

การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ: ศึกษาบทบาทของ
บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว จังหวัดเชียงใหม่

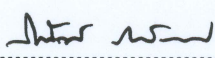
ผกาวดี เมืองมูล

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (การบริหารการพัฒนาสังคม)
คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

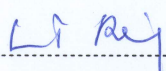
2560

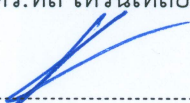
การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ: ศึกษาบทบาทของ
บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว จังหวัดเชียงใหม่
ผกาดี เมืองมูล
คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม

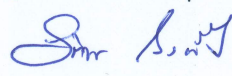
อาจารย์..........อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ดร.รติพร ถึงฝั่ง)

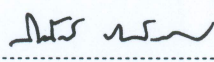
รองศาสตราจารย์..........อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม
(ดร.สมศักดิ์ สามัคคีธรรม)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ได้พิจารณาแล้วเห็นสมควรอนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (การบริหารการพัฒนาสังคม)

อาจารย์..........ประธานกรรมการ
(ดร.หลี่ เหมินเหลียง)

รองศาสตราจารย์..........กรรมการ
(ดร.เพ็ญประภา ภัทรานุกรม)

อาจารย์..........กรรมการ
(ดร.รติพร ถึงฝั่ง)

รองศาสตราจารย์..........กรรมการ
(ดร.สมศักดิ์ สามัคคีธรรม)

รองศาสตราจารย์..........คณบดี
(ดร.พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต)

ธันวาคม 2560

บทคัดย่อ

ชื่อวิทยานิพนธ์	การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ: ศึกษาบทบาทของบริษัท จัดหาแรงงานต่างด้าว จังหวัดเชียงใหม่
ชื่อผู้เขียน	นางสาวผกาดี เมืองมูล
ชื่อปริญญา	ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต(การบริหารการพัฒนาสังคม)
ปีการศึกษา	2560

งานชิ้นนี้เป็นการศึกษาบทบาทของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวและปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลว ในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ วิธีการศึกษาเป็นแบบผสมผสาน การศึกษาเชิงคุณภาพเป็นการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ 13 ราย ประกอบด้วยตัวแทนบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว ผู้ว่าจ้างแรงงานต่างด้าว และเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง เสริมด้วยการศึกษาเชิงปริมาณจากการเก็บแบบสอบถามจากกลุ่มตัวอย่างแรงงานต่างด้าว 400 ราย การศึกษาชิ้นนี้เป็นการศึกษาภายใต้ขอบเขตพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ วิเคราะห์ผลการศึกษาเชิงคุณภาพด้วยการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา และวิเคราะห์ด้วยสถิติพรรณนาสำหรับผลการศึกษาเชิงปริมาณ

ผลการศึกษาพบว่า บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว เป็นบริษัทเอกชนที่ประกอบธุรกิจการให้บริการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ว่าจ้างแรงงานและแรงงานต่างด้าว กลุ่มตัวอย่างแรงงานต่างด้าวร้อยละ 81.30 เคยใช้บริการบริษัท โดยร้อยละ 62.80 จากผู้ใช้บริการ มีความพึงพอใจในการให้บริการของบริษัท และร้อยละ 65.50 เห็นว่า การดำเนินการผ่านบริษัทสะดวกสบายกว่าติดต่อกับหน่วยงานรัฐโดยตรง บทบาทของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว มี 3 ด้าน ได้แก่ ด้านการนำเข้าและขึ้นทะเบียนแรงงาน ด้านการพัฒนาแรงงาน และด้านการกำกับติดตามแรงงาน การดำเนินงานของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความก้าวหน้า ด้วยเหตุนี้ การยอมรับในนโยบายของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว จึงเป็นปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะบริษัทเหล่านี้มีความเชี่ยวชาญในด้านกฎระเบียบ วิธีการ และมีความสามารถในการเข้าถึงแรงงาน โดยมีผลประโยชน์ทางธุรกิจเป็นเงื่อนไขสำหรับการยอมรับนโยบาย อย่างไรก็ตาม บทบาทของบริษัทเหล่านี้ยังไม่ได้ได้รับความสำคัญจากหน่วยงานรัฐ ทั้งในด้านการควบคุมทางกฎหมายอย่างเข้มงวด และการสนับสนุนให้เข้ามามีบทบาทในการขับเคลื่อนการนำนโยบายไปปฏิบัติให้มี

ประสิทธิภาพมากขึ้น ปัจจัยที่มีผลต่อความล้มเหลวของการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ มี 3 ด้าน ประกอบไปด้วย 1) ด้านสมรรถนะองค์กร(ขาดการบูรณาการด้านโครงสร้างและระบบข้อมูล บุคลากรและงบประมาณไม่เพียงพอ) 2) ด้านประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุม (นโยบายขาดความชัดเจน ความสมเหตุสมผล ไม่มีการประเมินผลนโยบายแบบองค์รวม และไม่เข้มงวดในมาตรการให้คืนให้โทษ) และ (3) ด้านการสื่อสารและความประชาสัมพันธ์ (การประชาสัมพันธ์สื่อสารไม่เพียงพอต่อการรับรู้ของกลุ่มเป้าหมาย)

จากผลการศึกษาข้างต้นนำไปสู่ข้อเสนอในการปรับระบบการบริหารแรงงานต่างด้าว เริ่มจาก 1)ประเมินผลการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวมถึงบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวเข้ามามีส่วนร่วม เพื่อจัดทำแผนยุทธศาสตร์แรงงานต่างด้าวระยะยาว มีการปรับโครงสร้างการบริหารโดยมองในมิติทางเศรษฐกิจ สังคม และการทูต เพิ่มมากขึ้น 2)พัฒนาเทคโนโลยีและการสื่อสาร สร้างระบบข้อมูลสารสนเทศที่มีการเชื่อมโยง 3)ปราบปรามการทุจริตและเข้มงวดกับบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย 4)ส่งเสริมบทบาทของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวในด้านการพัฒนาแรงงาน เพื่อเตรียมพร้อมแรงงานต่างด้าวป้อนเข้าสู่ภาคครัวเรือนที่ต้องการแรงงานในบ้าน ประเพณีดูแลผู้สูงอายุและเด็ก ซึ่งจะมีแนวโน้มเป็นที่ต้องการในอนาคต

ABSTRACT

Title of Thesis	The Implementation of Foreign Labour Policy: A Study of the Role of Employment Arrangement Service Agency in Chiangmai
Author	Miss Pakawadee Muangmoon
Degree	Master of Arts (Social Development Administration)
Year	2017

The purposes of this study were to examine (1) the role of employment arrangement service agency(EASA) for foreign labour policy implementation and (2) the success and failure factors for foreign labour policy implementation. This study used mixed methodology. The qualitative research is composed of 13 cases in-depth interview who representatives of EASA, foreign labour employer, and government official and the quantitative study collected questionnaire data from 400 foreign labours. The study area is in Chiang Mai province.

The finding showed there are 81.30% of foreign labour have been used EASA service. The role of EASA has three main areas include: importing and registering labour, labour-development, and labour- monitoring. These roles have promoted the progressive of foreign labour policy implementation. For this reason, the adoption of EASA of foreign labor policy became a success factor of foreign labour policy implementation. On the other hand, there are 3 factors that affected the failure of policy implementation; 1) organization competency, 2) effectiveness in planning and control, and 3) media and public relations. The results of this study lead to the proposal to re- organize the management system of foreign labour policy, develop the information and communication technology, create linked information systems, fight against corruption, monitoring illegal EASA, and promote the labour-development role

(6)

of EASA in order to prepare labour for household sector (elderly and children care worker) which will be in required in the future.

กิตติกรรมประกาศ

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณสำหรับความกรุณาจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้ง 13 ท่าน ที่นอกจากจะช่วยให้ข้อมูลที่นำไปสู่ผลการศึกษาที่น่าสนใจแล้ว ยังช่วยถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์ของท่านตลอดจนให้คำแนะนำในการศึกษาที่มีประโยชน์ต่อการทำงานอย่างยิ่ง นอกจากนี้ขอขอบคุณความร่วมมืออย่างดียิ่งจากกลุ่มตัวอย่างแรงงานต่างด้าวจังหวัดเชียงใหม่ และมีตรสหายกลุ่มนักเคลื่อนไหวและนักกิจกรรมภาคเหนือที่ได้ช่วยเหลือในการเก็บแบบสอบถามให้มีความสำเร็จและสมบูรณ์

การศึกษานี้ได้รับการสนับสนุนทุนสนับสนุนการศึกษาจากคณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม และ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณท่านอาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร.สมศักดิ์ สามัคคีธรรม และ ดร.รติพร ถึงฝั่ง สำหรับการชี้แนะ คำแนะนำ และให้กำลังใจตลอดการทำงานจนทำให้วิทยานิพนธ์เรื่อง การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ : ศึกษาบทบาทของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว จังหวัดเชียงใหม่ เสร็จสิ้นและบรรลุวัตถุประสงค์การศึกษาได้สำเร็จ ขอขอบพระคุณคณาจารย์คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ และคณาจารย์คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ผู้ซึ่ง ประสทธิประสาวิชาและความรู้ความสามารถด้านวิชาการซึ่งเป็นต้นทุนทางการศึกษาที่สำคัญในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ขอขอบคุณรุ่นพี่นักวิชาการและนักวิจัยที่เคารพทุกท่าน ครอบครัวพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม ทั้งพี่ ๆ เจ้าหน้าที่ ศิษย์พี่ ศิษย์น้อง และเพื่อนที่คอยช่วยเหลือ สนับสนุนและให้กำลังใจข้าพเจ้ามาโดยตลอด แม้ไม่ได้เอ่ยนามแต่ข้าพเจ้าเชื่อว่าทุกท่านจะรับรู้ถึงความรู้สึกขอบคุณและความระลึกถึงสำคัญของทุกท่าน ณ ที่นี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้าพเจ้าขอขอบพระคุณและมอบความสำเร็จทั้งหมดจากการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้แด่ครอบครัวของข้าพเจ้า คุณพ่อท้าว คุณแม่ศรีบุญญา เมืองมูล ผู้คอยสนับสนุนในทุกด้านโดยไม่มีข้อแม้และเชื่อมั่นในตัวข้าพเจ้าและน้องสาวผู้เคียงข้างข้าพเจ้าเสมอ นางสาวธณัฐา คำบุญ พร้อมทั้งสมาชิกทุกคนในครอบครัวทุกท่านคือกำลังใจสำคัญที่ผลักดันให้ข้าพเจ้ามีความตั้งใจ และพยายามในการมีความสุขและภาคภูมิใจมาสู่ครอบครัวท้ายที่สุด ข้าพเจ้าหวังว่าผลงานวิจัยครั้งนี้ จะมีส่วนช่วยให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีในสังคมไทยไม่มากนัก

ผกาดี เมืองมูล

ธันวาคม 2560

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	(3)
ABSTRACT	(5)
กิตติกรรมประกาศ	(7)
สารบัญ	(8)
สารบัญตาราง	(10)
สารบัญภาพ	(12)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ที่มาและความสำคัญ	1
1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา	6
1.3 ขอบเขตการศึกษา	6
1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	8
1.5 นิยามศัพท์	8
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	9
2.1 แนวความคิดเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติ	10
2.2 แนวคิดและกรอบนโยบายแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย	25
2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว	44
2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	51
2.5 กรอบแนวคิดเบื้องต้นในการศึกษา	56
บทที่ 3 วิธีการวิจัย	60
3.1 กรอบแนวทางการศึกษาในภาพรวม	60
3.2 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง	63
3.3 วิธีการศึกษา	69
3.4 เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล	70

3.5 การตรวจสอบคุณภาพของข้อมูล	75
3.6 วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล	76
3.7 การนำเสนอข้อมูล	77
บทที่ 4 ผลการศึกษา	78
4.1 บริบทพื้นที่ สังคม และเศรษฐกิจ	78
4.2 ผู้ว่าจ้างแรงงานต่างด้าว	86
4.3 แรงงานต่างด้าว	96
4.4 บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว	104
4.5 บทบาทของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวในการนํานโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ	123
4.6 ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวในการนํานโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ	134
บทที่ 5 สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	150
5.1 สรุปผลการศึกษา	150
5.2 อภิปรายผลการศึกษา	157
5.3 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	161
5.4 ข้อเสนอสำหรับการศึกษาค้างต่อไป	165
บรรณานุกรม	168
ภาคผนวก	179
ภาคผนวก ก ตัวอย่างบทสัมภาษณ์	180
ภาคผนวก ข การวิเคราะห์คุณภาพแบบสอบถาม	199
ภาคผนวก ค เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูล	202
ประวัติผู้เขียน	207

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
2.1	แสดงทิศทางการสัมพันธภาพที่แปรตามผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติและตัวแปรอิสระตามตัวแบบบูรณาการ	19
2.2	การวัดผลผลิต และผลลัพธ์ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ	22
2.3	สรุปแนวคิดและกรอบนโยบายแรงงานต่างด้าวของไทยตามช่วงเวลา	38
3.1	กรอบแนวทางในการศึกษา	61
3.2	แสดงข้อมูลพื้นฐานของผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญจำแนกตามกลุ่มประเภทผู้ให้ข้อมูล	66
3.3	ข้อมูลด้านชีวสังคมของกลุ่มตัวอย่าง	68
4.1	ภาพรวมการจ้างแรงงานต่างด้าว	92
4.2	ภาพรวมการใช้บริการบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว	93
4.3	แสดงจำนวนร้อยละของสัญชาติกลุ่มตัวอย่างจำแนกตามเพศ	97
4.4	งานแรกของแรงงานต่างด้าวเมื่อเข้าสู่ประเทศไทย	98
4.5	ลักษณะการประกอบอาชีพของแรงงานต่างด้าว	99
4.6	ข้อมูลเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าว	100
4.7	จำนวน ร้อยละ ผลการศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติของกลุ่มตัวอย่างแรงงานต่างด้าว	101
4.8	แสดงจำนวน และ ร้อยละ ของกลุ่มตัวอย่างแรงงานต่างด้าวต่อผลการศึกษา ประสิทธิภาพการใช้บริการและความคาดหวังต่อบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว	102
4.9	แสดงค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของระดับความเห็นของกลุ่มตัวอย่างต่อประเด็นศึกษาบทบาทด้านการพัฒนาแรงงาน	103
4.10	แสดงค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของระดับความเห็นของกลุ่มตัวอย่างต่อประเด็นศึกษาด้านการกำกับติดตามแรงงาน	104
4.11	รายชื่อบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวจังหวัดเชียงใหม่จากการสำรวจ วันที่ 25 มกราคม 2558	120

4.12	ตารางเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายในการนำเข้าแรงงานถูกกฎหมายประเภท MOU ระหว่างใช้บริการบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว และดำเนินการด้วยตนเอง	126
4.13	สรุปการให้บริการของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวจำแนกรายบริษัท	133
4.14	จำนวน ร้อยละ ผลการศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติของกลุ่มตัวอย่างแรงงานต่างด้าว ด้านโครงสร้างการทำงาน	142
4.15	จำนวน ร้อยละ ผลการศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติของกลุ่มตัวอย่างแรงงานต่างด้าว ด้านบุคคลากร	143
4.16	ผลการศึกษาการรับรู้ข่าวสารการขึ้นทะเบียนแรงงานของแรงงานต่างด้าว	148

สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
2.1	ขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหัพภาค
2.2	ตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติของวรเดช จันทรศร (ตัวแบบทาง ด้านการจัดการ)
2.3	ตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติของวรเดช จันทรศร (ตัวแบบทางการเมือง)
2.4	ตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติของวรเดช จันทรศร (ตัวแบบเชิงบูรณาการ)
2.5	กรอบแนวคิดในการศึกษาการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ กรณีศึกษา บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวจังหวัดเชียงใหม่
4.1	สถิติแรงงานสัญชาติเมียนมาที่เข้ามาทำงานและทำการขึ้นทะเบียน อย่างถูกกฎหมายในจังหวัดเชียงใหม่ ปี 2556-2558
4.2	โครงสร้างรูปแบบกระบวนการแรงงานต่างด้าว
4.3	การยอมรับในนโยบายของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว
5.1	สรุปผลการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของ การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญ

การย้ายถิ่นข้ามชาติ เป็นประเด็นที่ทวีความสำคัญมากขึ้นในทุกภูมิภาคของโลก ประเด็นดังกล่าวได้ถูกหยิบยกมาถกเถียงในเวทีนานาชาติมากขึ้นและกลายเป็นประเด็นสำคัญในการกำหนดนโยบายของประเทศ กระแสการย้ายถิ่นข้ามชาติได้เปลี่ยนรูปแบบไปจากเดิมมาก คือ มิได้เป็นเพียงกระแสการย้ายจากประเทศยากจนไปสู่ประเทศร่ำรวย หรือการย้ายจากประเทศเผด็จการไปสู่ประเทศที่มีเสรีภาพมากกว่าเท่านั้น แต่ลักษณะของการย้ายถิ่นข้ามชาติระหว่างประเทศกำลังพัฒนาด้วยกันได้ปรากฏให้เห็นชัดเจนขึ้นในศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา หลายประเทศที่เคยเป็นประเทศส่งออกแรงงานต่างด้าวได้เปลี่ยนบทบาทมาเป็นประเทศรับแรงงานอย่างเช่นประเทศไทย

ท่ามกลางกระแสการพัฒนาทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียตะวันออก ประเทศไทยมีการพัฒนาภายใต้แนวทางที่เน้นการเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจมาก่อนและการพัฒนาด้านอื่นจะตามมา ด้วยเหตุนี้ ประเทศไทยจึงเน้นการลงทุนทางเศรษฐกิจในด้านอุตสาหกรรมการผลิตประเภทต่าง ๆ เช่น อุตสาหกรรมการเกษตร อุตสาหกรรมการประมง หรืออุตสาหกรรมเครื่องยนต์ การพัฒนาเหล่านี้ก่อให้เกิดอาชีพและการจ้างงานในปริมาณมหาศาล นับแต่นั้นมา ประเทศไทยจึงกลายเป็นจุดหมายปลายทางของแรงงานจากประเทศที่มีพรมแดนเชื่อมกับประเทศไทย ในการที่จะเข้ามาหางานทำและสร้างโอกาสที่ดีในชีวิตให้กับตนเอง แรงงานดังกล่าวมีทั้งแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมาย และผิดกฎหมาย

แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมาย คือ คนต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง โดยได้รับวีซ่า และประทับตราอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราว หรือได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน หรือตามกฎหมายอื่น ซึ่งในอดีตนั้น คนต่างด้าวประเภทนี้ส่วนใหญ่เข้ามาทำงานในอาชีพที่ใช้ความรู้ความสามารถ ที่เรียกว่าประเภทแรงงานฝีมือหรือกึ่งฝีมือ ได้แก่ งานบริหาร งานจัดการ วิศวกร ช่างเทคนิค ผู้ชำนาญการพิเศษ เป็นต้น คนต่างด้าวเหล่านี้ ได้แก่ คนต่างด้าวสัญชาติ ญี่ปุ่น อังกฤษ จีน

อเมริกัน และอินเดีย เป็นต้น แต่นับตั้งแต่ปี 2547 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้ลงนามบันทึกทำความเข้าใจ (MOU) กับประเทศพม่า เพื่อขึ้นทะเบียนผู้ที่มีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายให้มีการจ้างงาน และ อาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวอย่างถูกกฎหมาย ประกอบกับในปี 2549 หลังจากรัฐบาลไทยได้ลงนามในนโยบายว่าด้วยการรักษาความมั่นคงของรัฐที่เน้นไปที่การจัดการในด้านความมั่นคงปลอดภัยจากอาชญากรรมในประเทศ และ ภัยข้ามชาติประเภทต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงภัยที่อาจเกิดขึ้นจากการกระทำของผู้หลบหนีเข้าเมือง และ คนต่างด้าวผิดกฎหมายที่รัฐไม่สามารถติดตามหรือควบคุมได้ (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, 2558) ด้วยเหตุนี้ ประเทศไทยจึงได้เริ่มมีการบริหารจัดการแรงงานอย่างจริงจังและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เป็นผลทำให้แรงงานต่างด้าวที่เคยถูกจัดอยู่ในกลุ่มแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายหรือผู้หลบหนีเข้าเมืองกลายเป็นแรงงานถูกกฎหมายจำนวนมากขึ้นตามระยะเวลาที่เปลี่ยนผ่าน

การศึกษาส่วนใหญ่เกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว เน้นการศึกษาประเด็นเรื่องสาเหตุในการเคลื่อนย้ายแรงงาน หรือการข้ามแดนเข้าสู่รัฐไทยของแรงงานต่างด้าว จึงทำให้มีข้อมูลมากพอที่จะทำให้ทราบได้ว่า สาเหตุที่ทำให้แรงงานต่างด้าวเหล่านี้หลั่งไหลมายังประเทศไทยนั้นมีทั้งปัจจัยผลักดันและปัจจัยดึงดูด (Push & Pull Factors) ประการแรก ปัจจัยผลักดันนั้นเป็นผลมาจากความหวาดกลัวจากการถูกประหารชีวิตและการกดขี่ข่มเหงภายในประเทศของตนเอง ตัวอย่างเช่น รัฐบาลพม่ามีนโยบายเข้าไปจัดการและควบคุมพื้นที่ที่ชนกลุ่มน้อยอาศัยอยู่อย่างเข้มข้น อาทิ โครงการโยกย้ายถิ่นฐานใหม่ (Resettlement Programs) ซึ่งบังคับให้ชาวบ้านต้องโยกย้ายออกจากที่อยู่เดิม โดยที่บางครั้งก็ไม่ได้จัดหาที่อยู่ใหม่ให้ หรือจัดสรรที่อยู่ซึ่งง่ายต่อการควบคุม หรือเป็นพื้นที่ซึ่งมีสภาพแย่กว่าที่อยู่เดิม อีกทั้งยังมีปฏิบัติการที่เข้าไปจัดการกับชีวิตประจำวันของผู้คน เช่น การเกณฑ์แรงงานหรือไปเป็นลูกหาบให้ทหารพม่า หรือทหารพม่าเข้าไปทำร้ายร่างกายของประชาชนโดยที่กฎหมายไม่สามารถคุ้มครองใด ๆ ได้ ปัจจัยประการที่สองที่เป็นทั้งปัจจัยผลักดันและปัจจัยดึงดูด คือ ระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและอัตราค่าจ้างระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน มีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ และอัตราค่าจ้างที่มีความแตกต่างกัน ยืนยันได้จากผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (Gross Domestic Product: GDP) ของประเทศไทยในปี 2553 สูงเป็น 12 เท่าของประเทศพม่า (International Monetary Fund, 2010) หมายความว่า ประเทศพม่ามีสภาพการพัฒนาทางเศรษฐกิจต่ำจึงส่งผลให้มีการจ้างงานน้อย รวมถึงค่าตอบแทนจากการทำงานภายในประเทศน้อยด้วย ชาวพม่าจึงเดินทางออกจากประเทศของตนเพื่อแสวงหาโอกาสที่ดีกว่าด้วยเหตุนี้ ปัจจัยด้านความมั่นคง ปลอดภัยในชีวิต และระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศพม่า จึงเป็นปัจจัยเบื้องต้นที่ผลักดันให้ประชาชนในประเทศพม่าเข้ามาหางานทำในประเทศไทย สำหรับปัจจัยประการสุดท้ายที่ทำให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทย เป็นปัจจัยดึงดูดที่มาจากความต้องการแรงงานต่างด้าวของประเทศไทยเอง เป็นความจริงที่ไม่อาจปฏิเสธได้ว่า

แรงงานไร้ฝีมือ (Unskilled) มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ แต่ทว่า ประเทศไทยกลับขาดแคลนแรงงานระดับล่างเหล่านี้ เพราะอัตราการเกิดต่ำ คนวัยทำงานมีจำนวนลดลง ในขณะที่ผู้สูงอายุซึ่งเป็นวัยพึ่งพิงกลับเพิ่มมากขึ้น อีกทั้งคนไทยส่วนใหญ่ได้รับการศึกษาและการส่งเสริมอาชีพจนทำให้มีอาชีพบางจำพวกที่คนไทยไม่นิยมทำ จากสถานการณ์ดังกล่าว การเข้ามาของแรงงานต่างด้าวจึงมาเติมเต็มความต้องการเหล่านี้ เช่น งานกรรมกรแบกหาม งานแม่บ้าน ยาม คนทำความสะอาด เป็นต้น (บุษยรัตน์ กาญจนดิษฐ์, 2550; สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2553; มหาวิทยาลัยบูรพา, 2554; ประสงค์ เล้าหะพงษ์, 2559)

การพยายามข้ามพรมแดนของคนสัญชาติหนึ่งในเขตอำนาจรัฐหนึ่ง ไปสู่เขตแดนของรัฐอื่นที่ตนไม่มีสัญชาติย่อมเกิดปัญหา เพราะรัฐผู้มิอำนาจเหนือเขตแดนปลายทางดังกล่าวต้องปกป้องดินแดนของตนมิให้บุคคลสัญชาติอื่นย้ายข้ามพรมแดนมาตามหน้าที่พื้นฐานของรัฐที่จะต้องรักษาความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยภายในเขตแดนของตน ดังนั้น การปล่อยให้คนที่ไม่ใช่คนของรัฐและไม่มีรายชื่อในทะเบียนราษฎรข้ามพรมแดนเข้ามา รัฐย่อมวิตกกังวลว่ารัฐจะสามารถควบคุมดูแลคนเหล่านั้นมิให้สร้างปัญหากระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของรัฐได้อย่างไร ไม่ว่าจะเป็นในด้านการบริหารจัดการปัญหาอาชญากรรม หรือการควบคุมโรคติดต่อและระบบสาธารณสุข เป็นต้น ยิ่งไปกว่านั้น รัฐยังมีหน้าที่ส่งเสริมความเป็นอยู่ที่ดีประชาชนของตนผ่านการจัดสรรงบประมาณเพื่อสร้างบริการสาธารณะ อาทิ บริการสาธารณสุข ด้วยเหตุนี้ การมองปัญหาการเข้าเมืองมาทำงานของแรงงานต่างด้าวในสายตารัฐไทยจึงมีความกังวล 2 ประการนี้ประกอบไปด้วยเสมอ คือ (1) คนจากที่อื่นจะเข้ามาสร้างปัญหาต่อความมั่นคงและความสงบเรียบร้อย และ (2) คนจากที่อื่นจะเข้ามาแย่งชิงทรัพยากรในการจัดบริการ ดังนั้น ปัญหาการเข้ามาของแรงงานต่างด้าวในมุมมองของรัฐไทยจึงถือเป็น “ภัย” รูปแบบหนึ่งต่อการปกครองประเทศ (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2553; ศิวีไล ขยางกูร, 2555; ประสงค์ เล้าหะพงษ์, 2559)

ข้อมูล ณ เดือนพฤษภาคม 2558 คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานทั่วราชอาณาจักร มีจำนวนสูงถึง 1,504,627 คน โดยมีแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ (เมียนมา ลาวและกัมพูชา) เข้าเมืองถูกกฎหมาย และได้รับอนุญาตทำงานใน 2 ตำแหน่งงาน คือ งานกรรมกร และงานรับใช้ในบ้าน ใน 24 ประเภทกิจการ มีจำนวนทั้งสิ้น 1,032,397 คน (สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, 2558ก: 4) รวมกับจำนวนแรงงานต่างด้าวนอกระบบที่ยังไม่สามารถทราบถึงจำนวนที่แน่นอน จึงพอจะเห็นภาพได้ว่าประเทศไทยมีแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานเป็นจำนวนมากและยังมีแนวโน้มที่จะเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ

อย่างไรก็ตาม “แรงงานต่างด้าว” ซึ่งเป็นบุคคลที่มาจากที่อื่นย่อมมิใช่ทรัพย์สินของที่จะกระทำอย่างใดก็ได้ เนื่องจากแรงงานต่างด้าว ก็ถือเป็นมนุษย์เฉกเช่นมนุษย์คนอื่น ย่อมสร้างประโยชน์และสร้างปัญหาได้ไม่ต่างกับมนุษย์ที่สังกัดสัญชาติและเขตแดนของรัฐไทย ต่างกันตรงที่ประชาชนชาวไทยผ่านกระบวนการต่าง ๆ ที่ทำให้รัฐพอเชื่อได้ว่าจะปกครองได้ ไม่ว่าจะเป็น การศึกษา

กฎหมาย การจดทะเบียนราษฎร์ รวมถึงวัฒนธรรมการเมืองการปกครองที่ถูกหล่อหลอมมาจากฐานสู่
 รุ่น คำถามสำคัญของเรื่องก็คือ รัฐจะมีวิธีจัดการสถานการณ์แรงงานต่างด้าวในประเทศไทยอย่างไร
 ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า การเข้ามาของแรงงานต่างด้าวถือเป็นภัยรูปแบบหนึ่งการปกครองประเทศ แต่
 ขณะเดียวกันก็ไม่สามารถปฏิเสธได้ว่าแรงงานต่างด้าวมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศและเป็น
 กลุ่มแรงงานที่อยู่ในกระแสดความต้องการของผู้ว่าจ้างแรงงานชาวไทยไม่ว่าจะในระดับครัวเรือน หรือ
 ในระดับอุตสาหกรรม

ที่ผ่านมา บทบาทของภาครัฐได้มีนโยบายที่ชัดเจนในการจัดระเบียบแรงงานแต่ก็ยังมีจุดอ่อน
 หลายประการ ประการแรก การให้บริการจัดหางานและขึ้นทะเบียนโดยรัฐมีข้อจำกัดด้านงบประมาณ
 และอัตราค่าจ้าง เป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้การเข้าถึงการจ้างงานและการแสวงหาลูกจ้างที่สอดคล้อง
 กับความต้องการของผู้ว่าจ้างแรงงานไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการได้อย่างเพียงพอ ประการ
 ต่อมา การจ้างงานอย่างถูกกฎหมายและการขึ้นทะเบียนแรงงานเพื่อเข้าสู่ระบบมีขั้นตอนที่ซับซ้อน
 กระบวนการดำเนินงานมีระเบียบและแนวปฏิบัติมีรายละเอียดขั้นตอนที่ยุ่งยากทำให้เกิดความล่าช้า
 การประชาสัมพันธ์การจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองไม่ชัดเจน ไม่จูงใจ เนื้อหาไม่
 ครอบคลุม สื่อความหมายไม่ถูกต้อง และความถี่ในการประชาสัมพันธ์น้อยเกินไป (ภัทรวิรุฬ เกอแอสละ
 , 2552) จากปัญหาที่กล่าวอ้างไปข้างต้น เห็นได้ว่าการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ
 ประกอบด้วยจุดอ่อนอันเป็นอุปสรรคและนำไปสู่ความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ สิ่ง
 น่าสนใจคือ ความสำเร็จส่วนหนึ่งของการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ เกิดจากการ
 ดำเนินงานของ “บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว” ซึ่งมีบทบาทสำคัญต่อผู้ว่าจ้างแรงงานและแรงงาน
 ต่างด้าวในฐานะบริษัทตัวแทนที่ช่วยอำนวยความสะดวกในด้านการจัดหาและนำเข้าแรงงานต่างด้าว
 อย่างถูกกฎหมาย การดำเนินการพิสูจน์สัญชาติสำหรับแรงงานนอกกฎหมาย ตลอดจนการต่อวีซ่า
 หรือการต่อใบอนุญาตทำงานในราชอาณาจักรเมื่อถึงกำหนด นับว่ามีบทบาทสำคัญที่ช่วยสนับสนุนให้
 นโยบายการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวของรัฐบาลมีความก้าวหน้า อย่างไรก็ตาม การควบคุม
 บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยยังมีปัญหาในหลายด้าน เช่น ปัญหาบริษัทจัดหาแรงงาน
 เถื่อน ปัญหาการเอาเปรียบผู้บริโภครายบุคคล ปัญหาการปลอมการจดทะเบียน ปัญหาทั้งหมดนี้
 สามารถแก้ไขได้หากรัฐเข้ามาช่วยในการจัดการและจัดระบบบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวอย่างจริงจัง
 และเข้มงวดมากกว่าที่เป็นอยู่ เพื่อให้บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวมีบทบาทในการนำนโยบายแรงงาน
 ต่างด้าวไปปฏิบัติอย่างสมบูรณ์

จากการสำรวจผลงานวิจัยที่ผ่านมาของฐานข้อมูลโครงการเครือข่ายห้องสมุดในประเทศไทย
 สำนักคณะกรรมการอุดมศึกษา (กระทรวงศึกษาธิการ, 2557) พบว่ามีงานวิจัยที่เกี่ยวกับแรงงานต่าง
 ด้าวกว่า 174 ชิ้น ชิ้นงานมีทั้งการศึกษาเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ การศึกษาส่วนใหญ่ผู้วิจัยจะ
 เน้นศึกษาไปที่หน่วยงานของภาครัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานจัดระเบียบแรงงาน เช่น

การศึกษาความเป็นไปได้และแนวทางในการขึ้นทะเบียนแรงงาน การนำนโยบายไปปฏิบัติ และ ประเมินผลการดำเนินนโยบาย (กฤตยา อาชวนิจกุล และคณะ, 2540; ญัฐกานต์ สาจำปา, 2549; ญัฐพล รักขาคติ, 2549) นอกจากนี้ยังมีการศึกษาอีกหลายชิ้นที่มุ่งหาข้อมูลจากแหล่งข้อมูลที่เป็นตัว บุคคลอย่างแรงงานต่างด้าวหรือผู้ว่าจ้างแรงงาน เช่น ปัญหาจากการจ้างแรงงานต่างด้าว ตาม มาตรฐานการจ้างแรงงานไทยของผู้ประกอบการ นอกจากนี้ยังมีการศึกษาในเชิงสังคมวิทยาที่มุ่งเน้น ไปที่ทัศนคติ วิถีชีวิตของแรงงานต่างด้าว หรือผู้ว่าจ้างแรงงาน (กฤตยา และคณะ, 2540; คำรบ ปัญญาแก้ว และคณะ, 2551; ฉัตรสุดา ธงชัยสุวรรณ, 2551; อธิพงศ์ ทองแดง, 2552ก; พวงเพชร ธน สิ้น, 2554) แต่ยังไม่พบเห็นการศึกษาที่เน้นไปที่บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว ซึ่งถือเป็นตัวแสดงที่มี ความสำคัญและมีบทบาทต่อความสำเร็จของการบริหารจัดการแรงงานอย่างมาก เนื่องจากบริษัท เหล่านี้เป็นกลไกสำคัญในระบบการจัดการแรงงานต่างด้าวของไทยเพื่อตอบสนองกับนโยบายของรัฐ ในการที่จะจัดการในด้านความมั่นคง ปลอดภัยจากอาชญากรรมในประเทศ และภัยข้ามชาติอัน รวมถึงผู้หลบหนีเข้าเมืองและคนต่างด้าวผิดกฎหมายดังที่กล่าวไว้ข้างต้น

งานชิ้นนี้จึงมุ่งศึกษาถึงบทบาทของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวในการนำนโยบายแรงงานต่าง ด้าวไปปฏิบัติ และศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคของในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ โดย กำหนดขอบเขตการศึกษาเฉพาะที่เกี่ยวกับแรงงานสัญชาติเมียนมา เพราะในปัจจุบัน แรงงานต่าง ด้าวที่อาศัยและทำงานอยู่ในประเทศไทยมี 3 สัญชาติ ได้แก่ พม่า ลาว และกัมพูชา ในบรรดา แรงงานทั้งสามกลุ่มนี้ มีแรงงานสัญชาติเมียนมาเป็นจำนวนมากที่สุด คือ 875,035 รองลงมาคือ 122,638 เป็นสัญชาติกัมพูชา และที่เหลืออีก 34,724 เป็นแรงงานสัญชาติลาว (สำนักบริหาร แรงงานต่างด้าว, 2558ก: 19) เพื่อให้เห็นสภาพปัญหาและสามารถวิเคราะห์นำมาซึ่งแผนการในการ ที่จะยกระดับให้บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวเอกชนเหล่านี้ใช้ศักยภาพของตนช่วยส่งเสริมนโยบาย ด้านการจัดการแรงงานต่างด้าวของชาติได้มากขึ้น เช่น การอำนวยความสะดวกและสร้างฐานข้อมูล ระบบแรงงานต่างด้าวอย่างเป็นรูปธรรม ไม่ยุ่งยากซับซ้อน มีความโปร่งใสและปลอดภัย การเป็น ตัวกลางที่จะดูแลในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างแรงงานต่างด้าวกับบริษัทผู้ว่าจ้างแรงงาน การพัฒนา ศักยภาพแรงงานที่สามารถตอบโจทย์ความต้องการของผู้ว่าจ้างแรงงาน เป็นต้น ช่วยส่งเสริมระบบ การบริหารจัดการแรงงานของประเทศไทยให้มีประสิทธิผลและประสิทธิภาพมากขึ้น เพื่อส่งเสริมและ สนองต่อนโยบายของรัฐอย่างเต็มที่

1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

- 1) ศึกษาบทบาทของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ
- 2) ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ

1.3 ขอบเขตการศึกษา

เพื่อให้การศึกษาก่อนนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ กรณีศึกษาบทบาทของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว จังหวัดเชียงใหม่ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สามารถตอบวัตถุประสงค์ของการศึกษาได้อย่างสมบูรณ์ ผู้ศึกษาจึงได้กำหนดขอบเขตการดำเนินการไว้ ดังนี้

1.3.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษานี้มีขอบเขตเนื้อหาครอบคลุมประเด็นต่อไปนี้

1.3.1.1 ภาพรวมของนโยบายแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย มีขอบเขตเนื้อหาเริ่มต้นจากการศึกษาถึงตัวนโยบายของรัฐตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เพื่อให้ทราบถึงพัฒนาการนโยบายแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย เพื่อให้เกิดความเข้าใจในนโยบายก่อนจะทำการศึกษาเจาะลึกตามวัตถุประสงค์การศึกษาที่ตั้งไว้

1.3.1.2 ศึกษาบทบาทของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ โดยศึกษาถึงข้อมูลทั่วไปของบริษัท ขอบเขตด้านการเกิดขึ้น ดำรงอยู่ และข้อมูลโดยสังเขปของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว เป็นการศึกษาถึงที่มาของการก่อตั้งบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว สภาพบริบทขององค์กร การดำรงอยู่ขององค์กร และข้อมูลโดยสังเขปของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์และจัดกลุ่มเพื่อนำเสนอถึงบทบาทของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ โดยแบ่งออกเป็น 3 ด้าน ตามผลการสังเคราะห์เนื้อหาทฤษฎีในบทที่ 2 ที่สามารถจำแนกขอบเขตการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติได้ 3 ด้าน ประกอบไปด้วย

- 1) ด้านการนำเข้าและขึ้นทะเบียนแรงงาน ครอบคลุมตั้งแต่กระบวนการนำเข้าแรงงาน, การนำเข้าแรงงานเข้าสู่ระบบกฎหมาย จนถึงการจัดหางาน
- 2) ด้านการพัฒนาแรงงาน เป็นขอบเขตในเชิงพัฒนาศักยภาพแรงงาน เพื่อให้แรงงานต่างด้าวมีความรู้เบื้องต้นในเรื่องที่มีความจำเป็นพื้นฐาน สามารถปรับตัวในการใช้ชีวิต

ในประเทศไทยอย่างเหมาะสม รวมทั้งทักษะการทำงานอื่น ๆ เพิ่มเติมที่ตอบโจทย์ผู้ว่าจ้างแรงงานตามประเภทของงานที่ทำ เป็นต้น

3) ด้านการกำกับติดตามแรงงาน เป็นการศึกษาในเรื่องวิธีการจัดระบบกำกับติดตามตัวแรงงานที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย เพื่อให้รัฐทราบข้อมูลความเคลื่อนไหวของแรงงานและครอบครัว(รวมถึงผู้ติดตาม) สามารถระบุตัวตนของแรงงานได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อตอบสนองต่อนโยบายด้านความมั่นคงปลอดภัยของประชาชน และตัวแรงงานเอง อาทิ การเปลี่ยนผู้ว่าจ้างแรงงาน การย้ายที่อยู่อาศัย

1.3.1.3 ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ โดยพิจารณาปัจจัยภายใน ประกอบด้วย ตัวแปรสมรรถนะองค์การ ตัวแปรประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุม สำหรับปัจจัยภายนอก พิจารณาการได้รับการยอมรับ (Consensus) และความร่วมมือหรือการมีส่วนร่วม (Participation) ของผู้ได้รับผลประโยชน์

1.3.2 ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรในการศึกษาประกอบ 4 กลุ่ม ดังนี้

1.3.2.1 ผู้ประกอบการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่ประกอบการในจังหวัดเชียงใหม่ ประกอบด้วยบริษัทที่จดทะเบียนประกอบการในปี พุทธศักราช 2558 และบริษัทที่ไม่ได้ทำการจดทะเบียนตามกฎหมายซึ่งมาจากการสำรวจโดยผู้ศึกษา

1.3.2.2 ผู้ว่าจ้างแรงงานสัญชาติเมียนมาชาวไทย โดยในการศึกษานี้ มุ่งเน้นความสนใจไปที่การจ้างงานในภาคครัวเรือน หรือ ในธุรกิจ SMEs ที่ประกอบการในจังหวัดเชียงใหม่

1.3.2.3 เจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานด้านแรงงานต่างด้าว จังหวัดเชียงใหม่

1.3.2.4 แรงงานสัญชาติพม่า (ยึดตามที่ระบุในบัตรประจำตัว) ที่พำนักรออาศัยอยู่ในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ ตั้งแต่อายุ 18 ปี ขึ้นไป ทั้งเพศชายและเพศหญิง

1.3.3 ขอบเขตด้านพื้นที่

การศึกษารั้งนี้ศึกษาเฉพาะในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ เนื่องจาก จังหวัดเชียงใหม่เป็นจังหวัดที่มีการจ้างแรงงานต่างด้าวสูงอย่างเห็นได้ชัดปรากฏในสถิติของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว (2558ก: 21) รูปแบบการจ้างจะเป็นการจ้างในธุรกิจขนาดย่อย (SMEs) ซึ่งก่อให้เกิดความยากลำบากในการติดตามและควบคุมแรงงาน เพราะแรงงานกระจายทำงานตามแหล่งงานต่าง ๆ และยังมีความอิสระสูงต่างจากแรงงานในอุตสาหกรรมประมงหรือโรงงาน ประกอบกับจำนวนบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว

ในจังหวัดมีจำนวนมากที่ประสบความสำเร็จ ด้วยเหตุนี้ จังหวัดเชียงใหม่จึงเป็นพื้นที่ที่เหมาะสมแก่การศึกษาเพื่อให้ได้ผลการศึกษาที่สมบูรณ์ตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาที่ตั้งไว้

1.3.4 ขอบเขตด้านเวลา

การศึกษานี้ได้กำหนดขอบเขตการศึกษาการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติเฉพาะในช่วงระหว่างปีพุทธศักราช 2558–2560

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) ทราบถึงบทบาทของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ
- 2) ทราบศึกษาปัญหาและอุปสรรคที่มีผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ
- 3) ได้ข้อเสนอแนะที่เป็นแนวทางปรับปรุงและพัฒนาบทบาทของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ เพื่อส่งเสริมระบบการจัดการแรงงานต่างด้าวของไทย

1.5 นิยามศัพท์

บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว บริษัทเอกชนที่ประกอบธุรกิจและบริการที่ให้แก่คนต่างด้าวหรือผู้ว่าจ้างแรงงานต่างด้าว โดยจะเรียกค่าบริการตอบแทนหรือไม่ก็ตามและให้หมายรวมถึงการเรียกเงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด

ผู้ว่าจ้างแรงงาน นิติบุคคล หรือบุคคลที่จ้างแรงงานต่างด้าว

แรงงานต่างด้าว คนต่างด้าวสัญชาติพม่าที่เข้ามาหางานหรือทำงานในประเทศไทย

นโยบายแรงงานต่างด้าว นโยบายของรัฐบาลไทยที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวและการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง “การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ : ศึกษาบทบาทของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว จังหวัดเชียงใหม่” เป็นงานที่มุ่งศึกษาบทบาทของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคที่มีผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ จะเห็นได้ว่าขอบเขตด้านเนื้อหาของการศึกษาคครอบคลุมประเด็นที่ต้องทบทวนวรรณกรรมหลายด้าน ประกอบด้วย

2.1 แนวความคิดเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2.1.1 การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2.1.2 ขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2.1.3 ผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2.1.4 ตัวแบบและทฤษฎีเกี่ยวกับความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2.1.5 การวัดความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2.2 แนวคิดและกรอบนโยบายแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย

2.2.1 ประวัติศาสตร์แห่งกระบวนการแรงงานต่างด้าว

2.2.2 พัฒนาการของนโยบายแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย

2.2.3 ขั้นตอนกระบวนการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว

2.3.1 ความหมาย และแนวความคิดเรื่องการย้ายถิ่นฐาน

2.3.2 การจำแนกประเภทของการย้ายถิ่น

2.3.3 แรงงานต่างด้าวกับการย้ายถิ่น

2.3.4 ทฤษฎีเกี่ยวกับการย้ายถิ่นฐาน

2.3.5 บทสรุปแนวความคิดเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว

2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.5 กรอบแนวคิดเบื้องต้นในการศึกษา

2.1 แนวความคิดเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2.1.1 การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ

Nakamura and Smallwood (อ้างถึงใน เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2550: 337-340) ได้แบ่งยุคการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นสองยุค คือ ยุคคลาสสิก ที่กำหนดนโยบายและการนำไปใช้มีขอบเขตชัดเจน แยกจากกันได้และเป็นลำดับต่อเนื่องกัน และยุคหลังคลาสสิกที่เกิดข้อค้นพบว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกิจกรรมที่ละเอียดอ่อน ซับซ้อน และเกี่ยวข้องกับปัจจัยต่าง ๆ จำนวนมาก และความเป็นจริงที่ซับซ้อนต่าง ๆ ไม่สามารถแยกออกจากกันได้

วรเดช จันทรศร (2540: 5-9, 2551: 3-5) ได้นำเสนอวัตถุประสงค์ของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ 3 ประการ คือ (1) เพื่อการวินิจฉัยปัญหาของโครงการแต่ละโครงการที่มีสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่แตกต่างกัน (2) เพื่อการพัฒนาแนวความคิดเกี่ยวกับองค์กรหรือแนวทางที่จะแก้ไขปัญหาที่ค้นพบ และ (3) เพื่อวางขั้นตอนและกระบวนการของการนำทางเลือกที่กำหนดไว้ไปปฏิบัติ จากวัตถุประสงค์ดังกล่าวจึงนำไปสู่ขอบเขตของการศึกษาที่ครอบคลุมคำถามต่อไปนี้

- 1) นโยบายถูกนำไปปฏิบัติอย่างไร และทำไมจึงได้มีการนำไปปฏิบัติเช่นนั้น
- 2) มีใครหรือองค์การใดบ้างที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ
- 3) ประสบการณ์ของการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความแตกต่างกันในแต่ละสาขาของนโยบายหรือไม่
- 4) ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติหมายความว่าอะไร
- 5) เราควรจะทำอย่างไรจึงจะสร้างความสำเร็จให้เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ
- 6) มีปัจจัยหรือตัวแปรใดบ้างที่มีอิทธิพลอย่างสำคัญต่อผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ
- 7) มีกลยุทธ์ใดบ้างที่สามารถนำมาใช้ในการสร้างความสำเร็จให้เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ
- 8) ทำไมกลยุทธ์บางกลยุทธ์จึงใช้ได้ผลมากกว่า หรือ น้อยกว่ากลยุทธ์อื่น ๆ

Ripley and Franklin (1982 อ้างถึงใน ศุภชัย ยาวะประภาส, 2548: 90) ระบุลักษณะของการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ 5 ประการ คือ

- 1) มีผู้เกี่ยวข้องสำคัญมากมาย
- 2) ผู้เกี่ยวข้องล้วนมีวัตถุประสงค์ที่หลากหลายและมักแตกต่างกัน
- 3) นโยบายและโครงการของรัฐบาลมักขยายใหญ่โตขึ้นทุกวัน
- 4) หน่วยงานในหลายระดับ จากหลายกระทรวง ทบวง กรม มีส่วนร่วมในการ

ดำเนินการ

- 5) มีปัจจัยหลายประการที่สำคัญมากและอยู่นอกเหนือการควบคุม

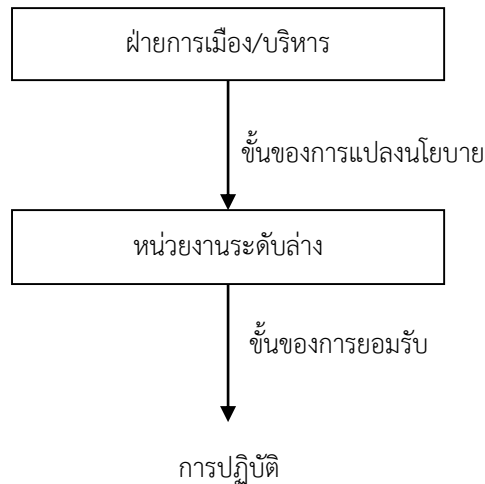
การเรียนรู้ถึงลักษณะและความสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติตลอดจนการทราบขอบเขตของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติช่วยให้ผู้ศึกษาสามารถนำไปเป็นแนวทางในการศึกษาการนำนโยบายการจัดการแรงงานต่างด้าวอย่างถูกต้องทิศทางและเกิดความสำเร็จของการศึกษารั้งนี้

2.1.2 ขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

กระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการศึกษาถึงปฏิสัมพันธ์ความเชื่อมโยง การพึ่งพา ตลอดจนความเป็นอิสระขององค์การและบุคคล (Berman, 1978: 157-84 อ้างถึงใน วรเดช จันทรศร, 2548: 34) วรเดช จันทรศร (2551: 21-28) เสนอกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยแบ่งแยกออกเป็น 2 ขั้นตอนหลัก คือ ขั้นตอนในระดับมหภาค (Macro) และขั้นตอนในระดับจุลภาค (Micro) ดังนี้

2.1.2.1 การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค (Macro Implementation)

การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาคมีขอบเขตกว้างครอบคลุมไปจนถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคด้วย ปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้การนำนโยบายระดับมหภาคไปปฏิบัติเกิดความไม่แน่นอนหรือความล้มเหลวนั้น เบอร์แมนและแมคลาฟลิน (Berman and McLaughlin, 1977 อ้างถึงใน วรเดช จันทรศร, 2549: 35) สรุปไว้ทั้งสิ้น 4 ปัจจัย ได้แก่ ความขัดแย้งของเป้าหมาย (Goal Discrepancies) การให้ความสนับสนุนหรือให้อำนาจในการปฏิบัติที่แตกต่างกัน (Bounce and Authority Differentials) การขาดแคลนทรัพยากร (Resource Deficiencies) และ อุปสรรคด้านการสื่อสารระหว่างหน่วยงานหรือองค์การ (Communication Difficulties among Organizations) การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาคสามารถแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอนหลัก คือ



ภาพที่ 2.1 ขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหัพภาค

ขั้นตอนของการแปลงนโยบาย ในขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญมาก เพราะหากเกิดความเกิดความเข้าใจที่ผิดพลาดและนำไปสู่การตีความวัตถุประสงค์ของนโยบายไม่ถูกต้องตามแนวคิดการวางนโยบายนั้นๆ ก็จะนำไปสู่ความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งปัจจัยที่ส่งผลให้นโยบายเปลี่ยนไปจากวัตถุประสงค์เดิม ได้แก่ ความคลุมเครือหรือการขาดความเฉพาะเจาะจงของนโยบาย ความหลากหลายในเป้าหมายของนโยบาย ระดับความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบายที่หน่วยงานรับผิดชอบ และ ระดับความร่วมมือและความจริงใจในการนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติของหน่วยงานที่รับผิดชอบ (วรเดช จันทรศร, 2549: 35) ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติในเบื้องต้นจึงขึ้นอยู่กับความชัดเจนของเป้าหมายและการที่หน่วยงานที่รับผิดชอบในการแปลงนโยบายมีความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบาย ตลอดจนให้ความร่วมมือกับฝ่ายการเมืองและมีความจริงใจที่จำนวนนโยบายนั้นไปปฏิบัติเพียงใด

ขั้นตอนของการยอมรับนโยบาย คือ การทำให้หน่วยงานในระดับล่างยอมรับแนวทางแผนงาน โครงการ หรือผลของการแปลงนโยบายนั้นไปปฏิบัติต่อไป ในกรณีที่หน่วยงานระดับล่างลงมาจะยอมรับและตอบสนองต่อนโยบายใด ๆ นั้น ประกอบไปด้วยปัจจัยหลายประการ ได้แก่ ลักษณะสำคัญขององค์กร สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนรูปแบบและความเข้มข้นทางการเมืองและผลประโยชน์ที่จะได้รับ ปัจจัยด้านผลประโยชน์ นับว่าเป็นตัวแปรสำคัญและส่งผลกระทบต่อความเต็มใจและความร่วมมือร่วมใจในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (วรเดช จันทรศร, 2548: 35-43)

2.1.2.2 การนำนโยบายในไปปฏิบัติระดับจุลภาค (Micro Implementation)

การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคเริ่มต้นจากการที่หน่วยงานระดับล่างรับนโยบาย แผนงาน หรือโครงการมาจากเบื้องบน แล้วนำนโยบาย แผนงานหรือโครงการนั้นมา

ปรับเปลี่ยนให้เป็นแนวทางการปฏิบัติงาน ประกอบไปด้วย 3 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนของการระดมพลัง (Mobilization) ขั้นตอนการปฏิบัติ (Deliverer Implementation) และขั้นตอนในการสร้างความเป็นปึกแผ่น (Institutionalization) หรือความต่อเนื่อง (Continuation) ในองค์กร

ขั้นการระดมพลัง ในขั้นตอนนี้ หน่วยงานในระดับล่างจะต้องดำเนินการใน 2 กิจกรรม คือ การพิจารณารับนโยบาย และการแสวงหาความสนับสนุน

ขั้นการปฏิบัติ ขั้นตอนนี้ครอบคลุมถึงกระบวนการในการปรับเปลี่ยนโครงการที่ได้รับการยอมรับแล้วออกมาในรูปการปฏิบัติจริง จึงเกี่ยวกับตัวผู้ปฏิบัติหรือผู้ให้บริการโดยตรง

ขั้นการสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่อง ความสำเร็จหรือผลลัพธ์ในระยะยาวของนโยบายใดก็ตามจะเกิดขึ้นไม่ได้หากนโยบายนั้น ไม่ถูกนำไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่องโดยผู้ปฏิบัติ ถึงแม้ว่าระยะเวลานโยบายนั้นได้สิ้นสุดแล้ว แต่ก็ยังมีการนำนโยบายไปปฏิบัติต่อไป นโยบายนั้นจะต้องถูกปรับเปลี่ยนและได้รับการยอมรับเป็นหน้าที่ประจำวันของผู้ปฏิบัติด้วย การสร้างความสำเร็จให้เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้เกี่ยวข้องต้องหาทางทำให้การปฏิบัติตามขั้นตอนที่สองสืบทอดมาสู่ขั้นตอนที่สามคือการสร้างความเป็นปึกแผ่นเชิงสถาบัน หรือความต่อเนื่องในการปฏิบัติให้เกิดขึ้นกับนโยบายนั้นให้ได้

2.1.3 ผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

นโยบายส่วนใหญ่จะต้องอาศัยองค์การ หน่วยงาน หรือบุคคลในระดับต่าง ๆ ในการทำหน้าที่ดำเนินนโยบายเพื่อให้นโยบายนั้นสามารถบรรลุเป้าหมาย วรเดช จันทรศร (2548: 45-51) ได้อธิบายว่า องค์การและผู้เกี่ยวข้องในการนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติสามารถแบ่งออกเป็นหลายฝ่ายได้แก่

ฝ่ายการเมือง ครอบคลุมถึงรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี เป็นผู้มีความสำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติของระบบราชการ การกำหนดขอบเขตอาจทำได้โดยการออกกฎหมาย หรือกำหนดขึ้นเป็นมติคณะรัฐมนตรี การออกกฎกระทรวง ตลอดจนการวางระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องถือเป็นแนวทางไปปฏิบัติ ในอีกนัยหนึ่ง สองสถาบันนี้ถือได้ว่าเป็นฝ่ายที่ริเริ่มกำหนดหรือเสนอแนะนโยบาย จัดสรรงบประมาณ หรือรับข้อเรียกร้องปัญหาจากกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มการเมือง หรือประชาชนโดยทั่วไป มาแปลงเป็นนโยบายเพื่อให้เกิดการปฏิบัติ

หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐในระบบราชการ หน่วยงานของรัฐในระบบราชการมีความสำคัญมาก เพราะมีคุณสมบัติ คือ การปราศจากคู่แข่งชั้นที่หลากหลาย อำนาจของหน่วยงานที่อยากจะควบคุมได้และ แนวโน้มของหน่วยงานที่จะเลือกปฏิบัติแต่เฉพาะนโยบายที่จะเป็นประโยชน์องค์การของตนเอง นอกจากนี้ ความสัมพันธ์หรือความเกี่ยวข้องของหน่วยงานราชการด้วยกันเองก็เป็น

ปัญหาอย่างมากในการนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายใดที่ต้องอาศัยความร่วมมือหรือการประสานงานระหว่างหน่วยงานหลายหน่วยงานนโยบายนั้นมักจะมีแนวโน้มที่จะล้มเหลวในนำไปปฏิบัติ

ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานจะมีความสำคัญอย่างมากในด้านการสนับสนุนนโยบายนั้น ๆ มีส่วนสำคัญในการทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบผลหรือความราบรื่นเพียงใดในระดับหนึ่ง ผู้บริหารโครงการเป็นผู้แปลงการสนับสนุนหรือเจตนารมณ์ของผู้บริหารระดับสูงให้ผู้นำของข้าราชการที่มีหน้าที่ปฏิบัติงานดำเนินงานตามโครงการ ซึ่งถือว่าเป็นผู้ปฏิบัติในภาพที่เป็นจริง ข้าราชการในระดับล่างที่เป็นผู้ให้บริการหรือดำเนินงานถือได้ว่ามีบทบาทสำคัญอย่างมากในกระบวนการของการนำนโยบายไป

ผู้ได้รับผลจากนโยบาย ได้แก่ ผู้รับบริการ (Clients) ผู้ได้รับประโยชน์ (Beneficiaries) หรือผู้เสียประโยชน์ ในที่นี้หมายรวมทั้งแง่ของบุคคล (Individuals) กลุ่ม (Groups) หน่วยงานภาคเอกชน (Private Sector) และภาคหน่วยงานที่ไม่ได้มุ่งหากำไร (Non-Profit Sector) ผู้รับบริการจะเป็นผู้ที่ติดต่อกับข้าราชการในระดับล่างโดยตรง หากบุคคลดังกล่าวขาดการรวมตัวกันเป็นกลุ่มบทบาทที่จะมีอิทธิพลในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีค่อนข้างน้อย

2.1.4 ทฤษฎีเกี่ยวกับความสำเร็จและความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ความล้มเหลวของนโยบาย (Policy Failure) เป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับนักทฤษฎีนโยบายและผู้ที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้นำนโยบายไปปฏิบัติถือว่าเป็นตัวแสดงที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติมากกว่าในการที่จะแสวงหาแนวทางเพื่อความสำเร็จของนโยบาย (Younis and Davidson, 1990: 3) สำหรับนโยบายทางสังคมที่รับผิดชอบโดยรัฐนั้นพบว่า รัฐมักจะยึดติดกับกฎระเบียบ (Rule-bound) และขาดกลไกที่ยืดหยุ่น (Inflexible Bureaucratic Machine) ซึ่งมีการทำงานที่ไม่สนใจต่อการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์หรือปัญหา ให้ความสนใจต่อระเบียบ (Procedures) ของราชการมากกว่าการใช้ความพยายามเพื่อนำนโยบาย

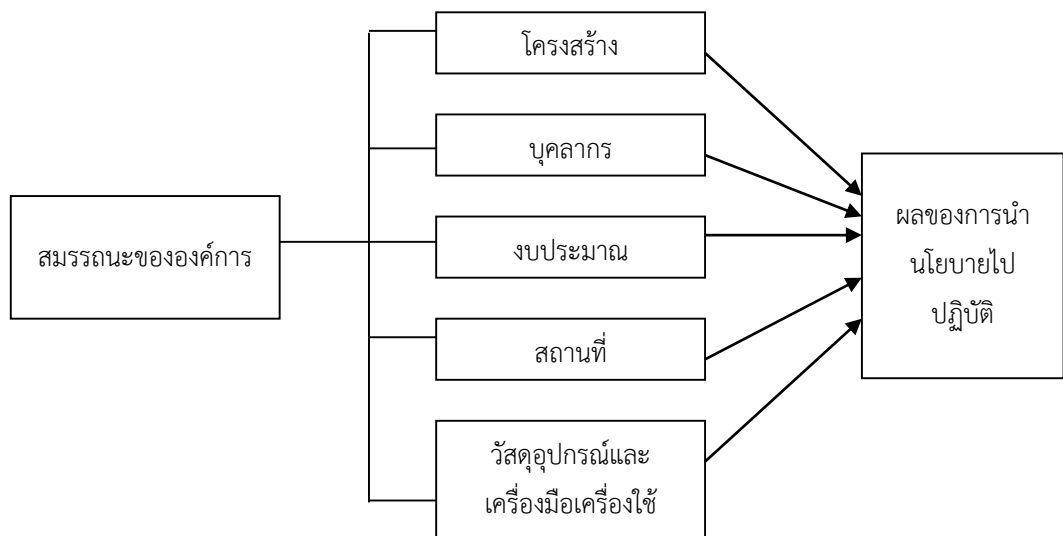
จากการศึกษาของ Sabatier and Mazmanian (อ้างถึงใน สมบัติ อารังธวังศ์, 2554: 480) ได้ศึกษาเรื่องเงื่อนไขของการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ โดยสรุปเงื่อนไขที่จำเป็น 5 ประการ ได้แก่ ความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลที่เที่ยงตรง ความชัดเจนของนโยบาย ความตั้งใจจริงทางการเมือง การสนับสนุนขององค์กร และ สถานการณ์ภายนอกซึ่งไม่มีความขัดแย้งต่อวัตถุประสงค์ของนโยบาย โดยระบุว่า ถ้าเงื่อนไขดังกล่าวบกพร่องใดมีความบกพร่องจะก่อให้เกิดปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ ยิ่งความบกพร่องมากเท่าใดก็จะเป็นปัญหาและอุปสรรคที่ก่อให้เกิดความล้มเหลวมากขึ้นเท่านั้น

การศึกษาเรื่องการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติของวรเดช จันทรศร (2548: 135-154) ได้เสนอตัวแบบทางทฤษฎีของการนำนโยบายไปปฏิบัติรวม 6 ตัวแบบ ได้แก่ ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล

ตัวแบบด้านการจัดการ ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์กร ตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการ ตัวแบบทางการเมือง และ ตัวแบบเชิงบูรณาการ จากการพิจารณาตัวแบบทั้งหมด พบว่ามีตัวแบบ 4 ตัวแบบที่เหมาะสมจะนำมาประยุกต์เป็นแนวทางในการใช้ศึกษางานชิ้นนี้ ได้แก่ ตัวแบบด้านการจัดการ ตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการ ตัวแบบทางการเมือง และ ตัวแบบเชิงบูรณาการ

2.1.4.1 ตัวแบบด้านการจัดการ

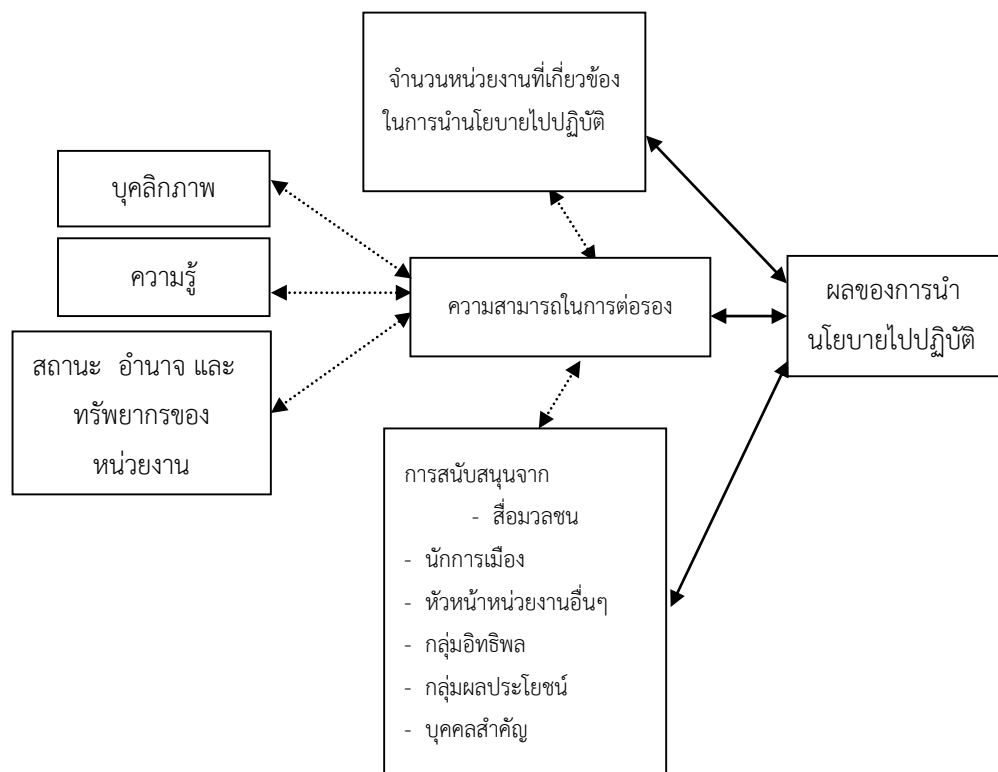
ตัวแบบด้านการจัดการ (Management Model) ตั้งอยู่บนแนวคิดพื้นฐานของทฤษฎีองค์การ เน้นให้ความสนใจไปที่สมรรถนะขององค์การ เพราะเชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับองค์การที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติว่ามีขีดความสามารถที่จะปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความคาดหวังเพียงใด ดังนั้น นโยบายที่จะประสบความสำเร็จได้จึงต้องอาศัยโครงสร้างขององค์การที่เหมาะสม บุคลากรที่อยู่ในองค์การจะต้องมีความรู้ความสามารถทั้งทางด้านการบริหารและด้านเทคนิคอย่างเพียงพอ นอกจากนี้ องค์การยังต้องมีการวางแผนเตรียมการ หรือมีความพร้อมทั้งด้านวัสดุ อุปกรณ์ สถานที่ เครื่องมือเครื่องใช้ และงบประมาณ ดังภาพที่ 2.2



ภาพที่ 2.2 ตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติของวรเดช จันทรศร (ตัวแบบทางด้านการจัดการ)

2.1.4.2 ตัวแบบทางการเมือง

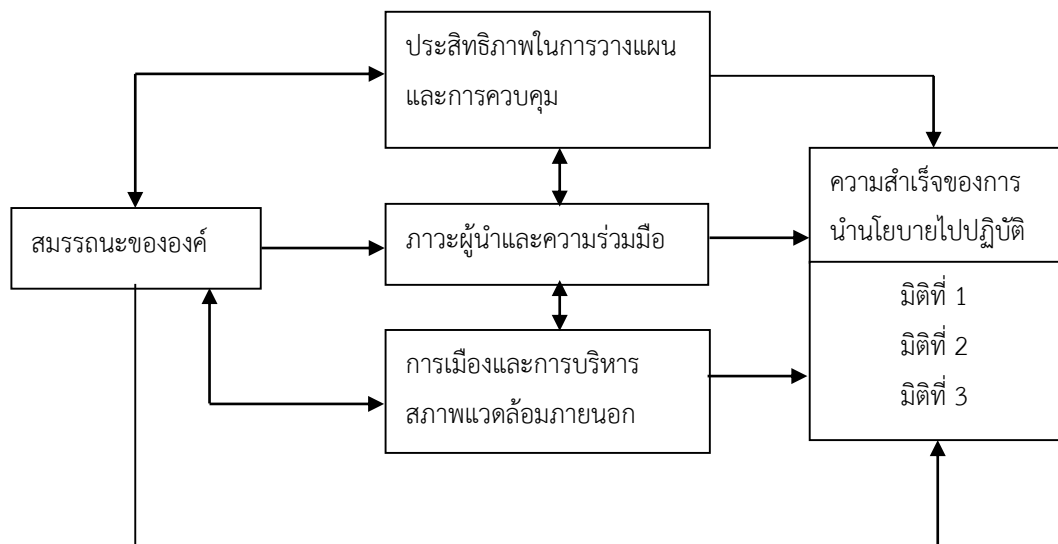
ตัวแบบทางการเมือง (Political Model) เชื่อว่า ความสามารถของตัวแสดงหรือตัวแทนองค์กร กลุ่ม หรือสถาบัน อีกทั้งความสัมพันธ์กับปัจจัยภายนอกองค์กรเป็นเงื่อนไขที่นำไปสู่ความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแบบนี้เห็นว่า ความขัดแย้ง (Conflict) เป็นเรื่องปกติที่จะเกิดขึ้นได้ในองค์กรและในระบบสังคมทั่วไป ในขณะที่การสร้างการยอมรับ (Consensus) และการมีส่วนร่วม (Participation) เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ยากเพราะนโยบายคือการเมือง ซึ่งเป็นเรื่องของการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าให้แก่สังคม ย่อมจะมีทั้งผู้ได้ประโยชน์และผู้เสียประโยชน์ จึงเป็นเรื่องธรรมดาที่ทุกฝ่ายจะต้องปกป้องผลประโยชน์ของตนเองก่อนเป็นเบื้องต้น การสร้างความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงขึ้นอยู่กับความสามารถในการเจรจา สถานะของอำนาจ และทรัพยากรที่มีอยู่ของหน่วยงานในฐานะที่จะใช้เป็นเครื่องมือต่อรองของบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์กร (ภาพที่ 2.3)



ภาพที่ 2.3 ตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติของวรเดช จันทรศร (ตัวแบบทางการเมือง)

2.1.4.3 ตัวแบบเชิงบูรณาการ

ตัวแบบเชิงบูรณาการเป็นแบบที่รวบรวมแนวคิดของทั้ง 5 ตัวแบบมาไว้ โดยมุ่งแสวงหาผลกระทบของตัวแปรต่าง ๆ ที่มีต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จ ซึ่งแบ่งการพิจารณาออกเป็น 3 มิติด้วยกัน ได้แก่ มิติที่หนึ่ง เป็นการวัดความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบายจากผลผลิต ผลลัพธ์ และผลลัพธ์สุดท้ายที่เกิดขึ้น มิติที่สองเป็นการวัดถึงผลกระทบของนโยบาย และมิติที่สาม เป็นการวัดว่าผลของนโยบายนั้นสามารถส่งประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยรวมได้หรือไม่ ส่วนตัวแปรอิสระที่นำมาพิจารณานั้นมาจาก 4 ปัจจัยด้วยกัน คือสมรรถนะขององค์กร ประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุม ภาวะผู้นำและความร่วมมือ และการเมืองและการบริหารสภาพแวดล้อมภายนอก ดังภาพที่ 2.4



ภาพที่ 2.4 ตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติของวรเดช จันทรศร (ตัวแบบเชิงบูรณาการ)

ตัวแบบการบูรณาการนี้เป็นเสมือนการผสมผสานตัวแปรที่เป็นตัวแปรสำคัญที่มาจากตัวแบบอื่น ๆ ทั้ง 5 ตัวแบบ โดยได้กำหนดตัวแปรอิสระ 4 ตัวแปร ดังนี้

1) ตัวแปรด้านประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุม เป็นเงื่อนไขหนึ่งที่สำคัญในการสร้างให้เกิดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแปรนี้ประกอบไปด้วยเงื่อนไขต่าง ๆ คือ

(1) ความชัดเจนและความเป็นไปได้ของวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย

(2) การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน

(3) การกำหนดมาตรฐานในการทำงาน ระบบการติดตาม ควบคุม และประเมินผลนโยบาย

(4) ความเป็นธรรมของมาตรการในการให้ทุนให้โทษ

2) ตัวแปรด้านสมรรถนะขององค์การ หรือซึ่งหมายถึงหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบไปด้วยองค์ประกอบย่อย 5 ประการ คือ โครงสร้างองค์การ งบประมาณ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ และสถานที่ โดย วรเดช จันทรรักษ์ ได้สรุปว่านโยบายจะสามารถสำเร็จได้นั้นสมรรถนะที่องค์การต้องมีความแข็งแกร่ง หมายถึง การมีโครงสร้างที่แข็งแกร่งทั้งภายนอกและภายใน เช่น มีโครงสร้างที่กะทัดรัด โครงสร้างที่มีระบบการตัดสินใจและมีระบบข้อมูลข่าวสารตลอดจนการสื่อสารที่ดี บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถและมีจำนวนที่เพียงพอ มีงบประมาณเพียงพอและมีระบบการจัดสรรงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ มีวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ ตลอดจนเทคโนโลยีที่ทันสมัย ช่วยให้การดำเนินนโยบายขององค์การมีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ และมีสถานที่สะดวกสบาย

3) ตัวแปรด้านภาวะผู้นำและความร่วมมือ กล่าวคือ การนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จได้ผู้บริหารในหน่วยงานจะต้องใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสม รู้จักใช้วิธีจูงใจในเชิงบวกแก่ผู้ปฏิบัติงาน เช่น มีการให้รางวัล ชมเชย หรือยกย่องสามารถสร้างให้สมาชิกในองค์การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน เพื่อสร้างให้เกิดความผูกพัน และการยอมรับจากสมาชิกคนอื่น ๆ และรู้จักการสร้างทีมงานที่มีประสิทธิภาพ

4) ตัวแปรด้านการเมืองและการบริหารสภาพแวดล้อมภายนอก ตัวแปรนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งในการสร้างให้เกิดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะแนวคิดที่ว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นเกิดจากความสามารถของผู้เล่น (Players) หรือบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์การ และความสัมพันธ์ที่มีต่อปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอก ปัจจัยย่อย ประกอบไปด้วย ระดับการสนับสนุนหรือการต่อต้านจากฝ่ายต่าง ๆ จำนวนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและระดับการพึ่งพาระหว่างหน่วยงาน ทั้งนี้ยังรวมไปถึงความสามารถในการเจรจาต่อรองกับสภาพแวดล้อมภายนอก นอกจากนี้ยังรวมไปถึงเงื่อนไขในการการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระและตัวแปรตามในแบบเชิงบูรณาการแสดงในตารางที่ 2.1

ตารางที่ 2.1 แสดงทิศทางความสัมพันธ์ตัวแปรตามผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติและตัวแปรอิสระตามตัวแบบบูรณาการ

ตัวแปรอิสระ	ทิศทางความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร
1. สมรรถนะขององค์กร	(+)
2. ประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุม	
- ความชัดเจนและความเป็นไปได้ของวัตถุประสงค์และเป้าหมาย	(+)
- การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงานการกำหนดมาตรฐานในการดำเนินงาน	(+)
- ระบบติดตาม ควบคุม และประเมินผลความเป็นธรรมของมาตรการการให้คุณให้โทษ	(+)
3. ภาวะผู้นำและความร่วมมือ	
- ความสามารถของผู้นำในการสร้างแรงจูงใจให้สมาชิกมีส่วนร่วมในองค์กร	(+)
- การสร้างให้เกิดความผูกพันต่อสมาชิกด้วยกัน และทีมงานที่มีประสิทธิภาพ	(+)
4. การเมืองและการบริหารสภาพแวดล้อมภายนอก	(+/-)
- ระดับความสนับสนุนหรือต่อต้านจากฝ่ายต่าง ๆ	(-)
- จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและระดับการพึ่งพาที่จะต้องมีระหว่างหน่วยงาน	(+)
- ความสามารถในการเจรจาต่อรองกับสภาพแวดล้อมภายนอก	(+/-)
- เงื่อนไขด้านการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง	

จากตารางสามารถอธิบายได้ดังนี้

1) ปัจจัยด้านสมรรถนะขององค์กร ประกอบไปด้วย โครงสร้างองค์กร งบประมาณ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ และสถานที่ ในองค์ประกอบต่าง ๆ เหล่านี้ หากหน่วยงานมีเพียงพอและเหมาะสมก็จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จได้ แต่หากองค์ประกอบต่าง ๆ เหล่านี้ขาด หรือเกิด หรือมีในปริมาณที่ไม่เหมาะสมกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ก็จะส่งผลให้การนำนโยบายประสบกับอุปสรรคได้ ดังนั้นปัจจัยด้านสมรรถนะขององค์กรจึงแปรผันโดยตรงกับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2) ปัจจัยด้านประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุม ประกอบไปด้วย ความชัดเจนและความเป็นไปได้ของวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย เป็นที่ทราบกันดีแล้วว่า หากนโยบายมีความชัดเจนของวัตถุประสงค์และสามารถเป็นไปได้ การนำนโยบายไปปฏิบัติก็มีแนวโน้มจะประสบความสำเร็จมาก

การกำหนดมาตรฐานในการดำเนินงานก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งซึ่งมีความสำคัญ เพราะมาตรฐานจะเป็นเครื่องชี้วัดว่าการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นมีแนวโน้มอย่างไร หากมีการกำหนดมาตรฐานในการดำเนินงานแล้วก็จะทำให้การปฏิบัติงานง่ายขึ้น และมีแนวทางในการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายได้ การมีระบบติดตาม ควบคุม และประเมินผล จะทำให้ผู้ปฏิบัติงานและผู้บริหารสามารถตรวจสอบการดำเนินงานได้ตลอดเวลา ทำให้สามารถปรับเปลี่ยนแผนงานให้เหมาะสมและสอดคล้องกับเป้าหมายของนโยบายได้ และยังช่วยให้เกิดความต่อเนื่องในการดำเนินงานด้วย หากไม่มีการจัดตั้งระบบติดตาม ควบคุม และประเมินผลแล้วก็เป็นการยากที่จะวัดระดับความสัมฤทธิ์ผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้

ปัจจัยประการสุดท้าย ได้แก่ ความเป็นธรรมของมาตรการในการให้คุณให้โทษ นับว่ามีความจำเป็นในการดำเนินนโยบาย เนื่องจากมาตรการในการให้คุณให้โทษจะเป็นเสมือนเครื่องมือที่ช่วยกระตุ้นให้ผู้ปฏิบัติงานตามแนวทางที่กำหนดไว้ ซึ่งจะส่งผลให้เกิดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ในที่สุด โดยสรุปแล้วจะเห็นได้ว่าปัจจัยด้านการวางแผนและการควบคุมจึงแปรผันโดยตรงกับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

3) ปัจจัยด้านภาวะผู้นำและความร่วมมือ เป็นปัจจัยที่แปรผันโดยตรงกับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งประกอบไปด้วย 2 ปัจจัยย่อย ๆ ได้แก่ ความสามารถของผู้นำในการสร้างแรงจูงใจให้สมาชิกมีส่วนร่วมในองค์การ และการสร้างให้เกิดความผูกพันต่อสมาชิกด้วยกันและทีมงานที่มีประสิทธิภาพ

4) ปัจจัยด้านการเมืองและการบริหารสภาพแวดล้อมภายนอก ประกอบไปด้วย ระดับความสนับสนุนหรือต่อต้านจากฝ่ายต่าง ๆ เป็นปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติที่แปรผันโดยตรงกับแปรผันทางตรงกันข้าม กล่าวคือ หากองค์การมีระดับความสนับสนุนจากฝ่ายต่าง ๆ มาก ก็จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีแนวโน้มจะประสบความสำเร็จ แต่หากมีผู้ต่อต้านในองค์การ หรือมีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือหลายฝ่ายไม่เห็นด้วย ก็จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จ นอกจากนี้ จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและระดับการพึ่งพาระหว่างหน่วยงานเป็นอีกปัจจัยหนึ่งซึ่งมีความสัมพันธ์แบบตรงกันข้ามกับความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วย ส่วนปัจจัยด้านความสามารถในการเจรจาต่อรองกับสภาพแวดล้อมภายนอก จะช่วยส่งผลให้เกิดความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยสุดท้าย ได้แก่ เงื่อนไขด้านการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ก็เป็นปัจจัยที่อาจส่งทั้งผลดีและผลเสียต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ดังนั้น โดยสรุปแล้วปัจจัยด้านการเมืองและการบริหารสภาพแวดล้อมภายนอกจึงต้องดูแนวโน้มของปัจจัยย่อย ๆ แต่ละประการด้วย จึงสามารถสรุปได้ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้นจะประสบความสำเร็จหรือไม่

วรเดช จันทรศร ได้ทำการพัฒนาตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งสิ้น 6 ตัวแบบด้วยกัน ได้แก่ ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล ตัวแบบทางด้านการจัดการ ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์กร ตัวแบบทางด้านการกระบวนการของระบบราชการ ตัวแบบทางการเมือง และตัวแบบเชิงบูรณาการ ซึ่งในการพัฒนาตัวแบบทั้ง 6 ตัวแบบนี้เป็นการศึกษาและวิเคราะห์แนวคิดจากผลงานของนักวิชาการต่าง ๆ และประสบการณ์ที่เกิดขึ้น เพื่อใช้สำหรับพิสูจน์กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ การจะนำตัวแบบไปใช้ในการศึกษาจึงจะต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมกับนโยบาย

2.1.5 การวัดความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัตินี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อแสวงหาปัจจัยหรือตัวแปรที่ส่งผลให้เกิดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าสิ่งที่นักวิชาการทุกคนต้องการหาคำตอบคือการหาว่าปัจจัยใดเป็นปัจจัยที่สร้างความสำเร็จและปัจจัยใดเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ วรเดช จันทรศร (2548: 109-115) ได้เสนอว่า การวัดความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถวัดจากผลรวมของมิติต่าง ๆ ได้แก่ มิติที่ 1 คือ การมองผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติออกเป็น 3 ระดับ คือ ผลผลิต (Outputs) ผลลัพธ์ (Outcomes) และผลสุดยอด หรือผลลัพธ์สุดท้าย (Ultimate Outcomes) มิติที่ 2 ผลของความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องไม่ก่อให้เกิดปัญหาต่อนโยบายหรือโครงการอื่น ๆ มิติที่ 3 ผลรวมของการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งหมดต้องก่อให้เกิดผลของการพัฒนาประเทศที่พึงปรารถนา โดยสามารถขยายความในแต่ละมิติ ดังนี้

มิติที่หนึ่ง การวัดผลของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นจะต้องมีการวัดทั้งกระบวนการโดยเริ่มจากจุดเริ่มต้นของการนำนโยบายไปปฏิบัติไปจนถึงจุดที่สิ้นสุดของนโยบาย การวัดผลตั้งแต่ต้นจนจบจึงเป็นหัวใจที่ทำให้รู้ได้ว่าวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของนโยบายและวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของชาติโดยรวมจะสามารถบรรลุความสำเร็จได้หรือไม่ เพียงใด ในการวัดความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งกระบวนการนั้นต้องพิจารณาถึงผลที่ได้จากนโยบาย 3 ประการคือ (1) ผลผลิต สามารถวัดได้โดยการใช้เกณฑ์ด้านปริมาณ เวลา ค่าใช้จ่าย คุณภาพ และความพึงพอใจ (2) ผลลัพธ์ คือผลที่เกิดต่อจากผลผลิต สามารถวัดได้โดยพิจารณาถึงประโยชน์ที่กลุ่มเป้าหมายได้รับจากนโยบาย และ (3) ผลลัพธ์บั้นปลาย กล่าวคือผลผลิตและผลลัพธ์โดยรวมส่งผลให้เกิดผลต่อการพัฒนาประเทศ ดังตารางที่ 2.2

ตารางที่ 2.2 การวัดผลผลิต และผลลัพธ์ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การวัด	ระดับความล้มเหลว	ตัวชี้วัด	ระดับความสำเร็จ
การวัดผลผลิต	ไม่ครบ/ขาด	ปริมาณ	ครบตามจำนวน/เกินจำนวนที่กำหนดไว้
	ล่าช้า	เวลา	เสร็จทันเวลา/เสร็จก่อนเวลา
	เกินงบ	ค่าใช้จ่าย	อยู่ในงบประมาณ
	ไม่ประหยัด		มีการใช้อย่างประหยัด
	ราคาแพง		ใช้เงินได้ประโยชน์สูงสุดหรือ
	การทุจริต		ผลผลิตมีคุณภาพดี
การวัดผลลัพธ์	ไม่ตรงตามมาตรฐาน คุณภาพต่ำใช้ประโยชน์ไม่ได้ ตามระดับที่กำหนด	คุณภาพ	ตามมาตรฐานทนทานใช้ประโยชน์ได้นาน
	บางฝ่ายไม่พอใจ หลายฝ่ายไม่พอใจคัดค้าน	ความพึงพอใจ	ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องพอใจ
	ไม่ตรงกลุ่ม	การให้	ตรงกลุ่ม
	ไม่เสมอภาค	ประโยชน์/	เสมอภาค
	ไม่เป็นธรรม	โทษแก่กลุ่ม	เป็นธรรม
	ทุจริตบางคนและ/หรือทุจริต	เป้าหมายหรือผู้	สุจริต
	เป็นขบวนการ	ได้รับผลของ	รับผิดชอบ
	ปล่อยปละละเลย	โครงการ	

มิติที่สอง ความสำเร็จของนโยบายจะต้องเป็นความสำเร็จอย่างแท้จริง ซึ่งสามารถพิจารณาได้จากเงื่อนไข 4 ประการ คือ

1) นโยบายต้องไม่ก่อให้เกิดปัญหาต่อนโยบายอื่น ๆ เช่น นโยบายสร้างเงื่อนไขที่มีความขัดแย้งกับนโยบายด้านอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมโดยก่อให้เกิดผลกระทบที่ไม่พึงปรารถนา (Negative Impact)

2) ผลนโยบายต้องมีความน่าเชื่อถือ กล่าวคือ บางครั้งมีการประเมินนโยบายโดยหน่วยงานภายใน หรือการประเมินเข้าข้างหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นการประเมินผลแบบระบบปิด (Closed System Evaluation) ทำให้มีปัญหาเรื่องความน่าเชื่อถือ ลักษณะเช่นนี้จึงเป็นสภาพปัญหาพื้นฐานของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระบบราชการไทย ทำให้ส่งสัญญาณที่ผิด ๆ (Wrong Signals) ไปยังกระบวนการจัดสรรงบประมาณของรัฐอย่างต่อเนื่องทำให้เกิดผลเสียต่อการพัฒนาประเทศ

3) นโยบายที่สำเร็จจะต้องไม่มีปัญหาทางด้านมาตรการ (Measures or Approach) ของนโยบายที่นำไปปฏิบัติ บางนโยบายอาจจะสำเร็จแต่อาจจะมีลักษณะที่ทุ่มเทพยายามไปมากมาย หรือการนำนโยบายไปปฏิบัติมุ่งเน้นใช้แนวทางของกฎระเบียบเป็นมาตรการหลักมากเกินไป ทำให้เกิดการสูญเสียเวลา ทรัพยากรและบุคลากรมาก กล่าวอีกนัยหนึ่ง ผลที่ได้จากการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่คุ้มกับสิ่งที่เสียไป

4) การนำนโยบายไปปฏิบัติสำเร็จจะต้องไม่มีปัญหาทางด้านมนุษยธรรมหรือศีลธรรม

มิติที่สาม นโยบายของรัฐนอกจากจะมุ่งให้เกิดความสำเร็จในการนำไปปฏิบัติ และไม่ให้เกิดผลเสียหรือปัญหากับนโยบายหรือโครงการอื่นแล้ว ผลรวมความสำเร็จของนโยบายแต่ละนโยบายจะก่อให้เกิดผลรวมของการพัฒนาประเทศที่พึงปรารถนาด้วย การวัดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติในมิตินี้ ไม่อาจจะสามารถทำได้โดยตรง แต่สามารถพิจารณาได้จากความสมบูรณ์ของปัจจัยทางการบริหารต่าง ๆ ว่าเอื้อต่อการทำให้ผลรวมของนโยบายแต่ละนโยบายนำไปสู่ความสำเร็จโดยรวมของประเทศได้แค่ไหน เพียงใด

โดยสรุป จากการศึกษาตัวแบบและทฤษฎีในการวัดสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถสังเคราะห์ให้เห็นถึงวิธีการที่จะประยุกต์ใช้ตัวแบบเหล่านี้ในการพิจารณาปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ ซึ่งผู้ศึกษาได้นำตัวแปรจากตัวแบบต่าง ๆ มาประมวลร่วมกันจนสามารถสรุปเป็นรูปแบบตัวแปรที่ใช้สำหรับการศึกษารั้งนี้ โดยสามารถจำแนกตัวแปรได้เป็น 2 กลุ่ม คือ ปัจจัยภายใน และปัจจัยภายนอก ดังนี้

ปัจจัยภายในที่ต้องพิจารณาเพื่อให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคมีผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ ประกอบด้วย

1) ตัวแปรสมรรถนะองค์การ โดยต้องพิจารณาถึง

(1) โครงสร้างองค์การ (โครงสร้างองค์การที่ดีจึงเป็นโครงสร้างที่แข็งแกร่ง กล่าวคือ จะต้องมีความกะทัดรัด มีระบบการตัดสินใจที่ดี มีระบบข้อมูลข่าวสารที่ดี และมีการสื่อสารที่ดี)

(2) บุคลากร (มีความรู้ความสามารถ มีจำนวนเพียงพอ)

(3) งบประมาณ (มีงบประมาณเพียงพอ มีระบบการจัดสรรที่มีประสิทธิภาพ)

(4) วัสดุ อุปกรณ์ (มีเพียงพอเครื่องมือเครื่องใช้ที่เพียงพอและทันสมัย สามารถอำนวยความสะดวก หรือส่งเสริมระบบการทำงานให้ดีขึ้น)

2) ตัวแปรประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุม โดยต้องพิจารณาถึง

(1) ความชัดเจนและความเป็นไปได้ของวัตถุประสงค์ และเป้าหมายของนโยบาย

(2) การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน

(3) การกำหนดมาตรฐานการทำงาน ระบบติดตาม ความคุม และประเมินผลนโยบาย

(4) ความเป็นธรรมของมาตรการในการให้ทุน ให้โทษ

สำหรับปัจจัยภายนอกที่มีผลต่อความสำเร็จของนโยบายแรงงานต่างด้าว คือ การได้รับการยอมรับ (Consensus) และความร่วมมือหรือการมีส่วนร่วม (Participation) ของผู้ได้รับผลประโยชน์ประกอบไปด้วยผู้ว่าจ้างแรงงาน แรงงานต่างด้าว รวมทั้งการได้รับการสนับสนุนจากบุคคลภายนอก เช่น สื่อ หรือบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว

จากการศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทำให้ผู้ศึกษาสามารถกำหนดเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาได้โดยแบ่งการศึกษานโยบายไปปฏิบัติเป็นสองขั้นตอน

ขั้นที่ 1 เป็นการศึกษาบทบาทของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ

ขั้นที่ 2 เป็นการวิเคราะห์ปัจจัยที่ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นผลสำเร็จ โดยตัวแปรที่นำมาพิจารณาเป็นการดัดแปลงมาจากตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ได้ทำการทบทวนวรรณกรรมไว้ข้างต้น ดังนี้

1. ปัจจัยด้านสมรรถนะขององค์กร ได้แก่ โครงสร้างองค์กร งบประมาณ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ และสถานที่ ซึ่งแปรผันโดยตรงกับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2. ปัจจัยด้านประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุม ได้แก่ ความชัดเจนและความเป็นไปได้ของวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย, การกำหนดมาตรฐานในการดำเนินงาน, การมีระบบติดตาม ควบคุม และประเมินผล, และ ความเป็นธรรมของมาตรการในการให้ทุนให้โทษ

3. ปัจจัยด้านภาวะผู้นำและความร่วมมือ เป็นปัจจัยที่แปรผันโดยตรงกับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งประกอบไปด้วย 2 ปัจจัยย่อย ๆ ได้แก่ ความสามารถของผู้นำในการสร้างแรงจูงใจให้สมาชิกมีส่วนร่วมในองค์กร และการสร้างให้เกิดความผูกพันต่อสมาชิกด้วยกันและทีมงานที่มีประสิทธิภาพ

4. ปัจจัยด้านการเมืองและการบริหารสภาพแวดล้อมภายนอก ประกอบไปด้วย ระดับความสนับสนุนหรือต่อต้านจากฝ่ายต่าง ๆ, จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและระดับการพึ่งพาระหว่างหน่วยงาน, ความสามารถในการเจรจาต่อรองกับสภาพแวดล้อมภายนอก และ เงื่อนไขด้านการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองก็เป็นปัจจัยที่อาจส่งทั้งผลดีและผลเสียต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติได้

2.2 แนวคิดและกรอบนโยบายแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย

2.2.1 ประวัติศาสตร์แห่งกระบวนการแรงงานต่างด้าว

หากกล่าวถึงการศึกษาทางด้านแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย ผู้ศึกษาจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกล่าวถึงแรงงานต่างด้าวรุ่นบุกเบิก นั่นคือ “แรงงานจีน” ที่กล่าวได้ว่าเป็นแรงงานต่างด้าวกลุ่มแรกที่อพยพมาจากดินแดนจีนโพ้นทะเล เพื่อเข้ามาขายแรงงานในดินแดนที่เป็นรัฐไทยปัจจุบัน นับตั้งแต่สมัยสุโขทัยเป็นต้นมาที่ชนชาติไทยได้สถาปนาตนเองเป็นใหญ่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ชาวจีนโพ้นทะเลในประเทศไทยก็มีจำนวนมากขึ้นอันเนื่องมาจากการอพยพหลบหนีของชาวจีนเพื่อหลบภัยคุกคามจากพวกมองโกลในสมัยราชวงศ์หยวน และพวกแมนจูในสมัยราชวงศ์ชิง ชาวจีนอพยพเหล่านี้สามารถใช้ทักษะแรงงานของพวกเขาตั้งแต่การเป็นกรรมกรธรรมดา ผู้ประกอบกิจการค้าเล็ก ๆ น้อย ๆ ช่างฝีมือในครัวเรือน จนข้ามขึ้นมาเป็นขุนนางไทยในตำแหน่งต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกิจการการค้าของราชสำนักในสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานีที่แรงงานจีนมีความสำคัญอย่างมากทั้งในฐานะแรงงานในการเดินเรือและผู้คุมการกิจส่งสินค้าไปยังจักรวรรดิจีน (Skinner, 1962: 2-15) เรื่องราวจากพระราชพงศาวดารมีข้อมูลหลายส่วนที่กล่าวถึงการเข้ามาทำงานของคนต่างด้าว เริ่มตั้งแต่ในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชการที่ 1 ที่พระองค์ทรงโปรดให้เกณฑ์ไพร่พลชาวเขมรจำนวน 10,000 คน เข้ามาชุดคู่พระนคร ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 2 ได้มีชนชาติจีนจำนวนมากหลบหนีภัยธรรมชาติและ ความลำบากขาดแคลนจากประเทศของตน เข้ามารับจ้างทำงานกรรมกรและรับจ้างแบกหามและเริ่มมีกุลิรับจ้างทำเหมืองทางภาคใต้ และทำไร่อ้อยในภาคตะวันออก ในสมัยรัชกาลที่ 3 ชาวจีนส่วนใหญ่เข้ามารับจ้างสร้างและซ่อมแซมวัด และรับจ้างรัฐบาลไทยชุดคลอง ได้แก่ คลองท่าแสนแสบ และคลองบางขุนเทียน รับจ้างทำงานเป็นกุลิแบกหาม ขนส่งสินค้า และทำงานในเรือเดินทะเล บางคนเริ่มทำการค้าขายทั้งภายในและภายนอกประเทศ มีการผูกขาดการค้าน้ำตาล ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 4 ที่สยามเริ่มมีการเปิดประเทศทางการค้ามากขึ้น หลังจากการทำสนธิสัญญาบาวริง พ.ศ. 2398 เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจครั้งใหญ่ มีการเข้ามาของชนชาติตะวันตกทั้งในฐานะพ่อค้าและเป็นรับราชการเป็นที่ปรึกษาแผ่นดิน ทำให้เกิดโรงงานอุตสาหกรรมสมัยใหม่ขึ้นจำนวนมากและนำมาซึ่งปัจจัยความต้องการกรรมกรที่สูงอย่างไม่เคยมีมาก่อน การเข้ามาของต่างด้าวเพื่อมาประกอบอาชีพในเมืองไทยทวีจำนวนมากขึ้นเรื่อย ๆ แปรผันตามระยะเวลาที่เปลี่ยนผ่าน นำมาซึ่งผลกระทบในหลายด้าน เช่น โอกาสการมีงานทำของคนไทย, ปัญหาด้านความมั่นคง, ด้านสาธารณสุขและการควบคุมโรค เป็นต้น (จงใจรัก ปกพัฒนกุล อ้างถึงใน ฉลอง สุนทรวาณิช, 2541: 131-190; กรมการจัดหางาน, 2545: 5-7)

สำหรับกรณีของแรงงานสัญชาติเมียนม่านั้น การอพยพย้ายถิ่นจากประเทศพม่าไม่ใช่ลักษณะของการเข้าอย่างเป็นทางการ แต่เป็นลักษณะของการลักลอบเข้ารัฐตามช่องทางแนวชายแดนต่าง ๆ ด้วยสาเหตุทางการเมือง เช่น โครงการโยกย้ายถิ่นฐานใหม่ (Resettlement Programs) ซึ่งมุ่งเน้นบังคับให้ชาวบ้านต้องโยกย้ายออกจากที่อยู่เดิม โดยที่บางครั้งก็ไม่ได้จัดหาที่อยู่ใหม่ให้ การเกณฑ์แรงงานหรือไปเป็นลูกหาบให้ทหารพม่า หรือทหารพม่าเข้าไปทำร้ายร่างกายของประชาชนโดยที่กฎหมายไม่สามารถคุ้มครองใด ๆ ได้ สิ่งเหล่านี้ทำให้เกิดการอพยพย้ายถิ่นมายังประเทศไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ชาวพม่ากลุ่มแรกที่เข้าในประเทศไทยเข้ามาตั้งแต่ปี 2531 (สราวุธ ไพฑูรย์พงษ์ และคณะ, 2550: 2-9) ที่เห็นชัดในบันทึกประวัติศาสตร์จากเหตุการณ์การต่อสู้ทางการเมืองของนักศึกษาพม่าที่หนีออกนอกประเทศพม่าไปยังประเทศเพื่อนบ้านซึ่งรวมทั้งประเทศไทย หลังการเลือกตั้ง พ.ศ. 2533 (Kushner, 2003) แต่คนกลุ่มนี้เป็นเพียงผู้อพยพที่ไม่ใช่แรงงาน จนกระทั่งต่อมา รัฐบาลไทยได้เริ่มมีนโยบายอนุญาตให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านที่มีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย ในปี 2535 โดยอาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และ พ.ร.บ.การทำงานคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 อนุญาตให้จ้างผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายอยู่ระหว่างรอการส่งกลับ แต่อนุญาตให้อาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว โดยเริ่มให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าวจากพม่าในพื้นที่จังหวัดชายแดนไทย-พม่า หลังจากนั้นจึงเปิดให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าวเพิ่มขึ้นเป็นสามสัญชาติ คือ พม่า ลาว และกัมพูชาในพื้นที่จังหวัดอื่น ๆ ที่ขาดแคลนแรงงาน (อดิสร เกิดมงคล, 2550: ย่อหน้าที่ 4)

การเปิดเผยสถิติเกี่ยวกับแรงงานสัญชาติเมียนมาในประเทศไทย เริ่มมีบันทึกที่เผยแพร่อย่างเป็นทางการเมื่อปี 2544 โดยปรากฏอยู่ในรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีงบประมาณ 2544 (กรมการจัดหางาน, 2545: 61) โดยก่อนหน้านี้ สถิติที่ถูกบันทึกตั้งแต่ปี 2533 เป็นต้นมา จะเป็นการบันทึกแรงงานต่างด้าวสัญชาติอื่น เช่น ญีปุ่น อินเดีย อังกฤษ จีน เป็นต้น ข้อมูลจำนวนคนต่างด้าวคงเหลือในการควบคุมทั่วราชอาณาจักร จากฝ่ายทะเบียนแรงงานต่างด้าว (กรมการจัดหางาน, 2545: 70) จำแนกคนต่างด้าวสัญชาติพม่า ออกจากคนต่างด้าวสัญชาติไทยใหญ่ โดยจำนวนแรงงานสัญชาติพม่ามีจำนวน 1,732 ราย และไทยใหญ่ จำนวน 958 ราย

2.2.2 พัฒนาการของนโยบายแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย

ก้าวแรกของการมีกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมแรงงานต่างด้าว เริ่มต้นในสมัยรัชการที่ 6 โดยใน พ.ศ. 2454 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้โปรดให้ตรากฎข้อบังคับเกี่ยวกับการควบคุมแรงงานและสภาพการทำงาน (กรมการจัดหางาน, 2545: 1) จากนั้น ในปี 2459 จึงเริ่มมีแนวคิดให้เกิดการจดทะเบียนแรงงาน โดยแนวคิดดังกล่าวถูกนำมาใช้สำหรับกรรมกรลากรถ ซึ่งเป็นกลุ่มแรงงานชาวจีน หรือที่เรียกว่า “กุลาลากรถ” เนื่องจากกลุ่มกรรมกรดังกล่าวได้รับการ

วิพากษ์วิจารณ์จากชาวพระนครและชนชั้นสูงในยุคสมัยนั้นอย่างหนักถึงแต่งกายสกปรก และความรู้ระเบียบในการให้บริการและการเดินรถ ด้วยเหตุนี้จึงได้โปรดให้ตรากฎหมายกำหนดให้กรรมกรลากรถ ต้องจดทะเบียนใบอนุญาตทำงาน อัตราฉบับละ 3 สตางค์ โดยมีระเบียบปฏิบัติว่า ผู้ประกอบอาชีพนี้ จะต้องมียุวกายแข็งแรง มีอายุระหว่าง 18-40 ปี และพูดภาษาไทยได้ (ภูวดล ทรงประเสริฐ, 2542: 25)

จากการค้นคว้าเอกสารทางประวัติศาสตร์ พบว่า จุดเริ่มต้นที่ทางการของไทยเริ่มตระหนักได้ว่าการเข้าเมืองของคนต่างด้าวไม่ควรยุ่งยาก และพยายามหาแนวทางในการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองที่เหมาะสมกับสภาพสถานการณ์เริ่มในปี 2478 ที่ได้มีการประกาศการยกเลิกการสอบความรู้หนังสือต่างด้าวเข้าเมืองแล้วเปลี่ยนเป็นการเก็บค่าธรรมเนียมจำนวน 100 บาทแทน เนื่องจากการสอบดังกล่าว ส่งผลให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมากขึ้น เพราะรู้ตัวว่าไม่สามารถเข้าเมืองได้ด้วยการสอบ ประกอบกับการควบคุมตรวจตราของทางการยังไม่ทั่วถึงและแข็งแรงพอ (สำนักนายกรัฐมนตรี, 2478) การจัดการควบคุมแรงงานในประเทศไทยดูเหมือนจะเริ่มจริงจังในปี พ.ศ. 2479 โดยรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยได้ทำการขออนุมัติตั้งแผนกทะเบียนกลางคนต่างด้าว สังกัดกรมตำรวจ เพื่อประโยชน์แก่การควบคุมคนต่างด้าวและมีหน่วยงานที่เก็บสถิติที่แน่นอน ตลอดจนสะดวกต่อเจ้าหน้าที่ในการสืบสวนจับกุมคนต่างด้าวหนีเข้าเมือง (สำนักนายกรัฐมนตรี, 2479) นับจากนั้นจึงมีกฎหมายอื่น ๆ ตามมา ประกอบด้วย กฎหมายและพระราชกฤษฎีกาเกี่ยวกับการสงวนอาชีพสำหรับคนไทย พุทธศักราช 2483 พระราชบัญญัติช่วยอาชีพและวิชาชีพ ที่มีการกำหนดงานห้ามแก่คนต่างด้าว พุทธศักราช 2484 ตามลำดับ

เช่นเดียวกับนโยบายในด้านอื่น ๆ นโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ถูกกำหนดตามทิศทางที่จะสามารถตอบสนองต่ออุดมการณ์ หรือ นโยบายการบริหารประเทศของผู้นำในแต่ละยุคสมัย ส่งผลให้ในปีพุทธศักราช 2490 ที่รัฐบาลเริ่มใช้นโยบายชาตินิยม จึงได้ออกกฎหมายบังคับให้โรงสี และ กิจการก่อสร้างที่รับงานของรัฐต้องมีกรรมกรไทยอย่างน้อยครึ่งหนึ่งของกรรมกรทั้งหมด และได้ออกกฎหมายสงวนอาชีพสำหรับคนไทย อีกทั้งมีการใช้มาตรการรุนแรงกับแกนนำหรือหัวหน้ากรรมกรชาวจีนที่ก่อการนัดหยุดงานโดยการเนรเทศกลับ (ภูวดล ทรงประเสริฐ, 2542: 69) นอกจากนี้ยังมีการออกกฎหมายควบคุมโควตาคนจีนเข้าประเทศ และขึ้นค่าธรรมเนียมภาษีคนต่างด้าว ต่อมาจึงได้มีการออกพระราชบัญญัติสงเคราะห์อาชีพแก่คนไทย พุทธศักราช 2499 โดยมีบทบัญญัติให้เจ้าของกิจการในกิจการทุกประเภทประเภทที่มีคนงานตั้งแต่ 10 คน ขึ้นไป โดยไม่จำกัดเฉพาะกิจการที่รับงานของรัฐ จะต้องจ้างบุคคลสัญชาติไทยทำงานไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 (กรมการจัดหางาน, 2545: 2)

ต่อมาในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์เป็นนายกรัฐมนตรี พุทธศักราช 2502 ได้เห็นว่ากฎหมายที่เกี่ยวกับคนต่างด้าวที่บังคับใช้อยู่ในขณะนั้นไม่เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจของประเทศ จึงได้

มอบหมายให้กองแรงงานซึ่งในขณะนั้นสังกัดกรมประชาสงเคราะห์ ให้ทำการพิจารณาปรับปรุงและ
 ยกร่างกฎหมายใหม่ อย่างไรก็ตาม ด้วยสถานการณ์ทางการเมืองที่วุ่นวายประกอบกับนายกรัฐมนตรี
 จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ถึงแก่อสัญกรรม จึงทำให้การพิจารณาร่างกฎหมายฉบับนั้นล่าช้า จนกระทั่ง
 ถึงปี 2515 จึงได้มีการประกาศใช้กฎหมายควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว ในรูปของประกาศคณะ
 ปฏิวัติ ฉบับที่ 322 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 โดยให้ยกเลิก พระราชบัญญัติช่วยอาชีพและ
 วิชาชีพ พุทธศักราช 2484 เนื้อหาในประกาศคณะปฏิวัตินี้ดังกล่าวมีเจตนารมณ์ในการกำหนด
 ขอบเขตการทำงานของคนต่างด้าว เพื่อคุ้มครองให้คนไทยได้มีงานทำ โดยเน้นการสงวนอาชีพที่คน
 ไทยทำได้ไว้ให้แก่คนไทย โดยการตราพระราชกฤษฎีกา พุทธศักราช 2516 กำหนดอาชีพ และวิชาชีพ
 ที่ห้ามคนต่างด้าวทำ 39 อาชีพ และ เปิดโอกาสให้คนต่างด้าวเข้ามาทำงานเฉพาะกรณีที่เห็นว่าคน
 ต่างด้าวมีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับความต้องการของประเทศ และ งานนั้นจะเป็นประโยชน์
 ต่อคนไทยที่จะได้เพิ่มความรู้ความสามารถในวิทยาการและประสบการณ์ใหม่ อีกทั้งจะเป็นประโยชน์
 ในการยกระดับฝีมือในการทำงาน ในกรณีคนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทย (ก่อนวันประกาศ
 คณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322) รัฐบาลได้ออกใบอนุญาตทำงานตลอดชีพให้เนื่องจากกลุ่มคนดังกล่าวได้อยู่
 อาศัยในประเทศไทยมาเป็นเวลาช้านานแล้วโดยส่วนใหญ่เป็นชาวจีน โดยมีข้อแม้ว่าหากมีการ
 เปลี่ยนแปลงงานหรือเปลี่ยนอาชีพในภายหลังสิทธิพิเศษดังกล่าวก็จะถือเป็นการสิ้นสุด สำหรับคน
 ต่างด้าวที่เดินทางเข้ามาหลังวันประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322 จะต้องยื่นขอรับใบอนุญาต
 ทำงาน ภายใต้หลักเกณฑ์ว่า จะต้องเป็นบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถอย่างแท้จริง และเป็นอาชีพที่
 คนไทยยังทำไม่ได้ดีพอหรือมีจำนวนจำกัด ไม่เพียงพอต่อความต้องการของตลาดแรงงาน โดย
 กำหนดให้ยื่นขอรับใบอนุญาตทำงาน ณ กองงานคนต่างด้าว กรมแรงงาน ซอยโรงปุ๋ย ถนนดินแดง
 เขตพญาไท กรุงเทพฯ ต่อมากรมแรงงานได้เสนอร่างปรับปรุง ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322
 ให้เหมาะสมกับสถานะที่เปลี่ยนแปลงทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมอีกครั้งโดยประกาศใช้
 พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พุทธศักราช 2521 แทน

อย่างไรก็ตาม นโยบายแรงงานต่างด้าวดังกล่าวนั้นยังคงเน้นไปในการควบคุมอาชีพและ
 คุ้มครองแรงงานไทยมากกว่าการมุ่งไปที่การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว จนกระทั่งในปีพุทธศักราช
 2539 ได้มีมติคณะรัฐมนตรีเพื่อจัดทำกรอบการจดทะเบียนตามกฎหมายของแรงงานต่างด้าวรายปี
 โดยแรงงานต่างด้าวจะได้รับอนุญาตให้ทำงานได้ชั่วคราวได้ในระหว่างการรอถูกส่งกลับประเทศ แต่
 ในทางปฏิบัตินั้น การอนุญาตชั่วคราวถูกขยายเวลามาโดยตลอดเพราะภาครัฐปฏิเสธไม่ได้ว่าประเทศ
 กำลังประสบกับภาวะการขาดแคลนแรงงานระดับล่าง และแรงงานกลุ่มดังกล่าวนี้มีส่วนสำคัญใน
 การขับเคลื่อนเศรษฐกิจไทย

แนวคิด และ กรอบนโยบาย ในการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเหล่านี้ยังคง
 ดำเนินการภายใต้กรอบนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ และได้มีพัฒนาการไปตามสภาพปัญหาในแต่ละ

ปี ซึ่งก่อนปี 2539 การแก้ปัญหาจะให้ความสำคัญกับปัญหาด้านความมั่นคงของชาติและประโยชน์ทางการเมืองเป็นหลัก โดยการผลักดันให้แรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้ามาในประเทศไทยกลับภูมิลำเนาเดิม แต่ด้วยสภาพเศรษฐกิจของเพื่อนบ้านที่ยังมีสภาพไม่คล่องตัวทำให้แรงงานต่างด้าวที่ถูกผลักดันออกไปกลับเข้ามาใหม่อีก

หลังปี พ.ศ.2539 เมื่อประเทศไทยขาดแคลนแรงงาน อุปสงค์แรงงานสูงขึ้น ทำให้มีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองลักลอบเข้ามาทำงานเป็นจำนวนมาก การแก้ไขปัญหาจึงให้ความสำคัญไปที่ความจำเป็นของผู้ว่าจ้างแรงงานที่ต้องมีแรงงานต่างด้าวเพื่อให้การประกอบกิจการต่าง ๆ สามารถดำรงอยู่และขยายตัวไปได้โดยเน้นไปที่การแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจควบคู่กับความมั่นคงของชาติ โดยการจัดระบบควบคุมแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานอยู่ในประเทศไทยให้เปิดเผยตัว เพื่อให้ทางราชการสามารถควบคุมได้ แต่อย่างไรก็ตามนโยบายยังคงมีลักษณะเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าแบบปีต่อปี ยังไม่มีการพัฒนาเป็นเชิงยุทธศาสตร์

ปี พ.ศ. 2547 ได้มีนโยบายการแก้ปัญหาในเชิงยุทธศาสตร์ โดยมีเป้าหมายสำคัญคือ การใช้แรงงานต่างด้าวโดยถูกต้องตามกฎหมาย และมียุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบทั้งทางด้านเศรษฐกิจ และด้านความมั่นคง รวมทั้งให้ความสำคัญกับแรงงานต่างด้าวโดยให้แรงงานต่างด้าวได้รับการปฏิบัติตามมาตรฐานการจ้างงานมีการคุ้มครองแรงงานไม่ให้ถูกกลั่นแกล้งเอารัดเอาเปรียบจากผู้ว่าจ้างแรงงาน กล่าวได้ว่าแนวคิดและกรอบนโยบายในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวเป็นการผสมผสานแนวคิดหลัก 3 ด้าน คือ ด้านความมั่นคงของชาติตามหลักชาตินิยม ด้านความมั่นคงทางเศรษฐกิจตามหลักทุนนิยม และ ด้านความมั่นคงของตัวแรงงานต่างด้าวตามหลักมนุษยนิยม (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2550: 7; กรมจัดหางาน, 2548: 1) ซึ่งการผสมผสานทั้ง 3 หลักอย่างเหมาะสมครบถ้วนจะทำให้การเข้ามาอยู่อาศัยและทำงานของแรงงานต่างด้าวไม่ทำให้เกิดปัญหาด้านความมั่นคง ความสงบเรียบร้อย และส่งผลดีต่อเศรษฐกิจของประเทศหากการดำเนินงานเป็นผลสำเร็จ ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ 7 ยุทธศาสตร์ (กรมการจัดหางาน, 2547) ประกอบด้วย

- 1) การจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว ได้มีการกำหนดมาตรการเปลี่ยนสถานะแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเป็นแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย และสามารถทำงานได้พร้อมกำหนดมาตรการสำหรับกลุ่มแรงงานต่างด้าวที่นำเข้ามาใหม่ ให้เพียงพอกับความต้องการที่เหมาะสมของผู้ว่าจ้างแรงงาน โดยแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ต้องมีสภาพการจ้างตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานเช่นเดียวกับแรงงานไทย

- 2) การกำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าว กำหนดให้มีการคุ้มครองแรงงานตามกฎหมาย มีแนวทางการดำเนินงานใน 3 ลักษณะคือ การพัฒนาฝีมือแรงงาน การกำหนดสัญญาจ้าง

มาตรฐานซึ่งไม่ขัดต่อกฎหมายแรงงาน และ การประกันสังคม ซึ่งผู้ว่าจ้างแรงงานและลูกจ้างจะเข้าสู่ระบบประกันสังคมเมื่อมีการดำเนินการโดยถูกกฎหมายแล้ว

3) การสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงาน มีการกำหนดมาตรการในการดำเนินการสกัดกั้นไว้ 3 มาตรการคือ ดำเนินการจัดตั้งจุดตรวจ จุดสกัดกั้น ตามช่องทางสำคัญบริเวณชายแดน เพิ่มความถี่และความเข้มข้นในการลาดตระเวน และดำเนินการปิดล้อมตรวจค้นในพื้นที่เป้าหมาย

4) การปราบปราม จับกุม ดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมือง เป็นการกำหนดมาตรการปราบปรามและจับกุมอย่างจริงจัง โดยเพิ่มความเข้มในมาตรการด้านการข่าว สืบสวนหาข่าว จับกุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ลักลอบเข้ามาอีกและถูกจับซ้ำเพื่อดำเนินคดีตามกฎหมาย และสืบสวนสอบสวนขยายผลเพื่อจับกุมผู้ว่าจ้างแรงงาน ผู้นำพา ผู้ให้ที่พักพิง และขบวนการค้ามนุษย์ต้องถูกดำเนินคดี

5) การผลักดันและส่งกลับแรงงานต่างด้าว เป็นการกำหนดมาตรการเน้นการผลักดันและส่งกลับโดยจับกุมและส่งไปยังสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองหรือด่านตรวจคนเข้าเมืองที่ใกล้ที่สุดเพื่อการส่งกลับ จัดทำทะเบียนประวัติแรงงานต่างด้าว ตรวจสอบเพื่อพิจารณาโทษและส่งกลับ

6) การประชาสัมพันธ์การจัดระบบแรงงานต่างด้าว โดยดำเนินมาตรการเน้นการประชาสัมพันธ์สร้างความตื่นตัว ก่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องและเกิดความร่วมมือ รมณรงค์ปลูกจิตสำนึกให้ผู้ว่าจ้างแรงงานลดการจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย

7) การติดตามประเมินผล มีเป้าหมายหลัก คือ ติดตามการบริหารจัดการให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเข้าสู่ระบบและเข้าเมืองอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และมีใบอนุญาตทำงาน รวมทั้งจัดระบบการทำงานให้มีมาตรฐานโดยกำหนดกลุ่มเป้าหมายในการติดตามประเมินผล กำหนดปัจจัยความสำเร็จ และตัวชี้วัดการดำเนินการของมาตรการหลัก และมาตรการการสนับสนุนในการดำเนินการตามยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ

โดยได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2547 และวันที่ 27 เมษายน 2547 เห็นชอบให้ดำเนินการจัดระบบการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวออกเป็น 2 ระยะคือ

ระยะที่หนึ่ง : ผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวโดยยังมีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมือง เพื่อรอการส่งกลับและกำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบดำเนินการดังนี้

1) กระทรวงมหาดไทย ดำเนินการจัดทะเบียนคนต่างด้าว จัดทำทะเบียนประวัติ ถ่ายรูป พิมพ์ลายนิ้วมือ และออกเอกสารรับรองรายการทะเบียนประวัติ (ทร.38/1) ให้คนต่างด้าว เพื่อทราบจำนวนคนต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา อายุตั้งแต่ 1 ปีขึ้นไปที่หลบหนีเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทย

2) กระทรวงแรงงาน ดำเนินการจดทะเบียนผู้ว่าจ้างแรงงานประกาศรับสมัครแรงงานไทย พิจารณาจำนวนการอนุญาตให้จ้างคนต่างด้าว (โควตา) และพิจารณาอนุญาตทำงานแก่คนต่างด้าว ตามจำนวนโควตาที่ผู้ว่าจ้างแรงงานได้รับ โดยอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวทำงานได้เพียง 2 อาชีพ คือ งานกรรมกรและผู้รับใช้ในบ้าน ซึ่งมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการดังนี้

- (1) ค่ายื่นคำขอ ครั้งละ 100 บาท
- (2) ค่าธรรมเนียมการอนุญาตทำงานไม่เกิน 3 เดือน 450 บาท
- (3) ค่าธรรมเนียมการอนุญาตทำงานไม่เกิน 6 เดือน 900 บาท
- (4) ค่าธรรมเนียมการอนุญาตทำงานไม่เกิน 1 ปี 1,800 บาท

3) กระทรวงสาธารณสุข ดำเนินการตรวจสุขภาพ และประกันสุขภาพแรงงานต่างด้าวเมื่อ แรงงานต่างด้าวจดทะเบียนจัดทำประวัติแล้ว หากประสงค์จะทำงานจะต้องตรวจสุขภาพ และประกัน สุขภาพ ณ สถานพยาบาลที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนด โดยมีค่าใช้จ่ายในการตรวจสุขภาพ 600 บาท และประกันสุขภาพ 1,300 บาท

4) กระทรวงกลาโหม ดำเนินการสกัดกั้นการทะลักเข้ามาของแรงงานต่างด้าวรายใหม่โดยใช้ มาตรการด้านการข่าวในการสืบหาขบวนการผู้นำพา/ผู้ลักลอบนำแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเข้า สู่ประเทศไทย เพิ่มการลาดตระเวน/เฝ้าตรวจตามจุดตรวจและดำเนินการจัดตั้งจุดตรวจ/จุดสกัดกั้น ตามช่องทางสำคัญบริเวณแนวชายแดน เพิ่มความถี่และความเข้มข้นในการลาดตระเวนบริเวณพื้นที่ ล่อแหลมและช่องทางสำคัญตามแนวชายแดนและน่านน้ำของประเทศ ทั้งทางบก และทางทะเล และ ดำเนินการปิดล้อมตรวจค้นในพื้นที่เป้าหมาย หรือพื้นที่ที่ต้องสงสัยที่จะเป็นที่หลบซ่อน/พักพิง ก่อนมี การนำพาเข้าพื้นที่ตอนใน

5) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ดำเนินการสกัดกั้น ปราบปราม กวดขันจับกุมดำเนินคดี แรงงานต่างด้าว ผู้ว่าจ้างแรงงาน เจ้าของบ้าน และผู้ให้ที่พักพิงแรงงานต่างด้าวซึ่งจะดำเนินการภายหลัง สิ้นสุดการจัดทำทะเบียนประวัติคนต่างด้าว

ระยะที่สอง : การปรับเปลี่ยนสถานะให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาที่จดทะเบียนไว้ในระยะที่หนึ่งเป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมายซึ่งมีการดำเนินการ ดังนี้

1) ดำเนินการเจรจากับประเทศคู่ภาคี (พม่า ลาว และกัมพูชา) เป็นขั้นตอนเพื่อให้การ ดำเนินการจ้างแรงงานต่างด้าวมียผลในทางปฏิบัติตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการ จ้างแรงงาน(MOU) ที่ทางรัฐบาลไทยได้ลงนามไว้

2) การปรับเปลี่ยนสถานะให้เป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย โดยการให้แรงงานต่าง ด้าวประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา ดำเนินการพิสูจน์สัญชาติและให้ทางการรับรองสถานะแรงงาน ต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ระหว่างรอการส่งกลับ โดยการออกหนังสือเดินทาง (Passport) ให้

แรงงานต่างด้าวคนดังกล่าว หากประเทศต้นทางไม่สามารถออกหนังสือเดินทางได้ ให้ใช้เอกสารรับรองบุคคลโดยประเทศไทยแทนหนังสือเดินทาง และกระทรวงการต่างประเทศ หรือ สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองดำเนินการออกวีซ่าให้อยู่ในราชอาณาจักรเพื่อการทำงานเป็นกรรมกร หรือรับจ้างทำงานด้วยกำลังกาย

3) แรงงานต่างด้าวที่ได้รับการปรับเปลี่ยนสถานะเป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย และได้รับวีซ่าเพื่อการทำงาน ให้ขออนุญาตทำงานกับผู้ว่าจ้างแรงงาน โดยผู้ว่าจ้างแรงงานสามารถจัดจ้างได้ตามจำนวนที่ได้รับอนุญาตให้ผู้ว่าจ้างแรงงานต่างด้าว (โควตา)

4) การเก็บค่าธรรมเนียมการใช้แรงงานต่างด้าว (คณะกรรมการกฤษฎีกา, 2541) เพื่อให้ผู้ว่าจ้างแรงงานซึ่งได้รับประโยชน์จากการใช้แรงงานต่างด้าว ได้มีส่วนร่วมในการรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่จะเกิดจากการที่แรงงานต่างด้าวที่ถูกว่าจ้างนั้นเข้ามาใช้สิ่งสาธารณูปโภคต่าง ๆ รวมถึงสิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐาน เช่นเดียวกับประเทศสิงคโปร์หรือมาเลเซีย

5) การอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานแบบมาเข้า – เย็นกลับ โดนในกรณีนี้ถือว่าเป็นการเดินทางเข้ามาทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมายบริเวณชายแดน

6) การอนุญาตให้เข้ามาทำงานตามฤดูกาล ซึ่งถือเป็นการเดินทางเข้ามาทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมายในภาคเกษตรกรรม เช่น สวนส้ม ไร่อ้อย ฯลฯ

แนวทางการจัดการแรงงานต่างด้าวดังกล่าวได้ถูกนำมาใช้อย่างต่อเนื่อง จนกระทั่ง วันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 ตั้งแต่เวลา 16:30 น. หลังเกิดเหตุการณ์รัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ หรือ คสช. ภายใต้การนำของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวได้รับความสำคัญมากขึ้นเพราะเป็นหนึ่งในปัญหาสำคัญที่ คสช. ให้ความสนใจ จึงเริ่มออกประกาศคำสั่งที่เกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว ดังนี้

10 มิถุนายน 2557 คสช.ออกคำสั่งฉบับที่ 59/2557 และ 60/2557 ให้มีการจัดตั้งคณะทำงานพิเศษสองชุดเพื่อแก้ปัญหา ได้แก่ คณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าว มีหน้าที่เสนอการแนะนำนโยบายเพื่อแก้ปัญหา ติดตามผล รวมทั้งพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนงานก่อนนำเสนอ คสช. และ คณะอนุกรรมการประสานงานการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าว มีหน้าที่เสนอแนะนำนโยบาย หรือ มาตรการต่อคณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าว ประสานงาน ติดตามการดำเนินงาน และ ให้ข้อเสนอนโยบายแก่ส่วนราชการ รวมทั้ง พิจารณาทบทวนปรับปรุง และพัฒนาหลักเกณฑ์ในการบริหารจัดการ เสนอแก่คณะกรรมการ เป็นต้น

คำสั่งทั้งสองฉบับไม่ได้พูดถึงการกวดขันเรื่องแรงงานต่างด้าวที่ไม่มีเอกสารทำงานถูกกฎหมาย หรือบดทลงโทษโดยตรง แต่ทำที่ของ คสช. ก็ทำให้แรงงานต่างด้าวจำนวนมากเกิดความวิตก โดยเฉพาะกรณีของแรงงานต่างด้าวชาวกัมพูชา ที่มีการอพยพกลับภูมิลำเนาพร้อมกันจำนวนมากจนเป็นที่สนใจของชาวไทยและนานาชาติ ทั้งในประเด็นด้านการเมือง และด้านสิทธิมนุษยชน เว็บไซต์

Radio Free Asia (อ้างถึงใน BBC, 2014: ย่อหน้าที่ 10) รายงานเมื่อวันที่ 13 มิถุนายน 2557 หรือเพียงสามวันหลัง คสช.ออกคำสั่งฉบับที่ 59 และ 60 ว่า The Cambodian Human Rights Action Committee (CHARC) (องค์กรเครือข่ายซึ่งเป็นการรวมตัวขององค์กรด้านสิทธิในกัมพูชา 21 องค์กร) ออกแถลงการณ์แสดงความกังวลต่อกรณีที่แรงงานชาวกัมพูชาเดินทางกลับประเทศเป็นจำนวนมาก ทั้งกลุ่มสมัครใจกลับเองและถูกส่งกลับ โดย CHARC เรียกร้องให้ดำเนินการส่งกลับโดยคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชน แถลงการณ์ของ CHARC ยังกล่าวถึงคำบอกเล่าของพยานที่เชื่อถือได้ว่า มีแรงงานต่างด้าวชาวกัมพูชาประมาณ 9 คน เสียชีวิตเพราะถูกทำร้ายโดยเจ้าหน้าที่ไทยระหว่างการส่งกลับ อีกทั้งมีแรงงานหลายคนติดอยู่บริเวณชายแดนเพราะไม่มีเงินกลับบ้าน ในลำดับต่อมา องค์กรสากลด้านการอพยพ (IOM) ทวิตข้อความผ่านสื่อสังคมออนไลน์เกี่ยวกับจำนวนชาวกัมพูชาที่ข้ามชายแดนไทยกลับประเทศ ซึ่งสูงถึง 70,000 คน โดยโฆษกของ IOM ระบุว่า ชาวกัมพูชาที่อพยพออกจากไทยจำนวนมากมีความรู้สึกหวาดกลัวเพราะไม่รู้ว่าจะเกิดอะไรขึ้นกับพวกตนหากยังอยู่ในประเทศไทย (BBC อ้างถึงใน ไทยรัฐออนไลน์, 2557: ย่อหน้าที่ 3) นอกจากนี้ รายงานของสถานีข่าวบีบีซี ประเทศอังกฤษซึ่งเผยแพร่เมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2557 ว่า แรงงานต่างด้าวชาวกัมพูชาหลายหมื่นคนอพยพออกจากไทยกลับประเทศ เพราะกลัวว่ารัฐบาลจะกวาดล้างปราบปรามแรงงานต่างด้าว ในขณะที่ชาวกัมพูชาจำนวนมากถูกผู้ว่าจ้างแรงงานชาวไทยไล่ออกและส่งกลับประเทศ (BBC, 2014) โดยหน้าเศรษฐกิจของไทยรัฐออนไลน์ (ไทยรัฐออนไลน์, 2557ข; ชวรงค์ ลิมป์ปัทมปาณี ในไทยรัฐออนไลน์, 2557ค) ออกบทวิเคราะห์ว่าสาเหตุที่ทำให้แรงงานชาวกัมพูชาตื่นตระหนก และเดินทางออกนอกประเทศหลังการรัฐประหารอาจเป็นเพราะ แรงงานชาวกัมพูชาเคยถูกกล่าวหาว่ามีส่วนร่วมในการชุมนุมทางการเมือง รวมทั้งบางคนอาจพัวพันกับการขายสิ่งผิดกฎหมาย เมื่อคสช.ประกาศจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวจึงเกิดความกลัว และเมื่อมีการบอกเล่าเรื่องนี้ปากต่อปากจึงทำให้ความตื่นตระหนกขยายเป็นวงกว้าง

จากกรณีที่เกิดขึ้น ทำให้ คสช. ต้องออกประกาศมาเพื่อชี้แจงและหามาตรการแก้ไข โดยการออกประกาศฉบับที่ 67/2557 วันที่ 16 มิถุนายน 2557 เพื่อยืนยันว่า ไม่มีมาตรการเร่งรัดกวาดล้างแรงงานต่างด้าวดังที่เป็นข่าว แต่แนวทางในการจัดระเบียบนั้นจะให้ผู้ว่าจ้างแรงงานเตรียมรายชื่อลูกจ้างในสังกัดเพื่อรับการตรวจ เพื่อเป็นการป้องกันการกระทำผิดกฎหมาย ปัญหาเสพติด ปัญหาการจ้างงานที่ไม่เป็นธรรม รวมทั้งให้ระมัดระวัง กรณีมีบุคคล หรือกลุ่มบุคคล แอบอ้างตัวเป็นเจ้าหน้าที่ มาปล่อยข่าวให้แรงงานเกิดความหวาดกลัวด้วย (สำนักข่าวกรมประชาสัมพันธ์, 2557: ย่อหน้าที่ 1)

วันที่ 17 มิถุนายน 2557 คสช.ออกประกาศฉบับที่ 68/2557 เรื่องมาตรการเร่งด่วนในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ และการแก้ไขปัญหาลูกจ้างแรงงานต่างด้าว ระยะที่ 1 เป็นการชั่วคราว กำหนดให้ ผู้ว่าจ้างแรงงานที่ใช้แรงงานต่างด้าวดำเนินการตามกระบวนการทางกฎหมาย เพื่อให้

แรงงานต่างด้าวได้รับความคุ้มครองในการทำงาน รวมทั้งให้ผู้ว่าจ้างแรงงาน และแรงงานต่างด้าวที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยให้ความร่วมมือกับทางการ เพื่อให้สามารถคุ้มครองดูแลตามหลักสิทธิมนุษยชน โดยการดำเนินการตามประกาศฉบับนี้ ให้คณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวเป็นผู้ติดตามผล และ รายงาน คสช. แม้ทาง คสช. ออกจะมายืนยันอย่างเป็นทางการว่าไม่มีแนวนโยบายที่จะกวาดล้างจับกุม แต่แรงงานเหล่านี้ก็มีความกังวลใจ เพราะยังคงมีการปล่อยข่าวลืออยู่ ทำให้แรงงานชาวเวียดนามจำนวนมากเดินทางกลับประเทศ โดยแรงงานเหล่านี้ขึ้นรถทัวร์มาจากกรุงเทพมหานคร ตั้งแต่วันที่ 19 มิถุนายน 2557 เพราะมีข่าวลือว่า หากไม่เดินทางกลับภายในวันที่ 20 มิถุนายน 2557 พวกเขาจะต้องเสียค่าปรับหลายหมื่นบาท แม้ว่าพวกเขาจะเดินทางเข้าประเทศโดยถูกกฎหมายก็ตาม (ไทยรัฐออนไลน์, 2557ง) โดยในช่วงค่ำของวันที่ 20 มิถุนายน พล.อ. ประยุทธ์ จันทร์โอชา มีแถลงการณ์ "คืนความสุข ให้คนในชาติ" ทางโทรทัศน์ ซึ่งตอนหนึ่งของแถลงการณ์ พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา พูดถึงปัญหาแรงงานต่างด้าว ซึ่งสรุปความได้ว่า (ILaw, 2557: ย่อหน้า ที่ 14)

การค้ามนุษย์และแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเป็นปัญหาที่เรื้อรังมานาน ต้นเหตุของปัญหาเกิดจาก ความต้องการแรงงานต่างด้าวที่มีสูง เพราะเป็นแรงงานที่มีค่าแรงต่ำช่วยประหยัดต้นทุน ประกอบกับการที่เจ้าหน้าที่ทุจริต ทำให้มีแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายทะลักเข้าในประเทศเป็นจำนวนมาก เมื่อแรงงานต่างด้าวที่ไม่ขึ้นทะเบียนมีจำนวนมาก รัฐก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าว เช่น อาชญากรรม โรคระบาด และการใช้แรงงานทาสหรือแรงงานเด็กได้ ปัญหาการใช้แรงงานทาสและการละเมิดสิทธิแรงงานต่างด้าว ยังมีผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของไทยในเวทีโลกด้วย ซึ่งไทยอาจถูกสหรัฐลดระดับความน่าเชื่อถือในการตอบสนองการแก้ปัญหาค้ามนุษย์ อันจะทำให้ไทยต้องเสียสิทธิประโยชน์ทางการค้าหลายประการ

สำหรับกรณีการอพยพกลับประเทศของแรงงานต่างด้าวที่เกิดขึ้น พล.อ. ประยุทธ์เห็นว่า น่าจะเป็นการกระทำของกลุ่มผู้มีอิทธิพล เพราะหากแรงงานเหล่านี้เดินทางกลับไปก็ต้องหาแรงงานอื่นมาทดแทน ซึ่งทำให้ผู้มีอิทธิพลและนายหน้าสามารถหาผลประโยชน์ได้อีกจากแรงงานที่จะเข้าประเทศ และหากทางการไทยบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด ทางนายหน้าและผู้มีอิทธิพลก็จะถือโอกาสเรียกเก็บผลประโยชน์จากแรงงานต่างด้าวในอัตราที่สูงขึ้น สำหรับการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าว เบื้องต้นจะผ่อนผันให้ทั้งแรงงานที่เข้ามาทั้งถูกกฎหมายและผิดกฎหมายทำงานต่อไปเป็นการชั่วคราว แต่ก็จะต้องเร่งดำเนินการนำแรงงานนอกระบบทั้งหมดเข้าสู่

ระบบ เพื่อให้การบริหารจัดการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และนอกจากนี้ ก็ต้อง
เร่งดำเนินการปราบปรามบรรดานายหน้าด้วย

ในช่วงเวลาไล่เลี่ยกัน กระทรวงต่างประเทศสหรัฐเปิดเผยรายงานการค้ามนุษย์ประจำปี พ.ศ. 2557 (สำนักงานเพื่อการตรวจสอบและต่อสู้กับการค้ามนุษย์ ใน สถานทูตสหรัฐและกงสุลในประเทศไทย, 2557) ซึ่งครอบคลุมช่วงเวลาระหว่างวันที่ 1 เม.ย.2556 -31 มี.ค. 2557 ประกาศลดระดับความน่าเชื่อถือในการตอบสนอง การแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ของไทย โดยไทยถูกปรับลงไปอยู่ในระดับต่ำสุดร่วมกับประเทศอย่างเกาหลีเหนือและซีเรีย โดยประเด็นสำคัญที่เป็นเหตุแห่งการลดระดับ ได้แก่ ความล้มเหลวในการปราบปรามการค้ามนุษย์ในอุตสาหกรรมการประมง การลักลอบนำแรงงานต่างด้าวมาใช้แรงงานและค่าประเวณี รวมถึงเหตุที่เจ้าหน้าที่กองทัพเรือไทยพัวพันการหาผลประโยชน์กับผู้ลักลอบขามุสลิมโรฮิงญา ทั้งยังฟ้องร้องผู้สื่อข่าว 2 คน ที่นำรายงานข่าวของรอยเตอร์มาเผยแพร่ซ้ำ โดยผลกระทบจากการลดระดับ ทำให้สหรัฐพิจารณาจะงดการให้ความช่วยเหลือที่มีค่าใช้จ่ายช่วยเหลือเพื่อนมนุษย์ธรรม และความช่วยเหลือที่เกี่ยวกับการค้าแก๊ไทย ในขณะเดียวกัน ทาง คสช. ได้มีท่าทีที่จริงจังขึ้นต่อการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าว โดยจัดตั้งศูนย์ One Stop Service และจัดตั้งคณะกรรมการ-อนุกรรมการเพื่อแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าว ประกาศ คสช. ฉบับที่ 70/2557 เรื่อง มาตรการชั่วคราวในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ มีสาระสำคัญ คือ ให้จัดตั้งศูนย์ประสานรับแรงงานกัมพูชากลับเข้าทำงาน ในสี่จังหวัด 4 จังหวัด ได้แก่ สระแก้ว จันทบุรี ตราด และสุรินทร์ เพื่อดำเนินการออกใบอนุญาตเข้าเมืองชั่วคราวให้แก่แรงงานสัญชาติกัมพูชา และให้จัดตั้งศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) ในทุกจังหวัด เพื่อทำหน้าที่พิจารณาออกใบอนุญาตทำงานชั่วคราวและจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว สัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา โดยให้กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานหลัก ส่วนคำสั่งคสช.ฉบับที่ 73/2557 และ 74/2557 เป็นคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ และอนุกรรมการประสานงานการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ โดยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการมีหลายประการ เช่น เสนอแนะนโยบายการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวและปัญหาการค้ามนุษย์ ประสานงาน ติดตามการดำเนินงาน และให้ข้อคิดเห็นแก่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ส่วนคณะอนุกรรมการฯก็มีหน้าที่เช่นการเสนอแนะนโยบายและแนวทางการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าว และการค้ามนุษย์ต่อคณะกรรมการ (คณะรักษาความสงบแห่งชาติ, 2557ก; 2557ข)

ปัจจุบัน แรงงานต่างด้าวในประเทศไทยสามารถแบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่

1) แรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียน เรียกว่า “กลุ่มผ่อนผัน” หมายถึงแรงงานที่จดทะเบียนเพื่อได้สิทธิอาศัยอยู่ชั่วคราว (ทร. 38/1) และได้รับหมายเลขประจำตัวประชาชน 13 หลักจากกระทรวงมหาดไทยโดยเริ่มที่หมายเลข 00 แรงงานเหล่านี้จะต้องผ่านการตรวจสอบสุขภาพก่อน

จึงจะขอใบอนุญาตทำงานจากกระทรวงแรงงานได้ โดยได้รับหลักฐานจากหน่วยงานของรัฐ 3 ฉบับ คือ ใบอนุญาตให้พำนักรักษาชั่วคราว (ทร. 38/1) บัตรประกันสุขภาพ และใบอนุญาตทำงาน

2) แรงงานต่างด้าวที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ (Nationality Verification : NV) ถูกเรียกว่า “กลุ่มพิสูจน์สัญชาติ” โดยเริ่มต้นมาตั้งแต่ พ.ศ. 2549 ที่รัฐบาลได้วางมาตรการที่จะปรับสถานภาพของแรงงานที่เข้าเมืองผิดกฎหมายมาเป็นแรงงานถูกกฎหมาย โดยผ่านกระบวนการพิสูจน์สัญชาติ การพิสูจน์สัญชาติแรงงานสัญชาติเมียนมา เริ่มขึ้นใน พ.ศ. 2552 โดยระยะแรกมีขั้นตอนค่อนข้างซับซ้อนและใช้เวลานาน แต่ปัจจุบันรัฐบาลพม่าได้เข้ามาตั้งศูนย์พิสูจน์สัญชาติในประเทศไทยรวม 5 จังหวัดคือ กรุงเทพมหานคร สมุทรปราการ สมุทรสาคร เชียงใหม่ และสุราษฎร์ธานี แรงงานจากประเทศพม่าที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติแล้วจะได้เอกสารการเดินทาง และบัตรประจำตัวประชาชนที่ออกโดยรัฐบาลพม่า และนับว่าเป็นแรงงานที่ถูกกฎหมาย เจ้าหน้าที่ไม่สามารถจับกุมหรือส่งกลับ และสามารถเดินทางได้ทั่วประเทศไทย นอกจากนี้ยังสามารถเดินทางกลับประเทศของตนได้ แต่ถ้าต้องการเดินทางกลับเข้ามาประเทศไทย ต้องยื่นคำร้องขอกับเจ้าหน้าที่กองตรวจคนเข้าเมืองหลังจากที่กลับออกไปแล้ว อย่างไรก็ตาม แรงงานกลุ่มนี้ต้องรายงานตัวต่อสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองทุก 90 วัน และสามารถขออนุญาตทำงานได้เพียง 4 ปีเท่านั้น (2 ปี 2 ครั้ง) โดยต้องกลับไปประเทศตนเองนาน 3 ปี จึงจะสามารถขอกลับเข้ามาทำงานในประเทศได้อีกครั้งหลังจากระยะเวลาที่ได้รับอนุญาตให้ทำงาน 4 ปีหมดลง

3) แรงงานต่างด้าวเข้าประเทศผ่านบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ หรือ MOU (Memorandum of Understanding) รัฐบาลไทย กับรัฐบาลพม่า ได้จัดทำกรอบการทำงานสำหรับแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือที่จะเข้ามาและทำงานในประเทศไทยอย่างถูกกฎหมายภายใต้บันทึกข้อตกลงนี้ แรงงานจะได้รับสวัสดิการสังคม สิทธิในการได้รับการรักษาพยาบาล และสิทธิประโยชน์อื่น ๆ เช่นเดียวกับแรงงานไทยและแรงงานต่างด้าวที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ แรงงานกลุ่มนี้ถูกเรียกว่าสั้นๆว่า “กลุ่มนำเข้า” ตั้งแต่ พ.ศ. 2548 เป็นต้นมา เริ่มมีการนำเข้าแรงงานจากสปป.ลาวและกัมพูชาตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ แต่สำหรับแรงงานจากประเทศพม่า ต้องใช้เวลาถึง 7 ปี ในการปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลง และเพิ่งเริ่มมีแรงงานจากประเทศพม่าเข้ามาตามแนวทางนี้ในปี พ.ศ. 2553 เช่นเดียวกับแรงงานต่างด้าวที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ แรงงานที่เข้ามาผ่านบันทึกข้อตกลงไม่สามารถขยายระยะเวลาการทำงานเกินกว่า 4 ปีได้ (2 ปี 2 ครั้ง) และต้องคอย 3 ปีก่อนที่จะสามารถขอกลับเข้ามาทำงานในประเทศได้อีกครั้งหลังจากระยะเวลาที่ได้รับอนุญาตให้ทำงาน 4 ปีหมดลง

4) แรงงานต่างด้าวที่ไม่ได้จดทะเบียน หรือแรงงานผิดกฎหมาย หมายถึง แรงงานที่ทำงานโดยไม่มีใบอนุญาต ไม่ว่าจะมียกเอกสารพำนักชั่วคราว (ทร. 38/1) หรือไม่ก็ตาม จำนวนแรงงานต่างด้าวใต้ดินนี้ไม่มีตัวเลขชัดเจน แรงงานเหล่านี้มักอยู่ด้วยความหวาดระแวงที่จะถูกจับกุม ถูกข่มขู่และถูกส่งกลับ

การเปิดให้จดทะเบียนเป็นระยะตามช่วงเวลาที่กำหนด ดำเนินการเรื่อยมาจนถึงปี 2558 ภายหลังจากการสิ้นสุดการผ่อนผันครั้งสุดท้าย เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2558 รัฐบาลยังไม่มียุทธศาสตร์เปิดให้จดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายรอบใหม่แต่อย่างใด จนกระทั่งในปี 2559 กระทรวงแรงงานได้มีนโยบายบริหารจัดการเพื่อควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว ระบียบกรมการจัดหางาน ว่าด้วยหลักเกณฑ์การพิจารณาจัดสรรจำนวนการจ้างคนต่างด้าวทำงาน ซึ่งจะเน้นให้ผู้ว่าจ้างแรงงานที่ต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวนั้นใช้วิธีการนำเข้าแรงงานต่างด้าวแบบ MOU โดยทางกรมการจัดหางานจะมีนโยบายในการพัฒนาระบบการให้บริการที่ทันสมัย สะดวก รวดเร็วมากยิ่งขึ้น (กรมการจัดหางาน, 2558; ไทยรัฐออนไลน์, 2559)

ในปี 2559 กรมการจัดหางานเริ่มให้ความสำคัญกับการกวาดค้นบริษัทจัดหาและนำเข้าแรงงานต่างด้าวมากขึ้นโดยการออกพระราชกำหนด การนำคนต่างด้าวมาทำงานกับผู้ว่าจ้างแรงงานในประเทศ พ.ศ. 2559 เพื่อควบคุมการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับผู้ว่าจ้างแรงงานในประเทศและจัดระเบียบผู้ประกอบการและป้องกันการลักลอบนำคนต่างด้าวมาทำงานโดยผิดกฎหมาย รวมทั้งคุ้มครองผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องให้ได้รับความเป็นธรรมตามกฎหมายและมีมาตรฐาน พระราชกำหนดดังกล่าวมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 16 สิงหาคม 2559 มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับผู้ว่าจ้างแรงงานในประเทศอย่างเหมาะสม และป้องกันไม่ให้เกิดการลักลอบนำลูกจ้างซึ่งเป็นคนต่างด้าวมาทำงานกับผู้ว่าจ้างแรงงานในประเทศไทยโดยผิดกฎหมาย รวมทั้งเสริมสร้างการให้ความคุ้มครองผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องให้ได้รับความเป็นธรรมตามแนวทาง กฎเกณฑ์ และมาตรฐานที่เป็นที่ยอมรับในนานาประเทศ มีสาระสำคัญกำหนดให้มีการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับผู้ว่าจ้างแรงงานในประเทศได้ 2 กรณี คือ กรณีแรก ผู้ว่าจ้างแรงงานเป็นผู้นำคนต่างด้าวมาทำงานด้วยตนเอง ซึ่งจะต้องมีการวางเงินประกันกับทางราชการ 1,800 บาท สำหรับใบอนุญาต 1 และ 3,600 บาท สำหรับใบอนุญาต 2 ปี กรณีที่ 2 ผู้ประกอบการที่ได้รับใบอนุญาตตามพระราชกำหนดนี้เป็นผู้นำคนต่างด้าวมาทำงาน ซึ่งจะต้องมีการวางเงินประกันการประกอบธุรกิจเป็นเงินไม่น้อยกว่า 5 ล้านบาท ภายใต้พระราชกำหนดการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับผู้ว่าจ้างแรงงานในประเทศฉบับนี้ กำหนดมาตรการให้ผู้ประกอบการเรียกค่าตอบแทนซึ่งเป็นค่าบริการและค่าใช้จ่ายจากผู้ว่าจ้างแรงงานเท่านั้น ซึ่งในกรณีที่ผู้ประกอบการกระทำผิดสัญญาในการนำเข้าคนต่างด้าวมาทำงานกับผู้ว่าจ้างแรงงานในประเทศสามารถหักเงินจากหลักประกันที่ผู้ประกอบการวางไว้กับอธิบดีกรมการจัดหางานคืนให้ผู้ว่าจ้างแรงงานได้ นอกจากนี้ ยังกำหนดให้ผู้ประกอบการและผู้ว่าจ้างแรงงานเป็นผู้รับผิดชอบคนต่างด้าวที่นำเข้ามาทำงานในประเทศร่วมกัน โดยมีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบอย่างชัดเจนด้วย ซึ่งมาตรการดังกล่าวจะช่วยให้เกิดความเป็นธรรมแก่คนต่างด้าว ผู้ว่าจ้างแรงงาน รวมทั้งจัดระเบียบผู้ประกอบการในประเทศไทยอีกด้วย

ปัญหาแรงงานต่างด้าวจากประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา ที่หลบหนีเข้ามาทำงานในประเทศไทย เป็นปัญหาสำคัญที่รัฐได้ดำเนินการแก้ไขปัญหามาโดยตลอด แนวคิดและกรอบนโยบายในการแก้ไขปัญหามิสามารถสรุปได้เป็นช่วงต่าง ๆ ดังนี้

ตารางที่ 2.3 สรุปแนวคิดและกรอบนโยบายแรงงานต่างด้าวของไทยตามช่วงเวลา

ช่วงเวลา (ปีพุทธศักราช)	แนวนโยบายแรงงานต่างด้าว
ก่อนปี 2539	ให้ความสำคัญกับปัญหาด้านความมั่นคงของชาติ และประโยชน์ทางการเมืองเป็นหลัก โดยการผลักดันให้แรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้ามาในประเทศไทย กลับภูมิลำเนาเดิม แต่ด้วยสภาพเศรษฐกิจของเพื่อนบ้านที่ยังมีสภาพไม่คล่องตัวทำให้แรงงานต่างด้าวที่ถูกผลักดันออกไปกลับเข้ามาใหม่อีก
(2454)	เริ่มมีกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมแรงงานต่างด้าว รัชการที่ 6 โปรดให้ตรากฎข้อบังคับเกี่ยวกับการควบคุมแรงงานและสภาพการทำงาน
(2459)	จึงเริ่มมีแนวคิดให้เกิดการจัดทะเบียนแรงงาน (กุลาลารถ)
(2479)	มีการจัดการควบคุมแรงงานอย่างจริงจังโดยการขออนุมัติตั้งแผนกทะเบียนกลางคนต่างด้าว สังกัดกรมตำรวจ
(2490)	รัฐบาลเริ่มใช้นโยบายชาตินิยม จึงได้ออกกฎหมายบังคับให้โรงสี และ กิจการก่อสร้างที่รับงานของรัฐต้องมีกรรมกรไทยอย่างน้อยครึ่งหนึ่งของกรรมกรทั้งหมด และได้ออกกฎหมายสงวนอาชีพสำหรับคนไทย อีกทั้งมีการใช้มาตรการรุนแรงกับแรงงานต่างด้าวที่สร้างความโกลาหลหรือผิดกฎหมายโดยการเนรเทศกลับ
(2515)	นโยบายของคณะปฏิวัติเน้นการกำหนดขอบเขตการทำงานของคนต่างด้าวสงวนอาชีพที่คนไทยทำได้ไว้ให้แก่คนไทย และ ให้คนต่างด้าวเข้ามาทำงานเฉพาะคนต่างด้าวมีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับความต้องการของประเทศ ส่วนคนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ก่อนวันประกาศ รัฐบาลได้ออกใบอนุญาตทำงานตลอดชีพให้ โดยมีข้อแม้ว่าสิทธิดังกล่าวสิ้นสุดหากมีการเปลี่ยนงาน
(2535)	เริ่มมีนโยบายอนุญาตให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านที่มีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย
2539 - 2543	ประเทศไทยขาดแคลนแรงงานทำให้มีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองจำนวนมาก การแก้ไขปัญหาจึงเน้นไปที่การแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจควบคู่กับความมั่นคงของชาติ โดยการให้แรงงานต่างเปิดเผยตัวเพื่ออยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ แต่่นโยบายเกี่ยวกับแรงงานต่างด้ามุ่งเน้นการจำกัดพื้นที่และประเภทกิจการ ส่งผลให้มีแรงงานต่างด้าวลงทะเบียนเข้าระบบน้อยที่สุดในปี 2541 จำนวน 90,911คน และสูงสุดในปี 2539 จำนวน 293,652 คน

ตารางที่ 2.3 (ต่อ)

ช่วงเวลา (ปีพุทธศักราช)	แนวนโยบายแรงงานต่างด้าว
2544 - 2547	ไม่จำกัดพื้นที่และประเภทกิจการส่งผลให้มีแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายมารายงานตัวเข้าระบบจำนวนมากในปี 2544 จำนวน 568,249 คน และ ในปี 2547 จำนวน 1,284,920 คน
2547-2556	เริ่มให้มีการจดทะเบียนแรงงานเข้าสู่กฎหมายตามช่วงระยะเวลาที่จำกัด และมีการผ่อนผันเรื่อยมา อนุญาตให้เฉพาะผู้ที่มีใบอนุญาตทำงานต่ออายุใบอนุญาตทำงานต่อไปโดยไม่เปิดให้แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายรายใหม่เข้าสู่ระบบ
2557 – 2558	คสช. ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว มีนโยบายให้มีการจัดตั้งคณะทำงานพิเศษเพื่อดูแลเรื่องการจัดระบบแรงงานต่างด้าวอย่างเข้มข้น กรอบแนวคิดเน้นในด้านการจัดระเบียบผู้ว่าจ้างแรงงานและการปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยให้จัดตั้งศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) ในทุกจังหวัด เพื่อทำหน้าที่พิจารณาออกใบอนุญาตทำงานชั่วคราวและจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว สัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา โดยสิ้นสุดลงในวันที่ 30 มิถุนายน 2558 และไม่มีการเปิดให้มีการลงทะเบียนเพิ่มอีก
2559 - ปัจจุบัน	ให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว โดยการออกพระราชกำหนดการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับผู้ว่าจ้างแรงงานในประเทศ และส่งเสริมให้มีการนำเข้าแรงงานผ่านระบบ MOU เท่านั้น โดยไม่เปิดให้แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายรายใหม่เข้าสู่ระบบ

2.2.3 ขั้นตอนกระบวนการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

การดำเนินการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา อาศัยมติคณะรัฐมนตรีเป็นกรอบแนวทางในการดำเนินการ ซึ่งในปี 2559 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2559 ให้ดำเนินการจดทะเบียนแรงงานเป็นเวลา 120 วัน ระหว่างวันที่ 1 เมษายน 2559 ถึงวันที่ 29 กรกฎาคม 2559 แรงงานที่มาจากทะเบียน จะได้รับอนุญาตทำงานตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2559 ถึงวันที่ 31 มีนาคม 2561 (กรมการจัดหางาน, 2551ก; 2551ข; 2559)

2.2.3.1 กลุ่มแรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียนได้ มี 2 กลุ่ม ได้แก่ (กลุ่มเดิมที่มีเอกสาร)

1) แรงงานกลุ่มที่มีบัตรสีชมพู

(1) แรงงานที่ได้รับบัตรสีชมพู ตามนโยบาย คสช. ซึ่งด้านหลังบัตรสีชมพูระบุ ปีที่หมดอายุ 2557 หรือ 2558

(2) แรงงานที่ได้รับบัตรสีชมพู ตามนโยบาย คสช. และมารายงานตัวเพื่อขอรับบัตรใหม่ ซึ่งด้านหลังบัตรสีชมพูระบุวันหมดอายุในวันที่ 31 มีนาคม 2559

(3) แรงงานที่ไม่อยู่ในกลุ่มที่จดทะเบียนฯ ได้

(3.1) แรงงานที่ถือบัตรสีชมพู

(3.2) แรงงานที่จดทะเบียนในกิจการประมงทะเลและกิจการแปร

2) แรงงานกลุ่มที่ถือเอกสารที่ประเทศต้นทางออกให้

(1) แรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชา ที่ผ่านการตรวจสัญชาติ หรือพิสูจน์สัญชาติ ทุกกลุ่ม รวมถึงผู้ติดตามซึ่งเป็นบุตรของแรงงานต่างด้าวดังกล่าวที่อายุไม่เกิน 18 ปี ที่ถือเอกสาร ดังนี้

(1.1) หนังสือเดินทาง (Passport - PP)

(1.2) หนังสือเดินทางชั่วคราว (Temporary Passport - TP)

(1.3) เอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง (Travel Document - TD)

(1.4) เอกสารรับรองบุคคล (Certificate of Identity - CI)

(2) เงื่อนไขการดำเนินการ

(2.1) กรณีที่เอกสารตามข้อ (1) หมดอายุ หรือมีอายุเหลืออยู่แต่ยังไม่ได้ Visa หรือกรณีที่ Visa ยังมีอายุเหลืออยู่ หรือสิ้นอายุแล้ว รวมถึงกลุ่มแรงงานต่างด้าวที่ผ่านการตรวจสัญชาติ หรือ พิสูจน์สัญชาติ ซึ่งครบกำหนดวาระการจ้างงาน 4 ปี หรือ 6 ปี ที่มีตราประทับ MOU (MOU เทียม) สามารถดำเนินการจดทะเบียนเพื่อขออนุญาตทำงานได้ ทั้งนี้ แรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชา ในกลุ่มนำเข้ามาตาม MOU ในครั้งแรก (MOU แท้) ไม่สามารถดำเนินการได้

(2.2) กรณีแรงงานที่บัตรสีชมพู สูญหาย ให้ขอคัดสำเนาแบบ ทร. 38/1 จากสำนักงานทะเบียนอำเภอ หรือสำนักงานทะเบียนท้องถิ่น เป็นหลักฐานในการแสดงตน โดยให้ใช้เอกสารฉบับจริง (ห้ามใช้ฉบับที่ถ่ายเอกสาร) สำหรับแรงงานต่างด้าวที่ถือเอกสาร ที่ประเทศต้นทางออกให้ หากมีการสูญหายไม่อนุญาตให้ใช้สำเนาเป็นหลักฐานแสดงตน เพียงอย่างเดียว แรงงานต่างด้าวต้องนำเอกสารอื่นมาแสดงประกอบด้วย เช่น ใบอนุญาตทำงานซึ่งมีชื่อถูกต้องตรงกับสำเนาเอกสารที่ประเทศต้นทางออกให้ดังกล่าว เป็นต้น

(2.3) แรงงานต่างด้าวที่ประสงค์จะทำงานกับผู้ว่าจ้างแรงงานรายเดิมที่มีชื่อตรงตามบัตรสีชมพู หรือผู้ว่าจ้างแรงงานรายใหม่ที่มีรายชื่อไม่ตรงตามบัตรสีชมพู ก็สามารถจดทะเบียน และขออนุญาตทำงานได้

(2.4) แรงงานที่อายุต่ำกว่า 18 ปี ไม่อนุญาตให้ทำงาน เว้นแต่จะเป็นงาน ตามที่กฎหมายกำหนดให้ทำได้

2.2.3.2 ขั้นตอนการดำเนินการ

ขั้นตอนที่ 1 ตรวจสุขภาพ

ขั้นตอนที่ 2 ชำระค่าธรรมเนียมการอนุญาตทำงาน

ขั้นตอนที่ 3 ขออนุญาตทำงาน ณ OSS /ได้รับใบอนุญาตทำงานทันที

1) ตรวจสุขภาพ แรงงานต่างด้าวในกลุ่มที่ได้รับการผ่อนผัน ให้ไปตรวจสุขภาพ ประกันสุขภาพ ณ โรงพยาบาลที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนด ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2559 ถึงวันที่ 29 กรกฎาคม 2559 โดยชำระค่าตรวจสุขภาพ 500.- ประกันสุขภาพ 2 ปี 3,200.- สำหรับแรงงานต่างด้าวที่อยู่ในระบบประกันสังคมอยู่แล้วไม่ต้องประกันสุขภาพ ส่วนแรงงานที่ทำงานในกิจการที่ต้องเข้าระบบประกันสังคม แต่แรงงานยังไม่ได้ขึ้นทะเบียนผู้ประกันตน ให้ประกันสุขภาพเป็นเวลา 90 วัน สถานที่ตรวจสุขภาพ ได้แก่

(1) กรุงเทพมหานคร ตรวจสุขภาพได้ 7 แห่ง ดังนี้

(1.1) รพ.กลาง

(1.2) รพ.นพรัตน์

(1.3) รพ.เลิศจิน

(1.4) รพ.ราชวิถี

(1.5) รพ.ตากสิน

(1.6) รพ.เจริญกรุงประชารักษ์

(1.7) รพ.วชิระพยาบาล

(2) จังหวัดอื่น ตรวจสุขภาพ ณ โรงพยาบาลที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนด

2) ชำระค่าธรรมเนียมการอนุญาตทำงาน

(1) เมื่อแรงงานต่างด้าวผ่านการตรวจสุขภาพ ไม่เป็นโรคต้องห้ามตามที่กำหนด ให้ไปชำระค่าธรรมเนียมการอนุญาตทำงาน ณ จุดบริการชำระเงิน (Counter Service) หรือสำนักงานจัดหางาน จังหวัด สำนักงานจัดหางานกรุงเทพมหานครเขตพื้นที่ 1 – 10 อัตราค่าธรรมเนียมการอนุญาตทำงาน 2 ปี 1,800 บาท ค่ายื่นคำขออนุญาตทำงาน 100 บาท รวม 1,900 บาท โดยแรงงานต้องถือใบรับรองแพทย์ฉบับจริงไปแสดงพร้อมกับบัตรสีชมพู หรือเอกสารที่ประเทศต้นทางออกให้ (PP/TP/TD/CI) กรณีไม่ได้ถือเอกสารฉบับจริง หรือเอกสารสูญหาย ให้แรงงานต่างด้าวติดต่อขอชำระเงินค่าธรรมเนียมที่สำนักงานจัดหางานจังหวัด สำนักงานจัดหางานกรุงเทพมหานครเขตพื้นที่ 1 - 10 เพื่อให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบเอกสารหลักฐานยืนยันสถานะของแรงงานต่างด้าวก่อนเก็บเงินค่าธรรมเนียม ทั้งนี้ ให้แจ้งผู้ว่าจ้างแรงงาน/แรงงานต่างด้าว ตรวจสอบสถานะของตนให้ถูกต้อง ว่าอยู่ในกลุ่มที่ได้รับการ

ผ่อนผันหรือไม่ หากชำระเงินแล้วไม่สามารถจัดทำทะเบียนประวัติ และขออนุญาตทำงานได้ ผู้ว่าจ้างแรงงานต้องรับผิดชอบ และอาจไม่มีการคืนเงิน

(2) สถานที่ชำระค่าธรรมเนียม

(2.1) จุดบริการชำระเงิน (Counter Service)

(2.2) แรงงานชำระเงินค่ายื่นคำขออนุญาตทำงาน 100 บาท ค่าธรรมเนียมการอนุญาตทำงาน 2 ปี 1,800 บาท ค่าบริการ 10 บาท ต่อแรงงานต่างด้าว 1 คน รวม 1,910 บาท กรณีที่ผู้ว่าจ้างแรงงานมีแรงงานจำนวนมากให้ติดต่อจุดบริการชำระเงิน (Counter Service) ล่วงหน้า

(2.3) แรงงานต่างด้าวจะได้รับ สลิปใบเสร็จรับเงิน และใบนัดรวมถึง SMS ส่งข้อความยืนยันการชำระเงินถึงโทรศัพท์ของแรงงาน ต่างด้าวตามที่กำหนดหมายเลขยืนยันหรือหมายเลขโทรศัพท์ของผู้ว่าจ้างแรงงาน

(2.4) สำนักงานจัดหางานจังหวัด สำนักงานจัดหางานกรุงเทพมหานครพื้นที่ 1-10

(2.5) แรงงานชำระเงินค่ายื่นคำขออนุญาตทำงาน 100 บาท ค่าธรรมเนียมการอนุญาตทำงาน 2 ปี 1,800 บาท รวม 1,900 บาท ไม่เสียค่าบริการใด ๆ กรณีที่ผู้ว่าจ้างแรงงาน มีแรงงานจำนวนมากให้ติดต่อ- สำนักงานจัดหางานจังหวัด สำนักงานจัดหางานกรุงเทพมหานครพื้นที่ 1 - 10 ล่วงหน้า

(2.6) แรงงานต่างด้าวจะได้รับใบเสร็จรับเงินและกำหนดนัด

2.2.3.3 เอกสารประกอบการขออนุญาตทำงาน แบบคำขออนุญาตทำงาน (ตท.8) พร้อมเอกสารประกอบคำขอ ดังนี้

- 1) ใบรับรองแพทย์ ฉบับจริง
- 2) เอกสารผู้ว่าจ้างแรงงาน เช่น สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน/สำเนาทะเบียนบ้าน หรือสำเนาหนังสือรับรองการจดทะเบียน แล้วแต่กรณี
- 3) สัญญาจ้างงาน
- 4) หนังสือรับรองการจ้าง
- 5) ทะเบียนบ้าน/หนังสือรับรอง/หลักฐานอื่น ๆ ที่ระบุสถานที่ทำงาน
- 6) แผนที่สถานที่ทำงาน
- 7) รูปถ่าย 3 X 4 ซม. จำนวน 2 รูป
- 8) ใบเสร็จของจุดบริการชำระเงิน (Counter Service) หรือใบเสร็จรับเงินของสำนักงานจัดหางานจังหวัด สำนักงานจัดหางานกรุงเทพมหานครพื้นที่ 1 - 10

กรณียื่นคำขออนุญาตทำงาน ตท.8 มากกว่า 1 คน ให้จัดเตรียมเอกสารประกอบคำขอในส่วนของผู้ว่าจ้างแรงงานจำนวน 1 ชุด ต่อการยื่น 1 ครั้ง และให้จัดทำสัญญาจ้างงานซึ่งทำขึ้นระหว่างผู้ว่าจ้างแรงงานกับแรงงานต่างด้าว 1 คนต่อ 1 ฉบับ สำหรับหนังสือรับรองการจ้างให้จัดทำเพียง 1 ฉบับ (เช่นเดียวกับเอกสารประกอบคำขอ ตท.8 ในส่วนของผู้ว่าจ้างแรงงาน) และให้ทำบัญชีรายชื่อแนบ โดยระบุไว้ท้ายหนังสือรับรองการจ้างว่า “รับรองการจ้างตามรายชื่อที่ปรากฏในเอกสารแนบ

2.2.3.4 ผู้ว่าจ้างแรงงานนำแรงงานต่างด้าว หรือแรงงานต่างด้าว นำเอกสาร หลักฐานที่เตรียมไว้ยื่นกับเจ้าหน้าที่ศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) ซึ่งจะได้รับใบอนุญาตทำงานในวันที่ยื่นเอกสาร โดยเตรียมเงินเพื่อมาชำระค่าบัตรสีชมพู และค่าทะเบียนประวัติ (ทร.38/1) จำนวน 80 บาท

2.2.3.5 การเปลี่ยนผู้ว่าจ้างแรงงาน/ท้องที่/สถานที่ทำงาน

1) เปลี่ยนผู้ว่าจ้างแรงงาน

(1) ไม่อนุญาตให้เปลี่ยนผู้ว่าจ้างแรงงาน แรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียนฯ และได้รับอนุญาตทำงานในช่วงเวลาของการจดทะเบียนตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2559 ถึงวันที่ 29 กรกฎาคม 2559 ณ ศูนย์บริการ จดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) ไม่อนุญาตให้เปลี่ยนผู้ว่าจ้างแรงงาน

(2) อนุญาตให้เปลี่ยนผู้ว่าจ้างแรงงาน เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการจดทะเบียนภายใต้เงื่อนไข ดังนี้

(2.1) ผู้ว่าจ้างแรงงานเลิกจ้างแรงงานต่างด้าว

(2.2) ผู้ว่าจ้างแรงงานเลิกกิจการ/หรือเลิกการทำงานในส่วนที่ต้องใช้แรงงาน

(2.3) ผู้ว่าจ้างแรงงานกระทำทารุณกรรม

(2.4) ผู้ว่าจ้างแรงงานไม่จ่ายค่าจ้าง/ ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

ทั้งนี้ ค่าธรรมเนียมให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด และเมื่อได้รับอนุญาตให้แรงงานเปลี่ยนผู้ว่าจ้างแรงงานแล้ว ให้ประสานสำนักงานทะเบียนอำเภอ หรือสำนักงานทะเบียนท้องถิ่น เพื่อเปลี่ยนบัตรสีชมพู และใบอนุญาตทำงาน (ด้านหลังบัตรสีชมพู) ต่อไป

2) การดำเนินการเปลี่ยนผู้ว่าจ้างแรงงาน

(1) แรงงานต่างด้าว หรือผู้ที่ประสงค์จะจ้างแรงงานดังกล่าวต้องนำหลักฐาน การเลิกจ้าง เลิกกิจการ หรือร้องทุกข์ดำเนินคดีกับผู้ว่าจ้างแรงงานรายเดิมมาแสดง

- (2) ขอความร่วมมือให้กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ดำเนินการ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้ว่าจ้างแรงงานรายเดิมที่กระทำทารุณกรรม ไม่จ่ายค่าจ้าง/ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย คุ้มครองแรงงาน ตามกฎหมายที่บัญญัติขึ้นสูงสุด และไม่อนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าวเป็นเวลา 2 ปี
- (3) แรงงานต่างด้าวที่หนีผู้ว่าจ้างแรงงานโดยไม่มีเหตุอันสมควร เพื่อไปทำงาน กับผู้ว่าจ้างแรงงานรายใหม่จะไม่อนุญาตให้ทำงานเป็นเวลา 2 ปี ต้องเดินทางกลับประเทศ และหากประสงค์จะกลับ เข้ามาทำงานในประเทศไทยอีก ให้กลับเข้าทำงานภายใต้ MOU
- (4) ผู้ว่าจ้างแรงงานที่จ้างแรงงานผิดกฎหมาย ให้ดำเนินคดีตามกฎหมายที่บัญญัติไว้สูงสุด

2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว

2.3.1 ความหมาย และแนวความคิดเรื่องการย้ายถิ่นฐาน

การนำเสนอในหัวข้อนี้ มุ่งนำเสนอความเข้าใจเบื้องต้นในภาพรวมเกี่ยวกับการย้ายถิ่นฐาน จากความหมายหรือคำจำกัดความของนักสังคมศาสตร์ที่ได้รับการยอมรับโดยทั่วไป รวมไปถึงประเภทของการย้ายถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ และในส่วนของ 2 จะเป็นการนำเสนอกรอบแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการย้ายถิ่น ดังต่อไปนี้

การย้ายถิ่น (Migration) หมายถึง กระบวนการเคลื่อนย้ายของประชากรในลักษณะของการย้ายถิ่นที่อยู่ จากพื้นที่ซึ่งเป็นถิ่นเดิมของตนเองสู่พื้นที่ใหม่ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใดก็ตาม จะเป็นการย้ายชั่วคราวหรือถาวรก็ได้ หรือ จะเป็นการเคลื่อนย้ายจากพื้นที่หนึ่งไปยังอีกพื้นที่หนึ่งซึ่งอยู่ในประเทศเดียวกัน หรือต่างประเทศก็ได้ (International Organization for Migration, 2004: 41) นอกจากนี้ Lee (อ้างถึงใน ดุษฎี ใจไว, 2541: 10) นักประชากรศาสตร์ด้านการอพยพย้ายถิ่นฐาน ได้ให้คำจำกัดความไว้ในทำนองเดียวกัน โดยมีข้อเพิ่มเติมด้วยว่า การย้ายถิ่นฐานเป็นการเปลี่ยนแปลงที่อยู่อาศัยแบบถาวรหรือกึ่งถาวรโดยไม่มีข้อจำกัดเกี่ยวกับระยะทาง สถานที่ที่จะย้ายเข้าไปอยู่ การสมัครใจหรือไม่สมัครใจในการย้ายถิ่นฐาน เช่น การอพยพย้ายถิ่นฐานจากประเทศพม่าเข้ามายังประเทศไทย แต่ยกเว้นพวกเร่ร่อนเลี้ยงแกะและหางานทำซึ่งไม่มีที่อยู่ที่แน่นอน ถือว่าไม่เป็นผู้อพยพย้ายถิ่นฐาน

คำว่า “พื้นที่” นั้น พิชราวลัย วงศ์บุญสิน (2552: 2) ได้อธิบายว่าโดยทั่วไปหมายถึงพื้นที่ทางภูมิศาสตร์หรือทางการบริหารการปกครอง พื้นที่ซึ่งเป็นถิ่นที่อยู่เดิมของผู้ย้ายถิ่น นิยมเรียกว่าพื้นที่ต้นทาง (Area of Origin) หรือ พื้นที่ส่ง (Sending Area) ส่วนพื้นที่ที่ผู้ย้ายถิ่นย้ายเข้าไปพำนักอาศัยอยู่ นิยมเรียกว่า พื้นที่ปลายทาง (Area of Destination) หรือ พื้นที่รับ (Receiving Area)

ในทำนองเดียวกับกรณีการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ ประเทศ ประเทศที่ผู้ย้ายถิ่นจากมา นิยมเรียนว่า ประเทศต้นทาง (Country of Origin) หรือ ประเทศส่ง (Sending Country) และประเทศที่ผู้ย้ายถิ่นย้ายเข้าไป เรียกว่า ประเทศปลายทาง (Country of Destination) หรือ ประเทศรับ (Receiving Country) สำหรับคำว่า ผู้ย้ายถิ่น (Migrant) ในระดับระหว่างประเทศนั้นยังไม่มีคำจำกัดความที่ยอมรับโดยทั่วไป ปกติจะเข้าใจกันว่า หมายถึง ผู้ที่เปลี่ยนถิ่นที่อยู่จากพื้นที่หนึ่งเพื่อไปยังอีกที่หนึ่งเพื่อชีวิตที่ดีกว่าของตนหรือครอบครัว (International Organization for Migration, 2004: 40)

2.3.2 การจำแนกประเภทของการย้ายถิ่น

พัชรพล วังศ์บุญสิน (2552: 4-17) ได้จำแนกประเภทของการย้ายถิ่นได้อย่างน่าสนใจโดยการจำแนกตามกระแสการย้ายถิ่น หรือลักษณะร่วมของการย้ายที่เกิดขึ้น โดยแบ่งเป็นมุมมองทางด้านภูมิศาสตร์ มุมมองทางด้านสาเหตุหรือลักษณะของการตัดสินใจ มุมมองด้านวัตถุประสงค์ของการย้าย มุมมองตามกฎหมาย และ มุมมองตามระยะเวลาในการย้าย โดยแต่ละประเภทมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

2.3.2.1 ประเภทของการย้ายถิ่นตามมุมมองทางภูมิศาสตร์ : แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ การย้ายถิ่นในประเทศ (Internal Migration) เป็นการย้ายถิ่นภายในอาณาเขตประเทศ อาจเป็นการย้ายระหว่างอาณาเขตย่อย ๆ เช่น ตำบล อำเภอ จังหวัด ภาค และการย้ายถิ่นข้ามชาติ (Transnational Migration) เป็นการย้ายข้ามเขตประเทศ ซึ่งอาจเป็นแบบชั่วคราวหรือแบบถาวร

2.3.2.2 ประเภทของการย้ายถิ่นตามมุมมองด้านสาเหตุ หรือลักษณะการตัดสินใจ : สามารถจำแนกเป็น 2 ประเภท คือ การย้ายถิ่นโดยสมัครใจ กับ การย้ายโดยถูกบีบบังคับ ไม่สมัครใจ อันได้แก่ ผู้ลี้ภัย และ ผู้พลัดถิ่น

2.3.2.3 ประเภทของการย้ายถิ่นตามมุมมองด้านวัตถุประสงค์ของการย้ายถิ่น : การจำแนกตามประเภทนี้ถือว่าเป็นวิธีการจำแนกที่มีความเกี่ยวข้องกับประเด็นที่ทำการศึกษายิ่งขึ้น จึงจะมีการลงรายละเอียดมากกว่าการจำแนกในมุมมองอื่น ๆ เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องและลึกซึ้งมากขึ้น การย้ายถิ่นประเภทนี้ จำแนกออกเป็น 2 ประเภทหลัก และในแต่ละประเภทหลักนั้นยังมีประเภทย่อยอีก สามารถประมวลได้ดังนี้

1) การย้ายถิ่นด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจหรือที่เกี่ยวกับงาน แบ่งเป็น 4 ประเภทย่อย ได้แก่

(1) โยกย้ายถิ่นฐานเพื่อรับจ้างงาน หรือเรียกว่า แรงงานโยกย้ายถิ่นฐาน (Migrant Worker) คำจำกัดความอย่างกว้างของการย้ายถิ่นประเภทนี้ ตามอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานต่างด้าวทั้งปวงและสมาชิกในครอบครัว มาตราที่ 2(1) ระบุว่า

แรงงานโยกย้ายถิ่นฐาน (Migrant Worker) หมายถึงบุคคลซึ่งกำลังถูกว่าจ้าง หรือเคยถูกว่าจ้างทำงานโดยได้รับค่าตอบแทนในรัฐที่ตนไม่ได้เป็นคนของชาตินั้น (International Labor Organization, 1990) สำหรับคำจำกัดความอย่างแคบนั้น องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ให้ความหมายไว้ในอนุสัญญาฉบับที่ 97 ว่าด้วยการอพยพเพื่อการทำงาน (ฉบับปรับปรุง) ค.ศ. 1949 มาตรา 11 ว่าหมายถึง บุคคลที่ย้ายถิ่นจากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่งเพื่อจะไปทำงานมากกว่าไปใช้จ่ายเงินของตนเอง และรวมถึงบุคคลที่โดยปกติแล้วได้ยอมรับว่าอพยพเพื่อทำงาน แต่ไม่รวมถึงคนที่ทำงานเขตชายแดน จิตกร หรือสมาชิกของกลุ่มคนพิเศษที่เข้าเมืองระยะสั้น ชาวเรือ และลูกเรือเดินทะเลต่างชาติ นอกจากนี้ ยังไม่รวมถึงบุคคลที่เข้ามาเกี่ยวเพื่อการศึกษา อบรม ตลอดจนผู้ที่เข้ามาทำงานชั่วคราวอันเนื่องมาจากการร้องขอของผู้ว่าจ้างแรงงานในประเทศไทยและต้องออกไปเมื่อเสร็จสิ้นภารกิจ

(2) โยกย้ายถิ่นฐานเพื่อทำงานโดยไม่รับค่าจ้างจากประเทศที่ตนย้ายถิ่นเข้าไป กล่าวคือ ไม่ใช่การย้ายถิ่นเพื่อหางานทำแต่มักเป็นผู้ที่มีงานทำอยู่แล้ว และต้องไปยังประเทศอื่นเพื่อปฏิบัติการกิจตามที่ได้รับมอบหมาย ตัวอย่างเช่น กลุ่มข้าราชการระหว่างประเทศหรือผู้ทำงานในองค์กรระหว่างประเทศ เป็นต้น

2) การย้ายถิ่นด้วยเหตุผลอื่น ๆ เช่น เพื่อไปอยู่กับครอบครัว เพื่อศึกษาต่อ เพื่อฝึกอบรม ซึ่งประเทศต่าง ๆ มักจำแนกด้วยประเภทตรวจลงตรา (Visa)

2.3.2.4 ประเภทของการย้ายถิ่นตามมุมมองด้านกรอบกติกาทางกฎหมาย : ซึ่งสามารถจำแนกเป็น 2 กลุ่ม คือกลุ่มที่เข้าเมืองอย่างถูกกฎหมาย และ กลุ่มที่เข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย เช่น ในกรณีประเทศไทยนั้น คนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรไทยต้องมีหนังสือเดินทาง (Passport) มีการตรวจลงตรา (Visa) มีการประทับตราให้อยู่ในราชอาณาจักรและปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดตาม พ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว เป็นต้น หากผู้ใดฝ่าฝืนก็จะถือว่าเป็นผู้ลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมายนั่นเอง

2.3.2.5 ประเภทของการย้ายถิ่นตามมุมมองด้านระยะเวลาในการย้ายถิ่น : ประกอบด้วย การย้ายถิ่นถาวร และการย้ายถิ่นชั่วคราว โดยมีลักษณะที่ผู้ย้ายถิ่นที่พำนักอยู่ในประเทศปลายทางเป็นระยะเวลาอย่างน้อย 3 เดือน แต่ไม่ถึง 1 ปี ถือว่าเป็นการย้ายถิ่นระยะสั้น ในขณะที่ผู้ที่ย้ายถิ่นพำนักในประเทศปลายทางระยะเวลาดั้งแต่ 1 ปีขึ้นไป จะถูกจัดว่าเป็นการย้ายถิ่นระยะยาว

2.3.3 แรงงานต่างด้าวกับการย้ายถิ่น

ในแวดวงของนักสังคมวิทยาและนักประชากรศาสตร์หลายสำนักเห็นพ้องต้องกันว่าการย้ายถิ่นฐานข้ามชาติมีอยู่ 6 ประเภท (กฤตยา อาชวนิจกุล. 2546: 5-6) ทั้งนี้แรงงานต่างด้าวถูกจัดว่าเป็นกลุ่มหนึ่งในการแบ่งประเภทผู้ย้ายถิ่นฐานข้ามชาติ ดังนี้

2.3.3.1 ผู้ย้ายถิ่นเพื่อตั้งถิ่นฐานในประเทศอื่น (Permanent Settlers) อันหมายรวมถึงผู้ที่ย้ายเพื่อติดตามครอบครัวหรือญาติพี่น้อง

2.3.3.2 แรงงานต่างด้าวที่มีสัญญาจ้างชั่วคราว (Temporary Contract Workers) หมายถึงแรงงานที่อยู่ในประเทศเฉพาะระยะเวลาตามสัญญาจ้างและต้องเดินทางกลับประเทศต้นทางของตนเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาที่กำหนด

2.3.3.3 แรงงานต่างด้าวชำนาญงานที่ทำงานชั่วคราว (Temporary Professional Transients) เป็นแรงงานที่เข้ามาทำงานโดยอาจถูกโยกย้ายมาตามบริษัทแม่ หรือแรงงานในกลุ่มองค์กรระหว่างประเทศ หรือบริษัทข้ามชาติ โดยรวมถึงนักเรียนต่างชาติด้วย และไม่นับรวมว่าเป็นแรงงานในประเทศปลายทาง

2.3.3.4 แรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมาย (Clandestine or Illegal Workers) แรงงานกลุ่มนี้หมายถึงแรงงานที่ทำการลักลอบเข้าเมือง หรือแรงงานที่อยู่ในประเทศปลายทางเกินระยะเวลาที่ได้รับอนุญาต นอกจากนี้ยังรวมถึงแรงงานที่แอบลักลอบทำงานโดยถือวีซ่าที่ไม่ได้รับอนุญาตให้ทำงาน เช่น วีซ่านักเรียนหรือวีซ่าท่องเที่ยวแต่ทำงานเต็มเวลา หรือทำงานประเภทงานที่สงวนเฉพาะคนในประเทศเท่านั้น

2.3.3.5 ผู้ลี้ภัยทางการเมือง (Asylum Seekers) ซึ่งในแต่ละประเทศจะถือปฏิบัติแตกต่างกัน ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้รวมประเทศไทย จะรับผู้ลี้ภัยอยู่เพียงระยะสั้นก่อนส่งต่อไปยังประเทศที่สามในภูมิภาคอัฟริกาและที่อื่น ๆ จะรับให้อยู่เป็นระยะเวลานานพอควรแต่ไม่ให้อยู่ถาวร ในขณะที่ส่วนมากของประเทศในซีกโลกเหนือจะอนุญาตให้ผู้ลี้ภัยทางการเมืองตั้งถิ่นฐานในประเทศตนเองเป็นการถาวรได้

2.3.3.6 ผู้อพยพที่เข้าข่ายตามอนุสัญญาผู้พลัดถิ่นขององค์การสหประชาชาติ ปี ค.ศ. 1952 คือผู้อพยพเนื่องจากภัยสงครามกลางเมืองและอุบัติเหตุทางธรรมชาติ ในสถานการณ์โลกปัจจุบัน ประเทศที่สามที่เต็มใจรับช่วงผู้อพยพหาได้ค่อนข้างยาก ทำให้ผู้อพยพต้องคงค้างอยู่ในประเทศปลายทางเป็นระยะเวลายาวนาน

2.3.4 ทฤษฎีเกี่ยวกับการย้ายถิ่นฐาน

กรอบแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการย้ายถิ่นที่ปรากฏในปัจจุบันนี้มีอยู่หลายทฤษฎี เพราะทฤษฎีเรื่องการย้ายถิ่นฐานนั้นได้รับการศึกษาและพัฒนาต่อยอดกันมา ในบทนี้ ผู้ศึกษาจึงได้ศึกษาทบทวนแนวคิดทั้งหลายดังกล่าว พร้อมทั้งนำเสนอแนวคิดที่มีความเกี่ยวข้องกับการศึกษา ดังนี้

2.3.4.1 แนวคิดว่าด้วยปัจจัยผลักและปัจจัยดึงดูด

ทฤษฎีผลักดันและดึงดูด (Push – Pull Theory) เป็นทฤษฎีหนึ่งที่พยายามอธิบายปัจจัยที่ทำให้เกิดการย้ายถิ่น โดยมีข้อตกลงเบื้องต้นว่า การที่มนุษย์ต้องย้ายจากที่แห่งหนึ่งไปยังอีกแห่งหนึ่งนั้นก็เพื่อการปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ และ / หรือทางด้านสังคม ปัจจัยต่อไปนี้เป็นปัจจัยใหญ่ ๆ ที่เป็นไปได้ทั้งผลักดันและดึงดูด ประกอบด้วย ประชากร (ขนาด ความหนาแน่น ฯลฯ), เศรษฐกิจ, ประเพณี วัฒนธรรม สังคม และความปลอดภัย, การเมือง, สาธารณูปโภค, การคมนาคมและสื่อสาร, สิ่งแวดล้อม ฯลฯ (พัชรวลัย วงศ์บุญสิน, 2552 : 19-26)

2.3.4.2 กลุ่มทฤษฎีเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก

กลุ่มเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิกอธิบายว่า มนุษย์ตัดสินใจย้ายถิ่นด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ ดังนั้น กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการย้ายถิ่นในแนวนี เป็นการเน้นอธิบายให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างการย้ายถิ่นของแรงงานกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ นับเป็นฐานแนวคิดเรื่องปัจจัยดึงดูดและผลัก โดย พัทธวาลัย วงศ์บุญสิน (2552: 32-34) ได้แปลเนื้อหาจาก Oberg (1997: 3-22) และ Massey et al. (1998) ว่า การย้ายถิ่นเป็นผลของความไม่เท่าเทียมในระดับการพัฒนาเศรษฐกิจระหว่างพื้นที่ซึ่งแสดงออกผ่านความไม่สมดุลของอุปสงค์และอุปทานในตลาดแรงงาน และความแตกต่างในอัตราจ้างระหว่างสองพื้นที่นั้น กล่าวโดยสรุปคือ การย้ายถิ่นขนาดใหญ่เป็นกระแสการย้ายถิ่นจากพื้นที่ที่มีอุปทานแรงงานเหลือเฟือและอัตราจ้างต่ำ ไปยังพื้นที่ซึ่งมีแรงงานไม่เพียงพอต่ออุปสงค์และมีอัตราจ้างสูงกว่า แรงงานจากพื้นที่ด้อยพัฒนาที่ย้ายถิ่นเข้าไปทำงาน อาจมีราคาค่าจ้างถูกกว่าแรงงานท้องถิ่นในพื้นที่นั้น เป็นที่ดึงดูดใจของผู้ว่าจ้างแรงงานพลเกิดเป็นอุปสงค์ต่อแรงงานย้ายถิ่นราคาถูกซึ่งนำไปสู่กระแสการย้ายถิ่นของแรงงานราคาถูกอย่างต่อเนื่อง การย้ายถิ่นของแรงงานนั้นยังคงดำเนินต่อไปเรื่อย ๆ จนกว่าจะเกิดดุลยภาพด้านอุปสงค์และอุปทานแรงงาน

2.3.4.3 แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ใหม่ของการย้ายถิ่น (The New Economics of Migration) เศรษฐศาสตร์ใหม่ของการย้ายถิ่น เป็นแนวคิดที่ตั้งอยู่บนเงื่อนไขทางการศึกษาที่อยู่ในช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจ เพราะในช่วงนี้ประเทศในแถบภูมิภาคเอเชียต่างก็ได้รับผลกระทบทางเศรษฐกิจจากกระแสโลกาภิวัตน์ที่ส่งผลต่อกระแสการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ ด้วยเหตุนี้ แนวคิดนี้อธิบายว่าปัจจัยด้านเศรษฐกิจมีผลต่อการตัดสินใจย้ายถิ่นของบุคคลหรือของครัวเรือน ซึ่งเป็นการตัดสินใจโดยคาดว่าจะเป็นการลดความเสี่ยงโดยเฉพาะอย่างยิ่งความเสี่ยงจากความล้มเหลวของตลาดแรงงานในประเทศที่จะส่งผลให้เกิดการว่างงานจำนวนมากและส่งผลต่อการลดลงของรายได้น้อยที่สุด จึงมี

การผลักดันให้ครัวเรือนส่งแรงงานออกไปหางานยังต่างประเทศแทนการย้ายถิ่นไปหางานในประเทศ เพื่อจัดการความเสี่ยงดังกล่าวโดยมีข้อจำกัดที่ยอมรับได้ว่า (กุศล สุนทรธาดา, 2543: 873-908)

1) รายได้ที่ได้รับอาจจะไม่แตกต่างกันมากนัก เพราะต้นทุนในการเดินทางไปทำงานสูง แต่การมีข้อมูลประกอบการตัดสินใจทำให้สามารถคาดการณ์ได้ว่าจะมีรายได้คุ้มกับการลงทุน

2) การไปทำงานในต่างประเทศถือเป็นการลงทุนเพื่อกระจายความเสี่ยง เนื่องจากการอยู่กับบ้านก็เสี่ยงกับความยากจนหรืออดตาย ดังนั้น ครอบครัวโดยทั่วไปจะกระจายความเสี่ยง โดยการให้สมาชิกครอบครัวออกไปหางานทำ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ แต่เนื่องจากตลาดแรงงานในประเทศไม่สามารถรองรับแรงงานได้อย่างเพียงพอต่ออุปทานแรงงาน แรงงานจึงต้องเสี่ยงไปหาตลาดแรงงานในต่างประเทศแทน

3) รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ มักเข้าไปแทรกแซงการย้ายถิ่นโดยการกำหนดนโยบายที่ไม่เพียงแต่จะมีผลต่อตลาดแรงงานเท่านั้น แต่ยังมีผลต่อตลาดทุนรวมถึงตลาดอื่น ๆ ด้วย เช่น การสร้างแรงจูงใจในการไปทำงานต่างประเทศด้วยการลดค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปทำงานต่างประเทศ หรือการประกันการว่างงาน เป็นต้น

4) การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลส่งผลต่อกระแสการย้ายถิ่นระหว่างประเทศและการกระจายรายได้ของประชากร

2.3.4.4 แนวคิดตลาดแรงงานแบบทวิลักษณ์ (Dual Labor Market Theory) Piore (1979 อ้างถึงใน พิชราวลัย วงศ์บุญสิน, 2552: 34) แนวคิดนี้ถูกพัฒนาทฤษฎีนี้ขึ้นมาเพื่ออธิบายการย้ายถิ่นจากมุมมองด้านอุปสงค์ อุปทานของตลาดแรงงาน ทฤษฎีดังกล่าวให้ความสนใจกับความต้องการแรงงานบางประเภททั้งแรงงานไร้ฝีมือ – กึ่งฝีมือ – และ มีฝีมือ ของประเทศอุตสาหกรรมมากกว่าที่จะให้ความสนใจต่อการย้ายถิ่นของบุคคลหรือครัวเรือนเหมือนทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ใหม่ สมมติฐานหลักของทฤษฎีก็คือ การย้ายถิ่นระหว่างประเทศ มีสาเหตุมาจากปัจจัยดึงดูดของประเทศปลายทางซึ่งเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว คือ ตลาดงาน และ นโยบายการจ้างงาน

ตลาดในแต่ละประเทศมีลักษณะแยกชั้น ประกอบด้วย ตลาดปฐมภูมิ หรือ ตลาดระดับบน จะเป็นการจ้างงานระดับทักษะสูง ค่าจ้างสูง สถานภาพสูง และตลาดทุติยภูมิ หรือ ตลาดระดับล่างซึ่งมีระบบการผลิตที่เน้นแรงงานที่มีทักษะต่ำ ค่าจ้างต่ำ ซึ่งเป็นแรงงานที่คนในท้องถิ่นไม่พึงประสงค์ สถานะการของตลาดระดับล่างนี้เองที่ทำให้เกิดอุปสงค์ต่อการนำเข้าแรงงาน โดยได้รับการตอบสนองจากแรงงานย้ายถิ่นข้ามชาติ การที่อุปสงค์ดังกล่าวได้รับการตอบสนองนั้นมิใช่เพียงเพราะความแตกต่างระหว่างค่าจ้างของประเทศต้นทางกับปลายทาง แต่ยังเป็นเพราะว่างานดังกล่าวเป็นงานที่ผู้ย้ายถิ่นรับได้ และ ทำเป็นงานชั่วคราวเท่านั้น ไม่ได้ตั้งใจจะประกอบอาชีพนี้ไปตลอดชีวิตและไม่ต้องการความก้าวหน้าในสายงาน เพื่อไม่ให้เสียสถานภาพของตนในประเทศบ้าน

เกิด หากแต่ยังยกระดับฐานะของตนในประเทศบ้านเกิดจากรายได้ที่ได้รับจากการจ้างงานในต่างประเทศ

2.3.4.5 ทฤษฎีว่าด้วยเครือข่ายการย้ายถิ่น (Migrant Network Theory)

Massey et al. (1998: 43) กล่าวว่านักสังคมวิทยาเริ่มให้ความสำคัญกับตัวแปรด้านเครือข่ายสังคมตั้งแต่ทศวรรษที่ 1920 โดยอธิบายสาเหตุของการย้ายถิ่นข้ามชาติที่เกิดขึ้นอย่างไม่มีที่สิ้นสุดนั้น เกิดจากกลไกที่เอื้อต่อการย้ายถิ่นที่มีอยู่ในประเทศปลายทาง นั่นคือ เครือข่ายสังคมของผู้ย้ายถิ่น (Migrant Network) ซึ่ง Tilley and Brown (1967: 139) เรียกเครื่องอุปถัมภ์ (Auspices) ในขณะที่ McDonald and McDonald เรียนว่า โซ่การย้ายถิ่น (Migration Chains) และ Taylor เรียกว่า ทุนการย้ายถิ่น (Migration Capital) (McDonald and McDonald, 1974; Taylor, 1987 อ้างถึงใน พิชราวลัย วงศ์บุญสิน, 2552: 78) คำดังกล่าวนี้ หมายถึง ชุดสายสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงระหว่างผู้ย้ายถิ่น และผู้ที่เคยย้ายถิ่นมาแล้ว กับผู้ที่ไม่เคยย้ายถิ่น ผ่านสายสัมพันธ์ทางเครือญาติ เพื่อนฝูง และการอยู่ในชุมชนบ้านเกิดเดียวกัน (Massey et al., 1998: 42) เช่น การเป็นคนตำบลเดียวกัน หรือ หมู่บ้านเดียวกัน เป็นต้น เครือข่ายดังกล่าวจะก่อให้เกิดการย้ายถิ่นระหว่างประเทศเพิ่มขึ้น เพราะ การมีเครือข่ายจะช่วยให้มีการลดต้นทุนการย้ายถิ่น มีเครือข่ายช่วยเหลืออำนวยความสะดวกตลอดจนการตั้งรกราก ณ ประเทศปลายทาง นอกจากนี้ เครือข่ายยังทำให้การจ้างงานหรือความต้องการแรงงานในถิ่นปลายทาง สามารถไปถึงสมาชิกของชุมชนได้รวดเร็ว อีกด้วย

2.3.4.6 ทฤษฎีระบบโลก (World System Theory)

ทฤษฎีระบบโลกมีแนวคิดที่ว่า การย้ายถิ่นระหว่างประเทศนั้นสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงระบบต่าง ๆ ของโลก ได้แก่ ระบบเศรษฐกิจ การเมือง สังคม วัฒนธรรม กระแสของการลงทุนจากต่างประเทศมีการเปลี่ยนแปลงไปตามกระแสเศรษฐกิจโลก จึงส่งผลให้ความต้องการแรงงานเปลี่ยนแปลงไปและส่งผลต่อการย้ายถิ่นทั้งภายในและระหว่างประเทศด้วย (Wallerstein, 1974: 347-357; พิชราวลัย วงศ์บุญสิน, 2552: 37-43)

2.3.5 บทสรุปแนวความคิดเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว

การย้ายถิ่น หมายถึง การที่บุคคลเปลี่ยนที่อยู่อาศัยจากพื้นที่หนึ่งเพื่อไปอาศัยยังอีกพื้นที่หนึ่ง ทั้งชั่วคราวและถาวร โดยการย้ายถิ่นนั้นมีหลายประเภท ซึ่งมีวิธีการจำแนกประเภทที่หลากหลาย หากพิจารณาตามประเด็นที่สนใจศึกษาแล้วจะพบว่า การย้ายถิ่นที่กล่าวถึงในนโยบายแรงงานต่างด้าว เป็นการย้ายถิ่นในระดับรัฐหรือประเทศ โดยเป็นไปอย่างถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย ในกลุ่มแรงงานที่มีการขออนุญาตและทำการขึ้นทะเบียนแรงงานนั้น สามารถระบุได้อย่างชัดเจนว่าเป็นแรงงานต่างด้าวที่มีสัญญาจ้างชั่วคราว (Temporary Contract Workers) ที่ต้องเดินทางกลับประเทศตนเองเมื่อ

หมดสัญญาจ้าง หรือต้องมีการรายงานตัวกับประเทศต้นทางเมื่อครบกำหนดระยะ ในขณะเดียวกัน กลุ่มบุคคลที่มีการย้ายถิ่นอย่างผิดกฎหมาย ไม่มีการขออนุญาตและขึ้นทะเบียนตามที่รัฐกำหนด นั่นเองที่นำมาซึ่งปัญหาที่กำลังถกเถียงกันและก่อให้เกิดการพัฒนา นโยบายและมาตรการในการแก้ไข ปัญหาแรงงานต่างด้าวตามมาเพื่อให้การนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดประสิทธิผลและประสิทธิภาพ การ ได้ทราบถึงความหมายและประเภทที่หลากหลายของการย้ายถิ่นทำให้เราเข้าใจรูปแบบและสภาพของ สถานการณ์เกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวที่กำลังศึกษาได้ชัดเจนขึ้น

2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผลการศึกษาถึงผลกระทบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวหลายชิ้น ต่างพบปัญหาที่สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันว่า การเข้ามาของแรงงานต่างด้าว โดยเฉพาะแรงงาน ผิดกฎหมายได้ส่งผลกระทบต่อรัฐในด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ และสังคม แรงงานอพยพพม่าเมื่อ เข้ามาสู่ประเทศไทย ทำให้เกิดผลกระทบ จำแนกออกเป็น 3 ด้าน ดังนี้ (กฤตยา อาชวนิจกุล และ คณะ, 2540: 1- 63; วีรชัย ศาสตราศรัย, 2542; ศรีนคร วงศ์ใจ, 2543; ทักษิณ เห็นชอบดี, 2546; ฉัตรสุตา ธงชัยสุวรรณ, 2551)

- 1) ด้านความมั่นคงทางการเมือง
- 2) ด้านความมั่นคงทางเศรษฐกิจ แรงงานอพยพพม่าแม้สามารถเข้ามาทดแทนแรงงานไทย ได้ เพราะค่าแรงต่ำ ไม่ต้องมีสวัสดิการ แต่ก็ส่งผลทำลายโครงสร้างค่าจ้างของแรงงานไทย และยังคง ประชาคมโลกโจมตีเรื่องกดขี่แรงงานต่างด้าว อีกทั้งการลงทุนของธุรกิจภาคอุตสาหกรรม พบว่ามีความ จำเป็นต้องจ้างแรงงานต่างด้าวจำนวนมาก ส่งผลให้คนในท้องถิ่นไม่มีงานทำ
- 3) ด้านความมั่นคงทางสังคม แรงงานอพยพพม่าที่เข้ามาทำงานได้สร้างปัญหากับประชาชน ในพื้นที่ได้แก่ ปัญหาการค้ายาเสพติด ปัญหาโสเภณี ปัญหาการก่ออาชญากรรม ปัญหาการ ปรานปรามผู้หลบหนีเข้าเมือง และสาธารณสุข เช่น โรคติดต่อ

จากผลการศึกษาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของการดำเนินนโยบายเพื่อจัดระบบ แรงงานต่างด้าวของไทยให้มีประสิทธิภาพ การศึกษาหลายชิ้นงานที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาการนำ นโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติพบผลการศึกษาเกี่ยวกับบทบาทของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวใน การนำนโยบายไปปฏิบัติ และ ปัญหาและอุปสรรคที่มีผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวในการนำ นโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ ดังนี้

2.4.1 บทบาทของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ

จากการทบทวนวรรณกรรมยังไม่พบการศึกษาที่เกี่ยวกับบทบาทของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวโดยตรง อย่างไรก็ตาม ในการศึกษาเกี่ยวกับนโยบายแรงงานต่างหลายชิ้นได้มีการกล่าวถึงบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวในหลายรูปแบบและหลายลักษณะ ผู้ศึกษาจึงได้รวบรวมประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวต่อการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติที่สอดคล้องในการศึกษาชิ้นอื่น ดังต่อไปนี้

การศึกษาของสมพงศ์ สระแก้ว และปฐวิมา ตั้งปรัชญากุล (2552) แบ่งลักษณะของนายหน้าแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มนายหน้าคนไทย กลุ่มนายหน้าคนไทยและต่างชาติ กลุ่มนายหน้าเฉพาะชาวต่างชาติ โดยได้จัดประเภทของนายหน้าออกเป็น 2 ประเภทหลัก คือ นายหน้าที่เอื้อหรืออำนวยความสะดวกในการเดินทาง การทำงานและการส่งเงินกลับบ้าน ไม่เอารัดเอาเปรียบแรงงานมาก และนายหน้าประเภทที่เอารัดเอาเปรียบ แสวงหาผลประโยชน์จากแรงงาน นอกจากนี้ยังสามารถแบ่งประเภทของนายหน้าได้เป็น 10 ประเภทย่อย โดยยึดตามบทบาทการทำหน้าที่ของนายหน้า ได้แก่ (1) นายหน้านำทางข้ามพรมแดน (2) นายหน้าหางาน/ส่งคนเข้าโรงงาน (3) นายหน้าเคลียร์เจ้าหน้าที่รัฐ (4) นายหน้าทำบัตร/เอกสาร (5) นายหน้าส่งคนกลับบ้าน (6) นายหน้าพาไปโรงพยาบาล (7) นายหน้าเงินกู้ (8) นายหน้าส่งเงินกลับบ้าน (9) นายหน้าเหมาะสมหรือเป็นนายหน้าที่อยู่ในระบบจ้างเหมาค่าแรง และ (10) นายหน้าค้ามนุษย์ การนำเข้าและขึ้นทะเบียนแรงงาน เป็นบทบาทที่ครอบคลุมตั้งแต่กระบวนการนำเข้าแรงงาน, การนำเข้าแรงงานเข้าสู่ระบบกฎหมาย ไปจนถึงการจัดหางานให้แก่แรงงานต่างด้าว รูปแบบการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าวเข้าสู่ประเทศไทยของแรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่ อาศัยรถยนต์ จากประเทศต้นทาง มาয়้งด่านที่ชายแดน โดยแบ่งวิธีการเดินทางออกเป็น 3 ลักษณะ คือ เดินทางด้วยเท้า เข้ามาตามตะเข็บชายแดน เดินทางมาโดยรถโดยสารประจำทางโดยมีนายหน้า ซึ่งมีทั้งนายหน้าที่ผิดกฎหมาย และถูกกฎหมาย การตัดสินใจเลือกใช้บริการนายหน้าในการเคลื่อนย้ายแรงงานนั้น แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าส่วนใหญ่มีกระบวนการตัดสินใจ 4 ขั้นตอนตามลำดับ คือการศึกษาหาข้อมูลและกลั่นกรองข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล การประเมินทางเลือก และการตัดสินใจเลือก (สิริรัฐ สุกันธา, 2557)

ในการศึกษาของคณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชน ด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานต่างด้าวและผู้พลัดถิ่น (2554: 49-54, 72-74) มีผลการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาที่พบในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ หนึ่งในข้อเสนอปัญหาดังกล่าว กล่าวถึงเกิดการเกิดขบวนการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานผิดกฎหมาย และขบวนการนายหน้าในกระบวนการจดทะเบียนแรงงานหรือการพิสูจน์สัญชาติเพื่อขอรับใบอนุญาตทำงาน โดยแยกออกได้เป็น 3 กรณี

กรณีที่ 1 นายหน้าการจดทะเบียนและพิสูจน์สัญชาติเพื่อสัญญาจ้างงานระหว่างลูกจ้างและนายจ้าง เป็นกรณีที่ลูกจ้างที่เป็นแรงงานข้ามชาติหรือนายจ้างติดต่อให้ดำเนินการจดทะเบียนแรงงานหรือพิสูจน์สัญชาติเพื่อเป็น สื่อกลาง ให้เกิดสัญญาจ้างงานระหว่างนายจ้างและลูกจ้างที่เป็นแรงงานข้ามชาติ หรือเป็นการจัดการให้ได้ทำสัญญาจ้างงานระหว่างนายจ้างและลูกจ้างที่เป็นแรงงานข้ามชาติ (ทำหน้าที่เสมือนเป็นนายหน้าจัดหางานประเภทหนึ่ง) โดยอาจได้รับบำเหน็จจากฝ่ายใดก็ได้

กรณีที่ 2 ตัวแทนการจดทะเบียนแรงงานและพิสูจน์สัญชาติ เป็นกรณีที่นายจ้างแต่งตั้งบุคคลหนึ่งเป็นตัวแทนเพื่อกระทำการจดทะเบียนหรือพิสูจน์สัญชาติให้แก่แรงงานข้ามชาติในนามของตนเอง

กรณีที่ 3 ตัวแทนออกหน้าเป็นนายจ้าง เป็นกรณีที่นายจ้างยอมให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งกระทำการออกหน้าว่าเป็นนายจ้างของแรงงานข้ามชาติ ไม่ว่าจะเป็นการแจ้งจำนวนคนต่างด้าว การยื่นคำร้องขอจดทะเบียนประวัติคนต่างด้าว การขออนุญาตตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพ หรือ การยื่นคำขออนุญาตทำงาน โดยตนเองไม่เปิดเผยชื่อ

การศึกษานี้เห็นว่า ด้วยการละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่และการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากแรงงานของนายจ้าง ทำให้เกิดธุรกิจและขบวนการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานผิดกฎหมายและขบวนการนายหน้าหลากหลายรูปแบบ ส่งผลให้กระบวนการจดทะเบียนแรงงานเสีย และทำให้แรงงานได้รับความเดือดร้อน ไม่ว่าจะเป็นการได้รับข้อมูลที่ไม่ถูกต้อง การถูกยึดเอกสารฉบับจริง หรือ การถูกขูดรีดหรือแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบแล้วซ้ำเล่าจากขบวนการดังกล่าว โดยจำนวนเงินที่สะสมอยู่ในขบวนการดังกล่าวล้วนมาจากแรงงานข้ามชาติทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นค่าลักลอบนำพาเข้าเมืองผิดกฎหมาย หนี้จากค่าใช้จ่ายนายหน้านำพาเข้าเมืองที่นายจ้างผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ใช้เป็นข้ออ้างในการบังคับใช้แรงงาน ค่าจัดหางาน ค่าจดทะเบียนแรงงานพิสูจน์สัญชาติและขอรับใบอนุญาตทำงาน และค่าตำรวจที่นายจ้างหักจากแรงงานข้ามชาติในแต่ละเดือนเพื่อที่จะลักลอบทำงานในท้องที่โดยไม่ถูกจับ (คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชน ด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานต่างด้าวและผู้พลัดถิ่น, 2554: 53)

2.4.2 ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวในการนํานโยบายไปปฏิบัติ

จากการทบทวนการศึกษาเกี่ยวกับการนํานโยบายไปปฏิบัติที่ผ่านมา ผู้ศึกษาได้ค้นพบปัญหาและอุปสรรคต่อการนํานโยบายไปปฏิบัติโดยขอเสนอโดยการจำแนกเป็นตัวแปรที่มีผลต่อกระบวนการนํานโยบายไปปฏิบัติ แนวทางการจำแนกตัวแปรประยุกต์มาจากตัวแบบการนํานโยบายไปปฏิบัติของ Mazmanian and Sabatier (Mazmanian and Sabatier, 1998: 22; สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2554: 470-474) โดยได้จำแนกตัวแปรออกเป็น 2 กลุ่ม ประกอบด้วย กลุ่มตัวแปรที่เกี่ยวกับ

สมรรถนะของนโยบายและองค์กรในการการนำนโยบายไปปฏิบัติ และ กลุ่มตัวแปรที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนี้

2.4.2.1 กลุ่มตัวแปรที่เกี่ยวกับสมรรถนะของนโยบายและองค์กรในการการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ด้านสมรรถนะขององค์กร ผลการศึกษาการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ จากการศึกษาต่าง ๆ พบปัญหาและอุปสรรคในด้านด้านทรัพยากร ประกอบไปด้วยบุคลากร และ สถานที่ ในด้านบุคลากรผู้ปฏิบัติงานนั้น ผู้ว่าจ้างแรงงานผู้ประกอบการและเจ้าหน้าที่ที่มีความพึงพอใจ การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐในการขอต่ออายุใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าว การตรวจพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าว (กรมการจัดหางาน, 2550) ในขณะที่เดียวกันตัวผู้ปฏิบัติงานเองมี พฤติกรรมในการยอมรับนโยบายโดยการเห็นด้วยกับนโยบายการผ่อนปรนแรงงานต่างด้าว อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษบางส่วนกลับพบว่า การให้บริการจัดหางานและขึ้นทะเบียนโดยรัฐมีข้อจำกัดด้านงบประมาณและอัตราค่าจ้าง การขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ รวมทั้งการทุจริตบางส่วน การมีระบบงานที่ยุ่งยากล่าช้า สถานที่ติดต่อมีหลายหน่วยงาน โดยได้เสนอให้ปรับระบบ การบริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวเป็นรูปแบบศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) เพื่อ ปรับระบบการทำงานของเจ้าหน้าที่ให้มีความรวดเร็วในการให้บริการให้มากขึ้น (วีรชัย ศาสตราศรี, 2542; ศรีนคร วงศ์ใจ, 2543; ประชา มีเหม้ง, 2548; ฉัตรสุตา ธงชัยสุวรรณ, 2551; ภัทรวิรุฬ เกอแผล, 2552)

1) ด้านประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุม การศึกษาของกรมการจัดหางาน (2550) พบว่าในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติมีปัญหาในด้านกระบวนการดำเนินงาน โดยขั้นตอนการทำงานไม่เป็นไปตามแผนและขั้นตอนที่กำหนดไว้ อีกทั้งยังไม่สามารถ คำนวณปริมาณที่แรงงานต่างด้าวเข้ามาใช้บริการได้ มีความไม่ชัดเจนของขั้นตอนในการ ปฏิบัติงาน (ณัฐกานต์ สาจำปา, 2549; ณัฐพล รักชาติ, 2549)

(1) ความชัดเจนและเป็นไปได้ของนโยบาย การจ้างงานอย่างถูกกฎหมาย และการขึ้นทะเบียนแรงงานเพื่อเข้าสู่ระบบมีขั้นตอนที่ซับซ้อน มีระเบียบและแนวปฏิบัติที่ยุ่งยากทำให้เกิดความล่าช้า ปัญหาการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกันอันเนื่องมาจากความ ชัดเจนและครอบคลุมของนโยบาย ตลอดจนปัญหาด้านมาตรการรองรับผู้ที่ไม่ผ่านการตรวจพิสูจน์ สัญชาติที่ไม่มีการกำหนดแนวปฏิบัติให้กับเจ้าหน้าที่เกี่ยวข้องว่าจะต้องดำเนินการอย่างไร (กรมการจัดหางาน, 2550) ยิ่งไปกว่านั้น การศึกษาของ อุดม เพชรคุต (2543) พบว่า ผลจากการนำนโยบายไป ปฏิบัติที่พบว่า นโยบายดังกล่าวทำให้ผู้ว่าจ้างแรงงานฉวยโอกาสนำแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายที่เพิ่ม เข้ามาใหม่มาทำงานมากขึ้น และนำแรงงานเพียงบางส่วนไปจดทะเบียน นโยบายของรัฐที่ผ่านมาขาด ความชัดเจนต่อเนื่องและไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง ไม่สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ทำให้ผู้ปฏิบัติงาน

สับสนุน (วีรชัย ศาสตราศรัย ,2542; ศรีนคร วงศ์ใจ, 2543; ฉัตรสุตา ธงชัยสุวรรณ, 2551; ภัทรรุธ เกอแผละ, 2552)

(2) ด้านการสื่อข้อความและการประชาสัมพันธ์ อันประกอบไปด้วยความผิดพลาดในการแจ้งข่าวสารไม่ชัดเจน การประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ความล่าช้าในการออกคู่มือการปฏิบัติงานและระเบียบปฏิบัติการประชาสัมพันธ์การจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองไม่ชัดเจน ไม่สนใจ เนื้อหาไม่ครอบคลุม สื่อความหมายไม่ถูกต้อง และความถี่ในการประชาสัมพันธ์น้อยเกินไป (ประชา มีเหม็ง, 2548; ญัฐกานต์ สาจำปา, 2549; ญัฐพล รักชาติ, 2549; กรมการจัดหางาน, 2550; ภัทรรุธ เกอแผละ, 2552)

(3) ความเป็นธรรมของมาตรการในการให้ทุนให้โทษ พบว่า นโยบายไม่มีความชัดเจนด้านมาตรการสำหรับผู้ที่ไม่มาต่ออายุใบอนุญาตและไม่เข้ารับการพิสูจน์สัญชาติ แม้ว่าเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานมีพฤติกรรมในการเห็นด้วยกับนโยบายการผ่อนปรนแรงงานต่างด้าว แต่ยังมี ความกังวลในเรื่องมาตรการให้ทุนให้โทษ โดยเห็นว่าควรมีมาตรการที่เด็ดขาดเพื่อให้การน่านโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้บรรลุผล (ทักษิณ เห็นชอบดี, 2546; กรมการจัดหางาน, 2550)

2.4.2.2 กลุ่มตัวแปรที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมที่มีผลต่อการน่านโยบายไปปฏิบัติ (Nonstatutory Variables Affecting Implementation) ซึ่งประกอบไปด้วยตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ แรงงานต่างด้าว ผู้ว่าจ้างแรงงาน และนายหน้า

1) แรงงานต่างด้าว ปัญหาและอุปสรรคที่พบเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว คือ แรงงานต่างด้าวไม่มาต่ออายุใบอนุญาตและไม่เข้ารับการพิสูจน์สัญชาติเพราะสาเหตุทางด้านการเงิน เมื่อแรงงานมีการเปลี่ยนผู้ว่าจ้างแรงงาน ย้ายสถานที่ ย้ายข้ามเขตจังหวัดบ่อยครั้งทำให้แรงงานต่างด้าวในแต่ละพื้นที่มีปริมาณไม่แน่นอนและยากแก่การควบคุมของรัฐ ในขณะเดียวกัน แรงงานต่างด้าวเพศหญิงที่มีสามีเป็นชาวไทยบางกลุ่มไม่ได้เป็นแรงงานต่างด้าวในภาคอุตสาหกรรม แต่อยู่กินฉันท์สามีภรรยาชาวไทยแต่ไม่ขออนุญาตทำงาน จึงไม่อาจออกมาแสดงตนต่อทางราชการ ประการที่สำคัญคือ แรงงานไม่ให้ความร่วมมือและเห็นความสำคัญในการต่ออายุใบอนุญาตทำงานเพราะมีหนทางแอบซ่อนตัว และมีผู้ให้ที่พักพิง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการตรวจสอบสุขภาพพบว่าแรงงานต่างชาตินำรับการตรวจสุขภาพไม่ถึงครึ่งของจำนวนแรงงานที่มาจดทะเบียน จึงน่าเป็นห่วงในด้านของการติดตามดูแลแรงงานที่เป็นโรคติดต่อที่ยังอยู่ในขั้นที่ไม่แสดงอาการ เพราะอาจนำโรคร้ายมาติดคนไทยได้ (อุดม เพชรคุด, 2543) ในด้านการทำงานของแรงงานต่างด้าว ผลการศึกษาของ ศิวีโล ชยางกูร (2555) พบว่าแรงงานต่างด้าวไม่มีความต้องการที่จะทำงานในด้านบริการดูแลผู้สูงอายุ ไม่ต้องการความช่วยเหลือจากรัฐบาลทั้งเรื่องการหางานให้ทำ และการอบรมวิธีดูแลผู้สูงอายุ เพียงขออาศัยอยู่

โดยไม่ถูกเบียดเบียน แรงงานส่วนใหญ่พอใจกับงานที่ทำอยู่ และตั้งใจจะทำงานในประเทศเพียงชั่วระยะหนึ่งเท่านั้น

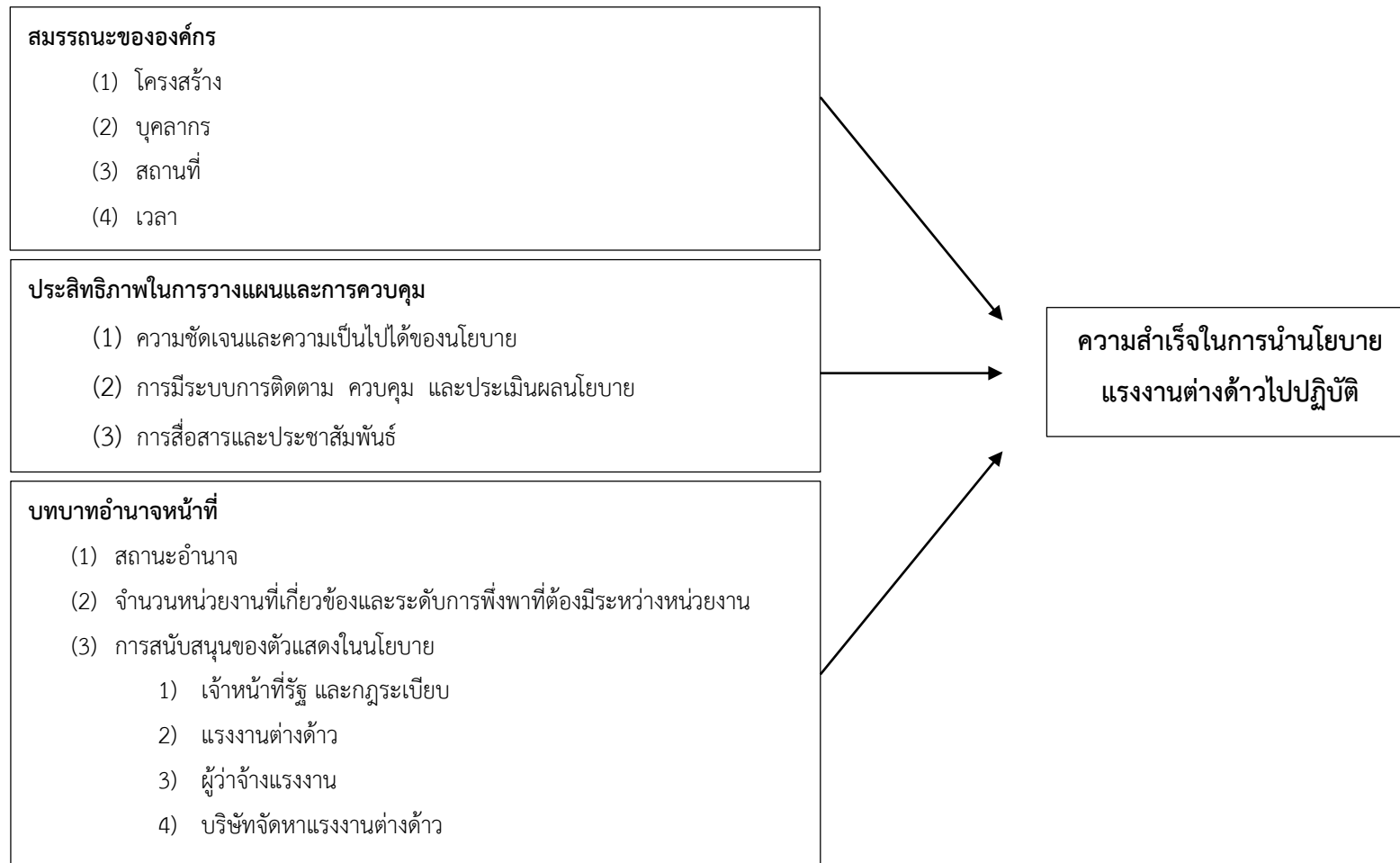
2) ผู้ว่าจ้างแรงงาน บางส่วนไม่ให้ความร่วมมือในการให้แรงงานต่างด้าวมาตรวจพิสูจน์สัญชาติ หรือให้มาพิสูจน์สัญชาติเพียงบางส่วน เพราะพิจารณาว่ามีความเสี่ยงเนื่องจากค่าใช้จ่ายในการพิสูจน์สัญชาติสูงโดยเฉพาะผู้ว่าจ้างแรงงานที่มีแรงงานต่างด้าวหลายราย (กรมการจัดหางาน, 2550) โดยผู้ว่าจ้างแรงงานจะมองแต่เรื่องผลประโยชน์ที่จะได้รับเท่านั้น จึงให้ความร่วมมือต่อราชการกับการจัดระบบแรงงานต่างด้าวน้อยมาก (ณัฐพล รักชาติ, 2549)

3) นายหน้า การศึกษาของ สมพงษ์ สระแก้ว และปัทมา ตั้งปรัชญากุล (2552) พบว่า การมีกระบวนการนายหน้าตั้งแต่ต้นทางมายังปลายทางเป็นสาเหตุหลักที่ทำให้การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของไทยไม่มีประสิทธิภาพ

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง จากการศึกษาที่ผ่านมาพบตัวแปรที่เป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติโดยจำแนกได้เป็น 2 กลุ่มตัวแปร ได้แก่ 1) กลุ่มตัวแปรที่เกี่ยวกับสมรรถนะของนโยบายและองค์การในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งประกอบไปด้วยด้านสมรรถนะขององค์การและด้านประสิทธิภาพในการวางแผนและควบคุม 2) กลุ่มตัวแปรที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งจากการทบทวนวรรณกรรมพบตัวแปรที่อยู่ในกลุ่มนี้ ประกอบไปด้วยการยอมรับนโยบายและการให้ความร่วมมือของ แรงงานต่างด้าว ผู้ว่าจ้างแรงงาน และนายหน้า

2.5 กรอบแนวคิดเบื้องต้นในการศึกษา

จากการทบทวนวรรณกรรมในบทที่ 2 ผู้ศึกษาได้รวบรวมแนวคิดทางการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติมาเป็นแนวทางในการกำหนดกรอบแนวคิดสำหรับการศึกษาดังภาพที่ 2.5



ภาพที่ 2.5 กรอบแนวคิดในการศึกษาการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ กรณีศึกษา บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวจังหวัดเชียงใหม่

จากกรอบแนวคิดดังกล่าว อธิบายได้ว่า การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติจะดำเนินไปได้ด้วยความสำเร็จ ต้องขึ้นอยู่กับตัวแปรสำคัญ 4 ตัวแปร อันเป็นตัวแสดงในกระบวนการการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งได้แก่ เจ้าหน้าที่รัฐและกฎระเบียบ แรงงานต่างด้าว ผู้ว่าจ้างแรงงาน และบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว โดยสามารถอธิบายรายละเอียดของตัวแปรต่าง ๆ ได้ดังต่อไปนี้

ตัวแปรความสำเร็จของนโยบาย คือ การที่รัฐสามารถนำแรงงานต่างด้าวมาขึ้นทะเบียนได้ครบ สามารถกำกับติดตามแรงงานได้ สามารถป้องกันและแก้ไขผลกระทบทางลบที่เกิดจากการเข้ามาของแรงงานต่างด้าวได้ เช่น โรคติดต่อ อาชญากรรม ตลอดจนการควบคุมปริมาณแรงงานไม่ให้มีมากเกินไปจนเกิดการว่างงานของแรงงานต่างด้าว และสามารถเสริมสร้างผลทางบวกที่เกิดจากการเข้ามาของแรงงานต่างด้าว เช่น แรงงานต่างด้าวเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติเป็นฐานกำลังในการผลิต เป็นต้น

การศึกษาปัจจัยที่นำไปสู่ผลสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้ศึกษาได้แนวคิดมาจากทฤษฎีการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. สมรรถนะขององค์กร ตัวแปรนี้ดัดแปลงมาจากตัวแบบการจัดการของวรเดช จันทรศร (2548: 135-154) ตัวแปรนี้ผู้ศึกษาจะให้ความสนใจปัจจัยย่อย จำนวน 4 ปัจจัย ได้แก่ โครงสร้างบุคลากร สถานที่ และเวลา นโยบายจะสามารถสำเร็จได้นั้นส่วนหนึ่งมาจากความแข็งแกร่งของสมรรถนะที่องค์กรมี กล่าวคือองค์กรจะต้องมีโครงสร้างภายนอกและภายในที่แข็งแกร่ง เช่น มีโครงสร้างที่กระตือรือร้นมีระบบการตัดสินใจ มีระบบข้อมูลข่าวสาร และการสื่อสารที่ดี บุคลากรมีความรู้ความสามารถและมีจำนวนที่เพียงพอ มีวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ ตลอดจนเทคโนโลยีที่ทันสมัยที่ส่งผลให้มีการทำงานที่รวดเร็วและแม่นยำ ช่วยให้การดำเนินนโยบายขององค์กรมีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ และมีสถานที่สะดวกสบาย เหมาะสมและเป็นที่พักพอใจของผู้รับบริการ

2. ประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุม เป็นเงื่อนไขหนึ่งที่สำคัญในการสร้างให้เกิดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นการรวบรวมเงื่อนไขต่าง ๆ จากตัวแบบบูรณาการและตัวแบบทางการเมือง ประกอบด้วย

- (1) ความชัดเจนและความเป็นไปได้ของนโยบาย
- (2) การมีระบบการติดตาม ควบคุม และประเมินผลนโยบาย
- (3) การสื่อสารและประชาสัมพันธ์

3. บทบาทอำนาจหน้าที่ เป็นการประยุกต์ตัวแบบการเมืองและตัวแบบบูรณาการเข้ามาไว้รวมกัน ประเด็นที่ศึกษาประกอบไปด้วย

- (1) สถานะอำนาจ
- (2) จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและระดับการพึ่งพาที่ต้องมีระหว่างหน่วยงาน

(3) การสนับสนุนของตัวแสดงในนโยบาย อธิบายได้ว่า กล่าวตามทฤษฎีระบบว่าด้วยหลักการ “ผลย่อมเกิดจากเหตุ” การที่นโยบายจะสำเร็จได้ดังที่กล่าวไว้ข้างต้น ต้องอาศัยปัจจัยอันเป็นผลผลิตของระบบย่อย ๆ ที่เป็นหน่วยในการนำนโยบายไปปฏิบัติ การที่นโยบายจะสำเร็จได้ดังที่กล่าวไว้ข้างต้น ต้องอาศัยการสนับสนุนของตัวแสดงในนโยบาย ดังนี้

(3.1) ตัวแปรเจ้าหน้าที่รัฐ และกฎระเบียบ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่มีเพียงพอในการดำเนินงาน และมีกฎระเบียบที่ชัดเจน รัดกุม

(3.2) ตัวแปรแรงงานต่างด้าว ที่จะต้องให้ความร่วมมือในการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวและปฏิบัติตามกฎหมายอย่างต่อเนื่อง เช่น การต่ออายุเมื่อครบวาระ การแจ้งเมื่อมีการย้ายพื้นที่หรือเปลี่ยนผู้ว่าจ้างแรงงาน เป็นต้น

(3.3) ผู้ว่าจ้างแรงงาน จำเป็นที่จะต้องให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามกฎระเบียบในการจ้างงานแรงงานต่างด้าว

(3.4) บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว ซึ่งเป็นหน่วยงานเอกชนที่ทำหน้าที่อำนวยความสะดวกให้กับผู้ว่าจ้างแรงงานและแรงงาน โดยประสานระหว่างผู้ว่าจ้างแรงงาน แรงงาน และภาครัฐ ในกระบวนการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าว กระบวนการพิสูจน์สัญชาติและกระบวนการอื่นๆตามที่ผู้ว่าจ้างแรงงานหรือแรงงานต้องการ บริษัทเอกชนเหล่านี้ได้มีบทบาทสำคัญที่ทำให้การนำนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติอย่างเป็นผลสำเร็จ นอกจากนั้น ผู้ศึกษายังตั้งสมมติฐานถึงบทบาทของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวที่จะก่อให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุดในอุตสาหกรรม การจ้างแรงงานต่างด้าว อันได้แก่ หน้าที่การบริหารจัดการแรงงาน (เช่น การจัดหาแรงงาน การนำแรงงานต่างด้าวไปพบผู้ว่าจ้าง การขึ้นทะเบียนแรงงานและนำแรงงานเข้าสู่ระบบ) หน้าที่การกำกับติดตาม (เช่น เมื่อแรงงานจะมีการเปลี่ยนผู้ว่าจ้างแรงงาน หรือย้ายสถานที่ทำงาน ก็ต้องมาแจ้งกับบริษัทเพื่อจัดการทำเรื่องให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างถูกต้อง) และหน้าที่ทางด้านการพัฒนาแรงงาน (บทบาทในการอบรมแรงงานตั้งแต่วัฒนธรรมไทย กฎระเบียบในประเทศ วินัยในการทำงาน ตลอดจนทักษะเฉพาะงาน เช่น หากทำงานเป็นคนเลี้ยงเด็ก ก็ต้องมีความรู้เบื้องต้นในการดูแลเด็กที่ถูกต้อง วิธีขนนม หรือหากเป็นผู้ดูแลผู้สูงอายุ ก็ควรมีความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติตัวหรือข้อมูลเกี่ยวกับโภชนาการผู้สูงวัย เป็นต้น) เพราะบทบาทเหล่านี้ถือว่ามีความสำคัญและช่วยส่งเสริมให้การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ

บทที่ 3

วิธีการวิจัย

การศึกษาเรื่อง “การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ: ศึกษาบทบาทของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว จังหวัดเชียงใหม่” ผู้วิจัยเลือกใช้วิธีการวิจัยแบบผสมผสาน (Mixed Method) อันมาจากวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลที่ถูกเลือกใช้อย่างเหมาะสมตามกลุ่มตัวอย่าง ผู้วิจัยได้จัดทำตารางเพื่อเป็นกรอบแนวทางในการศึกษา โดยกำหนดขอบเขตการศึกษาที่พิจารณาจากวัตถุประสงค์ของการศึกษา ทั้ง 2 ข้อ จากนั้นจึงกำหนดตัวแปรที่ต้องการศึกษาเพื่อที่จะสามารถระบุแหล่งข้อมูลหรือกลุ่มตัวอย่างได้อย่างชัดเจน อันนำไปสู่การพิจารณาถึงวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลที่เหมาะสมที่สุดพร้อมทั้งการวิเคราะห์ข้อมูล จากกรอบแนวทางการศึกษาดังกล่าว ผู้วิจัยได้มีการลงรายละเอียดเกี่ยวกับตัวแปรที่ศึกษา แหล่งข้อมูล ผู้ให้ข้อมูล เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล การเก็บรวบรวมข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูลตามลำดับ ซึ่งจะได้นำเสนอดังต่อไปนี้

3.1 กรอบแนวทางการศึกษาในภาพรวม

ในการศึกษาการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ : ศึกษาบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว จังหวัดเชียงใหม่ ผู้ศึกษาได้สร้างกรอบแนวทางการศึกษาโดยกำหนดวัตถุประสงค์ของการศึกษา ตัวแปร/ประเด็นที่ศึกษา แหล่งข้อมูล/ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง การเก็บรวบรวมข้อมูล/เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล โดยมีรายละเอียดนำเสนอในตารางที่ 3.1

ตารางที่ 3.1 กรอบแนวทางในการศึกษา

วัตถุประสงค์/ขอบเขตของการศึกษา	ตัวแปรที่ศึกษา	แหล่งข้อมูล/กลุ่มตัวอย่าง	การเก็บรวบรวมข้อมูล/ เครื่องมือที่ใช้	การวิเคราะห์ข้อมูล
1. บริบท	1.บริบทพื้นที่ 2.บริบทนโยบาย	1.เอกสารทางประวัติศาสตร์ 2.หนังสือราชการ 3.เอกสารทางกฎหมาย 4.เอกสารอิเล็กทรอนิกส์	แบบบันทึกข้อมูล การสังเกตการณ์	การพรรณนา
2. บทบาทของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ	1. ศึกษาการเกิดขึ้น ดำรงอยู่ และข้อมูลโดยสังเขปของ บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว 2. บทบาทด้านการนำเข้าแรงงาน 3.บทบาทด้านการพัฒนาแรงงานต่างด้าว 4.บทบาทด้านการกำกับติดตามแรงงานต่างด้าว	1.ผู้ประกอบการบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว 2.เอกสาร แผ่นพับ 3.เอกสารอิเล็กทรอนิกส์ 1.ผู้ประกอบการบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว 2.ผู้ว่าจ้างแรงงาน 3.แรงงานต่างด้าว 1.ผู้ประกอบการบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว 2.ผู้ว่าจ้างแรงงาน 3.แรงงานต่างด้าว 1.ผู้ประกอบการบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว 2.ผู้ว่าจ้างแรงงาน 3.แรงงานต่างด้าว	1.การสัมภาษณ์เชิงลึก 2.แบบบันทึก 1.การสัมภาษณ์เชิงลึก 2. แบบสอบถาม 1.การสัมภาษณ์เชิงลึก 2. แบบสอบถาม 1.การสัมภาษณ์เชิงลึก 2. แบบสอบถาม	1.การวิเคราะห์เนื้อหา 1.การวิเคราะห์เนื้อหา 2.สถิติพรรณนา (ความถี่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย) 1.การวิเคราะห์เนื้อหา 2.สถิติพรรณนา (ความถี่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย) 1.การวิเคราะห์เนื้อหา 2.สถิติพรรณนา (ความถี่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย)

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

วัตถุประสงค์/ขอบเขต ของการศึกษา	ตัวแปรที่ศึกษา	แหล่งข้อมูล/กลุ่มตัวอย่าง	การเก็บรวบรวมข้อมูล/ เครื่องมือที่ใช้	การวิเคราะห์ข้อมูล
3.ปัจจัยที่มีผลต่อ ความสำเร็จและความ ล้มเหลวในการนำนโยบาย แรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ	1.1. สมรรถนะขององค์กร	1.ผู้ประกอบการบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว	1.การสัมภาษณ์เชิงลึก	1.การวิเคราะห์เนื้อหา
	1.2.ประสิทธิภาพการวางแผน และการควบคุม	2.ผู้ว่าจ้างแรงงาน		
		3.แรงงานต่างด้าว	2.แบบสอบถาม	2.สถิติพรรณนา (ความถี่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย)
4. ข้อเสนอ	ข้อเสนอแนะต่อการพัฒนา	1.ผู้ประกอบการบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว	1.การสัมภาษณ์เชิงลึก	1.การวิเคราะห์เนื้อหา
	บทบาทบริษัทจัดหาแรงงานต่าง	2.ผู้ว่าจ้างแรงงาน		
	ด้าวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ	3.แรงงานต่างด้าว	2. แบบสอบถาม	2.สถิติพรรณนา (ความถี่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย)

3.2 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

เนื่องจากงานวิจัยชิ้นนี้เป็นการศึกษาวิจัยแบบผสมผสาน ซึ่งผู้วิจัยได้ออกแบบวิธีการสุ่มตัวอย่างและรูปแบบการศึกษาจำแนกออกไปตามความเหมาะสมของประเภทกลุ่มตัวอย่าง โดยกลุ่มตัวอย่างสามารถจำแนกออกเป็น 4 กลุ่ม ประกอบด้วย กลุ่มตัวอย่างที่เป็นบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว กลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้ว่าจ้างแรงงาน กลุ่มตัวอย่างที่เป็นเจ้าหน้าที่ และ กลุ่มตัวอย่างที่เป็นแรงงานต่างด้าว ซึ่งแต่ละกลุ่มจะมีวิธีการเลือกตัวอย่าง และกลุ่มตัวอย่างที่ได้ ดังต่อไปนี้

3.2.1 กลุ่มตัวอย่างที่เป็นบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว

ตัวแทนบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว ถือเป็นกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก เพราะวัตถุประสงค์หลักของการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ เป็นการศึกษาวิจัยถึงบทบาทของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ ผู้วิจัยจึงให้ความสำคัญกับการได้มาซึ่งข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างกลุ่มนี้มาก เพื่อให้ได้กลุ่มตัวอย่างที่สามารถถ่ายทอดข้อมูลในระดับที่เป็น “Information-rich Cases” ตามแบบของ Patton (1987 :58) จึงใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพโดยการสัมภาษณ์ โดยมีการเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบยึดจุดมุ่งหมายของการศึกษาเป็นหลัก (Purposeful Sampling) (ชาย, 2556 : 128) หรือที่เรียกโดยทั่วไปว่าเป็นการสุ่มแบบเฉพาะเจาะจง เป็นการเลือกแบบไม่มีโครงสร้างเคร่งครัดหรือซับซ้อน แต่มีจุดมุ่งหมายหลักของการเลือกเพื่อให้ได้ตัวอย่างที่เหมาะสมกับแนวคิดและจุดมุ่งหมายของการศึกษามากที่สุด การคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างมีขั้นตอน 2 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 สํารวจประชากร การสํารวจประชากรบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวพบว่า บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวในจังหวัดเชียงใหม่จํานวน 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มตัวอย่างที่เป็นบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย จํานวน 6 บริษัท (สํานักบริหารแรงงานต่างด้าว, 2558ข) และบริษัทที่ผิดกฎหมาย จํานวน 26 บริษัท (จากการสํารวจด้วยโดยผู้วิจัย และสอบถามรายชื่อเพิ่มเติมพร้อมตรวจสอบกับผู้ประกอบการบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวที่ได้เข้าพบ) รวมเป็น 32 บริษัท

ขั้นตอนที่ 2 ติดต่อขอทำการสัมภาษณ์เก็บข้อมูลผู้ประกอบการบริษัท โดยมีการติดต่อสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างที่เป็นบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย จํานวน 6 บริษัท (สํานักบริหารแรงงานต่างด้าว, 2558ข) และบริษัทที่ผิดกฎหมาย จํานวน 26 บริษัท

จากการติดต่อได้รับความอนุเคราะห์ตอบกลับจากบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวจํานวน 6 แห่ง ประกอบไปด้วย บริษัทถูกกฎหมายจํานวน 4 บริษัท และบริษัทที่ผิดกฎหมายจํานวน 2 บริษัท ผู้วิจัยได้ติดต่อกับเจ้าของ ผู้บริหาร หรือผู้มีความสำคัญระดับปฏิบัติการ บริษัทละ 1 ท่าน เพื่อเข้าทำการสัมภาษณ์ และเนื่องจากเนื้อหาสัมภาษณ์บางส่วนเป็นข้อมูลเชิงลึกที่ผู้ให้สัมภาษณ์มีความไม่

สะดวกใจในการให้ข้อมูล ผู้วิจัยจึงจำเป็นต้องใช้นามสมมติในการเขียนรายงาน อย่างไรก็ตาม ผู้ให้สัมภาษณ์ทุกท่านล้วนแต่เป็นผู้มีประสบการณ์ในการทำงานไม่ต่ำกว่า 3 ปี อีกทั้งยังมีความเชี่ยวชาญ และสามารถให้ข้อมูล และข้อเสนอแนะได้อย่างครบถ้วน สมบูรณ์ สามารถมองเห็นปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลาที่ผ่านมาได้เป็นอย่างดี

ผู้ให้ข้อมูลซึ่งเป็นตัวแทนบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว จำนวน 6 คน จาก 6 บริษัทที่ทำการศึกษามีดังนี้

3.2.1.1 สมบัติ (นามสมมติ) เพศชาย อายุ 51 ปี สถานภาพสมรส นิติศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ปัจจุบันประกอบอาชีพนายความ

3.2.1.2 สมควร (นามสมมติ) เพศชาย อายุ 59 ปี รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ปัจจุบันเป็นอาจารย์สาขาสังคมศาสตร์ สอนวิชาวิเคราะห์การเมืองไทย วิชาการบริหารกลยุทธ์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตเชียงใหม่ ประกอบกิจการได้ 6 ปี

3.2.1.3 สมจิตร (นามสมมติ) เพศชาย เพศชาย อายุ 57 ปี นิติศาสตร์บัณฑิต และ เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช อาชีพปัจจุบันเป็นนายความ รับว่าความทั่วราชอาณาจักร นอกจากให้บริการและดูแลเรื่องแรงงานต่างด้าวและการพิสูจน์สัญชาติแล้ว บริษัทยังให้บริการในการทำ พรบ. ต่อกาสิโน และธุรกรรมทางกฎหมายทุกชนิด ประกอบอาชีพเป็นตัวแทนจัดหาแรงงานมา 4 ปี และเริ่มจดทะเบียนบริษัทในปีที่ 3

3.2.1.4 สมชาย (นามสมมติ) เพศชาย อายุ 31 ปี วิศวกรรมศาสตรบัณฑิต สาขา วิศวกรรมโยธา มหาวิทยาลัยมหานคร กรุงเทพมหานคร และ วิศวกรรมศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ หลังเรียนจบได้ไปทำงานในบริษัทเอกชนและออกมาทำบริษัทรับเหมาก่อสร้างด้วยตนเอง ในขณะที่ทำบริษัทรับเหมาก่อสร้างนั้นต้องมีการจ้างแรงงานต่างด้าวเป็นจำนวนมากและต้องมีการนำแรงงานขึ้นทะเบียน ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ยุ่งยากสำหรับแรงงาน ในฐานะผู้ว่าจ้างแรงงานจึงต้องเป็นธุระจัดการให้ ต่อมาจึงเห็นว่าธุรกิจนี้น่าสนใจและรายได้ดี จึงหันมาทำซึ่งก็มีรายได้มากกว่าทำรับเหมาก่อสร้างและพึงพอใจมากกว่า ดำเนินกิจการมา 3 ปี เริ่มจดทะเบียนตามกฎหมายตั้งแต่ปีที่ 2 เป็นต้นมา

3.2.1.5 พรพรรณ (นามสมมติ) เพศหญิง อายุ 28 ปี สถานภาพโสด นิติศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง ประกอบกิจการได้ 2 ปี และเริ่มจดทะเบียนตั้งแต่เริ่มก่อตั้งกิจการ

3.2.1.6 พรวิไล (นามสมมติ) เพศหญิง อายุ 52 ปี จบการศึกษาระดับปริญญาตรี สาขาการจัดการปริญญาตรี แต่งงานและมีลูก 2 คน ประกอบกิจการจัดหาแรงงาน

3.2.2 ผู้ว่าจ้างแรงงานต่างด้าว

ผู้ว่าจ้างแรงงานที่ได้รับอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าวในเขตจังหวัดเชียงใหม่มีทั้งหมด 15,394 ราย (สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, 2558ก: 21) ซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างแรงงานที่จ้างแรงงานต่างด้าวครอบคลุมทั้งสี่ภาคคือภาคเหนือ ภาคกลาง ภาคตะวันออก และภาคใต้ ในกรณีนี้ ผู้ศึกษาต้องการข้อมูลเชิงลึกของผู้ว่าจ้างแรงงานและบทบาทของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว เหตุนี้ผู้ศึกษาเลือกใช้วิธีกำหนดประชากรโดยการเลือกตัวอย่างโดยเจาะจง (Purposive sampling) จากผู้ว่าจ้างแรงงานที่ใช้บริการบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว จำนวน 5 คน ดังนี้

3.2.2.1 ป้ายา* อายุ 49 ปี ปัจจุบันอาศัยอยู่กับสามี และลูกสาว 2 คน กิจการของป้ายา*เป็นการจำหน่ายปลาปรุงสุก ประกอบไปด้วย ปลาเผา ปลาทอดซึ่งมีปลาหลากหลายชนิด และต้มยำปลา นอกจากนั้นยังมีขนมไข่หงส์สูตรเฉพาะของป้ายา*ที่มีขายจำนวนจำกัดวันละประมาณ 400 ลูก โดยขนมดังกล่าวป้ายา*ปั่นและปรุงเองตลอดทั้งกระบวนการ รายได้ต่อวันไม่สม่ำเสมอและไม่สะดวกที่จะเปิดเผยจำนวนรายได้ แต่ก็มีมากพอที่จะส่งลูกสาวทั้งสองคนเรียนมหาวิทยาลัย และผ่อนรถ โดยประเมินตนเองว่าอยู่ในฐานะปานกลาง แม้มีหนี้สินแต่ก็ไม่ลำบากในการชำระหนี้

3.2.2.2 ป้าอ้อย* เจ้าของสินค้าที่ได้รับคัดเลือกเป็นผลิตภัณฑ์ OTOP อายุ 53 ปี ประกอบอาชีพขายอาหารปรุงสุกประเภท ไก่ทอด แคมหมูทอด โดยเปิดกิจการ 3 แห่ง แห่งแรกเป็นร้านในตลาดสด แห่งที่สองเป็นร้านขายแคมหมูเป็นของฝากในจังหวัดเชียงราย และร้านที่สามเป็นร้านเฉพาะกิจสำหรับออกงานต่าง ๆ เช่น งานกาดมั่วค์ฮอม ในช่วงเทศกาลสงกรานต์

3.2.2.3 พี่ใหญ่* อายุ 39 ปี รับเหมาก่อสร้างรายย่อย ดำเนินกิจการก่อสร้างมาประมาณ 20 ปี โดยเริ่มต้นจากรับงานก่อสร้าง ซ่อมบำรุงในละแวกชุมชน จากนั้นจึงได้รวมตัวกับกลุ่มนายช่างที่คุ้นเคยกันรับงานต่าง ๆ ต่อมาเมื่อมีงานเข้ามามากขึ้นช่างชาวไทยที่เคยร่วมทีมกันเริ่มมีปัญหาทั้งเรื่องเงินและความรับผิดชอบในการทำงาน พี่ใหญ่จึงแยกตัวออกมาโดยอาศัยเครือข่ายแรงงานต่างด้าวที่เคยทำงานด้วยมาช่วยงาน จนทุกวันนี้มีลูกน้อง 30 คน ลักษณะการจ้างงานจะมีทั้งแบบรายวันและรายเดือน

3.2.2.4 พี่แป่ว* อายุ 35 ปี เจ้าของร้านโชห่วยและอุปกรณ์เครื่องครัว เป็นชาวจังหวัดเชียงราย เพิ่งย้ายมาอยู่เชียงใหม่ได้ประมาณ 6 ปี ได้เช่าห้องแถวบริเวณตลาดสด 1 คูหา เพื่อเปิดเป็นร้านขายอุปกรณ์และของใช้เบ็ดเตล็ด โดยพี่แป่วดูแลร้าน ทำบัญชี และเฝ้าร้านเองทั้งหมด พี่แป่วพักอาศัยอยู่กับสามีที่บ้านพักบริเวณไม่ไกลจากร้าน ส่วนร้านจะให้แม่บ้านอยู่เพื่อเฝ้าร้านและคอยช่วยเปิด ปัจจุบันมีแม่บ้าน 2 เป็นเพื่อนกันและทำงานในร้านด้วยกัน อายุประมาณ 18-19 ปี (แรงงานไม่ทราบอายุที่แน่ชัดของตน)

3.2.2.5 พี่น้อย* เพศหญิง อายุ 39 ปี จบการศึกษาชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 เจ้าของร้านอาหารขนาดกลางชื่อดัง พี่น้อยเปิดร้านอาหารมา 20 กว่าปี ร้านเป็นประเภทร้านอาหาร

จำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์และมีดนตรีสด ร้านมีประมาณ 20 โต๊ะ รองรับได้ประมาณ 100 คน เปิดบริการตั้งแต่ 17.00-01.00 น. ปัจจุบันมีแรงงาน 11 คน

3.2.3 เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

แม้ว่าการศึกษาค้างนี้มุ่งไปที่บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว แต่ผู้ศึกษาเห็นว่าควรมีการเก็บข้อมูลจากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเพื่อตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลในบางประเด็น จึงประสานไปยังเจ้าหน้าที่กรมการจัดหางานในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ 1 ท่าน นอกจากนั้นยังได้เก็บข้อมูลเชิงลึกจากอดีตนักศึกษาฝึกงานสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง จังหวัดเชียงใหม่ 1 ท่าน รวมมีการเก็บข้อมูลจากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจำนวน 2 ราย

3.2.3.1 นายมาดแมน อายุ 28 ปี ปฏิบัติหน้าที่ นักวิชาการแรงงานปฏิบัติการ กรมการจัดหางาน จังหวัดเชียงใหม่

3.2.3.2 นายป๋องภัย* อายุ 24 ปี ปฏิบัติหน้าที่นักศึกษาฝึกงาน ตรวจคนเข้าเมือง เชียงใหม่

เนื่องจากข้อมูลส่วนตัวบางประการไม่สามารถเปิดเผยข้อมูลได้เพื่อคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล โดยเฉพาะผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานรัฐ การเปิดเผยข้อมูลส่วนตัวบางประการสามารถระบุตัวผู้ให้ข้อมูลได้ อย่างไรก็ตาม สามารถสรุปข้อมูลพื้นฐานของผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้ง 13 คน จำแนกตามกลุ่มประเภทได้ดัง

ตารางที่ 3.2 แสดงข้อมูลพื้นฐานของผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญจำแนกตามกลุ่มประเภทผู้ให้ข้อมูล

ข้อมูลพื้นฐาน	ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ				
	บริษัท n=6	ผู้ว่าจ้าง แรงงาน n=5	เจ้าหน้าที่ n=2	รวม	
				จำนวน n=13	ร้อยละ
เพศ					
- ชาย	4	1	-	7	53.85
- หญิง	2	4	2	6	46.15
อายุ (ปี)					
- ไม่เกิน 30 ปี	1	-	2	3	23.08
- 30 – 40 ปี	1	2	-	3	23.08
- 40 ปีขึ้นไป	4	3	-	7	53.84

ตารางที่ 3.2 (ต่อ)

ข้อมูลพื้นฐาน	ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ				
	บริษัทฯ n=6	ผู้ว่าจ้าง แรงงาน n=5	เจ้าหน้าที่ n=2	รวม	
				จำนวน n=13	ร้อยละ
ศาสนา					
- พุทธ	6	5	2	13	100
การศึกษา					
- มัธยมศึกษา	-	4	-	4	30.74
- ปริญญาตรี	4	1	1	6	46.15
- ปริญญาโท	2	-	1	3	23.08
ภูมิลำเนาเดิม					
- ภาคเหนือ	5	5	1	11	84.62
- ภาคอื่น ๆ	1		1	2	15.38
สถานภาพสมรส					
- โสด	1	-	2	3	23.08
- สมรส	5	5	-	10	76.92
รายได้/เดือน					
- ต่ำกว่า 15,000	-	-	1	1	7.70
- 15,001 – 30,000	2	2	1	5	38.46
- 30,000 บาทขึ้นไป	4	3	-	7	53.84

3.2.4 แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า

จังหวัดเชียงใหม่มีแรงงานสัญชาติเมียนมาที่เข้ามาทำงานและทำการขึ้นทะเบียนอย่างถูกกฎหมาย จำนวน 63,451 คน (สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, 2558ก: 21) ผู้วิจัยทำการกำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา ด้วยวิธีการคำนวณของ Yamane (1970: 580-581) โดยกำหนดระดับความคลาดเคลื่อนเท่ากับ 5% (ค่า $e = .05$) ดังนี้

$$n = \frac{N}{1 + N e^2} = \frac{63451}{1 + 63451(0.05^2)} = 397.45 \approx 400$$

เมื่อแทนค่าในสูตร จะได้กลุ่มตัวอย่างจำนวน 397.45 ราย จากตัวเลขดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นว่าควรเก็บข้อมูลในเป็นตัวเลขที่ลงตัวเพื่อให้การประมวลผลและข้อมูลที่ได้ชัดเจนมากขึ้น ผู้วิจัยจึงตัดสินใจเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างจำนวน 400 คน

ลักษณะทั่วไปของกลุ่มแรงงานสัญชาติเมียนมาในจังหวัดเชียงใหม่ จากการเก็บข้อมูลกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 400 คน พบว่า มีตัวอย่างเพศชายจำนวน 212 คน และเพศหญิง 188 คน แรงงานมีอายุเฉลี่ย 27.28 ปี (ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน 8.02) โดยมีสัดส่วนร้อยละสูงสุด อายุระหว่าง 20-29 ปี (ร้อยละ 43) รองลงมา อายุระหว่าง 30-39 ปี (ร้อยละ 31.50) ในด้านการศึกษา พบว่า ตัวอย่างร้อยละ 59 ไม่ได้รับการศึกษา ในขณะที่กลุ่มผู้ได้รับการศึกษาส่วนใหญ่ จำนวนร้อยละ 76.82 ได้รับการศึกษาสูงสุดระดับประถมศึกษา ดังตารางที่ 3.3

ตารางที่ 3.3 ข้อมูลด้านชีวสังคมของกลุ่มตัวอย่าง

ข้อมูลด้านชีวสังคมของกลุ่มตัวอย่าง	จำนวน (n=400)	ร้อยละ
เพศ		
ชาย	212	53.00
หญิง	188	47.00
อายุ ($\bar{x} = 27.28$ ปี) ($s = 8.02$)		
ต่ำกว่า 20 ปี	58	14.50
20 – 29 ปี	172	43.00
30 – 39 ปี	126	31.50
40 – 49 ปี	36	9.00
50 – 59 ปี	6	1.50
60 ปีขึ้นไป	2	.50
การศึกษา		
รับการศึกษา	164	41
- ประถมศึกษา	(126)	(76.82)
- มัธยมศึกษา	(38)	(23.18)
ไม่ได้รับการศึกษา	236	59.00

3.3 วิธีการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้ใช้มูลทั้งข้อมูลปฐมภูมิได้แก่ ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ แบบเจาะลึก (In depth Interview) และ ข้อมูลจากการเก็บแบบสอบถาม (Questionnaire) และข้อมูลทุติยภูมิ ได้แก่ ข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์เอกสาร บทความ งานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง กับแนวคิดเกี่ยวกับ นโยบายแรงงานต่างด้าว เอกสารที่ได้รับจากกลุ่มเป้าหมายในการศึกษา รวมถึงบทความ ข่าว จากสื่อสิ่งพิมพ์ หรือสื่อออนไลน์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง มีรายละเอียดดังนี้

3.3.1 การสัมภาษณ์

การศึกษาการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติในครั้งนี้ ใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบกึ่งมีโครงสร้าง โดยจะมีการเตรียมแนวคำถามไว้ล่วงหน้า มีลักษณะเป็นการสัมภาษณ์แบบไม่เป็นทางการ (Informal Interview) เป็นการสัมภาษณ์แบบเปิดกว้างไม่จำกัดคำตอบ โดยผู้สัมภาษณ์เพียงแต่กล่าวนำให้ผู้ถูกสัมภาษณ์ทราบแนวความต้องการ แล้วให้ผู้ถูกสัมภาษณ์เล่า เรื่องโดยอิสระ โดยพยายามตั้งคำถามเพื่อตั้งให้ผู้ถูกสัมภาษณ์ให้ข้อมูลเกี่ยวกับบทบาทในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ อย่างไรก็ตามการที่ผู้ศึกษาต้องการที่จะทราบข้อมูลเชิงลึกซึ่งต้องยอมรับในเบื้องต้นว่าข้อมูลบางประการเป็นข้อมูลส่วนบุคคล กล่าวคือ เป็นการยากที่ผู้ให้สัมภาษณ์จะให้ข้อมูล เพราะมีความกังวลเรื่องความปลอดภัย เช่น กรณีที่เกี่ยวกับส่วย หรือการนำเข้าแรงงานผิดกฎหมาย ผู้สัมภาษณ์จึงต้องใช้ระยะเวลาในการสัมภาษณ์นานและยอมให้มีการพูดออกนอกเรื่องได้พอสมควรเพื่อสร้างความสนิทสนม ละลายพฤติกรรมและเก็บเกี่ยวข้อมูลโดยรวมของผู้ถูกสัมภาษณ์

3.3.2 การใช้ข้อมูลเอกสาร

การเก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้ข้อมูลเอกสารในครั้งนี้ประกอบด้วย การใช้ข้อมูลประเภทเอกสารชั้นต้น คือเอกสารที่เป็นข้อมูลหรือหลักฐานโดยตรงถือเป็นต้นฉบับ เช่น บันทึกข้อมูลทางประวัติศาสตร์ จดหมายเหตุ บันทึกผลการดำเนินงานของหน่วยงาน ประกาศ หรือกฎหมาย และ ข้อมูลที่เป็นเอกสารชั้นรองคือ ข้อมูล หลักฐานที่มีใช้ได้มาโดยตรงจากเหตุการณ์หรือสถานการณ์แต่ได้มาจากการที่มีผู้รวบรวมข้อมูลไว้เสนอหรืออ้างอิง ซึ่งข้อมูลเอกสารชั้นรองที่ผู้วิจัยนำมาใช้ในการศึกษา ได้แก่ บทความ ข่าวจากสื่อสิ่งพิมพ์และสื่อออนไลน์ รวมทั้งงานวิจัยต่าง ๆ ที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการเก็บข้อมูลที่ตรงกับประเด็นที่ศึกษา ตลอดจนบทสัมภาษณ์ที่เกี่ยวข้อง

3.3.3 การเก็บแบบสอบถาม

ในการที่จะศึกษาการนำนโยบายมาเป็นอย่างยิ่งที่ผู้ศึกษาจะต้องเข้าใจในภาพรวมของสถานการณ์นโยบายและรายละเอียดตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง เช่นเดียวกับการศึกษาการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ ผู้ศึกษาจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทราบถึงภาพรวมของแรงงานต่างด้าวในระบบนโยบายที่กำลังทำการศึกษา ตั้งแต่ที่มาที่ไป สาเหตุการเข้ามาทำงาน ความเป็นอยู่ ตลอดจนข้อมูลทางด้านชีวบุคคลและข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับความคิดเห็นต่อสถานการณ์และบทบาทในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ เนื่องจากกลุ่มตัวอย่างที่เป็นแรงงานต่างด้าวมีจำนวนมาก ประกอบกับผู้ศึกษาต้องการข้อมูลที่เป็นภาพรวมมีใช้ข้อมูลเฉพาะเจาะจง การศึกษาในส่วนนี้จึงเหมาะสมอย่างยิ่งที่จะนำแนวทางการเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูลตามแนวทางของงานวิจัยเชิงปริมาณ มาใช้ นั่นคือ การเก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบสอบถาม

3.4 เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล

หลังจากที่ผู้ศึกษาได้ศึกษากรอบการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ ตลอดจนเอกสารต่าง ๆ เช่น นโยบาย มาตรการ กฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นข้อมูลในการสร้างแบบสัมภาษณ์ ประกอบกับขอคำแนะนำเพื่อการสร้างเครื่องมือจากผู้ทรงคุณวุฒิและอาจารย์ที่ปรึกษาเสร็จเรียบร้อยแล้ว ผู้ศึกษาได้ทำการรวบรวมเนื้อหาสาระที่ได้จากการศึกษาเอกสาร นโยบาย มาตรการ กฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และคำแนะนำจากผู้ทรงคุณวุฒิมาสร้างเครื่องมือที่ใช้ในศึกษาและรวบรวมข้อมูล ซึ่งประกอบไปด้วยแบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi Structured Interview) จำนวน 2 ฉบับ สำหรับเป็นเครื่องมือเพื่อใช้ในการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างที่เป็นตัวแทนบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว และกลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้ว่าจ้างแรงงาน นอกจากนี้ยังมีเครื่องมือที่เป็นแบบสอบถาม จำนวน 1 ฉบับ สำหรับการเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างที่เป็นแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า โดยมีรายละเอียดเครื่องมือแต่ละชนิดดังต่อไปนี้

3.4.1 แบบสัมภาษณ์บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

3.4.1.1 ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ คือ ผู้แทนบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว

3.4.1.2 วิธีการสร้างเครื่องมือ

การสัมภาษณ์เชิงลึกโดยใช้แบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi – Structured Interview) เป็นเครื่องมือเพื่อใช้ในการสัมภาษณ์ ซึ่งผู้ศึกษาวิจัยได้ดำเนินการสร้างแบบสัมภาษณ์ดังนี้

1) ศึกษากรอบการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติศึกษาเอกสารต่าง ๆ จากนโยบาย มาตรการ กฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นข้อมูลในการสร้างแบบสัมภาษณ์

2) ขอคำแนะนำเพื่อสร้างแบบสัมภาษณ์จากผู้ทรงคุณวุฒิ

3) รวบรวมเนื้อหาสาระที่ได้จากการศึกษาเอกสาร นโยบาย มาตรการ กฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และคำแนะนำจากผู้ทรงคุณวุฒิมาสร้างแบบสัมภาษณ์

3.4.1.3 โครงสร้างแบบสัมภาษณ์

โครงสร้างของแบบสัมภาษณ์แบ่งออกเป็น 4 ส่วน ประกอบด้วย

1) ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์ ประกอบด้วยคำถามเกี่ยวกับเพศ อายุ ระดับการศึกษา ตำแหน่งหน้าที่ ความรับผิดชอบและระยะเวลาในการปฏิบัติงาน

2) บทบาทในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ เป็นการถามถึงขั้นตอนการปฏิบัติงานโดยละเอียดของหน่วยงาน ตลอดจนพิจารณาผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อสามารถนำมาวิเคราะห์ให้ทราบถึงบทบาทของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

3) ศึกษาปัญหาและอุปสรรคที่มีผลต่อการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ ประกอบด้วย

(1) กลุ่มตัวแปรที่เกี่ยวกับสมรรถนะของนโยบายและองค์กรในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ ด้านสมรรถนะขององค์กรและด้านประสิทธิภาพในการวางแผนและควบคุม ตัวแปรสมรรถนะองค์กร โดยต้องพิจารณาถึง โครงสร้างองค์กร (โครงสร้างองค์กรที่ดีต้องเป็นโครงสร้างที่แข็งแกร่ง กล่าวคือ จะต้องมีความกะทัดรัด มีระบบการตัดสินใจที่ดี มีระบบข้อมูลข่าวสารที่ดี และมีการสื่อสารที่ดี) บุคลากร (มีความรู้ความสามารถ มีจำนวนเพียงพอ) งบประมาณ (มีงบประมาณเพียงพอ มีระบบการจัดสรรที่มีประสิทธิภาพ) วัสดุ อุปกรณ์ (มีเพียงพอเครื่องมือเครื่องใช้ที่เพียงพอและทันสมัย สามารถอำนวยความสะดวก หรือส่งเสริมระบบการทำงานให้ดีขึ้น ตัวแปรประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุม พิจารณาถึงความชัดเจนและความเป็นไปได้ของวัตถุประสงค์ และเป้าหมาย, การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน, การกำหนดมาตรฐานการทำงาน ระบบติดตาม ความคุม และประเมินผล, ความเป็นธรรมของมาตรการในการให้ทุน ให้โทษ

(2) กลุ่มตัวแปรที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ ปัจจัยภายนอกที่เป็นปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ ประกอบด้วย การสนับสนุนจากบุคคลภายนอก ได้แก่ สื่อมวลชน นักการเมือง หัวหน้าหน่วยงานอื่น กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ บุคคลสำคัญ ระดับความสนับสนุน หรือต่อต้าน จากฝ่ายต่าง ๆ เงื่อนไขการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และ การเมือง

4) แนวทางการปรับปรุงและพัฒนาบทบาทของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวให้สามารถส่งเสริมระบบการจัดการแรงงานต่างด้าวของรัฐ ประกอบด้วยประเด็นต่อไปนี้

(1) ความคิดเห็นต่อบทบาทของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

(2) ข้อเสนอแนะต่อการพัฒนาบทบาทบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

3.4.1.4 การเก็บข้อมูล

- 1) ประสานงานนัดหมายผู้ให้ข้อมูล
- 2) ดำเนินการโดยสัมภาษณ์ตามแบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้างที่ได้จัดเตรียมไว้ บันทึกเสียงการสัมภาษณ์ด้วยเครื่องบันทึกเสียงอิเล็กทรอนิกส์ พร้อมกับการจดบันทึกเค้าโครงของบทสนทนาระหว่างการสัมภาษณ์และประเด็นสำคัญ
- 3) ผู้ศึกษาวิจัยนำข้อมูลที่ได้มาบันทึกสรุปรายละเอียดเนื้อหาการให้สัมภาษณ์พร้อมทั้งให้ผู้ถูกสัมภาษณ์ยืนยันความถูกต้อง และติดตามสัมภาษณ์เพิ่มเติมเพื่อเก็บรายละเอียดในประเด็นต่าง ๆ ที่ยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์

3.4.2 แบบสัมภาษณ์ผู้ว่าจ้างแรงงานแรงงานต่างด้าว

3.4.2.1 ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ คือ ผู้ว่าจ้างแรงงานแรงงานต่างด้าว

3.4.2.2 วิธีการสร้างเครื่องมือ

การสัมภาษณ์เชิงลึกโดยใช้แบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi – Structured Interview) เป็นเครื่องมือเพื่อใช้ในการสัมภาษณ์ ซึ่งผู้ศึกษาวิจัยได้ดำเนินการสร้างแบบสัมภาษณ์ดังนี้

1) ศึกษากรอบการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติศึกษาเอกสารต่าง ๆ จากนโยบาย มาตรการ กฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นข้อมูลในการสร้างแบบสัมภาษณ์

2) ขอคำแนะนำเพื่อสร้างแบบสัมภาษณ์จากผู้ทรงคุณวุฒิ

3) รวบรวมเนื้อหาสาระที่ได้จากการศึกษาเอกสาร นโยบาย มาตรการ กฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และคำแนะนำจากผู้ทรงคุณวุฒิมาสร้างแบบสัมภาษณ์

3.4.2.3 โครงสร้างแบบสัมภาษณ์

โครงสร้างของแบบสัมภาษณ์แบ่งออกเป็น 4 ส่วน ประกอบด้วย

1) ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์ ประกอบด้วยคำถามเกี่ยวกับเพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพและภาพรวมธุรกิจ

2) การจ้างงานแรงงานต่างด้าว เป็นการถามถึงที่มาและความสำคัญในการจ้างแรงงานต่างด้าว สาเหตุการจ้าง วิธีการหาลูกจ้างและรายละเอียดการจ้างตลอดกระบวนการ เป็นการเล่าสภาพโดยรวมของงาน ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างผู้ว่าจ้างแรงงานและลูกจ้าง รวมถึงปัญหาและอุปสรรคที่พบ

3) ความเห็นต่อการนํานโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ

(1) เวลา ค่าใช้จ่าย คุณภาพ และความพึงพอใจ

(2) ผลลัพธ์ โดยพิจารณาถึงประโยชน์ที่ได้รับจากนโยบาย

(3) ความเห็นด้านสมรรถนะองค์การ โดยต้องพิจารณาถึง โครงสร้างองค์การ (โครงสร้างองค์การที่ดีต้องเป็นโครงสร้างที่แข็งแกร่ง กล่าวคือ จะต้องมีความกะทัดรัด มีระบบการตัดสินใจที่ดี มีระบบข้อมูลข่าวสารที่ดี และมีการสื่อสารที่ดี) บุคลากร (มีความรู้ความสามารถ มีจำนวนเพียงพอ) งบประมาณ (มีงบประมาณเพียงพอ มีระบบการจัดสรรที่มีประสิทธิภาพ) วัสดุ อุปกรณ์ (มีเพียงพอเครื่องมือเครื่องใช้ที่เพียงพอและทันสมัย สามารถอำนวยความสะดวก หรือส่งเสริมระบบการทำงานให้ดีขึ้น

(4) ความเห็นด้านประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุม พิจารณาถึงความชัดเจนและความเป็นไปได้ของวัตถุประสงค์ และเป้าหมาย, การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน, การกำหนดมาตรฐานการทำงาน ระบบติดตาม ความคุม และประเมินผล, ความเป็นธรรมของมาตรการในการให้คุณ ให้โทษ

(5) ความเห็นด้านการเมืองและการบริหารสภาพแวดล้อมภายนอก ได้แก่ ระดับความสนับสนุนหรือต่อต้านจากฝ่ายต่าง ๆ จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและระดับการพึ่งพา ระหว่างหน่วยงาน ด้านความสามารถในการเจรจาต่อรองกับสภาพแวดล้อมภายนอก และ เงื่อนไขด้านการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

4) แนวทางการปรับปรุงและพัฒนาบทบาทของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว ให้สามารถส่งเสริมระบบการจัดการแรงงานต่างด้าวของรัฐ ประกอบด้วยประเด็นต่อไปนี้

(1) ความเห็นต่อบทบาทของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวที่มีต่อการจ้างแรงงานของผู้ว่าจ้างแรงงาน ผู้ว่าจ้างแรงงานได้ใช้บริการบริษัทเหล่านี้หรือไม่ มีความเห็นอย่างไร มีความพึงพอใจหรือไม่พึงพอใจอย่างไร

(2) ข้อเสนอแนะต่อการพัฒนาบทบาทบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวในการนํานโยบายไปปฏิบัติ

3.4.2.4 การเก็บข้อมูล

1) ประสานงานนัดหมายผู้ให้ข้อมูล

2) ดำเนินการโดยสัมภาษณ์ตามแบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้างที่ได้จัดเตรียมไว้ บันทึกเสียงการสัมภาษณ์ด้วยเครื่องบันทึกเสียงอิเล็กทรอนิกส์ พร้อมกับการจดบันทึกเค้าโครงของบทสนทนาระหว่างการสัมภาษณ์และประเด็นสำคัญ

3) ผู้ศึกษาวิจัยนำข้อมูลที่ได้มาบันทึกสรุปรายละเอียดเนื้อหาการให้สัมภาษณ์พร้อมทั้งให้ผู้ถูกสัมภาษณ์ยืนยันความถูกต้อง และติดตามสัมภาษณ์เพิ่มเติมเพื่อเก็บรายละเอียดในประเด็นต่าง ๆ ที่ยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์

3.4.3 แบบสอบถาม

3.4.3.1 ประชากรกลุ่มตัวอย่าง คือ แรงงานต่างด้าวจำนวน 400 คน

3.4.3.2 วิธีการสร้างเครื่องมือ

1) พิจารณาวัตถุประสงค์ของการศึกษาเพื่อนำมากำหนดโครงสร้างแบบสอบถาม เนื่องจากแบบสอบถามเป็นเครื่องมือที่ใช้

2) กำหนดส่วนประกอบของแบบสอบถามที่จะใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล

3) กำหนดคำถามที่จำเป็นต้องถามในแต่ละส่วนประกอบ

4) ร่างแบบสอบถามที่จำเป็นต้องถามในแต่ละส่วนประกอบ

5) ทดสอบแบบสอบถามที่ร่างขึ้นกับตัวอย่างกลุ่มเป้าหมายจำนวน 42 ราย

6)

7) ปรับปรุงแบบสอบถามที่นำไปใช้ทดสอบให้มีความสมบูรณ์มากที่สุดก่อนนำไปใช้เก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างที่ได้กำหนดไว้

3.4.3.3 โครงสร้างแบบสอบถาม

องค์ประกอบของชุดแบบสอบถาม ประกอบด้วยข้อคำถาม 4 ส่วนด้วยกัน ดังนี้

1) ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม ประกอบด้วยคำถามเกี่ยวกับเพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ ระยะเวลาที่เข้ามาในประเทศไทย ระยะเวลาที่ทำงาน ประวัติการทำงาน/ระยะเวลาที่ทำ จำนวนรวมงานที่ทำทั้งหมด ทักษะพิเศษ ความสามารถในการฟัง พูด อ่าน เขียนภาษาไทย ภาษาพม่า และภาษาอังกฤษ

2) บทบาทในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ ได้แก่ บทบาทด้านการนำเข้าแรงงาน (ประกอบด้วยข้อคำถามเกี่ยวกับ เส้นทาง การเข้าสู่ประเทศไทย เส้นทาง การเข้าสู่งาน การขึ้นทะเบียนแรงงานอย่างถูกกฎหมาย ผู้สนับสนุนในการขึ้นทะเบียน) บทบาทด้านการพัฒนาแรงงานต่างด้าว (ประกอบด้วยข้อคำถามเกี่ยวกับการพัฒนาทักษะของตนเอง การได้รับการอบรม ให้ความรู้ทางด้าน กฎหมาย ภาษา ทักษะทางวิชาชีพ) และ บทบาทด้านการกำกับติดตามแรงงานต่างด้าว (ประกอบด้วยข้อคำถามเกี่ยวกับ การถูกกำกับติดตามจากหน่วยงานใด อย่างไรบ้าง)

3) ศึกษาปัญหาและอุปสรรคที่การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ

4) ศึกษาแนวทางการปรับปรุงและพัฒนาบทบาทของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวให้สามารถส่งเสริมระบบการจัดการแรงงานต่างด้าวของรัฐ

3.4.3.4 การเก็บข้อมูล

ผู้ที่เก็บข้อมูลประกอบด้วยผู้วิจัย และผู้ช่วยวิจัยจำนวน 5 ราย โดยผู้ช่วยวิจัยจะได้รับการพูดคุยทำความเข้าใจเกี่ยวกับข้อคำถามอย่างถ่องแท้ และเรียนรู้เทคนิคการเก็บแบบสอบถามกับแรงงานข้ามชาติ

สืบเนื่องจากสถานที่ที่ผู้วิจัยจะเข้าไปเก็บข้อมูลนั้นมีอุปสรรคในการทำงานหลายประการ ได้แก่ สถานที่ที่มีความคับแคบ ผู้คนแออัด อากาศร้อน ตลอดจนกลุ่มตัวอย่างที่จะเข้าเก็บข้อมูลนั้นมีความระมัดระวังตัวและไม่เคยชินกับการให้ข้อมูลแบบเก็บแบบสอบถาม ผู้เก็บเป็นสอบถามทุกคนจะต้องดำเนินการด้วยท่าทีที่เป็นมิตรและอธิบายให้เข้าใจถึงการเก็บความลับและการรักษาความเป็นส่วนตัวของผู้ให้ข้อมูล ในขณะเดียวกันก็ต้องช่างสังเกตและระมัดระวังตัวโดยเฉพาะผู้เก็บแบบสอบถามที่เป็นเพศหญิง ทั้งนี้ เนื่องจากกลุ่มตัวอย่างไม่สามารถอ่านภาษาไทยได้ การเก็บข้อมูลจึงเป็นไปในลักษณะถามตอบ

การเก็บแบบสอบถามครั้งนี้ผู้วิจัยทำการเก็บข้อมูลจำนวน 430 ฉบับ (เกินจำนวนที่กำหนด 30 ฉบับ) สำหรับสำรวจกรณีที่มีแบบสอบถามบางชุดที่ไม่สมบูรณ์ ผลการเก็บข้อมูลได้ข้อมูลที่สมบูรณ์จำนวน 408 ฉบับ ผู้วิจัยจึงได้เก็บ อีก 8 ฉบับไว้เป็นฉบับสำรอง ไม่นำมาคำนวณในการนำเสนอผลการศึกษา

3.5 การตรวจสอบคุณภาพของข้อมูล

3.5.1 การศึกษาเชิงปริมาณ

การตรวจสอบคุณภาพข้อมูลจากการตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือในการศึกษาเชิงปริมาณดังต่อไปนี้ (รายละเอียดตามภาคผนวก ก)

1) การตรวจสอบคุณภาพของแบบสอบถาม ผู้ศึกษาได้ทำการตรวจสอบความสมเหตุสมผลเชิงเนื้อหา (Content Validity) โดยอาจารย์ที่ปรึกษา และตรวจสอบความครบถ้วนของคำถามในแบบสอบถามเพื่อตอบวัตถุประสงค์ที่ต้องการศึกษา

2) ทำการปรับปรุงข้อคำถามตามคำแนะนำของผู้เชี่ยวชาญ แล้วนำไปทดลองแบบสอบถาม (Pre-test) กับกลุ่มตัวอย่างแรงงานต่างด้าวจำนวน 42 คน

3) การตรวจสอบความเชื่อมั่นของแบบสอบถาม ด้วยค่าสถิติ Cronbach's Alpha ซึ่งคำถามที่นำมาใช้มี Cronbach's Alpha ไม่ต่ำกว่า 0.8

(1) ระดับความเห็นของกลุ่มตัวอย่างต่อประเด็นศึกษาบทบาทด้านการพัฒนาแรงงาน ค่า Alpha = 0.872

(2) ระดับความเห็นของกลุ่มตัวอย่างต่อประเด็นศึกษาบทบาทด้านการกำกับติดตามแรงงาน ค่า Alpha = 0.897

4) การตรวจสอบอำนาจจำแนกของข้อคำถามด้วยค่าสถิติ Corrected Item Total Correlation คำถามที่ใช้มีค่า Corrected Item Total Correlation มากกว่า 0.257 ซึ่งเป็นค่าวิกฤตของสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์แบบเพียร์สัน แบบ One-tail ที่ระดับ 0.05

3.5.2 การศึกษาเชิงคุณภาพ

การตรวจสอบคุณภาพข้อมูลในการศึกษาเป็นการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) ได้แก่ ข้อมูลที่เก็บมาจากการสัมภาษณ์เชิงลึกบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว ผู้ว่าจ้างแรงงาน เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง และแรงงานต่างด้าว โดยมีการตรวจสอบข้อมูลทั้งกับผู้ที่ให้ข้อมูลที่ถูกจัดอยู่ในกลุ่มเดียวกัน และตรวจสอบกับกลุ่มอื่นตามความเหมาะสม รวมถึงการตรวจสอบเทียบข้อมูลกับผลการศึกษาในเชิงปริมาณด้วย

3.6 วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล

3.6.1 การศึกษาเชิงปริมาณ

เนื่องจากข้อมูลที่เก็บในเชิงปริมาณเป็นข้อมูลในลักษณะการสำรวจเพื่อให้เห็นภาพรวมของกลุ่มตัวอย่างที่เป็นแรงงานต่างด้าว การวิเคราะห์ข้อมูลจึงใช้สถิติพรรณนา (Descriptive statistics) ซึ่งประกอบด้วย ค่าเฉลี่ย ร้อยละ ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ในการอธิบายลักษณะของกลุ่มตัวอย่างแรงงานต่างด้าว บทบาทของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวในการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งในด้านบทบาทการนำเข้าและขึ้นทะเบียนแรงงาน บทบาทในการพัฒนาแรงงาน บทบาทในการกำกับติดตามแรงงาน และความเห็นต่อรัฐในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ

3.6.2 การศึกษาเชิงคุณภาพ

3.6.2.1 การศึกษาวิธีสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interviews) ใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis) เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึก ดังนี้

- 1) รวบรวมข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์
- 2) ตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วน และความสมบูรณ์ของข้อมูล
- 3) บันทึกสรุปข้อมูล บันทึกความถี่ของข้อมูลที่ซ้ำซ้อนกัน
- 4) สรุปเรียงลำดับความของข้อมูล
- 5) ดำเนินการวิเคราะห์โดยการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) โดย

การอธิบายเชิงพรรณนา และวิเคราะห์ตีความข้อมูล เพื่อสร้างข้อสรุปเกี่ยวกับบทบาทของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวในการนํานโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ

3.7 การนำเสนอข้อมูล

การนำเสนอข้อมูลผลการวิจัยครั้งนี้ผู้ศึกษาวิจัยจะนำเสนอในรูปของการอธิบายเชิงพรรณนา (Descriptive) ประกอบตารางและแผนภาพตามความเหมาะสม โดยจะนำเสนอเป็น 5 ตอน

ตอนที่ 1 บริบทพื้นที่ สังคม และเศรษฐกิจ

ตอนที่ 2 ผู้ว่าจ้างแรงงานต่างด้าว

ตอนที่ 3 แรงงานต่างด้าว

ตอนที่ 4 บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว

ตอนที่ 5 บทบาทของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวในการนํานโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ

ตอนที่ 6 ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวในการนํานโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ

บทที่ 4

ผลการศึกษา

การศึกษาเรื่อง “การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ: ศึกษาบทบาทของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว” ผู้ศึกษาสามารถประมวลผลการศึกษาเพื่อนำเสนอตามประเด็นที่ศึกษาโดยจัดเป็นชุดข้อมูลดังต่อไปนี้

- 4.1 บริบทพื้นที่ สังคม และเศรษฐกิจ
- 4.2 ผู้ว่าจ้างแรงงานต่างด้าว
- 4.3 แรงงานต่างด้าว
- 4.4 บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว
- 4.5 บทบาทของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ
- 4.6 ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ

4.1 บริบทพื้นที่ สังคม และเศรษฐกิจ

ตามที่ปรากฏในข้อมูลจังหวัดเชียงใหม่ จัดทำโดยสำนักงานจังหวัดเชียงใหม่ (2559) ได้ให้ข้อมูลประวัติเมืองเชียงใหม่ไว้ว่า จังหวัดเชียงใหม่มีชื่อที่ปรากฏในตำนานว่า "นพบุรีศรีนครพิงค์เชียงใหม่" ซึ่งเป็นราชธานีของอาณาจักรล้านนาไทยมาตั้งแต่พญามังรายได้ทรงสร้างขึ้น เมื่อ พ.ศ. 1839 เชียงใหม่มีฐานะเป็นนครหลวงอิสระ ปกครองโดยกษัตริย์ราชวงศ์มังราย ประมาณ 261 ปี (ระหว่าง พ.ศ. 1839-2100) จนกระทั่ง ในปี พ.ศ. 2101 เชียงใหม่ได้เสียเอกราชให้แก่ พระมหาบุเรงนอง กษัตริย์พม่าและได้ตกอยู่ภายใต้การปกครองของพม่านานร่วมสองร้อยปี ตลอดระยะเวลาทั้งสองร้อยปีที่พม่าปกครองล้านนา นโยบายการปกครองล้านนาของพม่าโดยเฉพาะในสมัยราชวงศ์นยงยานได้ส่งผลกระทบต่อชาวล้านนามาก เนื่องจากพม่าได้ใช้อำนาจเข้าควบคุมกำลังคนและการจัดเก็บภาษีในล้านนา จนทำให้ชาวล้านนาบางกลุ่มปฏิเสธอำนาจการปกครองในขณะนั้น และหันไปร่วมมือกับรัฐไทยขับไล่พม่าออกไปจากเขตที่ราบลุ่มน้ำปิงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2317 (ถิตดาวัลย์, 2537: 201) หลังจากนั้น พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช สถาปนาพระยากาวิละเป็นเจ้าเมือง

เชียงใหม่ ในฐานะเมืองประเทศราชของไทย และมีเชื้อสายของพระยาภาววิละ ซึ่งเรียกว่าตระกูลเจ้าเจ็ดตน ปกครองเมืองเชียงใหม่ เมืองลำพูนและเมืองลำปางสืบต่อมาจนกระทั่งในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้โปรดให้ปฏิรูปการปกครอง หัวเมืองประเทศราช ได้ยกเลิกการมีเมืองประเทศราชในภาคเหนือ จัดตั้งการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาล เรียกว่า มณฑลพายัพ และเมื่อปี พ.ศ.2476 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ปรับปรุงการปกครองเป็นแบบจังหวัด เชียงใหม่จึงมีฐานะเป็นจังหวัดจนถึงปัจจุบัน

การที่ดินแดนแห่งนี้อยู่ภายใต้อาณัติการปกครองของพม่ามาอย่างยาวนาน ส่งผลให้ดินแดนเชียงใหม่ได้รับอิทธิพลทางด้านศิลปวัฒนธรรมจากชาติพม่าและยังคงหลงเหลือให้เห็นร่องรอยทางประวัติศาสตร์มากมายในปัจจุบัน หลักฐานที่ชัดที่สุดที่สะท้อนถึงความเกี่ยวข้องกันระหว่างพม่ากับเชียงใหม่ถ่ายทอดออกมาทางสถาปัตยกรรมทางศาสนาอย่างวัดและเจดีย์ต่าง ๆ ตลอดจนพิธีกรรมทางศาสนา ภาษา และบทสวดมนต์ตามแบบฉบับพม่าก็ยังคงถูกสืบทอดปฏิบัติมาจนกระทั่งปัจจุบัน ซึ่งสามารถพบเห็นได้จากวัดที่ชาวเชียงใหม่เรียกกันว่า “วัดพม่า” เช่น วัดทรายมูล(พม่า) และวัดกู่เต้า

แนวคิดเรื่องการสร้างเขตแดนเป็นจุดเริ่มต้นของการมีระบบชุดความคิดเรื่อง “ความเป็นต่างด้าว” เพราะการเคลื่อนย้ายข้ามพรมแดนข้ามชาติของผู้คนและสิ่งของ ไม่ว่าจะมาด้วยเงื่อนไขจากปัจจัยผลักดันหรือปัจจัยดึงดูดก็ตาม การเคลื่อนย้ายเหล่านั้นล้วนถูกทำให้กลายเป็นประเด็นปัญหาเมื่อรัฐได้สร้างข้อกำหนดกฎเกณฑ์หรือตั้งเงื่อนไขเพื่อการควบคุมการเคลื่อนไหวของผู้คนและสิ่งของโดยใช้เส้นพรมแดนทั้งที่ในความเป็นจริงแล้วพบว่า ความไม่ชัดเจนของพื้นที่ในยุคประวัติศาสตร์ทำให้การเคลื่อนย้ายของกลุ่มคนเป็นไปอย่างเสรี และกลุ่มคนผู้มีเชื้อชาติที่หลากหลายเหล่านั้นก็จะมีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กันผ่านการสร้างระบบเครือญาติ หรือเชื้อชาติความเป็นไทร่วมกัน (นิติ ภาวครพันธุ์, 2547) เช่นเดียวกับในพื้นที่ภาคเหนือของประเทศไทย พื้นที่ดังกล่าวประกอบไปด้วยกลุ่มคนที่มีความหลากหลายทางชาติพันธุ์ซึ่งนอกจากคนพื้นเมืองที่เป็นไทยวนแล้ว ยังมีไทใหญ่ ไทลื้อ ไทเขิน พม่า คนจีนและคนกลุ่มย่อยอีกเป็นจำนวนมาก (อานันท์ กาญจนพันธุ์, 2527) หรือแม้แต่การเดินทางค้าขายระหว่างเมืองของพ่อค้ากลุ่มต่าง ๆ เช่น พ่อค้าไทใหญ่ พ่อค้าชาวพม่า พ่อค้าชาวจีนที่เข้ามาค้าขายและ ตั้งรกรากในพื้นที่ล้านนาก็เป็นหลักฐานสำคัญต่อการแสดงให้เห็นการติดต่อสัมพันธ์ของคนหลากหลายกลุ่มในพื้นที่ล้านนาคับขันกัน (ปลายอ้อ ชนะนันท์, 2530) ด้วยเหตุนี้เอง การเคลื่อนย้ายเข้ามาของผู้คนต่างชาติพันธุ์และต่างวัฒนธรรมเกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลาในสังคมล้านนาก่อนการสร้างรัฐชาติสมัยใหม่ของไทย ทำให้พื้นที่ล้านนาเป็นพื้นที่หนึ่งที่ประกอบไปด้วยผู้คนที่มีความหลากหลายทางเชื้อชาติ ชาติพันธุ์และวัฒนธรรม (ฉลาดชาย รมิตานนท์, 2541)

จากอดีตกาลจนถึงปัจจุบัน จังหวัดเชียงใหม่ ยังคงเป็นพื้นที่ที่มีความหลากหลายทางวัฒนธรรมและชาติพันธุ์ โดยเฉพาะกลุ่มชาติพันธุ์ไทใหญ่และพม่า เพราะจังหวัดเชียงใหม่ไม่นอนจากจะเคยถูกปกครองโดยพม่าแล้ว ที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ซึ่งอยู่ทางทิศเหนือของประเทศไทย (เส้นรุ้งที่ 16

องศาเหนือ และเส้นแวงที่ 99 องศาตะวันออก) มีชายแดนทิศเหนือติดต่อกับรัฐฉานของสหภาพเมียนมาร์ โดยมีสันปันน้ำของดอยคำ ดอยปกกลา ดอยหลักแต่ง ดอยถ้ำป่อง ดอยถั่ว ดอยผาวอก และดอยอ่างขาง อันเป็นส่วนหนึ่งของทิวเขาแดนลาว เป็นเส้นกั้นอาณาเขต พื้นที่ติดต่อระหว่างเชียงใหม่กับพม่าอยู่ใน 5 อำเภอ รวมระยะทางทั้งสิ้น 227 กิโลเมตร ประกอบไปด้วย

อำเภอแม่อาย 4 ตำบลได้แก่ ตำบลแม่อาย ตำบลมะลิกา ตำบลแม่สาว ตำบลท่าตอน เมืองที่ติดต่อคือ เมืองยอน รัฐฉาน

อำเภอฝาง 2 ตำบลได้แก่ ตำบลม่อนปิ่น และตำบลแม่งอน เมืองที่ติดต่อคือ บ้านโป่งป่าแหลม เมืองต่วน รัฐฉาน

อำเภอเชียงดาว 1 ตำบลได้แก่ ตำบลเมืองน้ำ เมืองที่ติดต่อคือ บ้านน้ำยุม เมืองต่วน รัฐตองยี

อำเภอเวียงแหง 3 ตำบลได้แก่ ตำบลเปียงหลวง ตำบลเมืองแหง ตำบลแสนไห เมืองที่ติดต่อคือ บ้านบางใหม่สูง บ้านปางเสือเฒ่า บ้านกองเหือบิน เมืองต่วน รัฐตองยี

อำเภอไชยปราการ 1 ตำบลได้แก่ ตำบลหนองบัว เมืองที่ติดต่อคือ บ้านโป่งป่าแหลม เมืองต่วน รัฐฉาน

ด้วยความที่พื้นที่เขตแดนส่วนใหญ่เป็นป่าเขาทำให้ไม่สามารถปักหลักเขตแดนได้อย่างชัดเจน จึงเกิดปัญหาเส้นเขตแดนระหว่างประเทศบ่อยครั้งและผู้คนที่ย้ายมาอาศัยอยู่ในบริเวณนี้เองก็มีการเคลื่อนย้ายไปหากันสม่ำเสมอ

ข้อมูลจากสำนักงานจังหวัดเชียงใหม่ (2559: 8) เปิดเผยว่า

จังหวัดเชียงใหม่มีประมาณผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (GPP) ปี 2556 พิจารณาจากผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด ณ ราคาประจำปีมีมูลค่า 184,132 ล้านบาท โดยผลิตภัณฑ์มวลรวมต่อหัว (GPP per capita) ในปี 2556 เท่ากับ 106,707 บาท (ข้อมูล ณ ตุลาคม 2558) โดยรายได้ส่วนใหญ่ มาจากภาคเกษตร (22.3%) ภาคอุตสาหกรรม (11.8 %) และภาคบริการ (65.9%)

ข้อมูลดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงสภาพความคล่องตัวทางเศรษฐกิจของจังหวัดเชียงใหม่ที่นับวันยิ่งมีความมั่งคั่งมากขึ้นเรื่อย ๆ ตามระยะเวลาที่เปลี่ยนผ่าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งตั้งแต่ศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา เราจะเห็นการเติบโตของจังหวัดเชียงใหม่ที่มาพร้อมกับการเติบโตทางธุรกิจการค้าและอุตสาหกรรมทรัพย์ เราจะเห็นจำนวนหมู่บ้านจัดสรรที่เพิ่มขึ้นในทุกบริเวณที่ดินว่างเปล่า เราจะเห็นการเพิ่มขึ้นของจำนวนห้างสรรพสินค้าและธุรกิจ SMEs ในหลากหลายประเภท และเรายังเห็นการขยายตัวของโรงงานอุตสาหกรรม โดยที่ภาคการเกษตรที่เคยเป็นแหล่งรายได้หลักและเป็นภาคส่วนใหญ่ของเชียงใหม่ในอดีตก็ยังคงคึกคักเช่นเดิม การเติบโตทางเศรษฐกิจเหล่านี้ย่อมต้องอาศัย

แรงงานอันเป็นทุนหลักในการขับเคลื่อนทำให้เราต่างปฏิเสธไม่ได้ว่าความเจริญเติบโตเช่นนี้เองที่ทำให้จังหวัดเชียงใหม่เป็นพื้นที่ที่มีความต้องการการจ้างงานสูง

ข้อมูลสถิติจากสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม(สสว.) ปี พ.ศ. 2557 รายงานว่าจังหวัดเชียงใหม่ มีจำนวนผู้ประกอบการทั้งผู้ประกอบการ SMEs ที่จดทะเบียนแล้วจำนวนทั้งสิ้น 96,008 ราย รวมมีจำนวนการจ้างงานทั้งสิ้น 302,955 ตำแหน่ง (ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปี 2556) นอกจากข้อมูลทางการที่ยกมาข้างต้น จังหวัดเชียงใหม่ยังมีธุรกิจอื่น ๆ ที่มีลักษณะเป็นผู้ประกอบการรายย่อยที่ไม่ได้ทำการจดทะเบียน เช่น ค้าขายของตามตลาดนัด หรือแผงขายของตลาดสด ลักษณะของธุรกิจ SMEs ในจังหวัดเชียงใหม่ ส่วนใหญ่จะเป็นธุรกิจในเครือญาติและในกลุ่มเพื่อน แรงงานที่จ้างส่วนใหญ่จะเป็นแรงงานต่างด้าวชาวพม่า หรือชาวไทใหญ่ ต่างจากผู้ประกอบการเฟรนไชส์หรือสินค้าแบรนด์ เช่น ร้านกาแฟสตาร์บัค ร้านไอศกรีมชเวนเซ่น ที่จะจ้างแรงงานชาวไทยเป็นหลัก แต่อาจจะพบเห็นแรงงานต่างด้าวทำงานบ้างในตำแหน่งพนักงานทำความสะอาดหรือแม่บ้าน ซึ่งจะไม่ใช้การจ้างโดยตรง แต่เป็นการใช้บริการ Outsource กล่าวคือ แม่บ้านหรือพนักงานทำความสะอาด แรงงานต่างด้าวที่มาทำงานตามห้างร้านเหล่านี้เป็นแรงงานในสังกัดบริษัททำความสะอาด ไม่ใช่สังกัดแบรนด์ดังกล่าว อย่างไรก็ตามธุรกิจ SMEs และธุรกิจภาคครัวเรือนในจังหวัดเชียงใหม่มีจำนวนมาก และจากการสังเกตการณ์จะพบว่าผู้ประกอบการส่วนใหญ่ก็เลือกจ้างแรงงานต่างด้าวอย่างน้อยจำนวน 1 คน

การขยายตัวของเม็ดเงินมาซึ่งความเจริญที่แผ่ผันตรงกับความเจริญทางด้านเศรษฐกิจในพื้นที่ ประชากรชั่วคราวในจังหวัดเชียงใหม่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ทั้งผู้คนต่างจังหวัดย้ายเข้ามาอาศัยในจังหวัดเชียงใหม่ และนักท่องเที่ยวไม่ว่าจะชาวไทย ชาวจีนและชาติอื่น ๆ ผู้ประกอบการรายย่อยหลายรายมองเห็นโอกาสในการขยายกิจการของตนเองเพื่อรองรับผู้บริโภคนานาชาติ ด้วยเหตุนี้ผู้ประกอบการเหล่านี้จึงต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวเพิ่มมากขึ้นเพื่อเสริมทัพในการขับเคลื่อนกิจการของ

ในขณะเดียวกัน ด้านธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ก็มีการเติบโตอย่างมาก มีการเพิ่มขึ้นของหมู่บ้านจัดสรร คอนโดมิเนียม และศูนย์การค้า ส่งผลต่อการเติบโตของกิจการในกลุ่มผู้ประกอบการรายย่อยอย่างทั่วถึง กลุ่มผู้ว่าจ้างแรงงานต่างด้าวมองหาช่องทางในการขยายกิจการของตนเองและการขยายกิจการนำมาซึ่งความต้องการแรงงานเพิ่มมากขึ้น ผลพลอยได้ที่ชัดเจนที่สุดหนีไม่พ้นกลุ่มผู้รับเหมา ก่อสร้างรายย่อยที่มีงานเข้ามาอย่างท่วมท้นจนแรงงานขาดแคลนอย่างหนัก พี่ใหญ่* ผู้รับเหมา ก่อสร้างรายย่อยและผู้ว่าจ้างแรงงานต่างด้าวได้กล่าวถึงวิกฤติการขาดแคลนแรงงานก่อสร้างว่า

แรงงานไม่เพียงพอต่อการรับงานมีงานเข้าเยอะมาก พี่พยายามหาคนงานให้มากที่สุดเท่าที่ทำได้จะได้รับหลายๆเจ้า มีงานหมู่บ้านจัดสรรแถวเส้นทางดงสามสี่

งาน แล้วยื่นทรายกับสารก็มีงานห้างใหญ่ ช่วงนี้พี่ตั้งรับงานเล็กไปเลยขอเอาเงินก้อนก่อน ... พี่ที่ทำอยู่พี่ทำเฉพาะงานห้องน้ำงานใช้คนไม่เยอะหรอก พี่มีลูกจ้างประจำอยู่ที่พี่จดทะเบียนเป็นผู้ว่าจ้างแรงงานเลยก็ดูแลกันไปตลอด แต่บางที่ผู้รับเหมางานโครงสร้างอื่นเขาทำช้าเลยกำหนดการ บางผู้รับเหมาเขาก็งานไม่เสร็จเพราะไม่มีคนงาน งานพี่ก็เลทไปด้วยแล้วรับงานไว้มากหลายที่เลยทำให้หมุนคนงานไม่ทัน... ปกติถ้าคนงานขาดพี่จะขับรถไปรับเอาแถวสันป่าข่อย พวกแรงงานต่างด้าวอิสระวันละ 300 ร้อย พวกนี้มีบัตรบ้างไม่มีบ้างไม่เป็นไรจ้างชั่วคราว แต่ให้พี่เอาพวกมีบัตรนะ คนบางคนที่ใช้บริการประจำก็มีเบอร์ โทรตามแล้วไปแวะรับที่สันป่าข่อยนัดเจอที่ประจำ ตอนเย็นก็เอาไปส่ง แต่ช่วงนี้หาคนงานยากมากแถมยังขอค่าแรงวันละ 400 บาท เลยนะ...

ข้อมูลของพี่ใหญ่* บอกกับผู้ศึกษาว่าในช่วงที่มีงานก่อสร้างเกิดขึ้นจำนวนมากในจังหวัดเชียงใหม่ (2555-2557) ทำให้แรงงานก่อสร้างขาดแคลนมากและกระทบกับผู้รับเหมาทั้งรายใหญ่รายย่อย ในกรณีพี่ใหญ่* จัดว่าเป็นผู้รับเหมารายย่อยเพราะส่วนใหญ่จะได้รับงานเฉพาะส่วน เช่น งานห้องน้ำ การเป็นผู้รับเหมารายย่อยทำให้ไม่ต้องใช้แรงงานจำนวนมาก แต่เนื่องจากงานเข้ามาเยอะจึงทำให้พี่ใหญ่ต้องจ้างแรงงานต่างด้าวเพิ่มกว่า 10 คนในช่วงสองปีนี้ แม้จะมีแรงงานเพิ่มแต่ในบางครั้งแรงงานก็ขาดแคลนซึ่งเป็นผลกระทบมาจากการที่ผู้รับเหมาก่อนหน้าทำงานไม่เสร็จทันตามกำหนดการ ทำให้งานที่พี่ใหญ่* รับผิดชอบเกิดความล่าช้าและบางงานก็ทับซ้อนกันจนหมุนเวียนแรงงานไม่ทัน พี่ใหญ่* จึงต้องไปหาจ้างแรงงานต่างด้าวอิสระเพิ่มโดยจะมีแหล่งประจำอยู่บริเวณตลาดค้าเหียง ในราคา 400-600 บาท/วัน จะเห็นได้ชัดว่าการเจริญเติบโตของธุรกิจก่อสร้างและการขยายกิจการห้างสรรพสินค้าได้ส่งผลกระทบอย่างมากต่อการเพิ่มขึ้นของความต้องการแรงงานต่างด้าวในจังหวัดเชียงใหม่

นอกจากปัจจัยที่กล่าวไปข้างต้นแล้ว สาเหตุที่ความต้องการจ้างงานแรงงานต่างด้าวยังมีเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ มาจากตัวแรงงานต่างด้าวเองที่เปลี่ยนงานบ่อย จากการบอกเล่าของผู้ว่าจ้างแรงงานจำนวน 10 รายที่ผู้ศึกษาได้ทำการสัมภาษณ์ ทุกรายได้ชี้ตรงกันว่าแรงงานต่างด้าวพวกนี้ชอบเปลี่ยนงานบ่อยจึงทำให้ต้องมีการหาคนงานใหม่เข้ามาทำงานเรื่อย ๆ ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า ความต้องการแรงงานต่างด้าวในพื้นที่นี้อยู่อย่างไม่จำกัด ดังเช่นตัวอย่างบทสนทนาของป้าอ้อย* ผู้ประกอบกิจการร้านขายแคบหมูในตลาดสด

หละอ่อนหมูนี้อยู่ก่าเดว เกยมีอยู่กับป้าเมินสุดปีเก็ง ตอนมาใหม่ๆยังป้ามีบัตรก็สีท่าจะอยู่เมิน ปอได้บัตรละก็เขาจะงานใหม่ หละอ่อนบางคนมาโดยผัว ถ้าผัว

ย้ายแคมป์ไปทางอื่นก็ออกโดยผิวไปเหี้ย ป้าต้องติดป้ายฮับคนงานไว้ตลอด เอามาฝึก
ไว้มีสำรองเผื่อมีคนออกจะได้บ่อเป็นกาน

ป้าอ้อย* บอกกับนักศึกษาว่าแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ทำงานไม่นาน พอได้บัตรแล้วก็จะไปหา
งานใหม่ บางคนก็ต้องย้ายตามแฟนสำหรับคนที่ไม่มีแฟนทำงานก่อสร้างเพราะเมื่องานแล้วเสร็จ แคมป์
คนงาน (ที่พักคนงานชั่วคราวสำหรับคนงานก่อสร้าง โดยผู้รับเหมาจะเช่าที่ว่างเปล่าที่ไม่ไกลจากไซต์
งานก่อสร้างหรืออาจจะอยู่ในบริเวณไซต์งานเลย เพื่อให้แรงงานสร้างที่พักชั่วคราวสำหรับตนเองและ
ครอบครัวอาศัยอยู่) ก็จะย้ายไปที่อื่นลูกจ้างของป้าก็จะย้ายตามไปด้วย นอกจากสาเหตุการเปลี่ยน
งานเพื่อติดตามครอบครัวหรือคนรู้จักแล้ว ยังมีสาเหตุอื่น ๆ อีก เช่น ต้องการหางานที่สบายกว่านี้
อยากทำงานที่เดียวกับเพื่อนดังนั้นพอมีตำแหน่งว่างก็รีบสมัครเข้ามา บางรายอยู่มานานถึงเวลากลับ
ภูมิลำเนาตัวเอง บางรายลากลับบ้านครั้งละ 3 เดือนถึง 1 ปี ผู้ว่าจ้างแรงงานจึงต้องจ้างคนงานใหม่
หรืออาจจะเป็นสาเหตุจากตัวผู้ว่าจ้างแรงงานเอง เช่น กรณีป้าแต้ว* เพราะเมื่อผู้ศึกษาทำการ
ตรวจสอบคุณภาพข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) ผู้ศึกษาจึงได้ไปสอบถามและเก็บข้อมูลจาก
แม่ค้าและลูกจ้างร้านใกล้เคียง ทำให้ได้รับคำบอกเล่าจากแม่ค้าร้านข้างเคียงว่า

...พี่อ้อย* แกชอบดูลูกน้อง เด็กเลยไม่ชอบอยู่กับแก ตอนที่แกฝากลูกน้องที่
หาคนทำงานให้ ก็หาให้ไม่ได้ เพราะเด็กพวกนี้เขารู้จักกันเขาก็จะบอกต่อๆกันว่าร้าน
นี้ดี ร้านนี้ไม่ดี มีครั้งหนึ่งฝนตกหนักมาก ลูกน้องพี่ด้อยออกจากหอพักมาทำงาน
ไม่ได้ เพราะต้องเดินมาแต่ฝนตกหนัก พี่อ้อย*โทรตามเด็ก เด็กก็บอกว่าไม่ค่อยสบาย
ไม่อยากตากฝนจะขอออกมาช้าหน่อย แต่พี่อ้อยไม่ยอมแกบังคับให้เด็กออกมา
ทำงาน ให้ตากฝนมาเพราะวันนั้นลูกค้าเยอะ พี่ก็ขายดีมากขนาดฝนตก แล้วร้านพี่
แต้ว*ก็กำลังขาดเด็กพอดีเหลือลูกจ้างคนเดียว ตอนนั้นพี่ก็ได้ยินแกคุยโทรศัพท์เสียง
ดังแข่งเสียงฝน เด็กก็มาจริงเปียกมาเลย... มีอีกวันที่ฝนตก พี่อ้อย*ก็โทรตามอีก
เหมือนเดิม แต่คราวนี้เด็กไม่ยอมออกมา พี่อ้อย*แกก็พูดว่า ถ้าไม่มาวันนี้ก็ไม่ต้องมา
ทำงานอีก แล้วเด็กก็ไม่มาเลย ไปสมัครงานอยู่ร้านอิมอรอย(นามสมมติ -เป็น
ร้านอาหารขนาดใหญ่อยู่บริเวณเดียวกันกับตลาดสดที่ร้านป้าด้อยตั้งอยู่)

นอกจากเรื่องแรงงานต่างด้าวเปลี่ยนงานบ่อยที่เป็นสาเหตุทำให้ความต้องการจ้างแรงงาน
ต่างด้าวมียูเรื้อย ๆ ในหลายกรณีที่ผู้ว่าจ้างแรงงานเองก็เป็นผู้เลิกจ้างแรงงานเองด้วยเหตุผลด้าน
พฤติกรรม เช่น ลูกจ้างทำผิด หรือมีการทะเลาะกันเกิดขึ้น กรณีเช่นนี้ ป้ายา* แม่ค้าตลาดเดียวกันกับ
ป้าอ้อย* ได้เล่าถึงเหตุการณ์เลิกจ้างลูกน้องว่า

...ทุกวันนี้แม่จ้างต่างด้าวให้วันละ 300 มีข้าวมีน้ำให้กิน ตอนเลิกงานถ้าของเหลือลูกน้องแม่ก็จะพากันหอบกลับ วันไหนขายดีแม่มีทิปเพิ่มอย่างวันหยุด วัดสำคัญแม่ให้สองเท่าไปเลย แต่ลู่มั่นทะเลาะกันกับเด็กใหม่ แล้วแม่แอบสังเกตเห็นละ แม่สังเกตดูมาสัปดาห์ หลุ่มันแอบขโมยของเล็ก ๆ น้อย ๆ พริก ผัก เครื่องเทศ เครื่องปรุง มันแอบเอาใส่กระเป๋ากลับบ้านทุกวัน วันนั้นมันเข้าห้องน้ำ แม่แอบเปิดดูตกใจเลย ในเมื่อสองคนทำงานด้วยกันไม่ได้ ก็ต้องมีคนนึงออก แม่เลยให้หลุมันออกไปเพราะมันขโมยของด้วย แล้วเด็กใหม่ก็ขยัน บางทีมาเช้าๆ ปลายังไม่ลงก็ไปกวาดหน้าบ้าน ทำโน่นทำนี่...

กรณีป้ายยา* เป็นกรณีตัวอย่างจากผู้ว่าจ้างแรงงานทั้งหมดที่มีความเห็นไปในทางเดียวกันเกี่ยวกับการจ้างงานและการเลิกจ้างว่าผู้ว่าจ้างแรงงานไม่มีความกังวลในการจ้างแรงงานต่างด้าวเลย เพราะส่วนใหญ่คุ้นเคยกับการที่ผู้ว่าจ้างแรงงานอื่น ๆ ล้วนจ้างแรงงานต่างด้าวทั้งนั้น เช่นเดียวกันผู้ว่าจ้างแรงงานก็ไม่กังวลในการเลิกจ้างแรงงาน เพราะคิดว่าแรงงานต่างด้าวหาง่าย ยกเว้นแต่ลูกจ้างรายเก่าที่อยู่มานาน มีความสนิทกันหรือลูกจ้างที่นิสัยดี มีฝีมือ ขยัน รู้งาน ที่ผู้ว่าจ้างแรงงานจะรู้สึกเสียดายมากหากต้องเลิกจ้าง จึงสรุปได้ว่า ผู้ว่าจ้างแรงงานสามารถเลิกจากแรงงานต่างด้าวได้อย่างง่ายดายด้วยเหตุผลด้านพฤติกรรมของแรงงาน

การจ้างแรงงานต่างด้าวในจังหวัดเชียงใหม่ที่น่าสังเกตเป็นการจ้างงานในภาคครัวเรือน ใช้ปริมาณแรงงานไม่มากและการควบคุมไม่เคร่งครัดเข้มข้นเท่าแรงงานในภาคอุตสาหกรรม แรงงานเหล่านี้มีอิสรภาพในการใช้ชีวิตสูง ไม่มีคนคอยกำกับหรือตั้งกฎเกณฑ์ในการทำงานมากมาย ส่งผลให้การใช้ชีวิตไม่ได้เป็นระเบียบแบบแผนมากเท่าไร เช่น เรื่องการลาหรือหยุดงาน การเลือกทานอาหาร การจับจ่ายใช้สอย เป็นต้น แต่สิ่งหนึ่งที่ก่อตัวขึ้นจากการจ้างงานในลักษณะนี้คือความสัมพันธ์ระหว่างผู้ว่าจ้างแรงงานและลูกจ้างที่มีความใกล้ชิดสนิทสนมระหว่างผู้ว่าจ้างแรงงานและลูกจ้างที่จะก่อให้เกิดความเกื้อกูลกันและกัน การช่วยเหลือกัน อย่างไรก็ตาม อิสระในการทำงานและการประกอบอาชีพเหล่านี้ส่งผลต่อการใช้ชีวิตของแรงงานต่างด้าวในจังหวัดเชียงใหม่ แรงงานส่วนใหญ่ นอกจากกลุ่มคนรับใช้ในครัวเรือนจะเข้าห้องพักอยู่กับเพื่อนหรือครอบครัวในละแวกใกล้เคียงกันจนเกิดเป็นชุมชนไทใหญ่ขนาดใหญ่ที่อุดมสมบูรณ์ไปด้วยวัฒนธรรมการใช้ชีวิตแบบไทใหญ่ เช่น ร้านค้าโชห่วยที่จำหน่ายสินค้าที่ชาวไทใหญ่นิยมใช้ เช่น หนานคา ยาต้มและสินค้าพม่าอื่น ๆ การเกิดขึ้นของตลาดนัดที่มีอาหารพื้นบ้านไทใหญ่อ่าง ข้าวแรมพินและขนมจีนแบบพม่าจัดจำหน่าย เป็นต้น แรงงานบางรายมีผู้ติดตามเป็นลูก หลาน ทั้งที่เกิดในประเทศไทย และเกิดในพม่า เด็กกลุ่มนี้ได้รับการศึกษาและขัดเกลาจากสถาบันทางการศึกษาของไทยทำให้เด็กเหล่านี้พอมีความรู้ในเรื่องภาษาและวัฒนธรรมตลอดจนความรู้ตามระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน แต่อย่างไรก็ตามยังมีเด็กอีกส่วนหนึ่งที่

ยังถูกปิดกั้นโอกาสดังกล่าวซึ่งทุกวันนี้คนเคลื่อนไหวด้านสิทธิทางการศึกษาและสิทธิมนุษยชนได้เข้ามาเคลื่อนไหวและทำให้การศึกษาต่อเด็กต่างด้าวมีการเปิดกว้างมากขึ้น

อย่างไรก็ตามการเกิดขึ้นของชุมชนแรงงานต่างด้าวมีทั้งข้อดี และข้อเสีย ขึ้นอยู่กับแต่ละพื้นที่ ข้อดีคือ การที่แรงงานเหล่านี้มาเช่าอาศัยหอพักที่มีผู้ประกอบการคนไทยเป็นการสร้างรายได้ตลอดจนพ่อค้า แม่ค้า ชาวไทยอีกหลายรายที่ประกอบธุรกิจโดยมีเป้าหมายทางการตลาดเป็นกลุ่มแรงงานสัญชาติเมียนมาโดยเฉพาะ ในขณะที่เดียวกันวัฒนธรรมของพม่าหรือไทใหญ่ที่มีปรากฏอยู่ทั่วไปยังทำให้ชาวเชียงใหม่ได้สัมผัสและเรียนรู้วิถีชีวิตของชนชาติอื่นถือเป็นความสุนทรีย์ทางด้านวัฒนธรรมไปในตัว แต่ในทางตรงข้าม แรงงานสัญชาติเมียนมาอีกหลายรายที่อยู่รวมกันจนก่อตัวเป็นชุมชนแออัด สกปรก แหล่งมั่วสุมและทำลายทัศนียภาพของจังหวัด ที่สำคัญคือการอยู่รวมกันจำนวนมากของบางชุมชนก่อให้เกิดความยากลำบากในการควบคุมและดูแลความปลอดภัยให้กับคนท้องถิ่น โดยเฉพาะในช่วงเวลาที่รัฐยังไม่สามารถควบคุมและจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวได้อย่างเป็นระบบ

สรุป จากประวัติศาสตร์ของจังหวัดเชียงใหม่ จะพบว่าจังหวัดเชียงใหม่และประเทศพม่า มีความเกี่ยวข้องทางประวัติศาสตร์อย่างแนบแน่นในฐานะเมืองภายใต้การปกครองของพม่ายาวนานกว่า 200 ปี ระยะเวลาอันยาวนานนี้ย่อมทิ้งร่องรอยแห่งประวัติศาสตร์ไว้ไม่มากนักน้อย อาทิเช่น สถาปัตยกรรมสถานทางพุทธศาสนา วัฒนธรรมทางภาษา และอื่น ๆ ประกอบกับพรมแดนระหว่างประเทศที่มีความใกล้ชิดกัน เกิดการถ่ายโอนทางวัฒนธรรมและทางกรรมพันธุ์อย่างชายไทยแต่งงานกับหญิงพม่ามา จึงไม่แปลกที่แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าที่เข้ามาแสวงโชค หารายได้และสร้างชีวิตที่ดีกว่าในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่เป็นจำนวนมากจึงสามารถปรับตัว และใช้ชีวิตอยู่ในจังหวัดเชียงใหม่ได้อย่างง่ายดาย เราต้องยอมรับว่า ก่อนที่จะมีการเกิดขึ้นของระบบกฎหมายว่าด้วยเรื่องการแบ่งเขตแดนของรัฐ กลุ่มคนเหล่านี้ ไม่ว่าคนไทยหรือพม่า ล้วนมีความเกี่ยวข้องกันและมีความคล้ายคลึงกันอยู่เป็นทุนเดิมอยู่แล้ว ตลอดจนวนร่องรอยทางประวัติศาสตร์ที่สะท้อนออกมาผ่านทางสถาปัตยกรรมอย่างวัดและเจดีย์อีกหลายแห่งในเมืองเชียงใหม่ก็เด่นชัดว่าเป็นศิลปะแบบพม่าและถูกสร้างในสมัยที่พม่าปกครองนครเชียงใหม่ เช่น วัดทรายมูล(พม่า) หรือวัดกุ้เต้า เมื่อมีการอพยพเข้ามาของแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่ามากขึ้นเรื่อย ๆ จึงยังเป็นการเน้นย้ำให้เห็นวัฒนธรรมแบบชุมชนพม่าในจังหวัดเชียงใหม่เด่นชัดมากยิ่งขึ้น

จังหวัดเชียงใหม่เป็นจังหวัดที่มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและมีผู้ประกอบการจำนวนมาก ทั้งรายใหญ่และรายย่อย จึงทำให้จังหวัดเชียงใหม่เป็นพื้นที่ที่แรงงานต่างด้าวสามารถหางานทำได้ง่ายและมีประเภทงานที่หลากหลายสำหรับแรงงานต่างด้าวทุกเพศและทุกวัย นอกจากนี้ความต้องการแรงงานต่างด้าวยังเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยปัจจัยสำคัญทำให้เกิดความต้องการแรงงานอย่างต่อเนื่องเพราะ

- 1) การเพิ่มจำนวนผู้บริโภคสินค้าและบริการ ที่มาจากการอพยพของคนต่างจังหวัดสู่เชียงใหม่และความเติบโตของการท่องเที่ยว
- 2) การขยายตัวของเมือง การเติบโตของธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ และการขยายกิจการของผู้ประกอบการรายย่อย
- 3) แรงงานต่างด้าวเปลี่ยนงานบ่อย
- 4) ผู้ว่าจ้างแรงงานเลิกจ้างแรงงานต่างด้าวง่ายเมื่อพบพฤติกรรมไม่เหมาะสม

ปัจจัยเหล่านี้ทำให้เชียงใหม่มีความต้องการแรงงานต่างด้าวอย่างไม่สิ้นสุด และในปัจจุบันข้อมูลจากสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว (2558ก: 21) แสดงสถิติแรงงานสัญชาติเมียนมาที่เข้ามาทำงานและทำการขึ้นทะเบียนอย่างถูกกฎหมายในจังหวัดเชียงใหม่มีจำนวน 63,451 คน ซึ่งมีจำนวนสูงเป็นอันดับที่ 3 รองจากสมุทรสาครและสมุทรปราการ ในจำนวนแรงงานเหล่านี้แท้จริงแล้วเป็นแรงงานสัญชาติเมียนมา สัญชาติพม่าเพียงส่วนน้อย แต่ส่วนใหญ่เป็นชาวพม่า สัญชาติไทใหญ่ การมีอยู่ของชาวไทใหญ่จำนวนมากเช่นนี้ ส่งผลให้เกิดการก่อตัวของชุมชนไทใหญ่ที่มีทั้งข้อดีและข้อเสีย โดยเฉพาะข้อเสียในด้านความมั่นคงปลอดภัยของคนในท้องถิ่น จึงเห็นได้ว่า นโยบายแรงงานต่างด้าวเป็นนโยบายที่มีความสำคัญมากต่อจังหวัดเชียงใหม่ ไม่ว่าจะเป็นในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การศึกษา สาธารณสุข และสิ่งแวดล้อม จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐต้องใส่ใจและเข้มงวดในความพยายามที่จะวางนโยบายดังกล่าวอย่างเหมาะสมและเป็นระบบ

4.2 ผู้ว่าจ้างแรงงานต่างด้าว

จากการศึกษาเรื่อง “บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวกับการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ” ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษากลุ่มตัวอย่างผู้ว่าจ้างแรงงานต่างด้าว เพื่อทราบถึงภาพรวมการจ้างงานแรงงานต่างด้าว บทบาทของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคที่พบในการจ้างแรงงานต่างด้าว ผลการศึกษานำเสนอตามลำดับต่อไปนี้

4.2.1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญ

ป้ายา*

อายุ 49 ปี ปัจจุบันอาศัยอยู่กับสามี และลูกสาว 2 คน กิจการของป้ายา*เป็นการจำหน่ายปลาปรุงสุก ประกอบไปด้วย ปลาเผา ปลาทอดซึ่งมีปลาหลากหลายชนิด และต้มยำปลา นอกจากนั้นยังมีขนมไข่หงส์สูตรเฉพาะของป้ายา*ที่มีขายจำนวนจำกัดวันละประมาณ 400 ลูก โดยขนมดังกล่าวป้ายา*ปั่นและปรุงเองตลอดทั้งกระบวนการ รายได้ต่อวันไม่สม่ำเสมอและไม่สะดวกที่จะเปิดเผย

จำนวนรายได้ แต่ก็มียากพอที่จะส่งลูกสาวทั้งสองคนเรียนมหาวิทยาลัย และผ่อนรถ โดยประเมินตนเองว่าอยู่ในฐานะปานกลาง แม้มีหนี้สินแต่ก็ไม่ลำบากในการชำระหนี้

ป้ายา*ประกอบกิจการประเภปลาปรุงสุกที่ตลาดสดมาเป็นระยะเวลา มากกว่า 10 ปี เริ่มต้นจำหน่ายปลาสด จากนั้นจึงเริ่มนำมาแปรรูปเป็นปลาเผา และปลาทอดตามลำดับ และเลิกจำหน่ายโดยเริ่มต้นยังไม่มีลูกจ้าง ต่อมาเมื่อกิจการดีขึ้นจึงเริ่มจ้างลูกจ้างชาวไทใหญ่ จากเริ่มแรก 1 คน จนปัจจุบันมีลูกจ้างทั้งหมด 6 คน โดยมีการเปลี่ยนลูกจ้างมาแล้วหลายรุ่น ในการทำงาน ลูกจ้างจะแบ่งเป็นสองทีม ทีมแรกจะเริ่มงานเวลา 8.30 น. จะไปที่ตลาด เปิดร้านและทอดปลาเพื่อจำหน่าย โดยปลาจะถูกเตรียมไว้ตั้งแต่เย็นของเมื่อวาน ในขณะที่อีกทีมจะมาที่บ้านเพื่อเป็นทีมเตรียมวัตถุดิบ โดยปกติรถส่งปลาจะมาถึงบ้านเวลา 7.30 น. เพราะฉะนั้นลูกจ้างบางรายที่มาถึงก่อนเวลาจะกวาดใบไม้ เก็บขยะ เตรียมสถานที่ (ซึ่งงานกวาดใบไม้ไม่ได้อยู่ในหน้าที่ แต่ลูกจ้างหลายคนโดยเฉพาะที่ทำงานเป็นแม่บ้านมาก่อนมักจะกวาดให้) เมื่อรถขนปลามาส่ง ลูกจ้างก็จะเริ่มการเตรียมปลา ใช้เวลาประมาณ 3 ชั่วโมง ก็จะได้ปลาและวัตถุดิบสำหรับการขายรอบแรก ประมาณ 12.00 น. เมื่อเตรียมรอบแรกเสร็จ พี่ยา ก็จะเป็นผู้นำวัตถุดิบไปส่งที่ตลาดเพื่อให้ทีมขายทอดขายต่อ โดยทีมขายจะพักรับประทานอาหารได้ตามสะดวกเมื่อเห็นสมควร โดยให้ลูกจ้างตัดสินใจด้วยตนเอง โดยสามารถนำเงินในตะกร้าที่ขายของได้ไปซื้อกับข้าว ในขณะที่ทีมเตรียมวัตถุดิบที่อยู่ที่บ้าน จะพักรับประทานอาหารหลังจากเตรียมวัตถุดิบรอบแรกเสร็จสิ้น อาหารที่ทานจะเป็นอาหารแบบเดียวกับที่พี่ยาและครอบครัวรับประทาน หรือในบางครั้งก็เป็นอาหารตามที่ลูกจ้างต้องการ ซึ่งสามารถบอกได้ว่าวันนี้อยากทานอะไร พี่ยาจะซื้อกลับมาจากตลาดพร้อมกับตอนไปส่งวัตถุดิบรอบแรก รถส่งปลาจะมาส่งอีกครั้ง ประมาณ 13.00-14.00 น. เป็นเวลาสำหรับเริ่มงานรอบที่ 2 ใช้เวลาประมาณ 1 ชั่วโมงการเตรียมวัตถุดิบรอบแรกเสร็จ หลังจากนั้นทุกคน (พี่ยาและลูกจ้าง) ก็จะเดินทางไปตลาดพร้อมกันเพื่อช่วยกันขายในช่วงเย็นที่จะมีลูกค้าเข้าเยอะเป็นพิเศษ ประมาณ 18.00 น. ก็จะเริ่มเก็บร้านในส่วนที่ใช้ประกอบอาหาร เช่น ล้างกระทะ เก็บเตา เหลือเพียงงานขายเท่านั้น ลูกจ้างกลุ่มเตรียมวัตถุดิบหลังจากเก็บร้านในส่วนนี้เสร็จก็จะกลับบ้านได้ ส่วนทีมขายจะเริ่มเก็บร้านส่วนที่เหลือทั้งหมดเวลา 19.00 น. และกลับบ้าน โดยลูกจ้างทุกคนสามารถนำปลาที่จำหน่าย และข้าวหุงที่จำหน่ายกลับบ้านได้

ค่าแรง : ลูกจ้างได้ค่าแรงวันละ 300 บาท และโอกาสพิเศษก็จะให้เพิ่มเป็นรายวัน เช่น บางวันกลับช้า ให้พิเศษคนละ 50 บาท วันสำคัญ ให้พิเศษคนละ 100 การจ่ายค่าแรงขึ้นอยู่กับความต้องการของลูกจ้าง บางคนให้จ่ายวันต่อวัน แต่ส่วนใหญ่มักจะให้พี่ยาเก็บไว้ให้และเบิกทีเดียวเมื่อต้องการใช้หรือส่งกลับบ้าน หรือบางรายก็เบิกตามอหิยาศัย หรือเบิกล่วงหน้าก็มีเช่นกัน

สวัสดิการ : มีอาหาร 3 มื้อ นอกเหนือจากนั้นจะเป็นการให้การช่วยเหลือตามโอกาส เช่น เจ็บไข้ ช่วยเหลือครอบครัวลูกจ้าง นอกจากนั้นก็จะพาไปทานอาหารมื้อพิเศษ เช่น เลี้ยงหมูกระทะ

หรืองานเลี้ยงที่บ้านในวันสำคัญ เช่น ปีใหม่ ก็จะมีแจกของขวัญปีใหม่ เงินปีใหม่ เป็นต้น พี่ยาได้กล่าวเพิ่มเติมว่าตนเองดูแลลูกน้องอย่างดี น่าจะดีกว่าแม่ค้าร้านอื่นด้วยซ้ำทำให้มีแต่คนอยากทำงานด้วย นอกจากนั้น หากมีปัญหาพี่ยาและสามีจะให้การช่วยเหลือเสมอ เช่น ล่าสุด กรณีสามีลูกน้องโดนคดีต่างด้าวเนื่องจากโดนโกงจากนายหน้าจัดหาแรงงานต่างด้าวปลอมแปลงเอกสาร สามีพี่ยาก็นำไปช่วยเหลือทางด้านกฎหมายและชนะคดีความในที่สุด

ข้อมูลการใช้บริการบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว : พี่ยาเริ่มมาใช้บริการจัดหาแรงงานต่างด้าวเนื่องจากสามีเข้ามาดำเนินธุรกิจเปิดบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวในท้องถิ่น จึงถือโอกาสให้สามีทำธุรกรรมให้ตนเองไปด้วย บริการที่ใช้ ได้แก่ จดทะเบียนพิสูจน์สัญชาติ ขอโควตาการจ้างงาน ต่อวีซ่าคนงาน แลกย้ายเข้าและย้ายออก รวมถึงให้คำปรึกษาด้านกฎหมายแรงงานต่างด้าวอีกด้วย โดยเมื่อต้นปี (2558) นายดำ* สามีของหลู* ลูกน้องพี่ยาโดนจับในข้อหาถือบัตรปลอม โดยเหตุการณ์คร่าวๆ คือ นายดำไปใช้บริการขึ้นทะเบียนแรงงานกับบริษัทแห่งหนึ่งและได้เอกสารรับรองเรียบร้อยแล้ว จนกระทั่งวันที่ตำรวจตรวจค้น พบว่าเอกสารของนายดำเป็นฉบับปลอม และมีคนใช้เอกสารและชื่อของนายดำจดทะเบียนอีกชุดหนึ่งโดยเป็นรูปของบุคคลนั้นและต้องมีการขึ้นศาล พี่ยาจึงให้สามีช่วยดำเนินการให้เพราะบริษัทของสามีเป็นทั้งจัดหางานและสำนักงานกฎหมายด้วย จึงมีความเชี่ยวชาญด้านเอกสารเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว

ป้าอ้อย*

เจ้าของสินค้าที่ได้รับคัดเลือกเป็นผลิตภัณฑ์ OTOP อายุ 53 ปี ประกอบอาชีพขายอาหารปรุงสุกประเภท ไก่ทอด แคมหมูทอด ในตลาดสด ป้าอ้อยมีลูกสาว 2 คน และหลานสาว 1 คน ปัจจุบันอาศัยอยู่กับสามีคนที่ 2 ลูกสาวคนเล็ก (อายุ 26 ปี) และหลานสาว (อายุ 19 ปี) ในขณะที่ลูกสาวคนโต (อายุ 33 ปี) อาศัยอยู่กับสามีและลูกไม่ห่างไกลจากบ้านป้าอ้อยมากนัก ป้าอ้อยเปิดกิจการ 3 แห่ง แห่งแรกเป็นร้านในตลาดสด แห่งที่สองเป็นร้านขายแคมหมูเป็นของฝากในจังหวัดเชียงราย และร้านที่สามเป็นร้านเฉพาะกิจสำหรับออกงานต่าง ๆ เช่น งานกาดมั่วควัฮอม ในช่วงเทศกาลสงกรานต์

ป้าอ้อยเริ่มกิจการมานานกว่า 15 ปี โดยเริ่มแรกจำหน่ายไก่ทอด แล้วมีการเปลี่ยนแปลงมาจนเป็นแคมหมูซึ่งเป็นผลิตภัณฑ์ OTOP ของตำบล ปัจจุบันมีลูกจ้างซึ่งเป็นแรงงานต่างด้าว 1 คน ทำงานที่ร้านแคมหมูทอด แต่ก่อนหน้านี้ ป้าอ้อยมีประสบการณ์ในการจ้างงานแรงงานต่างด้าวมายาวนาน เคยมีแรงงานมากที่สุด 5 คน แต่เนื่องจากความยากลำบากในการขอจดทะเบียน การดูแลสั่งสอนงาน ลักษณะนิสัยลูกจ้าง และความไม่ค่อยไวเนื้อเชื่อใจ จึงทำให้ป้าอ้อยรู้สึกไม่สบายใจที่จะจ้างแรงงานต่างด้าว แต่ด้วยความจำเป็นที่จะต้องมีผู้ช่วย ป้าอ้อยจึงจ้างแรงงานต่างด้าว 1 ครอบครัว (ประกอบไปด้วย พ่อ แม่ ลูก 2 คน) ทำหน้าที่ดูแลร้านขายแคมหมูเล็ก ๆ ของป้าอ้อยในจังหวัดเชียงราย แต่เวลาต่อมาภาครัฐมีการกวดขันการจ้างแรงงานมากขึ้น แรงงานไม่สามารถขาย

ของแทนผู้ว่าจ้างแรงงานได้ จึงเลิกจ้างต่างด้าวและให้ลูกสาวคนเล็กไปดูแลแทน ส่วนลูกสาวคนโตและหลานสาวให้มาดูแลร้านในตลาดสด พร้อมมีแรงงานต่างด้าว 1 คน คอยช่วยงาน โดยตั้งแต่ 8.00 น. แรงงานจะมาถึงตลาดพร้อมลูกสาวคนโตเพื่อนตั้งร้านและเริ่มการหุงข้าวเหนียวเพื่อจำหน่าย จากนั้นประมาณ 10.00 ป้าอ้อยจะนำวัตถุดิบมาส่ง หลังจากนั้นก็เริ่มทอดแคบหมู ไก่ และอาหารชนิดอื่น ๆ ไปเรื่อย ๆ ตามความเห็นของลูกสาวคนโต หลังจากนั้นประมาณ 17.00 น. หลานสาวจะมาช่วยงานขายไปเรื่อย ๆ จนถึง 19.30 น. แรงงานเริ่มเก็บของ ล้างอุปกรณ์และเดินทางกลับ

ค่าแรงและสวัสดิการ: ป้าอ้อยให้ค่าแรงวันละ 250 บาท ข้าว 3 มื้อ ช่วงเทศกาลให้พิเศษ 200-500 บาท จ่ายเป็นรายวัน โดยให้เงินพิเศษในวันที่ขายดีเป็นพิเศษ 50-100 บาท

ข้อมูลการใช้บริการบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว : ป้าอ้อยใช้บริการบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวในท้องถิ่นในการหาแรงงานต่างด้าว และใช้บริการต่อวีซ่าแต่ป้าอ้อยไม่ได้เป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายคนงานเป็นผู้ออกเองโดยทยอยหักจากค่าจ้าง

พี่ใหญ่* รับเหมาก่อสร้างรายย่อย

ดำเนินกิจการก่อสร้างมาประมาณ 20 ปี โดยเริ่มต้นจากรับงานก่อสร้าง ซ่อมบำรุงในละแวกชุมชน จากนั้นเริ่มได้งานสเกลใหญ่ขึ้นเรื่อย ๆ จึงได้รวมตัวกับกลุ่มนายช่างที่คุ้นเคยกันรับงานต่าง ๆ ต่อมาเมื่อมีงานเข้ามามากขึ้นช่างชาวไทยที่เคยร่วมทีมกันเริ่มมีปัญหาทั้งเรื่องเงินและความรับผิดชอบในการทำงาน พี่ใหญ่จึงแยกตัวออกมาโดยอาศัยเครือข่ายแรงงานต่างด้าวที่เคยทำงานด้วยมาช่วยงาน จนทุกวันนี้มีลูกน้อง 30 คน ลักษณะการจ้างงานจะมีทั้งแบบรายวันและรายเดือน ส่วนใหญ่เป็นชาวไทใหญ่ที่ถือสัญชาติและพิสูจน์สัญชาติพม่า แรงงานรายวันจะเป็นลักษณะงานกรรมกรแบกหาม หรืองานช่าง รวมถึงคนที่มีความทักษะในการควบคุมเครื่องจักร เป็นต้น ใช้ในกรณีที่ต้องการแรงงานเพิ่มในช่วงที่รับงานมามากเพื่อให้ทีมงานทันโดยการติดต่อจากลูกน้องให้ตามคนรู้จักมาทำ หรือขับรถไปรับตามจุดต่าง ๆ เช่น แลวสันป่าข่อย หรือสารภี สำหรับการจ้างแรงงานรายเดือนก็ประมาณ 9,000 บาท แรงงานส่วนใหญ่เป็นเพศชาย แต่ก็มีเพศหญิงบ้าง ส่วนใหญ่เป็นภรรยาของลูกจ้างจึงมาทำงานด้วยกัน ส่วนค่าแรงอาจได้น้อยกว่า ลูกน้องพี่ใหญ่อายุ 15-40 ปี

ค่าจ้างและสวัสดิการ: ค่าแรงวันละ 300-320 บาท ไปจนถึง 800 บาท ตามความสามารถและตำแหน่งงาน ตามปกติแล้วค่าจ้างให้ตามค่าแรงขั้นต่ำ (300 บาท) แต่เพราะกลัวแรงงานย้ายงาน กระทั่งหันจึงให้สูงขึ้นเป็น 320 บาท โดยพี่ใหญ่จะมีสวัสดิการด้านที่อยู่ฟรี โดยจะเช่าที่สร้างเป็นแคมป์คนงานหรือบางครั้งในกรณีที่ก่อสร้างหมู่บ้านจัดสรรก็จะมีที่ให้โดยไม่ต้องเช่าอยู่ส่วนหัวหรือท้ายหมู่บ้านโดยแรงงานและครอบครัวต้องรับผิดชอบค่าน้ำค่าไฟเอง ส่วนอาหารมีอาหารฟรีในช่วงเวลาทำงาน ส่วนมื้อเย็นส่วนใหญ่คนงานกลับไปทานกับครอบครัวหรือที่บ้าน นอกเสียจากว่ามีงานเร่งด่วนที่ต้องทำต่อก็มีอาหารเลี้ยงเพราะนับว่าอยู่ในเวลางาน มีเบี้ยเลี้ยงพิเศษให้แรงงานบ้าง เช่น ถ้าวันไหนฝนตกทำงานไม่ได้ ก็จะให้หยุดงานแต่ได้ค่าแรงครึ่งหนึ่ง

ข้อมูลการใช้บริการบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว: พี่ใหญ่ไม่ได้ใช้บริการจัดหางาน เพราะเวลาจะหาลูกน้องจะใช้วิธีบอกต่อ แต่จะใช้บริการให้ขอโควตาและจดทะเบียนให้ รวมถึงเรื่องรายงานตัว 90 วัน ของลูกน้องรายเดือนด้วย เพราะเห็นว่าสะดวกและเร็วดี เอาเวลาไปทำงานคุ้มกว่าโดยจะให้โบรกเกอร์มาทำที่แคมป์คนงานเลย

พี่แป่ว* เจ้าของร้านโชห่วยและอุปกรณ์เครื่องครัว

พี่แป่วเป็นชาวจังหวัดเชียงราย เพิ่งย้ายมาอยู่เชียงใหม่ได้ประมาณ 6 ปี ได้เช่าห้องแถวบริเวณตลาดสด 1 คูหา เพื่อเปิดเป็นร้านขายอุปกรณ์และของใช้เบ็ดเตล็ด โดยพี่แป่วดูแลร้าน ทำบัญชี และเฝ้าร้านเองทั้งหมด พี่แป่วพักอาศัยอยู่กับสามีที่บ้านพักบริเวณไม่ไกลจากร้าน ส่วนร้านจะให้แม่บ้านอยู่เพื่อเฝ้าร้านและคอยช่วยเปิด ปิด หรืองานอื่น ๆ ในร้าน แม่บ้านจะมีหน้าที่มาเปิดร้านตั้งแต่ 7.00 น. และปิดร้านประมาณ 20.00 น. หลังจากเปิดร้านแล้วก็ทำความสะอาด ซักผ้า งานบ้านทั่วไป พร้อม ๆ กับขายของด้วยเมื่อมีลูกค้าเข้าร้าน พี่แป่วจะมาถึงร้านประมาณ 7.30 เชื้อคสตีอกสินค้าและจัดร้านทั่วไป นอกจากงานทำความสะอาดในร้านและหน้าร้านแล้ว แม่บ้านยังมีหน้าที่คอยช่วยหยิบจับต่าง ๆ ตามสมควร เนื่องจากร้านไม่ใหญ่มากจึงไม่มีงานหนัก ปัจจุบันมีแม่บ้าน 2 เป็นเพื่อนกันและทำงานในร้านด้วยกัน อายุประมาณ 18-19 ปี (แรงงานไม่ทราบอายุที่แน่ชัดของตน) เนื่องจากภายหลังพี่แป่วตั้งครุภัณฑ์ไม่สะดวกทำงานมากนักจึงได้มีการจ้างลูกน้องเพิ่มเพื่อมาช่วยดูแลร้าน จากนั้นพอคลอดลูกแล้ว ก็ได้แม่บ้านคอยช่วยดูลูกค้าของพี่แป่วด้วย

ค่าจ้างและสวัสดิการ : ค่าจ้างเป็นรายเดือน เดือนละ 5,000 บาท อาศัยอยู่ที่คูหาชั้นบน น้ำไฟ ไม่ได้เสีย ข้าว 3 มื้อ ทานกับพี่แป่ว เมื่อป่วยก็ให้เงินไปซื้อยา ขอเบิกเงินล่วงหน้าได้ตามสมควร

ข้อมูลการใช้บริการบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว : แต่เดิมแรงงานที่จ้างไม่มีบัตรอนุญาตทำงานและถูกจับ พี่แป่วจึงขอให้บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวช่วยจัดการให้โดยบริษัทให้คำแนะนำการดำเนินเรื่อง และนำแรงงานไปขึ้นทะเบียนจนมีบัตรถูกต้องตามกฎหมาย

พีน้อย* เจ้าของร้านอาหารขนาดกลางชื่อดัง

พีน้อยเปิดร้านอาหารมา 20 กว่าปี ร้านเป็นประเภทร้านอาหาร จำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์และมิดนตรีสด ร้านมีประมาณ 20 โต๊ะ รองรับได้ประมาณ 100 คน เปิดบริการตั้งแต่ 17.00-01.00 น. มีคนเข้าเต็มในช่วงวัน ศุกร์ เสาร์ และวันที่มีการถ่ายทอดสดฟุตบอล เพราะทางร้านจะมีทีวี 2 เครื่อง เปิดฟุตบอล ส่วนถ้าเป็นนัดใหญ่ นัดสำคัญ ก็มีฉายเครื่องฉายภาพร่วมด้วย ส่วนวันธรรมดาก็มีคนเข้าตลอด ช่วงที่ลูกค้าเข้ามากที่สุดจะเป็นตั้งแต่สองทุ่ม – 4 ทุ่ม ปัจจุบันมีแรงงาน 11 คน พักที่ร้าน 10 คน โดยร้านจะทำห้องพักชั้น 2 ไว้ให้คนงานอยู่ ส่วนชั้นล่างเปิดเป็นร้านอาหาร การทำงานจะเป็นเป็นสองชุด ชุดครัวจะเริ่มงานตั้งแต่ 11 โมง เลิกงานเที่ยงคืน ส่วนชุดเด็กเสิร์ฟ เริ่มงาน 14.00 เลิกงาน ติ 3 ชุดครัวจะคอยทำความสะอาดครัว เตรียมวัตถุดิบสำหรับอาหาร พอเริ่มเปิดร้านก็จะปรุงอาหารตามที่ถูกคำสั่ง แบ่งเป็นมือทอด มือยำ มือแกง และอื่น ๆ ตลอดจนล้างจานและทำ

ความสะอาดครัว ในขณะที่ชุดเด็กเสิร์ฟจะมีหน้าที่ทำความสะอาดภายในร้าน จัดโต๊ะ ดูแลบริเวณร้าน เชื้อคัสต็อกเครื่องดื่ม เตรียมการเปิดร้าน-ปิดร้าน เมื่อร้านเปิดจะมีหน้าที่รับออเดอร์ เตรียมและเสิร์ฟเครื่องดื่ม นอกจากนั้นยังมีเด็กโบกรถที่มีหน้าที่ดูแล โบกรถให้ลูกค้า รดน้ำต้นไม้และช่วยงานอื่น ๆ ตามสมควร

ค่าจ้างและสวัสดิการ : ค่าจ้างเป็นรายเดือน เดือนละ 6,000 บาท ไม่รวมค่าทิป หากได้ทิปให้แบ่งกันทั้งร้าน ข้าว 3 มื้อ ที่พักฟรี ค่าน้ำ ค่าไฟฟรี โดยแรงงานจะพักในห้องพัก มี 4 ห้อง พักห้องละ 2 คน แรงงานคู่สามี-ภรรยา จำนวน 3 คู่ นอนห้องละคู่ ส่วนอีก 1 ห้องเป็นชาย 2 คน แรงงานอีก 1 คนกลับไปนอนกับภรรยาที่ห้องของตัวเอง แต่ไม่ได้มีการเพิ่มค่าแรงเพื่อชดเชยที่ไม่นอนที่ร้านให้ เพราะถือเป็นสวัสดิการให้เปล่า โอกาสพิเศษก็มีให้เงินบ้าง เช่น ปีใหม่ เป็นต้น วันหยุดไม่มี นอกจากวันสำคัญทางพระพุทธศาสนา หรือพนักงานลาเพื่อไปต่อวีซ่าพร้อม ๆ กันก็จะหยุดทั้งร้าน แต่ส่วนใหญ่จะสลับกันหยุดโดยสามารถลาได้ถ้ามีความจำเป็น

ข้อมูลการใช้บริการบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว: ช่วงที่มีความเข้มงวดเรื่องการจ้างแรงงานต่างด้าว ทางร้านได้ใช้บริการบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวในการขออนุญาตจ้างและขึ้นทะเบียนแรงงาน พิสูจน์สัญชาติโดยร้านเป็นผู้สำรองออกค่าใช้จ่ายให้และคอยหักออกจากค่าจ้าง และให้บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวคอยติดตามแรงงานให้เมื่อถึงกำหนดต้องรายงานตัว หรือ ทำบัตรอื่น ๆ ตามความเหมาะสม เนื่องจากร้านเป็นร้านอาหารเครื่องดื่มที่จะมีเจ้าหน้าที่ตำรวจเข้ามาตรวจเช็คเสมอ ดังนั้นเรื่องความถูกต้องของการจ้างงานจำเป็นอย่างมากเพื่อไม่ให้มีปัญหาในภายหลัง

4.2.2 ลักษณะภาพรวมการจ้างแรงงานต่างด้าวและบทบาทของบริษัทจัดหาแรงงาน

ต่างด้าวในการจ้างแรงงานต่างด้าว

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกร่วมกับการสังเกตการณ์ภาพรวมการจ้างงานแรงงานต่างด้าว พบว่าผู้ว่าจ้างแรงงานต่างด้าวเป็นผู้ประกอบการกิจการประเภทธุรกิจขนาดเล็ก หรือ SME โดยมีเจ้าของกิจการเป็นผู้บริหารงานและจ่ายค่าแรงโดยตรง สาเหตุที่ผู้ประกอบการเลือกว่าจ้างแรงงานต่างด้าวเนื่องจากเห็นว่ากิจการของตนนั้นเป็นกิจการขนาดเล็ก จำเป็นต้องควบคุมต้นทุนไม่ให้สูงเกินไปเพราะราคาสินค้าและกำไรที่ได้ไม่เหมาะสมสำหรับการจ้างงานชาวไทยด้วยข้อกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ อีกทั้งทั้งเวลาในการทำงานมีความยืดหยุ่นสูงมาก และงานที่ทำเป็นงานที่ใช้แรงงานเป็นส่วนใหญ่และอาจมีความสกปรกซึ่งคนไทยไม่นิยมทำกัน โดยจำนวนแรงงานต่างด้าวที่จ้างมีจำนวนตั้งแต่ 2 – 11 คน โดยได้รับค่าจ้างเฉลี่ย 7,660 ต่อเดือน เวลาทำงานเฉลี่ย 11 ชั่วโมงต่อวัน โดยสวัสดิการที่ได้รับประกอบไปด้วย อาหาร ที่พัก ค่าน้ำ และค่าไฟ ผู้ว่าจ้างแรงงานต่างด้าวใช้บริการบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว ดังนี้ บริการขอโควตาแรงงาน บริการจดทะเบียนแรงงาน รายงานตัว 90 วัน บริการต่อวีซ่าและบริการให้คำปรึกษา ดังสรุปใน ตารางที่ 4.1 ภาพรวมการจ้างแรงงานต่างด้าว

ตารางที่ 4.1 ภาพรวมการจ้างแรงงานต่างด้าว

ภาพรวมการจ้างงาน	ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ					ค่าเฉลี่ย
	1	2	3	4	5	
ผู้ว่าจ้างแรงงาน	ป้ายา*	ป้าอ้อย*	พี่ใหญ่*	พี่แป่ว*	พี่น้อง*	
ลักษณะประกอบการ	ค้าขาย	ค้าขาย	รับเหมา ก่อสร้าง	ค้าขาย	ร้านอาหาร	
จำนวนลูกจ้าง	6	5	30	2	11	10.8
ค่าแรงต่อเดือน(บาท)	9,000	8,700	9,000- 9,600	5,000	6,000	7,660.0
ชั่วโมงทำงานต่อวัน	10	11	8	13	13	11.0
สวัสดิการ						
-อาหาร 3 มื้อ	มี	มี	-	มี	มี	80.0
- ที่พัก	-	-	มี	มี	มี	60.0
- ค่าน้ำ/ไฟ	-	-	-		มี	20.0
การใช้บริการบริษัทจัดหา แรงงานต่างด้าว						
-จัดหาแรงงาน	ใช่	-	-	-	-	20.0
-บริการขอโควตาแรงงาน	-	-	ใช่	-	ใช่	40.0
-บริการจดทะเบียนแรงงาน	-	-	ใช่	-	ใช่	40.0
-รายงานตัว 90 วัน	-	-	ใช่	-	-	20.0
-บริการต่อวีซ่า	ใช่	ใช่	ใช่	-	ใช่	80.0
-บริการให้คำปรึกษา	ใช่		ใช่	ใช่	ใช่	80.0

การได้มาซึ่งแรงงานต่างด้าว มี 2 รูปแบบ คือ

1) ติดป้ายประกาศหน้าร้าน โดยแรงงานจะ walk-in เข้ามาสมัคร ทั้งที่ทราบข่าวแบบปากต่อปาก หรือจากการแนะนำของลูกจ้างในที่ทำงาน โดยในภายหลังผู้ว่าจ้างจะเลือกเฉพาะแรงงานต่างด้าวที่มีใบอนุญาตทำงานแล้วเท่านั้น เพราะหากผู้ว่าจ้างทำการสำรองจ่ายค่าจดทะเบียนแรงงานและทำพาสปอร์ตให้ก่อน เมื่อได้บัตรอนุญาตแล้วแรงงานอาจจะหนีไปก่อนที่จะชำระหนี้ครบถ้วน

2) ใช้บริการบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวให้หาลูกจ้างให้ โดยบริษัทจะจัดการแนะนำแรงงานให้กับผู้ว่าจ้างแรงงานตามคุณสมบัติที่ผู้ว่าจ้างแรงงานกำหนดไว้โดยบริษัทจะได้รับค่าแนะนำ 500 บาท

ในด้านภาพรวมการใช้บริการบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว ผลการศึกษาพบว่า ผู้ว่าจ้างแรงงานใช้บริการ บริการต่อวีซ่า และบริการให้คำปรึกษามากที่สุด รองลงมาคือบริการขอโควตาแรงงาน และบริการจดทะเบียนแรงงาน และบริการที่ใช้น้อยที่สุด คือ บริการรายงานตัว 90 วัน และบริการจัดหาแรงงาน

สำหรับสาเหตุที่มีการเลือกใช้บริการบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวมากที่สุดที่ ปัจจัยด้านความสะดวกสบาย และการประหยัดเวลา รองลงมาคือปัจจัยด้านความเชี่ยวชาญและความน่าเชื่อถือ ประการสุดท้ายคือความคุ้มค่า โดยผู้ว่าจ้างแรงงานที่เห็นว่าการใช้บริการบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวได้รับความคุ้มค่ามีจำนวนน้อยที่สุด สอดคล้องกับความเห็นถึงสาเหตุที่ไม่ใช้บริการบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว เนื่องจากผู้ว่าจ้างแรงงานมองว่ามีค่าใช้จ่ายสูง และนอกจากนั้น ผู้ว่าจ้างแรงงานอีก 2 รายเห็นว่าไม่มีการให้บริการที่ตนเอง ดังตารางที่ 4.2

ตารางที่ 4.2 ภาพรวมการใช้บริการบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว

ภาพรวมการใช้บริการบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว	n (N=5)	ร้อยละ
การใช้บริการบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว		
-จัดหาแรงงาน	1	20.0
-บริการขอโควตาแรงงาน	2	40.0
-บริการจดทะเบียนแรงงาน	2	40.0
-รายงานตัว 90 วัน	1	20.0
-บริการต่อวีซ่า	4	80.0
-บริการให้คำปรึกษา	4	80.0
สาเหตุที่เลือกใช้บริการบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว		
-ความสะดวกสบาย	5	100
-ประหยัดเวลา	5	100
-ความคุ้มค่า	1	20
-ความน่าเชื่อถือและความเชี่ยวชาญ	3	60
สาเหตุที่ไม่ใช้บริการ		
-ค่าใช้จ่ายสูง	5	100
-ไม่มีบริการที่ต้องการ	2	40

4.2.3 ปัญหาและอุปสรรคในการจ้างแรงงานต่างด้าว

4.2.3.1 ภาษาและการสื่อสาร

คุณสมบัติด้านความสามารถในการสื่อสาร เป็นคุณสมบัติสำคัญที่ถูกกำหนดไว้ในการรับสมัครแรงงานต่างด้าว ประเภทงานในบ้าน และร้านค้า ยกเว้นก่อสร้าง เพราะหากแรงงานสื่อสารไม่ได้ก็จะเป็นอุปสรรคตั้งแต่เริ่มการฝึกสอนงาน

4.2.3.2 ความรู้ความสามารถในการทำงาน

ในด้านความรู้ความสามารถในการทำงาน สามารถจำแนกได้เป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ งานที่ผู้ว่าจ้างแรงงานสามารถสอนงานด้วยตนเอง และ งานที่เป็นทักษะความรู้ที่ผู้ว่าจ้างแรงงานต้องการ โดยงานในประเภทที่เป็นทักษะความรู้ตามผู้ว่าจ้างแรงงานต้องการ ผู้ว่าจ้างแรงงานมีความเห็นว่าหากแรงงานได้รับการฝึกอบรมจากหน่วยงานที่น่าเชื่อถือมาก่อน จะเป็นประโยชน์และตอบสนองความต้องการของผู้ว่าจ้างแรงงานอย่างยิ่ง และผู้ว่าจ้างแรงงานยินดีจะจ่ายเงินค่าจ้างในราคาตามสมควร

สำหรับงานที่ผู้ว่าจ้างแรงงานสามารถสอนงานด้วยตนเอง โดยปกติเมื่อได้แรงงานมาแล้ว ผู้ว่าจ้างแรงงานจะทำการฝึกงานด้วยตนเอง เนื่องจากแรงงานมีจำนวนน้อย สามารถฝึกฝนได้โดยตรงโดยการให้เรียนรู้งานไปพร้อมกับการปฏิบัติจริง โดยเริ่มต้นจากงานง่ายๆ ก่อน งานประเภทที่ผู้ว่าจ้างแรงงานสามารถฝึกสอนเองได้ ได้แก่ งานประเภทก่อสร้าง งานค้าขาย งานแม่บ้าน เป็นต้น ตัวอย่างเช่นกรณีร้านของป้ายา* จะให้แรงงานที่ใหม่มาทำงานที่บ้านก่อน ได้แก่ งานประเภทถอดเกล็ดปลา และเตรียมของ เมื่อแรงงานมีความชำนาญขึ้น และ/หรือมีแรงงานเก่าลาออก และ/หรือมีแรงงานใหม่เข้ามา จะให้แรงงานที่เข้ามาทำงานก่อนไปเรียนรู้งานประเภททอดปลา อย่างปลา ซึ่งจะอยู่ในส่วนปรุงอาหารพร้อมจำหน่ายในตลาด โดยป้ายามองว่า งานที่ตลาดจะเป็นงานที่มีภาระหน้าที่และต้องมีความเข้าใจและเชี่ยวชาญในการทำงานและระบบงานมากกว่าแรงงานที่อยู่ที่บ้าน

สำหรับงานที่เป็นทักษะความรู้ที่ผู้ว่าจ้างแรงงานต้องการ เป็นงานที่ผู้ว่าจ้างแรงงานต้องการแต่มีความยากลำบากในการหาแรงงาน ได้แก่ งานพี่เลี้ยง และงานดูแลผู้สูงอายุ นอกจากแม่บ้านแล้ว งานพี่เลี้ยงและดูแลผู้สูงอายุเป็นงานที่ผู้ว่าจ้างแรงงานมองว่ากำลังเป็นที่ต้องการอย่างมาก เนื่องจากคุณแม่เลี้ยงเดี่ยว คุณพ่อเลี้ยงเดี่ยว รวมไปถึงครอบครัวที่ทำงานทั้งพ่อและแม่ ต้องการคนมาช่วยแบ่งเบาภาระในบางส่วนตามเหมาะสม เช่น สำหรับการเป็นพี่เลี้ยงเด็กนั้นต้องการคนช่วยเตรียมของ หรือคอยช่วยดูแลในกรณีที่คุณแม่ หรือคุณพ่อทำธุระส่วนตัว หรือทำงาน แม้แต่ครอบครัวที่มีฐานะและคุณแม่ไม่ได้ทำงาน คุณพ่อก็อยากให้มีคนช่วยคุณแม่ในการดูแลเด็ก ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในครอบครัวที่มีลูกหลายคน พี่แป้วและพี่น้อยได้แสดงทัศนะในทางเดียวกันว่า “คนงานแม่บ้านในปัจจุบันหายากมาก การที่จะได้แรงงานดีนั้นต้องใช้เวลาานาน แต่งานแม่บ้านที่หายากแล้ว ยังไม่รู้แรงงานพี่เลี้ยงเด็ก และดูแลคนแก่” นอกจากนั้น แรงงานดูแลผู้สูงอายุในครอบครัว เป็นแรงงานที่

ต้องการและหายากอย่างมาก เพราะแรงงานไม่ค่อยสนใจงานประเภทนี้ หรืออยู่ได้ไม่นาน ความสำคัญที่ผู้ว่าจ้างแรงงานต้องการแรงงานที่แข็งแรงและดูแลผู้สูงอายุ เนื่องจากมีค่าใช้จ่ายสูงมาก สำหรับการจ้างแรงงานคนไทย เช่น วันละ 500 หรือ คิดเป็นชั่วโมงละ 150 สำหรับการจ้างนักศึกษา โดยนางจ้างมีความต้องการจ้างแรงงานที่แข็งแรง หรือดูแลผู้สูงอายุที่สามารถเป็นแรงงานประจำ มากกว่าประเภทแรงงาน Part-time เพราะจะประหยัดค่าใช้จ่ายมากขึ้น โดยผู้ว่าจ้างแรงงานยอมรับเงื่อนไขว่า หากเป็นแรงงานประเภทนี้จะต้องจ่ายค่าแรงสูงขึ้นกว่าค่าแรงปกติไม่มากเกินไป

4.2.3.3 ความไวเนื้อเชื่อใจ

ผู้ว่าจ้างแรงงานพบว่า ประเด็นสำคัญที่สร้างความวิตกกังวลในการจ้างแรงงานต่างด้าว คือด้านความไวเนื้อเชื่อใจในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

1) เรื่องการทุจริต: การโกงหรือการขโมยทรัพย์สินของผู้ว่าจ้างแรงงาน เกิดขึ้นบ่อยครั้งเห็นได้จากในข่าวโทรทัศน์ หรือวิทยุ นอกจากนี้ ป้าอ้อย* ได้รับประสบการณ์ตรงจากการถูกขโมยเงินจำนวนประมาณ 10,000 บาท จากลูกจ้างที่ให้มาช่วยดูแลร้านค้า โดยลูกจ้างจะหยิบเงินจากตะกร้าครั้งละ 100-500 แล้วแต่โอกาส รวมแล้วเกือบ 10,000 บาท

2) เรื่องการหนีหนี้: ป้ายา* และพี่น้อง* เคยพบประสบการณ์ลูกจ้างแรงงานต่างด้าวหนีหนี้ โดยในกรณีพี่น้อง แรงงานชายเบิกเงินล่วงหน้ารวมจำนวน 10,000 บาท สำหรับจ่ายหนี้จากการพนันบอล แต่ยังทำงานใช้ไม่ครบจำนวนแรงงานก็ย้ายงานหายไป สำหรับกรณีป้ายานั้น ป้ายาช่วยเหลือแรงงานในการดำเนินการขออนุญาตทำงานภายในประเทศ ประมาณ 12,000 บาท แต่เมื่อได้บัตรแล้ว แรงงานกลับย้ายไปทำงานที่อื่น

3) ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน: ผู้ว่าจ้างแรงงานพบว่า มีข่าวนำเสนอในประเด็นเรื่องแรงงานต่างด้าวทำร้ายหรือฆาตกรรมผู้ว่าจ้างแรงงานอยู่บ่อยครั้ง จึงกลายเป็นความวิตกกังวลของผู้ว่าจ้างแรงงาน อย่างไรก็ตาม ไม่มีตัวอย่างรายใดที่พบปัญหาดังกล่าวมาก่อน

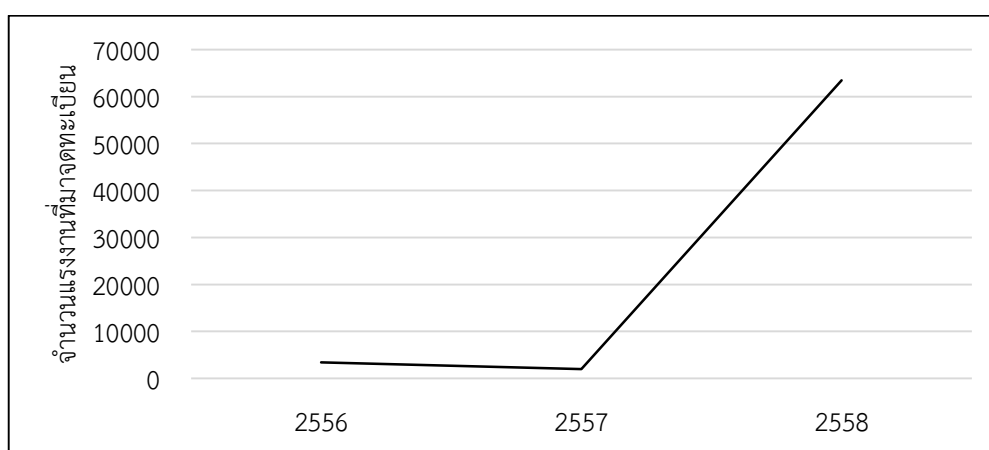
4.2.3.4 การเลือกงาน

ในปัจจุบัน การหาแรงงานต่างด้าวสำหรับงานในบ้าน เช่น แม่บ้าน ดูแลผู้สูงอายุ มีความยากลำบากมาก เนื่องจากแรงงานไม่นิยมทำงานที่ขาดความอิสระ แรงงานชายนิยมทำงานประเภทก่อสร้างมากกว่า โดยให้เหตุผลว่า การทำงานก่อสร้างช่วยให้ตัวแรงงานได้เรียนรู้วิธีสร้างบ้าน และสามารถกลับไปสร้างบ้านของตนเองในประเทศต้นทางได้ ในขณะที่แรงงานหญิง นิยมทำงานร้านอาหารหรือค้าขายในตลาด เพราะมีเวลาเข้าออกงานที่แน่นอน มีทิปและรายได้พิเศษหลายทาง

4.3 แรงงานต่างด้าว

ปรากฏการณ์พม่าเคลื่อนเมืองในจังหวัดเชียงใหม่เป็นความจริงที่อยากจะปฏิเสธ ไม่ว่าจะไปแห่งหนใดจะพบกลุ่มแรงงานต่างด้าวชาวพม่าเสมอ ยิ่งไปกว่านั้นในบางพื้นที่จะพบชุมชนชาวพม่าไม่ว่าจะในลักษณะของชุมชนแออัด หรือ แค้มป์คนงาน (เป็นชุมชนของครอบครัวแรงงานก่อสร้างที่สร้างบ้านชั่วคราวในพื้นที่ที่ผู้ว่าจ้างแรงงานซึ่งเป็นผู้รับเหมาก่อสร้างเช่าไว้ให้)

ข้อมูลจากสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว (2558ก: 21) แสดงสถิติแรงงานสัญชาติเมียนมาที่เข้ามาทำงานและทำการขึ้นทะเบียนอย่างถูกกฎหมายในจังหวัดเชียงใหม่มีจำนวน 63,451 คน ซึ่งมีจำนวนสูงเป็นอันดับที่ 3 รองจากสมุทรสาครและสมุทรปราการ ในขณะที่ข้อมูลในภาพรวมของจำนวนแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าในจังหวัดเชียงใหม่มีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างก้าวกระโดด ดังภาพที่ 4.1 ทั้งนี้ สถิติที่ก้าวกระโดดดังกล่าวอาจเป็นเพราะความเข้มงวดของเจ้าหน้าที่และการปรับปรุงการให้บริการขึ้นทะเบียนแรงงานที่ส่งผลให้แรงงานมีการขึ้นทะเบียนอยู่ในระบบมากขึ้น



ภาพที่ 4.1 สถิติแรงงานสัญชาติเมียนมาที่เข้ามาทำงานและทำการขึ้นทะเบียนอย่างถูกกฎหมายในจังหวัดเชียงใหม่ ปี 2556-2558

สัดส่วนที่แสดงดังกล่าวเป็นตัวเลขแรงงานในระบบที่มาขออนุญาตทำงาน แต่ในความเป็นจริงแล้วแรงงานสัญชาติเมียนมาเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นแรงงานสัญชาติไทยใหญ่ หรือเรียกว่า ชาวไทยใหญ่ หรือ คนไต ที่มาจากรัฐฉาน ซึ่งแตกต่างจากแรงงานสัญชาติเมียนมาในภูมิภาคอื่น ๆ เช่น สมุทรสาคร ระนอง ที่ส่วนใหญ่จะเป็นชาวพม่า ที่มีทั้งเชื้อชาติและสัญชาติพม่า แม้ข้อมูลเกี่ยวกับสัญชาติของแรงงานต่างด้าวในจังหวัดเชียงใหม่จะหาข้อสรุปได้ยาก เนื่องจากยังไม่มีองค์กรใดทำสถิติหรือรวบรวมไว้ แต่จาก การศึกษาของ รองศาสตราจารย์พวงเพชร ธนสิน (2554: 3-10) ได้หาข้อมูล

ทางอ้อมโดยการนำสถิติของจำนวนนักเรียนชาวพม่าที่ไปลงทะเบียนเรียนกับมูลนิธิห้องเรียนความคิด (Migrant Learning Center) ซึ่งมูลนิธินี้ได้เก็บข้อมูลด้านสถิติของนักเรียนในปี 2550 ไว้ จากจำนวนนักเรียนทั้งหมด 1,003 คน ประกอบไปด้วยสัดส่วนของนักเรียนสัญชาติไทใหญ่ถึงร้อยละ 76.7 ข้อมูลดังกล่าวสอดคล้องกับผลการวิเคราะห์ด้วยสถิติพรรณนาจากการเก็บข้อมูลของการศึกษาในงานชิ้นนี้ จากกลุ่มตัวอย่างแรงงานสัญชาติเมียนมาในจังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 400 คน พบว่า ร้อยละ 90 เป็นแรงงานต่างด้าวเชื้อชาติพม่า สัญชาติไทใหญ่ มีเพียงส่วนน้อย (ร้อยละ 10) เท่านั้นที่เป็นแรงงานเชื้อชาติพม่า สัญชาติพม่า ดังตารางที่ 4.3

ตารางที่ 4.3 แสดงจำนวนร้อยละของสัญชาติกลุ่มตัวอย่างจำแนกตามเพศ

สัญชาติ	ร้อยละ		
	ชาย	หญิง	รวม
พม่า	4	6	10.0
ไทใหญ่	96	94	90.0

ข้อมูลจากเอกสารสถิติแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ (พม่า ลาว กัมพูชา) ในจังหวัดเชียงใหม่ แจกแจงรายอำเภอสะท้อนให้เห็นภาพของการกระจายตัวของแรงงานสัญชาติเมียนมาในจังหวัดเชียงใหม่ (แม้ข้อมูลดังกล่าวเป็นสถิติของแรงงาน 3 สัญชาติ ได้แก่ พม่า ลาว และกัมพูชา แต่เนื่องจากแรงงานต่างด้าวพม่ามีจำนวนสัดส่วนสูงสุด ร้อยละ 99.81 (n= 63,451) เมื่อเปรียบเทียบกับลาว (n= 85) และกัมพูชา (n=33) จึงสามารถอนุมานได้ว่าสถิติหรือข้อมูลดังกล่าวเป็นข้อมูลที่แสดงภาพของการกระจายตัวของแรงงานต่างด้าวชาวเมียนมาไว้ได้) และพบว่าอำเภอเมืองเชียงใหม่มีจำนวนแรงงานมากที่สุด รองลงมาคือ อำเภอฝาง อำเภอสันทราย อำเภอแม่ริม อำเภอหางดง อำเภอแม่สาย อำเภอสารภี อำเภอสันกำแพง อำเภอดอยสะเก็ด อำเภอสันป่าตองตามลำดับ ซึ่งนอกจากอำเภอฝางและอำเภอแม่สาย (ที่เป็นเขตติดต่อและเส้นทางอพยพเข้ารัฐไทย) จะพบว่า แรงงานต่างด้าวชาวพม่ากระจุกตัวอยู่ในเขตเศรษฐกิจหลักของจังหวัดเชียงใหม่ที่มีการเจริญเติบโตสูงก่อให้เกิดการจ้างงานเป็นจำนวนมาก คืออำเภอเมืองและอำเภอล้อมรอบอำเภอเมือง (สำนักจัดหางานจังหวัดเชียงใหม่, 2552; พวงเพชร, 2554: 3-9)

แรงงานต่างด้าวพม่าที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานในจังหวัดเชียงใหม่ มาทำงานในกิจการก่อสร้างมากที่สุด รองมาคือภาคเกษตรและปศุสัตว์ ส่วนอันดับที่สามคือแรงงานที่อยู่ในกิจการต่าง ๆ และอันดับที่ 4 เป็นแรงงานผู้รับใช้ในบ้าน (สำนักจัดหางานจังหวัดเชียงใหม่, 2552; พวงเพชร ธนสิน, 2554: 3-7) ข้อมูลทางสถิติดังกล่าวความสอดคล้องกับผลการศึกษางานแรกที่เข้ามาทำในประเทศ

ไทย ที่พบว่า งานแรกที่ทำเข้ามาทำในประเทศไทยอันดับหนึ่งคือ แรงงานกรรมกรก่อสร้าง จำนวนร้อยละ 53.00 รองลงมาคือแรงงานรับจ้างทั่วไป ร้อยละ 12.50 ตามมาด้วยแรงงานในครัวเรือนหรืองานรับใช้ในบ้าน ร้อยละ 11.50 ซึ่งมีจำนวนใกล้เคียงกับแรงงานภาคการเกษตรและปศุสัตว์ (ร้อยละ 11.00) ดังตาราง 4.4

ตารางที่ 4.4 งานแรกของแรงงานต่างด้าวเมื่อเข้าสู่ประเทศไทย

งานแรกที่ทำเมื่อเข้าสู่ประเทศไทย	จำนวน (n=400)	ร้อยละ
แรงงานกรรมกรก่อสร้าง	212	53.00
แรงงานในกิจการร้านค้า/ร้านอาหาร	28	7.00
แรงงานในครัวเรือน	46	11.50
แรงงานเกษตรกรรมและปศุสัตว์	44	11.00
แรงงานรับจ้างทั่วไป	50	12.50
แรงงานอุตสาหกรรม	18	4.50
ไม่ทำงาน	2	.50

อย่างไรก็ตามจากการศึกษาถึงการประกอบอาชีพในปัจจุบันของกลุ่มตัวอย่างพบว่า การประกอบอาชีพของแรงงานต่างด้าวมีความเปลี่ยนแปลงไปจากการเก็บข้อมูลในปี 2552 และ 2554 ที่กล่าวอ้างไว้ข้างต้น โดยพบว่า แรงงานกรรมกรก่อสร้าง ยังเป็นที่นิยมอันดับต้น (ร้อยละ 23.50) แต่สัดส่วนของแรงงานในกิจการร้านค้า/ร้านอาหาร มีจำนวนสูงขึ้นกลายมาเป็นงานที่แรงงานต่างด้าวทำมากที่สุด อันดับหนึ่ง โดยมีสูงถึงร้อยละ 26.50 ตามมาด้วยแรงงานในครัวเรือน ร้อยละ 12.50 นอกจากปรากฏการณ์ที่จำนวนแรงงานในกิจการร้านค้า/ร้านอาหารเพิ่มขึ้นแล้ว ยังพบว่าตัวอย่างจำนวนร้อยละ 11.50 ประกอบธุรกิจของตนเองหรือช่วยงานธุรกิจครอบครัว ในด้านลักษณะการทำงานของแรงงานต่างด้าว ระยะเวลาที่กลุ่มตัวอย่างเข้ามาทำงานในประเทศไทยโดยเฉลี่ย 4.33 ปี (ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน 3.33) โดยกลุ่มตัวอย่างที่มีการเปลี่ยนงานมากที่สุด ร้อยละ 3 ครั้ง 27.50 เปลี่ยนงาน 3 ครั้ง รองลงมาคือกลุ่มตัวอย่างร้อยละ 26.60 เปลี่ยนงานจำนวน 1 ครั้ง และ 2 ครั้ง โดยมีแรงงานจำนวน 2 รายที่เปลี่ยนงานมากที่สุด จำนวน 10 ครั้ง ภาษาที่ใช้ในการสื่อสารสำหรับการทำงาน ร้อยละ 90 ใช้ภาษาไทยใหญ่ รองลงมา 84.50 ใช้ภาษาไทยในการสื่อสาร ในด้านรายได้ต่อเดือน ผลการศึกษาพบว่า ตัวอย่างร้อยละ 64 มีรายได้อยู่ระหว่าง 5,000-10,000 บาท ต่อเดือน รองลงมา ร้อยละ 26 มีรายได้ระหว่าง 10,001-15,000 บาท ต่อเดือน โดยมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 9,245.50 บาทต่อเดือน (ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน 2845.50) ดังตารางที่ 4.5

ตารางที่ 4.5 ลักษณะการประกอบอาชีพของแรงงานต่างด้าว

ลักษณะการประกอบอาชีพ	จำนวน (n=400)	ร้อยละ
การประกอบอาชีพ		
แรงงานกรรมกรก่อสร้าง	94	23.50
แรงงานในกิจการร้านค้า/ร้านอาหาร	106	26.50
แรงงานในครัวเรือน	50	12.50
แรงงานเกษตรกรรมและปศุสัตว์	32	8.00
ประกอบธุรกิจตนเอง/ครอบครัว	46	11.50
แรงงานรับจ้างทั่วไป	30	7.50
แรงงานอุตสาหกรรม	32	8.00
ไม่ทำงาน	10	2.50
ระยะเวลาที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย	($\bar{x}$ = 4.33 ปี) (s = 3.33)	
จำนวนครั้งที่เปลี่ยนงาน		
1 ครั้ง	104	26.00
2 ครั้ง	104	26.00
3 ครั้ง	110	27.50
4 ครั้ง	50	12.50
5 ครั้ง	20	5.00
6 ครั้ง	8	2.00
10 ครั้ง	2	.50
ยังไม่เคยเปลี่ยนงาน	2	.50
ภาษาที่ใช้ในการทำงาน/สื่อสาร(ตอบหลายข้อ)		
ใช้ภาษาไทย	338	84.50
ใช้ภาษาพม่า	88	22.00
ใช้ภาษาอังกฤษ	11	3.00
ใช้ภาษาไทใหญ่	360	90.00
รายได้เฉลี่ยต่อเดือน	($\bar{x}$ = 9,245.50 บาท) (s = 2845.81)	
ต่ำกว่า 5,000 บาท	20	5.00
5,000 – 10,000 บาท	256	64.00
10,001 – 15,000 บาท	104	26.00
15,001 – 20,000 บาท	20	5.00

จากการศึกษาแรงงานต่างด้าวเกี่ยวกับการจดทะเบียนแรงงาน ผลการศึกษาพบว่า แรงงานต่างด้าวเข้าสู่ประเทศไทย พบว่า ร้อยละ 53.50 เข้ามาทางเขตแดนอำเภอแม่สาย รองลงมา คือร้อยละ 26.50 เข้ามาทางเขตแดนจังหวัดแม่ฮ่องสอน โดยการใช้บริการเอเจนซี่ผิดกฎหมาย ร้อยละ 51.50 ในด้านการขึ้นทะเบียนแรงงาน ตัวอย่างร้อยละ 67 แรงงานต่างด้าวและครอบครัวเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการดำเนินการขึ้นทะเบียนแรงงานเอง ดังตารางที่ 4.6

ตารางที่ 4.6 ข้อมูลเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าว

ข้อมูล	จำนวน (n=400)	ร้อยละ
เส้นทางการเข้าสู่จังหวัดเชียงใหม่		
เขตแดนอำเภอแม่สาย	214	53.50
เขตแดนอำเภอเชียงดาว	70	17.50
เขตแดนจังหวัดแม่ฮ่องสอน	106	26.50
อื่น ๆ	10	2.5
รูปแบบการเข้าสู่ประเทศไทย		
ลักลอบเข้ามาด้วยตนเอง	132	33.00
ใช้บริการเอเจนซี่ผิดกฎหมาย	206	51.50
ใช้บริการเอเจนซี่ถูกกฎหมาย	62	15.50
ผู้ให้การสนับสนุนเงินในการขึ้นทะเบียนแรงงาน		
ตนเอง/ครอบครัว	268	67.00
ผู้ว่าจ้างแรงงาน	102	25.50
เพื่อน/คนรู้จัก	8	2.00
ตนเองร่วมกับผู้ว่าจ้างแรงงาน	22	5.50

การศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคของแรงงานในการขึ้นทะเบียนแรงงานและการดำเนินธุรกรรมต่าง ๆ ผลการศึกษาพบว่าตัวอย่างร้อยละ 83.00 เห็นว่า การดำเนินการต่าง ๆ กับหน่วยงานรัฐมีค่าใช้จ่ายสูงเกินที่จะแบกรับได้ อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาประเด็นความเห็นเพิ่มเติมของกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ความเห็นต่อการหลีกเลี่ยงกฎหมาย ความพึงพอใจในงานที่ทำ และความรู้สึกมั่นคงปลอดภัยในชีวิต ผลการศึกษาพบว่า ร้อยละ 46.5 ยินดีที่หลีกเลี่ยงกระบวนการขึ้นทะเบียนแรงงาน และการกำกับติดตามแม้จะเป็นการผิดกฎหมาย โดยตัวอย่างส่วนใหญ่ (ร้อยละ 86.50) รู้สึกพึงพอใจกับงานที่ทำอยู่ และ ร้อยละ 69 เห็นว่างานที่ทำอยู่ปัจจุบันเป็นงานที่ยากทำ มีเพียงร้อยละ 43.50 ที่รู้สึกไม่มั่นคงปลอดภัยขณะทำงานในประเทศไทย ดังแสดงในตาราง 4.7

ตารางที่ 4.7 จำนวน ร้อยละ ผลการศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติของกลุ่มตัวอย่างแรงงานต่างด้าว

ปัญหาและอุปสรรค	จำนวน (n=400)	ร้อยละ
ด้านค่าใช้จ่าย		
การดำเนินการต่าง ๆ กับหน่วยงานรัฐต้องมีค่าใช้จ่ายสูงเกินที่จะแบกรับได้	332	83.0
ความเห็นอื่น ๆ		
ท่านยินดีที่จะหลีกเลี่ยงกระบวนการขึ้นทะเบียนแรงงานและการกำกับติดตามแม้จะเป็นการผิดกฎหมาย	186	46.5
ท่านรู้สึกพึงพอใจกับงานที่ทำอยู่	346	86.5
งานที่ท่านทำอยู่เป็นงานที่ท่านอยากทำ	276	69.0
ท่านรู้สึกไม่ปลอดภัยในขณะที่ทำงานในประเทศไทย	174	43.5

บทบาทของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ

ผลการเก็บข้อมูลแรงงานต่างด้าว ในจังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 400 ราย เกี่ยวกับบทบาทของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ พบว่า ตัวอย่างกว่าร้อยละ 81.30 เคยใช้บริการบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว ในจำนวนผู้ใช้บริการร้อยละ 62.80 มีความพึงพอใจในการให้บริการของบริษัท

ในประเด็นด้านบทบาทของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติด้านการนำเข้าและจดทะเบียนแรงงาน ผลการศึกษาจากตัวอย่างที่ใช้บริการบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว จำนวน 325 คน พบว่า มีตัวอย่างร้อยละ 41.20 ที่ได้รับการอำนวยความสะดวกจากบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวในการเข้ามาทำงานในประเทศไทย สำหรับการจัดหางานนั้น ตัวอย่างร้อยละ 39.70 ได้บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวเป็นธุระในการจัดหางานให้ นอกจากนี้ ตัวอย่างร้อยละ 69.50 ได้รับการช่วยเหลือจากบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวตลอดเวลาที่ทำงานในประเทศไทย โดยร้อยละ 65.50 เห็นว่า การติดต่อดำเนินการผ่านทางบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวสะดวกสบายกว่าติดต่อกับหน่วยงานรัฐโดยตรง สำหรับด้านบทบาทการพัฒนาแรงงาน พบว่า บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวเป็นผู้ให้ความรู้และพัฒนาทักษะให้แรงงานตามความเหมาะสม จำนวนร้อยละ 38.50

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษากลุ่มตัวอย่างแรงงานต่างด้าวทั้งหมดต่อบทบาทของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นความสำคัญของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว โดยตัวอย่างกว่าร้อยละ 91 อยากให้บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวช่วยอำนวยความสะดวกในการเข้ามาทำงานในประเทศไทย อีกทั้ง ร้อยละ 92.50 อยากให้บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวเป็นธุระจัดหางานให้ และ

อีกร้อยละ 93 อยากให้บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวคอยช่วยเหลือลดการทำงานในประเทศไทย นอกจากนี้ ผลการศึกษายังพบว่า กลุ่มตัวอย่างแรงงานต่างด้าว ร้อยละ 91.5 มีความถึงบทบาทของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวในด้าน “การให้ความรู้และพัฒนาทักษะให้แรงงานตามความเหมาะสม” ผลการศึกษาดังแสดงในตารางที่ 4.8

ตารางที่ 4.8 แสดงจำนวน และ ร้อยละ ของกลุ่มตัวอย่างแรงงานต่างด้าวต่อผลการศึกษา
ประสบการณ์การใช้บริการและความคาดหวังต่อบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว

บทบาทของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว	กลุ่มตัวอย่างแรงงานต่างด้าว	
	จำนวน (n=400)	ร้อยละ
ประสบการณ์ในการใช้บริการบริษัท		
เคย	325	81.30
ประเภทการใช้บริการ		
- การนำเข้าแรงงาน	(134)	(41.20)
- การจัดหางาน	(129)	(39.70)
- การให้ความรู้หรือพัฒนาทักษะตามความเหมาะสม	(125)	(38.50)
- การช่วยเหลืออื่น ๆ ลดการทำงานในประเทศไทย	(226)	(69.50)
ความพึงพอใจ		
- พึงพอใจ	(204)	(62.80)
- ไม่พึงพอใจ	(196)	(31.20)
ความสะดวกสบาย		
- สะดวกสบายกว่าการติดต่อกับหน่วยงานรัฐโดยตรง	(213)	(65.50)
- ไม่สะดวกสบายกว่าการติดต่อกับหน่วยงานรัฐโดยตรง	(187)	(34.50)
ไม่เคย	75	16.70
ความคาดหวังต่อบทบาทของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว		
ให้บริการนำเข้าแรงงาน	364	91.00
ให้บริการจัดหางาน	370	92.50
ให้ความรู้และพัฒนาทักษะให้แรงงานตามความเหมาะสม	366	91.5
คอยช่วยเหลือลดการทำงานในประเทศไทย	372	93.00

ผลการศึกษาลักษณะพื้นฐานโดยรวมของกลุ่มตัวอย่างเกี่ยวกับการได้รับการพัฒนาแรงงาน และการกำกับติดตามแรงงาน การศึกษาแต่ละประเด็นใช้แบบมาตราส่วนประมาณค่า (rating scale)

5 ระดับ ตามวิธีของลิเคิร์ต (Likert) เป็นระดับการประเมิน การแปลผลคะแนนได้อ้างอิงระดับคะแนนและการแปลผลคะแนนจากระดับร้อยละของมาตราประมาณค่า (Rating Scale) 5 ระดับ (บุญชม ศรีสะอาด, 2553: 102) ดังนี้

4.51 – 5.00 คะแนน	คิดเป็นร้อยละ	90.20 – 100.0	เห็นด้วยมาก
3.51 – 4.50 คะแนน	คิดเป็นร้อยละ	70.20 – 90.19	เห็นด้วย
2.51 – 3.50 คะแนน	คิดเป็นร้อยละ	50.20 – 70.19	เห็นด้วยปานกลาง
1.51 – 2.50 คะแนน	คิดเป็นร้อยละ	30.20 – 50.19	เห็นด้วยน้อย
1.00 – 1.50 คะแนน	คิดเป็นร้อยละ	20.20 – 30.19	น้อยที่สุด

ผลการศึกษาพบว่ากลุ่มตัวอย่างแรงงานต่างด้าวได้รับการอบรมให้ความรู้/ทักษะก่อนการทำงานน้อย (ค่าเฉลี่ย 2.48 ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.90) สำหรับการได้รับการอบรมเพื่อพัฒนาความรู้/ทักษะที่ตัวอย่างเห็นด้วยในระดับปานกลาง ได้แก่ การได้รับการอบรมเพื่อพัฒนาความรู้/ทักษะหลังการทำงาน (ค่าเฉลี่ย 2.70 ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.82) ทักษะด้านภาษาไทย (ค่าเฉลี่ย 2.82 ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน 1.00) ความรู้ในเรื่องกฎหมายแรงงาน (ค่าเฉลี่ย 2.86 ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.92) และความรู้ในเรื่องกฎหมายเบื้องต้นที่จำเป็น (ค่าเฉลี่ย 2.62 ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.93) สำหรับการได้รับการอบรมเพื่อเพิ่มความรู้ในเรื่องระเบียบในสังคมไทยนั้น ตัวอย่างเห็นด้วยในระดับน้อย ดังตารางที่ 4.9

ตารางที่ 4.9 แสดงค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของระดับความเห็นของกลุ่มตัวอย่างต่อประเด็นศึกษาบทบาทด้านการพัฒนาแรงงาน

บทบาทการพัฒนาแรงงาน	ระดับความเห็น	
	ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน
ได้รับการอบรมให้ความรู้/ทักษะก่อนการทำงาน	2.48	0.90
ได้รับการอบรมเพื่อพัฒนาความรู้/ทักษะหลังการทำงาน	2.70	0.82
ได้รับการอบรมเพื่อเพิ่มความรู้/ทักษะในด้านภาษาไทย	2.82	1.00
ได้รับการอบรมเพื่อเพิ่มความรู้ในเรื่องกฎหมายแรงงาน	2.86	0.92
ได้รับการอบรมเพื่อเพิ่มความรู้ในเรื่องกฎหมายเบื้องต้นที่จำเป็น	2.62	0.93
ได้รับการอบรมเพื่อเพิ่มความรู้ในเรื่องระเบียบสังคมไทย	2.45	01.01

ในด้านการกำกับติดตามแรงงาน ผลการศึกษายู่ในระดับ “มาก” ทั้งใน 3 ประเด็นที่ศึกษา ได้แก่ การเข้ารายงานตัวกับรัฐอย่างสม่ำเสมอเมื่อครบกำหนด โดยมีค่าเฉลี่ย 3.81 (ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน 1.05) มีการแจ้งหน่วยงานรัฐเสมอเมื่อเปลี่ยนที่พักอาศัย โดยมีค่าเฉลี่ย 3.69

(ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน 1.14) และ มีการแจ้งหน่วยงานรัฐเสมอเมื่อเปลี่ยนผู้ว่าจ้างแรงงาน โดยมี ค่าเฉลี่ย 3.78 (ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน 1.09) ดังแสดงตารางที่ 4.10

ตารางที่ 4.10 แสดงค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของระดับความเห็นของกลุ่มตัวอย่างต่อ ประเด็นศึกษาด้านการกำกับติดตามแรงงาน

การกำกับติดตามแรงงาน	ระดับความเห็น	
	ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน
ท่านได้เข้ารายงานตัวกับรัฐอย่างสม่ำเสมอเมื่อครบกำหนด	3.81	1.05
ท่านได้แจ้งหน่วยงานรัฐเสมอเมื่อเปลี่ยนที่พักอาศัย	3.69	1.14
ท่านได้แจ้งหน่วยงานรัฐเสมอเมื่อเปลี่ยนผู้ว่าจ้างแรงงาน	3.78	1.09

4.4 บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว

บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว เป็นหน่วยงานที่เป็นรูปธรรมและน่าเชื่อถือมีความสำคัญต่อการนำ นโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ ถึงกระนั้น การศึกษาวิจัยโดยเจาะลึกถึงบริษัทจัดหาแรงงานต่าง ด้าวยังไม่เคยมีปรากฏมาก่อน ในขณะเดียวกันก็ยังไม่มิดำรง หรือบทความที่เฉพาะเจาะจงเกี่ยวกับ บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว ทั้งสายสังคมศาสตร์หรือทางบริหารธุรกิจ อาจจะพบเห็นได้ประปรายใน บางบทความ หรืองานวิจัยที่เกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว แต่ไม่ได้ให้ความสำคัญมากนัก เพราะการศึกษา เหล่านั้นมุ่งประเด็นไปที่บทบาทและความบกพร่องของภาครัฐที่มีผลต่อการนำนโยบายแรงงานต่าง ด้าวไปปฏิบัติ ด้วยเหตุนี้ ผู้ศึกษาจึงได้รวบรวมข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เจ้าของบริษัทจัดหา แรงงานต่างด้าวและการสังเกตการณ์ด้วยตนเอง เพื่อนำเขียนรายงานวิจัยที่ให้ข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับ บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว ประกอบไปด้วย

- (1) ความหมายและความสำคัญของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว
- (2) ประเภทของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว
- (3) ลักษณะทั่วไปของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว
- (4) กลุ่มผู้มาใช้บริการ
- (5) การดำเนินงานของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว
- (6) บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวเชิงใหม่ในมิติทางกฎหมาย

ผลการศึกษาในส่วนนี้ประมวลมาจากการเก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูล สำคัญ ทั้ง 13 คน โดยผลการศึกษา มีดังต่อไปนี้

4.4.1 ความหมายและความสำคัญของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว

การเข้าใจถึงความหมาย และลักษณะของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว จำเป็นจะต้องทำความเข้าใจในภาพรวมของกระบวนการนำพาแรงงานต่างด้าวเข้าสู่ประเทศไทย เนื่องจากกระบวนการที่แรงงานจะเข้าสู่ประเทศไทยนั้นมีรูปแบบที่หลากหลายและซับซ้อน บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวเป็นเพียงรูปแบบหนึ่งของขบวนการ ถึงกระนั้น แม้จะเป็นเพียงรูปแบบหนึ่งของขบวนการ แต่รูปแบบต่าง ๆ ก็มีความซับซ้อนและทับซ้อนกัน(สมชาย, 2558) จากการสัมภาษณ์เชิงลึกทำให้ได้ข้อมูลถึงโครงสร้างในการบวนการนำพาแรงงานต่างด้าว สามารถจัดได้เป็นรูปแบบต่าง ๆ ดังนี้

1) การข้ามแดน: สามารถแยกออกเป็น 2 กรณีดังนี้ คือ

กรณีแรก นายหน้าค้ามนุษย์ คือ บุคคลที่เข้าไปติดต่อแรงงานต่างด้าว หรือแรงงานเป็นผู้ติดต่อบุคคลเหล่านี้เพื่อนำพาเข้าเมืองเพื่อไปส่งให้กับผู้ว่าจ้างแรงงานโดยมีเหตุจูงใจเพื่อการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบของผู้ว่าจ้างแรงงาน ซึ่งรวมถึงการค้าประเวณี การบังคับใช้แรงงาน การขูดรีด ฯลฯ รายได้ของคนเหล่านี้มาจาก “ค่าน้ำ” ซึ่งเป็นค่าจ้างที่รับจากผู้ว่าจ้างแรงงานที่พาแรงงานไปส่ง อาจได้หัวละ 1,500 – 3,000 บาท โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่นำแรงงานไปส่งให้ผู้ว่าจ้างแรงงานที่ประกอบกิจการผิดกฎหมาย บางครั้งในกรณีที่แรงงานเป็นผู้มาติดต่อเอง นายหน้าค้ามนุษย์จะได้รับเงินสองทาง

กรณีที่ 2 ผู้ลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน คือบุคคลที่แรงงานต่างด้าวติดต่อเพื่อลักลอบพาเข้าเมืองและข้ามเขตจังหวัดเพื่ออยู่ร่วมกับคนในครอบครัวหรือแสวงหางานโดยการช่วยเหลือของเจ้าหน้าที่รัฐผู้มีหน้าที่ควบคุมเขตแดนและจังหวัด ซึ่งบุคคลในกลุ่มนี้ไม่ได้มีความเกี่ยวข้องกับการขึ้นทะเบียนแรงงานหรือการติดต่อผู้ว่าจ้างแรงงาน เป็นเพียงผู้นำพาแรงงานจากแห่งหนึ่งไปอีกแห่งหนึ่งโดยผิดกฎหมายคนเข้าเมือง

2) การจัดหางาน: บุคคลที่ชักชวนหรือเป็นสื่อกลางให้เกิดการเข้าทำสัญญาจ้างงานระหว่างแรงงานต่างด้าวกับผู้ว่าจ้างแรงงานโดยมิได้มีมูลเหตุจูงใจเพื่อการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบของผู้ว่าจ้างแรงงาน เป็นนายหน้าจัดหางาน ซึ่งบุคคลดังกล่าว อาจได้รับ ค่าบำเหน็จจากแรงงานต่างด้าวหรือจากผู้ว่าจ้างแรงงานก็ได้

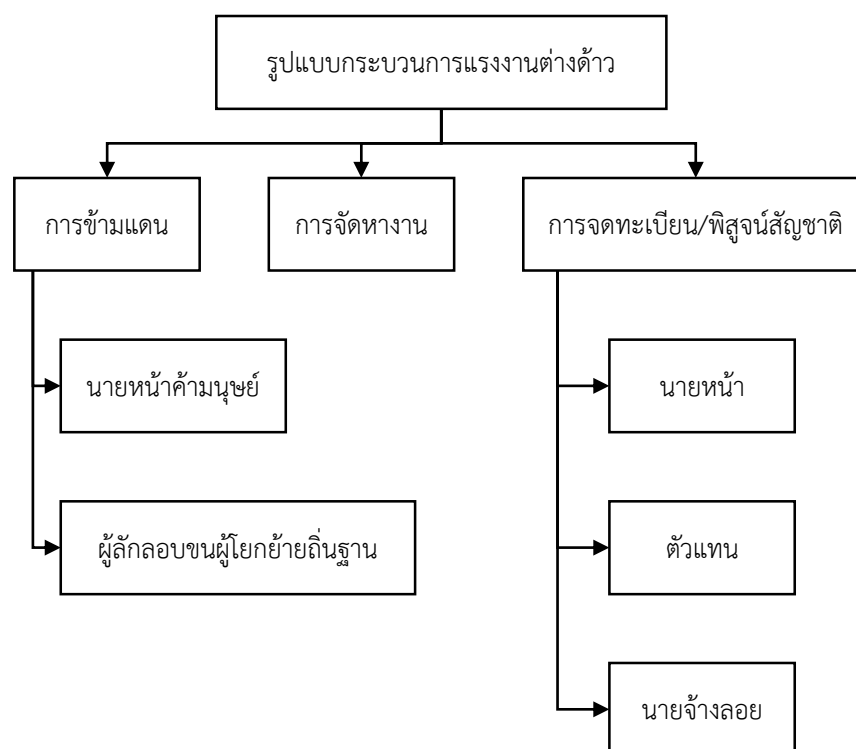
3) การจดทะเบียนแรงงานและการพิสูจน์สัญชาติ: การจดทะเบียนแรงงานและการพิสูจน์สัญชาติมีความเชื่อมโยงกับ การจ้างแรงงานอย่างแน่นแฟ้น กล่าวคือ ถ้าไม่มีการจดทะเบียนแรงงานหรือการพิสูจน์สัญชาติจะไม่เกิดการจ้างแรงงานที่ ถูกต้อง และเพื่อที่จะให้เกิดการจ้างแรงงานที่ถูกต้องจึงต้องมีการจดทะเบียนแรงงานหรือการพิสูจน์สัญชาติเพื่อขอรับ ใบอนุญาตทำงาน ในขั้นตอนนี้ สามารถแยกออกได้เป็น 3 กรณี

กรณีที่ 1 นายหน้าการจดทะเบียนและพิสูจน์สัญชาติเพื่อการจ้างงานระหว่างลูกจ้างและผู้ว่าจ้างแรงงาน เป็นกรณีที่ลูกจ้างที่เป็นแรงงานต่างด้าวหรือผู้ว่าจ้างแรงงานติดต่อให้ดำเนินการจดทะเบียนแรงงานหรือพิสูจน์สัญชาติเพื่อเป็นสื่อกลางให้เกิดสัญญาจ้างงานที่เป็นแรงงานต่างด้าว โดยอำนวยความสะดวกในการจัดการทำสัญญาจ้างเฉกเช่นเดียวกับนายหน้าจัดหางานทั่วไป โดยจะได้รับค่าตอบแทนเป็นบำเหน็จจากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือทั้งสองฝ่าย ซึ่งรูปแบบการจ่ายเงินก็มีหลายรูปแบบตามความตกลงของนายหน้าและลูกจ้าง การเป็นนายหน้าประเภทนี้เป็นประเภทที่นิยมที่สุด เพราะบริษัทไม่ต้องเข้าไปมีความผูกพันกับสัญญาจ้าง เพียงแค่ดำเนินการและอำนวยความสะดวกให้เกิดการจ้างงานเท่านั้น

กรณีที่ 2 ตัวแทนการจดทะเบียนแรงงานและพิสูจน์สัญชาติ เป็นกรณีที่ผู้ว่าจ้างแรงงานได้แต่งตั้งให้บริษัทกระทำการจดทะเบียนแรงงานหรือพิสูจน์สัญชาติให้แก่แรงงานในนามของตนเอง โดยวัตถุประสงค์ของรูปแบบนี้ เป็นการให้บริษัทจัดการธุรกรรมตามที่ได้รับมอบหมาย อาจไม่ถึงการทำสัญญาจ้างหรือจะมีการทำสัญญาจ้างรวมอยู่ด้วยก็ได้ ซึ่งแน่นอนว่า ทุกการกระทำของบริษัทเป็นไปในนามของผู้ว่าจ้างแรงงาน นั่นหมายความว่าผู้ว่าจ้างแรงงานเป็นผู้รับผิดชอบต่อการกระทำทั้งหมดของบริษัท แตกต่างจากกรณีแรกที่เป็นเพียงการชี้ช่องให้นายหน้าและลูกจ้างได้เข้าทำสัญญากันเท่านั้น

กรณีที่ 3 กรณีตัวแทนออกหน้าเป็นผู้ว่าจ้างแรงงาน เป็นกรณีที่ผู้ว่าจ้างแรงงานยอมให้บริษัทกระทำการออกหน้าว่าเป็นผู้ว่าจ้างแรงงานของแรงงานต่างด้าว ตั้งแต่การขอโควตาจ้างแรงงาน การขอจดทะเบียนผู้ว่าจ้างแรงงาน การขอจดทะเบียนประวัติคนต่างด้าว ขอนัดตรวจสุขภาพ และประกันสุขภาพ หรือ การยื่นคำขออนุญาตทำงาน โดยที่ตนเองไม่เปิดเผยชื่อ ซึ่งในกรณี ตัวการหรือผู้ว่าจ้างแรงงานที่แท้จริงของแรงงานต่างด้าวต้องเป็นผู้รับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกตามมาตรา 806 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชน ด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานต่างด้าวและผู้พลัดถิ่น สภานายความ, 2554) นอกจากนี้ บางกรณี บริษัทอาจออกหน้าเป็นนายหน้าโดยคำขอของแรงงาน โดยส่วนใหญ่แล้วจะเกิดขึ้นกับแรงงานที่มีงานทำอยู่แล้วและมีผู้ว่าจ้างแรงงานอยู่แล้วแต่ผู้ว่าจ้างแรงงานไม่ได้ให้ความสำคัญการขึ้นทะเบียนแรงงาน หรือแรงงานมีการเปลี่ยนงานบ่อยและไม่อยากถูกผูกมัดกับผู้ว่าจ้างแรงงานเป็นรายๆไป จึงให้บริษัททำการจดทะเบียนเป็นผู้ว่าจ้างแรงงานของตนเองเพื่อให้ถูกต้องตามกฎหมายและชำระค่าเป็นผู้ว่าจ้างแรงงานให้กับบริษัท ปีละ 1,000 บาท (สมชาย, 2558; พรวิสัย, 2558; พรพรรณ, 2558)

เพื่อให้มองเห็นภาพรวมในโครงสร้างของขบวนการนำเข้าแรงงาน ผู้วิจัยได้จัดทำแผนภาพโครงสร้างรูปแบบการนำเข้าแรงงานต่างด้าวดังนี้



ภาพที่ 4.2 โครงสร้างรูปแบบกระบวนการแรงงานต่างด้าว

จากภาพที่ 4.2 รูปแบบกระบวนการแรงงานต่างด้าวในระดับโครงสร้างภาพรวมมีอยู่หลายรูปแบบ จากการศึกษาเชิงลึก ข้อมูลที่ได้รับสามารถระบุตำแหน่ง หรือความเกี่ยวข้องของบริษัท จัดหาแรงงานต่างด้าว ในระบบการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวได้ว่า เป็นองค์กรธุรกิจที่มีส่วนเกี่ยวข้องตลอดทั้งกระบวนการ ตั้งแต่การข้ามแดน การจัดหางาน และ การจดทะเบียนและพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าว เนื่องจาก บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวบางราย เป็นผู้นำเข้าแรงงาน ทั้งแบบ ถูกกฎหมาย และผิดกฎหมาย อีกทั้งเป็นสื่อกลางให้เกิดการเข้าทำสัญญาจ้างงานระหว่างแรงงานต่างด้าวกับผู้ว่าจ้างแรงงาน เป็นนายหน้าจัดหางาน ในขณะเดียวกันก็ยังให้บริการในด้านการจดทะเบียนแรงงานและพิสูจน์สัญชาติในลักษณะต่าง ๆ ทั้งที่เป็นนายหน้า เป็นตัวแทนในนาม รวมถึงนายจ้างลอย ซึ่งกรณีหลังสุดนี้ถือว่าเข้าข่ายการทำผิดกฎหมายด้วย

จากการพิจารณาถึงโครงสร้างรูปแบบของกระบวนการแรงงานต่างด้าวประกอบกับการสัมภาษณ์เชิงลึกถึงบทบาทของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว ผู้วิจัยสามารถกล่าวโดยสรุปได้ว่า บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว เป็น องค์กรธุรกิจแสวงหาผลกำไรชนิดหนึ่ง ที่มีความมุ่งประสงค์ในการให้บริการเพื่ออำนวยความสะดวกในรูปแบบต่าง ๆ แก่ผู้ว่าจ้างแรงงานและแรงงานต่างด้าว

บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวมีความเป็นสากล และ เป็นหน่วยงานอีกประเภทหนึ่งที่ถูกล่าถ่วงและได้รับการจับตามองในเวทีระหว่างประเทศ ดังเช่น ใน ค.ศ. 1997 ที่ประชุมผู้เชี่ยวชาญระหว่างประเทศซึ่งจัดประชุมโดย International Labor Office (ILO) ได้กำหนดคำแนะนำเพื่อระบุให้มีแนวปฏิบัติซึ่งครอบคลุมในเรื่องดังต่อไปนี้ (ILO, 2007: 41)

- 1) มาตรฐานขั้นต่ำในการประกอบกิจการของสำนักงานจัดหางานเอกชน รวมทั้งข้อกำหนดคุณสมบัติขั้น ต่ำของพนักงานและผู้จัดการ
- 2) การให้ข้อมูลที่ครบถ้วนและชัดเจนเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายและเงื่อนไขทั้งหมดในการให้บริการต่อลูกค้า
- 3) การปฏิบัติตามหลักการที่ว่าก่อนประกาศรับสมัครงาน สำนักงานจัดหางานเอกชนจะต้องขอข้อมูลให้ มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้เกี่ยวกับงานนั้น รวมทั้งข้อมูลเรื่องหน้าที่รับผิดชอบ ค่าจ้าง เงินเดือนและ สวัสดิการอื่น สภาพการทำงาน รวมทั้งการจัดการเรื่องเดินทางและที่พัก
- 4) การปฏิบัติตามหลักการที่ว่าสำนักงานจัดหางานเอกชนจะไม่จัดให้แรงงานไปทำงานที่สำนักงานทราบ ว่าเป็นงานอันตรายหรือมีความเสี่ยง หรือเป็นงานที่แรงงานอาจถูกกระทำหรือถูกเลือกปฏิบัติโดยวิธีใด วิธีหนึ่งได้
- 5) การปฏิบัติตามหลักการที่ต้องให้ข้อมูลเกี่ยวกับข้อกำหนดและเงื่อนไขในการจ้างงานกับแรงงานต่างด้าวในภาษาแม่ของแรงงาน หรือในภาษาซึ่งแรงงานคุ้นเคย ให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้
- 6) การไม่ต่อรองขอลดค่าจ้างกับแรงงานต่างด้าว
- 7) การทำบันทึกข้อมูลเกี่ยวกับแรงงานทั้งหมดที่ได้รับการว่าจ้างหรือส่งไปทำงานโดยผ่านสำนักงาน เพื่อให้หน่วยงานที่รับผิดชอบตรวจสอบได้ โดยให้ข้อมูลดังกล่าวเป็นข้อมูลที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการจ้าง งานและด้วยการเคารพในความเป็นส่วนตัวของแรงงานและครอบครัว

จากมติและผลการประชุมของคณะกรรมการที่ออกมา แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญถึงหน่วยงานประเภทบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว นอกจากนี้ ในส่วนของกรมการจัดหางานเองก็ตระหนักดีว่า การให้บริการจัดหางานโดยรัฐมีข้อจำกัดด้านงบประมาณและอัตรากำลัง ดังนั้น จึงมีการส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการ (กรมการจัดหางาน, ม.ป.ป.ก) ซึ่งหมายความว่า รัฐบาลจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการควบคุม และจัดการบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวให้ถูกระเบียบตามหลักสากล เพราะการดำเนินงานของบริษัทเหล่านี้เป็นภาระร่วมกันของทั้งประเทศผู้ว่าจ้างแรงงาน และประเทศต้นทางของแรงงาน การที่รัฐทำการจัดระเบียบและให้การดูแลบริษัทเหล่านี้จะส่งผลให้เกิดความน่าเชื่อถือของรัฐ เสริมสร้างภาพลักษณ์ในระดับสากล และสร้างความเชื่อมั่นและความปลอดภัยให้กับแรงงานที่จะเข้ามาทำงานอีกด้วย เพราะต้องยอมรับว่าในปัจจุบัน แรงงานมีทางเลือกเยอะขึ้น ประกอบกับการฟื้นตัวทางการเมืองและเศรษฐกิจในประเทศต้นทาง ทำให้แรงงานที่ตัดสินใจกลับถิ่นฐานตัวเองมีปริมาณเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งจะนำไปสู่การขาดแคลนแรงงานในอนาคต

4.4.2 ประเภทของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว

การทำงานของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวจะมีความแตกต่างจากบริษัทจัดหางานเอกชนทั่วไปในด้านขอบเขตการทำงาน เพราะบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวไม่ได้ให้บริการเฉพาะการหาแรงงานหรือการหาผู้ว่าจ้างแรงงานเท่านั้น แต่ยังมีบริการพิสูจน์สัญชาติสำหรับแรงงานผิดกฎหมายหรือแรงงานที่ขึ้นทะเบียนแล้วเพื่อให้การจ้างงานนั้นดำเนินไปอย่างถูกกฎหมาย

โดยปกติแล้ว กรมการจัดหางานในฐานะผู้ดูแลการออกใบอนุญาตและกำกับบริษัทจัดหางานได้จำแนกประเภทของบริษัทจัดหาแรงงานเป็น 2 ประเภทตามขอบเขตการดำเนินงาน ได้แก่ บริษัทจัดหาแรงงานภายในประเทศ และ บริษัทจัดหาแรงงานไปต่างประเทศ นอกจากนี้ยังสามารถจำแนกบริษัทจัดหางานได้ตามรูปแบบองค์กรเป็นประเภทนิติบุคคลและบุคคลธรรมดา

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบอย่างละเอียดแล้ว บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวมีความคล้ายคลึงกับบริษัทจัดหางานภายในประเทศ ในด้านของขอบเขตพื้นที่ แต่มีความแตกต่างต่างกันในด้านกลุ่มเป้าหมาย ในขณะเดียวกันบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวก็มีความแตกต่างอย่างสิ้นเชิงกับบริษัทจัดหาแรงงานไทยไปต่างประเทศทั้งในด้านของกลุ่มเป้าหมายและขอบเขตพื้นที่

จากการศึกษาโดยการสำรวจบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวโดยภาพรวม สามารถจำแนกบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวได้เป็น 2 ประเภทหลัก ได้แก่ บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย และ ไม่ถูกกฎหมาย โดยในกลุ่มบริษัทที่ถูกกฎหมายนั้น ยังสามารถแบ่งย่อยออกไปได้อีกเป็นประเภทนิติบุคคล และ บุคคลธรรมดา โดยสามารถอธิบายรายละเอียดของแต่ละประเภทได้จากผลการศึกษาต่อไปนี้

4.4.2.1 บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย : บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย หมายถึง บริษัทที่ได้ทำการจดทะเบียนอย่างถูกต้องตามกฎหมายระเบียบตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ภายใต้การกำกับดูแลของกรมการจัดหางาน เนื่องจากกรมการจัดหางานตระหนักดีว่า การให้บริการจัดหางานโดยรัฐมีข้อจำกัดด้านงบประมาณและอัตราค่าจ้างดังนั้นจึงส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการ (กรมการจัดหางาน, ม.ป.ป.ก) โดยมีเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ภายใต้การควบคุม กำกับ ดูแลของกรมการจัดหางาน ซึ่งผู้ประสงค์จะขออนุญาตจัดตั้งสำนักงานจัดหางานหรือบริษัทจัดหางานจะต้องมายื่นคำขอรับใบอนุญาตจัดหางานให้คนหางานทำงานในประเทศตามรายละเอียดสำคัญ ดังนี้

- 1) ผู้ยื่นคำขอจะต้องมีสัญชาติไทย มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์
- 2) มีหลักประกันเป็นจำนวนเงิน 100,000 บาท วางไว้กับนายทะเบียนเพื่อเป็นหลักประกัน

- 3) กรณีตัวแทนจัดหางานที่จะทำงานในบริษัทจะต้องยื่นคำขอจดทะเบียนลูกจ้าง/ตัวแทนจัดหางาน กรณีตัวแทนจัดหางานต้องมีหลักประกันเป็นจำนวน 50,000 บาท

4) ห้ามมิให้จัดตั้งสำนักงานจัดหางาน ณ สถานที่ ดังต่อไปนี้

(1) สถานที่ที่มีสำนักงานจัดหางานตั้งอยู่แล้ว

(2) สถานศึกษา ศาสนสถาน สถานพยาบาล สถานสงเคราะห์ สถานรับเลี้ยงเด็ก สถานพักพิง มูลนิธิ สมาคม สหกรณ์ สโมสร ร้านค้าของเก่า สถานที่ประกอบธุรกิจท่องเที่ยว สถานที่ซึ่งมีพื้นที่น้อยกว่าสิบหกตารางเมตร สถานที่ประกอบกิจการอื่นซึ่งไม่อาจแยกเป็นสัดส่วนได้ หรือสถานที่อื่นซึ่งไม่เหมาะสม

4.4.2.2 บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวประเภทผิดกฎหมาย : เป็นบริษัทที่ดัดตั้งขึ้นมาโดยไม่ได้รับการขออนุญาตจากกรมการจัดหางาน มีการดำเนินงานที่ไม่ถูกรับรองตามกฎหมาย จากการสำรวจในขอบเขตพื้นที่ที่ทำการศึกษพบว่า มีบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย จำนวน 49 แห่ง คิดเป็นอัตราส่วน 8:1 ของสำนักงานจัดหาแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย โดยบริษัทผิดกฎหมายเหล่านี้ มีอยู่ 3 ลักษณะ คือ

1) บริษัทจัดหาแรงงานที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่

เป็นบริษัทที่เจ้าของจัดตั้งขึ้นมาเองและดำเนินงานตลอดทั้งกระบวนการด้วยตนเองหรือด้วยบุคคลากรของตนเอง สำนักงานดังกล่าวจัดว่าเป็นสำนักงานที่มีผู้ใช้บริการน้อยที่สุดเมื่อเทียบกับสำนักงานผิดกฎหมายทั้ง 3 ประเภท เนื่องจากลูกค้าที่มาใช้บริการจะเป็นเพียงลูกค้าที่มาจากคำแนะนำของคนรู้จักเท่านั้น แต่ไม่ได้รู้จักเป็นวงกว้าง ส่วนใหญ่สำนักงานลักษณะนี้จะตั้งอยู่ในแหล่งที่มีสำนักงานจัดหาแรงงานต่างด้าวกระจุกตัวรวมกันอยู่ในพื้นที่พื้นที่หนึ่ง

2) บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวที่เป็นตัวแทนในประเทศไทย

เป็นบริษัทที่เจ้าของธุรกิจจัดตั้งขึ้นมาเองแต่ไม่ได้ดำเนินการเองตลอดทั้งกระบวนการ โดยบริษัททำหน้าที่เพียงหาลูกค้าและดำเนินการติดต่อลูกค้ารวมถึงดำเนินการในบางกิจกรรมที่สามารถทำได้ เช่น การต่อวีซ่าให้แรงงาน หรือการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ว่าจ้างแรงงานในการหาแรงงาน ในขณะเดียวกัน จะโอนลูกค้าที่มาใช้บริการพิสูจน์สัญชาติให้กับบริษัทใหญ่ที่มีการจดทะเบียน ซึ่งบริษัทดังกล่าวมีการจดทะเบียนและตั้งสำนักงานที่กรุงเทพมหานคร อาจเรียกได้ว่าเป็นสาขาย่อยของบริษัทใหญ่ในด้านการให้บริการพิสูจน์สัญชาติ สำนักงานประเภทนี้จัดว่าผิดกฎหมายเพราะตามกฎหมายแล้ว บริษัทจัดหาแรงงานไม่สามารถเปิดสาขาหรือตั้งที่ทำการนอกที่อยู่ที่ยื่นจดทะเบียนไว้

3) บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวที่เป็นตัวแทนต่างประเทศ

ในภายหลังเมื่อความต้องการแรงงานมากขึ้นและบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวได้เริ่มสร้างรายได้มากขึ้นตลอดจนเป็นต้องการของทั้งผู้ว่าจ้างแรงงานและลูกจ้าง ด้วยเหตุนี้จึงมีบริษัทจัดหาแรงงานในประเทศพม่าเกิดความคิดที่จัดตั้งบริษัทของตนเองขึ้นมาฝั่งประเทศไทยเพื่อส่งต่อแรงงานและอำนวยความสะดวกได้ครบขั้นตอน หรือเรียกว่า โบรกเกอร์ ซึ่งบริษัทรูปแบบดังกล่าว

ถือว่ามีความได้เปรียบและให้บริการได้ครบวงจรตลอดกระบวนการ ตั้งแต่จัดหาแรงงานจากฝั่งพม่า นำเข้ามาในประเทศไทยและให้บริษัทในไทยเป็นผู้รับแรงงานเพื่อนำส่งผู้ว่าจ้างแรงงานและดูแลเรื่องการจดทะเบียนแรงงาน บริษัทประเภทถือว่ามีภาระดำเนินงานที่คล่องตัวที่สุดแต่รายได้ทั้งหมดก็ตกเป็นของบริษัทในประเทศพม่า

4.4.3 ลักษณะทั่วไปของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว

บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวในจังหวัดเชียงใหม่จากการสำรวจเบื้องต้นมีจำนวน 42 แห่ง โดยมีบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายที่ได้รับการรับรองการจดทะเบียนจากทางภาครัฐจำนวน 6 บริษัท คิดเป็นร้อยละ 14.28 ของจำนวนบริษัททั้งหมด

ลักษณะทั่วไปของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย คือ เป็นบริษัทขนาดใหญ่ มีพนักงานลูกจ้างตั้งแต่ 2-8 คน มีพื้นที่ในการทำงานและอุปกรณ์อำนวยความสะดวกครบครัน ได้แก่ เครื่องถ่ายเอกสารอย่างต่ำ 1 เครื่อง คอมพิวเตอร์ตั้งโต๊ะและคอมพิวเตอร์โน้ตบุ๊ก ห้องทำงานมีการติดตั้งเครื่องปรับอากาศ เป็นต้น ซึ่งแตกต่างจากบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายส่วนใหญ่ที่เป็นห้องขนาดเล็กตั้งเรียงต่อกันเป็นล๊อค ๆ มีบางบริษัทที่มีพื้นที่กว้าง และ ติดเครื่องปรับอากาศ บริษัทเหล่านี้บางส่วนแบ่งจุดทำการออกเป็นสองจุด เพื่อให้สามารถเข้าถึงลูกค้าได้ ดังบทสัมภาษณ์ของนายสมควร (2558)

ออฟฟิตผมมี 2 ที่ มีที่นี้เป็นออฟฟิตใหญ่ กับอีกออฟฟิตอยู่ในตลาดเป็นห้องเล็ก ๆ ว่า อันนั้นค่าเช่าวันละ 50 บาท ส่วนใหญ่ผมนั่งออฟฟิตเล็กในตลาด ตรงนี้ให้ลูกน้องนั่ง ถ้ามีลูกค้ามาก็ให้เขาคอยบอกว่าให้ไปออฟฟิตเล็ก หรือถ้าเป็นผู้ว่าจ้างแรงงานมา ลูกค้านายใหญ่หน่อยก็ให้เขารอแล้วผมก็มาที่นี้เอง เพราะที่นี้สะดวกสบายกว่า แต่ตรงตลาดได้ลูกค้าเยอะกว่า มีแรงงานเดินเข้ามาถาม มาปรึกษาตลอด

รายได้ส่วนใหญ่มาจากการให้บริการต่อวีซ่า และการพิสูจน์สัญชาติ ส่วนการจัดหางานนั้นเป็นรายได้ส่วนน้อย เพราะจำนวนเงินค่าตอบแทนที่ได้รับนั้นไม่มากเท่ากับการพิสูจน์สัญชาติ และไม่ค่อยมีลูกค้ามาติดต่อเพราะอาจเห็นว่าการใช้บริการบริษัทเป็นการสิ้นเปลืองเกินไป คนส่วนใหญ่นิยมติดต่อที่หน้าบ้านมากกว่า นอกจากนี้ ในการให้บริการต่อวีซ่านั้นบริษัทจะรับไปทำพร้อมกันทีละหลายๆคนได้ หรือผู้ว่าจ้างแรงงานที่มีลูกจ้างแรงงานต่างด้าวมากก็จะเชิญให้บริษัทไปให้บริการถึงที่ทำงาน ซึ่งสะดวกทั้งผู้ว่าจ้างแรงงานและลูกจ้างนั่นเอง

4.4.4 กลุ่มผู้มาใช้บริการ

4.4.4.1 แรงงานต่างด้าว

ดังที่ได้กล่าวไปข้างต้นแล้วว่า บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว มีรายได้หลักมาจากการให้บริการจดทะเบียนและพิสูจน์สัญชาติ มากกว่าการจัดหางานสำหรับแรงงานต่างด้าว ดังนั้น ผู้ที่มาใช้บริการบริการส่วนใหญ่จึงเป็นกลุ่มแรงงานต่างด้าวเป็นหลัก ลูกจ้างที่เป็นแรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่ที่มาใช้บริการ เป็นลูกจ้างรายเดิมที่เคยมาใช้บริการ หรือหากเป็นลูกจ้างใหม่ก็รู้จักบริษัทจากการแนะนำของคนรู้จัก เช่น เป็นคนในครอบครัวหรือเพื่อนกัน รวมไปถึงคำแนะนำจากผู้ว่าจ้างแรงงาน เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีลูกจ้างประเภท walk-in ซึ่งจะเดินหาบริษัทโดยการเข้าไปปรึกษาและสอบถามจากตัวแทนที่ประจำอยู่ในบริษัท ส่วนใหญ่ลูกจ้างประเภท walk-in นี้ จะหาบริษัทที่จะใช้บริการโดยไปหาจากแหล่งที่มีบริษัทกระจุกตัวรวมกัน โดยหลังจากสอบถามแล้วแรงงานก็จะตัดสินใจโดยพิจารณาเปรียบเทียบราคา และความเร็วในการดำเนินงาน นอกจากนี้บุคลิกภาพของตัวแทนที่ประจำในบริษัทก็มีส่วนสำคัญ

ผู้ให้ข้อมูลที่เป็นตัวแทนบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวให้ข้อมูลที่ตรงกันว่าแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ทำการขึ้นทะเบียนเป็นแรงงานชาวพม่า แต่ความจริงแล้ว กว่า 90% เป็นชาวไทยใหญ่ และยังไม่ชอบให้ถูกเรียกว่าเป็นพม่าอีกด้วย ข้อมูลดังกล่าว ตรงกับผลการศึกษาจากการเก็บแบบสอบถามจากแรงงานต่างด้าว จำนวน 400 ราย พบว่า ประมาณร้อยละ 90% เป็นชาวไทยใหญ่ ซึ่งในความเป็นจริงอาจมีจำนวนมากกว่าตัวเลขที่แสดงออกมาก็ได้ เพราะกลุ่มตัวอย่างบางรายไม่ยอมเปิดเผยตัวว่าเป็นไทยใหญ่และตอบแบบสอบถามว่าเป็นสัญชาติพม่าเพราะกังวลเรื่องความปลอดภัยในขณะเดียวกัน ผู้เก็บแบบสอบถามก็ไม่สามารถวินิจฉัยเรื่องสัญชาติของกลุ่มตัวอย่างได้ เนื่องจากแรงงานสัญชาติพม่า และไทยใหญ่ มีความใกล้เคียงกันมาก ต่างกันที่ภาษาพูด แต่ทั้งนี้ ทั้งสองกลุ่มสัญชาติสามารถสื่อสารภาษาไทยได้อย่างเข้าใจ

4.4.4.2 ผู้ว่าจ้างแรงงาน

นอกจากกลุ่มแรงงานต่างด้าวแล้ว รองลงมาคือกลุ่มลูกจ้างที่เป็นผู้ว่าจ้างแรงงาน ทั้งผู้ว่าจ้างแรงงานที่ต้องการค่าปรึกษา และ ให้อยู่ดูแลเป็นธุระเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ เกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว โดยส่วนใหญ่บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวจะค่อนข้างพอใจกับลูกจ้างกลุ่มนี้ เพราะดำเนินการง่ายและได้รายได้มากพร้อมกัน (สมชาย, 2558; พรพรรณ, 2558) ดังที่คุณพรพรรณ (นามสมมติ) ได้กล่าวไว้ว่า

“แม้ว่าลูกจ้างประเภทผู้ว่าจ้างแรงงานจะมีมาไม่มาก แต่หากมีผู้ว่าจ้างแรงงานที่ติดต่อมาเพื่อให้ไปขึ้นทะเบียนและพิสูจน์สัญชาติของพนักงานแรงงานต่าง

ตัวในโรงงานของเขา เราก็จะได้ลูกค้าในปริมาณที่มาก อาจมากกว่าลูกค้ากลุ่มแรก ที่เป็นกลุ่มลูกค้าเดิม หรือที่มาแบบปากต่อปาก”

ส่วนใหญ่ผู้ว่าจ้างแรงงานชาวไทยที่มาใช้บริการจะเป็นผู้ว่าจ้างแรงงานในกิจการระดับใหญ่ เช่น โรงงาน อุตสาหกรรม โรงแรม บริษัททำความสะอาด รับเหมาก่อสร้างและร้านอาหารขนาดใหญ่ เพราะเป็นเรื่องยุ่งยากในการจัดการ ด้วยเหตุนี้ผู้ว่าจ้างแรงงานจึงใช้วิธี Outsource ซึ่งเป็นการว่าจ้างบริษัทที่มีความรู้ความสามารถและความเชี่ยวชาญเป็นการเฉพาะอย่างบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานแทน โดยประโยชน์ของการใช้ Outsource คือ ประหยัดต้นทุน ค่าใช้จ่าย ลดภาระการดูแลและการบริหารงานของผู้ว่าจ้างแรงงาน ไม่ต้องเสียเวลาฝึกพนักงาน ได้ผู้ทำงานที่เป็นมืออาชีพ เพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของบริษัทและสร้างความน่าเชื่อถืออีกด้วย (พรพรรณ, 2558) สำหรับผู้ว่าจ้างแรงงานที่มีกิจการขนาดเล็ก จำนวนลูกจ้าง ไม่เกิน 10 คน เช่น ผู้ว่าจ้างแรงงานที่เปิดร้านค้าในตลาด ร้านอาหารขนาดเล็ก รวมถึงผู้ว่าจ้างแรงงานสำหรับคนรับใช้ในบ้าน ผู้ว่าจ้างแรงงานเหล่านี้มักจะจัดการติดต่อขอโควตาการจ้างงาน และธุรกรรมอื่นด้วยตนเอง โดยอาจมีการปรึกษาบริษัทบ้าง แต่ยังมีบางส่วนที่ให้บริษัทเป็นธุระจัดการให้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ว่าจ้างแรงงานที่อยู่ในพื้นที่ไกลจากกรมการจัดหางาน

4.4.5 การดำเนินงานของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว

ขอบเขตการให้บริการของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวที่ทำการศึกษามีทั้งการให้บริการแบบ walk-in และแบบออกนอกสถานที่ โดยไม่ได้ให้บริการเฉพาะในเขตจังหวัดเชียงใหม่เท่านั้น แต่ยังออกไปให้บริการในจังหวัดใกล้เคียง เช่น เชียงราย ลำพูน ลำปาง เป็นต้น เพราะในจังหวัดเหล่านี้ไม่มีบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวให้บริการ เนื่องจากการเปิดบริษัทอาจไม่คุ้ม เพราะไม่มีแรงงานกระจุกตัวเหมือนในจังหวัดเชียงใหม่

การให้บริการในสำนักงาน จะรับลูกค้าแบบ walk-in เปิดบริการตั้งแต่ 08.00-09.00 น. จนถึงเวลาประมาณ 17.00 น. อาจมีการขยายเวลาไปอีกหากมีผู้มาใช้บริการมาก โดยส่วนใหญ่แล้วจะไม่มีลูกค้ามาในแต่ละวัน แต่จะมีมากเป็นช่วง ๆ โดยเฉพาะในช่วงที่ครบกำหนดระยะเวลาต่อวีซ่า เป็นต้น

สำหรับการออกไปให้บริการนอกสถานที่ มีอยู่ 2 กรณี คือ

กรณีที่ 1 ผู้ว่าจ้างแรงงานแจ้งความประสงค์ออกนอกสถานที กรณีนี้จะมีผู้ว่าจ้างแรงงานติดต่อเข้ามาเพื่อให้ไปดำเนินการให้ ซึ่งส่วนใหญ่ผู้ว่าจ้างแรงงานจะเป็นโรงงานขนาดใหญ่ที่ใช้แรงงานจำนวนมาก การออกไปให้บริการเช่นนี้ หากมีจำนวนแรงงานมากกว่า 50 คน บริษัทจะไม่คิด

ค่าบริการนอกสถานที่เพิ่ม คิดราคาตามมาตรฐานของบริษัท และอาจมีส่วนลดสำหรับผู้ว่าจ้างแรงงานที่แรงงานจำนวนมาก

กรณีที่ 2 บริษัทออกให้บริการนอกสถานที่เอง โดยบริษัทจะออกไปให้บริการพิเศษในพื้นที่ที่เห็นว่ามีแรงงานต่างด้าวจำนวนมาก แต่เป็นพื้นที่ห่างไกล มีความยากลำบากในการเดินทางของแรงงานและผู้ว่าจ้างแรงงาน การให้บริการในลักษณะนี้เป็นการเพิ่มลูกค้าและรายได้ให้กับบริษัทได้เป็นอย่างดี (สมจิตร, 2558) ตัวอย่างเช่นในเขตอำเภอเชียงดาว ซึ่งเป็นอำเภอหนึ่งในจังหวัดเชียงใหม่ แต่อยู่ไกลและมีความยากลำบากในการเดินทางมาก ก่อนที่บริษัทจะเข้าไปให้บริการ แรงงานและผู้ว่าจ้างแรงงานประสบความยากลำบากในการจดทะเบียนแรงงานหรือการเปลี่ยนแปลงข้อมูล เช่น การเปลี่ยนผู้ว่าจ้างแรงงานหรือลูกจ้าง ดังที่ พรวิไล (2558) ได้ให้ข้อมูลไว้ว่า

ก่อนที่เราจะเข้าไปตั้งโต๊ะให้บริการในพื้นที่ ผู้ว่าจ้างแรงงานเขาจะใช้วิธีให้คนงานที่ขับรถเป็น ขับรถกระบะบรรทุกคนงานลงมาในเมืองพร้อมกันและมารายงานตัวหรือต่อวีซ่าทีเดียว เสียเวลาไปเป็นวันๆ หรือเวลาจะเปลี่ยนผู้ว่าจ้างแรงงานหรือเปลี่ยนที่อยู่ เลิกจ้างคนนั้น คนนี้แล้ว เมื่อก่อนก็จะไม่แจ้งเพราะมันเสียเวลา แต่เดี๋ยวนี้โทรหาพี่กริ่งเดียว พี่จัดการให้หมด บางคนก็คิดเงิน บางคนพี่ก็ทำให้ฟรีเพราะเขาเป็นลูกค้ารายใหญ่ ลูกจ้างเยอะ เวลาเราไปลงพื้นที่เขาก็ให้สถานที่ตั้งโต๊ะ ใช้ไฟบ้าง จนรู้สึกละอายใจอะไรเล็กๆ น้อยๆ พี่ก็ไม่อยากคิดเงิน

การออกไปให้บริการนอกสถานที่นั้น จะสามารถทำได้เฉพาะบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวที่รู้จักพื้นที่นั้นเป็นอย่างดี อย่างเช่น คุณสมบัติ (นามสมมติ) แต่เดิมประกอบอาชีพคู้เทศก์ ประเภทเดินป่า ก่อนจะมาเรียนด้านกฎหมายและทำบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว คุณสมบัติได้มีการเดินทางไปเขตเชียงดาว หรือ แม่สาย บ่อয় จึงรู้จักมักคุ้นกับพื้นที่นั้นเป็นอย่างดี เอื้ออำนวยต่อคุณสมบัติในการเลือกสถานที่ที่จะไปตั้งโต๊ะให้บริการรวมถึงการกระจายข่าวสาร

ไม่ว่าจะเป็นการออกไปให้บริการนอกสถานที่ หรือ ประจำสำนักงาน บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวได้มีการให้บริการแรงงานในการทำธุรกรรมต่าง ๆ อีกทั้งยังช่วยอำนวยความสะดวก ตลอดจนให้คำแนะนำตามความเหมาะสม รายละเอียดการดำเนินงานของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว ผู้วิจัยได้รวบรวมและจัดออกเป็นด้าน ๆ ได้ ดังนี้

4.4.5.1 งานให้คำปรึกษา

การให้คำปรึกษา เป็นงานบริการเบื้องต้นของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว ข้อคำปรึกษาส่วนใหญ่เป็นเรื่องของวิธีการและค่าใช้จ่าย โดยหลังจากรับคำปรึกษาแล้ว ลูกค้าก็จะทำการตัดสินใจในการที่จะดำเนินการต่อด้วยตนเองตามคำแนะนำที่ได้รับ หรือตัดสินใจมอบหมายหน้าที่ให้

บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวช่วยดูแลธุรกรรมของตนเอง ปัญหาที่บริษัทจะพบเจอ คือ เมื่อผู้ว่าจ้างแรงงานหรือแรงงานบางรายทราบรายละเอียดในการดำเนินงานแล้ว พบว่ามันยุ่งยาก ผู้ว่าจ้างแรงงานหรือแรงงานดังกล่าวก็จะถอนความคิดในการที่จะนำแรงงานขึ้นทะเบียนเข้าสู่ระบบทันที กรณีตัวอย่าง เช่น ผู้ว่าจ้างแรงงานที่เป็นโรงงานมีแรงงานจำนวนมากกว่า 10 คน ได้มีการปรึกษาบริษัทจัดหาแรงงานเพื่อให้หาแรงงานแบบถูกกฎหมายให้ เมื่อได้พูดคุยปรึกษากับบริษัทแล้วก็ถอนตัวและกลับไปใช้แรงงานเถื่อนเช่นเดิม เพราะไม่อยากจะแบกรับความรับผิดชอบเกี่ยวกับแรงงาน และในการจะจ้างแรงงานแบบถูกกฎหมายนั้น มีเงื่อนไขในเรื่องเพศ ว่า หากต้องเงื่อนไขของการใช้แรงงานมาก (สมบัติ, 2558)

4.4.5.2 จัดเตรียมเอกสาร

จากการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยได้มีโอกาสสังเกตการณ์การทำงานของเจ้าหน้าที่ในบริษัทจำนวน 4 บริษัท พบว่า บริษัทมีภาระงานที่ยุ่งมากทั้งการติดต่อสื่อสารกับแรงงาน งานจัดเตรียมเอกสาร ฯลฯ และมีแรงงานมาใช้บริการตลอด บางบริษัทที่มีแรงงานมานั่งต่อคิวใช้บริการเต็มพื้นที่ ผู้วิจัยต้องนั่งรอผู้ให้ข้อมูลร่วมกับแรงงานมากกว่า 10 ราย ที่ยืนและนั่งบนเก้าอี้ที่จัดไว้ให้ จากการสังเกตการณ์ ผู้วิจัยพบว่า งานภาระกิจหลักที่ยุ่งและวุ่นวายที่สุดคืองานด้านการเตรียมเอกสาร เพราะผู้มาใช้บริการส่วนใหญ่นั้นอ่านหนังสือไม่ออก และเกิดการสับสนในด้านการเตรียมเอกสาร หากการเตรียมเอกสารไม่มีความพร้อมก็จะทำให้เสียเวลาในการติดต่อราชการมาก เพราะในการติดต่อแต่ละครั้งต้องเข้าคิวรอเป็นระยะเวลานาน หากเอกสารมีความผิดพลาดไปเพียงเล็กน้อยก็ต้องกลับไปแก้ไข และบางกรณีต้องเริ่มเข้าคิวใหม่ การเตรียมเอกสารจึงต้องเป็นกรณีที่ต้องระวังเป็นพิเศษ ในกรณีลูกค้าที่เป็นผู้ว่าจ้างแรงงาน จะเห็นว่าการคอยติดตามข่าวสาร และรายละเอียดเกี่ยวกับเอกสารด้วยตนเองนั้นถือเป็นเรื่องยุ่งยากและเสียเวลา การให้บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวเป็นผู้ดูแล จัดการให้หรือถามข้อมูลเอาจากเจ้าหน้าที่บริษัท ง่ายและสะดวกสบายกว่าไปถามเจ้าหน้าที่รัฐ

บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวมีการให้บริการด้านการจัดเตรียมเอกสารอย่างครบวงจร ได้แก่

- 1) บริการอ่านเอกสารทั้งภาษาไทยและภาษาพม่า
- 2) บริการกรอกเอกสาร ทั้งภาษาไทยและภาษาพม่า เพราะแรงงานบางคนไม่สามารถอ่านและเขียนภาษาพม่าและภาษาไทยได้
- 3) บริการถ่ายรูปติดบัตรด่วน ในราคาถูกและรวดเร็ว ถ่ายแล้วนำมาใช้งานได้ทันที
- 4) บริการถ่ายเอกสาร สำหรับเอกสารที่จำเป็นต้องถ่ายสำเนา เช่น สำเนาพาสปอร์ต สำเนาบัตรประจำแรงงาน สำเนาบัตรประจำตัวผู้ว่าจ้างแรงงาน เป็นต้น

4.4.5.3 งานนำเข้าแรงงาน

เป็นการนำเข้าแรงงานถูกกฎหมาย ตาม MOU หรือ การนำเข้าแรงงานสำหรับผู้ว่าจ้างแรงงานทั้งระดับโรงงานอุตสาหกรรม สิ่งทอ หรือระดับครัวเรือน นอกจากนี้ยังมีทั้งการนำเข้าแรงงานอย่างไม่ถูกกฎหมายด้วย แต่สำหรับการนำเข้าที่ไม่ถูกกฎหมายนั้นบริษัทส่วนใหญ่จะไม่ได้ให้บริการแบบเต็มรูปแบบเพราะไม่อยากจะรับผิดชอบ เพียงแต่จะประสานรับสมัครงาน และรอรับที่ประเทศไทย ส่วนเรื่องการเดินทางเข้ามานั้นแรงงานจะต้องรับผิดชอบด้วยตัวเอง บริษัทจะไม่เกี่ยวข้องด้วยหากเกิดการจับกุม แต่ทั้งนี้บริษัทก็ยังให้การอำนวยความสะดวกซึ่งรายละเอียดก็จะมี ความแตกต่างกันตามแต่ละบริษัท ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวขนาดเล็กที่จะให้บริการจัดหาแรงงานต่างด้าวนั้น จะให้บริการจัดหาแรงงานตั้งแต่ประเทศต้นทาง โดยดำเนินงานร่วมกับบริษัทอีกบริษัทในประเทศพม่า โดยคุณพรพรรณ (2558) ได้ใช้วิธีการเดินทางไปท่องเที่ยวในประเทศพม่า และเห็นว่าที่พม่านั้นก็มี บริษัทจัดหาแรงงานมาก เช่นเดียวกับในจังหวัดเชียงใหม่ซึ่งส่วนใหญ่จะไม่ได้จดทะเบียน คุณพรพรรณได้ไปประสานงานกับบริษัทแห่งหนึ่ง สำหรับให้เขาดำเนินการร่วมกับบริษัทของคุณพรวิไล โดยได้รับประโยชน์ทั้งสองฝ่าย การติดต่อสื่อสารจะติดต่อสื่อสารผ่านทางจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (e-mail) ซึ่งตั้งแต่ดำเนินงานร่วมกันมายังไม่พบอุปสรรคใด ๆ หากเป็นเรื่องเร่งด่วนก็ใช้วิธีการโทรทางไกลระหว่างประเทศ แรงงานที่อยากมาทำงานในเมืองไทยต้องจ่ายรายละเอียด 10,000 – 13,000 บาท โดยต้องจ่ายมาจากต้นทางแล้ว ส่วนบริษัทในไทยก็จะใช้ขอหักจากเงินเดือนโดยขอรับจากผู้ว่าจ้างแรงงานแทน (สมจิตร, 2558) ผู้ว่าจ้างแรงงานที่ประสงค์อยากได้แรงงานก็จะมาแจ้งให้กับบริษัท จะเอาช่ายกี่คน หญิงกี่คน อายุประมาณเท่าใด แล้วบริษัทก็จะเมลไปบอกให้บริษัททางพม่าหาคนและจัดการนำเข้ามา มีทั้งถูกกฎหมายและไม่ถูกกฎหมาย ขึ้นอยู่กับความประสงค์ของผู้ว่าจ้างแรงงานมากกว่า

สำหรับบริษัทขนาดใหญ่ นั้น จะใช้วิธีไปเช่าที่แล้วตั้งสำนักงานจัดหางานในพม่าเองเลย โดยจ้างพนักงานที่พม่าในการดำเนินการ ซึ่งจะทำให้ง่ายและสะดวกกว่า อีกทั้งยังได้เงินเพิ่มขึ้น ในขณะที่แรงงานก็ต้องใช้ค่าใช้จ่ายสูงเท่ากับการใช้บริการในลักษณะแรก การเปิดบริษัทเองแบบนี้ ทำให้ขยายกลุ่มเป้าหมายเพิ่มขึ้นสำหรับแรงงานสัญชาติเมียนมาที่อยากเข้ามาทำงานแต่ไม่มีเงินตั้งต้น ก็สามารถชำระเท่าที่ได้ก่อนแล้วบริษัทจะไปหักเงินจากผู้ว่าจ้างแรงงานทีหลัง แต่ในกรณีหลังนี้บริษัทไม่ค่อยอยากรับ เพราะต้องยอมรับว่าแรงงานสัญชาติเมียนมาบางรายรักอิสระ บางครั้งหนึ่งงานหนีผู้ว่าจ้างแรงงานไป ก็เสียหายกันทั้งผู้ว่าจ้างแรงงาน และบริษัท นี่เป็นอีกสาเหตุสำคัญที่ผู้ว่าจ้างแรงงานส่วนใหญ่ขาดความไว้วางใจแรงงาน และควบคุมแรงงานแบบเข้มจนเกินไป (พรวิไล, 2558)

ลักษณะการไปตั้งบริษัทของตนเองในประเทศต้นทางของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวนั้น ไม่ได้มีเฉพาะในบริษัทสัญชาติไทยเท่านั้น ผู้ศึกษายังค้นพบว่าบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวนั้น

ไม่ได้จดทะเบียนที่ศึกษา มีบางบริษัทที่เป็นบริษัทของชาวพม่า รับเงินเดือนจากบริษัทในประเทศต้นทาง การทำหน้าที่ของบริษัทเหล่านั้นก็คือ รับทราบความต้องการแรงงานจากผู้ว่าจ้างแรงงาน คอยหาลูกค้าที่เป็นผู้ว่าจ้างแรงงาน แล้วส่งเรื่องต่อไปยังบริษัทต้นทางในประเทศพม่าเพื่อจัดหาแรงงานส่งมา แล้วตนก็จะรับช่วงต่อในการนำแรงงานไปขึ้นทะเบียน รายงานตัว และอื่น ๆ ตามระเบียบ

ในกระบวนการนำเข้าแรงงานนั้น มีทั้งแบบถูกกฎหมาย และแบบผิดกฎหมาย บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวที่มีการให้บริการนำเข้าแรงงานนั้นยอมรับว่า ความสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่ตำรวจ และการส่งส่วยมีความจำเป็น โดยในการส่งส่วยให้กับตำรวจนั้นจะจ่ายเป็นรายหัว หัวละ 1,500 – 3,000 บาท รถคันหนึ่งจะบรรทุกผ่านด่านได้ครั้งละ 12-14 คน เมื่อนำเข้ามาแล้วบริษัทก็จะจ้างรถไปรับเพื่อมาส่งให้กับผู้ว่าจ้างแรงงานเป็นลำดับต่อไป

นอกจากนั้น บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวบางแห่งไม่ได้มีบริการนำเข้าแรงงาน มีเพียงการให้บริการพิสูจน์สัญชาติ หรือจัดหาแรงงานต่างด้าวที่ว่างงานอยู่ในประเทศเท่านั้น โดยติดป้ายประกาศบริเวณแหล่งที่มีแรงงานเยอะๆ หรือขับรถไปเลือกรับแรงงานที่เป็นฟรีแลนส์ได้เลย ซึ่งแรงงานกลุ่มนี้จะรวมตัวกันอยู่บนถนนสันป่าช้อย โดยรับจ้างเป็นรายวันไป ในแต่ละวันก็จะไปยื่นรอบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว หรือผู้ว่าจ้างแรงงานก็จะขับรถไปเลือก หรือ เรียกมาโดยสอบถามและให้ค่าบริการเป็นรายวัน พอถึงตอนเย็นก็ต้องมาส่งที่เดิม

อย่างไรก็ตามบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวจังหวัดเชียงใหม่หลักเลียงที่จะให้บริการนำเข้าแรงงาน แต่ให้บริการพิสูจน์สัญชาติและต่อวีซ่าแทน เพราะ ค่าตอบแทนน้อย ค่าใช้จ่ายมาก บางกรณีมีค่าอำนวยความสะดวกหรือที่เรียกว่าเงินใต้โต๊ะอีกจำนวนหนึ่ง การนำเข้าแรงงานมีความเสี่ยงสูง ทั้งในเรื่องความถูกต้องตามข้อบังคับ ความปลอดภัยของแรงงานหรือผู้ว่าจ้างแรงงาน ตลอดจนกรณีที่ต้องมีค่าอำนวยความสะดวกหรือเงินใต้โต๊ะก็เสี่ยงต่อคดีติดสินบนข้าราชการ

4.4.5.4 งานตรวจโรค

ก่อนรายงานตัวเพื่อขอรับบัตรใหม่ แรงงานต่างด้าวทุกคนต้องไปตรวจสุขภาพ ทำประกันสุขภาพ ณ โรงพยาบาลที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนด โดยจะมีค่าใช้จ่าย คือ ค่าตรวจสุขภาพ 500 บาท ประกันสุขภาพ 3,200 บาท รวมจำนวน 3,700 บาท มีอายุคุ้มครอง 2 ปี สำหรับบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่จะนำแรงงานไปตรวจสุขภาพที่โรงพยาบาลนครพิงค์ โรงพยาบาลหาดง และโรงพยาบาลบ้านธิ จังหวัดลำพูน

4.4.5.5 บริการรายงานตัว 90 วัน

ดำเนินการรายงานตัวเมื่อครบกำหนด 90 วัน ให้แรงงานโดยที่แรงงานไม่ต้องไปด้วยตัวเอง ค่าบริการ คนละ 100 บาท โดยแรงงานจะนำเอกสารมาฝากบริษัทให้เป็นธุระจัดการให้มารับคืนเมื่อมีเวลา ส่วนใหญ่แรงงานต่างด้าวจะใช้วิธีฝากกันมา เช่นคนในครอบครัว หรือคนรู้จักฝากมาทีละหลายๆคนและมารับพร้อมกันทีเดียว

4.4.5.6 ให้บริการต่อวีซ่าภายในประเทศ ทุก 2 ปี โดยจะทำการต่อวีซ่าที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ที่แรงงานไม่ต้องไปด้วยตัวเอง ค่าบริการ คนละ 300 บาท โดยเงินจำนวนนี้ บริษัทจะจัดแบ่งให้เจ้าหน้าที่ 200 บาท และค่าบริการของบริษัท 100 บาท ซึ่งบริษัทบางบริษัทไม่สามารถทำเช่นนี้ได้เพราะไม่มีความสัมพันธ์กับคนในหรือไม่มีช่องทาง แต่ถ้ากรณีแรงงานไปด้วยตนเองจะเสียแต่ค่าบริการในการจัดเตรียมเอกสารให้ 100 บาท

4.4.5.7 ให้บริการต่อวีซ่าประเทศต้นทาง ทุก 4 ปี โดยในทุก 4 ปี แรงงานจะต้องทำการต่อวีซ่ากับประเทศต้นทางโดยการเดินทางกลับพม่าและค่อยเข้ามาใหม่ แต่ในปัจจุบันทางการของพม่าได้อำนวยความสะดวกให้แรงงานสามารถต่อวีซ่าได้ภายในประเทศ โดยมีที่ทำการ 2 จุด คือ ที่แม่สอดกับที่แม่สาย โดยบริษัทจะนำแรงงานนั่งรถตู้ หรือ รถโดยสารปรับอากาศตามความเหมาะสมของจำนวนแรงงานที่มาใช้บริการ โดยมีกำหนดการ ดังนี้

- 18.00 น. ออกเดินทาง
- 04.00 น. ถึงด่านที่จะทำการต่อวีซ่า
- 08.00 น. ขออนุญาตเดินทางออกนอกประเทศ
- 10.00 น. ถ่ายรูปและรับ Passport
- 14.00 น. เดินทางกลับประเทศ
- 14.30 น. ประทับ ตรา Visa ที่ ส.ต.ม.
- 16.30 น. เดินทางกลับ

4.4.5.8 บริการพิสูจน์สัญชาติพม่า ราคา 5,000 – 10,100 บาท/คน ดังนี้

- 1) ค่าวีซ่าประเทศต้นทาง 3,000 บาท
- 2) ค่าทำเล่ม Passport 500 บาท
- 3) ค่าเดินทาง ค่าอาหารและเครื่องดื่ม
- 4) ค่าดำเนินการ
- 5) ค่านายหน้า (ถ้ามี) 1,000 – 2,000 บาท/คน
- 6) ค่าดำเนินการของเจ้าหน้าที่รัฐ (ส่วย) (ถ้ามี) 200-500 บาท/คน

4.4.5.9 นำแรงงานต่างด้าวไปขึ้นทะเบียน ทร. ตามมติคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ตามศูนย์บริการในจังหวัด โดยแรงงานจะได้รับบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย (บัตรสีชมพู), ใบ ทร. 38/1, ใบอนุญาตทำงาน และ บัตรโรงพยาบาล

ค่าใช้จ่าย	อายุต่ำกว่า 7 ปี	ราคา	445	บาท
	อายุ 7-15 ปี	ราคา	2180	บาท
	อายุมากกว่า 15 ปีขึ้นไป	ราคา	3080	บาท

4.4.5.10 ย้ายสถานที่งาน หรือ เปลี่ยนผู้ว่าจ้างแรงงาน

4.4.5.11 รับเป็นนายจ้างลอย สำหรับแรงงานบางคนที่เป็น Freelance บริษัทก็รับเป็นนายจ้างลอยโดยได้รับค่าจ้างหัวละ 1,000 บาท ต่อปี ซึ่งนอกจากบริษัทแล้วยังมีคนไทยหลายรายที่รับเป็นนายจ้างลอย และมาให้บริษัทในการดำเนินการของโควตาตลอดจนการจดทะเบียนแรงงานให้ตนเอง

4.4.5.12 บริการด้านกฎหมาย กรณีแรงงานถูกจับ มีคดีความ หรือให้คำปรึกษาด้านกฎหมาย เป็นต้น

4.4.6 บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวในมิติทางกฎหมาย

จะเห็นว่าแรงงานต่างด้าวเป็นที่ต้องการมากจากผู้ว่าจ้างแรงงานชาวเชียงใหม่ การมีบัตรประจำตัวแรงงานอย่างถูกกฎหมายจึงเป็นสิ่งที่ผู้ว่าจ้างแรงงานและลูกจ้างให้ความสำคัญ สถานการณ์เช่นนี้ทำให้เราพบว่าธุรกิจการจัดหาแรงงานต่างด้าวและบริการพิสูจน์สัญชาติเป็นธุรกิจที่ได้รับความนิยมมากในจังหวัดเชียงใหม่ จากการสำรวจพบบริษัทจัดหางานและบริการพิสูจน์สัญชาติในจังหวัดเชียงใหม่จำนวนทั้งสิ้น 42 แห่ง ในจำนวนนี้บริษัทจัดหางานสาขาใหญ่จำนวน 32 แห่ง อีก 10 แห่งเป็นสาขาตัวแทนของบริษัทที่เปิดกระจายออกไปเพื่อเข้าถึงลูกค้ามากขึ้นและเพิ่มพื้นที่ทำงาน บริษัทเหล่านี้มีทั้งปรากฏชื่อและไม่ปรากฏชื่อ บางบริษัทมีหน้าร้านขนาดใหญ่แต่ไม่มีชื่อบริษัท และในขณะเดียวกันก็มีหลายบริษัทที่เปิดหลายสาขาในชื่อเดียวกัน และบางบริษัทเปิดหลายสาขาโดยไม่ได้ใส่ชื่อซึ่งสาเหตุที่ไม่ใส่ชื่อเพราะขัดกับกฎหมายควบคุมการจัดหางาน ผู้ศึกษาได้รวบรวมรายชื่อบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวเท่าที่ปรากฏชัด (ไม่รวมสาขา) ผลการสำรวจดังกล่าวพบว่า มีบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวเพียงร้อยละ 12.50 เท่านั้นที่เป็นบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย ดังตารางที่ 4.11

ตารางที่ 4.11 รายชื่อบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวจังหวัดเชียงใหม่จากการสำรวจ วันที่ 25 มกราคม 2558

ลำดับ	ชื่อบริษัท/สำนักงาน	สถานที่ตั้ง	จดทะเบียน
1	สำนักงานจัดหางานปรีดาเชียงใหม่ โดย นายระวีเวช จาติเกตุ	ตำบลสันกลาง อำเภอสันกำแพง 053-339333, 081-3862503	
2	บริษัทจัดหางานจำกัด พีพี แอนด์ บีเจ ๒๐๑๓ โดย นายบรรจบ มุสิกสุคนธ์	ตำบลน้ำแพร่ อำเภอหางดง เชียงใหม่ 053-2696597, 085-2652602	✓
3	บริษัทจัดหางานจำกัดล้านนา แมน เซอร์วิส โดย นางกชมน การสุทธานนท์	ตำบลหนองจ้อม อำเภอสันทราย	
4	บริษัทจัดหางานจำกัด บี.ซี.ดีเวลลอปเม้นท์ เชียงใหม่ โดย นายบัญชา จำรูญวรกุล	ถนนโชตา ตำบลช้างเผือก อำเภอเมือง	✓
5	ห้างหุ้นส่วนจำกัดจัดหางานโรสเซอร์วิส (๒๐๑๓) โดย นางสาวชญาน์ทิพย์ ดวงคำ	ตำบลสันผีเสื้อ อำเภอเมือง	✓
6	บริษัทจัดหางานจำกัด วิน วิน ลานนา โดย นางสาวมัทธมา สมจันทร์	ตำบลหนองจอบ อำเภอสันทราย	✓
7	หจก.จัดหางานเอสซี เนชั่นแนล กรุ๊ป โดย อจ.สิทธิพร สามคำ	ถนน หน้าวัดเกต อ.เมือง จ.เชียงใหม่ 50000 โทร. 053-302204, 081 247390	
8	สำนักงานก้องสกล ร่มโพธิ์เย็น	ถนนโชตนา	
9	สำนักงานเหลนเจ้าหลวง	ตลาดสดแม่เหียะ อ.เมือง เชียงใหม่	
10	ไม่ปรากฏ	080-7901122 053-300163	
11	ห้างหุ้นส่วนจำกัด เชียงใหม่ ไลค์ เซอร์วิส	ถนนโชตนา	
12	วิวัฒน์ อินเตอร์ เซอร์วิส จำกัด	ถนนโชตนา	
13	ไม่ปรากฏ	085-6150371	
14	ห้างหุ้นส่วนจำกัด อิงฟ้านครพิงค์	ถนนโชตนา	
15	ไม่ปรากฏ	086-918 8445	
16	บำเพ็ญ บริการ	ถนนโชตนา	
17	สำนักงาน พีดี. เชียงใหม่จำกัด	ถนนโชตนา	
18	บจก.ที-พาส เซอร์วิส อินเตอร์	ถนนโชตนา	
19	สำนักงานคุณแดง	ถนนโชตนา	
20	ไม่ปรากฏ	053-215178 088-2520681	
21	บริษัท มิตรภาพ 68 จำกัด	ถนนโชตนา	
22	บริษัท ไอเจนท์ เวอร์วิส จำกัด	ถนนโชตนา	
23	บจก.เอยาวดี อินเตอร์ไพรส์	ถนนโชตนา	
24	ไม่ปรากฏ	088-4356500	

ตารางที่ 4.11 (ต่อ)

ลำดับ	ชื่อบริษัท/สำนักงาน	สถานที่ตั้ง	จดทะเบียน
25	บริษัท ไออาร์อาร์แมนเนจเม้น จำกัด	ถนนโชตนา	
26	ห้างหุ้นส่วนจำกัด เจ้าพระยา อารีย์เชียงใหม่	ถนนโชตนา	
27	ไม่ปรากฏ	081-7247390 086-6564499	
28	หจก.ไทย เมคเวย์ กรุป	ถนนโชตนา	
29	ท.จ.ก.สิทธิ์รักษ์ ไทย-เมียนมา	ถนนโชตนา	
30	หจก.จัดหางานเอสซี เนชั่นแนล กรุป	ถนนโชตนา	
31	ลุงแดง	ถนนโชตนา	
32	ห้างหุ้นส่วนจำกัด พีรวิทย์ 888 กรุป	ถนนโชตนา	

จากการสำรวจพบว่าบริษัทมากกว่าครึ่ง (จำนวน 25 บริษัท จาก 32 บริษัท คิดเป็นร้อยละ 78.13) ตั้งกระจุกตัวรวมกันอยู่บริเวณถนนโชตนา 24 พิกัด 18°50'08.6"N 98°58'33.0"E โดยสัญลักษณ์ที่จะเห็นได้ชัดคือ มีป้ายขนาดใหญ่ เขียนว่า “บริการรับจัดหางาน” ป้ายนี้จัดทำโดยเจ้าของที่ดินที่ให้เข้าทำกิจการโดยทำเลที่ตั้งอยู่ใกล้กับสำนักงานจัดหางาน ศาลากลางจังหวัดเชียงใหม่ ห้องที่ให้เช่านั้นมีขนาดมาตรฐานเพียง 9 ตารางเมตรต่อหนึ่งห้อง ทั้งนี้ ขนาดของห้องทำงานมีขนาดแตกต่างกันออกไป บางร้านเลือกเช่าห้องต่อกันทำเป็นร้านใหญ่ ในขณะที่บางร้านเลือกกระจายตัวแทนออกไปตามโซนอื่น ๆ เป็นที่ทราบกันดีในกลุ่มแรงงานต่างด้าวว่าจะหาบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวได้ที่นี้ สภาพโดยรวมของสถานที่แห่งนี้จึงคลาคล่ำไปด้วยเหล่าบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวที่กำลังให้บริการลูกค้าที่เป็นแรงงานต่างด้าวอย่างเข้มข้น ในอีกมุมหนึ่งคือภาพของแรงงานต่างด้าววัยหนุ่มสาวมาใช้บริการโดยส่วนใหญ่มาด้วยกันเป็นกลุ่มเพื่อน บ้างนั่งรอเพื่อน บ้างนั่งรอรถมารับเพื่อกลับที่พัก หลายรายที่นั่งรอบริษัทจัดหาแรงงานร้านประจำที่ตนใช้บริการอยู่เปิดให้บริการ สภาพเช่นนี้เป็นที่คุ้นตาคนท้องถิ่นผู้สัญจรใช้ถนนเส้นนี้

รายชื่อบริษัทจัดหาแรงงานที่รวบรวมได้ทั้งหมดมีจำนวน 32 แห่ง สิ่งที่น่าแปลกใจคือจากข้อมูลของกรมการจัดหางาน วันที่ 18 ธันวาคม 2557 ได้แสดงรายชื่อบริษัทจัดหางาน / สำนักงานจัดหางาน ที่ได้รับใบอนุญาตจัดหางานให้คนหางานทำงานในประเทศ จำนวนเพียง 6 รายชื่อ (สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, 2558ข) นั่นหมายความว่า มีบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวที่ไม่ได้รับการจดทะเบียนจำนวน 26 แห่ง (81.25%) ถือเป็นจำนวนที่สูงอย่างยิ่ง

ความเข้าใจทั่วไปของผู้ว่าจ้างแรงงาน และผู้ประกอบการเข้าใจว่า มีกฎหมาย 2 ฉบับ ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการดำเนินงานของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว ได้แก่ พระราชบัญญัติจัดงานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ที่มีประเด็นหลักคือการจดทะเบียนบริษัทจัดหาแรงงานต่าง

ด้าว และ พระราชกำหนดการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับผู้ว่าจ้างแรงงานในประเทศ พ.ศ. 2559 ที่มีประเด็นหลักในด้านการนำเข้าแรงงานต่างด้าว แต่จากการศึกษาเชิงลึกถึงการดำเนินงานของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว ผู้ศึกษาพบว่า การทำงานของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ อยู่นอกเหนือการควบคุมทางกฎหมาย กล่าวคือ กฎหมายทั้งสองฉบับหาได้เป็นกฎหมายที่ควบคุมการดำเนินงานของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ เพราะขอบเขตการทำงานของบริษัทเหล่านี้ไม่ได้อยู่ภายใต้บทกำหนดของพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับซึ่งถือว่าเป็นช่องโหว่ของกฎหมาย (ณัฐจักร, 2559) กล่าวคือ จากใจความสำคัญของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว มีเนื้อหาในการสร้างข้อบังคับและระเบียบสำหรับบริษัทจัดหาแรงงาน โดยคุ้มครองผู้หางานคนไทยเป็นหลักซึ่งไม่รวมอยู่ในคนต่างด้าวด้วย ด้วยเหตุนี้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจึงกลายเป็นช่องโหว่ทางกฎหมายสำหรับบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว นั้นหมายความว่าผู้หางาน(แรงงานต่างด้าว) อยู่ในสถานะเสี่ยงเนื่องจากบริษัทเหล่านี้ไม่ได้มีการวางเงินประกันเพื่อการคุ้มครองคนหางานตามพระราชบัญญัติจัดหาแรงงานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ (ฉบับปรับปรุงแก้ไขล่าสุด)

ต่อมาในวันที่ 15 สิงหาคม 2559 ได้มีประกาศในราชกิจจานุเบกษา พระราชกำหนดการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับผู้ว่าจ้างแรงงานในประเทศ พ.ศ. 2559 โดยพระราชบัญญัตินี้ไม่ใช่บังคับกับการจัดหาแรงงานตามกฎหมายว่าด้วยการจัดหาแรงงานและคุ้มครองคนหางาน นั้นหมายความว่า พระราชกำหนดดังกล่าวเขียนขึ้นมาสำหรับกรณีการนำเข้าแรงงานต่างด้าวโดยเฉพาะ เนื่องจาก จากการที่ประเทศไทยได้ประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงานในภาคส่วนต่าง ๆ ทำให้การประกอบธุรกิจจัดหาคนต่างด้าวมาทำงานกับผู้ว่าจ้างแรงงานในประเทศเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว และเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจดังกล่าวที่มีอยู่ในปัจจุบัน ไม่สามารถควบคุมหรือป้องกันการลักลอบนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงานกับผู้ว่าจ้างแรงงานในประเทศได้อย่างทันทั่วทั้งที่ รัฐบาลจึงจำเป็นต้องกำหนดเป็นนโยบายเร่งด่วนในการลดความเหลื่อมล้ำของสังคมและการสร้างโอกาสในการเข้าถึงบริการของรัฐ โดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว และป้องกันการค้ำมนุษย์ หรือการบังคับใช้แรงงาน หรือการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากแรงงานต่างด้าว(พระราชกำหนดการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับผู้ว่าจ้างแรงงานในประเทศ พ.ศ. 2559 :15)

อย่างไรก็ตาม พระราชกำหนดดังกล่าวสามารถควบคุมเฉพาะกรณีการนำเข้าแรงงานเท่านั้น แต่เมื่อพิจารณาขอบเขตการทำงานของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวในจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า ยังมีบริษัทบางส่วนที่ไม่นำเข้าแรงงานด้วยตนเอง บริษัทจะรับบริการพิสูจน์สัญชาติ หรือจัดหาแรงงานที่มาจากในไทยเองเป็นรายได้หลัก ยังมีการดำเนินงานอื่น ๆ ได้แก่ การให้บริการอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ซึ่งไม่ได้อยู่ในการควบคุมของพระราชกำหนดดังกล่าว

4.5 บทบาทของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ

บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวเป็นตัวแสดงในนโยบายที่มักถูกมองข้าม อาจเพราะเป็นหน่วยงานเอกชนและบ่อยครั้งที่ทำหน้าที่ในฐานะตัวแทนผู้ว่าจ้างแรงงาน หรือ ตัวแทนลูกจ้าง ในการทำธุรกรรมต่าง ๆ จึงถูกเหมารวมเข้าเป็นกลุ่มเหล่านั้นไป ดังเช่นความเห็นของเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องที่กล่าวว่า “... บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวหรือนายหน้าไม่มีผลต่อการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวเนื่องจากในกระบวนการบริหาร ได้มีการแบ่งสรรหน้าที่การทำงานกันเป็นส่วนๆแล้ว จึงไม่ได้มีความสำคัญอะไร...” (มาดแมน, 2558) ในทางตรงกันข้าม เมื่อพิจารณาในมุมมองของการแสวงหากำไรและความปลอดภัยแล้ว บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวกลับกลายเป็นตัวแสดงสำคัญที่ถูกมองว่าเป็นปัญหาสำคัญที่ต้องได้รับการแก้ไข ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับนายหน้าค้ามนุษย์ในมุมมองของรัฐ บริษัทเอกชนที่แสวงหากำไรเกินควรในมุมมองของผู้ว่าจ้างแรงงานและแรงงาน แต่ทว่าในอีกมุมหนึ่งเมื่อตัดเงื่อนไขของความผิดพลาดอันเกิดจากการกระทำผิดของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวบางบริษัทแล้ว บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวโดยทั่วไปได้มีบทบาทสำคัญมากในการช่วยขับเคลื่อน และ ส่งเสริมให้นโยบายแรงงานต่างด้าวของภาครัฐให้ประสบความสำเร็จมากขึ้น โดยการอำนวยความสะดวก ให้ข้อมูล และคำแนะนำแก่ผู้ว่าจ้างแรงงานและลูกจ้างในกระบวนการต่าง ๆ ที่จะทำให้การจ้างแรงงานต่างด้าวของผู้ว่าจ้างแรงงาน และ การทำงานของแรงงานต่างด้าวเป็นไปอย่างถูกกฎหมาย ซึ่งเป็นการช่วยแบ่งภาระจากทางภาครัฐได้อย่างมาก และทำให้การดำเนินนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวมียุทธประสิทธิผลมากขึ้น

จากการเก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูลที่เป็นบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวผู้ว่าจ้างแรงงาน เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับการศึกษาเชิงปริมาณด้วยการเก็บแบบสอบถามจากแรงงานต่างด้าว ผลการศึกษาพบว่า บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวมียุทธบทบาทในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติใน 3 ด้าน ประกอบไปด้วย บทบาทด้านการนำเข้าและแรงขึ้นทะเบียนแรงงาน บทบาทในการพัฒนาแรงงาน และ บทบาทในการกำกับติดตาม โดยสามารถอธิบายรายละเอียด ดังต่อไปนี้

4.5.1 ด้านการนำเข้าและจดทะเบียนแรงงาน

บทบาทในด้านการนำเข้าและจดทะเบียนแรงงานเป็นบทบาทที่สำคัญที่สุด การนำเข้าและจดทะเบียนแรงงาน เริ่มต้นตั้งแต่การนำแรงงานจากประเทศต้นทางเข้าสู่ประเทศไทย การขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าว การจดทะเบียนผู้ว่าจ้างแรงงาน ตลอดจนการตรวจและออกใบรับรองด้านสุขภาพ

บทบาทต่าง ๆ เหล่านี้เป็นหน้าที่จำเป็นและไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ เพราะเป็นหน้าที่ที่อยู่ภายใต้ บัญญัติแห่งกฎหมาย การดำเนินงานของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวที่นับว่าเป็นการนำเข้าและจดทะเบียนแรงงาน สามารถแบ่งการดำเนินงานเป็น 2 ประเภท ได้แก่ การนำเข้าแรงงาน และ การปรับสถานะแรงงานเถื่อนเป็นแรงงานถูกกฎหมาย

4.5.1.1 การนำเข้าแรงงาน

บทบาทการนำเข้าแรงงานต่างด้าวเป็นบทบาทที่ไม่ปรากฏชัดอย่างเป็นทางการ เนื่องจากกระบวนการเคลื่อนย้ายแรงงานสัญชาติเมียนมาส่วนใหญ่เกิดขึ้นอย่างผิดกฎหมาย เห็นได้จากจำนวนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ลักลอบเข้ามาทำงานในจังหวัดเชียงใหม่ บทบาทด้านการนำเข้าแรงงานโดยบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว มี 2 ประการได้แก่

1) การนำเข้าถูกกฎหมาย

เป็นการนำเข้าตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 และบันทึกความเข้าใจระหว่างประเทศ (MOU) ในการนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงานในราชอาณาจักรไทย แรงงานต่างด้าว ที่นำเข้าตามสนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ (MOU) แรงงานสัญชาติเมียนมาตามระบบการจ้างงาน MOU คือ ระบบการจ้างงานที่มีการประสานการนำเข้าโดย รัฐ ต่อ รัฐ แต่ให้บริษัทเอกชน หรือ ผู้ว่าจ้างแรงงาน เป็นผู้ดำเนินการในการจัดหานำเข้าเอง แต่ต้องผ่านการตรวจสอบเอกสารหลายขั้นตอนจากหน่วยงานของรัฐ เช่น กระทรวงแรงงาน กรมการกงสุล สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ทั้งของประเทศไทยและประเทศพม่าด้วย โดยมีข้อตกลงว่า

(1) ผู้ว่าจ้างแรงงานที่ประสงค์จะนำเข้าแรงงานกลุ่มนี้ ต้องขาดแคลนแรงงานจริง

(2) ไม่อยู่ในกลุ่มของโรงงานจดทะเบียน BOI

(3) ต้องจัดให้บริการฟรี เรื่องที่พัก น้ำ-ไฟ กับแรงงานกลุ่มนี้

(4) นำแรงงานเข้ารับสิทธิประกันสังคมในการรักษาโรค

(5) จะต้องได้รับค่าแรงขั้นต่ำตามที่กฎหมายกำหนด

แรงงานกลุ่มนี้จะเป็นแรงงานใหม่ คัดใหม่ ไม่เคยเข้ามาทำงานที่ประเทศไทย และการสื่อสารภาษาไทยอาจจะไม่ได้เลย หรือ ถ้าได้อาจจะนิดหน่อย และแรงงานสามารถทำงานอยู่กับผู้ว่าจ้างแรงงานได้ถึง 2 ปี และผู้ว่าจ้างแรงงานสามารถต่อวีซ่า และขอใบอนุญาตทำงานเพิ่มได้อีกถึง 6 ปี ซึ่งแล้วแต่การตกลงใครจะจ่ายให้ โดยแรงงานกลุ่มนี้คัดเลือกตามความต้องการของผู้ว่าจ้างแรงงานหรือผู้ประกอบการที่ได้ทำการแต่งตั้งว่าจ้างกับทางบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว ให้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนการนำเข้าแรงงานแก่ผู้ประกอบการและติดสัญญาจ้าง คือ ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงผู้ว่าจ้างแรงงานได้จนกว่าจะครบระยะเวลาตามสัญญาว่าจ้าง แต่ผู้ว่าจ้างแรงงานมีสิทธิ์บอกเลิกจ้างได้

ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมาย มาตรา 119 โดยไม่ต้องจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างซึ่งเลิกจ้างในกรณีหนึ่งกรณีใด ดังต่อไปนี้

(1) ทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดอาญาโดยเจตนาแก่ผู้ว่าจ้าง
แรงงาน

(2) จงใจทำให้ผู้ว่าจ้างแรงงานได้รับความเสียหาย

(3) ประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้ผู้ว่าจ้างแรงงานได้รับความเสียหายอย่าง
ร้ายแรง

(4) ผ่าฝืนข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน ระเบียบ หรือคำสั่งของผู้ว่าจ้าง
แรงงานอันชอบด้วยกฎหมายและเป็นธรรม และผู้ว่าจ้างแรงงานได้ตกเตือนเป็นหนังสือแล้ว เว้นแต่
กรณีที่ร้ายแรง ผู้ว่าจ้างแรงงานไม่จำเป็นต้องตกเตือน หนังสือเตือนให้มีผลบังคับได้ไม่เกินหนึ่งปีนับแต่
วันที่ลูกจ้างได้กระทำความผิด

(5) ละทิ้งหน้าที่เป็นเวลาสามวันทำงานติดต่อกันไม่ว่าจะมีวันหยุดคั่น
หรือไม่ก็ตามโดยไม่มีเหตุอันสมควร

(6) ได้รับโทษจำคุกตามคำพิพากษา

(7) ในกรณี (6) ถ้าเป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุ
โทษต้องเป็นกรณีที่ เป็นเหตุให้ผู้ว่าจ้างแรงงานได้รับความเสียหาย การเลิกจ้างโดยไม่จ่ายค่าชดเชย
ตามวรรคหนึ่ง ถ้าผู้ว่าจ้างแรงงานไม่ได้ระบุข้อเท็จจริงอันเป็นเหตุที่เลิกจ้างไว้ในหนังสือบอกเลิก
สัญญาจ้างหรือไม่ได้แจ้งเหตุที่เลิกจ้างให้ลูกจ้างทราบในขณะที่เลิกจ้างผู้ว่าจ้างแรงงาน จะยกเหตุขึ้น
อ้างในภายหลังไม่ได้

ซึ่งการนำเข้าและจ้างแรงงานแบบ MOU เป็นนโยบายหลักของกระทรวง
แรงงานในการบริหารจัดการเพื่อควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว โดยภายหลังสิ้นสุดการผ่อนผันให้
แรงงานต่างด้าวมารายงานตัวเพื่อขอรับบัตรใหม่ การจ้างแรงงานต่างด้าวสัญชาติ เมียนมา ลาว และ
กัมพูชา ต่อไปจะเน้นการนำเข้าแรงงานต่างด้าวถูกต้องตามกฎหมายภายใต้ MOU ซึ่งได้มีการปรับ
ระเบียบให้เกิดความรวดเร็ว และลดค่าใช้จ่าย เช่น กรมการจัดหางานได้อำนวยความสะดวกให้แก่ผู้
มาใช้บริการโดยไม่พักเที่ยง ให้บริการแบบลดขั้นตอน ลดจำนวนวันในการติดต่อ ลดค่าธรรมเนียมใน
การขอใบอนุญาตจากเดิม 1,900 บาท เป็น 1,000 บาท ลดการตรวจลงตรา จาก 2,000 บาท เป็น
500 บาท และคุ่มค่าโดยสามารถมีใบอนุญาตทำงานได้ 4 ปี และจากเดิมเมื่อแรงงานกลับทำงานครบ
กำหนด 4 ปีแล้วต้องกลับไปประเทศต้นทางนาน 3 ปี ปัจจุบันลดเหลือเพียง 30 วัน ซึ่งต่อไปใน
อนาคตบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวจะต้องมาจับทางนี้เป็นหลัก อัตราค่าบริการ ดังตารางที่ 4.12

ตารางที่ 4.12 ตารางเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายในการนำเข้าแรงงานถูกกฎหมายประเภท MOU
ระหว่างใช้บริการบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว และดำเนินการด้วยตนเอง

บริการ	ค่าใช้จ่าย (บาท)		ระยะเวลา
	อัตราค่าบริการ*	ดำเนินการเอง**	
กรณีมีพาสปอร์ต	15,000 – 20,000	2,000 – 6,600	ภายใน 60 วัน
- VISA ทำงาน 2 ปี		500	
- ตรวจสอบสุขภาพ		500	
- ประกันสุขภาพ (สำหรับกิจการประมง เกษตร ปศุสัตว์ และงานรับใช้ในบ้าน)		1,600	
- ใบอนุญาตทำงาน 2 ปี		1,000 – 3,000	
กรณีไม่มีพาสปอร์ต	15,000 – 30,000	3,600 – 8,200	ภายใน 90 วัน
- ทำพาสปอร์ต		1,600	
- VISA ทำงาน 2 ปี		500	
- ตรวจสอบสุขภาพ		500	
- ประกันสุขภาพ (สำหรับกิจการประมง เกษตร ปศุสัตว์ และงานรับใช้ในบ้าน)		1,600	
- ใบอนุญาตทำงาน 2 ปี		1,000 – 3,000	

หมายเหตุ * ไม่รวมค่าบริการขอโควตาจ้างงานแรงงานต่างด้าว

** คิดจากอัตราค่าธรรมเนียมที่รัฐกำหนดเท่านั้น ไม่รวมค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นในการดำเนินการ โดย
อ้างอิงจากกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมและยกเว้นค่าธรรมเนียมการทำงานของคนต่างด้าว
พ.ศ.2558

ขั้นตอนการดำเนินงาน มีดังต่อไปนี้

- (1) ขอโควตาจากสำนักงานจัดหางานตามเขตพื้นที่การทำงาน
- (2) ยื่นแบบแสดงความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวสัญญาชาติพม่าที่
สำนักงานจัดหางานตามเขตพื้นที่การทำงาน
- (3) นำแบบแสดงความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวสัญญาชาติพม่าที่ผ่าน
การตรวจสอบ และอนุมัติจากสำนักงานจัดหางานตามเขตพื้นที่การทำงาน ไปยื่นที่กระทรวงแรงงาน
ไทย และสถานทูตพม่า
- (4) คัดเลือกแรงงานต่างด้าวตรงตามคุณสมบัติที่ต้องการ และจัดทำบัญชี
รายชื่อแรงงานต่างด้าวสัญญาชาติพม่า

(5) นำบัญชีรายชื่อแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าที่ได้ ไปยื่นที่กระทรวงแรงงานไทย

(6) นำบัญชีรายชื่อแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าที่ผ่านการตรวจสอบ และ อนุมัติจากกระทรวงแรงงานไทย ไปยื่นที่กระทรวงแรงงานสัญชาติเมียนมา และ ตามกฎเกณฑ์ของ สัญชาติพม่า การที่แรงงานจะเข้ามาทำงานในประเทศไทยจะต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการของ ทางฝั่งพม่าก่อน ซึ่งการประชุมจะจัดให้มีการประชุมพิจารณา เดือนละประมาณ 2 ครั้ง จึงส่งผลให้ ระยะเวลาในรอการพิจารณาในส่วนนี้เพิ่มขึ้นดังนั้นระยะเวลาทั้งหมดตั้งแต่เริ่มดำเนินการจนเสร็จสิ้น อยู่ที่ประมาณ 45 วัน

(7) กำหนดวันนัดส่งแรงงานต่างด้าว และจัดส่งแรงงานต่างด้าวไปยัง สถานประกอบการ

(8) กำหนดวันนัดตรวจสุขภาพ และพาแรงงานต่างด้าวไปตรวจสุขภาพ จากโรงพยาบาลรัฐ

(9) นำใบรับรองแพทย์ที่ได้จากโรงพยาบาลไปจัดทำใบอนุญาตทำงานให้ เสร็จสมบูรณ์ และส่งมอบให้กับสถานประกอบการ

การนำเข้าในลักษณะนี้ บริษัทส่วนใหญ่จะรับทำสำหรับกรณีผู้ว่าจ้าง แรงงานที่ต้องการแรงงานมากกว่า 15-30 คน ขึ้นไป เพราะต้นทุนในการให้บริการค่อนข้างสูง ใน ด้านค่าใช้จ่ายทั้งหมด ผู้ว่าจ้างแรงงานจะเป็นฝ่ายสำรองจ่ายก่อนแล้วจะมาเรียกเก็บในภายหลัง หรือ แบ่งสัดส่วนอย่างไรตามความตกลงระหว่างผู้ว่าจ้างแรงงานและลูกจ้าง

2) นำเข้าแบบผิดกฎหมาย

การนำเข้าแรงงานต่างด้าวชาวพม่ารูปแบบนี้ ใช้วิธีการนั่งรถจากประเทศ ปลายทางเข้าสู่ประเทศไทย มีทั้งรถตู้และรถกระบะ โดยหลักการคือ เข้ามาก่อนแล้วจึงเข้าสู่ กระบวนการเพื่อให้เป็นแรงงานถูกกฎหมายภายหลัง ค่าบริการมีตั้งแต่ 8,000 – 20,000 บาท การ นำเข้าแรงงานเถื่อนมีค่าใช้จ่ายสูงเนื่องจากบริษัทจะต้องชำระเงินให้กับเจ้าหน้าที่รัฐ คิดเป็นหัวละ 3,000 – 5,000 บาท หรือเหมาเป็นคันรถ คันละ 15,000 บาท เพื่อแลกกับการอำนวยความสะดวก ให้ผ่านเข้าสู่ประเทศอย่างปลอดภัย การดำเนินการในลักษณะนี้จะทำได้เฉพาะกับบริษัทใหญ่ๆและมี เส้นสายเท่านั้น ไม่ใช่จะทำได้ทุกบริษัทเนื่องจากมีความเสี่ยงสูงมาก

กลุ่มลูกค้าส่วนใหญ่มาจากการแนะนำจากญาติ หรือกลุ่มเพื่อนที่เคยใช้บริการ โดยจะมีญาติ หรือ เพื่อนของแรงงานที่เข้ามาทำงานในไทยก่อนแล้วเป็นผู้ติดต่อประสานงานให้ และ นัดแนะจุดรับ – ส่ง ให้กับแรงงานที่จะเข้ามา เมื่อแรงงานเจอกับนายหน้าแล้วต้องชำระเงินครบถ้วน ทันทีเพราะกันแรงงานแอบหายระหว่างทาง แต่ในทางตรงกันข้าม ระบบจ่ายก่อนนี้เองที่เปิดโอกาส ให้แรงงานหลายรายถูกหลอกเสียเงินเปล่าแต่ไม่สามารถเข้าประเทศได้ ดังนั้น ความน่าเชื่อถือเป็นสิ่ง

สำคัญ หากบริษัทสามารถสร้างความไว้วางใจกับแรงงานต่างด้าวได้ ก็จะได้ลูกค้าเพิ่มมาเรื่อย ๆ อย่างไรก็ตาม การนำเข้าแรงงานของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวยังมีข้อจำกัดที่จะสามารถให้บริการเฉพาะกรณีที่มีญาติหรือคนรู้จักฝั่งไทยมาติดต่อให้เท่านั้น เพราะเป็นเรื่องยากที่จะสามารถเข้าถึงแรงงานจากฝั่งต้นทางได้โดยตรง แต่โดยเบื้องต้น บริษัทเหล่านี้ทราบดีว่ามีผู้ให้บริการในลักษณะเดียวกันหลายรายที่มาจากประเทศต้นทาง กล่าวคือ บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวในจังหวัดเชียงใหม่หลายราย เป็นบริษัทตัวแทนที่มีบริษัทแม่อยู่ที่พม่าและมาเปิดสาขาที่ไทยโดยไม่ได้ทำการจดทะเบียน ทำหน้าที่คอยรับและดูแลแรงงานต่างด้าวที่ถูกป้อนมาจากสาขาใหญ่เป็นหลัก

ข้อค้นพบสำคัญคือ ผู้ให้ข้อมูลกลุ่มบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวทั้ง 6 ท่านให้ข้อมูลตรงกันว่า บริษัทไม่คอยรับบริการนำเข้าแรงงาน และไม่ยากให้บริการดังกล่าว เนื่องจากมีความเสี่ยงสูงและอาจมีค่าใช้จ่ายที่ไม่ได้คาดการณ์เกิดขึ้นมาก เช่น การโดนข่มขู่จากเจ้าหน้าที่รัฐว่าจะจับกุม ซึ่งจะทำให้โดนหลายข้อหา ด้วยเหตุนี้ ทำให้รายได้หลักและการให้บริการหลักมุ่งเน้นไปที่การจดทะเบียนแรงงาน การต่อวีซ่า หรือพิสูจน์สัญชาติ

3) ปรับสถานะแรงงานเถื่อนเป็นแรงงานถูกกฎหมาย

ตามนโยบายเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว ประเทศไทยได้เปิดโอกาสให้แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายได้รับการผ่อนผันและทำงานภายในประเทศ ภายใต้เงื่อนไขว่าแรงงานเหล่านั้นจะต้องขึ้นทะเบียนเพื่อรับใบอนุญาตทำงานชั่วคราว และหลังจากนั้นภายใน 1 ปี จะต้องได้รับการพิสูจน์สัญชาติ ทำพาสปอร์ต และใบอนุญาตทำงานเพื่อเป็นแรงงานถูกกฎหมายตามลำดับ ในการดำเนินการเพื่อปรับสถานะแรงงานจากแรงงานเถื่อนไปสู่แรงงานถูกกฎหมายนั้น ต้องมีการเตรียมเอกสารและมีขั้นตอนมากมายที่นอกจากจะซับซ้อนแล้ว บางขั้นตอนต้องใช้เวลาและการเดินทางในการติดต่อ บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว จึงมีหน้าที่คอยให้ข้อมูล และอำนวยความสะดวกในการดำเนินการต่าง ประกอบด้วย

(1) ขึ้นทะเบียนแรงงานเพื่อรับใบอนุญาตทำงานชั่วคราว

นำแรงงานต่างด้าวไปขึ้นทะเบียน พร. ตามมติคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ศูนย์บริการ การขึ้นเบียดังกล่าว หรือที่เรียกว่า การทำบัตรสีชมพู เป็นการขึ้นทะเบียนผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวได้รับอนุญาตทำงานชั่วคราว ระหว่างรอการเปลี่ยนสถานภาพเป็นแรงงานถูกกฎหมาย ในการขึ้นทะเบียนนั้นแรงงานดังกล่าวต้องตรวจสุขภาพและทำการชำระค่าประกันสุขภาพมีระยะเวลาคุ้มครอง 1 ปี อย่างไรก็ตามการขึ้นทะเบียนดังกล่าวได้ปิดให้บริการไปแล้วในปัจจุบัน เนื่องจากเป็นเพียงการขึ้นทะเบียนชั่วคราวเพื่อให้แรงงานเถื่อนเข้าสู่ระบบเท่านั้น แต่ยังไม่ถือว่าเป็นการเข้าประเทศและอนุญาตทำงานอย่างเป็นทางการ ซึ่งการจะเปิดขึ้นทะเบียนชั่วคราวอีกหรือไม่ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของรัฐบาลและผู้บริหารนโยบาย

(2) ทำพาสปอร์ต

กรณีต่างด้าวไม่มีบัตรประจำตัวประชาชน จำเป็นต้องทำการพิสูจน์สัญชาติเพื่อให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมีสถานะเป็นบุคคลของรัฐเนื่องจากแรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่ที่หลบหนีเข้ามาเป็นชายขอบและไม่มีบัตรประจำตัวประชาชน หากท่านต้องการจองคิวพิสูจน์สัญชาติ ต้องเสียค่าธรรมเนียมคนละ 2,000 บาท ใบอนุญาตทำงานชั่วคราวจะถูกเปลี่ยนเป็นบัตรแข็งเหมือนบัตรประชาชนคนไทย จากนั้นรอเรียกคิวไปพิสูจน์สัญชาติซึ่งต้องเดินทางกลับไปทำยังภูมิลำเนา เมื่อพิสูจน์สัญชาติเสร็จ จึงสามารถทำพาสปอร์ตได้ สำหรับกรณีมีบัตรประจำตัวประชาชนแล้ว สามารถทำพาสปอร์ตได้เลย

(3) ทำใบอนุญาตทำงาน

4) การขอโควตา จัดเป็นบทบาทการนำเข้าและจดทะเบียนแรงงาน เนื่องจากการที่จะทำให้การจ้างงานและการทำงานเกิดขึ้นอย่างถูกกฎหมายนั้น ผู้ว่าจ้างแรงงานจะต้องมีโควตาการจ้างงานก่อน โดยลักษณะการขอโควตาของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวมีย 2 ลักษณะ คือ

(1) ขอโควตาให้กับลูกค้าที่เป็นผู้ว่าจ้างแรงงานทั้งประเภทนิติบุคคลและประเภทบุคคล เป็นการให้บริการโดยทั่วไป

(2) ขอโควตาให้ตนเองเพื่อรับเป็นนายจ้างลอย หมายถึง เป็นผู้ว่าจ้างแรงงานให้กับแรงงานอย่างถูกกฎหมาย แต่เป็นเพียงในนามเท่านั้น ในราคาปีละ 1,000 บาท โดยสาเหตุที่มีการให้บริการนายจ้างลอยเกิดขึ้นมี 3 สาเหตุ

(2.1) แรงงานตัวจริงบางรายไม่ต้องการสังกัดผู้ว่าจ้างแรงงานหรือทำงานเป็น Freelance

(2.2) ผู้ว่าจ้างแรงงานคนตัวจริงปฏิเสธความรับผิดชอบ หรือไม่ประสงค์จะเป็นผู้ว่าจ้างแรงงานให้เพราะยุ่งยาก ในขณะเดียวกันก็รับเฉพาะแรงงานที่มีบัตรถูกกฎหมาย แรงงานจึงต้องไปหานายจ้างลอยเพื่อให้ตนเองอยู่ในสถานะที่ถูกกฎหมาย

(2.3) ผู้ว่าจ้างแรงงานตัวจริงกลัวแรงงาน ผู้ว่าจ้างแรงงานบางรายยึดพาสปอร์ตและเอกสารแรงงานไว้เพื่อใช้ข่มขู่ เพื่อป้องกันการกลั่นแกล้งจึงหลีกเลี่ยงผู้ว่าจ้างแรงงานจริง ในขณะเดียวกัน บางครั้งแรงงานอาจอยากเปลี่ยนงาน ออกจากงานหรือหนีไปทีอื่นได้ทันทีโดยไม่ต้องมีปัญหากับผู้ว่าจ้างแรงงาน การที่เอาบัตรไว้กับผู้ว่าจ้างแรงงาน ทำให้กระทำการเช่นกล่าวในข้างต้นไม่ได้ ด้วยเหตุนี้การจ้างงานในช่วงหลังจึงใช้วิธีนี้กันมาก แต่ก็เป็นที่เหตุให้ผู้ว่าจ้างแรงงานโดนแรงงานหนีถี่ขึ้น

กล่าวโดยสรุป บทบาททางการนำเข้ามาและจดทะเบียนแรงงานของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว มี 3 ประการ ได้แก่ การนำเข้าแรงงานซึ่งมีทั้งแบบถูกกฎหมายและแบบผิดกฎหมาย และการปรับสภาพแรงงานผิดกฎหมายเป็นแรงงานถูกกฎหมายด้วยกระบวนการขึ้นทะเบียนและพิสูจน์สัญชาติ และการขอโควตาแรงงานให้แก่ผู้ว่าจ้างแรงงาน บทบาททั้ง 3 ประการนี้เป็นบทบาทหลักที่ตัวอย่างบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวให้บริการทุกบริษัท แต่มีข้อสังเกตสำคัญคือ บริษัทตัวอย่างที่ศึกษาไม่นิยมการให้บริการนำเข้าแรงงานและให้บริการดังกล่าวอยู่น้อยมาก จนถึงไม่ให้บริการเลยในระยะหลัง เนื่องจากเป็นงานที่เสี่ยงและยุ่งยาก บริษัทหันมาให้ความสำคัญกับการขึ้นทะเบียนและพิสูจน์สัญชาติแรงงานเป็นหลักเพราะอยู่ในช่วยนโยบายแรงงานต่างด้าวของรัฐบาล ทำให้ผู้ว่าจ้างแรงงานและแรงงานต่างด้าวตื่นตัวและมาใช้บริการอย่างมาก

4.5.2 บทบาทด้านการพัฒนาแรงงาน

4.5.2.1 บทบาทด้านการพัฒนาแรงงานของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว

ผลการศึกษาพบว่า การพัฒนาแรงงานต่างด้าวของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวที่ให้บริการในปัจจุบัน คือ การให้ความรู้ด้านกฎหมาย หรือ กฎระเบียบแก่แรงงานต่างด้าว (สมบัติ; สมควร; สมจิตร; พรพรรณ, 2559) โดยมีทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ดังนี้

1) การให้ความรู้ด้านกฎหมายและกฎระเบียบอย่างเป็นทางการ เป็นงานที่ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าจ้างแรงงาน ที่ให้บริการนำเข้าแรงงานแบบ MOU โดยจัดหลังจากที่นำเข้าแรงงานเรียบร้อยแล้ว ได้รับการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ว่าจ้างแรงงานในด้านสถานที่ การให้ความรู้นั้นมาพร้อมกับเป็นการปฐมนิเทศน์แรงงาน หลังจากปฐมนิเทศจากผู้ว่าจ้างแรงงานแล้ว ผู้ว่าจ้างแรงงานก็จะเชิญบริษัทมาอธิบายทำความเข้าใจต่อแรงงานเกี่ยวกับกฎหมายเบื้องต้นที่แรงงานควรรู้ เช่น ข้อปฏิบัติเกี่ยวกับเอกสารต่าง ๆ ข้อห้าม ตลอดจนสิทธิและสวัสดิการของลูกจ้างแรงงานต่างด้าว เป็นต้น

2) การให้ความรู้ด้านกฎหมายและกฎระเบียบอย่างไม่เป็นทางการ เป็นการอธิบายถึงระเบียบ และสิ่งที่แรงงานต้องทำเพื่อให้สามารถทำงานในไทยอย่างถูกกฎหมาย เรียกว่าเป็นให้ข้อมูลเบื้องต้นมากกว่า ทั้งกับ ผู้ว่าจ้างแรงงาน และลูกจ้าง

กรณีผู้ว่าจ้างแรงงาน บริษัทจัดหาแรงงานจำเป็นต้องอธิบายข้อมูลทางด้านกฎหมายทั้งหมดเพื่อเป็นข้อเสนอแนะกับผู้ว่าจ้างแรงงาน เมื่อผู้ว่าจ้างแรงงานรับรู้และเข้าใจแล้วจึงจะสามารถตัดสินใจได้ว่าจะดำเนินการเองหรือจะใช้บริการบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว

กรณีลูกจ้าง บริษัทจัดหาแรงงานจะให้ความรู้เมื่อแรงงานมาถามหรือขอคำปรึกษา นอกจากนั้นเป็นการอธิบายเบื้องต้น เช่น “... ขึ้นทะเบียนแล้วต้องเตรียมอะไรบ้าง ขึ้นเสร็จแล้วได้

บัตร์มา อยู่ได้ก็วัน และต้องทำอะไรต่อ ถือบัตร์นี้ห้ามออกนอกพื้นที่ไม่งั้นโดนจับ จะขับรถก็ไม่ได้นะ ...” (พรวิไล, 2559) เป็นต้น

ผู้ให้สัมภาษณ์บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวและผู้ว่าจ้างแรงงานให้ความเห็นตรงกันว่า บทบาทการพัฒนาแรงงานเป็นบทบาทที่น่าสนใจ และจะเป็นประโยชน์หากทำได้ ไม่ว่าจะเป็นในด้าน กฎระเบียบ ด้านภาษา ด้านทักษะที่จำเป็นสำหรับการทำงาน เพราะสิ่งเหล่านี้ช่วยอำนวยความสะดวกแก่ผู้ว่าจ้างแรงงาน และเพิ่มโอกาสให้แก่แรงงานมากขึ้น โดยเฉพาะเรื่องกฎระเบียบ และภาษา เป็นเรื่องสำคัญ ส่วนเรื่องทักษะการทำงานต่าง ๆ นั้นไม่จำเป็นต้องเรียนรู้ เพราะสามารถไปเรียนรู้ในที่ ทำงานได้ ยกเว้นแรงงานที่จะเข้าไปเป็นพี่เลี้ยงเด็ก หรือดูแลผู้สูงอายุ อาจต้องไปเรียนรู้จาก สาธารณสุข เพราะผู้ว่าจ้างแรงงานอาจไม่สามารถให้ความรู้ดังกล่าวได้อย่างถูกต้อง แต่ในทางปฏิบัติ แล้ว ยังมีข้อจำกัดหลายประการที่ทำให้บทบาทในด้านการพัฒนาแรงงานของบริษัทจัดหาแรงงานต่าง ด้าวไม่สามารถทำได้ ดังนี้

4.5.2.2 ข้อจำกัดของบทบาทด้านการพัฒนาแรงงานของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว

1) ไม่เป็นที่สนใจของแรงงาน : ผู้ให้สัมภาษณ์บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว ให้ความเห็นว่า การที่จะเอาแรงงานมาอบรมหรือให้ความรู้เพิ่มเติมเป็นสิ่งที่ดีหากทำได้ แต่ในความเป็นจริงแรงงานไม่สนใจ เพราะเป็นการเสียเวลา หากไม่มีข้อบังคับก็ไม่น่าจะให้ความร่วมมือ โดยเฉพาะหากต้องมีค่าใช้จ่ายแล้วยังเป็นไปได้อย่างมาก

2) ความพร้อมของบริษัทจัดหางาน : การดำเนินการในด้านการพัฒนาทักษะ แรงงานดังกล่าวมีต้นทุน ไม่ว่าจะเป็นในด้านสถานที่ ครูผู้สอน การประชาสัมพันธ์ หรืออื่น ๆ จึง เป็นไปได้อย่างยากที่จะทำหากบริษัทไม่ได้รับผลประโยชน์ เพราะต้องยอมรับว่า บริษัทเป็นบริษัทเอกชน จัดตั้งขึ้นมาเพื่อแสวงหากำไรเป็นหลัก ดังนั้น การจะให้บริษัทให้บริการด้านการพัฒนาแรงงานได้ก็ จะต้องสนับสนุนให้บริษัทมีความพร้อมในงานงบประมาณและบุคลากรก่อน ด้วยการได้รับการ สนับสนุนจากผู้ว่าจ้างแรงงาน หรือหน่วยงานของรัฐ เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป บทบาทด้านการพัฒนาแรงงานของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว คือการให้ ข้อมูลความรู้เบื้องต้นด้านกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ การที่จะให้บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวมี่ บทบาทในการพัฒนาแรงงานนั้นมีข้อจำกัดที่ความสนใจของแรงงาน ความพร้อมของบริษัท และ ความสำคัญของบทบาทดังกล่าวที่ยังไม่มีความจำเป็นมากในปัจจุบัน

4.5.3 บทบาทด้านการกำกับติดตาม คຸ້ມครองแรงงาน

บทบาทของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวในด้านการกำกับติดตามและคຸ້ມครองแรงงานเป็น การให้บริการที่เกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ว่าจ้างแรงงาน และ แรงงานต่างด้าวที่เกิดขึ้น หลังการให้บริการนำเข้าและปรับสภาพจากแรงงานผิดกฎหมายเป็นแรงงานถูกกฎหมาย จากการ

สัมภาษณ์เชิงลึกจากตัวอย่างที่ศึกษาพบว่าบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวมีการให้บริการที่จัดเป็นบทบาทด้านการกำกับติดตามแรงงานดังนี้

4.5.3.1 ทำฐานข้อมูลและติดตามแรงงาน มีเพียง 1 แห่งเท่านั้นที่ให้บริการดังกล่าวโดยพรวิไล (2559) เจ้าของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวที่ให้บริการดังกล่าวเปิดเผยว่า เนื่องจากแรงงานมาใช้บริการจำนวนมาก บริษัทจึงทำฐานข้อมูลลูกค้าที่มาใช้บริการไว้ในเบื้องต้น ประการหลักคือการทำการรายการให้ลูกค้าที่เป็นบริษัทขนาดใหญ่ เพื่อย่อยตรวจตราและเตือนเมื่อครบกำหนดวันหมดอายุบัตรหรือใบอนุญาตทำงานเป็นต้น นอกจากนั้นก็ยังมีข้อมูลของแรงงานอื่น ๆ ที่เข้ามาใช้บริการหน้าร้านด้วย หากแรงงานครบกำหนดก็มีโทรไปสอบถามแจ้งเตือนแก่ผู้ว่าจ้างแรงงาน หรือแรงงานเป็นครั้งคราว

4.5.3.2 ให้บริการแจ้งที่พักอาศัย กรณีที่แรงงานจะย้ายที่พัก หรือไปอยู่ต่างจังหวัดเกิน 24 ชั่วโมง จะต้องทำการแจ้งเพื่อให้ได้รับใบอนุญาตการแจ้งย้ายที่พัก

4.5.3.3 เปลี่ยนผู้ว่าจ้างแรงงาน

4.5.3.4 แจ้งย้ายออก หรือ เพิกถอนใบอนุญาตทำงาน เมื่อผู้ว่าจ้างแรงงานเลิกจ้างแรงงานหรือแรงงานไม่ได้อยู่ในความดูแลแล้ว

4.5.3.5 ต่ออายุวีซ่า (Visa)

4.5.3.6 ต่ออายุพาสปอร์ต โดยเมื่อพาสปอร์ตอายุครบ 4 ปี หรือครบ 6 ปี แรงงานต้องทำการต่ออายุพาสปอร์ต โดยแรงงานจะได้รับ วีซ่า อายุ 2 ปี และใบอนุญาตทำงาน อายุ 2 ปี หรือ อายุคงเหลือตามอายุเล่มพาสปอร์ต สำหรับพาสปอร์ตอายุครบ 4 ปี และสำหรับแรงงานที่พาสปอร์ตอายุครบ 6 ปี จะได้รับเล่มพาสปอร์ตอินเตอร์ (Passport Inter) อายุ 6 ปี วีซ่า อายุ 2 ปี และใบอนุญาตทำงาน อายุ 2 ปี

4.5.3.7 รายงานตัว 90 วัน สำหรับแรงงานต่างด้าวที่ทำการขึ้นทะเบียนชั่วคราวและต้องต้องการอยู่ต่อโดยยังไม่ได้ทำพาสปอร์ต ต้องทำการรายงานตัวทุก 90 วัน โดยแรงงานจะได้รับใบรับแจ้งการอยู่เกิน 90 วัน ของบุคคลต่างด้าว อายุ 3 เดือน

4.5.3.8 บริการด้านกฎหมาย โดยมี 3 บริษัทที่ให้บริการด้านกฎหมายแก่แรงงานและผู้ว่าจ้างแรงงานร่วมด้วย เนื่องจากผู้ประกอบการจบการศึกษาในสาขากฎหมาย และบริษัทที่เปิดก็เปิดร่วมกับสำนักงานกฎหมายด้วย จึงสามารถให้บริการพร้อมกันได้ การให้บริการทางด้านกฎหมายจะเกิดขึ้นบ่อย โดยเฉพาะในช่วงหลังที่ทางรัฐบาลกวาดล้างเรื่องแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายมาก มีแรงงานหลายคนที่ถูกจับในข้อหาต่าง ๆ ผู้ว่าจ้างแรงงานจึงจะมาปรึกษาหรือให้บริษัทไปดำเนินการให้ เช่น กรณีที่แรงงานต่างด้าวประกอบอาชีพไม่ตรงกับใบอนุญาต เช่น แรงงานต่างด้าวขายของในตลาด ซึ่งถือว่าผิดกฎหมาย ไม่สามารถขายได้ ซึ่งบางกรณีผู้ว่าจ้างแรงงานก็ยอมชำระเงินใต้โต๊ะให้กับเจ้าหน้าที่ตำรวจ ประมาณ 50,000 บาท เพื่อให้ปล่อยตัว ในขณะที่บางรายก็รอขึ้นศาล บ่อยครั้งที่

ผู้ให้ข้อมูลต้องเป็นนายให้กับแรงงานต่างด้าวที่ถูกบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย หลีกเลี่ยงการปลอมแปลงเอกสาร หรือการใช้เอกสารของแรงงานผู้ให้บริการทำบัตรให้แรงงานคนอื่นพร้อมกัน ซึ่งเป็นกรณีที่เกิดขึ้นบ่อยมาก และแรงงานงานก็ได้รับผลกระทบอย่างยิ่ง เพราะระหว่างการค้าเงินคดีจะต้องใช้เงินประกันตัวจำนวนมาก และแรงงานดังกล่าวต้องไปกู้เงินเพื่อมาประกันตัว และเข้าสู่กระบวนการต้องชำระทั้งต้นและดอกเบี้ยซึ่งน่าเห็นใจมาก

กล่าวโดยสรุป บทบาทด้านการกำกับติดตามและควบคุมแรงงานของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวเป็นบทบาทที่ต่อเนื่องมาจากการให้บริการนำเข้าและจดทะเบียนแรงงาน การให้บริการกำกับติดตามแรงงานของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว ประกอบไปด้วย จัดทำฐานข้อมูลและติดตามแรงงาน แจ้งย้ายที่พัก เปลี่ยนผู้ว่าจ้างแรงงาน แจ้งย้ายออก ต่ออายุวีซ่า ต่ออายุพาสปอร์ต รายงานตัว 90 วัน บริการด้านกฎหมาย ซึ่งบทบาทหน้าที่เหล่านี้มีส่วนช่วยให้กระบวนการกำกับติดตามแรงงานตามนโยบายแรงงานต่างด้าวให้สำเร็จมากขึ้น

จากผลการศึกษาโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกถึงบทบาทของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวสามารถประมวลสรุปถึงการให้บริการของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวจำแนกรายบริษัทได้ดังตารางที่ 4.13

ตารางที่ 4.13 สรุปการให้บริการของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวจำแนกรายบริษัท

บทบาทของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว	บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว						รวม n = 6
	สมบัติ	สมัคร	สมัคร	สมาชิก	พรพรรณ	พรวิไล	
ด้านการนำเข้าและจดทะเบียนแรงงาน							
การนำเข้าแรงงาน							
- ถูกกฎหมาย	/	/	/	/	/	/	6
- ผิดกฎหมาย			/	/			2
ปรับสถานะแรงงานเถื่อนเป็นถูกกฎหมาย							
- ขึ้นทะเบียนแรงงาน	/	/	/	/	/	/	6
- ทำพาสปอร์ต	/	/	/	/	/	/	6
- ทำใบอนุญาตทำงาน	/	/	/	/	/	/	6
ขอโควตาจ้างงาน							
- นายจ้างบุคคล/นิติบุคคล	/	/	/	/	/	/	6

ตารางที่ 4.13 (ต่อ)

บทบาทของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว	บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว						รวม n = 6
	ดีปซี	สมดาว	สมไต้	สมเดช	พรมเม	พริไล	
- นายจ้างลอย		/	/	/	/	/	5
ด้านการพัฒนาแรงงาน							
ให้ความรู้ด้านระเบียบ/กฎหมาย	/	/	/		/		4
ให้ความรู้ด้านภาษา							0
พัฒนาทักษะการทำงาน							0
ด้านการกำกับติดตามแรงงาน							
จัดทำฐานข้อมูลและติดตามแรงงาน						/	1
แจ้งย้ายที่พัก	/	/	/	/	/	/	6
เปลี่ยนนายจ้าง	/	/	/	/	/	/	6
แจ้งย้ายออก	/	/	/	/	/	/	6
ต่ออายุวีซ่า	/	/	/	/	/	/	6
ต่ออายุพาสปอร์ต	/	/	/	/	/	/	6
รายงานตัว 90 วัน	/	/	/	/	/	/	6
บริการด้านกฎหมาย	/		/		/		3
รวม (n=18)	12	12	14	12	13	12	

4.6 ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวในการนํานโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ

จากการเก็บข้อมูล ก่อให้เกิดการเรียนรู้และทำความเข้าใจถึง ประสบการณ์ พฤติกรรม ความรู้สึก และความคิดเห็นด้านต่าง ๆ ของตัวแสดงที่มีความเกี่ยวข้องในการนํานโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติที่ลึกซึ้งมากขึ้น ผู้ศึกษาได้รวบรวมข้อมูลดังกล่าวนำมาวิเคราะห์และสังเคราะห์เพื่อค้นหา ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวในการนํานโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติโดยการนำแนวคิดที่ได้จากการศึกษาทฤษฎีการนํานโยบายไปปฏิบัติมาใช้ประกอบการวิเคราะห์ ในหัวข้อนี้ ผู้ศึกษาจะได้นำเสนอปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวในการนํานโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ โดยการนำเสนอจำแนกเป็น 2 หัวข้อ แต่ละหัวข้อ ได้จำแนกรายละเอียดตามกลุ่มตัวแปรที่

ผ่านการวิเคราะห์ผลการศึกษาเทียบเคียงกับตัวแบบในการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติดังที่บทวนวรรณกรรมไว้ในเบื้องต้น ดังนี้

4.6.1 ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ

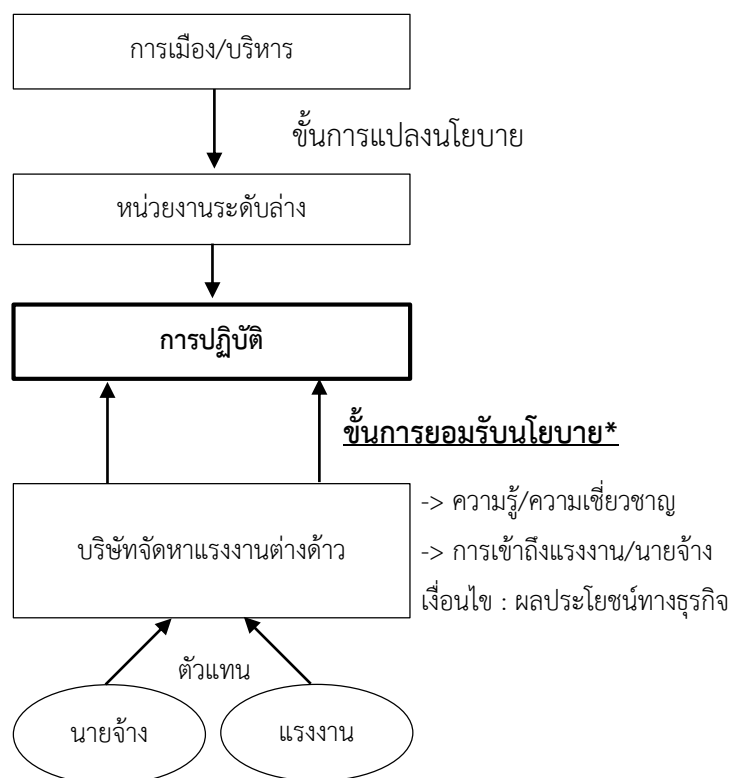
กระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติตามที่ วรเดช (2551: 21-28) ได้เสนอไว้ มีการแบ่งขั้นตอนเป็น 2 ขั้นตอนหลัก คือ ขั้นตอนในระดับมหภาค (Macro) และขั้นตอนในระดับจุลภาค (Micro) เมื่อพิจารณาจากผลการศึกษาด้านบทบาทของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ พบว่า บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว เข้ามามีส่วนสนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งในระดับมหภาค และจุลภาค ในฐานะตัวแสดงแฝงในนโยบาย ในระดับมหภาคนั้นจะพบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ คือ การที่บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวให้การยอมรับในนโยบาย กล่าวคือ บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว ยอมรับแนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติและนำไปสู่ขั้นตอนของการปฏิบัติในระดับจุลภาค (Micro Implementation) รูปแบบของการยอมรับในนโยบายของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว สะท้อนผ่านบทบาท 3 ด้าน ได้แก่ บทบาทในการนำเข้าและจดทะเบียนแรงงาน บทบาทในการพัฒนาแรงงาน และบทบาทในการกำกับ ติดตาม ควบคุมแรงงาน บทบาททั้ง 3 ประการนี้ของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว ช่วยผลักดันการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติประสบความสำเร็จเป็นอย่างมาก เนื่องจากการดำเนินงานของบริษัทช่วยอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ว่าจ้างแรงงาน และแรงงานต่างด้าวให้สามารถดำเนินการตามนโยบายได้สะดวก และสมบูรณ์ขึ้น

อย่างไรก็ตาม บทบาทของบริษัทเหล่านี้ยังไม่ได้ได้รับความสำคัญจากหน่วยงานรัฐไม่ว่าจะในมิติของการเข้มงวดกวดขันในการปราบปรามบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย หรือในมิติของการสนับสนุนบทบาทของบริษัทเหล่านี้ให้เข้ามามีส่วนช่วยในการขับเคลื่อนนโยบายให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการขับเคลื่อนนโยบาย เพราะบริษัทเหล่านี้มีความเชี่ยวชาญและสามารถอำนวยความสะดวกแก่ผู้ว่าจ้างแรงงานและแรงงานให้สามารถบรรลุความตั้งใจในการจ้างงานแรงงานต่างด้าวอย่างถูกกฎหมาย ศักยภาพของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวที่ช่วยขับเคลื่อนนโยบายให้ประสบความสำเร็จ เนื่องจากปัจจัยภายในองค์กร ต่อไปนี้

- 1) บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวมีความเชี่ยวชาญในด้านกฎ ระเบียบ และวิธีการในการทำธุรกรรมต่าง ๆ ซึ่งที่ผ่านมา บริษัทเหล่านี้ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาแก่ผู้ว่าจ้างแรงงานและแรงงานตลอดจนเป็นสื่อกลางในการประชาสัมพันธ์ระเบียบและนโยบายด้านแรงงานต่าง ๆ จากสำนักบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ไปสู่ผู้ว่าจ้างแรงงานและแรงงานอย่างเข้าใจง่าย กล่าวได้ว่าบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวมีความรู้ ความเข้าใจในการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคเป็นอย่างดี ส่งผลให้เป็นปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2) ความสามารถในการเข้าถึงแรงงาน เจ้าหน้าที่ในบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวมีความเข้าใจในธรรมชาติของตัวแรงงานเป็นอย่างดี จึงก่อให้เกิดการเอื้ออำนวยความสะดวกให้แก่แรงงานได้อย่างถูกต้องและตรงจุด ทั้งนี้ สาเหตุที่บริษัทสามารถเข้าถึงแรงงานได้เนื่องจากเจ้าหน้าที่ให้ความเป็นกันเองกับแรงงานในการพูดคุยและให้คำปรึกษา สามารถสื่อสารภาษาไทยใหญ่หรือภาษาพม่าได้ ทำให้การดำเนินการติดต่อกับแรงงานต่างด้าวรวดเร็วราบรื่นมากขึ้นประกอบกับประสบการณ์การทำงานที่คลุกคลีกับแรงงานต่างด้าวมานาน โดยเฉพาะแรงงานบางรายที่เป็นลูกค้าเก่า และจะมาใช้บริการและขอคำปรึกษาสม่ำเสมอ ประกอบกับบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวมีการกระจายตัวอยู่ทั่วทั้งจังหวัด และมีการออกไปให้บริการในพื้นที่ห่างไกลเป็นประจำอย่างต่อเนื่อง

เงื่อนไขสำคัญสำหรับการยอมรับนโยบายของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว เกิดจากเงื่อนไขด้านผลประโยชน์ เนื่องจากการดำเนินการของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวเป็นการดำเนินงานเพื่อแสวงหากำไรตามแนวทางการประกอบธุรกิจในภาคบริการ บทบาทการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ ทั้ง 3 บทบาท ประกอบด้วย บทบาทด้านการนำเข้าและแรงขึ้นทะเบียนแรงงาน บทบาทในการพัฒนาแรงงาน และ บทบาทในการกำกับติดตามและควบคุมแรงงาน ล้วนได้รับการดำเนินการโดยมีค่าตอบแทนซึ่งได้มีการกำหนดราคาไว้อย่างชัดเจน ในขณะเดียว การให้บริการประเภทให้คำปรึกษา แม้จะไม่มีบริการคิดค่าบริการ แต่ถือเป็นกลยุทธ์ทางการตลาดที่จะดึงดูดลูกค้าในอนาคต รวมทั้งเป็นบริการหลังการขายสำหรับลูกค้าเก่าและลูกค้าปัจจุบันอีกด้วย ซึ่งสามารถแสดงแผนภาพความคิดดัง ภาพที่ 4.3



ภาพที่ 4.3 การยอมรับนโยบายของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว

4.6.2 ปัจจัยที่มีผลต่อความล้มเหลวของการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ

การนำเสนอผลการศึกษา จำแนกเป็น 3 ด้าน ประกอบไปด้วย ด้านสมรรถนะขององค์กร ปัจจัยด้านประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุม และ ปัจจัยด้านการสื่อสารและความประชาสัมพันธ์

4.6.2.1 ปัจจัยด้านสมรรถนะขององค์กร

ตัวแปรนี้ดัดแปลงมาจากตัวแบบการจัดการของวรเดช จันทรศร (2548: 135-154)

โดยพิจารณาจากผลการศึกษา พบปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากตัวแปรด้านสมรรถนะขององค์กร จำนวน 3 ปัจจัย ได้แก่ โครงสร้าง บุคลากร และ มีดังนี้

1) ด้านโครงสร้าง

ใจความสำคัญ โครงสร้างการทำงานและการประสานข้อมูลขาดการบูรณาการ มีโครงสร้างการทำงานแบบส่วนแบ่งหน่วยงาน หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายตามนโยบายแรงงานต่างด้าว ซึ่งปรากฏในพระราชบัญญัติการทำงานคนต่างด้าว 2551 มีหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องจำนวน 6 หน่วยงาน ซึ่งในมุมมองของเจ้าหน้าที่รัฐและผู้เสนอนโยบายมองว่าการแบ่งงานอย่างเป็นสัดส่วนเป็นการดำเนินการที่เหมาะสมแล้ว แต่ในมุมมองของตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว ผู้ว่าจ้างแรงงาน และแรงงานต่างด้าว กลับมองว่าโครงสร้างดังกล่าวเป็นโครงสร้างที่

ซับซ้อนและสร้างความยุ่งยากให้แก่ผู้ใช้บริการ ส่งผลให้บริษัทจัดหาแรงงานสามารถใช้ช่องว่างจากความซับซ้อนในการติดต่อทำธุรกรรมดังกล่าวแสวงผลกำไรโดยการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ว่าจ้างแรงงานและแรงงานต่างด้าวในราคาที่สูงเกินเหตุ จนส่งผลกระทบต่อความเข้าใจของบุคคลทั่วไปว่าค่าใช้จ่ายในการดำเนินธุรกรรมต่าง ๆ เกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวมียค่าใช้จ่ายที่สูง และไม่ให้ความร่วมมือในนโยบาย

ในปี 2475 คณะราษฎรได้ทำการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาปัญหาคนต่างด้าวเข้าเมืองว่าด้วยการจำกัดจำนวนคนเข้าเมือง ประกอบไปด้วย เสนาบดีกระทรวงกลาโหม เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศ และเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ หลังจากนั้น 4 ปี รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยได้ทำการขออนุมัติตั้งแผนกทะเบียนกลางคนต่างด้าว สังกัดกรมตำรวจ (พหุจดหมายเหตุ, 2479) เพื่อประโยชน์แก่การควบคุมคนต่างด้าวและสถิติที่แน่นอน ตลอดจนสะดวกต่อเจ้าหน้าที่ในการสืบสวนจับกุมคนต่างด้าวหนีเข้าเมือง โดยแผนกทะเบียนกลางคนต่างด้าวทำหน้าที่ดังนี้

(1) รวบรวมทะเบียนคนต่างด้าวให้ทราบสัญชาติและที่อยู่และวันเวลาที่เข้ามาไว้เป็นส่วนกลาง

(2) ติดต่อจังหวัดต่าง ๆ ที่ราชอาณาจักรเมื่อคนต่างด้าวผู้ใดจะย้ายที่อยู่ คนต่างด้าวนั้นต้องแจ้งทะเบียนสำมะโนครัวต่อคณะกรรมการอำเภอในท้องที่นั้นและกรรมการอำเภอแจ้งย้ายมายังทะเบียนกลางคนต่างด้าว

การจัดตั้งแผนกทะเบียนกลางคนต่างด้าวดังกล่าว เป็นการสะท้อนถึงนโยบายการจัดการแรงงานต่างด้าวที่เริ่มจริงจังขึ้นด้วยการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะขึ้นมารับผิดชอบดูแล

ในแต่ละปี มีคนต่างด้าวจำนวนมากที่เดินทางเข้ามายังประเทศไทย ซึ่งมีทั้งคนต่างด้าวที่ถูกกฎหมายคือมีการมาขอใบอนุญาตทำงานและอีกประเภท เป็นแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้ามาในประเทศไทยโดยมิชอบด้วยกฎหมายคนเข้าเมือง ดังนั้น ประเทศไทยจึงต้องจัดให้มีหน่วยงานดูแลงานในส่วนนี้โดยเฉพาะ โดยงานควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว เป็นแผนกหนึ่งของ “แผนกควบคุมอาชีพคนต่างด้าว” ซึ่งต่อมาได้รับการจัดตั้งเป็นขึ้นเป็น “กองงานคนต่างด้าว” ในปี 2546 โดยมีหน้าที่รับผิดชอบตามประกาศของคณะปฏิวัติ โดยจะพิจารณาออกใบอนุญาตทำงานให้แก่คนต่างด้าว และล่าสุดได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติเดิมและ ออกใหม่เป็น “พระราชบัญญัติการทำงานคนต่างด้าว 2551” ตามพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดไว้ว่า คนต่างด้าว หมายถึงบุคคลธรรมดาที่ไม่มีสัญชาติไทย โดยภายในพระราชบัญญัติ มีการกำหนดกฎระเบียบของคนต่างด้าวไว้ มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ อีกทั้งมีการตั้งสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว(สบต.) ซึ่งสังกัดกรมการจัดหางาน ขึ้นมาเพื่อดูแลงานในด้านควบคุมหรือจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว และมีการแบ่งส่วนราชการเป็นการเฉพาะ โดยมีการแบ่งงานออกเป็น 6 กลุ่มและ 1

งาน คือ งานบริหารงานทั่วไป กลุ่มพัฒนาระบบควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว กลุ่มพิจารณาอนุญาตการทำงานของคนต่างด้าวในระบบ กลุ่มพิจารณาอนุญาตการทำงานของคนต่างด้าวนอกระบบ กลุ่มพิจารณาอนุญาตการทำงานของคนต่างด้าวเพื่อส่งเสริมการลงทุน และ กลุ่มพิจารณาการตรวจสอบการทำงานของคนต่างด้าว ทั้งนี้กลุ่มพัฒนาระบบควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวคือหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงซึ่งมีอำนาจหน้าที่ คือ ศึกษาวิเคราะห์และเสนอแนะนโยบายด้านแรงงานต่างด้าว พัฒนารูปแบบและกระบวนการพิจารณาอนุญาตการทำงานของคนต่างด้าว จัดทำทะเบียนคนต่างด้าวและเครือข่ายสารสนเทศแรงงานต่างด้าวที่ขออนุญาตทำงาน ดำเนินการเกี่ยวกับเลขานุการของคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ และคณะทำงาน ซึ่งได้รับแต่งตั้งขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาการทำงานของคนต่างด้าวตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว คนต่างด้าวที่เข้ามาประกอบอาชีพในไทย จะถูกควบคุมโดยบัญชีท้ายของพระราชกฤษฎีกากำหนดอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ.2543 และ มีจำนวนอาชีพที่ห้ามทำทั้งสิ้น 39 รายการ เช่น งานก่ออิฐ งานแกะสลักไม้ งานทำเครื่องเงิน เป็นต้น ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองการประกอบอาชีพของคนไทย

เมื่อพิจารณาโครงสร้างการบริหารจัดการนโยบายแรงงานต่างด้าวของไทย จากการศึกษาพัฒนาการด้านนโยบายแรงงานต่างด้าวของไทยจะพบว่า หน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้อง และเป็นฝ่ายรับผิดชอบในกระบวนการด้านแรงงานต่างด้าวตั้งแต่ที่ประเทศไทยเริ่มมีนโยบายการจัดการแรงงานต่างด้าวจนถึงปัจจุบัน ได้แก่ กระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงต่างประเทศ แม้ในภายหลังกระทรวงต่างประเทศจะไม่มีบทบาทมากเท่ากับฝ่ายมหาดไทย และกลาโหม ตามรูปแบบการบริหารของรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ 2559 นอกจากนั้น ในภายหลังยังมีหน่วยงานเพิ่มเติม คือ กระทรวงสาธารณสุข ตามนโยบายที่ให้ความสำคัญกับด้านความปลอดภัยทางสาธารณสุขและการควบคุมโรคติดต่อ

โครงสร้างการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของไทยมีลักษณะการทำงานแบบแยกส่วน โดยมีการกำหนดหน่วยงานเข้ามารับผิดชอบดำเนินการในฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

(1) กระทรวงมหาดไทย ดำเนินการจดทะเบียนคนต่างด้าว จัดทำทะเบียนประวัติ ถ่ายรูป พิมพ์ลายนิ้วมือ และออกเอกสารรับรองรายการทะเบียนประวัติ (ทร.38/1) ให้คนต่างด้าว

(2) กระทรวงแรงงาน ดำเนินการจดทะเบียนผู้ว่าจ้างแรงงานประกาศรับสมัครแรงงานไทยพิจารณาจำนวนการอนุญาตให้จ้างคนต่างด้าว (โควตา) และพิจารณาอนุญาตทำงานแก่คนต่างด้าวตามจำนวนโควตาที่ผู้ว่าจ้างแรงงานได้รับ

(3) กระทรวงสาธารณสุข ดำเนินการตรวจสอบสุขภาพ และประกันสุขภาพแรงงานต่างด้าวเมื่อแรงงานต่างด้าวจดทะเบียนจัดทำประวัติแล้ว

(4) กระทรวงกลาโหม ดำเนินการสกัดกั้นการทะลักเข้ามาของแรงงานต่างด้าวรายใหม่

(5) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ดำเนินการสกัดกั้น ปราบปราม กวดขัน จับกุมดำเนินคดีแรงงานต่างด้าว ผู้ว่าจ้างแรงงาน เจ้าของบ้าน และผู้ให้ที่พักพิงแรงงานต่างด้าวซึ่งจะดำเนินการภายหลังสิ้นสุดการจัดทำทะเบียนประวัติคนต่างด้าว

นอกจากนี้ยังมีกระทรวงการต่างประเทศที่ดูแลเรื่องการทำ MOU ในการต่อวิชาและทำพาสปอร์ตสำหรับแรงงาน แต่ทว่าบทบาทของกระทรวงการต่างประเทศยังไม่เด่นชัดมากนัก และส่งผลให้ความร่วมมือระหว่างประเทศยังไม่ราบรื่นสมบูรณ์เท่าที่ควร (สมควร, 2559; สมบัติ, 2559) มิติทางด้านการทูตนั้นมีความจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อให้การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวเกิดความเรียบร้อย การศึกษาพบว่า แม้ในปัจจุบันทางการพม่าได้มาให้บริการพิสูจน์สัญชาติบริเวณชายแดนแต่ยังมีปัญหา ได้แก่ ปัญหาด้านความล่าช้า ด้านข้อมูลที่ไม่มีการประสานสอดคล้องกันระหว่างสองฝั่ง และด้านการทุจริต โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการผลักดันแรงงานต่างด้าวไม่จดทะเบียนกลับประเทศต้นทางไม่ได้รับความร่วมมือกับทางการประเทศพม่า ส่งผลทำให้แรงงานที่ถูกส่งตัวกลับลักลอบกลับเข้ามาเป็นแรงงานเถื่อนซ้ำเป็นวัฏจักร

เมื่อพิจารณาตามมุมมองของรัฐและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน จะพบว่า การมีหน่วยงานที่รับผิดชอบหลายหน่วยงานตามความเชี่ยวชาญและหน้าที่หลักของหน่วยงานนั้น นับว่าเป็นรูปแบบโครงสร้างที่ดีอย่างหนึ่ง เพราะจะทำให้งานเกิดประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น เพราะหน่วยงานผู้รับผิดชอบและผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานมีความเชี่ยวชาญ ตลอดจนความพร้อมในการปฏิบัติหน้าที่ เช่น โรงพยาบาลรับผิดชอบด้านการตรวจสุขภาพ ตำรวจดูแลเรื่องการกวดขันจับกุม ตรวจคนเข้าเมืองเรื่องการส่งกลับ เป็นต้น ดังความเห็นของเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องดังนี้

. . . ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการทำงาน ประกอบด้วย ค่ายทหารด้านชายแดน อำเภอยะไข่(เชียงใหม่) ตม.แม่สาย(เชียงราย) ตม.เชียงของ(เชียงราย) ตม.เชียงแสน(เชียงราย) ตม.แม่สะเรียง(แม่ฮ่องสอน) ตม.แม่สอด(ตาก) ตม.อรัญประเทศ (สระแก้ว) สตม.สวนพลู(กรุงเทพ) และกงสุลของประเทศต่าง ๆ หากเกิดกรณีต่างชาติเรียกร้องขอความช่วยเหลือ ซึ่งหน่วยงานเหล่านี้มีการติดต่อระหว่างหน่วยงานตลอดเพื่อช่วยอำนวยความสะดวก เพื่อให้รับรู้รับทราบการปฏิบัติหน้า และให้การดำเนินงานไปทิศทางเดียวกัน ซึ่งเราจะมีความคุ้นเคยในการทำงานร่วมกันอยู่แล้ว . . . หน่วยงานเราทำงานด้านนี้มานาน เราก็จะรู้ขั้นตอน รู้งานว่าต้องทำอะไรยังไง จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเยอะๆไม่ได้มีอุปสรรคในการทำงานเลย

เพราะขอบเขตการทำงานกำหนดไว้ชัดเจนอยู่แล้ว ก็แค่ทำตามหน้าที่ไป จับได้มาก็ทำเรื่องผลักดันส่งกลับตามระเบียบ. . .

จากเก็บข้อมูลผู้ให้ข้อมูลสำคัญตัวแทน ผู้ว่าจ้างแรงงาน และบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว ผู้ให้ข้อมูลสำคัญมีความเห็นในทางเดียวกันว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินนโยบายมีหลายหน่วยงาน สร้างความยุ่งยากในการดำเนินงานขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าว นอกจากนี้ ผู้ว่าจ้างแรงงานและบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวยังสนับสนุนการจัดตั้งศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) เพราะช่วยอำนวยความสะดวกได้มาก และมีประโยชน์กับทั้งผู้ว่าจ้างแรงงาน และแรงงาน ดังตัวอย่างการให้สัมภาษณ์ของนายสมจิตร*

. . . เมื่อก่อนตั้งแต่ปี 2554 ขึ้นทะเบียนลำบากมานะ ต้องไปแจ้งขอจดทะเบียนที่สำนักงานจัดหางานจังหวัดเชียงใหม่ก่อน พวกอำเภอไกล ๆ อย่างฝาง แม่สาย ไซยปรากการ เขามีสาขาย่อยให้ที่ฝาง แล้วจากนั้นถึงจะเอาแรงงานไปจดทะเบียนที่อำเภอ จดเสร็จพาไปตรวจสุขภาพโรงพยาบาล ได้ผลตรวจมาแล้วก็เอาทั้งหมดทั้งหมดไปยื่นคำขออนุญาตที่สำนักงานจัดหางานจังหวัด ดูสิว่าจะเสร็จ... ตอนหลังมาสบายเลยตั้งแต่เขามีศูนย์ One Stop Service เอ้อ แบบนี้สิเข้าทำ ไปที่เดียวจบ แต่เสียตายนะมันเปิดนาน ๆ ที่ . . .

จะเห็นได้ว่ารูปแบบโครงสร้างการทำงานดังกล่าวเอื้ออำนวยต่อผู้ปฏิบัติงาน แต่ไม่เอื้ออำนวยต่อผู้ใช้บริการ ทำให้ผู้ใช้บริการต้องใช้เวลาในการติดต่อราชการนาน และต้องติดต่อหลายที่ ส่งผลให้ผู้ว่าจ้างแรงงานรู้สึกไม่สนับสนุนการขึ้นทะเบียนเพราะมองเห็นว่าเป็นเรื่องยุ่งยาก ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของแรงงานต่างด้าว ร้อยละ 90.5 มองว่าการติดต่อกับหน่วยงานรัฐเป็นเรื่องยุ่งยาก ในขณะที่ ร้อยละ 89.5 เห็นว่าการเดินทางเพื่อติดต่อกับหน่วยงานรัฐประสบความสำเร็จยาก และ ร้อยละ 92.0 พบว่าการดำเนินการต่าง ๆ ใช้เวลานานและรบกวนเวลาทำงาน แต่อย่างไรก็ตาม ตัวอย่างร้อยละ 73 เห็นว่าสถานที่ที่ใช้ในการติดต่อกับหน่วยงานรัฐนั้นมีความเหมาะสม ดังตารางที่

ตารางที่ 4.14 จำนวน ร้อยละ ผลการศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติของกลุ่มตัวอย่างแรงงานต่างด้าว ด้านโครงสร้างการทำงาน

ปัญหาและอุปสรรค	จำนวน (n=400)	ร้อยละ
การติดต่อกับหน่วยงานรัฐเป็นเรื่องยุ่งยาก	362	90.5
การเดินทางไปติดต่อกับหน่วยงานรัฐประสบความยากลำบาก	358	89.5
การติดต่อดำเนินการต่าง ๆ ต้องใช้เวลานานและรบกวนเวลาทำงาน	368	92.0
สถานที่ในการติดต่อกับทางหน่วยงานรัฐมีความเหมาะสม	292	73.0

นอกจากในด้านด้านโครงสร้างการทำงาน ในทำนองเดียวกัน โครงสร้างในด้านระบบข้อมูลข่าวสารและการสื่อสารระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบพบว่าไม่มีการเชื่อมโยงฐานข้อมูลระหว่างกัน ตัวอย่างเช่น ข้อมูลในระบบบริการสาธารณสุข กับข้อมูลของกรมการตรวจคนเข้าเมือง ไม่มีการปรับปรุงให้ทันสมัย เมื่อมีแรงงานถูกผลักดันออกนอกประเทศ รายชื่อแรงงานคนดังกล่าว จึงถูกลบออกจากฐานข้อมูลของกรมการตรวจคนเข้าเมือง แต่ยังคงอยู่ในฐานข้อมูลของกระทรวงสาธารณสุขด้วย นอกจากนี้ ในการทำธุรกรรมต่าง ๆ ผู้มาติดต่อต้องมีการกรอกเอกสารและเตรียมเอกสารที่ซ้ำซ้อน สะท้อนถึงความเป็นเอกภาพของหน่วยงานหรือการไม่มีการบูรณาการการทำงานที่ดี บริษัทจัดหาแรงงานสามารถใช้ช่องว่างจากความซับซ้อนในการแสวงผลกำไรด้วยการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ว่าจ้างแรงงานและแรงงานต่างด้าวในราคาที่สูงเกินเหตุ

2) ด้านบุคลากร : บุคลากรมีความเชี่ยวชาญ แต่ไม่เพียงพอต่อการให้บริการจากการสัมภาษณ์บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวให้ความเห็นสอดคล้องกับเจ้าหน้าที่รัฐผู้ปฏิบัติงานว่า ผู้ปฏิบัติหน้าที่มีความเชี่ยวชาญในการงานที่รับผิดชอบ แต่จำนวนเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ ทั้งในส่วนของการตรวจคนเข้าเมือง และส่วนการขึ้นทะเบียนแรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีการเปิดต่อวีซ่าเป็นช่วง ๆ ซึ่งเจ้าหน้าที่มีน้อยในขณะที่ผู้มาใช้บริการจำนวนมากในช่วงเวลาเดียวกันก่อให้เกิดความแออัดและล่าช้าอย่างยิ่ง แม้จะเป็นการเปิดบริการแบบต่อเนื่อง(ไม่เว้นช่วงพักกลางวัน) นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดความเหนื่อยล้าแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่มีภาระงานเกินกำลังคน โดยผลการศึกษาของกลุ่มตัวอย่างแรงงานต่างด้าว พบว่า ตัวอย่างส่วนใหญ่ ร้อยละ 82 เห็นว่าเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมีความเชี่ยวชาญในการทำงาน ในขณะที่ร้อยละ 65.0 เห็นว่าเจ้าหน้าที่มีจำนวนเพียงพอต่อการให้บริการ ดังตารางที่ 4.15

ตารางที่ 4.15 จำนวน ร้อยละ ผลการศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติของกลุ่มตัวอย่างแรงงานต่างด้าว ด้านบุคคลากร

ปัญหาและอุปสรรคด้านบุคคลากร	จำนวน (n=400)	ร้อยละ
เจ้าหน้าที่มีความเชี่ยวชาญ	328	82.0
เจ้าหน้าที่มีจำนวนเพียงพอ	260	65.0

3) ด้านงบประมาณ พบว่าการดำเนินการผลักดันส่งแรงงานต่างด้าวไม่จดทะเบียนกลับ ซึ่งเป็นงานในความรับผิดชอบของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองนั้น มีความจำเป็นต้องใช้ค่าใช้จ่ายสูงมาก สำหรับการเคลื่อนย้ายแรงงานด้วยรถกระบะส่วนบุคคลไปยังบริเวณด่านตรวจคนเข้าเมืองชายแดนที่แรงงานเข้ามา สถานการณ์เช่นนี้ ก่อให้เกิดการต่อรองกันระหว่างผู้ว่าจ้างแรงงานกับเจ้าหน้าที่ โดยผู้ว่าจ้างแรงงานเสนอให้เจ้าหน้าที่ทำการปล่อยตัวแรงงานและรับเงินค่าปรับแทนการส่งกลับ ซึ่งเป็นผลประโยชน์กับทั้งสองฝ่าย

กล่าวโดยสรุป จากผลการศึกษาจากการรวบรวมข้อมูลในเอกสาร หนังสือ รายงาน ตลอดจนผลการสัมภาษณ์ตัวอย่าง และเก็บแบบสอบถามแรงงานต่างด้าว พบว่า บทบาทของรัฐในด้านสมรรถนะของการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ ประสบปัญหาในด้านโครงสร้างการดำเนินงานที่ขาดการบูรณาการและสร้างความยุ่งยากกับผู้มาใช้บริการ แต่เอื้ออำนวยต่อรัฐในการปฏิบัติงานเพราะมีความเหมาะสมกับทรัพยากรที่หน่วยงานที่มี อย่างไรก็ตาม ลักษณะโครงสร้างที่ขาดการบูรณาการดังกล่าว จะนำมาซึ่งช่องว่างในนโยบายที่ก่อให้เกิดปัญหา ได้แก่ ปัญหาด้านการทุจริต ปัญหาด้านการสมมติสิทธิในระบบประกันสุขภาพ ปัญหาด้านความมั่นคงของรัฐ เป็นต้น

4.6.2.2 ปัจจัยด้านประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุม

ในหัวข้อนี้เป็นการพิจารณาปัญหาที่เกิดขึ้นในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ โดยพิจารณาในด้านประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุม โดยนำผลการเก็บข้อมูลมาพิจารณา 3 ด้าน ประกอบไปด้วย ด้านความชัดเจนและเป็นไปได้ของนโยบาย ด้านการมีระบบติดตาม ควบคุม และประเมินผล และ ด้านการกำหนดมาตรการในการให้คุณให้โทษ โดยนำเสนอต่อไปนี้

1) ด้านความชัดเจนและเป็นไปได้ของนโยบาย

เมื่อพิจารณาเนื้อหาของนโยบายจะพบว่า นโยบายแรงงานต่างด้าวมีปัญหาด้านความชัดเจนของนโยบายทั้งในส่วนของตัวเนื้อหาของนโยบาย และ กฎกติกาในการนำไปปฏิบัติ ดังนี้

(1) นโยบายมีการกำหนดเนื้อหาและกฎระเบียบในการจ้างงานและการทำงานของแรงงานต่างด้าวมีความซับซ้อน อีกทั้งยังไม่เอื้อแก่ผู้ว่าจ้างแรงงานรายย่อย หรือ ธุรกิจ SME ทั้งในเชิงเนื้อหาและการปฏิบัติ ความยุ่งยากซับซ้อนดังกล่าว เป็นการยากแก่การเข้าใจสำหรับ

แรงงานและผู้ว่าจ้างแรงงาน ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวสามารถแสวงรายได้จากการให้บริการดำเนินธุรกรรมดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่กระทรวงแรงงานพยายามผลักดันแรงงานต่างด้าวเข้าสู่ระบบ MOU เป็นหลัก ซึ่งการที่จะนำเข้าแรงงานตามระบบนี้ ผู้ว่าจ้างแรงงานที่ต้องการแรงงานรายใหม่จำเป็นต้องอาศัยบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้เพื่อเป็นระยะติดต่อและหาแรงงานจากฝั่งพม่าให้ ปัญหาที่ตามมาคือ ผู้ว่าจ้างแรงงานรายย่อยต้องการแรงงานเพียง 1-3 คน ซึ่งบริษัทส่วนใหญ่ไม่รับทำให้

(2) กระบวนการและเงื่อนไขในการดำเนินงานของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายมีความยุ่งยาก ซับซ้อน (อ้างอิงจากเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528) ประกอบด้วย เงื่อนไขการจดทะเบียนบริษัทที่ต้องมีหลักประกันเป็นจำนวนเงิน 100,000 บาท วางไว้กับนายทะเบียน เพื่อเป็นหลักประกันเงินค่าประกัน และกรณีตัวแทนจัดหางานที่จะทำงานในบริษัท จะต้องยื่นคำขอจดทะเบียนลูกจ้าง/ตัวแทนจัดหางานพร้อมหลักประกันเป็นจำนวน 50,000 บาท และมีค่าทำเนียมการขอใบอนุญาต จำนวน 20,000 บาท ซึ่งผู้ประกอบการบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวผู้ให้ข้อมูลสำคัญ มองว่าเป็นเงินจำนวนมากเกินไป นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายห้ามมิให้จัดตั้งสำนักงานจัดหางานในสถานที่ที่มีสำนักงานจัดหางานตั้งอยู่แล้ว ซึ่งสำนักงานจัดหาแรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่มองว่า การเปิดสำนักงานกระจุกตัวกันเป็นแหล่งจัดหางานช่วยให้มีลูกค้ามาใช้บริการมากกว่าการแยกไปอยู่ลำพัง ในขณะเดียวกัน ผู้มาใช้บริการก็มองว่า การบริษัทต่าง ๆ ตั้งอยู่ในบริเวณใกล้เคียงกันช่วยให้สามารถเปรียบเทียบและเลือกบริษัทที่จะใช้บริการได้ดีขึ้น และสะดวกมากขึ้น ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้บริษัทส่วนใหญ่มีการดำเนินการจัดหาแรงงานต่างด้าวอย่างผิดกฎหมาย

(3) นโยบายและกฎระเบียบเปลี่ยนแปลงบ่อย ระเบียบ ข้อบังคับมีการเพิ่มเติมอยู่เสมอ การจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยที่ผ่านมาเกี่ยวข้องกับ 3 ขั้นตอน คือ การขึ้นทะเบียนเพื่อผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวไม่ถูกกฎหมายอยู่ในประเทศไทยได้ชั่วคราว การปรับสถานะแรงงานต่างด้าวที่ขึ้นทะเบียนให้เป็นผู้เข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมาย และการนำเข้าแรงงานต่างด้าวอย่างถูกกฎหมายจากประเทศต้นทางทั้งระบบ การบริหารจัดการดังกล่าวเป็นนโยบายระยะสั้น มักจะปรับเปลี่ยนไปตามความเห็นชอบหรืออิทธิพล ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหลักต่าง ๆ ตามสถานการณ์และบริบทในแต่ละช่วงเวลา ซึ่งเป็นผลมาจากปัจจัยด้านบทบาทอำนาจ

บทบาทรัฐในระบบนโยบายแรงงานต่างด้าวมียุทธศาสตร์ที่โดดเด่น เพราะรัฐเป็นผู้ควบคุมกฎ ด้วยเหตุนี้จึงส่งผลให้เนื้อหาของนโยบายมีการปรับเปลี่ยนนโยบายไปตามอิทธิพลของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับรัฐ ตามสถานการณ์และบริบทในแต่ละช่วงเวลา เช่น พุทธศักราช 2490 รัฐบาลเริ่มใช้นโยบายชาตินิยม จึงได้ออกกฎหมายบังคับการจ้างแรงงานไทย และใช้มาตรการรุนแรง

กับกรรมกรชาวจีนที่ก่อการนัดหยุดงานโดยการเนรเทศกลับ ในปี 2555 กรมแรงงานประกาศ แผนนโยบายส่งแรงงานหญิงต่างด้าวที่ท้องกลับประเทศบ้านเกิด และให้กลับมาทำงานได้เมื่อคลอดลูก แล้ว ซึ่งเป็นผลจากการกดดันของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยการจัดลำดับให้เป็นประเทศไทย อยู่ใน กลุ่มขั้นที่ 2 (Tier 2) จากทั้งสิ้น 3 ขั้น ในด้านการเป็นประเทศที่มีการดำเนินการไม่สอดคล้องกับ มาตรฐานขั้นต่ำตามกฎหมาย ซึ่งส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศ ทำให้ภาครัฐต้องเร่งดำเนินการ แก้ปัญหาการค้ามนุษย์และการใช้แรงงานเด็ก นโยบายดังกล่าวเป็นสิ่งที่นักเคลื่อนไหวในสายสตรีนิยม คัดค้านเพราะถือเป็นการละเมิดสิทธิและส่งผลต่อสวัสดิภาพของแรงงานต่างด้าวหญิงโดยตรง แต่ ภาครัฐกลับมีความอ่อนไหวต่อแรงกดดันจากองค์กรด้านสิทธิมนุษยชนไม่น้อย ทำให้กลุ่มองค์กร เหล่านี้สามารถมีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายแรงงานต่างด้าวได้มากขึ้น หรือตัวอย่างเช่น นโยบาย การผ่อนผันแรงงานต่างด้าวและการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบ One Stop Service ถูกกำหนด ขึ้นเป็นช่วงเวลาตามมติคณะรัฐมนตรี และไม่ได้เกิดอย่างต่อเนื่อง หรือกำหนดระยะเป็นที่ เป็น กิจลักษณะ ความไม่ชัดเจนดังกล่าวทำให้เกิดช่องว่างในการละเมิดสิทธิของแรงงานต่างด้าวได้ และจะ ยิ่งสร้างปัญหาอีกหลายด้านในระยะยาว สำหรับระยะหลัง โครงสร้างของระบบบริหารประเทศที่ เป็นรัฐบาลทหารที่มุ่งเน้นการบริหารในมิติของความมั่นคง ทำให้การจัดการแรงงานต่างด้าวประสบ ความสำเร็จในด้านของการควบคุม ปรามปราม และส่งตัวกลับ ผลคือหลายครั้งที่เกิดกระแสสร้าง ความหวาดกลัวต่อแรงงานและมีการอพยพกลับภูมิลำเนาพร้อมกันจำนวนมาก หรือ การที่แรงงาน ต่างด้าวถูกส่งตัวกลับฉับพลันเนื่องจากเป็นแรงงานผิดกฎหมาย ก่อให้เกิดการชะลอตัวของระบบการ ผลิตสินค้าหรือบริการของผู้ว่าจ้างแรงงานชาวไทย ยิ่งไปกว่านั้น การปลูกกระแสให้เห็นภาพความ เข้มงวดในการปราบปรามแรงงานผิดกฎหมาย เป็นช่องทางให้เกิดการหาประโยชน์จากนโยบาย ดังกล่าวของเจ้าหน้าที่รัฐและบริษัทนายหน้า กระแสดังกล่าวส่งผลให้เกิดความไม่สบายใจทั้งตัวผู้ ว่าจ้างแรงงานและลูกจ้างเอง

นอกจากนี้ ผู้ว่าจ้างแรงงานรายใหญ่มีความสำคัญต่อการตัดสินใจของ รัฐบาลผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ บทบาทด้านอำนาจรัฐในระบบนโยบายแรงงานต่างด้าวที่โดดเด่นและมี ความเกี่ยวพันกับผู้ว่าจ้างแรงงานรายใหญ่เช่นนี้ ส่งผลให้ลักษณะการจ้างแรงงานต่างด้าวไทยมี ภาพลักษณ์ของการกดขี่แรงงาน เนื่องจากบทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ที่เกี่ยวข้องไม่ได้รับการถ่วงดุลใน หลากหลายมิติส่งผลเสียต่อการบริหารแรงงานในระยะยาว แม้ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติจะได้รับการ สนับสนุนอย่างดีจากผู้ว่าจ้างแรงงานรายใหญ่ แต่กลับไม่ได้รับการสนับสนุนจากประเทศต้นทางใน การให้ความร่วมมือ หรือบริหารจัดการอย่างเป็นรูปธรรม จึงเป็นอีกสาเหตุที่ทำให้นโยบายขาดความ ชัดเจนและเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้ง

(4) ความสมเหตุสมผลของนโยบายและกฎระเบียบเกี่ยวกับวิธีการการ รายงานตัว เนื่องจากสำนักจัดหางานไม่ได้มีในทุกจังหวัด เช่นในภาคเหนือตอนบนก็จะมารวมกันที่

เชียงใหม่ ดังนั้นจึงมีการอนุญาตให้แรงงานในจังหวัดใกล้เคียง เช่น ลำพูน สามารถรายงานตัวโดยการส่งเอกสารทางไปรษณีย์ได้ แต่ในความเป็นจริงแล้วเมื่อพิจารณาตามพื้นที่จริง ๆ อำเภอเมืองลำพูนห่างจากเชียงใหม่เพียง 33 กม. ในขณะที่ อำเภอไชยปราการ อำเภอฝาง อำเภออมก๋อย จังหวัดเชียงใหม่ เป็นต้น ห่างจากจุดรายงานตัว 184 กม. กลับต้องมารายงานตัวด้วยตัวเอง

2) ระบบการติดตาม ควบคุม และประเมินผลนโยบาย

นโยบายแรงงานต่างด้าวยังไม่ได้มีการประเมินนโยบายในระดับมหภาคอย่างจริงจัง มีเพียงแต่การประเมินระดับหน่วยงาน องค์กร ที่เกี่ยวข้อง และไม่นำไปสู่การวางแผนการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวในระยะยาว โดยเฉพาะบทบาทของกระทรวงแรงงานที่จะต้องมีฐานข้อมูลแรงงานต่างด้าวสำหรับเตรียมความพร้อมด้านทรัพยากรมนุษย์สำหรับการพัฒนาอุตสาหกรรมภายในประเทศ

3) การกำหนดมาตรการในการให้ทุนให้โทษ

ความไม่โปร่งใสขององค์กรภาครัฐในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เอื้อต่อการทำทุจริตของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว การทุจริตในองค์กรเป็นประเด็นปัญหาสำคัญที่มีในทุกส่วนงานของการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ จากการสัมภาษณ์ แรงงานต่างด้าว ผู้ว่าจ้างแรงงาน และบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว มีความเห็นตรงกันว่า การทุจริตเกิดขึ้นในทุกธุรกรรมเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว ตั้งแต่การรายงานตัวขึ้นทะเบียนแรงงาน ไปจนถึงการผลักดันส่งกลับ ตัวอย่างเช่น

(1) การทุจริตในการรายงานตัวแรงงานต่างด้าว : บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวจะรับจ้างผู้ว่าจ้างแรงงานหรือแรงงานต่างด้าว รายละเอียด 500 บาทในการไปทำการรายงานตัว 90 วัน กับเจ้าหน้าที่โดยแรงงานไม่ต้องไปด้วยตนเอง เพราะการเดินทางไปรายงานตัวต้องใช้เวลาอย่างมากเนื่องจากมีผู้มาใช้บริการจำนวนมาก เพื่อความรวดเร็วบริษัทจะเตรียมเอกสาร และเงินจำนวน 200-500 ต่อ 1 เล่มพาสปอร์ตให้กับเจ้าหน้าที่ที่รู้จักเป็นการส่วนตัวเป็นค่าตอบแทนโดยจะสอดไว้ในเล่มพาสปอร์ต และมีค่าธรรมเนียมพาสปอร์ตไว้ยื่นให้เจ้าหน้าที่และจึงมารับกลับภายในไม่กี่ชั่วโมงโดยไม่ต้องรอต่อคิว

(2) การทุจริตในกระบวนการส่งกลับ : ป้องภัย* นักศึกษาปฏิบัติงานตรวจคนเข้าเมือง ได้ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยในการนำแรงงานต่างด้าวที่ถูกจับ และ กำลังดำเนินการผลักดันออกนอกประเทศไปส่งยังบริเวณด่านชายแดนจุดต่าง ๆ ทั้งในจังหวัดเชียงใหม่และจังหวัดใกล้เคียง การนำส่งแรงงานต่างด้าวที่ถูกผลักดันออกนอกประเทศ จะผลักดันกลับไปตามเส้นทางที่ลักลอบเข้ามาในประเทศ หรือ ช่องทางตามพื้นที่ใกล้เคียงกับภูมิภานาเกิดของแรงงานที่เข้ามา โดยมี การแบ่งกลุ่มแรงงานจำแนกตามช่องทางที่จะผลักดันออกและจึงทยอยนำส่งที่ละกลุ่ม รวมไปถึงต่างด้าวสัญชาติอื่นที่มีความผิดซึ่งต้องนำส่งไปยังสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองสาขาใหญ่ ซอยสวนพลู

กรุงเทพมหานคร อีกทั้งยังมีหน้าที่ในการทำบันทึกจำนวนต่างด้าวที่ผลักดันแล้วและที่ยังกักขังอยู่เป็นรายสัปดาห์เพื่อรายงานผล

ในแต่ละวันหรือแต่ละสัปดาห์ จะมีแรงงานที่กระทำผิดโดยเฉพาะแรงงานไม่ได้จดทะเบียนถูกจับมาเยอะมาก และบ่อยครั้งที่แรงงานเหล่านี้ได้รับความช่วยเหลือจากผู้ว่าจ้างแรงงานหรือคนใกล้ชิดที่รู้ช่องทางเอาตัวรอดโดยไม่ต้องส่งกลับด้วยการจ่ายเงินกับเจ้าหน้าที่ การที่ผู้ว่าจ้างแรงงานหรือนายหน้าเข้ามาติดต่อแลกเปลี่ยน หลังจากถูกจ้างหรือแรงงานต่างด้าวของตนถูกจับเพื่อรอการผลักดันนั้นจะเป็นเฉพาะรายไป เนื่องจากการทำเช่นนี้มีความเสี่ยงมากต่อการตรวจสอบ ดังนั้น การจ่ายเงินเพื่อนำตัวแรงงานออกมาจึงมีราคาสูงต่อคน การจ่ายเงินให้กับเจ้าหน้าที่จะมีวัตถุประสงค์หลัก 2 แนวทาง คือ เพื่อให้ปล่อยตัวแรงงานต่างด้าว หรือ เพื่อให้ดำเนินการผลักดันออกนอกประเทศให้เร็วที่สุด เพื่อไม่ต้องถูกกักขังเป็นเวลานาน โดยแบบที่สองส่วนใหญ่จะเป็นชาวต่างชาติที่หนังสือเดินทางหมดอายุ และได้ญาติคนไทยช่วยให้ส่งกลับประเทศเพื่อที่จะรีบขออนุญาตกลับเข้ามาประเทศไทยได้เร็วขึ้น เมื่อได้รับคำสั่งปล่อยตัว ป้องภัย*จะมีหน้าที่นำชื่อแรงงานคนดังกล่าวออกจากบัญชี ส่วนแรงงานที่ถูกจับและทำประวัติพร้อมลงบันทึกการผลักดันส่งกลับแล้วเสร็จไปแล้ว ป้องภัย*ก็จะต้องประสานงานเจ้าหน้าที่ฝั่งชายแดนที่รู้จักกัน เพื่อแจ้งข้อมูลไปยังด่านชายแดนที่จะส่งกลับซึ่งก็คือช่องทาง อ.ผาง จ.เชียงใหม่ ว่าจะมีคนถูกปล่อยตัวจำนวนกี่คน เพื่อให้ยอดการผลักดันออกที่รายงานไปยังที่ทำการสำนักงานใหญ่ สำนักตรวจคนเข้าเมืองมีจำนวนที่ตรงกัน โดยคนที่ถูกปล่อยตัวไปหลังถูกทำประวัติและลงบันทึกการผลักดันนั้นจะเหลือเพียงแค่รายชื่อที่ผลักดันออกเท่านั้นแต่ตัวแรงงานยังอยู่ในประเทศและรอเวลาขึ้นทะเบียนใหม่เมื่อรัฐเปิดให้ขึ้นทะเบียน

(3) ความเข้มงวดของกฎหมายบริษัทจัดหางาน ทุกวันนี้ผู้บังคับกฎหมายและนโยบายมุ่งเน้นไปที่การจับแรงงานเถื่อน และบ่อยครั้งเจ้าหน้าที่ก็ได้รับส่วยจากแรงงาน หรือจากผู้ว่าจ้างแรงงานที่จ้างแรงงานเถื่อน ทั้งที่อีกปัญหาสำคัญคือบริษัทจัดหาแรงงานเถื่อนตั้งแต่กระบวนการนำเข้าแรงงานไปจนถึงการนำแรงงานเข้าสู่การจ้างงาน เนื่องจากบริษัทเหล่านี้ไม่ได้จดทะเบียน จึงไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลและตรวจสอบจากกรมการจัดหางานอย่างสม่ำเสมอ นอกจากนี้ บริษัทที่ผ่านการจดทะเบียนจะได้รับการประสานงานกับกรมการจัดหางานอย่างต่อเนื่อง บริษัทได้เข้าร่วมประชุม รับทราบความเคลื่อนไหวและสถานการณ์ทางด้านแรงงานอย่างต่อเนื่อง บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในจังหวัดเชียงใหม่เปิดให้บริการอย่างเป็นทางการและไม่ได้รับการกวัดขั่นใด ๆ จากเจ้าหน้าที่ตามสมควร สาเหตุที่ทำให้บริษัทเหล่านี้ดำรงอยู่ได้เพราะปัจจัยด้านกระบวนการที่เอื้อต่อการมีอยู่ของบริษัทผิดกฎหมาย และก่อให้เกิดการเอาเปรียบและเกิดความเสี่ยงต่อแรงงาน ผู้ว่าจ้างแรงงาน และภาครัฐ นอกจากนี้บริษัทส่วนใหญ่จัดตั้งใกล้กับสำนักงานจัดหางานจังหวัดและแอบอ้างตัวเป็นเจ้าหน้าที่ทำให้เกิดความเข้าใจผิด ซึ่งผิดตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนงาน 2528 และ 2539 ว่าด้วยประกาศ

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่อง การกำหนดสถานที่ซึ่งห้ามจัดตั้งสำนักงานจัดหางาน นอกจากนี้ยังมีกรณีบริษัทหลอกลวงแรงงาน ปัญหานายจ้างลอย ตามมาเป็นต้น สาเหตุที่บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่ดำเนินการอย่างผิดกฎหมาย นอกจากสาเหตุด้านความซับซ้อนและต้นทุนการจดทะเบียนสูงเกินกว่าผู้ประกอบการรายย่อยสามารถทำได้แล้ว การให้บริการในฐานะบริษัทผิดกฎหมายทำงานง่ายกว่าบริษัทถูกกฎหมาย เนื่องจากเจ้าหน้าที่เห็นว่าต่างฝ่ายต่างกระทำผิด จึงเกิดการคานอำนาจกันและหาประโยชน์ร่วมกันได้ โดยการรับส่วยหรือค่าอำนวยความสะดวกต่าง ๆ

จะเห็นได้ว่าผลจากการขาดการกำหนดมาตรการในการให้คุณให้โทษอย่างชัดเจน และการควบคุมตรวจสอบมาตรการอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้ประสิทธิภาพในการวางแผนและควบคุมของนโยบายแรงงานต่างด้าวประสบความล้มเหลว อันเนื่องมาจากความอ่อนแอภายในตัวนโยบายเอง ที่ก่อให้เกิดช่องว่างการทุจริต หรือการละเลยการนำนโยบายไปปฏิบัติ

4.6.2.3 ด้านการสื่อข้อความและการประชาสัมพันธ์

ปัจจุบัน รูปแบบการประชาสัมพันธ์ข่าวสารและความรู้ของกรมแรงงาน มีอยู่ 4 แหล่ง ประกอบด้วย ข่าวสารทางเว็บไซต์และเครือข่ายสังคมออนไลน์ ข่าวสารผ่านสื่อมวลชนประเภทหนังสือพิมพ์ออนไลน์ และสื่อทางโทรทัศน์อื่น ๆ เผยแพร่ผ่านเจ้าหน้าที่หน่วยงาน และอาศัยบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวเป็นเครื่องมือสำคัญในการกระจายข้อมูล โดยทุกครั้งที่มีการประกาศ หรือระเบียบกรมแรงงานจะเชิญบริษัทและผู้ว่าจ้างแรงงานเข้ารับฟังและรับทราบข้อระเบียบดังกล่าว ซึ่งบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการกระจายข้อมูลและทำให้การดำเนินการเป็นไปอย่างถูกต้อง (สมบัติ; สมควร; สมจิตร, 2559) นอกจากนี้ ข่าวสารยังเข้าถึงกลุ่มแรงงานต่างด้าวและผู้ว่าจ้างแรงงาน จากวิทยุชุมชนภาษาไทยใหญ่เป็นหลัก ในขณะที่แรงงานส่วนใหญ่รับทราบข้อมูลมาจากผู้ว่าจ้างแรงงาน ร้อยละ 62 โดยมีเพียงร้อยละ 19.50 เท่านั้น ที่รับรู้จากการประชาสัมพันธ์ของรัฐ ดังตารางที่ 4.16

ตารางที่ 4.16 ผลการศึกษาการรับรู้ข่าวสารการขึ้นทะเบียนแรงงานของแรงงานต่างด้าว

การรับรู้ข่าวสารการขึ้นทะเบียนแรงงาน	จำนวน (n=400)	ร้อยละ
เจ้าหน้าที่รัฐ	38	9.50
การประชาสัมพันธ์ของรัฐ	36	9.00
ผู้ว่าจ้างแรงงาน	248	62.00
คนรู้จัก	78	19.50

ข้อสังเกตที่น่าสนใจคือ จากการศึกษาพบว่าแรงงานที่ไม่ได้สังกัดผู้ว่าจ้างแรงงาน หรือแรงงานที่ใช้ นายจ้างลอยมีจำนวนมาก ประกอบกับผลการสัมภาษณ์ตัวอย่างผู้ว่าจ้างแรงงานพบว่า ผู้ว่าจ้างแรงงานรับรู้ข่าวสารการขึ้นทะเบียนจากข่าวในช่องฟรีทีวี ได้แก่ ช่อง 3 5 7 และ 11 โดยเมื่อทราบข่าวแล้วผู้ว่าจ้างแรงงานจำเป็นจะต้องไปสอบถามบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวเพื่อความเข้าใจและความชัดเจนก่อน ในขณะที่ผู้ว่าจ้างแรงงานบางรายปล่อยให้เป็นที่ของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวที่จะคอยให้ข่าวตามสถานการณ์ จากผลการศึกษาเหล่านี้สะท้อนว่า รัฐยังมีการประชาสัมพันธ์สื่อสารไม่เพียงพอต่อการรับรู้ของกลุ่มเป้าหมาย จากสภาพการณ์ที่แรงงานต่างด้าวและผู้ว่าจ้างแรงงาน รับรู้ข้อมูลจากบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวเป็นหลัก และการที่บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวมีบทบาทสำคัญในการช่วยเหลือแรงงานต่างด้าวและผู้ว่าจ้างแรงงานในการทำธุรกรรมต่าง ๆ เกิดจากการที่รัฐประสบความสำเร็จในการสื่อข้อความและการประชาสัมพันธ์ต่อกลุ่มเป้าหมายโดยตรง ในขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่รัฐเองมีข้อจำกัดด้านภาษาที่ใช้ในการสื่อสาร ในขณะที่บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวมีการจ้างพนักงานที่สามารถสื่อสารภาษาไทยใหญ่ หรือพม่า สำหรับการให้บริการลูกค้าโดยเฉพาะ

บทที่ 5

สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาเรื่องบทบาทของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวกับการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ ผลการศึกษาจากการเก็บข้อมูลโดยการรวบรวมเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มตัวอย่างเจ้าหน้าที่รัฐ ผู้ว่าจ้างแรงงาน และบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว ประกอบกับผลการเก็บข้อมูลด้วยแบบสอบถามจากกลุ่มตัวอย่างแรงงานต่างด้าว ผู้ศึกษาได้ประมวลและวิเคราะห์ผลการศึกษา ผลการศึกษาสรุปได้ดังนี้

5.1 สรุปผลการศึกษา

การศึกษาการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ: ศึกษาบทบาทของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทบาทของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ และ ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ วิธีการศึกษาเป็นการศึกษาแบบผสมผสาน โดยการสัมภาษณ์เชิงลึกจากกลุ่มตัวอย่าง 13 ราย ประกอบไปด้วย ตัวแทนบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว จำนวน 6 บริษัท ผู้ว่าจ้างแรงงานต่างด้าว จำนวน 5 ราย และเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง จำนวน 2 ราย สำหรับการเก็บข้อมูลด้วยแบบสอบถาม เป็นการเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างแรงงานต่างด้าว จำนวน 400 ราย พบผลการศึกษาที่ตอบวัตถุประสงค์ในการศึกษาดังต่อไปนี้

5.1.1 บทบาทของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ

บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว เป็นบริษัทเอกชนที่ประกอบกิจการธุรกิจให้บริการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ว่าจ้างแรงงาน และแรงงานต่างด้าว ที่เห็นว่าการดำเนินธุรกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวนั้นมีอุปสรรคในด้านเวลา สถานที่ ความรู้ความเข้าใจในระเบียบ ตลอดจนงานเอกสารและธุรการต่าง ๆ โดยผลการศึกษา พบว่า กลุ่มตัวอย่างกว่าร้อยละ 81.30 เคยใช้บริการบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว ในจำนวนผู้ใช้บริการทั้งหมด ร้อยละ 62.80 มีความพึงพอใจในการให้บริการของ

บริษัท โดยร้อยละ 65.50 เห็นว่า การติดต่อดำเนินการผ่านทางบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว สะดวกสบายกว่าติดต่อกับหน่วยงานรัฐโดยตรง

บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวมียุทธศาสตร์สำคัญในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นความสำคัญของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว โดยตัวอย่างกว่าร้อยละ 91 อยากให้บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวช่วยอำนวยความสะดวกในการเข้ามาทำงานในประเทศไทย อีกทั้ง ร้อยละ 92.50 อยากให้บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวเป็นธุระจัดหางานให้ และอีกร้อยละ 93 อยากให้บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวคอยช่วยเหลือตลอดการทำงานในประเทศไทย จากผลการศึกษา พบว่าการให้บริการของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวที่ผ่านมา บริษัทได้ให้บริการในหลายรูปแบบ จำแนกได้เป็น 3 บทบาท ประกอบไปด้วย

5.1.1.1 บทบาทด้านการนำเข้าและแรงจูงใจเขียนแรงงาน บทบาททางด้านนี้ มี 3 ประการ เป็นบทบาทหลักที่บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวให้บริการทุกแห่ง ได้แก่

1) การให้บริการนำเข้าแรงงานซึ่งมีทั้งแบบถูกกฎหมายและแบบผิดกฎหมาย ผลการศึกษาจากตัวอย่างที่ใช้บริการบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว จำนวน 325 คน พบว่า มีตัวอย่าง ร้อยละ 41.20 ที่ได้รับการอำนวยความสะดวกจากบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวในการเข้ามาทำงานในประเทศไทย

2) การให้บริการปรับสภาพแรงงานผิดกฎหมายเป็นแรงงานถูกกฎหมายด้วย กระบวนการขึ้นทะเบียนแรงงาน พิสูจน์สัญชาติ ทำพาสปอร์ต และใบอนุญาตทำงาน สำหรับการ จัดหางานนั้น ตัวอย่างร้อยละ 39.70 ได้บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวเป็นธุระในการจัดหางานให้ นอกจากนี้ ตัวอย่างร้อยละ 69.50 ได้รับการช่วยเหลือจากบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวตลอดเวลาที่ ทำงานในประเทศไทย

3) บริการขอโควตาการจ้างงานให้แก่ผู้ว่าจ้างแรงงานการ ทั้งผู้ว่าจ้างแรงงาน บุคคล และนิติบุคคล รวมทั้งรับเป็นนายจ้างลอย ซึ่งหมายถึงการรับจ้างเป็นผู้ว่าจ้างแรงงานให้แก่ แรงงานต่างด้าวที่ไม่ต้องการสังกัดผู้ว่าจ้างแรงงานใด ๆ

5.1.1.2 บทบาทในการพัฒนาแรงงาน ผลการศึกษาพบว่าบริษัทจัดหาแรงงานต่าง ด้าวได้มีบทบาทการพัฒนาแรงงานโดยการให้ข้อมูลความรู้เบื้องต้นด้านกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ แก่แรงงานต่างด้าว และผู้ว่าจ้างแรงงาน สอดคล้องกับผลการศึกษาจากกลุ่มตัวอย่างแรงงานต่างด้าว ที่พบว่า ค่าเฉลี่ยในประเด็น “แรงงานต่างด้าวได้รับความรู้ในเรื่องกฎหมายแรงงานจากบริษัทจัดหา แรงงานต่างด้าวในระดับ” มีค่าเฉลี่ยสูงสุด (ค่าเฉลี่ย 2.86 ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.92) อย่างไรก็ตามผลการศึกษายังไม่พบว่าบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวมีการเตรียมความพร้อมให้แรงงานในด้าน ความรู้ทางภาษา และการพัฒนาทักษะการทำงาน สอดคล้องกับผลการศึกษาจากกลุ่มตัวอย่างแรงงาน ต่างด้าวที่พบว่ามีการ “ได้รับความรู้และการพัฒนาทักษะตามความเหมาะสม” จำนวนเพียงร้อยละ

38.50 เท่านั้น ทั้งนี้ ตัวอย่างบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวและตัวอย่างผู้ว่าจ้างแรงงานมองว่าในอนาคตสามารถที่จะต่อยอดเพิ่มบทบาทในด้านการพัฒนามากขึ้น เพราะจะเป็นประโยชน์แก่ตัวผู้ว่าจ้างแรงงานและแรงงาน โดยเฉพาะในด้านการพัฒนาทักษะการทำงานด้านการดูแลเด็กและผู้สูงอายุ ซึ่งเป็นที่ต้องการของผู้ว่าจ้างแรงงาน แต่แรงงานกลุ่มงานประเภทนี้อยู่ในภาวะขาดแคลนอย่างไรก็ตาม การที่บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวจะเข้ามามีบทบาทในด้านการพัฒนาแรงงานในเรื่องภาษาและทักษะการทำงานนั้น ยังมีข้อจำกัดที่ ความพร้อมของบริษัท และความสนใจของแรงงาน อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาพบว่า กลุ่มตัวอย่างแรงงานต่างด้าว ร้อยละ 91.5 มีความคาดหวังต่อบทบาทของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวในด้านการพัฒนาแรงงาน โดยคาดหวังถึงบทบาทของบริษัทในด้าน “การให้ความรู้และพัฒนาทักษะให้แรงงานตามความเหมาะสม”

5.1.1.3 บทบาทในการกำกับติดตาม บทบาทด้านการกำกับติดตามและควบคุมแรงงานของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวเป็นบทบาทที่ต่อเนื่องมาจากการให้บริการนำเข้าและจดทะเบียนแรงงาน การให้บริการกำกับติดตามแรงงานของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว ประกอบไปด้วย จัดทำฐานข้อมูลและติดตามแรงงาน แจ้งย้ายที่พัก เปลี่ยนผู้ว่าจ้างแรงงาน แจ้งย้ายออก ต่ออายุวีซ่า ต่ออายุพาสปอร์ต รายงานตัว 90 วัน บริการด้านกฎหมาย ซึ่งบทบาทหน้าที่เหล่านี้มีส่วนช่วยให้กระบวนการกำกับติดตามแรงงานตามนโยบายแรงงานต่างด้าวให้สำเร็จมากขึ้น

จากผลการศึกษาดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การดำเนินงานของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวไม่เพียงแต่อำนวยความสะดวกแก่ผู้ว่าจ้างแรงงานต่างด้าว หรือแรงงานต่างด้าวเท่านั้น ในอีกทางหนึ่งยังเป็นการอำนวยความสะดวกแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้สามารถทำงานได้ง่ายมากขึ้น การดำเนินงานของบริษัทเหล่านี้จึงส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความก้าวหน้า ด้วยเหตุนี้บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวจึงมีบทบาทต่อการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ

5.1.2 ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ

5.1.2.1 ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ คือ การยอมรับในนโยบายของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว

บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว เข้ามามีส่วนสนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งในระดับมหภาค และจุลภาค ในฐานะตัวแสดงแฝงในนโยบาย ในระดับมหภาคนั้นจะพบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ รูปแบบของการยอมรับในนโยบายของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว สะท้อนผ่านบทบาท 3 ด้าน ได้แก่ บทบาทในการนำเข้าและจดทะเบียนแรงงาน บทบาทในการพัฒนาแรงงาน และบทบาทในการกำกับติดตามและควบคุมแรงงาน บทบาททั้ง 3 ประการนี้ของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว ช่วยผลักดันการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว

ไปปฏิบัติประสบความสำเร็จเป็นอย่างมาก เพราะบริษัทเหล่านี้มี ศักยภาพในด้านความเชี่ยวชาญ ในด้านกฎ ระเบียบ และวิธีการในการทำธุรกรรมต่าง ๆ และความสามารถในการเข้าถึงแรงงาน เจื่อนไขสำคัญสำหรับการยอมรับนโยบายของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว เกิดจากเจื่อนไขด้าน ผลประโยชน์ทางธุรกิจ อย่างไรก็ตาม บทบาทของบริษัทเหล่านี้ยังไม่ได้มีความสำคัญจากหน่วยงาน รัฐ ทั้งในด้านการควบคุมทางกฎหมายอย่างเข้มงวด และการสนับสนุนบทบาทของบริษัทเหล่านี้ให้เข้า มามีส่วนช่วยในการขับเคลื่อนนโยบายให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

5.1.2.2 ปัจจัยที่มีผลต่อความล้มเหลวของการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ จำแนกเป็น 3 ด้าน ประกอบไปด้วย ด้านสมรรถนะขององค์กร ด้านประสิทธิภาพในการวางแผน และการควบคุม และ ด้านการสื่อสารข้อความและประชาสัมพันธ์

1) ปัจจัยด้านสมรรถนะขององค์กร

ผลการศึกษาพบว่า โครงสร้างการทำงานและการประสานข้อมูลขาดการบูรณาการ มีโครงสร้างการทำงานแบบส่วนแบ่งหน่วยงาน ซึ่งในมุมมองของเจ้าหน้าที่รัฐและผู้เสนอ นโยบายมองว่าการแบ่งงานอย่างเป็นสัดส่วนเป็นการดำเนินการที่เหมาะสมแล้ว แต่ในมุมมองของตัว แสดงที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว ผู้ว่าจ้างแรงงาน และแรงงานต่างด้าว กลับมอง ว่าโครงสร้างดังกล่าวเป็นโครงสร้างที่ซับซ้อนและสร้างความยุ่งยากให้แก่ผู้ใช้บริการ ส่งผลให้ผู้ว่าจ้าง แรงงานรู้สึกไม่สนับสนุนการขึ้นทะเบียนเพราะมองเห็นว่าเป็นเรื่องยุ่งยาก ซึ่งสอดคล้องกับความเห็น ของแรงงานต่างด้าว ร้อยละ 90.5 มองว่าการติดต่อกับหน่วยงานรัฐเป็นเรื่องยุ่งยาก ในขณะที่ ร้อย ละ 89.5 เห็นว่าการเดินทางเพื่อติดต่อกับหน่วยงานรัฐประสบความสำเร็จยากลำบาก และ ร้อยละ 92.0 พบว่าการดำเนินการต่าง ๆ ใช้เวลานานและรบกวนเวลาทำงาน

ผลการศึกษาในด้านโครงสร้างระบบข้อมูลข่าวสารและการสื่อสารระหว่าง หน่วยงานที่รับผิดชอบพบว่าไม่มีการเชื่อมโยงฐานข้อมูลระหว่างกัน นอกจากนี้ ในการทำธุรกรรมต่าง ๆ ผู้มาติดต่อต้องมีการกรอกเอกสารและเตรียมเอกสารที่ซ้ำซ้อน สะท้อนถึงความไม่เป็นเอกภาพของ หน่วยงานหรือการไม่มีการบูรณาการการทำงานที่ดี

บุคลากรมีความเชี่ยวชาญ แต่ไม่เพียงพอต่อการให้บริการ จากการสัมภาษณ์ บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวให้ความเห็นสอดคล้องกับเจ้าหน้าที่รัฐผู้ปฏิบัติงานว่า ผู้ปฏิบัติหน้าที่มี ความเชี่ยวชาญในการะงานที่รับผิดชอบ แต่จำนวนเจ้าหน้าที่มีไม่เพียงพอ โดยผลการศึกษากลุ่ม ตัวอย่างแรงงานต่างด้าว พบว่า ตัวอย่างส่วนใหญ่ ร้อยละ 82 เห็นว่าเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมีความเชี่ยวชาญในการทำงาน ในขณะที่ร้อยละ 65.0 เห็นว่าเจ้าหน้าที่มีจำนวนเพียงพอต่อการให้บริการ

ด้านงบประมาณ พบว่าการดำเนินการผลักดันส่งแรงงานต่างด้าวไม่จด ทะเบียนกลับ ซึ่งเป็นงานในความรับผิดชอบของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองนั้น มีความจำเป็นต้องใช้ ค่าใช้จ่ายสูงมาก ก่อให้เกิดการต่อรองกันระหว่างผู้ว่าจ้างแรงงานกับเจ้าหน้าที่ ลักษณะโครงสร้างที่

ขาดการบูรณาการดังกล่าว จะนำมาซึ่งช่องว่างในนโยบายที่ก่อให้เกิดปัญหา ได้แก่ ปัญหาด้านการทุจริต ปัญหาด้านการสมสิทธิในระบบประกันสุขภาพ ปัญหาด้านความมั่นคงของรัฐ เป็นต้น

2) ปัจจัยด้านประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุม

(1) ด้านความชัดเจนและเป็นไปได้ของนโยบาย

เมื่อพิจารณาเนื้อหา นโยบายจะพบว่า นโยบายแรงงานต่างด้าวมีปัญหา ด้านความชัดเจนของนโยบายทั้งในส่วนของตัวเนื้อหา นโยบาย และ กฎกติกาในการนำไปปฏิบัติ นโยบายมีการกำหนดเนื้อหาและกฎระเบียบในการจ้างงานและการทำงานของแรงงานต่างด้าวมีความซับซ้อน ไม่เอื้อแก่ผู้ว่าจ้างแรงงานรายย่อย หรือ ธุรกิจ SME ทั้งในเชิงเนื้อหาและการปฏิบัติ ในขณะเดียวกันกระบวนการและเงื่อนไขในการดำเนินงานของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายมีความยุ่งยาก ซับซ้อน ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้บริษัทส่วนใหญ่มีการจัดการจัดหาแรงงานต่างด้าวอย่างผิดกฎหมาย

นโยบายและกฎระเบียบเปลี่ยนแปลงบ่อย ระเบียบ ข้อบังคับมีการเพิ่มเติมอยู่เสมอ บทบาทรัฐในระบบนโยบายแรงงานต่างด้าวมีบทบาทที่โดดเด่น เพราะรัฐเป็นผู้ควบคุมกฎ ด้วยเหตุนี้จึงส่งผลให้เนื้อหาของนโยบายมีการปรับเปลี่ยนนโยบายไปตามอิทธิพลของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับรัฐ นอกจากนี้ นโยบายยังไม่ได้รับการสนับสนุนจากประเทศต้นทางเท่าที่ควร

นโยบายขาดความสมเหตุสมผลของนโยบายและกฎระเบียบเกี่ยวกับวิธีการและสถานที่รายงานตัว ที่ไม่สอดคล้องเหมาะสมกับสภาพภูมิประเทศของแต่ละพื้นที่

(2) ระบบการติดตาม ควบคุม และประเมินผลนโยบาย

นโยบายแรงงานต่างด้าวยังไม่ได้รับการประเมินนโยบายในระดับมหภาค อย่างจริงจัง มีเพียงแต่การประเมินระดับหน่วยงาน องค์กร ที่เกี่ยวข้อง และไม่นำไปสู่การวางแผนการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวในระยะยาว โดยเฉพาะบทบาทของกระทรวงแรงงานที่จะต้องมีฐานข้อมูลแรงงานต่างด้าวสำหรับเตรียมความพร้อมด้านทรัพยากรมนุษย์สำหรับการพัฒนาอุตสาหกรรมภายในประเทศ

(3) การกำหนดมาตรการในการให้ทุนให้โทษ

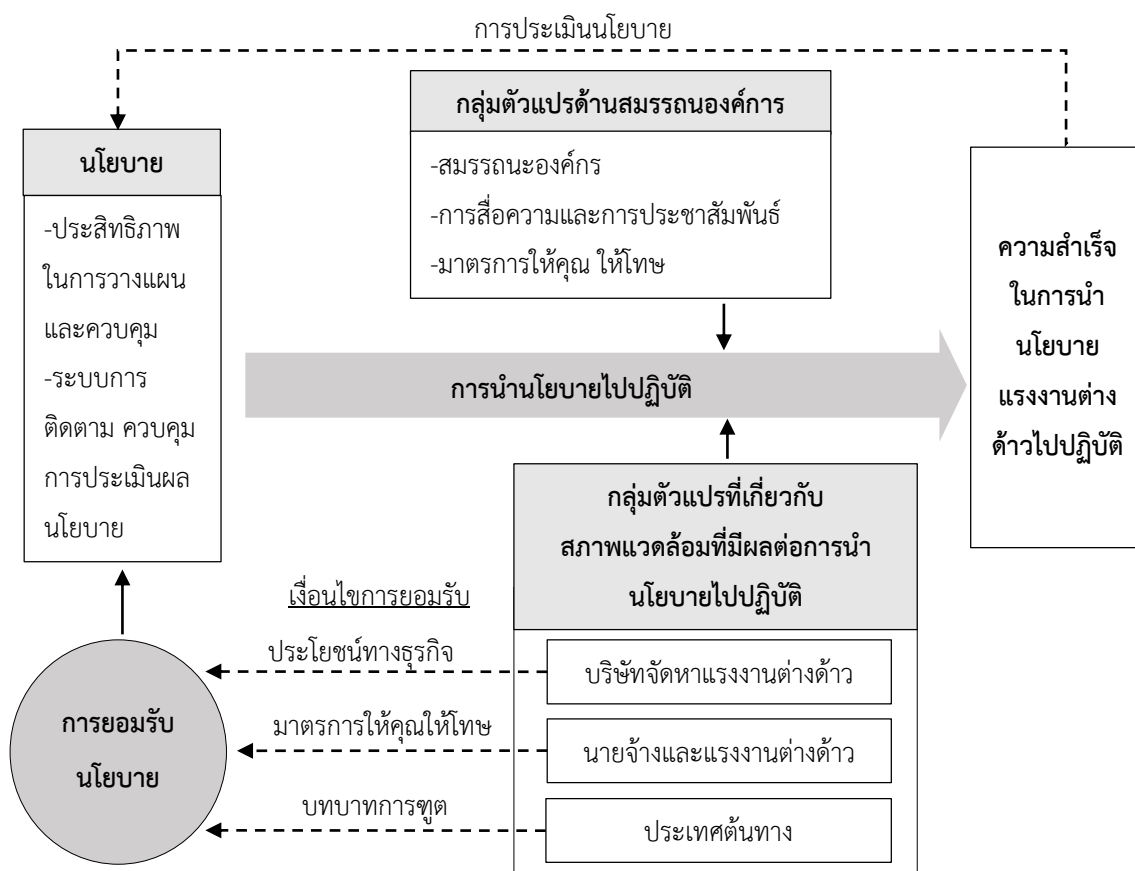
ความไม่โปร่งใสขององค์กรภาครัฐในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เอื้อต่อการทำทุจริตของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว จากการสัมภาษณ์ แรงงานต่างด้าว ผู้ว่าจ้างแรงงาน และบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว มีความเห็นตรงกันว่า การทุจริตเกิดขึ้นในทุกธุรกรรมเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว ตั้งแต่การรายงานตัวขึ้นทะเบียนแรงงาน ไปจนถึงการผลักดันส่งกลับ นอกจากนี้ ปัญหาบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในจังหวัดเชียงใหม่ไม่ได้รับการกวาดล้างใด ๆ จากเจ้าหน้าที่ตามสมควร สาเหตุที่ทำให้บริษัทเหล่านี้ดำรงอยู่ได้เพราะปัจจัยด้านกระบวนการที่เอื้อต่อการมีอยู่ของบริษัทผิดกฎหมาย และก่อให้เกิดการเอาเปรียบและเกิดความเสี่ยงต่อแรงงาน ผู้ว่าจ้าง

แรงงาน และภาครัฐ สาเหตุที่บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่ดำเนินการอย่างผิดกฎหมาย เพราะความซับซ้อนและต้นทุนการจดทะเบียนสูงเกินกว่าผู้ประกอบการรายย่อยสามารถทำได้ และการให้บริการในฐานะบริษัทผิดกฎหมายสามารถให้สินบนกับเจ้าหน้าที่ได้ง่ายกว่า เห็นว่าต่างฝ่ายต่าง กระทำผิด จึงเกิดการคานอำนาจกันและหาประโยชน์ร่วมกันได้

3) ด้านการสื่อข้อความและการประชาสัมพันธ์

ปัจจุบัน รูปแบบการประชาสัมพันธ์ข่าวสารและความรู้ของกรมแรงงาน มีอยู่ 4 แห่ง ประกอบด้วย ข่าวสารทางเว็บไซต์และเครือข่ายสังคมออนไลน์ ข่าวสารผ่านสื่อมวลชน ประเภทหนังสือพิมพ์ออนไลน์ และสื่อทางโทรทัศน์อื่น ๆ เผยแพร่ผ่านเจ้าหน้าที่หน่วยงาน และอาศัย บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวเป็นเครื่องมือสำคัญในการกระจายข้อมูล โดยทุกครั้งที่มีการประกาศ หรือ ระเบียบ กรมแรงงานจะเชิญบริษัทและผู้ว่าจ้างแรงงานเข้ารับฟังและรับทราบข้อระเบียบดังกล่าว ซึ่ง บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการกระจายข้อมูลและทำให้การดำเนินการ เป็นไปอย่างถูกต้อง (สมบัติ; สมควร; สมจิตร, 2559) นอกจากนี้ ข่าวสารยังเข้าถึงกลุ่มแรงงานต่าง ด้าวและผู้ว่าจ้างแรงงาน จากวิทยุชุมชนภาษาไทยใหญ่เป็นหลัก ในขณะที่แรงงานส่วนใหญ่รับทราบ ข้อมูลจากผู้ว่าจ้างแรงงาน ร้อยละ 62 โดยมีเพียงร้อยละ 19.50 เท่านั้น ที่รับรู้จากการ ประชาสัมพันธ์ของรัฐ จากการศึกษาพบว่า รัฐยังมีการประชาสัมพันธ์สื่อสารไม่เพียงพอต่อการรับรู้ ของกลุ่มเป้าหมาย ในขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่รัฐเองมีข้อจำกัดด้านภาษาที่ใช้ในการสื่อสาร

จากผลการวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำ นโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ สามารถสรุปผลการศึกษได้ดังแผนภาพต่อไปนี้



ภาพที่ 5.1 สรุปผลการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ

จากแผนภาพที่ 5.1 อธิบายได้ว่า ความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัตินั้น ประกอบไปด้วยตัวแปรสำคัญ 3 ประการ ดังนี้

ประการแรก ตัวแปรนโยบาย ซึ่งประกอบไปด้วยเงื่อนไขด้านประสิทธิภาพในการวางแผน และควบคุม และ ระบบการติดตาม ควบคุม การประเมินผลนโยบาย

ประการที่สอง กลุ่มตัวแปรด้านสมรรถนะองค์กร ซึ่งต้องประกอบไปด้วย เงื่อนไขด้านสมรรถนะองค์กร ด้านการสื่อสารและการประชาสัมพันธ์ ด้านมาตรการให้ทุน ให้โทษ

ประการที่สาม กลุ่มตัวแปรที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งในนโยบายแรงงานต่างด้าว ประกอบไปด้วย บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว นายจ้างและแรงงานต่างด้าว และประเทศต้นทาง การนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จ ตัวแสดงทั้ง 3 กลุ่มนี้จะต้องให้การยอมรับในนโยบาย โดยแต่ละกลุ่มจะมีการยอมรับนโยบายภายใต้เงื่อนไขที่แตกต่างกัน โดยบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว ยอมรับนโยบายภายใต้เงื่อนไขด้านผลประโยชน์ทางธุรกิจในการประกอบการ

ของตน ในขณะที่การยอมรับนโยบายของแรงงานต่างด้าวและนายจ้างนั้นมาจากมาตรการในการให้คุณให้โทษ อันหมายถึงกฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่างๆที่กำหนดขึ้นมาให้ปฏิบัติตาม มิฉะนั้นจะถือเป็นความผิดและได้รับโทษตามกฎหมาย สำหรับประเทศต้นทางซึ่งในการศึกษาชิ้นนี้หมายถึงประเทศเมียนมา การยอมรับนโยบายอันจะนำไปสู่ความร่วมมือระหว่างกันนั้นเกิดขึ้นได้จากมาตรการทางการทูต บทบาทของกระทรวงการต่างประเทศและรัฐบาลในการเจรจาความร่วมมือ การการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ

5.2 อภิปรายผลการศึกษา

ผู้วิจัยได้จำแนกการอภิปรายเป็นรายข้อตามข้อสรุปผลการศึกษา ซึ่งประกอบไปด้วยประเด็นด้านบทบาทของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ และปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

5.2.1 บทบาทของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ

บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวมียุทธศาสตร์ในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติใน 3 ด้านประกอบไปด้วย บทบาทด้านการนำเข้าและแรงจูงใจทะเบียนแรงงาน บทบาทในการพัฒนาแรงงาน และ บทบาทในการกำกับติดตามและควบคุมแรงงาน จากผลการศึกษาจะเห็นได้ว่า บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวมียุทธศาสตร์สำคัญในฐานะผู้คอยอำนวยความสะดวกและเติมเต็มปัญหาและอุปสรรคที่ผู้ว่าจ้างแรงงานและแรงงานต่างด้าวพบ ได้แก่ อุปสรรคด้านเวลา อุปสรรคด้านสถานที่ อุปสรรคด้านความรู้ความเข้าใจในระเบียบ ตลอดจนงานเอกสารและธุรการต่าง ๆ ในอีกทางหนึ่ง ยังเป็นการอำนวยความสะดวกแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้สามารถทำงานได้ง่ายมากขึ้น การดำเนินงานของบริษัทเหล่านี้จึงส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความก้าวหน้ามากขึ้น อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาขัดแย้งกับการศึกษาของสมพงศ์และปฐวิมา (2552) ที่เสนอว่า การมีกระบวนการนายหน้า (รวมถึงบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว) เป็นสาเหตุหลักที่ทำให้การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของไทยไม่มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้อาจเนื่องมาจาก การดำเนินงานของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวมียุทธศาสตร์และมีระบบสนับสนุนอย่างเปิดเผย จึงทำให้นโยบายไม่เกิดความโปร่งใส อีกทั้งบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวมียุทธศาสตร์เป็นบริษัทที่ไม่ได้รับการจดทะเบียน จึงทำให้บริษัทเหล่านี้อยู่นอกระบบการควบคุมของรัฐและทำให้ผู้ว่าจ้างแรงงานและแรงงานต่างด้าวที่มารับบริการมีความเสี่ยง

5.2.2 ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ

ผลการศึกษา พบว่า การยอมรับในนโยบายของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว เป็นปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ การยอมรับในนโยบายนำไปสู่การสนับสนุนนโยบายของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว การสนับสนุนดังกล่าวสะท้อนออกมาในรูปแบบของบทบาทการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้ง 3 บทบาท ประกอบด้วยบทบาทด้านการนำเข้าและแรงจูงใจเพื่อยื่นแรงงาน บทบาทในการพัฒนาแรงงาน และ บทบาทในการกำกับติดตามและควบคุมแรงงาน ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ Sabatier and Mazmanian (1979 : 41) ที่กล่าวว่า การสนับสนุนขององค์การเป็นเงื่อนไขจำเป็นของการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ ถ้าเงื่อนไขดังกล่าวบกพร่องก็จะก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ

ในขณะเดียวกัน ผลการศึกษายังพบว่าเงื่อนไขสำคัญสำหรับการยอมรับนโยบายของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว เกิดจากเงื่อนไขด้านผลประโยชน์ เนื่องจากการดำเนินการของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวเป็นการดำเนินงานเพื่อแสวงหากำไรตามแนวทางการประกอบธุรกิจในการบริการ ซึ่งเป็นไปตามที่ วรเดช จันทรร (2543) อธิบายไว้ว่า ขั้นตอนของการยอมรับเป็นขั้นตอนที่ส่วนกลางจะสามารถทำให้หน่วยงานปฏิบัติในระดับล่างหรือระดับท้องถิ่นยอมรับและจัดทำโครงการสนองนโยบายที่ส่วนราชการวางไว้ การยอมรับดังกล่าวจะขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง เช่น ลักษณะของหน่วยงานท้องถิ่น สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคมและการเมือง ตลอดจนประโยชน์ที่จะได้รับ โดยปัจจัยหลังนี้จะเป็นเงื่อนไขที่สำคัญที่จะสร้างความเต็มใจให้หน่วยงานท้องถิ่นรับนโยบายไปปฏิบัติ เมื่อพิจารณาตามแนวคิดดังกล่าว จึงสรุปได้ว่าเงื่อนไขด้านประโยชน์ที่ได้รับ เป็นเงื่อนไขที่บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ โดยผลประโยชน์ที่กล่าวถึงมาในรูปแบบของผลกำไรจากการประกอบการนั่นเอง นอกจากนี้ ผลการศึกษายังพบว่าคุณสมบัติสำคัญที่ทำให้บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวมียบทบาทในการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นผลสำเร็จคือการมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค สอดคล้องกับวรเดช (2543) ที่เสนอว่า การยอมรับในนโยบายอย่างเดียวไม่เพียงพอต่อความสำเร็จของนโยบาย หากหน่วยงานท้องถิ่นขาดความร่วมมือร่วมใจ ถึงแม้ส่วนกลางจะมีอำนาจในการควบคุมและตรวจสอบแต่อำนาจดังกล่าวก็ไม่ได้มีอิทธิพลต่อหน่วยงานในระดับท้องถิ่นโดยอัตโนมัติ เพราะฉะนั้นการสร้างความสำเร็จให้เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงจำเป็นต้องมีความเข้าใจถึงขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคด้วย

5.2.3 ปัจจัยที่มีผลต่อความล้มเหลวในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ

ผลการศึกษาเป็นไปในทิศทางเดียวกับการศึกษาของ วีรชัย (2542) ศรีนคร(2543) ประชา (2548) ฉัตรสุตา (2551) ภัทรารุ (2552) ที่พบว่าปัจจัยที่มีผลต่อความล้มเหลวในการนำนโยบาย

แรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ ประกอบด้วยปัจจัยด้านสมรรถนะขององค์กร ด้านความไม่เพียงพอของทรัพยากรเจ้าหน้าที่และงบประมาณ นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับผลการศึกษา ของณัฐกานต์ (2549) และ ณัฐพล (2549) ในประเด็นด้านปัญหาการปฏิบัติงานตามนโยบายที่เกิดจากความไม่มีประสิทธิภาพในการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและความไม่ชัดเจนของขั้นตอนในการปฏิบัติงาน ผลการศึกษาดังกล่าว ตอกย้ำแนวคิดของ R.S Mountjoy และ L.O. O'Toole Jr (1979: 466-467) ที่ว่า ทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้ในการปฏิบัติและแนวทางการปฏิบัติที่ระบอบอย่างเฉพาะเจาะจงเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับปัญหาด้านสมรรถนะของหน่วยงานรัฐนั้น เป็นผลมาจากการมีระบบราชการที่ใหญ่โตเกินไป (Big Government) ประกอบกับรูปแบบการวางโครงสร้างการบริหารจัดการตามแบบทฤษฎีระบบราชการ โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก จึงเป็นสาเหตุสำคัญต่อความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้สำเร็จ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในโครงการที่ต้องมีการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมองค์กรและข้าราชการ (Younis and Davidson, 1990: 3) การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติเป็นภาระงานใหม่ที่มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขอยู่ตลอดเวลา ส่งผลให้ข้าราชการและการดำเนินงานขององค์กรต้องมีการปรับอยู่บ่อยครั้ง อีกทั้งยังเป็นการเพิ่มภาระงานให้กับเจ้าหน้าที่บางหน่วยงาน

จากผลการศึกษาที่พบว่า ความชัดเจนและความเป็นไปได้ของนโยบาย เป็นปัจจัยที่นำไปสู่ความล้มเหลวของการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว เป็นไปตามที่ Meranto (1967 :144) และ Stevens and Steven, (1970: 348-425) ได้เสนอไว้ว่าการขาดความชัดเจนและความแน่นอนของนโยบายจะนำไปสู่ปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติของบุคลากรระดับล่าง การที่นโยบายแรงงานต่างด้าวของไทยมีปัญหาด้านความชัดเจนและความเป็นไปได้ของนโยบาย เกิดจากแนวคิดในเรื่องการจัดการของรัฐไทยมีพื้นฐานมาจากสองแนวคิดใหญ่ คือ ทุนนิยมที่มุ่งหวังกำไร โดยมีกลุ่มทุนท้องถิ่น และกลุ่มทุนการเมือง เป็นผู้ผลักดัน และแนวคิดเรื่องความมั่นคงของชาติ โดยมีฝ่ายความมั่นคงและราชการ เป็นผู้ผลักดัน การกำหนดนโยบายที่ถ่างโหวตไปตามบทบาทอำนาจของผู้มีอำนาจในขณะนั้น ส่งผลให้นโยบายมีการเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้ง ขาดความชัดเจน ซึ่งส่งผลเสียต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติในระยะยาว จึงเห็นได้ว่าเงื่อนไขด้านการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลและการสนับสนุนทางการเมืองจากผู้มีอำนาจ มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อทิศทางการดำเนินงานของนโยบายดังที่ Sabatier and Mazmanian (1979 : 27-39) ได้อธิบายไว้

สาเหตุสำคัญของปัญหาและอุปสรรคดังกล่าว สามารถอธิบายได้ด้วยแนวคิดของ William N. Dunn (1994) ว่าด้วยเรื่องการประเมินผล (Evaluation) ซึ่งเป็นหนึ่งในระเบียบวิธีวิเคราะห์นโยบาย (Policy-analytic Method) ที่ใช้ในการตรวจสอบทางเลือกที่นำนโยบายไปปฏิบัติว่ามีประสิทธิภาพเพียงใด ถ้าการประเมินผลพบว่ามีอุปสรรคใด ๆ ที่ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่มีประสิทธิภาพ ผู้ตัดสินใจก็จะทำการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคเหล่านั้นได้อย่างตรงจุด การประเมินผลยังบอกให้ทราบ

ถึงความแตกต่างระหว่างระดับความสำเร็จของนโยบาย และปัญหานโยบายว่าเกิดปัญหาใดบ้างที่ได้รับการแก้ไขแล้วและระบุปัญหาที่ยังไม่แก้ไขเพื่อแสวงหาแนวทางในการที่จะบรรลุการแก้ไขปัญหาต่อไป (สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2554: 287) ด้วยเหตุนี้ การที่ภาครัฐขาดการประเมินการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติในระดับมหัพภาคหรือในภาพรวม โดยเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามาให้ความเห็นร่วม โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว ทำให้รัฐไม่สามารถแก้ไขและควบคุมให้การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นผลสำเร็จ ไม่ก่อให้เกิดความชัดเจนในนโยบาย และไม่มียุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในระยะยาวนั่นเอง

ปัจจัยที่มีผลต่อความล้มเหลวในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติอีกประการหนึ่ง คือ ปัจจัยด้านมาตรการให้คุณให้โทษ (Enforcement) ผลการศึกษาพบว่า มีการทุจริตเกิดขึ้นในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตั้งแต่ขั้นรายงานตัว ขั้นผลักดันส่งกลับในกรณีแรงงานต่างด้าวที่กระทำความผิด อีกทั้งปัญหาเรื่องบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่มีจำนวนมากและไม่ได้รับการกวัดขั่น สอดคล้องกับผลการศึกษาของทักษิณ เห็นชอบดี (2546) และ กรมการจัดหางาน (2550) ที่พบข้อกังวลใจเกี่ยวกับมาตรการในการให้คุณให้โทษในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติให้เป็นผลสำเร็จ และเห็นควรว่ารัฐต้องมีมาตรการที่เด็ดขาดในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเพื่อให้การนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติให้บรรลุผล เนื่องจากระบบความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐไม่มีสายบังคับบัญชาที่จะสั่งการให้ปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ได้ การนำนโยบายไปปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จจึงต้องมีกลไกและกระบวนการเพื่อให้เจ้าหน้าที่และผู้เกี่ยวข้องปฏิบัติได้สอดคล้องตามนโยบายที่กำหนด (Neustadt, 1960; Schultze, 1970: 202)

ในด้านการสื่อข้อความและการประชาสัมพันธ์ พบผลการศึกษาที่สอดคล้องกันว่าการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ เกิดปัญหาการประชาสัมพันธ์ที่ไม่มีประสิทธิภาพ (ประชา มีเหม้ง, 2548; ญัฐกานต์ สาจำปา, 2549; ญัฐพล รักชาติ, 2549; กรมการจัดหางาน, 2550) เนื่องจากการประชาสัมพันธ์จำเป็นต้องใช้งบประมาณค่อนข้างสูง ในขณะที่หน่วยงานรัฐไม่ได้ให้ความสำคัญกับการประชาสัมพันธ์เท่าการดำเนินงานตามภารกิจของแต่ละหน่วยงาน ด้วยเหตุนี้ ผู้ว่าจ้างแรงงานและแรงงานต่างด้าวจึงไม่รับรู้ข้อมูลจากการประชาสัมพันธ์ของรัฐ ในขณะเดียวกัน รัฐก็มีท่าทีชัดเจนที่แสดงออกว่าไม่ได้เน้นให้เกิดการประชาสัมพันธ์ที่ต้องเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายในวงกว้าง เช่นการประชาสัมพันธ์ทางโทรทัศน์หรือป้ายขนาดใหญ่ แต่ที่ผ่านมานั้นให้เกิดการกระจายข้อมูลแบบปากต่อปาก และกระจายข้อมูลผ่านตัวกลางอย่างบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวนั่นเอง

5.3 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากข้อสรุปผลการศึกษาการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ: ศึกษาบทบาทของบริษัท จัดหาแรงงานต่างด้าว จังหวัดเชียงใหม่ ทำให้ทราบถึงบทบาทของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว ตลอดจนปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จและความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผลการศึกษาที่ วิเคราะห์และสรุปตามที่เรียบเรียงไว้ดังกล่าว นำไปสู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายดังต่อไปนี้

5.3.1 ส่งเสริมบทบาทของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวในด้านการพัฒนาแรงงาน

การส่งเสริมบทบาทของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวในด้านการพัฒนาแรงงาน สามารถทำได้ โดยการยกระดับบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว เป็นบริษัทจัดหาและพัฒนาศักยภาพแรงงานต่างด้าว ทำหน้าที่ในการจัดอบรมให้ความรู้แรงงานต่างด้าวเกี่ยวกับการดูแลเด็กและผู้สูงอายุ (หรือทักษะ อาชีพอื่นที่เกี่ยวข้อง) ตลอดจนทักษะทางภาษาและกฎหมายพื้นฐาน วินัยในที่ทำงาน ฯลฯ เพื่อ เตรียมพร้อมแรงงานต่างด้าวป้อนเข้าสู่ครัวเรือนที่ต้องการแรงงานในบ้าน ภายใต้สังกัดของบริษัท ดังกล่าว

ในปัจจุบัน แรงงานที่ทำงานอยู่ในจังหวัดเชียงใหม่ส่วนใหญ่เป็นแรงงานที่มีประสบการณ์และมีทักษะอยู่บ้างแล้ว ทำให้ความสามารถในการสื่อสารภาษาไทยและทักษะในการทำงานได้รับการ พัฒนาและไม่ได้เป็นอุปสรรคต่อการทำงานหรือการจ้างงานแต่อย่างใด ในขณะเดียวกัน การเรียนรู้ ด้านภาษาและทักษะการทำงานก็สามารถเรียนรู้ได้จากการทำงานกับผู้ว่าจ้างแรงงานจริง หรือในบาง กรณีแรงงานอาจไม่จำเป็นต้องสื่อสารภาษาไทยได้ เช่น แรงงานภาคการเกษตร หรืออุตสาหกรรม ที่ ปัจจุบันใช้วิธีการบอกต่อจากแรงงานที่สามารถสื่อสารภาษาไทยได้ ในด้านกฎหมายหรือระเบียบใช้ วิธีการติดตามข่าวสารจากสถานีวิทย์หรือผู้ว่าจ้างแรงงาน หรือคนรู้จัก อีกทั้งยังมีบริษัทจัดหาแรงงาน ต่างด้าวที่สามารถให้ข้อมูลได้อยู่เสมอ ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้ความสำคัญของบทบาทการพัฒนาแรงงาน ต่างด้าวนี้น้อย เมื่อเทียบกับบทบาทในด้านอื่น ๆ หรือนับได้ว่าเป็นบทบาทรองที่ไม่ได้มีส่วนสร้างความ เดือดร้อนหรือเสียหายต่อผู้ว่าจ้างแรงงานหรือลูกจ้างแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม บทบาทด้านการพัฒนา แรงงานกำลังจะทวีความสำคัญมากขึ้นในอนาคต ด้วยสาเหตุ 2 ประการ คือ

1) กลุ่มแรงงานในอนาคตมีแนวโน้มที่จะเป็นแรงงานประเภท MOU มากขึ้น เพราะเป็นกลุ่มแรงงานที่ทางรัฐบาลให้การสนับสนุนในการจ้างอย่างถูกกฎหมาย แรงงานกลุ่มนี้เป็น แรงงานกลุ่มใหม่ที่ไม่สามารถสื่อสารภาษาไทยได้เลย การพัฒนาทักษะทางภาษาเบื้องต้นจึงมี ความสำคัญมาก

2) ในด้านการดูแลเด็ก ผู้สูงอายุหรืองานดูแลผู้ป่วยและงานเฉพาะด้านอื่น ๆ แรงงานที่จะทำงานในสาขานี้ควรได้รับการอบรมความรู้เป็นเบื้องต้นก่อนเพื่อจะสามารถปฏิบัติได้อย่างถูกวิธี ซึ่งแรงงานในสาขานี้ยังเป็นที่ต้องการมากและทวีเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ในขณะที่ตัวแรงงานในสาขานี้ขาดแคลนอย่างยิ่ง ผลการศึกษาที่สอดคล้องกันทั้งในมุมมองของผู้ว่าจ้างแรงงาน และบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวว่า แรงงานประเภทแรงงานในบ้าน เป็นแรงงานที่มีแนวโน้มว่ากำลังเป็นที่ต้องการในปัจจุบันและสูงขึ้นในอนาคต เมื่อพิจารณาควบคู่กับสถานการณ์ทางด้านประชากรของประเทศไทยที่พบว่าผู้สูงอายุมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่คนวัยทำงานหรือวัยหนุ่มสาวมีสัดส่วนน้อยกว่า และกลุ่มคนวัยทำงานต้องทำงานนอกบ้าน หรือต่างถิ่นทั้งหญิงและชาย จะพบว่าครอบครัวไทยต้องการแรงงานในบ้านเพื่อช่วยเหลือและแบ่งเบาภาระในการดูแลผู้สูงอายุและบุตรหลาน ดังนั้นรัฐควรต้องมีการเตรียมความพร้อมในการที่จะป้อนแรงงานเข้าสู่ประเภทงานดังกล่าว ซึ่งถือเป็นโอกาสในการลดปัญหาการว่างงาน และตอบสนองต่อความต้องการของผู้ว่าจ้างแรงงานในอนาคต

5.3.2 ปรับระบบการบริหารแรงงานต่างด้าว

จากผลการศึกษาที่พบว่า ปัจจัยที่นำไปสู่ความล้มเหลวในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ ประกอบด้วยปัจจัยด้านสมรรถนะขององค์กร ในเรื่องโครงสร้างการทำงานและการประสานข้อมูลขาดการบูรณาการ ความไม่เพียงพอของทรัพยากรเจ้าหน้าที่และงบประมาณ ปัจจัยด้านความชัดเจนและความเป็นไปได้ของนโยบาย และด้านมาตรการในการให้คุณให้โทษ การแก้ไขปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวนี้ ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนวทาง 3 ประการ ที่ประยุกต์มาจากหลักการสำคัญที่จะป้องกันมิให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบกับปัญหาและอุปสรรคจนกระทั่งนำไปสู่ความล้มเหลวของ R.S. Mountjoy และ L.O. O'Toole Jr. (Mountjoy and O'Toole, 1979) ดังนี้

ประการแรก ถ้ามีทรัพยากรใหม่แต่แนวทางปฏิบัติคลุมเครือ จะต้องจัดการให้นโยบายเกิดความชัดเจน มีความเป็นไปได้ และสอดคล้อง ข้อเสนอถึงแนวทางการเริ่มต้นคลี่คลายปัญหาด้านความชัดเจนและความเป็นไปได้ของนโยบาย Pressman และ Wildavsky (1984) ได้เสนอว่าการสร้างระบบการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่ประสบความสำเร็จนั้น การประเมินผลสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นหนึ่งในคุณลักษณะสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยการประเมินต้องมีการกำหนดกรอบที่ชัดเจนและเป็นที่ยอมรับแก่ผู้เกี่ยวข้อง มีความเที่ยงตรงและเชื่อถือได้ เพื่อให้เกิดการประเมินผลสำเร็จที่สามารถระบุระดับของความสำเร็จได้อย่างชัดเจน และสามารถให้ข้อเสนอแนะได้ว่ามีปัญหาลักษณะใดบ้างที่ควรได้รับการปรับปรุงแก้ไข ด้วยเหตุนี้ รัฐจึงต้องเริ่มจากการประเมินผลการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค เป็นการประเมินแบบองค์รวมโดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดรวมถึงบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวเข้ามามีส่วนร่วม จากนั้นนำบทเรียนที่ได้จากการประเมิน

มาจัดทำแผนยุทธศาสตร์แรงงานต่างด้าวระยะยาว และกระจายลงสู่แผนระดับพื้นที่/กลุ่มจังหวัด โดยในระดับพื้นที่นั้นก็จำเป็นจะต้องมีการปรับแผนให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของแต่ละพื้นที่ด้วย

ในด้านโครงสร้างของระบบบริหารประเทศ ในปัจจุบันจะเห็นว่า โครงสร้างของระบบบริหารประเทศที่เป็นรัฐบาลทหารซึ่งมุ่งเน้นการบริหารในมิติของความมั่นคง ทำให้การจัดการแรงงานต่างด้าวประสบความสำเร็จในด้านการควบคุม ปรามปราม และส่งตัวกลับ ผลคือหลายครั้งที่เกิดกระแสสร้างความหวาดกลัวต่อแรงงานและมีการอพยพกลับภูมิลำเนาพร้อมกันจำนวนมาก หรือ การที่แรงงานต่างด้าวถูกส่งตัวกลับฉับพลันเนื่องจากเป็นแรงงานผิดกฎหมาย ก่อให้เกิดการชะลอตัวของระบบการผลิตสินค้าหรือบริการของผู้ว่าจ้างแรงงานชาวไทย ยิ่งไปกว่านั้น การปลุกกระแสให้เห็นภาพความเข้มงวดในด้านการปรามปรามแรงงานผิดกฎหมาย เป็นช่องทางให้เกิดการหาประโยชน์จากนโยบายดังกล่าวของเจ้าหน้าที่รัฐและบริษัทยายหน้า กระแสดังกล่าวส่งผลให้เกิดความไม่สบายใจทั้งตัวผู้ว่าจ้างแรงงานและลูกจ้างเอง

นโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวยุคใหม่ รัฐบาลควรปรับโครงสร้างการบริหารนโยบายใหม่โดยต้องมองในมิติทางด้านเศรษฐกิจ มิติด้านสังคม และมิติด้านการทูต ในขณะที่ฝ่ายทหารก็ยังคงดูมิติในด้านความมั่นคงอยู่ เช่น การพัฒนาความร่วมมือของภูมิภาคอาเซียน เพื่อแก้ปัญหาด้านแรงงาน เศรษฐกิจ สังคม ที่มีปัญหาร่วมกัน เพราะการแก้ไขปัญหาดังกล่าวจำเป็นจะต้องอาศัยความร่วมมือจากเพื่อนบ้าน รัฐบาลจะต้องมีมาตรการเตรียมพร้อมและหาแรงงานเพื่อรองรับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ของประเทศที่กำลังจะเกิดขึ้น สิ่งที่รัฐบาลหรือกระทรวงแรงงานและกระทรวงการต่างประเทศจะต้องทำ คือการจัดหาแรงงานในรูปแบบของรัฐต่อรัฐ (จีทูจี) กับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อให้การจัดหาคนงานมีความสะดวกและถูกต้องเพื่อให้เป็นธรรมกับทั้งผู้ว่าจ้างแรงงานและลูกจ้าง ไม่ปล่อยให้บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวเป็นผู้หาแรงงานอย่างในปัจจุบัน เพราะการทำเช่นนั้นทำให้มีการเรียกเก็บค่านายหน้าที่สูงมาก เกิดความไม่เป็นธรรมกับแรงงานต่างด้าว และนำไปสู่ปัญหาอื่นติดตามมา

นอกจากนี้ รัฐควรมุ่งเน้นไปที่การปรามปรามการแสวงหาผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่รัฐ และบริษัทยายหน้าผิดกฎหมาย ต้นเหตุของการคอร์รัปชันคือ ความไม่สะดวก ดังนั้น จำเป็นต้องพัฒนาระบบการให้บริการให้มีความสะดวกมากยิ่งขึ้น เพื่อลดการเกิดคอร์รัปชัน โดยการเพิ่มบทบาทของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวให้สามารถดำเนินธุรกรรมบางอย่างแทนรัฐได้ หรือการเพิ่มจุดให้บริการในการขอโควตา หรือขึ้นทะเบียน/รายงานตัวในบริเวณที่ทำการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ในขณะเดียวกันก็มียุทธศาสตร์ป้องกันและปรามปรามการคอร์รัปชันอย่างเด็ดขาดในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อความเป็นธรรมแก่ทุกคน

ประการที่สอง ถ้ามีทรัพยากรเพียงพอและนโยบายที่ชัดเจนแล้วการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีทิศทางสอดคล้องกับการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายสูง จากการประเมินนโยบายในประการแรก

จะทำให้ทราบถึงความต้องการด้านทรัพยากรที่เหมาะสมและเพียงพอในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ รัฐจำเป็นต้องเร่งเติมเต็มทรัพยากรให้เพียงพอ หรือปรับระบบการจัดการที่มีประสิทธิภาพ ใช้คนน้อย เวล่าน้อย แต่ได้งานมาก โดยการปรับปรุงหรือพัฒนาด้านเทคโนโลยีและการสื่อสาร สร้างระบบข้อมูลสารสนเทศที่มีการเชื่อมโยงและทันสมัย สนับสนุนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ให้เกิดความชัดเจน ถูกต้อง ในด้านข้อมูลและฐานข้อมูลแรงงานต่างด้าวของชาติ

ประการที่สาม ถ้าไม่มีทรัพยากรเพียงพอ และแนวทางปฏิบัติไม่ชัดเจน สถานการณ์เช่นนี้จำเป็นต้องสร้างกิจกรรมให้ผู้ปฏิบัติเกิดความสนใจที่จะปฏิบัติ ในประการสุดท้ายนี้ ผู้ศึกษามองว่าเครื่องมือสำคัญที่จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นผลสำเร็จคือการกำหนดมาตรการให้คุณให้โทษ และเข้มงวดในด้านการบังคับใช้และการลงโทษ

Van Horn and Van Meter (1975) ได้เสนอมาตรการสำคัญ 3 ประการเพื่อให้หน่วยงานและบุคลากรนำนโยบายไปปฏิบัติให้เป็นไปตามเป้าหมาย ได้แก่ บรรทัดฐาน สิ่งจูงใจ และการลงโทษ การแก้ไขปัญหามหาการทุจริตของเจ้าหน้าที่อาจใช้รูปแบบการควบคุม (Surveillance) เช่น การตรวจเยี่ยม การตรวจสอบ หรือใช้รูปแบบของอำนาจรัฐในการยกเลิกงบประมาณให้แก่หน่วยงานเนื่องจากไม่ปฏิบัติตาม หรือใช้วิธีการตรวจสอบเป็นพิเศษ (Audit Exception) ทั้งนี้วิธีดังกล่าวใช้สำหรับกรณีที่หน่วยงานรัฐ สำหรับผู้ว่าจ้างแรงงานและแรงงาน จำเป็นต้องเข้มงวดกวดขันในเรื่องบทลงโทษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการจัดระเบียบบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว

5.3.3 จัดระเบียบบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว

จากการศึกษาบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า ปัจจุบัน บริษัทเหล่านี้มีการปรับตัวและปรับรูปแบบการให้บริการมากขึ้น โดยหลีกเลี่ยงการนำเข้าแรงงานเช่นในยุคก่อน ทั้งนี้เนื่องจากความเข้มงวดกวดขันของนโยบายแรงงานต่างด้าวของไทยที่เอารัดเอาเปรียบมากขึ้น ประกอบกับระบบการนำเข้าแรงงานอย่างถูกกฎหมายมีความซับซ้อนยุ่งยากตั้งแต่ประเทศต้นทางไปถึงประเทศปลายทาง การดำเนินงานก่อให้เกิดความเสี่ยงที่อาจนำไปสู่การผิดกฎหมายค้ำมนุษย์ได้ในหลาย ๆ ทาง รวมถึงปัจจัยด้านค่าใช้จ่ายสูงไม่ว่าจะค่าดำเนินการและส่วย ด้วยเหตุนี้ บริษัทจดทะเบียนจึงหลีกเลี่ยงการให้บริการดังกล่าว และหันมาให้บริการด้านการจดทะเบียนแรงงาน ต่อวีซ่าหางานในประเทศ รวมถึงธุรกรรมต่าง ๆ ที่เป็นการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ว่าจ้างแรงงานทั้งรายย่อยและรายใหญ่ ด้วยเหตุนี้เอง กระบวนการนำเข้าแรงงานรายบุคคล จึงถูกดำเนินการโดยนายหน้าผิดกฎหมายและเกิดการฉ้อโกงหรือมีการค้ำมนุษย์ขึ้น กฎหมายไทยถือว่าระดับต้นของโลกแต่การนำไปใช้เกิดความล่าช้าและไม่ตอบโจทย์ เช่นเดียวกับเรื่องแรงงานต่างด้าว ควรให้ความสำคัญในด้านการบังคับใช้กฎหมายในทุกกระบวนการให้เข้าสู่ระบบ นั่นหมายความว่าต้องรวมถึงบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวด้วย

สำหรับปัญหาการใช้นายจ้างลอย ข้อเสนอสำหรับทางออกนี้ ให้บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวเพิ่มบทบาทโดยมีหน้าที่ดูแลแรงงาน เรียกว่า “ต้นสังกัด” คล้ายกับการเป็นนายจ้างลอยที่บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวมีให้บริการอยู่แล้ว โดยเก็บค่าบริการรายปีเช่นกัน เป็นการยกระดับผู้ว่าจ้างแรงงานใต้ดิน มาเป็นผู้ว่าจ้างแรงงานแบบเป็นทางการ โดยบริษัทเหล่านี้จะต้อง

- 1) เป็นบริษัทที่ขึ้นทะเบียนถูกต้องตามกฎหมาย
- 2) จัดทำฐานทะเบียนแรงงานในสังกัด
- 3) ชำระภาษีอย่างถูกต้องตามกฎหมาย

นอกจากนั้นยังต้องคอยดูแลความเคลื่อนไหวของแรงงานในสังกัดตนเอง เช่น ผู้ว่าจ้างแรงงาน แห่ล่าอาศัย โดยต้องมีการอัปเดตข้อมูลและบันทึกโดยละเอียดและข้อมูลทันสมัย โดยการดำเนินงานระบบนี้ ทำควบคู่ไปกับระบบขอโควตาและขึ้นทะเบียนผู้ว่าจ้างแรงงาน เพื่อตอบรับรูปแบบการทำงานของแรงงานต่างด้าวรุ่นใหม่ที่รักอิสระและลดปัญหานายจ้างลอย

สำหรับสิทธิประกันสังคมของลูกจ้าง ยังคงเป็นภาระหน้าที่ของผู้ว่าจ้างแรงงานเช่นเดิม ในขณะที่แรงงานที่ใช้ระบบต้นสังกัด ให้จัดทำระบบสหภาพแรงงานต่างด้าวขึ้นมาเพื่อสร้างหลักประกันสังคมเฉพาะในกลุ่มแรงงานต่างด้าวที่ไม่ได้สังกัดผู้ว่าจ้างแรงงาน เพื่อให้มีสิทธิประกันตนเช่นเดียวกับแรงงานต่างด้าวที่มีผู้ว่าจ้างแรงงานโดยไม่เบียดเงินภาษีของรัฐ

5.4 ข้อเสนอสำหรับการศึกษาครั้งต่อไป

รูปแบบพฤติกรรมของแรงงานต่างด้าวรุ่นใหม่แรงงานต่างด้าวรุ่นใหม่มีการเปลี่ยนความคิดและรูปแบบการทำงาน เมื่อไม่กี่ปีมานี้การศึกษาในด้านประชากรศาสตร์และสังคมศาสตร์ ได้มีการจำแนกกลุ่มคนเป็นรุ่นต่าง ๆ หรือที่เรียกว่า “Generation” เช่น GenX หรือ GenY โดยได้มีการอธิบายว่า เจเนอเรชั่น เป็นการอธิบายถึงกลุ่มคนที่เกิดและได้รับอิทธิพลทางความคิด และพฤติกรรมในแต่ละยุค จึงส่งผลให้ผู้ที่เกิดในยุคเดียวกันมีลักษณะทางความคิดและพฤติกรรมที่ไปในทางเดียวกัน และส่งผลให้กลุ่มคนที่เกิดต่างยุคกัน มีความคิดและพฤติกรรมที่แตกต่างกัน นั่นเป็นเพราะว่า บุคคลที่เกิดในยุคเดียวกันนั้น จะได้รับการถ่ายทอดระบบค่านิยม และประสบการณ์ที่คล้ายคลึงกัน และระบบค่านิยม (Value System) นี้เองที่เป็นตัวขับเคลื่อนพฤติกรรมและทัศนคติ ตลอดจนความคาดหวังของคนกลุ่มนั้นอีกด้วย (Graeme, 2008: 2) การอธิบายในเรื่องเจเนอเรชั่นนั้นถูกนำมาประยุกต์ใช้ในหลายสาขา เช่น การทำความเข้าใจเด็กสำหรับผู้ปกครอง การทำการตลาดหรือการพัฒนาผลิตภัณฑ์ให้ตรงใจกลุ่มคนต่าง ๆ การบริหารทรัพยากรมนุษย์ รวมถึงการทำงานกับคนกลุ่มต่าง ๆ อีกด้วย ในขณะเดียวกัน ทฤษฎีการทำความเข้าใจเกี่ยวกับเจเนอเรชั่นนั้นยังสามารถ

นำมาใช้อธิบายถึงลักษณะสำคัญของแรงงานต่างด้าวในยุคปัจจุบันได้อีกด้วย เพราะจากการศึกษาพบว่า แรงงานในยุคหลังมีลักษณะพฤติกรรมที่เปลี่ยนแปลงไปจากแรงงานในยุคก่อน จากการศึกษาและทำความเข้าใจลักษณะแรงงานผ่านทางบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวที่มีความใกล้ชิดกับแรงงานนั้น ผู้ศึกษาค้นพบลักษณะสำคัญของแรงงานยุคใหม่ ดังต่อไปนี้

1) แรงงานรักอิสระ ไม่ชอบผูกพันกับผู้ว่าจ้างแรงงาน การลงทะเบียนที่ยึดผู้ว่าจ้างแรงงานเป็นหลักจึงไม่ได้ผล

2) ไม่นิยมงานรับใช้ในบ้าน หรือการอาศัยร่วมชายคากับผู้ว่าจ้างแรงงาน

3) แรงงานมีความกล้าหาญและเป็นตัวของตัวเองสูงขึ้น ไม่กลัวผู้ว่าจ้างแรงงาน เมื่อเกิดความไม่พอใจสามารถตัดสินใจเปลี่ยนงานได้อย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ การส่งเสริมให้แรงงานได้จดทะเบียนและครอบครองบัตรประจำตัวนั้น ทำให้แรงงานสามารถปกป้องตนเองหรือต่อสู้จากการถูกเอาเปรียบหรือรังแกได้มากขึ้น มีการรับรู้ช่องทางการช่วยเหลือมากขึ้น ซึ่งแตกต่างจากก่อนหน้านี้ที่แรงงานยังนับว่าเป็นแรงงานเถื่อน เมื่อถูกเอาเปรียบหรือโดนรังแก เช่น โดนรังแกจากกลุ่มวัยรุ่นในชุมชน แรงงานจะไม่กล้าตอบโต้เนื่องจากกลัวการถูกจับเพราะเป็นแรงงานเถื่อน

ทั้งนี้อาจเป็นเพราะแรงงานมีการรวมกลุ่มกัน และสร้างเครือข่ายอย่างหนาแน่น การเกิดขึ้นของชุมชนชาวไทใหญ่ การมีสถานีวิทยุภาษาไทใหญ่ การมีวัดประจำสำหรับการรวมตัวในวันสำคัญทางศาสนาหรือเทศกาล การรวมกลุ่มดังกล่าวทำให้กลุ่มแรงงานต่างด้าวมีความเข้มแข็งมากขึ้น ได้รับความช่วยเหลือและการถ่ายทอดประสบการณ์จากแรงงานรุ่นก่อนมาอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น การบริหารจัดการแรงงานในยุคใหม่โดยผูกติดกับผู้ว่าจ้างแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานระบบ MOU ที่จะสามารถอยู่กับผู้ว่าจ้างแรงงานเพียงคนเดียวเท่านั้น จะย้ายที่ทำงานไม่ได้ หรือเปลี่ยนผู้ว่าจ้างแรงงานไม่ได้ (ซึ่งแม้เป็นข้อดีสำหรับผู้ว่าจ้างแรงงาน ไม่เหมือนกับแรงงาน ทร.38 พิสูจน์สัญชาติซึ่งหลบหนีบ่อยครั้งหลังจากที่ผู้ว่าจ้างแรงงานทำหรือต่อใบอนุญาตทำงานให้แล้ว) ส่งผลให้แรงงานเลือกที่จะหลบหลีกการขึ้นทะเบียนแรงงานเพื่อหลีกเลี่ยงการมีผู้ว่าจ้างแรงงาน ในขณะเดียวกัน ก็เต็มใจที่จะจ่ายเงินรายปีเพื่อจ้างชาวไทยมาเป็นนายจ้างล่อยด้งปัญหาที่พบในปัจจุบันนี้ ในขณะที่ผู้ว่าจ้างแรงงานตัวจริงก็ต้องการผลกำไรความรับผิดชอบดังกล่าวไปที่แรงงานต่างด้าว ปัญหาที่ตามมาก็คือแรงงานต่างด้าวกลุ่มนี้ กลายเป็นแรงงานต่างด้าวกลุ่มใต้ดิน ไม่สามารถตามตัวหรือทราบความเคลื่อนไหวได้ ก่อให้เกิดความยากลำบากในการควบคุมประชากร ความปลอดภัยในสังคม การดูแลสวัสดิการ ตลอดจนในด้านสาธารณสุขและการควบคุมโรค ในขณะเดียวกัน แรงงานเหล่านี้ซึ่งมีส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจและอำนวยความสะดวกต่อผู้ประกอบการชาวไทย(ผู้ว่าจ้างแรงงาน) ในสาขากิจการต่าง ๆ กลับไม่ได้รับสิทธิประกันสังคม หรือความคุ้มครองแรงงาน อันขัดต่ออนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติทุกรูปแบบ พศ. 2512

ข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาคั้งต่อไปคือการศึกษถึงแนวทางการดำเนินนโยบายแรงงานต่างด้าวของรัฐอย่างไรให้แรงงานมีการขึ้นทะเบียนโดยไม่จำเป็นต้องสังกัดผู้ว่าจ้างแรงงาน รัฐสามารถเพิ่มทางเลือกสำหรับแรงงานเหล่านี้ได้หรือไม่ ในขณะที่เดียวกันรัฐก็ยังสามารถควบคุมดูแลแรงงานดังกล่าวได้อยู่

บรรณานุกรม

กฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมและยกเว้นค่าธรรมเนียมการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2558.

ราชกิจจานุเบกษา. ฉบับกฤษฎีกา 132, ตอนที่ 39ก (12 พฤษภาคม 2558): 4.

กฎกระทรวงกำหนดจำนวนการจ้างงานและมูลค่าสินทรัพย์ถาวรของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาด

ย่อม. 2545. **ราชกิจจานุเบกษา.** 119, 93ก (20 กันยายน): 17.

กรมการจัดหางาน. 2547. **รายงานยุทธศาสตร์การบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ (พม่า ลาว
กัมพูชา).** กรุงเทพฯ: สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว.

กรมการจัดหางาน. 2550. **รวมมติคณะรัฐมนตรีและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ
แรงงานต่างด้าว ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 - 2550.** กรุงเทพฯ: สำนักบริหารแรงงานต่าง
ด้าว.

กรมการจัดหางาน. 2551ก. **แนวปฏิบัติการจดทะเบียนการจ้างแรงงานต่างด้าวและการขอต่อ
อายุใบอนุญาตทำงานแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และ
กัมพูชา ปี 2551.** กรุงเทพฯ: สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว.

กรมการจัดหางาน. 2551ข. **คำแนะนำการจดทะเบียนสำหรับนายจ้าง/สถานประกอบการในการ
ขอรับใบอนุญาตทำงาน การขอต่ออายุใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าว
หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ปี 2551.** กรุงเทพฯ: สำนักบริหาร
แรงงานต่างด้าว.

กรมการจัดหางาน. 2559. **การจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 23
กุมภาพันธ์ 2559.** ค้นข้อมูลวันที่ 17 พฤศจิกายน 2559 จาก
[http://www.doe.go.th/prd/main/service/param/site/1/cat/17/sub/0/pull/d
etail/view/detail/object_id/47](http://www.doe.go.th/prd/main/service/param/site/1/cat/17/sub/0/pull/detail/view/detail/object_id/47)

กรมการจัดหางาน. ม.ป.ป.ก **ขั้นตอนการขอรับใบอนุญาตจัดหางานให้คนหางานทำงานใน
ประเทศ.** ค้นข้อมูลวันที่ 10 ธันวาคม 2558 จาก
[http://doe.go.th/prd/assets/upload/files/Super%20Admin_th/995a7eda9e8
0f8e8b09ba416d9e72397.pdf](http://doe.go.th/prd/assets/upload/files/Super%20Admin_th/995a7eda9e80f8e8b09ba416d9e72397.pdf)

กรมการจัดหางาน. ม.ป.ป.ช **แนวปฏิบัติการขอรับใบอนุญาตจัดหางานให้คนหางานทำงานใน
ประเทศ สำหรับส่วนภูมิภาค.** ค้นวันที่ 10 ธันวาคม 2558 จาก

http://doe.go.th/prd/assets/upload/files/Super%20Admin_th/831dedbaa62bce7b24e7595c14633d2a.pdf

กระทรวงมหาดไทยขออนุมัติตั้งแผนกทะเบียนต่างด้าว สังกัดกรมตำรวจ (1 กันยายน 2479) (หอจดหมายเหตุ (2) สสร 0201.76/11)

กระทรวงแรงงาน. 2544. **ประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่อง การกำหนดสถานที่ซึ่งห้ามจัดตั้งสำนักงานจัดหางาน.** คำนวณที่ 10 ธันวาคม 2558 จาก http://www.mol.go.th/sites/default/files/download11_0.pdf

กระทรวงแรงงาน. 2555. การจำแนกประเภทแรงงานต่างด้าว จากพม่า กัมพูชา และลาว.

จดหมายข่าวของกระทรวงแรงงานประเทศไทย. 33 (ตุลาคม – พฤศจิกายน) คำนวณที่ คำนวณที่ 10 ธันวาคม 2558 จาก <http://www2.ipsr.mahidol.ac.th/newsletter/index.php/2012-11-08-03-49-15/34-2/78-popdev-vol33-no1/71-2012-10-25-04-42-30.html>

กระทรวงแรงงาน. 2559. **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับคนต่างด้าว.** คำนวณที่ 24 สิงหาคม 2560 จาก http://www.mol.go.th/academician/basic_alien

กระทรวงศึกษาธิการ. สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา. 2557. **โครงการความร่วมมือพัฒนาห้องสมุดสถาบันอุดมศึกษา (ThaiLIS).** คำนวณที่ 1 เมษายน 2557 จาก <http://tdc.thailis.or.th>

กรุงเทพธุรกิจออนไลน์. 2556. ตลาดอสังหาฯเชียงใหม่ฝั่งตะวันตก. คำนวณที่ 2 สิงหาคม 2558 จาก <http://www.bangkokbiznews.com/news/detail/493650>

กฤตยา อาชวนิจกุล และคณะ. 2540ก. **ความซับซ้อนและความสับสนเรื่องคนข้ามชาติในประเทศไทย.** นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.

กฤตยา อาชวนิจกุล และคณะ. 2540ข. บทสังเคราะห์สถานการณ์คนข้ามชาติและทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย. **เอกสารประกอบการสัมมนา: ทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย : การศึกษาข้อเท็จจริงจากกลุ่มผลประโยชน์ ข้อสำรวจกฎหมาย และการวิเคราะห์ระบบการจัดการของรัฐ.**

กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.

กฤตยา อาชวนิจกุล. 2545. **สถานะความรู้เรื่องแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย.** นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.

กองแผนงานและสารสนเทศ. 2550. รายงานผลการศึกษา เรื่อง การตรวจติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ตามมติคณะรัฐมนตรี 2550. กรุงเทพฯ: กรมการจัดหางาน

- กุลล สุนทรธาดา. 2543. การย้ายถิ่นไปทำงานต่างประเทศของแรงงานไทยในช่วงหลังวิกฤติเศรษฐกิจ. ในคณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขาสังคมวิทยา. ใน **การประชุมวิชาการระดับชาติ สาขาสังคมวิทยา ครั้งที่ 1**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขาสังคมวิทยา. หน้า 873-908.
- คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 9). 2541. **บันทึก เรื่อง การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการใช้แรงงานคนต่างด้าวจากนายจ้าง**. คำนวณวันที่ 17 พฤศจิกายน 2559 จาก http://app-thca.krisdika.go.th/Naturesig/CheckSig?whichLaw=cmd&year=2547&lawPath=c2_0161_2547
- คณะรักษาความสงบแห่งชาติ. 2557ก. **คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 73/2557 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์**. คำนวณวันที่ 17 พฤศจิกายน 2559 จาก https://www.nstda.or.th/attachments/18163_20140625-command-no-73.pdf
- คณะรักษาความสงบแห่งชาติ. 2557ข. **คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 74/2557 เรื่อง แต่งตั้งอนุกรรมการประสานงานการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์**. คำนวณวันที่ 17 พฤศจิกายน 2559 จาก https://www.nstda.or.th/attachments/18163_20140625-command-no-74.pdf
- คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชน ด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานต่างด้าวและผู้พลัดถิ่น สภานายความ. 2554. **นโยบายและมาตรการการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว**. คำนวณวันที่ 16 มิถุนายน 2557 จาก www.phamit.org/upload/public/file/b1350622551.pdf
- คำรบ ปัญญาแก้ว และคณะ. 2551. **การพัฒนาระบบบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย (ศึกษาเฉพาะกรณีพม่า ลาว กัมพูชา)**. ใน รายงานการศึกษากลุ่มวิทยาลัยนักบริหาร สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน. กรุงเทพฯ: สำนักงานกรมพัฒนาข้าราชการพลเรือน.
- คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 59/2557. **ราชกิจจานุเบกษา**. 131, ตอนพิเศษ 109 ง (13 มิถุนายน 2557: 9-10. คำนวณวันที่ 17 พฤศจิกายน 2559 จาก <http://www.law.moi.go.th/pdf/order59.pdf>

- คำสั่งคณะกรรมการกฤษฎีกา ๖๐/๒๕๕๗. **ราชกิจจานุเบกษา**. ๑๓๑, ตอนพิเศษ ๑๐๙ ง (๑๓ มิถุนายน ๒๕๕๗): ๑๑-๑๒. ค้นวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๙ จาก <http://www.law.moi.go.th/pdf/order60.pdf>
- จงใจรัก ปกพัฒนกุล. ๒๕๔๑. นโยบายของรัฐบาลไทยเกี่ยวกับกรรมกร ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๔๗-๒๕๔๙. ใน **ประวัติศาสตร์แรงงานไทย (ฉบับกึ่งศตวรรษ)**. ฉลอง สุนทรวาณิช และ คณะ, บรรณาธิการ. กรุงเทพมหานคร : เอ็ดดิสัน เพรส โปรดักส์. หน้า ๑๓๑-๑๙๐.
- ฉลาดชาย รมิตานนท์ และ คณะ. ๒๕๔๑. **ไท = Tai**. เชียงใหม่: ศูนย์สตรีศึกษา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
- ฉัตรสุตา งามชัยสุวรรณ. ๒๕๕๑. **ผลกระทบทางสุขภาพของประชาชน จากแรงงานต่างด้าว ใน อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงใหม่**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ชาย โพธิ์สีดา. ๒๕๕๖. **ศาสตร์และศิลป์แห่งการวิจัยเชิงคุณภาพ**. กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้ง.
- ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. ๒๕๔๐. **รัฐศาสตร์ การบริหารรัฐกิจ ทฤษฎี: หนึ่งทศวรรษรัฐศาสตร์แนววิพากษ์**. กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยและผลิตตำรา มหาวิทยาลัยเกริก.
- ณัฐกานต์ สาจำปา. ๒๕๔๙. **ปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานตามนโยบายการจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าวปี ๒๕๔๗**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ณัฐจักร ศรีแก้วเลิศ. นักวิชาการแรงงานปฏิบัติการ. ๒๕๕๙ (๙ สิงหาคม). การสัมภาษณ์.
- ณัฐพล รักชาติ. ๒๕๔๙. **การนำนโยบายการจัดระบบแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ: ศึกษากรณีจังหวัดสมุทรปราการ**. ภาควิชาพัฒนาระบบสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ดุชนิ ใจไว. ๒๕๔๑. **ความต้องการของแรงงานพม่าที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย: ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอเมือง จังหวัดระนอง**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- ทรรศนะ นิยมประเสริฐผล. ๒๕๔๓. **ผลกระทบทางสังคมของนโยบายจัดระบบเพื่อควบคุมการทำงานของแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ทักษิณ เห็นชอบดี. ๒๕๔๖. **แนวทางการจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ศึกษากรณี : สัญชาติลาว พม่า และกัมพูชา ในจังหวัดสมุทรปราการ**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา.

- ไทยรัฐออนไลน์.** 2557ก (15 มิถุนายน). ปีปี้ซี เผย แรงงานเขมรในไทยแหกกลับบ้านเกิดแล้ว 7 หมื่นคน. ค้นข้อมูลวันที่ 15 มิถุนายน 2559 จาก
<http://www.thairath.co.th/content/429604>
- ไทยรัฐออนไลน์.** 2557ข (18 มิถุนายน). ไซซ์ซ้องใจ! ทำไม ‘แรงงานเขมร’ ตื่นข่าวลือแหกกลับบ้าน. ค้นข้อมูลวันที่ 15 มิถุนายน 2559 จาก
<http://www.thairath.co.th/content/429969>
- ไทยรัฐออนไลน์.** 2557ค (18 มิถุนายน). แรงงานต่างด้าวป่วย! บทเรียนการใช้อำนาจที่ไร้การถ่วงดุล. ค้นข้อมูลวันที่ 15 มิถุนายน 2559 จาก
<http://www.thairath.co.th/content/430492>
- ไทยรัฐออนไลน์.** 2557ง (19 มิถุนายน). แรงงานเวียดนามตื่น! แห่ออกจากไทยกลับบ้านอ้างกลัวถูกจับ. ค้นข้อมูลวันที่ 15 มิถุนายน 2559 จาก
<http://www.thairath.co.th/content/430648>
- บุญชม ศรีสะอาด. 2553. **การวิจัยเบื้องต้น.** กรุงเทพฯ : สุวีริยาสาส์น.
- บุษยรัตน์ กาญจนดิษฐ์. 2550. **ยุทธศาสตร์การอยู่รอดของแรงงานต่างด้าวจากประเทศพม่า กรณีศึกษาในเขตกรุงเทพมหานคร.** วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยมหิดล
- ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 68/2557. **ราชกิจจานุเบกษา.** 131, ตอนพิเศษ 119 ง (27 มิถุนายน 2557): 3-4. ค้นวันที่ 17 พฤศจิกายน 2559 จาก
<http://www.law.moi.go.th/pdf/notice68.pdf>
- ประชา มีเหม้ง. 2548. **ความคิดเห็นของผู้ประกอบการต่อการจัดระบบแรงงานต่างด้าวในเขตกรุงเทพมหานคร.** วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- ประชุม รอดประเสริฐ. 2543. **นโยบายและการวางแผน หลักการและทฤษฎี.** พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ: เนติกุลการพิมพ์.
- ประสงค์ เลหาพงษ์. 2559. การศึกษาเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติเมียนมา ลาวและกัมพูชาในการบังคับใช้กฎหมายของประเทศไทย. **วารสารศรีปทุมปริทัศน์ ฉบับมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์.** 16 (กรกฎาคม – ธันวาคม): 118-128.
- พระราชกำหนดการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ พ.ศ. 2559. **ราชกิจจานุเบกษา.** 133, 70ก (15 สิงหาคม 2559): 1-15.
- พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528. **ราชกิจจานุเบกษา.** ฉบับพิเศษ 102, 116 (1 กันยายน 2528): 1-33.

- พวงเพชร ธนสิน. 2554. **ทนายทຸ່ນທີ່ 2 ของผู้ย้ายถิ่นจากประเทศพม่า : สถานการณ์และการอพยพโยกย้าย.** กองทุนสนับสนุนการวิจัย ชุดโครงการสถานะและปัญหาของทนายทຸ່ນที่ 2 ของผู้ย้ายถิ่นจากประเทศพม่า.
- พัชรวาลย์ วงศ์บุญสิน. 2552. **การย้ายถิ่น: ทฤษฎีและความเป็นไปในเอเชีย.** กรุงเทพฯ: วิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ภัทรรุศ เกอแผละ. 2552. **แนวทางการพัฒนากระบวนการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน.** การค้นคว้าอิสระปริญญาโทมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา.
- ภูวดล ทรงประเสริฐ. 2542. 22 จีนในประวัติศาสตร์แรงงานไทย. ใน **ประวัติศาสตร์แรงงานไทย (ฉบับกึ่งศตวรรษ)** กุลีจีน – 14 ตุลาฯ – วีรบุรุษกรรมกร. ฉลอง สุนทรวานิช และคณะ, บรรณาธิการ. กรุงเทพมหานคร: เอดิสัน เพรส โปรดักส์. หน้า 9 – 38.
- มหาวิทยาลัยบูรพา, วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ. 2554. **ปัจจัยที่มีผลต่อการย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติสู่ประเทศไทย.** โครงการศึกษาวิจัย สำนักคุ้มครองแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน.
- ระวีเวช จาติเกตุ. ผู้บริหารบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว. 2559 (24 เมษายน). การสัมภาษณ์.
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. 2550. **นโยบายสาธารณะ.** กรุงเทพฯ: ซีเอ็ด ยูเคชั่น.
- ลัดดาวัลย์ แซ่เซียว. 2537. **การเมืองล้านนาภายใต้การปกครองของพม่า ระหว่างปี พ.ศ. 2101-2317.** วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- วรเดช จันทรศร. 2540. **การนำนโยบายไปปฏิบัติ.** ใน เอกสารวิชาการ ปีแห่งการส่งเสริมการบริการประชาชนของรัฐ. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักนายกรัฐมนตรี.
- วรเดช จันทรศร. 2548. **การนำนโยบายไปปฏิบัติ.** กรุงเทพมหานคร: พิมพ์กราฟิคฟอรัม.
- วรเดช จันทรศร. 2551. **จากนโยบายสู่การปฏิบัติ: องค์ความรู้ ตัวแบบทางทฤษฎี และการประเมินความสำเร็จ ความล้มเหลว.** กรุงเทพมหานคร: สำนักเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ.
- วิโรจน์ สารรัตน์. 2545. **การบริหาร หลักการ ทฤษฎี ประเด็นทางการศึกษา และบทวิเคราะห์องค์การทางการศึกษาไทย.** พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: ทิพย์วิสุทธิ์.
- วีรชัย ศาสตราศรี. 2542. **แรงงานอพยพพม่า: ศึกษากรณีอำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย.** วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

- ศรีนคร วงศ์ใจ. 2543. **ผลกระทบจากแรงงานพม่าผิดกฎหมายในประเทศไทย: ศึกษากรณีอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ศิริวรรณ เสรีรัตน์, สมชาย หิรัญภิตติ, สุดา สุวรรณภิรมย์, ลัทธิตการ ศรีวะรมย์, และ ชวลิต ประภาวณนธ์. 2539. **องค์การและการจัดการ**. กรุงเทพฯ: พัฒนาศึกษา.
- ศิริไล ชยางกูร. 2555. **รายงานวิจัยแรงงานข้ามชาติกับความต้องการดูแลผู้สูงอายุในประเทศไทย**. เสนอต่อ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา.
- ศุภชัย ยาวะประภาษ. 2548. **นโยบายสาธารณะ**. หนังสือในโครงการตำราพื้นฐานคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สถานทูตสหรัฐและกงสุลในประเทศไทย. 2557. **รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ประจำปี พ.ศ. 2557**. ค้นวันที่ 15 มิถุนายน 2559 จาก <https://th.usembassy.gov/th/our-relationship-th/official-reports-th/2014-trafficking-persons-report-thailand-th/>
- สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล. 2555. **การจำแนกประเภทแรงงานต่างด้าวจากพม่า กัมพูชา และลาว. จัดหมายข่าว ประชากรและการพัฒนา**. 33 (ตุลาคม – พฤศจิกายน) ค้นวันที่ 13 สิงหาคม 2559 จาก <http://www2.ipsr.mahidol.ac.th/newsletter/index.php/2012-11-08-03-49-15/vol33-no2/78-popdev-vol33-no1/71-2012-10-25-04-42-30.html#>
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2550. **รายงานการศึกษาความต้องการแรงงานที่แท้จริงและการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในภาคเกษตร ประมง กิจการต่อเนื่องจากประมงและก่อสร้าง**. กรุงเทพฯ: สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2553. **ผลกระทบจากการจ้างแรงงานข้ามชาติของไทยภายใต้ยุคพหุวัฒนธรรม**. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- สมบัติ อารังธวัช. 2554. **นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ**. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.
- สมพงศ์ สระแก้ว และ ปณิมา ตั้งปรัชญากุล. 2552. **นายหน้ากับกระบวนการย้ายถิ่นแรงงานข้ามชาติจากพม่า: กรณีศึกษาพื้นที่จังหวัดสมุทรสาคร**. กรุงเทพฯ: มูลนิธิเครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน (LPN)
- สรารัฐ ไพฑูรย์พงษ์ และคณะ. 2550. **รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการแนวทางการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานต่างด้าว**. เสนอต่อสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน.

- สำนักข่าวกรมประชาสัมพันธ์. 2557. **ประกาศ คสช. ฉบับที่ 67/2557 เรื่อง มาตรการชั่วคราวในการดำเนินการต่อแรงงานต่างด้าว.** ค้นวันที่ 17 พฤศจิกายน 2559 จาก http://thainews.prd.go.th/website_th/news/news_detail/TNPOL5706160010074
- สำนักข่าวกรมประชาสัมพันธ์. 2557. **ประกาศ คสช. ฉบับที่ 70/2557 เรื่อง มาตรการชั่วคราวในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์.** ค้นวันที่ 17 พฤศจิกายน 2559 จาก http://thainews.prd.go.th/website_th/news/news_detail/TNPOL5706260010001
- สำนักงานจังหวัดเชียงใหม่, กลุ่มงานสารสนเทศและการสื่อสาร. 2559. **บรรยายสรุปจังหวัดเชียงใหม่: ข้อมูลทั่วไปของจังหวัดเชียงใหม่.** ค้นวันที่ 24 สิงหาคม 2559 จาก http://www.chiangmai.go.th/meet_file/sarupCM2559.pdf
- สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม. 2557. **รายงานที่ 1: จำนวนผู้ประกอบการจำแนกตามภูมิภาค และขนาดวิสาหกิจ.** ค้นวันที่ 25 สิงหาคม 2559 จาก <http://122.155.197.183/sme2015/report/View/1188>
- สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม. 2557. **รายงานที่ 4: จำนวนการจ้างงานจำแนกตามภูมิภาค และขนาดวิสาหกิจ.** ค้นวันที่ 25 สิงหาคม 2559 จาก <http://122.155.197.183/sme2015/report/View/1191>
- สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ. 2558. **นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. 2558-2564).** กรุงเทพฯ: คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.
- สำนักนายกรัฐมนตรี. 2478. **กระทรวงมหาดไทยของการสอบหนังสือต่างด้าวเข้าเมือง (8 พฤศจิกายน – 13 มิถุนายน 2478).** หอจดหมายเหตุ (2) สร 0201 กองกลาง สน.เลข 76 คนต่างด้าว 1-14 กลุ่ม 1 ปี 9
- สำนักนายกรัฐมนตรี. 2479. **เอกสารแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาปัญหาคนต่างด้าวเข้าเมืองว่าด้วยการจำกัดจำนวนคนต่างด้าว (19 พฤษภาคม 2475) (หอจดหมายเหตุ (2) สร 0201.76/1 (2) กองกลาง สน.เลข 76 คนต่างด้าว 1-14 กลุ่ม 1 ปี 11).**
- สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว. 2558ก. **ข้อมูลสถิติรายเดือน: พฤษภาคม.** ค้นวันที่ 23 มิถุนายน 2558 จาก <http://wp.doe.go.th/wp/images/statistic/sm/58/sm0558.pdf>
- สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว. 2558ข. **รายชื่อบริษัทจัดหางาน/สำนักงานจัดหางาน ในประเทศไทย.** ค้นวันที่ 18 มิถุนายน 2558 จาก http://wp.doe.go.th/wp/images/mou/mou_ltd170757.pdf

- สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว. 2558ค. **สถานการณ์แรงงานต่างด้าว : กรกฎาคม**. ค้นวันที่ 8 มิถุนายน 2558 จาก <http://wp.doe.go.th/wp/images/statistic/labor/57/se0757.pdf>
- สิริรัฐ สุกันธา. 2557. การเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าในเขตภาคเหนือตอนบนของประเทศไทย. **วารสารเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่**. 18-1(มกราคม – มิถุนายน): 43-63.
- สุธาวัลย์ เสถียรไทย. 2546. **ธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรม**. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนงานวิจัย.
- สุนทรีย์ เรืองมูล. 2551. **เพศภาวะและประสบการณ์แรงงานผู้หญิงไทใหญ่ข้ามชาติในพื้นที่ตลาดสด**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- อดิสร เกิดมงคล. 2550. **รายงาน: แรงงานต่างด้าวในสังคมไทย (1) : การย้ายถิ่นของผู้ลี้ภัยความผูกพันกับสังคมไทย**. ค้นวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2560 จาก <http://prachatai.com/journal/2007/10/14573>
- อติพงศ์ ทองแดง. 2552. **ปัญหาจากการจ้างแรงงานต่างด้าว ตามมาตรฐานการจ้างแรงงานไทยของผู้ประกอบการในจังหวัดเชียงใหม่**. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- อมรา พงศาพิชญ์ และปรีชา คุวินทร์พันธุ์. 2539. **ระบบอุปถัมภ์**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- BBC. 2014 (June 16). More than 120,000 Cambodians leave Thailand. Retrieved April 7, 2014 from <http://www.bbc.com/news/world-asia-27864809>
- Codrington, Graeme. 2008. Detail Introduction to Generational Theory. **Tomorrowtoday**. Retrieved September 29, 2015 from http://www.tomorrowtoday.uk.com/articles/pdf/TomorrowToday_detailed_intro_to_Generations.pdf
- French, W. L. and Bell, C. H. 1990. **Organizational Development: Behavioral Science Interventions for Organization improvement**. 4th ed. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Hicks, H. G. 1972. **The Management of Organization: A Systems and Human Recourse Approach**. 2nd ed. New York: McGraw-Hill.
- ILaw. 2014. **ผลงานคสช. กับปัญหาแรงงานข้ามชาติ**. ค้นวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2559 จาก <https://ilaw.or.th/node/3172>

- ILO. 2007. **Guide to Private Employment Agencies: Regulation, monitoring and enforcement, Geneva, 2007.** Retrieved September 29, 2015 from <http://www.ilo.org/public/English/employment/skills/index.htm>.
- International Labor Organization. 1990. **International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families.** Retrieved April 7, 2004 from <http://www.ilo.org/ilolex>.
- International Monetary Fund. 2010. **World Economic Outlook Database: Nominal GDP List of Countries 2009 (April).** Retrieved March 31, 2014 from <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/01/>
- International Organization for Migration (IOM). 2004. **International Migration Law : Glossary on Migration.** Geneva, Switzerland: International Organization for Migration.
- Kindred, A. R. 1980. **Data Systems and Management: Introduction to Systems Analysis and Design.** 2nd ed. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Kushner, Harvey W. 2003. Vigorous Burmese Student Warriors. In **Encyclopedia of Terrorism.** Thousand Oaks, CA: Sage. Pp. 395-396.
- Massey, Douglas S., Arango, Joaquin, Hugo, Graeme, Kouaouci, Ali, Pellegrino, Adela and Taylor, J Edward. 1998. **World in Motion: Understanding International Migration at the End of the Millennium.** Oxford: Clarendon Press.
- Mazmanian, Daniel A. And Sabatier, Paul A. 1983. **Implementation and Public Policy.** Glenview, IL: Scott, Foresman.
- Montjoy, Robert. and O'Toole, Laurence. 1979. Toward a Theory of Policy Implementation: An Organizational Perspective. **Public Administration Review**, 39 (5): 465-476.
- Pressman, Jeffrey L. and Wildavsky, Aaron. 1984. **Implementation.** California: University of California Press.
- Robbins, Stephen P., Bergman, Rolf., Stagg, Ian. and Coulter, Mary. 2006. **Management.** 4th ed. Australia: Pearson Education Australia.

- Schultze, Charles L. 1970. The Role of the Incentives, Penalties, and Rewards in Attaining Effective Policy. In **Public Expenditures and Policy Analysis**. Julius Margolis and Robert Haveman, eds. Chicago: Markham.
- Semprevivo, Philip C. 1976. **System Analysis: Definition, Process and Design**. Worthington: Science Research Associates.
- Skinner, G. William. 1962. **Chinese Community of Thailand**. Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Tilly, Charles and Brown, C. Harold. 1967. On Uprooting, Kinship and the Auspices of Migration. **International Journal of Comparative Sociology**. 8 (2): 139-164.
- Van Meter, Donald S. and Van Horn, Carl E. 1975. The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. **Administration & Society**. 6 (February): 445-488.
- Wallerstein, Immanuel Maurice. 1974. **The Modern World System**. New York: Academic Press.
- Yamane, Taro. 1973. **Statistics: An Introductory Analysis**. 3rd ed. New York: Harper and Row.
- Younis, Talib and Davidson, Ian. 1990. The Study of Implementation. In **Implementation in Public Policy**. Talib Yaunis, ed. Aldershot, England: Dartmouth.

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

ตัวอย่างบทสัมภาษณ์

ตัวอย่างการสัมภาษณ์บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว

นายสมบัติ* เพศชาย อายุ 57 ปี นิติศาสตร์บัณฑิต และ เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช อาชีพปัจจุบันเป็นทนายความ รับว่าความทั่วราชอาณาจักร นอกจากให้บริการและดูแลเรื่องแรงงานต่างด้าวและการพิสูจน์สัญชาติแล้ว บริษัทยังให้บริการในการทำ พรบ. ต่อกาชี และธุรกรรมทางกฎหมายทุกชนิด ประกอบอาชีพเป็นตัวแทนจัดหางานมา 4 ปี และเริ่มจดทะเบียนบริษัทในปีที่ 3

แรงงานต่างด้าว เป็นบุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย คือ ทุกคนที่เป็นต่างชาติ ถือว่าเป็นต่างด้าวทั้งหมด แต่ที่มีการอนุญาตให้เข้ามาทำงานในลักษณะของแรงงาน จะมีอยู่ 3 สัญชาติหลัก ๆ ก็คือ ลาว พม่า และกัมพูชา แต่สำหรับในเชียงใหม่ จะมีอยู่แค่สัญชาติเดียวที่มีมากที่สุดก็คือ **แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า** แต่ส่วนใหญ่แรงงานที่อยู่ในเชียงใหม่ที่เป็นคนเชื้อชาติพม่าสัญชาติพม่าเลยมีน้อยมาก ส่วนใหญ่เป็น คนเชื้อชาติไทยใหญ่สัญชาติพม่า หรือเรียกว่า ชาวไทยใหญ่ หรือ คนไต ที่ส่วนใหญ่มาจากรัฐฉาน แต่หากว่าเป็นภาคอื่น ๆ เช่นสมุทรสาคร ระนอง ส่วนใหญ่จะเป็นชาวพม่า ที่มีทั้งเชื้อชาติและสัญชาติพม่า

ความสำคัญของแรงงานต่างด้าวที่มีต่อประเทศไทย แรงงานต่างด้าวมมีความสำคัญมาก เนื่องจากพวกเขาเข้ามาทำงานในกลุ่มงานประเภทที่คนไทยขาดแคลน หรือพุดง่าย ๆ ก็คือ คนไทยไม่ทำงานประเภทนั้น ๆ เช่น งานด้านการก่อสร้าง การเกษตร แม่บ้าน ทำความสะอาด สรุปลก็คืองานที่มีลักษณะเป็นงานกรรมกรซึ่งมีความสำคัญมากในการทำงาน คนส่วนใหญ่มักคิดว่าการจ้างงานแรงงานต่างด้าวเกิดจากการที่มีค่าแรงถูกกว่าการจ้างงานคนไทยในประเทศ แต่ความจริงแล้ว ค่าแรงที่แรงงานต่างด้าวที่ถูกกฎหมายได้รับ ก็คือ อัตราเดียวกับที่แรงงานชาวไทยได้รับ คือ ได้เท่ากัน ถ้าเป็นวันละ 300 บาท ก็คือได้ 300 บาท เท่ากัน แต่อาจจะมีบางอาชีพที่ถูกกว่า เช่น แม่บ้าน หรือการเกษตร ที่อาจจะมีการให้ค่าแรงน้อยกว่า แต่จะให้ในเรื่องสวัสดิการอื่นแทน เช่น ที่อยู่อาศัย อาหาร ค่าน้ำ ค่าไฟ และอื่น ๆ พุดง่าย ๆ ก็คือ กินอยู่ด้วยเลย ซึ่งหากคิด ๆ แล้วก็ป็นค่าใช้จ่ายที่ไม่น้อยกว่ากัน บางทีอาจจะมากกว่าด้วยซ้ำในบางกรณี อย่างมากก็เป็นครอบครัว หรือ บางทีก็ทำงานการเกษตร ให้ดูแลสวน เมื่อผลผลิตออกก็แบ่งผลผลิตหรือรายได้กัน มีลักษณะเหมือนเป็นหุ้นส่วน แต่

ส่วนเหตุผลที่ทำให้แรงงานต่างด้าวเป็นที่นิยมว่าจ้างมาทำงานก็เพราะ มีความ ขยัน ซื่อสัตย์ และ อดทนในการทำงานค่อนข้างสูง

ประเภทงานที่แรงงานต่างด้าวสามารถทำได้ มีอยู่ในกฎหมาย “อาชีพที่ให้คนต่างด้าว มาตรา 13 ทำ” มีอยู่ 27 ประเภทงาน ได้แก่ 1.กรรมกร (ทั่วไป) , กรรมกร (ก่อสร้าง) 2. คนสวน 3. เลี้ยงสัตว์ ยกเว้น งานเลี้ยงไหม 4.ช่างปูน 5. ช่างไม้ช่างก่อสร้าง 6. ช่างทาสี 7. ช่างไม้เครื่องเรือน 8. พนักงานซักรีดเสื้อผ้า 9.ช่างตัดเย็บเสื้อผ้า ยกเว้นเสื้อผ้าสตรี 10. พนักงานขายอาหารและเครื่องดื่ม 11.พนักงานผลิตอาหารและเครื่องดื่ม 12. พนักงานขายของหน้าร้าน 13. ช่างซ่อมจักรยาน 14. ช่างซ่อมเบาะรถ 15. ช่างซ่อมตัวถังรถ 16.ช่างช่างซ่อมท่อไอเสียรถ 17. ช่างบัดกรีโลหะแผ่นด้วยมือ 18. ช่างเลื่อยไม้ในโรงงานแปรรูปไม้ 19. ช่างซ่อมประตูหน้าต่าง 20.ช่างติดตั้งมุ้งลวด 21. ช่างย้อมผ้า 22. ช่างซ่อมรองเท้า 23. ช่างซ่อมนาฬิกา , ปากกา , แว่นตา 24. ช่างลับมีด 25. ช่างทำกรอบรูป 26.ช่างทำเครื่องทองและเครื่องเงิน 27. ช่างทอผ้าไหมพรมและทอผ้า ตำแหน่งงาน 27 อาชีพนี้ จะเป็นของ แรงงานต่างด้าวที่มีบัตรประจำตัวคนไม่มีสัญชาติไทย ซึ่งในเชียงใหม่ก็จะเป็นคนเชื้อชาติไทยใหญ่ สัญชาติพม่า มีบัตรขึ้นต้นด้วยเลข 5,6,7 ส่วนบัตรสีขาว ที่ขึ้นต้นด้วยเลข 0 ซึ่งเป็นบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน จะทำได้เฉพาะงานในข้อ 1 – 3 เท่านั้น ไม่มีสิทธิ์ทำใบอนุญาตขับขี่ยานทุกประเภท ส่วนอีกแบบที่เรียกว่า Passport จะทำได้ ในข้อ 1-3 แม่บ้าน พ่อบ้าน ร้านอาหาร และโรงงานผลิต ต่าง ๆ

การจ้างแรงงานต่างด้าว เริ่มจากตัวผู้ว่าจ้างแรงงาน ที่จะต้องมี “ใบไควตา” หรือ “ใบแจ้ง ผลการอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าว” ซึ่งมีอายุ 1 ปี ผู้ว่าจ้างแรงงานจะต้องทำการยื่นขอใหม่ทุกปี จากสำนักงานจัดหางานจังหวัด ต่อไปก็คือ บัตรประจำตัวของแรงงานต่างด้าวเอง เช่น พาสปอร์ต บัตรสีขาว บัตรสีชมพู เล่มแดง เล่มม่วง บัตรเขียวขอบเหลือง หรือ บัตร ทร.38 หรือเรียกว่า บัตร ทหาร เนื่องจากเป็นการดำเนินการให้โดยทหารซึ่งเป็นเอกสารประจำตัวแรงงานใหม่ล่าสุด จะมีเฉพาะ ผู้ที่มีบัตรเหล่านี้เท่านั้นที่สามารถรับเข้าทำงานได้ เมื่อผู้ว่าจ้างแรงงานเปิดรับสมัครงานและมีแรงงาน ต่างด้าวมาสมัครให้ขอดูทุกครั้งว่ามีบัตรแบบไหนประเภทไหน ซึ่งก็เป็นข้อดีเพราะผู้ว่าจ้างแรงงาน สามารถตรวจสอบประวัติของแรงงานได้จากบัตรประจำตัว ในกรณีที่ผู้ว่าจ้างแรงงานเดิมอยู่จะต้อง ทำการแจ้งให้ออกจากผู้ว่าจ้างแรงงานเดิมก่อน จึงจะรับเข้าทำงานใหม่ได้ แต่หากว่าบัตรอนุญาต ทำงานเดิมหมดอายุพอดี ก็สามารถรับเข้าทำงานใหม่ได้เลยแต่จะต้องมีการตรวจสอบสุขภาพทุกครั้ง ที่โรงพยาบาลของรัฐเท่านั้น การย้ายผู้ว่าจ้างแรงงานสามารถไปแจ้งได้ที่สำนักงานจัดหางานจังหวัด ปัจจุบันการขออนุญาตเปลี่ยนงาน หรือเพิ่มสถานที่ทำงาน มีค่าธรรมเนียมเหลือเพียง 100 บาท จาก เดิม 1000 บาท ใช้เอกสารเหมือนการขออนุญาตทำงาน และสามารถเปลี่ยนแปลงได้เสมอเมื่อมีความ ต้องการใช้แรงงานในงานใหม่หรือต่างสถานที่

การขออนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าวใช้ระยะเวลาเท่าไรไม่นาน ในกรณีที่มิเอกสาร ครบ เพียงแค่วันเดียวก็เสร็จ เพียงแต่ว่าส่วนใหญ่จะมีปัญหาในเรื่องของการเตรียมเอกสาร ซึ่งบางครั้ง

ก็ต้องมาใช้บริการผู้จัดเตรียมเอกสารอย่างที่เราเปิดดำเนินการอยู่ เป็นผู้จัดเตรียมเอกสารให้เพื่อความถูกต้อง ดังนั้นจริง ๆ แล้วสามารถทำได้เอง และมีระยะเวลาการยื่นขอเพียง 1 วันเท่านั้นก็เสร็จจากเอกสารครบสมบูรณ์ สำหรับค่าธรรมเนียมในการขออนุญาตทำงานในกรณีทำงานที่เป็นประเภทพื้นฐานของแรงงาน คือ กรรมกรทั่วไป แม่บ้าน ทำสวน เกษตรกรรม เลี้ยงสัตว์ จะเสียค่าธรรมเนียมปีละ 1000 บาท แต่อาชีพที่เหลือจะเสียค่าธรรมเนียมปีละ 3000 บาท โดยในการขออนุญาตในตอนแรกจะได้รับเป็นใบอนุญาตทำงานชั่วคราวก่อน เป็นใบที่ออกแทนให้หลังจากทำเรื่องขออนุญาตทำงานเรียบร้อยแล้ว ก่อนจะได้รับใบจริง (เล่มสีน้ำเงิน) ซึ่งจะมีวันนับอายุอยู่ในเอกสารที่กรมแรงงานมอบให้

ข้อจำกัดของการจ้างงานแรงงานต่างด้าว ผู้ว่าจ้างแรงงานจะต้องรอบคอบเรื่องกฎระเบียบและเตรียมพร้อมเรื่องเอกสารอยู่เสมอ แรงงานต่างด้าวมียุทธศาสตร์เดียว แต่มีการแบ่งออกตามลักษณะใบอนุญาต เช่น บัตรพื้นที่สูง บัตรสีชมพู บัตรเขียวขอบแดง ที่หน่วยงานราชการออกให้ แล้วก็มี Passport ที่มีทำครั้งแรกในปี 2009 - 2011 ที่เป็นเล่มสีแดง พอมาปี 2012 ถึงปัจจุบันมีการเปลี่ยนมาเป็นเล่มสีม่วง ซึ่งมีอายุ 6 ปี แต่เมื่ออยู่ครบ 4 ปี จะต้องทำการแจ้งเพื่อขอใหม่ ส่วนวีซ่าต้องต่อทุก 2 ปี สำหรับแรงงานต่างด้าวที่มีการขออนุญาตและมีใบอนุญาตทำงานเรียบร้อยแล้ว จะมีข้อจำกัดอยู่ที่ตัวของแรงงานจะต้องทำงานอยู่กับผู้ว่าจ้างแรงงานที่ใบอนุญาตทำงานระบุเท่านั้น และจะต้องอยู่ในสถานที่ระบุในใบอนุญาตเท่านั้น ถ้าหากว่ามีการนำแรงงานออกนอกพื้นที่ต้องมีเอกสารหลักฐานพร้อม ที่สำคัญต้องให้แรงงานต่างด้าวพกใบอนุญาตทำงาน เอกสารประจำตัวติดตัวตลอดเวลาไปที่ไหน เพื่อความปลอดภัย และสามารถแสดงตนได้ในเวลาถูกขอตรวจสอบจากเจ้าหน้าที่ และเพื่อความสะดวกในการติดต่อกับผู้ว่าจ้างแรงงาน ในกรณีใด ๆ ก็ตาม ขอให้ผู้ว่าจ้างแรงงานเขียนหมายเลขโทรศัพท์ที่ติดต่อได้ลงในเอกสารของแรงงานด้วยเผื่อเวลาเกิดเหตุอะไรจะได้สามารถติดต่อผู้ว่าจ้างแรงงานได้สะดวก โดยผู้ว่าจ้างแรงงานจะต้องมี เอกสารแสดงตัว และเอกสารที่เป็นหลักฐานว่าพาแรงงานไปทำงาน แต่ต้องพาไปภายในวันเดียวเท่านั้นและต้องพากลับ หากต้องการไปทำงานเป็นเวลานาน ต้องมีการแจ้งขอเพิ่มสถานที่ทำงานในเอกสารขออนุญาตใช้แรงงานต่างด้าว สำหรับในเชียงใหม่ผู้ว่าจ้างแรงงานสามารถระบุสถานที่ทำงานได้ 3 แห่งในการขออนุญาตแต่ละครั้ง

ปัญหาและอุปสรรคที่พบจากการดำเนินงาน ทุกวันนี้การทำงานมีความสะดวก รวดเร็ว เพราะเข้าถึงช่องทางการติดต่อราชการที่ช่วยอำนวยความสะดวกให้

สมควร* เพศชาย อายุ 59 ปี จบการศึกษารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต จากสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ปัจจุบันเป็นอาจารย์สาขาสังคมศาสตร์ สอนวิชาวิเคราะห์การเมืองไทย และวิชาการบริหารกลยุทธ์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตเชียงใหม่ ประกอบกิจการบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวมาเป็นระยะเวลา 6 ปี

การทำงานของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว บริษัทมีหน้าที่ในการหาแรงงานให้กับผู้ประกอบการที่ไม่มีลูกจ้าง จากนั้นยื่นคำร้องขออนุญาตจ้างแรงงานสัญชาติที่ต้องการ หรือที่เรียกว่า ขอโควตา จากนั้นจึงนำแรงงานไปพิสูจน์สัญชาติ ซึ่งแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในเมืองไทยต้องทำการพิสูจน์สัญชาติ กล่าวคือ แรงงานต้องทำใบอนุญาตทำงานชั่วคราวก่อนและต้องยื่นเรื่องทำการพิสูจน์สัญชาติ หลังจากนั้นรัฐบาลพม่าจะออกหนังสือเดินทางให้ เมื่อแรงงานต้องการเปลี่ยนงานหรือเปลี่ยนผู้ว่าจ้างแรงงานก็สามารถสามารถมาติดต่อบริษัทให้ทำเรื่องขอเปลี่ยนย้ายได้ บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวของอาจารย์สมควร มีบริการนอกพื้นที่ด้วย โดยผู้ว่าจ้างแรงงานจะเรียกเข้าไปคุยกับแรงงาน เนื่องจากผู้ว่าจ้างแรงงานไม่รู้ขั้นตอน และ บริษัทจัดหางานจะเป็นผู้เข้าไปอธิบายขั้นตอนการดำเนินการทำบัตรประจำตัวให้ถูกต้องตามกฎหมาย นอกจากนี้ บริษัทยังให้บริการด้านการนำเข้าแรงงานต่างด้าว โดยบริษัทจะเป็นผู้ทำหน้าที่แทนผู้ว่าจ้างแรงงานที่เป็นนิติบุคคล ทำการยื่นเรื่องขอนำเข้าแรงงานให้กับกระทรวงแรงงาน โดยส่วนมากจะเป็นพม่าและกัมพูชา แรงงานที่นำเข้าหรือได้รับการติดต่อหางานส่วนมากจัดเป็นแรงงานประเภทอุตสาหกรรมโรงงานและก่อสร้าง ส่วนแรงงานแม่บ้านมีเป็นส่วนน้อย เนื่องจากผู้ว่าจ้างแรงงานสื่อสารไม่รู้เรื่อง เกิดปัญหาหลักขโมยและอยู่คนเดียวไม่ได้ ในขณะเดียวกันก็มีบริการแบบต่อเนื่อง โดยบริษัทจะคอยตรวจสอบในฐานข้อมูลของแรงงาน หากแรงงานวิสา กำลังจะหมดอายุ บริษัทจะติดต่อให้มาดำเนินการต่อวีซ่าเพื่อให้แรงงานรักษาสถานะของตัวเอง ปัจจุบันบริษัทให้บริการแรงงานประมาณ 1,000 คน/ปี สำหรับการบริการต่อวีซ่า บริษัทจะดำเนินการเตรียมเอกสารและจัดรถให้บริการพาไปต่อวีซ่า ทั้งจากที่ทำงานมากรมจัดหางาน หรือไปชายแดน จำนวน 3 วัน/สัปดาห์ ให้บริการได้ครั้ง 10-15 คน นอกจากบริการการพิสูจน์สัญชาติแล้ว ยังบริการเรื่องการเปลี่ยนหรือย้ายผู้ว่าจ้างแรงงาน โดยบริษัทจัดหางานไม่สามารถจัดตั้งเป็นตัวแทนการต่อวีซ่าได้ เป็นเพียงตัวแทนทำธุรกรรม การต่อวีซ่าต่อให้ ตม. เท่านั้นซึ่งถูกกำหนดระเบียบขั้นตอนต่าง ๆ ถ้าในอนาคตบริษัทจัดหางานสามารถเป็นตัวแทนการขอต่อวีซ่าได้ จะเป็นผลดีกับแรงงานที่ไม่ต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการดำเนินการขอต่อใบอนุญาต ในขั้นตอนการดำเนินการต่าง ๆ บางครั้งมีหน่วยงานราชการในพื้นที่บางกลุ่มเข้ามาเพิ่มเงื่อนไขให้ขั้นตอนการดำเนินการเกิดความยุ่งยากขึ้นเพื่อผลประโยชน์บางกลุ่ม ทำให้การดำเนินงานของบริษัทจัดหางานเกิดความล่าช้า การต่อวีซ่ากับบริษัทจัดหางานสามารถทำได้แต่มีค่าใช้จ่ายสูงเพราะต้องมีการจ่ายใต้โต๊ะด้วย ค่าใช้จ่ายคนละ 1,500 บาท หากแรงงานหรือผู้ว่าจ้างแรงงานไปต่อเองมีค่าใช้จ่าย 500 บาท แต่ด้วยระบบราชการที่ตั้งเงื่อนไขในการรับต่อวีซ่าให้กับแรงงานที่เพียงวันละ 80 คน ทำให้ผู้ว่าจ้างแรงงานและแรงงานไม่ยอมเสียเวลารอโดยที่ไม่ทราบว่าจะเสร็จเมื่อไหร่ หรือเสียเวลาไปแล้วจะได้ทำหรือไม่ ผู้ว่าจ้างแรงงานจึงยอมใช้บริการบริษัทแล้วไปทยอยหักจากค่าจ้างเดือนละ 200-500 บาท ก็คุ้มค่ากว่า

ในด้านการพัฒนาแรงงาน บริษัทไม่ได้มีการดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับงานพัฒนาฝีมือแรงงานต่างด้าว แต่อย่างไรก็ตาม ถ้าจัดทำได้ก็จะเป็นผลที่ติดต่อแรงงานและผู้ว่าจ้างแรงงาน แต่มีข้อจำกัดว่า

เป็นเรื่องยากที่จะมีแรงงานสนใจเข้ามาอบรม เพราะแรงงานส่วนมากมีกลุ่มเพื่อนหรือมีคนแนะนำให้ไปทำงานในที่ต่าง ๆ เองก่อนที่จะเข้ามาทำงาน นอกจากนั้นยังมีเรื่องค่าใช้จ่ายในการจัดอบรม ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่า การจัดอบรมให้กับแรงงานก่อนเข้ามาในประเทศจะมีค่าใช้จ่ายที่สูงกว่าจัดอบรมในประเทศ แม้แรงงานที่ได้ผ่านการอบรมมาก่อนจะทำให้ผู้ว่าจ้างยอมรับที่จะพาไปทำงานด้วย และได้รับค่าแรงที่เพิ่มขึ้นตามความสามารถที่แรงงานมี แต่ก็ต้องมีกฎหมายรองรับขั้นตอนการทำงานและด้วย

รายได้ของบริษัทจัดหางานมีรายได้ที่ไม่แน่นอน ขึ้นอยู่กับจำนวนที่เข้ามาติดต่อกับบริษัท ซึ่งแต่ละบริษัทจะมีแรงงานที่เคยติดต่อแล้วเป็นลูกค้าเดิมอยู่แล้วหรือมีเพื่อนที่แนะนำให้มาทำกับบริษัทนั้น ๆ

เมื่อมองสถานการณ์ด้านแรงงานต่างด้าวในปัจจุบัน คุณสมควร* เห็นว่าปัญหาสำคัญในปัจจุบันคือปัญหานายหน้าจัดหาแรงงานผิดกฎหมาย ซึ่งมีมากกว่าบริษัทจัดหางานที่จดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมาย และมีจำนวนมากเกินกว่าที่รัฐบาลจะควบคุมได้ รัฐบาลต้องเข้ามาดูแลให้เข้มงวดมากขึ้น เพราะผลกระทบที่เกิดจากนายหน้าไม่จดทะเบียนมีมาก เช่น การหลอกลวง โกงเงิน บริษัทจัดหางานจดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมาย มีหลักประกันและสามารถตรวจสอบได้

บทบาทรัฐในการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าว การดำเนินงานของบริษัทจัดหางานขึ้นอยู่กับระบบการบริหารราชการของไทย และพม่า เช่น การขึ้นทะเบียนพิสูจน์สัญชาติมี 1.5 ล้าน แต่พิสูจน์สัญชาติเพียง 0.5 ล้าน สาเหตุหลักมาจากนโยบายของพม่าไม่ชัดเจนในเรื่องของการออกหนังสือเดินทางทำให้ดำเนินการต่อไปไม่ได้ ซึ่งต่างจากของรัฐบาลไทย ที่แก้ปัญหาโดยการขยายเวลาการอนุญาตทำงาน จึงกลับมาขึ้นทะเบียนใหม่อีก 90 วัน ปัญหาหลักคือนโยบายของรัฐบาลพม่าที่ไม่ชัดเจนและเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ต่าง ๆ ถึงแม้รัฐบาลจะออกนโยบายแต่สุดท้ายแล้วรัฐบาลพม่าเองไม่มีนโยบายออกมาตอบรับหรือใช้ร่วมกัน ทำให้แนวทางปฏิบัติในการออกหนังสือเดินทางไม่เป็นระบบ บริษัทจัดหางานจึงไม่สามารถกระทำการใด ๆ ได้ ดังนั้น ปัญหาต่าง ๆ ไม่ได้อยู่ที่บริษัทจัดหางานแต่อยู่ที่นโยบายของรัฐบาลของทั้งสองประเทศ ส่วนการที่รัฐบาลพม่าไม่มีนโยบายที่ชัดเจนออกมาไม่ได้มีผลกระทบต่อบริษัทมาก บริษัทจัดหางานเป็นเพียงตัวกลางระหว่างผู้ว่าจ้างแรงงานกับแรงงานต่างด้าว คอยประสานว่าผู้ว่าจ้างแรงงานต้องการแรงงานประเภทใด หรือในอีกกรณีคือแรงงานเป็นคนเลือกที่จะหางานเอง และจะบริการเรื่องพิสูจน์สัญชาติให้แรงงานต่างด้าว

คุณสมควร* มองว่าเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ไม่ทราบข้อมูลที่ต้องปฏิบัติ รัฐบาลควรจัดอบรมเจ้าหน้าที่ให้ความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงาน เรื่องจำนวนคนและสถานที่มีความเหมาะสมเพียงพอต่อการให้บริการ ไม่มีการทุจริต นอกจากนั้น อยากให้รัฐบาลเข้ามาควบคุมอย่างจริงจัง ให้บริษัทที่จดทะเบียนเท่านั้นที่สามารถให้บริการจัดหางานและพิสูจน์สัญชาติเท่านั้น และมีการจัดทำระบบฐานข้อมูลเพื่อให้สามารถติดต่อติดตามแรงงานที่เข้ามาทำงานได้เป็นหลักประกันได้แน่นอนเมื่อเกิด

ปัญหาต่าง ๆ ประเด็นที่น่าสนใจที่ควรศึกษาต่อคือ นโยบายของราชการ ระบบอุปถัมภ์ และการการทุจริตในหน้าที่ที่คุณสมควร* ไม่สามารถให้ข้อมูลอย่างครบถ้วนได้ แต่เป็นเรื่องสำคัญต่อระบบการจัดการแรงงานต่างด้าวของไทยที่จำเป็นต้องศึกษา

คุณสมจิตร* ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการจดทะเบียนบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวว่าสมัยก่อนบริษัทจัดหางานตั้งกันง่ายและมีการหลอกลวงกัน แต่ปัจจุบันเมื่อตั้งบริษัท มีเพียงผู้จัดการเท่านั้นที่จะสามารถไปดำเนินการให้บริการได้ ส่วนหากจะมอบหมายให้ลูกจ้างดำเนินการต้องขึ้นทะเบียนก่อน โดยผู้จัดการบริษัทจะต้องทำการขึ้นทะเบียนกับกรมการจัดหางานของจังหวัดว่าเรามีคนงานกี่คนและทำการวางเงินมัดจำลูกจ้างคนละ 50,000 บาท เพื่อเป็นการคุ้มครองผู้ใช้บริการและเป็นหลักประกันสำหรับผู้ที่ใช้บริการเพราะบางครั้งคนให้บริการไปหลอกแล้วลอยแพ รวมถึงตัวบริษัทจัดหาแรงงานและจัดหางานเองที่ต้องวางเงินมัดจำไว้ 100,000 บาท เป็นหลักประกันและค่าชดเชยในลักษณะเดียวกัน กรณีบริษัทไปสร้างความเสียหายใด ๆ ให้เกิดขึ้น จะเห็นได้ว่ารัฐวางแผนไว้ดีในระดับนโยบายและกฎเกณฑ์การปฏิบัติ แต่ในทางปฏิบัติจริงแล้วทำให้การมีบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวและจัดงานที่ถูกต้องตามกฎหมายต้องใช้ต้นทุนที่สูงมาก เช่น เรามีลูกจ้าง 2 คน คนละ 50,000 ก็ต้องวางมัดจำ 100,000 บาท อย่างไรก็ตามการจดทะเบียนที่ถูกต้องตามกฎหมายมีข้อดี คือ ทำให้มีรายชื่ออยู่ในฐานข้อมูลของรัฐ เมื่อผู้ว่าจ้างแรงงานแจ้งความประสงค์ที่จะใช้หาแรงงานต่างด้าวให้กับกรมการจัดหางาน กรมการจัดหางานจังหวัดจะมีรายชื่อบริษัทให้บริการ ซึ่งเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงลูกค้าและเกิดความน่าเชื่อถือ อย่างไรก็ตามการดำเนินงานให้ถูกต้องตามระเบียบยังคงเป็นเรื่องยุ่งยากเพราะมีข้อจำกัดและเงื่อนไขมากมาย เช่น ขอบเขตพื้นที่ในการให้บริการของบริษัทที่จำกัดเฉพาะในพื้นที่จังหวัดที่จดทะเบียน แต่ในบางครั้งบริษัทจะต้องเอาแรงงานมาจากจังหวัดใกล้เคียงอย่าง ลำพูน ตาก น่าน ซึ่งก็จะมีขั้นตอนเพิ่มขึ้นไปอีกกรณีที่จะนำแรงงานในพื้นที่อื่นเข้ามาทำงานในจังหวัดเชียงใหม่ ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การที่จะทำให้บริษัทถูกต้องตามกฎหมายนอกจากจะมีต้นทุนสูงแล้วยังเพิ่มความยุ่งยากซับซ้อนในการดำเนินงาน แต่เป็นประโยชน์แก่ผู้ใช้บริการทั้งที่เป็นผู้ว่าจ้างแรงงานและตัวแรงงานเอง สำหรับคุณสมจิตรเองนั้นเรื่องจากประกอบอาชีพทนายความอยู่แล้วจึงไม่ได้มองว่าการดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมายเป็นเรื่องยุ่งยากและขึ้นกับการดำเนินงานตามระเบียบราชการ เมื่อได้ศึกษาข้อมูลแล้วจึงตัดสินใจจดทะเบียนบริษัทตามกระบวนการ

หน้าที่ของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว อันดับแรก แนวโน้มในอนาคต ผู้ว่าจ้างแรงงานที่ต้องการแรงงานต่างด้าวจะต้องเป็นนิติบุคคลเท่านั้น นิติบุคคลในที่นี้หมายถึงว่า จะต้องไปจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลไม่ว่าจะเป็นบริษัท ห้างหุ้นส่วนจำกัด ห้างหุ้นส่วนสามัญ หรืออะไรก็แล้วแต่เพื่อที่จะให้มีคุณสมบัติที่จะเป็นผู้ว่าจ้างแรงงาน เนื่องจากประเทศต้นทางเห็นว่าผู้ว่าจ้างแรงงานไทยมักเอาเปรียบแรงงานต่างด้าว แต่ในความเป็นจริงแล้ว กรณีที่แรงงานเอาเปรียบผู้ว่าจ้างแรงงานก็มีให้พบเห็นบ่อยครั้ง

1) ให้ข้อมูลสำคัญ เช่น คุณสมบัติผู้ว่าจ้างแรงงานและระเบียบการจ้างงาน อันดับแรกผู้ว่าจ้างแรงงานที่ต้องการแรงงานต่างด้าวต้องมีคุณสมบัติครบก่อนจากนั้นจึงมาติดต่อกับบริษัทจัดหาแรงงานเพื่อแจ้งความประสงค์ว่าต้องการแรงงานจำนวนเท่าไร อายุเท่าไร แต่ตามกำหนดหมาย แรงงานต้องอายุ 18 ขึ้นไป ส่วนใหญ่แล้วจะมีอายุเฉลี่ยที่ 20 กว่าซึ่งเป็นวัยที่กำลังทำงาน ส่วนเรื่อง เพศมีข้อกำหนดไว้ว่า หากต้องการเพศหญิงต้องมีอย่างน้อย 4 คน เช่น กรณีโรงงานผลิตผลไม้ กระป๋องที่ฝาง ต้องการคนงานจำนวน 15 คน ก็ต้องระบุ ว่า ชาย 10 คน และ ผู้หญิง 5 คน จึงจะผ่าน แต่หากระบุ ว่า ผู้ชาย 12 คน ผู้หญิง 3 คน ถือว่าผิดข้อบังคับที่ว่าต้องจ้างผู้หญิงขั้นต่ำ 4 คน ซึ่ง ข้อมูลเหล่านี้ผู้ว่าจ้างแรงงานส่วนใหญ่ไม่ทราบ เป็นหน้าที่ของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวจะต้องแจ้ง ให้ทราบ

2) ดำเนินการขอโควตาการจ้างแรงงานต่างด้าวและทำสัญญา เมื่อผู้ว่าจ้าง แรงงานเข้าใจกฎระเบียบต่าง ๆ แล้ว ก็ดำเนินการขอโควตาการจ้างแรงงานต่างด้าวโดยผู้ว่าจ้าง แรงงานจะเตรียมเอกสารต่างมาให้ตามที่เรานำไป และกรอกแบบฟอร์มที่ทางจัดหาแรงงานจังหวัดมี ให้ในระบบออนไลน์ แล้วเราก็นำรับมอบอำนาจดำเนินการแทน บางผู้ว่าจ้างแรงงานมีใบอนุญาตจ้าง งานและโควตาอยู่แล้วก็ข้ามขั้นตอนนี้ได้เลย แต่หากไม่มีเมื่อไปยื่นแบบขอโควตาแล้ว ทางกรม จัดหาแรงงานจังหวัดจะประกาศรับสมัครงานให้คนไทยทราบก่อนเพื่อให้โอกาสคนไทย หากไม่คนไทย ไปสมัครภายในกำหนด(5หรือ7 วัน) จึงจะออกโควตาให้ จากนั้นจึงดำเนินการทำสัญญาจ้างตาม รูปแบบที่กรมจัดหางานกำหนด ซึ่งสัญญาจ้างจะมีทั้งภาษาอังกฤษและภาษาของท้องถิ่นแต่ชาติ

3) ให้บริการต่อ VISA แรงงานต่างด้าว อันที่จริงแล้วการต่อวีซ่าแรงงาน จะต้องเอาเอกสารหลักฐานไปทำด้วยตนเองในแง่ของกฎหมาย แต่สำหรับบริษัทเราจะอำนวยความสะดวก ให้ เช่น ให้แรงงานที่ไม่มีเวลาไปเอาหลักฐานมาฝากไว้ที่บริษัท หรือถ้ามีลูกค้าเยอะ ๆ ก็จะไป รับเอกสารถึงที่แล้วนำมาดำเนินการให้ ซึ่งก็ต้องมีการชำระค่าอำนวยความสะดวก 300 บาท ต่อคน จากเมื่อเมื่อก่อน 200 ถ้าไปเองจะไม่เสียค่าใช้จ่าย คุณสมจิตร* พยายามบอกผู้ว่าจ้างแรงงานว่าอย่า ไปเสียเงินเลย ยอมเสียเวลานิดหน่อย เพราะแบบฟอร์มก็มีอยู่แล้ว แต่ผู้ว่าจ้างแรงงานไม่ทำกัน กลายเป็นเรื่องผลประโยชน์มากมายตามมา หลายคนมองเห็นช่องทางนำไปสู่การเปิดบริษัทผิด กฎหมายจำนวนมากมายที่เห็นอยู่ในปัจจุบัน ในทางตรงกันข้าม ถ้าเราไปทำในนามบริษัทจดทะเบียน พอไปติดต่อกับเจ้าหน้าที่เขาบอกทำไม่ได้ แต่ถ้าวกบริษัทผิดกฎหมายจะทำได้ เพราะเจ้าหน้าที่ไม่ กล้ายืนยันว่าเราเป็นทนายยังไม่กล้า เช่น ขอคนละ 100 บาท แต่ถ้าเป็นพวกเดียวกันอย่างบริษัทพวก นั้น แค่ทำสัญลักษณ์บางอย่างก็รู้กันแล้ว สิ่งที่ยืนยันได้ว่าเป็นความจริง คือ ถ้าไม่มีเรื่องแบบนี้เกิดขึ้น บริษัทเล็ก ๆ น้อยเหล่านี้อยู่ไม่ได้แน่นอน เพราะแค่กรอกเอกสารก็คนละ 100 บาทแล้ว ทั้งที่ผู้ว่าจ้าง แรงงานเป็นชาวไทยควรจะช่วยกรอกให้ แต่ต้องยอมรับว่าเชียงใหม่มีนายจ้างลอยเยอะ เมื่อถึงเวลา รายงานตัว แรงงานจึงต้องดำเนินการเองจึงต้องพึ่งพาบริษัทเหล่านี้ ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นทุกวันนี้ทำให้

ทุกอย่างเป็นไปได้ในทิศทางเดียวกันหมดคือในทิศทางที่ไม่ได้อยู่ในระบบ ทั้งที่จริง ๆ แล้วการดำเนินการตามกระบวนการควรเป็นเรื่องที่ง่าย ไม่ยุ่งยากซับซ้อน

4) ให้บริการพิสูจน์สัญชาติ ตัวอย่างเช่น รับทำพิสูจน์สัญชาติ 80 ราย ค่าใช้จ่ายที่เรียกเก็บประมาณ 13,000 – 14,000 บาท แต่บางบริษัทพลาด จะไม่รวมค่าตรวจโรค เพราะค่าตรวจโรคเกือบ 2,000 บาท โดยพาไปที่โรงพยาบาลของสารภี โรงพยาบาลนครพิงค์ที่แม่ริม หรือบางคนก็พาไปโรงพยาบาลหางดง หรือโรงพยาบาลบ้านธิ จังหวัดลำพูนเลยแล้วแต่สะดวก แต่หากอยู่ในช่วงที่มีศูนย์ One stop service ก็จะพาไปที่เดียวทั้งชุดเลย สะดวกขึ้นมาก โดยศูนย์ตั้งอยู่ครัวปลาทอง ที่ทำการ ตม. เฉพาะแรงงาน 3 สัญชาติ ในปัจจุบัน

ปัญหาและอุปสรรคที่พบ

(1) การกำหนดค่าบริการที่ไม่สามารถกำหนดตายตัวได้ เหมือนกับกรณีแรงงานฝีมือหรือแรงงานไทย แม้ว่าทางกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานเองก็อยากจะกำหนดอัตราค่าให้บริการของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวแบบตายตัวเช่นกัน แต่ทำไม่ได้เพราะมีปัจจัยอื่น ๆ เกี่ยวข้อง เช่น ค่าบริการอำนวยความสะดวกอื่น ๆ ที่ไม่แน่นอน, ค่าจ้างแรงงานต่างด้าวต่ำ เป็นต้น คุณสมจิตร* ยกตัวอย่างการคิดค่าบริการจัดหางานในกรณีแรงงานฝีมือหรือแรงงานชาวไทย ซึ่งมีการกำหนดว่าบริษัทจะได้ค่าจ้างจำนวน 25% ของเงินเดือนแรก ถ้ามีแรงงานเข้ามาหาเรา ทางบริษัทก็ต้องลงทะเบียน ชื่อ วุฒิ การทำงาน และข้อมูลจำเป็นอื่น ๆ เมื่อมีบริษัทติดต่อมา เช่น บริษัท AIA ต้องการผู้ที่จบปริญญาตรีมาฝึกงาน ถ้าผ่านการฝึกงานก็จะบรรจุให้ เมื่อเรามีนักศึกษาปริญญาตรีลงชื่อไว้ เราจึงทำการประสานและนัดสัมภาษณ์จนกระทั่งมีการตกลงเรียบร้อยแล้ว บริษัทจะได้ค่าจ้าง 25% ของเดือนแรกเท่านั้น เมื่อคำนวณตามฐานเงินเดือนวุฒิปริญญาตรี 15,000 บาท บริษัทก็จะได้ค่าบริการ 3,750 บาท ซึ่งถือเป็นค่าตอบแทนที่น่าพึงพอใจมาก ในทางตรงกันข้ามสำหรับกรณีแรงงานต่างด้าว แรงงานต่างด้าวได้รับค่าจ้างวันละ 300 บาท หรือประมาณเดือนละ 9,000 บาท ค่าบริการ 25% ของ 9000 ก็คือ 2500 แม้ว่าค่าตอบแทนจะไม่ได้ต่ำมาก แต่การนำเข้าแรงงานนั้นมีความเสี่ยงสูง ทั้งในเรื่องความถูกต้องตามข้อบังคับ ความปลอดภัยของแรงงานหรือผู้ว่าจ้างแรงงาน บางกรณีมีค่าอำนวยความสะดวกหรือที่เรียกว่าเงินใต้โต๊ะอีกจำนวนหนึ่ง ซึ่งดูแล้วไม่คุ้มค่ากับการดำเนินการ จึงทำให้บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวหลีกเลี่ยงที่จะให้บริการนำเข้าแรงงาน แต่หันมาให้บริการพิสูจน์สัญชาติและต่อวีซ่าแทน

(2) ปัญหาด้านเชื้อชาติและสัญชาติของแรงงาน เนื่องจากแรงงานสัญชาติเมียนมามีหลายสัญชาติ และกลุ่มคนที่ต่างสัญชาติกันมักจะไม่สามารถทำงานร่วมกันได้เพราะจะทะเลาะกัน หรือฆ่ากัน เนื่องจากเหตุผลทางด้านประวัติศาสตร์และการเมืองที่ไม่ลงรอยกันอยู่แล้ว ถ้าผู้ว่าจ้างแรงงานแจ้งความประสงค์ต้องการจ้างแรงงาน เราก็จะต้องจัดสรรดี ๆ เอาเชื้อชาติมาปะปนกันไม่ได้ โดยส่วนตัวเห็นว่าแรงงานสัญชาติเมียนมามากกลุ่มที่มาจากรัฐฉานจะดีกว่าที่เป็นพม่าจริง ๆ

(3) ปัญหานายจ้างลอย คนไทยจำนวนหนึ่งมักจะขอโควตาการจ้างแรงงานต่างด้าวไว้เป็นร้อย เพื่อรับจ้างเป็นนายจ้างลอย โดยคิดราคาเพียงคนละ 1,000 บาท/ปี

(4) ความสมเหตุสมผลของนโยบายและกฎระเบียบเกี่ยวกับวิธีการการรายงานตัว เนื่องจากสำนักงานจัดหางานไม่ได้มีในทุกจังหวัด เช่นในภาคเหนือตอนบนก็จะมารวมกันที่เชียงใหม่ ดังนั้นจึงมีการอนุญาตให้แรงงานในจังหวัดใกล้เคียง เช่น ลำพูน สามารถรายงานตัวโดยการส่งเอกสารทางไปรษณีย์ได้ แต่ในความเป็นจริงแล้วเมื่อพิจารณาตามพื้นที่จริง ๆ จังหวัดลำพูนอยู่ใกล้จังหวัดเชียงใหม่มาก ในขณะที่ อำเภอยะปราชญ์ อำเภอยะรัง อำเภอยะมอญ จังหวัดเชียงใหม่ เป็นต้น อยู่ห่างไกลออกไปและลำบากในการเดินทางมากกลับต้องมารายงานตัวด้วยตัวเอง

คุณสมบัติ* เล่าว่าเมื่อก่อนทำบริษัทรับเหมาก่อสร้าง ซึ่งต้องใช้แรงงานจำนวนมาก ทำให้ตนประสบความยุ่งยากซับซ้อน เพราะต้องมีการนำแรงงานขึ้นทะเบียนเพื่อทำพาสปอร์ต ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ยุ่งยากสำหรับแรงงาน ในฐานะผู้ว่าจ้างแรงงานจึงต้องเป็นธุระจัดการให้ต่อมาจึงเห็นว่าธุรกิจนี้น่าสนใจและรายได้ดี จึงหันมาทำซึ่งก็มีรายได้มากกว่าทำรับเหมาก่อสร้างและพึงพอใจมากกว่า

สำหรับบริษัทของตนนั้นจดทะเบียนเป็นบริษัทจัดหางาน โดยจดทะเบียนเมื่อเดือนธันวาคม ปี 2555 กลุ่มแรงงานเป้าหมายที่ให้บริการจะจำกัดเฉพาะแรงงานสัญชาติเมียนมา ซึ่งในที่นี้รวมไปถึงแรงงานที่เป็นไทใหญ่ด้วย พนักงานในบริษัทมีจำนวน 7 คน เป็นคนไทย 6 คน และเป็นชาวพม่าที่สามารถสื่อสารได้ทั้งภาษาพม่าและภาษาไทยใหญ่ จำนวน 1 คน สถานที่ทำการของบริษัทไม่ได้ตั้งอยู่ตามที่อยู่จดทะเบียนไว้ แต่ใช้วิธีการจะเช่าที่อยู่บนถนนโชตนา ผังตรงข้ามกับสำนักงานจัดหางานแรงงานจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งพื้นที่นี้ประกอบไปด้วยบริษัทจัดหางานเอกชนจำนวนมากทั้งที่จดทะเบียน และไม่ได้จดทะเบียนมากระจุยตัวกันเป็นจำนวนมาก และเป็นแหล่งที่ลูกค้า (แรงงานต่างด้าว) ทราบว่าถ้าจะหางาน ขึ้นทะเบียนต้องมาที่นี่ ชื่อร้านที่ใช้จึงใช้คนละชื่อกับตามที่จดทะเบียน เพราะตามกฎหมายแล้ว บริษัทจัดหางานไม่สามารถมีสาขาย่อยได้ การติดป้ายชื่อตามที่จดทะเบียนไว้ถือว่าผิดกฎหมาย สำนักงานจึงใช้ชื่อสำนักงานอื่นแทน

การทำงานของบริษัท จะให้บริการทุกด้านเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว

5) ให้บริการต่อวีซ่าภายในประเทศ ทุก 2 ปี โดยต่อที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง

6) ให้บริการต่อวีซ่าที่ประเทศต้นทาง ทุก 4 ปี โดยในทุก 4 ปี แรงงานจะต้องทำการต่อวีซ่ากับประเทศต้นทางโดยการเดินทางกลับพม่าและค่อยเข้ามาใหม่ แต่ในปัจจุบันทางการของพม่าได้อำนวยความสะดวกให้แรงงานสามารถต่อวีซ่าได้ภายในประเทศ โดยมีที่ทำการ 2 จุด คือ ที่แม่สอด และที่แม่สาย สำหรับทางบริษัท เราจะนำแรงงานต่างด้าวไปทำการต่อวีซ่าที่ด่านที่อำเภอแม่สอด โดยบริษัทจะนำแรงงานนั่งรถตู้ไปพร้อมกัน ครั้งละประมาณ 7-10 คน ขึ้นอยู่กับ

ช่วงเวลาและสถานการณ์ว่าจะมีแรงงานเข้ามาติดต่อใช้บริการกี่คน โดยทางบริษัทเก็บค่าบริการหัวละ 8,000 ให้บริการครอบคลุมทั้งหมดตั้งแต่ ค่าระค่าวีซ่าประเทศต้นทางจำนวน 3,000 บาท ค่าเดินทาง ค่าอาหาร และให้บริการด้านเอกสารและอำนวยความสะดวก การเดินทางจะเดินทางตั้งแต่กลางดึกและจะไปถึงที่หมายในเช้าวันถัดไปเพื่อทำการต่อวีซ่า จากนั้นจึงเดินทางกลับภายในเย็นวันนั้น

7) บริการรายงานตัว ทุก 90 วัน แรงงานส่วนมากมองว่าเป็นการยุ่งยาก และเสียเวลาทำงาน จึงมักจะนำเอกสารมาฝากบริษัทให้เป็นธุระจัดการให้ ซึ่งบริษัท

8) ย้ายสถานที่งาน หรือเปลี่ยนผู้ว่าจ้างแรงงาน

ลูกค้าที่มาใช้บริการส่วนใหญ่จะอาศัยเครือข่ายความสัมพันธ์ส่วนตัว ปากต่อปาก เพราะเนื่องจากเจ้าของบริษัททำรับเหมาก่อสร้างมาก่อน จึงเริ่มต้นจากกลุ่มคนงานก่อสร้าง แต่ละคนก็จะมีญาติพี่น้องหรือคนรู้จัก เช่น คนที่มาจากหมู่บ้านเดียวกัน เขาก็จะใช้วิธีบอกต่อกัน ทำให้มีลูกค้าเข้ามาเรื่อย ๆ นอกจากนั้นยังมีลูกค้าที่เป็นบริษัทรับเหมาก่อสร้างต่าง ๆ ที่มีคนงานมาก บริษัทก็จะเป็นคนไปดูแลให้ นอกจากนั้นก็จะเป็แรงงานลูกค้าประเภท walk-in

สำหรับบทบาทในการนำเข้าแรงงาน มีผู้ว่าจ้างแรงงานเข้าติดต่อบ้างเพื่อต้องการคนงานไปทำงานแม่บ้าน ดูแลเด็ก หรือดูแลคนแก่ แต่ไม่ได้หาให้ เพราะแรงงานสัญชาติเมียนมาไม่ยอมทำงานประเภทนั้นเนื่องจากเห็นว่าทำงานก่อสร้างได้เงินเยอะกว่า โดยได้วันละ 300 ส่วนใครที่เป็นผู้ชายและเป็นช่างฝีมือ เช่น ด้านก่อฉาบ ก็ได้เพิ่มเป็น 350, 400 แล้วแต่คน อีกทั้งการทำก่อสร้างยังจะได้รับเงินโอที(ค่าทำงานล่วงเวลา) ตลอดอีกด้วย การคิดค่าใช้จ่ายในการให้บริการหางาน จะคิดจากผู้ว่าจ้างแรงงานที่จัดหาให้ จำนวน 2000 บาทต่อคน และกรณีจ้างรายวัน หัวละ 20 บาทต่อวัน

บริษัทไม่ได้มีบทบาทด้านการพัฒนาแรงงาน ไม่ว่าจะเป็นการให้บริการอบรมแรงงาน หรือพัฒนาอาชีพ อาจมีให้ความรู้เรื่องกฎหมายระเบียบเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนแรงงานบ้างหรือตามที่แรงงานมาปรึกษา เพราะเป็นเรื่องที่ยุ่งยาก อีกทั้งแรงงานส่วนใหญ่เป็นแรงงานก่อสร้างพวกนี้จะไปเรียนรู้เองจากที่ทำงาน การที่จะพัฒนาบริษัทจัดหาแรงงานมาดูแลงานแรงงานต่างด้าวในด้านการนำแรงงานมาพัฒนาทักษะ ให้ความรู้ เช่น ภาษา ทักษะแล้วจึงส่งออกแรงงานไปทำงานแล้วเก็บรายได้จากการหักเปอร์เซ็นต์ในเงินเดือนแรก หรือทยอยผ่อนจ่ายตามจำนวนที่กำหนดจากการหักเงินเดือน คงจะเป็นไปได้ยาก เพราะ ระบบการติดตามยังไม่มี แรงงานบางคนก็หายไปเลยก็มี

ในด้านบทบาทในการกำกับติดตาม ทางร้านไม่ได้มีการติดตามแรงงานที่เข้ามาใช้บริการ เพียงแต่ให้บริการเป็นผู้ว่าจ้างแรงงานรับจ้างบ้าง (นายจ้างลอย) สำหรับแรงงานคนไหนที่ทำงานแล้วผู้ว่าจ้างแรงงานไม่ค่อยสนใจ ไม่ดูแลเรื่องวีซ่า เรื่องบัตรให้ แรงงานบางคนจึงจะย้ายมาสังกัดเป็นลูกจ้างร้านแทน ซึ่งผู้ว่าจ้างแรงงาน 1 คน จะสามารถขอโควตาในการจ้างแรงงานได้ และ

สามารถขอเพิ่มขึ้นได้ตามความเหมาะสม ในด้านข้อมูลทางร้านไม่ได้จัดทำระบบฐานข้อมูลของแรงงานที่เคยมาใช้บริการเพราะมีจำนวนเยอะมาก ทำเพียงจดใส่สมุดบัญชีเท่านั้น ซึ่งในด้านข้อมูลทางภาครัฐมีอยู่แล้ว เมื่อมีการขึ้นทะเบียนแรงงาน แรงงานทุกคนจะมีข้อมูลผู้ว่าจ้างแรงงานและใช้ที่อยู่ผู้ว่าจ้างแรงงาน ผู้ว่าจ้างแรงงานไม่ต้องมีหน้าที่รับผิดชอบในตัวลูกจ้าง ใช้ระบบเดียวกับบริษัททั่วไป ถ้าแรงงานทำผิด ผู้ว่าจ้างแรงงานก็จะให้ความร่วมมือในส่วนของการให้ข้อมูล ซึ่งในอนาคตบริษัทมีความคิดที่อยากจะทำฐานข้อมูลไว้ เพราะ แรงงานต้องมีการรายงานตัวทุก 90 วัน ต่อวิซ่าทุก 2 ปี และ 4 ปี ธุรกรรมต่าง ๆ เหล่านี้ถือเป็นเรื่องยุ่งยาก และแรงงานบางคนลืมนำไป บริษัทจึงอยากจะทำฐานข้อมูลและบันทึกวันเวลาต่าง ๆ ไว้เพื่อคอยเตือนแรงงานให้มาดำเนินการตามระเบียบเมื่อครบกำหนดเวลา

ข้อเสนอต่อนโยบายรัฐ คุณสมบัติ* เห็นว่าการขึ้นทะเบียนแรงงานอยากให้ทำบัตร Smart Card สำหรับแรงงานไม่ใช่พาสปอร์ตเป็นเล่ม เพื่อความสะดวกสบายและให้แรงงานพกพาได้ เพราะทุกวันนี้แรงงานต้องพกเล่มแบบเล่มทะเบียนบ้านซึ่งมีขนาดใหญ่ บางคนจึงไม่พก อย่างไรก็ตามคุณสมบัตียังกล่าวขึ้นขมนโยบายแรงงานต่างด้าวในปัจจุบันว่าเป็นนโยบายที่ปรับปรุงไปในทางที่ดี มีความพยายามในการผลักดันแรงงานให้เข้าสู่ระบบมากขึ้น แต่ในด้านการจัดการบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายนั้น ได้ยินข่าวว่าจะมีการปิด 3 ปีมาแล้ว แต่ก็ยังไม่เห็นมีการดำเนินงานใด ๆ โดยเฉพาะบริษัทที่เป็นสำนักงานย่อยของบริษัทใหญ่ และใช้ชื่อบริษัทใหญ่ ซึ่งถือว่าผิดกฎหมายเพราะบริษัทจัดหางานไม่สามารถเปิดสาขาย่อยได้ ต้องขอจดทะเบียนเป็นแห่ง ๆ อย่างสำนักงานของเราแม้ตนเองจะจดทะเบียนแล้วก็จริง แต่ที่เปิดที่นี้ก็ถือว่าผิดกฎหมายเช่นกันเพราะจดทะเบียนด้วยที่อยู่และชื่อสำนักงานอื่น แต่การที่จะย้ายที่ทำการตามที่จดทะเบียนมา ณ ที่ทำงานปัจจุบันนั้นก็เกรงว่าจะมีปัญหาเกี่ยวกับสำนักงานอื่น ๆ ที่อยู่ใกล้เคียง เพราะแถวนี้มีบริษัทเยอะมาก หากย้ายทะเบียนมาที่นี้ สำนักงานอื่น ๆ จะต้องปิด เพราะมีกฎหมายห้ามมีสำนักงานอยู่ในระยะเดียวกัน¹ รวมถึงเรื่องขนาดของสถานประกอบการด้วยปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน

ด้านบุคลากร : บุคลากรทำงานได้ดี ไม่จำเป็นต้องมีคุณสมบัติ หรือจบการศึกษาด้านใดพิเศษ เพราะต้องมาฝึกใหม่ทั้งหมด อาจมีอุปสรรคบ้างในช่วงของวันหยุดยาวที่จะมีแรงงานเข้ามาใช้บริการเป็นจำนวนมากเป็นพิเศษ นอกจากนี้ยังมีข้อจำกัดเรื่องภาษาด้วย โดยที่บริษัทจะมีพนักงานคนหนึ่ง

¹ ข้อมูลดังกล่าวเป็นข้อมูลที่ไม่ถูกต้อง จากการสัมภาษณ์นักวิชาการแรงงานปฏิบัติการ เรื่องความถูกต้องของข้อมูลดังกล่าว พบว่า การจดทะเบียนบริษัทจัดหางานไม่ได้มีระยะกำหนด ที่กำหนดคือห้ามจัดตั้งบริษัทจัดหางานใกล้กับสำนักงานจัดหางานจังหวัด ตามประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่อง การกำหนดสถานที่ซึ่งห้ามจัดตั้งสำนักงานจัดหางาน เพราะบริษัทเหล่านี้ชอบมาตั้งใกล้ สนง.จัดหางานจังหวัด และแอบอ้างตัวเองเป็นเจ้าของพื้นที่ทำให้แรงงานหลงเชื่อและเกิดความเสียหายมาก (ณัฐจักร ศรีแก้วเลิศ. , 2559)

ที่เป็นชาวพม่าซึ่งสามารถสื่อสารได้ทั้งภาษาพม่าและภาษาไทยใหญ่ อย่างไรก็ตามแรงงานส่วนใหญ่ที่จะมาใช้บริการมักจะสื่อสารภาษาไทยได้บ้าง

ด้านงบประมาณ : รายได้ไม่แน่นอน ขึ้นอยู่กับจำนวนแรงงาน โดยช่วงที่แรงงานที่เข้ามาเมื่อสามปีที่แล้วที่กำลังจะต้องไปต่อวีซ่ากับประเทศต้นทาง และแรงงานที่ต้องต่อวีซ่าภายในประเทศ 2 ปี ใกล้ครบกำหนดก็จะมีเข้ามามาก

ปัจจัยภายนอก : จะเป็นเรื่องการใช้จ่ายเพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกของและเพื่อความรวดเร็ว ก็จะต้องมีการให้ส่วยบ้าง ทั้งที่ตรวจคนเข้าเมืองและที่กรมการจัดหางาน ซึ่งไม่สามารถบอกจำนวนที่แน่นอนได้ แต่ไม่มาก พอจะจ่ายได้และยินดีที่จะจ่ายด้วย เพราะบางทีก็จะช่วยลัดคิวให้เวลาขึ้นทะเบียนกับทางพม่าที่แม่สอดก็ต้องมีเครือข่ายเหมือนกัน เพื่อความสะดวกของเราเอง ซึ่งพอทำงานในวงการนี้ไปก็จะรู้จักเอง ในขณะที่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองก็อาจจะมีกระทบบ้าง แต่ก็แค่ดำเนินการไปตามระบบของมัน การที่ทหารเข้ามาจัดการถือเป็นเรื่องดี เพราะทำให้แรงงานผิดกฎหมายเข้ามาถูกกฎหมายมากขึ้นโดยเฉพาะกรณีที่ให้แรงงานที่ผิดกฎหมายและยังไม่ได้ขึ้นทะเบียนมาทำบัตรสีชมพู เป็นบัตรชั่วคราวก่อนรายงานตัวจริง ๆ เพราะแต่ก่อนนี้ คนที่เป็นแรงงานเถื่อนมีเยอะ แล้วเวลาตำรวจจับก็จะจับไปปล่อยแถว ๆ รอบนอกเฉย ๆ ไม่ได้ส่งกลับจริง แล้วคนพวกนั้นก็เลยกลับมาอีก พอทำแบบนี้ก็เป็นการปิดช่องทางหารายได้ของตำรวจ หรือ ตรวจคนเข้าเมือง แล้วแรงงานก็จะไม่โดนจับและมีโอกาสที่จะหารายได้ต่อไป

ผู้ว่าจ้างแรงงาน

ป้ายา* อายุ 49 ปี ปัจจุบันอาศัยอยู่กับสามี และลูกสาว 2 คน กิจการของป้ายา*เป็นการจำหน่ายปลาปรุงสุก ประกอบไปด้วย ปลาเผา ปลาทอดซึ่งมีปลาหลากหลายชนิด และต้มยำปลา นอกจากนั้นยังมีขนมไข่หงส์สูตรเฉพาะของป้ายา*ที่มีขายจำนวนจำกัดวันละประมาณ 400 ลูก โดยขนมดังกล่าวป้ายา*ปั่นและปรุงเองตลอดทั้งกระบวนการ รายได้ต่อวันไม่สม่ำเสมอและไม่สะดวกที่จะเปิดเผยจำนวนรายได้ แต่ก็มียากพอที่จะส่งลูกสาวทั้งสองคนเรียนมหาวิทยาลัย และผ่อนรถ โดยประเมินตนเองว่าอยู่ในฐานะปานกลาง แม้มีหนี้สินแต่ก็ไม่ลำบากในการชำระหนี้

ป้ายา*ประกอบกิจการประเภทปลาปรุงสุกที่ตลาดสดมาเป็นระยะเวลา มากกว่า 10 ปี เริ่มต้นจำหน่ายปลาสด จากนั้นจึงเริ่มนำมาแปรรูปเป็นปลาเผา และปลาทอดตามลำดับ และเลิกจำหน่ายโดยเริ่มต้นยังไม่มีลูกจ้าง ต่อมาเมื่อกิจการดีขึ้นจึงเริ่มจ้างลูกจ้างชาวไทใหญ่ จากเริ่มแรก 1 คน จนปัจจุบันมีลูกจ้างทั้งหมด 6 คน โดยมีการเปลี่ยนลูกจ้างมาแล้วหลายรุ่น ในการทำงาน ลูกจ้างจะแบ่งเป็นสองทีม ทีมแรกจะเริ่มงานเวลา 8.30 น. จะไปที่ตลาด เปิดร้านและทอดปลาเพื่อจำหน่าย โดยปลาจะถูกเตรียมไว้ตั้งแต่เย็นของเมื่อวาน ในขณะที่อีกทีมจะมาที่บ้านเพื่อเป็นทีมเตรียมวัตถุดิบ

โดยปกติรถส่งปลาจะมาถึงบ้านเวลา 7.30 น. เพราะฉะนั้นลูกจ้างบางรายที่มาถึงก่อนเวลาจะกวาดใบไม้ เก็บขยะ เตรียมสถานที่ (ซึ่งงานกวาดใบไม้ไม่ได้อยู่ในหน้าที่ แต่ลูกจ้างหลายคนโดยเฉพาะที่ทำงานเป็นแม่บ้านมาก่อนมักจะกวาดให้) เมื่อรถขนปลามาส่ง ลูกจ้างก็จะเริ่มการเตรียมปลา ใช้เวลาประมาณ 3 ชั่วโมง ก็จะได้ปลาและวัตถุดิบสำหรับการขายรอบแรก ประมาณ 12.00 น. เมื่อเตรียมรอบแรกเสร็จ พี่ยา ก็จะเป็นผู้นำวัตถุดิบไปส่งที่ตลาดเพื่อให้ทีมขายทอดขายต่อ โดยทีมขายจะพักรับประทานอาหารได้ตามสะดวกเมื่อเห็นสมควร โดยให้ลูกจ้างตัดสินใจด้วยตนเอง โดยสามารถนำเงินในตะกร้าที่ขายของได้ไปซื้อกับข้าว ในขณะที่ทีมเตรียมวัตถุดิบที่อยู่ที่บ้าน จะพักรับประทานอาหาร หลังจากเตรียมวัตถุดิบรอบแรกเสร็จสิ้น อาหารที่ทานจะเป็นอาหารแบบเดียวกับที่พี่ยาและครอบครัวรับประทาน หรือในบางครั้งก็เป็นอาหารตามที่ลูกจ้างต้องการ ซึ่งสามารถบอกได้ว่าวันนี้อยากทานอะไร พี่ยาจะซื้อกลับมาจากตลาดพร้อมกับตอนไปส่งวัตถุดิบรอบแรก รถส่งปลาจะมาส่องอีกครั้ง ประมาณ 13.00-14.00 น. เป็นเวลาสำหรับเริ่มงานรอบที่ 2 ใช้เวลาประมาณ 1 ชั่วโมงการเตรียมวัตถุดิบรอบแรกเสร็จ หลังจากนั้นทุกคน (พี่ยาและลูกจ้าง) ก็จะเดินทางไปตลาดพร้อมกันเพื่อช่วยกันขายในช่วงเย็นที่จะมีลูกค้าเข้าเยอะเป็นพิเศษ ประมาณ 18.00 น. ก็จะเริ่มเก็บร้านในส่วนที่ใช้ประกอบอาหาร เช่น ล้างกระทะ เก็บเตา เหลือเพียงงานขายเท่านั้น ลูกจ้างกลุ่มเตรียมวัตถุดิบ หลังจากเก็บร้านในส่วนนี้เสร็จก็จะกลับบ้านได้ ส่วนทีมขายจะเริ่มเก็บร้านส่วนที่เหลือทั้งหมดเวลา 19.00 น. และกลับบ้าน โดยลูกจ้างทุกคนสามารถนำปลาที่จำหน่าย และข้าวหุงที่จำหน่ายกลับบ้านได้

ค่าแรง : ลูกจ้างได้ค่าแรงวันละ 300 บาท และโอกาสพิเศษก็จะให้เพิ่มเป็นรายวัน เช่น บางวันกลับช้า ให้พิเศษคนละ 50 บาท วันสำคัญ ให้พิเศษคนละ 100 การจ่ายค่าแรงขึ้นอยู่กับความต้องการของลูกจ้าง บางคนให้จ่ายวันต่อวัน แต่ส่วนใหญ่มักจะให้พี่ยาเก็บไว้ให้และเบิกทีเดียวเมื่อต้องการใช้หรือส่งกลับบ้าน หรือบางรายก็เบิกตามอัตราก้าวหน้า หรือเบิกล่วงหน้าก็มีเช่นกัน

สวัสดิการ : มีอาหาร 3 มื้อ นอกเหนือจากนั้นจะเป็นการให้การช่วยเหลือตามโอกาส เช่น เจ็บไข้ ช่วยเหลือครอบครัวลูกจ้าง นอกจากนั้นก็จะพาไปทานอาหารมื้อพิเศษ เช่น เลี้ยงหมูกระทะ หรืองานเลี้ยงที่บ้านในวันสำคัญ เช่น ปีใหม่ ก็จะมีแจกของขวัญปีใหม่ เงินปีใหม่ เป็นต้น พี่ยาได้กล่าวเพิ่มเติมว่าตนเองดูแลลูกน้องอย่างดี น่าจะดีกว่าแม่ค้าร้านอื่นด้วยซ้ำทำให้มีแต่คนอยากทำงานด้วย นอกจากนั้น หากมีปัญหาพี่ยาและสามีจะให้การช่วยเหลือเสมอ เช่น ล่าสุด กรณีสามีลูกน้องโดนคดีต่างด้าวเนื่องจากโดนโกงจากนายหน้าจัดหาแรงงานต่างด้าวปลอมแปลงเอกสาร สามีพี่ยา ก็ช่วยเหลือทางด้านกฎหมายและชนะคดีความในที่สุด

ข้อมูลการใช้บริการบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว : พี่ยาเริ่มมาใช้บริการจัดหาแรงงานต่างด้าวเนื่องจากสามีเข้ามาดำเนินธุรกิจเปิดบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวในท้องถิ่น จึงถือโอกาสให้สามีทำธุรกรรมให้ตนเองไปด้วย บริการที่ใช้ ได้แก่ จดทะเบียนพิสูจน์สัญชาติ ขอโควตาการจ้างงาน ต่อวีซ่า

คนงาน แจ้งย้ายเข้าและย้ายออก รวมถึงให้คำปรึกษาด้านกฎหมายแรงงานต่างด้าวอีกด้วย โดยเมื่อต้นปี (2558) นายคำ* สามีของหลู* ลูกน้องพียาโดนจับในข้อหาถือบัตรปลอม โดยเหตุการณ์คร่าว ๆ คือ นายคำไปใช้บริการขึ้นทะเบียนแรงงานกับบริษัทแห่งหนึ่งและได้เอกสารรับรองเรียบร้อยแล้ว จนกระทั่งวันที่ตำรวจตรวจค้น พบว่าเอกสารของนายคำเป็นฉบับปลอม และมีคนใช้เอกสารและชื่อของนายคำจดทะเบียนอีกชุดหนึ่งโดยเป็นรูปของบุคคลนั้นและต้องมีการขึ้นศาล พียาจึงให้สามีช่วยดำเนินการให้เพราะบริษัทของสามีเป็นทั้งจัดหางานและสำนักงานกฎหมายด้วย จึงมีความเชี่ยวชาญด้านเอกสารเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว

ป้าอ้อย* เจ้าของสินค้าที่ได้รับคัดเลือกเป็นผลิตภัณฑ์ OTOP อายุ 53 ปี ประกอบอาชีพขายอาหารปรุงสุกประเภท ไก่ทอด แคมหมูทอด ในตลาดสด ป้าอ้อยมีลูกสาว 2 คน และหลานสาว 1 คน ปัจจุบันอาศัยอยู่กับสามีคนที่ 2 ลูกสาวคนเล็ก (อายุ 26 ปี) และหลานสาว (อายุ 19 ปี) ในขณะที่ลูกสาวคนโต (อายุ 33 ปี) อาศัยอยู่กับสามีและลูกไม่ห่างไกลจากบ้านป้าอ้อยมากนัก ป้าอ้อยเปิดกิจการ 3 แห่ง แห่งแรกเป็นร้านในตลาดสด แห่งที่สองเป็นร้านขายแคมหมูเป็นของฝากในจังหวัดเชียงราย และร้านที่สามเป็นร้านเฉพาะกิจสำหรับออกงานต่าง ๆ เช่น งานกาดมั่วควัฮอม ในช่วงเทศกาลสงกรานต์

ป้าอ้อยเริ่มกิจการมานานกว่า 15 ปี โดยเริ่มแรกจำหน่ายไก่ทอด แล้วมีการเปลี่ยนแปลงมาจนเป็นแคมหมูซึ่งเป็นผลิตภัณฑ์ OTOP ของตำบล ปัจจุบันมีลูกจ้างซึ่งเป็นแรงงานต่างด้าว 1 คน ทำงานที่ร้านแคมหมูทอด แต่ก่อนหน้านี้ ป้าอ้อยมีประสบการณ์ในการจ้างงานแรงงานต่างด้าวมายาวนาน เคยมีแรงงานมากที่สุด 5 คน แต่เนื่องจากความยากลำบากในการจดทะเบียน การดูแลสั่งสอนงาน ลักษณะนิสัยลูกจ้าง และความไม่ค่อยไว้นื้อเชื่อใจ จึงทำให้ป้าอ้อยรู้สึกไม่สบายใจที่จะจ้างแรงงานต่างด้าว แต่ด้วยความจำเป็นที่จะต้องมีผู้ช่วย ป้าอ้อยจึงจ้างแรงงานต่างด้าว 1 ครอบครัว (ประกอบไปด้วย พ่อ แม่ ลูก 2 คน) ทำหน้าที่ดูแลร้านขายแคมหมูเล็ก ๆ ของป้าอ้อยในจังหวัดเชียงราย แต่เวลาต่อมาภาครัฐมีการกวดขันการจ้างแรงงานมากขึ้น แรงงานไม่สามารถขายของแทนผู้ว่าจ้างแรงงานได้ จึงเลิกจ้างต่างด้าวและให้ลูกสาวคนเล็กไปดูแลแทน ส่วนลูกสาวคนโตและหลานสาวให้มาดูแลร้านในตลาดสด พร้อมมีแรงงานต่างด้าว 1 คน คอยช่วยงาน โดยตั้งแต่ 8.00 น. แรงงานจะมาถึงตลาดพร้อมลูกสาวคนโตเพื่อนตั้งร้านและเริ่มการหุงข้าวเหนียวเพื่อจำหน่าย จากนั้นประมาณ 10.00 ป้าอ้อยจะนำวัตถุดิบมาส่ง หลังจากนั้นก็เริ่มทอดแคมหมู ไก่ และอาหารชนิดอื่น ๆ ไปเรื่อย ๆ ตามความเห็นของลูกสาวคนโต หลังจากนั้นประมาณ 17.00 น. หลานสาวจะมาช่วยงานขายไปเรื่อย ๆ จนถึง 19.30 น. แรงงานเริ่มเก็บของ ล้างอุปกรณ์และเดินทางกลับ

ค่าแรงและสวัสดิการ: ป้าอ้อยให้ค่าแรงวันละ 250 บาท ข้าว 3 มื้อ ช่วงเทศกาลให้พิเศษ 200-500 บาท จ่ายเป็นรายวัน โดยให้เงินพิเศษในวันที่ขายดีเป็นพิเศษ 50-100 บาท

ข้อมูลการใช้บริการบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว : ป้าอ้อยใช้บริการบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวในท้องถิ่นในการหาแรงงานต่างด้าว และใช้บริการต่อวีซ่าแต่ป้าอ้อยไม่ได้เป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายคนงานเป็นผู้ออกเองโดยทยอยหักจากค่าจ้าง

พี่ใหญ่* รับเหมาก่อสร้างรายย่อย

ดำเนินกิจการก่อสร้างมาประมาณ 20 ปี โดยเริ่มต้นจากรับงานก่อสร้าง ซ่อมบำรุงในละแวกชุมชน จากนั้นเริ่มได้งานสเกลใหญ่ขึ้นเรื่อย ๆ จึงได้รวมตัวกับกลุ่มนายช่างที่คุ้นเคยกันรับงานต่าง ๆ ต่อมาเมื่อมีงานเข้ามามากขึ้นช่างชาวไทยที่เคยร่วมทีมกันเริ่มมีปัญหาทั้งเรื่องเงินและความรับผิดชอบในการทำงาน พี่ใหญ่จึงแยกตัวออกมาโดยอาศัยเครือข่ายแรงงานต่างด้าวที่เคยทำงานด้วยมาช่วยงาน จนทุกวันนี้มีลูกน้อง 30 คน ลักษณะการจ้างงานจะมีทั้งแบบรายวันและรายเดือน ส่วนใหญ่เป็นชาวไทใหญ่ที่ถือสัญชาติและพิสูจน์สัญชาติพม่า แรงงานรายวันจะเป็นลักษณะงานกรรมกรแบกหาม หรืองานช่าง รวมถึงคนที่มีความทักษะในการควบคุมเครื่องจักร เป็นต้น ใช้ในกรณีที่ต้องการแรงงานเพิ่มในช่วงที่รับงานมามากเพื่อให้วิ่งงานทันโดยการติดต่อจากลูกน้องให้ตามคนรู้จักมาทำ หรือขับรถไปรับตามจุดต่าง ๆ เช่น แถวสันป่าข่อย หรือสารภี สำหรับการจ้างแรงงานรายเดือนก็ประมาณ 9,000 บาท แรงงานส่วนใหญ่เป็นเพศชาย แต่ก็มีเพศหญิงบ้าง ส่วนใหญ่เป็นภรรยาของลูกจ้างจึงมาทำงานด้วยกัน ส่วนค่าแรงอาจได้น้อยกว่า ลูกน้องพี่ใหญ่อายุ 15 – 40 ปี

ค่าจ้างและสวัสดิการ : ค่าแรงวันละ 300 – 320 บาท ไปจนถึง 800 บาท ตามความสามารถและตำแหน่งงาน ตามปกติแล้วค่าจ้างให้ตามค่าแรงขั้นต่ำ (300 บาท) แต่เพราะกลัวแรงงานย้ายงาน กระทั่งหันจึงให้สูงขึ้นเป็น 320 บาท โดยพี่ใหญ่จะมีสวัสดิการด้านที่อยู่ฟรี โดยจะเช่าที่สร้างเป็นแคมป์คนงานหรือบางครั้งในกรณีที่ก่อสร้างหมู่บ้านจัดสรรก็จะมีที่ให้โดยไม่ต้องเช่าอยู่ส่วนหัวหรือท้ายหมู่บ้านโดยแรงงานและครอบครัวต้องรับผิดชอบค่าน้ำค่าไฟเอง ส่วนอาหารมีอาหารฟรีในช่วงเวลาทำงาน ส่วนมื้อเย็นส่วนใหญ่คนงานกลับไปทานกับครอบครัวหรือที่บ้าน นอกเสียจากว่ามีงานเร่งด่วนที่ต้องทำต่อก็มีอาหารเลี้ยงเพราะนับว่าอยู่ในเวลางาน มีเบี้ยเลี้ยงพิเศษให้แรงงานบ้าง เช่น ถ้าวินโหนดกทำงานไม่ได้ ก็จะให้หยุดงานแต่ได้ค่าแรงครึ่งหนึ่ง

ข้อมูลการใช้บริการบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว : พี่ใหญ่ไม่ได้ใช้บริการจัดหางาน เพราะเวลาจะหาลูกน้องจะใช้วิธีบอกต่อ แต่จะใช้บริการให้ขอโควตาและจดทะเบียนให้ รวมถึงเรื่องรายงานตัว 90 วัน ของลูกน้องรายเดือนด้วย เพราะเห็นว่าสะดวกและเร็วดี เอาเวลาไปทำงานคุ้มกว่าโดยจะให้โบรเกอร์มาทำที่แคมป์คนงานเลย

พี่แป่ว* เจ้าของร้านโชห่วยและอุปกรณ์เครื่องครัว

พี่แป่วเป็นชาวจังหวัดเชียงราย เพิ่งย้ายมาอยู่เชียงใหม่ได้ประมาณ 6 ปี ได้เช่าห้องแถวบริเวณตลาดสด 1 คูหา เพื่อเปิดเป็นร้านขายอุปกรณ์และของใช้เบ็ดเตล็ด โดยพี่แป่วดูแลร้าน ทำบัญชี และเฝ้าร้านเองทั้งหมด พี่แป่วพักอาศัยอยู่กับสามีที่บ้านพักบริเวณไม่ไกลจากร้าน ส่วนร้านจะ

ให้แม่บ้านอยู่เพื่อเฝ้าร้านและคอยช่วยเปิด ปิด หรืองานอื่น ๆ ในร้าน แม่บ้านจะมีหน้าที่มาเปิดร้าน ตั้งแต่ 7.00 น. และปิดร้านประมาณ 20.00 น. หลังจากเปิดร้านแล้วก็ทำความสะอาด ซักผ้า งานบ้านทั่วไป พร้อม ๆ กับขายของด้วยเมื่อมีลูกค้าเข้าร้าน พี่แป้วจะมาถึงร้านประมาณ 7.30 เชื้อสต็อกสินค้า และจัดร้านทั่วไป นอกจากงานทำความสะอาดในร้านและหน้าร้านแล้ว แม่บ้านยังมีหน้าที่คอยช่วยหยิบจับต่าง ๆ ตามสมควร เนื่องจากร้านไม่ใหญ่มากจึงไม่มีงานหนัก ปัจจุบันมีแม่บ้าน 2 เป็นเพื่อนกันและทำงานในร้านด้วยกัน อายุประมาณ 18-19 ปี (แรงงานไม่ทราบอายุที่แน่ชัดของตน) เนื่องจากภายหลังพี่แป้วตั้งครุภัณฑ์ไม่สะดวกทำงานมากนักจึงได้มีการจ้างลูกน้องเพิ่มเพื่อมาช่วยดูแลร้าน จากนั้นพอคลอดลูกแล้ว ก็ได้แม่บ้านคอยช่วยดูแลลูกสาวของพี่แป้วด้วย

ค่าจ้างและสวัสดิการ : ค่าจ้างเป็นรายเดือน เดือนละ 5,000 บาท อาศัยอยู่ที่คูหาชั้นบน น้ำไฟ ไม่ได้เสีย ข้าว 3 มื้อ ทานกับพี่แป้ว เมื่อป่วยก็ให้เงินไปซื้อยา ขอเบิกเงินล่วงหน้าได้ตามสมควร

ข้อมูลการใช้บริการบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว : แต่เดิมแรงงานที่จ้างไม่มีบัตรอนุญาตทำงานและถูกจับ พี่แป้วจึงขอให้บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวช่วยจัดการให้โดยบริษัทให้คำแนะนำการดำเนินเรื่อง และนำแรงงานไปขึ้นทะเบียนจนมีบัตรถูกต้องตามกฎหมาย

พี่น้อง* เจ้าของร้านอาหารขนาดกลางชื่อดัง พี่น้อยเปิดร้านอาหารมา 20 กว่าปี ร้านเป็นประเภทร้านอาหาร จำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์และมีดนตรีสด ร้านมีประมาณ 20 โต๊ะ รองรับได้ประมาณ 100 คน เปิดบริการตั้งแต่ 17.00-01.00 น. มีคนเข้าเต็มในช่วงวันศุกร์ เสาร์ และวันที่มีการถ่ายทอดสดฟุตบอล เพราะทางร้านจะมีทีวี 2 เครื่อง เปิดฟุตบอล ส่วนถ้าเป็นนัดใหญ่ นัดสำคัญ ก็มีการฉายโปรเจกเตอร์ร่วมด้วย ส่วนวันธรรมดาก็มีคนเข้าตลอด ช่วงที่ลูกค้าเข้ามามากที่สุดจะเป็นตั้งแต่สองทุ่ม - 4 ทุ่ม ปัจจุบันมีแรงงาน 11 คน พักที่ร้าน 10 คน โดยร้านจะทำห้องพักชั้น 2 ไว้ให้คนงานอยู่ ส่วนชั้นล่างเปิดเป็นร้านอาหาร การทำงานจะเป็นเป็นสองชุด ชุดครัวจะเริ่มงานตั้งแต่ 11 โมง เลิกงานเที่ยงคืน ส่วนชุดเด็กเสิร์ฟ เริ่มงาน 14.00 เลิกงาน ตี 3 ชุดครัวจะคอยทำความสะอาดครัว เตรียมวัตถุดิบสำหรับอาหาร พอเริ่มเปิดร้านก็จะปรุงอาหารตามออเดอร์ แบ่งเป็นมือทอด มือยำ มือแกง และอื่น ๆ ตลอดจนล้างจานและทำความสะอาดครัว ในขณะที่ชุดเด็กเสิร์ฟจะมีหน้าที่ทำความสะอาดภายในร้าน จัดโต๊ะ ดูแลบริเวณร้าน เชื้อสต็อกเครื่องดื่ม เตรียมการเปิดร้าน-ปิดร้าน เมื่อร้านเปิดจะมีหน้าที่รับออเดอร์ เตรียมและเสิร์ฟเครื่องดื่ม นอกจากนั้นยังมีเด็กโบกรถที่มีหน้าที่ดูแล โบกรถให้ลูกค้า รดน้ำต้นไม้และช่วยงานอื่น ๆ ตามสมควร

ค่าจ้างและสวัสดิการ : ค่าจ้างเป็นรายเดือน เดือนละ 6,000 บาท ไม่รวมค่าทิป หากได้ทิปให้แบ่งกันทั้งร้าน ข้าว 3 มื้อ ที่พักฟรี ค่าน้ำ ค่าไฟฟรี โดยแรงงานจะพักในห้องพัก มี 4 ห้อง พักห้องละ 2 คน แรงงานคู่สามี-ภรรยา จำนวน 3 คู่ นอนห้องละคู่ ส่วนอีก 1 ห้องเป็นชาย 2 คน แรงงานอีก 1 คนกลับไปนอนกับภรรยาที่ห้องของตัวเอง แต่ไม่ได้มีการเพิ่มค่าแรงเพื่อชดเชยที่ไม่นอนที่ร้านให้ เพราะถือเป็นสวัสดิการให้เปล่า โอกาสพิเศษก็มีให้เงินบ้าง เช่น ปีใหม่ เป็นต้น วันหยุดไม่มี นอกจาก

วันสำคัญทางพระพุทธศาสนา หรือพนักงานลาเพื่อไปต่อวีซ่าพร้อม ๆ กันก็จะหยุดทั้งร้าน แต่ส่วนใหญ่จะสลับกันหยุดโดยสามารถลาได้ถ้ามีความจำเป็น

ข้อมูลการใช้บริการบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว : ช่วงที่มีความเข้มงวดเรื่องการจ้างแรงงานต่างด้าว ทางร้านได้ใช้บริการบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวในการขออนุญาตจ้างและขึ้นทะเบียนแรงงาน พิสูจน์สัญชาติโดยร้านเป็นผู้สำรองออกค่าใช้จ่ายให้และคอยหักออกจากค่าจ้าง และให้บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวคอยติดตามแรงงานให้เมื่อถึงกำหนดต้องรายงานตัว หรือ ทำบัตรอื่น ๆ ตามความเหมาะสม เนื่องจากร้านเป็นร้านอาหารเครื่องดื่มที่จะมีเจ้าหน้าที่ตำรวจเข้ามาตรวจสอบ ดังนั้นเรื่องความถูกต้องของการจ้างงานจำเป็นอย่างมากเพื่อไม่ให้มีปัญหาในภายหลัง

เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง (ตรวจคนเข้าเมือง)

ป๋องภัย* เพศ ชาย อายุ 24 ปี ระดับการศึกษา ปริญญาตรี ปฏิบัติหน้าที่นักศึกษาฝึกประสบการณ์ห้องกักกันและผลักดัน เป็นระยะเวลา 4 เดือน โดยป๋องภัย* มีหน้าที่ประจำดังนี้

(1) บันทึกประวัติผู้ต้องกัก และ จำนวนผลักดันของต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองหรือทำผิดกฎหมายของประเทศเป็นรายวัน และส่งรายงานการกักขังไปยังสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองภาค 5

(2) คัดแยกรายชื่อจำนวนต่างด้าวที่มีแหล่งช่องทางผลักดันเดียวกันเพื่อเตรียมความพร้อมในการทำเอกสารในการขอทำเรื่องผลักดันต่างด้าวออกนอกประเทศ

นอกจากนั้น ป๋องภัย*ยังได้รับหน้าที่ในการนำแรงงานต่างด้าวที่ถูกจับและผลักดันออกนอกประเทศไปส่งตามด่านชายแดนจุดต่าง ๆ ทั้งจังหวัดเชียงใหม่และจังหวัดใกล้เคียง การนำส่งแรงงานต่างด้าวผลักดันออกนอกประเทศ จะผลักดันกลับไปตามเส้นทางที่ลักลอบเข้ามาในประเทศ หรือช่องทางตามพื้นที่ใกล้เคียงกับภูมิลำเนาเกิดของแรงงานที่เข้ามา โดยจะจัดกลุ่มแรงงานตามช่องทางที่จะผลักดันออกและจึงทยอยนำส่งที่ละกลุ่ม รวมไปถึงต่างด้าวสัญชาติอื่นที่มีความผิดซึ่งต้องนำส่งให้ห้องกักใหญ่ที่กรุงเทพฯ(ซอยสวนพลู) หน้าที่อื่น ๆ ก็ได้แก่การทํานบันทึกจำนวนต่างด้าวที่ผลักดันแล้วและที่ยังกักขังอยู่เป็นรายสัปดาห์เพื่อรายงานผล

ในแต่ละวันหรือแต่ละสัปดาห์ จะมีแรงงานที่กระทำผิดโดยเฉพาะแรงงานไม่ได้จดทะเบียนถูกจับมาเยอะมาก และบ่อยครั้งที่แรงงานเหล่านี้ได้รับความช่วยเหลือจากผู้ว่าจ้างแรงงานหรือคนใกล้ชิดที่รู้ช่องทางเอาตัวรอดโดยไม่ต้องส่งกลับด้วยการจ่ายเงินกับเจ้าหน้าที่ การที่ผู้ว่าจ้างแรงงานหรือนายหน้าเข้ามาติดต่อแลกเปลี่ยน หลังจากถูกจ้างหรือแรงงานต่างด้าวของตนถูกจับเพื่อรอการผลักดันนั้นจะเป็นเฉพาะรายไป เนื่องจากการทำเช่นนี้มีความเสี่ยงมากต่อการตรวจสอบ ดังนั้น การจ่ายเงินเพื่อนำตัวแรงงานออกมาจึงมีราคาสูงต่อคน แล้วแต่จะตกลงกันแต่ก็มีราคากลางที่เป็นฐานในการจ่าย

อยู่ การจ่ายเงินให้กับเจ้าหน้าที่ที่จะมีวัตถุประสงค์หลัก ๆ คือ การปล่อยตัวแรงงานต่างด้าว หรือการให้ดำเนินการผลักดันออกนอกประเทศให้เร็วที่สุด เพื่อไม่ต้องถูกกักขังเป็นเวลานาน ส่วนมากแบบที่สองนี้จะเป็นชาวต่างชาติที่หนังสือเดินทางหมดอายุ และได้ญาติคนไทยช่วยให้ส่งกลับประเทศเพื่อที่จะรีบขออนุญาตกลับเข้ามาประเทศไทยได้เร็วขึ้น อย่างอื่นนอกจากนี้ป้องกัน*ไม่สามารถระบุได้ว่ามีเงื่อนไขใดเพิ่มเติมอีก อย่างไรก็ตามเมื่อได้รับคำสั่งปล่อยตัว ป้องกัน*จะมีหน้าที่นำชื่อแรงงานคนดังกล่าวออกจากบัญชี ส่วนแรงงานที่ถูกจับและทำประวัติพร้อมลงบันทึกการผลักดันส่งกลับแล้วเสร็จไปแล้ว ป้องกัน*ก็จะต้องประสานงานเจ้าหน้าที่ฝั่งชายแดนที่รู้จักกัน เพื่อแจ้งข้อมูลไปยังด่านชายแดนที่จะส่งกลับซึ่งก็คือช่องทาง อ.ผาง จ.เชียงใหม่ ว่าจะมีคนถูกปล่อยตัวจำนวนกี่คน เพื่อให้ยอดการผลักดันออกที่รายงานไปยังสศตม.ใหญ่มีจำนวนที่ตรงกัน โดยคนที่ถูกปล่อยตัวไปหลังถูกทำประวัติแล้วลงบันทึกการผลักดันนั้นจะเหลือเพียงแค่รายชื่อที่ผลักดันออกเท่านั้นแต่ตัวไม่ออก นอกจากการจ่ายเงินเพื่อปล่อยตัวให้กับต่างด้าวแล้ว ยังมีการจ่ายเงินให้กับเจ้าหน้าที่เพื่อช่วยให้ดำเนินการขอต่ออนุญาติ 90 วันเร็วขึ้น หรือไม่ต้องให้เจ้าตัวมาดำเนินการเอง ซึ่งการทำแบบนี้จะผ่านโดยนายหน้าแล้วจะติดต่อกับเจ้าหน้าที่ที่รู้จักเป็นการส่วนตัวอีกที

ในด้านโครงสร้างองค์การ ลักษณะการปฏิบัติงานแบ่งตามหน้าที่ที่รับผิดชอบ ตามความสามารถหรือตามที่ได้รับมอบหมายงานให้ปฏิบัตินั้น ๆ เป็นหลัก หรืออาจปรับเปลี่ยนแทนกันได้ ตามความเหมาะสมหากมีบุคลากรมีความรู้ความสามารถเป็นพื้นฐานเดียวกัน อย่างไรก็ตามป้องกัน*มองว่า เจ้าหน้าที่ของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจึงปฏิบัติตามผู้บังคับบัญชาอย่างเคร่งครัด เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามนโยบายที่กำหนดไว้

ปัญหาและอุปสรรคสำคัญภายในองค์กร คือ จำนวนเจ้าหน้าที่ในบางตำแหน่งไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน ทำให้ไม่สามารถควบคุมดูแลแรงงานต่างด้าวได้อย่างเต็มที่ เช่น เจ้าหน้าที่ที่ต้องควบคุมต่างด้าวที่ต้องผลักดันกลับภูมิลำเนา มีน้อยเมื่อเทียบกับจำนวนต่างด้าว ซึ่งอาจทำให้เกิดความไม่ปลอดภัยระหว่างการนำส่ง และเจ้าหน้าที่ให้บริการต่อวีซ่า 90 วัน มีจำนวนน้อย เมื่อเทียบกับแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาติดต่อหลายร้อยคนในแต่ละวัน เจ้าหน้าที่ต้องคอยดูแลความเรียบร้อยทั้งเรื่องเอกสารของต่างด้าว ในขณะที่ภาษาที่ใช้ค่อนข้างลำบาก บางคนไม่รู้ภาษาต้องอาจมีคนอื่นมาช่วยแปลให้ จึงเป็นปัญหาในการทำงาน สำหรับในด้านความเชี่ยวชาญนั้น เป็นไปตามอายุและประสบการณ์การทำงาน เจ้าหน้าที่เก่าจะมีความชำนาญในการปฏิบัติงาน แก้ไขปัญหาเฉพาะได้ดีกว่าที่จะตัดสินใจ แต่เจ้าหน้าที่ใหม่อาจจะยังไม่กล้าตัดสินใจในการแก้ปัญหาต่าง ๆ เพราะต้องรอคำสั่งหรือคำแนะนำก่อนลงมือปฏิบัติ

เมื่อพิจารณาในด้านงบประมาณ พบว่า ค่าใช้จ่ายดำเนินการผลักดันต่างด้าวค่อนข้างสูง เพราะแต่ละช่องทางการผลักดันมีระยะทางที่ไกล และหากมีแรงงานจำนวนมากจะยิ่งเพิ่มค่าใช้จ่ายมากขึ้น เมื่อไม่มีงบประมาณเพียงพอ เจ้าหน้าที่จึงมองว่าการจ่ายเงินและปล่อยตัวเป็นแนวทางปฏิบัติ

ที่คุ้มค่ากว่า นอกจากนั้น เงินที่ได้จากการปล่อยตัวก็สามารถนำมาใช้ในการผลักดันกลับในรายอื่น ๆ รายได้ส่วนนี้เข้ามาช่วยในการดำเนินงาน เพราะหากจะรองบจากรัฐบาลคงไม่ทันและเพียงพอ ในด้านเทคโนโลยีการทำงาน เนื่องจากสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเป็นระบบราชการ การสนับสนุนด้านเทคโนโลยีจึงไม่ทันสมัยมากนัก และด้วยเจ้าหน้าที่ยังมีบางคนยังใช้เทคโนโลยีไม่ชำนาญจึงทำให้งานที่ได้ไม่เต็มประสิทธิภาพ

ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการทำงาน ประกอบด้วย ค่ายทหารด่านชายแดนอำเภอเชียงดาว (เชียงใหม่) ตม.แม่สาย(เชียงราย) ตม.เชียงของ(เชียงราย) ตม.เชียงแสน(เชียงราย) ตม.แม่สะเรียง (แม่ฮ่องสอน) ตม.แม่สอด(ตาก) ตม.อรัญประเทศ(สระแก้ว) สตม.สวนพลู(กรุงเทพ) และกงสุลของประเทศต่าง ๆ หากเกิดกรณีต่างชาติเรียกร้องขอความช่วยเหลือ ซึ่งหน่วยงานเหล่านี้มีการติดต่อระหว่างหน่วยงานตลอดเพื่อช่วยอำนวยความสะดวก เพื่อให้รับรู้รับทราบการปฏิบัติหน้าและให้การดำเนินงานไปทิศทางเดียว

ในด้านข้อเสนอแนะ ป้องภัย*เสนอว่าอยากให้บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียนถูกต้องเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐบาลในการจัดระบบแรงงานต่างด้าว เพราะแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทยส่วนมากจะลักลอบเข้ามาเป็นประจำ ถึงขั้นว่าถูกจับได้และผลักดันไปแล้วก็จะกลับเข้ามาเหมือนเดิมทำแบบนี้ไปเรื่อย ๆ โดยไม่เกรงกลัวต่อกฎหมาย และอาจมีนายหน้าที่เป็นผู้นำพาเข้ามาโดยผิดกฎหมาย ซึ่งนายหน้าเหล่านี้ไม่ได้จดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายจึงเป็นผลกระทบต่อระบบจัดการเป็นเวลานาน

ภาคผนวก ข

การวิเคราะห์คุณภาพแบบสอบถาม

การวิเคราะห์คุณภาพแบบสอบถามได้ทำการวิเคราะห์ 2 ขั้นตอน คือ

1. การวิเคราะห์ความเชื่อมั่น โดยใช้ค่า Cronbach's alpha ค่าความเชื่อมั่นที่ดี 0.7-1.00
2. การวิเคราะห์อำนาจจำแนก ค่าถามที่นำมาใช้มีค่าอำนาจจำแนก Corrected Item-Total Correlation สูงกว่าเกณฑ์ โดยเกณฑ์ค่าวิกฤตสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ของเพียร์สัน (Pearson Product Moment correlation coefficient) แบบทางเดียว ที่ระดับความคลาดเคลื่อน 0.05 จากจำนวนตัวอย่างในการทำการตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือ (Pre-test) จำนวน 42 คน ซึ่งเกณฑ์ที่ยอมรับได้ คือ 0.257

ผลการวิเคราะห์การวิเคราะห์คุณภาพแบบสอบถาม

การวิเคราะห์ความเชื่อมั่น โดยใช้ค่า Cronbach's alpha ค่าถามส่วนใหญ่มีค่า Cronbach's alpha มากกว่า 0.8 (ผ่านเกณฑ์) ดังนี้

คำถามชุดที่ 1 ระดับความเห็นของกลุ่มตัวอย่างต่อประเด็นศึกษาบทบาทด้านการพัฒนาแรงงาน

Reliability Statistics

Cronbach's Alpha	N of Items
.928	6

Item-Total Statistics

	Scale Mean if Item Deleted	Scale Variance if Item Deleted	Corrected Item- Total Correlation	Cronbach's Alpha if Item Deleted
DEV1_ ท่านได้รับการอบรมให้ ความรู้/ทักษะก่อนการทำงาน	14.3810	13.998	.657	.932
DEV2_ ท่านได้รับการอบรม เพื่อพัฒนาความรู้/ทักษะหลัง การทำงาน	14.0714	14.019	.726	.924
DEV3_ ท่านได้รับการอบรม เพื่อเพิ่มความรู้/ทักษะในด้าน ภาษาไทย	13.9762	12.512	.822	.911
DEV4_ ท่านได้รับการอบรม เพื่อเพิ่มความรู้ในเรื่อง กฎหมายแรงงาน	13.9286	11.970	.888	.902
DEV5_ ท่านได้รับการอบรม เพื่อเพิ่มความรู้ในเรื่อง กฎหมายเบื้องต้นที่จำเป็น	13.9762	12.804	.871	.905
DEV6_ ท่านได้รับการอบรม เพื่อเพิ่มความรู้ในเรื่องระเบียบ สังคมไทย	14.0714	13.287	.796	.915

คำถามชุดที่ 2 ระดับความเห็นของกลุ่มตัวอย่างต่อประเด็นศึกษาบทบาทด้านการกำกับติดตาม
แรงงาน

Reliability Statistics

Cronbach's Alpha	N of Items
.933	3

Item-Total Statistics

	Scale Mean if Item Deleted	Scale Variance if Item Deleted	Corrected Item- Total Correlation	Cronbach's Alpha if Item Deleted
CON1_ ท่านได้เข้ารายงานตัว กับรัฐอย่างสม่ำเสมอเมื่อครบ กำหนด	6.2143	2.709	.846	.919
CON2_ ท่านได้แจ้งหน่วยงาน รัฐเสมอเมื่อเปลี่ยนที่พำนักอาศัย	6.1667	2.337	.907	.867
CON3_ ท่านได้แจ้งหน่วยงาน รัฐเสมอเมื่อเปลี่ยนผู้ว่าจ้าง แรงงาน	6.1429	2.418	.843	.920

ภาคผนวก ค
เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูล

แบบสอบถาม

แบบสอบถามนี้เป็นแบบสอบถามเกี่ยวกับ “การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ”
กรุณารอกข้อมูล หรือ ใส่เครื่องหมาย ☐ ลงในช่องที่ตรงกับความคิดเห็นของท่าน

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป

- 1.1. เพศ ☐ 1.ชาย ☐ 2. หญิง
- 1.2. เชื้อชาติ..... 1.3. สัญชาติ.....
- 1.4. อายุปี
- ☐ 1. ต่ำกว่า 20 ปี ☐ 2. 20 – 29 ปี ☐ 3. 30 – 39 ปี
- ☐ 4. 40 – 49 ปี ☐ 5. 50 – 59 ปี ☐ 6. ตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป
- 1.5 ระดับการศึกษาสูงสุด
- ☐ 1.ประถมศึกษา ☐ 2.มัธยมศึกษา ☐ 3.ตั้งแต่ปริญญาตรีขึ้นไป
- ☐ 4.ไม่ได้รับการศึกษา ☐ 5.อื่นๆ ระบุ.....
- 1.6 อาชีพปัจจุบัน
- ☐ 1. กรรมกรก่อสร้าง ☐ 2. พนักงานโรงงานอุตสาหกรรม
- ☐ 3. พนักงานร้านค้า/ร้านอาหาร ☐ 4. พนักงานบริษัทเอกชน
- ☐ 5. คนรับใช้ในครัวเรือน ☐ 6. พี่เลี้ยงเด็ก/ผู้สูงอายุ
- ☐ 7. ชาวนา/ชาวไร่/ชาวสวน ☐ 8. รับจ้างทั่วไป
- ☐ 9.ธุรกิจส่วนตัว ระบุ.....
- ☐ 10. ผู้ช่วยธุรกิจในครอบครัว ระบุ.....
- ☐ 11. อื่น ๆ ระบุ.....
- 1.7. ระยะเวลาที่เข้ามาในประเทศไทยปีเดือน
- 1.8. งานแรกที่ทำตั้งแต่เข้ามาในประเทศไทยคืองานประเภทใด
- ☐ 1. กรรมกรก่อสร้าง ☐ 2. พนักงานโรงงานอุตสาหกรรม
- ☐ 3. พนักงานร้านค้า/ร้านอาหาร ☐ 4. พนักงานบริษัทเอกชน
- ☐ 5. คนรับใช้ในครัวเรือน ☐ 6. พี่เลี้ยงเด็ก/ผู้สูงอายุ
- ☐ 7. ชาวนา/ชาวไร่/ชาวสวน ☐ 8. รับจ้างทั่วไป

- ☐ 9. ธุรกิจส่วนตัว ระบุ.....
- ☐ 10. ผู้ช่วยธุรกิจในครอบครัว ระบุ.....
- ☐ 11. อื่น ๆ ระบุ.....

1.9. จำนวนครั้งที่เปลี่ยนงาน..... งาน

1.10. ภาษาที่ใช้สื่อสาร

- ☐ 1. ภาษาไทย ☐ 2. ภาษาพม่า ☐ 3. ภาษาอังกฤษ
- ☐ 4. ภาษาไทยใหญ่ ☐ 5. ภาษาอื่น ๆ ระบุ.....

1.11. ความสามารถในการใช้ภาษา

(ทำเครื่องหมาย / ทับในช่องตารางที่ตรงกับทักษะของคุณที่สุด)

	ใช้ได้ดีมาก	ใช้ได้ดี	พอใช้ได้	ใช้ได้เล็กน้อย	ใช้ไม่ได้
ภาษาไทย					
ฟัง					
พูด					
อ่าน					
เขียน					
ภาษาพม่า					
ฟัง					
พูด					
อ่าน					
เขียน					
ภาษาอังกฤษ					
ฟัง					
พูด					
อ่าน					
เขียน					

1.12. รายได้ของท่านจำนวน..... บาท / เดือน หรือ

- ☐ 1. น้อยกว่า 5000 บาท / เดือน ☐ 2. 5,000 - 10,000 บาท / เดือน
- ☐ 3. 10,001 - 15,000 บาท / เดือน ☐ 4. 15,001 - 20,000 บาท / เดือน
- ☐ 5. มากกว่า 20,000 บาท / เดือน ☐ อื่น ๆ โปรดระบุ.....

ส่วนที่ 2 การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ

2.1 ด้านการนำเข้าและขึ้นทะเบียนแรงงาน

1) เส้นทางในการเข้าสู่จังหวัดเชียงใหม่

- ☐ 1. แม่สาย ☐ 2. แม่ฮ่องสอน ☐ 3. เชียงดาว ☐ 4. จากทางภาคใต้
☐ 5. อื่น ๆ ระบุ.....

2) รูปแบบการเข้าสู่ประเทศไทย

- ☐ 1. ลักลอบเข้ามาด้วยตนเอง
☐ 2. ใช้บริการเอเจนซี่ผิดกฎหมาย
☐ 3. ใช้บริการเอเจนซี่ที่ถูกกฎหมาย

3) ท่านทราบข่าวการขึ้นทะเบียนแรงงานได้อย่างไร?

- ☐ 1. เจ้าหน้าที่รัฐ ☐ 2. สื่อประชาสัมพันธ์
☐ 3. นายจ้าง ☐ 4. คนรู้จัก
☐ 5. อื่น ๆ ระบุ.....

4) ใครคือผู้สนับสนุนในการขึ้นทะเบียนแรงงาน (การเดินทาง, ค่าใช้จ่าย)

- ☐ 1. ตนเอง / คนในครอบครัว ☐ 2. นายจ้าง
☐ 3. คนรู้จัก ☐ 4. อื่น ๆ ระบุ.....

2.2 ด้านการพัฒนาแรงงาน (ทำเครื่องหมาย / ในช่องที่ตรงกับความเห็นท่านมากที่สุด)

		ไม่เคย	น้อย	ปานกลาง	มาก	มากที่สุด
1.	ท่านได้รับการอบรมให้ความรู้/ทักษะก่อนการทำงาน					
2.	ท่านได้รับการอบรมเพื่อพัฒนาความรู้/ทักษะหลังการทำงาน					
3.	ท่านได้รับการอบรมเพื่อเพิ่มความรู้/ทักษะในด้านภาษาไทย					
4.	ท่านได้รับการอบรมเพื่อเพิ่มความรู้ในเรื่องกฎหมายแรงงาน					
5.	ท่านได้รับการอบรมเพื่อเพิ่มความรู้ในเรื่องกฎหมายเบื้องต้นที่จำเป็น					
6.	ท่านได้รับการอบรมเพื่อเพิ่มความรู้ในเรื่องระเบียบสังคมไทย					

2.3 บทบาทด้านการกำกับติดตาม (ทำเครื่องหมาย / ในช่องที่ตรงกับความคิดเห็นท่านมากที่สุด)

		ไม่เลย	น้อย	ปานกลาง	มาก	มากที่สุด
1.	ท่านได้เข้ารายงานตัวกับรัฐอย่างสม่ำเสมอเมื่อครบกำหนด					
2.	ท่านได้แจ้งหน่วยงานรัฐเสมอเมื่อเปลี่ยนที่พักอาศัย					
3.	ท่านได้แจ้งหน่วยงานรัฐเสมอเมื่อเปลี่ยนนายจ้าง					

ส่วนที่ 3 ปัญหาและอุปสรรคที่มีผลต่อการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ

กรุณาทำเครื่องหมาย / ในข้อที่ตรงกับความเห็นของท่านมากที่สุด

ข้อ	ปัญหา/อุปสรรค	ไม่เห็นด้วย	เห็นด้วย
ด้านโครงสร้างการทำงาน			
3.1	ท่านพบว่าการติดต่อกับหน่วยงานรัฐเป็นเรื่องยุ่งยาก		
3.2	ท่านประสบความลำบากในการเดินทางไปติดต่อเพื่อดำเนินการต่าง ๆ กับหน่วยงานรัฐ		
3.3	การติดต่อดำเนินการต่าง ๆ กับหน่วยงานรัฐต้องใช้เวลานานและรบกวนเวลาทำงาน		
3.4	สถานที่ในการติดต่อกับทางหน่วยงานรัฐมีความเหมาะสม		
ด้านบุคลากร			
3.5	เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการมีความเชี่ยวชาญ		
3.6	เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกับหน่วยงานมีจำนวนเพียงพอ		
ด้านค่าใช้จ่าย			
3.7	การขึ้นทะเบียนแรงงานหรือการดำเนินการต่าง ๆ กับหน่วยงานรัฐต้องมีค่าใช้จ่ายสูงเกินที่จะแบกรับได้		
ด้านความเห็นอื่น ๆ			
3.8	ท่านยินดีที่จะหลีกเลี่ยงกระบวนการขึ้นทะเบียนแรงงานและการกำกับติดตามแม้จะเป็นการผิดกฎหมาย		
3.9	ท่านรู้สึกพึงพอใจกับงานที่ทำอยู่		
3.10	งานที่ท่านทำอยู่เป็นงานที่ท่านอยากทำ		
3.11	ท่านรู้สึกไม่ปลอดภัยในขณะที่ทำงานในประเทศไทย		

ส่วนที่ 4 บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว/บริษัทพิสูจน์สัญชาติ

กรุณาทำเครื่องหมาย / ในข้อที่ตรงกับความเห็นของท่านมากที่สุด

ข้อ	บทบาทบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว	ไม่เห็นด้วย	เห็นด้วย
ประสบการณ์ในการให้บริการบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว			
4.1.	ท่านเคยใช้บริการบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว		
ประเภทการใช้บริการบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว			
(4.1.1)	บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวช่วยอำนวยความสะดวกในการเข้ามาทำงานในประเทศไทย(การนำเข้าแรงงาน)		
(4.1.2)	บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวเป็นธุระจัดหางานให้ท่าน(การจัดหางาน)		
(4.1.3)	บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวเป็นผู้ให้ความรู้และพัฒนาทักษะให้แรงงานตามความเหมาะสม(การให้ความรู้หรือพัฒนาทักษะตามความเหมาะสม)		
(4.1.4)	บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวคอยช่วยเหลือท่านตลอดการทำงานในประเทศไทย		
4.2.	ท่านพึงพอใจกับการให้บริการบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว		
4.3.	การติดต่อดำเนินการผ่านทางบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวสะดวกสบายกว่าติดต่อกับหน่วยงานรัฐโดยตรง		
ความคาดหวังต่อบทบาทของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว			
4.4.	ท่านอยากให้บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวช่วยอำนวยความสะดวกในการเข้ามาทำงานในประเทศไทย		
4.5.	ท่านอยากให้บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวเป็นธุระจัดหางานให้ท่าน		
4.6.	ท่านอยากให้บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวให้ความรู้และพัฒนาทักษะให้แรงงานตามความเหมาะสม		
4.7.	ท่านอยากให้บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าวคอยช่วยเหลือท่านตลอดการทำงานในประเทศไทย		

4.8 ข้อเสนอแนะต่อการพัฒนาบทบาทของบริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว

.....

.....

.....

ขอขอบพระคุณผู้ตอบแบบสอบถามอย่างยิ่ง ข้อมูลเหล่านี้จะถูกรักษาเป็นความลับเพื่อนำไปประกอบการศึกษาเพื่อพัฒนาแนวทางการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ นามสกุล

นางสาวผกาดี เมืองมูล

ประวัติการศึกษา

รัฐศาสตร์บัณฑิต (สาขารัฐศาสตร์)

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่