

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษารุ่นนี้ผู้ศึกษามุ่งไปที่การประเมินผลกระบวนการนำเข้าแรงงานต่างด้าวอย่างถูกต้องตาม MOU ซึ่งจะใช้นโยบาย ทฤษฎีต่างๆในการวิจัยดังนี้

- 2.1 ความหมายของการประเมินผลนโยบาย
- 2.2 องค์ประกอบของการประเมินผลนโยบาย
- 2.3 ประเภทของการประเมินผลนโยบาย
- 2.4 แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิภาพ
- 2.5 แนวคิดเกี่ยวกับการประเมินโครงการ (CIPP MODEL)
- 2.6 แนวคิดเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงาน
- 2.7 นโยบายการใช้แรงงานต่างชาติของสิงคโปร์
- 2.8 นโยบายที่ผ่านมาของรัฐบาลในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว
- 2.9 ความหมายและขั้นตอนการนำเข้าแรงงานต่างด้าวตาม MOU
- 2.10 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- 2.11 กรอบแนวคิด

2.1 ความหมายของการประเมินผลนโยบาย

สำหรับความหมายของการประเมินผลนโยบายนั้นมีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายไว้ดังต่อไปนี้

Anderson (อ้างถึงใน สุภชัย ยาวะประภาส, 2544 : 124) กล่าวว่า iva การประเมินผลนโยบาย เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการประมาณการ การเปรียบเทียบผลการนำนโยบายไปปฏิบัติกับสิ่งที่คาดว่า จะเกิดขึ้น ซึ่งความหมายดังกล่าวจะสอดคล้องกับองค์ประกอบของนโยบายในแง่ของการเปรียบเทียบ ผลการปฏิบัติตามนโยบายจริงกับสิ่งที่คาดหวัง

Dye (อ้างถึงใน ศุภชัย ยาวะประภาส, 2544 : 124) ได้ให้ทัศนะว่า การประเมินผลนโยบาย คือ การเรียนรู้เกี่ยวกับผลที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากนโยบาย ความหมายนี้เป็นความหมายที่ระบุไว้กว้าง ๆ ไม่ชัดเจนเท่าที่ควร เพราะเน้นว่าเป็นการเรียนรู้ผลที่เกิดจากการนำนโยบายไปปฏิบัติเท่านั้น

Jones (อ้างถึงใน จุมพล หนิมพานิช, 2547 : 235) ได้อธิบายว่า การประเมินผลนโยบาย เป็นการกระทำที่มีระบบต่อเนื่อง เพื่อให้ทราบถึงผลของนโยบาย โดยเปรียบเทียบกับเป้าหมายที่กำหนดไว้กับผลกระทบของการดำเนินการตามนโยบายที่มีต่อปัญหาสังคมที่เป็นเป้าหมายที่นโยบายนั้นมุ่งแก้ไข การกระทำดังกล่าวเป็นหน้าที่ประจำอย่างหนึ่งของรัฐบาลในทุกกระบวนการเมืองเสมือนหนึ่งเป็นเครื่องมือที่รัฐบาลใช้ ทบทวน ตรวจสอบ ประเมินความก้าวหน้าในการทำงานของตนเองความหมายดังกล่าวเป็นความหมายที่ค่อนข้างชัดเจน ที่ชี้ให้เห็นว่าการประเมินผลนโยบายเป็นการกระทำที่เป็นระบบต่อเนื่อง มีการเปรียบเทียบผลกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งคล้ายคลึงกับความหมายของแอนเดอร์สัน

House (อ้างถึงใน สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2549 : 492) กล่าวว่า การประเมินผลนโยบาย หมายถึงกิจกรรมทางการเมือง ซึ่งเป็นเครื่องมือของผู้มีอำนาจตัดสินใจและมีผลต่อการจัดสรรทรัพยากรให้เป็นธรรมและทำให้เกิดความชอบธรรมทางกฎหมายว่าใครได้อะไรบ้าง การประเมินผลจึงเป็นกลไกทางสังคมสำหรับการกระจายผลประโยชน์ทางสังคม และสิ่งที่พึงประสงค์จากรัฐ ทัศนะของเฮาส์ดังกล่าวเกี่ยวกับการประเมินผลจะให้ความสำคัญกับเรื่องการเมืองมาก เพราะถือว่าเป็นเครื่องมือของผู้ตัดสินใจ ตลอดจนมองว่าการประเมินผลนโยบายเป็นกลไกสำคัญในการกระจายผลประโยชน์แก่สังคม

Nagel (อ้างถึงใน สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2549 : 492) กล่าวไว้ว่า การประเมินผลนโยบาย เป็นส่วนหนึ่งของการวิเคราะห์นโยบาย ซึ่งเกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐ หรือการตัดสินใจที่มุ่งเพื่อการบรรลุจุดของเป้าประสงค์ระหว่างทางเลือกต่างๆที่มีความสัมพันธ์กัน รวมทั้งข้อจำกัดและเงื่อนไขต่างๆที่จะทำให้นโยบายบรรลุเป้าประสงค์ในการให้บริการประชาชน จากทัศนะของเนเกิลจะเห็นได้ว่า การประเมินผลนโยบายเป็นส่วนหนึ่งของการวิเคราะห์นโยบาย (Public Policy) และเป็นการตัดสินใจเพื่อการบรรลุเป้าประสงค์ในการให้บริการประชาชน

สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ (2549 : 493) ได้ให้ทัศนะว่า การประเมินผลนโยบายคือกระบวนการวัดระดับความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายหรือโครงการ โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยทางสังคมศาสตร์ ในการเก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูล ทัศนะดังกล่าวเน้นว่า การประเมินผลนโยบาย เป็นกระบวนการหรือขั้นตอนในการวัดระดับความสำเร็จ หรือระดับความล้มเหลวโดยอาศัยระเบียบวิธีวิจัยทางสังคมศาสตร์ เพื่อให้เกิดความแม่นยำ และเชื่อถือได้ ซึ่งช่วยให้ผู้ตัดสินใจลดความเสี่ยงจากผลกระทบที่ไม่พึงประสงค์

จุมพล หนิมพานิช (2552 : 19) ให้ความหมายของการประเมินผลนโยบายโดยสรุปว่า การประเมินผลนโยบาย หมายถึง การเปรียบเทียบผลที่ได้ภายหลังการนำนโยบายกับเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ได้มีการกำหนดไว้ล่วงหน้า

จากความหมายดังกล่าวสรุปได้ว่า การประเมินผลนโยบายเป็นกระบวนการทบทวน ตรวจสอบและวิเคราะห์ถึงประสิทธิภาพ และประสิทธิผล หรือความสัมฤทธิ์ผลของนโยบายที่เกิดขึ้นว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ ตลอดจนเป็นการกำกับติดตามความก้าวหน้าและทราบถึงปัญหาอุปสรรคของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อกระบวนการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้น ๆ

2.2 องค์ประกอบของการประเมินผลนโยบาย (Element of Policy Evaluation)

จุมพล หนิมพานิช (2552 : 83-86) กล่าวว่า โดยทั่วไปเมื่อกล่าวถึงองค์ประกอบของการประเมินผลนโยบายตามทรรศนะของ Stuart S. Nagel กล่าวถึงในหนังสือ Public Policy Evaluation : Making Super – Optimum Decision ประกอบด้วย 1) องค์ประกอบทางด้านเป้าหมายที่จะสัมฤทธิ์ หรือบรรลุผล (Goals to achieved) 2) องค์ประกอบทางด้านทางเลือกนโยบาย (Alternative Policy) 3) องค์ประกอบทางด้านความสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมายและทางเลือกนโยบาย (Relations between goals and alternatives) และ 4) องค์ประกอบทางด้านผลสรุปการประเมินผลนโยบาย (Drawing Evaluative Conclusions) ซึ่งจุดสนใจหรือประเด็นการประเมินผลนโยบายที่ให้ความสนใจมักได้แก่ 1) การประเมินประสิทธิผลและประสิทธิภาพของนโยบาย แผนงานหรือโครงการ 2) การประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบายว่าสามารถตอบสนองความต้องการทางสังคม สนองคุณค่าทางสังคมได้หรือไม่ อย่างไร 3) การประเมินผล ผลลัพธ์ของนโยบายของแผนงานหรือโครงการ 4) การประเมินที่ตามมา 5) การเปรียบเทียบผลที่ได้ภายหลังการนำนโยบายกับเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ได้มีการกำหนดไว้ล่วงหน้า

นอกจากนั้นมีการให้ความสนใจในประเด็นของการประเมินผลที่เกี่ยวกับทรัพยากรการบริหารนโยบาย แผนงาน หรือโครงการ เป็นต้น

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้น องค์ประกอบสำคัญของการประเมินผลการดำเนินการตามนโยบาย ควรพิจารณา 3 ประการ ได้แก่ การประเมินผลปัจจัยนำเข้าของการดำเนินงาน การประเมินผลกระบวนการดำเนินงาน และการประเมินผลที่เกิดขึ้นระหว่างการดำเนินงานในขณะนั้น ซึ่งแต่ละองค์ประกอบของการประเมินผลตามนโยบายหรือแนวคิดเชิงระบบสามารถอธิบายได้ดังนี้

2.2.1 การประเมินผลปัจจัยนำเข้าของการดำเนินงาน (Inputs)

การประเมินผลปัจจัยนำเข้าของการดำเนินงานควรพิจารณาในกรณีของการประเมินผล การดำเนินการตามนโยบาย ประกอบด้วย

- 1) วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบาย แผนงาน และโครงการ โดยทั่วไปเน้น การประเมินว่าวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ มีความสำคัญหรือมีความเหมาะสมอยู่หรือไม่ ควรปรับเปลี่ยน วัตถุประสงค์หรือไม่ ถ้ามี ควรทำอย่างไรให้เหมาะสม
- 2) ความพร้อมของทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินการตามนโยบาย แผนงานหรือ โครงการ ได้แก่ บุคลากร งบประมาณ สถานที่ เครื่องมืออุปกรณ์มีความเพียงพอหรือไม่ มีคุณภาพ อยู่ในระดับใด พร้อมดำเนินการตามแผนหรือไม่ ควรมีการปรับเปลี่ยนหรือไม่ ถ้ามีการปรับเปลี่ยน อย่างไรจึงจะเหมาะสม
- 3) นโยบาย แผน หรือกิจกรรม ที่กำหนดไว้มีโอกาสเป็นไปได้ตามที่เสนอไว้หรือไม่ มีการปรับเปลี่ยนวิธีการดำเนินการหรือไม่ มีระเบียบวิธีใหม่เหมาะสมกว่าหรือไม่

2.2.2 การประเมินผลกระบวนการดำเนินงาน (Process)

ในการประเมินกระบวนการดำเนินงานตามนโยบาย มักมุ่งเน้นพิจารณาในด้านต่างๆต่อไปนี้

- 1) การปฏิบัติงานจริงดำเนินงานตามขั้นตอนอย่างไร
- 2) การใช้ทรัพยากรมีข้อบกพร่องตรงไหนบ้าง
- 3) ส่วนประกอบต่าง ๆ ของกิจกรรมในนโยบาย แผนงานหรือโครงการต่อเนื่องกันหรือไม่
- 4) ผู้รวมนโยบาย แผนงาน โครงการ ได้รับการฝึกฝนตามมาตรฐานหรือไม่
- 5) เกิดปัญหาอุปสรรคระหว่างการดำเนินการหรือไม่

2.2.3 การประเมินผลผลิต (Outputs) ที่เกิดขึ้นระหว่างการดำเนินงานในขณะนั้น

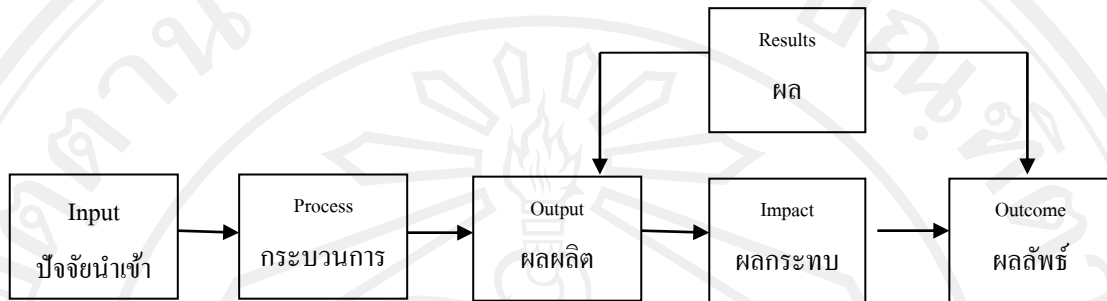
ในการประเมินผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานตามนโยบาย แผนหรือโครงการ อาจมุ่งเน้น พิจารณาความก้าวหน้าของงานตามแผน โครงการ ที่กำหนด โดยพิจารณาจาก

- 1) ผลงานจริงที่เกิดขึ้นทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ เมื่อเปรียบเทียบกับนโยบาย แผนการดำเนินงาน
- 2) ในการดำเนินงานตามนโยบาย แผน หรือโครงการ มีผลที่ไม่คาดคิดเกิดขึ้นด้วยหรือไม่ ถ้ามีเป็นเพราะเหตุใด

ในส่วนของการประเมินผลที่เกิดขึ้นดังกล่าวตามความเป็นจริงแล้วเป็นการประเมินผล ที่เกิดขึ้นระหว่างการดำเนินงานหรืออาจจะเป็นการประเมินผลที่เกิดขึ้นทันทีหลังจากดำเนินการ

เสร็จสิ้นลงก็ได้ รวมทั้งสามารถประเมินผลลัพธ์ (Outcome) ที่หมายถึงผลระยะยาว (Long-term Outputs) หรือผลจุดหมายปลายทาง (Ultimate Outputs)

โดยทั่วไปผลลัพธ์เป็นผลจุดหมายอันเป็นผลที่เกิดขึ้นต่อเนื่องจากผลกระทบ (Impact) ซึ่งอาจเขียนเป็นแผนภูมิองค์ประกอบของการประเมินผลนโยบายได้ดังนี้



ภาพที่ 2.1 องค์ประกอบของการประเมินผลนโยบาย

จากภาพที่ 2.1 สามารถนำมาเป็นกรอบประเมินผลนโยบายต่าง ๆ ในภาพรวมได้อย่างครอบคลุม ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับการประยุกต์ใช้ของผู้ประเมินผล

2.3 ประเภทของการประเมินผลนโยบาย

2.3.1 การแบ่งประเภทของการประเมินผลนโยบายจำแนกตามระยะเวลาที่ประเมิน

การประเมินผลนโยบายที่ยืดหรือใช้เกณฑ์ระยะเวลาที่ประเมินผลเป็นเกณฑ์ในการจำแนกแบ่งได้เป็นการประเมินก่อนเริ่มปฏิบัติการ การประเมินในระหว่างดำเนินการ และการประเมินหลังการดำเนินการ ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้ (สมคิด พรหมจ้อย อ้างถึงใน จุมพล หนิมพานิช, 2552 : 115-121)

1) การประเมินก่อนเริ่มปฏิบัติการตามนโยบาย (Pre-evaluation) จำแนกได้ 2 ลักษณะที่สำคัญ คือการประเมินก่อนที่จะจัดทำนโยบาย แผนงาน และ โครงการ เป็นการประเมินความต้องการจำเป็น (Needs Assessment) และการประเมินก่อนที่จะนำนโยบาย แผนงาน และ โครงการไปปฏิบัติ เป็นการประเมินความเหมาะสม หรือความเป็นไปได้ หรือวิเคราะห์ นโยบาย แผนงาน และ โครงการ (Project Appraisal/Project Analysis/Feasibility Study)

1.1) การประเมินความต้องการจำเป็น เป็นการศึกษาสภาพปัจจุบัน ปัญหา หรือความต้องการจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องการได้รับการแก้ไข จะเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบาย แผนงาน หรือ โครงการ โดยทั่วไปการประเมินความต้องการจำเป็นคณะผู้ประเมินผลจะประเมินผลความต้องการจำเป็นที่สำคัญ 2 ระดับ คือ

1.1.1) ความต้องการจำเป็นระดับผู้รับบริการ ในกรณีของสถานศึกษา ผู้รับบริการ เช่น นักเรียน นักศึกษา ครู อาจารย์ ผู้ปกครอง ผู้บังคับบัญชาของบัณฑิต เป็นต้น นักเรียน จะต้องสำรวจสภาพปัจจุบัน ปัญหาความต้องการของกลุ่มผู้รับบริการเหล่านี้ และ

1.1.2) ความต้องการจำเป็นระดับองค์กรผู้ให้บริการ เช่น ศักยภาพ ของบุคลากรในสถานศึกษาหรือองค์กร ความพร้อมในด้านปัจจัยพื้นฐานด้านต่าง ๆ ขององค์กรหรือ ประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์กร เป็นต้น

1.2) การประเมินผลความเหมาะสมหรือความเป็นไปได้ของนโยบาย แผนงาน และโครงการ เป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นหลังจากที่ได้กำหนดนโยบาย แผนงาน และโครงการเสร็จแล้ว เป็นการประเมินผลที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อที่จะตรวจสอบความเหมาะสม ความสมเหตุสมผลของนโยบาย แผนงาน และโครงการ ตรวจสอบความเป็นไปได้ของนโยบาย แผนงาน และโครงการก่อนนำไป ปฏิบัติจริง รวมทั้งตรวจสอบ โอกาสที่นโยบาย แผนงานและโครงการนั้นจะประสบความสำเร็จ ตามเป้าหมาย โอกาสที่จะได้รับแรงต้านหรือแรงเสริมต่าง ๆ

การประเมินผลก่อนเริ่มปฏิบัติการตามนโยบาย แผนงาน และโครงการ ทั้งสอง ลักษณะมีความเชื่อพื้นฐานที่ว่าถ้าผู้ประเมินผลสามารถวิเคราะห์สภาพปัญหา ความต้องการจำเป็น ได้ชัดเจน นโยบาย แผนงานและโครงการ ได้รับการประเมินว่ามีความเหมาะสม สมเหตุสมผล มีความเป็นไปได้ มีความจำเป็น โอกาสที่การปฏิบัติงานจะประสบความสำเร็จย่อมมีสูง ลดความเสี่ยง ต่อการสูญเปล่า รวมทั้งสามารถเตรียมการแก้ปัญหาที่อาจจะเกิดล่วงหน้าได้

2) การประเมินผลในระหว่างการดำเนินงาน (Implementation Evaluation/Process Evaluation/Ongoing Evaluation) เป็นการประเมินผลการดำเนินงานในขณะที่กำลังนโยบาย แผนงาน และโครงการที่วางแผนไว้ไปปฏิบัติ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินการดำเนินงานว่าเป็นไปตามแผนที่ กำหนดไว้หรือไม่ ศึกษาจุดเด่น จุดด้อย หรือข้อจำกัด มีปัญหาอุปสรรคอะไรบ้าง

การประเมินผลกระบวนการดำเนินงานนโยบาย แผนงานและโครงการ ดังได้กล่าว ในองค์ประกอบการประเมินผลนโยบายแล้วว่า เน้นศึกษาความมีประสิทธิภาพของกิจกรรมหรือ ระบบงานที่นำมาทดลอง ถ้าเกิดปัญหาจะได้ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขได้ทันที การประเมินผลขณะ ดำเนินนโยบาย แผนงานและโครงการมีบทบาทในการปรับปรุงและพัฒนาการดำเนินงาน โดยตรง

3) การประเมินผลหลังการดำเนินงาน (Post-evaluation) ในการดำเนินงานตามนโยบาย แผนงานและโครงการ เมื่อเสร็จสิ้นการดำเนินงานระยะสำคัญ ๆ เช่น สิ้นปีงบประมาณ จบโครงการ แผนงาน เป็นต้น หน่วยงานต่าง ๆ จะต้องตรวจสอบว่า การดำเนินงานตามนโยบาย แผนงานและโครงการ ประสบความสำเร็จตามที่คาดหวังหรือไม่ ควรจะขยายฐานการดำเนินงานในวงกว้างมากขึ้นหรือไม่ หรือควรจะยุติการดำเนินงานตามนโยบาย แผนงานหรือโครงการหรือไม่

ในกรณีเช่นนี้ผู้เกี่ยวข้องหรือผู้กำหนดนโยบายอาจมีความต้องการใช้ข้อมูลประกอบการตัดสินใจ ในขั้นตอนนี้จะเกิดการประเมินผลการดำเนินงานหรือประเมินรวมสรุป (Summative Evaluation) ซึ่งมักจะเกิดขึ้นในช่วงที่ดำเนินงานแล้วเสร็จไม่มากนัก

โดยทั่วไปในกรณีของการประเมินสรุปผลการดำเนินงานจะเน้นการตรวจสอบผลผลิต (Output) เป็นหลัก เพื่อตรวจสอบว่าดำเนินการแล้วเสร็จประสบความสำเร็จตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ตามที่คาดหวังไว้หรือไม่ ผลการดำเนินงานคุ้มค่าหรือไม่

สำหรับการประเมินผลกระทบนั้น เป็นการติดตามผลจากการปฏิบัติตามนโยบาย แผนงานหรือโครงการ ซึ่งต้องอาศัยการทิ้งช่วงระยะเวลาหนึ่ง เช่น 1-2 ปี เป็นต้น

2.3.2 การแบ่งประเภทของการประเมินผลจำแนกตามจุดมุ่งหมายของการประเมิน

นอกจากเราจะสามารถแบ่งประเภทของการประเมินผลนโยบายโดยใช้เกณฑ์จำแนกตามระยะเวลาที่ประเมินแล้ว เราสามารถจำแนกการประเมินผลนโยบายโดยใช้เกณฑ์ด้านจุดมุ่งหมายของการประเมินผลได้เป็น 2 ประเภท คือการประเมินความก้าวหน้าและการสรุปผล (Ibid อ้างถึงใน จุมพล นิมพานิช, 2552 : 118-119)

1) การประเมินผลความก้าวหน้าของนโยบาย (Formative Evaluation)

เป็นการประเมินเพื่อมุ่งตรวจสอบว่า การดำเนินงานตามนโยบาย แผนงานและโครงการเป็นไปตามแผนงานหรือไม่ มีปัญหาอุปสรรคอย่างไรบ้าง ผลงานเริ่มเกิดขึ้นหรือไม่ หรือมีปัจจัยใดบ้างที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จของงาน ข้อมูลที่ได้จากการประเมินนโยบาย แผนงาน และโครงการในลักษณะนี้จะนำไปใช้ในการตัดสินใจปรับปรุงนโยบาย แผนงาน และโครงการในช่วงระยะเวลาที่เหลือ หรือในช่วงต่อ ๆ ไป

การประเมินผลนโยบายประเภทนี้จะช่วยลดโอกาสการสูญเปล่าในการปฏิบัติงาน รวมทั้งจะช่วยให้ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติทราบทิศทางการดำเนินงานที่ควรจะเป็นในช่วงเวลาที่เหลือ จะเพิ่มโอกาสความสำเร็จของการพัฒนานโยบาย แผนงาน และโครงการมากขึ้น

2) การประเมินสรุปผลการดำเนินงานตามนโยบาย (Summative Evaluation)

เป็นการประเมินผลเพื่อตรวจสอบผลผลิตหรือตรวจสอบความสำเร็จของการบรรลุวัตถุประสงค์ตามนโยบาย แผนงานและโครงการที่คาดหวังไว้ ในการประเมินผลนี้ผู้ประเมินผลจะต้องวิเคราะห์ให้ชัดเจนว่า นโยบาย แผนงานและโครงการนั้น คาดหวังผลผลิตในเรื่องใดบ้าง ผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานตามนโยบาย แผนงาน และโครงการบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่ ผลการดำเนินงานคุ้มค่าหรือไม่ ซึ่งการประเมินผลในลักษณะนี้จะเน้นการตรวจสอบผลที่เกิดขึ้นในระยะเสร็จสิ้น หรืออาจเป็นการศึกษาผลกระทบทั้งทางตรงและผลกระทบทางอ้อมที่เกิดขึ้นในระยะยาวก็ได้

โดยทั่วไปการประเมินผลประเภทนี้จะช่วยให้ผู้เกี่ยวข้องทราบผลการดำเนินงานว่า เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย แผนงานและโครงการที่คาดหวังหรือไม่ จะนำไปสู่การตัดสินใจ ในการปรับปรุง ยกเลิกหรือจะขยายผลของนโยบาย แผนงานและโครงการในวงกว้างมากขึ้นในอนาคต

2.3.3 การแบ่งประเภทของการประเมินผลนโยบายจำแนกตามเนื้อหาสาระของการประเมิน

การประเมินผลนโยบาย แผนงานและโครงการที่ยึดเนื้อหาสาระของการประเมินเป็นเกณฑ์ ในการจำแนก แบ่งได้เป็นการประเมินความต้องการจำเป็น การประเมินผลความเป็นไปได้ การประเมินผลการดำเนินงาน การประเมินผลสำเร็จ และการประเมินผลกระทบของนโยบาย แผนงานและโครงการซึ่งจะขออธิบายแต่ละประเภทของการประเมินผลดังกล่าว ดังนี้ (Ibid อ้างถึงใน จุมพล หนิมพานิช, 2552 : 119-121)

1) การประเมินความต้องการจำเป็นของนโยบาย เป็นการประเมินผลที่เกิดขึ้น ก่อนที่จะดำเนินงานตามนโยบาย แผนงานและโครงการ ผลที่ได้จากการประเมินผลความต้องการ จำเป็นทำให้ทราบปัญหาที่ต้องการแก้ไข ซึ่งจะนำไปสู่การกำหนดเป้าหมายและการตัดสินใจเลือก แนวทางแก้ไขปัญหาที่สอดคล้องกับความต้องการของผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย แผนงาน และโครงการ

โดยทั่วไปในการประเมินความต้องการจำเป็น ผู้ประเมินจะประมวลความต้องการ จำเป็นที่สำคัญ 2 ระดับ คือความต้องการจำเป็นระดับผู้รับบริการและความต้องการจำเป็นระดับ ผู้ให้บริการ

2) การประเมินผลความเป็นไปได้ของนโยบาย แผนงาน และโครงการ ในการวางแผน จัดทำนโยบาย แผนงานและ โครงการ ผู้บริหารและผู้เกี่ยวข้องควรดำเนินการประเมินความเป็นไปได้ และความเหมาะสมของนโยบาย แผนงาน และ โครงการ เพื่อนำข้อมูลสารสนเทศมาใช้ประกอบการ ตัดสินใจในการที่จะดำเนินงานตามนโยบาย การประเมินความเป็นไปได้ของนโยบาย แผนงานและ โครงการ หรือการประเมินความเหมาะสม

โดยทั่วไปงานประเมินผลในลักษณะนี้ มุ่งเน้นในการประเมินผลสภาวะแวดล้อม ความเหมาะสม ความชัดเจนของวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของนโยบาย แผนงานและโครงการ ความสอดคล้องกับสภาพปัจจุบัน ปัญหาหรือความต้องการจำเป็น ตรวจสอบความสอดคล้องกับ ระหว่างวัตถุประสงค์ของนโยบาย แผนงานและโครงการกับกิจกรรมที่กำหนดไว้ในแผน ตรวจสอบ ความเหมาะสม ความพอเพียงในด้านปัจจัยพื้นฐานทั้งด้านกำลังคน งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์และ แผนกิจกรรม เป็นต้น

3) การประเมินผลความก้าวหน้าของนโยบาย แผนงานและโครงการ เป็นการประเมิน ที่เกิดขึ้นขณะดำเนินงานตามนโยบาย แผนงาน และ โครงการ เป็นการประเมินที่มีบทบาทสำคัญ

ในการตัดสินใจ ปรับปรุง และพัฒนาการดำเนินงาน ขั้นตอนการปฏิบัติงานหรือแนวทางการดำเนินงาน ตามนโยบาย แผนงานและโครงการในช่วงระยะเวลาที่เหลือ

การประเมินความก้าวหน้าจะเน้นการตรวจสอบการปฏิบัติงานตามแผนที่กำหนดไว้ ตรวจสอบปัญหา อุปสรรคในการดำเนินงาน รวมทั้งอาจตรวจสอบผลงานที่เริ่มเกิดขึ้นขณะดำเนินงาน

จุดมุ่งหมายสำคัญของการประเมินผลความก้าวหน้า เพื่อหาข้อมูลสารสนเทศ ประกอบการตัดสินใจในการปรับปรุงกระบวนการดำเนินงานในช่วงระยะเวลาที่เหลือ

4) การประเมินผลผลิตหรือประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบาย แผนงาน และโครงการ การประเมินผลที่เกิดขึ้นทันทีเมื่อเสร็จสิ้นตามนโยบาย แผนงานและโครงการ เป็นการประเมินผล ที่มีบทบาทมากในการตัดสินใจดำเนินโครงการต่อไปหรือตัดสินใจที่จะยกเลิก รวมทั้งจะทำให้ได้ ข้อมูลสำคัญเพื่อการปรับปรุงและพัฒนานโยบาย แผนงาน และโครงการให้มีประสิทธิภาพ

โดยทั่วไปการประเมินผลผลิตมุ่งเน้นการตรวจสอบการบรรลุวัตถุประสงค์หรือ ผลสำเร็จของการดำเนินงานตามนโยบาย แผนงานและโครงการ

5) การประเมินผลกระทบของนโยบาย แผนงานและโครงการ เป็นการประเมินผล ที่เกิดขึ้นหลังจากที่โครงการดำเนินการแล้วเสร็จไปเป็นระยะเวลาพอสมควร การประเมินผลกระทบ เป็นการศึกษารวมถึงผลกระทบเชิงบวกและผลกระทบเชิงลบที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงาน ซึ่งการที่ผู้ประเมิน จะสามารถกำหนดได้อย่างชัดเจนว่า อะไรคือผลที่เกิดขึ้นในระยะเสร็จสิ้นโครงการใหม่ ๆ อะไรคือ ผลที่จะเกิดขึ้นในระยะกลางหลังจากที่โครงการเสร็จสิ้นไประยะหนึ่งแล้ว หรืออะไรคือผลที่จะเกิดขึ้น ในระยะยาว

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิภาพ

โดยทั่วไปแล้ว ประสิทธิภาพ (Efficiency) ในการปฏิบัติงานมักจะแยกไม่ออกกับประสิทธิผล (Effectiveness) ในการปฏิบัติงานเพราะการปฏิบัติงานนั้นจะมีประสิทธิภาพ ไม่ได้ ถ้าหากว่าการปฏิบัติงาน นั้นไม่มีประสิทธิผล ซึ่งหมายความว่า การปฏิบัติงานจะไม่บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ แต่ในขณะเดียวกัน การปฏิบัติงานที่มีประสิทธิผลก็ไม่จำเป็นว่าการปฏิบัติงานนั้นจะต้องมีประสิทธิภาพ เสมอไป เพราะ ความหมายโดยตรงของประสิทธิภาพนั้นมีผู้กล่าวไว้หลายท่านด้วยกัน ดังนี้ (เฉลิมเกียรติ แก้วหอม, 2555 : ข้อมูลออนไลน์)

มิลเล็ท (Millet อ้างถึงใน สถิต คำลาเลี้ยง, 2544 : 13) ได้ให้ทรรศนะเกี่ยวกับประสิทธิภาพ (Efficiency) หมายถึง ผลการปฏิบัติงานที่ก่อให้เกิดความพึงพอใจแก่ มวลมนุษย์ และได้รับผลกำไร

จากการปฏิบัติงานนั้น (Human satisfaction and benefit produced) ซึ่งความพึงพอใจ หมายถึง ความพึงพอใจในการบริการให้กับประชาชน โดย พิจารณาจาก

1. การให้บริการอย่างเท่าเทียม (Equitable Service)
2. การให้บริการอย่างรวดเร็วและทันเวลา (Timely Service)
3. การให้บริการอย่างเพียงพอ (Ample Service)
4. การให้บริการอย่างต่อเนื่อง (Continuous Service)
5. การให้บริการอย่างก้าวหน้า (Progression Service)

ไซมอน (Simon อ้างถึงใน สถิต คำลาเถียง, 2544 : 13) ได้ให้ทรรศนะเกี่ยวกับประสิทธิภาพไว้ว่า ถ้าจะพิจารณาว่างานใดจะมีประสิทธิภาพสูงสุดนั้น ให้ดู ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยนำเข้า (Input) กับผลผลิต (Output) ที่ได้รับ เพราะฉะนั้นตาม ทรรศนะนี้จึงหมายถึง ผลผลิตลบด้วยปัจจัยนำเข้าและถ้าเป็นการบริหารราชการ องค์กร ของรัฐก็วัดความพึงพอใจของผู้รับบริการ (Satisfaction) เข้าไปด้วยซึ่งอาจเขียนเป็น สูตรได้ดังนี้

$$E = (O-I) + S$$

E = Efficiency คือ ประสิทธิภาพของงาน

O = Output คือ ผลผลิตหรืองานที่ได้รับออกมา

I = Input คือ ปัจจัยนำเข้าหรือทรัพยากร

S = Satisfaction คือ ความพึงพอใจของผู้รับบริการ

พิพาวดี เมฆสวรรค์ (2538 : 2) ซึ่งให้เห็นว่าประสิทธิภาพในระบบราชการมี ความหมายรวมถึง ผลผลิตภาพ และประสิทธิภาพ โดยประสิทธิภาพเป็นสิ่งที่วัดได้หลายมิติ ตามแต่วัตถุประสงค์ ที่ต้องการ พิจารณา คือ

1. ประสิทธิภาพในมิติของค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนของการผลิต (Input) ได้แก่ การใช้ทรัพยากร การบริหาร คือ คน เงิน วัสดุ เทคโนโลยี ที่มีอย่างประหยัด คุ่มค่า และ เกิดการสูญเสียน้อยที่สุด
2. ประสิทธิภาพในมิติของกระบวนการการบริหาร (Process) ได้แก่ การทำงาน ที่ถูกต้องได้มาตรฐาน รวดเร็ว และใช้เทคโนโลยีที่สะดวกกว่าเดิม
3. ประสิทธิภาพในมิติของผลผลิตและผลลัพธ์ (Output) ได้แก่ การทำงานที่มีคุณภาพเกิด ประโยชน์ต่อสังคม เกิดผลกำไร ทันเวลา ผู้ปฏิบัติงานมีจิตสำนึกที่ดีต่อการทำงานและบริการเป็นที่พอใจ ของลูกค้าหรือผู้มารับบริการ

จากแนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิภาพข้างต้นแสดงให้เห็นถึง การพิจารณาประสิทธิภาพที่มี หลายแง่มุมทั้งนี้อยู่ที่ เรื่องหรือประเด็นที่ต้องการศึกษาว่าต้องการศึกษาเกี่ยวกับประสิทธิภาพในด้านใด

2.5 แนวคิดเกี่ยวกับการประเมินโครงการ (CIPP MODEL)

Daniel L. Stufflebeam และคณะ (อ้างในจำเนียร สุขหลายและคณะ, 2528 : 182-194)

ได้กล่าวถึงการประเมินไว้ ดังนี้

1. วัตถุประสงค์ของการประเมิน คือ การให้สารสนเทศเพื่อการตัดสินใจ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีรายละเอียดที่เป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจ
2. ชนิดของการตัดสินใจที่ต่างกัน ต้องการออกแบบการประเมินที่ ต่างกันและควรใช้รูปแบบการประเมินที่มีประสิทธิผลและเป็นรูปแบบทั่ว ๆ ไป
3. ในกรณีที่รูปแบบการประเมินมีความแตกต่างกันในด้านเนื้อหา (Context) ควรใช้ขั้นตอนการติดตามผลดังนี้ คือ วิเคราะห์ รวบรวม นำเสนอ
4. การตัดสินใจประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้คือ ขั้นตอนการวิเคราะห์ ออกแบบ เลือกรูปแบบ จึงจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลจากการประเมิน ดังนั้น จึงต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างนักประเมินและผู้ตัดสินใจ
5. เพื่อที่จะให้ได้มาซึ่งคำตอบในการตัดสินใจ การออกแบบการประเมินจึงควรคำนึงถึงเกณฑ์ที่มีความตรงภายใน ความตรงภายนอก ความเที่ยง และมีความเป็นปรนัย
6. การประเมินที่เป็นกระบวนการต่อเนื่องเป็นวัฏจักร (Cycle) ต้องใช้โครงการที่เป็นระบบ รายละเอียดของการประเมินแต่ละประเด็นของรูปแบบ CIPP Model คือ

2.5.1 การประเมินบริบทหรือรูปแบบสภาวะแวดล้อม (Context Evaluation) การประเมินสภาวะแวดล้อมเป็นรูปแบบพื้นฐานของการประเมินทั่ว ๆ ไป เป็นการประเมินเพื่อให้ได้มาซึ่งเหตุผลเพื่อช่วยในการกำหนดวัตถุประสงค์ของโครงการ โดยจะเน้นในด้านความสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อม ความต้องการและเงื่อนไขที่เป็นจริงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อม

นอกจากนี้ยังช่วยในการวินิจฉัยปัญหาเพื่อให้ได้ข้อมูลพื้นฐานที่เป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจ การประเมินสภาวะแวดล้อมนี้มีลักษณะเด่นที่สำคัญมากมาย จะเป็นการวิเคราะห์ ขนาดใหญ่ Macro Analytic เป็นตัวกำหนดขอบเขตการประเมินการบรรยายและการวิเคราะห์สภาพแวดล้อม

นอกจากนี้ยังช่วยให้ทราบถึงตัวแปรที่เกี่ยวข้องและมีความสำคัญสำหรับการบรรลุเป้าหมาย การประเมินสิ่งแวดล้อมทำให้ได้มาซึ่งการเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ โดยอาศัยการวินิจฉัยในการจัดเรียงลำดับปัญหาให้สอดคล้องกับความต้องการของที่ประชุมและสถานการณ์ โดยมีวิธีการประเมินสภาวะแวดล้อม มี 2 วิธี คือ Contingency Mode และ Congruence Mode

Contingency Mode เป็นการประเมินสภาวะแวดล้อมเพื่อหาโอกาสและแรงผลักดันจากภายนอกระบบ เพื่อให้ได้ข้อมูลมาใช้พัฒนาส่งเสริมโครงการให้ดีขึ้น โดยใช้การสำรวจปัญหา

ภายในขอบเขตที่กำหนดอย่างกว้างขวาง เช่น การสำรวจงานวิจัยและวรรณคดีที่เกี่ยวข้อง การประเมิน ค่านิยมชุมชน ข้อเสนอแนะต่าง ๆ แนวโน้มของการพัฒนา เศรษฐกิจ สถิติประชากรและอื่น ๆ การสำรวจ ปัญหาเหล่านี้ สามารถที่จะคาดการณ์เกี่ยวกับอนาคตซึ่งมีประโยชน์ในการวางแผนโครงการต่อไป

Congruence Mode ซึ่งเป็นการประเมิน โครงการ โดยการเปรียบเทียบการปฏิบัติจริง (Actual Result) กับวัตถุประสงค์ที่วางไว้ การประเมินแบบนี้ทำให้เราทราบว่าวัตถุประสงค์ใดบ้าง ที่ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายได้ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการประเมินสถานะแวดล้อมจะได้มาซึ่งข้อมูลพื้นฐาน ที่จำเป็นสำหรับระบบ เพื่อประโยชน์สำหรับผู้บริหารในทางปฏิบัติ องค์กรจึงควรจะได้มี การประเมิน สถานะแวดล้อมเพื่อที่จะได้มาซึ่งข้อมูลที่เป็น Contingency Mode และการกำหนดเป้าหมายและคุณค่า ของระบบ จำเป็นต้องมีการตรวจสอบเพื่อดูว่าบรรลุเป้าหมายหรือไม่ ต้องใช้วิธีแบบ Congruence Mode แต่ในสภาพของสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ความต้องการของบุคคลและสถานที่ จะเป็น ตัวหลักของการเปลี่ยนแปลง ดังนั้นจึงควรใช้วิธีประเมินแบบ Contingency Mode โดยใช้คำถามแบบ “ถ้า...แล้ว” เพื่อตัดสินใจว่าเป้าหมายและนโยบายเดิมนี้ควรจะมีการเปลี่ยนแปลงหรือไม่ ดังนั้นในการ ประเมินในการประเมินสถานะแวดล้อมโดยทั่วไปควรจะใช้การประเมินทั้งสองแบบ เพราะ Congruence Mode จะเป็นการตรวจสอบความถูกต้องของวัตถุประสงค์และ Contingency Mode เป็นไปเพื่อการปรับปรุง

2.5.2 การประเมินปัจจัยนำเข้า (Input Evaluation) เป็นการจัดหาข้อมูลเพื่อใช้ในการตัดสินใจ ความเหมาะสมของแผนงานที่จัดขึ้น โดยดูว่าข้อมูลนั้นจะมีส่วนช่วยในการบรรลุจุดมุ่งหมายของ โครงการหรือไม่ มักจะประเมินในด้านต่าง ๆ ดังนี้

- 1) สมรรถภาพและความรับผิดชอบของบุคคลและหน่วยงาน หรือตัวแทนในการจัด โครงการ
- 2) ยุทธวิธีในการบรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการ
- 3) การได้รับความช่วยเหลือในด้านต่างๆ ซึ่งจะช่วยให้โครงการดำเนินไปได้ เช่น หน่วยที่จะช่วยเหลือ เวลา เงินทุน หรืออาคารสถานที่อุปกรณ์ เครื่องมือผลที่ได้จากการประเมินปัจจัย เบื้องต้น คือ การสังเคราะห์รูปแบบของวิธีการที่ใช้ในรูปของราคา และ กำไร (Cost &Benefit) ที่จะได้รับ โดยการประเมินด้านอัตรากำลัง เวลา งบประมาณ วิธีการที่มีศักยภาพ การประเมินปัจจัย เบื้องต้นนี้ จะช่วยให้ข้อมูลที่จะตัดสินใจว่าควรตั้งวัตถุประสงค์เชิงปฏิบัติอย่างไร ใช้อัตรากำลังเท่า ไฉน วางแผนและดำเนินการอย่างไร ซึ่งจะแตกต่างจากการประเมินสถานะแวดล้อมในแง่ที่ว่าประเมิน ปัจจัยเบื้องต้นเป็นการทำเฉพาะกรณีนั้น ๆ และวิเคราะห์ภายในโครงการเท่านั้น

2.5.3 การประเมินกระบวนการ (Process Evaluation) การประเมินกระบวนการจำเป็นต้องได้รับการเตรียมการ เพื่อให้ข้อมูลย้อนกลับ (Feedback) แก่ผู้รับผิดชอบและผู้ดำเนินการทุกลำดับชั้น การประเมินกระบวนการมี วัตถุประสงค์ใหญ่อยู่ 3 ประการ คือ 1) เพื่อทำนายข้อบกพร่องของกระบวนการหรือการดำเนินการตามขั้นตอนที่วางไว้ 2) เพื่อรวบรวมสารสนเทศสำหรับผู้ตัดสินใจวางแผนงาน 3) เพื่อเป็นรายงานสะสมถึงการปฏิบัติการต่างๆ ที่เกิดขึ้น โดยมีวิธีการประเมินกระบวนการ มี 3 วิธี คือ

1) แสดงให้เห็นหรือกระตุ้นเตือนถึงศักยภาพของทรัพยากร ที่ทำให้เกิดความล้มเหลวในโครงการ โดยผู้ที่เกี่ยวข้องกับแผนนั้น และผู้ที่ได้รับผลกระทบจากแผนการความเพียงพอของแหล่งทรัพยากร อุปกรณ์อำนวยความสะดวก บุคลากร ปฏิทินการปฏิบัติงาน เป็นต้น

2) เกี่ยวกับการวางโครงการและการตัดสินใจก่อนวางแผน โดยผู้อำนวยการโครงการระหว่างการดำเนินโครงการนั้น ซึ่งส่วนใหญ่สถานการณ์ที่ต้องตัดสินใจมีจำนวนมาก ดังนั้นข้อมูลจากการประเมินกระบวนการจะต้องชัดเจน

3) ยุทธวิธีในการประเมินกระบวนการ จะบอกลักษณะสำคัญใหญ่ ๆ ของโครงสร้างโครงการ ปริมาณของการอภิปรายที่มีในความหมายนี้ เพื่อบรรยายว่าเกิดอะไรขึ้นจริง ๆ สารสนเทศนี้จะให้ประโยชน์ในการกำหนดว่าทำไมวัตถุประสงค์จึงบรรลุหรือไม่บรรลุ ส่วนประกอบที่เป็นหัวใจสำคัญของการประเมินกระบวนการมี 4 อย่าง ได้แก่ 1) การหาผู้ประเมินกระบวนการ 2) เครื่องมือที่เป็นสื่อในการบรรยาย 3) การร่วมประชุมอย่างสม่ำเสมอระหว่างผู้ประเมินและบุคลากรในโครงการ 4) ปรับปรุงแผนการประเมินอยู่เสมอ

ผู้ประเมินกระบวนการควรได้ประชุมพบปะกับผู้ตัดสินใจในโครงการเป็นระยะ แต่ในการประชุมนี้ ผู้อำนวยการโครงการอาจจะอภิปรายกับบุคลากรในแผน เพื่อชี้ถึงผู้ที่เกี่ยวข้องและผลประโยชน์ของกิจกรรมในอนาคต โดยที่ผู้ประเมินจะคงเงียบและฟังเป็นส่วนใหญ่ ผู้ประเมินอาจจะจัดเตรียมสารสนเทศเกี่ยวกับการดำเนินการที่ผ่านมาให้พร้อม เพื่อช่วยในการจำแนกประเด็นที่จะกระทำต่อไป หลังจากผู้ตัดสินใจได้แจกแจงประโยชน์และคำถามแล้ว ผู้ประเมินอาจให้ข้อมูลอีกครั้งว่าอะไรอยู่ในประเด็นที่เขามีอยู่ ถึงแม้ว่าจะมีข้อมูลอื่น ๆ ที่น่าสนใจผู้ประเมินจะเก็บเอาไว้จนกว่าจะถึงเวลาที่เหมาะสมระหว่างการประชุม เพื่อให้ข้อมูลย้อนกลับเกี่ยวกับการประเมินกระบวนการ ผู้ตัดสินใจอาจกำหนดเงื่อนไขของประเด็นที่ต้องการข้อมูลย้อนกลับ และผู้ประเมินใช้สารสนเทศตามกรอบที่ให้ไว้วันนั้น หรือผู้ประเมินอาจจะช่วยผู้วางแผนเองในการกำหนดเป้าหมายที่ต้องการคำตอบในการประชุม เพื่อให้ข้อมูลย้อนกลับครั้งต่อไป ซึ่งผู้ประเมินอาจทำได้โดยการวางแผนรวบรวมข้อมูลย่อ ๆ แทรกในขณะนั้นทันทีและชี้แจงให้ผู้ตัดสินใจทราบว่ามันจะช่วยให้สารสนเทศที่เขาต้องการ

หรือไม่เช่นนั้นผู้ประเมินอาจจะทำได้มากกว่านั้นกับผู้วางแผน โดยกำหนดปัญหาที่ต้องการคำตอบ และข้อมูลที่ต้องการได้เลย

ในการรวบรวมสารสนเทศ ผู้ประเมินกระบวนการต้องใช้วิธีการที่มีแบบแผนและไม่มีแบบแผน เช่นการวิเคราะห์ปฏิบัติการบันทึกอย่างอิสระภายหลังการสิ้นสุดการดำเนินงานแต่ละวัน การสัมภาษณ์ การจัดอันดับ บันทึกรายวันของเจ้าของโครงการ วิธีการ Semantic Differential บันทึกการประชุม กรรมการ การปรับปรุงข่ายงานของ PERT และ Suggestion Boxes นอกจากนี้ตัวแปรที่สำคัญตามทฤษฎีแล้วผู้ประเมินกระบวนการยังอาจจะค้นหาเหตุ หรือกรณีอื่นที่ไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมแต่เป็นเหตุการณ์ที่มีความสำคัญต่อกระบวนการ ดังนั้น ผู้ประเมินจึงต้องใช้เครื่องมือใด ๆ เท่าที่จะหาได้ เพื่อสืบสาวไปถึงสิ่งที่แสดงให้เห็นปัญหาอย่างแท้จริง คุณค่าของการประเมินกระบวนการไม่ได้อยู่ที่ความสัมพันธ์กับการประเมินอื่น ๆ เท่านั้นแต่อยู่ที่

1. การประเมินกระบวนการขึ้นอยู่กับผลการประเมินบริบท หรือสถานะแวดล้อมหรือการประเมินปัจจัย คือถ้าสามารถประเมินสถานะแวดล้อมและปัจจัยได้ดีมาก ผู้จัดการโครงการก็มีความเชื่อมั่นมากขึ้น นั่นคือถ้าการกำหนดวัตถุประสงค์ และการวางโครงการคลุมเครือ โครงการนั้น อาจจะเป็นหัวข้อของปัญหาและบางครั้งก็เห็นเหตุแห่งความล้มเหลว ซึ่งการประเมินสถานะแวดล้อมและปัจจัยจะช่วยชี้ให้เห็นและแก้ปัญหาลงตั้งแต่ต้น พอถึงการทำตามกระบวนการจำเป็นที่จะต้องมีการประเมินย้อนกลับโดยต่อเนื่องเกี่ยวกับว่า ทำอย่างไร โครงการนั้นจึงจะทำหน้าที่ได้สมบูรณ์ที่สุด ดังนั้นในกรณีเช่นนี้การประเมินกระบวนการจึงจำเป็นที่สุดที่สามารถจะทำหน้าที่นี้

2. การประเมินกระบวนการมีความสำคัญมากกว่าการประเมินผลผลิตในระยะแรกของการกำหนดแผนงาน แต่แนวโน้มที่จะกลับกันถ้าโครงร่างของการพัฒนาแผนงานอาศัยการสำรวจน้อยลงแต่มีโครงร่างที่แน่นอนมากขึ้น การประเมินกระบวนการและการประเมินผลผลิตจะขึ้นต่อกันและกันคือการประเมินกระบวนการจะเข้าไปมีส่วนในการแปลความสิ่งที่เกิดขึ้น และถ้าต้องการเปลี่ยนแปลงกระบวนการจะไม่สามารถตกลงใจได้โดยไม่ทราบว่ากระบวนการนั้นให้ผลอย่างไรบ้าง การตัดสินใจออกแบบโครงร่างใหม่หรือระเบียบปฏิบัติในกระบวนการใหม่ จึงต้องอาศัยสารสนเทศจากการประเมินผลผลิตเข้ามาร่วมด้วย โดยสรุปภายใต้การประเมินกระบวนการสารสนเทศจะถูกวิเคราะห์ รวบรวมและนำเสนอเท่าที่ผู้ดำเนินโครงการต้องการสารสนเทศนั้นอาจจะบ่อยทุกวันถ้าจำเป็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงแรก ๆ ของโครงการ ทั้งนี้การประเมินไม่เพียงแต่ให้สารสนเทศที่ต้องการแก่ผู้ตัดสินใจในการคาดคะเนล่วงหน้า และการปฏิบัติเพื่อแก้ปัญหาเท่านั้น แต่ต้องบันทึกสารสนเทศของกระบวนการสำหรับแปลความหมายของความสำเร็จของโครงการด้วย

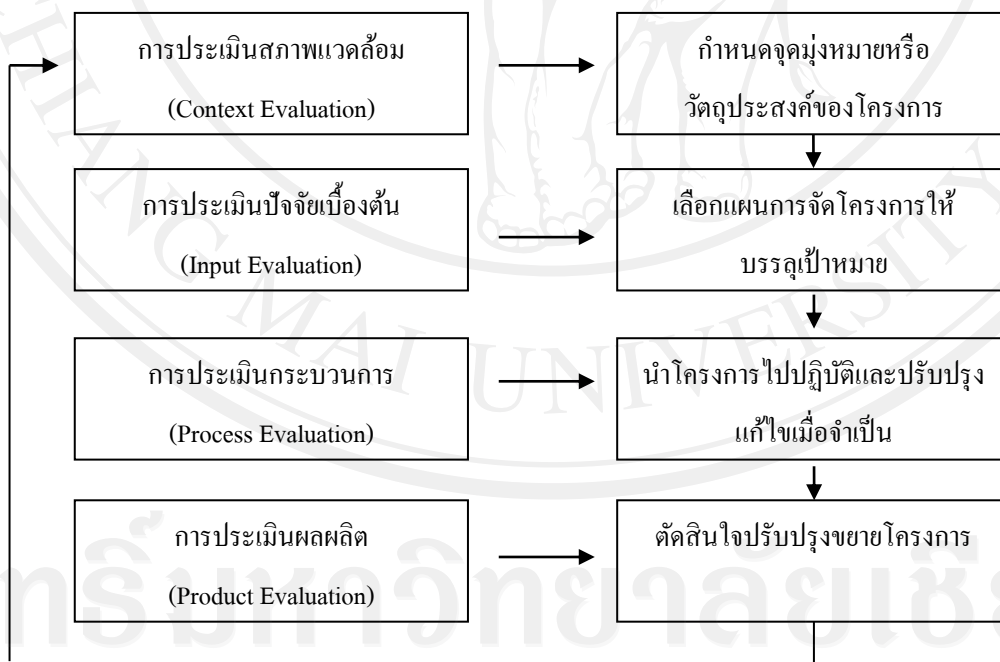
2.5.4 การประเมินผลผลิต (Product Evaluation) มีจุดหมายเพื่อวัดและแปลความหมายของความสำเร็จ ไม่เฉพาะเมื่อสิ้นสุดวัฏจักรของโครงการเท่านั้น แต่ยังมีค่าเป็นอย่างยิ่งในระหว่าง

การปฏิบัติตามโครงการด้วยระเบียบวิธีทั่ว ๆ ไปของการประเมินผลผลิต จะรวมสิ่งต่อไปนี้ไว้ด้วยกัน คือการดูว่าการกำหนดวัตถุประสงค์นั้นๆนำไปใช้ได้หรือไม่ เกณฑ์ในการวัดที่สัมพันธ์กับวัตถุประสงค์ของการทำกิจกรรมคืออะไรเปรียบเทียบผลที่วัดมาได้ด้วยมาตรฐานสัมบูรณ์ (Absolute Criteria) หรือ มาตรฐานสัมพันธ์ (Relative Criteria) ที่กำหนดไว้ก่อน และทำการแปลความหมายถึงเหตุของสิ่งที่เกิดขึ้น โดยอาศัยรายงานจาก การประเมินสถานะแวดล้อมปัจจัย และกระบวนการร่วมด้วยเกณฑ์นั้นอาจเป็นได้ ทั้ง Instrument Criteria หรือ Congruence Criteria ซึ่งชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างของเกณฑ์ทั้งสอง ดังนี้

Instrument Criteria จะสัมพันธ์กับความสำเร็จที่อยู่ในระดับกลาง และมีส่วนช่วยให้เกิดสัมฤทธิ์ผลตามวัตถุประสงค์ในที่สุด เช่น ก่อนที่แบบสอบถามจะถูกสร้างขึ้น รูปแบบของแบบสอบถาม และคำถามจำนวนมาก ในแบบสอบถามนั้นจะต้องได้รับการจัดทำขึ้นหรือก่อนที่นักเรียนจะสามารถอ่าน คำว่า CAKE ได้อย่างเข้าใจเขาจะต้องมีประสบการณ์เกี่ยวกับสิ่งที่เป็นความหมายของคำก่อน

Congruence Criteria จะเป็นเกณฑ์เกี่ยวกับเงื่อนไขเบื้องต้นที่กำหนดไว้ ซึ่งอาจเป็นอัตราการตกของโรงเรียน ๆ หนึ่งที่เป็นอยู่ถูกตกลงให้ได้ระดับที่กำหนดไว้ โดยกลุ่มนักเรียนจะต้องได้รับคะแนนจากแบบสอบถามที่ระบุนานกว่าหรือเท่ากับจำนวนที่กำหนด หรือจะต้องนำแผนการสอนใหม่เข้าไปใช้ใน โรงเรียนนั้น ระบุเกณฑ์แบบนี้ขึ้นอยู่กับความต้องการของผู้ตัดสินใจโดยเฉพาะ

องค์ประกอบของแบบจำลอง CIPP และประเภทการตัดสินใจ



ภาพที่ 2.2 สรุปความสัมพันธ์ของประเภทการประเมินและประเภทของการตัดสินใจของรูปแบบการประเมิน (ที่มา : อ่างในจำเนียร สุขหลาย, 2528 : 194)

จากภาพที่ 2.2 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างการประเมินกับการตัดสินใจในแบบจำลอง CIPP การประเมินด้านสภาพแวดล้อม ซึ่งจะช่วยในการตัดสินใจเกี่ยวกับการวางแผนในการกำหนดวัตถุประสงค์ การประเมินปัจจัยนำเข้าเป็นการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงสร้างเพื่อกำหนดรูปแบบของโครงการ การประเมินกระบวนการเป็นการตัดสินใจในด้านการประยุกต์ใช้เพื่อควบคุมการดำเนินการโครงการ การประเมินผลผลิตช่วยในการตัดสินใจเพื่อตัดสินใจ และคู่มือสำเร็จของโครงการ

2.6 แนวคิดเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ

2.6.1 ลักษณะของการอพยพของประชากร

Ravenstein (อ้างถึงใน รัชนพร พันธุ์อริย์, 2539 : ข้อมูลออนไลน์) ได้ศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับจุดเริ่มต้นในการตั้งทฤษฎีเกี่ยวกับการอพยพ (Law of Migration) เพื่ออธิบายถึงมูลเหตุแห่งการเข้ามาหางานทำของผู้ลี้ภัยหนีเข้าเมืองว่าลักษณะการอพยพของประชากรตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบันได้แบ่งลักษณะของการอพยพของประชากรออกเป็น 5 ลักษณะคือ

1) การอพยพแบบดั้งเดิม (Primitive Migration) เป็นการอพยพย้ายถิ่นของชนในอดีตเป็นการย้ายถิ่นที่อยู่เพื่อการดำรงชีวิตรอด ปัจจุบันการอพยพจากชนบทเข้าสู่เมืองเพื่อแสวงหาวิถีการดำเนินชีวิตแบบใหม่ก็ถือว่าอยู่ในลักษณะนี้

2) การอพยพย้ายถิ่น โดยถูกบังคับ (Forced Migration) เป็นการย้ายถิ่น โดยถูกบังคับ อาจจะถูกบังคับโดยรัฐบาลหรือผู้มีอิทธิพลบางกลุ่ม

3) การอพยพ โดยถูกบีบบังคับ (Implied Migration) เป็นการบีบบังคับหรือกระตุ้นให้อพยพเช่นกัน แต่ผู้ที่ถูกบีบบังคับยังมีสิทธิ์ในการตัดสินใจว่าจะอยู่หรือจะไป

4) การอพยพ โดยเสรี (Free Migration) เป็นการอพยพของปัจเจกชน โดยเสรี อาจจะเกิดจากแรงจูงใจจากภายนอก เช่น โดยตำแหน่งงาน รายได้ หรือเพื่อผจญภัย การอพยพโดยเสรีนำไปสู่การอพยพลักษณะที่ 5

5) การอพยพแบบชนจำนวนมาก (Mass Migration) สืบเนื่องมาจากการอพยพโดยเสรี ซึ่งย้ายถิ่นเข้าไปบุกเบิกหรือผจญภัยในถิ่นที่อยู่ใหม่ จูงใจให้ชนจำนวนมากย้ายถิ่นตาม

การอพยพย้ายถิ่นเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในทุกประเทศเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ในสังคม การอพยพก็มีสาเหตุแตกต่างกัน ลักษณะการอพยพก็แตกต่างกัน เช่น อพยพหนีความแห้งแล้ง อพยพหนีภัยธรรมชาติ อพยพไปทำงาน อพยพเพื่อการศึกษา เป็นต้น การอพยพมีทั้งอพยพแบบถาวรและอพยพแบบชั่วคราว หรืออพยพข้ามประเทศและอพยพภายในประเทศ หรืออพยพโดยความสมัครใจและไม่สมัครใจ

2.6.2 กระบวนการเคลื่อนย้ายแรงงาน

Ravenstein (อ้างถึงใน จิระ บุรีคำ, 2537 : 13) ได้ศึกษากระบวนการเคลื่อนย้ายแรงงานที่เกิดขึ้นโดยใช้ปัจจัยผลักดันและปัจจัยดึงดูด (Push-Pull Hypothesis) มาอธิบายปรากฏการณ์ ซึ่งอาศัยสมมุติฐานที่ว่า การเคลื่อนย้ายแรงงานจะเกิดจากปัจจัยผลักดันและปัจจัยดึงดูด ซึ่งปัจจัยผลักดันหมายถึง ปัจจัยกดดันที่ทำให้แรงงานต้องละทิ้งถิ่นที่อยู่เดิม ส่วนปัจจัยดึงดูด หมายถึง ปัจจัยที่ชักนำหรือดึงดูดแรงงานให้เข้าสู่พื้นที่เป้าหมาย ซึ่งจากการศึกษาพบว่า สาเหตุที่แรงงานเคลื่อนย้ายมาจากปัจจัยผลักดันในพื้นที่ต้นทางมากกว่าปัจจัยดึงดูดในพื้นที่เป้าหมาย โดยที่กระบวนการเคลื่อนย้ายแรงงานจะเป็น การโยกย้ายระยะทางสั้น ๆ ในช่วงแรก และจะถูกดึงดูดเข้าสู่ตัวเมืองได้อย่างรวดเร็ว โดยปริมาณการเคลื่อนย้ายจะหมดไปเมื่อการขยายตัวของเมืองได้แผ่กว้างออกไปครอบคลุมพื้นที่ชนบทนั้น ซึ่งสอดคล้องกับ สุณี ฉัตราคม (2531 : 47-50) ที่กล่าวว่า สาเหตุสำคัญของการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ ประกอบด้วย ปัจจัยผลักดันจากประเทศที่แรงงานเคลื่อนย้ายออกและปัจจัยดึงดูด จากประเทศที่แรงงานเคลื่อนย้ายเข้า

1) ปัจจัยผลักดันจากประเทศที่แรงงานเคลื่อนย้ายออก หมายถึง สาเหตุสำคัญที่ทำให้แรงงานเคลื่อนย้ายออกจากประเทศบ้านเกิดของตน ได้แก่

1.1) อัตราการว่างงาน (Unemployment) อยู่ในอัตราสูงและการทำงานต่ำระดับแรงงานส่วนเกินที่เกิดจากการว่างงานและการจ้างงานต่ำในประเทศ เป็นผลมาจากไม่สามารถหางานทำที่ตรงกับความสามารถของตน ขณะที่มีความพยายามที่จะหางานทำในประเทศชั่วระยะเวลาหนึ่ง แต่ถ้าเขาไม่สามารถทำงานที่ตรงกับความต้องการได้ แรงงานส่วนหนึ่งจะมีแนวโน้มที่จะเคลื่อนย้ายออกไปสู่ต่างประเทศ

1.2) ระดับค่าจ้างที่ต่ำกว่าเมื่อเทียบกับต่างประเทศ และอาชีพที่มีลักษณะเดียวกัน ถ้าเปรียบเทียบกันในเรื่องค่าจ้างหรือเงินเดือนที่ได้รับขณะทำงานในประเทศ โอกาสการเคลื่อนย้ายแรงงานไปต่างประเทศย่อมมีมาก หากค่าจ้างเงินเดือนในต่างประเทศมีอัตราสูงกว่า

1.3) การขาดสิ่งจูงใจสำหรับความก้าวหน้าในอาชีพ แรงงานที่มีความรู้และความชำนาญสูง แต่ไม่มีโอกาสก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ของตน ย่อมเกิดความรู้สึกอยากเคลื่อนย้ายไปทำงาน ในต่างประเทศ

1.4) นโยบายกำลังคนที่ไม่เหมาะสม การวางแผนกำลังคนที่เหมาะสมทำให้เกิดการพัฒนาไปตามระบบของงาน แต่ขณะที่ประเทศด้อยพัฒนาที่ไม่มีกรวางแผนพัฒนากำลังคนให้เหมาะสม ทำให้แรงงานบางส่วนอาจเป็นส่วนเกินได้ แต่ในขณะเดียวกันบางประเทศอาจต้องการกำลังคนที่เป็นส่วนเกินก็เป็นได้ ทำให้แรงงานดังกล่าวเคลื่อนย้ายออกนอกประเทศ

1.5) ปัจจัยทางสังคมและการเมือง แรงงานบางส่วนอาจต้องการอพยพเคลื่อนย้ายไปต่างประเทศ เพราะไม่พอใจสภาพสังคมและการเมืองที่มีอยู่สืบเนื่องจากความวุ่นวายและความแตกต่างของกลุ่มการเมืองในประเทศ

นอกจากนี้ กฎแห่งการอพยพย้ายถิ่น (Law of Migration) ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นในการตั้งทฤษฎีเกี่ยวกับการอพยพของ Ravenstein สามารถที่จะใช้อธิบายการลักลอบเข้ามาของแรงงานต่างชาติ โดย Ravenstein ได้อธิบายการอพยพย้ายถิ่นไว้ดังนี้

1. การย้ายถิ่นและระยะทาง ประชากรส่วนใหญ่จะอพยพในระยะทางใกล้ ๆ
2. ขั้นตอนของการอพยพหรือการย้ายถิ่น การย้ายถิ่นฐานที่อยู่ของประชากรทำให้เกิด “คลื่นการอพยพ (Current of Migration)” ไปสู่ศูนย์กลางด้านการค้าและอุตสาหกรรม มีประชากรหนาแน่นขึ้นอย่างรวดเร็ว
3. แรงจูงใจด้านเศรษฐกิจที่มีกฎหมายกีดกัน เสี่ยงภัยสูง อากาศเลว สิ่งแวดล้อมทางสังคมไม่ดี สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้จะผลักดันให้คนอพยพไปสู่พื้นที่ที่ดีกว่า

2) ปัจจัยดึงดูดจากประเทศที่แรงงานเคลื่อนย้ายเข้า หมายถึง สาเหตุสำคัญที่แรงงานเคลื่อนย้ายจากประเทศบ้านเกิดไปสู่ประเทศใดประเทศหนึ่ง ได้แก่

2.1) ระดับของค่าจ้างเงินเดือนที่สูงกว่าประเทศบ้านเกิดของตนโดยสิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจที่สำคัญของแรงงาน ได้แก่ ระดับของค่าจ้างและเงินเดือน ถ้าแรงงานในอาชีพต่าง ๆ พบว่าแรงงานประเภทเดียวกัน ระหว่างในประเทศและต่างประเทศนั้นมีระดับค่าจ้างเงินเดือนสูงกว่ามากก็จะเป็นสิ่งดึงดูดใจให้แรงงานต้องการอพยพเคลื่อนย้ายไปทำงานยังถิ่นฐานใหม่

2.2) การขาดแคลนกำลังคนในบางสาขา หากมีการเผยแพร่ข่าวสารความรู้เกี่ยวกับตลาดแรงงาน ทำให้แรงงานต่างประเทศทราบถึงประเภทแรงงานที่ขาดแคลน แรงงานต่างประเทศที่ทราบข่าวอาจเคลื่อนย้ายเข้ามาในประเทศที่ต้องการแรงงาน

2.3) โอกาสสำหรับความก้าวหน้าในอาชีพ โดยประเทศที่พัฒนาแล้วย่อมมีสิ่งอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานได้อย่างดี ประกอบกับการวางแผนพัฒนาบุคลากรที่ยุติธรรม ย่อมเป็นสิ่งที่พึงปรารถนาของแรงงานโดยทั่วไปอยู่แล้ว และสภาพการวางแผนพัฒนาบุคลากรที่ยุติธรรมนี้เอง เป็นสิ่งที่ดึงดูดใจให้แรงงานที่มีความรู้ความชำนาญการจากประเทศด้อยพัฒนาเคลื่อนย้ายมาทำงานในประเทศที่มีโอกาสและความก้าวหน้าในอาชีพของตน ทั้งนี้อาจแบ่งตัวแปรได้ 3 ตัวแปร ดังนี้

2.3.1) ตัวแปรด้านสังคม ได้แก่ การถูกชักนำโดยคนรู้จักให้ย้ายถิ่น การร่วมกันตัดสินใจในเครือญาติและครอบครัว การหาข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ เกี่ยวกับการย้ายถิ่น

2.3.2) ตัวแปรด้านวัฒนธรรม ได้แก่ ค่านิยมที่ต้องการเดินทาง โดยเฉพาะแรงงานในช่วงวัยหนุ่มสาวซึ่งอยู่ในวัยแรงงานและพร้อมจะย้ายถิ่นฐานในการทำงานที่เรียกกันว่า “ไปยุคทอง” จนเป็นวัฒนธรรมแห่งการย้ายถิ่น (Culture of migration)

2.3.3) ตัวแปรด้านระบบกฎหมาย ซึ่งเป็นตัวแปรสำคัญ เนื่องจากเป็นเรื่องของกฎหมายเข้าเมืองของประเทศต้นทางที่ส่งเสริมให้พลเมืองย้ายถิ่นไปทำงานต่างประเทศ โดยไม่กีดกัน หรือ กีดกันการส่งออกแรงงาน ตลอดจน กฎหมายเข้าเมืองของแรงงานของประเทศที่กลุ่มแรงงานต้องการย้ายถิ่นเพื่อมาทำงาน

2.7 นโยบายการใช้แรงงานต่างชาติของประเทศไทย

นโยบายการใช้แรงงานต่างชาติของประเทศไทยถูกกำหนดไว้อย่างชัดเจน โดยประเทศไทยจะพยายามกีดกันแรงงานต่างชาติที่ไร้ฝีมือ โดยการกำหนดกฎหมายในการจ้างงานแรงงานกลุ่มไร้ฝีมือไว้อย่างเคร่งครัด คือ มีการนำเข้าแรงงานไร้ฝีมือเมื่อมีความจำเป็นจริงๆ เพราะรัฐบาลไทยตระหนักดีว่าการอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือเข้ามาทำงาน จะส่งผลเสียหลายประการ ในภายหลัง เช่น โรงงานต่าง ๆ จะไม่พยายามปรับปรุงเทคโนโลยีให้ทันสมัย เพราะการใช้แรงงานต่างชาติไร้ฝีมือมีต้นทุนในการผลิตต่ำกว่าการพัฒนาเทคโนโลยีมาก และหากแรงงานต่างชาติไม่ยอมกลับประเทศของตน แรงงานเหล่านี้ก็อาจจะเข้ามาแย่งงานของคนไทยได้ รัฐบาลไทยจึงพยายามออกมาตรการเพื่อกีดกันแรงงานต่างชาติไร้ฝีมืออย่างมากมาย ซึ่งตรงกันข้ามกับแรงงานที่เป็นวิชาชีพ (Professional) รัฐบาลกลับสนับสนุนให้แรงงานมีฝีมือหรือแรงงานวิชาชีพจากต่างประเทศเข้ามาทำงานในประเทศไทย และให้สิทธิในการอาศัยอยู่ในประเทศไทยได้อย่างถาวร (Permanent Residence) หากแรงงานดังกล่าวมาจากประเทศที่มีประเพณีวัฒนธรรมคล้ายคลึงกัน ประเทศไทยจะสนับสนุนให้ได้สัญชาติไทย ทั้งนี้เป็นเพราะรัฐบาลไทยเห็นว่าคนที่มีความรู้จะช่วยพัฒนาประเทศและสามารถถ่ายทอดความรู้แก่คนในไทยได้อีกด้วย (เสกสิน ศรีวัฒนากุลกิจ, 2540 : 5)

ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมีความจำเป็นต้องใช้แรงงานต่างชาติไร้ฝีมือ แต่ประเทศไทยก็ยังยืนยันว่าการนำเข้าแรงงานไร้ฝีมือจากต่างชาติจะกระทำการชั่วคราวเท่านั้น โดยอนุญาตให้จ้างงานเพียง 2 ปี และต่ออายุได้เพียงครั้งเดียว ห้ามมิให้แรงงานต่างชาติไร้ฝีมือแต่งงานกับคนไทยในท้องถิ่น และมีการกำหนดโควตาการจ้างงานเอาไว้อย่างชัดเจนซึ่งจำนวนโควตานั้นจะมีการปรับเปลี่ยนแทบทุกปี การควบคุมจำนวนคนงานต่างชาติทำได้ 2 วิธี คือ 1) การกำหนดค่าธรรมเนียมรายเดือน (เริ่มจากปี 1982) และ (2) การกำหนดเพดานค่าจ้างแรงงานต่างชาติแต่ละสาขาการผลิต ซึ่งรัฐบาลไทยมีนโยบายเก็บค่าธรรมเนียมแรงงานไร้ฝีมือสูงกว่าแรงงานฝีมือเกือบเท่าตัว

เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้นายจ้างจ้างแรงงานต่างชาติโดยไม่จำเป็น (ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อุทธยา, 2551 : 57-58)

2.7.1 ประเภทนโยบายในการอนุญาตให้คนต่างชาติเข้ามาทำงานในประเทศของสิงคโปร์

สิงคโปร์กำหนดนโยบายในการอนุญาตให้คนต่างชาติเข้ามาทำงานในประเทศ แบ่ง ออกเป็น 6 ประเภท คือ (สำนักงานแรงงานในประเทศสิงคโปร์, 2551 อ้างถึงใน ดวงพร ไชยชนะ, 2552 : 27-30)

1) Employment Pass (EP) 2) Personalized Employment Pass (PEP) 3) S Pass สำหรับแรงงานที่มีฝีมือระดับกลาง 4) Work Permit (Foreign Worker : FW) 5) Work Permit (Foreign Domestic Worker : FDW) และ 6) อื่น ๆ โดยการอนุญาตแรงงานต่างชาติให้เข้าทำงานในสิงคโปร์ของแต่ละประเภทมีรายละเอียดดังนี้

1) Employment Pass (EP) คือ ใบอนุญาตทำงานสำหรับคนต่างชาติระดับวิชาชีพ (Professional) และระดับบริหาร (Executive) ที่มีเงินเดือนประจำตั้งแต่ 2,500 เหรียญ และมีคุณสมบัติเป็นที่ยอมรับ ซึ่ง Employment Pass แบ่งออกเป็น 3 ระดับ ดังนี้

1.1) ระดับ P1 สำหรับผู้ได้รับค่าจ้างมากกว่า 7,000 เหรียญสิงคโปร์ (161,000 บาท) ต่อเดือน ขึ้นไป

1.2) ระดับ P2 สำหรับผู้ได้รับค่าจ้างมากกว่า 3,500 (80,500 บาท) และไม่เกิน 7,000 เหรียญ สิงคโปร์ (161,000 บาท) ต่อเดือน

1.3) ระดับ Q1 สำหรับผู้ได้รับค่าจ้างมากกว่า 2,500 เหรียญสิงคโปร์ (ประมาณ 57,500 บาท) ต่อเดือนขึ้นไป

ในการออกใบอนุญาตทำงานประเภท Employment Pass นั้น หากนายจ้างสิงคโปร์ต้องการจ้างผู้ที่มีความรู้ความสามารถที่เชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ สามารถจ้างได้โดยไม่มีข้อจำกัดเรื่องสัดส่วนการจ้างงาน

2) Personalized Employment Pass (PEP) คือ ใบอนุญาตทำงานประเภทใหม่ เพื่ออำนวยความสะดวกให้ผู้มีความสามารถพิเศษ (Global Talent) ให้มาทำงานในประเทศสิงคโปร์ ซึ่งต้องมีเงินเดือนประจำในปีที่ผ่านมาอย่างน้อย 30,000 เหรียญสิงคโปร์ (69,000 บาท) และมีคุณสมบัติขั้นต่ำดังนี้

2.1) สำหรับผู้ถือใบอนุญาต P Pass ต้องมีประสบการณ์ทำงานอย่างน้อย 2 ปี

2.2) สำหรับผู้ถือใบอนุญาต Q1 Pass ต้องมีประสบการณ์ทำงานอย่างน้อย 5 ปี

2.3) สำหรับคนต่างชาติที่จบการศึกษาจากสถาบันชั้นสูงในสิงคโปร์ และถือใบอนุญาต P Pass หรือ Q1 Pass ต้องมีประสบการณ์ในการทำงานอย่างน้อย 2 ปี

2.4) ผู้มีใบอนุญาต EPE จะได้รับอนุญาตให้ทำงานในทุกภาคธุรกิจ (Sector) และเมื่อมีการเปลี่ยนงานหรือรองานใหม่ จะได้รับอนุญาตให้อยู่ในประเทศสิงคโปร์ต่อไปได้อีก 6 เดือน

3) S Pass คือ ใบอนุญาตทำงานสำหรับคนต่างชาติที่มีฝีมือแรงงานในระดับกลาง (Mid-Level Skilled Worker) เช่น ช่างเทคนิค และต้องมีคุณสมบัติดังนี้

3.1) มีเงินเดือนประจำขั้นต่ำ 1,800 เหรียญสิงคโปร์

3.2) มีการศึกษาระดับปริญญาหรืออนุปริญญา (Degree or Diploma) หรือประกาศนียบัตร วิชาชีพเทคนิคหลักสูตรเต็มเวลาอย่างน้อย 1 ปี

3.3) ประเภทของงานที่เกี่ยวกับวิชาชีพ ผู้ชำนาญการ หรือช่างเทคนิค โดยเฉพาะอาชีพที่เป็นที่ต้องการในตลาดแรงงานสิงคโปร์ในระยะเวลา 2-3 ปีข้างหน้า

3.4) ประสบการณ์ในการทำงาน

4) Work Permit (Foreign Worker: FW) ใบอนุญาต WP สำหรับแรงงานต่างชาติดังมีฝีมือ (Semi-Skill Worker) และแรงงานไร้ฝีมือ (Unskilled Worker) อายุระหว่าง 16-50 ปีที่มีเงินเดือนต่ำกว่า 1,800 เหรียญสิงคโปร์ (41,400 บาท) ซึ่งจะมีการควบคุมโดยการเก็บค่าธรรมเนียม (Levy) จากนายจ้าง การกำหนดสัดส่วนของแรงงานท้องถิ่นกับแรงงานต่างชาติ และมีการกำหนดประเทศที่อนุญาตให้ทำงานในภาคอุตสาหกรรมต่าง ๆ

5) Work Permit (Foreign Domestic Worker: FDW) คือ ใบอนุญาตทำงานสำหรับคนต่างชาติที่เข้ามาทำงานรับใช้ในบ้าน มีอายุระหว่าง 23-50 ปี สำหรับผู้ที่ไม่เคยทำงานในสิงคโปร์มาก่อนและต้องมีการศึกษาอย่างน้อย 8 ปี

6) อื่น ๆ ได้แก่ ใบอนุญาตทำงานสำหรับผู้ประกอบการ ใบอนุญาตฝึกงาน Work Holiday Program และ Long-Term Social Visit ใบอนุญาตทำงานของนักศึกษา และใบอนุญาตทำงานที่เลี้ยงเด็ก เป็นต้น

2.7.2 มาตรการด้านกำลังแรงงานของกระทรวงกระทรวงแรงงานสิงคโปร์

กระทรวงแรงงานสิงคโปร์ ได้ประกาศสาระสำคัญของมาตรการด้านกำลังแรงงานฉบับใหม่ (A Package of New Foreign Workforce Measures) ซึ่งเริ่มใช้ ณ วันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2008 ไว้ ดังนี้

1) งานทุกสาขา (ใบอนุญาตทำงานประเภท S Pass)

เพื่อตอบสนองความเจริญเติบโตด้านอุตสาหกรรมที่ต้องการคนงานต่างชาติระดับกึ่งฝีมือ (Mid-Skill Foreign Worker) บริษัทต่างๆ จะได้รับโควตาจ้างงานประเภท S Pass มากขึ้น คือ โควตาจ้างงานประเภท S Pass สำหรับทุกสาขาจะได้รับเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 15 เป็น ร้อยละ 25 โดยโควตาคนงานประเภท S Pass ชุดใหม่นี้จะถูกดึงมาจากโควตาคนงานประเภท Work Permit ดังนั้นบริษัท

ต่างๆ สามารถจ้างคนงานประเภท S Pass ได้มากขึ้นแทนที่จำนวนคนงานประเภท Work Permit ที่จะลดลง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงคุณภาพของกำลังแรงงานต่างชาติให้ดีขึ้น

2) งานสาขาก่อสร้างและสาขาการแปรรูปผลิตภัณฑ์ และอุตสาหกรรม (Constructional Process and Marine Sectors) เพื่อบรรเทาปัญหาการขาดแคลนแรงงานในสาขาการก่อสร้าง การแปรรูปผลิตภัณฑ์และอุตสาหกรรม กระทรวงแรงงานสิงคโปร์จึงได้ดำเนินการดังนี้

2.1) การเพิ่มสัดส่วนคนงานท้องถิ่นกับคนงานต่างชาติ ในงานสาขาก่อสร้างและสาขากระบวนการผลิต จาก 1 : 5 เป็น 1 : 7

2.2) การลดจำนวนปีด้านประสบการณ์การทำงานของ Non-Man Year Entitlement Workers ในสาขาก่อสร้างจาก 4 ปีเหลือเพียง 2 ปี และ

2.3) การเพิ่มสัดส่วนคนงานท้องถิ่นกับคนงานต่างชาติในอุตสาหกรรมสาขาอุตสาหกรรม จาก 1 : 3 เป็น 1 : 5

3) งานสาขาการผลิตและสาขาบริการ (Manufacturing and Service Sectors) การทำงานในสาขาการผลิตและสาขาบริการมีการขยายตัวด้านการจ้างงานมากขึ้น บริษัทต่าง ๆ ในธุรกิจทั้ง 2 สาขาจึงได้รับอนุญาตให้มีการเพิ่มสัดส่วนของคนงานท้องถิ่นกับคนงานต่างชาติ คือ ในสาขาการผลิต จะได้รับสัดส่วนคนงานต่างชาติเพิ่มขึ้นอีกร้อยละ 5 เป็นร้อยละ 65 และในสาขาบริการจะได้รับสัดส่วนคนงานต่างชาติเพิ่มขึ้นอีกร้อยละ 5 เป็นร้อยละ 50

4) การปรับปรุงการให้ใบอนุญาตทำงานแบบส่วนบุคคล (Personalized Employment Pass: PEP) เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่บุคลากรระดับผู้เชี่ยวชาญที่ถือใบอนุญาตแบบ Employment Pass (E Pass) สามารถคงการทำงานในสิงคโปร์ต่อไปได้ (ใบอนุญาตประเภทนี้จะออกให้บนพื้นฐานของคุณสมบัติความสามารถเฉพาะบุคคลมากกว่าการพิจารณาจากการมีนายจ้าง) ผู้ถือใบอนุญาตทำงานแบบ PEP สามารถอยู่ในสิงคโปร์ได้เป็นระยะเวลาสูงสุดถึง 6 เดือน ระหว่างรอรับการอนุญาตให้เปลี่ยนงานใหม่ ผู้ที่เคยได้รับใบอนุญาตทำงานประเภท P1 Employment Pass แล้วก็สามารถได้รับใบ PEP เช่นกัน ทั้งนี้รวมถึงผู้ที่ถือใบ P1 ปัจจุบันและต้องคงสถานะไปจนกว่าจะครบ 2 ปีหลังจากนั้นก็ยังสามารถยื่นขอใบ PEP ได้นอกจากสิงคโปร์จะมีการกำหนดสัดส่วนการจ้างงานก่อนการพิจารณาอนุญาตและจัดเก็บ ค่าธรรมเนียม (Levy) จากนายจ้างที่มีการจ้างงานแรงงานต่างชาติแล้ว สิงคโปร์ยังพิจารณาอนุญาตให้ มีการจ้างงานในระดับ Work Permit โดยการแบ่งกลุ่มแรงงานสัญชาติต่าง ๆ เป็น 3 กลุ่มประเทศ ได้แก่

4.1) กลุ่มประเทศ Traditional Sources (TS) ได้แก่ มาเลเซีย สาธารณรัฐ
ประชาชนจีน

4.2) กลุ่มประเทศ Non-Traditional Sources (NTS) ได้แก่ ไทย อินเดีย บังกลาเทศ ศรีลังกา พม่า ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย และปากีสถาน

4.3) กลุ่มประเทศ North Asian Sources (NAS) ได้แก่ ฮองกง มาเก๊า เกาหลีใต้ และไต้หวัน

ซึ่งรัฐบาลสิงคโปร์อนุญาตให้แรงงานจากกลุ่มประเทศต่าง ๆ ทั้ง 3 กลุ่ม สามารถทำงานได้ในบางสาขาธุรกิจเท่านั้น

นอกจากนี้ นายจ้างจะต้องวางเงินค้ำประกัน (Security Bond) แก่แรงงานต่างชาติในภาคการก่อสร้างสำหรับแรงงานฝีมือ คนละ 5,000 เหรียญสิงคโปร์ การประกันอุบัติเหตุจากการทำงาน (กองทุนเงินทดแทน) และการจ่ายเงินประกันค่ารักษาพยาบาลแก่แรงงานต่างชาติ และแรงงานต่างชาติที่ทำงานรับใช้ในบ้านในวงเงินประกันไม่ต่ำกว่า 5,000 เหรียญสิงคโปร์ต่อปี (115,000 บาท) ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2008 เป็นต้นไป และทางการสิงคโปร์ยังได้ประกาศขยายระยะเวลาการจ้างงานให้แก่แรงงานต่างชาติประเภทที่มีฝีมือแรงงาน ติดต่อกันสูงสุดได้ไม่เกิน 18 ปี (ดวงพร ไชยชนะ, 2552 : 31)

2.8 นโยบายที่ผ่านมาของรัฐบาลในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว

ทั้งนี้จากนโยบายที่ผ่านมาของรัฐบาลในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว อาจสรุปเป็น 5 ยุค ดังนี้ (อดิศร เกิดมงคล, 2555 : ข้อมูลออนไลน์)

ประเทศไทยอยู่ในยุคแห่งความรุ่งโรจน์ในช่วงปี 2520-2540 ซึ่งเป็นช่วงที่ประเทศไทยเปิดตัวเข้าสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรม มีการเคลื่อนย้ายแรงงานจากชนบทเข้าสู่เมือง และจากประเทศเพื่อนบ้านสู่ประเทศไทย ในช่วงนั้นแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทย คือ แรงงานจากประเทศพม่าจากปัจจัยทางด้านการเมืองที่พม่าใช้กำลังเข้าปราบปรามชนกลุ่มน้อย ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ และปัญหาละเมิดสิทธิมนุษยชน ทำให้แรงงานพม่าจำนวนมากเข้ามาทำงานในประเทศไทย

ยุคแรกของนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว เริ่มต้นที่ปี 2535 รัฐบาลได้เริ่มมีการจัดการกับแรงงานต่างด้าว คือให้มีการนำแรงงานต่างชาติเข้ามาจดทะเบียนอนุญาตให้ทำงานชั่วคราว แต่ยังคงความเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองไว้ ซึ่งเน้นไปยังจังหวัดชายแดน เช่น ตาก ระนอง กาญจนบุรี เป็นต้น (มติ ครม. 17 มีนาคม 2535) แต่ปรากฏว่าไม่ได้ผลมากนัก เนื่องจากนายจ้างไม่เห็นถึงความจำเป็นที่ต้องมีการแรงงานต่างด้าวมาจดทะเบียน ซึ่งต่อมาได้มีการขยายการจดทะเบียนไปยังภาคประมง แต่ยังไม่สามารถดำเนินการได้เรียบร้อยก็มีการยุบสภาก่อน

ยุคที่สอง คือความลงตัวของทุนและความมั่นคง นโยบายของรัฐบาลในช่วงนี้ไม่ใช่เพียงตอบสนองเรื่องการขาดแคลนแรงงานเท่านั้น แต่มุ่งเน้นในเรื่องของการควบคุมและจัดระบบการทำงานของแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทยอย่างผิดกฎหมาย จึงเกิดมติ ครม. 25 มิถุนายน 2539 ขึ้น โดยขยายจำนวนชาติของแรงงานต่างด้าว เป็น 3 ชาติ คือ พม่า กัมพูชา และ ลาว ขยายพื้นที่ทำงานของแรงงานต่างด้าวเป็น 43 จังหวัด มีประเภทงาน 11 ประเภท นอกจากนี้การดำเนินการต่าง ๆ ได้ถูกยกให้เป็นหน้าที่ของระดับจังหวัด มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการระดับจังหวัดมีการตั้ง One Stop Service Center ขึ้นแต่ละจังหวัดเพื่ออำนวยความสะดวกให้นายจ้างที่นำแรงงานต่างด้าวมารายงานตัว แม้จะมีการจัดการอย่างเป็นระบบ แต่ก็มียายจ้างและแรงงานต่างด้าวจำนวนมากไม่ไปขึ้นทะเบียน เพราะเชื่อว่าการจดทะเบียนไม่สามารถช่วยอะไรได้มากนัก ในช่วงนี้เป็นช่วงที่นโยบายมีแนวคิดในเรื่องของทุนนิยม และความมั่นคงของประเทศ

ยุคที่สาม ชาตินิยมสมัยใหม่ กับ ทุนท้องถิ่น ช่วงนี้คือช่วงหลังจากเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ (ปลายปี 2540) มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายครั้งใหญ่ ในสมัยรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย (นายกรัฐมนตรีขณะนั้น) ได้ประกาศนโยบายว่าต้องการลดแรงงานต่างด้าว ประกอบกับเป็นช่วงที่แรงงานไทยจำนวนมากตกงาน เนื่องจากการปิดกิจการต่างๆ ของบริษัท และ โรงงานจำนวนมากจากวิกฤตเศรษฐกิจ ซึ่งรัฐบาลได้อ้างเหตุผลดังกล่าว ข้างต้นในการจับกุมแรงงานต่างด้าวและส่งกลับประเทศครั้งใหญ่ เพื่อให้แรงงานไทยที่ว่างงานได้ทำงานทดแทนแรงงานต่างด้าวที่ถูกส่งกลับประเทศ

ทั้งนี้รัฐบาลได้จัดตั้งคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว เพื่อดำเนินการในการส่งกลับ หลังจากการจับกุมและส่งกลับแรงงานต่างด้าว พบว่า แรงงานไทยเข้าไปทดแทนแรงงานต่างด้าวจำนวนน้อยมาก เนื่องจากแรงงานไทยที่ตกงาน ส่วนใหญ่เป็นแรงงานฝีมือ และกึ่งฝีมือ แต่งานที่แรงงานต่างด้าวทำ ส่วนมากเป็นงานที่มีลักษณะ สกปรก อันตรายและเป็นงานที่หนัก ได้ค่าได้ค่าแรงน้อย จนในที่สุดมีการเรียกร้องจากกลุ่มผู้ประกอบการ และ กลุ่มประมง ให้สามารถใช้แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานได้เนื่องจากประสบปัญหาเรื่องการขาดแคลนแรงงาน ทำให้คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวต้องพิจารณาให้มีการอนุญาตให้ใช้แรงงานต่างด้าวในช่วงแรก ในเขตชายแดน 13 จังหวัด และพื้นที่ประมงอีก 22 จังหวัด โดยรูปแบบการจัดการยังคงเดิม มีการจัดทำใบอนุญาตมีการประกันตัวในรูปแบบที่เคยเป็นมา อย่างไรก็ตามแนวปฏิบัติในเรื่องการจับกุมแรงงานต่างด้าวรัฐยังคงใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุม ซึ่งก่อให้เกิดประโยชน์แก่นายจ้างเพราะทำให้แรงงานต่างด้าว อยู่ในการควบคุมของนายจ้าง ไม่สามารถต่อรองเรื่องค่าจ้าง และสวัสดิการต่าง ๆ ได้ จะเห็นได้ว่าช่วงนี้ เป็นช่วงของการปะทะแนวคิดทางชาตินิยมทางเศรษฐกิจของภาคราชการกับกลุ่มทุนท้องถิ่น

ยุคที่ดี เป็นช่วง คิดใหม่ทำใหม่ ในช่วงของรัฐบาล พ.ต.ท.ดร. ทักษิณ ชินวัตร ภายใต้นโยบาย “คิดใหม่ ทำใหม่” นำมาสู่การเปลี่ยนแปลงการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ มีการปฏิรูประบบราชการในส่วนของนโยบายการพัฒนาแรงงาน โดยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 ข้อ 6 (5) “กำหนดมาตรการที่เหมาะสมสำหรับแรงงานต่างด้าวโดยคำนึงถึงความต้องการแรงงานของภาคเอกชน การรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายในรวมทั้งส่งเสริมการพัฒนาแรงงานไทยทดแทน” หลังจากนั้นรัฐบาลได้มีมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 28 สิงหาคม 2544 เห็นชอบแนวทางการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองตามสภาพความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) เสนอ โดยให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมดำเนินการมีลักษณะสำคัญที่แตกต่างจากมติ ครม.ที่ผ่านมา คือ มีวัตถุประสงค์การจดทะเบียนกำหนดชัดเจนเพื่อทราบข้อมูลแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่แท้จริงว่ามีจำนวนเท่าใด อยู่ที่ใด ประกอบอาชีพอะไร เพื่อนำไปวางแผนระยะยาว ไม่มีการจำกัดจำนวนของแรงงานต่างด้าว จำนวนจังหวัด หรือประเภทอาชีพ มีการกำหนดประเภทกิจการที่อนุญาตให้มาจดทะเบียน 9 ประเภทกิจการ และเป็นครั้งแรกที่มีการกำหนดกิจการพิเศษ ซึ่งหมายถึงอาชีพอะไรก็ได้ จะมีนายจ้างหรือไม่ก็ได้ โดยมีค่าใช้จ่ายในการจดทะเบียนสูงกว่าทุกครั้งที่ผ่านมา ค่าใช้จ่ายในการจดทะเบียนแบ่งเป็น 2 งวด (งวดละ 6 เดือน) เป็นเงิน 4,450 บาท นอกจากนี้ยังเป็นครั้งแรกที่เปิดโอกาสให้มีการจองคิวล่วงหน้าในการพาแรงงานต่างด้าวมาขึ้นทะเบียน เพื่อสร้างความสะดวกให้กับนายจ้าง และสร้างความพึงพอใจให้มากกว่าการขึ้นทะเบียนครั้งก่อน ๆ มีการเปลี่ยนแปลงเรื่องของสิทธิในการรักษาพยาบาลของแรงงานต่างด้าว ซึ่งเป็นครั้งแรกที่รัฐบาลมอบหมายให้กระทรวงสาธารณสุขดำเนินการให้แรงงานต่างด้าวที่มีใบอนุญาตทำงาน ต้องถูกบังคับเข้าสู่ระบบประกันสุขภาพทุกคน โดยนำหลักการ โครงการประกันสุขภาพถ้วนหน้าตามนโยบายมาปรับปรุงใช้โดยเก็บอัตรา 1,200 บาทต่อปี แรงงานต่างด้าวมีเงินใจต้องร่วมจ่ายในการรับบริการครั้งละ 30 บาท และกำหนดค่าตรวจโรค 300 บาท ต่อ 6 เดือน สำหรับการต่อใบอนุญาตงวดหลัง ทั้งนี้ต้องนำไปรับรองแพทย์และใบอนุญาตเดิมเป็นหลักฐานต่อใบอนุญาตทำงานใหม่ จากนั้นนโยบายดังกล่าวของรัฐบาลนี้ทำให้มีแรงงานต่างด้าวมาขึ้นทะเบียนถึง 568,249 คน ถือว่ามากที่สุดกว่าทุกครั้งที่ผ่านมา นอกจากนั้นรัฐบาลได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง พ.ศ. 2544 เริ่มบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 2 ตุลาคม 2544 เพื่อจัดตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายมาตรการและแนวทางในการปฏิบัติ รวมทั้งการบริหารจัดการ การประสานการแก้ปัญหา การติดตามประเมินผลให้เป็นประโยชน์อย่างต่อเนื่อง มีเอกภาพและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งในระยะยาวและระยะสั้นต่อมาในปี 2545 รัฐบาลได้ดำเนินการออกมติคณะรัฐมนตรีเพื่อจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองปี 2545-2546 เมื่อวันที่ 27 สิงหาคม 2545 วันที่ 25 กันยายน 2545 และวันที่ 1 ตุลาคม 2545 ซึ่งในปี 2545 นี้ได้

กำหนดให้มารายงานตัวเพื่อจดทะเบียนประวัติและขอรับใบอนุญาตทำงานตั้งแต่วันที่ 15 กันยายน ถึง 15 ตุลาคม ต่อมาได้ขยายการรายงานตัวเพื่อจดทะเบียนไปจนถึงวันที่ 6 พฤศจิกายน ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบผลการจดทะเบียนเดือนตุลาคม 2544 กับการต่อใบอนุญาต วันที่ 6 พฤศจิกายน 2545 ลดลงเหลือเพียงร้อยละ 62.12 เท่านั้น ซึ่งสาเหตุที่การต่อใบอนุญาตทำงานลดลงเนื่องจาก ข้อเท็จจริงพบว่าแรงงานจำนวนมากเหล่านี้ยังทำงานอยู่ในประเทศไทยภายใต้การกักกัน ของนายจ้างและผู้ควบคุมอย่างใกล้ชิด ไม่ได้ถูกผลักดันส่งกลับไปได้จริงและหมุนเวียนที่หลบซ่อนในการทำงานไปเรื่อยๆ แต่เนื่องจากเงื่อนไขในการจดทะเบียนต้องจดทะเบียนกับนายจ้างเดิม หรือไม่สามารรถเปลี่ยนแปลงนายจ้างได้ทำให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานไปทำงานกับนายจ้างอื่น หรือ พื้นที่อื่น และกลายเป็นแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายอีกครั้ง ทำให้ไม่สามารถต่ออายุใบอนุญาตทำงานได้นอกจากนั้นยังมีการปรับเปลี่ยนข้อปฏิบัติในการดำเนินการ ได้แก่ การกำหนดประเภทกิจการเพื่อขอรับใบอนุญาตทำงานให้ลูกจ้าง 6 ประเภท ในปี 2545 เป็นครั้งแรกที่ สมาคมการประมงแห่งประเทศไทยได้เรียกร้องให้รัฐบาลกำหนดแนวทางในการจดทะเบียนลูกเรือประมงต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง และเป็นครั้งแรกที่มีการผ่อนผันเป็นพิเศษเฉพาะจังหวัดเดียว คือ จังหวัดตาก (มติ ครม. วันที่ 1 ตุลาคม 2545) ผ่อนผันให้คนต่างด้าวที่ทำงานให้กับผู้ประกอบการจังหวัดตากทั้งที่เคยได้รับการผ่อนผัน และ ยังไม่เคยได้รับการผ่อนผันตามมติ ครม. 28 สิงหาคม 2544 รวมกันไม่เกินจำนวนที่เคยได้รับการจดทะเบียนไว้

นอกจากนั้นยังมีมาตรการตามมติ ครม. 27 สิงหาคม 2545 ซึ่งยอมให้ลูกจ้างเปลี่ยนนายจ้างใหม่ได้ถ้าถูกเลิกจ้าง โดยไม่ใช้ความผิดของลูกจ้าง แต่ต้องหานายจ้างใหม่ภายใน 7 วัน ตลอดจนกรณีที่นายจ้างกระทำผิดฝ่าฝืนกฎหมายแรงงานหรือกฎหมายอาญา

ยุคที่ 5 การปฏิรูปและการจัดระบบแรงงานข้ามชาติ (2547-2555) ในปี 2547 ค.ร.ม. มีมติเมื่อวันที่ 2 มีนาคม และ 27 เมษายน เห็นชอบแนวทางการบริหารแรงงานข้ามชาติ ทั้งระบบที่กระทรวงแรงงานเสนอโดยมติดคณะรัฐมนตรี มุ่งแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่มีอยู่ทั้งหมดในประเทศไทยทั้งที่จดทะเบียนตามระบบผ่อนผันและที่ยังลักลอบทำงาน โดยคณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้กระทรวงมหาดไทย จัดทำทะเบียนประวัติแรงงานข้ามชาติเพื่อทราบจำนวน แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา อายุตั้งแต่ 1 ปีขึ้นไปที่หลบหนีเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทย มีการเปิดให้จดทะเบียนครั้งใหญ่ที่สุดในประวัติศาสตร์ของการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติ ในลักษณะของการเป็นพลเมือง(citizen) โดยมีการกำหนดเลข 13 หลักประจำตัวแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ โดยใช้คนละหมวดกับราษฎรไทย กำหนดให้จดทะเบียนผู้ติดตามกับแรงงานต่างด้าวที่ขออนุญาตทำงาน และให้นายจ้างเป็นผู้กำกับ โดยจดทะเบียนนายจ้างและให้แรงงานต่างด้าว

เข้าไปอยู่ในทะเบียนบ้านของนายจ้าง หลังการจดทะเบียนปรากฏว่ามีผู้มาขึ้น ทะเบียนกับกรมการปกครองกระทรวงมหาดไทย จำนวน 1,284,920 คน รวมผู้ได้รับใบอนุญาตทำงานและผู้ติดตาม

ทั้งนี้กรมการจัดหางาน ได้ดำเนินการจดทะเบียนนายจ้าง เพื่อทราบจำนวนความต้องการจ้าง มีนายจ้างมาจดทะเบียน 248,746 ราย ต้องการจ้างแรงงานข้ามชาติ 1,598,752 คน นายจ้างได้รับอนุมัติจำนวนการจ้างแรงงานข้ามชาติ 245,113 ราย อนุมัติโควตาจ้างคนต่างด้าว 1,512,587 คน นายจ้างที่ได้รับโควตาพาคนแรงงานต่างด้าวมารับใบอนุญาตทำงาน 205,738 ราย แรงงานต่างด้าวได้รับอนุญาตทำงาน 849,525 คน ประเทศไทยจึงได้มีการเจรจากับประเทศคู่ภาคี (ประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา) เพื่อให้มีการดำเนินการจ้างแรงงานข้ามชาติ มีผลในทางปฏิบัติตามบันทึกความเข้าใจด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน(MOU) ตามที่รัฐบาลไทยได้ทำข้อตกลงไว้ กระทรวงแรงงานและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้เจรจาโดยได้ประสานงาน กับประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา มีการปรับเปลี่ยนสถานะของแรงงานให้เป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อให้ประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา ดำเนินการพิสูจน์และรับรองสถานะคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ระหว่างรอการส่งกลับโดยการออกหนังสือเดินทาง(Passport) เว้นแต่ประเทศต้นทางไม่สามารถออกหนังสือเดินทางได้ ให้ใช้เอกสารรับรองบุคคลโดยประเทศต้นทางแทนหนังสือเดินทาง โดยกระทรวงต่างประเทศหรือสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองออกวีซ่าให้อยู่ในราชอาณาจักร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการทำงานเป็นกรรมกรหรือรับจ้างทำงานด้วยกำลังกาย

ในปี 2548 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม และ 19 กรกฎาคม 2548 เห็นชอบแนวทางการจัดระบบการจ้างแรงงานข้ามชาติสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ปี 2548 โดยให้คนข้ามชาติทั้ง 3 สัญชาติอยู่ในราชอาณาจักรไทย และขออนุญาตทำงานได้อีก 1 ปี วันที่ 20 ธันวาคม 2548 คณะรัฐมนตรี มีมติเห็นชอบให้จัดระบบแรงงานข้ามชาติเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานจำนวน 500,000 คน โดยให้มีการนำแรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานโดยถูกกฎหมายจำนวน 10,000 คน และให้จัดระบบแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบทำงานทั้งที่เคยจดทะเบียนและลักลอบเข้ามาใหม่อีก 300,000 คน โดยใช้มาตรา 54 แห่ง พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มีผลการดำเนินการคือ นายจ้างพาคนต่างด้าวมารายงานตัวเพื่อออกหลักฐาน ทร.38/1

ในปี 2549 คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม เห็นชอบการจัดระบบแรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ปี 2549 โดยอนุญาตให้คนต่างด้าว 3 สัญชาติที่ได้รับใบอนุญาตทำงานสิ้นสุดวันที่ 30 มิถุนายน 2549 และยังไม่ได้รับการพิสูจน์สัญชาติ และผู้ติดตามอยู่ในราชอาณาจักรชั่วคราวระหว่างรอการส่งกลับและสามารถทำงานได้ต่อไปอีก 1 ปี สิ้นสุดวันที่ 30 มิถุนายน 2550 โดยยกเลิกการประกันตัวคนต่างด้าวตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อ 20 ธันวาคม 2548 และเห็นชอบให้แรงงานข้ามชาติที่ขึ้นทะเบียนระหว่างวันที่ 1 - 30 มีนาคม 2549 อยู่ในราชอาณาจักร

เพื่อรอการส่งกลับไม่เกิน 1 ปี สิ้นสุดวันที่ 30 มีนาคม 2550 ผลการดำเนินการ มีแรงงานข้ามชาติได้รับอนุญาตให้ทำงาน 460,014 คน(ใบอนุญาตทำงานหมดอายุ วันที่ 30 มิถุนายน 2550) และกลุ่มแรงงานข้ามชาติที่ขึ้นทะเบียนเมื่อวันที่ 1-30 มีนาคม 2549 มาขอใบอนุญาตทำงานจำนวน 208,562 คน (ใบอนุญาตทำงานหมดอายุวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2550) แรงงานข้ามชาติที่ได้รับการพิสูจน์สัญชาติจำนวน 78,509 คน ได้รับวีซ่าและใบอนุญาตทำงาน จำนวน 49,214 คน แรงงานข้ามชาติที่นำเข้ามาโดยถูกกฎหมายจำนวน 9,877 คน

ในปี 2550 คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2550 เห็นชอบแนวทางการจัดระบบการจ้างแรงงานข้ามชาติสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ปี 2550 โดยอนุญาตให้แรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่ได้รับอนุญาตทำงาน ซึ่งใบอนุญาตทำงานหมดอายุวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2550 และวันที่ 30 มิถุนายน 2550 อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับและทำงานต่อไปได้อีก 1 ปี สิ้นสุดวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2551 และวันที่ 30 มิถุนายน 2551 โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการออกประกาศ กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องให้แล้วเสร็จพร้อมที่จะดำเนินการ

นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรีมีมติ เมื่อวันที่ 30 มกราคม 2550 เห็นชอบการพิสูจน์สัญชาติแรงงานข้ามชาติสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา การนำแรงงานพม่าเข้ามาทำงานโดยชอบด้วยกฎหมายและการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้าเมือง 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ในปี 2551 วันที่ 18 ธันวาคม 2550 คณะรัฐมนตรี มีมติเปิดให้กลุ่มที่เคยมี ทร.38/1 (จดทะเบียนปี 2547) แต่ไม่มีใบอนุญาตทำงาน หรือไม่ได้ต่อใบอนุญาตทำงานให้มารายงานตัวและขอใบอนุญาตทำงาน นอกจากนี้ยังอนุญาตให้กลุ่มที่ใบอนุญาตหมดอายุทั้งสามกลุ่ม ได้แก่ กลุ่มใบอนุญาตหมดอายุ วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2551 กับ 14 มีนาคม 2551 และ 30 มิถุนายน 2551 มาขอต่อใบอนุญาตทำงานได้ ทั้งนี้ทั้ง 3 กลุ่มได้รับการผ่อนผันให้อยู่ต่ออีกไม่เกิน 2 ปี จนถึง วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2553 โดยให้ต่ออายุใบอนุญาตทำงานปีต่อปี และเร่งให้ดำเนินการเปิด การพิสูจน์สัญชาติและนำเข้าแรงงานข้ามชาติสัญชาติพม่าตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 9 ธันวาคม 2551

ในปี 2552 คณะรัฐมนตรีมีมติวันที่ 26 พฤษภาคม และ 3 มิถุนายน 2552 เห็นชอบให้ดำเนินการเปิดจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง สัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชา ที่อยู่นอกระบบผ่อนผันที่ลักลอบทำงานในประเทศไทยโดยไม่มีใบอนุญาต ไม่รวมแรงงานและผู้ติดตาม ผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับสิ้นสุดไม่เกินวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2553 ในกิจการต่างๆประกอบด้วย 1) กิจการประมง 2) กิจการเกษตรและปศุสัตว์ 3) กิจการก่อสร้าง 4) กิจการต่อเนื่องประมงทะเล 5) ผู้รับใช้ในบ้าน และ 6) กิจการอื่นๆ ที่จังหวัดเสนอตามความจำเป็น และ กพร. เห็นชอบแล้ว โดยมีเงื่อนไขคือ นายจ้าง ต้องรายงานการคงอยู่ของแรงงานต่างด้าวทุก 3 เดือน กรณีแรงงานต่างด้าวหลบหนีหรือมีการเลิกจ้างแรงงานต่างด้าว นายจ้างต้องแจ้งเจ้าหน้าที่ภายใน 7 วัน

นายจ้างต้องจัดหาที่พักหรือจัดการให้แรงงานต่างด้าวอาศัยอยู่เป็นหลักแหล่งสามารถตรวจสอบได้ และจะไม่รับแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีมาจากนายจ้างรายอื่น นายจ้างที่รับแรงงานต่างด้าวเข้าทำงาน โดยไม่ขออนุญาตจะต้องถูกดำเนินคดีตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด

ในปี 2553 ครม. มีมติวันที่ 19 มกราคม 2553 เห็นชอบให้ขยายเวลาการพิสูจน์สัญชาติ และการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรแก่แรงงานต่างด้าวที่ได้รับใบอนุญาตทำงานในปี 2552 สิ้นสุดวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2555 โดยกำหนดให้แรงงานต่างด้าวที่ได้รับใบอนุญาตทำงานในปี 2552 พร้อมกับคำขอต่ออายุใบอนุญาตทำงานให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2553 และไปเข้ารับการพิสูจน์สัญชาติให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนดไม่เกินวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2555 นั้น

ในปี 2554 แรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อปี 2553 ซึ่งมีจำนวน 2 กลุ่ม คือ แรงงานต่างด้าวที่ใบอนุญาตทำงานหมดอายุวันที่ 20 มกราคม 2554 และแรงงานต่างด้าวที่ใบอนุญาตทำงานหมดวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2554 ได้ดำเนินการต่อใบอนุญาตให้ทำงานได้ต่ออีกหนึ่งปี ในกรณีที่ยังไม่ได้รับการพิสูจน์สัญชาติ รวมทั้งมีการขยายเวลาการที่ให้ลูกจ้างต้องส่งเงินเข้ากองทุนเพื่อการส่งแรงงานต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร ตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 27 ธันวาคม 2553 ออกไปเป็นเดือนมีนาคม 2555 และเมื่อวันที่ 26 เมษายน 2554 คณะรัฐมนตรีมีมติ เห็นชอบตามที่กระทรวงแรงงานเสนอผ่านคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ (กบร.) ให้มีการเปิดจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ ที่อยู่ในประเทศไทยซึ่งมีผู้ประสงค์จะจ้างงานรวมทั้งผู้ติดตามซึ่งเป็นบุตรอายุไม่เกิน 15 ปี โดยอนุญาตให้ทำงานชั่วคราวในระหว่างรอการส่งกลับ 1 ปี โดยให้มีการเปิดจดทะเบียนระหว่างวันที่ 15 มิถุนายน ถึงวันที่ 14 กรกฎาคม 2554 และให้ใบอนุญาตทำงานมีผล 1 ปี สิ้นสุดวันที่ 14 มิถุนายน 2555 โดยผลการจดทะเบียนครั้งนี้ มีแรงงานข้ามชาติ (รวมถึงบุตรผู้ติดตามอายุไม่เกิน 15 ปี) มารายงานตัวเพื่อจัดทำทะเบียนประวัติกับกรมการปกครอง จำนวน 1,047,612 คน มีแรงงานข้ามชาติมาขึ้นทะเบียนเพื่อขออนุญาตทำงานกับกรมการจัดการจัดหางานจำนวน 851,830 คน

ในปี 2555 ได้มีมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2555 เรื่อง การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ปี 2555 โดยมีเนื้อหาโดยสรุปคือ

ประการแรก มติคณะรัฐมนตรีได้ขยายเวลาในการอนุญาตให้แก่กลุ่มแรงงานข้ามชาติที่เคยได้รับการผ่อนผันให้อยู่อาศัยและทำงานตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 19 มกราคม 2553 ซึ่งการผ่อนผันจะสิ้นสุดในวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2555 ให้ขยายเวลาในการผ่อนผันให้อยู่อาศัยและทำงานได้ไปจนถึงวันที่ 14 มิถุนายน 2555 โดยแรงงานกลุ่มนี้จะต้องดำเนินการพิสูจน์สัญชาติให้เสร็จภายในวันที่ 14 มิถุนายน 2555 ด้วยเช่นกัน

ประการที่สอง ให้แรงงานกลุ่มที่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว และได้รับอนุญาตทำงานตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 26 เมษายน 2554 ซึ่งใบอนุญาตทำงานจะหมดอายุในวันที่ 14 มิถุนายน 2555 ให้ดำเนินการพิสูจน์สัญชาติให้เสร็จสิ้นภายใน 14 มิถุนายน 2555 เช่นกัน

ประการที่สาม มติคณะรัฐมนตรีได้กำหนดให้ค่าธรรมเนียมวีซ่าของแรงงานที่พิสูจน์สัญชาติแล้วทั้งสองกลุ่ม รวมทั้งแรงงานข้ามชาติทั้งสามสัญชาติที่จะนำเข้ามาตาม MOU เหลือ 500 บาท รวมทั้งเมื่ออยู่ครบสองปีแล้ว และต้องต่อวีซ่าก็ให้คงอัตราค่าธรรมเนียมที่ 500 บาท รวมทั้งให้มีการตรวจสอบสุขภาพหลังจากที่ได้ผ่านการพิสูจน์สัญชาติแล้ว

ประการสุดท้าย มติคณะรัฐมนตรีได้ขยายเวลาในการจัดเก็บเงินเข้ากองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักรตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ออกไปอีกหนึ่งปี

2.9 ความหมายและขั้นตอนการนำเข้าแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติตาม MOU

2.9.1 ความหมาย

MOU คือ Memorandum of Understanding เป็นเสมือนบันทึกข้อความหนึ่งซึ่งฝ่ายหนึ่งแสดงความสมัครใจจะปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใด ตามเงื่อนไขที่ปรากฏในหนังสือนั้นกับ อีกฝ่ายหนึ่ง โดยที่หนังสือนี้ไม่ถือว่าเป็นสัญญาผูกมัด MOU ถือเป็นเอกสาร สัญญาที่มีผลผูกพัน ทางกฎหมายหรือไม่ ขึ้นอยู่กับเนื้อหาของ MOU หากมีเนื้อหาที่มีเจตนาต้องการให้เกิดผลผูกพัน มีการระบุหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละฝ่ายอย่างชัดเจน ย่อมถือว่า MOU นั้นเป็นข้อตกลงเนื่องจากมีนิติสัมพันธ์ต่อกัน ในกรณีที่ MOU นั้น เป็นเพียงการบันทึกเพื่อช่วยจำ หรือเป็นการแจ้งให้ทราบ ในทางกฎหมายแล้วจะไม่ถือว่าเป็นข้อตกลง MOU ของงานวิจัยฉบับนี้คือ MOU ระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ ประเทศลาว กัมพูชาและพม่า ที่เกิดขึ้นระหว่างปี พ.ศ. 2545-2546 ในบริบทที่แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านหลั่งไหลเข้ามาทำงานในประเทศไทยมากขึ้น ขณะที่กลไกจัดการแรงงานข้ามชาติของรัฐกลับไร้ประสิทธิภาพ โดยระบุวัตถุประสงค์ไว้ 4 ประการ คือ 1) เพื่อให้เกิดกระบวนการที่เหมาะสมในการจ้างแรงงานข้ามชาติ 2) เพื่อดำเนินการส่งแรงงานข้ามชาติกลับประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ 3) ให้ความคุ้มครองแรงงานข้ามชาติอย่างเหมาะสมและ 4) ป้องกันการข้ามแดน การค้ามนุษย์ และการจ้างแรงงานข้ามชาติอย่างผิดกฎหมาย (พฤกษ์ เกาถวิไล, 2554 : ข้อมูลออนไลน์)

การจ้างคนต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทยอย่างถูกกฎหมายตามข้อตกลง (MOU)

กรมการจัดหางาน ให้บริการการใช้และนำเข้าแรงงานต่างด้าวมาทำงานในประเทศไทยอย่างถูกกฎหมายตามข้อตกลงระหว่างประเทศต่างๆกับประเทศไทย โดยทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางการประสานงานด้านธุรกรรม ตามช่องทางทางการทูต แต่มิได้ทำหน้าที่ในการจัดหาคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้าง/สถานประกอบการไทยโดยตรง(สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, 2555 :ข้อมูลออนไลน์)

นายจ้าง/สถานประกอบการรายใด มีความต้องการจ้างคนต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทยอย่างถูกกฎหมาย จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆดังนี้ (สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, 2555 :ข้อมูลออนไลน์)

2.9.2 ขั้นตอนกระบวนการนำเข้าแรงงานต่างด้าวอย่างถูกกฎหมาย

ขั้นตอนที่ 1 การแจ้งความต้องการจ้างคนต่างด้าว (โควตา)

1) นายจ้าง/สถานประกอบการที่ประสงค์จะจ้างคนต่างด้าวเข้ามาทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย จะต้องยื่นแบบแจ้งความต้องการจ้างคนต่างด้าว ณ สำนักจัดหางานกรุงเทพมหานครพื้นที่ (สจก.)1-10 หรือสำนักจัดหางานจังหวัด (สจจ.) ของกรมการจัดหางาน ณ สถานที่ทำงานมีคนต่างด้าว จะเดินทางไปทำงานตั้งอยู่ ได้แก่

1.1) กรณีนายจ้างเป็นนิติบุคคลในกิจการก่อสร้าง ให้ขอโควตาที่สำนักงานใหญ่เท่านั้น กรณีนายจ้างเป็นนิติบุคคลในกิจการอื่นๆที่มีช่างก่อสร้าง ให้ขอโควตาที่สำนักงานใหญ่ของนิติบุคคล หรือสถานที่ทำงานของคนต่างด้าวที่มีเลขนิติบุคคลคนละเลขกับสำนักงานใหญ่

1.2) กรณีนายจ้างเป็นบุคคลธรรมดา คือ สำนักงานในกิจการของนายจ้างสำหรับงานกรรมกร หรือที่อยู่อาศัยของนายจ้างสำหรับผู้ทำงานบ้าน

2) นายจ้าง/สถานประกอบการรายใดเมื่อได้รับอนุญาตให้จ้างคนต่างด้าวได้ กรมการจัดหางานจะออกหนังสือยืนยันการมีโควตาจ้างแรงงานต่างด้าว

ขั้นตอนที่ 2 การยื่นคำร้องขอนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทย

1) นายจ้าง/สถานประกอบการที่ได้รับ โควตาจ้างคนต่างด้าว ให้ยื่นเอกสารหลักฐานต่อไปนี้พร้อมสำเนา 3 ชุด (รวมเป็น 4 ชุด) ณ สจก. และ สจจ. ที่ได้ยื่นขอโควตาไว้ ดังนี้

1.1) คำร้องขอนำเข้าแรงงานต่างด้าวตามบันทึกความเข้าใจ (MOU)

1.2) สำเนาหนังสืออนุญาตให้จ้างคนต่างด้าว (สำเนาไปโควตา)

1.3) หนังสือแสดงรายละเอียดความต้องการแรงงาน (Demand Letter)

ให้นายจ้าง/สถานประกอบการ ระบุเงื่อนไขรายละเอียดในการทำงานตามแบบที่กำหนด

1.4) หนังสือแต่งตั้ง (Power of Attorney) แต่งตั้งให้บริษัทจัดหางานในประเทศไทยดำเนินการจัดหาคนงานให้กับนายจ้าง/สถานประกอบการไทย โดยให้ระบุชื่อของ

บริษัทจัดหางานนั้น ๆ เป็นภาษาอังกฤษเท่านั้น และนายจ้าง/สถานประกอบการไทย ต้องเป็นผู้ติดต่อประสานงานโดยตรงด้วยตนเอง

1.5) ตัวอย่างสัญญาจ้างมาตรฐาน (Employment Contract) ให้กรอกรายละเอียดให้ครบถ้วน

1.6) กรณีเป็นนิติบุคคล ให้ยื่นเอกสาร ได้แก่ สำเนาหนังสือการจดทะเบียนสำเนาบัตรประชาชนของกรรมการผู้มีอำนาจลงนามและเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

เอกสารตามข้อ 1.1), 1.2), 1.3), 1.4) และ 1.5) ให้นายจ้างกรอกให้ครบถ้วนทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ

2) สจก. หรือ สจจ. ส่งเอกสารที่ผ่านการรับรองแล้วให้กรมการจัดหางาน จำนวน 2 ชุด (เป็นต้นฉบับ 1 ชุด) นายจ้างเก็บรักษาไว้ จำนวน 1 ชุด และสจก. หรือ สจจ. เก็บรักษาไว้ จำนวน 1 ชุด

3) กรมการจัดหางาน รวบรวมหลักฐาน พร้อมทั้งตรวจสอบความเรียบร้อยสมบูรณ์ของเอกสารจาก สจก. และ สจจ. ทั้งหมด เสนอกระทรวงแรงงานเพื่อออกหนังสือแจ้งให้กระทรวงแรงงานของประเทศต้นทางทราบ

4) กรมการจัดหางาน ส่งเอกสารที่ดำเนินการเสร็จเรียบร้อยแล้วให้กับสถานทูตของประเทศต้นทางในประเทศไทย หลังจากนั้น สถานทูตของประเทศต้นทางในประเทศไทย จะดำเนินการจัดส่งเอกสารไปยังกระทรวงแรงงานของประเทศตนเอง

5) กระทรวงแรงงานของประเทศต้นทาง เมื่อได้รับเอกสารจากกระทรวงแรงงานไทยแล้ว จะดำเนินการจัดหางานตามที่นายจ้าง/สถานประกอบการในประเทศไทยได้ระบุไว้

6) เมื่อบริษัทจัดหางานในประเทศต้นทางจัดหางานได้แล้ว ก็จัดทำบัญชีรายชื่อ (Name List) ของคนงานให้กระทรวงแรงงานของประเทศต้นทางประทับตราและลงนามรับรอง ก่อนจัดส่งมาให้แก่นายจ้าง/สถานประกอบการของไทยเพื่อดำเนินการต่อไป

ขั้นตอนที่ 3 การยื่นคำขออนุญาตทำงานแทนคนต่างด้าว

1) เมื่อนายจ้าง/สถานประกอบการไทยได้รายชื่อคนต่างด้าวที่จะจ้าง ซึ่งผ่านการรับรองอย่างเป็นทางการจากกระทรวงแรงงานต่างประเทศต้นทางตาม 2.6 แล้ว ให้นำรายชื่อและหนังสือของนายจ้างโดยระบุตำแหน่งและหน้าที่คนต่างด้าวจะเดินทางผ่านมายื่น พร้อมคำขออนุญาตทำงานแทนคนต่างด้าวตามแบบ ตท.15 ณ สจจ. ที่สถานที่ทำงานของคนต่างด้าวตั้งอยู่ ส่วนในกรุงเทพมหานครให้ยื่นเอกสารดังกล่าว ณ กองการจัดระบบการนำเข้าแรงงานต่างด้าว ซึ่งเอกสารประกอบการยื่นในขั้นตอนนี้ ได้แก่

1.1) บัญชีรายชื่อ (Name List) ตามที่ประเทศต้นทางออกให้และรับรองอย่างเป็นทางการจากกระทรวงแรงงานประเทศต้นทาง

1.2) คำขอ ตท.15 จัดทำเป็นรายบุคคลของคนต่างด้าว

1.3) รูปถ่ายของคนต่างด้าวขนาด 2.5 x 3 เซนติเมตร จำนวน 2 รูป ซึ่งถ่ายมาแล้วไม่เกิน 6 เดือน และเขียนชื่อตัวบรรจบของคนต่างด้าวด้านหลังรูปทุกรูปเพื่อป้องกันการสูญหาย

1.4) สำเนาหนังสือยืนยันการมีโควตา

ทั้งนี้ เมื่อยื่นคำขอแล้ว นายจ้าง/สถานประกอบการไทยจะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมการยื่นคำขอฉบับละ 100 บาท

2) สจจ. ส่งบัญชีรายชื่อให้แก่กรมการจัดหางาน

3) กรมการจัดหางานดำเนินการ แจ้งสถานทูตหรือสถานกงสุลไทยในประเทศต้นทางและสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองทราบ เพื่อดำเนินการออกวีซ่าและอนุญาตให้พำนักอยู่ในประเทศไทยได้

ขั้นตอนที่ 4 การออกใบอนุญาตทำงานของคนต่างด้าว

1) บจจ. ในประเทศต้นทางนำคนต่างด้าวไปยื่นขอรับการตรวจลงตราเข้าประเทศไทย ณ สถานทูตหรือสถานกงสุลไทยที่ตั้งอยู่ ณ ประเทศต้นทาง ซึ่งคนต่างด้าวจะได้รับการประทับการตรวจลงตรา (Non-Immigrant Visa L-A) ตามที่กรมการจัดหางานแจ้งประสานไปตามข้อ 3) ในขั้นตอนที่ 3

2) เมื่อคนต่างด้าวได้รับวีซ่าเข้าประเทศเพื่อการทำงาน (Non-Immigrant Visa L-A) จากสถานทูตหรือสถานกงสุลไทยแล้ว เมื่อเดินทางผ่านด่านตรวจคนเข้าเมือง จะได้รับการประทับตราอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรไทย 2 ปี และเพื่อประโยชน์ต่อการมีใบอนุญาตทำงาน โดยเร็ว นายจ้างจะต้องพาคนต่างด้าวไปตรวจสุขภาพภายใน 30 วัน ณ โรงพยาบาลที่กระทรวงสาธารณสุขสุภาพกำหนด โดยนายจ้างควรแจ้งประสานงานกับ โรงพยาบาลและนัดหมายล่วงหน้าก่อนนำคนต่างด้าวไปตรวจสุขภาพ เพื่อความสะดวกในการได้รับบริการ สำหรับข้อมูลเกี่ยวกับ โรงพยาบาลของกระทรวงสาธารณสุขที่ให้บริการ สามารถสอบถามได้ที่สำนักพัฒนาระบบบริการสุขภาพ กรมสนับสนุนบริการ หรือสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด พร้อมทั้งยื่นคำร้องขอรับใบอนุญาตทำงานภายในเวลาที่กำหนด ซึ่งมีเอกสารที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

2.1) คำร้องขอรับใบอนุญาตทำงาน

2.2) สำเนาหนังสือแจ้งผลการขอรับใบอนุญาตทำงาน

2.3) หนังสือเดินทางฉบับจริง พร้อมสำเนา 1 ชุด

2.4) ใบรับรองแพทย์

3) คนต่างด้าวที่ยื่นคำขอรับใบอนุญาตทำงาน จะต้องจ่ายเงินค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงานตามระยะเวลาที่คนต่างด้าวขออนุญาตทำงานแต่ไม่เกินหนึ่งปี จำนวนเงินปีละ 1,800 บาท

4) นายจ้าง/สถานประกอบการในจังหวัดต่าง ๆ ขึ้นเรื่องตาม 2) ณ สำนักงานจัดหางานจังหวัด ส่วนนายจ้าง/สถานประกอบการในกรุงเทพมหานคร จะต้องยื่นเอกสารต่าง ๆ ณ กองการจัดระบบการนำเข้าแรงงานต่างด้าว ซึ่งกองฯ จะดำเนินการนัดนายจ้าง/สถานประกอบการ นำคนต่างด้าวมาดำเนินการจัดทำใบอนุญาตทำงาน พร้อมนัดวันรับใบอนุญาตทำงาน รวมทั้งคนต่างด้าวต้องชำระค่าธรรมเนียมตามระยะเวลาที่ขออนุญาตทำงานแต่ไม่เกินหนึ่งปีเช่นกัน

2.9.3 การดูแลการใช้แรงงานต่างด้าว/การรายงานตามกำหนดเวลา/การแจ้งยกเลิกการทำงาน

1) กรณีที่นายจ้าง/สถานประกอบการ มอบอำนาจให้บุคคลหรือนิติบุคคลดำเนินการใด ๆ แทนให้ยื่นหนังสือมอบอำนาจติดอากรแสตมป์ 10 บาท พร้อมสำเนาบัตรประชาชนของนายจ้างและผู้รับมอบอำนาจ สำหรับการดำเนินการเพียงครั้งเดียว ส่วนการดำเนินการหลายครั้งให้ติดอากรแสตมป์ 30 บาท

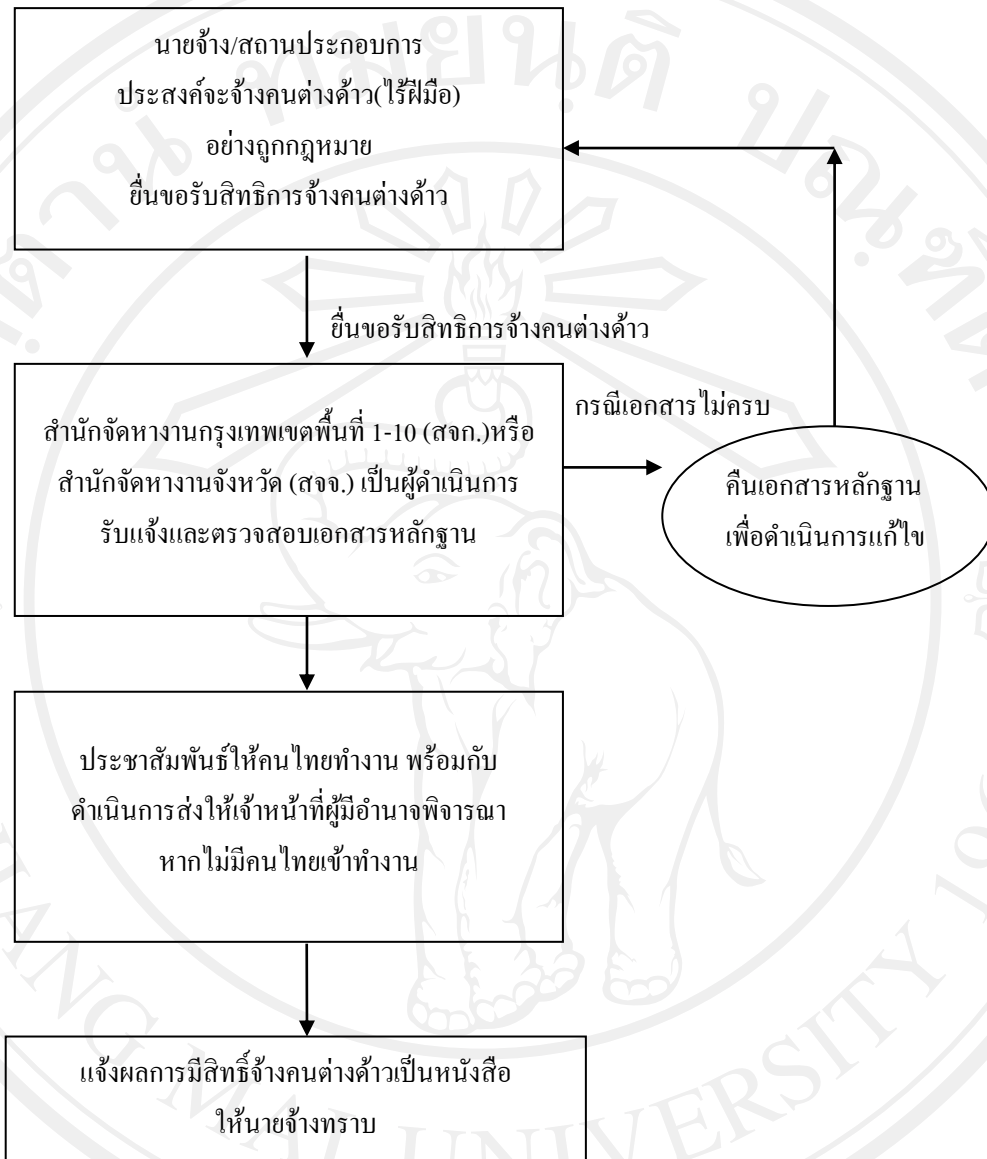
2) เมื่อนายจ้าง/สถานประกอบการ ได้รับคนต่างด้าวเข้าทำงานแล้ว ต้องปฏิบัติต่อคนต่างด้าวตามเงื่อนไขของกฎหมายแรงงานไทยที่เกี่ยวข้อง เช่น ต้องจัดทำประกันสังคมให้คนงานต่างด้าวต้องจ่ายค่าจ้างและสวัสดิการ ตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานไทย

3) เมื่อเลิกจ้างแรงงานต่างด้าวแล้วต้องปฏิบัติ ดังนี้

3.1) ให้นำคนต่างด้าวไปแจ้งออกหรือแจ้งการเลิกจ้างที่กรมการจัดหางานหรือภายใน 15 วัน หลังจากคนต่างด้าวย้ายออกจากงานหรือหลบหนีออกจากบ้าน/สถานประกอบการ (ในกรณีนี้ควรแจ้งเจ้าหน้าที่ตำรวจด้วย) ในส่วนของจังหวัด ให้ติดต่อ ณ สำนักงานจัดหางานจังหวัด ส่วนในเขตกทม. ให้ติดต่อที่กองการจัดระบบการนำเข้าแรงงานต่างด้าว และคนต่างด้าวต้องคืนใบอนุญาตทำงานแก่เจ้าหน้าที่ด้วย

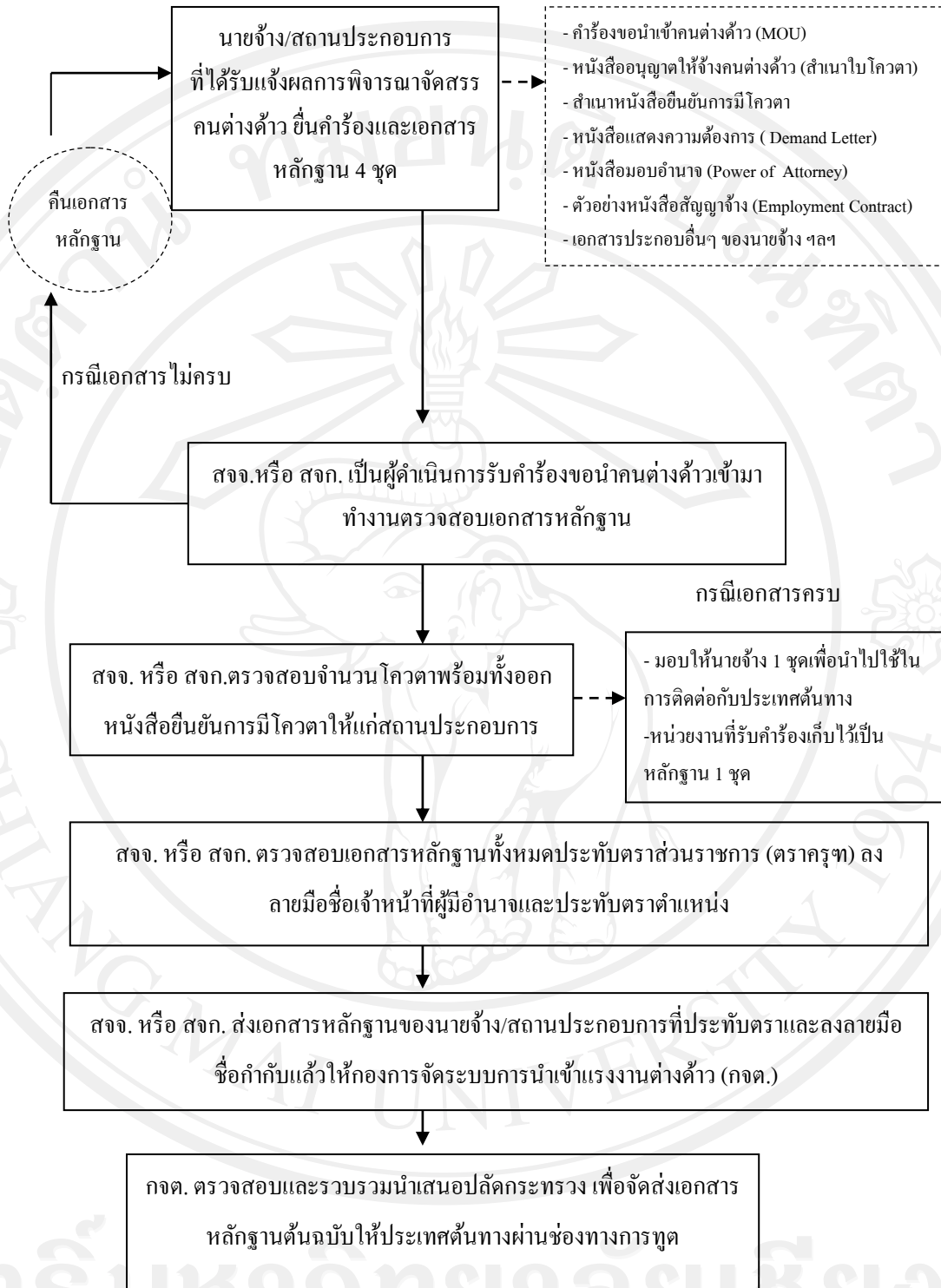
3.2) นายจ้างนำคนต่างด้าวเดินทางออกนอกประเทศ โดยแจ้งสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองทุกแห่งที่ด่านชายแดนไทย

การนำเข้าแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานอย่างถูกกฎหมายตาม MOU



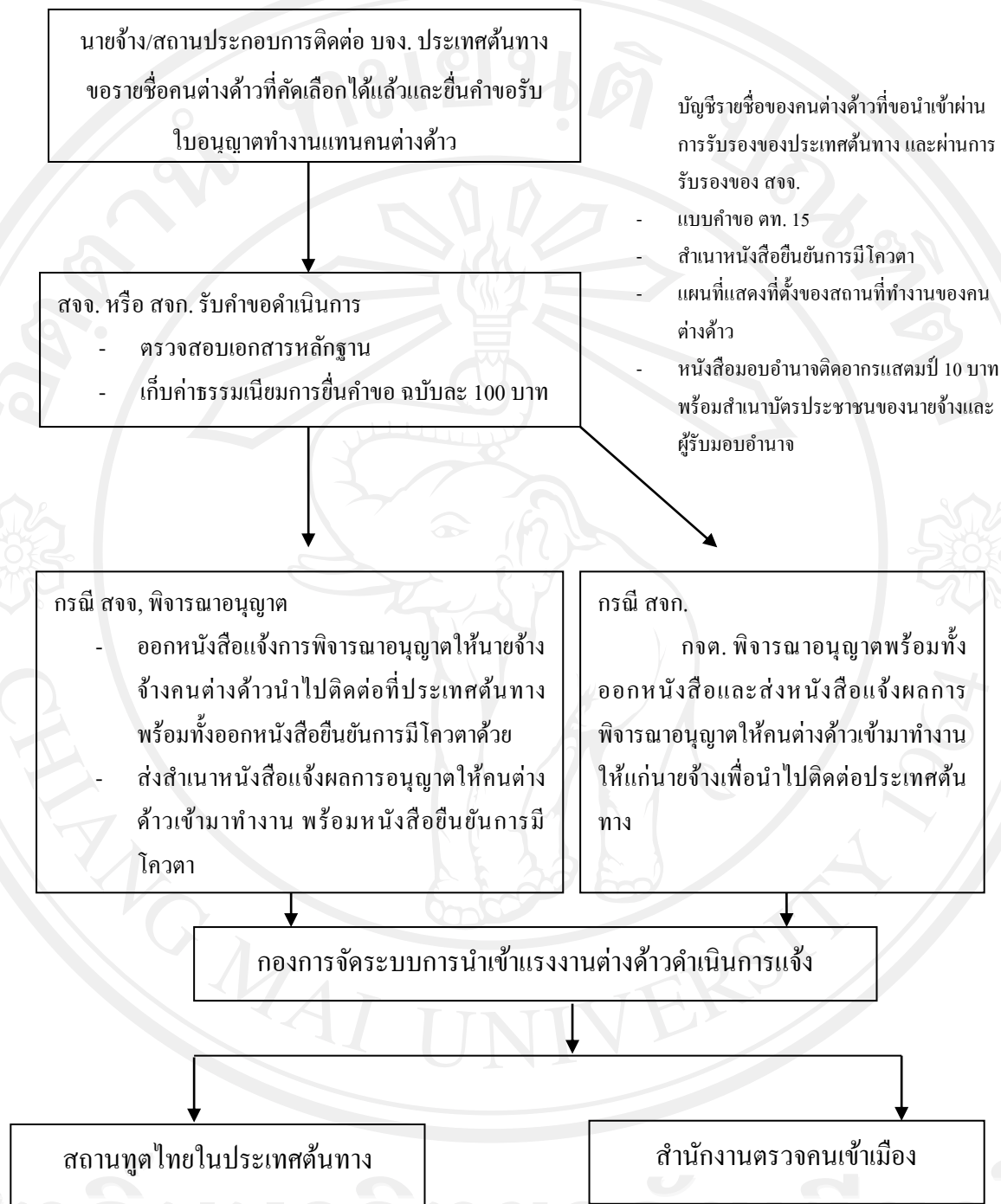
ที่มา : สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, 2556 : ข้อมูลออนไลน์

ภาพที่ 2.3 ขั้นตอนที่ 1 การรับแจ้งความต้องการจ้างคนต่างด้าว (โควตา)



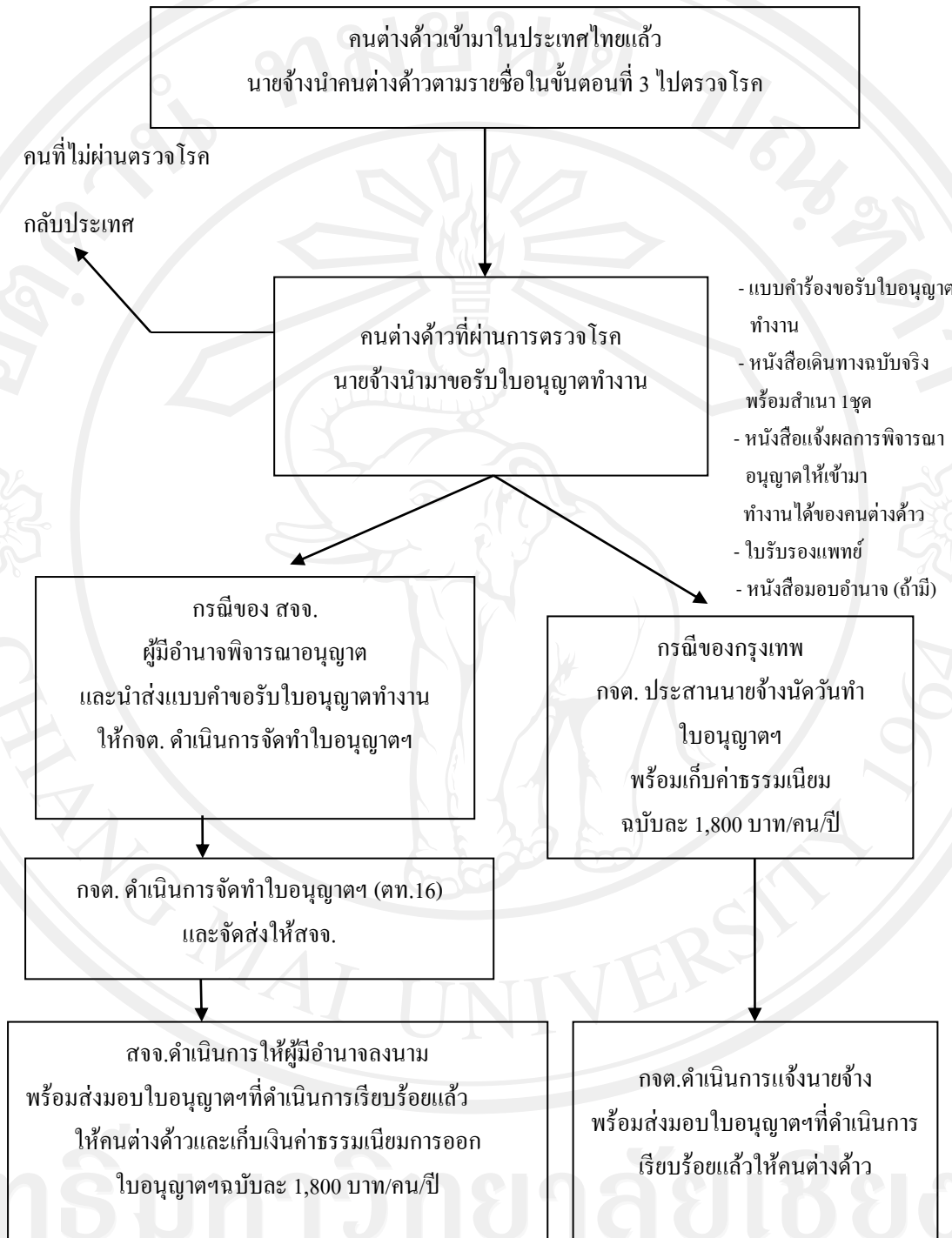
ที่มา : สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, 2556 : ข้อมูลออนไลน์

ภาพที่ 2.4 ขั้นตอนที่ 2 การยื่นคำร้องขอคนต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทย



ที่มา : สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, 2556 : ข้อมูลออนไลน์

ภาพที่ 2.5 ขั้นตอนที่ 3 การยื่นคำขออนุญาตทำงานแทนคนต่างด้าว



ที่มา : สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, 2556 : ข้อมูลออนไลน์
ภาพที่ 2.6 ขั้นตอนที่ 4 การออกใบอนุญาตทำงานให้คนต่างด้าว

2.9.4 ขั้นตอนการนำเข้าแรงงานพม่าตาม MOU (สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, 2556 : ข้อมูลออนไลน์)

1) แจ้งความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวหรือขอโควตา

ส่วนกลาง : สจก. 1-10

ส่วนภูมิภาค : สจจ. ทุกจังหวัดที่เป็นที่ตั้งสถานที่ทำงาน

สจก.1-10/สจจ. ออกหนังสือแจ้งผลการอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าว (โควตา)

2) ยื่นคำร้องขอนำเข้าแรงงานต่างด้าว ณ สถานที่ยื่นขอโควตา เอกสาร ดังนี้

2.1) หนังสือแสดงความต้องการแรงงานพม่า (Demand Letter of Myanmar Workers)

2.2) สัญญาจ้างแรงงาน (Employment Contract)

2.4) หนังสือแจ้งผลการอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าว(โควตา)

2.5) หนังสือยืนยันการมีโควตา

2.6) เอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

กรมการจัดหางานจะรวบรวมคำร้องและจัดส่งให้กับทางการพม่าผ่าน สอท. พม่า เพื่อให้ทางการพม่าดำเนินการรับสมัครและคัดเลือกแรงงานให้ ทางการพม่าจะจัดทำบัญชีรายชื่อคนงาน (Name List) ส่งมาให้มายังต่อไป

3) การตรวจลงตราวีซ่าและประทับตราให้อยู่ในราชอาณาจักร

เมื่อนายจ้าง/สถานประกอบการ ได้รับบัญชีรายชื่อ (Name List) จากทางการพม่าแล้ว ให้ยื่นเอกสาร ต่อไปนี้ ที่ สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน

3.1) หนังสือนำส่งและบัญชีรายชื่อจากทางการพม่าที่มีการรับรอง
โดย สอท. พม่า

3.2) สำเนาหนังสือนำส่งคำร้องของกรมการจัดหางาน

3.3) สำเนาหนังสือโควตา

3.4) เอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

กรมการจัดหางานจะมีหนังสือแจ้ง สอท. พม่า เพื่อยืนยันการคัดเลือกแรงงานของนายจ้าง และมีหนังสือแจ้งสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง เพื่อพิจารณาตรวจลงตราวีซ่าและอนุญาตให้แรงงานพม่าเดินทางเข้ามาในประเทศไทย

4) ยื่นขอรับใบอนุญาตทำงาน

เมื่อแรงงานพม่าเดินทางเข้ามาในประเทศไทยแล้ว ให้ยื่นขอรับใบอนุญาตทำงาน ณ สจก.1-10/สจจ. ที่ยื่นคำร้องไว้โดยมีเอกสาร ดังนี้

- 4.1) แบบคำขอ (ตท.2)
- 4.2) หนังสือรับรองการจ้าง
- 4.3) ใบรับรองแพทย์ (ไม่เกิน 6 เดือน)
- 4.4) รูปถ่ายครึ่งตัว 3 x 4 เซนติเมตร จำนวน 3 รูป
- 4.5) เอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง
- 4.6) อัตราค่าธรรมเนียมการทำงานของคนต่างด้าวในท้องที่

กรุงเทพมหานครและปริมณฑล

- 4.6.1) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต 1 ปี : 1,800 บาท
- 4.6.2) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต 2 ปี : 3,600 บาท
- 4.6.3) ค่าธรรมเนียมการยื่นคำขอ ฉบับละ 100 บาท

2.9.5 ขั้นตอนการนำเข้าแรงงานลาวและกัมพูชาตาม MOU (สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, 2556 : ข้อมูลออนไลน์)

1) ยื่นแจ้งความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว (ขอโควตา) ที่ สจก.1-10/สจจ.

1.1) กรณีนายจ้างเป็นบุคคลธรรมดา

- 1.1.1) สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนและสำเนาทะเบียนบ้าน หรือสำเนาหนังสือเดินทางและสำเนาใบอนุญาตทำงาน(กรณีเป็นคนต่างด้าว)
- 1.1.2) หลักฐานแสดงความจำเป็นในการจ้างแรงงานต่างด้าวเช่น สัญญาเช่า โฉนดที่ดิน

1.1.3) แผนที่แสดงที่ตั้งสถานที่ทำงาน

1.1.4) เอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

1.2) กรณีนายจ้างเป็นนิติบุคคล

- 1.2.1) สำเนาหนังสือรับรองการจดทะเบียนนิติบุคคลพร้อมสำเนาบัตรประชาชนของกรรมการผู้มีอำนาจลงนาม (คนไทย) หรือสำเนาใบอนุญาตทำงานของนายจ้าง (คนต่างด้าว)

1.2.2) หนังสือแสดงความจำเป็นในการจ้างแรงงานต่างด้าว

1.2.3) แผนที่แสดงที่ตั้งสถานที่ทำงาน

1.2.4) เอกสารอื่นๆที่เกี่ยวข้อง

2) การยื่นคำร้องขอนำเข้าแรงงานต่างด้าวเข้ามาในประเทศไทยพร้อมเอกสาร ดังนี้

2.1) แบบคำร้องขอนำเข้า

2.2) หนังสือแสดงความต้องการแรงงาน (Demand Letter)

2.3) หนังสือแต่งตั้ง (Power of Attorney)

2.4) สัญญาจ้างแรงงาน (Employment Contract)

2.5) สำเนาหนังสือยืนยันการมีโควตาจ้างแรงงานต่างด้าว

2.6) สำเนาหนังสือแจ้งผลการอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าว

2.7) แผนที่ตั้งแสดงสถานที่ทำงาน

กรมการจัดหางานจะรวบรวมเอกสารคำร้องส่งให้กับประเทศต้นทางโดยผ่านช่องทางการทูต ประเทศต้นทางจะมอบให้บริษัทจัดหางานที่ระบุในหนังสือ แต่งตั้ง (Power of Attorney) ไปดำเนินการจัดหาคนงานและจัดทำบัญชีรายชื่อ (Name List) ส่งให้นายจ้างในประเทศไทยพร้อม สำเนาหนังสือเดินทางของคนต่างด้าวตามที่อยู่ของนายจ้างที่ระบุในแบบคำร้องขอนำเข้า

3) การตรวจลงตราวีซ่า และการขออนุญาตทำงานแทนคนต่างด้าว

เมื่อนายจ้างได้รับบัญชีรายชื่อ (Name List) จากประเทศต้นทางแล้วให้ยื่นคำขออนุญาต ทำงานแทนคนต่างด้าวพร้อมเอกสาร ดังนี้

3.1) แบบคำขอ (ตท.2)

3.2) หนังสือรับรองการจ้าง

3.3) สำเนาหนังสือยืนยันการมีโควตา

3.4) บัญชีรายชื่อคนต่างด้าวที่บริษัทจัดหางานประเทศต้นทางจัดหาให้

(Name List) โดยระบุด้านตรวจคนเข้าเมืองที่คนต่างด้าวจะเดินทางเข้ามา

3.5) รูปถ่ายคนต่างด้าวขนาด 3x4 ซม. จำนวน 3 รูป

3.6) สำเนาหนังสือเดินทาง

3.7) แผนที่ตั้งแสดงสถานที่ทำงาน

3.8) เอกสารนายจ้างตามที่กำหนด

3.9) เอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

กรณีนายจ้างเป็นนิติบุคคลให้ยื่นสำเนาหนังสือรับรองการจดทะเบียนนิติบุคคลและสำเนาบัตรประชาชนของกรรมการผู้มีอำนาจลงนาม หรือสำเนาใบอนุญาตทำงานของนายจ้าง (กรณีเป็นคนต่างด้าว)

หมายเหตุ : นายจ้างไม่สามารถติดต่อด้วยตนเองได้ จะต้องมืหนังสือมอบอำนาจ กรรมการ จัดหางานมีหนังสือแจ้งไปยังสถานทูตไทยในลาว/กัมพูชา เพื่อตรวจลงตราประเภท Non Immigrant L-A ให้แก่คนต่างด้าวและประสานสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเพื่อพิจารณาอนุญาตให้คนต่างด้าว เดินทางเข้าประเทศไทย

4) การขอรับใบอนุญาตทำงาน

เมื่อคนต่างด้าวเดินทางเข้ามาในประเทศไทยแล้วนายจ้างจะต้องนำคนต่างด้าวไป ยื่นขอรับใบอนุญาตทำงานภายใน 30 วัน โดยใช้เอกสาร ดังนี้

- 4.1) คำร้องขอรับใบอนุญาตทำงาน
- 4.2) สำเนาหนังสือการขอรับใบอนุญาตทำงาน
- 4.3) รูปถ่ายคนต่างด้าว ขนาด 3x4 ซม. จำนวน 3 รูป
- 4.4) หนังสือเดินทางของคนต่างด้าวของผู้ยื่นคำขออนุญาตทำงาน
- 4.5) ใบรับรองแพทย์ (ไม่เกิน 6 เดือน)
- 4.6) เอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ซึ่งได้รับการตรวจลงตรา ประเภท Non-Immigrant L-A พร้อมสำเนา

คนต่างด้าวผู้ขอรับใบอนุญาตทำงานต้องมารับใบอนุญาตทำงานด้วยตนเองเท่านั้น

2.10 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ณัฐญา อุตมชัย (2549) ได้ศึกษาเรื่อง การประเมินผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว 2547-2548 กรณีศึกษา เปรียบเทียบจังหวัดเชียงรายและลำพูน ผลการศึกษาพบว่า การดำเนินการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวของจังหวัดลำพูนคือการดำเนินการ สกัดกั้นไม่ให้ลักลอบเข้ามาทำงานใหม่ และตรวจตามสถานประกอบการ ในขณะที่จังหวัดเชียงราย มีการกำหนดมาตรการสกัดกั้น ตรวจสอบลาดตระเวน และปราบปรามอย่างจริงจังกับแรงงานต่างด้าว ตลอดจนเน้นมาตรการส่งแรงงานต่างด้าวกลับ โดยคำนึงถึงความปลอดภัยในด้านความร่วมมือ ของนายจ้างของแรงงานต่างด้าวทั้งจังหวัดลำพูนและจังหวัดเชียงรายพบว่า นายจ้างให้ความร่วมมือ ในการแก้ปัญหาเป็นอย่างดีในการมาขึ้นทะเบียน ตรวจสอบสุขภาพ ประกันสุขภาพ และ พิสูจน์สัญชาติ ส่วนปัญหาอุปสรรค ของจังหวัดลำพูนคือการขาดแคลนบุคลากรในการขึ้นทะเบียน และทำประวัติ ของแรงงานต่างด้าว ส่วนจังหวัดเชียงรายนั้นขาดเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการตรวจสอบ จับกุม ปราบปรามตลอดจนอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ในการปราบปรามมีไม่เพียงพอ

ธีรดา พุ่มชะบา (2549) ได้ศึกษาเรื่องการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือไปปฏิบัติ ในเขตพื้นที่อำเภอฝาง จังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมาย เนื่องจาก ทำให้ทราบประวัติและที่อยู่ที่เป็นหลักแหล่ง งานที่ทำ ของแรงงานต่างด้าว สามารถตรวจสอบและ ควบคุมได้ นายจ้างส่วนใหญ่ที่มีการจ้างแรงงานต่างด้าว เป็นแรงงานต่างด้าวที่ถูกต้องตามกฎหมาย ทั้งหมด นอกจากนี้นายจ้างมีความพึงพอใจกับนโยบายดังกล่าวโดยความเห็นจากนายจ้างส่วนใหญ่ ให้ความเห็นต่อนโยบายว่าเป็นนโยบายที่มีประโยชน์ แต่อย่างไรก็ตามยังมีแรงงานต่างด้าวที่ผิด กฎหมายลักลอบเข้าเมืองมาเช่นกัน

อดิเรก พันเขียว (2547) ได้ศึกษาเรื่อง วิเคราะห์การกำหนดนโยบายจัดการปัญหาแรงงาน ต่างด้าวผิดกฎหมายในประเทศไทย อดีต ปัจจุบัน และ อนาคต ผลการศึกษาพบว่า การกำหนด นโยบายปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไร้ฝีมือของไทย ช่วงปี พ.ศ.2535-2546 ได้อาศัยแนวคิด และหลักการด้านความมั่นคงของชาติและแนวคิดเกี่ยวกับเศรษฐกิจทุนเสรีนิยมเป็นหลัก โดยละเอียด แนวคิดด้านสิทธิมนุษยชนและสิทธิด้านแรงงาน ผลการดำเนินการตามนโยบายจัดการปัญหา แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายของไทยไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากพบข้อบกพร่อง ดังนี้ การนำแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายมาทำให้ถูกต้องกฎหมาย มาตรการลดผลกระทบไม่ได้ผล มาตรการ ป้องกัน ควบคุมและสกัดกั้นการหลบหนีเข้าเมืองขาดประสิทธิภาพ นโยบายเปลี่ยนบ่อยเกินไป ขาดความชัดเจนและต่อเนื่อง ตลอดจนการเกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชน และสิทธิแรงงาน ซึ่งจาก

การศึกษาผู้ศึกษาได้ให้ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายของประเทศ
ไทยในอนาคต ดังนี้ รัฐบาลควรจัดตั้งหน่วยงานและออกกฎหมายมาใช้เป็นมาตรการในการบริหาร
จัดการแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือ เป็นเฉพาะกาล โดยกำหนดวิธีการที่ใช้ในต่างประเทศ เช่นการ
กำหนดโควตาตามประเภทของแรงงานที่จะนำเข้าแต่ละปีให้ชัดเจน นำระบบการจ้างล่วงหน้ามาใช้
มีการเก็บภาษีอากรจากการใช้แรงงานต่างด้าวของนายจ้าง ตลอดจนปรับมาตรฐานการใช้แรงงาน
ต่างด้าวไร้ฝีมือให้เท่ากับการใช้แรงงานไทย

สรรพสิริ อรชัยพันธ์ลาภ (2552) ได้ศึกษาเรื่อง ประสิทธิผลของนโยบายแรงงานต่างด้าว:
ศึกษากรณีจังหวัดตาก ผลการศึกษาพบว่า การประเมินประสิทธิผลในการน่านโยบายไปปฏิบัติ พบว่า
อยู่ในระดับต่ำ ทั้ง 5 ด้าน คือ 1) ด้านการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว 2) ด้านการกำกับติดตามดูแล
3) ด้านการคุ้มครองแรงงานต่างด้าว 4) ด้านความสอดคล้องกับความต้องการของผู้ประกอบการ
และ 5) ด้านการป้องกันผลกระทบด้านลบ ส่วนปัจจัยที่ส่งผลให้ ประสิทธิผลของการดำเนิน
นโยบายแรงงานต่างด้าวอยู่ในระดับน้อย ได้แก่ 1) นโยบายแรงงานต่างด้าวขาดความชัดเจนและ
ไม่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย 2) หน่วยงานที่น่านโยบายไปปฏิบัติ
ขาดความพร้อมด้านงบประมาณ กำลังคน และวัสดุอุปกรณ์ และ 3) ปัจจัยด้านการให้ความร่วมมือ
ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (คือ ผู้ประกอบการ และประชาชนในท้องถิ่น) อยู่ในระดับน้อย

จิรพล ภูมิภักดี (2546) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การศึกษาความต้องการแรงงานต่างด้าวของ
ผู้ประกอบการในจังหวัดกาญจนบุรี จากผู้ประกอบการในจังหวัดกาญจนบุรี มีแรงงานชาวพม่า
จำนวน 343 ราย ผลการศึกษาพบว่า ความสำคัญกับปัจจัยด้านค่าจ้าง แรงงานต่างด้าวหาง่าย
สามารถทดแทนแรงงานไทยที่ขาดแคลนได้ และมีความขยัน อดทนในการทำงานหนัก สกปรก
ทำงานบางประเภทที่คนไทยไม่นิยมทำ รวมทั้งไม่เรียกร้องสวัสดิการมากเหมือนแรงงานไทย
มีความพอใจกับสิ่งที่ผู้ประกอบการจัดทำให้ มีการดูแลเหมือนแรงงานไทย

2.11 กรอบแนวคิด

