

บทที่ 1

บทนำ

1. ความสำคัญของปัญหา

การเดินทางไปทำงานในต่างประเทศของแรงงานไทย ยังเป็นที่นิยมและต้องการของแรงงานไทยเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานไร้ฝีมือ (Unskill Labour) เนื่องจากความเชื่อที่ว่า การได้เดินทางไปทำงานในต่างประเทศ จะทำให้ตนเองมีรายได้ที่สูงกว่า สามารถเก็บออมได้ดีกว่า สร้างฐานะครอบครัวให้มีความมั่นคงได้เร็วกว่าการทำงานในประเทศ

การเดินทางไปทำงานในต่างประเทศของแรงงานไทย มักจะประสบกับปัญหาที่สำคัญ ๆ 2 ประการ คือ ปัญหาการหลอกลวง และปัญหาการเสียค่าหัวแพง ซึ่งสาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งน่าจะเกิดจากด้านตัวคนงานเอง เนื่องจากส่วนใหญ่เป็นประชาชนในชนบท เป็นแรงงานในภาคเกษตรกรรม ไร้ฝีมือ และมีการศึกษาไม่มากนัก จึงง่ายต่อการถูกหลอกลวง เฮอร์คิวเปรี๊ยะ ประกอบกับจำนวนของแรงงานที่ต้องการเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ (Demand) มีมากกว่า อัตราตำแหน่งงานว่างในต่างประเทศ (Supply)

การเดินทางไปทำงานในต่างประเทศของแรงงานไทยโดยถูกต้องตามกฎหมาย มี 5 วิธี ^{1]} คือ

1. การเดินทางไปทำงานในต่างประเทศโดยรัฐ (กรมการจัดหางาน)

จัดส่ง

2. การเดินทางไปทำงานในต่างประเทศโดยบริษัทจัดหางานเป็นผู้จัดส่ง
3. การเดินทางไปทำงานในต่างประเทศโดยนายจ้างพาไป
4. การพาลูกจ้างไปฝึกงานในต่างประเทศ
5. คนงานหางานได้เอง

^{1]} กรมการจัดหางาน, 3 ปี กรมการจัดหางาน 23 กันยายน 2539

การปฏิบัติตนของพนักงานที่จะเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ จึงมีความแตกต่างกันออกไป^{2]} ดังนี้

1. ธรรมเนียมการจัดหางานจัดส่ง

ธรรมเนียมการจัดหางานจัดส่ง ก็คือการจัดส่งคนหางานไปทำงานในต่างประเทศโดยรัฐนั่นเอง แต่จากนโยบายของรัฐบาลที่ผ่าน ๆ มา ห้ามมิให้ส่วนราชการดำเนินกิจกรรมในลักษณะที่จะไปแข่งขันกับธุรกิจของภาคเอกชน กรมการจัดหางาน จึงไม่มุ่งเน้นการออกไปหาตลาดแรงงานในต่างประเทศ เพื่อจัดส่งคนงานโดยตรง อย่างไรก็ตามยังมีนายจ้างต่างประเทศเป็นจำนวนมากที่ไม่ประสงค์จะติดต่อกับนายหน้าหรือบริษัทจัดหางานเพื่อเป็นผู้ส่งคนงานให้ จึงได้ติดต่อขอให้กรมการจัดหางานเป็นผู้จัดหาและจัดส่งคนงาน ทั้งนี้เนื่องจากข้อจำกัดของกฎหมาย ซึ่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2537 มาตรา 50 ซึ่งบัญญัติว่า “ห้ามมิให้นายจ้างในต่างประเทศหรือตัวแทนทำการรับสมัครเพื่อหาลูกจ้างในประเทศไทยด้วยตนเองเพื่อไปทำงานในต่างประเทศ เว้นแต่จะติดต่อให้สำนักงานจัดหางานหรือกรมการจัดหางานจัดหาให้”^{3]}

^{2]} สินี จงจิตต์, “ความพึงพอใจที่มีต่อการส่งมอบบริการ รับแจ้งการเดินทางไปทำงานในต่างประเทศด้วยตนเองของคนหางาน,” สารนิพนธ์รัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัย ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หน้า 21 - 24.

^{3]} กรมการจัดหางาน รวมกฎหมาย กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ บี.เอส.เพลท โปรดิวเซอร์, 2539, หน้า 51.

2. กรณีบริษัทจัดหางานจัดส่ง

ในปีพ.ศ.2538 มีบริษัทจัดหางาน เพื่อไปทำงานในต่างประเทศที่ได้รับอนุญาต จำนวน 372 บริษัท⁴⁾ และเมื่อบริษัทจัดหางานเหล่านี้มีตำแหน่งงานว่างในต่างประเทศ จะต้องขออนุญาตรับสมัครคนหางานล่วงหน้า และเมื่อได้คนหางานแล้วจะต้องยื่นขออนุญาตจัดส่งกับกรมการจัดหางาน ตามระเบียบและกฎหมายที่กำหนด ส่วนวิธีการหาตำแหน่งงานว่างในต่างประเทศของบริษัทจัดหางานจะมีการดำเนินการในธุรกิจหลาย ๆ รูปแบบ *

3. กรณีนายจ้างพาไปทำงาน

ลักษณะการเดินทางไปทำงานในต่างประเทศด้วยวิธีที่นายจ้างพาไปนั้น ส่วนใหญ่จะเป็นกรณีที่นายจ้างในประเทศไทยไปทำงานในต่างประเทศ เช่น ไปประมูลงานก่อสร้างในต่างประเทศได้ หรือไปได้รับสัมปทานในการตัดไม้ หรือสหภาพการสื่อสาร หรือการร่วมลงทุนในกิจการการประมง เป็นต้น คนงานที่เดินทางไปทำงานในลักษณะดังกล่าว จะยังคงมีสภาพความเป็นลูกจ้างของนายจ้างไทย และเมื่อเกิดปัญหากรณีเสียชีวิต คนงานหรือทายาทสามารถเรียกร้องทวงสิทธิของตนได้จากศาลแรงงานของไทย

⁴⁾ กองวิชาการและวางแผน, รายงานการศึกษา เรื่องความถี่ค่าบรรณาการและค่าใช้จ่ายจากคนหางานที่เดินทางไปทำงานในไต้หวัน , กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม, 2538, หน้า 24.

* ผู้สนใจสามารถศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน “แรงงานไทยไปทำงาน ตะวันออกกลางกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจ” โดยประสงค์ รณะนันท์, เอกสารวิจัยส่วนบุคคล ลักษณะวิชาเศรษฐกิจ วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 33, พ.ศ.2534.

การอนุญาตให้คนงานเดินทางไปทำงานในต่างประเทศด้วยวิธีดังกล่าวนี้ เจ้าหน้าที่อาศัยอำนาจตามมาตรา 49 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2537^{5]} ซึ่งผู้อนุญาตจะเน้นในเรื่องของผลประโยชน์และสิทธิต่าง ๆ ที่คนงานจะได้รับขณะทำงานอยู่ในต่างประเทศ อย่างไรก็ตามก่อนการเดินทาง คนงานจะต้องปฏิบัติ ดังนี้

(1) เข้ารับการอบรมเพื่อรับทราบถึงขนบธรรมเนียมประเพณีของท้องถิ่นที่จะเดินทางไปทำงาน รับฟังคำชี้แจงจากเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ของคนงาน และรับฟังคำชี้แจงเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปัญหาหรือการป้องกันปัญหา อันจะเกิดขึ้นในขณะที่ทำงานอยู่ในต่างประเทศ

(2) นำหลักฐานสัญญาการจ้าง หนังสือเดินทาง และหนังสือประจำตัวลูกเรือ (Seaman Book) ไปแสดงต่อเจ้าหน้าที่ ณ ด่านตรวจคนหางานในวันเดินทาง

4. กรณีพาลูกจ้างไปฝึกงาน

การพาลูกจ้างไปฝึกงานในต่างประเทศ คนงานต้องมีฐานะเป็นลูกจ้างของนายจ้างในประเทศไทย และนายจ้างต้องการพาลูกจ้างไปฝึกงาน เพื่อพัฒนาฝีมือลูกจ้างให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น เมื่อลูกจ้างได้ฝึกงานในต่างประเทศเสร็จสิ้นแล้ว จะต้องกลับมาทำงานให้กับนายจ้างในประเทศไทยตามปกติ โดยส่วนใหญ่การพาลูกจ้างไปฝึกงานในต่างประเทศ เป็นลูกจ้างในกิจการอุตสาหกรรมผลิตชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์ เครื่องไฟฟ้า และกิจการเหล่านี้ มีบริษัทแม่อยู่ในต่างประเทศ

^{5]} สนิ , อ้างแล้ว หน้า 50

การอนุญาตให้คนงานไปฝึกงานในต่างประเทศนี้ อาศัยอำนาจ
ความมาตรา 48 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528
แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดหางานฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2537^{6]} โดยหากเป็นการ
ไปฝึกงานในต่างประเทศไม่เกิน 45 วัน ให้แจ้งอธิบดีกรมการจัดหางานทราบ แต่ถ้าเป็น
การไปฝึกงานในต่างประเทศเกิน 45 วัน ต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมการจัดหางาน

5. กรณีคนงานหางานได้เอง

การเดินทางไปทำงานในต่างประเทศด้วยตนเอง ในปัจจุบันมี
จำนวนเพิ่มมากขึ้น ซึ่งการเดินทางด้วยวิธีดังกล่าว สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท
ตามลักษณะของวีซ่า (VISA) เข้าเมือง คือ

5.1 คนงานที่มีวีซ่า Exit-Re-Entry

เป็นคนงานที่ทำงานอยู่ในต่างประเทศอยู่แล้ว และเมื่อ
ครบกำหนดสัญญาจ้างได้รับการต่อสัญญาจ้างอีก และได้เดินทางกลับประเทศ เพื่อมา
พักก่อนหลังสัญญาจ้างสิ้นสุดลงในแต่ละครั้ง หรือกรณีขออนายจ้างเดินทางกลับประเทศ
ไทยเป็นการชั่วคราว ก่อนที่จะกลับไปทำงานกับนายจ้างเดิมอีก

คนงานกลุ่มนี้ทราบดีถึงสภาพบ้านเมืองของนายจ้าง รวมทั้ง
ขนบธรรมเนียมประเพณีของท้องถิ่นเป็นอย่างดี จึงไม่จำเป็นต้องเข้ารับการอบรม
ปฐมนิเทศกับเจ้าหน้าที่อีก แต่จะต้องไปติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของกรมการจัดหางานเพื่อ
แจ้งการเดินทางไปทำงานต่างประเทศตามตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและ
คุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528 แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติจัดหางานฯ (ฉบับที่ 2)
พ.ศ.2537^{7]} ขณะเดียวกันคนงานจะต้องไปรายงานตัวกับเจ้าหน้าที่ ณ ตำแหน่งคนหา
งาน ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในวันเดินทางด้วย

^{6]} เพิ่งอ้าง, หน้า 51.

^{7]} เพิ่งอ้าง หน้า 49.

5.2 คนงานหางานใหม่ได้เอง

คนงานที่เดินทางไปทำงานในต่างประเทศด้วยวิธีนี้ จะเป็นคนงานที่มีญาติพี่น้อง เพื่อน หรือตนเอง สามารถติดต่อหางานในต่างประเทศได้เอง โดยมีได้ใช้บริการของบริษัทจัดหางาน และก่อนออกเดินทางคนงานจะต้องนำหลักฐานเอกสาร คือ สัญญาการจ้าง หนังสือเดินทางและวีซ่า คำยินยอมของผู้ปกครอง (กรณีที่เป็นสตรี) และเอกสารแสดงการติดต่อได้งานไปแสดงต่อเจ้าหน้าที่กรมการจัดหางาน เพื่อแจ้งการเดินทางไปทำงานในต่างประเทศตามมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานฯ และจะต้องไปรายงานตัวต่อเจ้าหน้าที่ ณ ค่ายตรวจคนหางานในวันเดินทางเช่นเดียวกับกรณี 5.1

2. มูลเหตุการศึกษา

การที่คนหางานสามารถที่จะเลือกวิธีการเดินทางไปทำงานในต่างประเทศได้ 5 วิธี ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งแต่ละวิธีจะมีลักษณะหรือข้อดีข้อเสียแตกต่างกันไป อาทิเช่น คนงานเลือกที่จะเดินทางไปทำงานในต่างประเทศด้วยการจัดส่งของบริษัทจัดหางาน คนงานอาจจะต้องประสบกับปัญหาการเสียค่าบริการและค่าใช้จ่ายสูง แม้ว่าบริษัทจัดหางานจะมีตำแหน่งงานว่างมากกว่าวิธีการอื่น ๆ หรือบางครั้งอาจจะถูกหลอกลวงจากสายหรือนายหน้าของบริษัทก็ได้

ดังนั้น จึงเป็นสิ่งที่น่าสนใจที่จะศึกษาถึงการจัดส่งคนหางาน เพื่อไปทำงานในต่างประเทศโดยรัฐว่าจะประสบกับปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติหรือไม่ เพียงใด และประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใด เมื่อเทียบกับวิธีการอื่น ๆ

3. วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาถึงปัญหา และอุปสรรคของการนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติ
กรณีนโยบายการจัดส่งคนหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศโดยรัฐ
(กรมการจัดหางาน)
2. เพื่อศึกษาถึงความสำเร็จของการจัดส่งคนหางาน เพื่อไปทำงานใน
ต่างประเทศโดยรัฐ (กรมการจัดหางาน)
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางและมาตรการแก้ไขปัญหา

4. ขอบเขตและวิธีการศึกษา

การศึกษานี้ดำเนินการศึกษาวิจัยแบบพรรณนา (Descriptive Research) โดยศึกษาจากเอกสาร (Documentary) รายงานทางวิชาการ งานวิจัย บทความ และเอกสารทางราชการที่เกี่ยวข้อง โดยกำหนดขอบเขตเฉพาะการจัดส่งคนหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศของกรมการจัดหางาน

5. สมมุติฐานในการศึกษา

1. การนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติ กรณีการจัดส่งคนหางาน เพื่อไปทำงานในต่างประเทศ ประสบกับปัญหาและอุปสรรค
2. การบริหารและการจัดการกรณีการจัดส่งคนหางาน เพื่อไปทำงานในต่างประเทศไม่ประสบความสำเร็จ

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อทราบถึงสาเหตุของปัญหา และอุปสรรคของการนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติ โดยเฉพาะกรณีการจัดส่งคนหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศโดยรัฐ
2. เพื่อหาข้อสรุปสำหรับการนำไปปรับปรุงแก้ไขการบริหาร และการจัดการ กระบวนการจัดส่งคนหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศโดยรัฐ ให้มีประสิทธิภาพและประสบผลสำเร็จ สามารถเป็นทางเลือกที่ดีที่สุดของแรงงานไทยที่ประสงค์จะเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ

7. การนำเสนอ

- | | |
|---------|--|
| บทที่ 1 | บทนำ ความสำคัญของปัญหา มูลเหตุการศึกษา วัตถุประสงค์ ขอบเขตและวิธีการศึกษา สมมุติฐาน ในการศึกษา ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับและการนำเสนอ |
| บทที่ 2 | ทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ |
| บทที่ 3 | การจัดส่งคนหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศโดยรัฐ ความเป็นมาและขั้นตอนการปฏิบัติ ผลการดำเนินงาน ปัญหาและอุปสรรค |
| บทที่ 4 | ผลการศึกษา |
| บทที่ 5 | สรุปและข้อเสนอแนะ |

บทที่ 2

ทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

กรอบแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ สามารถพิจารณาได้เป็น 2 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนในระดับมหภาค (Macro) และขั้นตอนในระดับจุลภาค (Micro)

1. ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค (Macro Implementation) ในขั้นตอนระดับมหภาคนี้ ยังแบ่งเป็นขั้นตอนย่อยได้อีก 2 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนการแปลงนโยบายไปสู่แนวปฏิบัติหรือออกมาในรูปของแผนงานหรือโครงการแล้วแต่กรณี กับขั้นตอนในการทำให้หน่วยงานในระดับย่อยยอมรับ (Adopt) แนวทางหรือแผนงานโครงการหรือผลของการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัตินั้น สามารถอธิบายโดยละเอียดได้ดังนี้

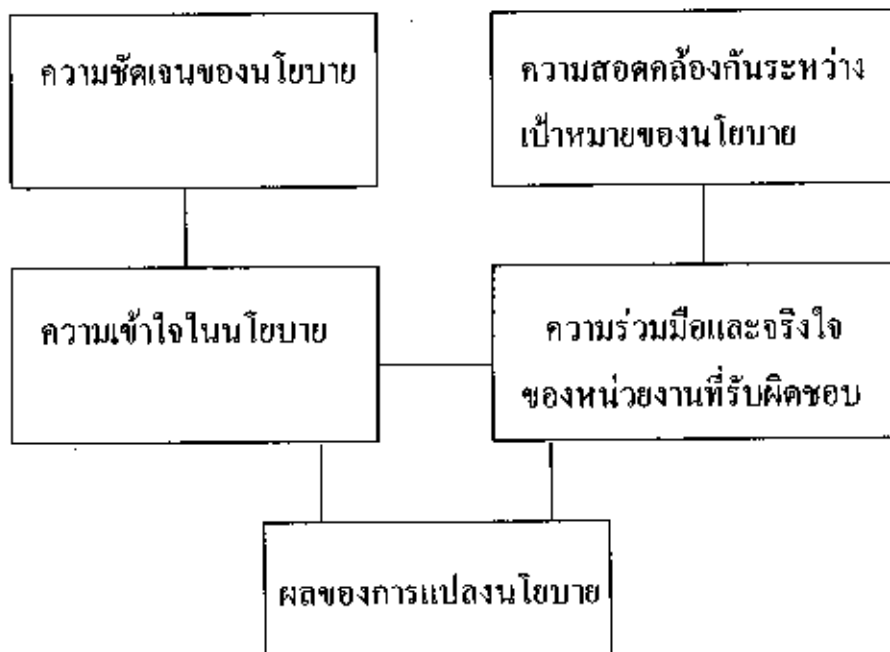
1.1 ขั้นตอนการแปลงนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อรัฐบาลได้กำหนดนโยบายออกมาในรูปของกฎหมาย หรือมติคณะรัฐมนตรี รูปใดรูปหนึ่งแล้ว โดยปกติ นโยบายนั้น ๆ จะกำหนดหรือระบุให้ส่วนราชการใด ส่วนราชการหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบของการปฏิบัตินั้น ๆ ซึ่งส่วนราชการก็จะเป็นผู้แปลงนโยบายออกมาเป็นแนวปฏิบัติแล้วมอบให้ Staff ถือปฏิบัติต่อไป

ขั้นตอนการแปลงนโยบายนี้ถือเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญมาก เพราะหากเมื่อใดที่มีการแปลงนโยบายเบี่ยงเบนไปจากวัตถุประสงค์แล้ว อาจกล่าวได้ว่าความล้มเหลวของนโยบายย่อมเกิดขึ้นตั้งแต่ต้น จากการศึกษาที่ผ่านมา พบว่า^{8]} มีปัจจัยที่ส่งผลทำให้นโยบายต้องถูกแปลงไปจากวัตถุประสงค์เดิมคือ ปัจจัยแรกได้แก่ ความไม่ชัดเจนหรือการขาดความเฉพาะเจาะจงของนโยบาย ยิ่งนโยบายมี

^{8]} Martin Rein and Francine Rabinovits, "Implementation : A Theoretical Perspective", in Martin Rein. (ed) *From Policy to Practice*, (London : The Macmillan Press, 1983) P.113-137

ความคลุมเครือมากเกินไป หน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติก็ยิ่งมีความเป็นอิสระ หรือมีดุลยพินิจในการแปลงนโยบายมากยิ่งขึ้น ปัจจัยประการที่สอง ได้แก่ ความหลากหลายในเป้าหมายของนโยบาย ซึ่งบางครั้งเป้าหมายของนโยบายอาจมีความขัดแย้งในตัวเอง หรือยากที่จะจัดลำดับความสำคัญก่อนหลังได้ ปัจจัยประการที่สามคือ ผลสืบเนื่องจากสองปัจจัยแรก กล่าวคือ หน่วยงานที่รับผิดชอบในการแปลงนโยบายมีความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบายเพียงใด และในปัจจัยสุดท้าย หน่วยงานที่รับผิดชอบมีความร่วมมือและจริงใจในการนำนโยบายไปปฏิบัติในเบื้องต้น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความชัดเจน ความสัมพันธ์ของเป้าหมาย ประกอบกับการที่หน่วยงานที่รับผิดชอบมีความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบายจนให้ความร่วมมือและจริงใจที่จะนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติเพียงใด (แผนภูมิที่ 1)

แผนภูมิที่ 1 แสดงปัจจัยที่มีผลต่อความถูกต้องในการแปลงนโยบายของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ



ที่มา : วรเชษ จันทศร, “การนำนโยบายไปปฏิบัติ : ตัวแบบและคุณค่า” วารสารพัฒนาบริหารศาสตร์ ปีที่ 24 (ตุลาคม 2527) หน้า 530.

จากแผนภูมิที่ 1 จะพบว่า ความชัดเจนของนโยบายและความสอดคล้องระหว่างเป้าหมายของนโยบาย จะช่วยทำให้หน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบาย ซึ่งจะส่งผลให้การแปลงนโยบายเป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์เดิม แต่กระนั้นก็ตาม หากหน่วยงานที่รับผิดชอบขาดความร่วมมือและจริงจังในการนำนโยบายไปปฏิบัติแล้ว หน่วยงานนั้นอาจจะแปลงนโยบายให้แตกต่างหรือบิดเบือนไปจากวัตถุประสงค์เดิมก็ได้ ซึ่งผลก็คือนโยบายนั้นอาจประสบความล้มเหลวแต่แรก โดยอาจจะมีสาเหตุมาจากหลาย ๆ ประการ เช่น นโยบายมีบางส่วนก่อให้เกิดการกระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ของหน่วยงาน หรือหน่วยงานที่รับผิดชอบขัดแย้งกับฝ่ายการเมือง หรือมีความขัดแย้งกันเองภายในหน่วยงาน

1.2 ขั้นตอนการยอมรับ โดยทั่วไปหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติ คือ กระทรวง ทบวง กรม หรือราชการบริหารส่วนกลาง นั่นเอง เมื่อส่วนกลางได้ทำการแปลงนโยบายแล้ว ขั้นตอนต่อไปของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาคก็คือ การทำให้หน่วยงานในระดับท้องถิ่นยอมรับ ซึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ เช่น ลักษณะของหน่วยงานท้องถิ่นเอง สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ตลอดจนผลประโยชน์ที่ท้องถิ่นจักได้รับ

ขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติในส่วนนี้ จึงมีความสลับซับซ้อน หน่วยงานกลางจะต้องศึกษาทำความเข้าใจให้ถ่องแท้ว่า แผนงานหรือแนวทางปฏิบัติที่ได้กำหนดขึ้นขัดแย้งกับผลประโยชน์ของท้องถิ่นหรือไม่ มากน้อยเพียงใด ซึ่งหากความขัดแย้งไม่มีหรือมีในระดับต่ำ โอกาสที่นโยบายนั้นจะนำไปสู่การปฏิบัติและประสบผลสำเร็จย่อมมีสูง โดยในประเด็นหมายถึง ราชการส่วนกลางจะต้องมีกระบวนการตรวจสอบและติดตามว่า หน่วยงานระดับล่าง หรือหน่วยงานท้องถิ่น มีการยอมรับและจัดทำโครงการตามที่ส่วนกลางกำหนดไว้อย่างจริงจังหรือไม่

อย่างไรก็ตาม การยอมรับโครงการของหน่วยงานระดับล่างหรือหน่วยงานท้องถิ่นยังไม่สามารถรับประกันได้ว่านโยบายนั้นจะประสบความสำเร็จ การยอมรับเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอ ถ้าหากหน่วยงานระดับล่างหรือท้องถิ่นขาดความร่วมมือ ร่วมใจ และถึงแม้ว่าส่วนกลางจะมีอำนาจในการตรวจสอบและควบคุม แต่อำนาจดังกล่าวถือได้ว่ามีอิทธิพลต่อหน่วยงานระดับล่างหรือท้องถิ่น โดยอ้อมเท่านั้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง อำนาจที่แท้จริงในการนำนโยบาย แผนงานหรือโครงการไปปฏิบัติย่อมขึ้นอยู่กับหน่วยงานและผู้ปฏิบัติในระดับล่าง หรือท้องถิ่นเป็นสำคัญ เพราะฉะนั้นการจะสร้างความสำเร็จให้เกิดขึ้น จำเป็นที่จะต้องมีความเข้าใจถึงขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคด้วย

2. ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค (Macro Implementation) ขั้นตอนของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติมีได้สิ้นสุดเพียงแค่วาระระดับมหภาคเท่านั้น จุดเริ่มต้นที่แท้จริงกลับอยู่ในขั้นตอนระดับจุลภาคมากกว่า ซึ่งเป็นเรื่องทีนโยบายจากส่วนกลางถูกนำไปปฏิบัติในสภาพแวดล้อมของแต่ละท้องถิ่นที่มีความแตกต่างกัน ระดับล่างหรือท้องถิ่นจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงวิธีการปฏิบัติงานของตนเองให้สอดคล้องกับนโยบาย ตลอดจนแผนงานที่ส่วนกลางได้กำหนดไว้ เมื่อมีการปรับเปลี่ยนอย่างหนึ่งอย่างใดแล้ว ผลของการปฏิบัติจะเป็นเช่นไร หน่วยงานระดับล่างหรือท้องถิ่น ตลอดจนผู้ปฏิบัติงานจะมีการยอมรับและถือเอานโยบายนั้นเข้าเป็นส่วนหนึ่งของภารกิจประจำวันด้วยความต่อเนื่องเพียงใด และนโยบายจากส่วนกลางจะถูกยกเลิกโดยท้องถิ่นหรือไม่ ซึ่งความเกี่ยวพันต่าง ๆ เหล่านี้ ถือได้ว่าเป็นคุณลักษณะที่สำคัญที่เกิดขึ้นในขั้นตอนระดับจุลภาค โดยเฉพาะแต่ละจุดหรือแต่ละขั้นตอน หน่วยงานในท้องถิ่น ตลอดจนผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องจะต้องทำการตัดสินใจหรือมีปฏิสัมพันธ์ต่อเนื่องยิ่งไปกว่านั้นพฤติกรรมของการตัดสินใจและการปฏิสัมพันธ์จะมีการแปรเปลี่ยนตลอดเวลา และมีความแตกต่างกันไปตามความเกี่ยวพันของผลประโยชน์ของผู้ปฏิบัติหรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในแต่ละฝ่าย หรือจะกล่าวให้เจาะจงยิ่งขึ้นว่าความเกี่ยวพันต่าง ๆ ในระดับจุลภาคนี้อาจแยกออกได้เป็น 3 ขั้นตอน คือ

2.1 ขั้นตอนการระดมพลัง (Mobilization) เป็นขั้นตอนที่หน่วยงานในระดับล่างหรือท้องถิ่นจะต้องดำเนินการในกิจกรรม 2 กิจกรรม กล่าวคือ การพิจารณารับนโยบาย และการแสวงหาความสนับสนุน โดยในกิจกรรมแรก หน่วยงานในระดับล่างหรือท้องถิ่นจะต้องพิจารณาว่านโยบายจากส่วนกลางมีความเหมาะสมสำคัญเร่งด่วน ตรงตามเป้าหมายของหน่วยงานและสนองตอบต่อความต้องการของท้องถิ่นหรือไม่ เพียงใด การตัดสินใจดังกล่าว ถือเป็นจุดสำคัญในการกำหนดอนาคตของนโยบายนั้นๆ เลยทีเดียว หากหน่วยงานระดับล่างหรือท้องถิ่นเห็นว่านโยบายดังกล่าวไม่มีความสำคัญ ไม่เกี่ยวข้องกับภาระกิจหน้าที่หลัก หรือไม่เกี่ยวกับสภาพปัญหาหรือความต้องการของท้องถิ่น ความผูกพันของหน่วยงานระดับล่างหรือท้องถิ่นที่มีต่อนโยบายนั้นก็จะไม่มี หรือไม่เกิดขึ้น หรือในบางกรณีอาจจะยอมรับเพียงเพื่อต้องการผลประโยชน์หรืองบประมาณจากรัฐ โดยปราศจากความตั้งใจอย่างจริงจังที่จะปฏิบัติงานให้บรรลุนโยบายดังกล่าว

2.2 ขั้นตอนการปฏิบัติ (Deliverer Implementation) ขั้นตอนนี้มีการครอบคลุมถึงกระบวนการในการปรับเปลี่ยนโครงการที่ได้ มีการยอมรับแล้วออกมาในรูปของการปฏิบัติจริง ในขั้นนี้จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้อง กับตัวผู้ปฏิบัติหรือผู้ให้บริการตามแผนงานหรือ โครงการโดยตรง ซึ่งในบางครั้งผู้ปฏิบัติอาจจะยอมปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของตนเอง ให้สอดคล้องหรือเข้ากับแผนงานหรือโครงการนั้น หรือในบางครั้งผู้ปฏิบัติจะปรับเปลี่ยนแผนงานหรือโครงการให้เข้ากับพฤติกรรมของตนเองก็ได้ และในสภาพความเป็นจริงของการปฏิบัติการดังกล่าว อาจกล่าวได้ว่ามีความไม่แน่นอน (Uncertainties) อยู่อย่างมาก เพราะหน่วยงานระดับล่างหรือท้องถิ่นแต่ละแห่งอยู่ภายใต้สภาพแวดล้อมของท้องถิ่นที่ไม่คงที่ หรือเปลี่ยนแปลงไม่ได้ เพราะอาจจะมีการต่อต้านเรียกร้องให้ปรับวิธีการดำเนินการในโครงการจากผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งอยู่ในท้องถิ่นนั้นก็อาจเป็นไปได้ นอกจากนี้การปฏิบัติการก็อยู่ภายใต้ดุลยพินิจของผู้ปฏิบัติหรือผู้ให้บริการแต่ละคน ลักษณะของการปฏิบัติหรือการให้บริการจึงไม่สามารถควบคุมให้เป็นไปในแบบฉบับเดียวกัน หรือมาตรฐานเดียวกันได้

ไม่ว่าโครงการนั้นจะมีการออกแบบหรือกฎข้อบังคับ อย่างไรก็ตามยิ่งโครงการที่มีลักษณะของการให้บริการทางสังคมที่ผู้ให้บริการจะต้องปฏิสัมพันธ์กับประชาชนผู้ใช้บริการ โดยตรงแล้ว ผู้ปฏิบัติย่อมจะมีดุลยพินิจในการให้บริการอย่างมากจนผู้บังคับบัญชาไม่สามารถจะควบคุมได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง โครงการที่หน่วยงานระดับล่างหรือท้องถิ่นให้การยอมรับแล้ว จะมีลักษณะเบี่ยงเบนได้เสมอ ดังนั้นการสร้างความสำเร็จของการปฏิบัติงานให้เกิดขึ้นในพื้นที่ จึงขึ้นอยู่กับการแสวงหาวิธีในการปรับแนวทางในการปฏิบัติงาน หรือปรับแผนหรือโครงการที่ส่วนกลางกำหนดให้สอดคล้องและสนองตอบกับความต้องการของท้องถิ่นในแต่ละช่วงเวลา อีกทั้งหน่วยงานระดับล่างหรือท้องถิ่นจะต้องแสวงหาวิธีการที่จะปรับพฤติกรรมของตัวผู้ปฏิบัติงานให้เข้ากับแนวทางในการดำเนินงาน หรืออาจกล่าวได้โดยย่อว่า วิธีการดำเนินการในลักษณะนี้เป็นวิธีการที่จะเปิดโอกาสให้มีการปรับตัวเข้าหาซึ่งกันและกัน (Mutual Adaptation) ระหว่างนโยบายของรัฐกับการปฏิบัติตามนโยบาย โดยหน่วยงานระดับล่างหรือท้องถิ่น

2.3 ขั้นตอนการสร้างความเป็นปึกแผ่น หรือความต่อเนื่อง (Institutionalization or Continuation) หลังจากที่ผ่านมาขั้นตอนที่สองแล้ว ขั้นตอนการสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่อง จะเป็นขั้นตอนสุดท้ายในระดับจุลภาค ซึ่งแท้จริงแล้วขั้นตอนสุดท้ายนี้ เป็นผลพลอยได้ที่เกิดจากขั้นตอนที่สองนั่นเอง เพราะความสำเร็จหรือผลลัพธ์ในระยะยาวของนโยบายใดจะเกิดขึ้นไม่ได้ หากนโยบายนั้นไม่มีการนำไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง การสร้างความสำเร็จให้เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติผู้เกี่ยวข้องหรือผู้รับผิดชอบในนโยบายทุกระดับชั้น โดยเฉพาะในระดับท้องถิ่น จะต้องหาทางทำให้การปฏิบัติตามขั้นตอนที่สอง สืบทอดมาถึงขั้นตอนที่สามให้จงได้ ซึ่งก็คือ การสร้างความเป็นปึกแผ่น หรือความต่อเนื่องในการปฏิบัติให้เกิดขึ้นกับนโยบายนั้น ๆ ให้ได้

การแสวงหาวิธีการที่จะทำให้นโยบายได้รับการปฏิบัติอย่าง

ต่อเนื่อง อาจกล่าวได้ว่าเป็นความหวังที่หน่วยงานกลางจะต้องฝากไว้กับผู้บริหารในระดับล่างหรือท้องถิ่นเลยทีเดียว การจะสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่องให้เกิดขึ้นได้โดยวิธีการหรือกลยุทธ์ใดยังอาจไม่มีคำตอบที่ชัดเจน แต่ก็ได้มีนักคิดนักวิชาการบางท่านได้เน้นการนำเอาแนวความคิดทางด้านการพัฒนาองค์กร (Organization Development) มาประยุกต์ใช้ เพื่อสร้างแรงจูงใจ การมีส่วนร่วม และการทำงานเป็นทีมให้เกิดขึ้นกับผู้ปฏิบัติงาน ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานมีความผูกพันและยอมรับต่อโครงการหรือแผนงานอันจะส่งผลให้เกิดความต่อเนื่องในการปฏิบัติตลอดไป

การนำนโยบายไปปฏิบัติตามแนวคิดของกรินเดิล^{๑]}

Merilee So Grindle ได้ทำการศึกษาและเขียนไว้ในหนังสือชื่อ "Politics and Policy Implementation in the Third World" ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ The Implementor : Political Constraints on Rural Development in Mexico ว่า หน่วยงานที่เป็นแกนนำสำคัญในการปฏิบัติงานตามแผนงานของรัฐบาลในประเทศโลกที่สามคือ กลุ่มเจ้าหน้าที่ส่วนปฏิบัติการ (implementor) ซึ่งในที่นี้หมายถึง กลุ่มเจ้าหน้าที่ระดับกลางที่รับผิดชอบในการปฏิบัติงานในเขตพื้นที่เฉพาะเจาะจง ซึ่งเจ้าหน้าที่กลุ่มดังกล่าวจะมีอำนาจในการตัดสินใจค่อนข้างมาก และถึงแม้ในบางเรื่องที่ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจโดยตรง กลุ่มเจ้าหน้าที่ส่วนนี้ก็ค่อนข้างจะมีบทบาทและอิทธิพลต่อการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ระดับสูงโดยอ้อมหรืออาจกล่าวได้ว่า ถึงแม้จะไม่ได้รับมอบหมายให้มีอำนาจในการตัดสินใจอย่างเป็นทางการ แต่ในที่สุดแล้วคำแนะนำของพวกเขาที่เสนอต่อผู้บังคับบัญชาระดับสูง มีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อการตัดสินใจของผู้บังคับบัญชา

^{๑]} Merilee S. Grindle, "Politics and Policy Implementation in the Third World" in The Implementor : Political Constraints on Rural Development in Mexico, (Princeton, New Jersey : Princeton University Press, 1980), P. 197-223.

กรีนเคล ได้แสดงความคิดเห็นว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติของประเทศในโลกรที่สาม มีความยากลำบากยิ่ง เนื่องจากอิทธิพลทางการเมือง ทั้งนี้เพราะการเมืองของประเทศในโลกรที่สาม มีได้อยู่ที่ระดับของการกำหนดนโยบาย (Input Stage) อย่างที่พบเห็นในประเทศที่เจริญแล้ว แต่กลับไปอยู่ที่ระดับการนำนโยบายไปปฏิบัติมากกว่า (Output Stage) และโดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายส่วนใหญ่ของประเทศโลกรที่สาม มีลักษณะของการให้บริการและการแจกจ่ายสิ่งของต่าง ๆ ให้แก่ประชาชนในรูปของโครงการพัฒนาชุมชนเสียมากกว่า และยังให้มากเท่าใดก็ยิ่งทำให้การเข้ามามีส่วนรวมของฝ่ายการเมืองในการนำนโยบายไปปฏิบัติยิ่งเข้มข้นมากยิ่งขึ้น เนื่องจากผู้นำทางการเมืองจะใช้นโยบายการแจกไปเป็นเครื่องมือในการหาเสียงของตนเอง การเข้ามาก้าวร้าวหรือแทรกแซงในระดับปฏิบัติการ อาจมีขนาดโยกย้ายโลกรที่สามไปเป็นอีกเวทีหนึ่งของการต่อสู้ทางการเมืองเลยทีเดียว

เมื่อการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องของการอำนวยความสะดวก ประโยชน์ การต่อสู้และความขัดแย้ง จึงไม่ใช่เรื่องง่ายอย่างที่บรรดานักบริหารหรือนักวางแผนพัฒนามองว่าแค่เกี่ยวข้องกับการบริหารโครงการ (Management or Administration) เท่านั้น กล่าวคือถ้าหากมีการวางแผนรัดกุมแล้ว การนำนโยบายไปปฏิบัติจะไม่ค่อยประสบกับปัญหา แต่ในความเป็นจริงการนำนโยบายไปปฏิบัติในประเทศโลกรที่สามเป็นเรื่องที่ค่อนข้างยุ่งยาก สลับซับซ้อน และคาดการณ์ไม่ได้ง่าย ๆ สาเหตุมาจากปัจจัย 2 ประการคือ

1. เนื้อหาสาระของนโยบายว่าเป็นอย่างไร (Policy Content)
2. สภาพแวดล้อม ตลอดจนสภาพสังคมที่นโยบายนั้นดำเนินการอยู่ (Policy Context)

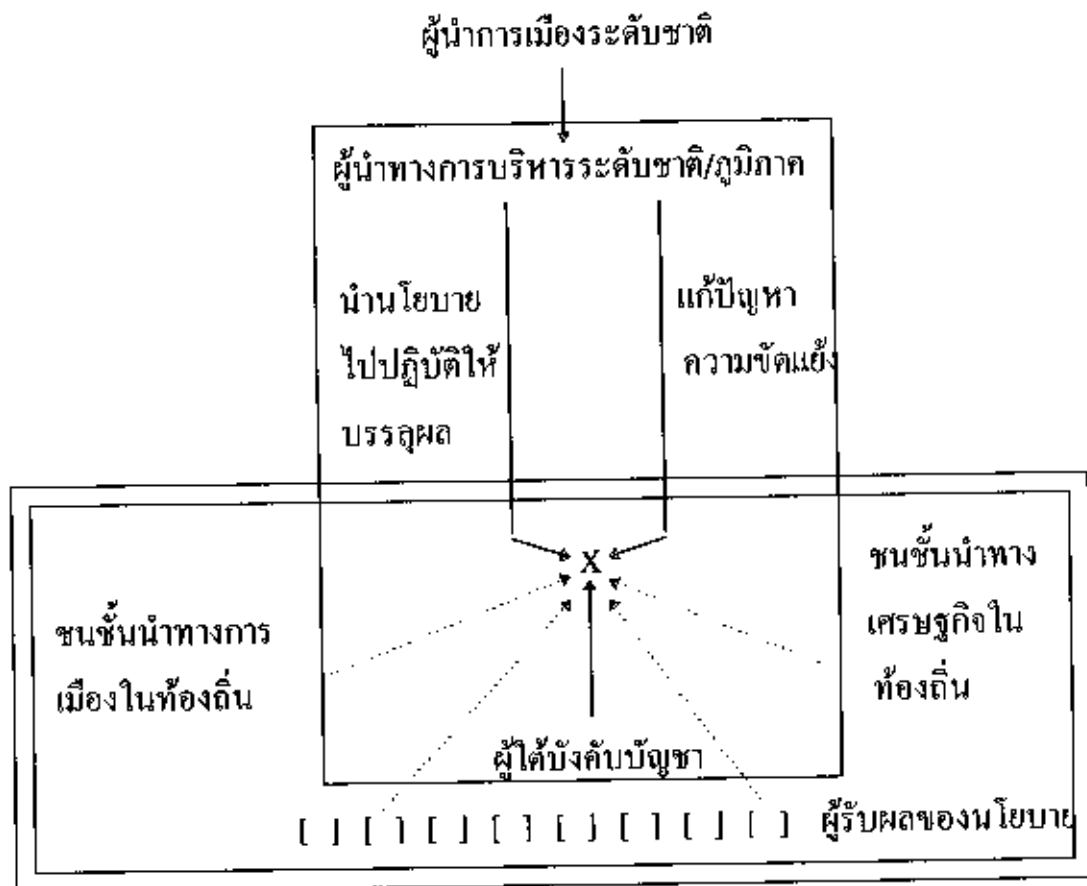
และด้วยเหตุที่ความสัมพันธ์ระหว่าง Policy Content กับ Policy Context มีความยุ่งยาก สลับซับซ้อน และเป็นตัวรวมที่จะกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

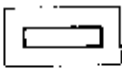

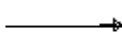
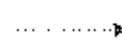
กรินเคล่ มีความเห็นว่า เนื้อหาสาระของนโยบายจะมีผลกระทบต่อการนำไปปฏิบัติที่แตกต่างกัน กล่าวคือ

1. นโยบายที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงขั้นพื้นฐานทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ย่อมได้รับการต่อต้านจากกลุ่มคนที่เสียประโยชน์
2. นโยบายที่นำผลประโยชน์อย่างกว้าง ๆ ไปสู่ชุมชน อาจมีผลในทางปฏิบัติที่แตกต่างไปจากนโยบายที่มีผลประโยชน์อย่างแคบ ๆ หรือเฉพาะเจาะจง
3. นโยบายที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตของคน อาจมีผลกระทบต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวได้ในทางปฏิบัติ
4. นโยบายที่หวังผลในระยะยาว อาจยากแก่การนำไปปฏิบัติให้ได้ผลสำเร็จ เพราะกว่าจะเห็นผลต้องใช้เวลาชานาน หรือสถานการณ์อาจเปลี่ยนแปลงไป ทำให้ดูไม่เหมาะสม
5. ลักษณะเฉพาะของนโยบาย มีส่วนในการกำหนดความยุ่งยาก สลับซับซ้อน หรือความเรียบง่ายในทางปฏิบัติ
6. เนื้อหาสาระของนโยบาย มีส่วนกำหนดว่า “ใคร” หรือ “หน่วยงานใด” ควรเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการ หน่วยงานดำเนินการเหล่านี้มีส่วนอย่างมากที่จะทำให้การปฏิบัติมีผลออกมาที่แตกต่างกัน เพราะแต่ละกระทรวง ทบวง กรม หรือแม้แต่กอง ก็มีความสามารถและความพร้อมต่างกัน
7. รูปแบบการนำเสนอเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ของนโยบาย มีส่วนอย่างมากในการนำไปสู่การปฏิบัติที่แตกต่างกันออกไป ถ้าเป้าหมายชัดเจนจะมีผู้ให้การสนับสนุนมาก การปฏิบัติก็จะมีโอกาสประสบความสำเร็จมีสูงขึ้นไปด้วย

กรินเดล ได้สรุปไว้ว่า ความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื้อหาสาระจะมีส่วนสำคัญอย่างมาก ฉะนั้นถ้าเนื้อหาสาระไม่มีปัญหาโอกาสที่จะสำเร็จก็มีไปกว่าครึ่งแล้ว อีกครึ่งหนึ่งขึ้นอยู่กับบริบทหรือปัจจัยแวดล้อมของตัวผู้ปฏิบัติ ที่มีผลต่อกระบวนการปฏิบัติตามนโยบาย ได้แก่ กลุ่มบุคคลที่ตัวผู้ปฏิบัติจะต้องเกี่ยวข้องกับสัมพันธอยู่ด้วยตลอดเวลา ซึ่งกรินเดลได้แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มผู้บริหารระดับภูมิภาค (Superiors) ในฐานะผู้ควบคุม ดูแลกิจกรรมและบทบาทของตัวผู้ปฏิบัติงาน กลุ่มที่สอง คือ กลุ่มผู้นำท้องถิ่น ทั้งที่เป็นข้าราชการประจำและข้าราชการการเมือง ซึ่งเป็นกลุ่มที่ดูแลผลประโยชน์ของตนเองว่าผลที่ออกมาจากนโยบายของรัฐ (Government project goods and services) จะต้องไม่รบกวนสิทธิและผลประโยชน์ของตนเอง กลุ่มสุดท้ายคือ กลุ่มประชาชนเป้าหมายที่เป็นผู้ได้รับผลของนโยบายโดยตรง (Clientele) ส่วนใหญ่กลุ่มคนเหล่านี้จะมีสถานภาพต่ำ เช่น กลุ่มเกษตรกร กลุ่มผู้มีรายได้น้อย ประชาชนทั่วไป และผู้ว่างงาน ซึ่งทัศนคติและความพร้อม ตลอดจนความเข้าใจในสิ่งที่รัฐจะกระทำของกลุ่มสุดท้ายนี้ จะมีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายการพัฒนาต่าง ๆ เป็นอย่างมาก และโดยที่กลุ่มคนนี้ที่แวดล้อมตัวผู้ปฏิบัติตามนโยบายแต่ละฝ่าย ต่างก็มีความต้องการและข้อเรียกร้อง (Demand) ด้วยกันทั้งสิ้น กล่าวคือ คนกลุ่มแรก ซึ่งได้แก่ ผู้บริหารระดับสูง ก็มีความต้องการ 2 ประการคือ การคาดหวังในผลสำเร็จของนโยบาย และการลดความขัดแย้งในการปฏิบัติงานให้มากที่สุด คนกลุ่มที่สอง ซึ่งได้แก่ ข้าราชการประจำหรือนักการเมืองท้องถิ่น ที่มักต้องการในผลประโยชน์เฉพาะเจาะจงบางเรื่อง โดยส่วนใหญ่เป็นผลประโยชน์หรือข้อเรียกร้องส่วนบุคคล ในบางกรณีคนกลุ่มที่สองจะเข้าขัดขวางหรือแทรกแซงการดำเนินนโยบาย หรือไม่ก็จะเสนอผลประโยชน์ตอบแทน เพื่อให้ผู้ปฏิบัติเอื้ออำนวยความสะดวกบางอย่างให้แก่ตนเอง และกลุ่มสุดท้าย ซึ่งได้แก่ เกษตรกร ผู้ใช้แรงงาน ผู้มีรายได้น้อย หรือผู้ว่างงาน จะไม่มีพลังต่อรองหรือเรียกร้องอะไรจากรัฐมากนัก และที่สำคัญอาจจะไม่มีส่วนร่วมหรือให้ความสนใจกับการดำเนินนโยบายของรัฐเลยก็ได้ ทั้งที่คนกลุ่มนี้จะเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรง

แผนภูมิที่ 2 แสดงบริบทของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติตามแนวคิดของกรินเดล (The Context of Policy Implementation)



-  ขอบเขตการตัดสินใจของผู้ปฏิบัติ (X)
-  สภาพแวดล้อมภายในองค์กร
-  ความคาดหวังโดยทั่วไปต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ
-  ความต้องการและข้อเรียกร้องเฉพาะกลุ่ม

: MERILEE S. GRINDLE, "Politics and Policy Implementation in the Third World", (Princeton, New Jersey : Princeton University Press, 1980), P.205.

ปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ไม่ว่าจะนโยบายนั้นจะเป็นนโยบายประเภทใด โดยส่วนหนึ่งย่อมขึ้นอยู่กับหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสามารถในการดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้นได้มากน้อยเพียงใด^{10]} ดังนั้นปัญหาหลักด้านหนึ่งของการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงได้แก่

1. ปัญหาด้านสมรรถนะ

ปัญหาด้านสมรรถนะจะมีมากหรือน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับปัจจัยย่อย ๆ อีกหลายประการ เช่น (1) ปัจจัยด้านบุคลากร (2) ปัจจัยด้านเงินทุนหรืองบประมาณ (3) ปัจจัยด้านวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ และ (4) ปัจจัยด้านเทคโนโลยีหรือสิ่งที่เราเรียกว่า 4 M'S นั้นเอง

2. ปัญหาด้านการควบคุม

ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับความสามารถในการควบคุม หมายถึง ความสามารถในการวัดความก้าวหน้าหรือผลการปฏิบัติของนโยบาย แผนงานหรือโครงการ มีผลงานเป็นจำนวนมากที่แสดงให้เห็นว่าปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติเพิ่มขึ้น ถ้าหากว่าผู้รับผิดชอบในนโยบายขาดความสามารถที่จะทำการวัดผลหรือควบคุมผลงานของหน่วยปฏิบัติ ปัญหาด้านการควบคุมจะมีมากหรือน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับเงื่อนไขหลายประการ ดังนี้

^{10]} Donald S. Van Meter and Carl E. Van Horn, "The Policy Implementation Process : A Conceptual Framework." *Administration and Society*. 1975 p.480; Walter Williams. *The Implementation Perspectre*. (Berkeley, Calif : University of California Press, 1980), P.3

ประการแรก ขึ้นอยู่กับความสามารถของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการแปลงนโยบายออกมาเป็นแนวปฏิบัติ แผนงานหรือโครงการที่สอดคล้องกับความต้องการของนโยบายเพียงใด

ประการที่สอง ขึ้นอยู่กับกาที่หน่วยงานปฏิบัติจะมีการกำหนดภารกิจ ตลอดจนมาตรฐานในการปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติตามแผนงานหรือโครงการเพียงใด

ประการที่สาม ขึ้นอยู่กับว่ากิจกรรมของนโยบาย แผนงาน หรือโครงการ นั้นมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนเพียงใด

เงื่อนไขทั้งสามประการ จะมีผลโดยตรงต่อการสร้างความสามารถในการควบคุม หรือการวัดความก้าวหน้าของการปฏิบัติงานที่จะสามารถสนองตอบนโยบายได้ และในขณะเดียวกันก็จะมีผลโดยตรงต่อปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วย

3. ปัญหาด้านความร่วมมือและการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง

ไม่ว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีความสามารถหรือสมรรถนะสูงเพียงใด ไม่ว่าผู้รับผิดชอบในนโยบายจะมีความสามารถในการควบคุมดูแลงานของหน่วยปฏิบัติภายใต้ระบบการวัดและติดตามผลที่สมบูรณ์แบบเพียงใดก็ตาม การนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จไม่ได้ หากปราศจากเสียซึ่งความร่วมมือจากมวลสมาชิกในองค์กรหรือในหน่วยงานนั้น

4. ปัญหาด้านอำนาจและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง

ปัญหาหลักอีกด้านหนึ่งของการนำนโยบายไปปฏิบัติก็คือ ปัญหาด้านอำนาจและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง การพิจารณาถึงปัญหาทางด้านอำนาจนี้ อาจกล่าวได้ว่า เป็นการก้าวล้ำไปจากขอบข่ายของปัญหาด้านสมรรถนะ ปัญหาด้านการควบคุมและปัญหาด้านความร่วมมือและการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงของสมาชิกหรือหน่วยปฏิบัติในองค์กร ไปสู่ขอบข่ายของปัญหาที่เกิดขึ้นจากองค์กรที่รับผิดชอบหรือมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติเช่นกัน การปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นถือเป็นการปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นภายใต้สภาพแวดล้อมทางการเมือง เน้นการเผชิญหน้า การแสวงหาความสนับสนุน การเจรจาต่อรองในการจัดสรรทรัพยากรหรือผล

ประโยชน์ระหว่างหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ ในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ^{11]}

ปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดขึ้นเนื่องจากเรื่องของอำนาจและความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติกับองค์กรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง จะมีมากหรือน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับเงื่อนไขหรือปัจจัย ดังต่อไปนี้

- (1) ลักษณะของการติดต่อและความสัมพันธ์ที่หน่วยงานปฏิบัติมีกับหน่วยงานที่ควบคุม
- (2) ระดับความจำเป็นที่หน่วยงานปฏิบัติ จะต้องแสวงหาความร่วมมือ พึ่งพา หรือทำความตกลงกับหน่วยงานหลักอื่น ๆ
- (3) ระดับความเป็นไปได้ที่เจ้าหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน จะสามารถทำงานร่วมกันได้

5. ปัญหาด้านความสนับสนุนและความผูกพันขององค์กรหรือบุคคลสำคัญ

นโยบายใดก็ตามถ้าหากปราศจากเสี้ยวซึ่งความสนับสนุนและความผูกพันขององค์กรหรือบุคคลสำคัญแล้ว ปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติก็อาจจะเกิดขึ้นได้ในบางกรณี ปัญหาดังกล่าวอาจลุกลามส่งผลไปถึงความล้มเหลวของนโยบายนั้นโดยตรงก็ได้ ความสนับสนุนและความผูกพันขององค์กรหรือบุคคลสำคัญ ได้แก่ กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ นักการเมือง ข้าราชการระดับสูง ตลอดจนสื่อมวลชน จึงมีความสำคัญเป็นอย่างมากที่องค์กรหรือบุคคลสำคัญอาจให้ความสนับสนุนทางการเมือง เงินทุน งบประมาณ ตลอดจนสร้างอุปสรรค ต่อตั้ง เตะถ่วงหรือคัดค้าน ได้ตลอดเวลา จะมากหรือน้อยแตกต่างกันไปตามภาวะอำนาจและสถานการณ์

^{11]} Robert H. Sebring, "The Fire-Million Dollar Misunderstanding : A Perspective on State Government University Interorganization contracts." *Administrative Science Quarterly*. 22, November 1977, P.505-523.

กล่าวอย่างชัดเจน ความยากลำบากของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะมีมากหรือน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขดังต่อไปนี้

ประการแรก ผู้รับผิดชอบหรือส่วนราชการที่รับผิดชอบในการ นำนโยบายไปปฏิบัติมีความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นกับฝ่ายการเมือง และฝ่ายบริหารทั่วไป บ่อยครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลในฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายบริหาร ความผูกพันของกลุ่มบุคคลเหล่านี้ที่มีผลต่อนโยบายมักจะเปลี่ยนแปลงไป การขาดความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน จึงมักเป็นเงื่อนไขที่นำมาซึ่งอุปสรรคของนโยบายนั้นไม่มากนัก ซึ่งถ้ามีการเมืองหรือฝ่ายบริหารผู้ใดมีอำนาจทางการเมืองสูงพอที่จะมีอิทธิพลต่อนโยบาย ก็จำเป็นที่จะต้องระวังและตระหนักไว้เป็นอย่างมาก

ประการที่สอง กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ มีความเข้าใจตลอดจนสูญเสียผลประโยชน์ในนโยบายนั้นเพียงใด ในบางกรณีการสูญเสียประโยชน์และการขาดความเข้าใจในนโยบายอย่างเพียงพอ อาจนำมาซึ่งปัญหาหรือทำให้กลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้ทำการต่อต้าน คัดค้านนโยบายที่ดีได้

ประการสุดท้าย เงื่อนไขของระดับความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบในนโยบายกับสื่อมวลชนก็มีความสำคัญอย่างมาก หากขาดซึ่งความสัมพันธ์หรือความเข้าใจอันดีต่อกัน สื่อมวลชนอาจใช้อิทธิพลที่มี ทำลายความน่าเชื่อถือของนโยบายนั้นได้เช่นกัน

บทที่ 3

การจัดส่งคนหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศโดยรัฐ

ความเป็นมา

การเดินทางไปทำงานในต่างประเทศของคนไทย มีมาเป็นเวลานานแล้ว โดยในระยะเริ่มแรกเป็นการเดินทางไปทำงานในต่างประเทศของแรงงานที่มีฝีมือ มีความรู้ ความสามารถและเป็นวิชาชีพเฉพาะ เช่น แพทย์ พยาบาล วิศวกร และช่างเทคนิค บุคคลเหล่านี้ได้พากันเดินทางไปทำงานในประเทศสหรัฐอเมริกา และบางประเทศในยุโรป ในลักษณะของการอพยพถิ่นฐานเข้าไปตั้งรกรากในประเทศเหล่านั้น ข้อมูลตัวเลขของจำนวนคนไทยที่เดินทางไปทำงานในต่างประเทศในลักษณะดังกล่าวนี้ ไม่มีการเก็บรวบรวมไว้ จึงไม่ทราบจำนวนที่แน่นอน จนกระทั่งในปี 2516 ประเทศอังกฤษได้มีความต้องการแรงงานต่างชาติ เพื่อที่จะให้เข้าไปทำงานด้านบริการในสาขาต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก จึงได้มีผู้ดำเนินการจัดส่งคนไทยไปทำงานในต่างประเทศขึ้นในรูปของธุรกิจจัดหางานเป็นครั้งแรก และนับตั้งแต่นั้นปี 2518 เป็นต้นมา ประเทศในแถบตะวันออกกลางซึ่งมีฐานะร่ำรวยและมั่นคงจากการที่ราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกมีราคาเพิ่มสูงขึ้นมาก ประเทศผู้ผลิตน้ำมันในตะวันออกกลาง จึงได้ดำเนินการก่อสร้างสิ่งต่าง ๆ เพื่อการพัฒนาประเทศ มีการจ้างแรงงานต่างชาติให้เข้าไปทำงานเป็นจำนวนมาก รูปแบบของการเดินทางไปทำงานในต่างประเทศของคนงานไทยจึงเปลี่ยนไปจากเดิมที่มีการเดินทางไปทำงานด้วยตนเอง เป็นการเดินทางโดยผ่านการจัดส่งของผู้ประกอบการธุรกิจจัดหางานแทน ซึ่งการดำเนินธุรกิจจัดหางานในยุคแรก ๆ ผู้ประกอบการจะได้รับผลประโยชน์ตอบแทนเป็นค่านายหน้าจากนายจ้างในต่างประเทศเพียงฝ่ายเดียว โดยที่คนงานไม่ต้องเสียเงินค่าบริการในการเดินทางไปทำงานในต่างประเทศแต่อย่างใด ต่อมาเมื่อความต้องการที่จะเดินทางไปทำงานในต่างประเทศของคนงานเพิ่มมากขึ้น จึงเกิด Excess Demand ผู้ประกอบการธุรกิจจัดหางานจึงได้เรียกเก็บเงิน เพื่อเป็นค่าบริการ และค่าใช้จ่ายจากคนงานอีกทางหนึ่ง ประกอบกับธุรกิจจัดหางานได้มีการแข่งขันกันสูงขึ้น ค่าดำเนินการและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ของบริษัทมีเพิ่มมากขึ้น การเก็บค่าบริการ และค่าใช้จ่ายจากคนงานจึงเป็นรายได้ทางหนึ่งของผู้ประกอบการ

โดยที่การเดินทางไปทำงานในต่างประเทศของแรงงานไทย สามารถที่จะเลือกเดินทางได้ 5 วิธี ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 1 คือ

1. การเดินทางไปทำงานในต่างประเทศโดยรัฐจัดส่ง
2. การเดินทางไปทำงานในต่างประเทศโดยบริษัทจัดหางานจัดส่ง
3. การเดินทางไปทำงานในต่างประเทศโดยนายจ้างพาไป
4. การเดินทางไปฝึกงานในต่างประเทศ
5. การเดินทางไปทำงานในต่างประเทศด้วยตนเอง

วิธีการเดินทางไปทำงานในต่างประเทศที่เป็นที่นิยมและต้องการของแรงงาน คือ การเดินทางไปทำงานโดยการจัดส่งของบริษัทจัดหางาน เนื่องจากมีบริษัทจัดหางานเพื่อจัดส่งแรงงานไปทำงานในต่างประเทศเป็นจำนวนมาก จึงมีตำแหน่งงานว่างในต่างประเทศมากตามไปด้วย และจากข้อมูลของกรมการจัดหางาน บริษัทจัดหางานที่มีอยู่ทั้งหมดสามารถจัดส่งคนไทยไปทำงานในต่างประเทศได้ถึงปีละกว่าแสนคน (ดูจากตารางที่ 1)

ตารางที่ 1 แสดงจำนวนและวิธีการเดินทางไปทำงานในต่างประเทศของแรงงานไทย

วิธีการเดินทาง	ปี 2537	ปี 2538	ปี 2539
กรมฯจัดส่ง	827	1,257	2,197
บริษัทจัดส่ง	95,579	118,985	101,450
นายจ้างพาไป	5,438	6,203	9,427
เดินทางด้วยตนเอง	67,920	74,637	77,686
รวม	169,764	201,082	184,760

ที่มา : ฝ่ายส่งเสริมและพัฒนา สำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ, 2540

จากตารางที่ 1 จะพบว่าการเดินทางไปทำงานในต่างประเทศโดยการจัดส่งของบริษัทจัดหางานมีเป็นจำนวนมาก รองลงมาคือวิธีที่คนงานเดินทางไปทำงานด้วยตนเอง ส่วนกรณีนายจ้างพาไปทำงานหรือส่งไปฝึกงานมีข้อจำกัดที่สำคัญคือ คนงานทั่ว ๆ ไปไม่สามารถจะไปได้ด้วยวิธีดังกล่าว เพราะเป็นกรณีที่นายจ้างในประเทศพาคนงานไปทำงานหรือฝึกงานเพื่อประโยชน์ในกิจการของคน สำหรับกรมการจัดหางานเป็นผู้จัดส่งนับว่ามีจำนวนน้อยที่สุด

การเดินทางไปทำงานในต่างประเทศโดยการจัดส่งของบริษัทจัดหางาน แม้จะเป็นที่นิยมและต้องการของคนงาน แต่วิธีดังกล่าวคนงานจะต้องเสียเงินเพื่อเป็นค่าบริการและค่าใช้จ่ายในการเดินทางให้กับบริษัทจัดหางานที่จัดส่งในอัตราที่สูงมาก ทั้งที่กฎหมายได้กำหนดให้เก็บค่าบริการและค่าใช้จ่ายได้จำนวนหนึ่ง โดยถ้าเป็นการจัดส่งคนหางานไปทำงานในประเทศได้หวัน บริษัทจัดหางานสามารถเรียกเก็บเงินค่าบริการและค่าใช้จ่ายได้รวมกันไม่เกิน 56,000 บาท (ห้าหมื่นหกพันบาท) สำหรับประเทศอื่น ๆ บริษัทจัดหางานสามารถเรียกเก็บเงินค่าบริการได้ไม่เกินจำนวนค่าจ้างรายเดือนที่คนงานจะได้รับจากนายจ้างในเดือนแรกหรือในระยะเวลาสามสิบวันแรกที่คนงานเข้าทำงานสำหรับสัญญาจ้างที่มีระยะเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งปี และนอกจากค่าบริการดังกล่าวแล้วบริษัทจัดหางานยังสามารถเรียกเก็บค่าใช้จ่ายได้อีกไม่เกินหนึ่งหมื่นห้าพันบาท^{12]}

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 1 ว่าการเดินทางไปทำงานในต่างประเทศของแรงงานไทย มักจะประสบกับปัญหาที่สำคัญ ๆ 2 ประการ คือ ปัญหาการหลอกลวง และปัญหาการเสียค่าบริการและค่าใช้จ่ายสูงเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด ทั้งที่ปัญหาทั้ง 2 ได้เกิดขึ้นในทุกยุคทุกสมัย ตั้งแต่เริ่มมีการจัดส่งคนงานไปทำงานในต่างประเทศ จนถึงปัจจุบัน ปัญหาดังกล่าวก็ยังไม่หมดสิ้นไป กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม โดยกรมการจัดหางานในฐานะหน่วยงานราชการที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารแรงงานไทยไปทำงานในต่างประเทศ ได้ดำเนินการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว อาทิ มาตรการตัดสายในประเทศ มาตรการจัดทำทะเบียนคู่ค้า มาตรการ

^{12]} ประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, "เรื่องกำหนดอัตราค่าบริการและค่าใช้จ่ายที่เรียกเก็บจากคนหางาน (ฉบับที่ 4)", ลงวันที่ 7 กรกฎาคม 2538

ยกเลิกค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็นและมาตรการการลงโทษ นอกจากนี้ยังได้กำหนดและจัดทำโครงการต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนมาตรการดังกล่าว เช่น โครงการอาสาสมัครจัดหางาน โครงการประกาศเขตปลอดการตีตื้นคนหางาน โครงการฝึกอบรมคนหางานเพื่อเตรียมตัวไปทำงานในต่างประเทศ โครงการสินเชื่อเพื่อไปทำงานในต่างประเทศ และโครงการจัดหางานโดยรัฐ

การจัดหางานโดยรัฐ

การจัดหางานโดยรัฐ ซึ่งในที่นี้หมายถึงการจัดส่งคนหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศโดยรัฐ ทั้งนี้ตามมาตรา 7 และมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528 แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2537 บัญญัติไว้ว่า

มาตรา 7 ให้จัดตั้งสำนักงานจัดหางานขึ้นในกรมการจัดหางานกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเรียกว่า “สำนักงานจัดหางาน กรมการจัดหางาน” มีหน้าที่จัดหางานให้แก่ประชาชนโดยไม่คิดค่าบริการ

สำนักงานจัดหางาน กรมการจัดหางาน อาจมีสาขาได้ตามที่อธิบดีเห็นสมควร

มาตรา 50 ห้ามมิให้นายจ้างในต่างประเทศหรือตัวแทนทำการรับสมัครเพื่อหาลูกจ้างในประเทศไทยด้วยตนเอง เพื่อไปทำงานในต่างประเทศ เว้นแต่จะติดต่อให้สำนักงานจัดหางาน หรือกรมการจัดหางานจัดหาให้

การจัดส่งคนงานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศโดยรัฐ ได้มีการดำเนินการมาแล้วเป็นเวลายาวนาน ตั้งแต่เมื่อครั้งยังเป็นกรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย แต่เป็นงานงานหนึ่งที่อยู่ฝ่ายจัดหางานต่างประเทศ สำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ กรมแรงงาน ซึ่งในขณะนั้นกรมแรงงานไม่เน้นการออกหาตลาดแรงงานในต่างประเทศ เพื่อจัดส่งคนงานไทยไปทำงาน แต่มีนายจ้างต่างประเทศบางรายที่ไม่ต้องการจะติดต่อกับบริษัทจัดหางาน และต้องการแรงงานที่มีคุณภาพ จึงได้ติดต่อกับกรมแรงงาน

จัดหาและส่งคนงานไปให้นายจ้างโดยตรง เช่น นายจ้าง Saudia Catering ประเทศซาอุดีอาระเบีย หรือนายจ้างโรงงานทอผ้าจากเกาะไต้หวัน เป็นต้น ในการให้บริการจัดหางานให้แก่ นายจ้าง กรมแรงงานได้กำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ คือ

1. นายจ้างต้องมอบอำนาจให้กรมแรงงาน และมีหลักฐานที่แสดงว่าทางการท้องถิ่นได้อนุญาตให้นำคนงานต่างชาติเข้าไปทำงานได้ (Power of Attorney and Letter of Demand)

2. นายจ้างสามารถส่งตัวแทนมาร่วมคัดเลือก สัมภาษณ์คนงานกับกรมแรงงานได้ ทั้งนี้กรมแรงงานจะนัดหมายคนงานเตรียมไว้ให้

3. กรมแรงงานจะพยายามต่อรองให้นายจ้างจ่ายค่าตัวโดยสารเครื่องบินให้คนงาน

4. มาตรฐานการจ้างต้องไม่ต่ำกว่ากรณีบริษัทจัดหางานจัดส่ง (Employment Contract)

และคนงานที่ผ่านการคัดเลือกได้ไปทำงานกับนายจ้างต่างประเทศดังกล่าวไม่ต้องเสียค่าบริการใด ๆ ให้แก่กรมแรงงาน ซึ่งถือเป็นการให้บริการฟรีแก่คนงาน ^{13]}

.....
^{13]} ประสงค์ วัฒนันท์, “แรงงานไทยไปทำงานกะวันออกกลางกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจ,” เอกสารวิจัยส่วนบุคคล ลักษณะวิชาเศรษฐกิจวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 33, พ.ศ.2534, หน้า 28.

เมื่อกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้รับการจัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 23 กันยายน 2536 ตามพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2536 กรมการจัดหางาน ก็ได้ถือกำเนิดเกิดขึ้นมาด้วย งานจัดส่งคนหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศโดยรัฐ จึงถูกตัดโอนให้ไปสังกัดกรมการจัดหางาน แต่ก็ยังคงมีฐานะเป็นเพียงงานงานหนึ่งในฝ่ายการไปทำงานต่างประเทศ 2 สำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ จนกระทั่งเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2537 ท่านอธิบดีกรมการจัดหางาน (นายสินไชย เจริญตระกูล) ในขณะนั้น ได้มีคำสั่งที่ 736/2537 และคำสั่งที่ 737/2537 ลงวันที่ 15 ธันวาคม 2537 จัดตั้งกองการจัดหางานต่างประเทศขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่และรับผิดชอบในการดำเนินการจัดส่งคนหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศโดยรัฐ และประกอบด้วยเจ้าหน้าที่รวมจำนวน 7 คน ^{14]}

^{14]} คำสั่งกรมการจัดหางานที่ 736/2537 ลงวันที่ 15 ธันวาคม 2537 เรื่อง ตั้งกองการจัดหางานต่างประเทศ และคำสั่งกรมการจัดหางาน ที่ 737/2537 ลงวันที่ 15 ธันวาคม 2537 เรื่อง ให้ข้าราชการปฏิบัติราชการ

012.09.6,
02250
เลขเรียกหนังสือ..... 5700.2
เลขทะเบียน..... 5684
วันที่..... 11.10.2545

ขั้นตอนการจัดส่งคนหางานเพื่อไปปฏิบัติงานในต่างประเทศโดย (รัฐ) กรมการจัดหางาน

การจัดส่งคนหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศของกองการจัดหางานต่างประเทศ กรมการจัดหางาน มีขั้นตอนการดำเนินการที่ต้องแยกพิจารณาออกเป็น 2 ส่วน กล่าวคือ ส่วนที่หนึ่งระหว่างกรมการจัดหางาน (กองการจัดหางานต่างประเทศ) กับนายจ้างต่างประเทศ และส่วนที่สองระหว่างกรมการจัดหางาน (กองการจัดหางานต่างประเทศ) กับคนหางานที่ประสงค์จะเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ โดยการจัดส่งของรัฐ ซึ่งทั้งสองส่วนสามารถอธิบายได้โดยละเอียดดังนี้

1. ระหว่างกรมการจัดหางาน (กองการจัดหางานต่างประเทศ) กับนายจ้างต่างประเทศ เมื่อนายจ้างต่างประเทศมีความประสงค์จะว่าจ้างแรงงานไทยให้ไปทำงานด้วยนั้น นายจ้างจะต้องดำเนินการดังต่อไปนี้

1.1 ติดต่อเพื่อแจ้งความประสงค์ที่จะว่าจ้างแรงงานไทยได้โดยตรงกับกองการจัดหางานต่างประเทศ หรือสามารถติดต่อผ่านสำนักงานแรงงานไทยในต่างประเทศหรือสถานเอกอัครราชทูตไทยหรือสถานกงสุลไทยที่ตั้งอยู่ในประเทศนั้นๆ และจะต้องจัดเตรียมเอกสารดังต่อไปนี้ไปปรับการตรวจ (Certified) จากหน่วยงานดังกล่าวคือ

(1) หนังสือแสดงความต้องการที่จะว่าจ้างแรงงานไทย

(Demand Letter)

(2) หนังสือมอบอำนาจให้กรมการจัดหางานทำการแทนนายจ้าง

(Power of Attorney)

(3) สำเนาทะเบียนการค้าของนายจ้าง

(4) หนังสือแสดงการอนุญาต ให้นำเข้าแรงงานต่างชาติของประเทศของนายจ้าง

(5) สัญญาจ้างมาตรฐานฉบับภาษาอังกฤษ

1.2 เมื่อกรมการจัดหางานได้รับเอกสารต่างๆครบถ้วนแล้วจะดำเนินการประกาศรับสมัครคนหางาน และนัดหมายให้นายจ้างมาร่วมดำเนินการคัดเลือกคนงานด้วย

1.3 หลังจากคัดเลือกคนงานได้แล้ว นายจ้างจะต้องดำเนินการติดต่อขอวีซ่าจากประเทศของนายจ้าง เพื่ออนุญาตให้คนงานไทยสามารถเข้าเมืองได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย

2. ระหว่างกรมการจัดหางาน (กองการจัดหางานต่างประเทศ) กับคนหางาน ซึ่งเมื่อกรมการจัดหางานได้รับหลักฐานเอกสารต่าง ๆ จากนายจ้างแล้ว (ตรงกับข้อ 1.2) กรมการจัดหางานก็จะดำเนินการ ดังต่อไปนี้

2.1 ประกาศรับสมัครและตรวจสอบคุณสมบัติเบื้องต้นของคนหางานผู้สมัครงาน โดยหลักฐานที่คนหางานจะต้องนำไปแสดง ประกอบด้วย

- (1) บัตรประจำตัวประชาชน
- (2) สำเนาทะเบียนบ้าน
- (3) สำเนาการผ่านเกณฑ์ทหาร (สค.9)
- (4) สำเนาหนังสือเดินทาง (ถ้ามี)
- (5) รูปถ่าย

2.2 การคัดเลือกผู้สมัครงาน โดยแจ้งให้นายจ้างหรือตัวแทนมาร่วมดำเนินการคัดเลือกคนงานด้วย เสร็จแล้วจึงประกาศผลการคัดเลือก

2.3 ในกรณีที่นายจ้างต้องการให้มีการทดสอบฝีมือของคนหางานเฉพาะตำแหน่งที่เป็นช่างและนายจ้างต้องการให้ทดสอบ ถ้าคนงานผ่านการทดสอบ กองการจัดหางานต่างประเทศจะนัดแนะให้คนงานเตรียมพร้อมที่จะเดินทางไปทำงาน กรณีที่คนงานไม่ผ่านการทดสอบ ก็จะจัดส่งให้ไปเข้ารับการฝึกฝีมือกับกรมพัฒนาฝีมือแรงงานสำหรับผู้ประสงค์จะฝึกและนายจ้างยืนยันต้องการคนงานดังกล่าว

2.4 การจัดส่งให้เดินทางไปทำงาน เมื่อได้คนงานที่ผ่านการคัดเลือกแล้ว ก็จะต้องให้คนงานจัดเตรียมเอกสารที่จะใช้ในการเดินทาง เช่น หนังสือเดินทาง การตรวจโรค การสอบประวัติอาชญากรรม การจัดทำการค้ำประกัน (กรณีที่นายจ้างร้องขอ) ให้เรียบร้อย แล้วจึงไปดำเนินการยื่นขอวีซ่าเข้าประเทศของนายจ้างต่อไป หลังจากนั้นกองการจัดหางานต่างประเทศจะดำเนินการติดต่อของตัวโดยสารเครื่องบิน นำคนงานเข้ารับการอบรมก่อนออกเดินทาง และลงลายมือชื่อในสัญญาจ้างทำบัตรสมาชิกกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานต่างประเทศ นำคนงานไปส่งที่สนามบินและทำการตรวจเอกสารแสดงตน ณ ด่านตรวจคนหางานและด่านตรวจคนเข้าเมือง เดินทางออกนอกประเทศโดยที่กองการจัดหางานต่างประเทศได้ประสานกับนายจ้าง เพื่อให้ นายจ้าง ไปรับและอำนวยความสะดวกให้คนงานที่สนามบินปลายทาง

ผลการดำเนินงาน

การจัดส่งคนหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศโดย รัฐ (กรมการจัดหางาน) ในรอบ 3 ปีที่ผ่านมา (ปี 2537-2539) จะพบว่าในปี 2537 กรมการจัดหางานสามารถจัดส่งคนหางานไปทำงานในต่างประเทศได้ จำนวน 827 คน ปี 2538 จำนวน 1,257 คน และปี 2539 จำนวน 2,197 คน (จากตารางที่ 1) และประเทศที่จัดส่งไปทำงานโดยส่วนใหญ่ได้แก่ ไต้หวัน ญี่ปุ่น และไต้หวัน (ดูจากตารางที่ 2)

ตารางที่ 2 แสดงจำนวนการจัดส่งคนงานไปทำงานในไต้หวัน ญี่ปุ่น และไต้หวัน

ประเทศ	ปี 2537	ปี 2538	ปี 2539*
ไต้หวัน	335	899	1,309
ญี่ปุ่น	235	214	186
ไต้หวัน	152	100	32

ที่มา : กองการจัดหางานต่างประเทศ กรมการจัดหางาน, 2540

* ปี 2539 ข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน 2539.

การจัดส่งคนหางานไปทำงานในไต้หวันเป็นจำนวนมากนั้น เนื่องจากกลุ่มบริษัทฟอร์โมซา (FORMOSA GROU) ซึ่งเป็นบริษัทยักษ์ใหญ่อันดับหนึ่งของไต้หวัน มีธุรกิจในเครือข่ายมากมาย ได้ติดต่อขอให้กรมการจัดหางานรับสมัครและจัดส่งคนงานไปให้บริษัทในเครือ จำนวน 4 บริษัท คือ บริษัท FORMOSA PLASTICS บริษัท NANYA PLASTICS บริษัท FORMOSA HEAVY INDUSTRIES และบริษัท FORMOSA CHEMICAL & FIBRE โดยที่จำนวนคนงานที่กลุ่มบริษัทฟอร์โมซา ขอให้กรมการจัดหางานจัดส่งนั้น มีกว่าร้อยละ 95 ของคนงานที่กรมการจัดหางานจัดส่งให้ไปทำงานในไต้หวัน

สำหรับการจัดส่งคนงานไปทำงานในประเทศญี่ปุ่น ส่วนใหญ่เป็นการร้องขอของบริษัท JAPAN AIR-CHARTER ที่ต้องการพนักงานต้อนรับบนเครื่องบินถึงจำนวน 300 คน

การเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ โดยการจัดส่งของกรมการจัดหางาน คนงานจะมีค่าใช้จ่ายเพียง ค่าใช้จ่ายในการทำหนังสือเดินทาง ค่าตรวจโรค ค่าทดสอบฝีมือ (ถ้ามี) และถ้าหากเป็นการจัดส่งเพื่อไปทำงานในไต้หวัน คนงานจะมีค่าใช้จ่ายเพิ่มในส่วนของค่าวีซ่าเป็นเงิน 1,700 บาท ค่าบัตรกองทุนฯ จำนวน 500 บาท ค่าภาษีสนามบินจำนวน 250 บาท และค่าตัวโดยสารเครื่องบินเที่ยวไป (กรุงเทพ-ไทเป) จำนวน 4,200 บาท รวมเป็นเงิน 6,650 บาท ซึ่งเงินจำนวนดังกล่าวที่คนงานต้องจ่ายไปถือเป็นการจ่ายเพื่อประโยชน์ส่วนตัวของคนงานเอง และนับว่ามีจำนวนน้อยมาก เมื่อเทียบกับค่าบริการและค่าใช้จ่ายในกรณีที่เดินทางไปทำงานในไต้หวันโดยการจัดส่งของบริษัทจัดหางาน ซึ่งกฎหมายได้กำหนดให้บริษัทจัดหางานสามารถเรียกเก็บเงินค่าบริการและค่าใช้จ่ายจากคนงานได้ไม่เกินรายละ 56,000 บาท แต่ในความเป็นจริงแล้ว คนงานจะต้องเสียเงินเพื่อการเดินทางไปทำงานในไต้หวันสูง เฉลี่ยประมาณคนละ 75,000 บาท^{15]}

^{15]} กองวิชาการและแผนงาน อ่างแล้ว หน้า 38.

ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน

การจัดส่งคนหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศของกรมการจัดหางาน ติดต่อและประสานงานกับฝ่ายนายจ้างต่างประเทศ ต้องให้บริการแก่คนงานที่สนใจมาสมัครงานและเข้ารับการคัดเลือกเพื่อเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ ต้องบริหารและการจัดการองค์กรภายในหน่วยงาน ดังนั้นปัญหาและอุปสรรคจึงมีอยู่ใน 3 ฝ่ายดังกล่าว

1. ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากฝ่ายนายจ้าง เนื่องจากนายจ้างต่างประเทศ มีความต้องการการบริการที่ค่อนข้างจะยุ่งยาก และนอกกฎระเบียบของทางราชการ มีการแจ้งการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดต่าง ๆ เช่น วัน เวลาการเดินทางที่จะให้จัดส่งคนงาน การกำหนดสแนมบิน แจ้งยกเลิกกำหนดการบางอย่างอย่างกระทันหัน ส่งผลกระทบต่อการค้าเนิการที่ได้กำหนดระยะเวลาไว้แล้ว ซึ่งถ้าหากกองการจัดหางานต่างประเทศเป็นผู้แจ้งการเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกกำหนดการบางอย่างก็จะถูกดำเนิน (Complain) อย่างฝ่ายนายจ้างเช่นกัน

2. ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากฝ่ายคนหางาน เนื่องจากการประกาศรับสมัครคนงานแต่ละครั้ง จะมีคนงานมาสมัครเป็นจำนวนมาก มีคุณสมบัติหรือความสามารถแตกต่างกัน มีปัญหาด้วยสุขภาพและการเงิน บางกรณีจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงตัวคนงานที่จะจัดส่งให้ไปทำงานในเวลากระชั้นชิด ส่งผลกระทบต่อการจัดทำเอกสาร การจัดทำวีซ่า การจองตั๋วโดยสารเครื่องบิน และอื่นๆ

3. ปัญหาและอุปสรรคภายในองค์กร เนื่องจากกองการจัดหางานต่างประเทศ เป็นหน่วยงานภายในระดับกองที่ได้รับการจัดตั้งในปี 2537 การบริหารการจัดการยังไม่เป็นระบบ รูปแบบเท่าที่ควร ประกอบกับอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่มีเพียง 7 คน และได้รับการจัดสรรงบประมาณ ในหมวดค่าตอบแทนใช้สอย และวัสดุ ในปีงบประมาณ 2539 เพียง 311,500 บาท และในปีงบประมาณ 2540 ได้รับเพิ่มขึ้นเป็น 619,809.32 บาท ^{16]} และโดยข้อเท็จจริงแล้วการดำเนินงานบางอย่างของกองการจัดหางานต่างประเทศ ไม่สามารถเบิกจ่ายใช้เงินงบประมาณแผ่นดินได้ เช่น การ Entertain นายจ้างหรือตัวแทนนายจ้างในบางโอกาส ประกอบกับการขาดอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ เช่น คอมพิวเตอร์ ที่จะมาช่วยในการปฏิบัติงาน

^{16]} งบประมาณ ฝ่ายคลัง สำนักงานเลขาธิการกรม, กรมการจัดหางาน

บทที่ 4

ผลการศึกษา

ผลการศึกษา

จากสมมุติฐานในการศึกษาที่กำหนดไว้ว่า

1. การนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติ กรณีการจัดส่งคนหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศโดย รัฐ (กรมการจัดหางาน) ประสบปัญหาและอุปสรรค

โดยที่นโยบายของรัฐบาลพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ที่ได้แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2539 นโยบายด้านสังคมในส่วนของนโยบายด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม ข้อ 6.4.3 กำหนดไว้ว่า “ปรับปรุงระบบการจัดส่งแรงงานไทยไปต่างประเทศที่ดำเนินการอยู่ให้มีความเป็นธรรม ไม่เอารัดเอาเปรียบผู้ใช้แรงงาน”^{17]} ซึ่งกรมการจัดหางานในฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบจึงต้องนำนโยบายดังกล่าวไปแปลงเป็นภาคปฏิบัติเพื่อให้การดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์แห่งนโยบายให้จงได้ ทั้งนี้เนื่องจากระบบการจัดส่งแรงงานไทยเพื่อไปทำงานในต่างประเทศส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับจัดส่งของบริษัทจัดหางาน ซึ่งคนงานมักจะประสบกับปัญหาการเสียค่าบริการและค่าใช้จ่ายที่สูงเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด และปัญหาการถูกหลอกลวง ดังนั้นการที่กรมการจัดหางานได้กำหนดความสำคัญของการจัดส่งคนหางาน เพื่อไปทำงานในต่างประเทศโดยรัฐ ถึงระดับการจัดตั้งหน่วยปฏิบัติขึ้นเป็นกองภายใน ย่อมแสดงให้เห็นถึงความตั้งใจจริงในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว และในการจัดส่งคนหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศโดยรัฐ กรมการจัดหางาน ได้กำหนดนโยบายหรือเป้าหมายเฉพาะไว้

^{17]} พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ, นายกรัฐมนตรี “คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา”, เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2539, กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 2539, หน้า 24.

3 ประการคือ ประการแรก คนงานที่ไปทำงานในต่างประเทศจะต้องมีรายได้สูงกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับงานในลักษณะเดียวกันถ้าทำในประเทศ ประการที่สอง คนงานจะต้องได้รับการพัฒนาฝีมือให้สูงขึ้น ประการที่สาม คนงานจะต้องมีคุณภาพชีวิตที่ดีในขณะที่ทำงานอยู่ในต่างประเทศ^{18]}

เมื่อได้ศึกษาถึงพหุภูมิและกรอบแนวคิดของการนำนโยบายของ
รัฐไปปฏิบัติ เราจะพบว่าขั้นตอนต่าง ๆ ในระดับมหภาค ซึ่งประกอบด้วย ขั้นตอนการ
แปลงนโยบายไปปฏิบัติ และขั้นตอนการยอมรับนั้น กรมการจัดหางานได้ดำเนินการสุ
ล่งไปด้วยดี กล่าวคือ ในขั้นตอนของการแปลงนโยบายไปปฏิบัติ สำหรับการแก้ไข
ปัญหาการเสียค่าบริการและค่าใช้จ่ายของคนหางานที่สูงเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด
เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายการปรับปรุงระบบการจัดส่งเพื่อให้เกิดความเป็น
ธรรมและไม่เอารัดเอาเปรียบผู้ใช้แรงงาน วิธีการหนึ่งที่จะสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าว
ได้ ก็ด้วยการจัดส่งคนหางานไปทำงานในต่างประเทศโดยรัฐ ส่วนขั้นตอนการยอมรับ
ก็เป็นธรรมดาอยู่เองที่ส่วนราชการจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล
โอกาสที่จะปฏิเสธมีน้อยมาก ดังนั้นนโยบายในการแก้ไขปัญหาค่าไม่เป็นที่ธรรม และ
การเอารัดเอาเปรียบคนงาน จึงเป็นนโยบายที่ชอบด้วยเหตุและผล และสามารถยอมรับ
ได้

สำหรับขั้นตอนในระดับจุลภาคที่ประกอบด้วยขั้นตอนระดมพลัง
ขั้นตอนการปฏิบัติ และขั้นตอนการสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่อง นั้น เมื่อ
พิจารณาถึงการดำเนินการของกรมการจัดหางานจะพบว่า ขั้นตอนการระดมพลังยังไม่
ชัดเจนเท่าที่ควร ไม่ว่าจะเป็นการสนับสนุนทรัพยากรหรือปัจจัยในการดำเนินงานใน
การจัดส่งคนหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศ อาทิ การจัดอัตราค่าจ้าง (จำนวนข้าราชการ
การในกองการจัดหางานต่างประเทศ) การจัดสรรงบประมาณเพื่อการดังกล่าวหรือการ
จัดหาอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้สำนักงาน (คอมพิวเตอร์) ขั้นตอนต่อไปคือ ขั้นตอน

^{18]} กรมการจัดหางาน อ้างแล้ว หน้า 49 - 50.

การปฏิบัติซึ่งเป็นขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับตัวเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานโดยตรง และโดยสภาพความเป็นจริง ขั้นตอนการปฏิบัติมีภาวะของความไม่แน่นอน (Uncertainties) อยู่มาก ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของผู้ปฏิบัติแต่ละคน ลักษณะของการปฏิบัติหรือการให้บริการจึงไม่สามารถควบคุมได้ หรือกำหนดให้เป็นมาตรฐานเดียวกันได้ แม้จะมีกฎ ระเบียบ หรือวินัยข้าราชการกำหนดไว้ก็ตาม และสำหรับขั้นตอนสุดท้ายในระดับจุลภาค คือ ขั้นตอนของการสร้างความปึกแผ่นหรือความต่อนื่องนั้น โดยสภาพความเป็นจริงแล้ว การให้บริการจัดส่งคนหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศโดยรัฐ ได้มีการปฏิบัติมาเป็นเวลานานแล้วตั้งแต่เมื่อครั้งยังเป็นกรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย

การพิจารณาถึงปัญหาและอุปสรรคของการนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติ กรณีการจัดส่งคนหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศโดย รัฐ (กรมการจัดหางาน) ตามแนวคิดของกรินเดล (Merilee S.Grindle) จะพบว่าความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติครั้งหนึ่งขึ้นอยู่กับเนื้อหาสาระของนโยบายเป็นสำคัญ และอีกครั้งหนึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัยแวดล้อมของตัวผู้ปฏิบัติ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากการนำนโยบายการจัดส่งคนหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศโดยรัฐ ไปปฏิบัติโดยกรมการจัดหางาน จะพบว่าเนื้อหาสาระของนโยบายชัดเจน ดังนั้นส่วนที่เป็นตัวกำหนดหรือชี้ขาดถึงผลสำเร็จหรือล้มเหลว จึงน่าจะขึ้นอยู่กับปัจจัยแวดล้อมของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเป็นสำคัญ ซึ่งปัจจัยแวดล้อมดังกล่าวประกอบด้วย กลุ่มผู้บริหารระดับ Superiors ในฐานะผู้ควบคุม ดูแลกิจกรรมและบทบาทของตัวเจ้าหน้าที่ กลุ่มที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง เช่น บริษัทจัดหางาน สายหรือนายหน้าจัดหางาน เจ้าหน้าที่ด้วยกันเองทั้งที่เป็นข้าราชการประจำหรือข้าราชการการเมือง และกลุ่มสุดท้ายคือ กลุ่มของคนหางาน ซึ่งสามารถอธิบายได้ดังนี้

1. กลุ่มผู้บริหารระดับ Superiors ได้แก่ หัวหน้างาน หัวหน้าฝ่าย และผู้อำนวยการกอง ซึ่งมีความต้องการที่จะเห็นความสำเร็จของนโยบายที่ได้รับมอบหมายมาจากอธิบดี และไม่ต้องการให้มีความขัดแย้งเกิดขึ้นในการปฏิบัติงาน

2. กลุ่มที่มีผลประโยชน์จากการจัดส่งคนหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศโดยรัฐ ได้แก่ บริษัทจัดหางานหรือสายหรือนายหน้าจัดหางาน เพราะตนเองต้องสูญเสียรายได้ที่น่าจะได้รับจากคนงานไปจำนวนหนึ่ง เพราะแทนที่คนงานจะไปสมัครงานกับบริษัทจัดหางานหรือสายหรือนายหน้า กลับเลือกที่จะสมัครไปทำงานกับกรมการจัดหางานแทน ในกรณีของข้าราชการประจำหรือข้าราชการการเมือง คือ การฝากคนหางานที่ตนเองรู้จักหรือมีความสัมพันธ์ให้ได้เดินทางไปทำงานด้วย ซึ่งเป็นการคัดโอกาสของคนหางานคนอื่น ๆ ที่ไม่มีพวก หรือมีผู้ฝากฝัง

3. กลุ่มคนหางาน ซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายของการดำเนินการที่รัฐต้องการให้ความช่วยเหลือ เนื่องจากเป็นกลุ่มที่จักได้รับผลกระทบโดยตรง ประกอบกับบุคคลในกลุ่มเป้าหมายนี้ มีอำนาจในการต่อรองค่าและถูกเอาเปรียบจากการเดินทางไปทำงานในต่างประเทศอยู่เสมอ ๆ

การพิจารณาเพื่อแสดงให้เห็นว่าการจัดส่งคนหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศโดย รัฐ (กรมการจัดหางาน) ประสบปัญหาและอุปสรรค โดยการนำผลการศึกษาของ แวน มีเตอร์ และแวน ฮอร์น^{19]} มาพิจารณาเปรียบเทียบ ซึ่งบุคคลทั้งสองได้สรุปถึงตัวชี้ (Indicator) ในการพิจารณาถึงปัญหาและอุปสรรคของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่

1. ความมีสมรรถนะ ประกอบด้วยปัจจัย 4 ประการ หรือ 4 M'S คือ ปัจจัยด้านบุคลากร ปัจจัยด้านงบประมาณ ปัจจัยด้านวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ และปัจจัยด้านเทคโนโลยี

^{19]} Donald S. Van Meter and Carl E. Van Horn อ้างแล้ว หน้า 480.

โดยจากการศึกษาจะพบว่า กองการจัดหางานต่างประเทศ ซึ่งเป็นหน่วยงานหนึ่งของกรมการจัดหางานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดส่งคนหางาน เพื่อไปทำงานในต่างประเทศประสบกับปัญหาด้านสมรรถนะ ครบถ้วนทั้ง 4 ปัจจัย ดัง ที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น

2. การควบคุม ซึ่งหมายถึง ความสามารถในการวัดความก้าวหน้า หรือผลการดำเนินงานตามนโยบาย ซึ่งปัญหาด้านการควบคุมจะมีมากหรือน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับเงื่อนไข 3 ประการคือ

2.1 เงื่อนไขความสามารถของหน่วยงานในการ
แปลงนโยบายออกมาเป็นแนวปฏิบัติ

2.2 เงื่อนไขการกำหนดภารกิจ ตลอดจนมาตรฐานใน
การปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับแนวทางการปฏิบัติ

2.3 เงื่อนไขของกิจกรรมมีการกำหนดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนหรือไม่ เพียงใด

โดยจากการศึกษาจะพบว่า ความสามารถในการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติของกรมการจัดหางาน สามารถกระทำได้ดีค่อนข้างชัดเจน การกำหนดภารกิจน่าจะยังไม่ครอบคลุม โดยเฉพาะการเน้นหาคัดแรงงานใหม่ ๆ ตลอดจนการให้ความสำคัญสนับสนุนกองการจัดหางานต่างประเทศในการแสวงหาคำแหน่งงานว่าง และสุดท้ายกิจกรรมมิได้กำหนดเป้าหมายอย่างชัดเจนว่าในแต่ละปีกรมการจัดหางานจะสามารถจัดส่งคนหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศได้จำนวนกี่คน ตำแหน่งอะไร หรือสามารถทำรายได้ให้แก่คนงานและครอบครัวไว้ละเท่าใด

3. ความร่วมมือและการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงภายในองค์กร ซึ่งประเด็นนี้ไม่น่าจะเป็นเงื่อนไข เนื่องจากการจัดส่งคนหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศ ไม่มีผลกระทบต่อตัวเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหรือองค์กรแต่อย่างใด การต่อต้านการเปลี่ยนแปลงจึงไม่เกิดขึ้น และหากมีการเปลี่ยนแปลงภายในกองการจัดหางานต่างประเทศน่าเชื่อได้ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น จึงควร ได้รับความร่วมมือ หรือได้รับการสนับสนุนจากตัวผู้ปฏิบัติ

4. อำนาจและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งประเด็นดังกล่าวนี้ น่าจะเกิดปัญหาจากนโยบายการจัดส่งคนหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศ โดยรัฐ เนื่องจากการปฏิบัติดังกล่าวส่งผลกระทบต่อไปถึงองค์กรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น บริษัทจัดหางานที่จะต้องสูญเสียรายได้ไปจำนวนหนึ่ง และหากว่ากรมการจัดหางานสามารถจัดส่งคนหางาน เพื่อไปทำงานในต่างประเทศได้เป็นจำนวนมาก หรือได้เกินกว่าครึ่งหนึ่งของส่วนแบ่งของตลาด (Market Share) องค์กรที่เกี่ยวข้องและต้องสูญเสียผลประโยชน์ อาจใช้อำนาจทางการเมืองเข้ามาแทรกแซงก็ได้ มีการเผชิญหน้าหรือหาแนวร่วมสนับสนุน เพื่อเจรจาต่อรองแบ่งปันผลประโยชน์

จึงสามารถกล่าวได้ว่า การจัดส่งคนหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศโดย(รัฐ) กรมการจัดหางาน ประสบปัญหาและอุปสรรค

สมมุติฐานในการศึกษาข้อ 2 ที่กำหนดว่า การบริหารและการจัดการ กรณีการจัดส่งคนหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศโดยกรมการจัดหางานไม่ประสบความสำเร็จ สามารถพิจารณาได้จากจำนวนคนงานและวิธีการเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ (ตารางที่ 1) และอธิบายได้ดังนี้

การเดินทางไปทำงานในต่างประเทศของคนงานไทยสามารถเดินทางไปได้ด้วย 1. รัฐจัดส่ง 2. บริษัทจัดหางานจัดส่ง 3. นายจ้างพาไปทำงานหรือฝึกงาน และ 4. ไปด้วยตนเอง ซึ่งวิธีที่นายจ้างพาไปเป็นกรณีเฉพาะที่คนงานทั่ว ๆ ไปไม่สามารถจะเดินทางไปทำงานได้ด้วยวิธีดังกล่าว จึงเหลือ 3 วิธีที่คนงานทั่ว ๆ ไป จะสามารถเดินทางไปทำงานในต่างประเทศได้ และเมื่อพิจารณาจากจำนวนตัวเลขคนงานที่เดินทางไปทำงานด้วย 3 วิธีดังที่ได้กล่าวมาแล้วจะพบว่า

1. คนงานที่ได้เดินทางไปทำงานในต่างประเทศ ด้วยวิธีที่ให้บริษัทจัดหางานจัดส่ง มีมากที่สุด โดยเฉลี่ย 3 ปี ตั้งแต่ปี 2537-2539 มีจำนวน 105,338 คน ในขณะที่คนเดิน เดินทางไปทำงานด้วยตนเอง เฉลี่ย 3 ปี มีจำนวน 71,414 คน และในขณะที่กรมการจัดหางานจัดส่ง โดยเฉลี่ย 3 ปี มีจำนวน 1,427 คน หรือเมื่อนำไปเทียบเป็นสัดส่วนระหว่างกรมฯ จัดส่ง กับบริษัทจัดหางานจัดส่ง จะพบว่ากรมฯ จัดส่ง มีเพียงร้อยละ 1.35 เท่านั้น

2. ค่าบริการและค่าใช้จ่ายในกรณีที่คนหางานเลือกที่จะเดินทางไปทำงานในไต้หวันกับบริษัทจัดหางาน จะตกประมาณรายละ 80,000-100,000 บาท ในขณะที่ถ้าหากคนหางานเลือกที่จะเดินทางไปทำงานในไต้หวันกับกรมการจัดหางาน จะเสียค่าใช้จ่ายเพียง 6,650 บาทเท่านั้น ดังนั้นการจัดส่งคนงานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศโดยรัฐ จึงเป็นสิ่งที่คนงานจำนวนมากให้ความสนใจ โดยคนงานเกิดความเชื่อมั่นว่า การเดินทางไปทำงานในต่างประเทศโดยการจัดส่งของรัฐ (กรมการจัดหางาน) ตนเองจะไม่ถูกหลอกลวงและเสียเงินในจำนวนไม่มากนัก แต่เนื่องจากรัฐโดยกรมการจัดหางานได้รับตำแหน่งงานว่า จากนายจ้างต่างประเทศจำนวนน้อยมาก ไม่เพียงพอต่อการให้บริการคนงาน ประกอบกับการที่บริษัทจัดหางานได้ตำแหน่งงานว่างในต่างประเทศมาเป็นจำนวนมากนั้น โดยส่วนใหญ่บริษัทจัดหางานใช้วิธี “ซื้อ” ตำแหน่งงานมา มีการแย่งประมูลซื้องานระหว่างบริษัทจัดหางานด้วยกัน บริษัทจัดหางานใดจ่ายเงินหรือผลประโยชน์ในรูปแบบอื่น ๆ ให้นายจ้างต่างประเทศ หรือ Agency ของนายจ้างได้มากกว่าบริษัทอื่น ก็จะเป็นผู้ได้งานนั้นไป ขณะที่ส่วนราชการซึ่งก็คือ กรมการจัดหางานไม่มีงบประมาณเพื่อการซื้อตำแหน่งงานดังกล่าว และเมื่อบริษัทจัดหางานซื้อตำแหน่งงานมา ก็ได้นำรายจ่ายในส่วนนี้ไปผลักดันให้กับคนงาน โดยการเรียกเก็บค่าบริการและค่าใช้จ่าย “ค่าหัว” สูงเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด ทั้งที่การเก็บค่าบริการและค่าใช้จ่ายสูงเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมาย รัฐโดยกรมการจัดหางานก็สามารถที่จะดำเนินการได้อย่างเด็ดขาดในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

หากรัฐโดยกรมการจัดหางานสามารถแสวงหาตำแหน่งงานว่างในต่างประเทศได้เป็นจำนวนมากพอต่อความต้องการของคนงานที่ประสงค์จะเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ ย่อมเป็นที่เชื่อได้อย่างแน่นอนว่าคนงานจะเลือกวิธีการเดินทางไปทำงานในต่างประเทศโดย รัฐ (กรมการจัดหางาน) จัดส่งมากที่สุด ด้วยเหตุผลดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

จึงกล่าวได้ว่าการบริหารและการจัดการกรณีการจัดส่งคนงานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศโดย รัฐ (กรมการจัดหางาน) ไม่ประสบความสำเร็จ

บทที่ 5

สรุปและข้อเสนอแนะ

สรุป

การเดินทางไปทำงานในต่างประเทศของแรงงานไทย ได้มีส่วนสำคัญในการกอบกู้ และแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศโดยตลอดมา ทั้งนี้เนื่องจากรายได้ของการไปทำงานในต่างประเทศของแรงงานไทย ส่งผลให้เกิด

1. การกระตุ้นการขยายการผลิตในประเทศ การที่คนงานและครอบครัวมีรายได้ที่เพิ่มมากขึ้น มีกำลังจับจ่ายใช้สอยมากขึ้น กระตุ้นให้ผู้ประกอบการขยายการผลิตและการลงทุน เพื่อผลิตสินค้าและบริการให้เพียงพอต่อความต้องการอุปโภคบริโภคในประเทศ

2. การออม การไปทำงานในต่างประเทศของแรงงานไทย ส่งผลให้ครอบครัวของคนงานมีรายได้เพิ่มมากขึ้น หลังจากใช้จ่ายแล้วยังพอมีเงินเหลือเก็บ โดยมีการนำเงินที่เหลือเก็บไปออมในระบบธนาคาร ส่งผลให้ธนาคารสามารถนำเงินฝากดังกล่าวไปขยายเป็นสินเชื่อให้แก่ภาคธุรกิจ เพื่อกู้ยืมไปลงทุนขยายธุรกิจต่าง ๆ อันเป็นการส่งเสริมการพัฒนาประเทศโดยตรง

3. การเกื้อหนุนดุลการชำระเงิน เนื่องจากประเทศไทยประสบปัญหาการขาดดุลการค้ามาโดยตลอด การขาดดุลการค้าส่งผลให้ประเทศไทยต้องใช้จ่ายเงินตราต่างประเทศชำระหนี้ให้แก่ประเทศคู่ค้า หากไม่มีเงินตราต่างประเทศหมุนเวียนเข้ามาในระบบ (Cash Inflow) ฐานะทางการเงินของประเทศจะยิ่งทรุดหนัก การส่งเงินรายได้กลับประเทศของกองทัพแรงงานไทย ถือเป็น Cash Inflow ที่สำคัญในการช่วยบรรเทาปัญหาดุลการชำระเงิน จากที่จะขาดดุลการชำระเงินเป็นเกินดุลการชำระเงินมาหลายยุคหลายสมัย

จึงนับได้ว่าการเดินทางไปทำงานในต่างประเทศของแรงงานไทย ได้ก่อประโยชน์มากมายหลายประการ ให้แก่เศรษฐกิจและสังคมของเรา ถึงกระนั้นก็ตามการเดินทางไปทำงานในต่างประเทศของแรงงานไทย ก็ยังประสบปัญหาการถูกหลอกลวง ปัญหาการเสียค่าบริการและค่าใช้จ่ายสูงเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด โดยปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาเป็นเวลาช้านานแล้ว นับตั้งแต่มีการจัดส่งแรงงานไปทำงานในต่างประเทศโดยธุรกิจเอกชน ปัจจุบันปัญหาดังกล่าวก็ยังคงมีอยู่และนักวันได้มีการพัฒนารูปแบบการหลอกลวง สลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น โดยที่หน่วยงานที่รับผิดชอบได้พยายามแก้ไขและหาทางป้องกันตลอดมา จนนับได้ว่าการจัดส่งแรงงานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศโดย รัฐ (กรมการจัดหางาน) น่าจะเป็นวิธีการอีกวิธีหนึ่งที่จะช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าว เป็นทางเลือกที่ดีที่สุดที่คนหางานจะมั่นใจได้ว่าการเดินทางไปทำงานโดยรัฐจัดส่ง จะไม่ถูกหลอกลวงและไม่เสียค่าหัวแพง ตลอดจนหากแรงงานประสบปัญหาในขณะที่ทำงานในต่างประเทศ ก็มั่นใจได้ว่าผู้จัดส่ง ซึ่งก็คือ กรมการจัดหางาน จะต้องดำเนินการช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาให้อย่างรวดเร็วและลุล่วงด้วยดี

จากผลการศึกษา ซึ่งพบว่า การจัดส่งคนหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศโดย รัฐ (กรมการจัดหางาน) ประสบปัญหาและอุปสรรค ตลอดจนไม่ประสบความสำเร็จในการจัดส่งคนงานได้เป็นจำนวนมากพอ ทั้งนี้อาจมีสาเหตุที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ หากกรมการจัดหางานสามารถจัดส่งคนหางานที่ประสงค์จะเดินทางไปทำงานในต่างประเทศได้เป็นจำนวนมาก บริษัทจัดหางานซึ่งเป็นเอกชนที่ประกอบธุรกิจจัดส่งคนงานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศ จะต้องเป็นผู้สูญเสียผลประโยชน์จำนวนมาก อาจก่อให้เกิดความขัดแย้ง หรือการเผชิญหน้าอย่างรุนแรง ระหว่างเอกชนกับรัฐ เพราะผลประโยชน์ของธุรกิจการจัดส่งคนงานไปทำงานในต่างประเทศประมาณกันว่า ปีหนึ่งทำรายได้ให้แก่ผู้ประกอบการถึงเจ็ดพันกว่าล้านบาท ซึ่งเป็นที่แน่นอนว่าผู้ประกอบการจัดหางาน คงจะไม่ยินยอมเป็นแน่ ถ้ารัฐเข้ามาดำเนินการจัดส่งคนหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศแต่ผู้เดียว

ข้อเสนอแนะ

การจัดส่งคนหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศโดย รัฐ (กรมการจัดหางาน) ควรเพิ่มประสิทธิภาพในการแข่งขันกับภาคเอกชน เพื่อเป็นทางเลือกและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่คนงานที่ประสงค์จะเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ มิใช่ปล่อยให้ไปตามยถากรรม กล่าวคือ มีนายจ้างต่างประเทศรายใดสนใจที่จะให้รัฐจัดส่งคนหางานให้ ก็ให้ติดต่อมาเอง ควรที่รัฐโดยกรมการจัดหางาน และกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม จักได้เร่งดำเนินการแสวงหาตลาดและตำแหน่งงานว่างในต่างประเทศให้ได้เป็นจำนวนมาก เพียงพอสอดคล้องความต้องการของคนงานในระดับหนึ่ง โดย

1. ให้สำนักงานแรงงานไทยในต่างประเทศ ซึ่งสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม จำนวน 11 แห่ง ใน 9 ประเทศ เร่งดำเนินการหาตลาดแรงงานใหม่ ๆ เพิ่มเติม และแสวงหาตำแหน่งงานว่างเพื่อมอบให้กรมการจัดหางานเป็นผู้ดำเนินการจัดส่งในนามของรัฐบาล

2. ปรับปรุงและขยายภารกิจหน้าที่ ตลอดจนอัตรากำลังและงบประมาณให้กรมการจัดหางาน เพื่อจัดอัตรากำลังและงบประมาณไปให้กองการจัดหางานต่างประเทศ ทำหน้าที่หาคัดต่อหาตำแหน่งงานว่างในต่างประเทศ และจัดส่งคนหางานไปทำงานในต่างประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล เป็นที่พึงของคนหางานได้

3. ตัดค่าใช้จ่ายบางอย่างที่นายจ้างต้องจ่ายให้แก่คนหางาน เมื่อเดินทางไปถึง เช่น นายจ้างได้วันต้องจ่ายค่าจัดทำใบอนุญาตทำงาน (Work Permit) ค่าตรวจโรคที่ทางการได้วันกำหนดสำหรับคนงานต่างชาติ ค่าลงประกาศในหนังสือพิมพ์เพื่อรับสมัครคนงานท้องถิ่น ไปให้คนงานเป็นผู้รับภาระ ซึ่งไม่มากนักเมื่อเปรียบเทียบกับค่าหัวที่คนงานต้องจ่ายให้แก่บริษัทจัดหางาน และยังเป็นภาระจูงใจให้นายจ้างหันมาใช้บริการของกรมการจัดหางานมากขึ้น

4. ตั้งศูนย์รับรองอำนวยความสะดวกให้แก่นายจ้างต่างประเทศในลักษณะ One Stop Service เช่น ให้มีสถานที่ที่นายจ้างจะใช้ทำงานในระหว่างติดต่อกับเจ้าหน้าที่และพบคนงาน เพื่อคัดเลือกและสัมภาษณ์ มีการจัดระบบการทดสอบฝีมือที่รวดเร็ว คล่องตัว มีบุคลากรด้านต่าง ๆ ที่สามารถให้บริการแก่นายจ้างได้ครบทุกขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนด

โดยเป็นที่เชื่อได้ว่าการเดินทางไปทำงานในต่างประเทศของแรงงานไทยในระยะ 10 ปีข้างหน้า (พ.ศ.2540-2550) จะยังคงมีอยู่ต่อไป เพราะอย่างน้อยแรงงานไร้ฝีมือหรือกึ่งฝีมือในชนบท ยังคงมีความเชื่อและค่านิยมที่ว่าเดินทางไปทำงานในต่างประเทศเป็นสิ่งโก้หรูและสามารถมีรายได้ให้แก่ตนเองและครอบครัวได้มากกว่าและเร็วกว่าการทำงานในประเทศ และแม้ว่าในปัจจุบันตลาดแรงงานของไทยจะยังคงมีเหลืออยู่ไม่มากนัก เมื่อเทียบกับ 20 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ.2520-2540) การสูญเสียตลาดแรงงานในประเทศซาอุดีอาระเบียไป ก็ได้ตลาดแรงงานในไต้หวันมาทดแทน และยังคงมีตลาดแรงงานในต่างประเทศอีกมากมายหลายแห่งหลายภูมิภาคที่รอคอยให้แรงงานไทยไปบุกเบิก โดยทั้งนี้และทั้งนั้นรัฐจะต้องให้การสนับสนุน ดูแล และป้องกันมิให้คนหางานถูกหลอกลวง และเอารัดเอาเปรียบจากขบวนการจัดส่งคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ ที่คอยสุบเลือกสุบเนื้อคนงานอยู่ ทั้งที่นโยบายการจัดส่งคนหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศโดยรัฐ เป็นนโยบายที่ดี สามารถให้การช่วยเหลือคนหางานได้อย่างมีประสิทธิภาพและเห็นผลทันที รัฐก็ยังไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุความสำเร็จได้ ดังเช่นที่กรีนิเคลได้กล่าวสรุปไว้ว่า “ความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติ เนื้อหาสาระจะมีส่วนกำหนดอย่างมาก ถ้าเนื้อหาสาระไม่มีปัญหา ก็อาจสำเร็จไปแล้วครึ่งหนึ่ง อีกครึ่งหนึ่งอยู่ที่บริบทหรือปัจจัยแวดล้อม (Policy Context) ของตัวเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ ซึ่งปัจจัยแวดล้อมตัวเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ ประกอบด้วยกลุ่มผู้บริหาร ผู้บังคับบัญชา กลุ่มผู้มีผลประโยชน์ และกลุ่มประชาชนเป้าหมาย โดยที่ทุกกลุ่มต่างมีความต้องการและข้อเรียกร้องทั้งสิ้น แต่กลุ่มประชาชนเป้าหมายเป็นกลุ่มที่

ด้อยอำนาจในการต่อรอง ทั้งที่ เป็นผู้ได้รับผลของนโยบายโดยตรง (Clientele) และทัศนคติ ความพร้อม ความเข้าใจในสิ่งที่รัฐจะกระทำของประชาชนกลุ่มเป้าหมาย มีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายเป็นอย่างมาก” ดังนั้นในการกำหนดนโยบายของรัฐ และการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องให้ความสำคัญแก่กลุ่มประชาชนผู้ด้อยโอกาสเป็นลำดับแรก และต้องโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้ จึงจะสามารถนำนโยบายนั้น ไปปฏิบัติให้บังเกิดผลสำเร็จได้

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ บทความ

กรมการจัดหางาน . 3 ปี_กรมการจัดหางาน 23 กันยายน : 539. กรุงเทพมหานคร
: โรงพิมพ์กรมการศาสนา , 2539.

กรมการจัดหางาน . รวมกฎหมาย . กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ บี เจ เพอท์
โปรเซสเซอร์ , 2539.

กองวิชาการและแผนงาน กรมการจัดหางาน . รายงานขอศึกษา เรื่อง การเก็บ
ค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายจากแรงงานที่เดินทางไปทำ งานประเทศได้ทุกวัน.
กรุงเทพมหานคร : ไม่ปรากฏแหล่งที่พิมพ์ , 2538.

ประสงค์ รุณนันทน์ . “แรงงานไทยไปทำงานตะวันออก กลางกับความมั่นคง
ทางเศรษฐกิจ” เอกสารวิจัยส่วนบุคคล ลักษณะวิชา เศรษฐกิจ วิทยาลัย
ป้องกันราชอาณาจักร , 2534.

สินี จงจิตต์ . “ความพึงพอใจที่มีต่อการส่งมอบบริการรับแจ้งการเดินทางไป
ทำงานในต่างประเทศด้วยตนเอง” สารนิพนธ์รัฐประศาสนศาสตร์
มหาบัณฑิต ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ,
2536.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี . คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พลเอก
ชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา วันพุธที่ 11 ธันวาคม
2539. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี , 2539.

กฎหมาย ระเบียบ

คำสั่งกรมการจัดหางาน ที่ 736/2537 เรื่อง ตั้งกองการจัดหางานต่างประเทศ
ลงวันที่ 15 ธันวาคม 2537.

คำสั่งกรมการจัดหางาน ที่ 737/2537 เรื่อง ให้ข้าราชการปฏิบัติราชการ
ลงวันที่ 15 ธันวาคม 2537.

ประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่อง กำหนดอัตราค่าบริการ
และค่าใช้จ่ายที่เรียกเก็บจากลูกจ้าง (ฉบับที่ 4) ลงวันที่ 7 กรกฎาคม
2538.



ภาษาอังกฤษ

Martin Rein and Francine Rabinovits. From Policy to Practices , London :
The Macmillan Press , 1983.

Merilee S.Grindle. The Implementor : Political Constraints on Rural
Development in Mexico , Princeton : New Jersey : Princeton
University Press , 1980.

Robert H.Sebring . "The Five - million Dollar Misunderstanding : A
Perspective on State Government University Interorganization
contracts" , Administrative Science Quarterly , 22 November 1977.

Walter Williams. The Implementation Perspective , Berkeley California :
University of California Press , 1980.



912.056
74261
2540
9.2

ห้องสมุดกระทรวงแรงงาน
และสวัสดิการสังคม



05684

ปัญหาและอุปสรรคในการค้า