

ผลงานหมายเลข 1



**ปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติ : ศึกษากรณีนโยบายการจัดส่งคน
หางาน เพื่อไปทำงานในต่างประเทศโดย รัฐ (กรมการจัดหางาน)**

ผลงานของ

นายวันชัย ผดุงศุกไโดย

**ผู้ขอประเมินตำแหน่ง ผู้ตรวจราชการกรม
(เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 9 ชช.)**

กรมการจัดหางาน

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

ผู้ขอประเมิน

นายวันชัย ผดุงสุภโกลย

ตำแหน่งที่ขอประเมิน

ผู้ตรวจราชการกรม

(เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 9 ชช.)

ผลงานหมายเลข 1

ชื่อเรื่อง ปัญหาและอุปสรรคในการนํานโยบายของรัฐ
ไปปฏิบัติ : ศึกษากรณีนโยบายการจัดส่ง
คนหางาน เพื่อไปทำงานในต่างประเทศ
โดย รัฐ (กรมการจัดหางาน)

ลักษณะ งานคํานนนโยบายและการบริหาร

บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่องนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงปัญหาอุปสรรคและความสำเร็จของการนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติ กรณีนโยบายการจัดส่งคนหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศ โดย รัฐ (กรมการจัดหางาน) ตลอดจนเสนอแนะแนวทางและมาตรการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น โดยนำแนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติของกรีนเดลที่เห็นว่า ความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับเนื้อหาสาระของนโยบาย (Policy Content) สภาพแวดล้อมและสภาพสังคมที่นโยบายนั้นดำเนินการอยู่ (Policy Context)

ผลการศึกษาพบว่า การนำนโยบายการจัดส่งคนหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศ โดย รัฐ (กรมการจัดหางาน) ประสบกับปัญหาและอุปสรรค ตลอดจนไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ทั้งนี้เนื่องจากปัญหาอุปสรรคจากปัจจัยแวดล้อมรอบตัวเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ เป็นกลุ่มของผู้รับอนุญาตจัดหางานซึ่งมีผลประโยชน์เกี่ยวข้อและสวนทางกับผลประโยชน์ของรัฐ ประกอบกับการบริหารและการจัดการที่ขาดประสิทธิภาพขาดแคลนทรัพยากร (Input) เช่น อัตราค่าจ้าง งบประมาณ วัสดุ อุปกรณ์ และเทคโนโลยีที่ทันสมัยในการปฏิบัติงาน ผู้ศึกษาเสนอว่าเพื่อให้การนำนโยบายการจัดส่งคนหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศโดยรัฐสัมฤทธิ์ผลควรที่จะเพิ่มบทบาทการหาคำแหน่งงานของสำนักงานแรงงานไทยในต่างประเทศ เพิ่มอัตราค่าจ้างและงบประมาณให้แก่หน่วยงานของรัฐที่จัดส่งคนหางานไปทำงานในต่างประเทศให้เพียงพอกับภารกิจ และหน้าที่ให้คนหางานรับบริการค่าใช้จ่ายบางส่วนของนายจ้าง เพื่อจูงใจให้นายจ้างมอบตำแหน่งงานให้ และจัดตั้งศูนย์รับรองอำนาจความสะดวกให้แก่นายจ้างต่างประเทศในลักษณะ One Stop Service

คำนำ

การเดินทางไปทำงานในต่างประเทศของแรงงานไทยตลอดสามทศวรรษที่ผ่านมา ประสบกับปัญหาการหลอกลวง และปัญหาการเอาเปรียบจากการเสียค่าบริการและค่าใช้จ่าย (ค่าหัว) สูงเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด ตลอดจนรัฐบาลและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องต่างได้พยายามที่จะกำหนดนโยบายหรือมาตรการต่าง ๆ เพื่อนำมาแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง นโยบายการจัดส่งคนหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศโดยรัฐ ก็เป็นนโยบายหนึ่งที่ถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้น แต่การนำนโยบายไปปฏิบัติ อาจประสบกับปัญหาไม่มากนักน้อย ทั้งนี้เนื่องจากสาเหตุหรือปัจจัยหลายประการ

ผู้เขียนในฐานะข้าราชการของกรมการจัดหางาน ซึ่งมีส่วนรับผิดชอบในการนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติ ได้เห็นความสำคัญของปัญหาดังกล่าว ตลอดจนปรารถนาที่จะช่วยเหลือคนหางานที่ประสงค์จะเดินทางไปทำงานในต่างประเทศให้ถูกหลอกลวงหรือต้องเสียค่าบริการและค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปทำงานในต่างประเทศลดลง จึงได้ทำการศึกษาถึงสภาพปัญหาอุปสรรค ตลอดจนกำหนดมาตรการที่จะช่วยเหลือแก้ไข เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติอันจะก่อให้เกิดผลดีแก่ส่วนรวมต่อไป

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (นายผัน จันทรปาน) ท่านอธิบดีกรมการจัดหางาน (นางนิทัศน์ ชีระวิทย์) และขอขอบคุณเพื่อนข้าราชการกรมการจัดหางานทุกท่าน ที่ได้กรุณาให้การสนับสนุนในด้านต่าง ๆ จนทำให้รายงานฉบับนี้สำเร็จลงด้วยดี

ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่า เอกสารการศึกษานี้จะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนที่สนใจเกี่ยวกับการเดินทางไปทำงานในต่างประเทศของแรงงานไทย กรณีรัฐเป็นผู้จัดส่ง และเพื่อใช้เป็นข้อมูลสำหรับผู้บังคับบัญชา ประกอบการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเฉพาะในกรณีของการจัดส่งคนหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศโดยรัฐ

(นายวันชัย ผดุงสุภไธย)

มิถุนายน 2540

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อ

คำนำ

สารบัญตาราง

- ก -

สารบัญแผนภูมิ

- ข -

สารบัญภาคผนวก

- ค -

บทที่ 1	บทนำ	1
	ความสำคัญของปัญหา	1
	มูลเหตุการศึกษา	6
	วัตถุประสงค์	7
	ขอบเขตและวิธีการศึกษา	7
	สมมุติฐานในการศึกษา	7
	ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	8
	การนำเสนอ	8
บทที่ 2	ทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	9
	กรอบแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบาย	
	ของรัฐไปปฏิบัติ	9
	การนำนโยบายไปปฏิบัติตามแนวคิดของกรีนเดล	15
	ปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ	20

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 3	
การจัดส่งคนหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศ	
โดยรัฐ	24
ความเป็นมา	24
การจัดหางาน โดยรัฐ	27
ขั้นตอนการจัดส่งคนหางาน	
เพื่อไปทำงานในต่างประเทศโดย รัฐ	
(กรมการจัดหางาน)	31
ผลการดำเนินงาน	33
ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน	35
บทที่ 4	
ผลการศึกษา	37
ผลการศึกษา	37
บทที่ 5	
สรุปและข้อเสนอแนะ	44
สรุป	44
ข้อเสนอแนะ	46
ภาคผนวก	49
บรรณานุกรม	95

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
1	แสดงจำนวนและวิธีการเดินทางไปทำงาน ในต่างประเทศของแรงงานไทย	25
2	แสดงจำนวนการจัดส่งแรงงานไปทำงานใน ไต้หวัน ญี่ปุ่น และ ไชปรัส	33

สารบัญแผนภูมิ

แผนภูมิที่		หน้า
1	แสดงปัจจัยที่มีผลต่อความถูกต้องในการ แปลงนโยบายของหน่วยงานที่รับผิดชอบ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ	10
2	แสดงบริบทของกระบวนการนำนโยบาย ไปปฏิบัติตามแนวคิดของกรีนเดล	19
3	แสดงโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ กรมการจัดหางาน	30

สารบัญญากาศผนวก

ภาคผนวกที่		หน้า
1	พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528 แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2537	50
2	ประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่อง กำหนดอัตราค่าบริการและค่าใช้จ่ายที่เรียกเก็บจากคนหางาน (ฉบับที่ 4)	91
3	คำสั่ง กรมการจัดหางาน ที่ 736/2537 เรื่อง ตั้งกองการจัดหางานต่างประเทศ	93
4	คำสั่ง กรมการจัดหางาน ที่ 737/2537 เรื่อง ให้ข้าราชการปฏิบัติราชการ	94