

แนวทางการบูรณาการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาระงงานต่างด้าว
ตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชา

โดย

พลตรี ททัตเทพ กิรติอังกูร
ผู้บัญชาการมณฑลทหารบกที่ 19
กองทัพภาคที่ 1

นักศึกษาวិทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 60
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2560 – 2561

บทคัดย่อ

เรื่อง แนวทางการบูรณาการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชา

ลักษณะวิชา ยุทธศาสตร์

ผู้วิจัย พลตรี หทัยเทพ กิริตอังกูร **หลักสูตร** วปอ. รุ่นที่ 60

ตำแหน่ง ผู้บัญชาการมณฑลทหารบกที่ 19

พื้นที่จังหวัดสระแก้ว จังหวัดจันทบุรี และจังหวัดตราด เป็นพื้นที่ที่อยู่ติดชายแดนกัมพูชา ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม มีความต้องการแรงงานสูง ปัญหาที่สำคัญคือปัญหาแรงงานต่างด้าว ซึ่งปัญหาดังกล่าวอาจอยู่ในพื้นที่รับผิดชอบอำเภอเดียวกัน จังหวัดเดียวกัน และกองกำลังป้องกันชายแดนเดียวกัน และบางปัญหาอยู่ต่างอำเภอ คนละจังหวัด และอยู่คาบเกี่ยวระหว่างกองกำลังป้องกันชายแดนสองกองกำลัง การวิจัยในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ปัญหาและอุปสรรค เพื่อกำหนดแนวทางที่เหมาะสม ในการการป้องกันและแก้ไขปัญหา

จากการศึกษาพบว่าหัวใจสำคัญที่สุดมิใช่เพียงเพื่อพยายามป้องกันการหลั่งไหลเข้ามาของแรงงานต่างด้าวตามแนวชายแดนเท่านั้น แต่การได้มาซึ่งแรงงานเพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศนั้นจำเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งผู้วิจัยได้กำหนดแนวทางในการป้องกันและแก้ปัญหาไว้ใน 2 ลักษณะดังนี้ 1) การแก้ไขปัญหาระหว่างจังหวัดหรือกลุ่ม 3 จังหวัดชายแดนภาคตะวันออก (สระแก้ว จันทบุรี และตราด) ควรมีเจ้าภาพเป็นหน่วยงานความมั่นคงคือ กอ.รมน.ภาค 1 ที่ดูแลพื้นที่ เป็นผู้รับผิดชอบการบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขปัญหา โดยมีแม่ทัพภาคที่ 1 ในฐานะ ผอ.รมน.ภาค 1 เป็นประธาน หรือมอบหมายให้ ผบ.มทบ.19 ซึ่งเป็นหน่วยในพื้นที่ เป็นประธาน โดยโครงสร้างการทำงานประกอบด้วย ผอ.รมน.ภาค 1 หรือ ผบ.มทบ. 19 ซึ่ง ผอ.รมน.ภาค 1 มอบหมายเป็นประธาน, ผอ.รมน.จว.ทั้ง 3 จังหวัด เป็นรองประธาน, รอง ผอ.กอ.รมน.จว.ฝ่ายทหารทั้ง 3 จังหวัด, ผกก.ตม.จว.ทั้ง 3 จังหวัด, ผกก.ตร.ภ.จว.ทั้ง 3 จังหวัด, ผบ.กกล.ป้องกันชายแดนที่รับผิดชอบพื้นที่ในพื้นที่ทั้ง 3 จังหวัด, สวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด ทั้ง 3 จังหวัด, นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด ทั้ง 3 จังหวัด, ป้องกันจังหวัด ทั้ง 3 จังหวัด, นายกองค้การปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เกี่ยวข้อง ทั้ง 3 จังหวัด, นายอำเภอ ที่เกี่ยวข้อง ทั้ง 3 จังหวัด, ประธานหอการค้าจังหวัด ทั้ง 3 จังหวัด, นายกสมาคมต่างๆที่เกี่ยวข้อง ทั้ง 3 จังหวัด เป็นกรรมการ / เสธ.มทบ.19 เป็นกรรมการและเลขานุการ และ จัดหางานจังหวัด ทั้ง 3 จังหวัด เป็นกรรมการ และ ผู้ช่วยเลขานุการ 2) การแก้ไขปัญหาภายในจังหวัดเดียวกัน ควรมีเจ้าภาพคือ ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งมีตำแหน่งเป็น ผอ.รมน.จว. เป็นประธานในการบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชา โดยโครงสร้างการทำงานในระดับจังหวัดมีคณะทำงานประกอบด้วย ผอ.รมน.จว.หรือ รอง ผอ.รมน.จว. ซึ่ง ผอ.รมน.จว.มอบหมายเป็นประธาน, รอง ผอ.รมน.จว.และ รอง ผอ.รมน.จว.ฝ่ายทหาร, ผกก.ตม.จว., ผกก.ตร.ภ.จว., ผบ.กกล.ป้องกันชายแดน, สวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด, นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด, ป้องกันจังหวัด, นายกองค้การปกครองส่วนท้องถิ่น, นายอำเภอ, ประธานหอการค้าจังหวัด, นายกสมาคมต่างๆที่เกี่ยวข้อง, ผู้แทนองค์กรเอกชน เป็นกรรมการ / จัดหางานจังหวัด, เป็นกรรมการและเลขานุการ และ ข้าราชการประจำสำนักงานจัดหางานจังหวัดที่จัดหางานจังหวัดมอบหมาย เป็นกรรมการและ ผช.เลขานุการ

Abstract

Title An integration guideline for preventing and resolving alien issues along Thailand and Cambodian border.

Field Strategy

Name Maj.Gen. Hathaitep Keeratiunkoon Course NDC Class 60

Sakaeo, Chantaburi, and Trat Provinces have an area that connect to the Cambodian border. Most of the population within the area have work in agricultural field and therefore worker is needed. As results, issues of migrant workers had occurred. Such problems might be appeared in responsibility area of the same district, province, and border defense forces. While as some problems have taken place in different area with overlapping between the two border defense forces. This research aims "to study the management of migrant workers, problems, and obstructions in order to determine the appropriate guideline in preventing and solving problems".

The results shown that the most important thing is not just try to prevent the influx of migrant workers along the border but the acquisition of worker that not affect to the economy and security of the country is significant. Here, 2 suggestions are; 1) Problem Solving (Cooperating Province Scale); within 3 Eastern border provinces (Sakaeo, Chanthaburi and Trat Provinces). The Internal Security Operations Command (ISOC) Region 1 should be a host of security agencies to responsible for integrating the agencies involved in prevention and problem solving. Here, the Army Area Commander Region 1 or the Commanding General Region 19 should involve as the Chairman. Deputy Director of Security Division, Provincial Military Department, Director of Provincial Immigration, Commander of Provincial Police, Director of *Border Protection* Command, Provincial Labor Protection and Welfare, Provincial Chief Medical Officer, the Mayor of the local administrative organization, sheriffs, President of the provincial Chamber of Commerce, President of various associations, and Representatives of private organizations within the area as administrator, recruitment of the province as a secretary, and the civil servants of the provincial employment office that provides provincial employment assigned as administrator and the secretary. 2) Problem Solving (Internal Province Scale); the governor should be a host while the project structure at the provincial level should include; Director of Internal Security Operations Command or Deputy Director of Internal Security Operations Command as a chairman, Deputy Director of Security Division, Provincial Military Department, Director of Provincial Immigration, Commander of Provincial Police, Director of Border Protection Command, Provincial Labor Protection and Welfare, Provincial Chief Medical Officer, the Mayor of the local administrative organization, sheriffs, President of the provincial Chamber of Commerce, President of various associations, Representatives of private organizations as administrator, recruitment of the province as a secretary, and the civil servants of the provincial employment office that provides provincial employment assigned as administrator and the secretary.

คำนำ

เอกสารงานวิจัยฉบับนี้จัดทำขึ้น เพื่อศึกษาแนวทางการบูรณาการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ศึกษาปัญหาและอุปสรรค และกำหนดแนวทาง ในการบูรณาการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวตามแนวชายแดนไทย - กัมพูชา โดยขอบเขตการวิจัยในครั้งนี้จะศึกษาเกี่ยวกับแนวทางในการบูรณาการเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชา โดยใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ จากการศึกษาเอกสาร บทความ กฎหมาย/ระเบียบที่เกี่ยวข้องและการสัมภาษณ์จากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐและเอกชน และเป็นการศึกษาวิจัยในเขตพื้นที่ จังหวัดสระแก้ว จังหวัดจันทบุรี และ จังหวัดตราด

ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่า ผลสรุปและข้อเสนอแนะจากงานวิจัยนี้ จะเป็นประโยชน์กับ ผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเกิดประโยชน์ต่อการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวอย่างเป็นระบบ เพื่อความมั่นคงและมั่งคั่งของคนในชาติ

พลตรี



(หทัยเทพ กิริติอังกูร)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 60

ผู้วิจัย

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาวิจัย " แนวทางการบูรณาการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชา " โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์ การบริหารจัดการ ปัญหาและอุปสรรค เพื่อนำไปสู่การกำหนดแนวทางที่เหมาะสม ในการการป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวตามแนวชายแดนไทย - กัมพูชาต่อไป โดยขอบเขตการวิจัยในครั้งนี้จะศึกษาเกี่ยวกับแนวทางในการบูรณาการเพื่อ การป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชาในพื้นที่จังหวัดสระแก้ว จังหวัด จันทบุรี และจังหวัดตราด

การศึกษาวิจัยฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยความช่วยเหลือจาก คณาจารย์ที่ได้สละเวลาคำแนะนำ ชี้แนะแนวทางและกรุณาแก้ไขงานวิจัยจนสมบูรณ์ จึงขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ขอขอบคุณผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวที่กรุณาให้ความ ร่วมมือเป็นอย่างดีในการให้ข้อมูลและให้สัมภาษณ์ อันมีคุณค่าต่อการทำวิจัยในครั้งนี้

ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่าการศึกษาวิจัย " แนวทางการบูรณาการเพื่อป้องกันและแก้ไข ปัญหาแรงงานต่างด้าวตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชา " จะเป็นประโยชน์สำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนผู้ที่สนใจศึกษาปัญหาแรงงานต่างด้าวต่อไป

พลตรี



(หทัยเทพ กิริตอังกูร)

นักศึกษาวិทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 60

ผู้วิจัย

สารบัญ

เรื่อง	หน้า
บทคัดย่อ	ก
คำนำ	ข
กิตติกรรมประกาศ	ค
สารบัญ	ง
สารบัญแผนภาพ	ฉ
สารบัญตาราง	ช
บทที่ 1 บทนำ	
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของงานวิจัย	2
ขอบเขตของงานวิจัย	2
วิธีดำเนินการวิจัย	2
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	3
คำจำกัดความ	3
บทที่ 2 หลักทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว	
แนวคิดเกี่ยวกับการย้ายถิ่น	5
ทฤษฎีการย้ายถิ่น	7
แนวความคิดเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ	8
แนวความคิดเรื่องความมั่นคงของชาติ	12
แนวความคิดเรื่องผลประโยชน์แห่งชาติ	16
แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิแรงงานข้ามชาติ	18
แนวความคิดเรื่องการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ	21
ต้นแบบในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ	23
ความสำเร็จและความล้มเหลวในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ	29
ทฤษฎีในการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่	30
แนวคิดการบริหารแบบบูรณาการ	32
แนวคิดการบริหารจัดการจังหวัดแบบบูรณาการ	40
วรรณกรรม ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว	52

สารบัญ (ต่อ)

เรื่อง	หน้า
วิเคราะห์พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2560	55
โครงสร้างของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน	61
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	63
กรอบแนวคิดการวิจัย	69
สรุป	70
บทที่ 3 สถานการณ์ด้านการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชา และปัญหาข้อขัดข้อง	
สถานการณ์ด้านการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชา	71
การบริหารจัดการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ผ่านมา	77
ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการที่สำคัญ	79
สรุป	79
บทที่ 4 วิเคราะห์ปัญหา อุปสรรค และกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว ตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชา	
วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญ	82
กำหนดแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวตามแนวชายแดนไทย - กัมพูชา	85
สรุป	87
บทที่ 5 สรุปและข้อเสนอแนะ	
สรุป	88
ข้อเสนอแนะ	92
บรรณานุกรม	
ภาคผนวก	
ภาคผนวก ก	
ภาคผนวก ข	
ประวัติย่อผู้วิจัย	

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่	หน้า
แผนภาพที่ 1 ตัวแบบหลักเหตุผล	23
แผนภาพที่ 2 ตัวแบบด้านการจัดการ	24
แผนภาพที่ 3 ตัวแบบด้านการพัฒนาองค์กร	25
แผนภาพที่ 4 ตัวแบบกระบวนการของระบบราชการ	26
แผนภาพที่ 5 ตัวแบบทางการเมือง	27
แผนภาพที่ 6 ตัวแบบทั่วไป	28
แผนภาพที่ 7 โครงสร้าง กอ.รมน.	61
แผนภาพที่ 8 หน่วยงาน กอ.รมน.	62
แผนภาพที่ 9 กรอบแนวคิดการวิจัย	69

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทย มีแนวชายแดนติดกับประเทศกัมพูชา ระยะทาง 798 กิโลเมตร พื้นที่จังหวัดสระแก้ว จังหวัดจันทบุรี และจังหวัดตราด ติดแนวชายแดนเป็นระยะทาง 476 กิโลเมตร ซึ่งมีปัญหาที่แตกต่างจากพื้นที่ตอนใน ได้แก่ ปัญหาแรงงานต่างด้าว ปัญหาการค้ามนุษย์ ปัญหายาเสพติด ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ ปัญหาสินค้าละเมิดลิขสิทธิ์ และปัญหาการลักลอบขนสินค้าหนีภาษี เป็นต้น ซึ่งปัญหาดังกล่าวอาจอยู่ในพื้นที่รับผิดชอบอำเภอเดียวกัน จังหวัดเดียวกัน และกองกำลังป้องกันชายแดนเดียวกัน บางปัญหาอยู่ต่างอำเภอ คนละจังหวัด และอยู่คาบเกี่ยวระหว่างกองกำลังป้องกันชายแดนสองกองกำลัง ซึ่งพื้นที่แนวชายแดนปัญหาที่สำคัญปัญหาหนึ่งคือปัญหาแรงงานต่างด้าว ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่ตามจังหวัดชายแดนจะประกอบอาชีพเกษตรกรรม ได้แก่ อ้อย มันสำปะหลัง ข้าว ทุเรียน มังคุด ลำไย และพืชเศรษฐกิจอื่นๆ ที่สร้างรายได้ให้กับเกษตรกรตามแนวชายแดน และมีความจำเป็นที่ต้องใช้แรงงานจากประเทศกัมพูชา ซึ่งเป็นแรงงานแบบเข้าไป-เย็นกลับ และตามฤดูกาลโดยใช้เอกสารผ่านแดนเป็น Border pass ซึ่งออกโดยจังหวัดหรืออำเภอตามแนวชายแดน และทำข้อตกลงข้ามแดนร่วมกัน เช่น จังหวัดสระแก้วกับจังหวัดบันเตียเมียนเจย, จังหวัดจันทบุรีกับจังหวัดพระตะบองและจังหวัดไพริน, จังหวัดตราดกับจังหวัดเกาะกง

พื้นที่ทั้ง 3 จังหวัด มีความเหมาะสมในการปลูกผลไม้เมืองร้อน เช่น เงาะ ทุเรียน ลองกอง มังคุด ลำไย ฯลฯ ซึ่งผู้วิจัยจะขอกล่าวถึงชาวสวนลำไย ซึ่งปลูกมากในพื้นที่จังหวัดจันทบุรีและจังหวัดสระแก้ว มีมูลค่าทางการค้าสูงกว่า 9,800 ล้านบาทต่อปี การเก็บผลผลิตลำไยต้องใช้แรงงานกัมพูชาที่มีความชำนาญเฉพาะ แรงงานดังกล่าวจะทำงานในพื้นที่จังหวัดจันทบุรี ไม่สามารถข้ามจังหวัดไปเก็บผลผลิตในจังหวัดสระแก้วได้ ทำให้ผลผลิตเสียหาย นอกจากนั้นยังมีพืชไร่ที่ใช้แรงงานต่างด้าว เช่น อ้อย มันสำปะหลัง ข้าว ข้าวโพด ฯลฯ ซึ่งส่วนใหญ่ปลูกในพื้นที่จังหวัดสระแก้ว เกษตรกรมีความต้องการแรงงานกรรมกร แบบเข้าไป-เย็นกลับ และแรงงานตามฤดูกาลเป็นจำนวนมาก ซึ่งพื้นที่ตามข้อตกลงการข้ามแดนของจังหวัดมีแรงงานไม่เพียงพอ จำเป็นจะต้องนำเข้าแรงงานจากพื้นที่ตอนในของประเทศกัมพูชา ทำให้การทำเอกสารผ่านแดนล่าช้า เกิดผลเสียหายกับเกษตรกร สำหรับอ้อยยังมีการใช้แรงงานข้ามจังหวัดไปยังพื้นที่จังหวัดปราจีนบุรี ซึ่งไม่อยู่ในข้อตกลงร่วมของจังหวัด ทำให้เกิดปัญหาในการใช้แรงงาน การแก้ปัญหาดังกล่าวเกี่ยวข้องกับหน่วยงานหลายหน่วยงาน เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด, ผบ.กองกำลังรักษาความสงบเรียบร้อย, ผบ.กองกำลังป้องกันชายแดน, แรงงานจังหวัด, จัดหางานจังหวัด, สาธารณสุขจังหวัด, ผู้กำกับตำรวจภูธรจังหวัด, ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง, ผู้แทนกลุ่มเกษตรกรที่เดือดร้อน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ซึ่งแต่ละหน่วยมีกฎหมายและ พรบ.ของตนเอง ทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติ ซึ่งบางเหตุการณ์แรงงานชาวกัมพูชาต้องทำงานข้ามทั้ง 2 จังหวัด เพื่อเป็นการช่วยเหลือและบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชน น่าจะมีหน่วยงานเจ้าภาพในการบูรณาการร่วมกัน

จากปัญหาดังกล่าว ทำให้เกิดผลกระทบต่อเศรษฐกิจ เช่นเกิดผลเสียหายต่อผลผลิต ทำให้ได้ราคาตกต่ำ ผลกระทบต่อความมั่นคง เช่น ปัญหายาเสพติด ปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ปัญหาการลักลอบหลบหนีเข้าเมือง ปัญหาการก่อการร้าย ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ ปัญหาการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปัญหาการประท้วงของชาวสวน เป็นต้น เพื่อหาแนวทางในการแก้ปัญหาดังกล่าว และบรรเทาความเดือดร้อนให้กับประชาชนในพื้นที่ตามแนวชายแดน ผู้วิจัยจึงทำการศึกษาวิจัยในเรื่อง แนวทางการบูรณาการ เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชา (พื้นที่ สระแก้ว จันทบุรี ตราด)

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ตามแนวชายแดนไทย – กัมพูชา ของหน่วยงานต่างๆในปัจจุบัน
2. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรค ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวตามแนวชายแดนไทย – กัมพูชา
3. เพื่อกำหนดแนวทางที่เหมาะสม ในการการป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวตามแนวชายแดนไทย – กัมพูชา

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา
การวิจัยในครั้งนี้จะศึกษาเกี่ยวกับแนวทางในการบูรณาการเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว ตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชา โดยใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ จากการศึกษาเอกสาร บทความกฎหมาย/ระเบียบที่เกี่ยวข้องและการสัมภาษณ์จากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกภาคส่วนทั้งรัฐ เอกชนและผู้ประกอบการ
2. ขอบเขตด้านพื้นที่
ศึกษาวิจัยในเขตพื้นที่ตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชา ในพื้นที่ จังหวัดสระแก้ว, จังหวัดจันทบุรี และจังหวัดตราด
3. ขอบเขตด้านเวลา
ระยะเวลาของการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ จะใช้ระยะเวลาวิจัยประมาณ 1 ปี คือ ระหว่างเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2560 ถึงเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2561

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ใช้รูปแบบวิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดย มีการดำเนินการดังนี้

1. การรวบรวมข้อมูล

1.1 ข้อมูลทุติยภูมิ รวบรวมโดยการศึกษาและรวบรวมจากแหล่งข้อมูลที่เกี่ยวข้อง เช่น ห้องสมุดวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ห้องสมุดกระทรวงการต่างประเทศ, ห้องสมุดกระทรวงแรงงาน, ห้องสมุดมหาวิทยาลัยต่างๆ และเว็บไซต์ที่เกี่ยวข้อง

1.2 ข้อมูลปฐมภูมิ รวบรวมโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวจำนวน 15 คน

2. ใช้การวิเคราะห์เนื้อหาเป็นหลัก จากการศึกษาจากเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์โดยใช้แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Structured Interview) จากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชา อาทิ ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง สาธารณสุขจังหวัด จัดหางานจังหวัด ตำรวจภูธรจังหวัด กองกำลังป้องกันชายแดน ฝ่ายปกครองจังหวัด กองกำลังรักษาความสงบเรียบร้อย รวมถึงองค์กรผู้ประกอบการหรือผู้ว่าจ้าง แล้วนำข้อมูลมาวิเคราะห์ประกอบแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้ทราบถึงวิธีการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชา ของหน่วยงานต่างๆ ที่ใช้ในปัจจุบัน รวมทั้งประเมินปัญหาในอนาคตอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและเทคโนโลยี ที่มีผลต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานจากประเทศกัมพูชาเข้ามาในประเทศไทย

2. ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรค ข้อจำกัดในการป้องกันหรือแนวทางแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว ตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชา

3. เพื่อให้ทราบแนวทางปฏิบัติในการบูรณาการเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว ตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชา

คำจำกัดความ

กฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับ หมายถึง ข้อบังคับที่ใช้ควบคุมความประพฤติของมนุษย์ในสังคม มีลักษณะเป็นคำสั่ง ข้อห้าม และแบบแผนที่วางไว้เป็นแนวปฏิบัติเพื่อควบคุมให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

การบูรณาการ หมายถึง การประสานกลมกลืนกันของแผนงาน กระบวนการทางเทคโนโลยีสารสนเทศ การจัดสรรทรัพยากรต่างๆที่มีอยู่ การปฏิบัติงาน ผลลัพธ์และการวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อสนับสนุนวัตถุประสงค์หรือนโยบายที่สำคัญและจะสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อการดำเนินการของแต่ละองค์ประกอบภายในระบบการจัดการผล

		การดำเนินการมีความเชื่อมโยงกันเป็นหนึ่งเดียวอย่างสมบูรณ์ เหมาะสม
แรงงานต่างด้าว	หมายถึง	บุคคลที่ย้ายถิ่นจากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่ง เพื่อที่จะ ไปทำงานมากกว่าที่จะไปใช้จ่ายเงินของตนเองและรวมถึงบุคคล ใดๆ ที่โดยปกติแล้วได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้อพยพเพื่อทำงาน
ความมั่นคงของมนุษย์	หมายถึง	การทำให้ทุกคนเป็นคนดี มีศักดิ์ศรี และมีความสุข
ความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร	หมายถึง	การให้อิทธิพลของชาติหรือสวัสดิภาพ ของประชาชนอยู่ใน ความ มั่นคงและปลอดภัยรวมตลอดถึงการให้ประเทศดำรงอยู่ ในการปกครอง ระบอบประชาธิปไตย ภายใต้ รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักร
ความมั่นคงแห่งชาติ	หมายถึง	การทรงตัวอยู่ อย่างแน่นอนหนาถาวร ดำรงเอกราช มีเสถียรภาพ แห่งชาติ มีความสงบสุข ภายในประเทศ มีความแน่นอน ในชีวิต และเศรษฐกิจของพลเมือง คาดหมายรายได้ของรัฐได้ถูกต้อง ใกล้เคียงกับความเป็นจริง ค่าของ เงินตรามีเสถียรภาพ รัฐไม่ ต้องประสบความยุ่งยาก ไร้สาระสลาย ไม่เกิดการเปลี่ยนแปลง ใดๆ ได้ง่าย ประชาชนพลเมืองรู้สึกมีความปลอดภัย มีความหวัง และความไว้วางใจในอนาคต และยังไว้วางใจ ต่อไปอีกว่า ถึงแม้ ความผันผวนหรือ เหตุร้ายอันใดจะเกิดขึ้นมารัฐสามารถจะต่อสู้ หรือป้องกันได้
ผลประโยชน์แห่งชาติ	หมายถึง	ความต้องการหรือความปรารถนาอันสำคัญยิ่งของประชาชน ส่วนรวม ความต้องการนั้นจึงมีลักษณะกว้างและค่อนข้างถาวร และเมื่อได้พิจารณากำหนดขึ้นแล้ว ก็จะต้องมุ่งกระทำโดย ต่อเนื่องเพื่อให้บรรลุผล
การนำนโยบายไปปฏิบัติ	หมายถึง	กระบวนการขององค์การที่จะนำเอานโยบายต่าง ๆ ที่มีการ กำหนดขึ้นมาออกไปปฏิบัติ เพื่อให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบายอย่างชัดเจนที่สุด ใน ขณะเดียวกันก็ต้องแสวงหาวิธีการและแนวทางในการ ปรับปรุงนโยบายนั้นให้อี้อำนวยการปฏิบัติงานเพื่อมุ่งให้ เกิดผลสำเร็จดีที่สุด

บทที่ 2

หลักทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว

การศึกษาในบทที่ 2 เน้นการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว โดยจะศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับแนวความคิด ทฤษฎี วรรณกรรม และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีลำดับการศึกษา ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการย้ายถิ่น
2. ทฤษฎีการย้ายถิ่น
3. แนวความคิดเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ
4. แนวความคิดเรื่องความมั่นคงของชาติ
5. แนวความคิดเรื่องผลประโยชน์แห่งชาติ
6. แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิแรงงานต่างด้าว
7. แนวความคิดเรื่องการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ
8. ทฤษฎีต้นแบบในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ
9. ความสำเร็จและความล้มเหลวในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ
10. ทฤษฎีในการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่
11. แนวคิดการบูรณาการ
12. แนวคิดการบริหารจัดการจังหวัดแบบบูรณาการ
13. วรรณกรรม ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว
14. วิเคราะห์พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2560
15. ความเป็นมาของ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน
16. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
17. กรอบแนวคิดการวิจัย
18. สรุป

แนวคิดเกี่ยวกับการย้ายถิ่น

มีทฤษฎีที่ว่าด้วยการย้ายถิ่นระหว่างประเทศอยู่หลายทฤษฎีที่นักเศรษฐศาสตร์ นักสถิติ นักสังคมวิทยา นักภูมิศาสตร์ และนักวิชาการพยายามที่จะเสนอความคิดเห็นที่มีเหตุผลและวิธีการที่จะศึกษาการย้ายถิ่น ซึ่งสุภางค์ จันทวานิช, และคนอื่น ๆ (1998 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาพบว่าทฤษฎีที่พัฒนาแล้วยังมีไม่เพียงพอเพราะเหตุผล 3 ประการ คือ ประการแรกขาดงานวิจัยและวิธีทางสถิติที่เหมาะสมและหัวข้อเรื่องวิจัยที่ตรงประเด็น, สองมีข้อมูลเกี่ยวกับผู้ย้ายถิ่นโดยไม่ปกติซึ่งอยู่นอกระบบสถิติของทางการน้อยมาก และสามขาดข้อมูลที่มาจากการสำรวจโดยเฉพาะ เช่น การสำมะโนประชากรอย่างเป็นทางการ รัฐในภูมิภาคเอเชียที่มีสถานะเป็นทั้งประเทศผู้ส่งและประเทศผู้รับผู้ย้ายถิ่น ในระดับนโยบาย, สาเหตุและผลกระทบของการย้ายถิ่นยังเป็นคำถามโต้เถียงกันไม่จบทั้งในอเมริกาเหนือ, อเมริกาใต้, ออสเตรเลีย, และล่าสุดในยุโรปที่นับวันข้อโต้เถียงจะเข้มข้นขึ้นเรื่อย ๆ

คำถามต่อไปนี้เป็นคำถามที่ผู้กำหนดนโยบายและนักวิชาการ ล้วนมีอยู่ในใจเหมือนกัน เช่น ทำไมบางประเทศถึงเป็นผู้ผลิตผู้ย้ายถิ่นมากกว่าประเทศอื่น? ทำไมจำนวนผู้ย้ายถิ่นถึงผันแปรกับเวลา? ผู้ย้ายถิ่นต่างกลุ่มกันสามารถกลมกลืนกลายเป็นส่วนหนึ่งของประเทศปลายทางได้ดีเพียงใด? เมื่อเปรียบเทียบกับพลเมืองของประเทศนั้น ๆ แล้วผู้ย้ายถิ่นมีสภาพต้อยโอกาสมากน้อยแค่ไหน? พลเมืองของประเทศหนึ่งกับผู้ย้ายถิ่นที่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์จากประเทศเดียวกันได้รับการปฏิบัติเหมือนกันหรือไม่ในประเทศผู้รับ? ผลกระทบที่ผู้ย้ายถิ่นได้รับเนื่องจากค่าจ้างและจากค่าครองชีพขณะอยู่ในประเทศนั้น ๆ มีอะไรบ้าง? และผู้ย้ายถิ่นได้พัฒนาตนเองไปมากกว่าญาติพี่น้องที่เขาจากมาหรือไม่?

คำจำกัดความของผู้ย้ายถิ่น

องค์การสหประชาชาติได้ให้คำจำกัดความของ “ผู้ย้ายถิ่น” (Migrant) ไว้ว่า “เป็นผู้ซึ่งเปลี่ยนที่อยู่อาศัยเดิมจากพื้นที่หนึ่งไปอยู่อาศัยในพื้นที่ใหม่ที่ไกลจากที่อยู่เดิมในช่วงระยะเวลาหนึ่ง” จากคำจำกัดความนี้

1. ถ้ายึดสถานที่ (Place) เป็นหลัก การย้ายถิ่นอาจจำแนกออกเป็นการย้ายถิ่นภายในประเทศ (Internal Migration) เป็นการย้ายจากชนบทสู่เมือง เมืองสู่ชนบท ชนบทสู่ชนบท หรือเมืองสู่เมือง และการย้ายถิ่นภายนอกประเทศ (External Migration) หรือ การย้ายถิ่นระหว่างประเทศ (International Migration) โดยการย้ายถิ่นเข้าประเทศ เรียกว่า Immigration การย้ายถิ่นออกนอกประเทศเรียกว่า Emigration เป็นการย้ายจากประเทศหนึ่ง สู่อีกประเทศหนึ่ง

2. การยึดหลักระยะเวลา (Time) การย้ายถิ่นสามารถจำแนกเป็นการย้ายถิ่นชั่วคราว (Temporary Migration) การย้ายถิ่นเพียงระยะเวลาหนึ่ง ไม่อยู่ถาวรตลอดไป เช่น การย้ายถิ่นของเกษตรกรเข้ามาทำงานในกรุงเทพมหานคร ในช่วงที่ว่างจากฤดูทำนาหรือทำการเกษตรเพียง 3 – 4 เดือน หรือที่เรียกว่าการย้ายถิ่นตามฤดูกาล (Seasonal Migration) และการย้ายถิ่นถาวร (Permanent Migration) เป็นการย้ายถิ่นที่ผู้ย้ายตั้งใจจะอยู่ในที่อยู่ใหม่เป็นการถาวร

3. การยึดหลักตัวบุคคล หรือความสมัครใจของบุคคลเป็นหลักการย้ายถิ่นที่สามารถจำแนกเป็นการย้ายถิ่นโดยสมัครใจ เป็นกรณีที่ผู้ย้ายถิ่นสมัครใจที่จะย้ายมิได้ถูกบังคับให้ย้าย และการย้ายถิ่นโดยไม่สมัครใจหรือถูกบังคับให้ย้าย

สรุป

ผู้ย้ายถิ่น คือผู้ซึ่งเปลี่ยนที่อยู่อาศัยเดิมจากพื้นที่หนึ่งไปอยู่อาศัยในพื้นที่ใหม่ที่ไกลจากที่อยู่เดิมในช่วงระยะเวลาหนึ่ง การย้ายถิ่น มี 3 แบบ คือ (1)การย้ายถิ่นภายในประเทศ เช่นการย้ายจากชนบทสู่เมือง เมืองสู่ชนบท ชนบทสู่ชนบท หรือเมืองสู่เมือง และการย้ายถิ่นภายนอกประเทศ หรือ การย้ายถิ่นระหว่างประเทศ (2)การย้ายถิ่นแบบชั่วคราวตามฤดูกาลสั้นๆ หรือ ย้ายแบบถาวร (3)การย้ายถิ่นแบบสมัครใจ และการย้ายถิ่นแบบไม่สมัครใจหรือถูกบังคับให้ย้าย

ของมนุษย์ หากในสภาพความเป็นจริงการย้ายถิ่นของมนุษย์มิได้เกิดจากปัจจัยหรือเหตุผลทางเศรษฐกิจเท่านั้น แต่ยังเกิดจากปัจจัยทางสังคม การเมือง และจิตวิทยาอีกด้วย นอกจากนี้ผลที่เกิดขึ้นจากการย้ายถิ่นจะกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม ทั้งต่อถิ่นที่อยู่เดิมและถิ่นที่อยู่ใหม่ เช่น การอพยพแรงงานจากชนบทสู่เมืองย่อมทำให้แรงงานในถิ่นที่อยู่เดิมลดน้อยลง อาจทำให้ค่าจ้างแรงงานเพิ่มสูงขึ้น ในขณะที่หากถิ่นที่อยู่ใหม่เป็นเขตเมืองหรือย่านอุตสาหกรรมการค้า การอพยพของแรงงานก็ย่อมทำให้ความหนาแน่นของประชากรเพิ่มสูงขึ้นอันก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ทางสังคม เช่น ปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัย ปัญหาชุมชนแออัดและแหล่งเสื่อมโทรม เป็นผลกระทบตามมา

สรุป

เมื่อพิจารณาจากความหมายของการย้ายถิ่นดังที่ได้กล่าวข้างต้น การย้ายถิ่นข้ามประเทศ (International Migration) จะหมายถึงความถึงการเคลื่อนย้ายของประชากรจำนวนมากข้ามพรมแดน จากประเทศที่ตนเป็นพลเมืองหรือพำนักอยู่ไปยังประเทศอื่น เพื่อดำรงชีวิตเป็นเวลายาวนานต่อเนื่อง เพื่อการทํากิจการที่ได้รับค่าตอบแทน ซึ่งโดยหลักการสากลการย้ายถิ่นจะมีเงื่อนไขที่ผู้ย้ายถิ่นจะต้องดำรงชีวิตอยู่ในถิ่นที่ตนได้ย้ายเข้าไปเป็นระยะเวลาที่ไม่ต่ำกว่าหนึ่งปี จึงจะนับเป็นเวลาของการย้ายถิ่น (International Travel Regulation) การกำหนดเวลาเช่นนี้จะช่วยให้สามารถจำแนกผู้ย้ายถิ่นได้ เนื่องจากนักท่องเที่ยวที่เดินทางเข้าไปยังประเทศหนึ่งประเทศใดเพียงระยะเวลา 2-3 วัน หรือนักธุรกิจที่ต้องเดินทางเข้าออกระหว่างถิ่นที่ต่างกัน จึงไม่ถือได้ว่าเป็นผู้ย้ายถิ่น แต่มักเรียกกันว่าเป็นนักเดินทาง (Sojourner)

การย้ายถิ่นอาจจำแนกตามสาเหตุได้เป็น 2 ประเภท คือ

1. การย้ายถิ่นที่มีสาเหตุมาจากภัยธรรมชาติ (Natural Disaster)
2. การย้ายถิ่นที่มีสาเหตุมาจากการกระทำหรือจากน้ำมือของมนุษย์ (Manmade Disaster)

ซึ่งยังสามารถจำแนกออกได้เป็นอีกสองแบบคือ

2.1 การย้ายถิ่นที่ผู้ย้ายถิ่นสมัครใจย้ายถิ่นเอง (Voluntary Migration)

2.2 การย้ายถิ่นที่ถูกบังคับให้ย้ายถิ่น (Forced Migration) ซึ่งได้แก่การลี้ภัย หรือการที่ทางรัฐบาลบังคับให้ย้ายถิ่น เพื่อจัดทำโครงการบางอย่าง ดังในกรณีการบังคับประชาชนย้ายถิ่นของรัฐบาลทหารพม่า เป็นต้น

แนวคิดเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ

ในการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศนั้น เกิดขึ้นเนื่องมาจากปัญหาเรื่องประชากรที่เพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงแต่ปัญหาสำคัญที่ทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศนั้นกล่าวได้ว่า คือการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ มักจะเป็นการเคลื่อนย้ายของประชากรจากประเทศที่ยากจนไปสู่ประเทศที่เจริญก้าวหน้า ทั้งทางด้านสังคม และเศรษฐกิจโดยประชากรกลุ่มที่อพยพเคลื่อนย้ายพบบ่อยมักจะเป็นกลุ่มที่มีทักษะในการประกอบอาชีพสูง เช่น ผู้ประกอบวิชาชีพแพทย์หรือวิศวกร เป็นต้น ทั้งนี้แนวคิดดังกล่าวอธิบายว่า ประเทศที่ด้อยพัฒนามักจะมีการลงทุนในมนุษย์เช่น การให้การศึกษาการฝึกอบรมตลอดจนความก้าวหน้าในการดำรงชีวิตที่ค่อนข้างจำกัดจึงไม่ก่อให้เกิดผลดีต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศที่ด้อยพัฒนาเท่าใดนัก คนกลุ่มนี้จึงมักจะสมองไหล (Brain Drain) ไปยังประเทศที่พัฒนาแล้วขณะที่ประเทศที่

รับการย้ายถิ่น (Host Country) ก็จะได้รับประโยชน์จากทุนมนุษย์เหล่านี้ในการเพิ่มผลิตภาพ (Productivity) ในงานของตน

ในปัจจุบันการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ มีลักษณะเป็นการย้ายถิ่นของประชากรจากประเทศด้อยพัฒนาที่มีค่าจ้างแรงงานต่ำไปทำงานตามสัญญาจ้างยังประเทศที่ให้ผลตอบแทนด้านค่าจ้างแรงงานสูงกว่า ซึ่งอาจจะเป็นการเคลื่อนย้ายของประชากรทุกระดับทักษะในการประกอบอาชีพ โดยไม่จำกัดอยู่เพียงแต่กลุ่มคนที่มีทักษะในการประกอบอาชีพสูง การเคลื่อนย้ายแรงงานเช่นนี้ปรากฏผลทางเศรษฐกิจที่เชื่อมั่นได้ว่า ประเทศที่รับเข้าแรงงาน จะสามารถแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานภายในประเทศสำหรับบางอุตสาหกรรมได้ในระดับหนึ่ง ในขณะที่ประเทศที่ส่งออกแรงงาน จะได้รับประโยชน์ในแง่การบรรเทาปัญหาการว่างงาน และคนงานมีโอกาสได้รับรายได้ที่สูง เมื่อมีรายได้ก็จะส่งเงินผ่านระบบการโอนกลับมายังครอบครัวของตนเอง ซึ่งนอกจาก จะส่งผลในแง่ของฐานะความเป็นอยู่ของคนงานที่ดีขึ้นแล้ว ยังเป็นผลดีในแง่ของตัวเลขดุลบัญชีเดินสะพัดของประเทศด้วย แต่อย่างไรก็ดีเมื่อพิจารณาอีกด้านหนึ่ง การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศยังอาจส่งผลให้เกิดปัญหาการขาดแคลนแรงงานที่มีทักษะบางประเภท สำหรับความต้องการแรงงานในประเทศได้เช่นกัน

พิมพ์ชนก (2551) สาเหตุสำคัญของการเคลื่อนย้ายแรงงานจากประเทศหนึ่งไปสู่อีกประเทศหนึ่ง เนื่องจากมีปัจจัยผลักดันจากประเทศที่แรงงานเคลื่อนย้ายออกไป และปัจจัยดึงดูดจากประเทศที่แรงงานเคลื่อนย้ายเข้าซึ่งปัจจัยทั้ง 2 ด้าน พอสรุปได้ดังนี้

1. ปัจจัยผลักดัน (Push Factors) จากประเทศที่แรงงานเคลื่อนย้ายออก ปัจจัยผลักดัน คือ สิ่งที่เป็นสาเหตุสำคัญที่ผลักดันให้แรงงานเคลื่อนย้ายออกจากประเทศบ้านเกิดของตนเอง ซึ่งมักมีสาเหตุเกี่ยวกับ

1.1 อัตราการว่างงานสูง (Unemployment) และการทำงานต่างระดับ (Under-employment) การว่างงานหรือการทำงานต่ำระดับ เมื่อเกิดขึ้นในประเทศโดยอ้อมแสดงถึง ว่าในประเทศนั้นมีแรงงานเกินความเป็นไปได้ที่จะจ้างทำงานภายในประเทศเป็นจำนวนมาก ผลก็คือ แรงงานส่วนหนึ่งที่ไม่สามารถหางานทำได้จะต้องกลายเป็นผู้ว่างงาน และแรงงานอีกส่วนหนึ่งก็ทำงานไม่เต็มขีดความสามารถ ทำให้ไม่มีการใช้ประโยชน์จากกำลังคนอย่างมีประสิทธิภาพ ผู้ที่ว่างงานหรือผู้ที่ทำงานต่ำระดับ ย่อมแสวงหางานทำอยู่เสมอ ซึ่งถ้าระดับการพัฒนาเศรษฐกิจภายในประเทศไม่สามารถสร้างงานได้เพียงพอ ในขณะที่มีโอกาสดการทำงานในต่างประเทศรออยู่ แรงงานกลุ่มนี้มีแนวโน้มอย่างมากที่จะเคลื่อนย้ายออกไปสู่ต่างประเทศ

1.2 ระดับค่าจ้างที่ต่ำกว่าเมื่อเทียบกับต่างประเทศ ในอาชีพที่แรงงานมีความคล่องตัวในการเคลื่อนย้ายออก คือโอกาสที่จะเข้าไปทำงานในอาชีพเดียวกันในต่างประเทศได้เป็นอย่างดี ถ้าหากแรงงานกลุ่มนี้ได้รับค่าจ้างหรือเงินเดือนที่ต่ำกว่าแรงงานอาชีพเดียวกันในต่างประเทศมาก ก็มีแนวโน้มที่แรงงานเหล่านี้จะเคลื่อนย้ายออกเพื่อแสวงหารายได้ที่สูงกว่า

1.3 ขาดสิ่งจูงใจสำหรับความก้าวหน้าในอาชีพ แรงงานที่มีความรู้ความชำนาญสูงนั้น ย่อมรู้สึกอยากที่จะเคลื่อนย้ายไปทำงานต่างประเทศที่มีโอกาสได้ใช้ความรู้ความสามารถ เพื่อพัฒนาตนเองให้มีความรู้ทันสมัยอยู่เสมอ

1.4 นโยบายกำลังคนที่ไม่เหมาะสม ในประเทศที่พัฒนายังไม่มากนัก อาจไม่มีแผนพัฒนา กำลังคนหรือมีการวางแผนที่ไม่เหมาะสม ทำให้กำลังคนบางประเภท อาจได้รับการฝึกอบรมที่ไม่ตรงกับความต้องการ หรือไม่เหมาะสมกับระดับการพัฒนาของประเทศ เช่น แพทย์ อาจขาดแคลนเครื่องมือ

เครื่องใช้ที่ทันสมัยตามที่ได้ฝึกอบรม ก็อาจหาโอกาสจะเคลื่อนย้ายไปอยู่ในประเทศที่มีระดับการพัฒนาที่ดีกว่า การที่นโยบายกำลังคนไม่เหมาะสมเช่นนี้ ทำให้มีกำลังคนส่วนหนึ่งไม่มีงานทำที่เหมาะสมกับความสามารถ หรือไม่ตรงกับความต้องการในประเทศ ขณะที่ประเทศ อื่นอาจต้องการแรงงานประเภทนี้อยู่ ดังนั้นถ้ากำลังคนส่วนดังกล่าว ที่มีโอกาสจะเคลื่อนย้ายออกไป ก็มีแนวโน้มในการเคลื่อนย้ายออกค่อนข้างมาก

1.5 ค่านิยมทางสังคม (Social Value) ค่านิยมทางสังคมนั้นมีความแตกต่างกันไปตามเชื้อชาติและท้องถิ่น ซึ่งแต่ละเชื้อชาติหรือแต่ละท้องถิ่นต่างก็มีค่านิยมในสังคมของตนเองที่ชอบความโอ้อ่า ซึ่งน่าจะเป็นสิ่งที่ชี้ให้เห็นได้ว่าการไปทำงานในต่างประเทศของแรงงานกลุ่มนี้ มีส่วนที่เกิดมาจากค่านิยมทางสังคมที่ต้องการรายได้สูงเท่าเทียมกับผู้อื่น หรือบางครั้งก็หวังเพียงให้ได้ไปทำงานในต่างประเทศเหมือนคนอื่น เพื่อมิให้มีความรู้สึกว่าเขาเองด้อยกว่าคนอื่นในสังคมแวดล้อมเท่านั้นเอง

1.6 ปัจจัยทางเศรษฐกิจของประเทศ การบริหารพัฒนาประเทศของแต่ละประเทศนั้นรัฐบาลจะมีแผนพัฒนาประเทศของตนเองโดยเฉพาะด้านการพัฒนาทางเศรษฐกิจ เพราะปัจจัยทางเศรษฐกิจของประเทศมีอิทธิพลต่อความเป็นอยู่ของสังคม ประชาชนจะกินดีอยู่ดีมีสุขในการดำเนินชีวิตได้นั้น จำเป็นต้องมีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดี นั่นคือประชาชนมีรายได้เพียงพอแก่การดำรงชีพ หากประชาชนของชาติมีความยากจน มีการว่างงาน ขาดทักษะในการประกอบอาชีพ และ รัฐบาลไม่มีรายได้ที่จะนำมาแก้ไขปัญหาได้แล้ว การบริหารประเทศของรัฐบาลจะประสบปัญหามากขึ้น ซึ่งในประเทศที่พัฒนาน้อยนั้นเมื่อประชาชนในประเทศที่ยากจนไม่สามารถยังชีพอยู่ด้วยรายได้จากการทำงานในประเทศ จึงจำเป็นต้องดิ้นรนไปทำงานในต่างประเทศ ซึ่งมีอัตราค่าจ้างแรงงานสูงกว่า

2. ปัจจัยดึงดูด (Put Factors) จากประเทศที่แรงงานเคลื่อนย้ายเข้า ปัจจัยดึงดูดคือสิ่งที่เป็นสาเหตุดึงดูดให้แรงงานเคลื่อนย้ายจากประเทศบ้านเกิดเข้าสู่ประเทศใดประเทศหนึ่ง ซึ่งมักมีสาเหตุดังต่อไปนี้

2.1 ระดับค่าจ้างและเงินเดือนที่สูงกว่ามากกว่าในประเทศบ้านเกิดของแรงงานเป็นสิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจที่สำคัญ ถ้าแรงงานในอาชีพต่างๆ พบว่าแรงงานประเภทเดียวกันกับเขาในต่างประเทศนั้น มีระดับค่าจ้างหรือเงินเดือนสูงกว่ามาก ก็จะเป็นสิ่งดึงดูดใจให้แรงงานเหล่านี้ต้องการอพยพออกมาเมื่อมีโอกาสเพื่อแสวงหารายได้ที่สูงขึ้น

2.2 การขาดแคลนกำลังแรงงานในบางสาขา เป็นปัจจัยที่หลายประเทศ แม้แต่ประเทศที่พัฒนาแล้ว โอกาสที่จะขาดแคลนแรงงานบางประเภทนั้นมีอยู่เสมอ ถ้าหากมีการเผยแพร่ข่าวสารตลาดแรงงาน ในต่างประเทศให้ทุกคนทราบถึงประเภทแรงงานที่ขาดแคลนแรงงานประเภทเดียวกันในประเทศอื่นที่มองเห็นโอกาสในการทำงาน ก็อาจถูกดึงดูดให้เคลื่อนย้ายเข้ามาได้ถ้า ระดับค่าจ้างและเงินเดือนสูงพอ

2.3 โอกาสและความก้าวหน้าในอาชีพ ในประเทศที่พัฒนาแล้วจะมีสิ่งอำนวยความสะดวกในการค้นคว้าวิจัยอย่างพร้อมมูลและยังเป็นแหล่งกำเนิดของวิทยาการแผนใหม่ตลอดเวลา นอกจากนั้นยังมีวิธีการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ สภาพการดังกล่าวย่อมดึงดูดให้ผู้มีความชำนาญระดับสูงจากประเทศที่พัฒนาน้อยกว่าและขาดสิ่งอำนวยความสะดวกในด้านวิชาการหาทางอพยพเข้ามาเพื่อโอกาสแห่งความก้าวหน้าในอาชีพ

2.4 การให้นักศึกษาต่างประเทศมีโอกาสเข้ามารับการศึกษาระดับสูงได้ในประเทศที่มีการพัฒนาการศึกษาในระดับสูง และเปิดโอกาสให้ชาวต่างประเทศเข้ามารับการศึกษได้ สร้างสิ่งดึงดูดใจให้

กำลังคนต่างประเทศเข้ามาตั้งหลักแหล่งมากขึ้น ทั้งนี้อาจเป็นเพราะแบบแผน เนื้อหาของการศึกษาอบรม เหมาะสมกับสภาพของประเทศที่ให้การศึกษามากกว่าประเทศบ้านเกิด ของผู้มารับการศึกษา หรืออาจเป็น เพราะโดยทั่วไปนักเรียนมาจากประเทศที่กำลังพัฒนาเมื่อเข้ามารับการศึกษาในประเทศที่พัฒนาแล้วซึ่งมี มาตรฐานการครองชีพสูงกว่า มีความสะดวกสบายมากกว่า ทำให้เกิดความพอใจและคุ้นเคยไม่ปรารถนาจะ กลับไปสู่ประเทศบ้านเกิดซึ่งมีสภาพความเป็นอยู่ที่ไม่สะดวกสบายเท่า

2.5 ปัจจัยทางสังคมและการเมือง เป็นสิ่งดึงดูดใจทางสังคมและทางการเมือง ให้แรงงาน เคลื่อนย้ายเข้ามาในประเทศนั้นๆอาจได้แก่การไม่กีดกันด้านเชื้อชาติ ศาสนา ผิว ฯลฯ ซึ่งส่วนใหญ่แล้ว ใน ประเทศเสรีจะมีปัจจัยดึงดูดเหล่านี้อยู่มาก

2.6 สภาพเศรษฐกิจที่ดีกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านอย่างพม่า แล้วประเทศไทย ก็จัดว่ามีสภาพเศรษฐกิจที่ดีกว่า มีสภาพความเป็นอยู่ที่สะดวกสบายกว่า ด้วยเหตุนี้จึงเป็นสิ่งดึงดูดใจ อย่างหนึ่งที่ทำให้ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าอพยพเข้ามาในประเทศไทย

2.7 ความต้องการแรงงานเนื่องจากผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าอพยพออกจากประเทศ เพราะ ต้องการหางานทำเพื่อความเป็นอยู่ที่สุขสบายกว่าเดิม ดังนั้นเมื่อเข้าทำงานในประเทศไทยแล้ว แม้นายจ้างจะ จ่ายค่าแรงในอัตราที่ต่ำกว่าแรงงานชาวไทยพวกเขาที่ยินดีรับ ประกอบความเป็นผู้มีฝีมืออดทน ปกครองง่าย ทำให้นายจ้างไทยนิยมจ้างแรงงานสัญชาติพม่ากันมาก

2.8 ความโอบอ้อมอารีของคนไทย ลักษณะประจำชาติอย่างหนึ่งของคนไทยก็คือ ความโอบ อ้อมอารี ดังนั้นในการที่คนไทยให้การต้อนรับคนต่างชาติหรือชนกลุ่มน้อยต่างๆ ที่เข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศ ไทย โดยไม่แสดงท่าทีรังเกียจเดียดฉันท์มากนัก เมื่อเทียบกับชนชาติอื่นๆ ก็เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ผู้พลัดถิ่น สัญชาติพม่าเดินทางเข้าสู่ประเทศไทย

2.9 ความอ่อนปรนของรัฐบาล จากประวัติศาสตร์ที่ผ่านมา แม้ว่าประเทศไทยจะมีนโยบาย ในการสกัดกั้นหรือผลักดันผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าออกนอกประเทศ แต่ก็ไม่เคยมีครั้งที่มีการใช้กำลังสกัดกั้น หรือผลักดันผู้อพยพอย่างรุนแรง ยิ่งไปกว่านั้นในบางครั้งยังมีการออกนโยบาย อ่อนปรนให้ผู้พลัดถิ่นสัญชาติ พม่า ทำงานในงานบางประเภทที่แรงงานไทยไม่นิยมทำได้ด้วย แม้ว่าความอ่อนปรนของรัฐบาลไทยจะไม่ใช่ สาเหตุโดยตรงที่ดึงดูดผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเข้ามาในประเทศไทยแต่ก็มีผลทางอ้อมต่อการตัดสินใจอพยพเข้า มา เพราะผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าแน่ใจว่าจะไม่ได้รับอันตรายถึงชีวิต

สรุป

การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ จากแรงงานต่างด้าวเข้าสู่ประเทศไทย ประกอบไปด้วย ปัจจัยหลักอยู่ 2 ประการ คือ 1) ปัจจัยผลักดัน ซึ่งได้แก่อัตราการว่างงานในประเทศตนเอง ระดับของค่าจ้าง ที่ต่ำกว่าเมื่อเทียบกับการมาทำงานในประเทศไทย ความก้าวหน้าในอาชีพ ค่านิยมทางสังคม ปัจจัยทางสังคม และเศรษฐกิจของประเทศ ทำให้เกิดปัจจัย ผลักดันให้แรงงานต่างด้าวมีความต้องการย้ายถิ่นเข้าทำงานใน ประเทศไทย 2) ปัจจัยดึงดูด จะประกอบไปด้วย ระดับค่าจ้างที่สูงกว่า ความต้องการกำลังแรงงานในสาขาที่ ขาดแคลน หรือปัจจัยทางสังคมและการเมือง เช่น การไม่กีดกันด้านเชื้อชาติ ศาสนา ซึ่งปัจจัยเหล่านี้เป็น ปัจจัยดึงดูดให้ แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทยมากขึ้น

แนวคิดเรื่องความมั่นคงของชาติ

กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้นิยามความหมาย ความมั่นคงของมนุษย์ไว้ว่า “การทำให้ทุกคนเป็นคนดี มีศักดิ์ศรี และมีความสุข” โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

1.การทำให้ทุกคนเป็นคนดี มีแนวทางในการปฏิบัติคือ การส่งเสริม สนับสนุนให้คนทุกคนประพฤติ ปฏิบัติตนตามหลักของศาสนา

2.มีศักดิ์ศรี มีแนวทางในการปฏิบัติ คือศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ มีหน้าที่ และสิทธิภายใต้กฎหมายเดียวกัน ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่กำหนด สามารถเข้าถึงสิทธิต่างๆ อย่างเท่าเทียมโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ

3.มีความสุข มีแนวทางในการปฏิบัติคือ การนำปรัชญาแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงมาปฏิบัติในการดำรงชีวิต ประกอบด้วย (1) การรู้จักพอประมาณ (2) การมีเหตุผล (3) การมีภูมิคุ้มกัน และ 2 เงื่อนไขคือ (1) มีความรู้ (2) มีคุณธรรม

ความสำคัญของความมั่นคงของชาติอยู่ที่เมื่อชาติมั่นคง คนในชาติจะสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข ปลอดภัย มีศักดิ์ศรี มีอิสระเสรีในการดำเนินชีวิต มีความหวัง สามารถจะมั่นใจในอนาคตของตนเองและลูกหลานได้ ความมั่นคงของชาติจึงมีผลโดยตรงต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่และ ความปกติสุขของทุกคนในชาติ

พลตรีหลวงวิจิตรวาทการ ให้คำนิยามไว้ว่า “ความมั่นคงแห่งชาติ คือ การทรงตัวอยู่อย่างแน่นหนาถาวร ดำรงเอกราช มีเสรีภาพแห่งชาติ มีความสงบสุข ภายในประเทศ มีความแน่นอน ในชีวิตและเศรษฐกิจของพลเมือง คาดหมายรายได้ของรัฐได้ถูกต้องใกล้เคียงกับความเป็นจริง ค่าของเงินตรามีเสถียรภาพ รัฐไม่ต้องประสบความยุ่งยาก ระส่ำระสาย ไม่เกิดการเปลี่ยนแปลงใดๆ ได้ง่าย ประชาชนพลเมืองรู้สึกมีความปลอดภัย มีความหวังและความไว้วางใจในอนาคต และยิ่งไว้วางใจต่อไปอีกว่า ถึงแม้ความผันผวนหรือเหตุร้ายอันใดจะเกิดขึ้นมา รัฐสามารถจะต่อสู้หรือป้องกันได้ และได้จำแนกความมั่นคงแห่งชาติออกเป็น 4 ด้านตามลักษณะของภารกิจที่ชาติจำเป็นต้องดำเนินการ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของชาติ คือความมั่นคงแห่งชาติด้านการเมือง ความมั่นคงแห่งชาติด้านเศรษฐกิจ ความมั่นคงแห่งชาติด้านสังคม จิตวิทยา ความมั่นคงแห่งชาติด้านทหาร”

ขณะเดียวกัน สภาความมั่นคงแห่งชาติก็ได้กล่าวถึงความมั่นคงของชาติ ไว้ว่า การขยายตัวของความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านและในภูมิภาค ในทศวรรษที่ผ่านมาสถานการณ์ ระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านได้พัฒนาสู่ทิศทางการมีความร่วมมือที่ดีต่อกัน เพราะต่างเห็นความสำคัญของความร่วมมือเพื่อลดช่องว่างการพัฒนาที่แตกต่างกัน และเพิ่มพูนอำนาจการแข่งขันไปด้วยกัน จึงได้มีความพยายามที่จะสร้างกรอบความร่วมมือใน กลุ่มประเทศเพื่อนบ้านและในภูมิภาค ทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี ยุทธศาสตร์ในการสร้างความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านให้ เกิดความเข้าใจและไว้วางใจด้วยการใช้ปัญหาที่เผชิญร่วมกันเป็นตัวตั้งและช่วยเหลือกันในการร่วมกันหาวิธีแก้ปัญหา การเรียนรู้พึ่งพากันโดยใช้มิติทางวัฒนธรรมเป็นปัจจัยยึดโยงเพื่อทำให้เกิด ทัศนคติที่ดีต่อกัน มีโครงการความร่วมมือด้านความมั่นคง การเมือง เศรษฐกิจ และสังคม เกิดขึ้นโดยต่อเนื่องและได้รับ การสนับสนุนทั้งในระดับรัฐบาลและประชาชน ทางด้านการพลังงาน การท่องเที่ยว และการคมนาคม โดยการพัฒนาเส้นทางคมนาคมเชื่อมโยงประเทศเพื่อนบ้านและในภูมิภาค เพื่อใช้เป็นเส้นทางติดต่อแลกเปลี่ยน ด้านสินค้าและบริการ และการเดินทางข้ามแดนที่มีการผ่อนคลายให้มีความสะดวกมากขึ้น

อย่างไรก็ตามในขณะที่มีการขยายตัวทางด้านการพัฒนา ความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน การเตรียมความพร้อมภายในของไทยยังปรับไม่ทันกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะจุดอ่อนของระบบ การเฝ้าตรวจชายแดน เอกภาพการปฏิบัติในพื้นที่ และผลประโยชน์ผิดกฎหมาย ประกอบกับยังมีปัญหาจาก ปัจจัยในประเทศเพื่อนบ้านที่เป็นแรงผลักดันให้เกิดปัญหาการอพยพเข้ามาเพื่อหางานทำ การผลิตและลักลอบ นำเข้ายาเสพติด การสู้รบพื้นที่ใกล้ชายแดน และผู้หลบหนีเข้าเมืองเพื่อเดินทางไปประเทศที่สาม รวมทั้ง จุดอ่อนที่เป็นการเพิ่มความเสี่ยงด้านความมั่นคงในเชิง ยุทธศาสตร์ที่สำคัญคือ เจ้าหน้าที่รัฐและสังคมไทย โดยรวมยังขาดความตระหนักถึงความสำคัญของการเรียนรู้เข้าใจประเทศเพื่อนบ้าน ทั้งในมิติด้านภาษา วัฒนธรรม และวิถีชีวิต ทำให้ได้รับประโยชน์ จากการขยายความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านน้อยกว่าที่ควร

การเคลื่อนตัวของภัยคุกคามข้ามชาติก็เป็นภัยคุกคามรูปแบบใหม่ ที่เป็นปัญหาข้ามชาติ โดยเฉพาะการก่อการร้ายสากลและอาชญากรรมข้ามชาติ ได้เปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่มีความรุนแรง ซับซ้อนและขยายเครือข่ายสร้างความเสียหายไปแทบทุกภูมิภาคของโลก จึงมีการปรับตัวเพื่อเตรียมความพร้อมเผชิญภัยคุกคามในรูปแบบใหม่อย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะการใช้ช่องทางและข้อตกลงความร่วมมือ ระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นวิธีการที่ช่วยสกัดกั้น ป้องปราม และปราบปรามที่ได้ผล ในกรณีของประเทศไทยได้มีการปรับปรุงพัฒนากฎหมาย เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการต่อต้านภัยคุกคามในรูปแบบใหม่ เจ้าหน้าที่มีโอกาสได้รับการเรียนรู้ทางทักษะ และวิธีการทางเทคนิค จากความร่วมมือระหว่างประเทศ ทำให้ประเทศไทยมีบุคลากรที่ชำนาญในเรื่องดังกล่าวมากขึ้น ในด้านของกรอบแนวทางแก้ไขปัญหาภัยคุกคามข้ามชาตินั้น ได้มีนโยบายแนวทางและมาตรการในการปฏิบัติที่ ชัดเจนโดยเฉพาะในด้านการต่อต้านการก่อการร้ายและ อาชญากรรมข้ามชาติประเภทต่างๆ มีการบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่เป็นเอกภาพ มากขึ้น

ทั้งนี้ ก็มีการให้คำนิยามความหมายของความมั่นคงอย่างหลากหลายในมุมมองของ นักวิชาการ หลายนาน อาทิเช่น

ความมั่นคงแห่งชาติ แปลมาจากคำภาษาอังกฤษ National Security แท้จริงคำว่า Security แปลว่าความปลอดภัย ส่วนความมั่นคงว่าจะตรงกับคำว่า Firmness หรือ Steadiness หรือ Permanence ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับที่ผ่าน ๆ มา มีคำว่า "ความมั่นคงของรัฐ" พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน 2495 (ราชกิจจานุเบกษาเล่ม 69 ตอนที่ 6) ใช้คำว่า "ความมั่นคง หรือความปลอดภัยแห่งราชอาณาจักร" และได้กล่าวถึงคำว่า "ความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร" หมายถึงการ ให้เอกราชของชาติหรือสวัสดิภาพ ของประชาชนอยู่ในความมั่นคงและปลอดภัยรวมตลอดถึงการให้ประเทศ ดำรงอยู่ในการปกครอง ระบอบประชาธิปไตย ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร" รัฐบาลไทย พ.ศ.2515 ว่าหมายถึง "ความปลอดภัย การรักษา การป้องกัน การประกันให้ชาติบ้านเมืองดำรงอยู่ได้ ตลอดจนการทำ ให้บรรลุวัตถุประสงค์ของชาติด้วย" บางท่านว่าหมายถึง "ชาติมีอธิปไตยในทางการเมือง ไม่มีการรุกรานจาก ภายนอก และไม่มีการคุกคามด้วยกำลังภายในประเทศ สิทธิและผลประโยชน์ของชาติปลอดภัยจากการคุกคาม" บางท่านว่า หมายถึง "บูรณภาพแห่งอาณาเขตประเทศ และความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สินของ ประชาชน ในทุกเวลาและทุกกรณี"

พล.อ.อ.สิทธิ เสวตศิลา อดีตเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ “ความมั่นคงแห่งชาติ” (ตาม นิยามในร่างพระราชบัญญัติความมั่นคงแห่งชาติ) หมายถึง การให้เอกราชของชาติ บูรณภาพของดินแดน

และสวัสดิภาพของประชาชนอยู่ในความมั่นคงและปลอดภัยรวมตลอดถึงการ ให้ประเทศ ดำรงอยู่ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย"

นายจำนงค์ ทองประเสริฐ หัวหน้ากองสำนักงานฝ่ายวิชาการราชบัณฑิตยสถาน (พ.ศ.2512) "ความมั่นคงแห่งชาติ" คือ ความปลอดภัยแห่งชาติ ซึ่งหมายถึง การที่ชาติได้รับการประกันว่าจะไม่ได้รับภัยอันตรายใด ๆ ทั้งในด้านการทหาร เศรษฐกิจ และการเมือง และการที่ชาติ มั่นใจว่าไม่ประสบกับความยากลำบากหรือความเดือดร้อนอันเนื่องมาจากภัยอันตรายต่างๆ ทั้งจาก ภายในและภายนอกประเทศ ทั้งการที่ชาติไม่ต้องเสี่ยงทำอะไรลงไปโดยขาดความมั่นใจ

พจนานุกรมทหารอากาศสหรัฐ ฯ "ความมั่นคงแห่งชาติ คือ สภาวะของชาติที่ปลอดภัยจากการรุกรานทางทหารหรือ การโจมตีทางทหาร หรือปลอดภัยจากการบ่อนทำลายทางการเมืองหรือเศรษฐกิจ จนสามารถดำรงความเป็นชาติอยู่ได้เพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์แห่งชาติโดยไม่ต้อง เผชิญกับการแทรกแซงอย่างได้ผลจากภายนอกประเทศ"

นายแมคนามารา(Robert S. Mc Namara) อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม สหรัฐฯ "ความมั่นคงแห่งชาติ หมายถึง การพัฒนาปรับปรุงให้ดีขึ้น ความมั่นคงมิได้หมายถึงแต่สมรรถนะของอาวุธยุทธโปกรณ์เพียงอย่างเดียว มิได้รวมถึงกำลังทางทหารล้วน ๆ มิได้หมายถึงการปฏิบัติตามแบบทหารหรือกิจกรรมร่วมกันทางทหารอย่างเดียวยังอีกเช่นกัน ความมั่นคงเป็นการพัฒนาส่งเสริมให้ดีขึ้น อาจจะกล่าวได้ว่าที่ใดไม่มีการพัฒนา ที่นั้นไม่เกิดความมั่นคง ความจริงการพัฒนาชาติเป็นของธรรมดาซึ่งไม่ยาก แต่ก็อาจจะไม่ได้รับความสำเร็จถ้าหากประชาชนไม่ให้ความสนับสนุนอีกทางหนึ่ง ดังจะเห็นได้จากของง่าย ๆ นี้เอง นับตั้งแต่หน้าที่ของประชาชนที่จะต้องเคารพ ตามด้วยบทกฎหมายแต่ก็ละเลยกัน การพัฒนาด้านอื่น ๆ รวมทั้งความเข้าใจและให้ความร่วมมือกับรัฐบาลของตนเอง ก็เป็นความมั่นคงแห่งชาติขั้นต้นได้เหมือนกัน..."

ศาสตราจารย์George A Lincoln "ความมั่นคงแห่งชาติ คือวัตถุประสงค์แห่งชาติขั้นต้น ซึ่งได้แก่การป้องกันประเทศ พลเมือง และวิถีชีวิตของประชาชน ให้รอดพ้นจากการรุกรานหรือการคุกคาม ปัจจุบันความมั่นคงแห่งชาติเป็นจุดมุ่งหมายสำคัญของยุทธศาสตร์ระดับชาติ เพื่อที่จะใช้ทรัพยากรของชาติทุกอย่างให้เป็นประโยชน์ ทรัพยากรเหล่านี้รวมปัจจัยทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคมจิตวิทยา และการทหาร เราจะรู้ได้ในทันทีว่าปัจจัยทั้งหมดนี้มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด สนับสนุนซึ่งกันและกัน และ แยกออกจากกันไม่ได้ การทหารต้องอาศัยเศรษฐกิจ ทั้งการทหารและเศรษฐกิจจัดว่าเป็นส่วนสำคัญของจิตวิทยาทางจริยธรรมและการใช้ปัจจัยทั้งสามประการนี้ร่วมกันอย่างได้ผล ถือเป็นเรื่องทางการเมือง ซึ่งถูกกำหนดโดยหลักการทางการเมือง และการดำเนินการทางการเมือง ซึ่งดำเนินการโดยผ่านโครงการทางการเมืองของชาติ"

ความมั่นคงแห่งชาติในความหมายใหม่

ตามแนวคิดของนักวิชาการและนักบริหารยุคปัจจุบัน มองว่าเป็นความมั่นคงในลักษณะองค์รวมที่มีความหมายกว้างขึ้น ครอบคลุมถึงปัจจัยทุกๆ ด้านมากขึ้น โดยไม่มองเฉพาะในความหมายเพียงความอยู่รอดความปลอดภัยของรัฐ หรือความเข้มแข็งของชาติของชุมชน และของประชาสังคมในทุกด้าน แต่จะหมายรวมไปถึงนอกประเทศด้วย คือความมั่นคงของประเทศเพื่อนบ้านด้วยเหตุผลว่าประเทศไม่สามารถมั่นคงได้ด้วยตนเองโดยลำพังหากเพื่อนบ้านยังไม่มั่นคง แนวคิดในลักษณะองค์รวมดังกล่าวเรียกว่าเป็นความมั่นคงสมบูรณ์แบบ หรือความมั่นคงเบ็ดเสร็จสมบูรณ์(Comprehensive National Security) ความหมายของคำว่า "ความมั่นคงแห่งชาติ" ทั้งในลักษณะที่เป็นรูปธรรมและนามธรรมนั้น จะเห็นได้ว่ามี

ความเกี่ยวพันกันอยู่ในรูปของศาสตร์ต่างๆ ซึ่งสามารถที่จะรวบรวมข้อคิดจากประเด็นต่าง ๆ ในความหมายของแต่ละองค์ประกอบ อย่างไรก็ตามอาจให้นิยามของคำว่า ความมั่นคงแห่งชาติในลักษณะที่เป็นความหมายประยุกต์ได้โดยจำแนกเป็น ความมั่นคงแห่งชาติ ด้านต่างๆ คือ ด้านการเมือง ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคมจิตวิทยา ด้านการป้องกัน ประเทศ รวมทั้งด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีการพลังงาน และสิ่งแวดล้อม

ดังนั้น ความมั่นคง แห่งชาติด้านการเมือง หมายถึง สภาพการณ์ทางการเมืองที่ทำให้ประชากรมีความเชื่อถือและ ศรัทธาต่อระบอบการปกครอง ต่อรัฐบาลผู้บริหารการปกครอง ประชากรมีความ เคารพ เชื่อฟังและ ยอมปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล และปฏิบัติตามคำแนะนำของเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล มีความเชื่อมั่นในรัฐบาลว่าจะสามารถสร้างความเป็นธรรมในหมู่ ประชากร และสามารถป้องกันความแตกแยก ระหว่างชนในชาติ สามารถรักษาดินแดนให้ปลอดภัยจากการแบ่งแยกยึดครอง มีเอกภาพ และรักษาศักดิ์ศรีของชาติในวงการเมืองระหว่างประเทศ รัฐบาลมีความชอบธรรม สามารถบริหารประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีอิสระปลอดจากอิทธิพล และการบงการในการดำเนินนโยบายของ ประเทศ ประชากร ดินแดน รัฐบาล อำนาจอธิปไตย ตลอดจน เสถียรภาพของ ประเทศปลอดจาก การคุกคามทั้งภายในและภายนอก ความมั่นคงแห่งชาติด้านเศรษฐกิจ หมายถึง สภาพการณ์ทางเศรษฐกิจที่ทำให้ประชากร มีงานทำและยอมรับนับถือระบบเศรษฐกิจของประเทศ สามารถยกฐานะทางเศรษฐกิจทั้งส่วนตัว และส่วนรวมให้สูงขึ้นได้ในอัตราที่เหมาะสม โดยที่ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมไม่มีความแตกต่างเหลื่อมล้ำกันมากนัก ประเทศสามารถรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ มีระบบภาษีอากรที่เหมาะสมและเป็นธรรม สามารถพัฒนาเศรษฐกิจตามแผนที่วางไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีอิสระทางเศรษฐกิจ จากต่างประเทศ มีความสามารถทางอุตสาหกรรม เกษตรกรรม พาณิชยกรรม การบริการ ตลอดจนกิจกรรมทางเศรษฐกิจอื่น ๆ

ความมั่นคงแห่งชาติด้านสังคมจิตวิทยา หมายถึง สภาพการณ์ทางด้านสังคมที่ทำให้ ประชากรสามารถครองชีวิตอยู่ได้ด้วยความปลอดภัย มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ได้รับความเป็นธรรมจาก กระบวนการยุติธรรม และความเป็นธรรมในการดำเนินชีวิต มีความเสมอภาค และ ภราดรภาพ มีความรู้ ความสามารถ มีวัฒนธรรม จริยธรรม และศีลธรรม รวมทั้งมีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ของพลเมืองและต่อสังคม ตลอดจนมีจิตสำนึกและภาคภูมิใจในความเป็นชาติและ เกียรติภูมิของบรรพบุรุษ รวมทั้งยึดมั่นในอุดมการณ์ของชาติ

ความมั่นคงแห่งชาติด้านป้องกันประเทศ หมายถึง สภาพการณ์ด้านการป้องกันประเทศ และการทหารที่แสดงให้เห็นถึงความเข้มแข็งของกำลังรบของชาติ ความพร้อมรบ ความมีประสิทธิภาพ ของอาวุธ ยุทธโศปกรณ์และการใช้อาวุธ มีวินัยขวัญ และกำลังรบอื่น ๆ มีการจัดการฝึก การศึกษา การสวัสดิการ ยุทธศาสตร์และยุทธวิธีที่สามารถจะเอาชนะศัตรูผู้รุกรานทั้งจากภายใน และภายนอกประเทศได้

ความมั่นคงแห่งชาติด้านวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีการพลังงาน และสิ่งแวดล้อม หมายถึง สภาพการณ์ด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีการพลังงาน และสิ่งแวดล้อมของ ประเทศ สามารถ ตอบสนอง ความ ต้องการของคนในชาติสามารถส่งเสริมการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ ได้โดยไม่ต้องพึ่งพา ต่างประเทศในระดับที่ทัดเทียมกับนานอารยประเทศ

สรุป

ความมั่นคงแห่งชาติหรือความมั่นคงของรัฐ หมายถึง "การที่ชาติ หรือรัฐมีเอกราช สวัสดิภาพของสังคมและประชาชนอยู่ในความปลอดภัย อยู่ดีมีสุข มีความสามัคคีเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน มีระเบียบวินัย และมีวัฒนธรรม"

ปัจจัยสำคัญอันเป็นหลักของความมั่นคงแห่งชาติ 5 ประการ

1. ด้านการเมือง ได้แก่ มีรัฐบาลบริหารประเทศโดยชอบด้วย วิถีทางแห่งระบอบการ ปกครอง รัฐบาลมีเสถียรภาพและปราศจากการบงการหรือบังคับข่มขู่จาก ภายนอกประเทศ รัฐบาล บริหารประเทศ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์แห่งชาติและจัดระบบงาน ราชการให้มีประสิทธิภาพและ ปราบปรามการแสวงหาประโยชน์ในทางมิชอบ

2. ด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ จัดให้การประกอบการทางเศรษฐกิจ มีความเจริญก้าวหน้า ส่งเสริมให้ประชาชนมีผลประโยชน์จากรายได้ทางเศรษฐกิจโดยยุติธรรม และลดความเหลื่อมล้ำใน ฐานะของบุคคลทางเศรษฐกิจ จัดการให้เงินตรามีเสถียรภาพ

3. ด้านสังคมจิตวิทยา ได้แก่ ส่งเสริมการศึกษาอบรมและการ วิจัย ตลอดจนวิชาชีพ บำรุง ส่งเสริมระเบียบวินัยและวัฒนธรรม เสริมสร้างให้ประชาชนมีความ สามัคคีเป็นน้ำหนึ่งใจ เดียวกัน จัดการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล การสาธารณสุข การอนามัยและ สังคมสงเคราะห์ให้ เพียงพอและมีประสิทธิภาพ

4. ด้านการทหาร ได้แก่ จัดให้มีกำลังรบ อาวุธยุทโธปกรณ์ เพียงพอแก่การป้องกันรักษา เอก ราชของชาติฝึกกำลังรบทุกประเภทให้มีสมรรถภาพ มีระเบียบวินัย มีความกล้ากล้า ตลอดจน ทำนุบำรุงให้ ทหารกองหนุนอยู่ในสภาพพร้อมรบอยู่เสมอ (เช่น เรียกเข้ารับการฝึกในยามปกติเป็นครั้งคราว เรียกเข้าฝึก ร่วมกับกองทัพประจำการในการประลองยุทธในสนาม)

5. ด้านวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีการพลังงาน และสิ่งแวดล้อม จะต้องก้าวหน้า มีนักวิชาการที่มี คุณภาพจำนวนมาก มีการคิดค้นและวิจัยที่เป็นประโยชน์ในทุกๆ ด้านเพื่อการพัฒนา และการทดแทน

แนวคิดเรื่องผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interests)

คำว่า ผลประโยชน์แห่งชาติ ในเอกสารคู่มือเรื่องการพัฒนายุทธศาสตร์ชาติ ของวิทยาลัย ป้องกันราชอาณาจักร ได้ให้ความหมายไว้ว่า "ผลประโยชน์แห่งชาติ หมายถึง ความต้องการหรือความปรารถนาอันสำคัญยิ่งของประชาชนส่วนรวม ความต้องการนั้นจึงมีลักษณะกว้างและค่อนข้างถาวรและเมื่อได้พิจารณากำหนดขึ้นแล้ว ก็จะต้องมุ่งกระทำโดยต่อเนื่องเพื่อให้บรรลุผล คำว่า "ความต้องการ" มีความหมายรวมทั้งความต้องการ (Want) โดยทั่วไปและความจำเป็น (Need) ที่ขาดเสียไม่ได้ ส่วนคำว่า "ประชาชนส่วนรวม" มีความหมายว่าชาติ คือ ประชาชนส่วนรวมไม่ใช่บุคคลใดหรือกลุ่มบุคคลใดโดยเฉพาะ"

นอกจากนี้ในเอกสารเล่มเดียวกันยังได้จำแนก ผลประโยชน์แห่งชาติออกเป็น 3 ลักษณะ คือ

1) จำแนกตามลักษณะความสำคัญ (Degree of Primacy) ได้แก่ ผลประโยชน์แห่งชาติที่มีความสำคัญสูงสุด (Vital Interests) กับผลประโยชน์แห่งชาติระดับรอง (Secondary Interests)

2) จำแนกตามลักษณะความยั่งยืน (Degree of Permanent) ได้แก่ ผลประโยชน์แห่งชาติถาวร (Permanent Interests) กับผลประโยชน์แห่งชาติไม่ถาวร (Variable Interests)

3) จำแนกตามลักษณะความเจาะจง (Degree of Generality) ได้แก่ ผลประโยชน์แห่งชาติทั่วไป (General Interests) กับผลประโยชน์แห่งชาติเฉพาะ (Specific Interests)

สำหรับประเทศไทยการกำหนดผลประโยชน์แห่งชาตินั้นจะมีหน่วยงานที่รับผิดชอบคือ สภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) โดยกำหนดไว้ในนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ ที่ผ่านมาในอดีตนั้น ได้กำหนดไว้ 5 ข้อ คือ

- 1) การมีเอกราช อธิปไตย และบูรณภาพแห่งอาณาเขต
- 2) การดำรงอยู่อย่างมั่นคงของชาติและประชาชนจากการคุกคามทุกรูปแบบ
- 3) ความปลอดภัย ความอยู่ดีมีสุข ความเป็นธรรม และการมีเกียรติ และศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์
- 4) การอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขกับประเทศเพื่อนบ้าน และ
- 5) การมีเกียรติและศักดิ์ศรีในประชาคมระหว่างประเทศ

แต่ในนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ.2550-2554 ได้กำหนดผลประโยชน์แห่งชาติใหม่ครอบคลุมทั้งภัยคุกคามในรูปแบบเดิม และภัยคุกคามรูปแบบใหม่ จำนวน 7 ประการ คือ

- 1) การมีเอกราช อธิปไตย และบูรณภาพแห่งเขตอำนาจรัฐการดำรงอยู่อย่างมั่นคงยั่งยืนของสถาบันหลักของชาติ
- 2) ความปรองดอง ความสามัคคีของคนในชาติ
- 3) การดำรงอยู่อย่างมั่นคงของชาติและประชาชนจากการคุกคามทุกรูปแบบ
- 4) ความปลอดภัย ความเป็นธรรม และความอยู่ดีมีสุขของประชาชน การมีเกียรติและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์
- 5) การดำรงอยู่อย่างมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิทธิเหนือทรัพยากรชีวภาพของชาติ
- 6) การอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขกับประเทศเพื่อนบ้าน
- 7) การมีเกียรติและศักดิ์ศรีในประชาคมระหว่างประเทศ

สำหรับความหมายของผลประโยชน์แห่งชาติในเชิงลึกอาจแบ่งได้เป็นสองความหมาย ตามนัยที่ถูกใช้ในทางการเมืองระหว่างประเทศ (Griffith, Martin., Callaghan, Terry O. and Roach, Steven C., 2008, pp. 216-218) กล่าวคือ

ความหมายแรก ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์เป้าหมาย (Goals) หรือวัตถุประสงค์ (Objectives) ของนโยบายต่างประเทศ ดังที่ เจมส์ เอ็น รอสเนา (James N. Rosenau) กล่าวถึงความหมายของผลประโยชน์แห่งชาติ ว่าได้ถูกใช้ไปในการวิเคราะห์การเมืองระหว่างประเทศเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบรรยายและอธิบาย เกี่ยวกับการดำเนินนโยบายต่างประเทศ โดยการประกาศถึงเป้าหมายของประเทศที่ ได้เริ่มต้นมาตั้งแต่ศตวรรษที่ 16 โดยในประเทศอิตาลีได้เน้นในเรื่องอำนาจอธิปไตย (Sovereignty) และความชอบธรรม (Legitimacy) อัน เป็นผลสืบเนื่องมาจากกำลังอำนาจ (Power) ของประเทศในการเมืองระหว่างประเทศ ซึ่งต่อมาในศตวรรษที่ 17 ในวงการเมืองประเทศอังกฤษได้กล่าวถึงผลประโยชน์แห่งชาติในเรื่องการมีเกียรติยศของประเทศ (National Honor) และผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) รวมทั้งเจตนารมณ์ (General Will) ของประเทศและต่อมาก็ ได้ถูกนำไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของสหรัฐฯ (Rosenau, James N., 1980. pp. 283-293)

ส่วนอีกความหมาย ได้ถูกนำไปใช้เป็นแนวคิดเกี่ยวกับวาทะกรรมทางการเมือง (Political Discourse) เพื่อวิเคราะห์และสนับสนุนการกำหนดนโยบายระหว่างประเทศ ดังกรณีศึกษา ฮันส์ เจ มอร์เก็นทาว (Hans J. Morgenthau) ได้วิเคราะห์ระบบการเมืองระหว่างประเทศในการแสดงพฤติกรรมทางการเมืองของประเทศด้วย การใช้กำลังอำนาจของประเทศ (Morgenthau, Hans J., 2005, pp. 4-16) โดยเฉพาะในมิติทางการทหารและทางเศรษฐกิจที่สามารถครอบงำปัจจัยด้านอื่น ๆ ในการกำหนดนโยบายระหว่างประเทศของผู้กำหนดนโยบายโดยคำนึงถึงผลประโยชน์แห่งชาติที่ ถูกผลักดันจากเงื่อนไขที่เป็นนโยบายทางยุทธศาสตร์ (Strategic Diplomatic Milieu) และได้นำไปสู่การพึ่งพาอาศัยกันอย่างสลับซับซ้อน (Complex Interdependence) ในสังคมโลก (World Society) (Evans, Graham and Newnham, Jeffrey, 1998, p. 345) ซึ่งปัจจุบันสังคมโลกมีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในลักษณะที่เป็นเครือข่าย โดยมีการผนึกกำลังเป็นประชาคมในภูมิภาคต่าง ๆ รวมทั้งมีกลไกการจัดระเบียบของการเป็นสมาชิกและมีรูปแบบของการเป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ (Strategic Partnership) เพื่อความร่วมมือโดยมีเป้าหมายร่วมกัน (Common Goals) และยอมรับในผลประโยชน์ร่วมกัน (Martinelli, Alberto, 2005, pp. 241-260)

สรุป

ผลประโยชน์แห่งชาติ หมายถึง ความต้องการหรือความปรารถนาอันสำคัญยิ่งของประชาชนส่วนรวม ความต้องการนั้นจึงมีลักษณะกว้างและค่อนข้างถาวรและเมื่อได้พิจารณากำหนดขึ้นแล้ว ก็จะต้องมุ่งกระทำโดยต่อเนื่องเพื่อให้บรรลุผล โดยมีเอกราช ปราศจากการคุกคาม สมัครสมานสามัคคี อยู่ดีมีเกียรติ มีศักดิ์ศรี มีทรัพยากร และมีประเทศเพื่อนบ้านที่เป็นมิตร

สำหรับความหมายของผลประโยชน์แห่งชาติในเชิงลึกซึ่งแบ่งได้เป็นสองความหมาย โดยทั้งสองกรณีดังกล่าวเกี่ยวข้องกับพื้นฐานการตกลงใจในการดำเนินนโยบายของประเทศ โดยมีความสัมพันธ์กับสถานะแวดล้อมภายนอกที่กระทบต่ออำนาจอธิปไตยของประเทศและการดำเนินนโยบายต่างประเทศรวมทั้งปัจจัยภายในประเทศจากความหลากหลายของผลประโยชน์ที่เป็นสาธารณะ อันทำให้เข้าใจถึงองค์ประกอบของผลประโยชน์แห่งชาติ ซึ่งประกอบด้วยการดำรงอยู่ของประเทศ (Self-Preservation) ความมั่นคงปลอดภัย (Security) การกินดีอยู่ดีของประชาชน (Well-being) การส่งเสริมและรักษาเกียรติภูมิ (Prestige) การเผยแพร่และรักษาอุดมการณ์ (Ideology) ตลอดจนการแสวงหาและเพิ่มพูนกำลังอำนาจของประเทศ (Lerche, Charles O. and Said, Abdul A., 1995, p. 28)

แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิแรงงานต่างด้าว

สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศได้กล่าวไว้ว่า หลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการ ทำงานมีความครอบคลุมใน 4 ประเด็น ต่อไปนี้

1. เสรีภาพในการสมาคมและการรับรองที่มีผลจริงจั่งสำหรับสิทธิในการต่อรองร่วม
2. การจัดการใช้แรงงานบังคับทุกรูปแบบ
3. การยกเลิกอย่างได้ผลต่อการใช้แรงงานเด็ก
4. การจัดการเลือกปฏิบัติในด้านการมีงานทำและการประกอบอาชีพ

ปฏิญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงานได้ระบุอย่างชัดเจนว่า หลักการและสิทธิดังกล่าวมีความเป็นสากล และให้ความคุ้มครองต่อมนุษย์ทุกคนในทุกประเทศ ไม่ว่าจะสัญชาติใด หรือพำนักใด หรือมีสถานะเป็นผู้ย้ายถิ่นหรือไม่ และไม่ว่าจะมีการพัฒนาเศรษฐกิจอยู่ที่ระดับใด แม้ในประเทศที่รัฐบาลยังไม่ได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาที่เกี่ยวข้อง ก็ยังต้องเคารพหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานดังกล่าว

ความเท่าเทียมกันในการทำงาน คือคุณประโยชน์และหลักการพื้นฐานซึ่งทำให้แรงงานสามารถได้รับส่วนแบ่งที่เป็นธรรมได้จากผลผลิตและความมั่งคั่งที่แรงงานเหล่านี้ช่วยกันสร้างขึ้นมา

หลักการเรื่องโอกาสที่เท่าเทียมในการทำงาน มีจุดหมายเพื่อให้บุคคลสามารถพัฒนา ศักยภาพทางเศรษฐกิจของตนได้อย่างเต็มที่ และสามารถจัดสรรเวลาและพลังงานของตนให้กับงานที่ มีการนำเวลาและพลังงานนั้นไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุดและให้ผลตอบแทนสูงสุด

หลักการเรื่องการปฏิบัติที่เท่าเทียม มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้การทำงานของบุคคลได้รับผลตอบแทนตามผลิตภาพและผลงาน โดยคำนึงถึงลักษณะอันเป็นวัตถุประสงค์ของตัวงาน และโดยปราศจากการแทรกแซงโดยการพิจารณาโดยเหตุผลอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับผลงาน เช่น เพศ เชื้อชาติ หรือศาสนา

สำหรับการเลือกปฏิบัติในสถานที่ทำงานคือ การที่บุคคลได้รับการปฏิบัติในเรื่องงานหรือในเรื่องโอกาสอย่างแตกต่างไปจากบุคคลอื่น ซึ่งการปฏิบัติดังกล่าวนั้นกระทำไปโดยไม่มี เหตุผลที่เป็นวัตถุประสงค์ หรือเหตุผลทางกฎหมายมาสนับสนุนได้ เช่น ผลิตภาพหรือคุณสมบัติที่มีมาแต่ เดิม อาจเป็นเหตุผลที่จะจ่ายค่าตอบแทนให้บุคคลหนึ่งมากกว่าอีกบุคคลหนึ่ง สำหรับการงานที่มี มูลค่าเท่ากัน แต่หากคนสองคนที่มีคุณสมบัติเท่ากัน แต่มีความแตกต่างทางด้านเชื้อชาติ สีผิว เพศ หรือชาติตระกูล ได้รับเงินเดือนที่เท่ากัน สำหรับการงานในหน้าที่เดียวกันหรือคล้ายคลึงกันย่อมถือ เป็นการเลือกปฏิบัติ

อนุสัญญาว่าด้วยการเลือกปฏิบัติ (การจ้างงานและอาชีพ) พ.ศ. 2501 (ฉบับที่ 111) ได้นิยามการเลือกปฏิบัติ (Discrimination) ไว้ว่า เป็นการแบ่งแยกใดๆเนื่องจากเหตุผลทางเชื้อชาติ สีผิว เพศ ศาสนา ความคิดทางการเมือง ประเด็นทางสัญชาติ หรือภูมิหลังทางสังคม ซึ่งทำให้สูญเสีย หรือกระทบต่อความเท่าเทียมด้านโอกาสหรือการปฏิบัติในการจ้างงานหรืออาชีพ ในหลายประเทศการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานเนื่องจากความพิการทางด้านร่างกายและปัญญา อายุ สถานภาพการ สมรส การตั้งครรภ์ รสนิยมทางเพศ ทรัพย์สินสมบัติ หรือภาวะการตั้งครรภ์หรือเชื้อเอชไอวี ถือเป็นเรื่องที่ ต้องห้าม เช่นกัน

อนุสัญญาฉบับที่ 111 ได้ระบุการจำเพาะห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติในรูปแบบใด ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อม ก็ตาม

การเลือกปฏิบัติโดยตรง (Direct Discrimination) เกิดขึ้นเมื่อมีความไม่เท่าเทียมใน การปฏิบัติต่อแรงงานที่มีความแตกต่างทางด้านเชื้อชาติ สีผิว เพศ หรือความแตกต่างอื่นใดก็ตามที่ ครอบคลุมในอนุสัญญา ซึ่งการเลือกปฏิบัตินี้เป็นผลโดยตรงมาจากกฎหมาย กฎเกณฑ์ หรือวิธีปฏิบัติ ที่แบ่งแยกอย่างชัดเจนระหว่างแรงงานกลุ่มต่างๆตามเหตุผลที่กล่าวมาแล้ว เช่น กฎหมายที่ไม่อนุญาต ให้ผู้หญิงลงนามในสัญญากฎหมายแรงงานที่กำหนดให้แรงงานภายในประเทศซึ่งย้ายถิ่นจากชนบทมา ทำงานในเมืองได้รับค่าจ้างน้อยกว่าแรงงานที่มีภูมิลำเนาอยู่ในเมืองนั้น เป็นต้น

การเลือกปฏิบัติโดยอ้อม (Indirect Discrimination) หมายถึง กฎเกณฑ์และวิธีปฏิบัติที่ดูเหมือนจะเป็นกลาง แต่เมื่อนำไปปฏิบัติแล้วทำให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลเพศใดเพศหนึ่ง เชื้อชาติ สีผิว หรือลักษณะ

อื่นอย่างใดอย่างหนึ่ง ลักษณะการเลือกปฏิบัตินี้อาจเป็นการกำหนด คุณสมบัติที่ไม่เกี่ยวข้องกับตัวงาน ไม่ว่าจะ เป็นตำแหน่งบริหาร หรือตำแหน่งเลขานุการ เช่น ความสูง หรือน้ำหนักของผู้ทำงานไปในทางที่เอื้อ ประโยชน์ต่อบุคคลเพศใดเพศหนึ่ง เชื้อชาติ หรือสีผิวใดสีผิว หนึ่ง กฎ หรือระเบียบที่จำกัดสิทธิของผู้ทำงาน รับใช้ในบ้าน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานย้ายถิ่นหญิง (ที่มาจากกลุ่มชาติพันธุ์กลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง) อาจถือได้ว่าเป็น การเลือกปฏิบัติทางอ้อมด้วยเหตุผลทางเพศ (และเชื้อชาติหรือกำเนิดทางชาติพันธุ์) ของแรงงานย้ายถิ่นนั้น ด้วย

ประเด็นทางสัญชาติหมายถึงการแบ่งแยกบุคคลตามสถานที่เกิด บรรพบุรุษ หรือแหล่งที่มา ในต่างประเทศ การเลือกปฏิบัติจะเกิดขึ้นได้จากสถานภาพทางสังคม เมื่อการที่ชนชั้นหรือกลุ่มสังคมอาชีพ กลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง เช่น สังคมเกษตรกร จะเป็นตัวกำหนดอาชีพของกลุ่มบุคคลนั้นในอนาคต IOL, Equality in Employment and Occupation, General Survey by the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, international Labour Conference, 75 Session, Geneva 1988 หน้า 32 และ 53 – เรื่องเดียวกัน

ผศ.เฉลิมขวัญ คุรุบุญยงค์ (2556) คณะบริหารธุรกิจสถาบันเทคโนโลยีไทย-ญี่ปุ่น กล่าวถึง สิทธิแรงงานว่าถือเป็นสิทธิมนุษยชนที่สำคัญมาก โดยจะเห็นได้ว่ามีปัญหาการถูกกดขี่ข่มเหงสิทธิแรงงานชั้น พื้นฐานได้ถูกละเมิด มีการเอารัดเอาเปรียบแรงงานอย่างเป็นระบบ ผู้ใช้แรงงานจำนวนมากทั่วโลก ไม่ได้รับ ค่าตอบแทนที่เหมาะสมกับงานที่ทำ ไม่ได้รับค่าจ้างที่สามารถให้แรงงาน และครอบครัวดำรงชีวิตได้อย่าง สมศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

สรุป

หลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงานมีความครอบคลุมในสี่ประเด็น ดังนี้ 1) เสรีภาพใน การสมาคมและการรับรองที่มีผลจริงจึ่งสำหรับสิทธิในการต่อรองร่วม 2) การจัดการใช้แรงงานบังคับทุก รูปแบบ 3) การยกเลิกอย่างได้ผลต่อการใช้แรงงานเด็ก 4) การจัดการเลือกปฏิบัติในด้านการมีงานทำและ การประกอบอาชีพ

การที่แรงงานถูกละเมิดสิทธิแรงงานขั้นพื้นฐานจะส่งผลให้สิทธิมนุษยชนของแรงงานด้านอื่นๆ ต้องถูกกระทบ หรือจำกัดไปโดยปริยาย ยิ่งไปกว่านั้นในสภาพโลกที่ไร้พรมแดนในปัจจุบันทำให้ ความ ต้องการแข่งขันทางการค้าในตลาดโลกนั้นสูงขึ้นโดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีการส่งเสริมการเปิดเสรีการค้าและพื้นที่ นิคมอุตสาหกรรมระหว่างประเทศ ซึ่งมีการขยายตัวอย่างมากในประเทศกำลังพัฒนา ทำให้เกิดการละเมิด สิทธิแรงงาน ขั้นต่ำอย่างเป็นระบบ เพื่อที่ช่วยลด ต้นทุนเชิงพาณิชย์ เพื่อเป็นการดึงดูดให้นักลงทุนต่างชาติ เข้ามาลงทุน และเพื่อแข่งขันกับประเทศอื่น เมื่อทุกประเทศปฏิบัติตามแนวความคิดดังกล่าว ก็มุ่งที่จะลด ต้นทุนการผลิตโดยการลดระดับมาตรฐาน แรงงานให้ต่ำกว่าประเทศอื่น ซึ่งหากไม่มีการควบคุม ก็จะทำให้ มาตรฐานแรงงานทั่วโลกเสียไปในที่สุด นอกจากการคุ้มครองสิทธิของแรงงานที่เป็นพลเมือง ของประเทศ นั้นเองแล้ว กลุ่มแรงงานต่างด้าวก็เป็นแรงงานกลุ่มที่มีความเสี่ยงมาก

แนวคิดเรื่องการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

ความสำคัญของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

ความสำคัญของบริษัทในการนำนโยบายไปปฏิบัติ สามารถสรุปได้¹ ดังนี้

1. การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นขั้นตอนที่ 2 ของกระบวนการนโยบายตามที่เสนอของ ดรอร์ (Dror) เพราะเป็นเนื้อหาส่วนหนึ่งของขั้นตอนที่เกิดขึ้นภายหลังการกำหนดนโยบายแล้ว ซึ่งเป็นส่วนที่จะทำให้ให้นโยบายดำเนินไปครบวงจร ไม่หยุดชะงัก

2. นโยบายสาธารณะใดก็ตาม ถึงแม้ว่าเราจะกำหนดไว้ดีตามหลักเหตุผล แต่ถ้าหากไม่มีการนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายนั้นก็ไร้คุณค่า หรือเมื่อนำไปปฏิบัติแล้วล้มเหลว นอกจากจะเกิดความเสียหายต่อประชาชน ยังเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติ และอาจส่งผลกระทบต่ออนาคตทางการเมืองของผู้กำหนดนโยบายอีกด้วย

3. เป็นกระบวนการแปลงนโยบาย ซึ่งเป็นแนวทางปฏิบัติอย่างกว้างๆ หรือมีลักษณะเป็นนามธรรมของรัฐบาลให้มีลักษณะเป็นรูปธรรม โดยแปลงนโยบายให้เป็นแผนงาน (Program) และโครงการ (Project) ซึ่งจะง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ ดังจะได้กล่าวรายละเอียดในหัวข้อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติต่อไป

4. เป็นภารกิจที่สำคัญยิ่งประการหนึ่งของฝ่ายข้าราชการประจำ ที่ฝ่ายการเมืองเป็นฝ่ายกำหนดนโยบาย และฝ่ายข้าราชการประจำเป็นฝ่ายนำนโยบายไปปฏิบัติ

5. เป็นหลักประกันที่สำคัญประการหนึ่งของฝ่ายการเมือง ที่แน่ใจว่านโยบายของตนจะได้รับการปฏิบัติจากฝ่ายข้าราชการประจำอย่างจริงจัง อันจะนำไปสู่ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์

6. ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะส่งผลกระทบต่อทั้งทางตรงและทางอ้อม ต่อผู้ตัดสินใจนโยบาย ต่อกลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวข้อง และต่อหน่วยปฏิบัติงาน เพราะถ้าการนำนโยบายไปปฏิบัติสำเร็จ ผู้ตัดสินใจนโยบาย หรือผู้กำหนดนโยบายก็จะได้รับการยอมรับ และความศรัทธาจากประชาชน และอาจกลับเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองอีกครั้งหนึ่ง ในขณะที่ เดียวกันกลุ่มเป้าหมายที่ประสบปัญหาที่จะได้รับการแก้ไขปัญหาหรือการตอบสนองความต้องการของกลุ่มตน และหน่วยปฏิบัติงานก็จะได้รับคำชมเชย ขวัญกำลังใจ ตลอดจนการสนับสนุนงบประมาณอย่างต่อเนื่อง เป็นต้น

7. ถ้าการนำนโยบายไปปฏิบัติสำเร็จตามวัตถุประสงค์ ย่อมเกิดความคุ้มค่าของการใช้ทรัพยากร ไม่เกิดความสูญเปล่าในด้านการลงทุน ทรัพยากรในที่นี่รวมถึง บุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ เวลา ฯลฯ ที่ต้องใช้ในการปฏิบัติงานทั้งหมด

8. การนำนโยบายไปปฏิบัติที่มีความสำคัญต่อความก้าวหน้าในการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมาก เพราะถ้าการนำนโยบายไปปฏิบัติตามแผนงาน โครงการพัฒนาต่าง ๆ ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ และเป้าหมายแล้ว ย่อมส่งผลให้ประชาชนอยู่ดีกินดี มีความสุข ในทางตรงข้าม ถ้าการนำนโยบายไปปฏิบัติแล้วเกิดความล้มเหลว ย่อมหมายถึงการพัฒนาประเทศไม่เป็นไปตามที่กำหนดวัตถุประสงค์ และเป้าหมายอย่างแน่นอน ปัญหาของประชาชนก็จะไม่ได้รับการแก้ไขสูญเสียทรัพยากรในการแก้ไขปัญหา

¹ สมบัติ อารังธัญวงศ์, นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เสมาธรรม, 2549), หน้า 398-413.

จะเห็นได้ว่า ผู้มีหน้าที่ตัดสินใจนโยบายหรือกำหนดนโยบายควรตัดสินใจเลือกนโยบายที่มีความเป็นไปได้สูง และสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนโดยรวม ทั้งนี้ หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ก็ต้องมีสมรรถนะองค์การสูงทุกด้าน เพื่อเป็นหลักประกันว่านโยบายที่นำไปปฏิบัตินั้นจะบรรลุผลสำเร็จอย่างแน่นอน

ผู้เกี่ยวข้องในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

ตามแนวคิดของ Randal Ripley & Grace Franklin² ที่กล่าวถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติทุกนโยบาย จะมีลักษณะ ดังต่อไปนี้

1. มีผู้เกี่ยวข้องสำคัญๆ มากมาย ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ การเกี่ยวข้องอาจเกี่ยวข้องในระยะเวลาต่างกัน อาทิเช่น ในการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องของฝ่ายบริหารและต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบของฝ่ายนิติบัญญัติ บางครั้งการปฏิบัตินโยบายอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างฝ่ายต่างๆ ซึ่งตุลาการต้องเข้ามาตัดสิน

2. คนที่เกี่ยวข้องแต่ละคนแต่ละกลุ่มล้วนแล้วแต่มีวัตถุประสงค์ในการคาดหวังจากนโยบายแตกต่างกันไป จึงเป็นปัญหาต่อนโยบายในการตอบสนองความคาดหวังที่หลากหลายเหล่านี้ บ่อยครั้งที่ความคาดหวังสวนทางกันเองกลุ่มหนึ่งได้ประโยชน์กลุ่มหนึ่งเสียประโยชน์ เป็นปัญหายุ่งยากต่อนโยบายอย่างมาก

3. นโยบายที่ปฏิบัติต่อเนื่องยาวนานจะยิ่งใหญ่โตขึ้นทุกวัน ภาระหน้าที่ของนโยบายจะมากขึ้นตามวันเวลาที่ผ่านไป การตอบสนองของนโยบายไม่มีวันจบสิ้น เมื่อประชาชนได้รับการตอบสนองในเรื่องหนึ่งแล้วจะคาดหวังในเรื่องอื่นต่อไปอีก ทำให้นโยบายตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างยากลำบาก

4. การนำนโยบายไปปฏิบัติทุกนโยบายต้องอาศัยหลายหน่วยงาน หลายสังกัด หลายระดับ มีหน่วยงานมาเกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน เพราะแต่ละหน่วยมีความชำนาญแตกต่างกันแต่นโยบายต้องการคนที่มีความรู้หลายๆ ด้าน

5. ในการนำนโยบายไปปฏิบัติแม้จะเตรียมการไว้ละเอียดรอบคอบปานใดก็ยังมีปัญหาอยู่ดี เพราะมีหลายปัจจัยที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของผู้ปฏิบัติอย่างแท้จริง

สรุป

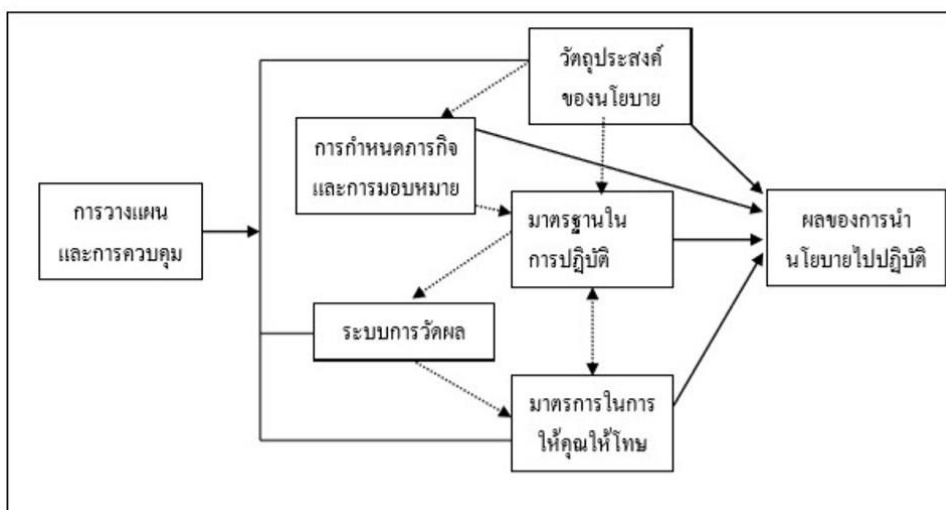
จากข้อมูลขั้นต้นพอจะชี้ให้เห็นว่า การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ หมายถึง การนำนโยบายแห่งรัฐมาดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และประหยัด ซึ่งอาจจะอยู่ในรูปของแผนงาน และโครงการ หรือในรูปของกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และมติ คณะรัฐมนตรี เป็นต้น ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะประกอบไปด้วยผู้ที่คิดนโยบาย คือ ฝ่ายการเมือง จะทำหน้าที่ในการติดตามตรวจสอบนโยบาย ฝ่ายราชการจะทำหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยการจัดทำแผนงานและโครงการมารองรับ สุดท้ายคือกลุ่มประชาชนที่จะได้รับประโยชน์จากนโยบายสาธารณะ

² วิเชียร ชื่นชอบ, การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ, [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://www.google.co.th/url?sa> [23 มี.ค. 2558].

ต้นแบบในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

สำหรับการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติมีนักวิชาการได้นำเสนอตัวแบบในการทำความเข้าใจกับกระบวนการนี้ไว้มากมาย ในที่นี้จึงขอนำเสนอผลจากการประมวลแนวคิดนักวิชาการแล้วนำเสนอเป็นตัวแบบการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ³ ดังนี้

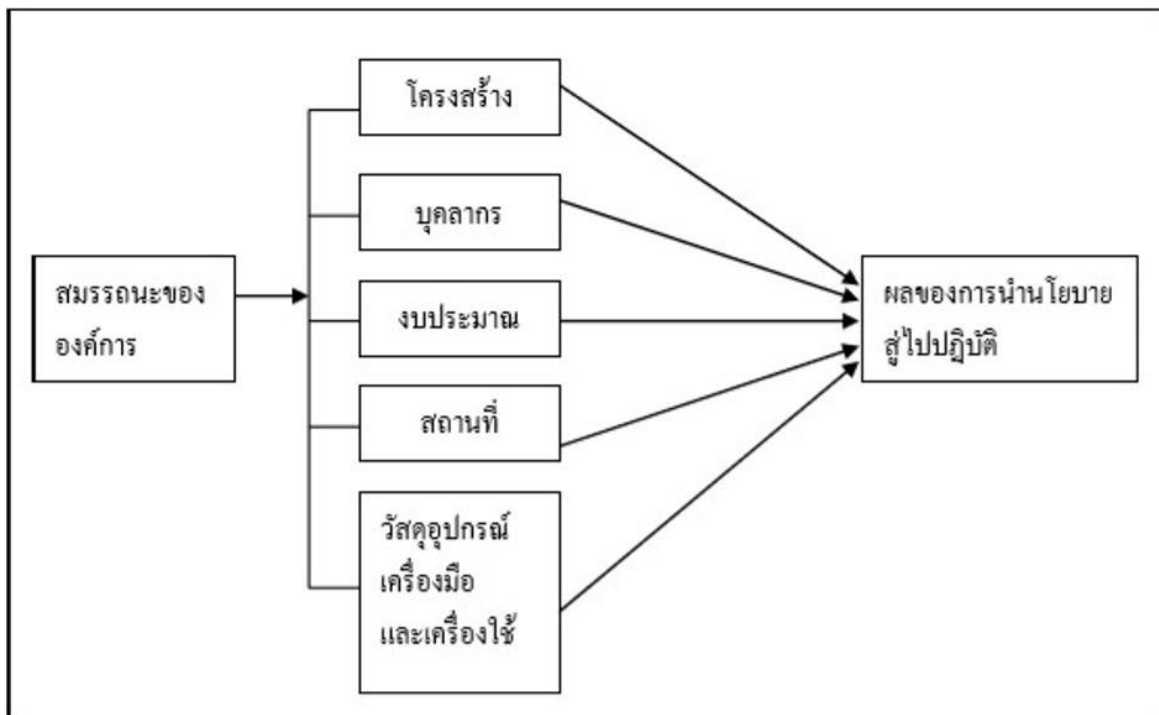
1. **ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Model)** เป็นการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยเน้นการสร้างประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุม ตัวแบบนี้ยึดถือฐานคติที่ว่า โครงการที่จะประสบผลสำเร็จจะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์และภารกิจที่ชัดเจน มีการมอบหมายงาน และกำหนดมาตรฐานการทำงานให้แก่หน่วยงานย่อยต่างๆ ขององค์การ มีระบบวัดผลการปฏิบัติงานตลอดจนระบบการให้คุณให้โทษ ซึ่งเงื่อนไขข้างต้นนี้ถือว่าเป็นสิ่งสำคัญที่จะขาดเสียมิได้เพราะการมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนย่อมทำให้ผู้ปฏิบัติเข้าใจว่า อะไรเป็นเป้าหมายหรือผลลัพธ์ที่ผู้กำหนดนโยบายต้องการ เมื่อเข้าใจว่าเป็นอะไรตรงตามความต้องการแล้วก็เป็นการง่ายที่ทำให้ผู้บริหารสามารถกำหนดภารกิจที่เด่นชัด มีการมอบหมายงานหรือกำหนดความรับผิดชอบเฉพาะของแต่ละฝ่ายให้สัมพันธ์กัน ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล สามารถอธิบายได้ ดังแผนภาพที่ 1 ดังต่อไปนี้



แผนภาพที่ 1 ตัวแบบหลักเหตุผล

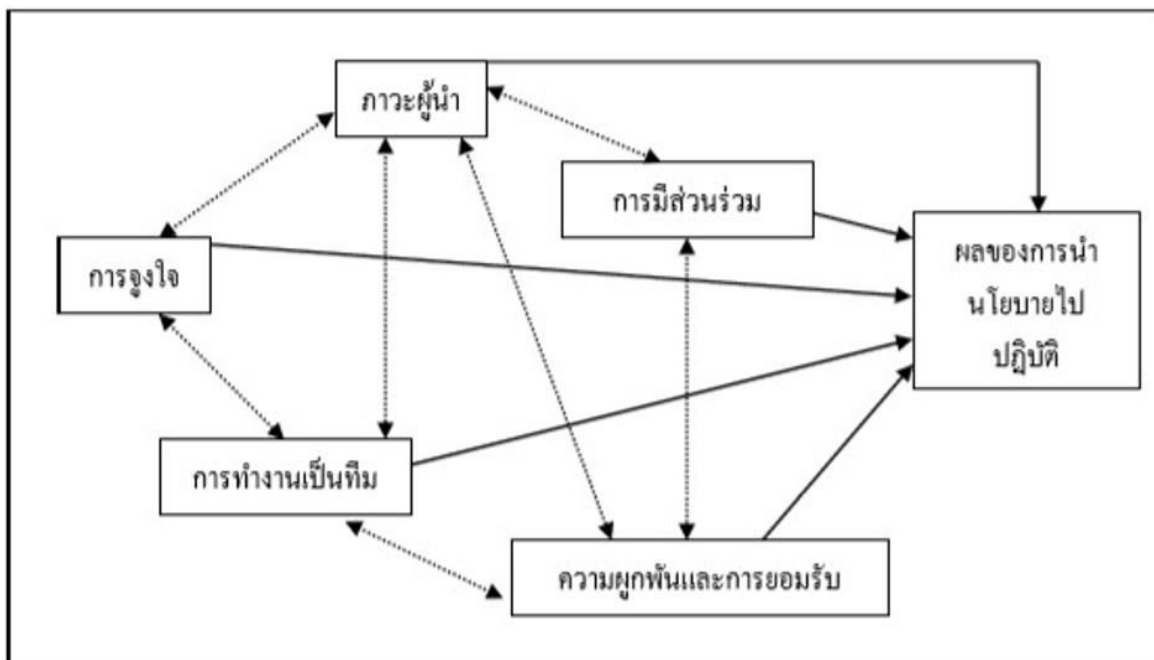
2. **ตัวแบบทางด้านการจัดการ (Management Model)** เป็นการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยเน้นให้ความสำคัญไปที่สมรรถนะขององค์การเพราะเชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติย่อมขึ้นอยู่กับองค์การที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติว่ามีความสามารถที่จะปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความคาดหวังเพียงใด ในลักษณะนี้โครงการจะประสบผลสำเร็จได้จึงจำเป็นต้องอาศัยโครงสร้างขององค์การที่เหมาะสม บุคลากรที่อยู่ในองค์การจะต้องมีความรู้ความสามารถทั้งทางด้านการบริหาร และเทคนิคการจัดการอย่างเพียงพอ นอกจากนี้ องค์การยังจะต้องมีการวางแผนเตรียมการหรือมีความพร้อมเป็นอย่างดีทั้งทางด้านวัสดุ อุปกรณ์ สถานที่ เครื่องมือเครื่องใช้ และงบประมาณ สามารถอธิบายได้ ดังแผนภาพที่ 2 ดังต่อไปนี้

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 135-153.



แผนภาพที่ 2 ตัวแบบด้านการจัดการ

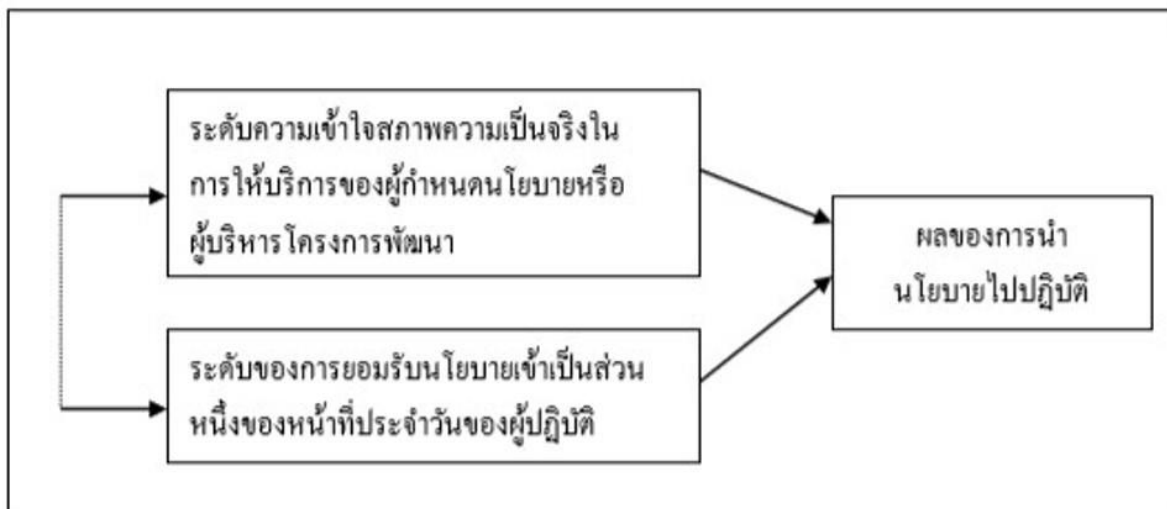
3. **ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์กร (Organization Development Model)** เป็นการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยการศึกษาในแง่ของการสร้างความผูกพันและการยอมรับ เพื่อมุ่งสนองตอบความต้องการทางจิตวิทยาและทางสังคมของมนุษย์ ความสนใจ ในลักษณะนี้ จึงเป็นเรื่องของการนำตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์กร (Organization Development Model) มาประยุกต์โดยตรง ตัวแบบนี้จึงเน้นที่การมีส่วนร่วมขององค์กรเป็นสำคัญ ภายใต้ฐานคติที่ว่า การมีส่วนร่วมจะทำให้เกิดการทำงานเป็นทีมที่มีประสิทธิภาพการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บังเกิดความสำเร็จจะเป็นเรื่องของการจูงใจ ภาวะผู้นำที่เหมาะสม การสร้างความผูกพันโดยวิธีการให้สมาชิกในองค์กรมีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดการยอมรับตลอดจนการสร้างทีมงานมากกว่าการใช้ควบคุมกล่าวอีกนัยหนึ่ง การนำนโยบายไปปฏิบัติตามตัวแบบนี้ จึงเป็นเรื่องกระบวนการที่ทำให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดหรือวางกรอบนโยบาย โดยถือว่านโยบายเหล่านั้นมาจากผู้ปฏิบัติเองโดยตรงสามารถอธิบายได้ ดังแผนภาพ 3 ดังต่อไปนี้



แผนภาพที่ 3 ตัวแบบด้านการพัฒนาองค์กร

4. ตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Process Model)

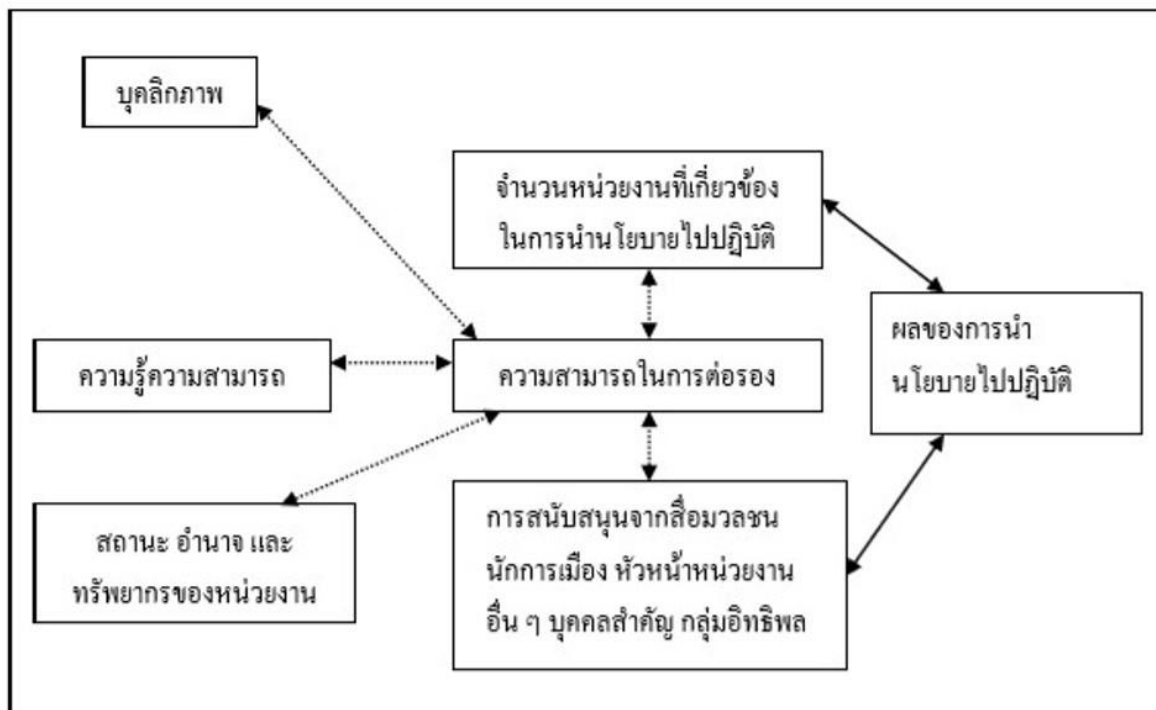
การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติตามตัวแบบกระบวนการของระบบราชการเป็นการศึกษาโดยเชื่อว่าอำนาจขององค์กรไม่ได้อยู่ที่ตำแหน่งทางรูปนัย (formal position) ซึ่งได้แก่ หัวหน้าองค์กร หรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะ ในทางตรงกันข้าม อำนาจที่แท้จริงอยู่กระจัดกระจายทั่วไปในองค์กร ในทฤษฎีนี้หมายความว่า สมาชิกขององค์กรทุกคน มีอำนาจในแง่ของการใช้วิจารณญาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการที่มีหน้าที่ต้องติดต่อกับประชาชนอย่างใกล้ชิด สามารถใช้วิจารณญาณในการปฏิบัติหน้าที่ของตน โดยที่ผู้บังคับบัญชาไม่อาจควบคุมได้ การยึดถือโครงการใหม่ๆ ที่จะมีผลกระทบหรือเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติในวิถีชีวิตประจำวันของข้าราชการเหล่านี้ มักจะไร้ผล นอกเสียจากข้าราชการหรือเปลี่ยนแปลงการรับหรือปรับนโยบายแนวทางการปฏิบัติเหล่านั้นเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ประจำวันของเขาเอง ดังนั้น การหวังที่จะนำเทคนิคทางการบริหารหรือวิธีการพัฒนาใหม่ๆ มาให้ก็ดี การออกกฎระเบียบแบบแผน เพื่อหวังจะให้ข้าราชการที่รับผิดชอบในงานด้านบริการประชาชน ทำงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นก็ดีมักจะไร้ผล โดยนัยนี้ความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงไม่ใช่เป็นเรื่องของการบริหารที่ขาดประสิทธิภาพ ในทางตรงกันข้ามความล้มเหลวมักจะเกิดจากผู้กำหนดนโยบายหรือผู้บริหารโครงการพัฒนาที่ไม่เข้าใจว่าสภาพความเป็นจริงของการให้บริการเกิดขึ้นในลักษณะใดมากกว่า สามารถอธิบายได้ ดังแผนภาพที่ 4 ดังต่อไปนี้



แผนภาพที่ 4 ตัวแบบกระบวนการของระบบราชการ

5. **ตัวแบบทางการเมือง (Political Model)** เป็นการศึกษาการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติโดยตัวแบบทางการเมือง ซึ่งเชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดจากความสามารถของผู้เล่นหรือบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์กร กลุ่มหรือสถาบัน และความสัมพันธ์กับปัจจัยภายนอกองค์กร ตัวแบบนี้เห็นว่า การสร้างสมานฉันท์ วิธีการของการมีส่วนร่วม เป็นสิ่งยากที่จะเกิดขึ้นได้ ความขัดแย้งเป็นปรากฏการณ์ธรรมดาที่เกิดขึ้นในองค์กรและในระบบสังคมทั่วไป การหวังจะให้ทุกฝ่ายเห็นชอบและปฏิบัติตามนโยบายเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ เพราะนโยบายก็คือการเมือง ซึ่งเป็นเรื่องของการจัดสรรสิ่งมีคุณค่าให้แก่สังคม ซึ่งย่อมต้องมีทั้งผู้ได้ประโยชน์และเสียประโยชน์ จึงเป็นธรรมดาอยู่เองที่ทุกฝ่ายจะต้องพิทักษ์ผลประโยชน์ของตนเองก่อนเป็นเบื้องต้น

ดังนั้น ตามแนวทางนี้ การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นเรื่องของการเผชิญหน้าการบริหารความขัดแย้ง การแสวงหาความสนับสนุน การโฆษณาชวนเชื่อ การรู้จักสร้างเงื่อนไข และหาหัวข้อต่อรองในการจัดสรรทรัพยากรทั้งระหว่างบุคคล กลุ่มบุคคล หน่วยงาน ตลอดจนองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ความเป็นไปได้ของการสร้างความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยส่วนหนึ่งจึงขึ้นอยู่กับความสามารถในการเจรจาสถานะ อำนาจหรือทรัพยากรที่มีอยู่ของหน่วยงาน ในฐานะที่จะใช้เป็นเครื่องมือต่อรองของบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์กร จำนวนหน่วยงานที่จะต้องเข้าไปเกี่ยวข้อง การสนับสนุนจากนักการเมือง สื่อมวลชน หัวหน้าหน่วยงานอื่น ๆ กลุ่มอิทธิพลและผลประโยชน์ บุคคลสำคัญต่างๆ รวมตลอดถึงสภาพความแตกต่างทางด้านบุคลิกภาพ ความรู้ความสามารถ ความชำนาญในการต่อรองของผู้เล่นแต่ละคนเป็นสำคัญ สามารถอธิบายได้ ดังแผนภาพที่ 5 ดังต่อไปนี้



แผนภาพที่ 5 ตัวแบบทางการเมือง

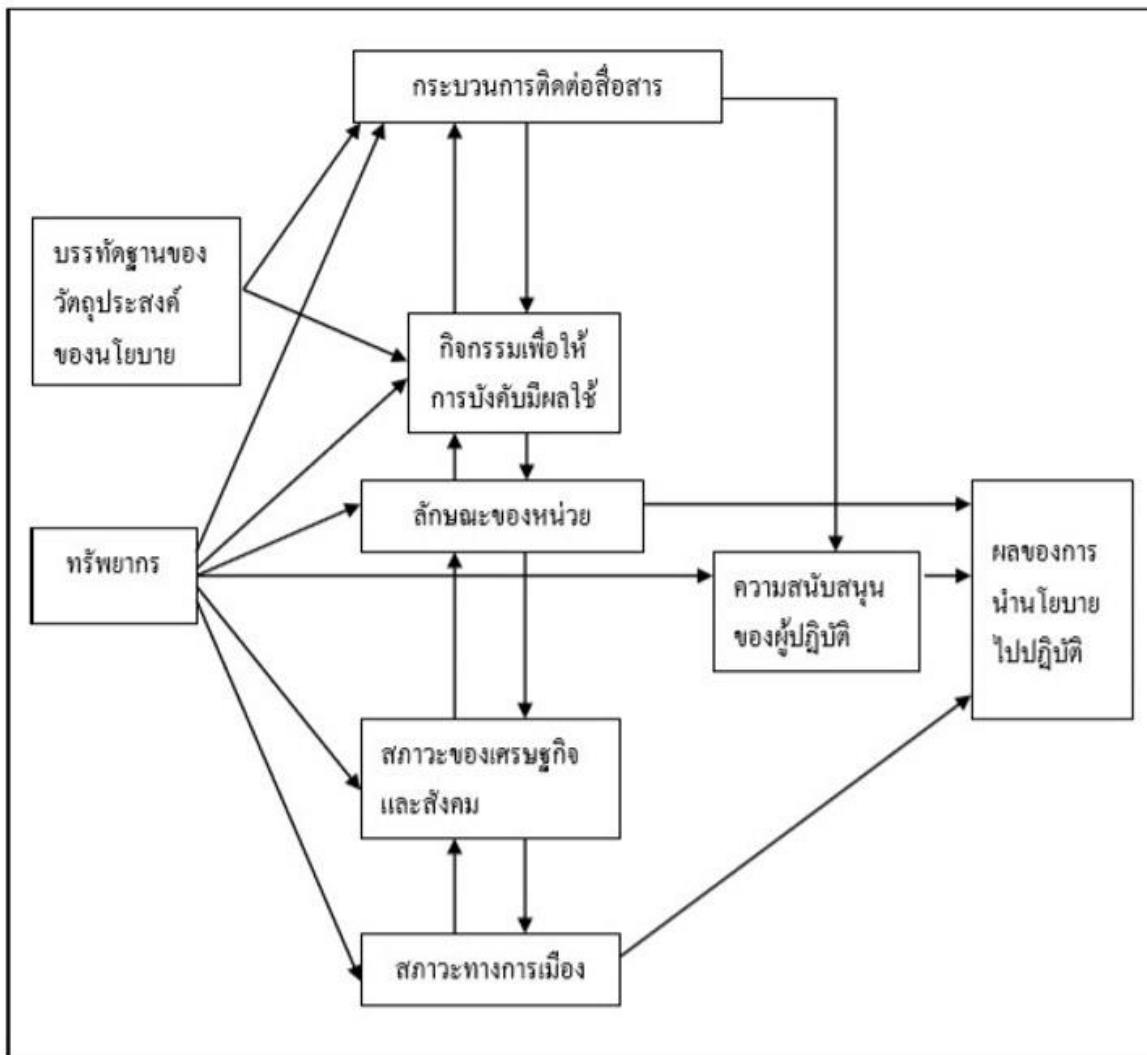
6. **ตัวแบบทั่วไป (General Model)** เป็นการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยใช้ตัวแบบทั่วไป ซึ่งเป็นผลงานของแวน มีเตอร์ (Van Meter) และแวน ฮอร์น (Van Horn) ที่พัฒนามาจากตัวแบบการวิเคราะห์ระบบการเมืองของอีสตัน (Easton) ผสมกับการนำผลการศึกษาด้านทฤษฎีองค์การที่ส่งผลหรือเกี่ยวข้องกับผลการปฏิบัติงานมาประยุกต์เข้าด้วยกัน ตัวแบบนี้ แม้จะไม่ใช่เป็นความพยายามแปรโดยตรงที่จะประสานตัวแบบต่างๆ ตามห้าแนวทางข้างต้นก็ตาม แต่กรอบของตัวแบบก็ได้รวมตัวแปรบางส่วนของตัวแบบอื่นๆ เข้าไว้ด้วยกันมากพอที่จะช่วยให้การศึกษาสภาพทั่วไปของปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติในลักษณะที่กว้างกว่าตัวแบบอื่น

ตัวแบบนี้ให้ความสำคัญต่อปัจจัยหลัก 3 ปัจจัยด้วยกัน คือ 1) กระบวนการในการสื่อข้อความ 2) ปัญหาทางด้านสมรรถนะขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และ 3) ความร่วมมือสนับสนุนของผู้ปฏิบัติ

1) ในการสื่อข้อความ ประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับความเข้าใจของผู้ปฏิบัติว่า ตนเองควรทำอะไรบ้าง ความเข้าใจดังกล่าวจะมีมากเพียงใดขึ้นอยู่กับความชัดเจนของนโยบาย กิจกรรมต่าง ๆ ที่จะมีส่วนช่วยทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจดีขึ้น ลักษณะของหน่วยงานที่นำไปปฏิบัติในแง่ความรู้ความสามารถของตัวบุคคลที่อยู่ในหน่วยงานนั้น ตลอดจนความพร้อมที่จะให้ความร่วมมือของผู้ปฏิบัติเอง

2) ในด้านปัญหาทางสมรรถนะ ประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับความสามารถของหน่วยปฏิบัติว่า จะทำงานให้เป็นไปตามที่คาดหวังไว้เพียงใด ความสามารถดังกล่าวขึ้นอยู่กับความพอเพียงของทรัพยากรที่สนับสนุนกิจกรรมมุ่งใจ ที่จะทำให้ปฏิบัติดีขึ้นคุณภาพของบุคลากร ภาวะผู้นำ ความสำคัญของหน่วยงานนั้นๆ ตลอดจนจนสถานะทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองโดยทั่วไป

3) ในด้านของตัวผู้ปฏิบัติ ประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติย่อมขึ้นอยู่กับความร่วมมือของผู้ปฏิบัติเอง ความร่วมมือดังกล่าวจะมีมากเพียงใดขึ้นอยู่กับความภักดีของบุคคลที่มีอยู่ต่อองค์กร ผลประโยชน์ส่วนตัว ตลอดจนความพร้อมที่จะเปลี่ยนแปลงจากวิธีการปฏิบัติงานที่ทำอยู่เดิมด้วยจากข้อความดังกล่าวข้างต้นนั้น สามารถอธิบายให้เข้าใจได้ ดังแผนภาพที่ 6 ดังต่อไปนี้



แผนภาพที่ 6 ตัวแบบทั่วไป

สรุป

จากการประมวลแนวคิดนักวิชาการแล้วมีการนำเสนอเป็นรูปแบบการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติดังนี้ 1. ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Model) 2. ตัวแบบทางด้านจัดการ (Management Model) 3. ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์กร (Organization Development Model) 4. ตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Process Model) 5. ตัวแบบทางการเมือง (Political Model) 6. ตัวแบบทั่วไป (General Model)

ความสำเร็จและความล้มเหลวในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

แนวความคิดที่เกี่ยวกับความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ จะขึ้นอยู่กับปัจจัยอะไรบ้างนั้น นักวิชาการหลายท่านได้กล่าวไว้สอดคล้องกัน ดังจะขอเสนอต่อไปนี้

Van Meter and Van Horn⁴ ได้กล่าวเสนอไว้ว่า ความสำเร็จหรือล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดจากปัจจัยสำคัญดังต่อไปนี้

1) ตัวนโยบาย พิจารณาจากผลประโยชน์สัมพัทธ์ของนโยบาย เมื่อนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องมีทั้งคนที่ได้ประโยชน์และเสียประโยชน์ ผลประโยชน์สัมพัทธ์คือดูว่ามีคนที่ได้ประโยชน์มากกว่าหรือไม่ ถ้าคนได้ประโยชน์มากกว่าก็ทำงานง่าย แต่ถ้าคนที่เสียประโยชน์มีมากกว่า และเป็นคนมีพลังเสียงดังงานนี้ก็ยาก หลักการคือนโยบายที่ดีต้องจัดสรรผลประโยชน์ให้กับคนที่ควรได้ประโยชน์จากนโยบาย และไม่ควรให้ประโยชน์กับผู้ที่ไม่ควรได้ประโยชน์จากนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงต้องแยกให้ได้ว่าใครควรได้ประโยชน์ใครไม่ควรได้ประโยชน์จากนโยบาย ถ้าทำได้การนำนโยบายไปปฏิบัติย่อมได้รับการสนับสนุน ประเด็นต่อมา คือ ความสอดคล้องระหว่างแนวทางของนโยบายกับค่านิยมในสังคม ถ้าสอดคล้องกันสังคมจะยอมรับนโยบายได้ง่าย แต่ถ้าขัดแย้งประชาชนจะไม่ให้ความร่วมมือกับนโยบายนั้น ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติควรทดลองปฏิบัติก่อนจะได้ทราบถึงข้อด้อย ปัญหา อุปสรรคแล้วนำไปปรับปรุงจะช่วยให้มีโอกาสประสบความสำเร็จมากกว่านโยบายที่ไม่มีโอกาสทดลอง

2) วัตถุประสงค์ของนโยบาย พิจารณาจากความชัดเจน อ่านแล้วเข้าใจตรงกัน สอดคล้อง วัตถุประสงค์ที่มีหลายข้อแต่ละข้อไปในทิศทางเดียวกัน ไม่ขัดแย้งกัน ความยากหรือง่ายในการรับรู้ วัตถุประสงค์ ถ้ารับรู้ยาก โอกาสที่นโยบายจะปฏิบัติให้สำเร็จย่อมมีน้อย แต่ถ้ารับรู้ง่าย อ่านแล้วเข้าใจว่า นโยบายต้องการอะไร อย่างนี้ก็ปฏิบัติได้ง่าย โอกาสที่จะประสบความสำเร็จมีสูง ในขณะเดียวกัน ถ้ามีดัชนีชี้วัดเป็นรูปธรรม ผู้ปฏิบัติรับรู้ได้ว่า สิ่งที่ทำนั้นถูกหรือผิดโอกาสที่จะทำให้ประสบความสำเร็จย่อมมีมาก อีกทั้งถ้าข้อมูลข่าวสารที่ Feedback กลับมาเที่ยงตรงเชื่อถือได้ คนทำงานก็จะรู้ว่า ตนทำงานได้ดีหรือยัง สำหรับ วัตถุประสงค์ที่ดี ควรมีลักษณะ SMART ได้แก่ S: Sensible ชัดเจน ตรงใจ ไข่เลย / M: Measurable วัดได้ ชัดเจนในเชิงปฏิบัติ / A: Attainable, Actionable ปฏิบัติได้ / R: Reasonable, Rationable มีเหตุผลมีผล / T: Time able เหมาะกับกาลเวลา เสนอนโยบายในสิ่งที่สังคมสนใจอยู่พอดี

3) ความเป็นไปได้ทางการเมือง พิจารณาจากกลุ่มผู้มีอิทธิพลหรือผู้นำในสังคม อาทิเช่น ผู้นำทางการเมือง ผู้นำทางเศรษฐกิจ ผู้นำทางสังคม อิทธิพลของกลุ่มสื่อมวลชน ต้องยอมรับว่า นโยบายใดที่สื่อเชียร์ มีโอกาสประสบความสำเร็จสูง กลุ่มผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง เช่น พรรคการเมือง เป็นต้น

4) ความเป็นไปได้ทางเทคนิค/ทฤษฎี พิจารณาจากการร่างนโยบายผ่านกระบวนการที่ถูกต้องตามที่สังคมวางระเบียบไว้หรือไม่ เช่น นโยบายที่ต้องทำการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือทำประชาพิจารณ์เสียก่อนก็ต้องทำตามนั้น ถ้าไปทำแบบลัดขั้นตอนก็ไปก่อเหตุในภายหลัง รวมไปถึงแนวทางในการนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายใดที่ไม่เรียกร้องให้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติต้องปรับเปลี่ยนพฤติกรรมมากจนเกินไป นโยบายนั้นมีโอกาสที่จะประสบความสำเร็จได้ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติต้องขึ้นอยู่กับเทคโนโลยีที่มาใช้ ต้องเหมาะสมไม่ล้ำสมัยเกินไปหรือล้ำสมัยจนคนตามไม่ทัน

⁴ วิเชียร ชื่นชอบ, การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ, [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://www.google.co.th/url?sa> [23 มี.ค. 2558].

5) ความพอเพียงของทรัพยากร พิจารณาจากการสนับสนุนด้านการเงิน (Monetary Support) นโยบายนั้นต้องได้รับการสนับสนุนด้านการเงินอย่างมั่นคงแน่นอน ทำสัญญากันอย่างเป็นลายลักษณ์อักษร หรือมีแผนงบประมาณที่ชัดเจน นอกจากเงินก็คือ คุณภาพของกำลังคน (Personal) ทั้งในแง่ของความรู้และเจตคติ คนที่มีความรู้ค้นหาไม่ยากแต่คนที่ตั้งใจทำงานอย่างจริงจังหายากกว่า คนไม่มีความรู้ส่งไปเรียนไม่กี่ปีก็ทำงานได้ แต่คนที่ขาดความตั้งใจจริงในการทำงานนั้นจะใช้ไม่ได้เลย และสุดท้ายคือ สิ่งอำนวยความสะดวกให้สามารถทำงานได้

6) ลักษณะของหน่วยที่นำนโยบายไปปฏิบัติ พิจารณาจากประเภทของหน่วย โครงสร้าง ภารกิจ เหมาะสมกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ โครงสร้างองค์การแบบแบนราบมีลำดับชั้นน้อยจะดีกว่าโครงสร้างองค์การแบบแนวตั้งลำดับชั้นมาก ทั้งนี้ ต้องขึ้นกับงานแต่ละงาน ถ้างานที่ต้องการความละเอียดแม่นยำสูง ถ้าวิธีการผิดพลาดก็ผิด จึงควรจัดโครงสร้างองค์การแบบแนวตั้งที่แต่ละชั้นมีสมาชิกไม่กี่คน หัวหน้าสามารถควบคุมงานได้อย่างใกล้ชิดทั่วถึง โครงสร้างองค์การแบบแบนราบนั้น มีลำดับชั้นน้อยแต่ละชั้นมีสมาชิกมาก เหมาะกับงานที่ต้องการการปรึกษาหารือกัน ไม่มีผลลัพธ์โดยเจาะจง สามารถปฏิบัติได้หลายๆ แนวทางไม่ว่าจะใช้แนวทางใดผลก็ไม่แตกต่างกัน โดยทั่วไปงานนโยบายจะเหมาะสมกับแนวระนาบ ส่วนงาน Routine เหมาะกับโครงสร้างองค์การแนวตั้ง อีกประการหนึ่งความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยปฏิบัติกับหน่วยกำหนดนโยบายมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันหรือไม่ การสื่อสารติดต่อสัมพันธ์กันเป็นอย่างไร สามัคคีกลมเกลียวหรือขัดแย้งกัน สิ่งเหล่านี้ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จทั้งสิ้น

สรุป

ความสำเร็จหรือล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดจากปัจจัยสำคัญดังต่อไปนี้ 1) ตัวนโยบาย 2) วัตถุประสงค์ของนโยบาย 3) ความเป็นไปได้ทางการเมือง 4) ความเป็นไปได้ทางเทคนิค/ทฤษฎี 5) ความพอเพียงของทรัพยากร 6) ลักษณะของหน่วยที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และ ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบาย มี 6 ประเด็น ดังนี้ 1) พิจารณาที่ขั้นการนำไปปฏิบัติ (Implementation failure) 2) พิจารณาที่ตัวนโยบายและแผน (Instrument failure) 3) พิจารณาที่การตัดสินเชิงคุณค่าหรือการตัดสินเชิงจริยธรรมของสังคม (Failure in normative justification) 4) การพิจารณาที่กรอบเวลาและเงื่อนไขของสภาพแวดล้อมของนโยบาย 5) พิจารณาที่ความสำเร็จของนโยบายหรือแผนหนึ่งสำเร็จ 6) ขอบเขตของคำถามที่ใช้วัด (Boundary problem)

ทฤษฎีการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)

การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management หรือ NPM) คือ การเพิ่มผลผลิตในการบริหารงานภาครัฐ โดยให้ความสำคัญต่อผลสำเร็จของงานเป็นหัวใจหลักสำคัญ เป็นแนวคิดและที่มาของการปฏิรูประบบราชการและการประกาศใช้ระบบการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result Based Management) ของรัฐบาลไทย โดยให้ส่วนราชการระดับกรมต้องจัดทำตัวชี้วัดและเป้าหมายของผลงานที่จะเกิดขึ้นแนวคิด ในทศวรรษที่ 1984 การปฏิรูประบบราชการถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงแบบปฏิวัติการ บริหารราชการที่เกี่ยวข้องกับ “การปรับกระบวนทัศน์” (Paradigm Shift) จากตัวแบบ ราชการของ Weber Model Bureaucracy ที่มีอิทธิพลมาเกือบศตวรรษ ไปสู่หลัก “การบริหารจัดการภาครัฐแนว

ใหม่” (New Public Management, NPM) หรือ “แนวคิดที่มุ่งเน้นการบริหารจัดการ แนวใหม่” (New Managerialism) (Denis Saint-Martin. 1988:391; อ้างอิงจาก สมพงษ์จ้อยศิริ. เอกสารประกอบการเรียน วิชาการจัดการ ทรัพยากรมนุษย์)

การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ตั้งอยู่บนสมมติฐานของความเป็นสากล ของทฤษฎีการบริหารและเทคนิควิธีการจัดการ ว่าสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ทั้งการบริหารรัฐกิจและการ บริหารธุรกิจ ซึ่งเป็นกระแสความคิดที่สอดคล้องกับรัฐประศาสนศาสตร์แบบคลาสสิกของ Woodrow Wilson ที่เน้นแยกการเมืองออกจากการบริหารงาน และหลักวิทยาศาสตร์การจัดการ (Scientific management) ของ Frederick Taylor โดยมุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อการประหยัด (economy) ประสิทธิภาพ (efficiency) และประสิทธิผล (effectiveness) (เทพเทศศักดิ์, 2554) แนวคิดดังกล่าว ต้องการให้มีการปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการบริหารงานภาครัฐไปจากเดิม ที่ให้ความสำคัญต่อทรัพยากรหรือ ปัจจัยนำเข้า (input) และอาศัยกฎระเบียบเป็นเครื่องมือในการดำเนินงาน โดยหันมาเน้นถึงวัตถุประสงค์ และสัมฤทธิ์ผลของการดำเนินงานทั้งในแง่ผลผลิต (output) ผลลัพธ์ (outcome) และความคุ้มค่าของเงิน (value for money) รวมทั้งการพัฒนาคุณภาพและสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชนผู้รับบริการ โดย นำเอาเทคนิควิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่เข้ามาประยุกต์ใช้มากขึ้นเช่น การวางแผนเชิงกลยุทธ์ การวัดและ ประเมินผลงาน การบริหารคุณภาพโดยรวม การรื้อปรับระบบ เป็นต้น

(ทศพร, 2554) เดวิด ออสบอร์น และ เทดแกรเบอร์ (David Osborne & Ted Gaebler) ได้ เสนอแนวคิดของ Reinventing Government ว่าเป็นพาราไดม์ที่ได้รับการยอมรับสูงสุดในทางรัฐประศาสน ศาสตร์ในช่วง ทศวรรษ 1990 โดยเฉพาะได้เสนอความคิดเกี่ยวกับต้องการให้ระบบราชการมีลักษณะของ การแข่งขันการ ให้บริการสาธารณะ (a competitive government) รวมถึงต้องการให้ระบบราชการเป็น ระบบที่ให้ ให้ความสำคัญต่อผลของการปฏิบัติงานมากกว่าสนใจถึงปัจจัยนำเข้าทางการบริหารงาน และ ขั้นตอนการ ทำงานทั้งหลาย (a results-oriented government) ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าจุดเริ่มต้นของ แนวคิด Reinventing Government มีอิทธิพลทำให้ภาครัฐหันมาสนใจต่อแนวคิดการบริหารธุรกิจมาก ยิ่งขึ้นในระยะ ต่อมา ซึ่งได้พัฒนาต่อมาเป็นแนวคิดการจัดการนิยม (Managerialism) ที่ให้ความสำคัญกับ การนำวิธีการ บริหารงานแบบเอกชนและเทคนิคบริหารจัดการสมัยใหม่มาปรับใช้กับการบริหารงานในภาค ราชการ โดย การมองว่าวิธีการบริหารงานย่อมเหมือนกัน (Business-like Approach) จะต่างกันก็ตรงที่ วัตถุประสงค์ เท่านั้น ซึ่งแนวคิดของการจัดการนี้นิยมนำมาบูรณาการผสมผสานกับทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ ได้ทำให้เกิด ขึ้นมาเป็นแนวคิดการจัดการภาครัฐสมัยใหม่ (New Public Management) ที่ทาง รัฐประศาสน ศาสตร์ถือ ว่าเป็นจุดสนใจ (focus) ที่สำคัญของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบัน ทั้งหมดล้วนมี อิทธิพลที่ทำให้ รัฐประศาสนศาสตร์หันมาสนใจในเรื่องของการปฏิบัติเพื่อมุ่งสู่ความเป็นเลิศหรือ Best Practices มาก ยิ่งขึ้น(เทพศักดิ์ 2554)

เทพศักดิ์ (2554) ได้อธิบายความสำคัญของการปฏิรูปการจัดการภาครัฐ ไว้ดังนี้

1. เพื่อแก้ไขปัญหาพื้นฐานเดิมที่องค์กรแบบระบบราชการมีอยู่ เนื่องจากเป็นองค์กรที่มีขนาดใหญ่ มีความซับซ้อนสูง มีการทำงานที่ยืดหยุ่นระเบียบเป็นลายลักษณ์อักษร มีการกำหนดหน้าที่เป็นทางการ มี สายการบังคับบัญชายาว ทำให้มีการยืดหยุ่นระเบียบมากกว่ายึดเป้าหมาย มีความล้าสมัยไม่สอดคล้องกับ สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งมีข้อขัดข้องในการตอบสนองความต้องการและความคาดหวังของ ประชาชนและไม่สามารถแก้ไขปัญหาของประชาชนได้

2. เพื่อเป็นเครื่องมือในการทำงานเพื่อตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมที่เกิดขึ้นซึ่ง การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมในการบริหารงานภาครัฐอาจจะมีมาจากทั้งภายในและภายนอกองค์กร การปฏิรูปการจัดการภาครัฐจะทำให้การบริหารงานภาครัฐเกิดความชัดเจนในพันธกิจและความรับผิดชอบ ซึ่งนำไปสู่การปรับโครงสร้างขององค์กรภาครัฐ

3. เพื่อให้เกิดความทันสมัย เอทซิโอนี่ (Etzioni) มองว่าองค์กรที่เป็นทางการจะต้องเป็นองค์กรที่ใช้รูปแบบของเหตุและผลและความมีประสิทธิภาพ ให้สอดคล้องกับความทันสมัยของสังคมที่เกิดขึ้นโดย 4 องค์กรจะต้องมีการแสดงออกถึงคุณค่าในการทำงานที่ใช้วิธีการทำงานในการบรรลุเป้าหมายโดยใช้หลัก เหตุและผล ยึดหลักความมีประสิทธิภาพและการเพิ่มผลผลิต (Productivity)

4. เพื่อตอบสนองต่อความต้องการและความคาดหวังของประชาชน แนวคิดของการปฏิรูปอาจมีได้ เกิดขึ้นมาจากภายในองค์กรเท่านั้น ในบางกรณีแนวคิดของการปฏิรูปอาจเกิดขึ้นจากประชาชนที่อยู่ภายนอกองค์กรได้เนื่องจากประชาชนให้ความสนใจต่อบริการที่ได้รับจากองค์กรที่เกิดขึ้นรวมถึงแนวคิดของการปฏิรูปอาจได้รับการสนับสนุนหรือความคาดหวังจากประชาชนภายนอกองค์กรได้ เช่น ความคาดหวังในประสิทธิภาพขององค์กร การมีจิตสำนึกในการให้บริการ การมีจิตสำนึกในการเป็นข้าราชการที่ดีเป็นต้น การบริหารภาครัฐของไทย ได้มีการนำแนวคิด หลักการและแนวทางการบริหารที่ถือว่าเป็น NPM มาใช้บ้าง

สรุป

การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่(New Public Management) เป็นแนวคิดพื้นฐานของ การบริหารจัดการภาครัฐซึ่งจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงระบบต่าง ๆ ของภาครัฐและยุทธศาสตร์ด้านต่าง ๆ ที่เป็นรูปธรรม โดยมีแนวทางในการบริหารจัดการดังนี้ การให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน, คำนึงถึงความต้องการของประชาชนเป็นหลัก, รัฐพึงทำบทบาทเฉพาะที่รัฐทำได้ดีเท่านั้น

แนวคิดการบริหารแบบบูรณาการ

ความหมาย บูรณาการ ตาม พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน ปี 2525 ได้ให้ความหมายของคำว่า “บูรณาการ” ไว้ว่า “บูรณาการ” หมายถึง บูรณะ แปลว่า ซ่อมแซม ทำให้กลับคืนดีเช่นเดิม บูรณาการ แปลว่า การนำหน่วยที่แยกกันมารวมเข้าเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2546) ได้ให้ความหมายว่าการบูรณาการก็คือการผนวก การประสาน การเติมเต็มการเชื่อมโยง การรวมกัน ร่วมกัน เป็นต้น ทฤษฎีการบูรณาการในทางการเมือง มุ่งที่จะทำให้องค์การระหว่างประเทศเป็นเสมือนครอบครัวใหญ่ครอบครัวหนึ่ง โดยมีประเทศสมาชิก เปรียบเสมือนสมาชิกในครอบครัวเดียวกัน แนวความคิดของทฤษฎีบูรณาการนี้อาจจะเทียบได้กับ แนวความคิดเกอแมนซ์ชาฟของสังคมวิทยา หมายถึง ลักษณะสังคมที่เน้นความสำคัญของการที่สมาชิก ในสังคมมีความใกล้ชิดสนิทสนมเป็นกันเอง เน้นความเคร่งครัดในขนบธรรมเนียมประเพณีและ คานิยมของชุมชน

พระเทพเวที (2531, หน้า 24) ให้ความหมายของคำว่า บูรณาการ หมายถึง การทำให้ สมบูรณ์ ซึ่งอาจจะขยายความเพิ่มเติมได้อีกว่าหมายถึงการทำให้หน่วยย่อยๆ ที่สัมพันธ์อิงอาศัยกัน เข้ามาร่วมทำหน้าที่อย่างประสานกลมกลืนเป็นองค์รวมหนึ่งเดียว ที่มีความครบถ้วนสมบูรณ์ใน ตัวเอง

วัฒนาพร ระงับทุกข์ (2541) ได้ให้ความหมายของบูรณาการว่า “การนำศาสตร์ต่างๆ มาผสมผสานกันเพื่อประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง”

พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตโต, 2544) ให้ความหมายของคำว่า บูรณาการ หมายถึง การทำให้หน่วยงานย่อย ๆ ทั้งหลายที่สัมพันธ์อิงอาศัยซึ่งกันและกัน เข้ามารวมทำหน้าที่ประสานกลมกลืน เป็นองค์รวมหนึ่งเดียวที่มีความความครบถ้วนสมบูรณ์ในตัว และกล่าวว่าการบูรณาการนั้นจะเอาหน่วยย่อยหนึ่งเข้ามารวมในองค์รวมที่มีหน่วยย่อยอื่นแล้วก็ได้ อันนี้เรียกว่าการบูรณาการทั้งสิ้น แต่ ข้อสำคัญต้องมีตัวยืนอยู่ 3 ประเด็นในการบูรณาการ ประกอบด้วย

1. มีหน่วยย่อย องค์ประกอบของชิ้นส่วนหรือชิ้น แ่ง ระดับ ที่เอามาประมวลเข้าด้วยกัน
2. หน่วยย่อยนั้นมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงอิงอาศัยซึ่งกันและกัน อาจจะไปถึงขั้นที่ว่า ยึดหยุ่น ปรับตัวได้ มีความเคลื่อนไหวตลอดเวลา
3. เมื่อรวมเข้าด้วยกันแล้วก็จะทำให้มีครบถ้วนเต็มบริบูรณ์ โดยมีความประสานกลมกลืน เกิดภาวะได้ทีพอดี หรือสมดุล พอได้ที่หรือพอดีสมดุลแล้ว องค์รวมนั้นมีชีวิตชีวา ดำรงอยู่และดำเนินไปด้วยดีอันเป็นภาวะของบูรณาการ

แนวคิดของการบูรณาการไม่พ้นความสัมพันธ์กับระบบการเมืองการปกครองและระบบเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นฐานคิดที่สำคัญ ในมิติของสวัสดิการสังคมนั้นมีนักวิชาการหลายท่านที่พยายาม ศึกษาและจัดหมวดหมู่ ซึ่งเริ่มตั้งแต่ปี ค.ศ. 1965 ที่ Wedderburn ได้จัดกลุ่มที่เรียกว่า Integrationism ซึ่งบางคน เช่น Titmuss ได้ให้ความหมายที่ใกล้เคียงกันกล่าวคือ Institutional Model ซึ่งในความหมาย ก็คือเป็นการมองการจัดสวัสดิการในเชิงสถาบัน ซึ่งชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นต้องรวมกลุ่มสวัสดิการ เป็นสถาบันเพื่อความต่อเนื่องและมั่นคง แต่การบูรณาการระยะหลังที่แนวโน้มเปลี่ยนไปตาม การเมือง วิธีคิดก็ปรับตาม มาเป็นช่วงๆ เช่น Classical Liberalism มาสู่ Neo-Liberalism มาสู่ The new right หรือตามแต่กลุ่มนักวิชาการ กลุ่มใดจะให้ความสำคัญและรูปแบบของการจัดกลุ่ม ปัจจุบันแนวคิดบูรณาการเกิดมาพร้อมกับความพยายามที่จะหาคำตอบแบบ Intuition หรือ การหยั่งรู้ เพราะว่าความเชื่อตลอดทศวรรษที่ผ่านมาในหลักของ Exact science มีข้อจำกัดทำให้แนวคิดของระบบการเรียนรู้ปรับเป็นแบบ Multidisciplinary มองเหตุและปัจจัยแบบองค์รวม (Holistic) และคิดเชิงระบบ (System thinking) มากขึ้น แนวคิดนี้ขยายตัวอย่างรวดเร็วในกลุ่มธุรกิจ ซึ่งมีเป้าหมายของการบูรณาการเพื่อคู่แข่งและผลตอบแทนทางธุรกิจ ต่อมาขยายมาสู่ระบบรัฐมากขึ้น ซึ่งการบูรณาการดูจะเหมาะสมกับช่วงเวลาของวิถีคิดของการผลักดันในการพึ่งตนเองด้วยสวัสดิการ สังคมขององค์กรชุมชน ที่มองว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์สำคัญ รัฐไม่ควรเข้ามาจัดการหรือทำให้รัฐ สวัสดิการมีบทบาทน้อยที่สุด เพราะแนวคิดนี้มองว่า สวัสดิการสังคมทำให้รัฐต้องรับภาระมากขึ้น และเป็นตัวถ่วงเศรษฐกิจ เพื่อให้กลไกตลาดเป็นตัวกำหนดองค์กรชุมชนเพื่อการรวมและจัดการกับ สวัสดิการสมาชิกของตนเอง และรูปแบบใดก่อร่างขยายครอบคลุมทุกหมู่บ้าน และการบูรณาการ เพื่อให้กลุ่มองค์กรชุมชนมีศักยภาพในการจัดการสวัสดิการของชุมชนใดครอบคลุมและกว้างขวาง ยิ่งขึ้นซึ่ง Gusztav Names (2005) ได้ใช้แนวคิดของการบูรณาการเพื่อเสนอทางออกของระบบการ บริหารจัดการของรัฐที่เป็น Top-Down มาเป็น Bottom-up ดังที่ปรากฏในงานของเขาชื่อ Integrated rural development the concept and its operation เขากล่าวว่าการบูรณาการสามารถกระทำได้ทั้ง การบูรณาการโดยนำสิ่งที่มีอยู่จริงมาบูรณาการ (Factual integration) หรือการบูรณาการความคิด (Conception integration) ขั้นตอนของการบูรณาการ

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ ไดเสนอในวิธีคิดแบบ บูรณาการไว้อย่างน่าสนใจคือ ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน ขั้นที่ 1 ถอดกรอบ เพื่อที่จะให้หลุดจากกับดักทางความคิด ทางวัฒนธรรม ทางความรู้ ทางประสบการณ์ เป็นต้น ขั้นที่ 2 ขยายกรอบ โดยอาศัยฐานแนวคิดในเรื่อง องค์กรรวม สหวิทยาการ คิดโดยวิธีอุปนัย การมองประสานข้อขัดแย้ง และมองแบบทุกฝ่ายชนะ ขั้นที่ 3 คุมกรอบ ซึ่งเป็นขั้นกลับมาบูรณาการอีกครั้ง

รูปแบบและแนวทางของการบริหารราชการแบบบูรณาการ

การบริหารราชการแบบบูรณาการมีองค์ประกอบที่สำคัญที่จะต้องพิจารณารวม 4 ประการ คือ

1. โครงสร้างส่วนราชการ

ในปัจจุบันส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชน จำเป็นที่จะต้องนำหลักการ การบริหารแบบบูรณาการมาใช้ในการทำงานมากยิ่งขึ้น โดยมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ หลักของการพัฒนาประเทศของรัฐบาล หรือยุทธศาสตร์ชาติ

มีการจัดสรรทรัพยากรให้เกิดผลสำเร็จตามนโยบาย และให้เห็นผลที่ประชาชนได้ รับจาก รัฐบาล เป็นการมุ่งเน้นให้เกิดการใช้จ่ายงบประมาณ โดยคำนึงถึงความประหยัด ความ โปร่งใส มี ประสิทธิภาพ มีประสิทธิผล และมีความคุ้มค่าต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ จาก เหตุผลและหลักการ ดังกล่าว การดำเนินงานจะต้องมีความสอดคล้องกับภารกิจตามโครงสร้าง ส่วนราชการใหม่

ลักษณะขององค์กรตามแนวคิดของการบริหารราชการแบบบูรณาการ ควรมี 2 ระดับ

1. องค์กรในระดับบน ซึ่งจะมีการทำงานแบบยุทธศาสตร์ (agenda) ค่อนข้างสูง

2. องค์กรในระดับย่อยลงมา ยิ่งหน่วยย่อยลงมามากเท่าไรการทำงานตามสายงาน/ โครงสร้าง (functional) จะค่อนข้างมาก การทำงานตามยุทธศาสตร์ (agenda) จะมีเพียง บางส่วนที่ต้อง ทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่น

ยกตัวอย่าง นายกรัฐมนตรีจะทำงานโดยดูภาพรวมทั้งหมดของนโยบายรัฐบาล ซึ่งจะมุ่งเน้น ยุทธศาสตร์ (agenda) เกือบทั้งหมด อาจมีลักษณะการทำงานตามโครงสร้าง/ กระบวนการ (function) เพียง เล็กน้อยในเรื่องที่สำคัญ และได้มอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีดูแลในแต่ละประเด็นยุทธศาสตร์ ดังนั้น ใน แต่ละยุทธศาสตร์ (agenda) จะถูก แบ่งแยกตามความรับผิดชอบของแต่ละรองนายกรัฐมนตรี สำหรับใน ระดับรัฐมนตรี การ ทำงานตามโครงสร้าง (function) จะยิ่งมากขึ้น เพราะได้รับมอบหมายให้มีการดูแลเป็น กระบวนการ แต่มีบางประเด็นด้านยุทธศาสตร์ ที่ต้องทำงานร่วมกับคนอื่น ยิ่งลงมาจนถึง ระดับกรม การทำงาน ตามโครงสร้าง (function) จะยิ่งเพิ่มสูงขึ้น

ฉะนั้น สิ่งสำคัญที่สุด คือ วิธีการที่จะทำให้แต่ละกระทรวง/กรม มีการทำงาน ต่อเนื่องกันเป็น แบบยุทธศาสตร์ให้ได้ ความเข้าใจของคนทำงานเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุด คนต้องมีความเข้าใจว่าการทำงาน ตาม โครงสร้าง (function) กับ การทำงานตามยุทธศาสตร์ (agenda) นั้น ไม่ใช่การเลือกทำ งานอันใดอันหนึ่ง แต่ มันเป็นความต่อเนื่องที่ต้องเชื่อมต่อกันให้ได้ เมื่อเรารู้ว่าจำเป็นต้องเชื่อมต่อกัน จะต้องมีการปรับโครงสร้างการ ทำงานของ องค์กรให้สอดคล้องตาม หากคนที่มีคุณลักษณะเหมาะสมในการทำงานแบบบูรณาการ เพื่อให้การ ทำงาน สามารถต่อเนื่องกันได้ เพื่อให้ทั้งในเรื่องโครงสร้างและเรื่องพฤติกรรมจะได้ออกไปในทิศทางเดียวกัน

2. ระบบการทำงานการบูรณาการโครงสร้างหน่วยงาน

คู่มือคำอธิบายแนวทางปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และ วิธีการบริหาร กิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้ให้คำอธิบายรายละเอียดเกี่ยวกับการ บริหารราชการแบบบูรณาการ โดย แบ่งเป็น 2 ระดับ คือ

(1) การบูรณาการระหว่างส่วนราชการ ได้กำหนดว่า ในกรณีที่ภารกิจใดมีความ เกี่ยวข้อง กับหลายส่วนราชการ หรือเป็นภารกิจที่ใกล้เคียง หรือต่อเนื่องกัน ให้ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องนั้นกำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการ เพื่อให้เกิดการบริหาร ราชการแบบบูรณาการร่วมกัน โดยมีการบริหารจัดการทั้งใน ด้านการวางแผน การใช้ ทรัพยากร และการดำเนินงานร่วมกัน โดยมุ่งให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในภารกิจนั้น เป็น เอกภาพเดียวกันในการดำเนินการ และเพื่อให้เกิดการบูรณาการดังกล่าว อาจเริ่มมาจากนโยบายของ รัฐบาลโดยตรง ซึ่ง กรณีเช่นนี้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องที่จะต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลนั้น จะต้อง ร่วมมือดำเนินการโดยผสมอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการเข้าด้วยกัน เพื่อ บรรลุเป้าหมายให้มีความสำเร็จเกิดขึ้น

(2) การบูรณาการในจังหวัดและในต่างประเทศ การบูรณาการในจังหวัดและต่าง ประเทศ ได้กำหนดให้สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล คือให้มีการบริหารราชการแบบ บูรณาการในจังหวัดและใน ต่างประเทศ โดยในระดับจังหวัด ให้ดำเนินการตาม ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหาร จังหวัดแบบบูรณาการพ.ศ. 2546 และในต่างประเทศ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ แผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ดังนั้น จึงเห็นควรให้ส่วนราชการทุกแห่งมีหน้าที่สนับสนุน การปฏิบัติราชการ ของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือหัวหน้าคณะผู้แทนในต่างประเทศ เพื่อให้การบริหารราชการเป็นผลสำเร็จ ทั้งใน เรื่องการบริหารบุคลากร การบริหาร งบประมาณ และการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการปฏิบัติราชการแบบบูรณาการระหว่างส่วนราชการจะทำได้ใน 2 ระดับ คือ

(1) ภายในกระทรวงเดียวกัน คือ การบูรณาการการทำงานระหว่างกรมในกระทรวง เดียวกัน โดยการให้กรมที่ปฏิบัติภารกิจด้านต่างๆ ที่มีเป้าหมายสนับสนุนภารกิจของกระทรวง (เดียวกัน) ให้ สามารถดำเนินการให้สำเร็จผลตามเป้าหมายหลักของกระทรวงในหลักการการดำเนินงานแนวใหม่นั้น กระทรวงจะต้องเป็นหน่วยงานหลักที่ จะทำให้แต่ละกรมประสานความร่วมมือเพื่อให้งานเกิดผลสัมฤทธิ์ สอดคล้องตามพระราช บัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 19/1 ที่ กำหนดให้ ปลัดกระทรวง หัวหน้ากลุ่มภารกิจและหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมต้องวางแผนและ ประสาน กิจกรรมของกระทรวงร่วมกัน เช่น การจัดเก็บภาษี เป็นเรื่องนโยบายระดับประเทศ ในการพิจารณาและ ตัดสินใจจำเป็นต้องใช้ข้อมูลทางด้านภาษีในภาพรวม เช่น ข้อมูลภาษี (tax information system) ซึ่งมีความ เกี่ยวข้องกับหน่วยงานหลัก 3 กรม คือ กรมสรรพากร กรมศุลกากร และกรมสรรพสามิต

(2) ระหว่างกระทรวง คือ นอกจากการบริหารงานให้เกิดบูรณาการในกระทรวง เดียวกัน แล้ว ยังต้องมีความร่วมมือระหว่างกระทรวงในกรณีที่มีภารกิจเกี่ยวเนื่องกันหลาย กระทรวง กระทรวงที่มี หน้าที่รับผิดชอบหลักในผลปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นจะต้องประสานกับ กระทรวงอื่น ๆ เพื่อให้เกิดความร่วมมือกัน ในการปฏิบัติงาน มิให้เกิดความซ้ำซ้อน และ เพื่อให้งานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ได้แก่ เรื่องการเปิดเสรีทางการ ค้า FTA กับประเทศต่าง ๆ การปราบปรามยาเสพติด เป็นต้น การบูรณาการระบบการบริหารจัดการ

นอกจากการบูรณาการโครงสร้างหน่วยงานที่ระดับกระทรวง กรม จังหวัด และใน ต่างประเทศ แล้ว ระบบบริหารจัดการก็เป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องบูรณาการวิธีการบริหารราชการแนวใหม่ด้วย ดังจะเห็นได้ จากเรื่องการมอบความรับผิดชอบของนายกรัฐมนตรีให้ แก่รองนายกรัฐมนตรี 8 คน บทบาทของรอง นายกรัฐมนตรีที่ผ่านมามีความรับผิดชอบดูแล การปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีในกระทรวงต่างๆ

ตามที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งบางครั้งกระทรวงที่ได้รับมอบหมายก็มีความเกี่ยวข้องกัน แต่บางครั้งกระทรวงที่ได้รับมอบหมาย ก็ไม่ได้มีความเกี่ยวข้องกัน

แต่มาในยุคปัจจุบัน รัฐบาลเห็นว่าเป็นเรื่องที่ต้องการความชำนาญการเฉพาะด้านที่ แตกต่างกัน ซึ่งไม่ใช่บุคลากรของภาครัฐไม่มีความสามารถ แต่บางเรื่องความสามารถของ คนมีความแตกต่างกัน ต่างคนต่างเก่งไม่เหมือนกัน จนบางครั้งไม่ประสานการทำงานกัน ใน ระดับกรมหรือระดับกระทรวง ความสามารถนั้นก็ไม่มีประโยชน์ โดยที่ทุกหน่วยงานต่างก็มี ความตั้งใจที่จะร่วมมือกันดำเนินงาน แต่ลักษณะโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการมีลักษณะ เป็นแบบแท่ง ต่างหน่วยต่างทำงาน ความร่วมมือกันจึงเป็นความร่วมมืออย่างไม่เป็นทางการ คือ เชิง Informal หรือเป็นลักษณะความร่วมมืออันเนื่องมาจากต้องช่วยกัน แต่ไม่มีความชัดเจนในระดับโครงสร้างจึงเห็นว่าการบูรณาการเชิงโครงสร้างอย่างเดียวไม่เพียงพอ ต้องมี การบูรณาการระบบการบริหารจัดการด้วยการปฏิรูประบบราชการที่ผ่านมาได้ดำเนินการไปแล้วในขั้นตอนนี้ คือ การพัฒนาระบบราชการที่ต้องปรับเปลี่ยนระบบการจัดการภาครัฐ ซึ่งในส่วนนี้เราจะต้องสร้างสมดุล (balance) ของการบริหารงานราชการ คือ การทำงานเชิงโครงการตามภารกิจหน้าที่ความ รับผิดชอบ (function) ก็ยังคงต้องดำเนินการต่อไป ในขณะที่ต้องมีความชำนาญเฉพาะด้าน (specialization) เพิ่มมากขึ้นที่เรียกว่าการทำงานเชิงประเด็นยุทธศาสตร์หรือวาระแห่งชาติ (agenda) ซึ่งจะเป็นภารกิจที่มีความจำเป็นอย่างเฉพาะ และเมื่อจะดำเนินการนั้นให้บรรลุผลก็ต้องมีการบริหารจัดการการทำงานร่วมกันของหลายๆ ฝ่าย หลายภารกิจมารวมกัน เช่น เรื่อง OTOP เป็นเรื่องที่ต้องการความร่วมมือของกระทรวงมหาดไทยในการเข้าไปสู่ชุมชนในระดับพื้นที่ แต่ก็ต้องเอาเรื่องของความรู้ความเข้าใจในเชิงการผลิตจากกระทรวงอุตสาหกรรมความรู้ความเข้าใจในเรื่องตลาดจากกระทรวงพาณิชย์เข้าไปผสมผสานกัน เป็นต้น

ฉะนั้น ในรัฐบาล ถึงแม้จะมีการปฏิรูปในเชิงโครงสร้าง โดยแบ่งส่วนราชการ ทั้งหมด 20 กระทรวงแล้วนั้นเห็นได้ว่า ถ้าพิจารณาในระดับบนของระดับกระทรวงขึ้นไป นายกรัฐมนตรีจะปฏิบัติตนเหมือน CEO โดยมีผู้ช่วยลำดับรองลงมา คือ รองนายกรัฐมนตรี จะดูแลในส่วนของประเด็นยุทธศาสตร์ (agenda) ในแต่ละด้าน เช่น รองนายกรัฐมนตรีที่ดูแลประเด็นยุทธศาสตร์ (Agenda) ทางด้านเศรษฐกิจ ทางด้านสังคม ทางด้านการศึกษา ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าเรากำลังเพิ่มน้ำหนักใน การทำงาน หมายถึง เรากำลังปรับเปลี่ยนน้ำหนักการทำงาน ปรับเปลี่ยนสมดุลระหว่างตามภารกิจ (function) กับตามประเด็นยุทธศาสตร์ (agenda) เราจึงต้องทำงานแบบบูรณาการ เพื่อผลักดันประเด็นยุทธศาสตร์ (agenda) ให้เกิดขึ้น

ลักษณะของการทำงานแบบ agendaงานจะสำเร็จได้จะต้องมีการทำงานข้ามกระทรวง ต้องใช้หลาย ๆ หน่วยงาน (function) ในการทำให้สำเร็จ อาจแก้ปัญหาในการทำงานใน รูปแบบของคณะกรรมการ แต่ประเด็นสำคัญที่เกิดขึ้น คือ ไม่มีเจ้าภาพที่ชัดเจน ฉะนั้น ใน อนาคตการทำงานแบบประเด็นยุทธศาสตร์ จะมียากกว่างานที่เป็นในเชิงตามภารกิจ/หน้าที่ แต่ไม่ได้หมายความว่างานในเชิงภารกิจ/หน้าที่จะไม่มี แต่ลักษณะงานจะมีการผสมผสาน งานในเชิงที่เป็นประเด็นยุทธศาสตร์จะมากขึ้น ดังนั้น จึงมีความจำเป็นจะต้องมีวิธีการบริหารจัดการแนวใหม่ คือ การทำงานแบบบูรณาการ เพื่อให้มีเจ้าภาพที่ชัดเจนว่าประเด็นยุทธศาสตร์ (agenda) นี้ใครจะเป็นเจ้าของ (Owner) ใครเป็นผู้รับผิดชอบ และใครจะทำ

ฉะนั้นในแต่ละ agenda จะมีกลุ่มของ stakeholder (stakeholder group) ที่แตกต่างกัน และ stakeholder group จะเปลี่ยนไปตาม agenda เราเรียกลักษณะ โครงสร้างแบบนี้ว่า โครงสร้าง

เครือข่ายแบบ dynamic network เมื่อเกิดการดำเนินงานแบบ agenda แล้ว โครงสร้างการทำงานแบบ function ยังคงจำเป็นอยู่หรือไม่

การทำงานแบบโครงสร้าง (function) ยังจำเป็นตามสายการบังคับบัญชา แต่เวลา ทำงานจริง ทำงานแบบ network เป็น dynamic network จากภาพจะสามารถอธิบายได้ว่า ทำไมการทำงานแบบ agenda จึงต้องเป็นการ ทำงานแบบ dynamic network และทำไมโครงสร้างแบบเดิมจึงยังคงอยู่

1. ในการทำงานแต่ละ agenda จะต้องอาศัยหลายๆ function ทำงานร่วมกัน และ ในแต่ละ function จะมีความเกี่ยวข้องกับในหลาย agenda

2. การทำงานที่มีการเชื่อมโยงกันทั้งหลาย agenda และหลาย function จึงทำให้ เกิดการทำงานแบบ network และต้องเป็น dynamic network

3. เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในแต่ละ agenda จึงต้องมีการทำงานแบบบูรณาการ

4. โครงสร้างแบบเดิมยังคงอยู่เพียงแต่ว่าแต่ละหน่วยงานมีระดับของการทำงานแบบ function และ agenda ที่แตกต่างกัน หน่วยงานระดับกลางจะมีการทำงานแบบ function ค่อนข้างสูง การทำงานแบบ agenda จะน้อย แต่หน่วยงานระดับบนการทำงานแบบ agenda จะค่อนข้างมาก และการทำงานแบบ function นั้นส่วนใหญ่เป็น function ของการทำหน้าที่บูรณาการมากกว่า ซึ่งสามารถศึกษาได้จากกรณีศึกษาของผู้ว่าฯ CEO และทูตฯ CEO หรือ การทำงานแบบ agenda เช่น เรื่อง OTOP เรื่องยาเสพติด เป็นต้น การทำงานแบบบูรณาการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตาม agenda มีความแตกต่างกับการบริหารงานในเชิง functional อย่างไรก็ตามการบริหารงานแบบ Functional ต้องมีความชำนาญเฉพาะด้าน (specialization)

ดังนั้น จึงต้องการความเป็นผู้เชี่ยวชาญ (specialist) ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง คือ เป็นเรื่องของทางด้านเทคนิค (technical) ค่อนข้างมาก แต่ในการบริหารงานแบบบูรณาการนั้น ต้องการ ความรอบรู้ ความเป็น generalizationist ของงานข้ามกระทรวง คือ จะต้องใช้สหสาขาวิชา (inter ministry) หรือการประสานงานข้ามหน่วยงาน (inter department Coordination) ฉะนั้น ส่วนนี้การมองภาพจะมองภาพใหญ่เป็นสำคัญ มองภาพแบบองค์รวม (holistic) ขณะที่การทำงานแบบ Functional จะเป็นการมองลักษณะจากภายนอกเข้ามาสู่ภายใน (Zoom in) แต่การทำงานแบบบูรณาการต้องมองกว้างกว่า คือ มองจากข้างในออกไปสู่ ภาพกว้าง คือ มองออกไปข้างนอก (zoom out) แต่ที่จริงแล้วในการทำงานต้องมีความ สามารถทั้งในการ zoom in, Zoom out ได้

อีกเรื่องหนึ่งของการทำงานเชิง Functional คือ จะมอง intradepartmental แต่ การทำงานแบบบูรณาการนั้นจะมอง interdepartmental การทำงานเชิง functional จะเน้นมิติเรื่อง efficiency คือดูว่าจะทำงานให้บรรลุผล ได้เร็วมากน้อยแค่ไหน เพราะฉะนั้น efficiency จะถูกวัดในเรื่องของ productivity ต้นทุน ในการทำงาน (cost effective) มีประสิทธิภาพหรือไม่ ประหยัดเวลาในการทำงานได้เร็ว กว่าที่กำหนดหรือไม่ แต่จุดเน้นของการทำงานแบบบูรณาการนั้น ไม่ได้เน้นแค่ efficiency เป็น ตัวหลัก ตัวหลักคือการเน้นในเรื่องของประสิทธิผล (effectiveness) ว่ายุทธศาสตร์บรรลุผล หรือไม่ โดยที่การบรรลุผล หมายถึง การตอบโจทย์ได้ถูกต้องตามเป้าหมายที่ตั้งเอาไว้ เพราะ ฉะนั้นการมองแบบยุทธศาสตร์ เป็นการมองผลลัพธ์ (Outcome) เป็นหลักว่าจะต้องบรรลุผล เช่นใด

นี่คือความแตกต่างของการทำงานแบบ Functional กับ agenda ฉะนั้น การบริหารงานของระบบราชการจะต้องมีสมดุล (balance) ของทั้ง 2 มิติ คือ functional กับ agenda นั้นหมายถึง การทำงาน

ของระบบราชการจะควบคู่กันไปทั้งการ ทำงานแบบบูรณาการตาม agenda และการทำงานตามสายงานปกติ (functional) ปัจจัยนำไปสู่ความสำเร็จ (Key Success Factors)

Key Success Factors ตัวหนึ่งที่สำคัญของการบูรณาการการทำงาน คือ ความ สามารถของ คนการทำงานแบบบูรณาการจะเกิดขึ้นได้ คนเราจำเป็นต้องมีความสามารถสี่ด้าน ถ้าพิจารณาเปรียบเทียบ ความสามารถของคนกับสมอง 4 ด้าน โดยแบ่งสมองออกเป็น 4 ส่วน สมองซีกบนกับล่าง ซ้ายกับขวา คนเรา จำเป็นจะต้องมีความสามารถ (skill set) ในแง่ของ

1) Strategize คือ ความสามารถในการมองแบบ oriented view ความสามารถ มองในเชิง ของปริมาณ (quantitative) ได้

2) Analyze คือ ความสามารถวิเคราะห์ปัญหาในประเด็นต่าง ๆ ได้

3) Organize คือ ความสามารถในการจัดการเพื่อผลักดันให้งานเกิดขึ้นได้

4) Personalize คือ ความสามารถในการประสานงานในทุกฝ่าย ให้เกิดการทำงานแบบ บูรณาการ

สรุปได้ว่า คนเราจะต้องอาศัยความสามารถทั้ง 4 ด้านในการทำงานแบบบูรณาการ คือ ต้อง มองในเชิงยุทธศาสตร์ รูปภาพใหญ่ (holistic view) รู้ว่าภาพมันเชื่อมโยงกันอย่างไร ขยับส่วนไหนจะมี ผลกระทบ (impact) สูงสุด ไม่ใช่ไปแก้จุดที่เล็กที่สุด แต่ต้องแก้ให้ถูกจุด แล้วก็ไม่ต้องไปแก้ทุกจุดแต่ต้องรู้จัก เลือกจุดแก้ให้เกิดผลสูงสุดและดีที่สุด (high impact)

แต่ขณะเดียวกัน การที่จะ strategize ได้ ต้องรู้ว่าปัญหาอยู่ตรงไหน ประเด็นเป็น เรื่องของ โครงสร้างหรือเป็นเรื่องของคนปัญหาเกิดจากปัจจัยภายในหรือปัจจัยภายนอกเพราะ ฉะนั้นเมื่อวิเคราะห์ (analyze) แล้ว ก็ต้องสามารถผลักดันให้เกิดการจัดการ (organize) ให้ ได้ คือจะต้องรู้ว่าอะไรก่อนหลัง รู้ ลำดับความสำคัญ (sequence) รู้การเผชิญหน้า ว่างานนี้ จะบรรลุผลได้จะต้องแบ่งเป็นภาพใหญ่อะไรบ้าง และแบ่งออกมาเป็นภาพย่อย และสามารถ ต่อ jigsaw เป็นภาพใหญ่ได้

สำหรับความสามารถด้านที่สี่ (Personalize) คือ คนที่จะทำงานแบบบูรณาการนั้น จะต้องมีการ ล่อลูกชน มีจิตวิทยาในการที่จะใช้คนเป็น คือใช้คนให้ถูกกับงานเพียงอย่าง เดียวไม่พอ แต่ต้องรู้จักว่าเราจะ ใช้คนแบบนี้ เราจะต้องให้แรงจูงใจ (incentive) ค่าแบบ ไหนบ้าง

คุณสมบัติทั้งหมดนี้ คือ ความสามารถ (Skill set) ของคนที่ทำงานแบบบูรณาการ แต่การทำงาน แบบบูรณาการนั้น ความสามารถทั้ง 4 ด้านเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอ จำเป็น ที่จะต้องมีการพัฒนา (training) เพื่อให้เกิดความสามารถในอีก 5 มิติ ด้วย คือ

1. Synthesis สังเคราะห์ได้ เพราะฉะนั้นคนเหล่านี้จะต้องมองภาพ igsaw ให้ต่อกันได้

2. Analyze วิเคราะห์ปัญหาได้

3. Pragmatic เป็นนักปฏิบัติ

4. Realistic เป็นคนที่รู้ว่าทำไปเพื่ออะไร ทำแล้วได้อะไร จะต้องมีความหมายชัดเจน

5. Idealistic มีอุดมคติและมีอุดมการณ์ในการทำงานแบบบูรณาการ

3. การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมการทำงาน

การบริหารราชการแบบบูรณาการมีความสำคัญมากในการบริหารราชการสมัยใหม่ ซึ่งมุ่ง ผลลัพธ์การทำงานตามยุทธศาสตร์ แต่สิ่งที่สำคัญที่สุดที่จะผลักดันให้ทั้งยุทธศาสตร์ และการทำงานแบบ บูรณาการสำเร็จได้นั้น คือ เรื่องของ คน ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่าง มากที่จะต้องพยายามปรับเปลี่ยน

วัฒนธรรมการทำงาน โดยเน้นให้เห็นความสำคัญของการ ทำงานแบบบูรณาการ โดยวัฒนธรรมที่ควร จะสร้างให้เกิดขึ้นในระบบราชการ คือ

1. วัฒนธรรมการมีใจในการบริการ
2. การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมวิธีการทำงานรูปแบบใหม่ โดยสร้างผลงานที่อยู่บน พื้นฐานทางวัฒนธรรม (performance based culture) คือ ทุกคนมุ่งความสำเร็จของงาน เป็นหลัก เป้าหมายหลัก ของการทำงานคือยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง การให้รางวัลและ ลงโทษจะขึ้นอยู่กับผลงาน
3. วัฒนธรรมการทำงานแบบไร้พรมแดน (boundary less culture) ต่างหน่วยงาน ต่าง กรม ต่างกระทรวง ควรจะมีการทำงานร่วมกันโดยยึดเป้าหมายการทำงานเป็นหลัก ลดขอบเขตบทบาทของ หน่วยงานลง มีการใช้ทรัพยากรร่วมกัน ใช้ปัญญาร่วมกัน ช่วยกัน คิดช่วยกันทำ เพื่อให้เกิดผลสำเร็จของงาน
4. วัฒนธรรมการทำงานแบบช่วยเหลือกันคนละไม้คนละมือ (execution supporting culture) เพื่อให้งานสำเร็จ โดยไม่ถือว่าไม่ใช่งานของตน เพราะเป้าหมายคือ “ประโยชน์สุขของประชาชน” วัฒนธรรมนี้จะเกิดขึ้นได้ ก็ต่อเมื่อเราสามารถสร้าง วัฒนธรรมการทำงานแบบไร้พรมแดน (boundary less culture) ให้เกิดได้
5. วัฒนธรรมบรรยากาศของการทำงานแบบไม่เป็นทางการ เพื่อให้การทำงาน รวดเร็วและ ง่ายขึ้น และต้องมีประสิทธิภาพด้วย ซึ่งจะเป็นวัตถุประสงค์เดียวกันกับการปรับ เปลี่ยนวัฒนธรรมเพื่อให้เกิด performance based

การที่วัฒนธรรมเหล่านี้จะเกิดขึ้นได้ ผู้ที่มีบทบาทสำคัญ คือ CEO ของหน่วยงาน ดังนั้น CEO จึงจำเป็นต้องมี style ในการทำงานเหล่านี้ เพื่อเป็นการสร้างบรรยากาศให้เกิดวัฒนธรรมที่เอื้อต่อการทำงาน ในระบบราชการสมัยใหม่

1. ผู้ที่จะเป็น CEO ขององค์กร หรือเป็น CEO เจ้าภาพของงานได้นั้น จะต้องเป็นแบบอย่าง ที่ดีให้กับผู้ตาม (role model) ต้องเป็นคนขยัน มุ่งมั่นทำงาน ยึดผลงานเป็นหลัก ซึ่งพฤติกรรมของผู้นำจะทำให้ ผู้ที่ทำงานด้วยเอาเป็นแบบอย่าง และก่อให้เกิดเป็นวัฒนธรรมขององค์กรต่อไป
2. ผู้นำต้องเป็นคนที่สร้างบรรยากาศในการทำงานให้สบายไม่เป็นทางการ จะให้ผู้ที่ทำงาน ด้วยอยากเข้ามาหา อยากปรึกษา และเป็นการสร้างบรรยากาศในการทำงานแบบเป็นทีม โดยยึดผลของงาน เป็นหลักมากขึ้น
3. ผู้นำ หรือผู้บริหารระดับสูง จำเป็นที่จะต้องเข้าใจความหมายและวิธีการปฏิบัติด้วย เช่นกัน เพื่อให้เกิดการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ และจะต้องสร้างวัฒนธรรมของ การช่วยเหลือกัน (execution supporting culture) เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของงาน

สรุป

“การบูรณาการ” เป็นการผสมผสานทรัพยากรที่มีอยู่ นำมาบริหารจัดการร่วมกันเพื่อให้เกิด การพัฒนา หรือ ทำให้ดีขึ้น

การบริหารแบบบูรณาการ เป็นการประสานให้ทุกหน่วยงานย่อย ๆ ทุกกระบวนการ และทุก ระบบในองค์กรให้ผสมผสานกลมกลืนเป็นองค์กรวมหนึ่งเดียวอย่างมีสมดุล เพื่อให้เกิดการทำงานเป็นทีม และ นำไปสู่ผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมาย

ข้อสำคัญ 3 ประการในการบูรณาการ ประกอบด้วย

1. มีหน่วยย่อย องค์ประกอบของชิ้นส่วนหรือชั้น แ่ง ระดับ ที่เอามาประมวลเข้าด้วยกัน
2. หน่วยย่อยนั้นมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงอาศัยซึ่งกันและกัน อาจจะเลยไปถึงขั้นที่ว่ายืดหยุ่นปรับตัวได้ มีความเคลื่อนไหวตลอดเวลา
3. เมื่อรวมเข้าด้วยกันแล้วก็จะทำให้มีครบถ้วนเต็มบริบูรณ์ โดยมีความประสานกลมกลืน เกิดภาวะได้ที่พอดี หรือสมดุล พอได้ที่หรือพอดีสมดุลแล้ว องค์รวมนั้นมีชีวิตชีวา ดำรงอยู่และดำเนินไปด้วยดีอันเป็นภาวะของบูรณาการ

ประโยชน์ของการบูรณาการ คือ เพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานและเพิ่มความสามารถในการแข่งขัน ลดความซ้ำซ้อน ลดค่าใช้จ่ายในการตรวจติดตามประเมินผล ลดเวลาทำงาน ขจัดความขัดแย้ง สร้างภาพลักษณ์ที่ดีแก่องค์กร

องค์ประกอบของการบริหารงานแบบบูรณาการ

- 1) มีเจ้าภาพ
- 2) มีส่วนร่วม
- 3) มียุทธศาสตร์ วิสัยทัศน์ เป้าประสงค์พันธกิจชัดเจน
- 4) รวดเร็วลดขั้นตอน
- 5) แก้ปัญหาเร่งด่วนที่เกิดขึ้น
- 6) มีประสิทธิภาพประหยัด
- 7) เกิดผลสัมฤทธิ์

องค์ประกอบสำคัญที่ทำให้การบริหารงานแบบบูรณาการประสบผลสำเร็จ คือ การพัฒนาสร้างวิสัยทัศน์แบบคิดใหม่ทำใหม่ (Rethinking the Future) ได้แก่

- 1) หลักการ (Rethinking Principle)
- 2) การแข่งขัน (Competition)
- 3) การบริหารองค์กร (Control & Complexity)
- 4) ความเป็นผู้นำ (Leadership)
- 5) ระบบเครือข่าย (Networking)
- 6) มีส่วนร่วม (Participating)

แนวคิดการบริหารจัดการจังหวัดแบบบูรณาการ

1.ความหมายการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

“การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ” หมายความว่า การบริหารราชการของจังหวัด เพื่อให้จังหวัดสามารถบริหารงาน แก้ไขปัญหา และพัฒนาพื้นที่ในเขตจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ และตอบสนองความต้องการของประชาชนให้ได้รับประโยชน์สูงสุด โดยมีการบูรณาการยุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการ สรรพกำลัง และทรัพยากรในจังหวัด และการทำงานประสานความร่วมมือกับทุกภาคส่วนในสังคมอย่างมีทิศทางและเป้าหมายหลักร่วมกัน รวมทั้งมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงานในการบริหารการพัฒนา การป้องกัน และการแก้ไขปัญหาในเขตพื้นที่จังหวัดอย่างชัดเจน

2.หลักการสำคัญของการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

- (1) การบริหารจัดการที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์ภาค ยุทธศาสตร์การพัฒนา กลุ่มจังหวัด และยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด
- (2) การมีส่วนร่วมของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนในจังหวัดในการพัฒนา สร้าง ศักยภาพการแข่งขัน และแก้ปัญหาร่วมกัน เพื่อลดความซ้ำซ้อน ความล่าช้า และความสิ้นเปลือง
- (3) ส่วนราชการทั้งในส่วนกลาง และในพื้นที่จังหวัด สนับสนุนการจัดองค์กร บุคลากร งบประมาณ ข้อมูลสารสนเทศ กฎหมายระเบียบ และข้อบังคับอย่างเพียงพอ เพื่อกระจายอำนาจการตัดสินใจไปสู่ระดับปฏิบัติ
- (4) สนับสนุนนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ด้วยการทำให้เกิดการยอมรับต่อ เป้าหมายการทำงานร่วมกันมากกว่าจะมุ่งเน้นการกำกับดูแลเพียงอย่างเดียว
- (5) ส่งเสริมการกระจายอำนาจการตัดสินใจไปสู่ผู้ปฏิบัติ และมีศูนย์รวมข้อมูลสารสนเทศ เป็นฐานข้อมูลในการบริหาร และติดตามประเมินผล
- (6) รัฐกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดความสำเร็จของการทำงานไว้ในระดับชาติ โดยให้ คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการสามารถกำหนดรายละเอียดการปฏิบัติ และตัวชี้วัดในระดับ จังหวัดได้เอง

3.ภารกิจหลักของการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

- (1) สร้างความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ และแก้ไขปัญหาความยากจนในจังหวัด
- (2) สร้างสังคมที่สงบสุขและพึงปรารถนาาร่วมกัน
- (3) สร้างการพัฒนาให้เกิดดุลยภาพที่ยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมให้ สอดคล้องกับ วิถีชีวิตของประชาชน
- (4) บริหารราชการให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี
- (5) ทราบ เข้าใจ และแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในจังหวัด
- (6) ปฏิบัติภารกิจอันเป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และนโยบายของรัฐบาล เช่น การแก้ไข ปัญหาอาชญากรรม การแก้ไขปัญหา ผู้มีอิทธิพล และการปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ เป็นต้น

4.องค์กรกำกับและดำเนินการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการมี 3 ระดับ

- (1) ระดับชาติ คณะกรรมการสนับสนุนระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กสจ.) นายกรัฐมนตรี เป็นประธาน หัวหน้าส่วนราชการ และภาคเอกชนจำนวนหนึ่ง เป็นกรรมการ ปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นกรรมการและเลขานุการ
 อำนาจหน้าที่ กำหนดกรอบนโยบาย วางระบบ แนวทาง มาตรการในการบริหารงาน จังหวัดแบบบูรณาการ อำนาจการและประสานการดำเนินงาน เสนอแนะและแก้ไขปัญหาการบริหารงาน จังหวัดแบบบูรณาการเสนอนายกรัฐมนตรี/ รัฐมนตรี เพื่อให้ส่วนราชการและหน่วยงานปรับปรุง ระบบงาน ระบบบริหารงานบุคคล ระบบการเงินการคลัง หรือระบบการบริหารราชการแผ่นดินขึ้นให้ สอดคล้องกับระบบ การบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ กำหนดกรอบแนวทางการติดตามประเมินผล ประชาสัมพันธ์ แต่งตั้ง คณะอนุกรรมการ และเจ้าหน้าที่ช่วยเหลือการปฏิบัติงาน
- (2) ระดับกลุ่มจังหวัด คณะกรรมการยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด (กกจ.) รองนายกรัฐมนตรี ซึ่ง นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนส่วนราชการและผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคเอกชนจำนวน

หนึ่งเป็นกรรมการ โดยมีผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีในเขตพื้นที่รับผิดชอบ เป็นกรรมการและเลขานุการ

อำนาจหน้าที่ บูรณาการการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ และยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับภาค ประสานความร่วมมือการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเสริมสร้างศักยภาพในการแข่งขันของประเทศ ป้องกัน/แก้ไขปัญหาภายในกลุ่มจังหวัดและระหว่างกลุ่มจังหวัด กำกับแนะนำ ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานภายในกลุ่มจังหวัด

(3) ระดับจังหวัด คณะกรรมการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.) ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน หัวหน้าส่วนราชการ/รัฐวิสาหกิจ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน ภาคประชาชน จำนวนหนึ่งเป็นกรรมการ หัวหน้าสำนักงาน เป็นกรรมการและเลขานุการ

อำนาจหน้าที่ จัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด แผนงาน/โครงการ ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด ยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับภาคและยุทธศาสตร์ชาติ ส่งเสริม สนับสนุน ประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อให้มีการพัฒนาเป็นไปตามยุทธศาสตร์ บูรณาการ แผนงาน โครงการพัฒนาของส่วนราชการ หน่วยงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชน กำกับแนะนำ ติดตามประเมินผลการดำเนินงานภายในจังหวัด เชิญส่วนราชการ หน่วยงานของภาครัฐ ภาคเอกชน และบุคคลที่เกี่ยวข้องร่วมชี้แจง ให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น หรือส่งเอกสารตามที่เห็นสมควร

5. การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

- ที่มาของกรอบแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่เป็นรูปธรรม เกิดจากการนำแนวคิดการปฏิรูประบบราชการมาแปลงให้อยู่ในรูปของกฎหมาย เพื่อให้เกิดผลบังคับที่ชัดเจน เป็นรูปธรรม ดังจะเห็นได้จากการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ระบุเหตุผลว่า

“..... โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงระบบบริหารราชการเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศ และการให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดย ก า ห น ด ให้ ก า ร บริหารราชการแนวทางใหม่ต้องมีการกำหนดนโยบาย เป้าหมายและแผนการปฏิบัติงานเพื่อให้สามารถประเมินผลการปฏิบัติงานในแต่ละระดับได้อย่างชัดเจน มีกรอบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบาย และการปฏิบัติราชการ”

- หลักการดังกล่าวได้ถูกกำหนดไว้ในมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ดังนี้

“มาตรา 3/1 การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้เป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลงาน

การจัดสรรงบประมาณ และการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่ง หรือปฏิบัติหน้าที่ ต้องคำนึงถึงหลักการตามวรรคหนึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมของภารกิจเพื่อประโยชน์

ในการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรานี้ จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการในการปฏิบัติราชการ และการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติก็ได้ ”

- หลักการตามมาตรา 3/1 ดังกล่าวมุ่งประสงค์ให้การบริหารราชการแผ่นดินด้วยวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ดังนั้น เพื่อให้ส่วนราชการมีแนวทางปฏิบัติราชการตามหลักการการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีอย่างชัดเจน เป็นรูปธรรม และเป็นแนวทางเดียวกัน ประกอบกับในบทบัญญัติตามมาตรา 3/1 เป็นหลักหม้ายที่ต้องการให้เกิด ยังขาดวิธีการปฏิบัติเพื่อบรรลุเป้าหมายที่ชัดเจน หากส่วนราชการปฏิบัติกันเองตามที่เห็นว่าเหมาะสม ก็จะทำให้เกิดความแตกต่างไม่เป็นทิศทางเดียวกัน สับสน และอาจส่งผลกระทบต่อ การบริการประชาชน เนื่องจากใช้ดุลพินิจที่อาจแตกต่างกัน ดังนั้น จึงได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ขึ้น ซึ่งจะทำให้การบริหารราชการของส่วนราชการและข้าราชการมีแนวทางปฏิบัติที่สามารถตรวจวัดผลงานได้ โปร่งใส ได้มาตรฐาน อันจะนำไปสู่ประโยชน์สุขของประชาชน ตามเจตนารมณ์การปฏิรูประบอบราชการ

• กรอบภารกิจที่ส่วนราชการต้องปฏิบัติ และหรือต้องเตรียมความพร้อมตามพระราชกฤษฎีกานี้ ในเบื้องต้นตามที่สำนักงาน ก.พ.ร. กำหนด ซึ่งอาจปรับเปลี่ยนเพิ่มเติมได้ตามความเหมาะสม มีดังนี้

1. การบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน
2. การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพ
3. การลดขั้นตอน และระยะเวลาการให้บริการ
4. การพัฒนาคุณภาพการให้บริการ
5. การอำนวยความสะดวกในการบริการ
6. การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ
7. การบริหารเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์
8. การจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน
9. การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเสริมสร้างแรงจูงใจ
10. การจัดตั้งศูนย์บริการร่วม
11. การจัดต้นทุนต่อหน่วย
12. การประเมินความคุ้มค่าในการปฏิบัติภารกิจ
13. การจัดซื้อจัดจ้างอย่างมีประสิทธิภาพ
14. การจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน

ภารกิจดังกล่าวไม่จำเป็นต้องเสร็จพร้อมกันทุกเรื่อง ให้คำนึงถึงความพร้อมของส่วนราชการ วิธีดำเนินการอาจแตกต่างกันตามความเหมาะสมกับภารกิจ

• ขอบเขตความหมายของ “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” หมายถึงการบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมายดังต่อไปนี้

- (1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
- (2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
- (3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
- (4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
- (5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์

(6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวก และได้รับการตอบสนองความต้องการ

(7) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

• ตามขอบเขตความหมายทั้ง 7 ประการ ดังกล่าว ได้มีการกำหนดวิธีการปฏิบัติเพื่อบรรลุเป้าหมายในแต่ละหัวข้อ ดังนี้

(1) การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน หมายถึง การปฏิบัติราชการที่มีเป้าหมายเพื่อให้เกิดความผาสุก และความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน ความสงบ และความปลอดภัยของสังคมส่วนรวม ตลอดจนประโยชน์สูงสุดของประเทศ โดยถือว่าประชาชนเป็นศูนย์กลางที่จะได้รับการจากรัฐ มีแนวทางปฏิบัติ ดังนี้

- การกำหนดภารกิจแต่ละเรื่อง ต้องกำหนดวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งให้บรรลุเป้าหมายให้เกิดประโยชน์สูงสุดของประเทศ ความสงบและปลอดภัยของสังคมส่วนรวม และความผาสุกและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน รวมทั้งต้องสอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐ และนโยบายของคณะรัฐมนตรี

- ต้องวางระบบการปฏิบัติราชการให้เป็นไปโดยซื่อสัตย์สุจริต ตรวจสอบได้ และมุ่งให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชน

- ก่อนเริ่มดำเนินการภารกิจใด ต้องศึกษาวิเคราะห์ผลดี ผลเสีย กำหนดขั้นตอนการทำงานที่โปร่งใส วางกลไกตรวจสอบแต่ละขั้นตอน กรณีที่จะเกิดผลกระทบต่อประชาชน ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

- ต้องคอยรับฟังความคิดเห็นและความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการ เพื่อปรับปรุงวิธีการปฏิบัติราชการอย่างต่อเนื่อง

- กรณีเกิดปัญหาต้องรีบแก้ไขโดยเร็ว หากเกี่ยวข้องกับส่วนราชการอื่นต้องแจ้งให้ทราบเพื่อแก้ไขโดยเร็ว

(2) การบริหารเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ซึ่งเป็นการบริหารงานที่มุ่งเน้นผลลัพธ์ มีการกำหนดตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ของภารกิจที่กระทำชัดเจน มีแนวทางปฏิบัติดังนี้

- ก่อนดำเนินการภารกิจใดต้องมีแผนปฏิบัติงานล่วงหน้า

- แผนปฏิบัติการดังกล่าวต้องมีรายละเอียด ขั้นตอน เวลา งบประมาณ เป้าหมาย ผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ ตัวชี้วัดความสำเร็จ

- ต้องจัดให้มีการติดตามและประเมินผลแผนปฏิบัติงานตามหลักเกณฑ์ที่สอดคล้องกับมาตรฐานที่ ก.พ.ร. กำหนด

- กรณีการปฏิบัติภารกิจ/การปฏิบัติตามแผนกระทบต่อประชาชน ต้องแก้ไขหรือบรรเทาผลกระทบนั้น หรือปรับเปลี่ยนแผนปฏิบัติราชการให้เหมาะสม

- ส่วนราชการที่มีภารกิจใกล้เคียง หรือต่อเนื่องกัน ต้องกำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดการบริหารราชการแบบบูรณาการร่วมกัน ซึ่งกำหนดไว้แล้วตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546

- ส่วนราชการที่มีหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติราชการของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือหัวหน้าคณะผู้แทนในต่างประเทศต้องให้การมอบอำนาจ ซึ่งกำหนดไว้แล้วตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2546

- พัฒนาความรู้ในส่วนราชการให้มีลักษณะเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ โดยการรับรู้และประมวลความรู้เพื่อมาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติราชการ พัฒนาความรู้ความสามารถ มีวิสัยทัศน์ ปรับเปลี่ยนทัศนคติข้าราชการ

- ก.พ.ร. อาจเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดมาตรการกำกับกับการปฏิบัติราชการ โดยวิธีการจัดทำความตกลงเป็นลายลักษณ์อักษร หรือโดยวิธีการอื่น เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการให้เกิดผลสัมฤทธิ์ และแสดงความรับผิดชอบการปฏิบัติราชการ

- กำหนดให้มีการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อให้ส่วนราชการจัดทำภารกิจสอดคล้องกับแผน มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการนำนโยบายของรัฐบาลมาแปลงเป็นแผนที่สอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐตามรัฐธรรมนูญ และแผนพัฒนาต่าง ๆ การกำหนดเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงาน การกำหนดผู้รับผิดชอบ รายได้ รายจ่าย ทรัพยากร ระยะเวลาและการติดตามประเมินผล ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการนำไปปฏิบัติ

- กำหนดให้มีการจัดทำแผนนิติบัญญัติ เพื่อสนับสนุนการบริหารตามแผนการบริหารราชการแผ่นดิน

- กำหนดให้ทุกส่วนราชการจัดทำแผนปฏิบัติราชการ โดยการแปลงแผนราชการแผ่นดินมาจัดทำเป็น 2 ระยะคือ แผนปฏิบัติราชการ 4 ปี และแผนปฏิบัติราชการประจำปี

- กำหนดแนวทางความต่อเนื่องในการปฏิบัติราชการ กล่าวคือเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงนายกรัฐมนตรี หัวหน้าส่วนราชการ ต้องสรุปผลดำเนินงานต่อนายกรัฐมนตรีคนใหม่ เพื่อใช้เป็นข้อมูลกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินต่อไป

(3) การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ เป็นการกำหนดวิธีปฏิบัติราชการที่มุ่งให้เกิดประสิทธิภาพ วัดความคุ้มค่าการปฏิบัติแต่ละภารกิจได้ในเชิงเปรียบเทียบระหว่างทรัพยากรที่ใช้กับผลลัพธ์ที่ได้ มีแนวทางปฏิบัติดังนี้

- ต้องกำหนดเป้าหมาย แผนงาน ระยะเวลาแล้วเสร็จของงาน/โครงการ งบประมาณที่ใช้ และเผยแพร่ให้ข้าราชการและประชาชนทั่วไปทราบ

- ต้องจัดทำบัญชีต้นทุนในงานบริการสาธารณะตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กรมบัญชีกลางกำหนด เพื่อเปรียบเทียบความคุ้มค่าระหว่างทรัพยากรที่ใช้กับผลลัพธ์ที่เกิด หากทราบว่ารายจ่ายต่อหน่วยสูงกว่ารายจ่ายต่อหน่วยของงานบริการสาธารณะประเภทเดียวกับหน่วยอื่น จะต้องจัดทำแผนลดรายจ่ายต่อหน่วยเพื่อปรับปรุงการทำงาน

- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จะเป็นผู้ตรวจสอบความคุ้มค่าในการปฏิบัติภารกิจแห่งรัฐ รายงานคณะรัฐมนตรีว่า สมควรทำต่อไป หรือยุบเลิก โดยคำนึงถึงประโยชน์ที่รัฐและประชาชนจะพึงได้รับ ทั้งนี้ มิใช่พิจารณาเฉพาะในรูปของตัวเงิน แต่ให้คำนึงถึงประโยชน์หรือผลเสียทางสังคมด้วย

- การจัดซื้อจัดจ้างจะต้องกระทำโดยเปิดเผย เที่ยงธรรม คำนึงถึงประโยชน์ ผลเสียหายทางสังคม ภาระต่อประชาชน คุณภาพ วัตถุประสงค์ที่จะใช้ ราคา และประโยชน์ความคุ้มค่าระยะยาว มิใช่ถือราคาต่ำสุดเป็นเกณฑ์อย่างเดียว

(4) การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน เพื่อให้ส่วนราชการลดระยะเวลาในการพิจารณา การสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่มีผลโดยตรงต่อประชาชนให้เกิดความสะดวกและรวดเร็วในการบริการประชาชน มีแนวทางปฏิบัติดังนี้

- กระจายอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่นใดของผู้ดำรงตำแหน่งใดให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่รับผิดชอบเรื่องนั้นโดยตรง ทั้งนี้ ต้องมุ่งผลให้เกิดความสะดวกและรวดเร็วในการบริการประชาชน

- จัดให้มีหลักเกณฑ์การควบคุม ติดตาม และกำกับดูแลการใช้อำนาจ และความรับผิดชอบของผู้รับมอบ และผู้มอบอำนาจ แต่ต้องไม่เป็นการสร้างขั้นตอน หรือเป็นการกั้นกรงงานที่ไม่จำเป็น โดยอาจใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ หรือโทรคมนาคมตามความเหมาะสม โดยให้เผยแพร่ให้ประชาชนทราบด้วย ทั้งนี้ ก.พ.ร. ด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจะกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการ หรือแนวทางการกระจายอำนาจความรับผิดชอบ และการลดขั้นตอนเพื่อให้ส่วนราชการถือปฏิบัติก็ได้

- ส่วนราชการที่ให้บริการประชาชน หรือติดต่อประสานงานระหว่างส่วนราชการด้วยกัน ต้องจัดทำแผนภูมิขั้นตอน และระยะเวลาดำเนินการ รวมทั้งรายละเอียดที่เกี่ยวข้องโดยเปิดเผย ณ ที่ทำการของส่วนราชการ และในระบบเครือข่ายสารสนเทศของส่วนราชการ

- เป็นหน้าที่ของปลัดกระทรวงจะต้องจัดส่วนราชการภายในที่รับผิดชอบในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริการประชาชน จัดให้มีศูนย์บริการร่วมเพียงแห่งเดียวที่ประชาชนสามารถติดต่อสอบถาม ขอข้อมูล ขออนุญาต หรือขออนุมัติได้พร้อมกันทุกเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวง โดยจัดให้มีเจ้าหน้าที่และแบบพิมพ์ที่จำเป็นในศูนย์บริการร่วม สามารถแจ้งรายละเอียดการปฏิบัติตามกฎหมาย/กฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง รับเอกสารหลักฐานที่จำเป็น แจ้งให้ทราบระยะเวลาดำเนินการ และเป็นผู้ติดต่อประสานกับส่วนราชการอื่น

- ผลของการยื่นคำร้อง หรือคำขอต่อศูนย์บริการร่วม ให้ถือว่าได้ยื่นต่อส่วนราชการตามกฎหมาย/กฎ แล้ว โดยส่วนราชการนั้นมีหน้าที่ต้องนำคำร้อง/คำขอไปพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป หากมีปัญหาไม่อาจดำเนินการได้ เนื่องจากไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่มีกฎหมาย หรือกฎระเบียบกำหนดไว้ ให้แจ้ง ก.พ.ร. เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีให้มีการปรับปรุงกฎหมาย หรือกฎระเบียบนั้นต่อไป

- แนวทางการจัดตั้งศูนย์บริการร่วมของกระทรวงดังกล่าวให้ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอดำเนินการขึ้นในจังหวัด หรืออำนาจแล้วแต่กรณีตามที่รับผิดชอบ และประกาศให้ประชาชนทราบ

(5) การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ เพื่อให้ส่วนราชการตรวจสอบทบทวนการดำเนินการกิจของส่วนราชการตน เพื่อปรับปรุงภารกิจให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงของสังคม หรือสอดคล้องกับการปฏิบัติงานตามนโยบาย หรือแผนการปฏิบัติราชการ มีแนวทางปฏิบัติ ดังนี้

- ให้มีการทบทวนภารกิจของส่วนราชการตามระยะเวลาที่ ก.พ.ร.กำหนด เพื่อตรวจสอบว่าภารกิจใดมีความจำเป็น หรือสมควรดำเนินการต่อไปหรือไม่ โดยคำนึงถึงแผนการบริหารราชการแผ่นดิน นโยบายของคณะรัฐมนตรี กำลังเงินงบประมาณของประเทศ ความคุ้มค่าของภารกิจ แล้วเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา

- กรณีที่ ก.พ.ร. วิเคราะห์ภารกิจของส่วนราชการใดแล้ว อาจเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเปลี่ยนแปลง ยกเลิก หรือเพิ่มเติม ถ้าคณะรัฐมนตรีเห็นชอบ ให้ส่วนราชการนั้นดำเนินการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ โครงสร้าง และอัตรากำลังให้สอดคล้องกัน

- กรณีมีการยุบเลิก โอน หรือรวมส่วนราชการใด ห้ามจัดตั้งส่วนราชการที่มีภารกิจ หรือ อำนาจหน้าที่ที่มีลักษณะเดียวกัน หรือคล้ายคลึงกันขึ้นอีก เว้นแต่มีการเปลี่ยนแปลงแผนการบริหารราชการ แผ่นดิน หรือเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือเศรษฐกิจของประเทศ หรือรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมของ ประชาชน

- ให้มีการสำรวจ ตรวจสอบ ทบทวนกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศที่อยู่ใน ความรับผิดชอบเพื่อยกเลิก ปรับปรุง หรือจัดให้มีขึ้นใหม่ให้ทันสมัย และเหมาะสมกับสภาวการณ์ หรือ สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศ เพื่อมุ่งให้เกิดความสะดวก และลด ภาระของประชาชน โดยต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วย

- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจเสนอแนะต่อหัวหน้าส่วนราชการแก้ไข ปรับปรุง หรือยกเลิก หากพิจารณาเห็นว่า กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วน ราชการใดไม่สอดคล้อง/เหมาะสมกับสถานการณ์ได้

(6) การอำนวยความสะดวกและการการตอบสนองความต้องการของประชาชน เพื่อให้ประชาชน ได้รับบริการที่รวดเร็ว และตรวจสอบความต้องการของประชาชน เพื่อรับทราบสภาพปัญหาและหาทางแก้ไข มี แนวทางปฏิบัติดังนี้

- ให้กำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของแต่ละงาน และประกาศให้ประชาชนและข้าราชการทราบ เป็นการทั่วไป

- กรณีที่ส่วนราชการใดมิได้กำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงานใด หาก ก.พ.ร.พิจารณาแล้ว เห็นว่างานดังกล่าวสามารถกำหนดเวลาแล้วเสร็จได้ หรือส่วนราชการกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จไว้แล้ว แต่ ก.พ.ร.เห็นว่าเป็นระยะเวลาที่ล่าช้าเกินสมควร ก.พ.ร.สามารถกำหนดเวลาแล้วเสร็จ ให้ส่วนราชการนั้นปฏิบัติได้

- เป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาต้องตรวจสอบให้ข้าราชการปฏิบัติงานให้แล้วเสร็จตามกำหนด ระยะเวลาที่กำหนด

- จัดให้มีระบบการถามคำถามเกี่ยวกับงาน เมื่อส่วนราชการได้รับการติดต่อสอบถามเป็น หนังสือจากประชาชน หรือจากส่วนราชการเกี่ยวกับงานในอำนาจหน้าที่ ส่วนราชการนั้นจะต้องตอบคำถาม หรือแจ้งการดำเนินการให้ทราบภายใน 15 วัน หรือภายในระยะเวลาแล้วเสร็จตามที่กำหนดไว้

- จัดให้มีระบบเครือข่ายสารสนเทศระบบเดียวกับที่กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการ สื่อสาร เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการติดต่อสอบถาม หรือใช้บริการของส่วนราชการ

- กรณีได้รับคำร้องเรียน ข้อเสนอแนะ หรือข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ โดยมีข้อมูล และสาระตามสมควร เป็นหน้าที่ของส่วนราชการจะต้องพิจารณาดำเนินการ หากผู้ร้อง ผู้ให้ข้อคิดเห็นระบุชื่อ ก็ ให้แจ้งผู้นั้นทราบ โดยอาจแจ้งผ่านทางระบบเครือข่ายสารสนเทศ แต่มิให้เปิดเผยชื่อ หรือที่อยู่ของผู้นั้น

- เป็นหน้าที่ของส่วนราชการที่มีอำนาจออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศเพื่อใช้บังคับ กับส่วนราชการอื่น ต้องตรวจสอบว่า กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศดังกล่าวเป็นอุปสรรค หรือก่อให้เกิด ความยุ่งยาก ข้ำซ้อน หรือความล่าช้าต่อการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการอื่น หรือเพื่อปรับปรุงแก้ไขให้ เหมาะสมโดยเร็ว

- กรณีที่ได้รับการร้องเรียน หรือเสนอแนะจากข้าราชการ หรือส่วนราชการอื่น ให้ส่วนราชการ ที่ออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศนั้นพิจารณาโดยทันที หากเป็นการเข้าใจผิดก็ให้แจ้งผู้ร้องเรียน หรือผู้ เสนอแนะทราบภายใน 15 วัน อนึ่ง การรับร้องเรียน หรือเสนอแนะดังกล่าวจะแจ้งผ่าน ก.พ.ร. ก็ได้

- ก.พ.ร. สามารถแจ้งให้ส่วนราชการที่ออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศนั้นดำเนินการปรับปรุงแก้ไข หรือยกเลิกโดยเร็วหากเห็นว่า กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศของส่วนราชการนั้นเป็นอุปสรรค หรือก่อให้เกิดความยุ่งยาก ข้ำซ้อน หรือความล่าช้าต่อการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการอื่นได้

- ส่วนราชการอาจไม่เปิดเผยข้อมูลการปฏิบัติราชการได้เท่าที่จำเป็นเฉพาะในกรณี ที่ เห็นว่า เพื่อความมั่นคง หรือรักษาความสงบเรียบร้อย หรือคุ้มครองสิทธิของประชาชน

- ต้องจัดให้มีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี รายการจัดซื้อจัดจ้างที่จะดำเนินการในปีงบประมาณนั้น รวมทั้งสัญญาที่ได้มีการอนุมัติให้จัดซื้อจัดจ้างแล้ว ให้ประชาชนสามารถดูหรือตรวจสอบได้ ณ สถานที่ทำการของส่วนราชการ และในระบบเครือข่ายสารสนเทศของส่วนราชการ แต่ต้องไม่ก่อให้เกิดความได้เปรียบ หรือเสียเปรียบ หรือความเสียหายแก่บุคคลใดในการจัดซื้อหรือจัดจ้าง

- ห้ามมิให้มีข้อความ หรือข้อตกลงห้ามมิให้เปิดเผยข้อความ หรือข้อตกลงในสัญญาจัดซื้อ/จัดจ้าง เว้นแต่เป็นข้อมูลที่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับการคุ้มครองความลับทางราชการ หรือเป็นความลับทางราชการ

(7) การประเมินผลการปฏิบัติราชการ โดยการวัดผลการปฏิบัติราชการว่า มีผลสัมฤทธิ์ตามมาตรฐาน/เป้าหมาย ทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ หรือไม่เพียงใด ประชาชนมีความพึงพอใจระดับใด ลักษณะการวัดต้องเป็นไปในแนวทางที่เอื้อต่อการทำงานเป็นทีม และใช้ผลการประเมินเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาบำเหน็จความชอบของส่วนราชการ หรือเป็นรางวัล การเพิ่มประสิทธิภาพ เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ส่วนราชการพัฒนาการปฏิบัติราชการให้บังเกิดประสิทธิภาพตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะที่ ก.พ.ร.กำหนด มีแนวทางปฏิบัติดังนี้

- ส่วนราชการอาจจัดให้มีการประเมินภาพรวมของผู้บังคับบัญชาแต่ละระดับ หรือ หน่วยงานใน ส่วนราชการก็ได้ แต่ต้องทำเป็นความลับ และก่อให้เกิดความสามัคคีของข้าราชการ

- การประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานบุคคล ต้องคำนึงถึงผลการปฏิบัติงานเฉพาะตัวข้าราชการผู้นั้นในตำแหน่งที่ปฏิบัติ และประโยชน์ที่หน่วยงานจะได้รับ

- ส่วนราชการใดดำเนินการกิจการให้บริการที่มีคุณภาพเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด และประชาชนพึงพอใจ ให้ ก.พ.ร. เสนอคณะรัฐมนตรีจัดสรรเงินเพิ่มพิเศษให้ส่วนราชการนั้น หรือให้ส่วนราชการใช้เงินงบประมาณเหลือจ่ายของส่วนราชการนั้นเพื่อปรับปรุงงาน หรือจัดสรรเป็นรางวัลให้ข้าราชการในสังกัดตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ.ร.กำหนด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

6. รูปแบบ วิธีการ และแนวทางการทำงาน

• ใช้แผนยุทธศาสตร์เป็นเครื่องมือในการบริหาร คณะกรรมการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ ทำหน้าที่จัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนา กลุ่มจังหวัด ยุทธศาสตร์ภาค และยุทธศาสตร์ โดยเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในจังหวัด เพื่อกำหนดวิสัยทัศน์ที่จังหวัดต้องการจะบรรลุภายในห้วงเวลาที่กำหนด เพื่อใช้เป็นเป้าหมายรวมของจังหวัดที่จะทำให้ทุกภาคส่วนในจังหวัดระดมสรรพกำลังในการดำเนินกิจกรรมตามบทบาทที่เกี่ยวข้องอย่างมีทิศทางที่ชัดเจน สอดรับประสานกันอย่างบูรณาการ ใช้ทรัพยากรที่มีอย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด หรือใช้ทรัพยากรร่วมกัน มิใช่ต่างคนต่างทำ หรือมุ่งเน้นยึดติดกับงานแต่ละด้านที่หน่วยงานต้นสังกัดกำหนดเพียงอย่างเดียว ทุกส่วนราชการจะต้องใช้แผนยุทธศาสตร์เป็นตัวตั้ง แล้วจัดทำแผนดำเนินงานสอดคล้องกับเป้าหมายและยุทธศาสตร์ของจังหวัด

- กำหนดให้มีเจ้าภาพรับผิดชอบดำเนินการตามยุทธศาสตร์ กล่าวคือ เมื่อจังหวัดกำหนดเป้าหมายที่ต้องการบรรลุและยุทธศาสตร์เพื่อดำเนินการบรรลุเป้าหมายดังกล่าว ต้องกำหนดผู้รับผิดชอบหลักและผู้รับผิดชอบร่วม เพื่อบูรณาการการดำเนินงาน ไม่ใช่ต่างหน่วยต่างทำ โดยไม่ดูหน่วยอื่น เช่น ยุทธศาสตร์การทำสงครามกับยาเสพติด คณะกรรมการบริหารจังหวัด (กบจ.) อาจมอบให้ รองผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นเจ้าภาพ ผู้รับผิดชอบก็ต้องระดมหน่วยงาน/ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมาร่วมกันกำหนดเป้าหมาย ภารกิจ กลยุทธ์ มาตรการ ตลอดจนกำหนดแผนดำเนินการ รวมทั้งกำหนดตัวชี้วัด เกณฑ์ และการใช้ทรัพยากร ร่วมกันอย่างบูรณาการ เป็นลักษณะการทำงานเป็นทีม ร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมดำเนินการ และร่วมรับผิดชอบ กล่าวอีกนัยหนึ่ง เป็นลักษณะการทำงานอย่างมีความรับผิดชอบที่ชัดเจน มีการประชุมติดตามประเมินผลการดำเนินงาน และรายงานความก้าวหน้าให้ผู้ว่าราชการจังหวัด และคณะกรรมการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการทุกระยะ วิธีการทำงานเช่นนี้เป็นการยึดเป้าหมายรวมของจังหวัดยุทธศาสตร์ ภารกิจของจังหวัดเป็นตัวตั้ง มีใช้ต่างหน่วยต่างทำ

- จัดสรรทรัพยากรตามยุทธศาสตร์จังหวัด กล่าวคือ หากยุทธศาสตร์ของจังหวัดมุ่งเน้นไปด้านใด ส่วนราชการ/หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องกำหนดแผน/โครงการที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของจังหวัด มิใช่การเกลี้ยงบประมาณให้ทุกหน่วยงานเท่า ๆ กัน รวมถึงการให้ความร่วมมือของส่วนราชการ/หน่วยงานในจังหวัดเกี่ยวกับทรัพยากรบุคคล กล่าวคือ หากเป็นยุทธศาสตร์ของจังหวัด แต่ขาดแคลนกำลังคน ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถขอให้ส่วนราชการจัดเจ้าหน้าที่มาร่วมปฏิบัติงานจนกว่าภารกิจจะบรรลุเป้าหมาย เป็นการสร้างระบบการทำงานแบบข้ามหน่วยงาน

- ประชุมพบปะอย่างต่อเนื่อง จัดให้มีการประชุมชี้แจงความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์กับผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่ระดับต่าง ๆ รวมทั้งการสรุปวิเคราะห์สภาพแวดล้อมที่กระทบต่อการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ ทบทวนสมรรถนะการทำงานเพื่อประเมินขีดความสามารถ และการรายงานผลความก้าวหน้าของเจ้าภาพที่รับผิดชอบแต่ละยุทธศาสตร์ของจังหวัดอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะการประชุมของคณะกรรมการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.) ให้คำนึงถึงความไม่ซับซ้อนของพิธีการ เป็นการประชุมระดมความคิดเห็นอย่างสร้างสรรค์ เป็นการปฏิบัติงานเป็นทีม เน้นความสัมพันธ์และความร่วมมือของผู้เกี่ยวข้องเป็นหลัก และสนับสนุนการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสารที่ทันสมัยเปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้อง และผู้ได้บังคับบัญชาแสดงความคิดเห็นอย่างสร้างสรรค์

- ยึดประชาชนเป็นเป้าหมาย มีการสร้างกลไกหรือช่องทางรวบรวมปัญหาความต้องการ และความคาดหวังของประชาชน แล้วย้อนกลับมาดูยุทธศาสตร์ มาตรการ แผนงาน โครงการและทรัพยากรของจังหวัดว่าเหมาะสม หรือต้องปรับปรุงในเรื่องใด เพื่อแก้ปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างรวดเร็ว ประชาชนหรือผู้รับบริการส่วนใหญ่จะไม่ค่อยสนใจว่า ภาครัฐจะมีวิธีการจัดการภายในของหน่วยงานอย่างไร แต่จะสนใจที่การให้บริการหรือการตอบสนองที่มีคุณภาพ ถูกต้อง รวดเร็ว สะดวก ประหยัด เป็นธรรม สิ่งเหล่านี้จะอยู่ที่การให้บริการ ดังนั้น การให้บริการที่มีคุณภาพจึงเป็นทั้งเป้าหมายและยุทธศาสตร์ที่ต้องให้ความสำคัญอย่างยิ่ง

- เผยแพร่ทิศทางยุทธศาสตร์ของจังหวัด ผู้บริหารของทุกส่วนราชการ/หน่วยงานต้องช่วยกันสื่อความหมาย ถ่ายทอดทิศทาง วิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์ เป้าหมายรวมของจังหวัดกับเจ้าหน้าที่ทุกระดับ ทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ เพื่อให้ทุกคนตระหนักและเกิดสำนึกร่วมกันในการผลักดัน

ยุทธศาสตร์ของจังหวัด กล่าวอีกนัยหนึ่งในขณะที่ทุกคนปฏิบัติหน้าที่จะต้องตระหนักดีกว่าภารกิจที่กำลังปฏิบัติอยู่นี้ตอบสนองเป้าหมาย และยุทธศาสตร์ใดของจังหวัด

- พัฒนาระบบการทำงาน โดยการทบทวน ปรับปรุง ออกแบบกระบวนการงาน กฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการทำงาน หรือการให้บริการประชาชน จัดตั้งศูนย์รวมให้บริการประชาชน มอบอำนาจการตัดสินใจให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในรูปแบบที่หลากหลาย เพื่อปรับปรุงกระบวนการทำงาน

- พัฒนาการเรียนรู้บุคลากร ความรู้ความสามารถของบุคลากรคือหัวใจสำคัญพื้นฐานประการหนึ่งส่งผลต่อความสำเร็จของการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ จังหวัดต้องจัดให้มีแผนพัฒนากำลังคน แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาบุคลากรของจังหวัด และจำเป็นต้องจัดสรรงบประมาณส่วนหนึ่งไว้เพื่อการพัฒนาบุคลากร เพื่อยกระดับขีดความสามารถของบุคลากร และการปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงานที่สอดคล้องกับรูปแบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการ และไม่ใช่ว่าเป็นทางการ เช่น การแลกเปลี่ยนความรู้ การถ่ายทอดความรู้ประสบการณ์ทำงานทั้งในส่วนที่ประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว การนำเสนอรูปแบบการทำงานที่เป็นเลิศ หรือประสบความสำเร็จขององค์กรภาครัฐ/ภาคเอกชนทั้งใน และต่างประเทศ โดยอาจเผยแพร่ใน Website ของจังหวัด หรือจัดทำเป็นเอกสารเผยแพร่

- มีเครื่องชี้วัดการทำงาน โดยการนำเป้าหมายรวมของจังหวัดในแต่ละยุทธศาสตร์มากระจายเป้าหมายกลุ่มงาน หรือเป้าหมายย่อย กำหนดเจ้าภาพรับผิดชอบแต่ละเป้าหมายย่อย และกำหนดตัวชี้วัด ใช้ผลการปฏิบัติงานตามตัวชี้วัดเป็นเครื่องแสดงขีดความสามารถในการทำงาน เช่น ระบายได้ของประชาชนจะต้องผ่านเกณฑ์ จปฐ. ไม่น้อยกว่า 20,000 บาทต่อคนต่อปี อัตราการลดลงของคดีอาชญากรรม อัตราการเจ็บป่วยลดลง ระดับความพึงพอใจการให้บริการประชาชนเพิ่มขึ้นจากปีที่ผ่านมาไม่น้อยกว่าร้อยละ 10 เป็นต้น เครื่องชี้วัดการทำงานดังกล่าวจะเป็นตัวควบคุมการปฏิบัติงาน ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถติดตาม กำกับ ดูแล และตัดสินใจแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

- ทำงานเชิงรุก ใช้เวทีการประชุมคณะกรรมการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.) วิเคราะห์ ประเมินสถานการณ์ที่เข้ามากระทบการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ หรือภาวะที่กระทบต่อประชาชน เพื่อชี้ให้เห็นโอกาส ภัยอุปสรรค หรือความเสี่ยง เพื่อกำหนดและดำเนินการกลยุทธ์/มาตรการฉวยโอกาส หรือดำเนินกลยุทธ์เพื่อป้องกันปัญหาคุกคาม เปรียบเหมือนเดินอยู่บนถนน เมื่อเห็นเมฆดำก้อนใหญ่ลอยมา คาดว่าไม่เกินห้านาทีฝนจะตก แต่ก็ยังเดินต่อไปไม่เตรียมตัวห่ม หรือหาที่หลบฝน ในที่สุดก็ ต้องเปียกฝน

- ทำงานอย่างมีพันธมิตร การบริหารงานของจังหวัดกระทบต่อผู้มีส่วนได้เสียหลายกลุ่ม หลักการทำงานจะต้องสร้างความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ทำให้ทุกกลุ่มเห็นว่า จังหวัดกำลังจะไปที่ไหนอย่างมีทิศทาง และยุทธศาสตร์ที่ชัดเจนทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ประชาชน ชุมชนจะได้อะไร และหากไม่ทำอะไรส่งผล อย่างไร สิ่งเหล่านี้ผู้บริหารระดับสูงจะต้องชี้ นำ ผลักดัน และกระตุ้นให้ทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วม มีใช้ทำงานแบบเก่งคนเดียว (one man show)

- ยึดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคีที่เกี่ยวข้อง โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการดำเนินงานตามแผน / โครงการที่ส่วนราชการจะดำเนินการตั้งแต่เริ่มต้น การปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างผู้แทนส่วนราชการ และประชาชนในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อก่อให้เกิดการมีส่วนร่วม และผลักดันให้การดำเนินงานเกิดผลสำเร็จจนความพึงพอใจของประชาชน

- วางระบบฐานข้อมูลสารสนเทศของจังหวัด เพื่อสนับสนุนให้ผู้บริหารติดตามความก้าวหน้าประกอบการตัดสินใจ และแก้ไขปัญหาได้อย่างทันเหตุการณ์

สรุป

สาระสำคัญเกี่ยวกับการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการที่ได้นำเรียนมาทั้งหมดนี้เป็นการหยิบยกเฉพาะประเด็นสำคัญที่ควรรู้ และควรทำความเข้าใจเบื้องต้น ยังไม่ครอบคลุมเนื้อหาในรายละเอียดทั้งหมด ดังนั้น เพื่อเป็นการเสริมสร้างความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการ และแนวทางการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการให้ลุ่มลึกและชัดเจนมากขึ้น จึงใคร่ขอให้ทุกท่านศึกษาเพิ่มเติมได้จากกฎหมาย ระเบียบได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2546 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2546 และหนังสือสั่งการของสำนักงาน ก.พ. เรื่อง การมอบอำนาจด้านการบริหารงานบุคคลให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ที่ นร 1009.5/986-1195 ลงวันที่ 10 กันยายน 2546 กฎหมาย ระเบียบ และหนังสือสั่งการดังกล่าวนี้จะเชื่อมโยงกันโดยเฉพาะราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ หมายความว่า การบริหารราชการของจังหวัด เพื่อให้จังหวัดสามารถบริหารงาน แก้ไขปัญหา และพัฒนาพื้นที่ในเขตจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ และตอบสนองความต้องการของประชาชนให้ได้รับประโยชน์สูงสุด โดยมีการบูรณาการยุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการ สรรพกำลัง และทรัพยากรในจังหวัด และการทำงานประสานความร่วมมือกับทุกภาคส่วนในสังคมอย่างมีทิศทางและเป้าหมายหลักร่วมกัน รวมทั้งมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงานในการบริหารการพัฒนาการป้องกัน และการแก้ไขปัญหาในเขตพื้นที่จังหวัดอย่างชัดเจน

หลักการสำคัญของการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ มีดังนี้

1. การบริหารจัดการที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์ภาค ยุทธศาสตร์การ พัฒนา กลุ่มจังหวัด และยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด
2. การมีส่วนร่วมของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนในจังหวัดในการพัฒนา สร้าง ศักยภาพการแข่งขันและแก้ปัญหาร่วมกัน เพื่อลดความซ้ำซ้อนความล่าช้าและความสิ้นเปลือง
3. ส่วนราชการทั้งในส่วนกลาง และในพื้นที่จังหวัด สนับสนุนการจัดองค์กร บุคลากร งบประมาณ ข้อมูลสารสนเทศ กฎหมายระเบียบ และข้อบังคับอย่างเพียงพอ เพื่อกระจาย อำนาจการตัดสินใจไปสู่ระดับปฏิบัติ
4. สนับสนุนนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ด้วยการทำให้เกิดการยอมรับต่อ เป้าหมาย การทำงานร่วมกันมากกว่าจะมุ่งเน้นการกำกับดูแลเพียงอย่างเดียว
5. ส่งเสริมการกระจายอำนาจการตัดสินใจไปสู่ผู้ปฏิบัติ และมีศูนย์ข้อมูลสารสนเทศ เป็น ฐานข้อมูลในการบริหาร และติดตามประเมินผล รัฐบาลกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดความสำเร็จของการ ทำงานไว้ในระดับชาติ โดยให้ คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการสามารถกำหนดรายละเอียด การปฏิบัติ และตัวชี้วัดในระดับจังหวัดได้เอง

ภารกิจหลักของการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ มีดังนี้ (สำนักพัฒนาและส่งเสริม การบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2547 ก, หน้า 1-5)

1. สร้างความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ และแก้ไขปัญหาความยากจนใน จังหวัด
2. สร้างสังคมที่สงบสุขและพึงปรารถนาาร่วมกัน
3. สร้างการพัฒนาให้เกิดดุลยภาพที่ยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้ สอดคล้องกับวิถีชีวิตของประชาชน
4. บริหารราชการให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี
5. ทราบ เข้าใจ และแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในจังหวัด
6. ปฏิบัติภารกิจอันเป็นนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และนโยบายของรัฐบาล เช่น การแก้ไข ปัญหายาเสพติด การแก้ไขปัญหาผู้มีอิทธิพลและการปราบปรามการทุจริต เป็นต้น

แนวคิดการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ เป็นการบริหารราชการเพื่อให้จังหวัดสามารถ แก้ไขปัญหา และพัฒนาพื้นที่ในเขตจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ และตอบสนองความต้องการ ของ ประชาชนให้ได้รับประโยชน์สูงสุด โดยการรวมการบริหารจัดการที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ การมีส่วนร่วม ของส่วนราชการทั้งในส่วนกลาง ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนใน จังหวัด และสนับสนุน นโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ส่งเสริมการกระจายอำนาจการ ตัดสินใจไปสู่ผู้ปฏิบัติ ด้วยการทำให้ เกิดการยอมรับต่อเป้าหมายการทำงานร่วมกันมากกว่าจะมุ่งเน้นการกำกับดูแลเพียงอย่างเดียว ซึ่งการวิจัย เรื่อง แนวทางการบูรณาการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชา ครั้ง นี้ จึงได้ใช้แนวคิดการบริหารงานแบบบูรณาการในการวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อให้ได้ ผลการวิจัยที่มีประสิทธิภาพ และสามารถนำมาใช้เป็นแนวทางของการหาแนวทางการบูรณาการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานต่าง ด้าวตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชา ต่อไป

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว

1.ผู้ว่าฯสระแก้ว-จันทบุรี ไฟเขียวจับมือแก้ปัญหาแรงงาน-ล้งลำไย เข้าได้ทั้ง 2 จังหวัด

สระแก้ว - เมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน 2559 กรณีปัญหาการจับกุมแรงงานต่างด้าว-ล้งรับซื้อ ลำไย ในพื้นที่จังหวัดสระแก้วและจันทบุรี จนสร้างความเดือดร้อนและเสียหายกับชาวสวนลำไยในพื้นที่ 6 อำเภอ ประกอบด้วย วังสมบูรณ์ คลองหาด วังน้ำเย็น เขาฉกรรจ์ วัฒนานคร และอำเภอเมือง เนื่องจากมี การจับกุมแรงงานต่างด้าวจากล้งรับซื้อพื้นที่จันทบุรี ไม่ให้หน้าแรงงานข้ามเขตมาเก็บผลผลิต รวมทั้งมีการ เรียกเก็บส่วยจากล้งไปแล้วถึง 4.1 ล้านบาท จนมีการรวมตัวประท้วงและเข้าขอความช่วยเหลือจากผู้ว่า ราชการจังหวัดสระแก้ว ที่ศาลากลางจังหวัด เมื่อวันที่ 10 พ.ย.ที่ผ่านมา

ล่าสุด ภายหลังจากมีการสั่งการให้ช่วยเหลือเบื้องต้นเร่งด่วน ด้วยการเปิดให้เข้าได้เพียงจุดเดียว ที่ ด่านผ่อนปรนบ้านเขาติน อ.คลองหาด จ.สระแก้ว โดยนายกัณณรงค์ พงษ์เจริญ ผู้ว่าราชการจังหวัดสระแก้ว รับที่จะไปประสานและพูดคุยกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ จ.จันทบุรี ในวันที่ 12 พ.ย.59 ซึ่งผลการเจรจา แก้ปัญหาร่วมกัน ปรากฏว่า ได้ข้อสรุปชัดเจนว่า ทั้งสองจังหวัดพิจารณาอนุญาตให้ใช้แรงงานต่างด้าว เพื่อ การเก็บผลผลิตลำไย ในพื้นที่ 2 จังหวัด คือ จันทบุรีและสระแก้ว ข้ามเขตกันได้โดยไม่มีควมผิด เพื่อ แก้ปัญหาให้กับเกษตรกรที่เดือดร้อนเนื่องจากผลผลิตเสียหายในปัจจุบันแล้ว

โดยรายละเอียดการหารือ ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของทั้งสองจังหวัด ประกอบด้วย จังหวัดจันทบุรีและสระแก้ว มีการเสนอแก้ปัญหาาร่วมกัน เกี่ยวกับปัญหาการเรียกรับส่วยและผลผลิตของเกษตรกรชาวสวนลำไยได้รับความเสียหาย จนได้ข้อสรุปว่า ทั้งสองจังหวัดพิจารณาอนุญาตให้ใช้แรงงานต่างด้าว เพื่อการเก็บผลผลิตลำไย ในพื้นที่ 2 จังหวัด คือ จันทบุรี-สระแก้ว ข้ามเขตกันได้อย่างไม่มีความผิด เพื่อแก้ปัญหาให้กับเกษตรกรที่เดือดร้อน เนื่องจากมีผลผลิตลำไยเสียหายแล้วบางส่วน โดยกำชับให้เจ้าหน้าที่ช่วยกันตรวจสอบการอนุญาตให้เฉพาะแรงงานที่ใช้ในการเก็บเกี่ยวผลผลิตลำไยเท่านั้น " ผมไม่หวังตำแหน่งตัวเอง เพราะประชาชนเลือกมา แต่ผมหวังความเดือดร้อนของ พี่-น้องประชาชนมากกว่าครับ พี่-น้องชาวสวนลำไย/ มั่น/ ข้าวโพด/ อ้อย ฯลฯ ในจังหวัดสระแก้ว ถ้าท่านมีปัญหาเดือดร้อนพึ่งพาใครไม่ได้ รวมกันมาหาผม เลือกมาแล้วต้องใช้ให้คุ้มค่าครับ (ชาวสวนลำไยโมเดล) " ร.อ.ทองทศ มากสาคร รองประธานสภา อบจ.สระแก้ว และ สจ.คลองหาด กล่าวในเฟสบุ๊คส่วนตัว

เกษตรกรผู้ปลูกลำไยในพื้นที่ อ.วังสมบูรณ์ จ.สระแก้ว รายหนึ่ง ระบุว่า ปัญหานี้เกิดขึ้นมาหลายเดือนแล้ว ทางเกษตรกรและกลุ่มผู้ปลูกลำไย ได้ร้องเรียนไปที่ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดสระแก้ว ตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2559 แต่ไม่ได้รับการแก้ไขใด ๆ จนชาวบ้านต้องรวมตัวกันออกมาเพื่อไปพบกับ สจ.คลองหาด และรวมตัวกันมาขอความช่วยเหลือที่ศาลากลางจังหวัด กระทั่งผู้ว่าราชการจังหวัดออกมารับแก้ปัญหาด้วยตัวเอง ขอขอบคุณที่ท่านใส่ใจปัญหาของชาวบ้านด้วย

อย่างไรก็ตาม มีรายงานว่า ในวันที่ 16 พฤศจิกายน 2559 ที่จะถึงนี้ ทางสหกรณ์ไม้ผลคลองหาด จำกัด ได้เชิญชวนเกษตรกรผู้ปลูกลำไย เข้าร่วมประชุมใหญ่สามัญประจำปีของสหกรณ์ไม้ผลคลองหาด จำกัด เวลา 09.00 น.เป็นต้นไป ณ หอประชุมอำเภอคลองหาด เพื่อแลกเปลี่ยนและหาแนวทางแก้ไขปัญหาค่าในอนาคตและยั่งยืนต่อไป ที่มา : <http://oknation.nationtv.tv/blog/Anan/2016/11/13/entry-1>

2.สระแก้ว แรงงานต่างด้าว 2 หมื่นคนเข้ามาตัดอ้อย 1 ธ.ค.นี้

สระแก้ว-เตรียมรับมือแรงงานต่างด้าวชาวกัมพูชา 2 หมื่นคนเข้ามาตัดอ้อยตั้งแต่ 1 ธ.ค.นี้ เป็นต้นไป หลังพบกระบวนการเข้าเมืองผิดกฎหมายจนต้องอนุโลมและสามารถนำแรงงานเข้าสู่ระบบได้ไม่ถึง 20 เปอร์เซ็นต์ เนื่องจากขั้นตอนล่าช้า ผู้ว่าเตรียมเสนอใช้วันสต็อปเซอร์วิสเสร็จในวันเดียว โดยนัดพิจารณาร่วมอีกครั้ง 21 พ.ย.นี้

เมื่อวันที่ 15 พ.ย.60 ผู้สื่อข่าวรายงานว่า ที่ห้องประชุมดอกแก้ว ศาลากลางจังหวัดสระแก้ว ได้มีการประชุมพิจารณาแนวทางแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานตัดอ้อยฤดูกาลผลิตปี 2559 ครั้งที่ 6 /2560 เพื่อรองรับฤดูกาลตัดอ้อยปี 2560/61 ซึ่งจะเริ่มต้นตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2560 เป็นต้นไป โดยมีนายพรพจน์ เพ็ญพาส ผู้ว่าราชการจังหวัดสระแก้ว เป็นประธาน และมีผู้เข้าร่วมประชุมประกอบด้วย นายรณรงค์ นครจินดา รองผู้ว่าราชการจังหวัด, นายสิทธิศักดิ์ ธารนัย แรงงานจังหวัด, นายวสันต์ ปาลาศ จัดหางานจังหวัด, เจ้าหน้าที่ทหารจากกองกำลังบูรพา, มณฑลทหารบกที่ 19, กอ.รมน.สระแก้ว, ตำรวจตระเวนชายแดน, หัวหน้าสถานีตำรวจและตัวแทนทั้ง 9 อำเภอ, บริษัทเอกชน, นายมนตรี คำพล นายกสมาคมเกษตรกรชายแดนบูรพา และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จำนวนกว่า 40 คน

ทั้งนี้ ที่ประชุมได้เปิดโอกาสให้แต่ละหน่วยงานนำเสนอข้อมูลการปฏิบัติงานในปี 2559 ซึ่งพบว่า ประสบปัญหาการนำเข้าแรงงานต่างด้าวชาวกัมพูชาในทางปฏิบัติชัดเจน เนื่องจากทางราชการตั้งเป้าว่า จะต้องนำแรงงานเข้าสู่ระบบที่หน่วยงานราชการกำหนดให้ได้ 50 เปอร์เซ็นต์คือ แรงงานมีบอร์ดเตอร์พาสตามกฎหมายและเข้ามาทำงานชั่วคราวได้เพียง 3 เดือน แต่สามารถนำแรงงานเข้าสู่ระบบได้เพียง 3,177

คน จากจำนวนตัวเลขที่สมาคมเกษตรกรชายแดนบูรพาแจ้งว่า มีการใช้แรงงานจริง 17,013 คน หรือคิดเป็น 18.67 เปอร์เซ็นต์เท่านั้น ทำให้มีการถกเถียงถึงขั้นตอนและวิธีการเพื่อให้การนำเข้าแรงงานต่างด้าวชาว กัมพูชา มาเพื่อตัดอ้อยในฤดูกาลนี้ ซึ่งเริ่มต้นตั้งแต่วันที่ 1 ธ.ค.60 นั้นไม่เกิดปัญหาอีก โดยหน่วยทหารและ หน่วยความมั่นคงเป็นห่วงในขั้นตอนการอนุโลมฯ จะส่งผลให้มีแรงงานที่ยังไม่เข้าสู่ระบบเลือดลอดเข้าสู่ ตลาดแรงงานชั้นใน ซึ่งเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศ

นายมนตรี คำพล นายกสมาคมเกษตรกรชายแดนบูรพา กล่าวว่า ขั้นตอนการปกติที่ผ่านมา ซึ่ง มีการอนุโลมให้ชาวไร่อ้อยที่ต้องการใช้แรงงานกัมพูชาตัดอ้อยในแต่ละปี จะต้องไปขึ้นทะเบียนที่สมาคมฯ และติดต่อนำเข้าแรงงานเข้ามาเพื่อทำเอกสารที่สมาคมฯพร้อมนำไปพักไว้พักกับนายจ้าง รอขั้นตอนการส่ง เอกสารไปยังด่าน ตม.ปอยเปต ประเทศกัมพูชา และด่านผ่านแดนถาวรบ้านคลองลึก อ.อรัญประเทศ จ. สระแก้ว ก่อนนำแรงงานกลับไปผ่านแดนตามขั้นตอน และเข้าสู่กระบวนการขอโควตาจากจัดหางานจังหวัด และตรวจโรคตามกฎหมาย ซึ่งต้องใช้เวลาประมาณ 7-10 วัน ส่งผลให้เกิดการแออัดอย่างมาก ที่ด่านตรวจ คนเข้าเมืองอรัญประเทศ เพราะแต่ละปีต้องใช้แรงงานมากถึง 20,000 คน ซึ่งปีที่แล้วมีตัวเลข 17,013 คน ไม่รวมผู้ติดตามซึ่งเป็นบุตรของแรงงานอีก 5,713 คน หากสามารถเปิดด่านผ่านแดนถาวรแห่งที่ 2 บ้านเขา ดินได้ทันเวลา ก็จะลดขั้นตอนและเวลาดำเนินการได้รวดเร็วขึ้น

นายพรพจน์ เพ็ญพาส ผู้ว่าราชการจังหวัดสระแก้ว กล่าวว่า จากข้อมูลที่เจ้าหน้าที่เกษตร จังหวัดรายงานว่ามีพื้นที่เพาะปลูกปี 60/61 เพียง 371,964 ไร่ คาดว่าจะมีผลผลิตประมาณ 2.51 ล้านตัน มี เกษตรกร 66,579 ครัวเรือน ขณะที่โรงงานมีการทึบอ้อย 3.46 ล้านตัน จากเนื้อที่ 370,000 กว่าไร่ คาดว่า ปี นี้จะมีอ้อยมากถึง 4 ล้านกว่าตัน และผลการดำเนินการเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวก็ไม่มีปัญหา มีแรงงาน หลบหนีเล็กน้อย แต่มีปัญหาอยู่ที่การนำเข้าแรงงานเพื่อเข้าสู่ระบบได้ไม่ถึงร้อยละ 50 ประกอบกับปี 2651 พรก.แรงงานต่างด้าว จะมีผลบังคับใช้ 1 ม.ค.60 ดังนั้น ปีนี้ที่ประชุมจึงเห็นด้วยที่จะไม่มีการอนุโลมต่อไป และสามารถปรับวิธีการปฏิบัติที่ต้องใช้เวลา 7-10 วันให้สั้นลงได้หรือไม่

ผู้ว่าราชการจังหวัดสระแก้ว กล่าวอีกว่า สรุปรูว่าทางสมาคมเกษตรกรฯ ยังไม่พร้อมที่จะ ดำเนินการตามกฎหมาย จึงได้เสนอแนะเพื่อขอให้มีการพูดคุยกับทางกัมพูชาเพื่อหารือในประเด็นการ อนุญาตเข้ามาทำงานร่วมกันอีกครั้ง หลังจากนั้นทางหน่วยงานราชการไทยจะมาร่วมกันบูรณาการเพื่อให้ กระบวนการสั้นลง หากสามารถดำเนินการได้แบบวันสตอปเซอร์วิส โดยขอความร่วมมือส่วนราชการทุก หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ให้สามารถดำเนินการวันเดียวได้แบบจบกระบวนการต่อไป ทั้งนี้ ได้กำชับว่า จะต้องไม่ มีปัญหาเรื่องการค้ำมนุษย์และใช้แรงงานเด็กแฝงมากับการใช้แรงงานตัดอ้อย พร้อมทั้งเตรียมนัดพิจารณา ร่วมกันกรณีนี้อีกครั้งในวันที่ 21 พ.ย.นี้ อย่างไรก็ตาม จัดหางานจังหวัดได้รายงานตัวเลขปัจจุบันว่า มีการนำ แรงงานกัมพูชาเข้ามาในกิจการเกษตรทุกประเภทในปัจจุบันแล้ว จำนวน 14,000 คน ที่มา : <https://sakaenews2017.wordpress.com/page/6/>

3.ไฟเขียวขยายเวลาย้ายแรงงานกัมพูชาเก็บลำไยในสระแก้วถึงสิ้น เม.ย.นี้

วันที่ 27 มกราคม 2560 นายธรรมศักดิ์ รัตนธัญญา รองผู้ว่าราชการจังหวัดสระแก้ว เปิดเผย ถึงกรณีแก้ไขปัญหาลำไยเก็บเกี่ยวผลผลิตลำไย ซึ่งได้มีการประชุมที่ห้องประชุมที่ว่าการอำเภอโป่งน้ำร้อน จังหวัด จันทบุรี เมื่อวันที่ 23 มกราคม 2560 ที่ผ่านมา โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดสระแก้ว รองผู้ว่าราชการจังหวัด สระแก้ว และหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง มณฑลทหารบกที่ 19 ฝ่ายความมั่นคง ตำรวจ ของจังหวัด สระแก้วและจังหวัดจันทบุรี เข้าร่วมประชุม

การประชุมครั้งนี้ สืบเนื่องมาจากการผ่อนปรนให้ผู้ประกอบการสวนลำไยในจังหวัดสระแก้ว และจันทบุรีเคลื่อนย้ายแรงงานกัมพูชาข้ามเขตจังหวัดจันทบุรีเข้ามาเก็บเกี่ยวผลผลิตลำไยในพื้นที่จังหวัดสระแก้ว 4 อำเภอ มี อำเภอวังสมบูรณ์ คลองหาด วังน้ำเย็น และอำเภอเขาฉกรรจ์ ซึ่งจะหมดเขตเวลาที่กำหนดในวันที่ 31 มกราคม 2560 แต่เนื่องจากผลผลิตลำไยของเกษตรกรในพื้นที่ดังกล่าวยังมีอยู่จำนวนมาก คาดว่าจะมีผลผลิตถึงสิ้นเดือนเมษายน 2560 จึงได้มีการประชุมอีกครั้ง เพื่อรับทราบความเดือดร้อนของเกษตรกรและทบทวนเพื่อหามาตรการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกลำไย

“ที่ประชุมมีมติเห็นชอบผ่อนปรนขยายเวลาให้ผู้ประกอบการ หรือล้งจังหวัดจันทบุรีสามารถเคลื่อนย้ายแรงงานชาวกัมพูชาเข้ามาเก็บลำไยในพื้นที่ 4 อำเภอของจังหวัดสระแก้ว ออกไปจนถึงวันที่ 30 เมษายน 2560 นอกจากนี้ที่ประชุมยังได้เพิ่มมาตรการให้ผู้ประกอบการต้องปฏิบัติตามกฎหมายจราจรอย่างเคร่งครัดเพื่อป้องกันการเกิดอุบัติเหตุทางถนนในขณะที่เคลื่อนย้ายแรงงาน นอกจากนี้มาตรการผ่อนปรนดังกล่าว สามารถใช้ได้ในฤดูกาลผลิตนี้เท่านั้น ในปีหน้าจะมีการประชุมกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเพื่อปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายต่อไป” นายธรรมศักดิ์ กล่าว ที่มา : https://www.matichon.co.th/region/news_443030

วิเคราะห์พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2560

การนำเสนอเนื้อหาต่อจากนี้ จะมุ่งการวิเคราะห์ไปที่ตัวบทบัญญัติที่กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดไว้เป็นสำคัญ โดยพิจารณาสาระสำคัญแต่ละเรื่อง รวม 13 เรื่อง ได้ดังนี้

1) แรงงานต่างด้าวในกฎหมายฉบับนี้หมายถึงใคร

– บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย ใช้กำลังกายหรือความรู้เพื่อประกอบอาชีพหรือประกอบการงานด้วยประสงค์ค่าจ้างหรือประโยชน์อื่นใดหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่เป็นงานที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

2) แรงงานต่างด้าวกลุ่มใดบ้างที่จะต้องบังคับใช้ตามกฎหมายนี้

- (2.1) กลุ่มที่เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง
- (2.2) กลุ่มที่มีภูมิลำเนาและเป็นคนสัญชาติของประเทศที่มีชายแดนติดกับประเทศไทย ที่ได้เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง เพื่อมาทำงานชั่วคราว
- (2.3) กลุ่มที่เข้ามาทำงานในราชอาณาจักร ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน กฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียม หรือกฎหมายอื่นที่มีลักษณะเป็นการส่งเสริมการลงทุน
- (2.4) กลุ่มที่เข้ามาหรืออยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง แต่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว เพื่อรอการส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักร ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

3) แรงงานต่างด้าวกลุ่มใดบ้างที่จะเสี่ยงต่อการถูกจับกุม คุมขัง ส่งกลับตามกฎหมายนี้

- (3.1) แรงงานต่างด้าวกลุ่มที่ไม่มีบัตรประจำตัวใดๆเลยทั้งสิ้น
- (3.2) แรงงานต่างด้าวที่ใบอนุญาตทำงานหมดอายุหรือไม่มีใบอนุญาตทำงาน
- (3.3) แรงงานต่างด้าวที่ใบอนุญาตทำงานระบุงานประเภทหนึ่ง แต่ไปทำงานอีกประเภท

4) แล้วกลุ่มแรงงานต่างด้าวที่ทำงานอยู่ในประเทศไทยตอนนี้แล้ว จะถูกกฎหมายนี้ใช้บังคับหรือไม่ อย่างไร

- กลุ่มที่ได้รับใบอนุญาตทำงานหรือได้รับการผ่อนผันให้ทำงานตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ก่อนวันที่พระราชกำหนดนี้ใช้บังคับ ให้ถือว่าได้รับใบอนุญาตทำงานหรือได้รับการผ่อนผันให้ทำงาน ตัวอย่างเช่น ในกลุ่มบัตรสีชมพู, กลุ่มรอพิสูจน์สัญชาติ, กลุ่ม MOU ยังคงสามารถทำงานได้ต่อไป

- ใบอนุญาตทำงานที่ออกให้ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322 ลงวันที่ 13 ธันวาคมพุทธศักราช 2515 ให้ใช้ได้ต่อไปจนกว่าจะสิ้นอายุใบอนุญาตทำงานนั้น

- นายจ้างผู้ใดได้รับอนุญาตให้นำคนต่างด้าวมาทำงานกับตนในประเทศ ตามพระราชกำหนดการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ พ.ศ.2559 ให้ดำเนินการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับตนเองในประเทศได้ต่อไป

5) งานอะไรบ้างที่แรงงานต่างด้าวจะสามารถทำได้

- คณะกรรมการ (คกก.) นโยบายการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว ซึ่งเป็นคกก.ตามกฎหมายฉบับนี้ จะประกาศกำหนดเองว่า งานใดเป็นงานที่ห้ามคนต่างด้าวทำ ในท้องที่ใด เมื่อใด โดยห้ามเด็ดขาดหรือห้ามโดยมีเงื่อนไขอย่างไรก็ได้ เพียงใดก็ได้ รวมทั้งการจีดสรรจำนวนคนต่างด้าวเข้าทำงาน

- ในระหว่างที่ยังมิได้มีประกาศให้อธิบดีกรมการจัดหางาน อนุญาตให้คนต่างด้าวทำงานใด ๆ ได้ เว้นแต่ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 (ในที่นี้ คือ การนำบัญชีท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522 มาบังคับใช้ชั่วคราว)

- คกก. สามารถประกาศกำหนดเขตที่พักอาศัยสำหรับแรงงานต่างด้าว เฉพาะจำพวกใดหรือท้องที่ใดก็ได้

- ก่อนทำงานต้องได้รับอนุญาตให้ทำงานจากนายทะเบียน เว้นแต่คนต่างด้าวซึ่งเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง เพื่อทำงานอันจำเป็นและเร่งด่วนตามที่อธิบดีประกาศกำหนดซึ่งมีระยะเวลาทำงานให้เสร็จสิ้นภายใน 15 วัน แต่คนต่างด้าวจะทำงานนั้นได้เมื่อได้มีหนังสือแจ้งให้นายทะเบียนทราบ

- เมื่อ 29 มิถุนายน 2560 ได้มีประกาศกรมการจัดหางาน เรื่อง กำหนดงานอันจำเป็นและเร่งด่วน ออกมาใช้แล้วซึ่งไม่ต้องขออนุญาตทำงาน แต่ต้องแจ้งให้นายทะเบียน ซึ่งก็คือ อธิบดีกรมการจัดหางานทราบ

6) ถ้านายจ้างจะจ้างแรงงานต่างด้าวทำงานในประเทศไทย ต้องทำอย่างไร

(6.1) ผ่านบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ที่มีการกำหนดรายละเอียดคุณสมบัติต่างๆที่เกี่ยวข้อง ซึ่งอยู่ในกฎหมายส่วนที่ 2 การประกอบธุรกิจการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ

- ต้องเป็น “บริษัทนำคนต่างด้าวมาทำงานในประเทศ” หรือลักษณะเดียวกันเท่านั้น

- ก่อนที่อธิบดีจะอนุญาต ต้องวางหลักประกันไม่น้อยกว่า 5 ล้านบาทไว้กับอธิบดี เพื่อประกันความเสียหายที่อาจเกิดจากการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ

- ถ้าทำผิดเงื่อนไขการจัดหางานที่กำหนดไว้ จะมีโทษพักใบอนุญาต

- ใบอนุญาตนำคนต่างด้าวมาทำงานมีอายุ 2 ปี ฉบับละ 20,000 บาท

- ถ้าใบอนุญาตนำคนต่างด้าวมาทำงานสูญหาย ถูกทำลาย หรือชำรุด ต้องจัดการใหม่ภายใน 15 วัน

- เมื่อนำแรงงานเข้ามาแล้ว แต่นายจ้างไม่รับหรือแรงงานไม่ยินยอมทำงาน ให้บริษัทส่งกลับไปยังประเทศต้นทางภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากนายจ้าง และมาแจ้งต่ออธิบดีตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และแบบที่อธิบดีประกาศกำหนดภายใน 7 วันนับแต่วันที่คนต่างด้าวกลับออกไป

- ผู้รับอนุญาตให้นำคนต่างด้าวมาทำงานอาจจัดให้คนต่างด้าวทำงานกับนายจ้างรายอื่นได้ภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่นายจ้างไม่รับเข้าทำงานหรือวันที่ลูกจ้างไม่ได้ทำงานกับนายจ้างด้วยเหตุดังกล่าว

- คนต่างด้าวสามารถทำงานกับนายจ้างรายอื่นได้ไม่เกินระยะเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญาการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ

- ถ้าบริษัทที่จัดหาคนต่างด้าวมาทำงานไม่นำคนต่างด้าวมา ต้องคืนค่าบริการและค่าใช้จ่ายที่เรียกเก็บจากนายจ้างไปแล้วทั้งหมดภายใน 30 วัน ที่นายจ้างเรียกคืน

- ถ้าลูกจ้างทำงานครบตามสัญญาแล้ว ให้นายจ้างแจ้งบริษัทผู้จัดหาแรงงานให้ภายใน 7 วัน เพื่อให้บริษัทผู้จัดหาแรงงานส่งกลับประเทศต้นทางต่อไป

(6.2) นายจ้างจ้างเองโดยตรง หรือจ้างต่อจากนายจ้างคนอื่น

- ยื่นคำขออนุญาตจ้างคนต่างด้าวเข้าทำงานต่ออธิบดี และต้องได้รับอนุญาตก่อน

- ชำระค่าธรรมเนียมยื่นคำขออนุญาตทำงานและการออกใบอนุญาตทำงาน ฉบับละ

20,000 บาท ต่อแรงงาน 1 คน

- อายุใบอนุญาตทำงาน 2 ปี หรือเป็นไปตามที่กฎหมายอื่นกำหนด

- ต่อใบอนุญาตทำงานได้ครั้งละ 2 ปี แต่ไม่เกิน 4 ปี ต่อครั้งละ 20,000 บาท

- ใบอนุญาตทำงานหาย ต้องแจ้งขอใหม่ ใบละ 3,000 บาท

- วางหลักประกันไว้กับอธิบดีเพื่อประกันความเสียหายที่อาจเกิดจากการที่นายจ้างได้นำคนต่างด้าวมาทำงานกับตนในประเทศ คาดว่าอาจจะจำนวนประมาณ 20,000 บาทต่อคน

- ถ้าจ้างต่อจากนายจ้างคนอื่นที่เลิกจ้างแล้ว ต้องไปทำงานกับนายจ้างใหม่ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่เลิกทำงานกับนายจ้างรายเดิม

- ต้องทำงานตามประเภทที่ขออนุญาตเท่านั้น ถ้าจะเปลี่ยนต้องแจ้งนายทะเบียน ค่าเปลี่ยนครั้งละ 5,000 บาท

7) โทษที่เกี่ยวข้องถ้าไม่ทำตามกฎหมายนี้

- แรงงานจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับตั้งแต่ 2,000-100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ หรือต้องเดินทางกลับออกไปจากประเทศไทยภายใน 30 วัน

- นายจ้างที่รับแรงงานมาทำงานโดยเป็นงานที่กำหนดว่าห้ามทำ ปรับ 4 -8 แสนบาทต่อแรงงาน 1 คน

- นายจ้างที่รับแรงงานมาทำงานโดยไม่มีใบอนุญาตทำงาน ปรับ 4 -8 แสนบาทต่อแรงงาน 1 คน

- นายจ้างที่รับแรงงานมาทำงานโดยไม่ตรงกับงานที่กำหนดในใบอนุญาตทำงาน ปรับ 4 แสนบาทต่อแรงงาน 1 คน ส่วนลูกจ้างจะถูกปรับ 1 แสนบาท

- แรงงานต่างด้าวที่ทำงานจำเป็นและเร่งด่วนแต่ไม่แข็งแรงเทียบ ปรับตั้งแต่ 20,000-100,000 บาท
- บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว หรือนายจ้างที่รับแรงงานมาทำงานโดยไม่ขออนุญาตต่ออธิบดี จำคุกไม่เกิน 6 เดือน ปรับไม่เกิน 1 แสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ
- ขออนุญาตแล้ว แต่อธิบดียังไม่อนุญาต แต่นำมาทำงานแล้ว จำคุกไม่เกิน 1 ปี ปรับไม่เกิน 2 แสนบาท ต่อลูกจ้าง 1 คน
- บริษัทจัดหาแรงงานต่างด้าว ไม่ทำตามระเบียบที่กำหนด ซึ่งมีรายละเอียดแตกต่างกันออกไป เช่น ปรับตั้งแต่ 5,000 - 20,000 บาท, จำคุกไม่เกิน 3 ปีหรือปรับไม่เกิน 6 แสนบาท
- เมื่อลูกจ้างไม่ทำงาน นายจ้างไม่แจ้งกับอธิบดี ปรับไม่เกิน 1 แสนบาทต่อลูกจ้าง 1 คน
- ส่งลูกจ้างกลับประเทศต้นทางแล้วไม่แจ้ง ถ้าเป็นนายจ้างปรับไม่เกิน 1 หมื่นบาทต่อลูกจ้าง 1 คน แต่ถ้าเป็นบริษัท ปรับไม่เกิน 1 แสนบาทต่อลูกจ้าง 1 คน
- นายจ้างไม่จัดส่งลูกจ้างกลับ ปรับไม่เกิน 1 แสนบาทต่อลูกจ้าง 1 คน แต่ถ้าเป็นบริษัท ปรับไม่เกิน 2 แสนบาทต่อลูกจ้าง 1 คน
- ยึดใบอนุญาตทำงาน จำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ
- หลอกลวงว่าสามารถนำแรงงานมาทำงานกับนายจ้างในประเทศไทยได้ จำคุก 3-10 ปี ปรับ 6 แสนบาท
- 1 ล้านบาท ต่อแรงงาน 1 คน หรือทั้งจำทั้งปรับ ส่วนผู้ช่วยดำเนินการ จำคุก 1-3 ปี ปรับ 2-6 แสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

8) ถ้านายจ้างจะเลิกจ้างแรงงานต่างด้าวโดยมีเหตุผลอันสมควร หรือลูกจ้างแรงงานต่างด้าวอยากลาออก หรือทำงานครบกำหนดแล้ว ต้องทำอย่างไร

- จัดส่งคนต่างด้าวนั้นกลับไปยังประเทศต้นทางภายในเจ็ดวัน นับแต่วันที่คนต่างด้าวไม่ได้ทำงานกับนายจ้างหรือวันที่ครบกำหนดตามสัญญา
- เมื่อจัดส่งคนต่างด้าวกลับไปยังประเทศต้นทางแล้ว ให้นายจ้างแจ้งต่ออธิบดีตามแบบที่อธิบดีประกาศกำหนดภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่คนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร
- ไม่ต้องจ่ายค่าบอกกล่าวล่วงหน้าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

9) ถ้านายจ้างเลิกจ้างแรงงานต่างด้าวโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร, นายจ้างเลิกกิจการ, นายจ้างผิดสัญญาจ้างหรือฝ่าฝืนกฎหมาย ต้องทำอย่างไร

- นายจ้างหรือลูกจ้างแจ้งต่ออธิบดีตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีประกาศกำหนด
- ถ้าแรงงานต่างด้าวหางานใหม่ไม่ได้ ให้นายจ้างรายเดิมส่งกลับประเทศต้นทางภายใน 7 วัน
- ถ้านายจ้างไม่จัดส่งเอง ให้อธิบดีเป็นผู้ส่ง โดยหักค่าใช้จ่ายจากหลักประกันที่นายจ้างได้วางไว้

10) ใครเป็นคนดูแลเรื่องนี้? ซึ่งมีอำนาจกำหนดนโยบายและกำกับการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว

– กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว รวม 26 คน

– กำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์การบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว

– มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการ

– ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงแรงงาน เป็นรองประธานกรรมการ

– ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงสาธารณสุข ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เลขาธิการกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ประธานสภาหอการค้าไทย และประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง

– ผู้แทนองค์กรลูกจ้าง ซึ่งอธิบดีเสนอชื่อให้รัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนไม่เกินสองคน โดยแต่งตั้งไม่เกินหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่กฎหมายนี้ใช้บังคับ

– ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้หรือประสบการณ์ด้านแรงงาน ด้านอุตสาหกรรม ด้านกฎหมาย และด้านสิทธิมนุษยชน ด้านละหนึ่งคน เป็นกรรมการ โดยแต่งตั้งไม่เกินหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่กฎหมายนี้ใช้บังคับ

– ให้อธิบดีเป็นกรรมการและเลขานุการ

– ผู้อำนวยการสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรรมการจัดหางานเป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

11) อำนาจหน้าที่อธิบดีกรมจัดหางานในฐานะนายทะเบียน และเจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้อง

– มีหนังสือเรียกหรือสั่งให้บุคคลใดที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงข้อเท็จจริง ส่งเอกสารประกอบการพิจารณา

– เข้าไปในสถานที่ประกอบธุรกิจการนำคนต่างด้าวมาทำงานในประเทศในระหว่างเวลาทำการ

– เข้าไปในสถานประกอบการซึ่งรับคนต่างด้าวจากผู้รับอนุญาตให้นำคนต่างด้าวมาทำงานในระหว่างเวลาทำการเพื่อตรวจสอบให้การเป็นไปตามพระราชกำหนดนี้

– ค้นในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการนำคนต่างด้าวมาทำงานในประเทศหรือมีคนต่างด้าวทำงานโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยอาจมีหมายค้น

– มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา สามารถจับกุมไปส่งสถานีตำรวจได้ทันที

12) เมื่อแรงงานต่างด้าวถูกละเมิดสิทธิต้องทำอย่างไร

– สามารถนำคดีขึ้นสู่ศาลแรงงานได้

– ยื่นคำร้องต่ออธิบดีเพื่อดำเนินการ และสามารถหักหลักประกันที่นายจ้างวางไว้ เป็นการชดใช้ความเสียหาย

13) กำหนดให้มีกองทุนเพื่อการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว

- เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนสำหรับใช้จ่ายเกี่ยวกับการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว
- มีคณะกรรมการดูแลเรียกว่า “คณะกรรมการกองทุนเพื่อการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว” ปลัดกระทรวงแรงงาน เป็นประธานกรรมการ
- ช่วยเหลือคนต่างด้าวซึ่งเข้ามาทำงานแล้วถูกละเมิดสิทธิตามกฎหมายด้านแรงงาน
- ส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร
- ช่วยเหลือและอุดหนุนหน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรเอกชน ที่เสนอโครงการหรือแผนงานในการดำเนินการบริหารจัดการเกี่ยวกับการทำงาน การจัดสวัสดิการ การศึกษา การสาธารณสุข และการให้ความคุ้มครองด้านแรงงานแก่คนต่างด้าว

สรุป

เหล่านี้คือเนื้อหาที่เกี่ยวข้องทั้งหมดของพระราชกำหนดฉบับนี้ ตามความเข้าใจในรายละเอียดต่างๆที่เกี่ยวข้อง พอสรุปสาระสำคัญที่มีผลกระทบต่อแรงงานและผู้ประกอบการ ได้ดังนี้

(1) พระราชกำหนดฉบับนี้ ผลักดันให้นายจ้างไปใช้การจ้างงานแบบระบบ MOU คือ การจ้างงานแบบรัฐต่อรัฐ ซึ่งก็พบปัญหาการติดขัดในขั้นตอนการดำเนินงานที่ยุ่งยาก ซับซ้อน ใช้เวลาไม่ต่ำกว่าครึ่งปีกว่าจะได้จ้างแรงงานคนหนึ่งๆ อีกทั้งบางประเทศ ระบบ MOU ก็ไม่อนุญาตให้คนธรรมดาเข้ามาจ้าง และบางกิจการก็นำเข้าไม่ได้ เช่น งานรับใช้ในบ้าน เป็นต้น

(2) แรงงานเกิดความหวาดกลัวความผิดและเดินทางกลับอย่างหนาแน่นในหลายพื้นที่

(3) แรงงานที่ได้เดินทางกลับประเทศไปแล้ว การกลับมาทำงานมีต้นทุนสูง สำหรับแรงงานนายจ้างหาแรงงานมาทดแทนไม่ได้เพราะแรงงานไทยไม่ทำงานกับงานประเภทนี้

แต่ในอีกมุมหนึ่งกฎหมายฉบับนี้ก็ได้อธิบายให้เห็นว่า

(1) รัฐบาลมีความชัดเจนโดยเฉพาะรูปธรรมการคุ้มครองแรงงานต่างด้าว ผ่านมาตรการและกลไกต่างๆ เช่น การมีคณะกรรมการระดับชาติกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์การบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว, การมีกองทุนเพื่อการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว, การทำงานร่วมกับองค์กรเอกชนผ่านโครงการหรือแผนงานในการดำเนินการบริหารจัดการเกี่ยวกับการทำงาน การจัดสวัสดิการ การศึกษา การสาธารณสุข และการให้ความคุ้มครองด้านแรงงาน

(2) ลดการแสวงหาประโยชน์ของนายทุนในหลายกิจการ ที่ไม่จำเป็นในการจ้างงานแรงงานต่างด้าวจริงๆ แต่เป็นไปเพื่อลดอำนาจการต่อรองของแรงงานไทย หรือสภาพแรงงาน และเลือกให้การจ้างแรงงานต่างด้าวแทน ที่จ่ายเพียงค่าจ้างขั้นต่ำเท่านั้น และแรงงานไม่สามารถรวมกลุ่มและเจรจาต่อรองได้ เช่น ที่พบในภาคอุตสาหกรรมยานยนต์และชิ้นส่วนยานยนต์ ภาคอุตสาหกรรมไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น

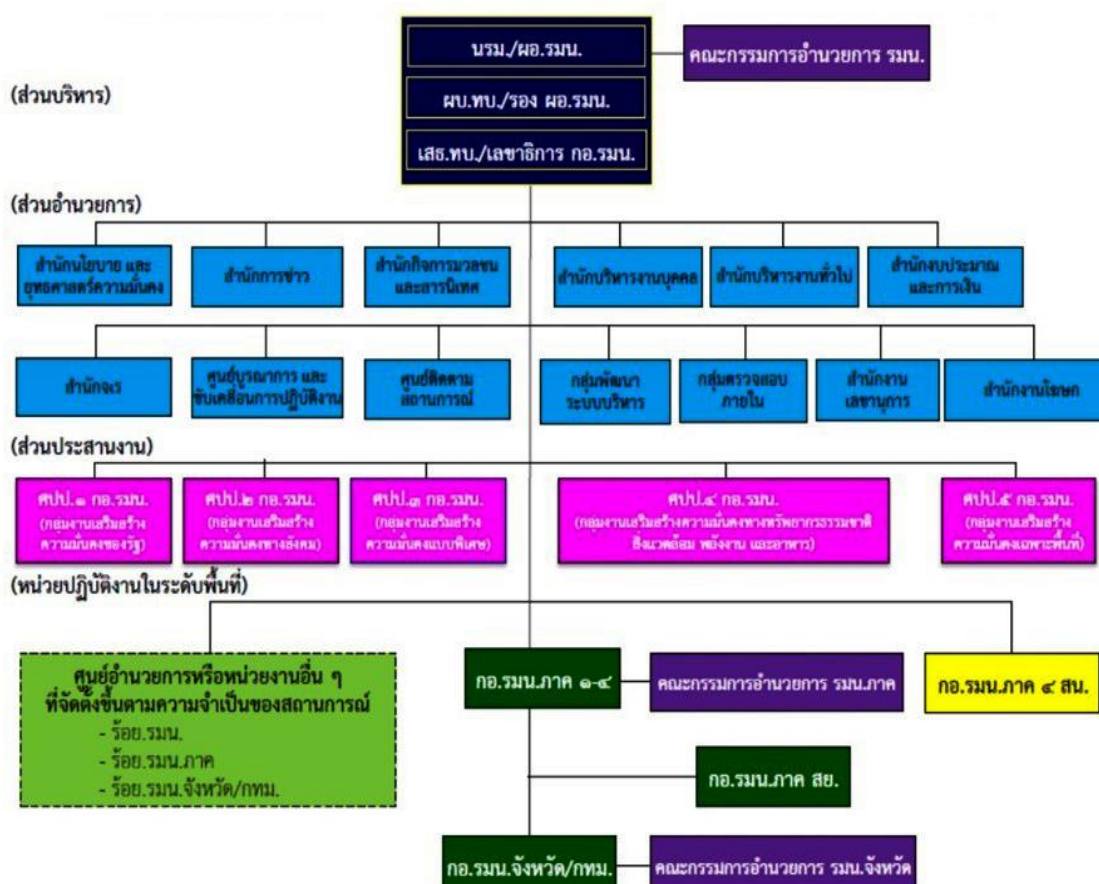
(3) การใช้แรงงานต่างด้าวต้องมาพร้อมกับความรับผิดชอบและปกป้องแรงงานเมื่อถูกละเมิดสิทธิ เช่น มีกองทุนประกันความเสี่ยงจากการจ้างงานที่นายจ้างต้องรับผิดชอบในการวางหลักประกันล่วงหน้า ไม่สามารถปล่อยลอยแพเลิกจ้างได้

โครงสร้างของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน

1. ยุทธศาสตร์

- ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1 บูรณาการการวางแผน อำนวยการ ประสานงาน กำกับดูแล และเสริมการปฏิบัติในการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร
- ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินแนวโน้มสถานการณ์ที่อาจเป็นภัยหรือเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร
- ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3 เสริมสร้างความมั่นคงของสถาบันหลักของชาติและการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
- ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4 ป้องกันและแก้ไขปัญหาความมั่นคงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้
- ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 5 พัฒนาศักยภาพการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

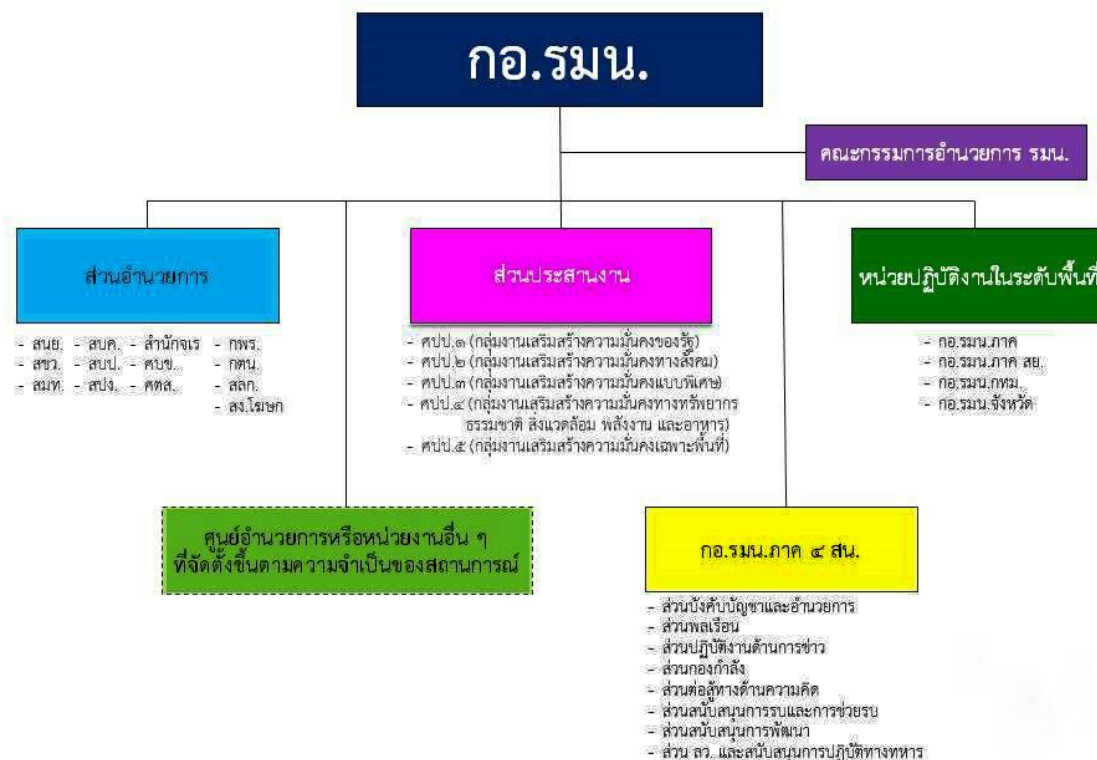
2. โครงสร้าง กอ.รมน.



แผนภาพที่ 7 โครงสร้าง กอ.รมน.

3.หน่วยงาน กอ.รมน.

การแบ่งส่วนงานกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร



แผนภาพที่ 8 หน่วยงาน กอ.รมน.

4.หน่วยปฏิบัติงานในระดับพื้นที่

- กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค
 - กอ.รมน.ภาค 1
 - กอ.รมน.ภาค 1 ส่วนแยก 1
 - กอ.รมน.ภาค 1 ส่วนแยก 2
 - กอ.รมน.ภาค 1 ส่วนแยก 3
 - กอ.รมน.ภาค 2
 - กอ.รมน.ภาค 2 ส่วนแยก 1
 - กอ.รมน.ภาค 2 ส่วนแยก 2
 - กอ.รมน.ภาค 3
 - กอ.รมน.ภาค 3 ส่วนแยก 1
 - กอ.รมน.ภาค 3 ส่วนแยก 2
 - กอ.รมน.ภาค 4

สรุป

กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พุทธศักราช 2551 มีอำนาจหน้าที่และรับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร เป็นองค์กรหลักในการบูรณาการ อำนาจการ และกำกับดูแลการปฏิบัติงาน ป้องกันและแก้ไขปัญหาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือความมั่นคงของรัฐ พร้อมทั้งดำเนินการเสริมสร้างให้ประชาชนตระหนักในหน้าที่ที่จะเกิดขึ้น พึ่งพิงและรักษาไว้ซึ่งสถาบันชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ โดยให้ความสำคัญต่อการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ทั้งในการป้องกันและแก้ไขปัญหาต่างๆ และสนับสนุนโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ด้วยการน้อมนำแนวทางพระราชทาน “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” และ “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” เป็นหลักในการดำเนินงาน

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1.งานวิจัยในประเทศ

พัชรี ลิโรส และคณะ (2551) ได้ศึกษาวิจัย เรื่องแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐในระดับกระทรวงที่เป็นนโยบาย ได้กล่าวถึง โครงการทดลองสร้างการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมในระดับกระทรวง ดังนี้ ในปี พ.ศ.2550 คณะอนุกรรมการการมีส่วนร่วม สำนักงาน ก.พ.ร. ได้เริ่มทำการทดลองโครงการการศึกษารูปแบบการพัฒนาระบบการบริหาร ราชการแบบมีส่วนร่วมระดับกระทรวงกับ 3 หน่วยงานส่วนกลางที่มีภารกิจการทำงานที่ติดต่อกับ ภาคประชาชน ได้แก่ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และ กรมประชาสัมพันธ์ โดยมีสำนักงาน ก.พ.ร. เป็นผู้รับผิดชอบโครงการ และทีมงานวิจัยจาก มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เป็นที่ปรึกษา และสร้างรูปแบบการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมโดย ดำเนินการในช่วงระหว่างเดือน มีนาคม พ.ศ. 2550 ถึงเดือน มิถุนายน พ.ศ. 2551 ซึ่งผลการดำเนินการ มีดังนี้

1.กระทรวงสาธารณสุข : โครงการสร้างความร่วมมือการจัดแผนสุขภาพชุมชน ระหว่างกระทรวงสาธารณสุขและกระทรวงมหาดไทย ในแต่ละปีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพกระทรวงสาธารณสุขจะจัดทำนโยบาย เพื่อให้รัฐจัดสรรงบประมาณรายจ่าย ประเภทเงินอุดหนุนกิจกรรมด้านการพัฒนาสาธารณสุขมูลฐาน ในชุมชน ในวงเงินหมู่บ้านละ 10,000 บาท ตามหลักการกระจายอำนาจเงินดังกล่าวได้ถูกจัดสรร ผ่าน กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงมหาดไทย เพื่อจะได้จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป เงินดังกล่าวได้ถูกนำไปใช้จ่ายในกิจกรรมตาม วัตถุประสงค์ที่กระทรวงสาธารณสุขได้กำหนดไว้ในอดีตที่ผ่านมา การจัดทำแผนเพื่อใช้เงินดังกล่าว มักดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ของสาธารณสุขที่มีบทบาทสำคัญในการพิจารณาว่า ควรมีกิจกรรม อะไรบ้าง และเมื่อมีโครงการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมเกิดขึ้น กระทรวงสาธารณสุข จึงได้จัด โครงการสร้างความร่วมมือการจัดทำแผนสุขภาพชุมชนระหว่างกระทรวงสาธารณสุขและ กระทรวงมหาดไทย ที่ต้องการสร้างกระบวนการจัดทำแผนสุขภาพชุมชนแบบมีส่วนร่วม ที่ภาค ประชาชน (และรวมทั้ง อสม.ด้วย) สามารถเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเต็มรูปแบบ อันจะทำให้การ วางแผนสุขภาพชุมชนเป็นการจัดทำโดยภาคประชาชนอย่างแท้จริง เพื่อตอบสนองความต้องการของ ประชาชนได้อย่างแท้จริง ดังนั้นเพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมให้ภาค

ประชาชนสามารถเข้ามา มีบทบาทในการวางแผนสุขภาพชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ กระทรวงสาธารณสุข จึงได้ออกแบบ โครงการย่อย โดยให้จังหวัดฉะเชิงเทราเป็นจังหวัดต้นแบบ โครงการย่อยจะประกอบด้วย

2. กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ : โครงการการจัดทำยุทธศาสตร์ ความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ในฐานะเป็นเจ้าภาพเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ได้เลือกโครงการการจัดทำยุทธศาสตร์ความมั่นคงของมนุษย์เพื่อใช้เป็นโครงการนำร่อง ในโครงการศึกษารูปแบบการพัฒนาระบบการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมในระดับกระทรวง เนื่องจากความมั่นคงของมนุษย์เป็นเรื่องใหม่ในสังคม ยังไม่มีการกำหนดทิศทางและแนวทางการ ดำเนินการที่ชัดเจนในเรื่องของนิยามและแนวทางการดำเนินการที่เป็นรูปธรรม ทั้งที่เป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อสังคมไทยในภาพรวม จึงเป็นความจำเป็นที่ต้องมีการสร้างความชัดเจนเรื่องนี้ เพื่อให้มี การขับเคลื่อนในทางปฏิบัติ ประกอบกับ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้รับ มอบหมายให้เป็นเจ้าภาพเรื่องนี้ นอกจากนี้ ความมั่นคงของมนุษย์เกี่ยวข้องกับภารกิจของหลาย ภาคส่วนทั้งส่วนราชการกันเอง รวมทั้งหน่วยงานนอกราชการ และประชาชน ดังนั้นการกำหนด ทิศทางยุทธศาสตร์และขับเคลื่อนเรื่องนี้ อย่างมีส่วนร่วมจึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่ง เพื่อเกิดการผนึก สรรพกำลัง รวมทั้งการดำเนินการไปในทิศทางเดียวกัน เห็นผลสำเร็จที่เป็นรูปธรรม ยิ่งกว่านั้นความมั่นคงของมนุษย์ถือว่าเป็นประเด็นสาธารณะที่มีความสลับซับซ้อนสูง เกี่ยวข้องกับ ค่านิยม วัฒนธรรม และลักษณะพื้นที่ในสังคมด้วย บุคคลและกลุ่มต่างๆ ย่อมเห็นระดับของความร้ายแรงและความเสี่ยงของประเด็นที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของมนุษย์แตกต่างกันตามข้อมูล ประสบการณ์ ของแต่ละองค์กรและพื้นที่เรื่องเหล่านี้ ไม่มีคำตอบที่ถูกตายตัว ซึ่งการใช้กระบวนการมีส่วนร่วม เพื่อเปิดพื้นที่การ แลกเปลี่ยนข้อมูล ประสบการณ์และมุมมอง เป็นแนวทางหนึ่งในการป้องกันความ ชัดแย้งได้

3. กรมประชาสัมพันธ์ : โครงการการพัฒนารายการวิทยุท้องถิ่น การจัดรายการวิทยุท้องถิ่น ถือเป็นภารกิจหลักอันหนึ่งของกรมประชาสัมพันธ์ ที่ผ่าน มากรมจะทำหน้าที่เป็นผู้รับผิดชอบในการจัดผังรายการการคัดเลือกรายการ เนื้อหาของรายการจึง เป็นข้อมูลที่มาจากฝ่ายของภาครัฐที่เป็นผู้จัดเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งมักเป็นข่าวของกรมประชาสัมพันธ์ และเพลงลูกทุ่ง เมื่อเข้ามาร่วมโครงการการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมกับสำนักงาน ก.พ.ร. ทางกรมประชาสัมพันธ์จึงได้คัดเลือกทำโครงการ “การพัฒนารายการวิทยุท้องถิ่นในรูปแบบการ บริหารราชการแบบมีส่วนร่วม” โดยกำหนดพื้นที่ในการทดลองโครงการนำร่องถึง 8 แห่ง ที่ กระจายตามภูมิภาคต่าง ๆ

นายสุนทร วัฒนาพร (2555) ศึกษาเรื่อง “การบริหารจัดการยุทธศาสตร์การท่องเที่ยวแบบบูรณาการในจังหวัด สมุทรสาคร” มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาระดับความคิดเห็นนักท่องเที่ยวต่อการท่องเที่ยวใน จังหวัดสมุทรสาคร (2) ศึกษาความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องต่อการบริหารจัดการการท่องเที่ยวในจังหวัดสมุทรสาคร (3) ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการการท่องเที่ยวในจังหวัด สมุทรสาคร และ (4) ศึกษาแนวทางการบริหารจัดการการท่องเที่ยวแบบบูรณาการในจังหวัด สมุทรสาคร ใช้รูปแบบของการวิจัยเชิงผสม โดยการวิจัยเชิงปริมาณใช้ศึกษาความคิดเห็นของ นักท่องเที่ยวต่อการท่องเที่ยวในจังหวัดสมุทรสาคร จากนักท่องเที่ยวจำนวน 400 คน เก็บข้อมูลโดยใช้แบบสอบถาม ส่วนการวิจัยเชิงคุณภาพใช้ศึกษาความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องต่อการบริหารจัดการ การท่องเที่ยว, ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการการท่องเที่ยว, และศึกษาแนวทางใน การบริหารจัดการการท่องเที่ยว แบบบูรณาการในจังหวัดสมุทรสาคร จากผู้บริหารระดับสูงของ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องจำนวน 25 คน เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการ สัมภาษณ์เจาะลึก ผลการวิจัยเชิงปริมาณ พบว่า นักท่องเที่ยว

ส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง มีอายุช่วง 25-34 ปี มี สถานภาพโสด การศึกษาระดับประกาศนียบัตร ส่วนใหญ่เป็นพนักงานบริษัทเอกชน มีรายได้อยู่ ระหว่าง 10,001-20,000 บาท นักท่องเที่ยวให้ความสำคัญต่อภาพรวมการท่องเที่ยวจังหวัด สมุทรสาครระดับสูงทุกด้าน โดยให้ความสำคัญด้านการตลาดการท่องเที่ยวสูงที่สุด

ผลการวิจัยเชิงคุณภาพ พบว่า การบริหารจัดการการท่องเที่ยวในจังหวัดสมุทรสาคร มีโครงสร้างหน้าที่และบุคลากรของหน่วยงานที่รับผิดชอบทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ส่วนด้านงบประมาณมาจากภาครัฐเป็นหลัก ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการการท่องเที่ยวใน จังหวัดสมุทรสาครพบว่า ด้าน โครงสร้างหน้าที่ คือหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวไม่ได้ขึ้นกับสังกัดเดียวกัน และ ประเด็นสำคัญคือการไม่มีคณะกรรมการร่วมในการพัฒนาการท่องเที่ยวระดับจังหวัด ด้านบุคลากร คือภาครัฐยังมีบุคลากรน้อยและไม่ มีความชำนาญอย่างแท้จริง ด้านงบประมาณ คือการได้รับงบประมาณจากส่วนกลางน้อยมาก และที่สำคัญขาดการบูรณาการงบประมาณของภาครัฐ ด้านการ มีสถานที่ดำเนินการอย่างเหมาะสม คือการไม่มีศูนย์ข้อมูลบริการนักท่องเที่ยว และที่สำคัญ สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬา จังหวัดสมุทรสาคร ไม่ได้มีสถานที่ทำการของตนเอง ด้านการ ติดต่อสื่อสารและประสานงานของภาครัฐ คือไม่สามารถส่งการข้ามสังกัดได้ ส่วนการประสานงาน ระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนและภาคประชาชนปัญหาคือ แนวทางระเบียบขั้นตอนในการทำงานที่ แตกต่างกัน ด้านสมรรถนะขององค์กรภาครัฐที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ คือการที่องค์กรภาครัฐมี สมรรถนะระดับต่ำ สำหรับด้านความร่วมมือสนับสนุนของผู้ปฏิบัติ ภาครัฐ คือการไม่ทราบว่า เจ้าภาพที่รับผิดชอบหลักด้านการท่องเที่ยวคือใคร แนวทางการบริหารจัดการการท่องเที่ยวแบบบูรณาการใน จังหวัดสมุทรสาคร พบว่าควรมี การบูรณาการใน 2 ระดับ คือ การบูรณาการระดับองค์กร เป็นกระบวนการบูรณาการระดับนโยบาย และยุทธศาสตร์ โดยการ จัดตั้งคณะกรรมการการท่องเที่ยวระดับจังหวัด เพื่อกำหนดทิศทาง ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการการท่องเที่ยวของจังหวัด และ การบูรณาการระดับปฏิบัติการ เพื่อนำ นโยบายและยุทธศาสตร์ที่คณะกรรมการการท่องเที่ยวระดับจังหวัดได้กำหนดไปใช้ในการ ดำเนินการ โดยการจัดตั้งอนุกรรมการการท่องเที่ยวระดับจังหวัด

ภูวนิดา คุณผลิน (2550) ศึกษาเรื่องการบริหารการพัฒนายุทธศาสตร์การท่องเที่ยวของ กรุงเทพมหานครแบบบูรณาการ มีวัตถุประสงค์ (1) เพื่อศึกษารูปแบบกระบวนการบูรณาการ หน่วยงานภาครัฐและเอกชนด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยวในพื้นที่กรุงเทพมหานคร (2) เพื่อศึกษา ปัญหาและอุปสรรคของการบูรณาการของหน่วยงานภาครัฐและเอกชนด้านการส่งเสริมการ ท่องเที่ยวในพื้นที่กรุงเทพมหานคร (3) เพื่อศึกษาแนวโน้มและข้อเสนอแนะในกระบวนการการบูรณาการหน่วยงานภาครัฐและเอกชน สร้างเป็นรูปแบบกระบวนการบูรณาการที่เหมาะสม เป็นการ วิจัยเชิงคุณภาพ โดยแบ่งเป็นการศึกษากระบวนการบูรณาการในระดับมหภาค เพื่อบูรณาการ ยุทธศาสตร์การท่องเที่ยวของ กรุงเทพมหานคร ผู้วิจัยศึกษาข้อมูลเชิงลึกโดยใช้เทคนิคเดลฟาย (Ethnographic Delphi Futures Research) ซึ่งเป็นเทคนิควิธีรวบรวมความคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญที่ เป็นผู้บริหารระดับสูงจากหน่วยงานภาครัฐ และหน่วยงานภาคเอกชน นักวิชาการด้านการท่องเที่ยว และผู้แทนของกลุ่มต่างๆ ในชุมชน จำนวน 30 คน ส่วนการศึกษากระบวนการบูรณาการในระดับ จุลภาค ผู้วิจัยศึกษาแบบกรณีศึกษา (case study) กรณีศึกษาที่ 1 การท่องเที่ยวในแหล่งวัฒนธรรม กรณีศึกษาวัดอรุณราชวรารามราชวรมหาวิหาร กรณีศึกษาที่ 2 การท่องเที่ยวในแหล่งธรรมชาติ กรณีศึกษาชุมชนคลองแสนแสบ และกรณีศึกษาที่ 3 การท่องเที่ยวในความสนใจพิเศษ กรณีศึกษา ไทยพริวิลเลจสปา

ผลการศึกษาพบว่า ผู้เชี่ยวชาญมีความคิดเห็นว่ารูปแบบกระบวนการบูรณาการมี แนวโน้มความน่าจะเป็น ในระดับมากที่สุด คือปัจจัยตัวเร่งการบูรณาการด้านการท่องเที่ยวคือ นโยบายของรัฐบาล ส่วนรูปแบบกระบวนการบูรณาการมีแนวโน้มความน่าจะเป็นในระดับมาก คือ ยุทธศาสตร์การท่องเที่ยวของกรุงเทพมหานครควรเชื่อมโยงกับนโยบายแผนการตลาดของ หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง และแผนการตลาดของกลุ่ม/สมาคมของเอกชน มีการระดมความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง มีการจัดตั้งคณะกรรมการการท่องเที่ยวแห่งชาติที่ประธาน คณะกรรมการมีความเป็นผู้นำและมีอำนาจตัดสินใจ และมีการจัดตั้งกองทุนสนับสนุนการทางด้าน การท่องเที่ยว ส่วนปัจจัยตัวเร่งมี 6 ด้าน คือ สื่อมวลชน ผู้นำในองค์กรหรือท้องถิ่น งบประมาณ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง หน่วยงานภาครัฐด้านการท่องเที่ยว และภาคเอกชนด้านการท่องเที่ยว สำหรับ กระบวนการบูรณาการหน่วยงานภาครัฐและเอกชนด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยวในพื้นที่ กรุงเทพมหานครมี 2 ระดับ คือ (1) กระบวนการบูรณาการระดับมหภาค ที่เน้นการบูรณาการในระดับนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผนงานด้านการท่องเที่ยวของหน่วยงานต่างๆ เข้าด้วยกัน (2) กระบวนการบูรณาการระดับจุลภาค ที่เน้นการบูรณาการระดับพื้นที่ประกอบด้วย การประเมินความต้องการ การกำหนดเป้าหมาย การกำหนดพันธกิจและภารกิจ กระบวนการมีส่วนร่วม การตั้งวัตถุประสงค์ การบูรณาการแผน การปฏิบัติการ และการประเมินผลแบบมีส่วนร่วม ส่วนปัญหาและอุปสรรคของ กระบวนการบูรณาการหน่วยงานภาครัฐและเอกชนด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยวในพื้นที่กรุงเทพมหานครมี 3 ประการ คือ (1) การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง การขาดเสถียรภาพทางการเมือง หรือกระทั่งการปรับเปลี่ยนผู้ที่เข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยว และกีฬาบ่อยครั้ง (2) สถิติ ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับนักท่องเที่ยว สถานที่ท่องเที่ยว ลักษณะและ รูปแบบการท่องเที่ยวรวมทั้งข้อเสนอเกี่ยวกับการท่องเที่ยวยังขาดการจัดเก็บอย่างเป็นระบบทำให้ ไม่สามารถจะเรียกใช้ข้อมูลในการวางแผนได้ (3) การขาดหน่วยงานที่รับผิดชอบในการบูรณาการ กระบวนการการทำงานระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งปัจจุบันมีการทำงานแบบแยกส่วน ทำให้ ขาดทิศทางที่ชัดเจน มีการดำเนินงานที่ซ้ำซ้อนทั้งรูปแบบ พื้นที่ดำเนินงาน และการใช้ทรัพยากรไม่คุ้มค่าแนวโน้มและข้อเสนอแนะในกระบวนการบูรณาการหน่วยงานภาครัฐและเอกชนประกอบด้วย (1) ควรสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่างๆ ในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว (2) ควรจัดตั้งคณะกรรมการการท่องเที่ยวแห่งชาติ เพื่อบูรณาการยุทธศาสตร์ แผนงานด้านการท่องเที่ยว (3) ภาครัฐควรกำหนดมาตรฐานและสร้างแบรนด์ของกรุงเทพมหานคร (4) ควรจัดทำ ฐานข้อมูลการท่องเที่ยว และ (5) ควรปรับโครงสร้างองค์กร จากกองการท่องเที่ยว สังกัด กรุงเทพมหานครที่มีฐานะเป็นกองเลื่อนเป็นหน่วยงานในระดับสำนัก

วินัย ภู่อุประชาติระกุล (2549) ได้ศึกษาเรื่องยุทธศาสตร์การบริหารแบบบูรณาการด้านการท่องเที่ยวขององค์การบริหารส่วนจังหวัด 3 จังหวัดภาคใต้ ได้ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดสุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช และกระบี่ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ มีวัตถุประสงค์ เพื่อ (1) ศึกษาการดำเนินการ ด้านการท่องเที่ยว (2) ศึกษาปัญหาและอุปสรรคด้านการท่องเที่ยว และ (3) เสนอตัวแบบความคิด ยุทธศาสตร์การบริหารแบบบูรณาการด้านการท่องเที่ยวขององค์การบริหารส่วนจังหวัด 3 จังหวัด ร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ จำแนกวิธีการศึกษาโดยใช้แบบสัมภาษณ์ สำหรับบุคคลที่เกี่ยวข้อง ด้านการบริหารและการจัดการด้านการท่องเที่ยว และตัวแทนที่เกี่ยวข้องในด้านการท่องเที่ยวของ 3 จังหวัด คือ จังหวัดสุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช และกระบี่

ผลการศึกษาพบว่า ในปัจจุบันปัญหา หลักด้านการท่องเที่ยวขององค์การบริหารส่วนจังหวัด 3 จังหวัด คือการขาดการประชาสัมพันธ์ อย่างเพียงพอ งบประมาณสนับสนุนจากหน่วยงานต่างๆ ไม่เพียงพอ และขาดความช่วยเหลือจาก ภาครัฐอย่างเหมาะสม อีกทั้งระบบกฎหมายไม่เอื้ออำนวยต่อระบบการท่องเที่ยว และบุคคลากรขาด ความรู้ความสามารถด้านการบริหารงาน รวมทั้งปัจจุบันการบริหารด้านการท่องเที่ยวทำอย่างไม่ เป็นระบบ และการขาดการบริหารเชิงบูรณาการ ผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบจะเกิดขึ้นมาก หรือน้อยขึ้นอยู่กับปัจจัยที่สำคัญอย่างน้อย 3 ประการ คือ นโยบายของรัฐบาล สถาบันหรือองค์กร ทั้งภาครัฐและเอกชนในท้องถิ่น และคุณภาพของประชากรในท้องถิ่น ซึ่งประโยชน์ที่ได้รับจากการท่องเที่ยวมีทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยประโยชน์ทางตรงประกอบด้วย การสร้างงานหรืออาชีพที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจโรงแรม ภัตตาคาร มัคคุเทศก์ และการขนส่งสำหรับผลประโยชน์ทางอ้อมจาก การท่องเที่ยว ประกอบด้วย การผลิตสินค้าพื้นเมืองหรือผลิตของที่ระลึก การเลี้ยงสัตว์ การผลิต พืชผักผลไม้ อาชีพก่อสร้างและบริการอื่นๆ ด้วยเหตุนี้การพัฒนาการท่องเที่ยวโดยใช้รูปแบบ ยุทธศาสตร์การบริหารแบบบูรณาการด้านการท่องเที่ยว จึงเป็นแนวทางหนึ่งที่จะช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าว หรือผลกระทบที่เกิดขึ้นใน ขณะนี้ได้ โดยตัวแบบได้ จำแนกแนวทางในการดำเนินการตาม องค์ประกอบไว้ 3 องค์ประกอบด้วย กัน คือ (1) ด้านวิสัยทัศน์และการเข้าไปปัญหาาร่วมกัน (vision) เป็นการกำหนดสภาพ ที่พึงประสงค์ในอนาคต (2) ด้านการบริหารการจัดการ (management) และ (3) ด้านการประชาสัมพันธ์ (public relations)

จุลศักดิ์ ชาญณรงค์ (2548) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง การศึกษาโครงสร้างองค์การของหน่วยงานภาครัฐ โดยมุ่งศึกษาส่วนประกอบของโครงสร้างองค์การ 3 ส่วนได้แก่ ความสลับซับซ้อน ความเป็นทางการ และการรวมอำนาจ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาส่วนประกอบของโครงสร้าง องค์การของหน่วยงานภาครัฐระดับกรมที่ได้รับรางวัลทางด้านการบริหารและจัดการ และเพื่อ เสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการภาครัฐให้มีความเหมาะสม ประชากรที่ใช้ในการศึกษา คือ ข้าราชการจาก 2 หน่วยงานได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนและกรมการศุลกากร

ผลการศึกษาพบว่าลักษณะโครงสร้างองค์การของกลุ่มตัวอย่างทั้งสอง หน่วยงานมีลักษณะที่เหมือนกันคือ มีความสลับซับซ้อน ความเป็นทางการ และการรวมอำนาจ ในระดับปานกลาง ทำให้ผลสรุปภาพรวมโครงสร้างองค์การทั้ง 3 ส่วนอยู่ในระดับปานกลาง ซึ่งผลการวิจัยขึ้นนี้สอดคล้องกับข้อเสนอของนักวิชาการที่กล่าวไว้ในเรื่อง ลักษณะที่พึงประสงค์ ขององค์การระบบราชการไทยในประเด็นเกี่ยวกับ ส่วนประกอบของโครงสร้างองค์การว่า ควรมี ความสลับซับซ้อน ความเป็นทางการ และการรวมอำนาจในระดับต่ำ จึงจะช่วยส่งเสริมให้องค์การ มีประสิทธิผลในการบริหารงาน ซึ่งอนุมานได้ว่าลักษณะทางโครงสร้างของระบบราชการไทยที่ พึงประสงค์ควรมีความสลับซับซ้อน ความเป็นทางการ และการรวมอำนาจในระดับต่ำลงนั่นเอง

2. งานวิจัยต่างประเทศ

Jane F. Hansberry (2005) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง An Exploration of Collaboration and Organizational Effectiveness in Denver County Human Service Organization ซึ่งเป็น การสำรวจความ ร่วมมือและประสิทธิผลขององค์การที่มีหน้าที่ในการให้บริการประชาชนในเขตปกครองเดนเวอร์ โดยการศึกษาครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อ ศึกษาบทบาทของความร่วมมือภายในองค์การและประสิทธิผล ขององค์การที่มีหน้าที่ในการให้บริการประชาชน ซึ่งได้รับอิทธิพลจากการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) รูปแบบสหพันธรัฐใหม่ (New Federalism) และการปฏิรูปสวัสดิการ (PRWORA) และได้

ทำการศึกษาปัจจัยด้านต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิผลขององค์การ อาทิ กระบวนการในการบริหารจัดการจัดการ ผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ และการบริหารจัดการความเปลี่ยนแปลง เป็นต้น โดยการศึกษาครั้งนี้ ใช้การสำรวจแบบตัดขวาง (Cross - Sectional Survey) และ การสนทนากลุ่มแบบเจาะจง (Focus Groups) โดยได้ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลจากองค์การที่ไม่แสวงหาผลกำไร ที่มีหน้าที่ในการให้บริการประชาชนในเขตปกครองตนเองจำนวน 143 แห่ง และการสนทนากลุ่มกับผู้จัดการและผู้สนับสนุนการดำเนินงานขององค์การ

ผลจากการศึกษาวิจัยพบว่า ในปัจจุบันองค์การไม่แสวงหาผลกำไรดังกล่าวได้มีการสร้างความร่วมมือกันมากขึ้นกว่าช่วง 5 ปีที่ผ่านมา ซึ่งมีสาเหตุมาจากความต้องการที่จะบรรลุเป้าหมายในการดำเนินงาน และโอกาสในการระดมทุนที่ถือว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่ง นอกจากนี้ ข้อค้นพบที่ได้ยังแสดงให้เห็นว่า การบริหารจัดการความเปลี่ยนแปลงและความร่วมมือจะมีอิทธิพลต่อประสิทธิผลขององค์การมากกว่ากระบวนการในการบริหารจัดการและผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ โดยองค์การที่มีขนาดเล็กมีแนวโน้มที่จะเกิดความร่วมมือที่จะส่งผลกระทบต่อประสิทธิผลขององค์การมากกว่า องค์การที่มีขนาดใหญ่

Chris Ansell & Gash Alison (2008) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง Collaborative Governance In Theory and Practice โดยได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องการบริหารแบบร่วมมือในทางทฤษฎี และทางปฏิบัติ โดยเริ่มจากการกล่าวถึงว่าหลายทศวรรษที่ผ่านมาการบริหารรูปแบบใหม่ได้เกิดขึ้นและเข้ามาแทนที่ในการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ การบริหารแบบร่วมมือที่เกิดขึ้นนี้ คือการนำเอาทั้งภาครัฐและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามาอยู่ด้วยกันในเวทีการประชุมที่ภาครัฐจัดการ เตรียมการไว้สำหรับให้เกิดการตัดสินใจเกิดขึ้นจากผู้ที่เกี่ยวข้องร่วมกัน การวิจัยของผู้วิจัย ดำเนินการผ่านการศึกษากฎนิศึกษาจำนวนมากเพื่อหวังว่าจะได้ตัวแบบสำหรับการบริหารแบบ ร่วมมือ โดยภาคหลังจากการทบทวนถึงกรณีตัวอย่างของ 137 กรณีของการบริหารงานแบบร่วมมือที่เกิดขึ้น

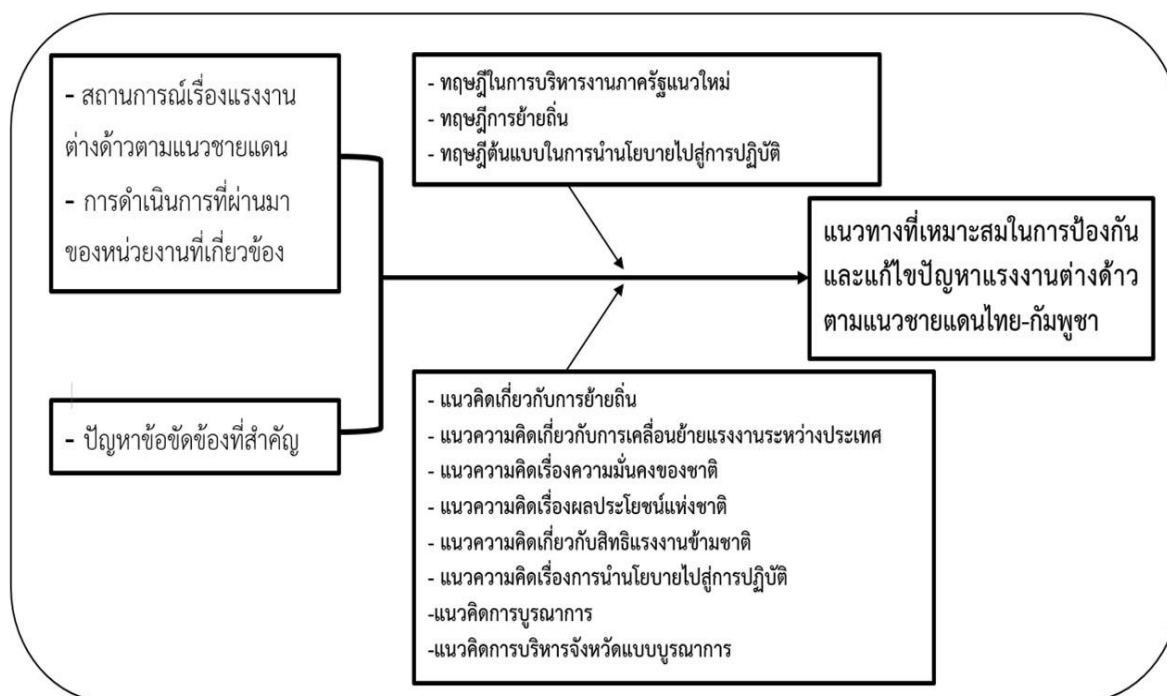
พบว่ามีความแปรที่สำคัยที่จะทำให้การบริหารงานแบบร่วมมือนี้เกิดผลสำเร็จก็คือ ประวัติศาสตร์ที่ผ่านของความขัดแย้งและความร่วมมือ สิ่งจูงใจสำหรับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะเข้ามามีส่วนร่วม อำนาจและทรัพยากรที่ไม่สมดุล ความเป็นผู้นำ และการออกแบบสถาบันสิ่งเหล่านี้ จะเป็นปัจจัยหลักที่จะกำหนดสภาพความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการบริหารงานแบบร่วมมือ นอกจากนี้ผู้วิจัยยังได้จำแนกแยกแยะปัจจัยที่สำคัญที่เกิดขึ้นในกระบวนการบริหารงานแบบร่วมมือที่กำลังดำเนินอยู่ พบว่าการสนทนาแบบเห็นหน้าเห็นตาจะช่วยสร้างความเชื่อมั่น การยอมรับ และความเข้าใจร่วมกันให้เกิดขึ้น

Gerald E. Caiden (1991) ได้ทำการศึกษาเรื่อง Administrative Reform Comes of Age โดยได้ ทำการศึกษาเกี่ยวกับการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ โดยได้อธิบายถึงสาเหตุและกระบวนการของการเปลี่ยนแปลงในภาครัฐอันเกิดจากการปฏิรูป ซึ่งผู้วิจัยได้ ชี้ให้เห็นว่าโครงการต่างๆของการปฏิรูปที่เกิดขึ้นในทศวรรษที่ 1980 นั้น เป็นผลมาจากปัญหา ทางด้านเศรษฐกิจและการเงิน โดยรัฐบาลไม่สามารถที่จะหาเงินมาใช้จ่ายได้อย่างเพียงพอ โดยไม่ เพิ่มภาษี ไม่กู้ยืมและไม่ก่อให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ ดังนั้น รัฐบาลจึงพยายามไปกดดันการภาครัฐ โดยให้ มีการกำจัดงบประมาณ ลดขนาดองค์กร ลดค่าใช้จ่ายในการจัดการ และพยายามแสวงหาเงินให้มากขึ้น รวมทั้งมีการปฏิรูปกิจการภาครัฐไปสู่ภาคเอกชนเพื่อไม่ให้รัฐเป็นผู้ผูกขาดอีกต่อไป ลดความ เป็นระบบราชการลงและให้ความสำคัญกับ

ผู้รับบริการมากขึ้น โดยการลดความล่าช้าในการทำงาน ลดกฎเกณฑ์ที่ไม่จำเป็น และปรับปรุงกฎหมายและกระบวนการที่เป็นอุปสรรคขัดขวางต่างๆ

ผู้วิจัยได้ศึกษาการปฏิรูปการบริหารใน 3 กลุ่มประเทศ คือ (1) กลุ่มประเทศในค่าย ตะวันออก (East Bloc Countries) ซึ่งผู้วิจัยพบว่ามีเปลี่ยนแปลง โดยพยายามที่จะถอยห่างออกจาก ระบบราชการ ที่เป็นการควบคุมจากศูนย์กลางมากยิ่งขึ้นทุกที โดยมีการเปลี่ยนแปลงจากระบบ คอมมิวนิสต์ซึ่งปกติจะต่อต้านการปฏิรูป ไปสู่การทดลองใช้รูปแบบการบริหารแบบใหม่ เช่น โครงการปรับโครงสร้างครั้งใหญ่ (Perestroika) ในประเทศรัสเซีย เป็นต้น (2) กลุ่มประเทศยุโรป ตะวันตก (Western Europe) ซึ่งผู้วิจัยพบว่า ประเทศในกลุ่มนี้ได้มีการเปลี่ยนแปลงคุณค่าทางการ บริหารอย่างชัดเจน จากแนวคิดการบริหารงานโดย ข้าราชการไปสู่แนวคิดการบริหารโดยผู้จัดการซึ่ง มีจุดกำเนิดมาจากประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกาและ แพร่กระจายออกไปทั่วยุโรปตะวันตก แม้ว่า ระดับของความเข้มข้นจะแตกต่างกัน แต่แนวโน้มในภาพรวมมี ความชัดเจนว่ามีการเปลี่ยนแปลงจาก การเน้นการบริหารแบบระบบราชการไปสู่รูปแบบของภาคเอกชนมาก ขึ้น และ (3) กลุ่มประเทศโลก ที่ 3 (Third World) ซึ่งผู้วิจัยพบว่าแม้ประเทศในกลุ่มนี้จะต้องการ การปฏิรูประบบการ บริหารมากที่สุด แต่ต้องประสบกับความยากลำบากในการที่จะเปลี่ยนแปลงมากที่สุด เนื่องจากการ ขาดแคลนทรัพยากรและภาระหนี้สิน และการมีวัฒนธรรมการบริหารงานที่หลากหลาย โดย ประเทศ ในกลุ่มนี้จำเป็นต้องมีการปรับปรุงระบบการ บริหารลดความเป็นระบบราชการและแสวงหา รูปแบบหรือแนวคิดการบริหารที่เหมาะสมที่สุดกับวัฒนธรรมของแต่ละประเทศ แต่ในปัจจุบัน แนวโน้มของ การปฏิรูปในประเทศกลุ่มนี้ยังไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร

กรอบแนวคิดการวิจัย



แผนภาพที่ 9 กรอบแนวคิดการวิจัย

สรุป

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวตามแนวชายแดน ไทย-กัมพูชา สรุปได้ดังนี้

จากแนวคิดเกี่ยวกับการย้ายถิ่น ทำให้ทราบว่า แรงงานต่างด้าวตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชา ที่เข้ามาเป็นแรงงานอยู่ในประเทศไทยเป็นการเข้ามาที่เรียกว่า Immigration ซึ่งมีระยะการพำนักอยู่ในประเทศไทยแบบชั่วคราวหรือตามฤดูกาลสั้นๆ ด้วยความสมัครใจ ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีการย้ายถิ่น ในทางประชากรศาสตร์ที่ว่า การย้ายถิ่นในลักษณะแบบนี้จะมีผลกระทบต่อจำนวนหรือโครงสร้างประชากรทั้งประเทศที่ย้ายออกและเข้า รวมแล้วเรียกว่า Immigration ซึ่งการตัดสินใจย้ายถิ่นจะเกิดขึ้นอยู่ภายใต้การชั่งน้ำหนักนักเปรียบเทียบระหว่างรายจ่ายหรือต้นทุนที่จะต้องเสียไปกับผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการย้ายถิ่น เมื่อใดก็ตามที่ผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการย้ายถิ่นสูงกว่ารายจ่ายก็จะมีกรย้ายถิ่นมากขึ้น แรงงานที่เคลื่อนย้ายมักจะเป็นการย้ายของประชากรจากประเทศที่ยากจนไปสู่ประเทศที่เจริญก้าวหน้ากว่า ทั้งทางด้านสังคม และเศรษฐกิจ โดยประชากรกลุ่มที่อพยพเคลื่อนย้ายพบว่ามีกลุ่มที่มีทักษะในการประกอบอาชีพ คนกลุ่มนี้จึงมักจะสมองไหล (Brain Drain) ไปยังประเทศที่พัฒนาแล้วขณะที่ประเทศที่รับการย้ายถิ่น (Host Country) ก็จะได้รับประโยชน์จากทุนมนุษย์เหล่านี้ในการเพิ่มผลิตภาพ (Productivity) ในงานของตน ซึ่งในพื้นที่ตามแนวชายแดนไม่มีแรงงานประเภทนี้อยู่ แรงงานประเภทนี้ส่วนมากจะเป็นแรงงานที่อยู่ตอนในของประเทศมากกว่า หรือหากจะมีก็จำนวนน้อยมาก ซึ่งเป็นไปตามแนวความคิดเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศที่ได้กล่าวไว้

เมื่อมีการเคลื่อนย้ายของแรงงานเข้ามาในประเทศจำนวนมากสิ่งต่อไปที่ต้องคำนึงถึงคือ เรื่องความมั่นคงของชาติ ซึ่งแรงงานเหล่านี้อาจจะเป็นปัญหาต่อความมั่นคง และเป็นภัยคุกคามที่แฝงเข้ามาในรูปของแรงงานหากไม่มีการระวังป้องกัน ซึ่งการระวังป้องกันภัยคุกคามด้านความมั่นคง มีอาจสำเร็จได้ด้วยกำลังของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพียงฝ่ายเดียว จำเป็นที่พลเมืองทุกคนต้องร่วมมือกัน โดยให้คิดถึงเรื่องของผลประโยชน์แห่งชาติเป็นหลัก โดยไม่ขัดต่อหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงานของแรงงานต่างด้าวตามแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิแรงงานต่างด้าว

จากผลการศึกษาทำให้ผู้วิจัยได้เข้าใจสภาพของแรงงานต่างด้าวตามแนวชายแดนมากยิ่งขึ้น ซึ่งผู้วิจัยจะได้นำเอาความเข้าใจนี้เป็นหลัก เพื่อใช้ให้สอดคล้องกับแนวคิดและทฤษฎีต่างๆ ที่จะเป็นแนวทางในการปฏิบัติ เพื่อศึกษาวิเคราะห์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ตามแนวชายแดนไทย – กัมพูชา ของหน่วยงานต่างๆในปัจจุบัน และศึกษาปัญหา อุปสรรคสำคัญ ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวตามแนว ชายแดนไทย – กัมพูชา โดยใช้แนวความคิดเรื่องการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ทฤษฎีต้นแบบในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ความสำเร็จและความล้มเหลวในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ทฤษฎีในการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ แนวคิดการบูรณาการ แนวคิดการบริหารจัดการจังหวัดแบบบูรณาการ ศึกษาวรรณกรรม ที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานต่างด้าว การวิเคราะห์พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2560 รวมทั้งการศึกษาโครงสร้างกองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในและ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง อันจะนำไปสู่การกำหนดแนวทางที่เหมาะสม ในการการป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวตามแนวชายแดนไทย – กัมพูชาต่อไป

บทที่ 3

สถานการณ์ด้านการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ตามแนวชายแดน ไทย-กัมพูชา และปัญหาข้อขัดข้อง

การศึกษาในบทที่ 3 จะศึกษาอยู่ในบริบทของวัตถุประสงค์ ของการวิจัย 1. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ตามแนวชายแดนไทย – กัมพูชา ของหน่วยงานต่างๆในปัจจุบัน 2. เพื่อ ศึกษาปัญหาและอุปสรรค ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวตามแนว ชายแดนไทย – กัมพูชา 3. เพื่อกำหนดแนวทางที่เหมาะสม ในการการป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวตามแนวชายแดนไทย – กัมพูชา โดยมีลำดับการศึกษาดังนี้

1. สถานการณ์ด้านการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชา
2. การบริหารจัดการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ผ่านมา
3. ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการที่สำคัญ
4. สรุป

สถานการณ์ด้านการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชา

1.สถานการณ์ทั่วไป

สำหรับสถานการณ์ด้านแรงงานต่างด้าวในพื้นที่ 3 จังหวัดภาคตะวันออก ตามแนวชายแดน ไทย-กัมพูชานั้น แนวชายแดนไทยเป็นจุดสนใจในการเข้ามาแสวงหารายได้ของแรงงานจำนวนมาก เพราะ เป็นบริเวณที่มีความคับคั่งทางเศรษฐกิจ การค้าที่หลากหลย ขณะเดียวกันการเข้ามาโดยบอร์เตอร์พาสหรือ หนังสือผ่านแดน คือช่องทางเดียวที่เอื้ออำนวยให้เข้ามาอยู่ในประเทศได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายในการทำเอกสาร มากเท่ากับพาสปอร์ต แต่การทำบอร์เตอร์พาสนั้นก็ต้องใช้ค่าใช้จ่ายพอสมควร เพราะต้องเสียค่าธรรมเนียม สำหรับคนเหล่านี้แล้วดูจะเป็นการยากลำบากเหลือเกินกับการเสียค่าใช้จ่ายในส่วนนี้ คนต่างด้าวที่เข้ามา ทำงานในลักษณะไป-กลับ หรือตามฤดูกาล ตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2551 สามารถเข้ามาประกอบอาชีพได้เฉพาะตำแหน่งกรรมกรและผู้รับใช้ในบ้านเท่านั้น โดยแรงงาน กัมพูชาที่เข้ามาทำงานในลักษณะไป-กลับบริเวณชายแดนไทย-กัมพูชามีขั้นตอนคือ

จะต้องถือพาสปอร์ตหรือบัตรผ่านแดนที่ทางกัมพูชาออกให้ โดยเข้ามาทางจุดผ่านแดนถาวร ซึ่ง สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจะประทับตราอนุญาตในบัตรผ่านแดน ระยะเวลา 30 วันต่อครั้ง ต้องตรวจ สุขภาพและมีใบรับรองแพทย์จากกระทรวงสาธารณสุข จากนั้นกรมการจัดหางานจะออกใบอนุญาตทำงาน ให้แก่แรงงาน มีค่าใช้จ่าย 325 บาท เป็นค่ายื่นคำขอฉบับละ 100 บาท ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงานไม่ เกิน 3 เดือน 225 บาท พร้อมเอกสารประกอบในการยื่นขอใบอนุญาต แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานใน ประเทศไทยจะต้องมีใบอนุญาตทำงาน หากฝ่าฝืนจะมีความผิดตาม พ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ซึ่งมีโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับถึง 1 แสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และถูกส่งกลับออกนอกประเทศ นอกจากนี้ หากไม่ทำงานตามประเภทหรือลักษณะงานและกับนายจ้าง/สถานประกอบการหรือสถานที่ที่ระบุ ไว้ในใบอนุญาตทำงาน จะมีความผิดปรับไม่เกิน 2 หมื่นบาท

สำหรับมาตรา 14 ตาม พ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2551 “คนต่างด้าวซึ่งมีภูมิลำเนา และเป็นคนสัญชาติของประเทศที่มีชายแดนติดกับประเทศไทย ถ้าได้เข้ามาในราชอาณาจักรโดยมีเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง อาจได้รับอนุญาตให้ทำงานบางประเภทหรือลักษณะงานในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวในช่วงระยะเวลาหรือตามฤดูกาลที่กำหนดได้ ทั้งนี้ เฉพาะการทำงานภายในท้องที่ที่อยู่ติดกับชายแดนหรือท้องที่ต่อเนื่องกับท้องที่ดังกล่าว

คนต่างด้าวซึ่งประสงค์จะทำงานตามวรรคหนึ่ง ให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตทำงานชั่วคราวพร้อมกับแสดงเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางต่อนายทะเบียนและชำระค่าธรรมเนียมตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ในการออกใบอนุญาต ให้นายทะเบียนระบุท้องที่หรือสถานที่ที่อนุญาตให้ทำงาน ระยะเวลาที่อนุญาตให้ทำงาน ประเภทหรือลักษณะงาน และนายจ้างที่คนต่างด้าวนั้นจะไปทำงานด้วย ทั้งนี้ ตามแบบและวิธีการที่กำหนดในกระทรวง ความในมาตรานี้จะใช้บังคับกับท้องที่ใด สำหรับคนต่างด้าวสัญชาติใด เพื่อทำงานประเภทหรือลักษณะใด ในช่วงระยะเวลาหรือฤดูกาลใด โดยมีเงื่อนไขอย่างไร ให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดโดยตราประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

ประเทศไทย มีแนวชายแดนติดกับประเทศกัมพูชา ระยะทาง 798 กิโลเมตร พื้นที่จังหวัดสระแก้ว จังหวัดจันทบุรี และจังหวัดตราด ติดแนวชายแดนเป็นระยะทาง 476 กิโลเมตร ซึ่งมีปัญหาที่แตกต่างจากพื้นที่ตอนใน ซึ่งปัญหาดังกล่าวอาจอยู่ในพื้นที่รับผิดชอบอำเภอเดียวกัน จังหวัดเดียวกัน และกองกำลังป้องกันชายแดนเดียวกัน บางปัญหาอยู่ต่างอำเภอ คนละจังหวัด และอยู่คาบเกี่ยวระหว่างกองกำลังป้องกันชายแดนสองกองกำลัง ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่ตามจังหวัดชายแดนจะประกอบอาชีพเกษตรกรรม ได้แก่ อ้อย มันสำปะหลัง ข้าว ทูเรียน มังคุด ลำไย และพืชเศรษฐกิจอื่นๆ ที่สร้างรายได้ให้กับเกษตรกรตามแนวชายแดน และมีความจำเป็นที่ต้องใช้แรงงานจากประเทศกัมพูชา ซึ่งเป็นแรงงานแบบเข้าไป-เย็นกลับ และตามฤดูกาลโดยใช้เอกสารผ่านแดนเป็น Border pass ซึ่งออกโดยจังหวัดหรืออำเภอตามแนวชายแดน และทำข้อตกลงข้ามแดนร่วมกัน เช่น จังหวัดสระแก้วกับจังหวัดบันเตียเมียนเจย, จังหวัดจันทบุรีกับจังหวัดพระตะบองและจังหวัดไพริน, จังหวัดตราดกับจังหวัดเกาะกง

พื้นที่ตามแนวชายแดนภาคตะวันออกทั้ง 3 จังหวัด มีความเหมาะสมในการปลูกผลไม้เมืองร้อน เช่น เงาะ ทูเรียน ลองกอง มังคุด ลำไย ฯลฯ ซึ่งผู้วิจัยจะขอลำไยถึงชาวสวนลำไย ซึ่งปลูกมากในพื้นที่จังหวัดจันทบุรีและจังหวัดสระแก้ว มีมูลค่าทางการค้าสูงกว่า 9,800 ล้านบาทต่อปี การเก็บผลผลิตลำไยต้องใช้แรงงานกัมพูชาที่มีความชำนาญเฉพาะ แรงงานดังกล่าวจะทำงานในพื้นที่จังหวัดจันทบุรี ไม่สามารถข้ามจังหวัดไปเก็บผลผลิตในจังหวัดสระแก้วได้โดยตรงและทันท่วงที ทำให้ผลผลิตเกิดความเสียหาย นอกจากนั้นยังมีพืชไร่ที่ใช้แรงงานต่างด้าว เช่น อ้อย มันสำปะหลัง ข้าว ข้าวโพด ฯลฯ ซึ่งส่วนใหญ่ปลูกในพื้นที่จังหวัดสระแก้ว เกษตรกรมีความต้องการแรงงานกรรมกร แบบเข้าไป-เย็นกลับ และแรงงานตามฤดูกาลเป็นจำนวนมาก ซึ่งพื้นที่ตามข้อตกลงการข้ามแดนของจังหวัดมีแรงงานไม่เพียงพอ จำเป็นจะต้องนำเข้าแรงงานจากพื้นที่ตอนในของประเทศกัมพูชา ทำให้การทำเอกสารผ่านแดนล่าช้า เกิดผลเสียหายกับเกษตรกร สำหรับอ้อยยังมีการใช้แรงงานข้ามจังหวัดไปยังพื้นที่จังหวัดปราจีนบุรี ซึ่งไม่อยู่ในข้อตกลงร่วมของจังหวัด ทำให้เกิดปัญหาในการใช้แรงงาน การแก้ปัญหาดังกล่าวเกี่ยวข้องกับหน่วยงานหลายหน่วยงาน เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด, ผบ.กองกำลังรักษาความสงบเรียบร้อย, ผบ.กองกำลังป้องกันชายแดน, แรงงานจังหวัด, จัดหางานจังหวัด, สาธารณสุขจังหวัด, ผู้กำกับตำรวจภูธรจังหวัด, ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง, ผู้แทนกลุ่มเกษตรกรที่เดือดร้อน

และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ซึ่งแต่ละหน่วยมีกฎหมายและ พรบ.ของตนเอง ทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติ ซึ่งบางเหตุการณ์แรงงานชาวกัมพูชาต้องทำงานข้ามทั้ง 2 จังหวัด

2.สถานการณ์ด้านแรงงานของ 3 จังหวัดภาคตะวันออก

2.1จังหวัดสระแก้ว

ประชากรของจังหวัดสระแก้ว ระหว่างเดือน เมษายน-มิถุนายน 2561 ซึ่งเป็น ค่าประมาณการ ของไตรมาส 2/2561 (สำนักงานสถิติจังหวัดสระแก้ว) พบว่าจังหวัดสระแก้วมีผู้ที่มีอายุ 15 ปีขึ้นไป 486,136 คน แยกเป็นผู้ที่อยู่ในกำลังแรงงานรวม 313,540 คน คิดเป็นร้อยละ 64.5 และเป็นผู้ที่ไม่อยู่ใน กำลังแรงงาน 172,596 คน คิดเป็นร้อยละ 35.5

สถานภาพการทำงาน ในจำนวนผู้มีงานทำทั้งสิ้นประมาณ 303,193 คน เมื่อพิจารณา ถึง สถานภาพการทำงาน ผลการสำรวจครั้งนี้ พบว่า ลูกจ้างมีจำนวนมากที่สุดประมาณ 110,851 คน ร้อยละ 36.6 ลูกจ้างเอกชนร้อยละ 26.3 และลูกจ้างรัฐบาลร้อยละ 10.3 ทำงานส่วนตัวประมาณ 122,982 คน ร้อยละ 40.6 ช่วยธุรกิจในครัวเรือนประมาณ 61,697 คน ร้อยละ 20.3 นายจ้างประมาณ 7,662 คน ร้อยละ 2.5

การว่างงาน ประชากรของจังหวัดสระแก้วที่ว่างงานทั้งสิ้น 8,297 คน เป็นชาย 5,833 คน และ หญิง 2,464 คน คิดเป็นอัตราการว่างงานร้อยละ 100 และ 1.7 ตามลำดับ สำหรับอัตราการว่างงานของประชากรหมายถึง สัดส่วนของผู้ว่างงานต่อจำนวนประชากรที่อยู่ในกำลังแรงงานรวม พบว่า ในไตรมาสนี้ จังหวัดสระแก้วมีอัตราการว่างงานเพิ่มขึ้นจากไตรมาส 1 คิดเป็น อัตราการว่างงานร้อยละ 1.7 ซึ่งถือว่าค่อนข้างมาก

แรงงานต่างด้าว จำนวนแรงงานต่างด้าว ในจังหวัดสระแก้วรวม 3,844 คน แยกเป็น กลุ่ม - เข้ามาทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ณ เดือนมิถุนายน 2561 มีจำนวนทั้งสิ้น 510 คน ซึ่ง ส่วนใหญ่เป็นแรงงานที่อนุญาตให้เข้ามาอยู่ชั่วคราว (มาตรา 9) จำนวน 0 คน ประเภทส่งเสริมการลงทุน จำนวน 47 คน และประเภทมาตรา 12 (ยกเว้นมติ คสช.) จำนวน 451 คนประเภทมาตรา 13 จำนวน 12 คน

และกลุ่มแรงงานต่างด้าวตามมติคณะรัฐมนตรี (คสช.) เป็นแรงงานที่ประเทศไทย อนุญาตให้มาทำงานเป็นการชั่วคราว เพื่อทดแทนการขาดแคลนแรงงานในประเทศไทย แรงงานในกลุ่ม นี้มี 3 สัญชาติ คือ พม่า ลาว กัมพูชา สำหรับในปี 2561 ข้อมูล ณ เดือน มิถุนายน 2561 จำนวน แรงงานต่างด้าวที่ อยู่ในระบบทะเบียนของสำนักงานจัดหางานจังหวัดสระแก้ว มีจำนวนทั้งสิ้น 3,334 คน หากพิจารณา ตามสัญชาติ พบว่าสัญชาติกัมพูชามีจำนวน 1,498 คน คิดเป็นร้อยละ 44.93 ขณะที่ แรงงานลาว มี 70 คน คิดเป็นร้อยละ 2.10 และพม่ามี 253 คน คิดเป็นร้อยละ 7.59

2.2 จังหวัดจันทบุรี

โครงสร้าง กำลังแรงงาน จังหวัดจันทบุรีมีจำนวนประชากรทั้งสิ้น 550,632 คน เป็นชาย 270,130 คน คิดเป็นร้อยละ 49.06 ของประชากรรวม เป็นหญิง 280,502 คน คิดเป็นร้อยละ 50.94

ของประชากรรวม เป็นผู้อยู่ในกำลังแรงงาน 339,928 คน เป็นผู้มีงานทำ 338,172 คน (ร้อยละ 99.48 ของผู้อยู่ในกำลังแรงงาน)

การมีงานทำ จากการสำรวจภาวะการมีงานทำของประชากรผู้มีงานทำในจังหวัด จันทบุรี ทั้งหมด 339,928 คน ปรากฏว่ามีจำนวน 168,499 คน หรือร้อยละ 49.83 ของผู้มีงานทำ ทั้งหมด ทำงาน ในภาคเกษตรผู้มีงานทำจำนวน 169,673 คน หรือร้อยละ 50.17 ของผู้มีงานทำทั้งหมด ทำงานนอกภาคเกษตร

การว่างงาน จังหวัดจันทบุรีมีผู้ว่างงานทั้งสิ้น 1,756 คน หรือมีอัตราการว่างงาน ร้อย ละ 0.52 ของผู้อยู่ในกำลังแรงงานทั้งหมด เมื่อพิจารณากลุ่มผู้ว่างงานจำแนกตามเพศแล้ว พบว่าผู้ ว่างงานทั้งหมดเป็นเพศชาย จำนวน 215 คน (ร้อยละ 12.24) ของผู้ว่างงานทั้งหมด เป็นเพศหญิง จำนวน 1,541 คน (ร้อยละ 87.76) ของผู้ว่างงานทั้งหมด

แรงงานต่างด้าว มีแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานถูกต้องตามกฎหมาย จำนวน 1,452 คน ลดลงจากไตรมาสที่แล้ว ร้อยละ 0.27 (เมื่อเปรียบเทียบกับไตรมาสเดียวกันของปีที่แล้ว เพิ่มขึ้นร้อย ละ 5.99) แบ่งเป็นประเภทตลอดชีพ จำนวน 1 คน (ร้อยละ 0.07 ของแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงาน ถูกต้อง ตามกฎหมายทั้งหมด) ประเภทชั่วคราว (มาตรา 9) จำนวน 1,184 คน (ร้อยละ 81.54 ของ แรงงานต่างด้าว ที่เข้ามาทำงานถูกต้องตามกฎหมายทั้งหมด) และประเภทมาตรา 13 ยกเว้นมติ ครม. (4) และ (5) จำนวน 267 คน (ร้อยละ 18.39 ของแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานถูกต้องตามกฎหมาย ทั้งหมด)

ส่วนแรงงานต่างด้าวที่อนุญาตให้ทำงานตามมติ ครม. เป็นแรงงานที่ได้รับอนุญาตให้ ทำงานเป็นการชั่วคราว 3 สัญชาติ คือ พม่า ลาว กัมพูชา เพื่อทดแทนการขาดแคลนแรงงานใน จังหวัด มีจำนวน 29,418 คน เพิ่มขึ้นจากไตรมาสที่แล้ว ร้อยละ 468.02 (เมื่อเปรียบเทียบกับไตรมาส เดียวกันของปีที่แล้วเพิ่มขึ้นร้อยละ 112.94) โดยแบ่งเป็นสัญชาติพม่า 1,428 คน (ร้อยละ 0.48 ของ จำนวนแรงงานต่างด้าวที่ได้รับใบอนุญาตทำงานตามมติ ครม.ทั้งหมด) สัญชาติลาว 3,188 คน (ร้อยละ 10.84 ของจำนวน แรงงานต่างด้าวที่ได้รับใบอนุญาตทำงานตามมติ ครม.ทั้งหมด) และสัญชาติกัมพูชา 24,802 คน (ร้อยละ 84.31 ของจำนวนแรงงานต่างด้าวที่ได้รับใบอนุญาตทำงานตามมติ ครม.ทั้งหมด) หมายเหตุ :ข้อมูลสะสมคงเหลือ ณ วันที่ 30 มิถุนายน 2561

2.3 จังหวัดตราด

ประชากรและกำลังแรงงาน จังหวัดตราดมีประชากรผู้ที่มีอายุ ๑๕ ปีขึ้นไป จำนวน 232,353 คน เป็นผู้อยู่ในกำลังแรงงานรวม จำนวน 173,219 คน ผู้มีงานทำ จำนวน 172,739 คน (ร้อย ละ 99.72)

การมีงานทำ ผู้มีงานทำในจังหวัดตราดจำนวน 172,739 คน (ร้อยละ 99.72) ผู้มีงานทำ ในภาคเกษตรจำนวน 89,419 คน (ร้อยละ 51.77) ที่ทำงานนอกภาคเกษตรจำนวน 83,320 คน (ร้อยละ 48.23) และมีผู้ทำงานในสาขาการชายส่ง การขายปลีก มากที่สุดจำนวน 27,499 คน (ร้อยละ 33)

รองลงมา คือ สาขาการก่อสร้าง จำนวน 9,474 คน (ร้อยละ 11.37) และผู้มีงานทำส่วนใหญ่มีการศึกษา ระดับต่ำกว่าประถมศึกษา จำนวน 60,269 คน (ร้อยละ 25.94)

การว่างงาน จังหวัดตราดพบว่ามีผู้ว่างงาน จำนวน 480 คน (ร้อยละ 0.28)

แรงงานต่างด้าว ที่เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมายและได้รับอนุญาตให้ทำงาน ข้อมูล คงเหลือ ณ เดือนมิถุนายน 2561 มีจำนวน 277 คน โดยแบ่งเป็นประเภทส่งเสริมการลงทุน จำนวน 2 คน (ร้อยละ 0.72) และประเภทชั่วคราว จำนวน 275 คน (ร้อยละ 99.28)

สำหรับแรงงานต่างด้าวผ่านการพิสูจน์สัญชาติ เป็นแรงงานที่ได้รับอนุญาตให้มาทำงาน เป็นการชั่วคราว ๓ สัญชาติ คือ พม่า ลาว กัมพูชา เพื่อทดแทนการขาดแคลนแรงงานในจังหวัด ณ มิถุนายน 2561 มีจำนวนทั้งสิ้น 22,018 คน จำแนกเป็นสัญชาติกัมพูชา จำนวน 17,916 คน (ร้อยละ 81.37) พม่า จำนวน 3,987 คน (ร้อยละ 18.11) และลาว จำนวน 115 คน (ร้อยละ 0.52)

3.สถานการณ์ด้านการบริหารจัดการแรงงานกรณีจับกุมแรงงานต่างด้าวข้ามเขต

กรณีปัญหาการจับกุมแรงงานต่างด้าว-ล้งรับซื้อลำไย ในพื้นที่จังหวัดสระแก้วและจันทบุรี จนสร้างความเดือนร้อนและเสียหายกับชาวสวนลำไยในพื้นที่ 6 อำเภอ ประกอบด้วย วังสมบูรณ์ คลองหาด วังน้ำเย็น เขาฉกรรจ์ วัฒนานคร และอำเภอเมือง เนื่องจากมีการจับกุมแรงงานต่างด้าวจากล้งรับซื้อพื้นที่ จันทบุรี ไม่ให้นำแรงงานข้ามเขตมาเก็บผลผลิต รวมทั้งมีการเรียกเก็บส่วยจากล้งไปแล้วถึง 4.1 ล้านบาท จนมีการรวมตัวประท้วงและเข้าขอความช่วยเหลือจากผู้ว่าราชการจังหวัดสระแก้ว ที่ศาลากลางจังหวัด เมื่อวันที่ 10 พ.ย.ที่ผ่านมา

ล่าสุด ภายหลังจากมีการสั่งการให้ช่วยเหลือเบื้องต้นเร่งด่วน ด้วยการเปิดให้เข้าได้เพียงจุดเดียว ที่ด่านผ่อนปรนบ้านเขาดิน อ.คลองหาด จ.สระแก้ว โดยนายกัณณรงค์ พงษ์เจริญ ผู้ว่าราชการจังหวัดสระแก้ว รับที่จะไปประสานและพูดคุยกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ จ.จันทบุรี ในวันที่ 12 พ.ย.59 ซึ่งผลการเจรจา แก่ปัญหาร่วมกัน ปรากฏว่า ได้ข้อสรุปชัดเจนว่า ทั้งสองจังหวัดพิจารณาอนุญาตให้ใช้แรงงานต่างด้าว เพื่อการเก็บผลผลิตลำไย ในพื้นที่ 2 จังหวัด คือ จันทบุรีและสระแก้ว ข้ามเขตกันได้โดยไม่มีควมผิด เพื่อแก้ปัญหาให้กับเกษตรกรที่เดือนร้อนเนื่องจากผลผลิตเสียหายในปัจจุบันแล้ว

โดยรายละเอียดการหารือ ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของทั้งสองจังหวัด ประกอบด้วย จังหวัดจันทบุรีและสระแก้ว มีการเสนอแก้ปัญหาร่วมกัน เกี่ยวกับปัญหาการเรียกรับส่วยและผลผลิตของ เกษตรกรชาวสวนลำไยได้รับความเสียหาย จนได้ข้อสรุปว่า ทั้งสองจังหวัดพิจารณาอนุญาตให้ใช้แรงงานต่าง ด้าว เพื่อการเก็บผลผลิตลำไย ในพื้นที่ 2 จังหวัด คือ จันทบุรี-สระแก้ว ข้ามเขตกันได้โดยไม่มีควมผิด เพื่อ แก้ปัญหาให้กับเกษตรกรที่เดือนร้อน เนื่องจากมีผลผลิตลำไยเสียหายแล้วบางส่วน โดยกำชับให้เจ้าหน้าที่ ช่วยกันตรวจสอบการอนุญาตให้เฉพาะแรงงานที่ใช้ในการเก็บเกี่ยวผลผลิตลำไยเท่านั้น

วันที่ 27 มกราคม 2560 นายธรรมศักดิ์ รัตนธัญญา รองผู้ว่าราชการจังหวัดสระแก้ว เปิดเผย ถึงกรณีแก้ไขปัญหาเก็บเกี่ยวผลผลิตลำไย ซึ่งได้มีการประชุมที่ห้องประชุมที่ว่าการอำเภอโป่งน้ำร้อน จังหวัด จันทบุรี เมื่อวันที่ 23 มกราคม 2560 ที่ผ่านมา โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดสระแก้ว รองผู้ว่าราชการจังหวัด

สระแก้ว และหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง มณฑลทหารบกที่ 19 ฝ่ายความมั่นคง ตำรวจ ของจังหวัด สระแก้วและจังหวัดจันทบุรี เข้าร่วมประชุม

การประชุมครั้งนี้ สืบเนื่องมาจากการผ่อนปรนให้ผู้ประกอบการสวนลำไยในจังหวัดสระแก้ว และจันทบุรีเคลื่อนย้ายแรงงานกัมพูชาข้ามเขตจังหวัดจันทบุรีเข้ามาเก็บเกี่ยวผลผลิตลำไยในพื้นที่จังหวัด สระแก้ว 4 อำเภอ มี อำเภอวังสมบูรณ์ คลองหาด วังน้ำเย็น และอำเภอเขาฉกรรจ์ ซึ่งจะหมดเขตเวลาที่ กำหนดในวันที่ 31 มกราคม 2560 แต่เนื่องจากผลผลิตลำไยของเกษตรกรในพื้นที่ดังกล่าวยังมีอยู่จำนวนมาก คาดว่าจะมีผลผลิตถึงสิ้นเดือนเมษายน 2560 จึงได้มีการประชุมอีกครั้ง เพื่อรับทราบความเดือดร้อนของ เกษตรกรและทบทวนเพื่อหามาตรการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกลำไย

“ที่ประชุมมีมติเห็นชอบผ่อนปรนขยายเวลาให้ผู้ประกอบการ หรือล้งจังหวัดจันทบุรีสามารถ เคลื่อนย้ายแรงงานชาวกัมพูชาเข้ามาเก็บลำไยในพื้นที่ 4 อำเภอของจังหวัดสระแก้ว ออกไปถึงวันที่ 30 เมษายน 2560 นอกจากนี้ที่ประชุมยังได้เพิ่มมาตรการให้ผู้ประกอบการต้องปฏิบัติตามกฎหมายจราจรอย่าง เคร่งครัดเพื่อป้องกันการเกิดอุบัติเหตุทางถนนในขณะที่เคลื่อนย้ายแรงงาน นอกจากนี้มาตรการผ่อนปรน ดังกล่าว สามารถใช้ได้ในฤดูกาลผลิตนี้เท่านั้น ในปีหน้าจะมีการประชุมกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเพื่อปฏิบัติให้ ถูกต้องตามกฎหมายต่อไป” นายธรรมศักดิ์ กล่าว

4.สถานการณ์ด้านการบริหารจัดการแรงงานกรณีขาดแคลนแรงงาน

เมื่อวันที่ 15 พ.ย.60 ผู้สื่อข่าวรายงานว่า ที่ห้องประชุมดอกแก้ว ศาลากลางจังหวัดสระแก้ว ได้ มีการประชุมพิจารณาแนวทางแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานตัดอ้อยฤดูกาลผลิตปี 2559 ครั้งที่ 6 /2560 เพื่อรองรับฤดูกาลตัดอ้อยปี 2560/61 ซึ่งจะเริ่มต้นตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2560 เป็นต้นไป โดยมีนายพรพจน์ เพ็ญพาส ผู้ว่าราชการจังหวัดสระแก้ว เป็นประธาน และมีผู้เข้าร่วมประชุมประกอบด้วย นายรณรงค์ นครจินดา รองผู้ว่าราชการจังหวัด, นายสิทธิศักดิ์ ธารนัย แรงงานจังหวัด, นายวสันต์ ปาลาศ จัดหางานจังหวัด, เจ้าหน้าที่ทหารจากกองกำลังบูรพา, มณฑลทหารบกที่ 19, กอ.รมน.สระแก้ว, ตำรวจตระเวนชายแดน, หัวหน้าสถานีตำรวจและตัวแทนทั้ง 9 อำเภอ, บริษัทเอกชน, นายมนตรี คำพล นายกสมาคมเกษตรกร ชายแดนบูรพา และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จำนวนกว่า 40 คน

ทั้งนี้ ที่ประชุมได้เปิดโอกาสให้แต่ละหน่วยงานนำเสนอข้อมูลการปฏิบัติงานในปี 2559 ซึ่ง พบว่า ประสบปัญหาการนำเข้าแรงงานต่างด้าวชาวกัมพูชาในทางปฏิบัติชัดเจน เนื่องจากทางราชการตั้งเป้า ว่า จะต้องนำแรงงานเข้าสู่ระบบที่หน่วยงานราชการกำหนดให้ได้ 50 เปอร์เซ็นต์คือ แรงงานมีบอร์ดเดอร์ พาสตามกฎหมายและเข้ามาทำงานชั่วคราวได้เพียง 3 เดือน แต่สามารถนำแรงงานเข้าสู่ระบบได้เพียง 3,177 คน จากจำนวนตัวเลขที่สมาคมเกษตรกรชายแดนบูรพาแจ้งว่า มีการใช้แรงงานจริง 17,013 คน หรือคิดเป็น 18.67 เปอร์เซ็นต์เท่านั้น ทำให้มีการถกเถียงถึงขั้นตอนและวิธีการเพื่อให้การนำเข้าแรงงานต่างด้าวชาวกัมพูชา มาเพื่อตัดอ้อยในฤดูกาลนี้ ซึ่งเริ่มต้นตั้งแต่วันที่ 1 ธ.ค.60 นั้นไม่เกิดปัญหาอีก โดยหน่วยทหารและ หน่วยความมั่นคงเป็นห่วงในขั้นตอนการอนุมัติฯ จะส่งผลให้มีแรงงานที่ยังไม่เข้าสู่ระบบเล็ดลอดเข้าสู่ ตลาดแรงงานขึ้นใน ซึ่งเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศ

นายมนตรี คำพล นายกสมาคมเกษตรกรชายแดนบูรพา กล่าวว่า ขั้นตอนการปกติที่ผ่านมา ซึ่ง มีการอนุมัติให้ชาวไร่อ้อยที่ต้องการใช้แรงงานกัมพูชาตัดอ้อยในแต่ละปี จะต้องไปขึ้นทะเบียนที่สมาคมฯ และติดต่อนำแรงงานเข้ามาเพื่อทำเอกสารที่สมาคมฯพร้อมนำไปพักไว้พักกับนายจ้าง รอขั้นตอนการส่ง

สำหรับพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคตะวันออก (สระแก้ว จันทบุรี และตราด) ที่ผ่านมาจะเป็นการบริหารจัดการโดยผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะ ผอ.รมน.จว.เป็นผู้ประสานและหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ในกรณีที่เกิดปัญหา ซึ่งการบริหารจัดการปัญหาเป็นไปอย่างแยกส่วนของแต่ละหน่วยงาน ไม่มีการแก้ปัญหาาร่วมกันแบบบูรณาการ และยังไม่มีการแก้ปัญหาในระดับนโยบาย จะเป็นการแก้ปัญหาแบบการอนุมัติเป็นครั้งๆไป ในระดับบริหารยังไม่มีการประชุมหารือเพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติเฉพาะเป็นเรื่องๆ ที่จะนำไปสู่การบูรณาการแก้ปัญหายั่งยืน

บทบาทหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว

1. ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง

- มีหน้าที่ คัดกรองตรวจตรา บุคคลและยานพาหนะ ที่เดินทางเข้า-ออก ราชอาณาจักรทั้งทางบก ทางเรือ และทางอากาศ และตรวจคัดกรองแรงงานต่างด้าวที่เดินทางมาทำงาน จัดเก็บข้อมูลภาพถ่ายบุคคลต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรและผู้กระทำความผิดกฎหมาย รวมทั้งอำนวยความสะดวกให้กับนายจ้างที่มาติดต่อราชการ เพื่อรับแรงงานต่างด้าวไปทำงาน

2. สาธารณสุขจังหวัด

- ตรวจสอบสุขภาพและประกันสุขภาพแรงงานต่างด้าว และออกใบรับรองให้แรงงาน ต่างด้าวเป็นหลักฐานเพื่อไปรับใบอนุญาตทำงาน

3. จัดหางานจังหวัด

- ควบคุมและการออกใบอนุญาตทำงานให้กับแรงงานต่างด้าว โดยเฉพาะในเรื่องของทางกรจ้าง แรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาที่เข้ามาทำงานตามฤดูกาล ซึ่งสำนักงานจัดหางานจังหวัดจะเป็นผู้รับแจ้งความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวตามแบบที่กำหนด พร้อมทั้งสำเนาเอกสารให้นายจ้างไป รับแรงงานต่างด้าว ณ ด่านตรวจคนเข้าเมืองตามที่แจ้ง และรับใบคำขออนุญาตทำงาน และออกใบอนุญาตทำงานให้กับแรงงานต่างด้าว

4. ตำรวจภูธรจังหวัด

- ป้องกันปราบปรามแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ปราบปราม จับกุม ผู้ประกอบการ นายจ้าง ผู้นำพา ผู้ให้ที่พักพิง ซึ่งผลการปฏิบัติที่ผ่านมาสามารถจับกุมแรงงานต่างด้าวผิด กฎหมาย และประชาสัมพันธ์ให้แรงงานต่างด้าวรับทราบถึงแนวทางการปฏิบัติที่ถูกต้อง ดำเนินการตรวจสอบปราบปราม จับกุม การลักลอบค้ามนุษย์เกี่ยวกับแรงงาน เป็นต้น กรณีแรงงานไม่สามารถแสดงหนังสือเดินทาง (Passport) หรือหนังสือเดินทางชั่วคราว (Temporary Passport) หรือเอกสารรับรองสถานะบุคคล (Certificate of Identity) หรือบัตร ประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย (บัตรสีชมพู) ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าคนต่างด้าวอยู่ในราชอาณาจักร โดยไม่ได้รับอนุญาตและให้ดำเนินการตาม พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522 จับกุม พนักงานสอบสวนเพื่อนำส่ง ตม. ผลักดันส่งกลับไป พร้อมทั้งให้ดำเนินคดีกับนายจ้าง ผู้นำพา ผู้ให้ที่พักพิง ตลอดจนผู้ให้การช่วยเหลือสนับสนุนตามกฎหมายโดยเคร่งครัด

5. กองกำลังป้องกันชายแดน

- มีภารกิจในการป้องกันชายแดน รักษาความมั่นคงภายใน และพัฒนาเพื่อความมั่นคง ซึ่งปัญหาแรงงานต่างด้าวถือว่าเป็นภัยคุกคามรูปแบบหนึ่ง ซึ่งกองกำลังจำเป็นต้องควบคุมและอำนวยความสะดวกให้เกิดการแก้ปัญหา โดยการสกัดกั้นตามช่องทางที่เข้ามา และจัดตั้งคณะทำงานเพื่อนำไปสู่การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวให้เป็นระบบ โดยใช้ พรบ.กฏอัยการศึก

6. องค์กรผู้ประกอบการ

- ดูแลผลประโยชน์ให้แก่เกษตรกร และประสานงานระหว่างเกษตรกรกับหน่วยงานภาครัฐ อำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้า และวางยุทธศาสตร์การใช้แรงงานในการพัฒนาเศรษฐกิจตามแนวชายแดน ส่งเสริมการใช้แรงงานตามกฎหมายแก่เกษตรกร/ผู้ประกอบการ

7. ฝ่ายปกครองจังหวัด

- เป็นหน่วยประสานหลักของจังหวัด ในการดำเนินการร่วมกับทุกภาคส่วน ในงานด้านความมั่นคงและรักษาความสงบเรียบร้อยตามแนวชายแดนและตอนในของจังหวัด รวมทั้งการป้องกันการค้ามนุษย์จากแรงงานต่างด้าว

8. กองกำลังรักษาความสงบเรียบร้อย มณฑลทหารบกที่ 19

- มีพื้นที่รับผิดชอบจังหวัดสระแก้ว จันทบุรี และจังหวัดตราด มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ทั้ง 3 จังหวัด และจัดระเบียบพื้นที่ให้สามารถบังคับใช้กฎหมายตามปกติได้

ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการที่สำคัญ

1. ปัญหาการขาดแคลนแรงงานตามฤดูกาลที่ถูกกฎหมาย โดยเฉพาะในภาคการเกษตร ที่มีความจำเป็นต้องใช้แรงงานในการเก็บเกี่ยวผลผลิต ในขณะที่ไม่มีแรงงานไทยทำ จำเป็นต้องจ้างแรงงานต่างด้าวทั้งแบบถูกกฎหมายและผิดกฎหมายหรืออาจเข้ามาถูกต้องโดยใช้บัตรผ่านแดนก็จะมีปัญหาเรื่องการไม่ได้รับอนุญาตให้ทำงาน ซึ่งเป็นปัญหาทางด้านกฎหมาย

2. ปัญหาเกี่ยวกับการข้ามเขต ไปทำงานชั่วคราวของแรงงานประเภทมีฝีมือซึ่งเป็นกลุ่มแรงงานเฉพาะไม่สามารถทำได้ ซึ่งเป็นปัญหาทางด้านกฎหมายเช่นกัน

3. ปัญหาการบูรณาการแรงงานต่างด้าว ที่ต้องการผู้นำในการบูรณาการที่มีศักยภาพ กล้าตัดสินใจ และเสียสละ ต้องการการมีส่วนร่วมจากหน่วยงานทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน ที่จะร่วมกันกำหนดเป้าหมายที่เป็นไปได้และได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย อย่างเป็นรูปธรรม

สรุป

การศึกษาในบทที่ 3 เพื่อตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อที่ 1 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ตามแนวชายแดนไทย – กัมพูชา ของหน่วยงานต่างๆในปัจจุบัน ข้อที่ 2 เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรค ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวตามแนว ชายแดนไทย – กัมพูชา ผลการศึกษาตอบวัตถุประสงค์การวิจัยทั้ง 2 ข้อดังกล่าวข้างต้น ดังนี้

ตอบวัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัยในข้อที่ 1 สรุปได้ว่า การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชา ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ภาคเกษตรกรรมยังมีความต้องการแรงงานที่ถูกกฎหมายจำนวนมาก ซึ่งต้องการหน่วยงานภาครัฐเข้ามาให้การช่วยเหลือบริหารจัดการให้อย่างเป็นรูปธรรม เพราะแรงงานตามแนวชายแดนฝั่งกัมพูชาที่จะสามารถเข้ามาทำงานในประเทศไทยมีจำนวนลดลง สอดคล้องกับคำกล่าวของ นายมนตรี คำพล นายกสมาคมเกษตรกรชายแดนบูรพา หรือนายกสมาคมชาวไร่ อ้อย ที่กล่าวว่า ปัจจุบัน ชาวกัมพูชาตามแนวชายแดนเหลือน้อย เนื่องจากที่เคยเข้ามาทำงานตามแนวชายแดนแล้วสามารถ พูดและสื่อสารภาษาไทยได้ ก็จะหาทางที่เข้าไปทำงานในพื้นที่ตอนใน เช่นกรุงเทพฯ ทำให้แรงงานขาดแคลน ต้องไปหาคนพื้นที่ตอนในมา แต่ก้ติดปัญหาเรื่องพื้นที่ที่ไม่ได้อยู่ติดชายแดน เนื่องจากจะผิดต่อ บันทึกความตกลงระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชาว่าด้วยการข้ามแดนระหว่างปะเทศทั้งสอง ในเรื่องของพื้นที่ที่กำหนดให้ข้ามเข้ามาในประเทศไทยได้ตามบันทึกข้อตกลง ปัจจุบันการบริหารจัดการปัญหาเป็นการดำเนินการแบบแยกส่วนต่างหน่วยต่างดำเนินการในส่วนอำนาจของหน่วยงานของตน และตาม พรบ.หรือ กฎหมายที่หน่วยงานถืออยู่ ยังขาดการแก้ไขปัญหาคือเป็นระบบอย่างจริงจัง เนื่องจากปัจจุบันยังไม่มีหน่วยงานหลักที่เข้าไปปัญหาด้านแรงงานที่แท้จริงมาเป็นแม่ข่ายในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ตามแนวชายแดนไทย – กัมพูชา การบูรณาการแก้ไขปัญหาคือในปัจจุบันที่เกิดขึ้น เป็นการแก้ไขเฉพาะหน้าตามลักษณะของปัญหาโดยการแก้ปัญหาที่จะอ้างอิงถึงสถิติความต้องการแรงงานในภาคอุตสาหกรรม และภาคเกษตรกรรม รวมทั้งการผ่อนปรนการปฏิบัติระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้องที่รับผิดชอบกับผู้ประกอบการ โดยขาดการควบคุมจากเจ้าหน้าที่อย่างทั่วถึง ทำให้ผู้ประกอบการไม่เห็นถึงความสำคัญของการปฏิบัติให้ถูกต้อง เนื่องจากเข้าใจว่าที่ผ่านมาส่วนราชการมีการผ่อนปรนให้เสมอมา และในคราวต่อไปเมื่อเกิดปัญหาที่จะผ่อนปรนให้อีก ทำให้ปัญหาต่างๆไม่ได้รับการแก้ไขทั้งหมด และเกิดผลสำเร็จอย่างยั่งยืน รวมทั้งสถานการณ์ด้านการบริหารจัดการการขาดแคลนแรงงานต่างด้าวตามแนวชายแดนไทยกัมพูชาที่ผ่านมา ยังไม่สามารถบริหารจัดการแรงงานให้ได้ตามความต้องการของเกษตรกรภายในประเทศที่ยังมีความต้องการแรงงานภาคเกษตรกรรมจำนวนมากประมาณ 20,000 คน/ปี/พื้นที่จังหวัด ทั้งแบบเข้าไป-เย็นกลับ และแรงงานตามฤดูกาล ทำให้เกิดการขาดแคลนแรงงานอย่างมากในภาคเกษตร เพราะไม่มีหน่วยงานรับผิดชอบเรื่องแรงงานต่างด้าวตามแนวชายแดนอย่างแท้จริงส่งผลให้ขาดอำนาจการต่อรองกับประเทศเพื่อนบ้านที่จะนำแรงงานเข้ามาอย่างถูกต้อง เนื่องจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะรับผิดชอบต่องานตามอำนาจหน้าที่ของตนเองเท่านั้น ภาระต่างจึงตกไปอยู่ที่ผู้ประกอบการที่ต้องหาวิธีทางที่จะได้มาซึ่งแรงงานหากจำเป็นก็ต้องใช้แรงงานต่างด้าวแบบผิดกฎหมายก็ต้องยอม เพราะแรงงานตามแนวชายแดนมีจำนวนไม่เพียงพอ หากแรงงานต่างด้าวที่อยู่นอกพื้นที่แนวชายแดนหรือแรงงานที่อยู่ตอนในของประเทศจะเข้ามาทำงานต้องใช้เอกสารการเข้าเมืองเป็นพาสปอร์ต ไม่สามารถใช้บัตรเดออร์พาสได้ ซึ่งการทำพาสปอร์ตนั้นมีราคาสูง แรงงานต่างด้าวมักจะไม่ค่อยทำเนื่องจากการเข้ามาทำงานตามแนวชายแดนนี้เป็นงานแบบตามห้วงฤดูกาล ไม่คุ้มกับการใช้เอกสารพาสปอร์ตเข้ามาแต่จะคุ้มสำหรับการใช้เข้าไปทำงานทางตอนในของประเทศ ทำให้มีบางส่วนที่มาจากตอนในของกัมพูชาแล้วไม่สามารถทำเอกสารเดออร์พาสได้ แล้วต้องการเข้ามาทำงานก็จะเข้ามาทำงานแบบลักลอบ นอกจากนั้นปัญหาเกี่ยวกับการข้ามเขตไปทำงาน

ชั่วคราวก็ส่งผลกระทบต่อเกษตรกรอย่างมากทำให้เกิดความเสียหายทางด้านเศรษฐกิจเป็นมูลค่าหลายสิบล้านบาทโดยเฉพาะเกษตรกรผู้ปลูกลำไยในพื้นที่จังหวัดสระแก้วคาบเกี่ยวจังหวัดจันทบุรีซึ่งเกิดปัญหาจนทำให้ผู้ประกอบการมีการรวมตัวประท้วงขึ้นจนส่งผลให้หน่วยงานต่างๆต้องออกมาแก้ไขปัญหาาร่วมกัน แต่ก็ยังไม่เห็นหน่วยงานที่เป็นหลักที่เข้าใจปัญหาสามารถเป็นผู้นำในการจัดหน่วยงานแก้ไขปัญหาและกำหนดนโยบายที่เป็นรูปธรรมที่จะส่งผลให้ทุกหน่วยงานสามารถปฏิบัติไปในทางเดียวกันและปัญหาต่างๆสามารถคลี่คลายจนหมดไปได้

ตอบวัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัยในข้อที่ 2 สรุปได้ว่า ปัญหาและอุปสรรค ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวตามแนวชายแดนไทยกัมพูชา ที่เป็นปัญหาต่อเกษตรกรอย่างเห็นได้ชัดที่ผ่านมามีคือ ปัญหาเกี่ยวกับการข้ามเขต ไปทำงานชั่วคราวของแรงงานต่างด้าวตามแนวชายแดนซึ่งไม่สามารถทำได้ เนื่องจากมีความผิดตามพระราชกำหนด การบริหารจัดการการทำงานของคนงานต่างด้าว พ.ศ.2560 ซึ่งแรงงานที่มีความจำเป็นต้องข้ามเขตนี้เป็นแรงงานประเภทที่มีความชำนาญเฉพาะด้าน ยกตัวอย่างเช่น แรงงานที่มีฝีมือในการเก็บลำไย ก็จะมีอยู่เฉพาะในเขตพื้นที่จังหวัดจันทบุรี ซึ่งไม่สามารถข้ามไปจังหวัดสระแก้วหรือตราดได้ ดังเช่นเมื่อ พฤศจิกายน 2559 กรณีปัญหาการจับกุมแรงงานต่างด้าว-ล้งรับซื้อลำไย ในพื้นที่จังหวัดสระแก้วและจันทบุรี จนสร้างความเดือนร้อนและเสียหายกับชาวสวนลำไยในพื้นที่ 6 อำเภอ ประกอบด้วย วัฒนบุรี คลองหาด วัฒนน้ำเย็น เขาฉกรรจ์ วัฒนานคร และอำเภอเมือง เนื่องจากมีการจับกุมแรงงานต่างด้าวจากล้งรับซื้อพื้นที่จันทบุรี ไม่ให้นำแรงงานข้ามเขตมาเก็บผลผลิต รวมทั้งมีการเรียกเก็บส่วยจากล้งไปแล้วถึง 4.1 ล้านบาท จนมีการรวมตัวประท้วงและเข้าขอความช่วยเหลือจากผู้ว่าราชการจังหวัดสระแก้ว ที่ศาลากลางจังหวัด เมื่อวันที่ 10 พ.ย.ที่ผ่านมา เพราะการเก็บเกี่ยวผลผลิตหากไม่สามารถดำเนินการได้ตามห้วงเวลาจะทำให้ผลผลิตเสียหาย จากเหตุการณ์ดังกล่าว นำไปสู่การหารือของผู้ว่าทั้งสองจังหวัด ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดสระแก้วกับผู้ว่าราชการจังหวัดจันทบุรี โดยในครานั้นมี ผู้บัญชาการมณฑลทหารบกที่ ๑๙ ร่วมหารือด้วย โดยรายละเอียดการหารือ ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของทั้งสองจังหวัด ประกอบด้วย จังหวัดจันทบุรีและสระแก้ว มีการเสนอแก้ไขปัญหาาร่วมกัน เกี่ยวกับปัญหาการเรียกรับส่วยและผลผลิตของเกษตรกรชาวสวนลำไยได้รับความเสียหาย จนได้ข้อสรุปว่า ทั้งสองจังหวัดพิจารณาอนุญาตให้ใช้แรงงานต่างด้าว เพื่อการเก็บผลผลิตลำไย ในพื้นที่ 2 จังหวัด คือ จันทบุรี-สระแก้ว ให้ข้ามเขตกันได้โดยไม่มี ความผิด เพื่อแก้ปัญหาให้กับเกษตรกรที่เดือดร้อน เนื่องจากมีผลผลิตลำไยเสียหายแล้วบางส่วน โดยกำชับให้เจ้าหน้าที่ช่วยกันตรวจสอบการอนุญาตให้เฉพาะแรงงานที่ใช้ในการเก็บเกี่ยวผลผลิตลำไยเท่านั้น ปัญหาการขาดแคลนแรงงานแรงงานตามฤดูกาล โดยเฉพาะในภาคการเกษตร ที่มีความจำเป็นต้องใช้แรงงานในการเก็บเกี่ยวผลผลิต ในขณะที่ไม่มีแรงงานไทยทำ ต้องจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายหรืออาจเข้ามาถูกต้องโดยใช้บัตรผ่านแดนแต่จะมีปัญหาเรื่องการไม่ได้รับอนุญาตให้ทำงาน ดังที่กล่าวไว้แล้วในข้อที่ 1 และปัญหาด้านการบูรณาการแก้ไขปัญหาโดยยังไม่มีหน่วยงานหลักที่จะมาเป็นแม่ข่ายในการบูรณาการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งหากกล่าวถึงการบูรณาการแล้ว การปฏิบัติต่างๆทุกหน่วยได้มีการบูรณาการร่วมกันอยู่เสมอ แต่ยังไม่เห็นหน่วยงานที่เข้าใจสภาพปัญหาและมีความสามารถที่จะเป็นแม่ข่ายรับผิดชอบกำหนดแนวทางเชิงนโยบาย และกำหนดยุทธศาสตร์ที่จะนำไปสู่การป้องกันและแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืน ส่งผลให้เกษตรกรผู้ประกอบการ รวมทั้งระบบเศรษฐกิจของพื้นที่ตามแนวชายแดนได้รับการแก้ไขอย่างเป็นรูปธรรมและยั่งยืน

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหา อุปสรรค และกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหา แรงงานต่างด้าวตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชา

การศึกษาในบทที่ 4 จะศึกษาอยู่ในบริบทของวัตถุประสงค์ของการวิจัย ข้อที่ 3. เพื่อกำหนดแนวทางที่เหมาะสม ในการการป้องกันและแก้ไขปัญหาลูกจ้างต่างด้าวตามแนวชายแดนไทย - กัมพูชา โดยมีลำดับการศึกษาดังนี้

1. วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญ
2. กำหนดแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาลูกจ้างต่างด้าวตามแนวชายแดนไทย - กัมพูชา
3. สรุป

วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญ

การศึกษาในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis) โดยนำข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึก มาวิเคราะห์ จากการศึกษาวิจัย สามารถสรุปได้ดังนี้.-

1. ปัญหาการขาดแคลนแรงงานต่างด้าวตามฤดูกาลที่ถูกกฎหมาย โดยเฉพาะในภาคการเกษตร ที่มีความจำเป็นต้องใช้แรงงานในการเก็บเกี่ยวผลผลิต ที่ไม่มีแรงงานไทยทำ จำเป็นต้องจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายหรืออาจเข้ามาถูกต้อง โดยใช้บัตรผ่านแดนแต่จะมีปัญหาเรื่องการไม่ได้รับอนุญาตให้ทำงาน ซึ่งเป็นปัญหาทางด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ พรก.แรงงาน ปี 2560 จากการวิเคราะห์พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2560 แรงงานต่างด้าวในกฎหมายฉบับนี้หมายถึง บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย ใช้กำลังกายหรือความรู้เพื่อประกอบอาชีพหรือประกอบการงานด้วยประสงค์ค่าจ้างหรือประโยชน์อื่นใดหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่เป็นงานที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ก่อนทำงานต้องได้รับอนุญาตให้ทำงานจากนายทะเบียน เว้นแต่คนต่างด้าวซึ่งเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง เพื่อทำงานอันจำเป็นและเร่งด่วนตามที่อธิบดีประกาศซึ่งมีระยะเวลาการทำงานให้เสร็จสิ้นภายใน 15 วัน แต่คนต่างด้าวจะทำงานนั้นได้เมื่อได้มีหนังสือแจ้งให้นายทะเบียนทราบ ถ้านายจ้างจะจ้างแรงงานต่างด้าวโดยนายจ้างจ้างเองโดยตรง หรือจ้างต่อจากนายจ้างคนอื่น ต้องยื่นคำขออนุญาตจ้างคนต่างด้าวเข้าทำงาน และต้องได้รับอนุญาตก่อน จากนั้นชำระค่าธรรมเนียมยื่นคำขออนุญาตทำงานและการออกไปอนุญาตทำงาน อายุใบอนุญาตทำงาน 2 ปี หรือเป็นไปตามที่กฎหมายอื่นกำหนด ต่อใบอนุญาตทำงานได้ครั้งละ 2 ปี แต่ไม่เกิน 4 ปี ต่อครั้ง ใบอนุญาตทำงานหาย ต้องแจ้งขอใหม่ ใบละ 3,000 บาท ถ้ายางต่อจากนายจ้างคนอื่นที่เลิกจ้างแล้ว ต้องไปทำงานกับนายจ้างใหม่ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่เลิกทำงานกับนายจ้างรายเดิม ต้องทำงานตามประเภทที่ขออนุญาตเท่านั้น ถ้าจะเปลี่ยนต้องแจ้งนายทะเบียน ค่าเปลี่ยนครั้งละ 5,000 บาท จากการศึกษา พรก.นี้มีกระบวนการและขั้นตอนที่ดีและให้ความคุ้มครองต่อแรงงานอย่างมาก แต่ด้วยความเป็นบุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย ใช้กำลังกายหรือความรู้เพื่อประกอบอาชีพหรือประกอบการงานด้วยประสงค์ค่าจ้างหรือประโยชน์อื่นใดนั้น ทำให้บุคคลที่เป็นแรงงานเหล่านี้ไม่ใส่ใจในเรื่อง

เอกสารและกระบวนการทางด้านกฎหมายเท่าใดนัก เป็นปัญหาต่อผู้ประกอบการตามแนวชายแดนเป็นจำนวนมาก จากการสัมภาษณ์ นายมนตรี นายกสมาคมชาวไร่อ้อยภาคตะวันออก กล่าวว่าแรงงานชาวกัมพูชาต้องใช้เวลาในการรอกระบวนการทางด้านเอกสารเป็นระยะเวลาอันยาวนานในแต่ละครั้งที่ผ่านกระบวนการเข้ามาทำงานอย่างถูกต้อง ทำให้บางส่วนเลือกที่จะใช้การผ่านตามช่องทางไม่ปกติ เกิดเป็นปัญหาที่ตามมาคือเอกสารไม่ถูกต้อง สำหรับปัญหาการขาดแคลนแรงงานตามฤดูกาล โดยเฉพาะในภาคการเกษตร ที่มีความจำเป็นต้องใช้แรงงานในการเก็บเกี่ยวผลผลิต ในขณะที่ไม่มีแรงงานไทยทำ จำเป็นต้องจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ขาดเอกสารการทำงานที่ถูกต้องหรืออาจเข้ามาถูกต้องแต่ทำงานได้ในพื้นที่ที่กำหนดและกับนายจ้างเพียงรายเดียว ซึ่งการเข้ามาของแรงงานเหล่านี้จะสอดคล้องกับแนวคิดเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ ที่ว่าการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ จากแรงงานต่างด้าวเข้าสู่ประเทศไทย ประกอบไปด้วยปัจจัยหลักอยู่ 2 ประการ คือ 1) ปัจจัยผลักดัน ซึ่งได้แก่อัตราการว่างงานในประเทศตนเอง ระดับของค่าจ้างที่ต่ำกว่าเมื่อเทียบกับการมาทำงานในประเทศไทย ความก้าวหน้าในอาชีพ ค่านิยมทางสังคม ปัจจัยทางสังคมและเศรษฐกิจของประเทศ ทำให้เกิดปัจจัย ผลักดันให้แรงงานต่างด้าวมีความต้องการย้ายถิ่นเข้ามาทำงานในประเทศไทย 2) ปัจจัยดึงดูด จะประกอบไปด้วย ระดับค่าจ้างที่สูงกว่า ความต้องการกำลังแรงงานในสาขาที่ขาดแคลน หรือปัจจัยทางสังคมและการเมือง เช่น การไม่กีดกันด้านเชื้อชาติ ศาสนา ซึ่งปัจจัยเหล่านี้เป็นปัจจัยดึงดูดให้ แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทยมากขึ้น ซึ่งเข้ามาโดยใช้บัตรผ่านแดนแต่จะมีปัญหาเรื่องการไม่ได้รับอนุญาตให้ทำงาน ซึ่งจากการสัมภาษณ์ ดร.อิสิวดี ตั้งเกียรติ นายกสมาคมการค้าการท่องเที่ยวชายแดนไทย-กัมพูชา จันทบุรี ซึ่งได้กล่าวว่า “ในแต่ละปี ผู้ประกอบการ มีความต้องการแรงงานในภาคเกษตร ปีละกว่า 20,000 ถึง 30,000 คน ซึ่งในภาคเกษตรส่วนใหญ่ เครื่องจักรไม่สามารถทดแทนได้ โดยเฉพาะการเก็บผลไม้ เครื่องจักรไม่รู้ว่ ทลายไหนแก่ ผลไหนสุกหรือพอที่จะเก็บได้บ้าง เครื่องจักรไม่รู้” ซึ่งการได้มาซึ่งแรงงานในแต่ละปีนั้นมีขั้นตอนที่ต้องใช้เวลา และสอดคล้องกับการสัมภาษณ์ นายมนตรี คำพล นายกสมาคมเกษตรชายแดนบูรพา หรือนายกสมาคมชาวไร่อ้อย ได้กล่าวไว้ว่า “ขั้นตอนการส่งเอกสาร ต้องใช้เวลาประมาณ 7-10 วัน ส่งผลให้เกิดการแออัดอย่างมาก ที่ด่านตรวจคนเข้าเมือง เพราะแต่ละปีต้องใช้แรงงานมากถึง 20,000 คน ซึ่งปีที่แล้วมีตัวเลข 17,013 คน ไม่รวมผู้ติดตามซึ่งเป็นบุตรของแรงงานอีก 5,713 คน” ทำให้สถานการณ์ด้านแรงงานนอกจากจะขาดแคลนแล้วยังมีขั้นตอนที่ต้องใช้เวลาในการดำเนินการมากอีกด้วย ซึ่งกระบวนการคัดกรองเหล่านี้ทำให้การเข้ามาของแรงงานมีความยุ่งยากแต่เพื่อเป็นไปตาม แนวคิดเรื่องความมั่นคงของชาติ ซึ่งศาสตราจารย์ George A Lincoln กล่าวไว้ว่า “ความมั่นคงแห่งชาติ คือวัตถุประสงค์แห่งชาติขั้นต้น ซึ่งได้แก่การป้องกันประเทศ พลเมือง และวิถีชีวิตของประชาชน ให้รอดพ้นจากการรุกรานหรือการคุกคาม ปัจจุบันความมั่นคงแห่งชาติเป็นจุดมุ่งหมายสำคัญของยุทธศาสตร์ระดับชาติ เพื่อที่จะใช้ทรัพยากรของชาติทุกอย่างให้เป็นประโยชน์ ทรัพยากรเหล่านี้รวมถึงปัจจัยทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคมจิตวิทยา และการทหาร” หากเราให้การเข้ามาของแรงงานต่างด้าวเป็นไปโดยอิสระขาดการควบคุมที่ดีแล้ว ก็จะนำไปสู่การเป็นภัยคุกคามในอนาคตต่ออาชีพ และวิถีชีวิตของประชาชน จากข้อมูลของจัดหางานจังหวัดพบว่า ณ เดือน มิถุนายน 2561 จำนวนแรงงานต่างด้าวที่ อยู่ในระบบทะเบียนของสำนักงานจัดหางานจังหวัดสระแก้ว มีจำนวนทั้งสิ้น 3,334 คน จังหวัดจันทบุรี มีจำนวน 29,418 คน และจังหวัดตราด มีจำนวน 227 คน ซึ่งหากมองภาพของพื้นที่จังหวัดสระแก้วและจังหวัดจันทบุรีแล้วพบว่า ความต้องการของแรงงานในจังหวัดจันทบุรี ยังมีปริมาณเท่ากับความต้องการของผู้ประกอบการสำหรับแรงงานในพื้นที่จังหวัดสระแก้ว มีแรงงานที่อยู่ในระบบเพียงร้อยละ 17 ของความต้องการทั้งหมด/

คน/ปี ในส่วนที่ยังเป็นช่องว่างอยู่ร้อยละ 73 นั้น เป็นแรงงานที่ไม่อยู่ในระบบ ซึ่งจากแนวคิดเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ ที่ พิมพ์ชนก(2551) ได้กล่าวไว้ว่า สาเหตุของการเคลื่อนย้ายแรงงานจากประเทศหนึ่งไปสู่อีกประเทศหนึ่ง เนื่องจากปัจจัยผลักดันจากประเทศที่แรงงานเคลื่อนย้ายออกไปและแรงดึงดูดจากประเทศที่แรงงานเคลื่อนย้ายเข้า จากแนวคิดดังกล่าวทำให้พออนุมานได้ว่า แรงงานต่างด้าวที่ไม่อยู่ในระบบ คือแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาโดยไม่ถูกต้อง สอดคล้องกับการสัมภาษณ์ นางดารารัตน์ ไห้วงค์ รองนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด กล่าวว่า “ยังงั้นก็พู่ชาก็มาทำงานในประเทศไทย เพราะค่าจ้างบ้านเราแพงกว่า สวัสดิการดีกว่าทั้งด้านการรักษาพยาบาลและการศึกษาของบุตรที่ติดตามมาด้วย” ทำให้แรงงานต่างด้าวเหล่านี้มีความต้องการมาทำงานในประเทศไทย หากเราข้อจำกัดด้านขั้นตอนการเข้ามาอย่างถูกต้อง สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว ก็จะช่วยลดปัญหาทางด้านการเข้ามาอย่างไม่ถูกต้องได้ ซึ่งนอกจากสถานการณ์ปัญหาทางด้านการเข้ามาโดยมีขั้นตอนที่ต้องใช้เวลาแล้ว ยังมีปัญหาทางด้านการข้ามเขตอีกด้วย จากการวิเคราะห์ปัญหาการขาดแคลนแรงงานแรงงานตามฤดูกาลที่ถูกกฎหมาย เป็นปัญหาทางด้านข้อกฎหมายและปัญหาเฉพาะบุคคลของแรงงานเอง ซึ่งการแก้ปัญหาจำเป็นต้องอาศัยการทำงานร่วมกันในหลายส่วนงานเพื่อให้การแก้ปัญหาประสบผลสำเร็จสูงสุด ด้วยการบูรณาการการทำงานร่วมกัน ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารแบบบูรณาการ ที่ พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตโต, 2544) ให้ความหมายของคำว่า บูรณาการ หมายถึง การทำให้หน่วยงานย่อย ๆ ทั้งหลายที่สัมพันธ์อิงอาศัยซึ่งกันและกัน เข้ามารวมทำหน้าที่ประสานกลมกลืน เป็นองค์รวมหนึ่งเดียวที่มีความความครบถ้วนสมบูรณ์ในตัว และกล่าวว่าการบูรณาการนั้น จะเอาหน่วยย่อยหนึ่งเข้ามารวมในองค์รวมที่มีหน่วยย่อยอื่นแล้วก็ได้ อันนี้เรียกว่าการบูรณาการทั้งสิ้น

2. ปัญหาเกี่ยวกับการข้ามเขต ไปทำงานชั่วคราวซึ่งไม่สามารถทำได้ ยกตัวอย่างเช่นกรณี แก้ไขปัญหาเก็บเกี่ยวผลผลิตลำไย ซึ่งได้มีการประชุมที่ห้องประชุมที่ว่าการอำเภอโป่งน้ำร้อน จังหวัดจันทบุรี เมื่อวันที่ 23 มกราคม 2560 ที่ผ่านมา โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดสระแก้ว รองผู้ว่าราชการจังหวัดสระแก้ว และหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง มณฑลทหารบกที่ 19 ฝ่ายความมั่นคง ตำรวจ ของจังหวัดสระแก้วและจังหวัดจันทบุรี เข้าร่วมประชุม การประชุมครั้งนี้ สืบเนื่องมาจากการผ่อนปรนให้ผู้ประกอบการสวนลำไยในจังหวัดสระแก้วและจันทบุรีเคลื่อนย้ายแรงงานกัมพูชาข้ามเขตจังหวัดจันทบุรีเข้ามาเก็บเกี่ยวผลผลิตลำไยในพื้นที่จังหวัดสระแก้ว 4 อำเภอ มี อำเภอวังสมบูรณ์ คลองหาด วังน้ำเย็น และอำเภอเขาฉกรรจ์ ซึ่งจะหมดเขตเวลาที่กำหนดในวันที่ 31 มกราคม 2560 แต่เนื่องจากผลผลิตลำไยของเกษตรกรในพื้นที่ดังกล่าวยังมีอยู่จำนวนมาก คาดว่าจะมีผลผลิตถึงสิ้นเดือนเมษายน 2560 จึงได้มีการประชุมอีกครั้ง เพื่อรับทราบความเดือดร้อนของเกษตรกรและทบทวนเพื่อหามาตรการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกลำไย “ที่ประชุมมีมติเห็นชอบผ่อนปรนขยายเวลาให้ผู้ประกอบการ หรือล้งจังหวัดจันทบุรีสามารถเคลื่อนย้ายแรงงานชาวกัมพูชาเข้ามาเก็บลำไยในพื้นที่ 4 อำเภอของจังหวัดสระแก้ว ออกไปถึงวันที่ 30 เมษายน 2560 นอกจากนี้ที่ประชุมยังได้เพิ่มมาตรการให้ผู้ประกอบการต้องปฏิบัติตามกฎหมายจราจรอย่างเคร่งครัดเพื่อป้องกันการเกิดอุบัติเหตุทางถนนในขณะที่เคลื่อนย้ายแรงงาน นอกจากนี้มาตรการผ่อนปรนดังกล่าว สามารถใช้ได้ในฤดูกาลผลิตนี้เท่านั้น ในปีหน้าจะมีการประชุมกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเพื่อปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายต่อไป” นายธรรมศักดิ์ รองผู้ว่าราชการจังหวัดสระแก้วกล่าว สอดคล้องกับแนวคิดเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ ที่ได้กล่าวไว้ว่า การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ มักจะเป็นการเคลื่อนย้ายของประชากรจากประเทศที่ยากจนไปสู่ประเทศที่เจริญก้าวหน้า ทั้งทางด้านสังคม และเศรษฐกิจโดยประชากรกลุ่มที่อพยพเคลื่อนย้ายพบว่ามักจะเป็นกลุ่มที่มีทักษะในการประกอบอาชีพสูง เป็นปัจจัยดึงดูด (Put Factors) จาก

ประเทศที่แรงงานเคลื่อนย้ายเข้า ปัจจัยดึงดูดคือสิ่งที่เป็นสาเหตุดึงดูดให้แรงงานเคลื่อนย้ายจากประเทศบ้านเกิดเข้าสู่ประเทศใดประเทศหนึ่ง ซึ่งมักมีสาเหตุจากการขาดแคลนกำลังแรงงานในบางสาขา ซึ่งในที่นี้ คือการขาดแคลนแรงงานฝีมือในการเก็บลำไย จากการวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการข้ามเขต ไปทำงานชั่วคราวซึ่งไม่สามารถทำได้ เป็นปัญหาทางด้านข้อกฎหมายเช่นกัน ซึ่งการแก้ปัญหาจำเป็นต้องอาศัยการทำงานร่วมกันในหลายส่วนงานเพื่อให้การแก้ปัญหาประสบผลสำเร็จสูงสุด เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ ได้เสนอในวิถีคิดแบบบูรณาการไว้อย่างน่าสนใจประกอบด้วย 3 ขั้นตอน ขั้นที่ 1 ถอดกรอบ เพื่อที่จะให้หลุดจากกับดักทางความคิด ทางวัฒนธรรม ทางความรู้ ทางประสบการณ์ เป็นต้น ขั้นที่ 2 ขยายกรอบ โดยอาศัยฐานแนวคิดในเรื่อง องค์กรวม สหวิทยาการ คิดโดยวิธีอุปนัย การมองประสานชั่วคราวข้าม และมองแบบทุกฝ่ายชนะ ขั้นที่ 3 คุมกรอบ ซึ่งเป็นขั้นกลับมาบูรณาการอีกครั้ง

3. ปัญหาการบูรณาการแก้ไขปัญหายังต้องการผู้นำในการบูรณาการที่มีศักยภาพ กล้าตัดสินใจ และเสียสละเพื่อมาเป็นแม่ข่ายในการบูรณาการแก้ไขปัญหายังเป็นรูปธรรม นโยบายและยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวตามแนวชายแดนไทย – กัมพูชา ยังไม่ชัดเจน ซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงในแต่ละพื้นที่ที่มีความแตกต่างกัน ควรจัดตั้งหน่วยงานรับผิดชอบหลักในการบูรณาการเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาระหว่างแรงงานต่างด้าวตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชา ในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคตะวันออก ให้ชัดเจนเพื่อเป็นแม่ข่ายในการบูรณาการแก้ไขปัญหาร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ให้สอดคล้องเหมาะสมกับสภาพพื้นที่ โดยพิจารณาให้เหมาะสมกับบริบทและสถานการณ์ของพื้นที่นั้นๆ โดยเฉพาะในพื้นที่ชายแดนควรมีการกำหนดให้ “เป็นพื้นที่พิเศษที่มีการบริหารจัดการเฉพาะ” โดยจะต้องประกอบด้วยคณะกรรมการจาก 3 ฝ่าย คือ 1)ฝ่ายความมั่นคง 2)ฝ่ายปกครอง 3) องค์กรเอกชน ควรพิจารณาการแก้ไขปัญหาย่อยโดยยอมรับสภาพความเป็นจริงของการขาดแคลน แรงงานสำหรับพื้นที่ 3 จังหวัดภาคตะวันออก ซึ่งปัจจุบันภาคเกษตรกรรมมีความต้องการการจ้างแรงงานต่างด้าวสูง เนื่องจาก ค่าแรงราคาถูกกว่าการจ้างคนไทย จึงควรพิจารณาการเปิดจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวรอบใหม่เข้าสู่ระบบ รวมทั้งมีการปรับปรุงขั้นตอนให้มีความสะดวกและง่ายขึ้น มีการกำหนดมาตรการควบคุมจำกัดแรงงานต่างด้าว ให้อยู่ในพื้นที่เฉพาะ (Zoning) ทั้งนี้ ควรยึดหลักความสมดุลทั้งทางด้านเหตุผล ความมั่นคง และสิทธิมนุษยชน ผู้วิจัยเห็นว่า แนวคิดของการบูรณาการนั้นจำเป็นต้องมีความสัมพันธ์กับระบบการเมือง การปกครองและระบบเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นฐานคิดที่สำคัญ

กำหนดแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาระหว่างแรงงานต่างด้าวตามแนวชายแดนไทย – กัมพูชา

ปัญหาการขาดแคลนแรงงานแรงงานตามฤดูกาลที่ถูกกฎหมาย โดยเฉพาะในภาคเกษตร ที่มีความจำเป็นต้องใช้แรงงานในการเก็บเกี่ยวผลผลิต ที่ไม่มีแรงงานไทยทำ จำเป็นต้องจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายหรืออาจเข้ามาถูกต้อง โดยใช้บัตรผ่านแดนแต่จะมีปัญหาเรื่องการไม่ได้รับอนุญาตให้ทำงาน เป็นปัญหาทางด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ ที่เกี่ยวข้องกับบันทึกความตกลงระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชาว่าด้วยการข้ามแดนระหว่างประเทศทั้งสอง ปัญหาเกี่ยวกับการข้ามเขต ไปทำงานชั่วคราวของแรงงานประเพณีฝีมือซึ่งเป็นกลุ่มแรงงานเฉพาะไม่สามารถทำได้ ซึ่งเป็นปัญหาทางด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพรก.แรงงาน ปี ๒๕๖๐ จำเป็นต้องปฏิบัติตาม และปัญหา

การบูรณาการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว ที่ต้องการผู้นำในการบูรณาการที่มีศักยภาพ กล้าตัดสินใจ และเสียสละ ต้องการการมีส่วนร่วมจากหน่วยงานทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน ที่จะร่วมกันกำหนดเป้าหมายที่เป็นไปได้และได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย อย่างเป็นรูปธรรม ผู้วิจัยเห็นว่า ควรจัดตั้งหน่วยงานรับผิดชอบหลักในการบูรณาการเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวตามแนวชายแดน ไทย-กัมพูชา ในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคตะวันออก ให้ชัดเจนเพื่อเป็นแม่ข่ายในการบูรณาการแก้ไขปัญหาความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ให้สอดคล้องเหมาะสมกับสภาพพื้นที่ โดยพิจารณาให้เหมาะสมกับบริบทและสถานการณ์ของพื้นที่นั้นๆ โดยเฉพาะในพื้นที่ชายแดน ควรมีการกำหนดให้ “เป็นพื้นที่พิเศษที่มีการบริหารจัดการเฉพาะ” โดยจะต้องประกอบด้วยคณะกรรมการจาก 3 ฝ่าย คือ 1)ฝ่ายความมั่นคง 2)ฝ่ายปกครอง 3)องค์กรเอกชน บนแนวคิดด้านผลประโยชน์แห่งชาติ ซึ่งหมายถึง ความต้องการหรือความปรารถนาอันสำคัญยิ่งของประชาชนส่วนรวม ความต้องการนั้นจึงมีลักษณะกว้างและค่อนข้างถาวรและเมื่อได้พิจารณากำหนดขึ้นแล้ว ก็จะต้องมุ่งกระทำโดยต่อเนื่องเพื่อให้บรรลุผล โดยมีเอกราช ปราศจากการคุกคาม สมัครสมานสามัคคี อยู่ดีมีเกียรติ มีศักดิ์ศรี มีทรัพยากร และมีประเทศเพื่อนบ้านที่เป็นมิตร เพราะการกีดกันเพียงอย่างเดียวไม่ส่งผลดีต่อทางด้านเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยใช้หลักการบูรณาการร่วมกันในระดับนโยบายที่จะนำไปสู่ปฏิบัติ แนวความคิดที่เกี่ยวกับความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ความสำเร็จหรือล้มเหลวนั้นเกิดจากปัจจัยสำคัญดังต่อไปนี้ 1) ตัวนโยบาย 2) วัตถุประสงค์ของนโยบาย 3) ความเป็นไปได้ทางการเมือง 4) ความเป็นไปได้ทางเทคนิค/ทฤษฎี 5) ความพอเพียงของทรัพยากร 6) ลักษณะของหน่วยที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบาย มี 6 ประเด็น ดังนี้ 1) พิจารณาที่ขั้นการนำไปปฏิบัติ (Implementation failure) 2) พิจารณาที่ตัวนโยบายและแผน (Instrument failure) 3) พิจารณาที่การตัดสินเชิงคุณค่าหรือการตัดสินเชิงจริยธรรมของสังคม (Failure in normative justification) 4) การพิจารณาที่กรอบเวลาและเงื่อนไขของสภาพแวดล้อมของนโยบาย 5) พิจารณาที่ความสำเร็จของนโยบายหรือแผนหนึ่งสำเร็จ 6) ขอบเขตของคำถามที่ใช้วัด (Boundary problem) เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2546) ได้กล่าวถึงการบูรณาการว่าการบูรณาการก็คือการผนวก การประสาน การเติมเต็มการเชื่อมโยง การรวมกัน ร่วมกัน เป็นต้น หน่วยงานที่มีความเหมาะสมที่จะเป็นแม่ข่ายก็ควรจะเป็นหน่วยงานด้านความมั่นคง คือกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน ที่มีโครงสร้างครอบคลุมที่สุด ทั้งในระดับจังหวัด และในระดับภูมิภาค อีกทั้งยังมีกองกำลังป้องกันชายแดนอยู่ในทุกพื้นที่ ซึ่งกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พุทธศักราช 2551 มีอำนาจหน้าที่และรับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร เป็นองค์กรหลักในการบูรณาการกองอำนวยการ และกำกับดูแลการปฏิบัติงานป้องกันและแก้ไขปัญหาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือความมั่นคงของรัฐ พร้อมทั้งดำเนินการเสริมสร้างให้ประชาชนตระหนักในหน้าที่ที่จะเกิดทุน พินิจและรักษาไว้ซึ่งสถาบันชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ โดยให้ความสำคัญต่อการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ทั้งในการป้องกันและแก้ไขปัญหาต่างๆ และสนับสนุนโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ด้วยการน้อมนำแนวทางพระราชทาน “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” และ “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” เป็นหลักในการดำเนินงาน

สรุป

การศึกษาในบทที่ 4 เพื่อตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัย ข้อที่ 3.เพื่อกำหนดแนวทางที่เหมาะสมในการการป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวตามแนวชายแดนไทย – กัมพูชา ผลการศึกษาตอบวัตถุประสงค์การวิจัย สรุปได้ว่า แนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชา หัวใจสำคัญที่สุดมิใช่เพียงเพื่อพยายามป้องกันการหลั่งไหลเข้ามาแต่การได้มาซึ่งแรงงานเพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศนั้นจำเป็นอย่างยิ่ง ผู้วิจัยเห็นว่าแนวทางที่เหมาะสมที่สุดในการป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวตามแนวชายแดนไทย – กัมพูชา คือการจัดให้มีหน่วยงานที่มีความเป็นผู้นำในการบูรณาการที่มีศักยภาพ กล้าตัดสินใจ และเสียสละ และมีหน่วยงานทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน ร่วมกำหนดเป้าหมายที่เป็นไปได้ และได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย เพื่อให้การป้องกันและแก้ไขปัญหาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยกำหนดโครงสร้างการแก้ไขปัญหาไว้ใน 2 ลักษณะ ดังนี้

1.การจัดหน่วยแก้ไขปัญหาแรงงานระหว่างจังหวัดหรือกลุ่ม 3 จังหวัดภาคตะวันออก (สระแก้ว จันทบุรี และตราด) ควรมีเจ้าภาพเป็นหน่วยงานความมั่นคงคือ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 1 ที่ดูแลพื้นที่ที่มีการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามจังหวัด เป็นผู้รับผิดชอบการบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชา โดยมีแม่ทัพภาคที่ 1 ในฐานะผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 1 เป็นประธาน หรือมอบหมายให้ผู้บัญชาการมณฑลทหารบกที่ 19 ซึ่งเป็นหน่วยในพื้นที่ เป็นประธาน โดยโครงสร้างการทำงานในระดับกลุ่มจังหวัดหรือ 3 จังหวัดชายแดนภาคตะวันออกมีคณะทำงานประกอบด้วย ผอ.รมน.ภาค 1 หรือ ผบ.มทบ. 19 ซึ่ง ผอ.รมน.ภาค 1 มอบหมายเป็นประธาน, ผอ.รมน.จว.ทั้ง 3 จังหวัด เป็นรองประธาน, รอง ผอ.กอ.รมน.จว.ฝ่ายทหาร ทั้ง 3 จังหวัด, ผกก.ตม.จว.ทั้ง 3 จังหวัด, ผกก.ตร.ภ.จว.ทั้ง 3 จังหวัด, ผบ.กกล.ป้องกันชายแดนที่รับผิดชอบพื้นที่ในพื้นที่ทั้ง 3 จังหวัด, สวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด ทั้ง 3 จังหวัด, นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด ทั้ง 3 จังหวัด, ป้องกันจังหวัด ทั้ง 3 จังหวัด, นายกองค้การปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เกี่ยวข้อง ทั้ง 3 จังหวัด, นายอำเภอ ที่เกี่ยวข้อง ทั้ง 3 จังหวัด, ประธานหอการค้าจังหวัด ทั้ง 3 จังหวัด, นายกสมาคมต่างๆที่เกี่ยวข้อง ทั้ง 3 จังหวัด เป็นกรรมการ / เสธ.มทบ.19 เป็นกรรมการและเลขานุการ และ จัดหางานจังหวัด ทั้ง 3 จังหวัด เป็นกรรมการ และ ผู้ช่วยเลขานุการ

2.การจัดหน่วยแก้ไขปัญหาแรงงานภายในจังหวัดเดียวกัน ควรมีเจ้าภาพในการบูรณาการแก้ไขปัญหาคือ ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งมีตำแหน่งเป็นผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัด เป็นประธานในการบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชา โดยโครงสร้างการทำงานในระดับจังหวัดมีคณะทำงานประกอบด้วย ผอ.รมน.จว.หรือ รอง ผอ.รมน.จว. ซึ่ง ผอ.รมน.จว.มอบหมาย เป็นประธาน, รอง ผอ.รมน.จว.และ รอง ผอ.รมน.จว.ฝ่ายทหาร, ผกก.ตม.จว., ผกก.ตร.ภ.จว., ผบ.กกล.ป้องกันชายแดน, สวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด, นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด, ป้องกันจังหวัด, นายกองค้การปกครองส่วนท้องถิ่น, นายอำเภอ, ประธานหอการค้าจังหวัด, นายกสมาคมต่างๆที่เกี่ยวข้อง, ผู้แทนองค์กรเอกชน เป็นกรรมการ / จัดหางานจังหวัด, เป็นกรรมการและเลขานุการ และ ข้าราชการประจำสำนักงานจัดหางานจังหวัดที่จัดหางานจังหวัดมอบหมาย เป็นกรรมการ และ ผช.เลขานุการ

บทที่ 5

สรุปและข้อเสนอแนะ

การศึกษาวิจัยเรื่อง แนวทางการบูรณาการเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชา เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยได้กำหนดวัตถุประสงค์การวิจัยไว้ 3 ข้อ ประกอบด้วย 1.เพื่อศึกษาวิเคราะห์ การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ตามแนวชายแดนไทย – กัมพูชา ของหน่วยงานต่างๆในปัจจุบัน 2.เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรค ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวตามแนว ชายแดนไทย – กัมพูชา 3.เพื่อกำหนดแนวทางที่เหมาะสม ในการการป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวตามแนวชายแดนไทย – กัมพูชา ในการดำเนินการวิจัย ผู้วิจัยใช้การรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิจากหลายแหล่งข้อมูลที่เกี่ยวข้อง และรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิจากการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ข้อมูลที่มีความเที่ยงตรงและน่าเชื่อถือ ส่วนการวิเคราะห์ข้อมูลนั้น ผู้วิจัยใช้การวิเคราะห์เนื้อหาเป็นหลัก โดยเมื่อนำข้อมูลที่รวบรวมได้ มาจัดระเบียบแล้วนำมาวิเคราะห์ สังเคราะห์ ประกอบกับแนวความคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องจนกระทั่งได้ แนวทางการบูรณาการเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชา ซึ่งในบทที่ 5 นี้ จะนำเสนอ 2 ประเด็นคือ สรุปผลการวิจัย และข้อเสนอแนะเพิ่มเติม จากผลการวิจัย โดยมีรายการดังต่อไปนี้

สรุป

ผลการศึกษาสรุปได้ดังนี้

ตอบวัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัยในข้อที่ 1 สรุปได้ว่า การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชา ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ภาคเกษตรกรรมยังมีความต้องการแรงงานที่ถูกกฎหมายจำนวนมาก ซึ่งต้องการหน่วยงานภาครัฐเข้ามาให้การช่วยเหลือบริหารจัดการให้อย่างเป็นรูปธรรม เพราะแรงงานตามแนวชายแดนฝั่งกัมพูชาที่จะสามารถเข้ามาทำงานในประเทศไทยมีจำนวนลดลงสอดคล้องกับคำกล่าวของ นายมนตรี คำพล นายกสมาคมเกษตรกรชายแดนบูรพา หรือนายกสมาคมชาวไร่ อ้อย ที่กล่าวว่า ปัจจุบัน ชาวกัมพูชาตามแนวชายแดนเหลือน้อย เนื่องจากที่เคยเข้ามาทำงานตามแนวชายแดนแล้วสามารถ พูดและสื่อสารภาษาไทยได้ ก็จะหาทางที่เข้าไปทำงานในพื้นที่ตอนใน เช่นกรุงเทพฯ ทำให้แรงงานขาดแคลน ต้องไปหาคนพื้นที่ตอนในมา แต่ก็ติดปัญหาเรื่องพื้นที่ ที่ไม่ได้อยู่ติดชายแดน เนื่องจากจะผิดต่อ บันทึกความตกลงระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชาว่าด้วยการข้ามแดนระหว่างปะเทศทั้งสอง ในเรื่องของพื้นที่ที่กำหนดให้ข้ามเข้ามาในประเทศไทยได้ตามบันทึกข้อตกลง ปัจจุบันการบริหารจัดการปัญหาเป็นการดำเนินการแบบแยกส่วนต่างหน่วยต่างดำเนินการในส่วนอำนาจของหน่วยงานของตน และตาม พรบ.หรือ กฎหมายที่หน่วยงานถืออยู่ ยังขาดการแก้ไขปัญหาที่เป็นระบบอย่างจริงจัง เนื่องจากปัจจุบันยังไม่มีหน่วยงานหลักที่เข้าไปปัญหาด้านแรงงานที่แท้จริงมาเป็นแม่งานในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ตามแนวชายแดนไทย – กัมพูชา การบูรณาการแก้ไขปัญหาในปัจจุบันที่เกิดขึ้น เป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าตามลักษณะของปัญหาโดยการแก้ปัญหาที่จะอ้างอิงถึงสถิติความ

ต้องการแรงงานในภาคอุตสาหกรรม และภาคเกษตรกรรม รวมทั้งการผ่อนปรนการปฏิบัติระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้องที่รับผิดชอบกับผู้ประกอบการ โดยขาดการควบคุมจากเจ้าหน้าที่อย่างทั่วถึง ทำให้ผู้ประกอบการไม่เห็นถึงความสำคัญของการปฏิบัติให้ถูกต้อง เนื่องจากเข้าใจว่าที่ผ่านมาส่วนราชการมีการผ่อนปรนให้เสมอมา และในคราวต่อไปเมื่อเกิดปัญหาก็จะผ่อนปรนให้อีก ทำให้ปัญหาต่างๆไม่ได้รับการแก้ไขทั้งหมด และเกิดผลสำเร็จอย่างยั่งยืน รวมทั้งสถานการณ์ด้านการบริหารจัดการการขาดแคลนแรงงานต่างด้าวตามแนวชายแดนไทยกัมพูชาที่ผ่านมา ยังไม่สามารถบริหารจัดการแรงงานให้ได้ตามความต้องการของเกษตรกรภายในประเทศที่ยังมีความต้องการแรงงานภาคเกษตรกรรมจำนวนมากประมาณ 20,000 คน/ปี/พื้นที่จังหวัด ทั้งแบบเข้าไป-เย็นกลับ และแรงงานตามฤดูกาล ทำให้เกิดการขาดแคลนแรงงานอย่างมากในภาคเกษตร เพราะไม่มีหน่วยงานรับผิดชอบเรื่องแรงงานต่างด้าวตามแนวชายแดนอย่างแท้จริงส่งผลให้ขาดอำนาจการต่อรองกับประเทศเพื่อนบ้านที่จะนำแรงงานเข้ามาอย่างถูกต้อง เนื่องจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะรับผิดชอบงานตามอำนาจหน้าที่ของตนเองเท่านั้น ภาระต่างจึงตกไปอยู่ที่ผู้ประกอบการที่ต้องหาวิถีทางที่จะได้มาซึ่งแรงงานหากจำเป็นก็ต้องใช้แรงงานต่างด้าวแบบผิดกฎหมายก็ต้องยอม เพราะแรงงานตามแนวชายแดนมีจำนวนไม่เพียงพอ หากแรงงานต่างด้าวที่อยู่นอกพื้นที่แนวชายแดนหรือแรงงานที่อยู่ตอนในของประเทศจะเข้ามาทำงานต้องใช้เอกสารการเข้าเมืองเป็นพาสปอร์ต ไม่สามารถใช้บอเดอร์พาสได้ ซึ่งการทำพาสปอร์ตนั้นมีราคาสูง แรงงานต่างด้าวมักจะไม่ค่อยทำเนื่องจากการเข้ามาทำงานตามแนวชายแดนนี้เป็นงานแบบตามห้วงฤดูกาล ไม่คุ้มกับการใช้เอกสารพาสปอร์ตเข้ามาแต่จะคุ้มสำหรับการใช้เข้าไปทำงานทางตอนในของประเทศ ทำให้มีบางส่วนที่มาจากตอนในของกัมพูชาแล้วไม่สามารถทำเอกสารบอเดอร์พาสได้แล้วต้องการเข้ามาทำงานก็จะเข้ามาทำงานแบบลักลอบ นอกจากนี้ปัญหาเกี่ยวกับการข้ามเขตไปทำงานชั่วคราวก็ส่งผลกระทบต่อเกษตรกรอย่างมากทำให้เกิดความเสียหายทางด้านเศรษฐกิจเป็นมูลค่าหลายสิบล้านบาทโดยเฉพาะเกษตรกรผู้ปลูกลำไยในพื้นที่จังหวัดสระแก้วคาบเกี่ยวจังหวัดจันทบุรีซึ่งเกิดปัญหาจนทำให้ผู้ประกอบการมีการรวมตัวประท้วงขึ้นจนส่งผลให้หน่วยงานต่างๆต้องออกมาแก้ไขปัญหาร่วมกัน แต่ก็ยังไม่เห็นหน่วยงานที่เป็นหลักที่เข้าใจปัญหาสามารถเป็นผู้นำในการจัดหน่วยงานแก้ไขปัญหาและกำหนดนโยบายที่เป็นรูปธรรมที่จะส่งผลให้ทุกหน่วยงานสามารถปฏิบัติไปในทางเดียวกันและปัญหาต่างๆสามารถคลี่คลายจนหมดไปได้

ตอบวัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัยในข้อที่ 2 สรุปได้ว่า ปัญหาและอุปสรรค ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาลูกจ้างต่างด้าวตามแนวชายแดนไทยกัมพูชา ที่เป็นปัญหาต่อเกษตรกรอย่างเห็นได้ชัดที่ผ่านมาคือ ปัญหาเกี่ยวกับการข้ามเขต ไปทำงานชั่วคราวของแรงงานต่างด้าวตามแนวชายแดนซึ่งไม่สามารถทำได้ เนื่องจากมีความผิดตามพระราชกำหนด การบริหารจัดการการทำงานของคนงานต่างด้าว พ.ศ.2560 ซึ่งแรงงานที่มีความจำเป็นต้องข้ามเขตนี้เป็นแรงงานประเภทที่มีความชำนาญเฉพาะด้าน ยกตัวอย่างเช่นแรงงานที่มีฝีมือในการเก็บลำไย ก็จะมีอยู่เฉพาะในเขตพื้นที่จังหวัดจันทบุรี ซึ่งไม่สามารถข้ามไปจังหวัดสระแก้วหรือตราดได้ ดังเช่นเมื่อ พฤศจิกายน 2559 กรณีปัญหาการจับกุมแรงงานต่างด้าว-ล้งรับซื้อลำไย ในพื้นที่จังหวัดสระแก้วและจันทบุรี จนสร้างความเดือนร้อนและเสียหายกับชาวสวนลำไยในพื้นที่ 6 อำเภอ ประกอบด้วย วังสมบูรณ์ คลองหาด วังน้ำเย็น เขาฉกรรจ์ วัฒนานคร และอำเภอเมือง เนื่องจากมีการจับกุม

แรงงานต่างด้าวจากล้งรับซื้อพื้นที่จันทบุรี ไม่ให้นำแรงงานข้ามเขตมาเก็บผลผลิต รวมทั้งมีการเรียกเก็บส่วยจากล้งไปแล้วถึง 4.1 ล้านบาท จนมีการรวมตัวประท้วงและเข้าขอความช่วยเหลือจากผู้ว่าราชการจังหวัดสระแก้ว ที่ศาลากลางจังหวัด เมื่อวันที่ 10 พ.ย.ที่ผ่านมา เพราะการเก็บเกี่ยวผลผลิตหากไม่สามารถดำเนินการได้ตามห้วงเวลาจะทำให้ผลผลิตเสียหาย จากเหตุการณ์ดังกล่าว นำไปสู่การหารือของผู้ว่าทั้งสองจังหวัด ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดสระแก้วกับผู้ว่าราชการจังหวัดจันทบุรี โดยในครานั้นมี ผู้บัญชาการมณฑลทหารบกที่ ๑๙ ร่วมหารือด้วย โดยรายละเอียดการหารือ ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของทั้งสองจังหวัด ประกอบด้วย จังหวัดจันทบุรีและสระแก้ว มีการเสนอแก้ปัญหาาร่วมกัน เกี่ยวกับปัญหาการเรียกรับส่วยและผลผลิตของเกษตรกรชาวสวนลำไยได้รับความเสียหาย จนได้ข้อสรุปว่า ทั้งสองจังหวัดพิจารณาอนุญาตให้ใช้แรงงานต่างด้าว เพื่อการเก็บผลผลิตลำไย ในพื้นที่ 2 จังหวัด คือ จันทบุรี-สระแก้ว ให้ข้ามเขตกันได้โดยไม่มี ความผิด เพื่อแก้ปัญหาให้กับเกษตรกรที่เดือดร้อน เนื่องจากมีผลผลิตลำไยเสียหายแล้วบางส่วน โดยกำชับให้เจ้าหน้าที่ช่วยกันตรวจสอบการอนุญาตให้เฉพาะแรงงานที่ใช้ในการเก็บเกี่ยวผลผลิตลำไยเท่านั้น ปัญหาการขาดแคลนแรงงานแรงงานตามฤดูกาล โดยเฉพาะในภาคการเกษตร ที่มีความจำเป็นต้องใช้แรงงานในการเก็บเกี่ยวผลผลิต ในขณะที่ไม่มีแรงงานไทยทำ ต้องจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายหรืออาจเข้ามาถูกต้องโดยใช้บัตรผ่านแดนแต่จะมีปัญหาเรื่องการไม่ได้รับอนุญาตให้ทำงาน ดังที่กล่าวไว้แล้วในข้อที่ 1 และปัญหาด้านการบูรณาการแก้ไขปัญหาโดยยังไม่มีหน่วยงานหลักที่จะมาเป็นแม่งานในการบูรณาการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งหากกล่าวถึงการบูรณาการแล้ว การปฏิบัติต่างๆทุกหน่วยได้มีการบูรณาการร่วมกันอยู่เสมอ แต่ยังไม่เห็นหน่วยงานที่เข้าใจสภาพปัญหาและมีความสามารถที่จะเป็นแม่งานรับผิดชอบกำหนดแนวทางเชิงนโยบาย และกำหนดยุทธศาสตร์ที่จะนำไปสู่การป้องกันและแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืน ส่งผลให้เกษตรกรผู้ประกอบการ รวมทั้งระบบเศรษฐกิจของพื้นที่ตามแนวชายแดนได้รับการแก้ไขอย่างเป็นรูปธรรมและยั่งยืน

ข้อที่ 3.เพื่อกำหนดแนวทางที่เหมาะสม ในการการป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวตามแนวชายแดนไทย - กัมพูชา ผลการศึกษาตอบวัตถุประสงค์การวิจัย สรุปได้ว่า แนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชา หัวใจสำคัญที่สุดมิใช่เพียงเพื่อพยายามป้องกันการหลั่งไหลเข้ามาแต่การได้มาซึ่งแรงงานเพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศนั้น จำเป็นอย่างยิ่ง ผู้วิจัยเห็นว่าแนวทางที่เหมาะสมที่สุดในการป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวตามแนวชายแดนไทย - กัมพูชา คือการจัดให้มีหน่วยงานที่มีความเป็นผู้นำในการบูรณาการที่มีศักยภาพ กล้าตัดสินใจ และเสียสละ และมีหน่วยงานทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน ร่วมกำหนดเป้าหมายที่เป็นไปได้ และได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย เพื่อให้การป้องกันและแก้ไขปัญหาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยกำหนดโครงสร้างการแก้ไขปัญหาไว้ใน 2 ลักษณะ ดังนี้

- 1.การจัดหน่วยแก้ไขปัญหาแรงงานระหว่างจังหวัดหรือกลุ่ม 3 จังหวัดภาคตะวันออก (สระแก้ว จันทบุรี และตราด) ควรมีเจ้าภาพเป็นหน่วยงานความมั่นคงคือ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 1 ที่ดูแลพื้นที่ที่มีการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามจังหวัด เป็นผู้รับผิดชอบการบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชา โดยมีแม่ทัพภาคที่ 1 ในฐานะผู้บัญชาการรักษาความมั่นคงภายในภาค 1 เป็นประธาน หรือมอบหมายให้ผู้บัญชาการมณฑลทหารบกที่ 19 ซึ่งเป็นหน่วยในพื้นที่ เป็นประธาน โดยโครงสร้างการทำงานในระดับกลุ่มจังหวัดหรือ 3 จังหวัดชายแดนภาคตะวันออกมีคณะทำงานประกอบด้วย ผอ.รมน.ภาค 1 หรือ ผบ.มทบ. 19 ซึ่ง ผอ.รมน.ภาค 1 มอบหมายเป็นประธาน, ผอ.รมน.จว.ทั้ง 3 จังหวัด เป็นรองประธาน, รอง ผอ.กอ.รมน.จว.ฝ่ายทหาร ทั้ง 3 จังหวัด,

ผกก.ตม.จว.ทั้ง 3 จังหวัด, ผกก.ตร.ภ.จว.ทั้ง 3 จังหวัด, ผบ.กกล.ป้องกันชายแดนที่รับผิดชอบพื้นที่ในพื้นที่ทั้ง 3 จังหวัด, สวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด ทั้ง 3 จังหวัด, นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด ทั้ง 3 จังหวัด, ป้องกันจังหวัด ทั้ง 3 จังหวัด, นายกองค้การปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เกี่ยวข้อง ทั้ง 3 จังหวัด, นายอำเภอ ที่เกี่ยวข้อง ทั้ง 3 จังหวัด, ประธานหอการค้าจังหวัด ทั้ง 3 จังหวัด, นายกสมาคมต่างๆที่เกี่ยวข้อง ทั้ง 3 จังหวัด เป็นกรรมการ / เสธ.มทบ.19 เป็นกรรมการและเลขานุการ และ จัดหางานจังหวัด ทั้ง 3 จังหวัด เป็นกรรมการ และ ผู้ช่วยเลขานุการ ดังนี้.-

1.ผอ.รমন.ภาค 1 หรือ ผบ.มทบ.19	ประธานกรรมการ
2.ผอ.รমন.จว.ทั้ง 3 จังหวัด	รองประธานกรรมการ
3.รอง ผอ.รমন.จว.ฝ่ายทหาร ทั้ง 3 จังหวัด	กรรมการ
4.ผกก.ตม.จว. ทั้ง 3 จังหวัด	กรรมการ
5.ผกก.ตร.ภ.จว. ทั้ง 3 จังหวัด	กรรมการ
6.ผบ.กกล.ป้องกันชายแดน ทุกกองกำลัง	กรรมการ
7.สวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด ทั้ง 3 จังหวัด	กรรมการ
8.นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด ทั้ง 3 จังหวัด	กรรมการ
9.ป้องกันจังหวัด ทั้ง 3 จังหวัด	กรรมการ
10.นายกองค้การปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้ง 3 จังหวัด	กรรมการ
11.นายอำเภอ ที่เกี่ยวข้อง ทั้ง 3 จังหวัด	กรรมการ
12.ประธานหอการค้าจังหวัด ทั้ง 3 จังหวัด	กรรมการ
13.นายกสมาคมต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้ง 3 จังหวัด	กรรมการ
14.เสธ.มทบ.19	กรรมการและเลขานุการ
15.จัดหางานจังหวัด ทั้ง 3 จังหวัด	กรรมการและ ผช.เลขานุการ

2.การจัดหน่วยแก้ไขปัญหาแรงงานภายในจังหวัดเดียวกัน ควรมีเจ้าภาพในการบูรณาการแก้ไขปัญหาคือ ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งมีตำแหน่งเป็นผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัด เป็นประธานในการบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชา โดยโครงสร้างการทำงานในระดับจังหวัดมีคณะทำงานประกอบด้วย ผอ.รমন.จว.หรือ รอง ผอ.รমন.จว. ซึ่ง ผอ.รমন.จว.มอบหมาย เป็นประธาน, รอง ผอ.รমন.จว.และ รอง ผอ.รমন.จว.ฝ่ายทหาร, ผกก.ตม.จว., ผกก.ตร.ภ.จว., ผบ.กกล.ป้องกันชายแดน, สวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด, นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด, ป้องกันจังหวัด, นายกองค้การปกครองส่วนท้องถิ่น, นายอำเภอ, ประธานหอการค้าจังหวัด, นายกสมาคมต่างๆที่เกี่ยวข้อง, ผู้แทนองค์กรเอกชน เป็นกรรมการ / จัดหางานจังหวัด, เป็นกรรมการและเลขานุการ และ ข้าราชการประจำสำนักงานจัดหางานจังหวัดที่จัดหางานจังหวัดมอบหมาย เป็นกรรมการ และ ผช.เลขานุการ ดังนี้.-

1.ผอ.รমন.จว. หรือ รอง ผอ.รমন.จว.ที่ได้รับมอบหมาย	ประธานกรรมการ
2.รอง ผอ.รমন.จว.	รองประธานกรรมการ
3.รอง ผอ.รমন.จว.ฝ่ายทหาร	รองประธานกรรมการ
4.ผกก.ตม.จว.	กรรมการ
5.ผกก.ตร.ภ.จว.	กรรมการ

6.ผบ.กกล.ป้องกันชายแดน	กรรมการ
7.สวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด	กรรมการ
8.นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด	กรรมการ
9.ป้องกันจังหวัด	กรรมการ
10.นายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น	กรรมการ
11.นายอำเภอ ที่เกี่ยวข้อง	กรรมการ
12.ประธานหอการค้าจังหวัด	กรรมการ
13.นายกสมาคมต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง	กรรมการ
14.จัดหางานจังหวัด	กรรมการและเลขานุการ
15.ข้าราชการประจำสำนักงานจัดหางานจังหวัดที่จัดหางานจังหวัดมออบหมาย	กรรมการและ ผช.เลขานุการ

ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัย พื้นที่ 3 จังหวัดภาคตะวันออก (สระแก้ว จันทบุรี และตราด) ปัจจุบัน มณฑลทหารบกที่ 19 ทำหน้าที่เป็นกองกำลังรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ 3 จังหวัด มีกองกำลังป้องกันชายแดนอีก 2 กองกำลังในความรับผิดชอบ ได้แก่ กองกำลังบูรพา รับผิดชอบ จังหวัดสระแก้ว และกองบัญชาการป้องกันชายแดน จันทบุรีและตราด รับผิดชอบ จังหวัดจันทบุรีและจังหวัดตราด ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่ามีความเหมาะสมที่จะเพิ่มภารกิจให้กับหน่วยมณฑลทหารบกที่ 19 ซึ่งรับผิดชอบพื้นที่อยู่แล้ว จัดตั้งเป็นกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในส่วนแยก เนื่องจากมณฑลทหารบกที่ 19 มีความเข้าใจในพื้นที่ 3 จังหวัดภาคตะวันออกเป็นอย่างดี รับรู้ปัญหาและข้อจำกัดต่างๆ เป็นทุนเดิมอยู่แล้วซึ่งจะทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพ และปฏิบัติงานได้อย่างต่อเนื่องต่อไป

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1) ในการกำหนดยุทธศาสตร์ควรให้สอดคล้องเหมาะสมกับสภาพพื้นที่ โดยพิจารณาให้เหมาะสมกับบริบทและสถานการณ์ของพื้นที่นั้นๆ โดยเฉพาะในพื้นที่ชายแดนควรมีการกำหนดให้เป็นพื้นที่พิเศษที่มีการบริหารจัดการเฉพาะ

2) การพิจารณาแก้ไขปัญหาควรยอมรับสภาพความเป็นจริงของการขาดแคลนแรงงานสำหรับพื้นที่ 3 จังหวัดภาคตะวันออก ซึ่งปัจจุบันภาคเกษตรกรรมมีความต้องการการจ้างแรงงานต่างด้าวสูง เนื่องจาก ค่าแรงราคาถูกกว่าการจ้างคนไทย จึงควรพิจารณาการเปิดจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวรอบใหม่เข้าสู่ระบบ รวมทั้งมีการปรับปรุงขั้นตอนให้มีความสะดวกและง่ายขึ้น มีการกำหนดมาตรการควบคุมจำกัดแรงงานต่างด้าว ให้อยู่ในพื้นที่เฉพาะ (Zoning) ทั้งนี้ ควรยึดหลักความสมดุลทั้งทางด้านเหตุผล ความมั่นคง และสิทธิมนุษยชน

3) ควรทบทวนพิจารณาและเร่งรัดการออกระเบียบการใช้แรงงานต่างด้าวตาม ฤดูกาล รวมทั้งแรงงานประเภทเข้าไป-เย็นกลับ ให้มีความสอดคล้องกับห่วงระยะเวลาสิทธิและความรับผิดชอบของนายจ้าง โดยไม่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคง รวมทั้งมีระบบการตรวจสอบควบคุมที่มีประสิทธิภาพ

4) สร้างกลไกระบบรัฐกับรัฐตามชายแดน เพื่อให้เกิดความทัดเทียมรวม ทั้งมีกลไกให้ทุกภาคส่วนในพื้นที่สามารถบริหารจัดการและตัดสินใจในการแก้ไขปัญหา

5) ภาครัฐควรปรับกระบวนการ ขั้นตอนในการแก้ปัญหา รวมทั้งค่าใช้จ่ายที่เรียกเก็บ ให้มีความเหมาะสม เพื่อให้เอื้อต่อการแก้ปัญหาและสอดคล้องกับสภาพปัญหาในแต่ละพื้นที่

6) เพิ่มการลงโทษต่อผู้กระทำผิด เช่นผู้ประกอบการ นายจ้าง แรงงานต่างด้าว ขบวนการนำพา และเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ผู้กระทำความผิดเกิดความเกรงกลัวและไม่กล้ากลับมากระทำความผิดซ้ำ ควรพิจารณาปรับลดค่าใช้จ่ายในการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว เพื่อลดภาระของ ผู้ประกอบการ

ข้อเสนอแนะระดับปฏิบัติการ

1) จัดตั้งสำนักงานหรือศูนย์แรกรับแรงงานต่างด้าวในพื้นที่ชายแดน ให้เป็นแหล่งรวมตลาดแรงงานต่างด้าวและจัดหาแรงงานเข้าสู่ระบบโดยถูกต้อง เพื่อเป็นการสกัดกั้นมิให้แรงงานต่างด้าว ทะลักเข้าสู่พื้นที่ตอนใน และอนุญาตให้ภาคเอกชนเป็นนายหน้าจัดหาแรงงานต่างด้าวในรูปแบบของบริษัท จัดหาแรงงาน โดยใช้ประโยชน์จากบัตรผ่านแดนเพื่อตัดขบวนการนำพา

2) ควรมีการจัดทำคู่มือปฏิบัติงานและแนวทางปฏิบัติแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างความเข้าใจแก่เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติตามนโยบาย ยุทธศาสตร์ และระเบียบข้อบังคับต่างๆที่เกี่ยวข้อง

3) ส่งเสริมสนับสนุนให้ผู้ประกอบการเข้ามามีส่วนร่วมในการเฝ้าระวังปัญหา ในเบื้องต้น และสร้างจิตสำนึกด้านความมั่นคงเพื่อร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ในการป้องกันและแก้ไขปัญหา

4) การแก้ไขต้องอาศัยความร่วมมือและการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน เนื่องจากปัญหาดังกล่าวเกี่ยวข้องกับหลายมิติ

5) ควรให้ผู้ประกอบการมีบทบาทและความรับผิดชอบต่อปัญหาดังกล่าวมากขึ้น เนื่องจากเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์โดยตรง ในขณะที่ภาครัฐต้องประสานความร่วมมือเพื่อดำเนินการอย่างใกล้ชิด

ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยครั้งต่อไป

จากการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยพบว่าปัญหาแรงงานต่างด้าวยังมีรายละเอียดอื่นๆอีกมาที่ น่าจะทำการศึกษาต่อ เช่น การได้มาซึ่งแรงงานต่างด้าวตามแนวชายแดนไทยกัมพูชา ซึ่งแรงงานเหล่านี้ยังสามารถแบ่งย่อยออกไปได้อีกเป็นแรงงานในหลายระดับ และมีพื้นที่ที่อยู่อาศัยที่จะสามารถเข้ามาเป็นแรงงานในประเทศได้อย่างจำกัด รวมทั้งกระบวนการในด้านเอกสารของแรงงาน โดยเฉพาะชาวกัมพูชา ก็มีกระบวนการที่ซับซ้อนพอสมควร และนอกจากนั้นยังมีประเด็นอื่นๆที่น่าทำการศึกษามากมาย เพื่อให้เข้าใจปัญหาแรงงานต่างด้าวตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชา มากขึ้น

บรรณานุกรม

- Donald S. Van Meter & Carl E. Van Horn, “The Policy Implementation Process : A Conceptual Framework”, Administration and Society, Vol. 6 No.4 (February 1975)
- ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพิงษ์, “การนำนโยบายไปปฏิบัติ”, ใน เอกสารประกอบการสอนวิชา รศ.740 การนำนโยบายไปปฏิบัติ ฉบับที่ 1, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2539)
- Walter Williams, “Implementation Analysis and Assessment Policy Analysis”, Vol.1 No.3 (Summer, 1975)
- วรเดช จันทรศร, “การนำนโยบายไปปฏิบัติ: ตัวแบบและคุณค่า”, ใน เอกสารประกอบการสอนวิชา รศ.740 การนำนโยบายไปปฏิบัติ ฉบับที่ 1, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2539)
- สมพิศ สุขแสน, นโยบายสาธารณะและการวางแผน, (มหาวิทยาลัยราชภัฏอุตรดิตถ์ : คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์, 2551)
- สมบัติ อารังธัญวงศ์, นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เสมาธรรม, 2549)
- วิเชียร ชื่นชอบ, การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ, [ออนไลน์] แหล่งที่มา: <https://www.google.co.th/url?sa> [23 มี.ค. 2558].
- วรเดช จันทรศร, ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ, (กรุงเทพมหานคร : สหายบล็อกและการพิมพ์, 2548)
- จุมพล หนีมพานิช, การวิเคราะห์นโยบาย : ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎี และกรณีตัวอย่าง, (นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2547)
- สมบัติ อารังธัญวงศ์, นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ, จุมพล หนีมพานิช. การวิเคราะห์นโยบาย: ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎี และกรณีตัวอย่าง. นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๔๗.
- ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพิงษ์. “การนำนโยบายไปปฏิบัติ”. ใน เอกสารประกอบการสอนวิชา รศ.๗๔๐ การนำนโยบายไปปฏิบัติ ฉบับที่ ๑. กรุงเทพมหานคร : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๓๙.
- วรเดช จันทรศร. “การนำนโยบายไปปฏิบัติ: ตัวแบบและคุณค่า”, ใน เอกสารประกอบการสอนวิชา รศ.๗๔๐ การนำนโยบายไปปฏิบัติ ฉบับที่ ๑. กรุงเทพมหานคร : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๓๙.
- _____. ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ. กรุงเทพมหานคร : สหายบล็อกและการพิมพ์, ๒๕๔๘.
- วิเชียร ชื่นชอบ. การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://www.google.co.th/url?sa> [๒๓ มี.ค. ๒๕๕๘].
- สมบัติ อารังธัญวงศ์. นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เสมาธรรม, ๒๕๔๙.
- สมพิศ สุขแสน. นโยบายสาธารณะและการวางแผน. มหาวิทยาลัยราชภัฏอุตรดิตถ์ : คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์, ๒๕๕๑.

Donald S. Van Meter & Carl E. Van Horn. "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework", *Administration and Society*. Vol. 6 No.4 (February 1975): 447.

Walter Williams. "Implementation Analysis and Assessment Policy Analysis". Vol.1 No.3 (Summer, 1975): 531-566.

ภาคผนวก ก

ภาคผนวก ข

ภาคผนวก

ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ-ชื่อสกุล	พลตรี หทัยเทพ กิริตอังกูร
วัน เดือน ปี เกิด	1 เมษายน 2505
ที่อยู่ปัจจุบัน	เลขที่ 450 แขวงจันทระเกษม เขตจตุจักร กรุงเทพมหานคร
ที่ทำงานปัจจุบัน	มณฑลทหารบกที่ 19 เลขที่ 1 ค่ายสุรสิงหนาท ตำบลรัฐประเทศ อำเภอรัฐประเทศ จังหวัดสระแก้ว
ตำแหน่งหน้าที่ปัจจุบัน	ผู้บัญชาการมณฑลทหารบกที่ 19

ประวัติการศึกษา

พ.ศ. 2520	มัธยมศึกษาตอนต้น	โรงเรียนวัดนวลนรดิศ
พ.ศ. 2523	มัธยมศึกษาตอนปลาย	โรงเรียนเตรียมทหาร
พ.ศ. 2528	ปริญญาตรี	โรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า
พ.ศ. 2551	ปริญญาโท	มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

ประวัติการทำงาน

พ.ศ. 2528	ผบ.มว.ร้อย.รถถัง ม.พัน.2
พ.ศ. 2532	รอง ผบ.ร้อยรถถัง ม.พัน.2
พ.ศ. 2535	ผบ.ร้อย.รถถัง ม.พัน.2
พ.ศ. 2536	ประจำ รร.สธ.ทบ.สบส.
พ.ศ. 2537	รอง ผบ.ม.พัน.2
พ.ศ. 2540	ผบ.ม.พัน.2 พล.ร.2
พ.ศ. 2545	ฝสธ.ประจำผู้บังคับบัญชา
พ.ศ. 2545	ประจำ บก.ทบ.
พ.ศ. 2546	hk.ส่งกำลังบำรุง มทบ.12
พ.ศ. 2551	นายทหารปฏิบัติการประจำ มทบ.11
พ.ศ. 2556	เสธ มทบ.18
พ.ศ. 2558	รอง ผบ.มทบ.18
พ.ศ. 2558	ผู้ทรงคุณวุฒิกองทัพบก
พ.ศ. 2559	ผบ.มทบ.19