



การเปรียบเทียบผลการนำนโยบาย
ด้านแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ
กรณีศึกษา 3 จังหวัดภาคตะวันออก
สระแก้ว จันทบุรี และตราด

The Compare Study of Foreign Worker
Policy Implementation:
The Case Study of the Three Provinces
in the Eastern Part of Thailand,

วิชัย จงโชติชัยวาลย์*
ฤทธิกร ศิริประเสริฐโชค**

* ดร. อาจารย์ประจำวิทยาลัยบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา

** ดร. อาจารย์ประจำวิทยาลัยบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา

บทคัดย่อ

การเปรียบเทียบผลการนํานโยบายด้านแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติกรณีศึกษา 3 จังหวัดภาคตะวันออก สระแก้ว จันทบุรีและตราด ได้รวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง และการสัมภาษณ์เชิงลึกจากหน่วยงานต่างๆ ผลการศึกษาสามารถแบ่งเป็น 4 ด้าน คือ 1) ด้านนโยบายแรงงานต่างด้าว พบว่าทั้ง 3 จังหวัดมีความชัดเจนของวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย แต่ยังไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายได้ เนื่องจากไม่มีแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่ชัดเจน และการแก้ไขปัญหาเป็นแบบระยะสั้นรายปี สำหรับการปฏิบัติตามนโยบายเพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมาย พบว่า แต่ละจังหวัดยึดกรอบแนวทางปฏิบัติตามนโยบายจากส่วนกลาง และผู้ว่าราชการจังหวัดได้ผนวกแนวทางและนโยบายของจังหวัดภายใต้หลักการตอบสนองความต้องการด้านเศรษฐกิจของจังหวัดเป็นหลัก โดยใช้ปัญหาของท้องถิ่นเป็นตัวตั้ง และดำเนินงานในรูปของคณะกรรมการจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 2) ด้านทรัพยากร พบว่า ทั้ง 3 จังหวัดมีความพอเพียงของทรัพยากรทางการเงิน แต่ขาดความพร้อมในด้านวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือ และสถานที่เพื่อให้บริการ รวมถึงบุคลากรในการปฏิบัติงานไม่เพียงพอ 3) ด้านหน่วยงานที่นํานโยบายไปปฏิบัติ พบว่า มี 5 หน่วยงานหลักที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรง คือ สำนักงานจัดหางานจังหวัด สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ตำรวจตรวจคนเข้าเมืองจังหวัด งานทะเบียนราษฎรจังหวัด และหน่วยงานทางทหาร ซึ่งแต่ละหน่วยงานต่างบังคับใช้กฎหมายตามที่ตนเองสังกัด ทำให้เกิดความขัดแย้งในขั้นตอนการดำเนินงาน 4) ด้านสภาพแวดล้อม พบว่า สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจของ 3 จังหวัดภาคตะวันออก เป็นพื้นที่ที่มีสัดส่วนการค้าชายแดนสูงถึงร้อยละ 80 ของมูลค่าการค้าระหว่างไทยกับกัมพูชา ด้านสังคม พบว่า มีกลุ่มแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองส่วนหนึ่งมีสถานะไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ทำให้ถูกจำกัดโอกาสและสิทธิในด้านต่างๆ ส่วนด้านการเมือง พบว่า บทบาททางการเมืองมีผลต่อการกำหนดนโยบายแรงงานต่างด้าวในแต่ละปี

คำสำคัญ: การนํานโยบายไปปฏิบัติ/ แรงงานต่างด้าว/ สระแก้ว/ จันทบุรี/ ตราด

Abstract

Based on relevant documents and in-depth interviews with various authorities, this study indicates four-dimensions of findings. First, with regard to foreign worker policy, it is found that the objectives and goals of the policy of all the three provinces are clear, but they are unable to reach their objectives and goals because they do not stipulate problem alleviation approaches, and are also annual short-term ones. In terms of policy compliance to achieve the goals, each province complies with the approach of the national government. In addition, the provincial governors are allowed to annex this approach with provincial policy to meet the economic demands of each province based on a problem-oriented approach. Moreover, a committee of relevant authorities may be established to ease local problems. Second, with regard to resources, it is found that all the provinces have sufficient financial resources, but nevertheless lack tools, equipment, operating sites, and personnel. Third, with regard to authorities' implementing policy, it is found that there are five major direct organizations: the provincial offices of employment, the provincial offices of public health, the provincial immigration offices, the citizen registration offices, and military authorities, which employ the laws and regulations they are under individually. This causes disagreement about processes. Finally, as far as circumstances are concerned, in terms of the economic dimension, border trade there is 80% of the Thai-Cambodian commerce. In terms of the social dimension, because of illegal immigration and illegal status, many

opportunities and rights of alien workers are restricted. In terms of the political dimension, it has an impact on the foreign worker policy annually.

Keywords: Political Implementation/ Foreign Worker/ Srakaew/ Chantaburi/ Trad

บทนำ

ประเทศไทยมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจระดับสูงโดยมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตจากภาคเกษตรกรรมไปสู่ภาคอุตสาหกรรมและบริการเพิ่มขึ้น ทำให้ความต้องการแรงงานมีจำนวนมากขึ้น และเกิดการขาดแคลนแรงงานในภาคอุตสาหกรรม ดังนั้น รัฐบาลจึงได้กำหนดนโยบายเพื่อนำแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาทำงานเพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงาน (สาโรจน์ คมคาย และธีระ ศรีธรรมรักษ์, 2555)

รัฐบาลไทยได้กำหนดนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวด้วยนโยบายผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่หลบหนีเข้าเมือง สามารถอยู่ในราชอาณาจักรและทำงานได้ชั่วคราวตั้งแต่ พ.ศ. 2535 - ปัจจุบัน ตามเงื่อนไขที่รัฐกำหนด โดยเปลี่ยนแปลงการจ้างแรงงานต่างด้าวจากผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายให้มีการขึ้นทะเบียนและอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว ต่อมาในปี พ.ศ. 2547 ได้เพิ่มให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าวอย่างถูกกฎหมายโดยการเจรจาความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อให้มีการพิสูจน์สัญชาติ และในปี พ.ศ. 2552 - 2555 ได้มีการพยายามจัดการแรงงานต่างด้าวให้เป็นระบบ กล่าวคือ มีการอนุญาตให้แรงงานที่เข้ามาโดยผิดกฎหมายจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวและพิสูจน์สัญชาติ เพื่อนำไปสู่กระบวนการทำให้ถูกกฎหมาย (Legalization) และผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวทำงานอยู่ในประเทศไทยได้ รวมทั้งใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อเป็นเครื่องมือในการป้องกันปราบปราม และควบคุมแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง อย่างไรก็ตาม จากการ

ดำเนินการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวตามมาตรการต่างๆ ที่ผ่านมากลับพบว่า การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของไทยไม่ค่อยประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากกฎระเบียบขาดความยืดหยุ่น มีลักษณะของการควบคุมโดยให้ความสำคัญกับมิติด้านความมั่นคงของชาติเป็นหลัก มากกว่ามิติด้านสังคมและด้านเศรษฐกิจ ทำให้เกิดความไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ความต้องการแรงงานในปัจจุบันของประเทศ (สาโรจน์ คมคาย และธีระ ศรีธรรมรักษ์, 2555)

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาจากลักษณะภูมิประเทศของภาคตะวันออก ซึ่งมีพรมแดนติดต่อกับกัมพูชา เป็นระยะทาง 789 กิโลเมตร โดยมีพื้นที่ที่เป็นที่ราบภูเขาสูงและลำน้ำ แนวพรมแดนบริเวณนี้มีผู้หลบหนีเข้ามาทำงานทุกจุด แต่ที่พบมากที่สุดคือ บริเวณที่เป็นที่ราบ ตั้งแต่บริเวณจังหวัดสระแก้ว จันทบุรี และจังหวัดตราด นอกจากนี้ โรงงานอุตสาหกรรม และภาคการเกษตรยังขาดแคลนแรงงานระดับปฏิบัติการจำนวนมาก และต้นทุนแรงงานจากประเทศกัมพูชามีราคาต่ำ ทำให้เกิดการจ้างแรงงานต่างด้าวในรูปแบบเข้าไปเยี่ยงกลับ ซึ่งเมื่อได้ค่าตอบแทนแล้ว ส่วนหนึ่งก็นำเงินเหล่านั้นมาซื้อสินค้าในประเทศไทย ส่งผลให้เศรษฐกิจบริเวณชายแดนเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว อย่างไรก็ตาม หากปล่อยให้มีการใช้แรงงานต่างด้าวโดยไม่มีใบอนุญาตทำงานเช่นนี้อาจทำให้เกิดความเสี่ยงด้านความมั่นคงของประเทศในด้านต่างๆ ดังนี้ (สำนักงานสภา ความมั่นคงแห่งชาติ, 2552)

1. ด้านการเมือง ได้แก่ ปัญหาการเรียกร้องขอมีสถานะและสิทธิของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย อาจสร้างความกดดันต่อภาครัฐ ปัญหาการพิสูจน์สัญชาติ เนื่องจากประเทศต้นทางไม่รับรองสัญชาติ จึงไม่สามารถระบุสัญชาติได้ ทำให้เกิดปัญหาการควบคุม และการส่งกลับต้นทาง

2. ด้านสังคม เนื่องจากกลุ่มแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมีสถานะไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ทำให้ถูกจำกัดโอกาสและสิทธิ ส่งผลให้เกิดความกดดันต้องดิ้นรนเพื่อความอยู่รอด จึงเสี่ยงต่อการเกิดปัญหาอาชญากรรมต่างๆ ได้นอกจากนี้ ยังพบปัญหาเกี่ยวกับบุตรหลานที่เกิดขึ้นภายหลัง ซึ่งจะไม่มีสถานะตามกฎหมาย ทำให้เกิดปัญหาด้านสังคมในระยะยาว

3. ด้านเศรษฐกิจ ทำให้เกิดภาระค่าใช้จ่ายของภาครัฐ เนื่องจากแรงงานต่างด้าวเหล่านี้มาใช้สาธารณูปโภค รวมทั้งรับบริการด้านการศึกษา และสาธารณสุขจากประเทศไทยในขณะที่มิได้มีส่วนในการเสียภาษี ขณะเดียวกัน แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมีส่วนสำคัญต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะกิจกรรมที่คนไทยไม่ทำ ดังนั้น การจับกุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายอย่างเข้มข้น อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อภาคธุรกิจบางส่วน

ด้วยเหตุนี้ จึงได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับการนำนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติในพื้นที่ 3 จังหวัดภาคตะวันออก เพื่อเปรียบเทียบการนำนโยบายไปปฏิบัติว่ามีความเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร และเพื่อเป็นแนวทางแก้ไขปัญหานโยบายด้านแรงงานต่างด้าวต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อเปรียบเทียบการนำนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติใน 3 จังหวัดภาคตะวันออก ได้แก่ จังหวัดสระแก้ว จันทบุรี และจังหวัดตราด

พื้นที่ศึกษา

ศึกษาเฉพาะ 3 จังหวัดในภาคตะวันออกที่มีพรมแดนติดกับประเทศกัมพูชา ได้แก่ จังหวัดสระแก้ว จันทบุรี และจังหวัดตราด

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1) เปรียบเทียบผลการนำนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ ในพื้นที่ 3 จังหวัด ภาคตะวันออก สระแก้ว จันทบุรี และตราด

2) สามารถนำผลการวิจัยไปใช้เป็นแนวทางเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการกำหนดนโยบายระดับจังหวัดให้มีความสอดคล้องกับสภาพการณ์ด้านการจัดการแรงงานต่างด้าว

ขั้นตอนการดำเนินการวิจัย

การเก็บรวบรวมข้อมูล ได้รวบรวมข้อมูลเบื้องต้นจากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องของหน่วยงานต่างๆ ข้อมูลที่นำมาใช้ได้แก่ เอกสารราชการจากแหล่งต่างๆ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานกฤษฎีกา กระทรวงแรงงาน สำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าว สำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมือง สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ บทความจากหนังสือพิมพ์ หนังสือเอกสารวิจัย วิทยานิพนธ์ เอกสารออนไลน์ ข้อบังคับ กฎหมาย พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว และรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากหน่วยงานต่างๆ โดยมีการกำหนดประเด็นที่เกี่ยวข้อง

การวิเคราะห์ข้อมูล พิจารณาข้อมูลที่ได้ในการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis) จากเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก รวมทั้งวิธีการวิเคราะห์อื่นๆ เช่น การวิเคราะห์ข้อมูลโดยการเปรียบเทียบข้อมูล (Comparative Analysis) เปรียบเทียบจากความเหมือนและความแตกต่างที่มีอยู่ในคุณลักษณะ (Qualities) หรือคุณสมบัติ (Attributes) ของข้อมูล จากข้อมูลทั้งหมดประมวลสรุปผลจากแบบสัมภาษณ์ และใช้ผลที่ได้จากการสัมภาษณ์เป็นข้อมูลประกอบเพื่อสรุปเป็นภาพรวมทั้งหมดของการวิจัย

การนำเสนอผลการศึกษา จะเสนอในลักษณะเชิงพรรณนาตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย ได้แก่ สรุปเปรียบเทียบผลการนำนโยบายไปปฏิบัติใน 3 จังหวัดภาคตะวันออก

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้เลือกปัจจัยที่เกี่ยวข้องตามตัวแบบของ Van Meter and Van Horn และวรเดช จันทรศร เป็นตัวแบบในการวิเคราะห์ปัจจัยที่สัมพันธ์กับการนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายแรงงานต่างด้าว เป็นนโยบายที่ต้องลงทุนสูง รวมทั้งต้องได้รับการสนับสนุนจากภาคสังคมและภาคการเมือง อีกทั้งเป็นนโยบายที่ต้องอาศัยการยอมรับและความร่วมมือจากผู้ปฏิบัติ เพราะเป็นเรื่องของการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติ ตั้งแต่เจ้าหน้าที่ภาครัฐ ผู้ประกอบการ และลูกจ้าง ดังนั้น ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดปัจจัยเป็น 4 ด้าน ดังนี้

- 1) ด้านนโยบายแรงงานต่างด้าว พิจารณาจากความชัดเจนของวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย ความสามารถในการแก้ไขปัญหาของนโยบาย และการปฏิบัติตามนโยบายเพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมาย
- 2) ด้านทรัพยากร พิจารณาความพอเพียงของทรัพยากรทางการเงิน ความพร้อมด้านวัสดุ อุปกรณ์ และความพอเพียงของทรัพยากรบุคลากร
- 3) ด้านหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ พิจารณาจากลักษณะโครงสร้างของหน่วยงาน กฎระเบียบในการดำเนินงานขององค์กร ทัศนคติของบุคลากร ผู้ปฏิบัติงาน และกระบวนการสื่อสารภายในหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ
- 4) ด้านสภาพแวดล้อม พิจารณาในด้านสภาพแวดล้อมด้านเศรษฐกิจ สภาพแวดล้อมด้านสังคม สภาพแวดล้อมด้านการเมือง และการสนับสนุนจากหน่วยงานส่วนกลางของรัฐและหน่วยงานส่วนท้องถิ่น

ผลการวิจัย

การเปรียบเทียบผลการนำนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ กรณีศึกษา 3 จังหวัดภาคตะวันออก สระแก้ว จันทบุรีและตราด ผลการศึกษาสามารถแบ่งเป็น 4 ด้าน คือ

1. ด้านนโยบายแรงงานต่างด้าว ได้ผลการศึกษาดังนี้

1.1 ความชัดเจนของวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย พบว่าทั้ง 3 จังหวัด มีความชัดเจนของวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย โดยวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบายตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน คือ แนวคิดที่ต้องการสงวนอาชีพไว้ให้คนไทยทำ

1.2 ความสามารถในการแก้ไขปัญหาของนโยบายแรงงานต่างด้าว พบว่า ไม่สามารถบรรลุมติวัตถุประสงค์และเป้าหมายได้ เนื่องจากไม่ได้รับแนวทางในการแก้ไขปัญหา ได้แก่

1.2.1 นโยบายการผลักดันและจับกุมแรงงานต่างด้าว ผิดกฎหมายที่ลักลอบทำงานให้ออกนอกประเทศไทย ผลการปฏิบัติพบว่า ไม่สามารถผลักดันและจับกุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายได้อย่างแท้จริง และยังไม่สามารถป้องกันและสกัดกั้นการลักลอบเข้าใหม่ได้

1.2.2 นโยบายการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ที่ลักลอบทำงานและอยู่ในประเทศ ผลการปฏิบัติพบว่า ไม่ได้รับความร่วมมือจากทั้งนายจ้างและแรงงานต่างด้าวในการขึ้นทะเบียน ทำให้ไม่สามารถทราบจำนวนที่แท้จริงของความต้องการแรงงาน และจำนวนแรงงานต่างด้าวที่อยู่ในประเทศไทย

1.2.3 นโยบายการพิสูจน์สัญชาติของแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองที่อยู่ในประเทศไทย ผลการปฏิบัติพบว่า กลับไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควรจากทั้งนายจ้างและลูกจ้าง ทั้งนี้เนื่องจากมีค่าใช้จ่ายสูง มีขั้นตอนที่ยุ่งยากและการพิสูจน์สัญชาติทำได้ล่าช้า

1.2.4 นโยบายการผ่อนผันให้คนต่างด้าวเข้าเมือง ผิดกฎหมาย สามารถทำงานได้ชั่วคราวตามเงื่อนไขที่รัฐกำหนดระหว่างรอส่ง กลับประเทศต้นทาง โดยการออกเป็นมติคณะรัฐมนตรีประกาศการผ่อนผันและ วางแนวทางการปฏิบัติการอนุญาตจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเป็น รายปี ผลการปฏิบัติ พบว่า ไม่สามารถแก้ไขปัญหาระงงานต่างด้าวที่เป็นรูปธรรม ชัดเจน และไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากพบว่า จำนวนแรงงานต่างด้าวที่มา ขึ้นทะเบียนอย่างเป็นทางการกับหน่วยงานที่รับผิดชอบมีจำนวนลดลงในแต่ละปี

1.3) การปฏิบัติตามนโยบายเพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมาย ทั้ง 3 จังหวัดภาคตะวันออก ได้แก่ จังหวัดสระแก้ว จันทบุรี และจังหวัดตราด ได้นำนโยบายแรงงานต่างด้าวมาปฏิบัติ โดยให้หน่วยงานปฏิบัติแต่ละจังหวัดยึด กรอบแนวทางปฏิบัติตามนโยบายจากส่วนกลาง แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถ ผนวกแนวทางและนโยบายของจังหวัดเข้าด้วยกัน ภายใต้หลักการตอบสนอง ความต้องการด้านเศรษฐกิจของจังหวัดเป็นหลัก โดยใช้ปัญหาของท้องถิ่น (Problem Oriented Approach) เป็นตัวตั้ง และดำเนินงานในรูปของ คณะกรรมการจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขปัญหาระงงานต่างด้าวภายใน พื้นที่ เช่น การนำเข้าแรงงานต่างด้าวด้านการเกษตรของจังหวัดสระแก้ว ผ่านสมาคมเกษตรกรชายแดนบูรพา การนำเข้าแรงงานต่างด้าวแบบโป่งน้ำร้อน โมเดลของจังหวัดจันทบุรี ผ่านสมาคมการค้าและการท่องเที่ยวชายแดนกัมพูชา การนำเข้าแรงงานต่างด้าวด้านประมงผ่านสมาคมประมงตราด/ ศูนย์แรงงาน ภาคประมง ทั้งนี้ ได้พบว่า การปฏิบัติตามนโยบายไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของ นโยบายที่ได้ตั้งไว้ เนื่องจากความไม่สอดคล้องของพระราชบัญญัติการทำงาน ของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 กับพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

2) ด้านทรัพยากร ได้ผลการศึกษาดังนี้

2.1) *ความพอเพียงของทรัพยากรทางการเงิน* จากการศึกษาพบว่า การตั้งงบประมาณด้านแรงงานต่างด้าวของแต่ละจังหวัดมีความสัมพันธ์กับจำนวนแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย เช่น จำนวนแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายของจังหวัดตราดสูงกว่าจังหวัดจันทบุรี และจังหวัดสระแก้ว ดังนั้น จังหวัดตราดได้ตั้งงบประมาณสูงกว่าจังหวัดจันทบุรีและจังหวัดสระแก้ว ผลการปฏิบัติพบว่า ในปี พ.ศ.2555 จำนวนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายของจังหวัดตราดลดลง แสดงให้เห็นว่าความพอเพียงของทรัพยากรทางการเงินมีผลต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ได้ตั้งไว้

2.2) *ความพร้อมด้านวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ และสถานที่* พบว่า หน่วยงานทั้ง 3 จังหวัด ยังมีความไม่พร้อมในด้านวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ เช่น อุปกรณ์คอมพิวเตอร์ อุปกรณ์ในการตรวจสอบรูปพรรณ สันฐาน ของหน่วยงานไม่มีความทันสมัย ซึ่งถือว่าเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ ตลอดจนระบบฐานข้อมูลเพื่อใช้ในการตรวจสอบไม่มีความทันสมัย ทำให้ไม่สามารถตรวจสอบความถูกต้องทางด้านข้อมูลของแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทยได้

2.3) *ความพอเพียงของทรัพยากรบุคลากร* พบว่าทั้ง 3 จังหวัด มีเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการไม่เพียงพอต่อความต้องการ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่เป็นลูกจ้างชั่วคราว ดังนั้น จึงมีการเปลี่ยนแปลงเจ้าหน้าที่บ่อย ทำให้ต้องเสียทั้งเวลาและงบประมาณในการฝึกเจ้าหน้าที่เพื่อให้มีความพร้อมที่จะปฏิบัติหน้าที่หลายครั้ง นอกจากนี้ พบว่า บางหน่วยงานมีจำนวนเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอต่อความต้องการของผู้เข้ามาใช้บริการ ทำให้เจ้าหน้าที่แต่ละคนมีภาระการทำงานที่ค่อนข้างหนัก เช่น ตรวจคนเข้าเมืองของจังหวัดสระแก้ว พบปัญหาหลักคือในแต่ละปีมีจำนวนการเดินทางเข้าออก โดยใช้บัตรผ่านแดนจำนวนมาก ทำให้บุคลากรในการดำเนินงานไม่เพียงพอ

3) ด้านหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ได้ผลการศึกษาดังนี้

3.1) ลักษณะโครงสร้างของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วย 5 หน่วยงานหลัก คือ กระทรวงแรงงาน กระทรวงสาธารณสุข สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงกลาโหม

3.2) กฎระเบียบในการดำเนินงานขององค์กร พบว่า แต่ละหน่วยงานต่างบังคับใช้กฎหมายตามที่ตนเองสังกัด เช่น สำนักงานจัดหางาน สังกัดกระทรวงแรงงาน ใช้กฎหมายเกี่ยวกับแรงงาน ได้แก่ พระราชบัญญัติการทำงานคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 สำนักตรวจคนเข้าเมืองจังหวัด สังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติที่ไม่ครอบคลุมกับความเป็นจริงกับการเปลี่ยนแปลงในยุคปัจจุบัน ดังเช่นกรณีปัญหาของมาตรา 14 ในพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 กับพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 13 (2) ที่มีความขัดแย้งกัน

3.3) ทิศนคติของบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน พบว่า ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติเห็นว่า นโยบายแรงงานต่างด้าว เป็นนโยบายที่ไม่ก่อให้เกิดความคุ้มค่าในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว และไม่ช่วยให้คนไทยมีงานทำมากขึ้น ตลอดจนเป็นการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุ

3.4) กระบวนการสื่อสารภายในหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ พบว่า แต่ละหน่วยงานหลัก จะกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานไปให้หน่วยงานระดับจังหวัดทราบอย่างชัดเจน และจังหวัดมีการกำหนดโครงสร้างคณะทำงานด้านแรงงานต่างด้าว ทำให้แต่ละหน่วยงานได้ติดต่อสื่อสารกันอยู่อย่างสม่ำเสมอ ทั้งรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เช่น การประชุมคณะทำงานประจำเดือนโดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ซึ่งแต่ละหน่วยงานแจ้งให้ทราบถึงภารกิจและผลการปฏิบัติงานประจำเดือน ทำให้แต่ละหน่วยงานได้รับทราบสถานการณ์ที่เกิดขึ้น และแนวทางการปฏิบัติงานระดับจังหวัด

4. ด้านสภาพแวดล้อม ได้ผลการศึกษาว่า

4.1) สภาพแวดล้อมด้านเศรษฐกิจ พบว่า ทั้ง 3 จังหวัดมีสภาพภูมิศาสตร์ที่เหมาะสม เพราะเป็นจังหวัดที่มีพรมแดนติดต่อกับประเทศกัมพูชาในลักษณะเป็นที่ราบ โดยมีสัดส่วนการค้าชายแดนสูงถึงร้อยละ 80 ของมูลค่าการค้าระหว่างไทยกับกัมพูชา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการค้าผ่านด่านอรัญประเทศกับด่านปอยเปต จังหวัดบันเตียเมียนเจย ทำให้มีแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานกระจุกตัวในจังหวัดสระแก้ว จันทบุรี และตราด

4.2) สภาพแวดล้อมด้านสังคม เนื่องจากกลุ่มแรงงานต่างด้าวส่วนหนึ่งมีสถานะไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ทำให้ถูกจำกัดโอกาสและสิทธิ ส่งผลให้เกิดความกดดัน ต้องดิ้นรนเพื่อความอยู่รอด จึงเสี่ยงต่อการเกิดปัญหาอาชญากรรมต่างๆ ได้ นอกจากนี้ ยังพบปัญหาเกี่ยวกับบุตรหลานที่เกิดขึ้นภายหลัง ซึ่งจะไม่มีสถานะตามกฎหมาย ทำให้เกิดปัญหาด้านสังคมในระยะยาว

4.3) สภาพแวดล้อมด้านการเมือง บทบาทของฝ่ายการเมืองเข้าไปเกี่ยวข้องโดยตรง ซึ่งจะเห็นว่าที่ผ่านมา นโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวเป็นไปในลักษณะการผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายสามารถทำงานบางประเภท และอยู่ในประเทศไทยได้ชั่วคราว ทำให้นโยบายขาดความศักดิ์สิทธิ์ และไม่สามารถบรรลุผลการนำนโยบายไปปฏิบัติได้

4.4) การสนับสนุนจากหน่วยงานส่วนกลางของรัฐและหน่วยงานส่วนท้องถิ่น พบว่า นโยบายแรงงานต่างด้าวได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานส่วนกลางของรัฐและหน่วยงานส่วนท้องถิ่น รวมถึงภาคเอกชน ซึ่งเป็นผู้ประกอบการที่ต้องการใช้แรงงานต่างด้าวเป็นอย่างดี เช่น

- จังหวัดสระแก้วมีความร่วมมือระหว่างสมาคมเกษตรกรชายแดนบูรพา ดำรวจตรวจคนเข้าเมืองสระแก้ว และสำนักงานจัดหางานจังหวัด
- จังหวัดจันทบุรีมีความร่วมมือระหว่างหน่วยเฉพาะกิจนาวิกโยธินจันทบุรี ตรวจคนเข้าเมืองจันทบุรี และสมาคมการค้าและการท่องเที่ยวชายแดนกัมพูชา

- จังหวัดตราดมีความร่วมมือระหว่างสมาคมประมงตราด/
ศูนย์แรงงานภาคประมง กับสำนักงานจัดหางาน

ข้อเสนอแนะ

1. ควรมอบอำนาจและกระจายอำนาจความรับผิดชอบให้จังหวัดแก้ไข
ปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองภายในพื้นที่ของตนเองได้ เนื่องจากแต่ละ
จังหวัดทราบถึงปัญหาและความต้องการแรงงานต่างด้าวของผู้ประกอบการใน
พื้นที่เป็นอย่างดี

2. ควรเร่งแก้ไขพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ใน
มาตรา 14 ให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 13
(2) เนื่องจากส่งผลกระทบต่อการจ้างแรงงานต่างด้าวแบบไป - กลับ หรืองาน
ตามฤดูกาลในพื้นที่ชายแดนของ 3 จังหวัดภาคตะวันออก

3. ควรพัฒนาอุปกรณ์ในการตรวจสอบรูปพรรณสัณฐาน ระบบการจัดทำ
ทะเบียนประวัติแรงงานต่างด้าว และระบบเชื่อมโยงข้อมูลให้ทุกหน่วยงานที่
เกี่ยวข้องทราบ เพื่อสามารถตรวจสอบความถูกต้องข้อมูลของแรงงานต่างด้าวที่
เข้ามาในประเทศไทยได้

รายการอ้างอิง

- กองงานคนต่างด้าว, กรมการจัดหางาน. (2544). รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีงบประมาณ 2544. วันที่ค้นข้อมูล 27 พฤศจิกายน 2555, เข้าถึงได้จาก http://wp.doe.go.th/joomla_wp/images/statistic/sy/sy2544.pdf
- วรเดช จันทรศร. (2548). ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ. กรุงเทพฯ: สหยาบสื่อและการพิมพ์.
- สาโรจน์ คมคาย และธีระ ศรีธรรมรักษ์. (2555). วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง. วันที่ค้นข้อมูล 27 เมษายน 2555, เข้าถึงได้จาก <http://www.research.rmutt.ac.th/wp-content/uploads/2012/05/วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง.pdf>
- สำนักกิจการความมั่นคงภายใน. (2553). การรักษาความมั่นคงพื้นที่ชายแดน. โครงการประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการข้าราชการผู้ปฏิบัติงานพื้นที่จังหวัดอำเภอชายแดน ประจำปี 2553. ส่วนกิจการชายแดน และผู้อพยพ สำนักงานกิจการความมั่นคงภายใน กรมการปกครอง. 3 กุมภาพันธ์ 2553.
- สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว. 2556. วารสารสถิติจำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานทั่วราชอาณาจักร ประจำปี 2549-2555. วันที่ค้นข้อมูล 21 มิถุนายน 2556, เข้าถึงได้จาก http://wp.doe.go.th/joomla_wp/images/statistic/sy/sy2555.pdf
- สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ. 2552. เอกสารประกอบการประชุมจัดทำยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ. ณ โรงแรมเค พี แกรนด์ จังหวัดจันทบุรี 24 เมษายน 2552.

Anderson, J.E. (1975). *Public Policy-making*. Great Britain: Thomas Nelson and Sons Ltd.

Esward, G.C. III. (1983). *Implementing Public Policy*. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.

Kerrs, D.H. (1976). The Logic of Policy and Successful Policy. *Policy Science*, 7(1976), 351-363.
