันชาติ

อดิศร เกิดมงคล (2552) รายงานข้ามชาติจากพม่าในประเทศไทย: มองผ่านนโยบายรัฐไทยและประเด็นสิทธิมนุษยชน ได้กล่าวว่า รัฐบาลต้องใช้นโยบายที่ยืดหยุ่นขึ้น โดยมีนโยบายอนุญาตให้มีการจ้างแรงงานข้ามชาติจากประเทศพม่า ลาว และกัมพูชาที่มีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย โดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรีหรือเพื่อยกเว้นกฎหมายสำคัญ 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 (Immigration Act) และพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 (Alien Employment Act) อนุญาตให้มีการจ้างผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายจากทั้งสามประเทศให้อยู่และทำงานในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวระหว่างรอการส่งกลับ การกำหนดนโยบายในรูปของมติคณะรัฐมนตรีนั้น ได้วางแนวทางปฏิบัติการอนุญาตจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติเป็นรายปี นับตั้งแต่ปี 2535 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน

สถานการณ์นโยบายรัฐบาลไทยปีต่อปี

พ.ศ. 2535 ให้จ้างงานแรงงานข้ามชาติจากประเทศพม่าในพื้นที่จังหวัดชายแดนไทย-พม่า 9 จังหวัด คือ เชียงราย เชียงใหม่ กาญจนบุรี ตาก ระนอง ประจวบคีรีขันธ์ แม่ฮ่องสอน ราชบุรี

พ.ศ. 2539 ให้มีการจ้างแรงงานจากพม่า ลาว และกัมพูชาในจังหวัดอื่น ๆ ที่ขาดแคลนแรงงาน เช่น จังหวัดที่ประกอบกิจการประมงทะเล เป็นต้น จำนวน 43 จังหวัดใน 7 กิจการ

พ.ศ. 2541 ขยายการจดทะเบียนการจ้างแรงงานข้ามชาติ ไปยัง 54 จังหวัด และขยายขอบข่ายประเภทงานเป็น 47 กิจการ

พ.ศ. 2542-2543 ให้จ้างแรงงานข้ามชาติได้ 43 จังหวัด ใน 18 กิจการ

พ.ศ. 2544 ขยายการจ้างแรงงานข้ามชาติจนครบ 76 จังหวัด มีกิจการที่อนุญาตทำงานทั้งสิ้น 10 กิจการ สิ่งที่เพิ่มเติมในปีนี้เป็นคือ แรงงานข้ามชาติที่ขออนุญาตทำงานต้องมีการตรวจสอบสุขภาพก่อนเข้าทำงาน และทำประกันสุขภาพกับโรงพยาบาลในเขตที่ตนเองทำงาน

พ.ศ. 2545 มีการปรับเปลี่ยนประเภท และรวมกิจการที่อนุญาตให้แรงงานข้ามชาติทำได้เป็น 6 กิจการ

พ.ศ. 2547 มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ กล่าวคือ มีนโยบายการจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ โดยให้แรงงานข้ามชาติที่ทำงานในประเทศไทยทั้งหมดที่มีและไม่มีเอกสารอนุญาตทำงาน รวมทั้งครอบครัวและผู้ติดตาม ขึ้นทะเบียนรายงานตัวต่อกระทรวงมหาดไทย และได้เอกสารประจำตัว หรือ ทร. 38/ 1 (Migrant Registration Form) มีเลข 13 หลัก สำหรับผู้ที่ประสงค์จะทำงานให้ขออนุญาตทำงานกับกระทรวงแรงงาน โดยต้องตรวจสอบสุขภาพ ต่ออายุใบอนุญาตทำงาน และทำประกันสุขภาพทุกปี โดยอาชีพที่อนุญาตให้แรงงานข้ามชาติกลุ่มนี้ทำงานได้ตั้งแต่ปี 2547 เป็นต้นมา มีสองประเภทใหญ่ คือ งานกรรมกร และงานคนรับใช้ในบ้าน

พ.ศ. 2548 ให้ผู้จดทะเบียนแรงงาน ต้องเป็นผู้ที่เคยจดทะเบียนในปี พ.ศ. 2547 เท่านั้น การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในปีนี้เป็น

1. กระทรวงศึกษาธิการ ออกระเบียบว่าด้วยหลักฐานในการรับนักเรียน ให้ลูกของแรงงานข้ามชาติเข้าศึกษาในสถานศึกษาของรัฐได้เช่นเดียวกับเด็กไทย
2. มีกระบวนการเปิดให้แรงงานข้ามชาติจากประเทศลาวและกัมพูชาได้ดำเนินการพิสูจน์สัญชาติ เพื่อปรับสถานะจากแรงงานข้ามชาติที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย ไปสู่การมีสถานะเป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย
3. มีการดำเนินการในจัดทำยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาและสถานะสิทธิบุคคล ซึ่งมีเป้าหมายที่จะจัดการในเรื่องการไร้สถานะบุคคลของคนกลุ่มต่าง ๆ ในประเทศไทย

พ.ศ. 2549 เปิดให้มีการจดทะเบียนแรงงานเพิ่มเติมจากผู้ที่มี ทร. 38/ 1 แต่ไม่มีเอกสารการทำงาน และผู้ที่ไม่มี ทร. 38/ 1 ในลักษณะประกันตน ซึ่งมีการวิพากษ์วิจารณ์ถึงความเหมาะสมอย่างกว้างขวาง ทำให้ในที่สุดก็ยกเลิกการจ่ายเงินประกันตนไป ในปีนี้มีการขยายการประกันสุขภาพไปยังครอบครัวและผู้ติดตามของแรงงานข้ามชาติตามความสมัครใจ

พ.ศ. 2550

1. ให้ผู้จดทะเบียนแรงงาน ต้องเป็นผู้ที่เคยจดทะเบียนต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2547 หรือ 2549 เท่านั้น
2. มีการยกเลิกการรายงานผลการตรวจการตั้งครรภ์ แต่ให้การตรวจการตั้งครรภ์เป็นไปตามกระบวนการวินิจฉัย เพื่อหลีกเลี่ยงการเอ็กซ์เรย์ปอดและการกินยาป้องกันโรคเท้าช้าง ที่อาจส่งผลกระทบต่อทารกในครรภ์
3. มีมติกรมเปิดให้มีการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติเป็นกรณีพิเศษในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้แก่ จังหวัดยะลา ปัตตานี นราธิวาส สตูล และจังหวัดสงขลาในเขตอำเภอจะนะ นาหวี สะบ้าย้อย และเทพา ซึ่งแรงงานข้ามชาติต้องทำงานเฉพาะในพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตเท่านั้น
4. ในส่วนของผู้ติดตามนั้น ยุติการอนุญาตให้ผู้ติดตามอาศัยอยู่ในประเทศไทย ยกเว้นบุตรที่เป็นผู้ติดตามแรงงานข้ามชาติที่จดทะเบียนมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547
5. เริ่มมีการรับแรงงานข้ามชาติที่เข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมายตาม MOU ระหว่างไทย-ลาว และไทย-กัมพูชาจำนวนประเทศละ 10,000 คน และมีการปรับลดค่าธรรมเนียมในการตรวจลงตราหนังสือเดินทางให้เหลือ 500 บาท

พ.ศ. 2551 มีการผ่อนผันให้แรงงานข้ามชาติสามารถอยู่อาศัยและทำงานได้เป็นการชั่วคราว โดยมีระยะเวลาในการผ่อนผันเพิ่มขึ้นเป็นสองปี คือสิ้นสุดปี พ.ศ. 2553 สำหรับแรงงานชาวกัมพูชา ได้กำหนดให้การพิสูจน์สัญชาติสิ้นสุดในเดือนธันวาคมของปี 2551 แต่ในส่วนของ

แรงงานลาว ยังคงเนื่องถึงเดือนธันวาคม พ.ศ. 2552 การเปลี่ยนแปลงอีกด้านที่สำคัญคือ แนวปฏิบัติด้านการประกันสุขภาพได้เปิดกว้างให้กับแรงงานข้ามชาติและครอบครัวที่ไม่มีเอกสารใดๆเลย เข้าถึงบริการสุขภาพได้มากขึ้น โดยให้แต่ละสถานบริการพิจารณาตามความเหมาะสม

ปัญหาที่เกิดขึ้นจากนโยบายรัฐ

ปัญหาที่พบบ่อยครั้งจากนโยบายอนุญาตให้จดทะเบียนแรงงานข้ามชาติ คือ

1. ปัญหาในเรื่องการถือบัตรประจำตัวและบัตรอนุญาตทำงานของแรงงานข้ามชาติ ทั้งนี้นายจ้างจำนวนหนึ่งมักจะยึดบัตรประจำตัวและใบอนุญาตทำงานของแรงงานเอาไว้ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาเมื่อแรงงานข้ามชาติจำเป็นต้องออกไปนอกที่พักหรือสถานที่ทำงาน เมื่อถูกเจ้าหน้าที่เรียกตรวจและไม่สามารถแสดงบัตรได้ก็ยอมทำให้แรงงานเหล่านี้มีความผิดทางกฎหมาย หรือเมื่อต้องไปติดต่อหรือรับบริการต่าง ๆ เช่น การไปใช้บริการสถานพยาบาลซึ่งแรงงานมีสิทธิที่จะใช้บริการในลักษณะของหลักประกันสุขภาพ คือจ่ายเพียงสามสิบบาทต่อครั้งก็อาจจะทำให้แรงงานต้องจ่ายตามค่าใช้จ่ายที่เป็นจริง ทั้งนี้ตามกฎหมายแล้วระบุไว้อย่างชัดเจนว่าแรงงานจะต้องเป็นผู้ที่ถือบัตร

2. ปัญหาในเรื่องการจ้างงานและสิทธิแรงงานตามกฎหมาย แรงงานส่วนหนึ่งยังคงอยู่ในระบบการจ้างงานที่นายจ้างไม่ยอมปฏิบัติตาม พรบ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 (Labour Protection Act) ทั้งในเรื่องการรับค่าแรงที่ไม่ต่ำกว่าค่าแรงขั้นต่ำตามกฎหมายกำหนด ชั่วโมงการทำงาน ค่าล่วงเวลา และสวัสดิการต่าง ๆ ในช่วงปีที่ผ่านมาพบว่าปัญหาในเรื่องนี้ได้รับการพูดถึงมากขึ้นและแรงงานหลายส่วนได้เข้ามาใช้กลไกการคุ้มครองตามกฎหมายดังกล่าว แต่การตอบโต้ของนายจ้างก็มักจะใช้วิธีการเลิกจ้างทำให้แรงงานไม่สามารถทำงานต่อไปและถูกส่งกลับ แต่ในปีนี้การเปลี่ยนแปลงนโยบายที่แยกสิทธิในการทำงานและสิทธิอยู่อาศัยออกจากกันทำให้แรงงานสามารถเข้ามาใช้กลไกคุ้มครองแรงงานได้ง่ายมากขึ้น

3. ปัญหาในเรื่องความปลอดภัยในการทำงาน และค่าชดเชยเมื่อประสบอุบัติเหตุจากการทำงาน เนื่องจากแรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ทำงานอยู่ในกิจการที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุหรืออันตรายต่อสุขภาพค่อนข้างมาก ทำให้พบว่าหลายครั้งแรงงานจำนวนมากประสบอุบัติเหตุจากการทำงาน หลายครั้งทำให้สูญเสียอวัยวะ พิการ หรือเสียชีวิต โดยปกติแล้วแรงงานสามารถเรียกร้องค่าชดเชยได้จากกองทุนเงินทดแทนที่ได้จากการที่นายจ้างจ่ายสมทบในกองทุน แต่ที่ผ่านมานายจ้างส่วนใหญ่ไม่ได้จ่ายเงินสมทบกองทุนนี้ นอกจากนั้นแล้วแรงงานข้ามชาติไม่ได้เข้าระบบประกันสังคมทำให้ยังมีปัญหาบางประการต่อการเข้าไปใช้กองทุน และแรงงานส่วนใหญ่ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องนี้มากนัก นอกจากนี้แล้วยังพบว่าเมื่อแรงงานที่จะต้องได้รับค่าชดเชยจากกรณีต่าง ๆ เช่น เสียชีวิตและไม่สามารถไปรับค่าชดเชยด้วยตนเองได้ ก็มักจะประสบปัญหาในเรื่อง

ผู้รับค่าชดเชยแทน เนื่องจากปัญหาสถานภาพทางกฎหมายของกลุ่มสมรสหรือทายาท เช่น ภรรยาของผู้เสียหายไม่ได้มีการจดทะเบียนสมรสหรือมีเอกสารทางราชการรับรองการสมรส หรือไม่มีหลักฐานในการรับรองการเป็นบุตร ทำให้ไม่สามารถรับค่าชดเชยทดแทนได้ ซึ่งก็ก่อให้เกิดปัญหาในการรับค่าชดเชยแทนเป็นอย่างมาก

ปัญหาของแรงงานและนายจ้าง

1. แรงงานและนายจ้างยังไม่เข้าใจแนวทางการจดทะเบียนที่ชัดเจน ทั้งนี้เกิดจากการประชาสัมพันธ์ของภาครัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องยังไม่ทั่วถึง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของการทำความเข้าใจกับตัวแรงงานยังมีน้อยมาก
2. แรงงานส่วนใหญ่อยากจะทำขึ้นทะเบียน แต่นายจ้างและเจ้าบ้านไม่ยอมพาขึ้นทะเบียน และทางราชการบางส่วนก็ไม่ยอมรับการมารายงานตัวของตัวแรงงานเอง มีบางพื้นที่เท่านั้นที่ยอม เช่น สมุทรสาครจะใช้วิธีการเช็คสองระดับคือเช็คจากการขึ้นทะเบียนของตัวแรงงาน และเช็คจากการสำรวจข้อมูลของกำนันผู้ใหญ่บ้าน นอกจากนั้นยังทำให้แรงงานบางส่วนไปใช้ระบบการจ้างกลุ่มคนอื่น ๆ มาเป็นนายจ้างและเจ้าของบ้านให้ ทำให้เกิดระบบนายจ้างรับจ้างขึ้น หลายครั้งก็มักจะมีปัญหาในเรื่องของการ โกงค่าใช้จ่ายในการจัดทำทะเบียน และการจัดทำใบอนุญาตปลอมขึ้นมา อันจะส่งผลกระทบต่อสถานภาพและการทำงานของแรงงานข้ามชาติ
3. แรงงานส่วนหนึ่งให้ข้อมูลที่ไม่ตรงกับความเป็นจริง เนื่องจากกลัวว่าจะมีผลกระทบต่อตัวเองและครอบครัวเมื่อต้องส่งข้อมูลไปให้ประเทศพม่าพิสูจน์สัญชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานที่เป็นกลุ่มชนชาติพันธุ์ในพม่า

ปัญหาและข้อบกพร่องของการดำเนินการจดทะเบียนของหน่วยงานรัฐ

1. การประชาสัมพันธ์ยังดำเนินการได้ไม่เต็มที่และไม่ครอบคลุมถึงทุกกลุ่ม และมีความล่าช้าในการดำเนินการประชาสัมพันธ์
2. การประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังมีความสับสนอยู่มาก ทำให้การทำความเข้าใจต่อการจดทะเบียนไม่ตรงกันสร้างปัญหาต่อแรงงานที่ไปขึ้นทะเบียนค่อนข้างมาก
3. แนวทางการปฏิบัติของแต่ละพื้นที่ยังไม่ตรงกันทำให้แรงงานบางส่วนเกิดความสับสนในการจดทะเบียน เช่น บางพื้นที่แรงงานต้องนำรูปถ่ายติดตัวไปด้วย แต่บางพื้นที่ก็สามารถดำเนินการถ่ายบัตรได้โดยตรง
4. มีการทุจริตของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในบางพื้นที่ เช่นการเรียกเก็บเงินจากแรงงานและนายจ้างในการจดทะเบียน ทั้งที่ในความเป็นจริง การจดทะเบียนคนต่างด้าวไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใด ๆ ทั้งสิ้น

ปัญหาและข้อบกพร่องในระดับนโยบาย

1. การดำเนินนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการพิสูจน์สัญชาติในประเทศพม่าบางส่วนยังคงไม่มีแนวทางที่ชัดเจน
2. นโยบายยังไม่คำนึงถึงประเด็นการซ้อนทับของกลุ่มแรงงานข้ามชาติและกลุ่มคนข้ามชาติกลุ่มอื่น ๆ เช่น การซ้อนทับระหว่างแรงงานข้ามชาติและผู้ลี้ภัย ทั้งนี้มีแรงงานจำนวนมากที่มีสถานะเป็นผู้ลี้ภัยไม่สามารถเดินทางกลับประเทศพม่าได้เนื่องจากอาจจะอันตรายต่อชีวิต ดังกรณีของแรงงานที่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์ในพม่า หรือการซ้อนทับของกลุ่มผู้ไร้สัญชาติกับแรงงานข้ามชาติซึ่งกลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้จะได้รับผลกระทบหากจะต้องมีการดำเนินการส่งกลับหลังจากการสิ้นสุดการอนุญาตทำงาน
3. นโยบายยังมองปัญหาเรื่องแรงงานข้ามชาติเกิดขึ้นเนื่องจากปัจจัยทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียวโดยไม่คำนึงถึงปัจจัยผลักดันอื่น ๆ เช่น ปัจจัยทางการเมือง ทำให้การวางแผนนโยบายไม่ได้คำนึงถึงการแก้ไขปัญหาดังกล่าว อาจจะนำมาสู่ภาวะการมีผู้หลบหนีเข้าเมืองตกค้างและหลบซ่อนในประเทศในอนาคต อันจะทำให้ปัญหาย้อนกลับมาสู่แนวทางเดิม ๆ และทวีความรุนแรงต่อการดำเนินการต่อคนกลุ่มนี้ต่อไปในอนาคต
4. นโยบายดำเนินการอย่างเร่งด่วนโดยขาดการคำนึงถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่จะเกิดขึ้นจากทุกแง่มุมและเป็นระบบ ทั้งที่ปัญหามีขนาดใหญ่และมีความซับซ้อน และยังขาดแนวทางการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ อย่างแท้จริง ซึ่งจะส่งผลต่อแนวทางการจัดการปัญหาในระยะยาวอาจจะขาดความยั่งยืนได้

สถานภาพทางสังคมของแรงงานที่เกี่ยวกับสิทธิทางสหภาพแรงงาน (The Social Status of these Workers Regarding Labor Union Rights)

กฎหมายไทยฉบับหนึ่ง คือ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2534 (Labour Relation Act) มาตรา 88 ได้กำหนดไว้ว่า ผู้มีสิทธิจัดตั้งสหภาพแรงงานต้องเป็นลูกจ้างของนายจ้างคนเดียวกัน หรือเป็นลูกจ้างซึ่งทำงานในกิจการประเภทเดียวกันโดยไม่คำนึงว่าจะมีนายจ้างกี่คน บรรลุนิติภาวะและมีสัญชาติไทยเท่านั้น จึงส่งผลให้แรงงานข้ามชาติจากพม่า ลาว กัมพูชา ไม่สามารถจัดตั้งสหภาพแรงงานในประเทศไทยได้ มีเพียงการเข้าร่วมเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานได้เท่านั้น

เมื่อแรงงานข้ามชาติไม่สามารถก่อตั้งสหภาพแรงงานได้ สิ่งที่เกิดขึ้นตามมา คือ การใช้พลังรวมกดดันเวลาเมื่อมีการต่อรองหรือเรียกร้องสิทธิเป็นไปได้อย่างขึ้น พบว่านายจ้างจะกดดันแรงงานข้ามชาติในฐานะลูกจ้างโดยใช้วิธีการต่าง ๆ เช่น การให้ออกจากงาน การขึ้นบัญชีดำ การสมคบร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเพื่อส่งแรงงานกลับประเทศ ข่มขู่ ทำร้ายร่างกาย มีการจ้างนักเลงท้องถิ่นไปทำร้าย หรือมีการเข้าจับกุมแรงงานข้ามชาติที่ละเมิด ๆ เวลาแรงงานมีการรวมตัวเพื่อเจรจาต่อรองกับ

นายจ้าง โดยส่วนใหญ่แล้วในประเทศไทยนายจ้างมักจะใช้วิธีการไล่แรงงานข้ามชาติที่เรียกเรื่องสิทธิของคนออกจากงาน เป็นกลยุทธ์สำคัญในการจัดการ

นอกจากนั้นเมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2006 The International Labour Organization (ILO) และ The United Nations Development Fund for Woman (UNIFEM) ได้แถลงข่าวเรื่อง การสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาทำงานรับจ้าง/ ใช้แรงงานในประเทศไทย กรณีศึกษาคนไทยใน 11 จังหวัดทุกภาคของประเทศ จำนวนทั้งสิ้น 4,148 ตัวอย่าง ซึ่งดำเนินโครงการสำรวจระหว่างวันที่ 25 พ.ย.-1 ธ.ค. 2549 พบว่า 72.8% ไม่เห็นด้วยที่แรงงานข้ามชาติสามารถรวมกลุ่มเป็นสหภาพแรงงานได้ มีเพียง 27.2% เท่านั้นที่เห็นด้วย และอีกประมาณ 60% ไม่เห็นด้วยที่จะให้แรงงานข้ามชาติมีสิทธิประโยชน์เทียบเท่ากับแรงงานไทย ไม่ว่าจะเป็นการทำงานได้ทุกประเภท การแสดงออกทางความคิดอย่างเป็นอิสระ และการทำงานภายใต้เงื่อนไข และค่าตอบแทนเดียวกัน

อย่างไรก็ตามแม้ว่าแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยจะไม่สามารถตั้งสหภาพแรงงานได้ แต่การสนับสนุนของแรงงานไทย ภายใต้การรวมตัวกันเป็นคณะกรรมการสมานฉันท์แรงงานไทย ได้พยายามเรียกร้องต่อรัฐบาลไทยในทุกปีให้แรงงานข้ามชาติสามารถตั้งสหภาพแรงงานได้ แต่ในช่วงที่ผ่านมากระทรวงแรงงานได้ปฏิเสธทุกครั้ง โดยอ้างถึงความมั่นคงของประเทศเป็นสำคัญ ดังคำพูดของ นายจุฑาวัช อินทรสุขศรี ปลัดกระทรวงแรงงาน ครั้งที่รับหนังสือจาก นางสาววิไลวรรณ แซ่เตีย ประธานคณะกรรมการสมานฉันท์แรงงานไทยเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2549 ที่ทำเนียบรัฐบาล เพื่อยื่นข้อเสนอเรื่องการคุ้มครองสิทธิแรงงาน เนื่องในวันแรงงานข้ามชาติสากลปี 2549 ว่า “หากแรงงานพม่าจำนวนนับล้านคนรวมตัวกันสไตรค์หยุดงาน ลางาน เพื่อประท้วงนายจ้างเป็นเวลาหลายวัน จะส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวม การเรียกร้องของแรงงานต่างด้าวจะต้องดูเหตุผลและขอบเขตของ กฎหมายประกอบไปด้วย ไม่ใช่อ้างเพียงแต่เรื่องสิทธิมนุษยชน และถามกลับว่าถ้าไทยขอตั้งสหภาพแรงงานในสหรัฐ บ้าง สหรัฐอเมริกายอมหรือไม่ คำตอบก็น่าจะบอกว่าไม่ เพราะแม้แต่ประเทศที่เป็นประชาธิปไตยใหญ่ ๆ ยังไม่ยอมกันเลย”

ท่าทีดังกล่าวของรัฐบาลไทยเป็นภาพสะท้อนสำคัญถึงการขัดแย้งกันเองในแนวนโยบาย กล่าวคือ กระทรวงแรงงานมีนโยบายที่ชัดเจนในการช่วยเหลือคุ้มครองแรงงานข้ามชาติ ไม่ว่าจะเป็นแรงงานชาติไหน หากเข้ามาทำงานในประเทศไทยอย่างถูกกฎหมาย จะต้องได้รับการคุ้มครองเท่ากับแรงงานไทย ฉะนั้นการปฏิเสธพิจารณาข้อเสนอเรื่องการตั้งสหภาพแรงงานจึงเป็นการขัดแย้งกันเองต่อนโยบายที่กำหนดไว้ของกระทรวงแรงงาน

จากการทบทวนวรรณกรรมทฤษฎี และแนวความคิด สรุปได้ว่า นโยบายสาธารณะเป็นเครื่องมือของรัฐที่จะไปสู่การบรรลุเป้าประสงค์ของสังคม โดยนโยบายสาธารณะจะต้องสนองตอบความต้องการและค่านิยมของประชาชนส่วนใหญ่ นโยบายสาธารณะที่ดีต้องสอดคล้องกับค่านิยม

และความต้องการของประชาชน เมื่อถูกนำไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จะทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีอย่างเสมอภาคทั่วหน้า การนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดความสำเร็จ โดยหากนโยบายใดได้รับการสนับสนุนอย่างดีจากฝ่ายการเมืองแล้ว มักมีแนวโน้มที่จะประสบความสำเร็จ และในการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงต้องทำความเข้าใจกับสภาพปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นได้ในทุกกรณีให้ชัดเจน เพื่อป้องกันมิให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบกับความล้มเหลว และเพื่อเป็นหลักประกันว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติจะบรรลุความสำเร็จตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จึงต้องศึกษาว่าปัญหาและอุปสรรคสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่ามีอะไรบ้าง และจะแก้ไขได้อย่างไร เพื่อป้องกันมิให้เกิดความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากการทบทวนวรรณกรรมผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ได้พบว่า มูลเหตุที่การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย เนื่องจาก 1) นโยบายขาดความชัดเจน ทำให้ตีความผิดพลาด ไม่เหมาะสมกับการปฏิบัติในพื้นที่ นโยบายขาดความสมเหตุสมผล มีวัตถุประสงค์หลายอย่างและมีความขัดแย้งกันในตัวเอง สร้างความสับสนให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ 2) กระบวนการติดต่อสื่อสารเน้นรูปแบบทางการมากเกินไป การประสานงานขาดเอกภาพ เพราะศูนย์ควบคุมและแก้ไขปัญหาลบหนีสื่อสารระดับจังหวัดไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร 3) กิจกรรมเพื่อการบังคับใช้มีผล เช่น การออกกฎหมาย ระเบียบ ร้องรับ มีความล่าช้า การประชาสัมพันธ์มีน้อย 4) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีหลายหน่วย แต่ละหน่วยมีอัตราค่าจ้าง ยานพาหนะ/วัสดุไม่เพียงพอการมอบอำนาจจากส่วนกลางยังมีน้อย 5) เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติยังมีระดับความเห็นต่อความเหมาะสมของมาตรการแตกต่างกัน เจ้าหน้าที่บางส่วนยังมีการแสวงหาประโยชน์จากแรงงานต่างด้าว 6) งบประมาณและสิ่งจูงใจยังมีน้อย 7) สภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ยังไม่เอื้ออำนวยให้มีการปฏิบัติตามมาตรการตามมติ ครม. อย่างจริงจังการกำหนดพื้นที่ผ่อนผันใช้แรงงานต่างด้าวโดยเน้นในจังหวัดชายแดนและพื้นที่จังหวัดที่ขาดแคลนแรงงานไทยเฉพาะกิจการทำสัญญาประกันตัวแรงงานต่างด้าว ลดค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงาน กำหนดค่าตรวจโรคในการออกใบรับรองแพทย์ ให้นายจ้างนำแรงงานต่างด้าวเข้าสู่กองทุนเงินทดแทนและกองทุนประกันสังคม จัดตั้งศูนย์ทะเบียนกลางควบคุมประวัติแรงงานต่างด้าวที่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานได้ จะต้องเข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย และสามารถควบคุมได้ เพื่อให้เกิดความมั่นคงของชาติ

พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 รวมถึงมติคณะรัฐมนตรีหลายฉบับที่กำหนดการผ่อนผันให้แก่แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย (Illegal Foreign Migrant Labors) ที่หลบหนีเข้ามาแย่งอาชีพคนไทยได้ เนื่องจากการที่กฎหมายถ้าหากไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัญหาในปัจจุบันและมีงานบางประเภทที่คนไทยไม่นิยมทำ

แต่ไม่สามารถนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำแทนได้ เพราะถูกจำกัดด้วยข้อกฎหมาย จนรัฐบาลต้องใช้ นโยบายเข้าแก้ไข ด้วยการมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 สิงหาคม 2543 โดยงานนั้นต้องเป็นงาน กรรมกรหรือเป็นกิจการที่ขาดแคลนแรงงาน แต่อย่างไรก็ดี กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุม แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวนี้ ยังไม่สามารถใช้ป้องกันมิให้แรงงาน ต่างด้าวที่เข้ามาโดยผิดกฎหมายเข้ามาแย่งงานคนไทยทำได้ รวมทั้งยังไม่สามารถแก้ไขปัญหา การขาดแคลนแรงงานในบางสาขาอาชีพ โดยเฉพาะงานกรรมกรแบกหามที่คนไทยไม่นิยมทำ เสนอให้ มีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ให้มีความสอดคล้อง เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันและเพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหการขาดแคลนแรงงานในบาง สาขาอาชีพที่แรงงานไทยไม่นิยมทำหรือในกิจการบางสาขาที่ขาดแคลนแรงงานอย่างแท้จริง

ปัญหาการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ เป็นนโยบายที่แตกแขนงมาจากนโยบาย ความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งทำให้การดำเนินการตามมาตรการบางมาตรการยังไม่บรรลุผล มาตรการ ผ่อนปรนทางการบริหารเพื่อแก้ไขปัญหการขาดแคลนแรงงานไม่บรรลุผล มาตรการป้องกันการ หลบหนีออกนอกเขตจังหวัดไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ปัญหาและอุปสรรคขององค์กรที่นำ นโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ 1) การขาดการประสานงาน 2) การขาดความต่อเนื่องของการนำนโยบาย ไปปฏิบัติ 3) การขาดความตระหนักของผู้บริหารระดับสูงในการนำนโยบายไปปฏิบัติ 4) การขาด บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ดังนั้นในการส่งเสริมการแรงงานสัมพันธ์ โดยการเสริมสร้าง พื้นฐานความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างนายจ้างและลูกจ้างอย่างยั่งยืน รวมทั้ง ส่งเสริมและพัฒนาองค์กร นายจ้าง ลูกจ้างให้เข้มแข็งเพื่อให้มีความเป็นเอกภาพในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ได้อย่างมี ประสิทธิภาพมีคุณธรรม และมีความรับผิดชอบต่อสังคมโดยรวม ในการแก้ไขปัญหาคนต่าง ด้าวหลบหนีเข้าเมืองลักลอบทำงาน โดยจัดทำยุทธศาสตร์การจัดระเบียบบริหารแรงงานต่างด้าว หลบหนีเข้าเมือง รวมทั้งการจัดทำข้อตกลงความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้า เมืองกับประเทศเพื่อนบ้าน และการส่งเสริมการมีงานทำของคนไทยเข้ามาทดแทนแรงงานต่างด้าว ตลอดจนการลดจำนวนการจ้างแรงงานต่างด้าว

จากสิ่งที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นจะเห็นได้ว่า นโยบายสาธารณะเป็นเครื่องมือของรัฐที่จะไปสู่ การบรรลุเป้าประสงค์ของสังคม โดยนโยบายสาธารณะจะต้องสนองตอบความต้องการและค่านิยม ของประชาชนส่วนใหญ่ นโยบายสาธารณะที่ดีต้องสอดคล้องกับค่านิยมและความต้องการของ ประชาชน เมื่อถูกนำไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จะทำให้ประชาชนมีคุณภาพ ชีวิตที่ดีอย่างเสมอภาคทั่วหน้า การนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดความสำเร็จ โดยหากนโยบายใด ได้รับการสนับสนุนอย่างดีจากฝ่ายการเมืองแล้ว มักมีแนวโน้มที่จะประสบความสำเร็จ และในการ นำนโยบายไปปฏิบัติจึงต้องทำความเข้าใจกับสภาพปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นได้ใน

ทุกกรณีให้ชัดเจน เพื่อป้องกันมิให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบกับความล้มเหลว และเพื่อเป็นหลักประกันว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติจะบรรลุความสำเร็จตามเป้าประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ปัญหาและอุปสรรคสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่ามีอะไรบ้าง และจะแก้ไขได้อย่างไร เพื่อป้องกันมิให้เกิดความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยต้องเน้นให้ความสำคัญเกี่ยวกับด้านนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับแรงต่างด้าว ในเรื่องของการปรับเปลี่ยนนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ และเรื่องความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ และด้านการแปลงนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ ในเรื่องการกำหนดภารกิจและมอบหมายงาน เรื่องศักยภาพและความพร้อมของหน่วยงานปฏิบัติ เรื่องมาตรฐานการปฏิบัติงาน และเรื่องระบบการกำกับติดตามผล เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพนโยบาย และเมื่อนำไปปฏิบัติได้เกิดผลดีต่อสังคมไทย ทั้งนี้เพื่อนำเรื่องไปเป็นบทเรียนในการปรับปรุงนโยบายและวิธีปฏิบัติงานเสียใหม่ให้รัดกุม มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไป