

บทที่ 2

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง การประเมินผลนโยบายแรงงานต่างด้าวของสำนักงานจัดหางานจังหวัดเพชรบุรี ผู้วิจัยได้นำแนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องมาเป็นพื้นฐานในการสนับสนุนการวิจัย ดังนี้

1. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ
2. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการประเมินผล
3. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการประเมินแบบซิป (CIPP Model)
4. การประเมินผลนโยบายแรงงานต่างด้าว
5. บริบทของสำนักงานจัดหางานจังหวัดเพชรบุรี
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
7. กรอบแนวคิดในการวิจัย

แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

ในการศึกษาทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะเป็นการศึกษาเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ การนำนโยบายไปปฏิบัติ การประเมินผลนโยบายสาธารณะ และความสำเร็จของนโยบายสาธารณะ เพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับพื้นฐานของนโยบายสาธารณะซึ่งเป็นความรู้พื้นฐานในการประเมินผลนโยบายแรงงานต่างด้าวของสำนักงานจัดหางานจังหวัดเพชรบุรี ซึ่งมีเนื้อหาสาระสำคัญ ดังนี้

ความหมายของนโยบายสาธารณะ

แอนเดอร์สัน (Anderson, 1970 อ้างใน มยุรี อนุমানราชชน, 2548 : 5) ให้ความหมายนโยบายสาธารณะไว้ว่า หมายถึง แนวทางการกระทำของรัฐที่มีจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กับการออกกฎหมาย การนำกฎหมายไปปฏิบัติการบังคับใช้กฎหมาย นอกจากนี้นโยบายต้องเกี่ยวข้องกับสิ่งที่รัฐบาลกระทำจริง ไม่ใช่สิ่งที่ตั้งใจกระทำหรือกำลังกระทำ การกระทำจะก่อให้เกิดผลของนโยบายแนวคิดเกี่ยวกับผลของนโยบายนี้ทำให้นโยบายแตกต่างจากการตัดสินใจในทางเลือกต่างๆ

นโยบายของรัฐอาจเป็นเรื่องที่ได้กระทำการหรืองดเว้นกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยมีกฎหมายรองรับ และมีอำนาจในการบังคับ

คาย (Dye, 1981 อ้างถึงใน สมพร เฟื่องจันทร์, 2552 : 5) ให้ความหมายของ นโยบายสาธารณะไว้ว่า เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องประเด็นที่ว่ารัฐจะต้องทำอะไร ทำไมต้องกระทำเช่นนั้นและอะไรเป็นความแตกต่างที่รัฐบาลกระทำขึ้น

สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ (2554 : 42) ให้ความหมายของ นโยบายสาธารณะไว้ว่า หมายถึง กิจกรรมของรัฐบาลที่เลือกจะกระทำหรือไม่กระทำก็โดยมุ่งถึงค่านิยมและผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวมเป็นสำคัญ โดยเป็นข้อบัญญัติที่ชอบด้วยกฎหมาย

สมพร เฟื่องจันทร์ (2552 : 9) ให้ความหมายของ นโยบายสาธารณะไว้ว่า หมายถึง นโยบายสาธารณะเป็นผลรวมของการตัดสินใจ เงื่อนไข และการกระทำที่บุคคลที่อยู่ในตำแหน่งต่างๆ ของระบบรัฐบาลกระทำเพื่อประโยชน์ของผู้ถูกระทบ โดยนโยบายนั้นๆ จึงเป็นเงื่อนไขหลัก

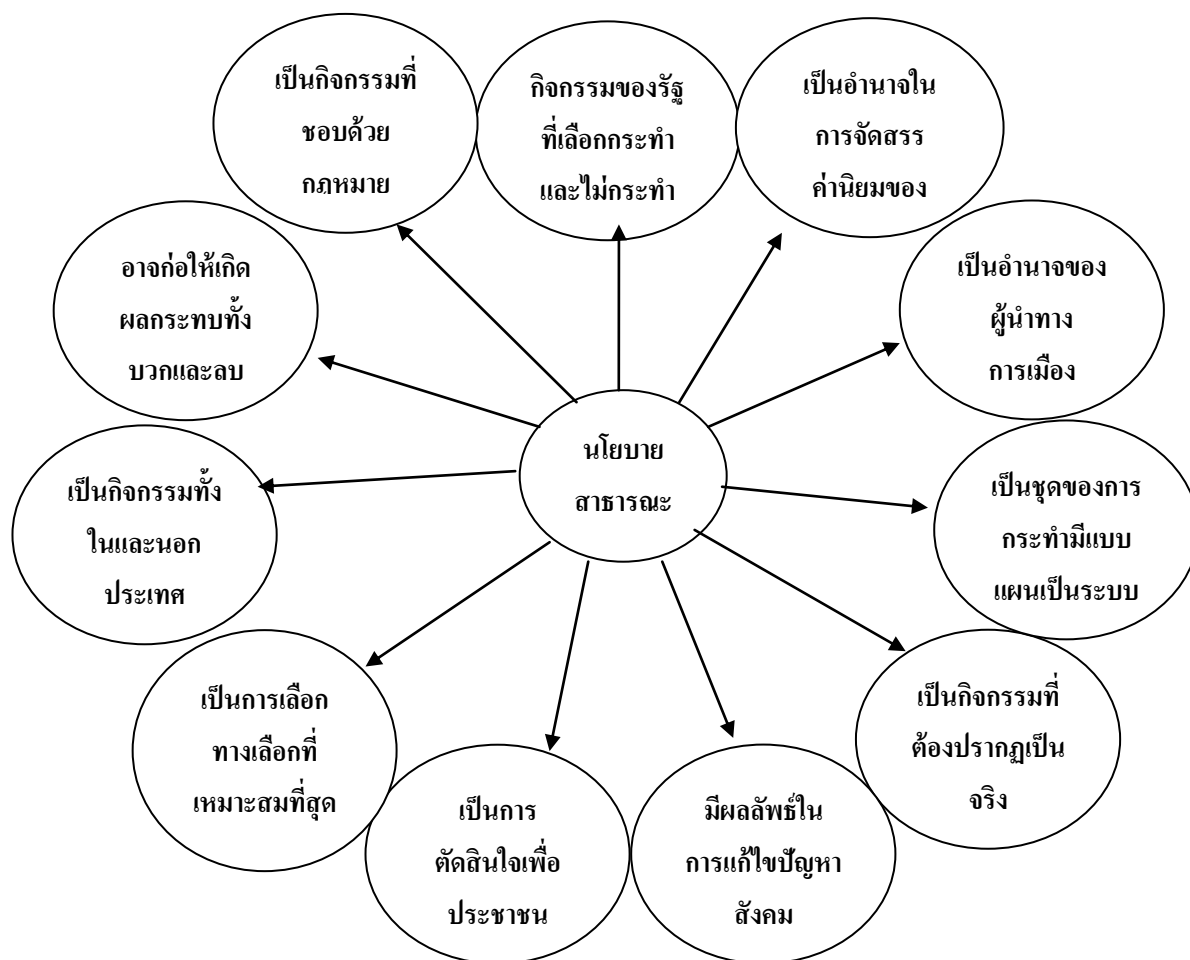
วรเดช จันทรศร (2554 : 16) ให้ความหมาย นโยบายสาธารณะไว้ว่า หมายถึง แนวทางหรือมาตรการที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐกำหนดขึ้นโดยมีเจตนาเพื่อแก้ไขปัญหา

จากความหมายดังกล่าวข้างต้นสรุปได้ว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมที่หน่วยงานภาครัฐเลือกจะกระทำไว้ล่วงหน้า เพื่อให้มีการกระทำต่าง ๆ เกิดขึ้นตามมา ทั้งนี้เพื่อบรรลุถึงเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่วางไว้

แนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะ

แนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะ จำแนกได้ 2 แนวทางคือ การศึกษาตามแนวทางรัฐศาสตร์ (Political Science) ซึ่งมุ่งที่จะพรรณนา (Descriptive) เนื้อหาสาระของนโยบายสาธารณะ (Substantive Branch) ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาของสังคมที่กำลังเผชิญอยู่เป็นสำคัญ (Politic of Current Issue) ส่วนอีกแนวทางหนึ่งคือ แนวทางการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) เป็นแนวศึกษาเชิงทฤษฎี (Theoretical Branch) โดยมุ่งที่จะศึกษาอิทธิพลและความสำคัญระหว่างตัวแปรต่างๆ ที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายและต่อการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมาย โดยเน้นการวิเคราะห์ทางเลือกต่างๆ ว่ามีทั้งข้อดี ข้อเสีย แตกต่างกันอย่างใด เพื่อนำไปสู่การเสนอแนะทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด การศึกษานโยบายสาธารณะทางรัฐประศาสนศาสตร์จึงเป็นการศึกษาเพื่อมุ่งเสนอแนะนโยบายว่าควรจะเป็นหรือควรนำไปปฏิบัติ เป็นสำคัญ (Prescriptive) มากกว่าการอธิบายเพื่อส่งเสริม ความรู้ความเข้าใจตามแนวทางการศึกษาของรัฐศาสตร์อย่างไรก็ตาม การศึกษานโยบายสาธารณะมีความเชื่อมโยงทั้งทางรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ โดยไม่สามารถตัดออกจากกันอย่างเด็ดขาด เพียงแต่จุดเด่นของการศึกษาเท่านั้น ที่จะแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างว่าเป็นการศึกษาทางรัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์

การศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะจะเป็นพื้นฐานต่อความเข้าใจนโยบายสาธารณะอย่างเป็นรูปธรรม จะช่วยให้การศึกษาและการวิเคราะห์ส่วนอื่น ๆ ของนโยบายสาธารณะ มีความชัดเจน สามารถนำไปประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับการกิจที่รับผิดชอบอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล



ภาพที่ 2.1 นโยบายสาธารณะ

ที่มา (สมบัติ ชำรงชัยวงศ์, 2554 : 23)

จากการวิเคราะห์ความหมายของนโยบายสาธารณะต่างๆ ข้างต้น ผู้วิจัยได้สรุปลักษณะที่เป็นองค์ประกอบสำคัญของนโยบายสาธารณะ ดังนี้

1. เป็นกิจกรรมที่รัฐเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ
2. เป็นการใช้อำนาจของรัฐในการจัดสรรกิจกรรมเพื่อตอบสนองค่านิยมของสังคม

3. ผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ได้แก่ ผู้นำทางการเมือง ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ พรรคการเมือง สถาบันราชการ และประมุขของประเทศ

4. กิจกรรมที่รัฐเลือกที่จะกระทำต้องเป็นชุดของการกระทำที่มีแบบแผนระบบและกระบวนการอย่างชัดเจน เป็นการกระทำที่มีการสานต่ออย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง

5. กิจกรรมที่รัฐเลือกที่จะกระทำต้องมีเป้าหมาย วัตถุประสงค์ หรือจุดมุ่งหมายเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนจำนวนมาก

6. เป็นกิจกรรมที่ต้องกระทำให้ปรากฏจริง มิใช่เป็นเพียงการแสดงเจตนารมณ์หรือความตั้งใจที่จะกระทำคำพูดเท่านั้น

7. กิจกรรมที่เลือกกระทำมีผลลัพธ์ในการแก้ไขปัญหาที่สำคัญของสังคมทั้งปัญหาความขัดแย้งหรือความร่วมมือของประชาชน

8. การตัดสินใจที่จะกระทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนจำนวนมากมิใช่การตัดสินใจเพื่อประโยชน์เฉพาะบุคคล และเป็นชุดการตัดสินใจที่เป็นระบบมิใช่ตัดสินใจแบบเอกเทศ

9. เป็นการเลือกทางเลือกที่จะกระทำโดยพิจารณาจากผลการวิเคราะห์ทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด ทั้งการเมือง เศรษฐกิจ และ สังคม

10. เป็นกิจกรรมที่เกิดจากการต่อรองหรือประนีประนอมระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง

11. เป็นกิจกรรมที่ชอบด้วยกฎหมาย

12. กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ อาจก่อให้เกิดผลทั้งทางบวกและทางลบต่อสังคม

สรุปได้ว่าแนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะ มุ่งที่จะศึกษาอิทธิพลและความสำคัญระหว่างตัวแปรต่าง ๆ ที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมาย โดยเน้นการวิเคราะห์ทางเลือกต่างๆ ว่ามีทั้งข้อดี ข้อเสีย แตกต่างกันอย่างไรมาก่อนนำไปสู่การเสนอแนะทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด

ลักษณะของนโยบายสาธารณะ

สมพร เฟื่องจันทร์ (2552 : 26-28) ได้จำแนกลักษณะของนโยบายสาธารณะออกเป็น 3 ลักษณะ ด้วยกัน คือ

1. การจำแนกลักษณะของนโยบายสาธารณะตามผลกระทบที่จะพึงเกิดขึ้น ซึ่งสามารถออกเป็น 4 ลักษณะย่อย ๆ ด้วยกัน คือ

1.1 เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างก็ตามขึ้นในสังคมเมื่อมีการกำหนดนโยบายนั้น ๆ ขึ้นและนำเอานโยบายนั้นไปปฏิบัติแล้วย่อมส่งผลกระทบต่อ

ต่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคลต่างๆ ในสังคม ทั้งที่พอใจและไม่พอใจ ทั้งได้ประโยชน์และเสียประโยชน์ ย่อมแล้วแต่ว่าบุคคลนั้นจะได้รับผลกระทบในลักษณะใด

1.2 เป็นกลไกในการจัดระเบียบสังคมไปในแนวทางที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งกับประเทศอื่นหรือสังคมอื่นได้ในประเทศต่างๆ โดยทั่วไปจะมีการกำหนดนโยบายของตนส่วนหนึ่งไปในแนวทางที่จะจัดระเบียบของสังคมให้เป็นไปในลักษณะที่ต้องการ ซึ่งนโยบายในลักษณะนี้อาจก่อให้เกิดความขัดแย้งกับนโยบายของอีกประเทศหนึ่งหรือหลายประเทศก็ได้

1.3 เป็นกลไกสำคัญในการจัดสรรปันส่วนสินค้าและบริการให้แก่สมาชิกของสังคม ลักษณะประการที่สามของนโยบายสาธารณะก็คือ ประเทศต่าง ๆ นิยมใช้นโยบายสาธารณะเป็นกลไกในการกระจายสินค้าและบริการสาธารณะไปสู่ประชาชน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและทั่วถึงทุกคน ซึ่งลักษณะเช่นนี้อาจก่อให้เกิดผลกระทบอื่นเป็นลูกโซ่ตามมาก็ได้ อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะเกิดผลกระทบเช่นใดและในระดับความรุนแรงใดก็ตาม รัฐบาลของทุกประการจะต้องยื่นมือเข้ามาดำเนินการกำหนดนโยบายในลักษณะที่ทำให้เป็นกลไกของรัฐในการจัดสรรปันส่วนทรัพยากรต่างๆ ด้วยตนเอง

1.4 เป็นเครื่องมือในการดึงดูหรือถอนเงินมาจากสังคมโดยทั่วไป ลักษณะประการสุดท้ายของนโยบายสาธารณะคือ การเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งของรัฐบาลในการดึงดูเงินมาจากส่วนต่าง ๆ ของสังคม ไม่ว่าจะเป็นรูปของภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับหรือรูปอื่นใดก็ตาม ทั้งนี้เพื่อนำเงินดังกล่าวมาใช้จ่ายในกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อผลิตบริการสาธารณะ เช่น การรักษาความสงบภายใน การรักษาพยาบาล เป็นต้น หรือเพื่อวัตถุประสงค์อื่นใดก็ตาม

2. การจำแนกลักษณะของนโยบายสาธารณะตามรูปแบบลักษณะโดยทั่ว ๆ ไปเป็นการจำแนกลักษณะของนโยบายสาธารณะ โดยการพิจารณาถึงรูปแบบลักษณะทั่ว ๆ ของนโยบายว่ามีอยู่อย่างไร ซึ่งการจำแนกลักษณะของนโยบายสาธารณะเช่นนี้มีลักษณะใกล้เคียงกับองค์ประกอบของนโยบาย หากแต่เป็นการอธิบายถึงลักษณะของนโยบายมากกว่าองค์ประกอบของนโยบาย โดยหลักเกณฑ์การจำแนกลักษณะประการนี้ได้อธิบายลักษณะของนโยบายสาธารณะออกเป็น 5 ประการ คือ

2.1 นโยบายมีลักษณะเป็นหลักเกณฑ์และแนวทางเกี่ยวกับการปฏิบัติ นโยบายสาธารณะไม่ว่าจะเป็นนโยบายด้านใดก็ตาม ต้องมีลักษณะเป็นหลักเกณฑ์และแนวทางการกระทำต่าง ๆ ของรัฐบาล ดังนั้น โดยลักษณะข้อแรกนี้ นโยบายสาธารณะโดยทั่วไปจึงมีรูปแบบลักษณะที่ปรากฏให้เห็นได้แน่ที่แสดงถึงเป้าหมายปลายทางและหนทางที่จะนำไปสู่เป้าหมายนั้นๆ กับทั้งยังจะต้องมีการประกาศหรือแถลงให้ประชาชนได้ทราบโดยทั่วกันถึงนโยบายนั้นๆ ก่อนล่วงหน้าที่จะมีการนำเอานโยบายนั้นไปปฏิบัติ

2.2 นโยบายมีลักษณะส่งเสริมเสถียรภาพ ข้อความต่างๆ ในนโยบายที่กำหนดขึ้นมานี้มีขึ้นเพื่อประโยชน์แก่เสถียรภาพในอันที่จะให้มีภาวะคงที่ ไม่เปลี่ยนแปลงไปตามอารมณ์ของผู้นำเอานโยบายไปปฏิบัติอีกทั้งเป้าหมายของนโยบายต่างๆ มุ่งที่จะก่อให้เกิดความมั่นคงแก่ประเทศชาติเป็นสำคัญ

2.3 นโยบายมีลักษณะแนบแน่น ความแนบแน่นของนโยบายเป็นลักษณะสำคัญอีกประการหนึ่งของนโยบาย เพื่อแสดงให้เห็นถึงความแน่นอนและความสมานฉันท์ในรายละเอียดต่างๆ ของนโยบายความแนบแน่นนี้เป็นลักษณะที่มุ่งส่งเสริมให้เกิดภาวะความสอดคล้องต่างกันระหว่างนโยบายต่างๆ หรือป้องกันมิให้เกิดความขัดแย้งกันเองระหว่างนโยบายหนึ่งกับอีกนโยบายหนึ่งซึ่งเป็นสถานการณ์ที่ไม่พึงประสงค์และไม่ควรให้เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นในประเทศใดก็ตาม

2.4 นโยบายมีภาวะเอกรูป หมายถึงว่า นโยบายสาธารณะต่างๆ ที่กำหนดขึ้นมา นั้นจะต้องมีแบบแผนเป็นแนวเดียวกันนโยบายหนึ่งๆ ซึ่งมีรายละเอียดปลีกย่อยต่างๆ ก็จะต้องกำหนดเป้าหมาย รวมทั้งวิธีปฏิบัติเป็นไปในรูปแบบเดียวกัน แต่อาจจะใช้ถ้อยคำที่แตกต่างจากกันได้

3. การจำแนกลักษณะของนโยบายสาธารณะตามกระบวนการกำหนดนโยบาย

เป็นการจำแนกลักษณะของนโยบายสาธารณะ โดยการยึดหลักเกณฑ์ในเรื่องวิธีการกำหนดนโยบายสาธารณะ กล่าวคือ เป็นการจำแนกลักษณะของนโยบายโดยคำนึงถึงการกำหนดนโยบายสาธารณะอย่างหนึ่งอย่างใดก็ตาม มีวิธีการหรือกระบวนการปฏิบัติอย่างใดบ้าง ซึ่งเมื่อทราบแล้วก็จะได้นำไปเป็นเครื่องบ่งชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างไปจากสิ่งอื่นๆ ที่มีใช้นโยบายสาธารณะ ดังนั้น สิ่งที่จะเรียกได้ว่าเป็นนโยบายสาธารณะได้นั้น จะต้องประกอบด้วยลักษณะของวิธีการกำหนดนโยบายเช่นที่ว่านั้น

จากที่กล่าวมาสรุปได้ว่านโยบายสาธารณะแบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ ด้วยกัน คือ ลักษณะของนโยบายสาธารณะตามผลกระทบที่จะพึงเกิดขึ้น ลักษณะของนโยบายสาธารณะตามรูปแบบลักษณะ โดยทั่วไป และลักษณะของนโยบายสาธารณะตามกระบวนการกำหนดนโยบาย

ตัวแบบแบบการกำหนดนโยบาย

พิทยา บวรวัฒนา (2544 : 1-17) กล่าวถึง นักวิชาการสำคัญซึ่งเป็นผู้สรุปความคิดของ ไซมัส ดาย (Thomas R. Dye) ในหนังสือ รูปแบบของนโยบายสาธารณะ (Understanding Public Policy) รูปแบบการกำหนดนโยบายคือ ความพยายามในการตอบคำถามว่า ใครเป็นผู้กำหนดนโยบายสาธารณะ และพยายามอธิบายว่าการกำหนดนโยบายสาธารณะอาศัยหลักเกณฑ์ประการใดบ้าง รูปแบบการกำหนดนโยบายที่สำคัญมี 7 รูปแบบ คือ รูปแบบผู้นำ รูปแบบกลุ่ม รูปแบบสถาบัน รูปแบบระบบ รูปแบบกระบวนการ รูปแบบมีเหตุผล และรูปแบบค่อยเป็นค่อยไป ดังนี้

1. ตัวแบบผู้นำ (Elite Model) หลักนโยบายสาธารณะถูกกำหนดโดยกลุ่มผู้นำที่ปกครองประเทศ นโยบายสาธารณะจะเป็นอย่างไรขึ้นอยู่กับว่ากลุ่มผู้นำต้องการอะไรความเชื่อที่ว่านโยบายสาธารณะ มาจากความต้องการของประชาชนเป็นความหลงเข้าใจผิดแม้แต่ในระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย ก็ตาม หลังจากที่ประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้งแล้ว กลุ่มผู้นำที่ได้รับเลือกจะกำหนดนโยบายตามใจชอบ เพราะโดยปกติแล้วประชาชนไม่ค่อยสนใจเรื่องการเมือง ข้าราชการนั้นมีหน้าที่เพียงนำเอานโยบายไปปฏิบัติเพื่อตอบสนองเจตนาของของกลุ่มผู้นำ

2. ตัวแบบกลุ่ม (Group Model) นโยบายสาธารณะเป็นการหาจุดร่วมระหว่างกลุ่มต่าง ๆ หัวใจของการเมืองคือ เรื่องความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มคนที่มีความคิดที่คล้ายคลึงกัน มีแนวโน้มที่จะรวมตัวกันเป็นกลุ่มเพื่อรักษาและแสวงหาผลประโยชน์ร่วมกัน รูปแบบกลุ่มมองว่านโยบายสาธารณะ เป็นจุดศูนย์กลางของการต่อสู้ของกลุ่มต่างๆ หรือเท่ากับเป็นการประสานผลประโยชน์ของกลุ่มต่างๆ กลุ่มใดมีอิทธิพลมากนโยบายสาธารณะมักจะโอนเอียงไปตามความต้องการของกลุ่มนั้น เพราะฉะนั้น เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องอิทธิพลของแต่ละกลุ่มแล้ว นโยบายสาธารณะจะเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย

3. ตัวแบบสถาบัน (Institute Model) นโยบายสาธารณะนั้น เป็นกิจกรรมของสถาบันของรัฐ เช่น คณะรัฐมนตรี กระทรวง ศาล เทศบาล ฯลฯ สถาบันของรัฐต่างเป็นผู้ตัดสินใจกำหนดนโยบายนำเอานโยบายสาธารณะไปปฏิบัติและบังคับใช้ในสังคม นโยบายสาธารณะที่ออกมาโดยสถาบันของรัฐมีความชอบธรรมและมีผลบังคับใช้ตามกฎหมาย ประชาชนทุกคนต้องปฏิบัติตามนโยบาย ผู้ไม่ปฏิบัติตามอาจถูกลงโทษตามกฎหมายได้

4. ตัวแบบระบบ (Systems Model) นโยบายสาธารณะเป็นปัจจัยนำออกของระบบหรือนโยบายสาธารณะเป็นผลจากการโต้ตอบของระบบการเมืองที่มีต่อสภาพแวดล้อมตามทฤษฎีระบบนั้น ระบบการเมือง หมายถึง โครงสร้างและกระบวนการต่างๆ ที่ทำหน้าที่จัดสรรผลประโยชน์ในสังคมระบบการเมืองจะรับเอาปัจจัยนำเข้าซึ่งมาจากสภาพแวดล้อมในสองลักษณะ คือ ข้อเรียกร้องและการสนับสนุนของประชาชนกลุ่มต่างๆ ที่มีต่อนโยบายสาธารณะ หลังจากนั้นระบบการเมืองจะทำหน้าที่ตัดสินใจกำหนดนโยบายสาธารณะต่างๆ เพื่อจัดสรรผลประโยชน์ในสังคม ซึ่งออกมาในรูปของปัจจัยนำออก หรือนโยบายสาธารณะนั่นเอง

5. ตัวแบบกระบวนการ (Process Model) นโยบายสาธารณะเป็นกิจกรรมทางการเมืองที่มีลักษณะเป็นขั้นตอนของกระบวนการ คือ ขั้นตอนการกำหนดปัญหา มีการเรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินการบางสิ่ง บางอย่างขึ้นการเสนอแนะนโยบายต่างๆ มีการเสนอโครงการต่างๆ เพื่อแก้ปัญหา มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ขึ้นเลือกนโยบายอย่างเป็นทางการ มีการเลือกโครงการต่างๆ ที่เสนอมามีการสร้างฐานการเมืองสนับสนุนโครงการ มีการออกนโยบายในรูปของกฎหมายขั้นตอน

การนำนโยบายไปปฏิบัติ มีการจัดให้ระบบราชการเตรียมพร้อมที่จะรับเอานโยบายไปปฏิบัติมีการเสียค่าใช้จ่ายหรือให้บริการ มีการเก็บภาษีขั้นตอนการประเมินผลนโยบาย มีการศึกษาโครงการ มีการรายงานสิ่งที่รัฐบาลได้ดำเนินการไปตามโครงการ มีการประเมินผลโครงการมีการเสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงและปรับโครงการ

6. ตัวแบบมีเหตุผล (Rational Model) นโยบายสาธารณะเป็นการพยายามกำหนดแนวทางเลือกที่ให้ประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวมได้สูงสุด นโยบายที่มีเหตุผล หมายถึง นโยบายที่ให้ผลตอบแทนทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมมากกว่า ค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปเพื่อนโยบายนั้น รัฐบาลไม่ควรใช้นโยบายที่ให้ผลตอบแทนน้อยกว่า ค่าใช้จ่าย ผลตอบแทนกับค่าใช้จ่ายไม่ได้คิดเป็นตัวเงินเท่านั้น แต่รวมไปถึงผลได้ผลเสียทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมด้วย

7. ตัวแบบค่อยเป็นค่อยไป (Incremental Model) นโยบายสาธารณะเป็นการกำหนดแนวนโยบายที่อาศัยนโยบายในอดีตเป็นเกณฑ์รูปแบบค่อยเป็นค่อยไปใกล้เคียงสภาพความเป็นจริงมากกว่ารูปแบบมีเหตุผล ในทางปฏิบัติผู้ตัดสินใจนโยบายมีข้อจำกัดหลายประการ เช่น มีเวลาน้อย มีงบประมาณน้อย มีความสามารถน้อย และการเมืองยังเข้ามาแทรกแซงการทำงานด้วย การริเริ่มนโยบายใหม่เป็นการเสี่ยงและไม่แน่นอนว่า ผลจะออกมาอย่างไรและการถอนตัวจากนโยบายและโครงการเดิมกระทำได้ยากมากเพราะรัฐบาลได้ลงทุนไปมากแล้ว นอกจากนั้นการกำหนดนโยบายแบบค่อยเป็นค่อยไปเป็นกลยุทธ์ทางการเมืองที่ดี คนมักจะไม่ค่อยคัดค้านการเปลี่ยนแปลงเล็กน้อย ๆ ในนโยบายและในโครงการเดิมที่ดำเนินอยู่แล้ว เป็นลักษณะการมองโลกในความเป็นจริง ไม่ได้คิดว่าจะหาหนทางที่ดีที่สุดเพียงแต่คิดจะหาทางใดก็ได้ที่พอใช้ได้ ซึ่งอาจจะมีข้อเสียในแง่ที่ทำให้ไม่สามารถเสนอ นโยบายใหม่ได้เหมือนการใช้รูปแบบมีเหตุผลจะเห็นได้ว่านโยบายสาธารณะ (Public Policy) เป็นสิ่งที่รัฐบาลตัดสินใจว่าจะกระทำหรือไม่กระทำในสิ่งที่มีผลกระทบต่อบุคคล หรือกลุ่มบุคคล โดยมีเป้าหมายและแนวทางในการปฏิบัติ นั่นคือการนำไปสู่การบริการสาธารณะ

วเรช จันทรศร (2554 : 135-154) ได้ทำการศึกษาและทบทวนวรรณกรรมต่างๆ ทางด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติและนำเสนอตัวแบบที่เกิดจากการพัฒนาได้ 6 ตัวแบบ คือ

1. ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Model) เป็นตัวแบบที่ผู้ศึกษามีฐานคิดว่านโยบาย แผนงาน และโครงการที่ประสบความสำเร็จ จะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์และภารกิจชัดเจน มีการมอบหมายงาน การกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติงาน มีระบบการวัดและประเมินผล และมีมาตรการให้ลู่ให้โทษ

2. ตัวแบบทางด้านการจัดการ (Management Model) ตัวแบบนี้ให้ความสนใจไปที่สมรรถนะขององค์กร เพราะเชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับองค์กร

ที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งจะมีขีดความสามารถปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความคาดหวังเพียงใดในลักษณะนี้ โครงการที่จะประสบความสำเร็จได้ จึงจำเป็นที่ต้องอาศัยโครงสร้างขององค์กรที่เหมาะสมบุคลากรที่อยู่ในองค์กรจะต้องมีความรู้ความสามารถทั้งทางด้านการบริหารและเทคนิคอย่างเพียงพอ นอกจากนี้องค์กรยังจะต้องมีการวางแผนเตรียมการหรือมีความพร้อมเป็นอย่างดีทั้งทางด้านวัสดุอุปกรณ์ สถานที่ เครื่องมือเครื่องใช้ และงบประมาณ

3. ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์กร (Organization Development Model) ตัวแบบนี้จะเน้นการมีส่วนร่วมทำงานเป็นทีมที่มีประสิทธิภาพ การนำนโยบายมาปฏิบัติให้บังเกิดความสำเร็จ จึงน่าจะเป็นเรื่องของการจูงใจการใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสม การสร้างความผูกพัน โดยวิธีการให้สมาชิกในองค์กรมีส่วนร่วม เพื่อให้เกิดการยอมรับ ตลอดจนการสร้างทีมงานมากกว่าการมุ่งใช้การควบคุม เป็นต้น

4. ตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Processes) ตัวแบบนี้เชื่อว่าอำนาจขององค์กรไม่ได้อยู่ที่ตำแหน่งทางรูปนัยได้แก่ หัวหน้าหรือผู้บังคับบัญชาแต่อำนาจจะกระจายทั้งองค์กร ข้าราชการระดับล่างที่ติดต่อกลัชิดกับประชาชน สามารถใช้วิจารณ์ญาณในการตัดสินใจโดยที่ผู้บังคับบัญชาไม่อาจจะควบคุมได้ โครงการนี้จะสำเร็จหรือไม่จึงขึ้นอยู่กับข้าราชการระดับนี้เป็นสำคัญ

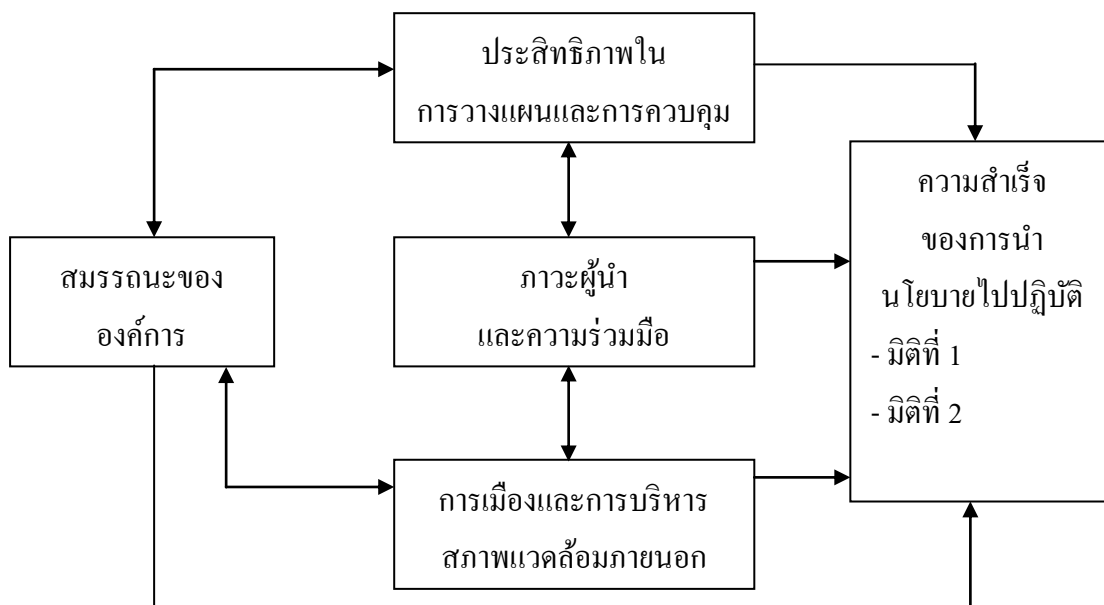
5. ตัวแบบทางการเมือง (Political Model) ตัวแบบนี้เน้นว่าการสร้างความสมานฉันท์การมีส่วนร่วม เป็นสิ่งที่ยากจะเกิดขึ้นได้ในความเป็นจริงความขัดแย้งจะเป็นปรากฏการณ์ธรรมดาที่เกิดขึ้นได้โดยทั่วไปความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงเกิดขึ้นจากความสามารถของผู้เล่น (players) หรือบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์กร

6. ตัวแบบเชิงบูรณาการ (Integrative Model) ตัวแบบนี้เป็นตัวแบบที่รวบรวมแนวคิดของ ทั้ง 5 ตัว มาไว้โดยมุ่งแสวงหาผลกระทบของตัวแปรต่างๆ ที่มีต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จซึ่งแบ่งการพิจารณาออกเป็น 3 มิติ ด้วยกัน ได้แก่

มิติที่ 1 เป็นการวัดความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบายจากผลผลิต ผลลัพธ์ และผลลัพธ์สุดท้ายที่เกิดขึ้น

มิติที่ 2 เป็นการวัดถึงผลกระทบของนโยบาย

มิติที่ 3 เป็นการวัดว่าผลของนโยบายนั้นสามารถส่งประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยรวมได้หรือไม่ ดังภาพที่ 2.2



ภาพที่ 2.2 ตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ
ที่มา (วรเดช จันทรศร, 2554 : 148)

การนำนโยบายไปปฏิบัติ

การมุ่งตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและสังคมโดยรวม จำเป็นต้องเริ่มจากความสามารถในการกำหนดปัญหาที่สามารถดำเนินการหรือแก้ไขได้ ซึ่งจะปรากฏออกมาในเรื่องของนโยบายสาธารณะ สิ่งที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อมาก็คือ การนำนโยบายสาธารณะนั้นไปสู่การปฏิบัติให้บังเกิดผล แต่ในอดีตหรือประสบการณ์ที่ผ่านมาปรากฏว่านโยบาย แผนงาน หรือโครงการที่ผ่านการกลั่นกรองมาแล้ว จนอาจถือได้ว่าเป็นความคิดที่ดีเด่น เมื่อมีการนำนโยบายไปปฏิบัติจริง ๆ พบว่า บังเกิดความล้มเหลวเป็นส่วนใหญ่ และโดยอย่างยิ่งความล้มเหลวมักเป็นความล้มเหลวที่หาสาเหตุแน่ชัดไม่ได้ จนเป็นผลทำให้ นโยบายและแผนงานหรือโครงการนั้นต้องล้มเหลวไปในที่สุด ดังนั้น การให้ความสนใจในการศึกษาการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ จึงถือเป็นส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อการเพิ่มสมรรถนะของรัฐในการสนองตอบต่อความต้องการของสังคมส่วนรวมให้ได้มากยิ่งขึ้น

สมบัติ ชำรงชัยวงศ์ (2554 : 395 - 396) กล่าวว่า การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ และนโยบายสาธารณะ ทั้งนี้เพราะการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ปรากฏอยู่ทั่วไปในกิจกรรมของรัฐ คือ ขั้นตอนเกี่ยวกับมาตรการของนโยบายที่เกิดขึ้นระหว่างกระบวนการกำหนดนโยบาย และเมื่อนโยบายได้รับ

ความเห็นชอบในการนำไปประกาศใช้ในลักษณะต่าง ๆ อาทิเช่น พระราชบัญญัติ คำสั่งฝ่ายบริหาร หรือมติรัฐมนตรี คำพิพากษาของศาลสูงสุดหรือศาลฎีกาหรือประกาศกฎกระทรวงต่างๆ เมื่อนโยบายถูกนำไปปฏิบัติจะส่งผลกระทบต่อประชาชนที่เกี่ยวข้องด้านนโยบายไม่มีความเหมาะสม จะไม่สามารถแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนตามที่คาดหวังไว้ ไม่ว่าจะนโยบายนั้นจะถูกนำไปปฏิบัติให้ได้อย่างไรก็ตาม แสดงว่านโยบายนั้นประสบความสำเร็จล้มเหลว ในกรณีที่นโยบายดี แต่การนำไปปฏิบัติหากไม่ดีก็จะไม่สามารถบรรลุเป้าประสงค์ตามที่ผู้กำหนดนโยบายต้องการ แสดงให้เห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความซับซ้อนมาก ดังนั้น จึงไม่สามารถจะคาดหวังได้ว่าจะทำให้สำเร็จได้ด้วยวิธีการกิจวัตร (Routine Fashion)

ขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติถือเป็นขั้นตอนสำคัญขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการนโยบาย (Policy Process) ซึ่งในอดีตมักถูกมองข้ามไปหรือไม่ได้รับความสนใจเท่าไรนัก การตัดสินใจเลือกนโยบายที่ไม่เหมาะสม เมื่อนำนโยบายไปปฏิบัติย่อมทำให้นโยบายดังกล่าวไม่บรรลุผลตามความต้องการและอาจทำให้เกิดปัญหาที่มีอยู่เดิมยิ่งทวีความรุนแรงขึ้นไปอีก

ในอดีตการศึกษานโยบายสาธารณะจะแบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนแรกการก่อรูปและการออกแบบนโยบาย ขั้นตอนที่สอง คือ การนำนโยบายไปปฏิบัติ และขั้นตอนสุดท้าย คือ การประเมินผลนโยบาย อย่างไรก็ตาม ในส่วนของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นส่วนที่เป็นปัญหามาโดยตลอด โดยเฉพาะภายใต้แนวทางการศึกษาแบบกล่องดำ (Black Box) ซึ่งสรุปว่าการศึกษาการตัดสินใจนโยบาย (Policy Decision) คือ การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยอัตโนมัติทั้งนี้ เพราะการตัดสินใจนโยบายมุ่งที่จะให้เกิดผลลัพธ์ที่ตั้งใจและพึงปรารถนาทำให้การศึกษามุ่งความสนใจไปที่การปรับปรุงคุณภาพการตัดสินใจ และการเสนอแนะตัวแบบสำหรับการตัดสินใจนโยบาย โดยขยายความคิดเกี่ยวกับโอกาสความสำเร็จของแต่ละทางเลือกนโยบายให้ชัดเจน

สรุปได้ว่าการศึกษาเกี่ยวกับการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเป็นสิ่งสำคัญเพราะจะเป็นการติดตามประเมินว่านโยบายนั้นประสบความสำเร็จหรือไม่ และมีผลกระทบต่อประชาชนอย่างไร สมควรที่จะยกเลิกหรือสนับสนุนให้มีการดำเนินการต่อไป

ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

เพรสแมน และวิลด์ฟัสกี (Pressman and Wildavsky, 1973 : 19) กล่าวว่า การแปลงนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติหรือ การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ กระบวนการของปฏิสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่มีการกำหนดไว้ก่อนหน้านั้นแล้ว กับการกระทำหรือปฏิบัติการทั้งหลายที่มุ่งให้บังเกิดผลไปตามนั้น

แมซมานเนียนและซาบาเทียร์ (Mazmanian and Sabatier, 1989 : 20-21) ให้ความหมายของการแปลงนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติว่า หมายถึง กระบวนการในการนำเอานโยบายพื้นฐานทั่วไปมา

ดำเนินการให้ลู่ลงไป นโยบายพื้นฐานอาจอยู่ในรูปของกฎหมาย คำพิพากษา คำสั่งของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรีก็ได้

แวนมีเตอร์ และแวน ฮอร์น (Van Meter and Van Horn, 1975 : 202) ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การดำเนินการโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในภาครัฐหรือเอกชน ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวมุ่งที่จะก่อให้เกิดความสำเร็จโดยตรงตามวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ได้ตัดสินใจกระทำไว้ก่อนหน้านั้นแล้ว

บาร์แดช (Bardach, 1977 : 3) เสนอว่า การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นเป็นกระบวนการทางการเมืองและมองว่ากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ เกมการต่อสู้โดยนิยามว่ากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ กระบวนการของกลยุทธ์เกี่ยวกับการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในอันที่จะได้มาซึ่งการบรรลุเป้าหมายของพวกตน

แบร์เรตต์และฟัดจ์ (Barrett and Fudge, 1981 : 12-13) นิยามการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมองเฉพาะเรื่องการผลักดันให้นโยบายเกิดผลเพียงด้านเดียวคงไม่ได้ แต่จะความหมายรวมถึงการสังเกตปรากฏการณ์สิ่งที่เป็นจริงหรือถูกกระทำให้เกิดขึ้นและเป็นการแสวงหาคำอธิบายปรากฏการณ์นั้นว่าเกิดขึ้นได้อย่างไร มีอะไรเกิดขึ้นบ้าง ศูนย์กลางความสนใจของการนำนโยบายไปปฏิบัติลักษณะนี้จะอยู่ที่ว่าจะอะไรคือสิ่งที่ถูกกระทำ

เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ (2551 : 7) ได้ให้ความหมายของ การนำนโยบายไปปฏิบัติว่าเป็นกิจกรรมของรัฐบาลที่อยู่ในรูปของกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ คำสั่ง บางครั้งการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย เนื่องจากมีปัจจัยอื่นๆ เข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น ผลประโยชน์จำนวนหน่วยงาน ทรัพยากร การสนับสนุนจากผู้

มยุรี อนุมานราชชน (2553 : 218) ได้ให้ความหมาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การแปลงวัตถุประสงค์ในนโยบาย ซึ่งอาจเป็นกฎหมายหรือคำสั่งของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีให้เป็นแนวทาง/แผนงาน/โครงการ กิจกรรมที่เป็นรูปธรรมประกอบด้วย การจัดการทรัพยากรต่างๆ เพื่อดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ การวางแผนโครงการเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ที่กำหนด การออกแบบองค์การและการดำเนินงานให้เป็นไปตามแนวทางการดำเนินงาน โครงการที่กำหนดไว้

สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ (2554 : 481) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติควรทำความเข้าใจเกี่ยวกับกรอบความคิดและแนวทางการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ชัดเจน ซึ่งจะเป็นพื้นฐานสำคัญในการสร้างกรอบความคิดเชิงทฤษฎีโดยมุ่งความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลระหว่างปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง การศึกษาดังกล่าวจะทำให้ทราบว่าปัจจัยด้านใดบ้างที่มีความสำคัญหรือมีอิทธิพล

ต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งในเชิงทฤษฎีและการประยุกต์ใช้ในชีวิตจริง

วเรช จันทรศร (2554 : 193) ได้ให้ความหมายของ การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นการแสวงหาวิธีการ และแนวทางเพื่อปรับปรุงนโยบาย แผนงาน และการปฏิบัติงานในโครงการ ให้ดีขึ้นเนื้อหาสาระของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงเน้นการแสวงหาคำอธิบายเกี่ยวกับปรากฏการณ์ หรือสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้น ภายในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อศึกษาบทเรียน พัฒนาแนวทางและสร้างกลยุทธ์เพื่อให้การนำนโยบายไปปฏิบัติบังเกิดความสำเร็จ

ศุภชัย ยาวะประภาส (2554 : 90) ได้ให้ความหมายของ การนำนโยบายไปปฏิบัติ ภายหลังจากที่ได้สำรวจแนวคิดนักวิชาการต่างๆ มาแล้วโดยสรุปเป็น 2 ประเด็น คือ ประเด็นแรก การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการนั้นก็คือ มีความต่อเนื่องไม่หยุดนิ่งมีขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรม ไม่ใช่กิจกรรมที่เกิดขึ้นชั่วคราวแล้วเลือนหายไป แต่เป็นกิจกรรมที่ต่อเนื่องและแต่ละขั้นตอนมีความสัมพันธ์กันตลอดเวลา และประเด็นที่สอง คือ การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายของนโยบาย

ศุภณัฐ ทรัพย์นาวิน (2557 : 143) ได้สรุปความหมายของ การนำนโยบายสาธารณะ จากนักวิชาการต่าง ๆ ไว้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติหากพิจารณาความหมายในแง่กิจกรรมหรือด้านการปฏิบัติ หมายถึง กระบวนการจัดการและการประสานกิจกรรมเพื่อการเปลี่ยนแปลงไปสู่ผลลัพธ์ที่ต้องการและบรรลุความสำเร็จตามเจตจำนงของนโยบายสาธารณะ โดยกลุ่มบุคคลองค์กรภาครัฐและเอกชน และในส่วนของ การให้นิยามความหมายการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในเชิงศาสตร์ภายใต้กรอบการวิเคราะห์นโยบาย หมายถึง การแสวงหาความรู้ ความเข้าใจปรากฏการณ์ที่เป็นจริงที่เกิดขึ้นในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อเป็นบทเรียน แนวทางกลยุทธ์ในการเพิ่มพูนศักยภาพขององค์กรและกลุ่มบุคคลที่นำนโยบายไปปฏิบัติให้สามารถประสานกิจกรรมให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของนโยบายสาธารณะ

จากที่กล่าวมาสรุปได้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การนำเอานโยบายมาดำเนินการให้ลุล่วงไปโดยอาศัยทรัพยากรที่มีอยู่ เพื่อนำไปสู่ความสำเร็จของนโยบาย

ทฤษฎีที่ใช้ในการวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติ

แวน มิเตอร์และแวน ฮอร์น (Van Meter and Van Horn, 1975 อ้างถึงใน สมพร เพ็ญจันทร์, 2552 : 203-204) ได้เสนอกรอบแนวคิด (Conceptual Framework) เพื่อการศึกษากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นผลงานจากการปรับปรุงเอกสารที่นำเสนอต่อการประชุมประจำปีของสมาคมรัฐศาสตร์ สหรัฐอเมริกา คือ การนำเอากรอบทฤษฎีองค์กรซึ่งได้แก่ การเปลี่ยนแปลงองค์กร

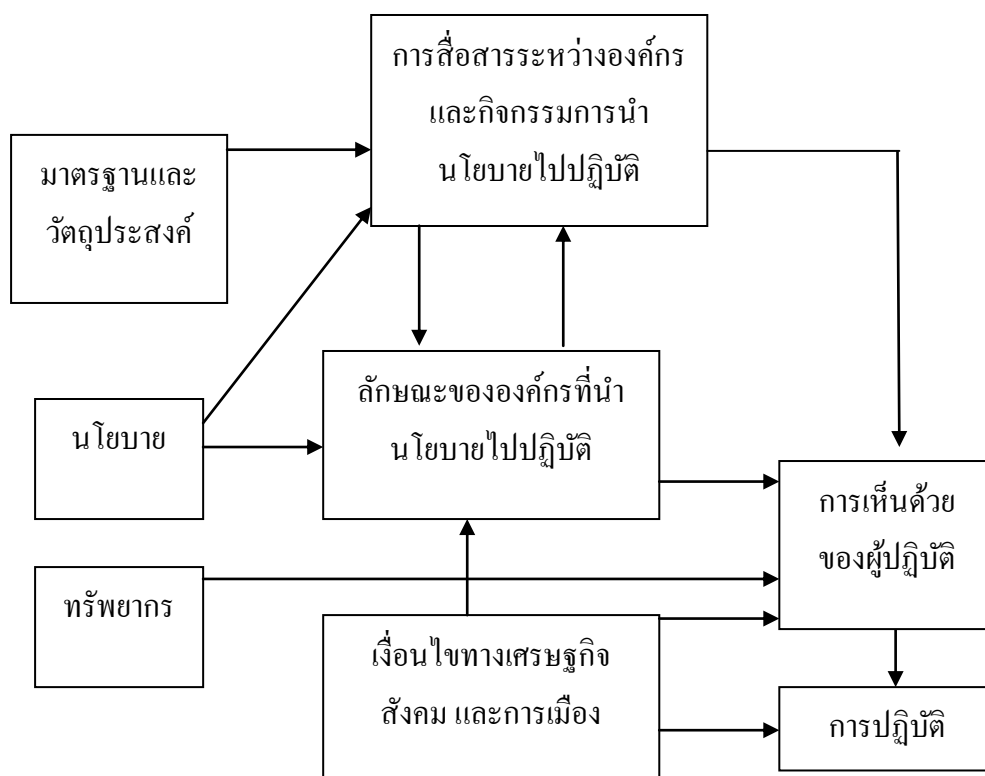
(Organization Change) การควบคุมองค์การ (Organization Control) องค์การที่ซับซ้อน (Complex Organization) และการจัดองค์การเสียใหม่ (Re-organization) นำเอาวรรณกรรมเกี่ยวกับผลกระทบจากการพิจารณาคดีตัดสินคดี (The Impact of judicial Decision) และการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ (Studies of Intergovernmental Relations) มาใช้ในการออกแบบทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Theory of Policy Implementation)

จากกรอบทฤษฎีดังกล่าว มี แวน เมเตอร์และแวน ฮอร์น พัฒนาตัวแบบการศึกษากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (A model of the policy implementation process) ขึ้นโดยให้ความสนใจความสัมพันธ์ของปัจจัยที่ส่งผลต่อการปฏิบัติ (Performance) คือ ปัจจัยด้านนโยบาย ได้แก่ มาตรฐานและวัตถุประสงค์นโยบาย และทรัพยากร ซึ่งปัจจัย 2 ประการ เป็นตัวแปรภายนอก (External Variables) ในขณะที่ตัวแปรภายใน (Internal Variables) ที่ส่งผลต่อการปฏิบัติ

แวน มิเตอร์ และแวน ฮอร์น (Van Meter and Van Horn, 1975) ได้ตั้งชื่อตัวแบบว่า “A model of the policy implementation process” ซึ่งประกอบด้วย ตัวแปรหลัก 6 ตัวแปร คือ

1. มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย (Standards and Objectives)
2. ทรัพยากร (Resources)
3. การสื่อสารระหว่างองค์การและกิจกรรมการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Inter - organizational Communication and Enforcement Activities)
4. ลักษณะขององค์การในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Characteristics of the Implementing Agencies)
5. เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง (Economic, Social and Political conditions)
6. การเห็นด้วยของผู้ปฏิบัติ (The Disposition of Implementations)

ตัวแปรดังกล่าวฐานะตัวแปรอิสระ (Independent Variables) ตัวแบบของการนำนโยบายไปปฏิบัติพิจารณา ได้ดัง ภาพที่ 2.3

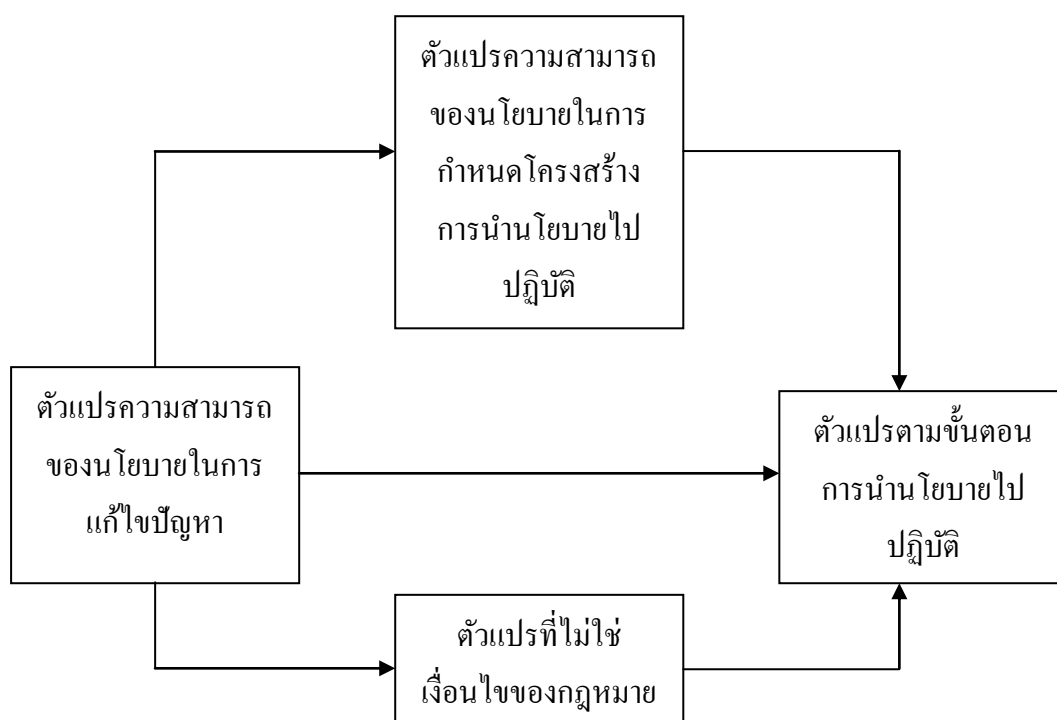


ภาพที่ 2.3 แบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ที่มา (Van Meter, Donald. S. and Van Horn, Carl. E., 1975 อ้างถึงใน วรเดช จันทรศร, 2554 : 122)

ซาบาเตียร์และแมสมาเนียน (Sabatier and Mazmanian, 1980 อ้างถึงใน วรเดช จันทรศร, 2554 : 146-165) เสนอกรอบการศึกษาการกำหนดนโยบายไปปฏิบัติในปี 1980 โดยให้ชื่อบทความว่า “The Implementation of Public Policy : A Framework of Analysis” เพื่อใช้เป็นกรอบการศึกษาวิจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติในลักษณะที่เป็นการสร้างบูรณาการ (Integration) จากกรอบการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัตินี้ นักวิชาการในยุคต่อมาเรียกว่า “กรอบการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ ยุคที่ 2” (Second Generations Frameworks) ซาบาเตียร์ และแมสมาเนียน ได้พัฒนากรอบทฤษฎีขึ้นจากการบูรณาการผลงานที่สำคัญ 4 ชิ้น คือ 1) งานของมาร์ติน เรน ราบิน โนวิทซ์ (Martin Rein Rabinovitz) ที่ศึกษาถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดขึ้นจากความสอดคล้องของตัวแปรที่สำคัญสามตัวแปร (Imperatives) 2) งานของยูจีน บาร์แดช (Eugene Bardach) ที่มองว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องของวิธีการที่ผู้ปฏิบัติเล่นเกมกัน 3) งานของพอล เบอร์แมน (Paul Berman) ที่ศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาคและจุลภาค และ 4) งานของแวน ฮอร์น กับ แวน มิเตอร์ ที่ได้เสนอตัวแบบเชิงระบบของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซาบาเตียร์และแมสมาเนียน กล่าวว่า กรอบการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เขาพัฒนาขึ้นมา เป็นตัวแบบที่อุดช่องโหว่ของกรอบทฤษฎีที่กล่าวถึง

ข้างต้น เพื่อให้เกิดความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นและบทบาทที่สำคัญของการวิเคราะห์ การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ การชี้ชัดให้ได้ว่าปัจจุบันใดส่งผลต่อความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายตลอดทุกขั้นตอนของกระบวนการ นำนโยบายไปปฏิบัติโดยแบ่งกลุ่มตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ ๆ โดยให้ขั้นตอนของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นตัวแปรตาม และเสนอเป็นตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติสาระสำคัญโดยสรุปของตัวแปรดังภาพที่ 2.4 มี ดังนี้



ภาพที่ 2.4 ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ที่มา (Sabatier And Mazmanian, 1980 อ้างถึงใน อ้างถึงใน วรเดช จันทรศร, 2554 : 147)

1. กลุ่มตัวแปรด้านความสามารถของกฎหมาย ในการแก้ไขปัญหา (Tractability of the Problems) ประกอบด้วยตัวแปรที่สำคัญ 4 ตัวแปร คือ

1.1 ความสามารถทางทฤษฎีที่มีความเที่ยงตรงต่อการแก้ปัญหาและสามารถใช้เทคโนโลยีที่มีอยู่แก้ปัญหาได้ (Valid Technical Theory and Technology)

1.2 ความแตกต่างในพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมายที่จะต้องควบคุม (Diversity of Target Group Behavior)

- 1.3 อัตราส่วนร้อยละของประชากรที่จำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม (Percentage Target Group)
- 1.4 ขอบเขตพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมายที่จะต้องเปลี่ยนแปลง (Extent of Behavioral Change)
2. กลุ่มตัวแปรด้านความสามารถของกฎหมาย ในการกำหนดโครงสร้างการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Ability of Statute to Structure Implementation) ประกอบด้วยตัวแปรที่สำคัญ 7 ตัวแปร คือ
 - 2.1 การกำหนดนโยบายจะต้องอาศัยพื้นฐานทางทฤษฎีที่มีความเที่ยงตรง (Validity of Causal Theory) โดยพิจารณาทั้งในแง่ความเที่ยงตรงทางวิชาการ (Technical Validity) และประสิทธิผลในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementation Effectiveness)
 - 2.2 ความถูกต้อง ความชัดเจนในการจัดลำดับความสำคัญของวัตถุประสงค์ (Precision and Clear Ranking)
 - 2.3 หน่วยปฏิบัติมีงบประมาณเพียงพอ (Financial Resources)
 - 2.4 การผนึกกำลังตามลำดับชั้นทั้งภายในและระหว่างสถาบันที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (Hierarchical Integration)
 - 2.5 กฎการตัดสินใจของหน่วยปฏิบัติ เอื้อต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย (Decision Rules of Implementing Agency)
 - 2.6 บุคคลหรือหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีความผูกพันกับการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ (Assignment to Implementing Agencies/Officials) โดยพิจารณาจากหน่วยงานที่รับผิดชอบจะต้องเห็นว่านโยบายที่นำไปปฏิบัติมีความสำคัญอยู่ในระดับสูง (High Priority) และนโยบายนั้นต้องกำหนดให้ข้าราชการที่นำนโยบายไปปฏิบัติเป็นผู้นำชั้นสูงสุด (Top Implementing Officials) ที่ได้รับเลือกมาจากสาขาสังคม (Social Sectors) ซึ่งให้การสนับสนุนวัตถุประสงค์ของนโยบาย
 - 2.7 การเข้ามามีส่วนร่วมในการนำนโยบายไปปฏิบัติของบุคคลภายนอก (Formal Access by Outsiders) โดยพิจารณาจากกลุ่มเป้าหมาย ผู้ที่ได้รับผลประโยชน์และสถาบันนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ

โดยสรุปการร่างนโยบายที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้ในระดับสูงจะต้องมีลักษณะเป็นไปตามเงื่อนไขที่กล่าวถึงข้างต้น
3. กลุ่มตัวแปรที่ไม่ใช่เงื่อนไขของกฎหมาย (Non-Statutory Variables Affecting Implementation) ประกอบด้วย ตัวแปรที่สำคัญ 6 ตัวแปร คือ

- 3.1 เงื่อนไขของการแปรผันทางด้านเศรษฐกิจ-สังคม และเทคโนโลยี (Socio-Economic Conditions and Technology)
- 3.2 ความสนใจของสื่อสารมวลชนต่อการแก้ปัญหา (Media Attention)
- 3.3 การสนับสนุนจากประชาชน (Public Support)
- 3.4 การเปลี่ยนแปลงทางทรัพยากรและทัศนคติของประชาชนที่มีต่อนโยบาย (Resources and Attitude of Constituency Groups)
- 3.5 นโยบายได้รับการสนับสนุนอย่างต่อเนื่องจากอำนาจของการเป็นผู้นำ (Support from Sovereignty)
- 3.6 ความผูกมัดและทักษะของผู้นำในการดำเนินงาน (Commitment and Leadership skill of Implementing Officials)

โดยสรุปการพิจารณาตัวแปรในกลุ่มที่ 2 เป็นการกำหนดโครงสร้างขั้นพื้นฐานทางกฎหมาย ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องทางการเมืองในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนการพิจารณาตัวแปรกลุ่มที่ 3 เป็นการพิจารณาถึงความผันแปรของเงื่อนไขต่างๆ ที่มีอยู่นอกเหนือนโยบาย แต่เป็นเงื่อนไขที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาและขณะเดียวกันก็ส่งผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติมาก เช่นเดียวกัน

4. ขั้นตอนของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Stages in the Implementation Process) เป็นตัวแปรที่ได้รับผลกระทบจากตัวแปรอิสระทั้ง 3 กลุ่ม

แมสมาเนียนและซาบาเดียร์ได้พัฒนารอบในการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวถึง ขั้นตอนของกระบวนการในการนำนโยบายไปปฏิบัติในฐานะที่เป็นตัวแปรตามซึ่งประกอบด้วย 5 ขั้นตอน โดยได้รับอิทธิพลจากตัวแปรอิสระที่ต่างกันแต่ขณะเดียวกันในแต่ละขั้นตอน ถัดไปมีลักษณะเชื่อมโยงกันเป็นลูกโซ่โดยมีสาระสำคัญดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 ผลผลิตทางนโยบายของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Outputs) เป็นขั้นตอนการแปรวัตถุประสงค์ของนโยบายให้เป็นกฎ ระเบียบ วิธีการปฏิบัติเป็นการเฉพาะ การกำหนดวิธีการในการตัดสินใจและการบังคับใช้มาตรการที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจ เป็นขั้นตอนที่ต้องใช้ความพยายามสูงมากในการสร้างความผูกพันของข้าราชการที่จะนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ในขณะเดียวกันก็อาจจะเกิดการต่อต้านและนำไปสู่ความล่าช้า (Red Tape) ได้

ในบางครั้งอาจจะหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะเกิดความแตกต่างระหว่างวัตถุประสงค์ของนโยบายกับการตัดสินใจเชิงนโยบาย แต่อย่างไรก็ตามความแตกต่างดังกล่าวจะลดลงได้หาก

1. วัตถุประสงค์ของกฎหมายชัดเจน (Unambiguous)
2. การมอบหมายให้หน่วยปฏิบัติที่ใส่ใจโดยถือว่าเป็นภาระหน้าที่ที่มีความสำคัญสูง (High Priority)
3. ทำให้มีประเด็นการโต้แย้ง (Veto Points) น้อยที่สุด
4. สร้างแรงจูงใจให้มากพอที่จะเอาชนะผู้ปฏิบัติงานที่ไม่เห็นด้วย (Recalcitrant)
5. จัดสรรทรัพยากรให้มากพอ (Sufficient Financial Resources)
6. ให้อำนาจอย่างเหมาะสมต่อการตัดสินใจ (Biases) และการทำตาม (Conformity)

ขั้นตอนที่ 2 กลุ่มเป้าหมายยอมรับผลผลิตของนโยบาย (Target Group Compliance) แม้ว่าโดยทั่วไปแล้วชาวอเมริกันจะแสดงตนที่จะปฏิบัติตามกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติพบว่า จากผลการศึกษาการยอมรับตามข้อกำหนดในหลาย ๆ เรื่องแสดงให้เห็นว่าการยอมรับปฏิบัติตามในเชิงพฤติกรรมจะสัมพันธ์กับการที่บุคคลได้ประเมินถึงผลได้ผลเสียที่จะได้รับเมื่อปฏิบัติตามข้อกำหนด

ขั้นตอนที่ 3 การเกิดผลกระทบอย่างแท้จริงจากผลผลิตของนโยบาย (Actual Impact) เป็นขั้นตอนที่อธิบายถึงความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของโปรแกรม จึงต้องทำความเข้าใจให้ชัดเจนว่านโยบายใด ๆ จะบรรลุถึงผลสำเร็จอันพึงประสงค์ได้ถ้า

1. ผลผลิตเชิงนโยบายของหน่วยปฏิบัติมีความสอดคล้องตรงกันกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย
2. กลุ่มเป้าหมายยอมรับผลผลิตของนโยบาย
3. ไม่มีการลบล้าง (Subversion) อย่างรุนแรงต่อผลผลิตของนโยบาย หรือผลกระทบของนโยบายโดยเกิดความขัดแย้งกับนโยบายหลัก
4. นโยบายได้รวมเอาทฤษฎีที่มีความเป็นเหตุเป็นผลในการเชื่อมโยงการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมาย เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย

ในขั้นตอนนี้จะเป็นการพิจารณาถึงความสอดคล้องของผลกระทบของนโยบายที่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย แต่ก็มีประเด็นที่ควรกล่าวถึง 2 ประการ คือ

1. การนำนโยบายไปปฏิบัติอาจจะไม่บรรลุวัตถุประสงค์ได้ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม หรือเทคโนโลยี
2. การจัดประเภทของผลกระทบพิจารณาในรูปของการเปลี่ยนแปลงในระยะยาว (Long-Term) ภายใต้อิทธิพลของการแข่งขันผลประโยชน์ทางการเมือง

ขั้นตอนที่ 4 การเกิดผลกระทบของผลผลิตเชิงนโยบายที่เกิดการรับรู้ (Perceived Impacts) นักบริหารและนักวิเคราะห์จะให้ความสนใจต่อผลกระทบที่เกิดขึ้นจริงของนโยบายของหน่วยปฏิบัติ ซึ่งถือว่าเป็นสิ่งที่วัดได้ยากมาก ยิ่งไปกว่านั้นสิ่งที่ได้จากการประเมินผลโปรแกรมจาก

ระบบการเมืองมักจะเป็นผลกระทบในแง่ของการรับรู้ของกลุ่มประชาชน และองค์อธิปไตยที่อยู่ในระบบย่อยของนโยบายผลกระทบในเชิงรับรู้ดังกล่าวอาจนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงนโยบายก็ได้

ผลกระทบในเชิงของการรับรู้จะเป็นการแสดงให้เห็นถึงหน้าที่ของผลกระทบที่เกิดขึ้นจริงโดยการส่งผ่านทางค่านิยมของผู้รับรู้ (Values of the Perceiver) โดยทั่วไปแล้วเรามักจะคาดหวังว่าความสัมพันธ์ระหว่างการสนับสนุน การรับรู้ และการประเมินผลกระทบของนโยบายจะมีสูงมากยิ่งขึ้นไปกว่านั้นหากการยอมรับว่าเกิดความไม่สอดคล้องเชิงทฤษฎี ผู้ปฏิบัติไม่ยอมรับผลกระทบที่ตนเองได้รับรู้จะเกิด ดังนี้

1. การมองเห็นว่าผลกระทบดังกล่าวไม่สอดคล้องกับนโยบาย
2. มองว่านโยบายนั้นๆ ไม่ถูกต้องตามหลักกฎหมาย
3. เป็นปัญหาความเที่ยงตรงของข้อมูล

ขั้นตอนที่ 5 การปรับปรุงนโยบาย (Major Revision) เป็นขั้นตอนสุดท้ายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยข้อเท็จจริงแล้วกระบวนการปรับปรุงนโยบายจะเกิดขึ้นหลายครั้งในระหว่างการนำนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนขนาดและทิศทางการเปลี่ยนแปลงกฎ ระเบียบของหน่วยงานปฏิบัติเกิดขึ้นเนื่องจากสาเหตุ ดังนี้

1. ผลกระทบที่ได้รับจากการดำเนินการในกิจกรรมต่าง ๆ
2. การเปลี่ยนแปลงลำดับความสำคัญของนโยบายในระหว่างประชาชนและผู้นำที่เป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขในทางเศรษฐกิจ สังคม
3. ทรัพยากรทางการเมืองในการแข่งขันของกลุ่ม ๆ
4. ตำแหน่งยุทธศาสตร์ขององค์อธิปไตยที่ทำให้การสนับสนุนและคัดค้านเปลี่ยนแปลงไป

ในรายละเอียดแต่ก็ได้สรุปแนวทางในการนำกรอบการศึกษาไปประยุกต์ใช้ (Implication of the Framework) โดยเสนอแนะว่าการจะนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จนั้น จะต้องดำเนินการตามเงื่อนไขต่อไปนี้

1. ความสามารถของกฎหมายในการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย ซึ่งจะต้องกำหนดให้ชัดเจนและความแน่นอน
2. ความสามารถของกฎหมายในการผนึกทฤษฎีที่เหมาะสมที่นำไปใช้การวิเคราะห์ปัจจัยสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติและความเชื่อมโยงในเชิงเหตุผลที่ส่งผลต่อการบรรลุเป้าหมายของนโยบาย ขณะเดียวกันการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมายและเงื่อนไขต่าง ๆ จะต้องสนองต่อการบรรลุวัตถุประสงค์นโยบาย

3. ความสามารถของกฎหมายที่ให้อำนาจแก่หน่วยปฏิบัติอย่างเพียงพอในการดำเนินการกับกลุ่มเป้าหมาย และการใช้มาตรการแทรกซ้อนอื่น ๆ ยังรวมถึงการกำหนดโครงสร้างของกระบวนการในการนำนโยบายไปปฏิบัติที่จะทำให้กลุ่มเป้าหมายปฏิบัติตามได้มากที่สุด

4. ผู้นำของหน่วยปฏิบัติมีความสามารถทางการบริหารและมีทักษะทางการเมืองและผูกพันการบรรลุเป้าหมายของนโยบาย

5. โปรแกรมต้องได้รับการสนับสนุนอย่างแข็งขันจากประชาชนและผู้นำคนสำคัญทางฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายบริหารตลอดทั้งกระบวนการในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในขณะที่สถาบันตุลาการอาจจะทำตัวเป็นกลางหรือให้การสนับสนุนก็ได้

6. วัตถุประสงค์ของนโยบายจะต้องไม่ถูกทำลายจากนโยบายอื่นหรือไม่ถูกทำลายจากเงื่อนไขทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

การประเมินผลนโยบาย

การประเมินผลเป็นกระบวนการวิเคราะห์สภาพปัญหาที่เกิดจากการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างเป็นระบบ เพื่อนำเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพ การประเมินผลนโยบายและโครงการของรัฐทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นจะก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งต่อรัฐบาลและต่อประชาชนผู้รับบริการอย่างกว้างขวาง ทั้งนี้เพราะการประเมินผลจะนำไปสู่การพัฒนาทางเลือกใหม่ ๆ ตลอดจนนวัตกรรมที่มีผลต่อการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่และสภาพแวดล้อมของสมาชิกในชุมชน (สมบัติ ชำรงชัยวงศ์, 2553 : 483)

แนวคิดและทฤษฎีการประเมินผล

ความหมายของการประเมินผล

ดาย (Dye, 1981 อ้างถึงใน สมบัติ ชำรงชัยวงศ์, 2553 : 492) ให้ความหมายของการประเมินผลไว้ว่า หมายถึง การประเมินโครงการของรัฐที่ดำเนินอยู่ทั้งหมดว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ หรือการประเมินประสิทธิผลของ 2 โครงการหรือมากกว่าว่ามีส่วนในการบรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกันหรือไม่ การประเมินผลนโยบายควรเน้นเรื่องการประเมินผลของเป้าประสงค์ของโครงการหรือนโยบาย ถ้าผู้ประเมินไม่ทราบเป้าประสงค์ของนโยบาย ผู้ประเมินควรประเมินผลกระทบของนโยบาย

โอเวิน (Owen, 1993 : 3) ให้ความหมายของการประเมินผลไว้ว่า หมายถึง กระบวนการจัดหาข้อมูลเพื่อประโยชน์ในการตัดสินใจเกี่ยวกับสิ่งที่ถูกประเมิน

รอสซี่ และฟรีแมน (Rossi and Freeman, 1993 : 5) ให้ความหมายของ การประเมินผลไว้ว่า การใช้ระเบียบวิธีวิจัยทางสังคมศาสตร์อย่างเป็นระบบ เพื่อการประเมินกรอบความคิดเชิงทฤษฎี (Conceptualization) การออกแบบ (Design) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementation) อรรถประโยชน์ที่เกิดจากการนำโครงการทางสังคมไปปฏิบัติ (Utility of Social Intervention Program) หรือในอีกทางหนึ่ง การประเมินผลใช้ระเบียบวิธีวิจัยทางสังคมศาสตร์ในการพิจารณาตัดสินและปรับปรุงแนวทางของนโยบายหรือโครงการที่ดำเนินอยู่ จากจุดเริ่มต้นของโครงการจนถึงขั้นตอนการพัฒนาโครงการ และการนำโครงการไปปฏิบัติ

แอนเดอร์สัน (Anderson, 1994 : 238) ให้ความหมายของ การประเมินผลไว้ว่า หมายถึง การประมาณการ การประเมิน หรือการประมาณค่านโยบาย ซึ่งรวมถึงเนื้อหาสาระการนำนโยบายไปปฏิบัติ และผลกระทบในฐานะที่เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ การประเมินผลเกิดขึ้นตลอดกระบวนการของนโยบาย การประเมินผลมิใช่เรื่องที่ยืดหยุ่นในฐานะที่เป็นขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการนโยบายเท่านั้น แต่เป็นกระบวนการที่มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าขั้นตอนอื่นของกระบวนการนโยบายที่กล่าวมาแล้ว

สำนักนโยบายและแผน (2550 : 2) ให้ความหมายของ การประเมินผลไว้ว่า หมายถึง กระบวนการตรวจสอบและตัดสินคุณค่าเกี่ยวกับปัจจัยนำเข้า การดำเนินงาน และผลการดำเนินโครงการ เพื่อเป็นสารสนเทศสำหรับการปรับปรุงการดำเนินโครงการ สรุปผลสำเร็จของโครงการและพัฒนาโครงการต่อไป

สมบัติ ชำรงชัญวงศ์ (2554 : 492) กล่าวว่า การประเมินผลนโยบายเป็นเครื่องมือที่สำคัญของผู้กำหนดนโยบายในการตัดสินประสิทธิภาพการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย ความเหมาะสมของการนำนโยบายไปปฏิบัติ การปรับปรุงนโยบาย หรือการยกเลิกนโยบาย ในกรณี que เห็นว่า นโยบายขาดความเหมาะสมและไม่บรรลุผลที่พึงประสงค์ การประเมินผลนโยบายสามารถกระทำได้ตลอดกระบวนการนโยบาย ตั้งแต่การประเมินผลสิ่งแวดล้อม ปัจจัยนำเข้าของโครงการหรือทรัพยากร กระบวนการนำนโยบายหรือโครงการไปปฏิบัติ ผลผลิต ผลลัพธ์ และผลกระทบโดยไม่จำเป็นจะต้องกระทำเฉพาะในขั้นตอนสุดท้ายของโครงการเท่านั้น แนวคิดเกี่ยวกับการประเมินผลนโยบายมิได้จำกัดอยู่เพียงการประเมินระดับการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายหรือโครงการเท่านั้น แต่ความสำคัญที่แท้จริงของการประเมินผลนโยบายอยู่ที่ผลกระทบของนโยบายที่มีผลต่อประชาชน ซึ่งเป็นจุดเน้นหลักของการประเมินผลนโยบาย

พิสนุ พงศ์ศรี (2553 : 29) ความหมายของ การประเมินผลไว้ว่า หมายถึง กระบวนการตัดสินคุณค่าของสิ่งหนึ่งสิ่งใดโดยนำผลจากการวัดมาเปรียบเทียบกับเกณฑ์

สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์ (2554 : 2) ให้ความหมายของ การประเมินผลโครงการ ไว้ว่า หมายถึง กระบวนการศึกษาแสวงหาความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินโครงการว่าเป็นไปตาม หลักเกณฑ์และขั้นตอนต่าง ๆ ที่ได้กำหนดไว้หรือไม่ มีปัญหาและอุปสรรคอะไร และบรรลุตาม เป้าหมายที่ต้องการหรือไม่ มีผลกระทบในแง่บวกต่าง ๆ อย่างไรที่เกิดขึ้นจากโครงการบ้าง

จากที่กล่าวมาสรุปได้ว่า การประเมินผลนโยบาย หมายถึง การประเมินกระบวนการ ของนโยบายตั้งแต่ระยะที่มีการกำหนดนโยบาย การวิเคราะห์นโยบาย การปฏิบัติตามนโยบายและ ผลกระทบหรือผลที่เกิดขึ้นเนื่องจากนโยบาย คือ ครอบคลุมการประเมินนโยบายทั้งระหว่าง ดำเนินการและหลังดำเนินการ

ความสำคัญของการประเมินผล

สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์ (2554 : 15-16) สาเหตุที่หน่วยงานภาครัฐการต้องมี การประเมินผลนโยบายทั้งก่อนดำเนินการ ระหว่างการดำเนินการ และหลังการ - ดำเนินการ เนื่องจาก ต้องมีการติดตามตรวจสอบอยู่เสมอว่านโยบายหรือแผนงานและโครงการต่างๆ ซึ่งเป็นส่วนประกอบ ของนโยบายสาธารณะนั้น ได้มีการปฏิบัติอย่างถูกต้องหรือไม่ มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ในการดำเนินงานเพียงใด มีปัญหาและอุปสรรค หรือข้อบกพร่องเกิดขึ้นหรือไม่อย่างไรมีการเบี่ยงเบน ไปจากนโยบายที่กำหนดไว้ตั้งแต่ต้นหรือไม่ ถ้ามีเบี่ยงเบนเพราะเหตุใดจะได้หาทางแก้ไขปรับปรุง กระบวนการปฏิบัติในโครงการให้มีความเหมาะสมต่อไป เพราะนโยบายบางอย่างเหมาะสมสำหรับ สถานการณ์ และสภาพแวดล้อมหนึ่ง แต่เมื่อสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไปนโยบายนั้นอาจนำไปใช้ ไม่บรรลุผลสำเร็จก็ได้ นโยบายสาธารณะจึงต้องมีการปรับปรุงให้เหมาะสมกับเหตุการณ์ดังกล่าวด้วย การประเมินผลนโยบายสาธารณะจึงมีความสำคัญและมีความจำเป็นยิ่ง เพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้อง หรือมีผลต่อประชาชนทั้งประเทศ หรือเป็นผลต่อส่วนรวมของชาติ

เนื่องจากการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัตินั้นจะต้องเกี่ยวข้องกับหน่วยงานและ บุคคลหลาย ๆ ฝ่ายทั้งหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบนโยบายนั้นโดยตรง หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น มหาวิทยาลัย องค์กรเอกชนรวมทั้งประชาชนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายนั้น ที่ผ่านมามักจะ พบว่า ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมิได้ให้ความสำคัญกับการประเมินผลนโยบายสาธารณะเท่าที่ควร เช่น ไม่ค่อย สนับสนุน ให้มีการประเมินผลโครงการอย่างเป็นระบบหรือมีการประเมินผลโครงการแต่เป็น การประเมินผลที่ขาดความแม่นยำและเชื่อถือได้ ทั้งนี้เพราะการประเมินผลจะเป็นเครื่องมือ ที่สำคัญที่จะวัดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายสมรรถนะของหน่วยงานที่ปฏิบัติ ตลอดจน ประสิทธิภาพและประสิทธิภาพของนโยบายต่างๆ ด้วยหน่วยงานบางหน่วยงานจึงไม่มีการประเมินผล นโยบายสาธารณะอย่างจริงจังความคิดเช่นนี้ เป็นความคิดที่ไม่ถูกต้อง ซึ่งผู้บริหารจะต้อง เปลี่ยนค่านิยมและแนวคิดเสียใหม่ โดยชี้ให้ผู้ปฏิบัติงานเห็นความสำคัญของการประเมินผล

เพราะถ้ามีการประเมินผลนโยบายอย่างถูกต้องเป็นระบบ และนำผลการประเมินนั้นมาใช้อย่างจริงจังย่อมทำให้เกิดประโยชน์หลายประการ โดยเฉพาะจะทำให้ทราบผลของการปฏิบัติตามนโยบาย นั้นว่าบรรลุตามวัตถุประสงค์เพียงใด มีข้อผิดพลาดใดบ้าง อะไรเป็นปัญหาและอุปสรรคของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อนำผลการประเมิน ไปปรับปรุงแก้ไขนโยบายให้เหมาะสมต่อไปหรือ ถ้าประเมินผลแล้วปรากฏว่าล้มเหลวเกิดผลกระทบทางลบมาก ก็อาจตัดสินใจยุตินโยบายนั้นได้ หรือถ้านโยบายนั้นยังเกิดผลดีต่อส่วนรวมก็จะได้นำดำเนินการต่อไปอีกเรื่อยๆ และขยายผลไปหลาย ๆ พื้นที่จึงมีคำกล่าวที่ว่าถ้าไม่มีการประเมินผลย่อมเหมือนการพายเรือในอ่าง เราจะไม่รู้ความก้าวหน้า หรือข้อบกพร่องก็เหมือนกับสิ่งที่เราคิดหรือวางแผนไว้แล้วเรานำไปปฏิบัติ แต่เราที่ไม่สนใจ ประเมินผล การประเมินผลจึงเปรียบเสมือนการหาใครสักคนเอากระจกมาส่องให้เราได้ดูหน้าตัวเองถ้ากระจกมีคุณภาพดีภาพก็จะออกมาชัดเจนดี ถ้ากระจกไม่ดีภาพก็จะออกมาไม่ชัดเจน นั่นก็คือ การประเมินผลที่ดีจะต้องมีวิธีการประเมินที่มีความแม่นยำตรง (validity) และเชื่อถือได้ (reliability) ตลอดจนต้องเป็นที่ยอมรับ

จุดมุ่งหมายของการประเมินผล

การประเมินผลมีจุดมุ่งหมายสำคัญ หลายประการทั้งจุดมุ่งหมายทางวิชาการและทางปฏิบัติ ดังนี้ (Owen, 1993 : 14)

1. เพื่อขยายองค์ความรู้เกี่ยวกับการประเมินผล โดยเฉพาะการประเมินผลที่เน้นการทดสอบเชิงทฤษฎี โดยพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในตัวแบบการประเมินผล อาทิเช่น ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ตัดสินใจนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย อิทธิพลของสิ่งแวดล้อมและระดับความสำเร็จของนโยบาย เป็นต้น การศึกษาการประเมินผลโดยมุ่งเน้นการทดสอบเชิงทฤษฎีจะเป็นรากฐานสำคัญในการขยายองค์ความรู้เกี่ยวกับการประเมินผลให้มีความน่าเชื่อถือมากยิ่งขึ้น (More Credible)

2. เพื่อทดสอบสมมติฐานทางสังคมอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือทดสอบหลักการปฏิบัติที่เป็นบรรทัดฐาน จุดมุ่งหมายในประเด็นนี้มุ่งการทดสอบเชิงทฤษฎีเช่น เดียวกันกับกรณีแรกเพื่อนำไปใช้เป็นบรรทัดฐานในการประเมินผลต่อไป

3. เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดการและการบริหาร การประเมินผลจะทำให้ทราบว่า องค์การที่รับผิดชอบการนำนโยบายไปปฏิบัติมีสมรรถภาพในการจัดการและการบริหารมากน้อยเพียงใด โดยเฉพาะการใช้ทรัพยากรทั้งบุคลากรและงบประมาณ ตลอดจนอุปกรณ์และเครื่องมือต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ การประเมินผลจะทำให้ทราบว่า มีปัญหาและอุปสรรคในการจัดการและการบริหารอะไรบ้าง ปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นในขั้นตอนใด เป็นปัญหาจากภายในองค์การหรือจากภายนอกองค์การ

การทราบข้อมูลดังกล่าวจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการแสวงหาแนวทางการปรับปรุงแก้ไข การจัดการและการบริหารให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

4. เพื่อการปรับปรุงแผนงาน การประเมินผลจะทำให้ทราบว่าแผนงานต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นมีความเหมาะสมต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์เพียงใด หากพบว่า แผนงานมีข้อบกพร่อง การประเมินผลจะช่วยชี้แนะจุดสำคัญที่จำเป็นจะต้องปรับปรุงแก้ไขอย่างชัดเจน ทั้งวัตถุประสงค์ของแผนงาน ขั้นตอนการปฏิบัติ ทรัพยากรที่ต้องใช้และช่วงเวลาที่จะต้องกระทำให้ สำเร็จ ซึ่งจะทำให้แผนงานมีความเหมาะสมต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมี ประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

5. เพื่อประเมินความเหมาะสมของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับ โครงการ การประเมินผลจะทำให้ทราบว่าจำเป็นต้องทำการเปลี่ยนแปลงโครงการอย่างไรบ้างให้เหมาะสม ระดับการเปลี่ยนแปลงมากน้อยแค่ไหน การเปลี่ยนแปลงจะก่อให้เกิดผลกระทบอะไรบ้าง

6. เพื่อระบุแนวทางที่จะปรับปรุงมาตรการที่จะนำไปใช้ให้เหมาะสม การประเมินผล จะทำให้ทราบว่ามาตรการหรือกิจกรรมที่ใช้อยู่มีข้อบกพร่องอะไรบ้าง ข้อบกพร่องดังกล่าวเกิดจาก สาเหตุอะไร เพื่อนำมาประมวลผลเพื่อแสวงหาแนวทางแก้ไขปรับปรุงมาตรการใหม่ให้เหมาะสม ต่อการนำไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ยิ่งขึ้น

7. เพื่อความกระฉับกระช่ายของแผนงาน การประเมินผลตั้งแต่จุดเริ่มต้นของแผนงาน จนกระทั่งจุดสุดท้ายของแผนงานจะทำให้ทราบว่าขั้นตอนใดบ้างที่มีปัญหาอุปสรรค และปัญหา อุปสรรคเหล่านั้นเกิดจากสาเหตุอะไร เมื่อทราบข้อมูลทั้งหมด การประเมินผลจะเป็นเครื่องมือ สำคัญในการปรับปรุงขั้นตอนการทำงานของแผนงานให้มีความกระฉับกระช่าย เพื่อขจัดปัญหาอุปสรรค ที่เกิดขึ้นในแต่ละขั้นตอนให้หมดไป

8. เพื่อการพัฒนาแผนงาน การประเมินผลจะทำให้ทราบว่าแผนงานที่นำไปปฏิบัติ มีจุดแข็งและจุดอ่อน อะไรบ้าง และจุดอ่อนที่พบเกิดจากสาเหตุอะไร และจะแก้ไขได้อย่างไรเมื่อได้ ทำการวิเคราะห์ข้อมูลครบถ้วนแล้ว ผลการวิเคราะห์จะนำไปสู่การพัฒนาแผนงานให้มีความเหมาะสม และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

9. เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้ให้การสนับสนุนทางการเงิน ในการประเมินผล โครงการนั้นจะต้องเข้าใจว่ามีผู้สนับสนุนทางการเงิน 2 ส่วน คือ ส่วนแรก คือ ผู้สนับสนุนการเงิน แก่โครงการ เพื่อให้การนำโครงการไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ และส่วนที่สองคือ ผู้ให้ การสนับสนุนทางการเงินเพื่อทำการประเมินผลโครงการ ทั้งผู้ให้การสนับสนุนการนำโครงการ ไปปฏิบัติและผู้สนับสนุนการประเมินผลต่างต้องการทราบว่า ผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ บรรลุวัตถุประสงค์เพียงใด มีปัญหาอุปสรรคที่จะต้องปรับปรุงแก้ไขโครงการหรือไม่ ดังนั้น

การประเมินผลจึงเป็นเครื่องมือในการตอบสนองความต้องการของผู้ให้การสนับสนุนทางการเงิน ทั้งสองส่วน

10. เพื่อทดสอบแนวความคิดริเริ่มใหม่ในการแก้ไขปัญหาของชุมชน การประเมินผล จะชี้ให้เห็นว่าแนวความคิดริเริ่มใหม่ในการแก้ไขปัญหาของชุมชนประสบความสำเร็จตาม วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้เพียงใด มีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานอย่างไรบ้าง และปัญหา อุปสรรคเหล่านั้นจะแก้ไขได้อย่างไร ดังนั้น การประเมินผลจึงมีบทบาทสำคัญที่จะบอกว่าแนวคิด ริเริ่มใหม่นี้ได้ผลเพียงใด และหรือจะต้องปรับปรุงในส่วนใดบ้าง

11. เพื่อการตัดสินใจที่จะขยายโครงการ หรือยุติโครงการหรือให้การสนับสนุน โครงการหนึ่งและยกเลิกอีกโครงการหนึ่ง การประเมินผลจะทำให้เกิดความกระจ่างชัดว่าโครงการ ใดที่นำไปปฏิบัติแล้วได้ผลดีสมควรจะขยายโครงการให้ครอบคลุมกว้างขวางยิ่งขึ้น หรือโครงการ ใดมีปัญหาอุปสรรคมากและไม่สอดคล้องกับการแก้ไขปัญหาของสังคมควรจะยุติโครงการเสียเพื่อ ลดความสูญเสียให้น้อยลง หรือในกรณีที่มีโครงการที่มีลักษณะแข่งขันกัน การประเมินผลจะทำให้ ทราบว่าโครงการใดมีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาของสาธารณชน สมควรจะสนับสนุนให้ ดำเนินการต่อไป ส่วนโครงการที่ไม่ประสบความสำเร็จ หรือให้ผลตอบแทนน้อยกว่ามาก ก็ควรจะ ยกเลิกทิ้งเสีย

12. เพื่อเป็นสัญลักษณ์ของความมีเหตุผล การประเมินผลเป็นการใช้ระเบียบวิธีวิจัยและ การเก็บรวบรวมข้อมูลที่เป็นระบบ ดังนั้น ผลการวิเคราะห์จึงยึดหลักความมีเหตุผลเป็นสำคัญ ลักษณะดังกล่าวจะทำให้เกิดความรู้สึกเชื่อมั่นต่อสาธารณชนว่าโครงการมีความเหมาะสมที่จะดำเนิน ต่อไปเพราะผลการประเมินสนับสนุนว่าเป็นโครงการที่ดีและเป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนอย่าง แท้จริง ดังนั้น การประเมินผลจึงเป็นสัญลักษณ์ของความมีเหตุผล

สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์ (2554 : 17) ได้สรุปจุดมุ่งหมายที่สำคัญของการประเมินผล นโยบายสาธารณะได้ ดังนี้

1. เพื่อทราบความก้าวหน้าของการปฏิบัติงานตามนโยบายแผนงานและโครงการ ว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่เพียงใด

2. เพื่อให้ทราบถึงข้อบกพร่อง และสิ่งที่เบี่ยงเบนไปจากวัตถุประสงค์ของนโยบาย แผนงานและโครงการ

3. เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดการและการบริหารงาน เพราะการประเมินผล จะทำให้ทราบว่าองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีสมรรถภาพในการบริหารมากน้อยเพียงใด โดยเฉพาะ การใช้ทรัพยากร งบประมาณ บุคลากร ตลอดจนวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ที่จำเป็นสำหรับการนำนโยบาย ไปปฏิบัติ

4. เพื่อปรับปรุงแผนงานและโครงการให้เกิดความเหมาะสม ในกรณีที่แผนงานหรือโครงการนั้นนำไปปฏิบัติแล้วอาจจะบกพร่องหรือไม่บรรลุวัตถุประสงค์เท่าที่ควร และพบว่าอะไรเป็นจุดอ่อน จุดแข็ง จะได้พัฒนาแผนงานและโครงการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพราะถ้าโครงการบรรลุผลสำเร็จย่อมหมายถึง ความสำเร็จของแผนงานและนโยบายนั้นๆ ด้วย

5. เพื่อตัดสินใจในการขยายผลหรือยุตินโยบาย แผนงาน หรือโครงการนั้นๆ ในกรณีที่โครงการนั้นนำไปปฏิบัติแล้วบรรลุผลสำเร็จก็จะตัดสินใจขยายผลต่อไปในหลายๆ พื้นที่ส่วนนโยบาย แผนงานหรือโครงการใดไม่ประสบความสำเร็จ หรือให้ผลกระทบเชิงลบมากหรือให้ผลตอบแทนไม่คุ้มค่าก็อาจยุติหรือเลิกเสีย

6. เพื่อทดสอบแนวความคิดริเริ่มใหม่ๆ หรือนวัตกรรมในการแก้ไขปัญหาของชุมชน และองค์การเนื่องจากการประเมินผลจะชี้ให้เห็นว่าความคิดริเริ่มใหม่ในการแก้ไขปัญหาของชุมชนนั้นประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้เพียงใด มีอะไรเป็นอุปสรรคบ้าง

7. เพื่อขยายองค์ความรู้เกี่ยวกับการประเมินผลให้กว้างขวางและเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปทั้งภาครัฐการ รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชน

8. เพื่อทดสอบสมมติฐานทางสังคมอย่างใดอย่างหนึ่งว่า การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นเป็นไปตามทฤษฎี หรือสมมติฐานที่ตั้งไว้หรือไม่เพียงใด ถ้าไม่เป็นไปตามทฤษฎีหรือสมมติฐานก็จะได้มีการนำไปทดสอบซ้ำจนเป็นที่แน่ใจว่าได้ผลตรงกัน แล้วจึงนำไปขยายผลต่อไป

จากที่กล่าวมาสรุปได้ว่า วัตถุประสงค์ของการประเมินผลประกอบด้วย เพื่อขยายองค์ความรู้เกี่ยวกับการประเมินผล เพื่อทดสอบสมมติฐานทางสังคมอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดการและการบริหาร เพื่อการปรับปรุงแผนงาน เพื่อประเมินความเหมาะสมของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับโครงการ เพื่อระบุแนวทางที่จะปรับปรุงมาตรการที่จะนำไปใช้ให้เหมาะสมเพื่อความกระฉ่างชัดของแผนงาน เพื่อการพัฒนาแผนงาน เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้ให้การสนับสนุนทางการเงิน เพื่อทดสอบแนวความคิดริเริ่มใหม่ในการแก้ไขปัญหาของชุมชน เพื่อการตัดสินใจที่จะขยายโครงการ และเพื่อเป็นสัญลักษณ์ของความมีเหตุผล

เกณฑ์การประเมินผล

พิสนุ ฟองศรี (2553 : 6-7) กล่าวว่า ในการประเมินผลสิ่งใดสามารถใช้เกณฑ์ดังต่อไปนี้

1. มาตรฐานที่เป็นสากล (Standard) ในเรื่องที่จะประเมิน (ถ้ามี)
2. เป้าหมายที่กำหนดไว้ (Target) เป้าหมายที่กำหนดไว้อาจเป็นเป้าหมายในแผนหรือโครงการต่างๆ
3. การเปรียบเทียบเชิงพัฒนาการ (Growth) เช่น การได้คะแนนเพิ่มขึ้นตามที่กำหนด หรือมีพัฒนาการเพิ่มขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับของเดิม เข้าลักษณะค่อยเป็นค่อยไป

4. การเปรียบเทียบกับกลุ่ม (Norm) โดยอาจเปรียบเทียบกันเองภายในกลุ่มหรือระหว่างกลุ่มที่มีคุณลักษณะใกล้เคียงกัน หรือถ้ามีความมุ่งมั่นทะเยอทะยานมาก อาจเปรียบเทียบกับกลุ่มที่ดีที่สุดก็ได้

5. การเปรียบเทียบกับสิ่งที่ดีที่สุด (Benchmarking) เกณฑ์ในข้อนี้คล้ายกับข้อ 4 บางส่วน แต่นิยมใช้กันมากในการประเมินหรือบริหารองค์การ โดยใช้องค์การประเภทเดียวกันหรือใกล้เคียงกันที่ดีที่สุดเป็นเกณฑ์ แล้วบริหารจัดการให้ถึงเกณฑ์นั้น ซึ่งในการประเมินโครงการก็สามารถใช้ได้โดยเปรียบเทียบกับโครงการที่ดีที่สุดได้ ถ้าโครงการนี้มีลักษณะใกล้เคียงหรือเหมือนกันโดยอาจดำเนินการในหลายพื้นที่

6. การพิจารณาร่วมกันของผู้เกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Clients/Stakeholders) ในกรณีที่ไม้อาจใช้แนวทางจากที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว อาจจำเป็นต้องใช้วิธีการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียร่วมกันพิจารณากำหนดเกณฑ์ที่เหมาะสม เพื่อให้เป็นที่ยอมรับร่วมกันเมื่อได้ผลการประเมินแล้วจะเกิดการยอมรับผลประเมินและนำไปใช้ประโยชน์ทำให้เกิดการพัฒนาได้ตามปรัชญาของการประเมินต่อไป

กระบวนการประเมินผล

โจนส์ (Jones, 1970 อ้างถึงใน จุมพล หนิมพานิช, 2552 : 249) กล่าวว่า กระบวนการนโยบายที่หมายถึงขั้นตอนต่างๆ 3 ขั้นตอน ได้แก่

1. การกำหนดรายละเอียด (Specification)ว่าจะประเมินอะไร การกำหนดรายละเอียดของนโยบายที่จะประเมิน ช่วยให้เราทราบเป้าหมายในการประเมินโดยแน่ชัด และทราบประเด็นปัญหาสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการประเมินนโยบาย

แต่ในทางปฏิบัติพบว่า การประเมินนโยบายมักจะไม่ได้กำหนดรายละเอียดการประเมิน เนื่องจากเป็นการประเมินตามข้อกำหนดกฎหมาย จึงไม่ได้พิจารณาถึงความเหมาะสมและความจำเป็นในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะการพยายามหลีกเลี่ยงการเพิ่มงานโดยไม่คำนึงถึงคุณภาพและความถูกต้องของการประเมินค่า

2. การวัดผล (Measurement) จะกระทำได้อย่างไรต้องเก็บข้อมูลจากสิ่งที่ต้องการประเมิน การเก็บข้อมูลต้องเก็บอย่างมีระบบเพื่อให้ได้ข้อมูลที่มีคุณภาพ การเก็บข้อมูลถ้ามีหลักเกณฑ์มากเพียงไรย่อมทำให้ได้ข้อมูลที่มีความถูกต้องเที่ยงตรงและเชื่อถือได้มากขึ้นเพียงนั้น

3. การวิเคราะห์ (Analysis) โดยการวิเคราะห์ข้อมูลที่เก็บมาหรือวัดผลออกมาแล้ว รูปแบบและวิธีการวิเคราะห์ เริ่มตั้งแต่การวิเคราะห์เชิงปริมาณที่มีความแน่นอนสูง เช่น การวิเคราะห์ต้นทุนผลประโยชน์ไปจนกระทั่งการใช้ความประทับใจหรือใช้ประสบการณ์ จุดมุ่งหมายของ

การวิเคราะห์เพื่อให้สามารถจัดทำข้อสรุปได้ว่า ประสิทธิภาพของนโยบายเป็นอย่างไรเพื่อจะให้ตัดสินคุณค่าของนโยบายซึ่งเป็นจุดมุ่งหมายของการประเมินนโยบาย

พิศณุ พงศ์ศรี (2553 : 24-26) แบ่งขั้นตอนการประเมินผลออกเป็น 9 ขั้นตอน ดังนี้

1. การศึกษาแนวคิดการประเมินและวิเคราะห์สิ่งที่ประเมิน การประเมินสิ่งใดก็ตาม ขั้นตอนแรกผู้ประเมินจะต้องทราบและเข้าใจถึงแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการประเมินให้เข้าใจอย่างถ่องแท้ โดยการศึกษาวิเคราะห์สิ่งที่ประเมินในทุกแง่มุมเท่าที่จะทำได้ เพราะถ้าหากไม่ทราบและเข้าใจแนวคิดพื้นฐานการประเมินและรู้จักสิ่งที่ประเมินแล้วก็ยากที่จะประเมินสิ่งนั้นๆ ได้ดี ในการประเมิน โครงการก็เช่นเดียวกัน ดังนั้น ผู้ประเมินจำเป็นต้องศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการประเมิน โครงการ และศึกษาวิเคราะห์โครงการ ให้เข้าใจลึกซึ้งก่อนที่จะดำเนินการขั้นตอนอื่นต่อไป

2. การกำหนดวัตถุประสงค์หรือประเด็นการประเมินและตัวชี้วัด วัตถุประสงค์การประเมินประเด็นที่สำคัญก็คือ เพื่อหาสารสนเทศที่เกี่ยวข้องกับสิ่งที่ประเมิน โดยอาจจะใช้ประเด็นการประเมินเป็นวัตถุประสงค์ย่อย หรือนำประเด็นการประเมินมากำหนดเป็นวัตถุประสงค์ข้อ ๆ ก็ได้ ดังนั้น ในขั้นตอนนี้สิ่งที่ต้องทำก็คือ กำหนดประเด็นการประเมินหรืออาจจะเรียกว่าตัวแปรองค์ประกอบที่จะประเมินก็ได้ ถ้าจะให้ชัดก็เรียกว่า “ประเด็นการประเมิน” ซึ่งจะสอดคล้องกับวัตถุประสงค์หรือสิ่งเดียวกัน ประเด็นการประเมินจะเป็นกรอบสำคัญที่นำไปสู่กิจกรรมอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดตัวชี้วัดหรือกำหนดเกณฑ์ และค่าน้ำหนัก เครื่องมือ แหล่งข้อมูล วิธีการเก็บข้อมูล ตลอดจนการวิเคราะห์ข้อมูล ซึ่งถ้าจะประเมิน โครงการก็อาจกำหนดประเด็นการประเมินได้จากหลายแหล่ง เช่น จากวัตถุประสงค์โครงการ จากรูปแบบการประเมิน จากความต้องการของผู้ใช้ผลการประเมิน ผู้ที่เกี่ยวข้อง และจากประสบการณ์ของผู้ประเมิน เป็นต้น

3. การกำหนดเกณฑ์ และค่าน้ำหนัก เกณฑ์ในการประเมิน หมายถึง เกณฑ์การตัดสินของแต่ละตัวชี้วัดที่กำหนดไว้ในขั้นตอนที่ 2 โดยได้จากแหล่งต่างๆ ดังที่กล่าวมาข้างต้นและจะกำหนดเป็นกี่ระดับ หรือในภาพรวมของโครงการจะกำหนดอย่างไร ขึ้นอยู่กับความต้องการรายละเอียดจากสารสนเทศ ยิ่งเกณฑ์หลายระดับก็ยิ่งละเอียดมากแต่ก็ยุ่งยากมากขึ้นเช่นเดียวกันเมื่อกำหนดเกณฑ์แล้วถ้าประสงค์จะให้ผลการประเมินละเอียดยิ่งขึ้น ก็ต้องกำหนดค่าน้ำหนักของสิ่งที่ประเมิน ประเด็นการประเมิน และตัวชี้วัดทุกตัว โดยอาจให้ผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง ร่วมกันกำหนดหรือใช้สถิติก็ได้

4. การกำหนดกรอบแนวคิดและขอบเขตการประเมิน เมื่อได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่ 1-3 แล้ว ก็นำสาระที่ได้มารวมเป็นกรอบแนวคิดการประเมินสาระที่สำคัญก็คือ วัตถุประสงค์หรือประเด็นการประเมิน ตัวชี้วัด เกณฑ์ (ถ้ามี) และค่าน้ำหนัก (ถ้ามี) ซึ่งอาจจะทำเป็นตารางกรอบแนวคิด

และขอบเขตการประเมินก็ได้ การกำหนดกรอบแนวคิดนี้ถ้าจะขึ้นเป็นหัวข้อใหญ่แล้ว รวมขั้นตอนที่ 1-3 เข้าด้วยกันก็ได้ แต่ในที่นี้เพื่อให้การเตรียมการประเมินค่อย ๆ ทำเป็นขั้นตอน จึงได้นำเรื่องกรอบแนวคิดการประเมินมาไว้ในขั้นตอนที่ 3 ซึ่งบางครั้งอาจพบได้ว่า การกำหนดกรอบแนวคิดการประเมินนี้จะเรียกว่าการวางแผนหรือการออกแบบการประเมินโดยกำหนดไว้เป็นหัวข้อใหญ่ดังกล่าวมาแล้วก็ได้ เมื่อได้กรอบแนวคิดการประเมินซึ่งเปรียบเสมือนเข็มทิศหรือแผนที่หรือพิมพ์เขียว ซึ่งจะเป็นแนวทางการประเมินขั้นตอนอื่นๆ แล้วขั้นตอนต่อมาก็จะเป็นการกำหนดขอบเขตการประเมิน

การกำหนดขอบเขตการประเมิน จะต่อเนื่องจากการกำหนดกรอบแนวคิดการประเมิน โดยพิจารณาว่าประเด็นการประเมิน ตัวชี้วัด และเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในกรอบแนวคิดนั้น จะมีขอบเขตหรือขีดจำกัดเกี่ยวกับกลุ่มผู้ให้ข้อมูล เครื่องมือที่ใช้เก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ ฯลฯ ให้สอดคล้องกับกรอบแนวคิดอย่างไร ซึ่งประเด็นการประเมินและตัวชี้วัดที่มีอยู่ในกรอบแนวคิดแล้วถือว่าเป็นเนื้อหา หรือถ้าเป็นงานวิจัยก็คือ ตัวแปรและตัวแปรย่อย หรือองค์ประกอบของตัวแปร ส่วนกลุ่มผู้ให้ข้อมูลก็จะคล้ายกับกลุ่มตัวอย่างในการวิจัย เครื่องมือก็จะคล้ายกับเครื่องมือในการวิจัย ส่วนการวิเคราะห์ถ้าเป็นข้อมูลเชิงปริมาณอาจจะใช้สถิติที่ง่ายกว่าการวิจัย ถ้าเป็นข้อมูลเชิงคุณภาพก็ต้องใช้การวิเคราะห์เชิงคุณภาพ นอกจากนี้ถ้าต้องการรายละเอียดมากขึ้น อาจเพิ่มองค์ประกอบอื่น ๆ ในขอบเขตการประเมินได้อีก เช่น พื้นที่ เวลา แนวทางการเก็บข้อมูล ฯลฯ แต่จะทำให้ตารางซับซ้อนขึ้น สำหรับตัวอย่างตารางกรอบแนวคิดและขอบเขตการประเมินที่มีองค์ประกอบในตารางที่น้อยที่สุด

5. การสร้างและพัฒนาเครื่องมือเก็บข้อมูล การประเมินเป็นการตัดสินใจโดยอาศัยสารสนเทศ ที่สรุปผลการวิเคราะห์โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งต่างๆ ซึ่งต้องใช้เครื่องมือเช่นเดียวกับการวิจัย เพียงแต่เครื่องมือในการวิจัยอาจใช้เครื่องมือมาตรฐานหรือเครื่องมือที่สร้างไว้แล้วได้บ้าง แต่การประเมินมีลักษณะเฉพาะกว่าการวิจัย นักประเมินมักจะต้องสร้างและพัฒนาเครื่องมือขึ้นเอง เครื่องมือส่วนใหญ่ได้แก่ แบบสอบถาม แบบสัมภาษณ์ แบบสังเกต ซึ่งต้องสร้างตามหลักวิชาการ โดยมีที่มาชัดเจนจากแนวคิด ทฤษฎี หรือวัตถุประสงค์ สาระนั้นเนื้อหาวิชา ฯลฯ เมื่อสร้างแล้วก็ต้องมีการพัฒนาตามวิสัยที่ทำได้ เพื่อให้เครื่องมือที่มีคุณภาพสูงสุด ส่งผลต่อคุณภาพข้อมูลและสารสนเทศที่จะได้

6. การเก็บรวบรวมข้อมูล การประเมินการตัดสินใจโดยอาศัยข้อมูลนำมาวิเคราะห์สังเคราะห์ สรุปเป็นสารสนเทศ ดังนั้นหลังจากที่ได้สร้างและพัฒนาเครื่องมือได้มาตรฐานแล้ว ก็ต้องเก็บข้อมูลด้วยวิธีการต่างๆ เช่น ทดสอบ สอบถาม สัมภาษณ์ สังเกต หรือบันทึกด้วยวิธีการเชิงปริมาณ หรือคุณภาพ หรือทั้งสองวิธีผสมกัน เพื่อให้มีความครอบคลุมก่อนจะนำไปวิเคราะห์

7. การวิเคราะห์ข้อมูล การประเมินในเชิงปริมาณหรือวิธีการเชิงระบบ ซึ่งเก็บข้อมูลในเชิงปริมาณจะต้องอาศัยสถิติในการวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อสรุปผลการประเมินได้ชัดเจนขึ้น เช่นเดียวกับการวิจัย เพียงสถิติที่ใช้ส่วนใหญ่จะเป็นสถิติพื้นฐาน

8. การเขียนรายงานการประเมิน ขั้นตอนนี้ขั้นตอนสุดท้ายในการประเมินโดยทั่วไป ผู้ประเมินจะต้องเขียนรายงานการประเมินผลเพื่อเป็นสื่อกลางให้ผู้ประกอบการประเมิน ผู้เกี่ยวข้อง หรือผู้ที่สนใจและหน่วยงานต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับสิ่งที่ประเมินนำไปใช้ประโยชน์การเขียนรายงานการประเมินแบบสมบูรณ์จะมีโครงสร้างคล้ายกับรายงานการวิจัย เพียงแต่จะมีบทสรุปสำหรับผู้บริหารแทนบทคัดย่อ และการทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้องจะมีน้อยกว่าการวิจัย การเขียนรายงานการประเมินผลต้องใช้ทักษะทั้งศาสตร์และศิลป์ เพื่อให้ผู้รับผิดชอบหรือผู้มีอำนาจหรือผู้อ่านเข้าใจชัดเจน และโน้มน้าวให้นำผลการประเมินไปเป็นสารสนเทศในการตัดสินใจ ปรับปรุง พัฒนา สิ่งที่จะประเมินให้เกิดประโยชน์สูงสุดตามปรัชญาของการประเมิน

9. การประเมินงานประเมิน (ถ้ามี) การประเมินโดยทั่วไปจะเสร็จสิ้นในขั้นตอนที่ 8 แต่ถ้าผู้ประเมินประสงค์จะประเมินงานประเมิน โดยให้ผู้อื่นมาประเมินงานประเมินของตนเองก็ทำได้ ซึ่งอาจจะใช้วิธีให้ผู้เชี่ยวชาญพิจารณาหรือเปรียบเทียบกับมาตรฐานการประเมิน หรือใช้แบบตรวจสอบรายการต่างๆ หรือวิพากษ์โดยผู้เชี่ยวชาญและผู้เกี่ยวข้อง เป็นต้น

สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์ (2554 : 6-7) ได้กำหนดแนวทางที่จะใช้ประเมินโครงการไว้ 7 แนวทาง ดังนี้

1. ขอบเขต โครงการที่เป้าหมายของการประเมินผลอาจครอบคลุมทั้งประเทศ ภูมิภาค จังหวัด เมือง ชุมชน หรือเฉพาะพื้นที่ หรือบริเวณ บางโครงการอาจจะกระจายไปตามพื้นที่ต่าง ๆ
2. ขนาด โครงการอาจจะรับใช้บริการคนเพียงไม่กี่คน ไปจนถึงคนจำนวน พัน หมื่น แสน หรือล้านคน
3. ระยะเวลา โครงการอาจจะใช้ระยะเวลาเพียงไม่กี่ชั่วโมง ไม่กี่วันหรือไม่ก็สัปดาห์ หรืออาจจะเป็นเดือน เป็นปี หรือตลอดไป
4. ความชัดเจนและความเฉพาะของปัจจัยนำเข้า โครงการบางโครงการมีความชัดเจนในด้านปัจจัยนำเข้าที่สามารถกำหนดได้ง่าย โครงการที่ไม่ชัดเจนอาจจะเนื่องมาจากปัจจัยนำเข้าหนึ่งของโครงการมีความหลากหลาย โครงการบางโครงการมีความคลุมเครือในปัจจัยนำเข้าที่เปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา และยากแก่การพรรณนาม่ามันคืออะไรกันแน่

5. ความสลับซับซ้อนของเป้าหมาย โครงการบางโครงการมีเป้าหมายที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ชัดเจน บางโครงการมีเป้าหมายที่สลับซับซ้อน ซึ่งเป้าหมายเหล่านี้ยากแก่การกำหนดเป้าหมาย

6. ช่วงเวลาของเป้าหมาย การประเมินผลจะไปได้ดี ถ้าการเปลี่ยนแปลงที่เป็นเป้าหมายสามารถปรากฏให้เห็นได้อย่างรวดเร็ว (ในช่วงเวลาอันสั้น) มากกว่าหนึ่งโครงการที่แสดงผลหลังจากที่โครงการได้สิ้นสุดไปแล้วเป็นระยะเวลาานาน

7. ความคิดริเริ่มใหม่ ๆ บางโครงการเป็นโครงการใหม่ บางโครงการเป็นโครงการที่เกิดจากการแยกตัวออกจากวิธีการเดิม ๆ ที่ใช้ในการปฏิบัติงาน บางโครงการเป็นเรื่องที่เป็นกิจวัตรของหน่วยงาน ความคุ้นเคยและไม่คุ้นเคยในด้านความคิดมีผลต่อระเบียบวิธีการประเมินผล

เนื่องจากกระบวนการประเมินนโยบาย ไม่ควรยึดถือวิธีใดวิธีหนึ่งว่าดีที่สุด หรือเป็นวิธีการที่ควรนำมาปฏิบัติตลอดไป การประเมินนโยบายถ้าพิจารณาโดยสรุปก็คือ การตัดสินใจว่านโยบายนั้นมีความดีหรือมีคุณค่าเพียงใด จะต้องดำเนินการอาศัยการดำเนินการและการวิเคราะห์หลายๆ รูปแบบเพื่อช่วยให้การประเมินนโยบายมีคุณภาพมากที่สุด

ความสำเร็จของนโยบาย

นากามูระ และสมอลวูด (Nakamura and Smallwood, 1980 : 146-151) ได้เสนอเกณฑ์ในการวัดหรือประเมินผลความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ 5 ประการ คือ

1. เกณฑ์การบรรลุเป้าหมายของนโยบาย เป็นการพยายามวัดผลที่มองเห็นได้ว่าผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นบรรลุเป้าหมายของนโยบายหรือไม่ ซึ่งมักจะอาศัยวิธีการเชิงประมาณมาวัดผลผลิตเพื่อเปรียบเทียบกับเป้าหมายที่ตั้งไว้

2. เกณฑ์ประสิทธิภาพ เป็นการประเมินคุณภาพของการปฏิบัติงานเปรียบเทียบกับค่าใช้จ่าย มักใช้กับกรณีซึ่งผลผลิตของนโยบายที่ไม่ชัดเจน เช่น นโยบายด้านการป้องกันประเทศ นโยบายด้านความปลอดภัย เป็นต้น

3. เกณฑ์ความพึงพอใจ เป็นการพิจารณาถึงความพึงพอใจของประชาชนต่อนโยบาย โดยพิจารณาจากเสียงสนับสนุนให้การดำเนินนโยบายนั้นมีมากขึ้นหรือลดลง

4. เกณฑ์การตอบสนองความต้องการของลูกค้า เป็นการประเมินความพึงพอใจของผู้รับบริการ ซึ่งเหมาะกับหน่วยงานที่ให้บริการประชาชน

5. เกณฑ์การดำรงอยู่ของระบบ เป็นการพิจารณาถึงความสอดคล้องภายในองค์การ พิจารณาจากการใช้ทรัพยากรขององค์การ

วิลเลียม ดัน (William N. Dunn, 1981 : 125-127) ได้เสนอเกณฑ์การประเมินผลโครงการออกเป็น 6 เกณฑ์ คือ ประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ ความพอเพียง ความเป็นธรรม ความเสมอภาค (Equality) และการตอบสนองความต้องการหรือความพอใจ ดังนี้

1. ประสิทธิภาพ (Effectiveness) หมายถึง ขอบเขตของการที่นโยบายได้รับประโยชน์ต่างๆ ตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ รวมทั้งการได้รับประโยชน์ข้างเคียงอื่นๆ ที่ไม่ได้คาดผลไว้ ดังนั้น การพิจารณาว่าผลของนโยบายนั้นบรรลุตามวัตถุประสงค์หรือไม่ เพียงไร พิจารณาได้จากผลลัพธ์

2. ประสิทธิภาพ (Efficiency) วัดได้จากความพยายามหรือพลัง (Effort) ที่ใช้ไปในการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งให้บรรลุประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพเป็นเรื่องเหตุผลทางเศรษฐกิจ (Economic Rationality) คือ แสดงความสัมพันธ์ระหว่างประสิทธิผลกับความพยายาม หรือพลังที่ต้องใช้ไปวัดในรูปของค่าใช้จ่ายที่เป็นตัวเงิน

3. ความพอเพียง (Adequacy) หมายถึง ความพอใจที่นโยบายสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน ต้องมีประสิทธิผลสูงสุดในงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัด

4. ความเป็นธรรม (Equity) เป็นการให้บริการสาธารณะแก่คนส่วนใหญ่ที่เสียเปรียบหรือด้อยโอกาสในสังคมเกณฑ์ เกี่ยวข้องกับหลักเหตุผลทางกฎหมายและสังคม จากการดำเนินนโยบาย ต้องคำนึงถึงการจัดสรรผลประโยชน์หรือการให้บริการต่าง ๆ อย่างเป็นธรรม

5. ความเสมอภาค (Equality) ของนโยบาย หมายถึง โอกาสที่จะทำให้ทุกคนได้รับบริการของรัฐเท่าเทียมกัน

6. การตอบสนองความต้องการหรือความพอใจ (Satisfaction) การวัดความสำเร็จของนโยบาย บางกรณีพบว่า นโยบายมีประสิทธิภาพ มีประสิทธิภาพ มีความพอเพียง เป็นธรรมแต่ขาดการตอบสนองความต้องการของประชาชนหรือตอบสนองความต้องการของคนบางกลุ่มเท่านั้น

กฤตภัทร บุญญรัตน์ (2553 : 163-164) วัดความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติออกเป็น 3 แนวทาง คือ

1. ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถวัดได้จากระดับของความร่วมมือที่ผู้รับนโยบายไปปฏิบัติมีต่อผู้ออกคำสั่งหรือผู้กำหนดนโยบาย ถ้าระดับของความร่วมมือมีสูงระดับของความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติก็จะสูงตามไปด้วย และในทางกลับกัน ถ้าระดับของความร่วมมือมีต่ำก็ย่อมหมายความว่าระดับของความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีอยู่สูง

2. สามารถพิจารณาได้จากเงื่อนไขที่ว่า ได้มีการบรรลุผลการปฏิบัติตามนโยบายนั้นตามภาระหน้าที่ขององค์กรที่รับผิดชอบด้วยความราบรื่นและปราศจากปัญหา ถ้าการปฏิบัติตาม

นโยบายใดเต็มไปด้วยความขัดแย้งหรือมีอุปสรรค ข้อขัดข้องเกิดมากขึ้นเท่าใด ระดับของความล้มเหลว ก็น่าจะมีสูงขึ้นเท่านั้น

3. สามารถพิจารณาได้จากกรณีที่นโยบายนั้นได้ก่อให้เกิดผลการปฏิบัติในระยะสั้น (shot-run performance) และหรือก่อให้เกิดผลกระทบ (impact) ตามที่พึงปรารถนาหรือไม่

วรเดช จันทรศร (2554 : 104) ได้สรุปความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นสามารถวัดจากผลรวมของมิติ 3 มิติ ได้แก่

1. การมองผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติออกเป็น 3 ระดับ คือ

1.1 ผลผลิต สามารถวัดได้โดยใช้เกณฑ์ด้านปริมาณ เวลา ค่าใช้จ่าย คุณภาพ และความพึงพอใจ

1.2 ผลลัพธ์ คือ ผลที่เกิดจากผลผลิต สามารถวัดได้โดยพิจารณาถึงประโยชน์ที่กลุ่มเป้าหมายได้รับจากนโยบาย

1.3 ผลลัพธ์ที่บั้นปลาย กล่าวคือ ผลผลิตและผลลัพธ์โดยรวมส่งผลต่อการพัฒนาประเทศ

2. ผลของความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งหมดต้องไม่ก่อให้เกิดปัญหาต่อนโยบายหรือโครงการอื่น ๆ

3. ผลรวมของการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งหมดต้องก่อให้เกิดผลของการพัฒนาประเทศที่พึงประสงค์ คือ ไม่ก่อให้เกิดผลเสียหรือปัญหากับนโยบายหรือโครงการอื่นแล้ว ผลรวมของความสำเร็จของนโยบายแต่ละนโยบายจะก่อให้เกิดผลรวมของการพัฒนาประเทศที่พึงปรารถนา ด้วยการวัดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติในมิตินี้ ไม่อาจจะสามารถทำได้โดยตรงแต่สามารถพิจารณาได้จากความสมบูรณ์ของปัจจัยทางการบริหารต่างๆ ว่าเอื้อต่อการทำให้ผลรวมของนโยบายแต่ละนโยบายนำไปสู่ความสำเร็จโดยรวมของประเทศได้แค่ไหนเพียงใด

จากที่กล่าวมาสรุปได้ว่า การวัดความสำเร็จของนโยบายวัดได้เกณฑ์การบรรลุเป้าหมายของนโยบาย ผลกระทบของนโยบาย และความพึงพอใจของประชาชน

จากการทบทวนแนวคิดเกี่ยวกับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้ข้อสรุปดังนี้

ตารางที่ 2.1 การสังเคราะห์แนวคิดความสำเร็จการนำนโยบายไปปฏิบัติ

นักวิชาการ / นักวิจัย	ข้อสรุปแนวคิด
นากามูระ และสมอลวูด (Nakamura and Smallwood, 1980 : 146-151)	<ol style="list-style-type: none"> 1. การบรรลุเป้าหมายของนโยบาย 2. ประสิทธิภาพ 3. ความพึงพอใจ 4. การตอบสนองความต้องการ 5. การดำรงอยู่ของระบบ
วิลเลียม ดัน (William Dunn, 1981 : 125-127)	<ol style="list-style-type: none"> 1. ประสิทธิภาพ 2. ประสิทธิภาพ 3. ความพอเพียง 4. ความเป็นธรรม 5. ความเสมอภาค 6. การตอบสนองความต้องการ
สรรพสิริ อรชัยพันธ์ลาภ (2552)	<ol style="list-style-type: none"> 1. ด้านการจัดทะเบียนแรงงานต่างด้าว 2. ด้านการกำกับติดตามดูแล 3. ด้านการคุ้มครองแรงงานต่างด้าว 4. ด้านความสอดคล้องกับความต้องการประกอบการ 5. ด้านการป้องกันผลกระทบด้านลบ
กฤตภัทร บุญญรัตน์ (2553 : 163-164)	<ol style="list-style-type: none"> 1. ความร่วมมือของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ 2. การบรรลุผลการปฏิบัติงาน 3. ผลกระทบ
วรเชช จันทรสร (2554 : 32-47)	<ol style="list-style-type: none"> 1. การบรรลุผลการปฏิบัติตามนโยบาย 2. ผลกระทบจากนโยบาย 3. ความพึงพอใจของประชาชน

ตารางที่ 2.2 ตารางสังเคราะห์ความสำเร็จการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ความสำเร็จการนำนโยบายไปปฏิบัติ	นักวิชาการ / นักวิจัย					รวม ความถี่
	Nakamura and Smallwood(1980: 146-151)	William Dunn (1981: 125-127)	สรรพสิทธิ์ อรัญพันธ์ดาก (2552)	กฤตภัทร บุญญรัตน์ (2553: 163-164)	วราเดช จันทร์ศร (2554: 32-47)	
1. การให้บริการอย่างเพียงพอ		/				1
2. การตอบสนองความต้องการ	/	/	/			3
3. ประสิทธิภาพ	/	/				2
4. ประสิทธิผล		/				1
5. การบรรลุเป้าหมาย	/		/	/	/	4
6. ความพึงพอใจ	/					1
7. การดำรงอยู่ของระบบ	/					1
8. เป็นธรรม		/				1
9. ความร่วมมือ				/	/	2
10. ผลกระทบ			/	/	/	3
11. ด้านกำกับดูแล			/			1
12. ด้านการคุ้มครองแรงงานต่างด้าว			/			1

จากตารางที่ 2.1 และ 2.2 ผู้วิจัยได้ข้อสรุปเกี่ยวกับความสำเร็จการนำนโยบายไปปฏิบัติ ที่สอดคล้องกับการวิจัยครั้งนี้ ซึ่งเป็นข้อสรุปในการนำไปกำหนดเป็นตัวแปรตามในการวิจัยได้ ดังนี้

1. ด้านการบรรลุเป้าหมายของนโยบาย คือ ผลการดำเนินงานของนโยบายบรรลุเป้าหมายวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ซึ่งสังเคราะห์มาจากแนวคิดของ นากามูระ และสมอลวูด

(Nakamura and Smallwood, 1980 : 146-151); กฤตภัทร บุญญรัตน์ (2553 : 163-164); และวรเดช จันทร์สร (2554 : 32-47)

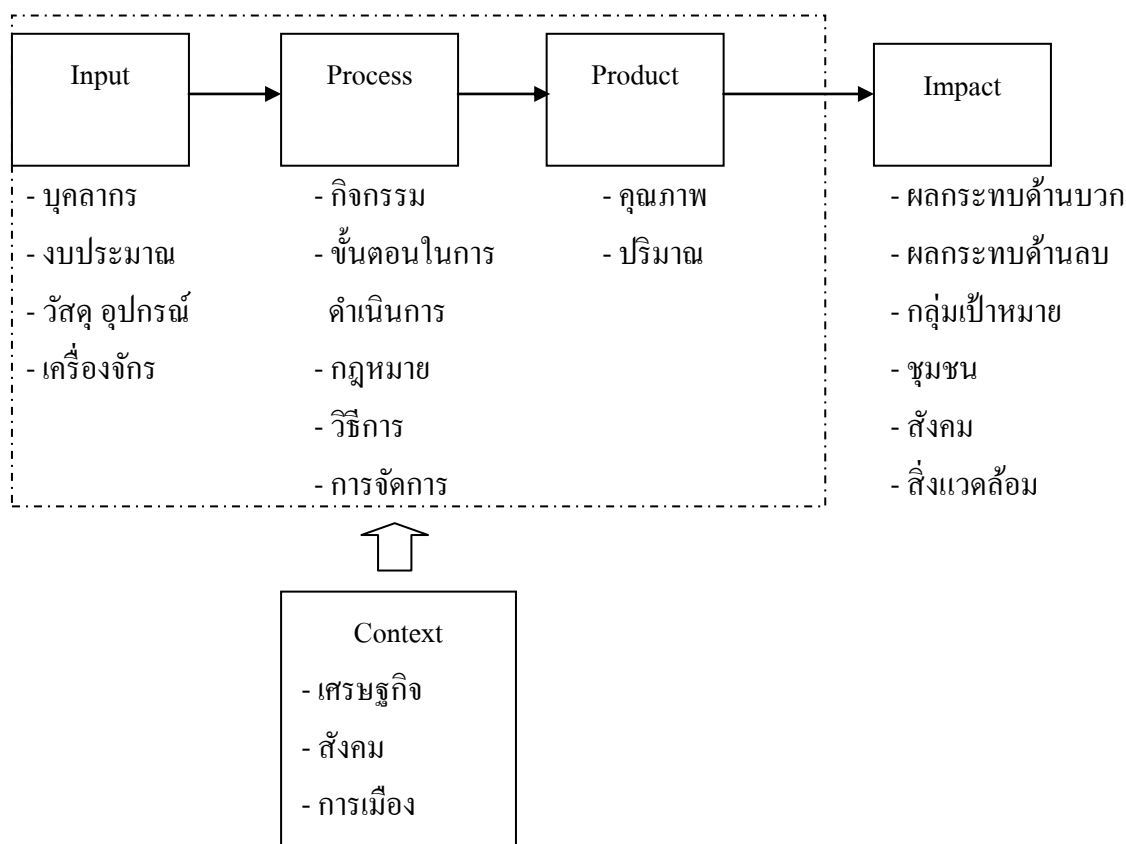
2. ด้านการตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการ คือ นโยบายสร้างความพึงพอใจและตอบสนองต่อความต้องการของนายจ้าง ซึ่งสังเคราะห์มาจากแนวคิดของนากามูระ และสมอลวูด (Nakamura and Smallwood, 1980 : 146-151) และวิลเลียม ดัน (William Dunn, 1981 : 125-127)

3. ด้านผลกระทบจากนโยบาย คือ ความสอดคล้องกันของผลที่เกิดขึ้นจริงของนโยบายเมื่อเปรียบเทียบกับผลที่คาดหวังไว้ อาทิ การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวของคณะกรรมการกฤษฎีกาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ทำให้แรงงานต่างด้าวมีอิสระในการเลือกทำงานตามความถนัดของตนเองได้มากขึ้น ทำงานด้วยความสุขโดยไม่ต้องวิตกกังวลการจับกุมของเจ้าหน้าที่ตำรวจ รวมทั้งยังทำให้ปัญหาว่างงาน ปัญหาอาชญากรรม และปัญหาการรีดไถเงินจากตำรวจลดลงด้วย ซึ่งสังเคราะห์จากงานวิจัยและแนวคิดของของ สรรพสิริ อรชัยพันธ์ลาภ (2552); กฤตภัทร บุญญรัตน์ (2553 : 163-164); และวรเดช จันทร์สร (2554 : 32-47)

แนวคิดเกี่ยวกับตัวแบบการประเมินผลแบบชิปโมเดล (CIPP Model)

สตัฟเฟิลบีม (Stufflebeam, 1967 อ้างถึงใน จำลอง โพธิ์บุญ, 2550 : 92) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบการประเมินเรียกว่าชิปโมเดล (CIPP Model) เป็นการประเมินที่เป็นกระบวนการต่อเนื่อง เพื่อหาข้อมูลประกอบการตัดสินใจวัตถุประสงค์การประเมิน คือ การใช้สารสนเทศเพื่อตัดสินใจ สตัฟเฟิลบีม ความหมายว่า การประเมินเป็นกระบวนการของการบรรยาย การเก็บข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูลข่าวสาร เพื่อนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ในการตัดสินใจ เลือกทางเลือกที่เหมาะสม ซึ่งการประเมินเพื่อให้ได้สารสนเทศที่สำคัญ มุ่งประเมิน 4 ด้าน คือ การประเมินสภาพแวดล้อม (Context Evaluation) การประเมินปัจจัยนำเข้า (Input Evaluation) การประเมินกระบวนการ (Process Evaluation) และการประเมินผลผลิต (Product Evaluation)

รูปแบบการประเมินดังกล่าวนี้ เรียกว่า CIPP – I Model แสดงได้ดังภาพที่ 2.5



ภาพที่ 2.5 CIPP – I Model

ที่มา (จำลอง โพธิ์บุญ, 2550 : 92)

รูปแบบการประเมิน CIPP แบ่งการประเมินออกเป็น 4 ส่วน ตามลำดับพัฒนาการของการดำเนินโครงการ 3 ระยะ ดังต่อไปนี้ (พิสนุ พงศ์ศรี, 2553 : 84-86)

1. การประเมินก่อนเริ่มดำเนินงาน การประเมินในช่วงนี้จะเป็นเพื่อวางแผน อันเป็นการกำหนดวัตถุประสงค์ และวิธีการดำเนินงาน จัดทำสิ่งต่าง ๆ อาจเป็นโครงการกิจกรรม หลักสูตร ซึ่งจะทำการประเมินใน 2 ส่วน คือ

1.1 การประเมินบริบท (Context Evaluation) การประเมินบริบทเป็นการประเมินความต้องการจำเป็น เพื่อกำหนดการดำเนินงาน โดยประเมินสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ตลอดจนปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ที่คาดว่าจะเกิดขึ้น วิธีการประเมินจะทำการบรรยายและเปรียบเทียบปัจจัยนำเข้าที่ได้รับจริงกับสิ่งที่คาดหวัง บริบทของสังคม เศรษฐกิจ การเมืองที่คาดหวังกับที่เป็นจริง รวมทั้งวิเคราะห์สาเหตุของความไม่สอดคล้องระหว่างความเป็นจริงและสิ่งที่คาดหวังดังกล่าว

1.2 การประเมินปัจจัยนำเข้า (Input Evaluation) เป็นการตรวจสอบความพร้อมด้านทรัพยากร ที่จะใช้ในการดำเนินโครงการทั้งปริมาณและคุณภาพ ตลอดจนระบบบริหารจัดการ

ที่วางแผนไว้ เพื่อวิเคราะห์และกำหนดทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด ที่จะทำให้การดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์ภายใต้ทรัพยากรที่มีอยู่ วิธีการประเมินใช้การบรรยายและวิเคราะห์ทรัพยากรที่มีอยู่ รวมถึงกลยุทธ์และกระบวนการดำเนินงานที่เป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

การประเมินในข้อ 1.1 และ 1.2 นำไปสู่การวางแผน ซึ่งควรมีการวิเคราะห์ ความเหมาะสมของสิ่งที่จะดำเนินการโดยพิจารณาความสอดคล้อง ความสมบูรณ์ ประสิทธิภาพ ความเหมาะสมของการบริหารผลกระทบและความเป็นธรรมชาติความเป็นไปได้ทั้งด้านแผนงาน แผนเงินและแผนกำลังคน

2. การประเมินระหว่างดำเนินการโครงการ (Process Evaluation) เป็นการประเมินกระบวนการนั่นเอง อันเป็นการศึกษาจุดอ่อน จุดแข็ง ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินโครงการ สาเหตุที่ทำให้ไม่สามารถดำเนินโครงการตามแผนได้ เพื่อจัดหาสารสนเทศเพื่อการปรับปรุงการดำเนินโครงการได้อย่างทันทั่วทั้ง การประเมินขั้นตอนนี้จึงมีบทบาทสำคัญต่อความสำเร็จของโครงการ

3. การประเมินหลังเสร็จสิ้นโครงการ (Product Evaluation) เป็นการประเมินผลผลิตของโครงการ เพื่อจะตอบคำถามให้ได้ว่าการดำเนินโครงการประสบความสำเร็จตามแผนที่วางไว้หรือไม่ ผลผลิตเป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือไม่ คุ่มค่าหรือไม่ การประเมินหลังสิ้นสุดโครงการจะพิจารณา ผลลัพธ์ผลกระทบของโครงการทุก ๆ ด้าน ซึ่งมักจะใช้เทคนิคการติดตามผลหรือประเมินผลด้วยการติดตามหลังโครงการเสร็จ หรือศึกษาย้อนรอย (Follow up Study หรือ Tracer Study) ผลการประเมินจะให้สารสนเทศเพื่อการตัดสินใจเกี่ยวกับอนาคตของโครงการว่าจะคงปรับขยายหยุดโครงการ หรือควรยกฐานะเป็นโครงการประจำ เป็นต้น

การประเมินโดยใช้รูปแบบ CIPP เป็นที่นิยมใช้กันแพร่หลายมากที่สุด โดยเฉพาะการประเมินโครงการต่าง ๆ เพราะว่าเป็นการประเมินให้สารสนเทศที่ครอบคลุม มีการพิจารณาถึงสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ประกอบด้วย อย่างไรก็ตามบางครั้งมีการนำรูปแบบการประเมินแบบนี้ไปใช้โดยไม่ครบตามขั้นตอน ด้วยการตัดการประเมินบริบทออก ทำให้สารสนเทศที่ได้ลดคุณค่าลงและมีผลต่อการตัดสินใจได้

การประเมินตามรูปแบบซิปทั้ง 4 ขั้นตอน คือ การประเมินบริบท การประเมินปัจจัยนำเข้าการประเมินกระบวนการ และการประเมินผลผลิต สามารถนำไปช่วยในการปรับปรุงโครงการ ทั้งนี้การประเมินในแต่ละขั้นตอนดังกล่าวนำไปช่วยในการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการ 4 ประเภท คือ (เชาว์ อินโย, 2553 : 127-128)

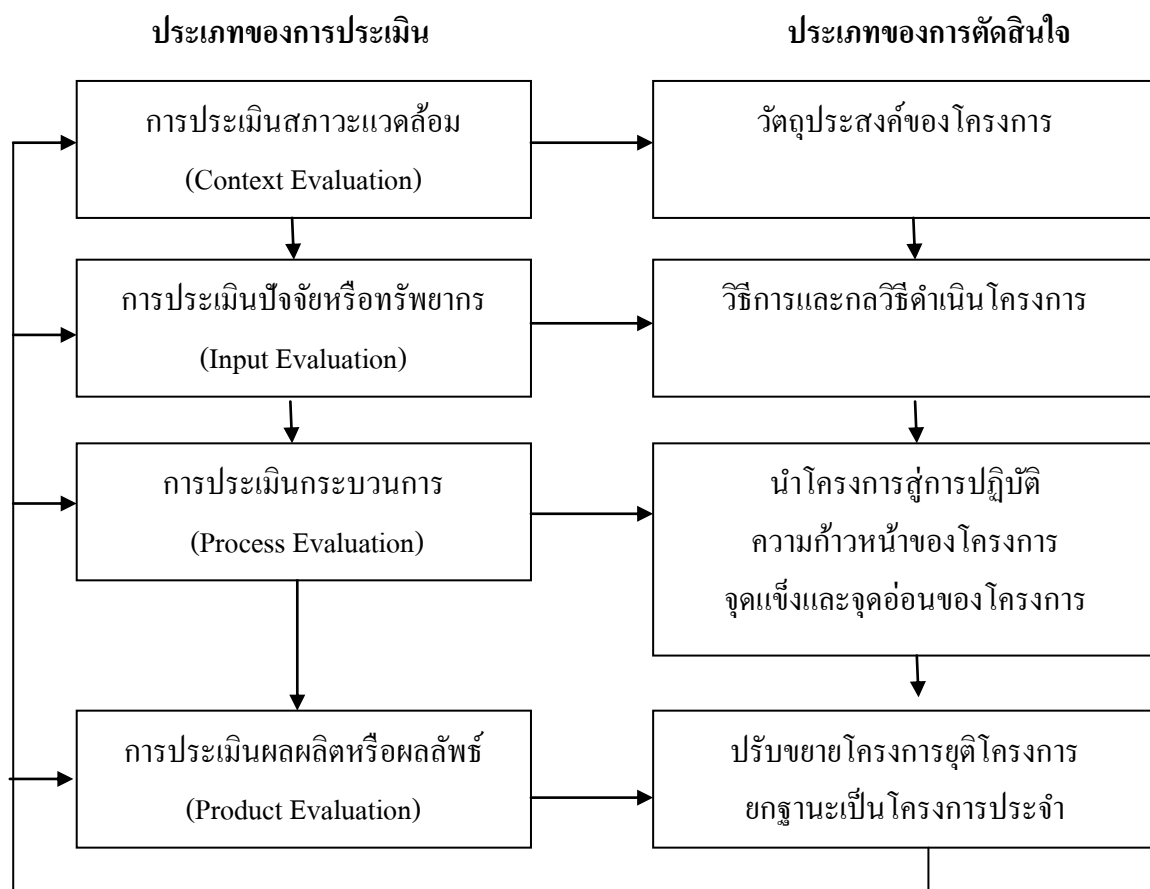
1. การตัดสินใจเพื่อวางแผน (Planning Decision) ได้จากการประเมินบริบท นำผลการประเมินไปใช้ตัดสินใจ กำหนดวัตถุประสงค์ของโครงการทั้งวัตถุประสงค์ระยะสั้น และระยะยาวให้สอดคล้องกับแผนในการดำเนินงาน

2. การตัดสินใจเพื่อกำหนดโครงสร้างของโครงการ (Structuring Decision) จากการประเมินปัจจัยนำเข้า นำผลการประเมินไปใช้ตัดสินใจวางแผนโครงการ กลวิธีดำเนินโครงการและขั้นตอนการทำงานต่างๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการ

3. การตัดสินใจเพื่อนำโครงการไปปฏิบัติ (Implementation Decision) จากการประเมินกระบวนการ นำผลการประเมินไปใช้ตัดสินใจเกี่ยวกับการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติทำให้การทำงานเป็นไปตามแผนที่กำหนด ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

4. การตัดสินใจเพื่อทบทวนโครงการ (Recycling Decision) ได้จากการประเมินผลผลิต นำผลการประเมินไปใช้ตัดสินใจเกี่ยวกับอนาคตของโครงการว่าควรจะทำต่อไป ยุติ สัมเลิก ขยายโครงการ หรือทำให้เป็นงานประจำ

จากขั้นตอนการประเมินตามรูปแบบซิปและการนำผลการประเมินไปใช้ในการตัดสินใจ ดังที่ได้กล่าวมา สามารถนำมาเขียนความสัมพันธ์ระหว่างประเภทของการประเมินและประเภทของการตัดสินใจ ดังแผนภาพที่ 2.6



ภาพที่ 2.6 รูปแบบการประเมินที่ช่วยในการตัดสินใจของสตีฟเฟิลบีม
ทีมา (พิสนุ พงศ์ศรี, 2553 : 86)

จากที่กล่าวมาสรุปได้ว่า การประเมินรูปแบบชิปปี้เป็นกระบวนการของการบรรยาย การเก็บข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูลข่าวสาร เพื่อนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ในการตัดสินใจและเลือกทางเลือกที่เหมาะสม โดยมีประเมิน 4 ด้าน คือ การประเมินสภาพแวดล้อม (Context Evaluation) การประเมินปัจจัยนำเข้า (Input Evaluation) การประเมินกระบวนการ (Process Evaluation) และการประเมินผลผลิต (Product Evaluation)

การประเมินผลนโยบายเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว

ความหมายของแรงงานต่างด้าว

ชัยวัฒน์ เกิดผล (2545 : 1) กล่าวว่า แรงงานต่างด้าว คือ แรงงานที่มาจากประเทศอื่น หรือ ไม่มีสัญชาติไทย ถือเป็นแรงงานต่างชาติหรือต่างด้าวทั้งหมด ตามกฎหมายของประเทศไทย ทั้งนี้เป็นกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง กฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว และกฎหมายอื่นๆ ก็ใช้เรียกคนต่างประเทศที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทยว่าคนต่างด้าวทั้งสิ้น

กองงานคนต่างด้าว กรมการจัดหางาน (2545 : 1) ได้ให้ความหมายของ คนต่างด้าว ไว้ว่าเป็นแรงงานทาสเชลย ได้แก่ เขมร มอญ ลาว และญวน ซึ่งเป็นแรงงานราษฎรของประเทศผู้แพ้สงครามที่ถูกกวาดต้อน เพื่อเข้ามาทำเป็นกำลังแรงงานในยามสงบและยามศึก เนื่องจากโบราณพลเมืองไทยมีจำนวนน้อย

พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 (ราชกิจจานุเบกษา, 2551 : 25) ให้นิยามของคำว่าคนต่างด้าวไว้ว่า หมายถึง บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย

จากความหมายที่กล่าวมาข้างต้นสรุปได้ว่า แรงงานต่างด้าว หมายถึง บุคคลธรรมดาที่ไม่มีสัญชาติไทย ทั้งได้รับอนุญาต หรือไม่ ได้รับอนุญาตให้ทำงานในประเทศไทยโดยใช้กำลังกาย หรือความรู้ ด้วยประสงค์ค่าจ้างหรือ ประโยชน์อื่นใดหรือไม่ก็ตาม

รูปแบบของแรงงานต่างด้าว

ธีระ ศรีธรรมรักษ์ (2544 : 22-23) ได้อธิบายรูปแบบของแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย ดังนี้

1. แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย ได้แก่ คนต่างด้าวที่เข้าทำงานในประเทศไทยโดยได้รับใบอนุญาตทำงาน (Work Permit) ซึ่งแบ่งได้ 4 แบบ คือ

1.1 ประเภทตลอดชีพ ได้แก่ คนต่างด้าวที่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

1.2 ประเภทชั่วคราว ได้แก่ คนต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองโดยถือวีซ่าประเภท คนอยู่ชั่วคราว (Non- Immigrant Visa) แล้วยื่นขอใบอนุญาตทำงาน ซึ่งโดยปกติใบอนุญาตทำงานที่ออกให้จะมีระยะเวลาครั้งละไม่เกิน 1 ปี

1.3 ประเภทตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนและกฎหมายอื่น ได้แก่ พ.ร.บ. ส่งเสริมการลงทุนฯ พ.ร.บ. การนิคมอุตสาหกรรมฯ พ.ร.บ. ปีโตรเลียมฯ ซึ่งต้องเป็นคนต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง โดยถือวีซ่าประเภทคนอยู่ชั่วคราว

1.4 ประเภทตามมาตรา 12 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง ได้แก่ คนต่างด้าวที่ถูกเนรเทศหรืออยู่ในระหว่างรอการส่งออกนอกราชอาณาจักร หรือเข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาต (ลักลอบเข้าเมือง) คนต่างด้าวที่เกิดในราชอาณาจักรแต่ไม่ได้สัญชาติไทยหรือต่างด้าวที่ถูกถอนสัญชาติไทย ให้ขอรับใบอนุญาตทำงานได้ตามประกาศกระทรวงหรือมติคณะรัฐมนตรี

2. แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ได้แก่ คนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทยทั้งที่ถูกต้องตาม พ.ร.บ. คนเข้าเมืองแต่ไม่ได้รับใบอนุญาตทำงานหรือคนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทยโดยถูกต้องตาม พ.ร.บ. คนเข้าเมืองและได้รับใบอนุญาตทำงาน แต่ทำงานไม่ตรงตามอาชีพหรือไม่ตรงตามสถานที่หรือไม่ตรงตามระยะเวลาที่ได้รับอนุญาตก็ถือว่าเป็นแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมาย การลักลอบเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อทำงานของแรงงานต่างด้าวได้ก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมไทยมากมาย จนกระทั่งเมื่อประมาณ 10 ปีมานี้ เริ่มปรากฏว่ามีชาวต่างด้าวลักลอบเข้ามาอาศัยและทำงานอยู่ในประเทศไทยจำนวนมากโดยเฉพาะผู้ลักลอบเข้าเมืองชาวพม่า ซึ่งมีสถิติการถูกจับกุมสูงสุดและเพิ่มจำนวนขึ้นเรื่อยๆ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2532 เป็นต้นมาและยังมีการหลั่งไหลหรือทะลักเข้ามาอยู่ตามชายแดนที่สำคัญ คือ จำนวนคนต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมือง ซึ่งคาดว่ามียู่หลายแสนนั้นมิได้จำกัดตัวอยู่เฉพาะตามแนวชายแดนเท่านั้นแต่ได้ลักลอบเข้าไปทำงานในสถานประกอบการต่างๆ เกือบทั่วประเทศ จนรัฐไม่อาจควบคุมได้อย่างทั่วถึงซึ่งข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับจำนวนผู้หลบหนีเข้าเมือง หรือจำนวนผู้หลบหนีเข้าเมืองหรือจำนวนแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้าทำงานอยู่ในขณะนี้ก็ไม่สามารถทราบถึงจำนวนที่แท้จริง

ที่ผ่านมาแม้จะมีความพยายามในการประเมินจำนวนแรงงานต่างด้าวหลายหน่วยงาน เช่น สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ศูนย์ดำเนินการเกี่ยวกับผู้อพยพ กระทรวงมหาดไทย สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองรวมทั้งการประเมินจากภาคเอกชน เช่น หอการค้าจังหวัด ซึ่งก็ยังไม่แน่อนและไม่สอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงในบางพื้นที่ ในขณะที่เดียวกันจำนวนแรงงานต่างด้าวหรือผู้หลบหนีเข้าเมืองก็ยังคงมีการลักลอบเข้ามาอยู่เกือบตลอดแม้ว่าจะได้มีความพยายามในการสกัดกั้นและผลักดันออกนอกประเทศอย่างเข้มงวด

3. จัดการแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายในบรรดาความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาเข้าเมืองผิดกฎหมาย หลายประเทศได้ใช้มาตรการ 2 ด้าน คือ ด้านแรก โดยการเข้มงวดต่อการบังคับใช้กฎหมายเพื่อจับกุมและผลักดันผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายกลับประเทศและป้องกันการลักลอบเข้าเมืองตามชายแดนให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อีกด้านหนึ่งโดยการผ่อนปรนให้แรงงานที่ลักลอบเข้าประเทศไปแล้วสามารถทำงานได้ก่อนที่จะใช้มาตรการผลักดันต่อไปสำหรับผู้ที่ไม่มา

รายงานตัว ซึ่งมีหลักเกณฑ์ดังนี้ (กฤติยา อาชวนิชกุล, 2545 : 22-26) มาตรการในการจัดการแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย หลายประเทศใช้มาตรการใหญ่ 2 ด้าน คือ

3.1 การนิรโทษกรรม (Amnesty) หมายถึง ผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายที่เข้าข่ายได้รับการผ่อนปรนสามารถขอสิทธิความเป็นพลเมือง (Citizenship) ของประเทศได้ หรืออาจใช้ศัพท์นี้เพื่อหมายถึง การไม่เอาโทษผู้เข้าเมืองที่มีรายงานตัวก่อนที่จะดำเนินการส่งกลับประเทศ

3.2 การจดทะเบียนเพื่อรับใบอนุญาตตามกฎหมายที่ประกาศ (Regularization) ความหมาย คล้ายคลึงกันคือ การออกใบอนุญาตทำงานได้ชั่วคราวในประเภทงานที่ได้รับการผ่อนปรนให้จ้างแรงงานต่างด้าวได้

3.3 มาตรการการจัดการแรงงานต่างด้าวมักมีการใช้อยู่ทั่วโลกมีอยู่หลายมาตรการซึ่งในทางปฏิบัติอาจใช้มากกว่าหนึ่งมาตรการในการจัดการที่สำคัญๆ 6 รูปแบบ ดังนี้

3.3.1 การป้องกันการนำเข้าแรงงานต่างด้าวที่ไม่ถูกกฎหมายโดยการเดินทางโดยเครื่องบินเนื่องจากมีกฎของคณะกรรมการองค์การการบินระหว่างประเทศ (Council of International Civil Aviation Organization : ICAO) กำหนดว่าสายการบินทุกสายจะต้องรับผิดชอบและมีหลักประกันว่าผู้โดยสารสายการบินทุกคนมีตัวโดยสารและมีเอกสารเดินทางเข้าเมืองหรือเข้าประเทศปลายทางอย่างถูกต้อง มาตรการข้างต้นนี้ อาจทำให้คนเข้าเมืองผิดกฎหมายที่เดินทางโดยเครื่องบินลดจำนวนลงแต่ใช้ไม่ได้ผลกับการลักลอบระหว่างประเทศเพื่อนบ้านที่มีพรมแดนติดกันยาว เพราะการลักลอบมาจากการเดินทางโดยเรือ และเดินข้ามพรมแดนเข้ามามากกว่า แต่เหมาะสมกับประเทศที่เป็นหมู่เกาะ

3.3.2 การจัดการแบบผ่อนปรน การผ่อนปรนให้แรงงานต่างด้าวทำงานได้แทนการถูกส่งกลับประเทศเนื่องจากสถานการณ์ขาดแคลนแรงงานระดับล่างที่คนในประเทศไม่ต้องการทำ มาตรการนี้มักใช้ก่อนที่จะทำการผลักดันต่อไป สำหรับผู้ไม่มีรายงานตัว มาตรการมักเรียกปะปนกันว่าการนิรโทษกรรม (amnesty) หรือการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย (regularization)

3.3.3 การบังคับใช้กฎหมายเข้าเมืองและการควบคุมชายแดนอย่างเข้มงวด โดยเฉพาะที่เป็นชายแดน ติดต่อระหว่างประเทศ การลงโทษอย่างจริงจังกับผู้อำนวยการความสะดวกหรือลักลอบนำเข้าแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย โดยเฉพาะกลุ่มเจ้าของสถานประกอบการที่ต้องการแรงงานและพวกนายหน้าจัดหางาน มาตรการใช้ไม่ได้ผล ถ้าการบังคับใช้กฎหมายหย่อนยานหรือเจ้าหน้าที่ที่ฉ้อฉล

3.3.4 การแก้กฎหมายเพื่อลดแรงจูงใจในการเข้าเมืองแบบไม่ถูกกฎหมาย ในหลายประเทศใช้มาตรการนี้ในการแก้ปัญหา เพื่อเพิ่มประเภทของบุคคลที่สามารถขอถิ่นที่อยู่และ

ทำงานในประเทศมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันกฎหมายก็เพิ่มโทษแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายมากขึ้นด้วย

3.3.5 การผลักดันแรงงานต่างด้าวกลับประเทศ ทุกประเทศที่เผชิญกับปัญหาการเข้าเมืองผิดกฎหมายจะมุ่งใช้มาตรการนี้ผสมผสานกับมาตรการอื่นๆ อย่างเช่น ประเทศที่มีแนวชายแดนติดต่อกันจะใช้วิธีส่งผู้ลักลอบเข้าเมืองจากจุดที่ลักลอบเข้ามาทั้งนี้ผู้ลักลอบเข้ามามักต้องโทษจำหรือปรับก่อนเดินทางกลับ สำหรับการเดินทางกลับทุกประเทศกำหนดให้ผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายต้องเป็นผู้จ่ายเองในกรณีที่ไม่มีเงินพอประเทศต้นทางเป็นผู้จ่ายแทนหรืออย่างบางประเทศอาจผ่อนปรนให้ทำงาน รับจ้างทำความสะอาด ให้มีรายได้พอสำหรับเดินทางกลับประเทศของตนได้

3.3.6 การผสมกลมกลืนผู้เข้าเมืองโดยให้สิทธิที่อยู่อาศัยและทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย โดยทั่วไปประเทศที่มีนโยบายเกี่ยวกับคนต่างด้าวเข้าเมืองค่อนข้างเข้มงวด การผสมกลมกลืนจะทำให้ยาก เหตุผลที่ผลักดันให้เกิดนโยบายนี้มักเป็นเหตุผลทางเศรษฐกิจเป็นส่วนใหญ่ คนที่จะได้รับการอนุญาตให้ทำงานอย่างถูกต้องมักเป็นคนที่เคยอยู่ในประเทศและได้รับอนุญาตทำงานชั่วคราวอยู่ก่อนแล้ว

4. การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ ในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบตั้งแต่การสกัดกั้น การป้องกัน การปราบปราม การลักลอบเข้ามาของแรงงานรุ่นใหม่ การจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว ตลอดจนการจับกุมดำเนินคดีและส่งกลับโดยมอบแนวทางในการแก้ไขปัญหาไว้ ดังนี้

4.1 การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผู้หลบหนีเข้าเมืองควรตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งความเป็นจริง โดยพิจารณาจากความต้องการและความจำเป็นของการใช้แรงงานต่างด้าวให้สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและมีความสมดุลกับประเด็นความมั่นคงอย่างเหมาะสม

4.2 การกำหนดจำนวนแรงงานต่างด้าวที่เหมาะสม ควรพิจารณาจากความต้องการของภาคเศรษฐกิจ โดยมีข้อตกลงและเงื่อนไขต่างๆ อย่างชัดเจน

4.3 การจ้างแรงงานต่างด้าวให้เป็นการจ้างเฉพาะตัวแรงงานเท่านั้น ไม่รวมถึงครอบครัว

4.4 การส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจชายแดนของประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อให้เป็นฐานในการผลิตสินค้า ซึ่งใช้แรงงานระดับล่าง ซึ่งเป็นการช่วยลดการไหลของแรงงานเข้าสู่ประเทศไทย

4.5 การพิจารณาศึกษาและกำหนดค่าจ้างที่เหมาะสม สำหรับแรงงานต่างด้าว ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับทักษะ แต่การกำหนดค่าจ้างดังกล่าวต้องไม่นำไปสู่การเลิกจ้างแรงงานไทย

4.6 การส่งกลับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ควรมีมาตรการเพื่อป้องกันมิให้แรงงาน ดังกล่าวลักลอบเข้ามาอีก เพื่อให้การปฏิบัติงานด้านการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนี

เข้าเมือง เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ กระทรวงแรงงาน ได้กำหนดยุทธศาสตร์หลักในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบไว้ 7 ยุทธศาสตร์ ที่มีความสัมพันธ์และเชื่อมโยงกันตามกรอบแนวทางการบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ เพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมายสุดท้าย คือ การใช้แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายโดยแต่งตั้งคณะกรรมการแต่ละยุทธศาสตร์ 7 คณะเพื่อทำหน้าที่ในการศึกษากำหนดรูปแบบวิธีการแนวทางปฏิบัติ การเสนอแนะพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งงบประมาณในการดำเนินการแต่ละยุทธศาสตร์ ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการอำนวยการบริหารแรงงาน ต่างด้าวทั้งระบบ ที่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานเป็นประธานและกรรมการประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง คือ กระทรวงกลาโหม กระทรวงการคลัง กระทรวงต่างประเทศ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงมหาดไทยกระทรวงสาธารณสุข กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงยุติธรรม คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยครั้งนี้ มีดังนี้ (ราชกิจจานุเบกษา, 2551 : 26-32)

1. การกำหนดว่างานใดที่คนต่างด้าวอาจทำได้ในท้องที่ใด เมื่อใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยคำนึงถึงความมั่นคงของชาติ โอกาสในการประกอบอาชีพของคนไทยและความต้องการแรงงานต่างด้าวที่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ (มาตรา 7)
2. เพื่อประโยชน์ในการจำกัดจำนวนคนต่างด้าวซึ่งมิใช่ช่างฝีมือหรือผู้ชำนาญการที่จะเข้ามาทำงานบางประเภทหรือบางลักษณะในราชอาณาจักร ให้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมการจ้างคนต่างด้าวซึ่งมิใช่ช่างฝีมือหรือผู้ชำนาญการที่จะเข้ามาทำงานตามประเภทหรือลักษณะที่กำหนดในราชอาณาจักรได้ (มาตรา 8)
3. คนต่างด้าวซึ่งจะขอรับใบอนุญาตต้องมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรหรือได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองโดยมิใช่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาในฐานะนักท่องเที่ยวหรือผู้เดินทางผ่าน และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดในกฎกระทรวง (มาตรา 10)
4. ผู้ที่ประสงค์จะจ้างคนต่างด้าวในกิจการของตนต้องยื่นคำขอรับใบอนุญาตและชำระค่าธรรมเนียมแทนคนต่างด้าว (มาตรา 11)
5. ใบอนุญาตมีอายุไม่เกินสองปีนับแต่วันออก (มาตรา 21)

6. ก่อนใบอนุญาตสิ้นอายุและผู้รับใบอนุญาตประสงค์จะทำงานนั้นต่อไป ให้ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตต่อนายทะเบียน (มาตรา 23)

การต่ออายุใบอนุญาตให้ต่อได้ครั้งละไม่เกินสองปี โดยให้กระทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันการตั้งถิ่นฐานของคนต่างด้าวในราชอาณาจักร

7. ผู้รับใบอนุญาตต้องมีใบอนุญาตอยู่กับตัวหรืออยู่ ณ สถานที่ทำงานในระหว่างเวลาทำงานเพื่อแสดงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือนายทะเบียนได้เสมอ (มาตรา 25)

8. ผู้รับใบอนุญาตต้องทำงานตามประเภทหรือลักษณะงาน และกับนายจ้าง ณ ท้องที่หรือสถานที่และเงื่อนไขตามที่ได้รับอนุญาต (มาตรา 26)

ผู้รับใบอนุญาตผู้ใดประสงค์จะเปลี่ยนหรือเพิ่มประเภทหรือลักษณะงาน นายจ้างท้องที่หรือสถานที่ทำงาน หรือเงื่อนไข ต้องได้รับอนุญาตจากนายทะเบียน

9. ห้ามมิให้บุคคลใดรับคนต่างด้าวเข้าทำงาน เว้นแต่คนต่างด้าวซึ่งมีใบอนุญาตทำงานกับตนเพื่อทำงานตามประเภทหรือลักษณะงานที่ระบุไว้ในใบอนุญาต ณ ท้องที่หรือสถานที่ที่ระบุไว้ในใบอนุญาต (มาตรา 27)

นโยบายและแนวทางในการดำเนินการของรัฐบาลต่อแรงงานต่างด้าว

นโยบายและแนวทางในการดำเนินการของรัฐบาลต่อแรงงานต่างด้าวที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันรัฐบาลได้แก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา โดยกำหนด นโยบายและมาตรการในการจัดระบบและควบคุมการทำงานของแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย โดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรี ดังนี้ (เจษฎา มีบุญถือ, 2552 : 2-3)

ปี พ.ศ. 2535-2542 ได้มีการผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวทำงานเฉพาะพื้นที่และกิจการที่กำหนด เพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงาน

ปี พ.ศ. 2543 ทางราชการเริ่มมีนโยบายที่จะเร่งรัดนำเข้าแรงงานต่างด้าวอย่างถูกต้อง โดยให้ยุติการจ้างเป็นคราวๆ ไปและเห็นควรจัดตั้งองค์กรเพื่อแก้ปัญหาเป็นการเฉพาะ

ปี พ.ศ. 2544 รัฐบาลได้จัดตั้งคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมือง (กบร.) เพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ โดยเปิดโอกาสให้แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า กัมพูชา และลาวที่ลักลอบเข้ามาทำงาน มารายงานตัวเพื่อทราบกลุ่มเป้าหมายที่เป็นปัญหาทั้งหมด

ปี พ.ศ. 2546 ได้มีการลงนามว่าด้วยการจ้างงานกับประเทศต้นทาง ครบทั้ง 3 ประเทศ คือ พม่า ลาว และกัมพูชา นอกจากนี้รัฐบาลยังได้กำหนดนโยบายในการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าว โดยมอบหมายให้กระทรวงแรงงานเป็นเจ้าภาพหลักในการจัดทำยุทธศาสตร์แก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ ได้แก่ 1) ยุทธศาสตร์การจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว 2) ยุทธศาสตร์กำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าวให้มีมาตรฐานเช่นเดียวกับแรงงานไทย 3) ยุทธศาสตร์การสกัดกั้นแรงงาน

ต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงาน 4) ยุทธศาสตร์การปราบปรามการข่าวและจับกุมนายจ้าง 5) ยุทธศาสตร์การผลักดันและส่งกลับ 6) ยุทธศาสตร์การประชาสัมพันธ์ และ 7) ยุทธศาสตร์การติดตามประเมินผล

ปี พ.ศ. 2547 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในการบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบโดยมีเป้าหมายคือ การใช้แรงงานต่างด้าวอย่างถูกกฎหมายภายใต้ยุทธศาสตร์ 7 ยุทธศาสตร์หลัก

ใน พ.ศ. 2548 กระทรวงศึกษาธิการออกระเบียบให้ลูกของแรงงานข้ามชาติเข้าศึกษาในสถานศึกษาของรัฐได้ เปิดให้มีการพิสูจน์สัญชาติเพื่อปรับสถานะให้เป็นผู้เข้าเมือง โดยถูกต้องตามกฎหมาย และจัดทำยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาและสถานะสิทธิบุคคล

ใน พ.ศ. 2549 คณะรัฐมนตรีมีมติให้จัดตั้งคณะกรรมการศูนย์ปฏิบัติการจัดระบบการทำงานเพื่อเป็นศูนย์อำนวยการในการดำเนินงานจัดระบบการทำงานของแรงงานต่างด้าว (กรมการจัดหางาน, 2550 : 21 -22)

ใน พ.ศ. 2550 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวที่ได้ใบอนุญาตทำงานแล้วสามารถทำงานต่อไปได้อีกหนึ่งปี และเห็นชอบการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวจากสหภาพพม่า สปป. ลาว และราชอาณาจักรกัมพูชา และการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในห้าจังหวัดชายแดนภาคใต้ นอกจากนี้แล้ว คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบการพิสูจน์สัญชาติของแรงงานจากสหภาพพม่า สปป. ลาว และราชอาณาจักรกัมพูชา การนำเข้าแรงงานจากสหภาพพม่าอย่างถูกกฎหมายและการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวในสามจังหวัดภาคใต้ (กรมการจัดหางาน, 2550 : 22 -23)

ใน พ.ศ. 2551-2552 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวที่ได้ใบอนุญาตทำงานสามารถทำงานต่อไปได้อีกหนึ่งปี และดำเนินการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวสัญชาติลาวและกัมพูชาในด้านสุขภาพ มีการเปิดให้แรงงานต่างด้าวและครอบครัวที่ไม่มีเอกสารใด ๆ เข้าถึงการประกันสุขภาพ

ใน พ.ศ. 2553 คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 19 มกราคม 2553 เห็นชอบการขยายเวลาการพิสูจน์สัญชาติและผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรแก่แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเพื่อการส่งกลับออกไปอีกไม่เกิน 2 ปี สิ้นสุดวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2555 โดยให้แรงงานต่างด้าวดำเนินการแจ้งความประสงค์เข้ารับการพิสูจน์สัญชาติและดำเนินการขอต่ออายุใบอนุญาตทำงานหรือขอรับใบอนุญาตทำงานให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2553 เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาดังกล่าวแล้วให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดในการป้องกัน สกัดกั้น การเข้ามาของแรงงานต่างด้าวรายใหม่ รวมทั้งดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวที่ไม่เข้าสู่ระบบการพิสูจน์สัญชาติซึ่งยังลักลอบทำงานตลอดจนผู้นำพา ผู้ให้ที่พักพิง และนายจ้าง เพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสำนักนายกรัฐมนตรีจึงได้จัดตั้งศูนย์เฉพาะกิจปราบปราม จับกุมและดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวลักลอบทำงาน ทำหน้าที่บูรณาการการทำงานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

กระทรวงแรงงาน กระทรวงมหาดไทย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กองทัพบก กองทัพเรือ โดยร่วมกัน รับผิดชอบนโยบายและการปฏิบัติการป้องกัน ปราบปราม จับกุม และดำเนินคดีแรงงานต่างด้าว หลบหนีเข้าเมืองและลักลอบทำงาน สำนักงานจัดหางานจังหวัดอุตรดิตถ์ จึงแจ้งฝากเตือนไปยัง นายจ้าง ผู้ประกอบการและแรงงานต่างด้าวหากฝ่าฝืนจะมีความผิดตามพระราชบัญญัติการทำงาน ของคนต่างด้าว พ.ศ.2551 ซึ่งแรงงานต่างด้าวผู้ใดทำงาน โดยไม่ได้รับอนุญาตต้องระวางโทษจำคุก ไม่เกิน 5 ปี หรือปรับตั้งแต่ 2,000 - 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ส่วนนายจ้างผู้ประกอบการ ลักลอบจ้างแรงงานต่างด้าวต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ 10,000-100,000 บาท ต่อคนต่างด้าวที่จ้าง หนึ่งคน (ข่าวกรมประชาสัมพันธ์ 28 มิถุนายน 2553) ได้เริ่มกระบวนการพิสูจน์สัญชาติแรงงาน ต่างด้าวสัญชาติพม่า โดยได้เชิญคณะผู้แทนจากสหภาพพม่ามาเพื่อการเจรจาความร่วมมือและ เป็นสักขีพยานการมอบหนังสือเดินทางชั่วคราวแก่แรงงานจากสหภาพพม่ากลุ่มแรก จำนวน 17 คน

วันที่ 2 มิถุนายน 2553 นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี ได้มีคำสั่งตั้งศูนย์เฉพาะ กิจปราบปราม จับกุมและดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ผลจากการดำเนินการทำให้มี การจับกุมแรงงานต่างด้าวและส่งกลับประเทศแม้ว่ายังมีปัญหาเรื่องการประสานงานกับประเทศ เพื่อนบ้าน หนังสือพิมพ์ The Irrawaddy (15 July 2010) รายงานว่าแรงงานที่ถูกส่งกลับไปชายแดน สหภาพพม่าถูกกักกำลังทหารในเขตสหภาพพม่าเรียกเก็บเงินค่าปรับคนละ 1,200 บาท หรือถูกจับกุม คุมขัง ถูกทำร้ายร่างกาย ถูกบังคับขู่เช็ญ ถูกบังคับให้ทำงานและรายงานข่าวที่ไม่ยืนยันแหล่งที่มา อ้างว่ามีการส่งแรงงานสตรีไปชายบริการทางเพศด้วยทำให้ Human Rights Watch และหน่วยงาน ด้านสิทธิมนุษยชนเรียกร้องให้หยุดดำเนินการเนื่องจากอาจนำไปสู่การละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่าง ร้ายแรงต่อแรงงานข้ามชาติที่มีมากกว่าหนึ่งล้านคนในประเทศไทย

วันที่ 10 มิถุนายน 2557 คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ออกคำสั่งฉบับที่ 59/2557 และ 60/2557 จัดตั้งคณะกรรมการพิเศษสองชุดเพื่อแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าว โดยคำสั่งฉบับ ที่ 59/2557 ตั้งคณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าว โดยอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ ของคณะกรรมการชุดนี้ คือ เสนอการแนะนำนโยบายเพื่อแก้ปัญหา ติดตามผล รวมทั้งพิจารณา ให้ความเห็นชอบแผนงานก่อนนำเสนอ คสช. ส่วนคำสั่งฉบับที่ 60/2557 ซึ่งออกในวันเดียวกัน สั่งให้จัดตั้งคณะกรรมการประสานงานการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าว มีหน้าที่ เสนอแนะ นโยบายหรือมาตรการต่อ คณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าว ประสานงาน ติดตามการดำเนินงานและ ให้ข้อเสนอแนะแก่ส่วนราชการ รวมทั้ง พิจารณาทบทวน ปรับปรุงและ พัฒนาหลักเกณฑ์ในการบริหารจัดการ เสนอแก่คณะกรรมการ เป็นต้น

วันที่ 16 มิถุนายน 2557 คสช. ออกประกาศฉบับที่ 67/2557 ยืนยันว่าไม่มีมาตรการเร่งรัดกวาดล้างแรงงานข้ามชาติดังที่เป็นข่าว ในการจัดระเบียบนั้น ให้นายจ้างเตรียมรายชื่อลูกจ้างในสังกัดเพื่อรับการตรวจ เพื่อเป็นการป้องกันการกระทำผิดกฎหมาย ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาการจ้างงานที่ไม่เป็นธรรม รวมทั้งให้ระมัดระวัง กรณีมีบุคคล หรือกลุ่มบุคคล แอบอ้างตัวเป็นเจ้าของที่ มาปล่อยข่าวให้แรงงานเกิดความหวาดกลัวด้วย

วันที่ 17 มิถุนายน 2557 คสช. ก็ออกประกาศฉบับที่ 68/2557 เรื่องมาตรการเร่งด่วนในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ และการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว ระยะที่ 1 เป็นการชั่วคราว กำหนดให้ นายจ้างที่ใช้แรงงานต่างด้าวดำเนินการตามกระบวนการทางกฎหมาย เพื่อให้แรงงานต่างด้าวได้รับความคุ้มครองในการทำงาน รวมทั้งให้นายจ้าง และแรงงานต่างด้าวที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยให้ความร่วมมือกับทางการ เพื่อให้สามารถคุ้มครองดูแลตามหลักสิทธิมนุษยชน โดยการดำเนินการตามประกาศฉบับนี้ให้คณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าว เป็นผู้ติดตามผลและรายงาน คสช.

วันที่ 25 มิถุนายน 2557 คสช. ก็มีประกาศและคำสั่งออกมาอีก 3 ฉบับ เพื่อแก้ปัญหาแรงงานข้ามชาติ โดยออกประกาศ คสช. ฉบับที่ 70/2557 เรื่อง มาตรการชั่วคราวในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ โดยมีสาระสำคัญ คือ ให้จัดตั้งศูนย์ประสานรับแรงงานกัมพูชา กลับเข้าทำงานในสี่ จังหวัด ได้แก่ สระแก้ว จันทบุรี ตราด และสุรินทร์ เพื่อดำเนินการออกใบอนุญาตเข้าเมืองชั่วคราวให้แก่แรงงานสัญชาติกัมพูชา และให้จัดตั้งศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) ในทุกจังหวัด เพื่อทำหน้าที่พิจารณาออกใบอนุญาตทำงานชั่วคราวและจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว สัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา โดยให้กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานหลัก ส่วนคำสั่ง คสช. ฉบับที่ 73/2557 และ 74/2557 ก็เป็นคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ และอนุกรรมการประสานงานการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ (ตามลำดับ) โดยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการมีหลายประการ เช่น เสนอแนะนโยบายการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวและปัญหาการค้ามนุษย์ ประสานงาน ติดตามการดำเนินงาน และให้ข้อคิดเห็นแก่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ส่วนคณะอนุกรรมการฯ ก็มีหน้าที่เช่น การเสนอแนะนโยบายและแนวทางการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าว และการค้ามนุษย์ ต่อคณะกรรมการ

ผลกระทบจากการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย

ธีระ ศรีธรรมรักษ์ (2544 : 24-25) มีแนวความคิดเกี่ยวกับผลกระทบจากการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายว่า การลักลอบเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อทำงานของแรงงานต่างชาติได้ก่อให้เกิดปัญหาสังคมไทยมากมาย ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ความมั่นคงของ

ประเทศ และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เพราะรัฐไม่สามารถจะเข้าไปควบคุมดูแลได้ ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดปัญหาดังนี้

1. ด้านเศรษฐกิจ

1.1 การชะลอตัวของโครงสร้างของอัตราค่าแรงขั้นต่ำ ผลกระทบนี้จะกระทบกับแรงงานไทยซึ่งถูกกดค่าจ้างแรงงาน เพราะนายจ้างมีทางเลือกที่สามารถจ้างแรงงานต่างชาติได้ หากแรงงานไทยไม่ทำ ซึ่งในปัจจุบันนี้ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่มีอัตราค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำอยู่ในระดับที่สูง อาจส่งผลกระทบต่อกระบวนการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างฐานการผลิตของนักลงทุนต่างประเทศที่จะย้ายฐานการผลิตไปลงทุนในประเทศที่มีค่าจ้างแรงงานถูกกว่า ในกรณีนี้จะส่งผลกระทบต่อสินค้าส่งออกของไทย ซึ่งจะทำให้ความสามารถในการแข่งขันลดลง

1.2 ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นสมาชิกของ ILO (International Labour Organization) ซึ่งได้กำหนดมาตรฐานของแรงงานไว้ว่า นายจ้างจะต้องจัดสภาพการทำงานอย่างมีมาตรฐาน และลูกจ้างต้องมีอิสระในการรวมตัวเป็นสหภาพแรงงานและมีอิสระในการต่อรอง รวมทั้งอิสระจากการบังคับใช้แรงงานแต่ในสภาพความเป็นจริงประเทศไทยใช้แรงงานต่างชาติที่ไร้ฝีมือ ไร้อำนาจต่อรองทำงานที่ไร้ความรู้ ทักษะต่ำเสี่ยงอันตราย จึงเสมือนเป็นการเอาเปรียบข้ามชาติ

1.3 ปัญหาการกีดกันทางการค้าเนื่องจากการที่ผู้ประกอบการใช้แรงงานต่างชาติดูถูกลงจะมีผลกระทบต่อสินค้าส่งออกของประเทศ ในการที่จะถูกประเทศคู่ค้าใช้มาตรการกีดกันทางการค้ามาเป็นข้ออ้างว่า ชนชั้นแรงงานถูกเอารัดเอาเปรียบและถูกขูดรีดแรงงาน ซึ่งจะถูกล่าว่าหาว่าประเทศไทยละเมิดสิทธิมนุษยชน เช่น ในการประชุมระดับรัฐมนตรีของ WTO (World Trade Organization) ที่สิงคโปร์ ทาง EU และสหรัฐอเมริกาได้พยายามที่จะเชื่อมโยงปัญหาแรงงานเข้ากับการค้าในการที่จะกีดกันการส่งออกของประเทศกำลังพัฒนา

1.4 นายจ้างขาดการพัฒนาเทคโนโลยีในการผลิต เนื่องจากต้นทุนในการผลิตส่วนที่เป็นแรงงานซึ่งได้มาจากแรงงานต่างชาติมีต้นทุนที่ถูกกว่าการลงทุน โดยการนำเทคโนโลยีใหม่ๆ มาใช้ ดังนั้นจึงไม่นำสิ่งประดิษฐ์ใหม่ๆ มาใช้ในการผลิตของตน

1.5 เกิดการแข่งขันของแรงงานไทย เสริมให้ผู้ประกอบการมีอำนาจต่อรองที่สูงกว่า เพราะสามารถใช้แรงงานต่างชาติที่มีความอดทนมากกว่า ควบคุมดูแลได้ง่ายกว่าแรงงานไทย

1.6 รัฐสูญเสียทรัพยากรทั้งที่เป็นบุคลากร งบประมาณ และวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ในการเลี้ยงดูแรงงานต่างชาติที่ถูกจับกุมได้ เสียค่าใช้จ่ายในการส่งกลับประเทศภูมิลำเนา

2. ด้านสังคม

2.1 แรงงานส่วนใหญ่เข้ามาในลักษณะตัวคนเดียว แต่เมื่ออยู่นานก็จะมีเรื่องการแต่งงานข้ามชาติ ซึ่งเด็กที่เกิดมาต้องเผชิญกับปัญหาเรื่องสัญชาติ การศึกษา และสถานภาพในสังคม

2.2 ปัญหาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชากร พบว่า มีคดี อาญาที่เกิดขึ้นกับคนไทยเป็นจำนวนมาก ได้แก่ คดีอุกฉกรรจ์ และสะเทือนขวัญ คดีประทุษร้ายต่อชีวิตและร่างกาย คดีลักทรัพย์ วิวร้างทรัพย์สิน เป็นต้น

3. ด้านสาธารณสุข

3.1 แรงงานต่างชาติที่เป็นเพศหญิง ส่วนหนึ่งมีเป้าหมายเพื่อประกอบธุรกิจอาชีพหญิงบริการส่งผลให้เกิดอาชีพหญิงบริการทางเพศข้ามชาติมากขึ้น อันจะทำให้เกิดการติดต่อและการแพร่ระบาดของโรค เช่น โรคเอดส์ เพิ่มมากขึ้นซึ่งกลุ่มเสี่ยงสูงสุด คือโสเภณีชาวพม่า

3.2 ปัญหาโรคระบาดและโรคติดต่อที่แรงงานต่างชาติเป็นผู้นำเข้ามา เช่น โรคระบบทางเดินหายใจ ชิฟิลิส มาเลเซีย เท้าช้าง โรคเอดส์ โรคอุจจาระร่วงโรคโปลิโอ ซึ่งบางโรคเป็นโรคระบาดที่ได้หายไปจากเมืองไทยแล้วก็กลับมาอีก เช่น โรคเรื้อน

4. ด้านการเมืองและความมั่นคงของประเทศ

4.1 ปัญหาความมั่นคงภายในประเทศ เมื่อแรงงานต่างชาติเข้ามาเป็นจำนวนมาก จะก่อให้เกิดปัญหาชนกลุ่มน้อยภายในประเทศ ถ้าคนเหล่านี้ก่อความไม่สงบภายในโดยการชุมนุมเรียกร้องค่าแรงเพิ่มขึ้นหรือรวมตัวตั้งเป็นกลุ่มก่ออาชญากรรมหรือก่อวินาศกรรมก็จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงภายในได้

4.2 แรงงานสัญชาติพม่าที่ลักลอบอยู่ในประเทศไทย ส่วนใหญ่ไม่มีพฤติกรรมที่เป็นปัญหาด้านการเมืองแต่กลุ่มต่อต้านที่เป็นชนกลุ่มน้อยรวมทั้งนักการเมืองและนักศึกษาที่ลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทย มีการเคลื่อนไหวต่อต้านรัฐบาลพม่า ทั้งด้านการเมืองและการใช้พื้นที่ไทยเป็นฐานในการก่อการร้าย ซึ่งอาจจะทำให้กระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยและพม่า

4.3 การลักลอบเข้ามาของแรงงานต่างชาติมีหลายเชื้อชาติ เช่น พม่ามีการแยกชาวพม่าที่เชื้อชาติเป็นมอญ กระเหรี่ยง โดยไม่ยอมรับว่าเป็นพม่า ดังนั้นหากประเทศไทยกวาดล้างจับกุมและส่งกลับไปยังพม่า ก็อาจจะเกิดข้อโต้แย้งและอาจลุกลามเป็นปัญหาระหว่างประเทศได้

5. ด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

5.1 อาชญากรรมแรงงานต่างด้าวก่ออาชญากรรมต่างๆ เช่น การปล้น ฆ่าคนไทย โดยเฉพาะเมื่อแรงงานเหล่านี้ถูกเลิกจ้าง และว่างงานไม่มีรายได้จึงก่ออาชญากรรม

5.2 ธุรกิจผิดกฎหมาย พบว่า การเคลื่อนย้ายเข้ามาของแรงงานต่างด้าวที่มีการทำงานแบบประจำและประเภทมาเข้ากลับเย็นตามชายแดน ได้มีส่วนทำให้ธุรกิจนอกกฎหมายมีปริมาณเพิ่มสูงขึ้น เช่น ยาเสพติด การซื้อ-ขายรถที่ถูกโจรกรรม ขบวนการค้าแรงงานเด็ก และโสเภณี ฯลฯ

6. ด้านการสกัดกั้น ปราบปราม จับกุม และส่งกลับ มีปัญหาในระดับปฏิบัติสามารถแบ่งได้ 2 ประเด็น คือ ปัญหาด้านกฎหมายกับปัญหาของผู้ใช้กฎหมายหรือผู้ปฏิบัติ

6.1 ปัญหาด้านกฎหมาย ได้แก่ การจับกุม แล้วใช้มาตรการผลักดันคนต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองจะไม่มี การบันทึกลงสารบังคับคดีอาญา ทำให้ไม่สามารถตรวจสอบคดีได้ อัยการมักสั่งไม่ฟ้องนายจ้าง ผู้นำพา และผู้ให้ที่พักพิง เนื่องจากขาดพยานหลักฐาน การมีข้อสงสัยที่อาศัยการเข้าตรวจค้นขอหมายค้นทำให้ไม่สะดวกในการปฏิบัติงาน

6.2 ปัญหาของผู้ใช้กฎหมาย หรือผู้ปฏิบัติ ได้แก่ การจับกุม โดยเฉพาะในธุรกิจประมงไม่สามารถควบคุม ดูแลแรงงานในเรือประมงได้ เนื่องจากอยู่ในเรือและหนีไปอยู่ในเรือลำอื่นๆ และเมื่อสืบถึงที่พักอาศัย เจ้าของบ้านเช่ามักไม่ตรวจสอบข้อมูลผู้เช่า การจับกุมผู้ให้ที่พักพิงทำได้ยากเพราะมีข้ออ้างว่าไม่รู้ว่าเป็นคนต่างด้าวและในกรณีที่สามารถจับกุมได้ แรงงานต่างด้าวจะเกรงกลัวนายจ้างจึงไม่ซัดทอดเมื่อถูกจับกุม ส่วนด้านการปราบปรามจับกุมในพื้นที่ขาดความจริงจังและต่อเนื่อง

พันธู์ทิพย์ กาญจนะ และจิตรา สายสุนทร (2550 : 46-52) ได้กล่าวถึง แรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองว่าส่งผลกระทบต่อประเทศไทยหลายประการด้วยกัน ซึ่งมีทั้งผลดีและผลเสีย โดยสามารถแบ่งออกเป็นด้านต่างๆ ได้ดังนี้

1. ผลกระทบด้านเศรษฐกิจ

1.1 ประเทศพัฒนาแล้วอาจใช้กรณีการจ้างแรงงานค่าจ้างต่ำในการผลิตสินค้าเป็นข้ออ้างในการกีดกันทางการค้า เนื่องจากประเทศไทยเป็นสมาชิก WTO ซึ่งกลุ่มสมาชิกทางยุโรปและอเมริกามักเชื่อมโยงปัญหาของแรงงานเข้ากับการค้าเพื่อกีดกัน การส่งออกสินค้าออกของประเทศกำลังพัฒนา

1.2 ปิดกั้นการพัฒนาเทคโนโลยีทางการผลิตของประเทศ เนื่องจากการใช้แรงงานไร้ฝีมือแรงงานค่าจ้างต่ำ ทำให้นายเจ้าหรือผู้ประกอบการขาดความสนใจหรือกระตือรือร้นในการพัฒนาเทคโนโลยีทางการผลิต ทำให้ประเทศไทยไม่สามารถผลิตสินค้าในระดับสูงขึ้นไป เนื่องจากนายจ้างหรือผู้ประกอบการหันไปใช้แรงงานต่างด้าวซึ่งมีค่าจ้างที่ต่ำกว่าแรงงานไทย การใช้แรงงานต่างด้าวซึ่งมีค่าจ้างแรงงาน

1.3 การใช้แรงงานต่างด้าวซึ่งมีค่าจ้างแรงงานต่ำ ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างค่าจ้างของแรงงานไทยทำให้ไม่สามารถขยับให้สูงขึ้นได้ เนื่องจากนายจ้างหันไปใช้แรงงานต่างด้าว

1.4 เกิดการแข่งขันแรงงานไทยในบางสาขาอาชีพประเทศไทยต้องเสียงบประมาณเพิ่มมากขึ้นทางด้านสาธารณสุข และสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานรวมทั้งทรัพยากรธรรมชาติในการที่แรงงานต่างด้าวเข้ามาร่วมใช้ทรัพยากรเหล่านี้ด้วย

2. ผลกระทบทางสังคม

2.1 แรงงานต่างด้าวเข้ามาจำนวนมากส่วนใหญ่เป็นคนขาดการศึกษา และขาดความรู้ความเข้าใจเรื่องสุขอนามัย ซึ่งเมื่ออยู่รวมกันเป็นชุมชนอาจ เป็นต้นเหตุของการเกิดแหล่งเสื่อมโทรมและเป็นที่เพาะเชื้อโรคต่างๆ โดยเฉพาะแรงงานต่างด้าวเองที่ส่วนใหญ่พบว่าเป็นพาหะ

2.2 ของโรคติดต่อบางประการ เช่น โรคเท้าช้าง และโรคพยาธิ ทั้งที่โรคเหล่านี้ได้หายออกไปจากระบบสาธารณสุขของประเทศไทยไปนานแล้ว รวมทั้งยังอาจก่อให้เกิดปัญหาการแพร่ระบาดของโรคเอดส์และกามโรคได้

2.3 เด็กที่ติดตามพ่อแม่ต่างด้าวเข้ามาในประเทศไทย หรือลูกของแรงงานต่างด้าวที่เกิดในประเทศไทยจะเป็นเด็กไร้สัญชาติ และเติบโตเป็นแรงงานที่ไม่มีคุณภาพเนื่องจากขาดโอกาสในการรับการศึกษา อีกทั้งยังอาจจะผันตนเองเป็นแรงงานเด็กเนื่องจากเด็กเหล่านี้จะต้องช่วยพ่อแม่ทำงานในที่สุด

2.4 ปัญหาอาชญากรรม ยาเสพติด และความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ของคนไทยในบริเวณชุมชนแรงงานต่างด้าว รวมทั้งการประกอบอาชีพของหญิงบริการข้ามชาติ

3. ผลกระทบด้านความมั่งคั่งภายในประเทศ เมื่อมีแรงงานต่างด้าวเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศเป็นจำนวนมากขึ้น อาจก่อให้เกิดปัญหาของชนกลุ่มน้อยภายในประเทศ ถ้าคนเหล่านี้ก่อความไม่สงบหรือเกิดการชุมนุมหรือเรียกร้องขึ้น อาจส่งผลกระทบต่อความมั่งคั่งภายในประเทศได้

4. ผลกระทบด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ แรงงานสัญชาติพม่าที่ลักลอบอยู่ในประเทศส่วนใหญ่ไม่มีความสัมพันธ์ หรือเกี่ยวข้องกับปัญหาด้านการเมือง แต่ยังมีกลุ่มต่อต้านรัฐบาลพม่าที่ยังอาศัยอยู่ในประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นนักการเมืองหรือนักศึกษาที่ลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทยที่ยังคงดำเนินการเคลื่อนไหวต่อต้านรัฐบาลพม่า โดยใช้ประเทศไทยเป็นฐานและที่หลบซ่อน ซึ่งอาจกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยและประเทศพม่า นอกจากนั้นยังได้มีความพยายามของกลุ่มบุคคลในการดำเนินการหาข่าวให้ทางการพม่าโดยการแฝงตัวเข้ามาในหมู่แรงงานพม่ารวมทั้งปัญหาด้านสัญชาติ โดยเฉพาะในประเทศพม่าที่มีการแบ่งแยกเชื้อชาติกันอย่างชัดเจน และมักไม่ยอมรับว่าชาวพม่าเชื้อชาติมอญหรือกะเหรี่ยงเป็นประชาชนของตนเอง ทำให้ประเทศไทยยังคงประสบปัญหาในการส่งกลับแรงงานต่างด้าวชาวพม่าอยู่จนถึงปัจจุบัน

มาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าว

สิ่งที่ต้องดำเนินการคือ การตรวจสอบสถานประกอบการ นายจ้าง เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน มีเป้าหมายให้แรงงานต่างด้าว ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายและสภาพการจ้างงานถูกต้อง ดังนี้ (กระทรวงแรงงาน, 2546 : 28)

1. ด้านการคุ้มครองแรงงานต้องปฏิบัติตามมาตรฐานค่าจ้างขั้นต่ำและสวัสดิการตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน แต่มีข้อสังเกตในกรณีที่นายจ้างได้จัดที่พักอาศัย และอาหารให้แก่ลูกจ้างนายจ้างจะสามารถนำค่าใช้จ่ายที่เป็นธรรมมาหักจากค่าจ้างได้ตามมาตรา 76 และ 77 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 แต่ถ้านายจ้างไม่ได้จัดให้ก็ต้องจ่ายค่าจ้างไม่ต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ

2. ด้านการประกันสังคม

2.1 ระยะสั้น (ถึงกันยายน 2547) ให้ใช้รูปแบบประกันสุขภาพแบบเดิม

2.2 ระยะยาว ถ้าแรงงานต่างด้าวเข้าประเทศอย่างถูกต้อง ตามที่ประเทศไทยได้ทำความตกลง (MOU) ใวนายจ้างและลูกจ้างจึงจะเข้าสู่ระบบการประกันสังคม

3. ด้านการพัฒนาฝีมือแรงงานกรมพัฒนาฝีมือแรงงานจะทำการทดสอบแรงงานที่จะเข้ามาทำงานและวัดความสามารถ โดยมีเกณฑ์มาตรฐานกำหนดไว้และวัดตามมาตรฐานแรงงานที่นายจ้างต้องการ เช่น การกำหนดคนรับใช้ในบ้านทำอาหาร ดูแลเด็กหรือ คนชรา ต้องผ่านการอบรมหลักสูตรการอบรมโดยความเห็นชอบจากกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน

4. กำหนดทำสัญญาจ้างมาตรฐาน จะต้องไม่ขัดต่อกฎหมายในการจ้างงานและกรอบที่กำหนดใน (MOU)

แนวทางในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว

การแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวควรยึดแนวคิดสามเรื่องเป็นหลัก กล่าวคือ ผสมผสานแนวคิดเรื่องความมั่นคงของชาติ (ชาตินิยม) ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ (ทุนนิยม) และความมั่นคงของตัวแรงงาน (มนุษยนิยม) เข้าด้วยกันอย่างเหมาะสมครบถ้วน ซึ่งมีสิ่งที่คาดหวังหรือเป้าประสงค์ ดังนี้ (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2551 : 6)

1. ป้องกันมิให้นายจ้างเอาเปรียบ และไม่ให้มีการปรับปรุงเทคโนโลยีเพื่อประหยัดแรงงาน (ความมั่นคงของลูกจ้างที่เป็นแรงงานต่างด้าว)

2. ป้องกันผลกระทบต่อความมั่นคงของแรงงานไทย (ไม่แย่งงานกับคนไทย)

3. ป้องกันผลกระทบต่อความมั่นคงด้านสาธารณสุขของคนไทย

4. เพิ่มคุณภาพชีวิตของแรงงานต่างด้าว ลดความหวาดกลัวและการอยู่อย่างหลบซ่อน ซึ่งอาจนำไปสู่อาชญากรรมและปัญหาสังคม

5. มีแรงงานระดับล่างที่ถูกกฎหมายเพียงพอต่อสถานะของตลาดแรงงาน
6. รัฐมีรายได้จากการเก็บค่าธรรมเนียมนิยมต่างๆ และภาษีจากการจ้างแรงงานต่างด้าว เพื่อนำมาพัฒนาแรงงานไทยและจัดสวัสดิการให้แก่แรงงานต่างด้าว
7. ป้องกันมิให้ห้องการค้าโลกสามารถกล่าวอ้างถึงการจ้างแรงงานทาสและ/หรือ การไม่เคารพสิทธิมนุษยชนหรือสิทธิของแรงงานในประเทศไทย
8. หลักเกณฑ์ในการตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดการแรงงานต่างด้าวคือ ผู้ที่ใช้แรงงานต่างด้าว ย่อมต้องเป็นผู้รับผิดชอบ

ประกาศคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 70 มาตรการชั่วคราวในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์

โดยที่เป็นการสมควรกำหนดมาตรการชั่วคราวในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว และการค้ามนุษย์ขึ้น เพื่อนำไปสู่การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวในประเทศ และการสร้างมาตรฐานในการทำงานของแรงงานต่างด้าวที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากล รวมทั้งเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของผู้ประกอบการและนายจ้าง ซึ่งประกอบกิจการบางประเภทที่มีความจำเป็นต้องพึ่งพาแรงงานต่างด้าวเป็นอย่างมาก และเพื่อจัดการบังคับใช้แรงงานหรือการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากแรงงานต่างด้าว คณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงมีประกาศ ดังต่อไปนี้

1. ให้จัดตั้งศูนย์ประสานรับแรงงานกัมพูชากลับเข้าทำงาน ในจังหวัดสระแก้ว จังหวัดจันทบุรี จังหวัดตราด และจังหวัดสุรินทร์ เพื่อดำเนินการพิจารณาออกใบอนุญาตเข้าเมืองชั่วคราวให้แก่คนต่างด้าวสัญชาติกัมพูชา ที่ประสงค์จะกลับเข้ามาทำงานในประเทศไทยโดยให้กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานหลัก และปฏิบัติงานร่วมกับกระทรวงแรงงาน สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ให้ศูนย์ดังกล่าวเริ่มทำงานตั้งแต่วันที่ 26 มิถุนายน 2557

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้ศูนย์ประสานรับแรงงานกัมพูชากลับเข้าทำงานมีหน้าที่ในการจัดทำทะเบียนประวัติและออกบัตรประจำตัวให้แก่คนต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

2. คนต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาที่จะเข้ามาทำงานในประเทศไทย ไม่ว่าจะได้เคยทำงานในประเทศไทยมาก่อนหรือไม่ก็ตาม ให้แจ้งความประสงค์ต่อศูนย์ประสานรับแรงงานกัมพูชากลับเข้าทำงาน ภายในวันที่ 25 กรกฎาคม 2557 เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว การเข้ามาทำงานของคนต่างด้าวสัญชาติกัมพูชา ให้เป็นไปตามกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ

ในกรณีที่มีนายจ้างยื่นแบบความต้องการแรงงานต่างด้าว หรือบัญชีรายชื่อแรงงานต่างด้าวที่เคยทำงานในกิจกรรมของตนเองไว้กับศูนย์ประสานรับแรงงานกัมพูชากลับเข้าทำงาน หากศูนย์ดังกล่าวตรวจสอบแล้วพบว่า คนต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาที่แจ้งความประสงค์ไว้เป็นผู้ที่มี

ลักษณะตรงตามความต้องการของนายจ้าง หรือเมื่อมีการตรวจสอบบัญชีรายชื่อของนายจ้างแล้ว ตรงกับคนต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาที่แจ้งความประสงค์ไว้ ให้แจ้งนายจ้างมารับตัวบุคคลนั้น เพื่อดำเนินการขอใบอนุญาตทำงานชั่วคราวต่อไป

ให้ศูนย์ประสานรับแรงงานกัมพูชากลับเข้าทำงานพิจารณาออกใบอนุญาตเข้าเมืองชั่วคราวแก่คนต่างด้าวสัญชาติกัมพูชา ที่นายจ้างมารับตัวตามวรรคสอง โดยให้ใบอนุญาตมีอายุหกสิบ วันนับแต่วันที่ออก และให้คนต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาที่ได้รับใบอนุญาตเข้าเมืองชั่วคราวสามารถทำงานกับนายจ้างได้ตั้งแต่วันที่ได้รับใบอนุญาต

3. เมื่อนายจ้างรับคนต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาตามข้อ 2 มาแล้ว ให้นำบุคคลดังกล่าว ไปขอรับใบอนุญาตทำงานชั่วคราว ณ ศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จตามเขต จังหวัดซึ่งเป็นที่ตั้งของสถานประกอบการของนายจ้าง ใบอนุญาตทำงานชั่วคราวที่ออกตามวรรคหนึ่ง ให้มีอายุเท่าจำนวนวันที่เหลืออยู่ของใบอนุญาตเข้าเมืองชั่วคราว

4. ให้จัดตั้งศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) ในทุกจังหวัด เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาออกใบอนุญาตทำงานชั่วคราวให้แก่คนต่างด้าวและ จัดระเบียบ แรงงานต่างด้าว ซึ่งเป็นคนต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา โดยให้กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานหลัก และปฏิบัติงานร่วมกับกระทรวงแรงงาน กระทรวงสาธารณสุข สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ให้จัดตั้งศูนย์ดังกล่าวในจังหวัดสมุทรสาคร เป็นแห่งแรกและเริ่มทำการตั้งแต่วันที่ 30 มิถุนายน 2557 ส่วนการจัดตั้งในจังหวัดอื่น ใดและเริ่มทำการเมื่อใด ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการความสงบแห่งชาติประกาศกำหนดในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้ศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จมีหน้าที่ในการจัดทำทะเบียนประวัติ ออกบัตรประจำตัว และตรวจสอบสุขภาพคนต่างด้าว ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

5. ให้คนต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ที่เข้ามาหรืออยู่ในประเทศไทย โดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายหรือการอนุญาตนั้นสิ้นสุดแล้ว หรือทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาต ตามกฎหมาย ไปรายงานตัว ณ ศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ ในกรณีที่คนต่างด้าวตามวรรคหนึ่ง ไปรายงานตัวพร้อมนายจ้างและแจ้งความประสงค์จะทำงานเป็นกรรมกร หรือรับจ้างทำงานด้วยกำลังกาย โดยไม่ได้อาศัยวิชาความรู้หรือการฝึกทางวิชาการ หรือทำงานอื่น อันมิได้เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว ให้ศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จพิจารณาออกใบอนุญาตทำงานชั่วคราวแก่คนต่างด้าวนั้น โดยให้ใบอนุญาตมีอายุหกสิบวันนับแต่วันที่ออก และให้คนต่างด้าวที่ได้รับใบอนุญาตทำงานชั่วคราวสามารถทำงานกับนายจ้างได้ตั้งแต่วันที่ได้รับใบอนุญาต

6. คนต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาที่ได้รับใบอนุญาตทำงานชั่วคราวตามประกาศนี้แล้ว จะต้องเข้าสู่กระบวนการตรวจสัญชาติเพื่อการออกใบอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว และใบอนุญาตทำงานตามที่กฎหมายกำหนดต่อไป

7. ใบอนุญาตเข้าเมืองชั่วคราวและใบอนุญาตทำงานชั่วคราวตามประกาศนี้สิ้นสุดลงเมื่อคนต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาที่ได้รับใบอนุญาตเข้าเมืองชั่วคราวหรือใบอนุญาตทำงานชั่วคราวตามประกาศนี้มีกรณีอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

7.1 วิกฤติหรือเป็นโรคที่ต้องห้ามตามที่กระทรวงสาธารณสุขประกาศกำหนด หรือเป็นผู้ที่สุขภาพไม่สมบูรณ์แข็งแรงที่เป็นอุปสรรคต่อการทำงานโดยดุลยพินิจของแพทย์

7.2 ต้องโทษตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

7.3 มีพฤติการณ์ที่เป็นที่น่าเชื่อว่าเป็นบุคคลที่เป็นภัยต่อสังคม หรือจะก่อเหตุร้ายให้เกิดอันตรายต่อความสงบสุขหรือความปลอดภัยของประชาชน หรือความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร หรือเป็นบุคคลซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐบาลต่างประเทศได้ออกหมายจับ

7.4 มีพฤติการณ์ที่น่าเชื่อว่าจะเข้ามาเพื่อการค้าประเวณี การค้าหญิงหรือเด็ก การค้ายาเสพติดให้โทษ การลักลอบหนีภาษีศุลกากร หรือเพื่อประกอบกิจการอื่นที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

8. มิให้นำบทบัญญัติตามมาตรา 12 (3) มาตรา 54 และมาตรา 81 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 มาใช้บังคับแก่คนต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาที่ได้รับใบอนุญาตเข้าเมืองชั่วคราว หรือใบอนุญาตทำงานชั่วคราวตามประกาศนี้ ในระหว่างวันที่อายุของใบอนุญาตยังคงอยู่

9. ให้ผู้ประกอบการ นายจ้าง และแรงงานต่างด้าว ให้ความร่วมมือในการดำเนินการตามแนวทางที่ทางราชการกำหนด ทั้งนี้ เมื่อพ้นกำหนดเวลาที่กำหนดในใบอนุญาตเข้าเมืองชั่วคราว และใบอนุญาตทำงานชั่วคราวแล้ว ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องบังคับใช้กฎหมายแก่แรงงานต่างด้าว และผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด

10. ให้กองกำลังป้องกันชายแดนของกองทัพบกและกองทัพเรือ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควบคุมการผ่านเข้าออกประเทศตามแนวชายแดนอย่างเข้มงวดและให้เป็นไปตามมาตรการที่กำหนด และให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดกับขบวนการลักลอบนำเข้าแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ ตลอดจนดำเนินการทางวินัยและอาญาแก่เจ้าหน้าที่รัฐซึ่งละเว้นการปฏิบัติหน้าที่หรือแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ

11. ให้กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน กระทรวงสาธารณสุข สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร กองกำลังป้องกันชายแดนของกองทัพบกและกองทัพเรือ กองกำลังรักษาความสงบเรียบร้อย ตลอดจนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ชี้ชัดข้อกำหนดในประกาศนี้เป็นแนวทางการปฏิบัติงานโดยทั่วกันและให้พิจารณากำหนดมาตรการเกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์ การสร้างแรงจูงใจเพื่อให้เกิดความร่วมมือของผู้ประกอบการและนายจ้าง หรือมาตรการอื่นใดอันจะเป็นการส่งเสริมการดำเนินการตามประกาศนี้

12. ให้คณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 73/2557 เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ ลงวันที่ 25 มิถุนายน พุทธศักราช 2557 เป็นผู้กำกับดูแลการดำเนินงาน ติดตามและรายงานผลการดำเนินงานต่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติเพื่อทราบอย่างต่อเนื่อง

ประเภทของงานและกิจการที่อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวทำงาน

กรมการจัดหางานได้ออกระเบียบกำหนดประเภทของงานและกิจการที่อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่ได้รับการผ่อนผันจดทะเบียนทำงานมี 2 งาน คือ งานกรรมกร และงานผู้รับใช้ในบ้าน โดยแบ่งออกเป็น 11 กิจการ ได้แก่

1. ประมงทะเล ประมงน้ำจืด
2. ต่อเนื่องประมงทะเล
3. เกษตรและปศุสัตว์
4. โรงสีข้าว
5. โรงอิฐ
6. โรงน้ำแข็ง
7. ขนถ่ายสินค้าทางน้ำ
8. ก่อสร้าง
9. เหมือนแร่ เหมือนหิน
10. ผู้รับใช้ในบ้าน
11. อื่นๆ ตามที่แต่ละจังหวัดพิจารณากำหนด

บริบททั่วไปของสำนักงานจัดหางานจังหวัดเพชรบุรี

วิสัยทัศน์

เป็นองค์กรหลักที่มีประสิทธิภาพในการส่งเสริมการมีงานทำคุ้มครองคนหางานและให้บริการข้อมูลข่าวสารที่ทันสมัย

พันธกิจ

1. ให้บริการจัดหางาน ส่งเสริมการจัดหางานและส่งเสริมการประกอบอาชีพ
2. จัดระบบการทำงานของคนต่างด้าว
3. ให้บริการแนะแนวอาชีพ
4. ส่งเสริม กำกับ ดูแล คุ้มครองคนหางาน
5. พัฒนาระบบและสร้างเครือข่ายข้อมูล ข่าวสารตลาดแรงงาน

อำนาจหน้าที่

1. ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน กฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
2. วิเคราะห์สภาวะตลาดแรงงานและแนวโน้มความต้องการแรงงานและเป็นศูนย์ทะเบียนข้อมูลตลาดแรงงาน
3. พัฒนาระบบรูปแบบมาตรการและวิธีการด้านการจัดหางานจัดทำและประสานแผนการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านแรงงานของกระทรวงรวมทั้งกำหนดมาตรฐานอาชีพและอุตสาหกรรม
4. ให้คำปรึกษา ส่งเสริม และให้บริการแนะแนวอาชีพตามความถนัดให้แก่ประชาชน

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ธีรพจน์ ศิริธรรม (2548 : 99-100) ได้ทำการศึกษาเรื่องการศึกษาเรื่องการปฏิบัติตามนโยบายผ่อนผันการจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายของเจ้าหน้าที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง : ศึกษากรณีด้านชายแดนไทย-พม่า ผลการศึกษาพบว่า นโยบายในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวของรัฐบาลตามมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดขึ้นในช่วงปี 2539 – 2541 และ 2542 ยังเป็นมาตรการแก้ไขปัญหาเพียงชั่วคราวเฉพาะหน้า ขาดความเหมาะสม เจ้าหน้าที่ด้านตรวจคนเข้าเมืองไม่มั่นใจในนโยบายเนื่องจากนโยบายมีความสับสนไม่ชัดเจนในการนำไปปฏิบัติ มีปัญหาการประสานงานระหว่างหน่วยงาน ขาดการประชาสัมพันธ์ ขาดความพร้อมในด้านบุคลากรและงบประมาณที่จะใช้ใน

การดำเนินการ การศึกษาครั้งนี้ยังพบว่า มีการใช้สิทธิพลทางการเมืองภายในประเทศมาใช้ในขั้นตอนของการกำหนดนโยบาย รวมทั้งการเมืองภายในประเทศพม่าที่ปฏิเสธไม่ยอมรับแรงงานพม่ากลับเข้าประเทศทำให้เกิดปัญหาการส่งกลับเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่เกิดความเบื่อหน่ายในการทำงานรวมถึงมีการแสวงหาผลประโยชน์จากการปฏิบัติงาน ซึ่งยังผลให้เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติตามนโยบาย ดังนั้นการติดตามดูแล ควบคุมและประเมินผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่จึงมีความสำคัญที่จะทำให้นโยบายของรัฐบาลบรรลุวัตถุประสงค์ และเป็นแนวทางในการปรับปรุงการปฏิบัติงานในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว เช่น การทำความเข้าใจกับนโยบายของรัฐบาลให้ชัดเจนว่ามีแนวทางในการดำเนินการกับแรงงานต่างด้าวอย่างไร ในขณะเดียวกันรัฐบาลควรประกาศนโยบายรวมทั้งขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมเพื่อให้เจ้าหน้าที่นำไปปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง

กองแผนงานและสารสนเทศ กรมการจัดหางาน (2550 : 130) ศึกษาการตรวจติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาวและกัมพูชาเพื่อติดตามประเมินผลการกระบวนการนำนโยบายตามมติคณะรัฐมนตรีปี 2549 ไปปฏิบัติในช่วงการต่ออายุใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าว สำหรับกลุ่มที่ใบอนุญาตทำงานหมดอายุวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2550 และกลุ่มที่ใบอนุญาตทำงานหมดอายุในวันที่ 30 มิถุนายน 2550 รวมทั้งการติดตามการพิสูจน์สัญชาติ ผลการศึกษา พบว่า การติดตามการมาต่ออายุใบอนุญาตทำงานของกลุ่ม ที่ใบอนุญาตทำงานหมดอายุวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2550 และกลุ่มที่ใบอนุญาตทำงานหมดอายุในวันที่ 30 มิถุนายน 2550 พบว่า นายจ้างผู้ประกอบการและเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่มีความพึงพอใจต่อระดับการปฏิบัติงานในการขอต่ออายุใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าวในภาพรวมอยู่ในระดับมาก การติดตามประเมินผลการบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบตามมติคณะรัฐมนตรีในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเฉพาะการติดตามการตรวจพิสูจน์สัญชาติ พบว่า นายจ้างผู้ประกอบการและเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่มีความพึงพอใจต่อระดับการปฏิบัติงานด้านการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวในภาพรวมอยู่ในระดับมาก สถิติการมาขอต่ออายุใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าวในปี 2550 พบว่า ทั้งสองช่วงของระยะเวลาที่รัฐบาลเปิดให้แรงงานต่างด้าวมาต่ออายุใบอนุญาตทำงานนั้น แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า มาขอต่ออายุใบอนุญาตทำงานสูงกว่าแรงงานต่างด้าวสัญชาติลาวและกัมพูชา

ธีรพันธ์ อินตะปาน (2551 : 90-96) ได้ศึกษาการประเมินผลการนำนโยบายการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็กในจังหวัดลำพูน พบว่า กระบวนการนำนโยบายการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็กในจังหวัดลำพูน มีดังนี้ 1) จัดทำบัญชีรายชื่อผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ 2) คัดเลือกผู้สูงอายุโดยเน้นให้ความสำคัญกับหลักเกณฑ์

ด้านอายุของผู้สูงอายุ 3) การจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ ส่วนใหญ่จ่ายให้ผู้สูงอายุที่มีอายุมาก และมีความใกล้ชิดกับคณะกรรมการ และผลการศึกษายังพบว่า เงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพที่ได้รับ นั้นไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายในแต่ละเดือนของผู้สูงอายุ ส่วนปัญหาในการนำนโยบายจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุไปปฏิบัติ ได้แก่ งบประมาณมีจำนวนจำกัด ทำให้การคัดเลือกผู้สูงอายุเพื่อให้ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพขององค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก ในจังหวัดลำพูน ยึดหลักเกณฑ์ด้านอายุของผู้สูงอายุและให้ความสำคัญกับผู้สูงอายุที่มีความใกล้ชิดกับคณะกรรมการ นอกจากนี้ การจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพโดยนายกหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้เกิดความได้เปรียบทางการเมือง

สรรพสิริ อรชัชพันธ์ลาภ (2552 : 145) ได้ทำการศึกษาเรื่องประสิทธิผลของนโยบายแรงงานต่างด้าว : ศึกษากรณีจังหวัดตาก ผลการวิจัย พบว่าการประเมินประสิทธิผลในการนำนโยบายไปปฏิบัติอยู่ในระดับต่ำทั้ง 5 ด้าน คือ ด้านการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว ด้านการกำกับติดตามดูแล ด้านการคุ้มครองแรงงานต่างด้าว ด้านความสอดคล้องกับความต้องการผู้ประกอบการ ด้านการป้องกันผลกระทบด้านลบ สำหรับปัจจัยที่ส่งผลให้ประสิทธิผลของการดำเนินนโยบายแรงงานต่างด้าวอยู่ในระดับน้อย ได้แก่ นโยบายแรงงานต่างด้าวขาดความชัดเจนและไม่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติขาดความพร้อม ด้านงบประมาณ กำลังคนและวัสดุอุปกรณ์และปัจจัยด้านการให้ความร่วมมือของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (คือ ผู้ประกอบการ และประชาชนในท้องถิ่น) อยู่ในระดับน้อย

ชาติรี มูลสถาน (2554 : 170-177) ได้วิจัยเรื่องการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวลาว ในประเทศไทยใน พ.ศ. 2563 ผลการวิจัยพบว่า แรงงานชาวลาวในปัจจุบันส่วนใหญ่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนกับทางราชการ การเคลื่อนย้ายแรงงานมีผลดีต่อประเทศไทย ต่อตัวแรงงาน ต่อครอบครัวและต่อชุมชนแต่ก็มีแรงงานส่วนหนึ่งที่ไม่ได้ประโยชน์จากการเคลื่อนย้ายแรงงานดังกล่าว การมองภาพอนาคตแง่ดี พบว่า ประเทศไทยจะยังคงใช้นโยบายการจ้างและนำเข้าแรงงานต่างด้าวตามกฎหมาย และมีการปรับปรุงการดำเนินงานให้สะดวกรวดเร็วโดยขยายเวลาอนุญาตทำงานคุ้มครองและสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายไทย ยกสถานะหน่วยงานที่รับผิดชอบ กระจายอำนาจมากขึ้น พัฒนารฐานข้อมูลแรงงาน มีการศึกษาวิจัยและนำผลการวิจัยมาใช้ประโยชน์ อย่างไรก็ตาม ในทางกลับกันการมองภาพอนาคตแง่ร้าย พบว่า จะไม่มีการปรับปรุงการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและการนำเข้าแรงงานต่างด้าวอย่างถูกต้องตามกฎหมาย แรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่จะไม่ขึ้นทะเบียนกับทางราชการแรงงานต่างด้าวไม่ได้รับการคุ้มครองและสิทธิประโยชน์ การบังคับใช้กฎหมายอ่อนแอและมีการแสวงหาผลประโยชน์อันมิชอบ ภาพอนาคตที่เป็นไปได้มากที่สุด คือ ประเทศไทยจะใช้นโยบายการจ้างงานแรงงานต่างด้าวอย่างถูกต้องกฎหมายและปรับปรุงการดำเนินงาน

ให้สะดวกรวดเร็วขึ้น สักส่วนของผู้ที่มิได้อนุญาตทำงานจะสูงขึ้นแต่จะยังคงมีผู้ลักลอบเข้าเมืองจำนวนมาก มีการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เวลาการอนุญาตทำงานจะนานขึ้น การบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพตามหลักธรรมาภิบาลจะยังเป็นประเด็นปัญหา อาจมีการปรับเปลี่ยนคณะกรรมการในระดับชาติที่ดูแลอาจมีการปรับยกสถานะหน่วยงานบริหารแรงงานต่างด้าวจะมีการเปิดเขตเศรษฐกิจพิเศษในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว การจัดการฐานข้อมูลแรงงานจะดีขึ้นจะมีการสร้างเจตคติที่ดีต่อแรงงานต่างด้าวจะมีความร่วมมือในภูมิภาคในด้านการศึกษาวิจัยแรงงานต่างด้าวและการพัฒนาฝีมือแรงงานผลการวิจัยทำให้เห็นภาพที่ชัดเจนขึ้นของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวลาว และเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงนโยบาย กฎหมายระเบียบที่เกี่ยวข้องการจ้องครบริหารจัดการ การดำเนินการเพื่อเอื้อต่อการเคลื่อนย้ายและการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวต่อไป

คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชน (2554 : 7-9) ได้ทำการวิจัยเรื่องนโยบายและมาตรการการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติ พบว่า นโยบายในแต่ละช่วงมีทิศทางที่ไม่แน่นอนและมีความแตกต่างอย่างเห็นได้ชัดในรัฐบาลแต่ละสมัย โดยนโยบายในช่วงก่อนประเทศไทยจะเป็นรัฐสมัยใหม่ไม่มีการจำกัดเสรีภาพในการทำงานของแรงงานข้ามชาติ แรงงานข้ามชาติสามารถทำงานในประเทศไทยได้ค่อนข้างเสรี แต่ต่อมา เมื่อประเทศไทยอยู่ภายใต้การปกครองของรัฐบาลทหาร ซึ่งมีเป็นนโยบายชาตินิยม มีการพยายามจำกัดจำนวน แรงงานข้ามชาติ และมีการกำหนดให้งานกรรมกรเป็นอาชีพที่สงวนไว้สำหรับคนไทย สำหรับนโยบายการผ่อนผันให้แรงงานข้ามชาติ 3 สัญชาติที่หลบหนีเข้าเมืองสามารถอยู่อาศัยและทำงานในประเทศไทยได้ชั่วคราวนั้น เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 โดยมีสาเหตุมาจากแรงกดดันของพ่อค้านักธุรกิจที่มีความต้องการใช้แรงงานดังกล่าวเพื่อทดแทนแรงงานไทย แต่การผ่อนผันมีข้อจำกัด ทั้งในด้านจำนวนแรงงาน พื้นที่และระยะเวลาผ่อนผัน แม้ท้ายที่สุด นโยบายระหว่าง ปี พ.ศ. 2544 - ปัจจุบันจะเป็นนโยบายที่มีความพยายามแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติอย่างเป็นระบบและบูรณาการ และมีความพยายามแทรกมิติการคุ้มครองแรงงานเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติอย่างจริงจัง แต่อย่างไรก็ดี ผลจากการแก้ปัญหา ดังกล่าวกลับไม่ใช่การแก้ปัญหาอย่างเต็มที่แท้จริง โดยยังพบปัญหาของแรงงานข้ามชาติ 9 ด้าน ดังนี้ 1) การจดทะเบียนและการขอรับใบอนุญาตทำงานของแรงงานข้ามชาติไม่ทั่วถึงและไม่เข้าถึงแรงงานข้ามชาติ 2) การพิสูจน์สัญชาติของแรงงานข้ามชาติไม่เข้าถึงแรงงานข้ามชาติและมีค่าใช้จ่ายสูง 3) การจดทะเบียนและการพิสูจน์สัญชาติของผู้ติดตามไม่ทั่วถึงและไม่เข้าถึง อีกทั้งมีข้อจำกัดอยู่มาก 4) มีการใช้แรงงานเด็กอย่างผิดกฎหมาย 5) นโยบายการศึกษาถ่วงหน้าไม่เข้าถึงและไม่เหมาะสมสำหรับผู้ติดตามแรงงานข้ามชาติที่เป็นเด็ก 6) เกิดขบวนการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานฯ และขบวนการนายหน้า 7) ไม่ได้รับการเคารพสิทธิในการเลือกทำงานโดยเสรี 8) พบสภาพการทำงานที่ไม่ปลอดภัยและการถูกรีดรอน

สิทธิในเงินทดแทนกรณีการเสียชีวิตในสุขภาพ และ 9) กรณีการเสียชีวิตในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

จักรพงษ์ เสนาไชย (2556 : 118-122) ได้ศึกษาการประเมินผลนโยบายรับจำนำข้าว : กรณีศึกษาจังหวัดพัทลุง พบว่า โรงสีโกดังเก็บข้าว วัสดุ อุปกรณ์ที่ใช้ในการปฏิบัติงาน โครงการรับจำนำข้าวบางโรงสียังไม่มีประสิทธิภาพ ไม่พร้อมที่จะให้บริการมีสภาพเก่า ชำรุด ขาดความน่าเชื่อถือ และโกดังบางแห่งไม่เพียงพอในการเก็บข้าว แต่โดยรวมโรงสี โกดังเก็บข้าว วัสดุอุปกรณ์ยังมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานตามโครงการ และเพียงพอต่อความต้องการที่เกษตรกรนำข้าวเปลือกมาเข้าโครงการรับจำนำรวมทั้งโรงสีบางแห่งยังขาดความเข้าใจขั้นตอนและกระบวนการรับจำนำไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ ในขั้นตอนรับจำนำส่งใบประทวนเพื่อเบิกเงิน ธกส. ทำให้ล่าช้า โรงสีบางแห่งแอบนำข้าวที่สีแปรสภาพไปขายให้ผู้ค้าข้าว จากนั้นค่อยไปหาซื้อข้าวสารราคาถูกจากประเทศเพื่อนบ้านมาส่งคืนให้ และมีการสวมสิทธิใบประทวนของเกษตรกรตามโครงการรับจำนำข้าว และปริมาณโรงสีที่เข้าร่วมโครงการควรมีมากขึ้นและทั่วถึงตามปริมาณการปลูกข้าวของเกษตรกร ระยะทางจากที่นาของเกษตรกรถึงโรงสีไกลทำให้เกษตรกรเสียค่าขนส่งก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น โรงสีบางแห่งไม่สามารถระบายข้าวเพื่อแปรรูปได้ตามกำหนด เนื่องจากเครื่องจักรชำรุด เจ้าหน้าที่ที่ไปกำกับดูแลมีไม่เพียงพอการเบิกจ่ายเงินล่าช้ามีระเบียบวิธีการมากเกินไป

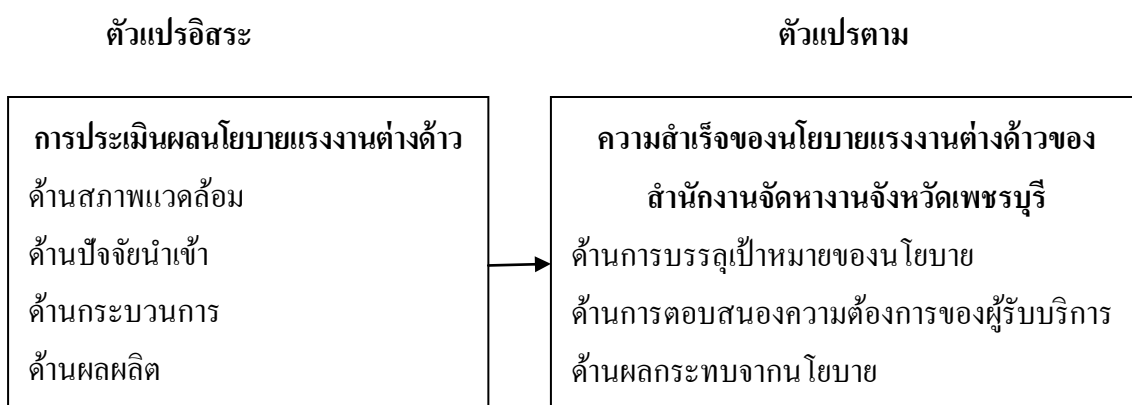
มนสวรรค์ สืบศรี (2556 : 230-244) ได้ศึกษาการประเมินผลนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา : กรณีศึกษา การถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่องค์กรบริหารส่วนจังหวัด พบว่า การประเมินด้านบริบท พบว่า นโยบายการถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความชัดเจนในระดับปานกลาง เนื่องจากยังขาดความชัดเจนเกี่ยวกับวิธีการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทำให้การถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นล่าช้า สภาพแวดล้อมของนโยบายการถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทางด้านเศรษฐกิจอยู่ในระดับปานกลางลงไปจนถึงระดับไม่ดี และทางด้านสังคมเป็นสังคมกึ่งเมืองกึ่งชนบท และสังคมชนบท ซึ่งพ่อ แม่ ผู้ปกครองของนักเรียนประกอบอาชีพการเกษตร หรือการเป็นคนงานในโรงงานอุตสาหกรรม มีฐานะค่อนข้างยากจน จึงต้องการให้สถานศึกษาถ่ายโอนไปสังกัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อจะได้ช่วยแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายของตนเอง สภาพแวดล้อมทางการเมืองเป็นการเมืองแบบมีส่วนร่วมจึงเอื้อต่อนโยบายการถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรบริหารส่วนจังหวัดที่รับถ่ายโอนสถานศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการส่วนใหญ่ไม่มีคณะกรรมการที่ปรึกษาในการ - จัดการศึกษาแต่มีกองการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมในโครงสร้างองค์กร สำหรับทำหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษา นายองค์กรบริหารส่วนจังหวัดที่รับถ่ายโอน

สถานศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการส่วนใหญ่ให้ความสำคัญต่อนโยบายการถ่ายโอนสถานศึกษา ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับมาก โดยมีความเห็นว่าควรรับถ่ายโอนเฉพาะสถานศึกษาที่มีความสมัครใจเท่านั้น และมีความรู้ ความเข้าใจในเรื่องการถ่ายโอนสถานศึกษา ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับปานกลาง สามารถอธิบายหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างคร่าว ๆ องค์กรบริหารส่วนจังหวัดที่รับถ่ายโอนสถานศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการทุกแห่ง มีบุคลากรวิชาชีพสำหรับทำหน้าที่รับผิดชอบการจัดการศึกษา มีความรู้ ความเข้าใจในเรื่องการถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับมาก โดยสามารถอธิบายหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินที่สำคัญ ๆ ได้อย่างละเอียด ส่วนสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาส่วนใหญ่ยังไม่มีกลุ่ม/ฝ่าย/งานในโครงสร้างองค์กรสำหรับทำหน้าที่รับผิดชอบด้านการถ่ายโอนสถานศึกษาโดยตรง แต่มีการมอบหมายให้กลุ่ม/ ฝ่าย/งานอื่นเป็นผู้รับผิดชอบ ผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษาส่วนใหญ่ให้ความสำคัญต่อนโยบายการถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับมาก และมีความรู้ ความเข้าใจในเรื่องการถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับมาก สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาส่วนใหญ่มีจำนวนบุคลากรผู้รับผิดชอบการถ่ายโอนสถานศึกษาที่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน และมีความรู้ ความเข้าใจในเรื่องการถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับปานกลางไปจนถึงระดับมาก สามารถอธิบายหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินได้ตั้งแต่อย่างคร่าว ๆ ไปจนถึงอย่างละเอียด การประเมินด้านปัจจัยนำเข้า พบว่าสถานศึกษาที่ถ่ายโอนมาสังกัดองค์กร-บริหารส่วนจังหวัดส่วนใหญ่มีจำนวนผู้บริหารสถานศึกษาไม่ครบตามกรอบอัตรากำลังของสถานศึกษา แต่มีครูและบุคลากรทางการศึกษาครบตามกรอบอัตรากำลังของสถานศึกษา มีงบประมาณ สื่อและอุปกรณ์การเรียนการสอน อาคารสถานที่ไม่เพียงพอสำหรับการจัดการศึกษา และได้รับการกระจายอำนาจการบริหารงบประมาณ แต่ไม่ได้รับการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคล ในขณะที่สถานศึกษาที่ถ่ายโอนมาสังกัดองค์กรบริหารส่วนจังหวัดทุกแห่งได้รับการกระจายอำนาจการบริหารงานทั่วไป และการบริหารวิชาการ แต่ไม่ได้รับการสนับสนุนด้านวิชาการจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา การประเมินด้านกระบวนการ พบว่า สถานศึกษาที่ถ่ายโอนมาสังกัดองค์กรบริหารส่วนจังหวัด ทุกแห่งมีการดำเนินการบริหารงานทั่วไป และการบริหารวิชาการทุกด้านครบถ้วนตามที่ระบุ กฎหมายกำหนดเหมือนเมื่อครั้งที่อยู่ในสังกัดกระทรวง - ศึกษาธิการและมีการดำเนินงานบริหารงบประมาณตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการนำเงินรายได้ของสถานศึกษาไปจัดสรรเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาในสถานศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2551 ในขณะที่สถานศึกษาที่ถ่ายโอนมาสังกัดองค์กรบริหารส่วนจังหวัดส่วนใหญ่มีการจัดระบบ

บริหารงานบุคคลของข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาใกล้เคียงกับมาตรฐานการจัดระบบบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาของรัฐ และการประเมินด้านผลผลิตพบว่า สถานศึกษาที่ถ่ายโอนมาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดส่วนใหญ่ มีผลการประเมินคุณภาพสถานศึกษาของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) เท่าเดิมกับเมื่อครั้งที่ยังอยู่ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ (หรือเท่ากับก่อนการถ่ายโอน)

กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการทบทวนแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้มุ่งศึกษาการประเมินผลนโยบายแรงงานต่างด้าวของสำนักงานจัดหางานจังหวัดเพชรบุรี โดยใช้ตัวแบบซีพี (CIPP Model) ของสตัฟเฟิลบีม (Stufflebeam, 1967 อ้างถึงใน จำลอง โพธิ์บุญ, 2550 : 92) แบ่งออกเป็น 4 ด้าน คือ ด้านสภาพแวดล้อม ด้านปัจจัยนำเข้า ด้านกระบวนการ และด้านผลผลิต ส่วนความสำเร็จของนโยบายแรงงานต่างด้าว ได้มาจากการวิเคราะห์ของนากามูระ และสมอลวูด (Nakamura and Smallwood, 1980 : 146-151); วิลเลียม ดัน (William Dunn, 1981 : 125-127); สรรพสิริ อรชัยพันธ์ลาภ (2552); กฤตภัทร บุญญรัตน์ (2553 : 163-164) และวรเดช จันทรศร (2554 : 32-47) แบ่งออกเป็น 3 ด้าน ดังนี้ ด้านการบรรลุเป้าหมายของนโยบาย ด้านการตอบสนองของผู้รับบริการ และด้านผลกระทบจากนโยบาย



ภาพที่ 2.7 กรอบแนวคิดในการวิจัย