

บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการผลักดันวาระนโยบายด้านปัญหา

แรงงานต่างด้าว: กรณีศึกษาเทศบาลนครสมุทรสาคร

THE ROLE OF LOCAL GOVERNMENT FOR AGENDA SETTING IN FOREIGN WORKER'S PROBLEM: A CASE STUDY OF SAMUTSAKHON MUNICIPALITY

จินดา ชำรงอารีย์กุล

Jinda Thomrongajariyakul

รัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

Jinda.j21@gmail.com

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ คือ 1) เพื่อศึกษาปัญหาและผลกระทบของปัญหาแรงงานต่างด้าวต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) เพื่อศึกษาปัจจัยในการผลักดันวาระนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยศึกษากรณีผลักดันวาระนโยบาย การกำหนดนโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว โดยแบ่งการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลเป็น 2 กลุ่ม คือ 1) ฝ่ายบริหาร 2) ฝ่ายปฏิบัติการ และกลุ่มของผู้ได้รับผลกระทบจากปัญหา

ผลการศึกษาพบว่าปัญหาแรงงานต่างด้าวในพื้นที่เทศบาลนครสมุทรสาครมีปัญหาหลายประการ ดังนี้ ปัญหาความไม่เข้าใจในความแตกต่างทางวัฒนธรรม การกลับมาของโรคติดต่อที่หายไปแล้วจากสังคมไทย การขาดสุขลักษณะที่ดี การแย่งอาชีพคนไทย การย้ายงานกะทันหันทำให้นายจ้างเสียผลประโยชน์และกลายเป็นแรงงานผิดกฎหมาย การศึกษาปัจจัยในการผลักดันวาระนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น พบว่า เทศบาลนครสมุทรสาครมีแนวทางที่สอดคล้องกับปัจจัยที่ก่อให้เกิดแรงผลักดันด้านปัญหา 3 ปัจจัยอันได้แก่ ปัจจัยด้านความสัมพันธ์กับสัญลักษณ์ที่สังคมรับรู้อยู่แล้ว, ปัจจัยการขาดเครื่องมือทางภาคเอกชน และปัจจัยการมีเทคโนโลยีที่เพียงพอ ขณะที่ปัจจัยที่ไม่สอดคล้องมีเพียงแค่ 2 ปัจจัย ได้แก่ ปัจจัยด้านผลกระทบของปัญหา และปัจจัยการเปรียบเทียบและล้นออกมาจากปัญหาเดิม แต่กลับเป็นประเด็นสำคัญที่ทำให้กระบวนการนโยบายมีอาจเกิดขึ้นได้ นั่นคือ มุมมองทัศนคติของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อปัญหา และข้อจำกัดทางด้านกฎหมาย

คำสำคัญ: องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, แรงงานต่างด้าว, การผลักดันวาระนโยบาย

Abstract

The objectives of this research were: 1) to study the problems of foreign workers and its impact on Local Government, 2) to study the factors that induced the Local government policy agenda into acknowledging the problem of local government. The study uses Samutsakhon municipality as a case study, and collecting data party through key information groups. They are 1) the executives 2) the officers and the people affected by the problem.

The results of the study indicated that foreign workers' problem in Samutsakhon Municipality area such as: the problem of not understanding in cultural different, public health's problem in returning of contagious disease to Thailand and lacking of good hygiene, stealing jobs from Thais, changing job suddenly that effected to employer losing profit and became illegal workers. Studying the factors which forced into policy agenda of local government founded that Samutsakhon Municipality have 3 factors that match with the policy agenda setting factor were: relationships to symbols, absence of private means, availability of technology and have 2 factors that not match were: effects of the problem, analogous and spillover agenda setting. The important factors that make the agenda setting unsuccessful are the executive's vision and the legal restriction.

Keyword: Local Government, Foreign Worker, Agenda Setting

บทนำ

การปกครองท้องถิ่นที่ดี จะทำให้สามารถแก้ไขปัญหาพื้นฐานของท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถกระจายการพัฒนาของประเทศออกไปให้ทั่วถึงอย่างกว้างขวางและเสมอภาค จุดเด่นของการปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ที่การเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการปกครองเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาท้องถิ่นของตน ไปในทิศทางที่ตนเองต้องการได้โดยอิสระ การปกครองท้องถิ่นที่ดีต้องสอดคล้องกับการปกครองประเทศ และการปกครองท้องถิ่นอื่นๆในลักษณะการพึ่งพาเกื้อกูลซึ่งกันและกัน [1] และเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถปกครองตนเองได้จึงต้องมีการกระจายอำนาจ (Decentralization) อันเป็นกระบวนการถ่ายโอนความรับผิดชอบอำนาจหน้าที่เพื่อการจัดการเป็นการเฉพาะหรือทั่วไปลงไปสู่ระดับล่างภายในองค์กร ระบบ หรือแผนงาน[2]

เนื่องจากท้องถิ่นแต่ละแห่งย่อมมีความแตกต่างกัน ทั้งด้านสภาพภูมิประเทศ ประชากร กิจกรรมทางเศรษฐกิจ และอื่นๆ อันเป็นเหตุให้ความต้องการของแต่ละท้องถิ่นที่ไม่เหมือนกัน รวมถึงปัญหาในท้องถิ่นก็มีความหลากหลายต่างกันไปด้วย ฉะนั้นการแก้ปัญหาจึงย่อมต้องปรับเปลี่ยนไปตามความเหมาะสมของสถานที่ งบประมาณ หรือบุคลากร ซึ่งท้องถิ่นแต่ละแห่งก็จะมีกระบวนการที่แตกต่างกันไป ปัญหาทั้งหลายที่เกิดกับท้องถิ่นย่อมส่งผลโดยตรงต่อพื้นที่ และประชาชนที่อยู่อาศัย ความแตกต่างของปัญหาและลักษณะเฉพาะของท้องถิ่นทำให้การจัดการปัญหาไม่สามารถใช้รูปแบบเดียวกันกับหลายๆพื้นที่ (One-Size-Fit-All) ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรับมือกับปัญหาที่เกิดขึ้นเฉพาะในท้องถิ่นนั้นๆ ดังเช่น ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว

ปัจจุบันประเทศไทยมีแรงงานต่างด้าวเข้ามาประกอบอาชีพจำนวนกว่า 1,356,946 คน[3] โดยมีจำนวนแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ (พม่า ลาว และ กัมพูชา) ที่เข้าเมืองถูกกฎหมายและได้รับอนุญาตทำงานตามมาตรา 9 จำนวนทั้งสิ้น 1,294,690 คน คิดเป็นร้อยละ 95.41 ของจำนวนแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองถูกกฎหมายทั้งหมด ถือว่าเป็นจำนวนที่สูงมาก แต่ถึงกระนั้นก็เป็นเพียงจำนวนหนึ่งที่สามารถสำรวจและจัดทำข้อมูลสถิติได้ ซึ่งข้อเท็จจริงแต่ละพื้นที่นั้นเชื่อว่ายังมีแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายอยู่อาศัย และประกอบอาชีพในประเทศไทยอีกจำนวนมาก อันก่อให้เกิดผลกระทบหลายด้านไม่ว่าจะเป็นปัญหาอาชญากรรม ปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาการลักลอบเข้าเมือง ปัญหาด้านการศึกษา ปัญหาผู้หญิงและเด็ก ผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ผลกระทบด้านสาธารณสุข

โดยทั่วไป นโยบายเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวของรัฐบาลจะเน้นการดำเนินการเกี่ยวกับควบคุมสกัดกั้น หรือกระบวนการเชิงนโยบายระดับมหภาคซึ่งจำเป็นต้องคำนึงถึงผลกระทบด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นที่เข้าใจว่าการดำเนินการดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้การดำเนินการของรัฐบาล หากพิจารณาถึงท้องถิ่นในฐานะที่เป็นพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการที่มีแรงงานต่างด้าวเข้ามาอาศัยและใช้บริการสาธารณสุข ซึ่งส่งผลทั้งต่อสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น การสาธารณสุข ปัญหาอาชญากรรม หรือแม้แต่ผลกระทบด้านความรู้สึกและสภาพจิตใจของประชาชนในพื้นที่

ประเด็นที่กล่าวมาในข้างต้นล้วนเป็นสิ่งที่มีความกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ในฐานะที่เป็นหน่วยการปกครองที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ผลกระทบของประเด็นระดับมหภาค เช่น แรงงานต่างด้าว ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นที่มาของปัญหาของงานวิจัยชิ้นนี้ (Statement of Problem) ที่มีคำถามการวิจัยว่า **ในฐานะหน่วยงานในใกล้ชิดและมีหน้าที่โดยตรงในการดูแลท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี**

บทบาทอย่างไรต่อปัญหาแรงงานต่างด้าวในด้านการผลักดันวาระนโยบาย เพื่อนำไปสู่กระบวนการกำหนดนโยบาย

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหาและผลกระทบของปัญหาแรงงานต่างด้าวต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. เพื่อศึกษาปัจจัยในการผลักดันวาระนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยศึกษากรณีผลักดันวาระนโยบาย การกำหนดนโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว

แนวคิดที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยสนใจศึกษานโยบายที่เกิดจากปัญหาสาธารณะ กล่าวคือ เมื่อมีประเด็นปัญหาสาธารณะเกิดขึ้น การใช้นโยบายสาธารณะเพื่อจัดการปัญหานั้นจะต้องจัดประเด็นปัญหาเป็น วาระนโยบาย (Agenda) โดยเรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ (2550) [4] อธิบายว่าก่อนจึงจะเลือกนโยบายได้ นั้นหมายความว่า ผู้กำหนดนโยบายต้องเห็นว่าปัญหานั้นมีค่าควรแก่การสนใจและสามารถแก้ปัญหาได้ หากผู้กำหนดนโยบายไม่เห็นความสำคัญ อาจเนื่องมาจากไม่สนใจหรือเห็นว่าไม่สามารถแก้ปัญหาได้ ปัญหานั้นก็ไม่ได้ได้รับการพิจารณา ปัญหาบางอย่างอาจถูกจัดเป็นระเบียบวาระอยู่เป็นเวลานาน แต่บางปัญหาอาจไม่ได้ได้รับความสนใจเลย หรือการเลิกสนใจประเด็นอาจมีผลให้ต้องยกเลิกข้อห้ามที่เป็นอยู่ เพื่อศึกษาการจัดการปัญหาสาธารณะด้วยกระบวนการนโยบายนั้น ผู้วิจัยจึงได้ทำการทบทวนแรงผลักดันที่ทำให้เกิดวาระนโยบายจึงในประเด็นเรื่อง**แรงผลักดันด้านปัญหา** ซึ่ง Petre, B. Guy [4] ได้อธิบายไว้ว่ามีดังต่อไปนี้

1. *ผลกระทบของปัญหา* (effects of the problem) ประเด็นแรกของปัญหาที่จะเป็นระเบียบวาระได้ คือ กระทบต่อใครและมากน้อยแค่ไหน สำหรับคุณสมบัติของปัญหาที่จะต้องพิจารณามี 5 ประการ ได้แก่

1) ความรุนแรง (extremity) ปัญหาที่รุนแรงจะเป็นระเบียบวาระได้ง่าย เช่น โรคระบาดรุนแรงมีผลให้รัฐต้องเข้าไปแก้ไข เช่น ไข้หวัดนกหรือโรคเอดส์ เป็นต้น

2) การกระจุกตัว (concentration) แม้ปัญหาจะไม่ใช่อันตรายต่อชีวิต แต่ถ้ากระจุกตัวมากก็อาจทำให้รัฐต้องสนใจ เช่น คนตกงานจังหวัดเดียว 50,000 คน เป็นต้น

3) จำนวนคน (range of persons) โดยทั่วไปยิ่งคนได้รับผลกระทบจากปัญหาหรือมีโอกาสที่จะได้รับผลกระทบจากปัญหามาก ก็ยังมีโอกาสเป็นระเบียบวาระมาก แต่ต้องดูควบคู่กับความรุนแรงด้วย เพราะปัญหากระทบคนจำนวนน้อยแต่รุนแรงย่อมมีโอกาสเป็นระเบียบวาระได้มากกว่าปัญหากระทบคนจำนวนมากแต่ไม่รุนแรง

4) ความเข้มข้นหรือความหนาแน่นของการรวมตัวกัน (intensity) เช่น ความหนาแน่นของกลุ่มผู้บริโภคมีน้อยกว่าผู้ผลิต หรือกลุ่มผู้เสียภาษีรวมตัวกันได้้น้อยกว่ากลุ่มชาวนาหรือผู้ผลิตอาวุธ ซึ่งสามารถผลักดันปัญหาได้ไม่เท่ากัน

5) การมองเห็นได้ชัด (visibility) สังคมมักเต็มใจที่จะใช้เงินเพื่อช่วยคนที่ประสบปัญหาที่มองเห็นได้ชัด เช่น เปรียบเปรยว่าสังคมยอมเอาเงินไปช่วยชีวิตคนป็นเขา แต่ไม่ยอมเอาเงินไปใช้ในการป้องกันอุบัติเหตุทางรถยนต์ เพราะคนติดอยู่บนเขาเป็นปัญหาที่เห็นชัดกว่า หรือว่าปัญหาบางอย่างอันตรายมากแต่มองเห็นชัดน้อยกว่า

2. การเปรียบเทียบและล้นออกมาจากปัญหาเดิม (analogous and spillover agenda setting) ปัญหาที่เป็นวาระได้อีกอันหนึ่งมาจากการเปรียบเทียบกับโครงการอื่น ยิ่งประเด็นใหม่คล้ายประเด็นเก่าเท่าไร ก็ยังเป็นระเบียบวาระง่ายเท่านั้น โดยเฉพาะประเทศที่ไม่ค่อยกล้าคิดอะไรใหม่ๆ เนื่องจากวิธีการเทียบเคียงจะช่วยให้เกิดความชอบธรรมและเป็นการต่อยอดมากกว่าเรื่องใหม่หมด รวมทั้งถือเป็นการปรับปรุงโครงการเดิมด้วย นอกจากนี้การเกิดโครงการหนึ่งอาจทำให้เกิด

ความต้องการโครงการเพิ่ม ผลที่แตกตัวนี้นำไปสู่โครงการใหม่และเป็นคำตอบว่าทำไมภาครัฐจึงขยายตัวออกไปเรื่อยๆ ดังนั้น เมื่อยอมรับโครงการหนึ่งแล้วไม่ช้าก็นำไปสู่โครงการอื่น ทั้งนี้เพื่อแก้ปัญหาที่โครงการแรกสร้างไว้ นโยบายสังคมสมัยใหม่จึงเชื่อมโยงกันมาก และมีผลกระทบต่อกันในระดับที่สองหรือที่สามต่อโครงการอื่นเป็นระลอกๆ นักวิเคราะห์บางคนได้พยายามพยากรณ์และออกแบบโครงการไว้ล่วงหน้าแต่ก็ไม่เคยทำได้อย่างสมบูรณ์ ด้วยเหตุนี้นโยบายจึงเป็นสาเหตุในตัวเอง นโยบายหนึ่งจึงทำให้เกิดนโยบายอื่นๆ ตามมา

3. ความสัมพันธ์กับสัญลักษณ์ที่สังคมรับรู้อยู่แล้ว (relationships to symbols) ยิ่งปัญหาสัมพันธ์กับสัญลักษณ์เดิมของสังคมเท่าใด ก็มีโอกาสเป็นระเบียบวาระมากเท่านั้น โครงการโดยทั่วไปจึงมักพูดถึงค่านิยมดั้งเดิม แต่ถ้าเป็นค่านิยมทางลบ ก็อาจได้ผลตรงกันข้าม ยกเว้นบางเรื่องที่สังคมให้ความสนใจ เช่น โครงการรณรงค์โรคเอดส์ เป็นต้น หรือโครงการที่มีค่านิยมบางอย่างมีน้ำหนักไม่เท่าโครงการที่มีค่านิยมทางลบ เช่น คนอเมริกันสมัยหนึ่งรู้สึกว่าการพัฒนาอวกาศไม่ทันสมัย จึงเป็นแรงผลักดันของการพัฒนาการศึกษาของสหรัฐอเมริกามากกว่าเป้าหมายการศึกษาที่กำหนดตามปกติ ยิ่งกว่านั้น สังคมมักยอมรับโครงการเกี่ยวกับเด็กหรือผู้สูงอายุ การคิดโครงการเหล่านี้จึงไม่ได้เกิดขึ้นโดยบังเอิญ ความสามารถใช้สัญลักษณ์จึงเป็นทักษะที่สำคัญมากของนักวิเคราะห์นโยบาย นอกจากการคำนวณต้นทุนและผลประโยชน์ของโครงการแล้ว นักวิเคราะห์ต้องสามารถเชื่อมโยงเป้าหมายของโครงการนี้ไปยังโครงการอื่นและตัดสินใจว่าปัญหาหรือโครงการใดสำคัญกว่ากัน การเปลี่ยนปัญหาไปเป็นระเบียบวาระเป็นวิธีการชักจูงใจรัฐบาลให้เชื่อว่ามีเวลาและสามารถแก้ปัญหาได้ อาจจำเป็นต้องใช้สัญลักษณ์เพิ่มเติมในกรณีที่ตัวปัญหาไม่สามารถจูงใจได้พอ

4. การขาดเครื่องมือทางภาคเอกชน (absence of private means) โดยปกติรัฐบาลจะไม่รับหน้าที่ใหม่ๆ โดยเฉพาะประเทศที่ยึดหลักเสรีนิยมและขาดแคลน

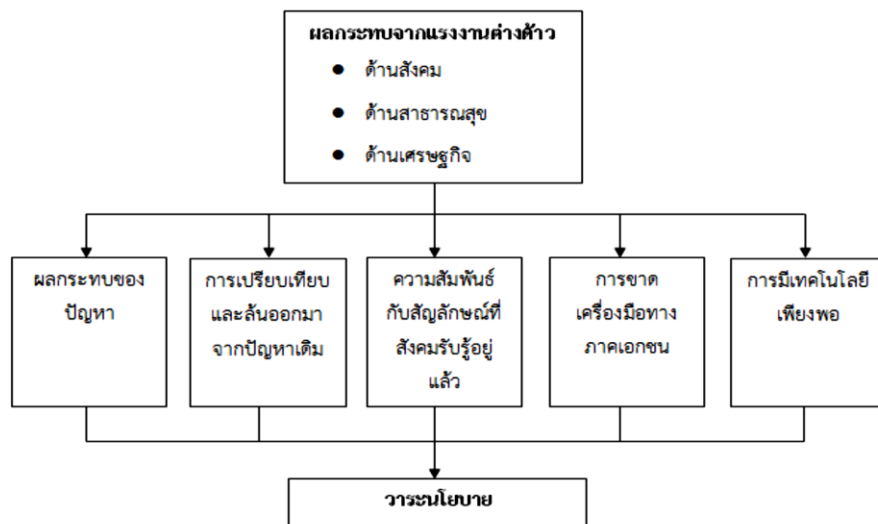
ทรัพยากร แต่ปัญหาสังคมไม่อาจแก้ไขได้โดยกลไกตลาดทั้งหมด จึงเป็นเหตุให้รัฐเข้ามาแก้ปัญหา ตัวอย่างเช่น การผลิตสินค้าสาธารณะ (public goods) และผลกระทบต่อภายนอก (externalities) สินค้าสาธารณะ คือสินค้าหรือบริการที่เมื่อผลิตออกมาแล้วมีคนจำนวนมากเป็นผู้บริโภคและผู้บริโภคด้วยกันยากจะกีดกันคนอื่นได้ จึงยากที่เอกชนจะผลิตเองเพราะไม่คุ้มทุน เช่น หากนักรบรับจ้างป้องกันประเทศ ประชาชนก็ไม่อยากจ่ายค่าจ้าง หรือถึงไม่จ่ายก็ได้รับการปกป้องอยู่ดี ทุกคนเลยไม่อยากจ่าย รอแต่รับของฟรี (Free riders) ฉะนั้น รัฐบาลจึงต้องเป็นผู้ป้องกันประเทศและบังคับให้ประชาชนจ่ายภาษีอากร

ส่วนผลกระทบต่อภายนอกเกิดเมื่อการกระทำของหน่วยเศรษฐกิจกระทบต่อความเป็นอยู่ของคนอื่นหรือจ่ายเงินชดเชยแก่ผลเสียหายที่เกิดจากภายนอก ตัวอย่างของผลกระทบต่อภายนอก ได้แก่ มลพิษ ซึ่งเป็นผลที่เกิดจากกระบวนการผลิต แต่เป็นต้นทุนทางสังคมซึ่งแยกออกมาจากการผลิต เมื่อต้นทุนทางสังคมกับต้นทุนการผลิตแยกกัน รัฐบาลก็ต้องออกกฎหมายบังคับให้เอกชนชดเชยความเสียหาย เช่น ความเสียหายต่อสุขภาพ ทรัพย์สิน ความเจริญของส่วนรวม หรือรัฐบาลอาจหาวิธีวัดผลกระทบของมลพิษแล้วบังคับให้ผู้ปล่อยมลพิษชดเชย ผลกระทบภายนอกไม่ได้เป็นลบทั้งหมด บางอย่างก็เป็นประโยชน์ เช่น เขื่อนที่ผลิตกระแสไฟฟ้า มีผลกระทบทางบวกเนื่องจากเป็นสถานที่พักผ่อนและป้องกันน้ำท่วมซึ่งเป็นผลประโยชน์ต่อเอกชน แต่กรณีนี้รัฐบาลก็มักนำไปคิดรวมเป็นประโยชน์ของโครงการอยู่แล้ว

การผลิตสินค้าสาธารณะและการจัดการผลกระทบต่อภายนอกเป็นภาระหน้าที่ของรัฐ แต่หากมองสิทธิของเอกชนและการนำกฎหมายไปปฏิบัติแล้วก็เป็นเรื่องที่ยาก ยิ่งกว่านั้นหากการกระทำนั้นมีความเสี่ยง รัฐก็ต้องแจ้งความเสี่ยงนั้นให้สาธารณะทราบ เช่น หากธนาคารไม่ให้บริษัทขนาดใหญ่กู้ รัฐบาลก็อาจให้กู้เอง แต่ต้องบอกความเสี่ยงให้ประชาชนทราบด้วย ดังนั้นเมื่อเอกชนและสถาบันอื่นในสังคมไม่สามารถแก้ปัญหาเองได้ก็อาจกลายเป็นระเบียบวาระที่รัฐบาลจะต้องพิจารณา

5. การมีเทคโนโลยีเพียงพอ (availability of technology) ปัญหาอาจไม่เป็นระเบียบวาระ หากยังไม่มีเทคโนโลยีที่เชื่อว่าจะแก้ปัญหานั้นได้ เช่น เมื่อก่อนคิดว่าเศรษฐกิจขึ้นลงเองตามธรรมชาติ จนกระทั่ง Keynes เสนอให้แทรกแซงเศรษฐกิจ จึงเกิดเป็นนโยบายเศรษฐกิจและเชื่อว่ากระตุ้นเศรษฐกิจและทำให้มีงานทำ หรืออีกกรณีหนึ่ง คือ การตัดสินใจแบบถังขยะ (garbage-can model of decision making) ซึ่งหมายถึงการมีคำตอบไว้ก่อนแล้วจึงคอยหาคำถามที่ตรงกับคำตอบ ต่อจากนั้นจึงตัดสินใจ การกระทำเช่นนี้ทำให้ปัญหาจำนวนมากไม่ได้ถูกพิจารณาเพราะว่าเป็นปัญหาที่ยังหาคำตอบไม่ได้ แนวคิดเรื่องการแทรกแซงเศรษฐกิจข้างต้น จึงเป็นอันตรายเพราะมีคำตอบล่วงหน้า หากรัฐบาลประกาศว่ากำลังแก้ปัญหาแล้ว ต่อมาล้มเหลว ความมั่นใจต่อรัฐบาลก็สิ้นสะเทือน ตัวแบบถังขยะยังสะท้อนความสัมพันธ์ระหว่างการกำหนดระเบียบวาระกับการกำหนดนโยบาย เพราะตามตัวแบบนี้ประเด็นจะไม่เป็นระเบียบวาระจนกว่าสามารถกำหนดนโยบายได้แล้ว

จากแนวคิดแรงผลักดันด้านปัญหาข้างต้น จึงนำมาสร้างเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย ดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิด

อุปกรณ์และวิธีดำเนินการวิจัย

วิธีการวิจัย

ศึกษาด้วยระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ใช้การสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Structured interview) [5] ตามกรอบของคำถามที่ผู้วิจัยได้กำหนดเอาไว้ การสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างมีจุดเด่นตรงที่ผู้วิจัยสามารถกำหนดให้การสัมภาษณ์เป็นไปตามที่ศึกษาโดยไม่หลุดออกนอกประเด็น และใช้รูปแบบคำถามชุดนี้กับกลุ่มตัวอย่างหลายคนซึ่งสามารถสะท้อนความคิดที่ไปในทางเดียวกันต่อประเด็นปัญหา หรือในอีกด้านด้วยชุดคำถามเดียวกันที่คนคิดของผู้ให้สัมภาษณ์อาจมีความหลากหลาย โดยวิธีการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างนี้จะทำให้ได้ข้อมูลที่เป็นระบบ และมีความหลากหลาย และใช้การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) สำหรับประเด็นที่มีรายละเอียดเฉพาะ จุดเด่นของการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกคือการเปิดโอกาสให้ผู้ถูกสัมภาษณ์ได้แสดงทัศนคติในประเด็นที่ศึกษา หรือให้ข้อมูลได้อย่างเต็มที่ นอกจากนี้ ยังได้ทำการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม (Non-Participative Observation) โดยสังเกตลักษณะการทำงานของบุคลากรขององค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นในการตอบสนองต่อปัญหา การลำดับความสำคัญของปัญหา ความกระตือรือร้นในการทำงาน รวมถึงท่าทีของผู้ให้ข้อมูลความกล้าแสดงความคิดเห็น ท่าทีลักษณะความเป็นผู้นำ เป็นต้น

นอกจากนั้น ผู้วิจัยได้ใช้วิธีการสำรวจเอกสาร (Documentary Research) เพื่อตรวจสอบปัจจัยหรือกระบวนการที่มีอิทธิพลต่อบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อประเด็นปัญหาแรงงานต่างด้าว ผู้วิจัยใช้เทคนิค การสืบค้นร่องรอย (Process Tracing)[6] ซึ่งเป็นกระบวนการตรวจสอบและปะติดปะต่อหาความสัมพันธ์เชิงสาเหตุ (Causal Relation) ระหว่างเหตุการณ์สองเหตุการณ์ และใช้การพรรณนาเพื่ออธิบายเหตุการณ์

พื้นที่ในการวิจัย

ศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบ “เทศบาลนคร” เป็นพื้นที่ในการศึกษาเนื่องจากเทศบาลนครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประชากรในท้องถิ่นจำนวนมาก อาณาเขตปกครองของเทศบาลนครโดยส่วนมากมักพบว่ามีชุมชนอาศัยอยู่หนาแน่น เป็นเขตเมือง มีกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่หลากหลาย อันจะทำให้ท้องถิ่นมีงบประมาณในการบริหารสูงตามได้ด้วย ทั้งที่เป็นงบประมาณจากเงิน

อุดหนุนของรัฐที่จัดสรรตามเกณฑ์ประชากร หรือรายได้ ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง ฉะนั้น ผู้วิจัยจึงได้เลือกท้องถิ่น ประเภทดังกล่าวที่มีทั้งงบประมาณ และทรัพยากรบุคคล ที่คาดว่าจะมีศักยภาพในสามารถปฏิบัติการกิจหน้าที่ ได้อย่างเหมาะสมแก่ท้องถิ่นเพื่อเป็นกรณีศึกษา

ด้านพื้นที่ผู้วิจัยได้เลือกจังหวัดสมุทรสาคร เป็นพื้นที่ศึกษา เนื่องจากจังหวัดสมุทรสาครเป็นจังหวัด ปริมาณพล การคมนาคมสะดวก รวดเร็ว ประกอบกับการขยายตัวของเมืองหลวงมีมากขึ้นทั้งกิจกรรมทาง เศรษฐกิจ จำนวนประชากร(ทั้งตามทะเบียนบ้าน และ ประชากรแฝง) โดยเฉพาะในพื้นที่เทศบาลนคร สมุทรสาครมีการอพยพของแรงงานต่างด้าวซึ่งเข้ามา ประกอบอาชีพรับจ้างใช้แรงงานในโรงงานอุตสาหกรรม เป็นจำนวนมาก ปัจจุบันมีแรงงานต่างด้าวที่ได้รับการ ผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวโดยต่อ ใบอนุญาตทำงานจำนวน 69,943 คน ประมาณการได้ ว่าในจังหวัดสมุทรสาครมีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้า เมืองผิดกฎหมายเป็น 3-4 เท่าของแรงงานที่ขอขึ้น ทะเบียน หรือประมาณ 250,000 คน [7]

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ผู้วิจัยใช้การเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบจงใจ (Purposive sampling) เพื่อให้ได้ข้อมูลที่มีความเหมาะสม นั่นคือเลือกกลุ่มตัวอย่างที่มีความรู้ความ เข้าใจรวมถึงมีความเกี่ยวพันโดยตรงกับประเด็นศึกษา ทั้งเรื่องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและปัญหา แรงงานต่างด้าว เพื่อให้ได้กลุ่มตัวอย่างที่สามารถให้ ข้อมูลที่ตรงกับวัตถุประสงค์ของการศึกษาได้มากที่สุด โดยการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูล (Key informants) ซึ่งจะ แบ่งผู้ให้ข้อมูลเป็น 2 กลุ่ม คือ

1. ฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบาย อันเป็นส่วนสำคัญในการผลักดันให้เกิดกระบวนการนโยบาย เพื่อจัดการปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาลเทศบาลนครสมุทรสาคร

2. ฝ่ายปฏิบัติงาน ซึ่งต้องปฏิบัติงานที่มีความ เกี่ยวพันกับปัญหาแรงงานต่างด้าวทั้งจากการปฏิบัติงาน

และจากประชาชน รวมถึงมีบทบาทในการสะท้อน ปัญหาไปยังฝ่ายบริหารที่มีหน้าที่กำหนดนโยบาย และ กลุ่มของผู้ได้รับผลกระทบจากปัญหา ซึ่งจะสามารถให้ รายละเอียดถึงผลกระทบของปัญหาแรงงานต่างด้าว อันได้แก่ ผู้อำนวยการสวัสดิการสังคม ผู้อำนวยการ สาธารณสุข ผู้อำนวยการการศึกษา ผู้อำนวยการ วิชาการ ข้าราชการ/พนักงานในสังกัดเทศบาล ประชาชนในพื้นที่เทศบาล

การเก็บรวบรวมข้อมูล

งานวิจัยชิ้นนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดย ผู้วิจัยได้เก็บรวบรวมข้อมูลจาก 2 แหล่งข้อมูล คือ

1. ข้อมูลปฐมภูมิ (primary data) ข้อมูลในส่วนนี้ เป็นข้อมูลที่ผู้วิจัยเก็บรวบรวมจากการสัมภาษณ์ แหล่งข้อมูล (key informants) โดยมีวิธีการเก็บ รวบรวมข้อมูล ดังนี้

- 1) สัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Structured interview)

- 2) สัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview)

2. ข้อมูลทุติยภูมิ (secondary data) เป็นข้อมูล ที่ทำการศึกษาจากเอกสาร อาทิ พระราชบัญญัติ เทศบาล พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2551 เทศบัญญัติ แผนพัฒนาเทศบาลนคร สมุทรสาคร มติคณะรัฐมนตรี 24 เมษายน 2555 รายงานทางวิชาการของคณะกรรมการแรงงานและ สวัสดิการสังคม ผลการศึกษาปัญหาแรงงานต่างด้าว บทความ ข่าว ข้อมูลสถิติแรงงานต่างด้าว เป็นต้น

ผลการวิจัย

การเคลื่อนย้ายแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านมา เป็นแรงงานในประเทศไทยนั้นพบว่า ปัจจุบันมีการเพิ่มขึ้น ของแรงงานต่างด้าว ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 แสดงจำนวนแรงงานต่างด้าวต่อปีตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550-2557

ปี พ.ศ.	จำนวน (คน)
2550	805,764
2551	790,664
2552	1,544,902
2553	1,335,155
2554	1,950,650
2555	1,133,851
2556	1,183,835
2557	1,339,834

แหล่งที่มา: กรมการจัดหางาน. สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, 2558 [8]

จากตารางที่ 1 จะเห็นได้ว่าจำนวนแรงงานต่างด้าวมีการเพิ่มขึ้นจากปี 2556 จำนวน 155,999 คน หรือคิดเป็น 13.18% ขณะที่จังหวัดที่มีการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวมากที่สุด 10 อันดับแรกของประเทศ แสดงดังตารางที่ 2

ความแตกต่างของรูปแบบกิจกรรมทางเศรษฐกิจเป็นเหตุให้แต่ละจังหวัดมีความต้องการแรงงานต่างด้าวในระดับที่ไม่เท่ากัน จากตารางที่ 2 จะเห็นได้ว่าจังหวัดที่มีการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวสูงที่สุดในประเทศ (ข้อมูล ณ เดือนกุมภาพันธ์ 2558) คือจังหวัดสมุทรสาคร เนื่องจากจังหวัดสมุทรสาครเป็นจังหวัดที่มีกิจการประมงและกิจการประมงต่อเนื่อง ซึ่ง กว่าร้อยละ 90 ของแรงงานในกิจกรรมเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นแรงงานต่างด้าว นั่นเท่ากับว่าการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของสมุทรสาครจนก้าวมาอยู่ในจุดที่ถือว่าเป็นจังหวัดหนึ่งที่สามารถรายได้เข้าประเทศไทยในด้านอุตสาหกรรมประมงเป็นอันดับต้นๆ [9]

ตารางที่ 2 แสดงจังหวัดที่มีจำนวนคนต่างด้าวสูงสุด 10 อันดับ ณ เดือนกุมภาพันธ์ 2558

จังหวัด	จำนวน
สมุทรสาคร	145,317
ชลบุรี	141,034
กรุงเทพมหานคร	138,555
ปทุมธานี	120,804
เชียงใหม่	93,204
สงขลา	63,775
สุราษฎร์ธานี	59,968
นนทบุรี	58,006
ระนอง	50,857
ภูเก็ต	42,432

แหล่งที่มา: กรมการจัดหางาน. สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, 2558 [10]

เมื่อจังหวัดสมุทรสาครต้องรองรับแรงงานต่างด้าวจำนวนมาก ทั้งแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองถูกกฎหมายและแรงงานผิดกฎหมายที่ยังสำรวจไม่ได้ จึงทำให้จังหวัดสมุทรสาคร และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แรงงานต่างด้าวนั้นๆอยู่อาศัย คือ เทศบาลนครสมุทรสาครต้องรับภาระที่เพิ่มขึ้นในปัญหาต่างๆ อีกทั้งยังมีข้อจำกัดในการดำเนินนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวภายใต้ขอบเขตอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผลการวิจัยจำแนกตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย ดังนี้

1. ปัญหาและผลกระทบของปัญหาแรงงานต่างด้าวต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัญหาและผลกระทบจากแรงงานต่างด้าวในพื้นที่เทศบาลนครสมุทรสาคร ศึกษาใน 3 ด้าน คือ ด้านสังคม ด้านสาธารณสุข และด้านเศรษฐกิจ โดยสรุปผลการศึกษาได้ ดังนี้

1) **ด้านสังคม** ปัญหาการอพยพครอบครัวมาทำงาน ทั้งสามี/ภรรยา และบุตร ซึ่งไม่ใช่ผู้ใช้แรงงาน และมีการรวมตัวตั้งถิ่นฐานเป็นกลุ่ม/ชุมชน นำไปสู่การ

ตั้งกลุ่ม สร้างอิทธิพล ก่อให้เกิดความไม่สบายใจและความหวาดระแวงเรื่องความปลอดภัยแก่คนในพื้นที่ ทำให้คนไทยที่อยู่ในพื้นที่ที่มีการรวมกลุ่มของแรงงานต่างด้าว มีข้อจำกัดในการใช้ชีวิตเนื่องจากความหวาดกลัว เมื่อแรงงานต่างด้าวมีการรวมกลุ่ม มีอิทธิพลขึ้นมากก็มีการสร้างเครือข่าย ตั้งตัวเองเป็นนายหน้าติดต่อจัดหาแรงงานต่างด้าว มีกระบวนการปลอมแปลงเอกสารหลักฐานของทางราชการและรายการจดทะเบียนเพื่อให้ได้มาซึ่งสัญชาติและการทำงาน มีการลักลอบนำยาเสพติดเข้ามาในประเทศไทย รวมถึงการใช้ยาเสพติดในกลุ่มผู้ใช้แรงงานจำนวนมาก ทั้งยาบ้า และยาไอซ์

นอกจากนั้นก็เป็นปัญหาเกี่ยวกับการทำความเข้าใจกฎหมายไทย เมื่อคนต่างด้าวไม่รู้กฎหมาย จึงมีความเสี่ยงในการก่อให้เกิดการกระทำผิด และเป็นอันตรายต่อคนพื้นที่ เช่นการไม่รู้กฎหมาย เครื่องหมายจราจร ทำให้มีการขับรถยนต์ ขับเร็ว ขับแข่ง เป็นอันตรายต่อผู้ใช้ถนน และเมื่อถูกจับกุมก็ไม่สามารถสื่อสารกับเจ้าหน้าที่ได้มากนัก บางรายมีการตีมีสุราแล้วขับรถ หรือตีมีสุราแล้วส่งเสียงดังรบกวนผู้อื่น เมาสุราอาละวาด ก่อเหตุทะเลาะวิวาท เป็นต้น

2) ด้านสาธารณสุข ปัญหาด้านสาธารณสุข แรงงานต่างด้าวแย่งใช้บริการสาธารณสุขและรัฐต้องเสียค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล และบุคลากรทางการแพทย์ ปีละกว่า 10 ล้านบาท นอกจากนี้การเข้ามาของแรงงานผิดกฎหมายทำให้ไม่ได้รับการตรวจคัดกรองโรค ตามขั้นตอน จึงทำให้หน่วยงานสาธารณสุขไม่สามารถรู้ได้ว่ามีบุคคลที่เป็นพาหะของโรคติดต่อบางชนิดเข้ามาในพื้นที่ อันเป็นสาเหตุของการกลับมาของโรคติดต่อที่หายไปแล้วจะสังคมไทย อีกทั้งยังมีความยากในการควบคุมโรคที่เกิดขึ้น นอกจากนั้นอุปสรรคทางด้านภาษาก็เป็นอีกปัจจัยสำคัญ เมื่อสื่อสารไม่เข้าใจ จึงทำให้ยากต่อการให้ความรู้เรื่องการรักษาและควบคุมโรค ก่อให้เกิดโรคภัยและความเจ็บป่วยที่รุนแรงมากขึ้น

ปัญหาการเกิด เฉลี่ยอัตราการเกิด มีประมาณ 3,000-5,000 คน/ปี ทำให้เทศบาลนคร

สมุทรสาครต้องรองรับปริมาณประชากรที่เพิ่มขึ้นในพื้นที่ที่จำกัด อันจะนำไปสู่ปัญหาความแออัดและการที่ไม่สามารถระบุได้แน่ชัดว่ามีคนต่างด้าวในพื้นที่จำนวนเท่าไร จึงทำให้การคำนวณทรัพยากรในการจัดเก็บขยะมีความลำบากขึ้น เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมตามมา การอยู่รวมกันเป็นจำนวนมากด้วยที่สภาพแออัดไม่ใส่ใจเรื่องที่พักอาศัยมีความสกปรก ขาดระเบียบในการรับผิดชอบสุขอนามัยชุมชน ซึ่งประเด็นดังกล่าว ถือเป็นปัญหาของเทศบาลนครสมุทรสาครเนื่องจาก การให้บริการบริการด้านสาธารณสุขแก่แรงงานต่างด้าว รวมถึงการจัดเก็บขยะที่เป็นภาระเพิ่มมากขึ้น

3) ด้านเศรษฐกิจ ปัญหาต่อผู้ใช้แรงงานชาวไทยคือการอาชีพคนไทย เช่น การค้าขาย การก่อสร้าง เป็นลูกจ้างและคนใช้ในครัวเรือน ส่วนปัญหาต่อนายจ้างคือการเปลี่ยนนายจ้างแบบกะทันหันของแรงงานต่างด้าวหลายราย ทำให้นายจ้างขาดแรงงาน และขาดทุนเนื่องจากในขั้นตอนการจดทะเบียนแรงงาน จะมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ ซึ่งนายจ้างจะเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในส่วนนี้ โดยอาจจะมีการตกลงคืนเงินหรือหักจากเงินเดือนของแรงงานต่างด้าวในภายหลัง แต่เมื่อแรงงานต่างด้าวเปลี่ยนงานแบบกะทันหันนี้ จึงทำให้นายจ้างเสียค่าใช้จ่ายในส่วนนี้ และเมื่อไม่รู้กฎหมายจึงไม่ได้ไปดำเนินการขึ้นทะเบียนแรงงานกับนายจ้างคนใหม่ นำไปสู่การกลายเป็นแรงงานผิดกฎหมายในที่สุด

นอกจากนั้นยังเป็นปัญหาต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรื่องงบประมาณ เนื่องจากเทศบาลนครสมุทรสาครต้องรองรับประชากรแฝงจำนวนมาก แต่การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการจัดสรรรายหัวตามจำนวนประชากร ทำให้เทศบาลนครสมุทรสาครไม่ได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนตามจำนวนประชากรในพื้นที่จริง ซึ่งมีมากกว่าจำนวนประชากรตามทะเบียนราษฎรกว่าสองเท่าตัว อีกทั้งยังไม่สามารถจัดเก็บงบประมาณจากแรงงานต่างด้าวได้เอง ขณะที่ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการแก้ปัญหาเป็นงบประมาณของเทศบาลนครสมุทรสาคร

2. ปัจจัยในการผลักดันวาระนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยศึกษากรณีผลักดันวาระนโยบาย การกำหนดนโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว

ปัญหาแรงงานต่างด้าวถือเป็นปัญหาสาธารณะของเทศบาลนครสมุทรสาคร ปัญหาดังกล่าวสามารถแก้ไขจัดการได้ด้วยนโยบายสาธารณะซึ่งเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีกระบวนการเกิดของวาระนโยบาย (Agenda) เสียก่อน การศึกษาปัจจัยแรงผลักดันด้านปัญหาสำหรับการก่อตัวของวาระนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวสามารถสรุปผลการศึกษาดังนี้

1) ปัจจัยด้านผลกระทบของปัญหา การศึกษา

ผลกระทบหรือความรุนแรงของปัญหาในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้การสำรวจเชิงคุณภาพเพื่อตรวจสอบทัศนคติของผู้ให้ข้อมูลที่อยู่ในสถานะต่างกันว่าการสัมผัสใกล้ชิดกับพื้นที่โดยตรง ผู้ให้ข้อมูลตระหนักถึงสิ่งที่เกิดขึ้นในมุมมองแบบใดซึ่งพบว่า ปัญหาแรงงานต่างด้าวในพื้นที่เทศบาลนครสมุทรสาครเป็นปัญหาที่เห็นได้ชัดเจนและเป็นที่ยอมรับโดยทั่วกันของทั้งผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ปฏิบัติงาน ข้าราชการ/เจ้าหน้าที่เทศบาล ผู้ประกอบการ และประชาชนทั่วไป โดยพื้นที่ที่มีปัญหานั้นส่วนมากเป็นชุมชนที่มีคนต่างด้าวอยู่เป็นจำนวนมาก ขณะที่ชุมชนอื่นจะพบปัญหาประปราย ด้านผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานของเทศบาลนครสมุทรสาครมองว่าปัญหาแรงงานต่างด้าวมีความรุนแรงไม่มากเนื่องจากจะมองปัญหาเป็นภาพรวมจึงเห็นว่าปัญหายังไม่รุนแรงต่างจากประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบที่มีความเห็นว่าปัญหาดังกล่าวมีความรุนแรงควรเร่งแก้ไข ดังเช่นผลจากการสัมภาษณ์ นำโชค นามสมมติ (2557) ประชาชนที่อาศัยในพื้นที่เทศบาลนครสมุทรสาคร ที่ได้กล่าวว่า “แถวบ้านพี่ ตอนกลางคืนคนไทยไม่กล้าออกจากบ้านกันเลยนะ ต่างด้าวเยอะมาก หลายๆบ้านที่เป็นคนไทยก็พากันย้ายออกไปหมดแล้วเค้าก็ไม่กล้าอยู่กัน ต่างด้าวอยู่กันเยอะเกินไป ตอนกลางคืนก็มีออกมา นั่งกัน เรายังไม่กล้าออกจากบ้าน หลายๆบ้านพอตกค่ำก็

ปิดบ้านกันหมด ไม่ออกมาหรอก มันรู้สึกไม่ปลอดภัยนะ ไม่รู้เค้าจะทำอะไรเราไปเลย” [11] ซึ่งเหล่าผู้ที่ได้รับผลกระทบและความเดือดร้อนจากปัญหาแรงงานต่างด้าวนั้นแม้จะมีจำนวนมากแต่ไม่มีการรวมกลุ่มที่ชัดเจน

อย่างไรก็ดี ผลกระทบของปัญหาแรงงานต่างด้าวต่อเทศบาลนครสมุทรสาครในฐานะหน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่ให้บริการประชาชน แม้ว่าบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมองว่าปัญหาไม่มีความรุนแรงแต่ถึงกระนั้นปัญหาแรงงานต่างด้าวยังถือเป็น “ภาระหนัก” ที่เทศบาลต้องรับผิดชอบด้วยทรัพยากรของตนเอง โดยปราศจากการสนับสนุนจากหน่วยงานรัฐอื่นๆ

2) ปัจจัยการเปรียบเทียบและล้นออกมาจาก

ปัญหาเดิม พบว่า ในช่วงเวลาที่ผ่านมามหาวิทยาลัยนครสมุทรสาครไม่เคยไม่กำหนดนโยบาย แผนงาน หรือโครงการใดๆที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาแรงงานต่างด้าวเลย แม้ว่าปัญหาดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่และต่อภาระงานของเทศบาล เนื่องจากกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจดำเนินการแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังเช่นที่ สมหมาย นามสมมติ (2557) ผู้บริหารระดับสูงของเทศบาลนครสมุทรสาคร ได้ให้เหตุผลว่าการกำหนดนโยบายหรือมาตรการในเรื่องแรงงานต่างด้าวนั้น “ไม่ใช่หน้าที่อำนาจหน้าที่ของเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล ที่จะต้องดำเนินการกับแรงงานต่างด้าว” [12] และการเกรงว่าจะเกิดความซ้ำซ้อนในการทำงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค

นอกจากนั้นการดำเนินการใดๆในเรื่องแรงงานต่างด้าวของเทศบาลนครสมุทรสาครไม่ปรากฏรูปแบบการขยายผลด้านนโยบายจากส่วนกลางหรือส่วนราชการอื่น แต่จะเป็นไปในลักษณะของการปฏิบัติตามคำสั่งจากหน่วยงานส่วนภูมิภาคทั้งสิ้น

3) ปัจจัยด้านความสัมพันธ์กับสัญลักษณ์ที่

สังคมรับรู้อยู่แล้ว พบว่า ปัญหาที่เทศบาลนครสมุทรสาครต้องเผชิญตามสภาพการณ์ปกติและปัญหา

ดังกล่าวก็มีความรุนแรงมากขึ้น จากการเพิ่มขึ้นของจำนวนคนต่างด้าวในพื้นที่ คือ ปัญหาความแออัด ด้วยขนาดพื้นที่ที่จำกัดของเทศบาลนครสวนทางกับการเพิ่มขึ้นของประชากรในพื้นที่ ซึ่งมีประชากรต่างด้าวกว่าเท่าตัวของประชากรไทย ทำให้เกิดเป็นสภาพเมืองที่แออัด โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีสถานประกอบการ จะยิ่งมีความแออัดสูงมากเนื่องจากมีการจ้างแรงงานต่างด้าว และจากความแออัดของพื้นที่ การเพิ่มขึ้นของประชากรก็นำมาสู่ปัญหาขยะมูลฝอยประมาณ 140-150 ตัน/วัน [13] ซึ่งท้องถิ่นเองมีพื้นที่ในการกำจัดขยะที่จำกัด ต้นทุนในการจัดเก็บก็สูงขึ้นตามปริมาณขยะ เป็นผลมาจากจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น แรงงานต่างด้าวจึงถือเป็นความยากลำบากประการหนึ่งของเทศบาลในการคำนวณทรัพยากรในการจัดเก็บขยะ เพราะจำนวนที่แน่นอนของประชากรต่างด้าว ทั้งแรงงานต่างด้าวและผู้ติดตามที่มีการขึ้นทะเบียนตามกฎหมายและผิดกฎหมาย ซึ่งประการสำคัญคือเทศบาลนครสมุทรสาครต้องรับภาระการจัดเก็บขยะด้วยงบประมาณของตนเอง

จากความแอัดนำมาสู่ปัญหาขยะมูลฝอยแล้ว ปัญหาการจราจรก็เป็นอีกเรื่องที่เทศบาลนครสมุทรสาครต้องเผชิญอย่างมาก ด้วยเหตุที่เทศบาลนครสมุทรสาครมีที่ตั้งอยู่ใกล้กรุงเทพมหานคร จึงกลายเป็นพื้นที่รองรับการระบายการจราจรจากกรุงเทพมหานคร ทำให้ในแต่ละวันมีจำนวนรถวิ่งผ่านถนนของในการดูแลของเทศบาลนครสมุทรสาครไป-มาเป็นจำนวนมาก ปัญหาแรงงานต่างด้าวในพื้นที่จึงทำให้เทศบาลต้องประสบกับปัญหาในการจัดการการจราจรเพิ่มขึ้นเพราะความไม่รู้กฎหมายไทยทำให้ขับซี่ยาพาหนะผิดกฎหมาย มีความเสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุ และทำให้การจราจรติดขัด อีกทั้งความไม่รู้ภาษาไทย ทำให้การสื่อสารเพื่อสร้างความเข้าใจถึงกฎหมาย ข้อควรปฏิบัติในการขับซี่ยาพาหนะเป็นอุปสรรคมากยิ่งขึ้น

4) ปัจจัยการขาดเครื่องมือทางภาคเอกชน
บทบาทของภาคเอกชนในพื้นที่เทศบาลนครสมุทรสาครต่อประเด็นด้านแรงงานต่างด้าวนั้นดำเนินไปตามกลไกตลาดในมิติด้านเศรษฐกิจไม่ว่าจะเป็นการจ้างงาน เลิก

จ้าง หรือกระทั่งการขาดแคลนแรงงาน แต่ในด้านความเป็นปัญหาสาธารณสุขของผลกระทบจากแรงงานต่างด้าวซึ่งมีหลายด้านนั้น กลไกตลาดของภาคเอกชนไม่ครอบคลุมต่อประเด็นดังกล่าว เพราะเป้าหมายของภาคเอกชนคือการทำธุรกิจเพื่อผลประโยชน์ขององค์กร ดังนั้นการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวจึงเป็นการดำเนินงานภายในองค์กร อีกทั้งลักษณะการรวมกลุ่มของภาคเอกชนในพื้นที่เทศบาลนครสมุทรสาครยังไม่มีแรงผลักดันมากพอในระดับที่จะขับเคลื่อนให้เกิดกระบวนการทางนโยบาย

5) ปัจจัยการมีเทคโนโลยีที่เพียงพอ เทศบาลนครสมุทรสาครมีศักยภาพที่เพียงพอในการจัดการกับปัญหาแรงงานต่างด้าว เพราะปัจจุบันเทศบาลนครสมุทรสาครต้องปฏิบัติงานเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวตามคำสั่งของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค แม้ว่าจะมีข้อจำกัดเรื่องบุคลากรอยู่บ้าง แต่ถึงกระนั้นก็ยังสามารถปฏิบัติงานเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวได้ตามคำสั่งงาน และการดำเนินการก็กระทำโดยใช้ทรัพยากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นงบประมาณ บุคลากร เทคโนโลยี สถานที่อยู่แล้ว

นอกจากนั้นบุคลากรของเทศบาลนครสมุทรสาครทั้งฝ่ายบริการและฝ่ายปฏิบัติงานก็มีทักษะตรงกันว่าปัญหาแรงงานต่างด้าวในพื้นที่มีแนวทางในการจัดการแก้ไขไม่ว่าจะเป็นการจัดระบบการพักอาศัย การจัดระเบียบ การทำโครงการอบรมให้ความรู้ การทำโครงการประชาสัมพันธ์ เป็นต้น เพียงแต่อุปสรรคสำคัญในการดำเนินการก็คือ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่ไม่ได้ให้อำนาจดำเนินการเรื่องดังกล่าวแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สรุปและอภิปรายผล

ปัญหาและผลกระทบจากแรงงานต่างด้าวในพื้นที่เทศบาลนครสมุทรสาคร จะเห็นได้ว่าลักษณะของปัญหานั้นเป็นปัญหาสาธารณสุขที่ส่งผลกระทบต่อชุมชนท้องถิ่น ซึ่งปัญหาดังกล่าวเป็นประเด็นที่ถูกตั้งคำถามจากผู้ได้รับผลกระทบถึงกระบวนการแก้ไขปัญหา ว่า

หน่วยงานรัฐในท้องถิ่นคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีบทบาทอย่างไรในการจัดการปัญหา ตามที่ Cobb, Elder (1972: 85 อ้างถึงใน ญัฐธา วินิจนัยภาค, 2554: 215-216) [14] ได้กล่าวถึงวาระนโยบายที่มีที่มาจากปัญหาสาธารณะว่าเป็น วาระนโยบายแบบไม่เป็นทางการ (informal public agenda หรือ systemic agenda) ด้วยเหตุที่เป็นประเด็นปัญหาที่สมาชิกของชุมชนการเมืองเห็นว่าเหมาะสมที่จะได้รับความสนใจ และอยู่ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งในที่นี้คือเทศบาลนครสมุทรสาคร และเมื่อปัญหาสาธารณะผ่านกระบวนการจัดวาระนโยบายแล้วและได้รับคัดเลือกให้เป็นประเด็นปัญหาที่จะทำการวิเคราะห์หาทางแก้ปัญหาต่อไป จะถือว่าเป็นวาระนโยบายแบบเป็นทางการ (formal state agenda หรือ institutional agenda) แต่อย่างไรก็ดี วาระนโยบายในการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวของเทศบาลนครสมุทรสาครนั้น ปัจจุบันยังไม่สามารถก้าวไปถึงจุดที่กลายเป็นวาระนโยบายแบบเป็นทางการได้

ผลการศึกษาปัจจัยที่ทำให้เกิดแรงผลักดันด้านปัญหาทั้ง 5 ปัจจัย เพื่อสร้างวาระนโยบายในการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากผลการวิจัยโดยมีเทศบาลนครสมุทรสาครเป็นพื้นที่ศึกษา พบว่า เทศบาลนครสมุทรสาครมีแนวทางที่สอดคล้องกับปัจจัยที่ก่อให้เกิดแรงผลักดันด้านปัญหา 3 ปัจจัยอันได้แก่ ปัจจัยด้านความสัมพันธ์กับสัญลักษณ์ที่สังคมรับรู้อยู่แล้ว, ปัจจัยการขาดเครื่องมือทางภาคเอกชน และปัจจัยการมีเทคโนโลยีที่เพียงพอ ขณะที่ปัจจัยที่ไม่สอดคล้องมีเพียงแค่ 2 ปัจจัยได้แก่ ปัจจัยด้านผลกระทบของปัญหา และปัจจัยการเปรียบเทียบและล้นออกมาจากปัญหาเดิม แต่กลับเป็นประเด็นสำคัญที่ทำให้กระบวนการนโยบายมีอาจเกิดขึ้นได้ นั่นคือ มุมมองทัศนคติของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อปัญหา และข้อจำกัดทางด้านกฎหมาย

สะท้อนให้เห็นว่าข้อจำกัดที่ทำให้เทศบาลนครสมุทรสาครไม่สามารถผลักดันวาระนโยบาย

เกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว เพื่อการนำไปสู่นโยบายแรงงานต่างด้าวที่กำหนดโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและนำมาแก้ไขปัญหาของท้องถิ่น มีสาเหตุจากปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก กล่าวคือ

ปัจจัยภายใน คือ ทัศนคติ มุมมองของผู้บริหารหรือข้าราชการท้องถิ่นที่ยังไม่ถือว่าปัญหาแรงงานต่างด้าวมีความรุนแรงสูงในระดับที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความจำเป็นต้องเข้าไปดำเนินการ ซึ่งถือเป็นปัจจัยเฉพาะในแต่ละท้องถิ่น

ปัจจัยภายนอก คือ ความไม่แน่ใจในบทบาทหน้าที่ด้วยเกรงว่าอาจเกิดข้อขัดข้องในการทำงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับการหน่วยราชการส่วนภูมิภาค และประการสำคัญที่สุดที่ถือเป็นข้อจำกัดของทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั่นคือ การไม่มีอำนาจตามกฎหมาย

จากปัจจัยภายในเกี่ยวกับมุมมองของผู้มีอำนาจกำหนดนโยบายของท้องถิ่นอันเป็นปัจจัยที่แต่ละท้องถิ่นจะมีการให้เหตุผลที่ต่างกัน รวมทั้งปัจจัยภายนอกอันเป็นข้อจำกัดที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดอำนาจชอบธรรมในการดำเนินใดๆเรื่องแรงงานต่างด้าว จึงเป็นเหตุผลให้วาระนโยบายเรื่องแรงงานต่างด้าวไม่สามารถสร้างเป็นรูปธรรมได้

เมื่อทบทวนย้อนกลับไปยังที่มาของการปกครองท้องถิ่น ในใจความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นจะพบว่า Daniel Wit [1] ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่น (Local Government) ไว้ว่าเป็นผลจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐบาลไปให้กับองค์กรในระดับท้องถิ่น ซึ่งองค์กรนั้นต้องไม่เป็นองค์การภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐบาลกลาง และองค์กรนั้นต้องมีอำนาจอิสระในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจ และดำเนินการใดภายใต้ท้องถิ่นของตนเท่านั้น อันเป็นการบอกถึงอำนาจอันพึงมีขององค์กรส่วนปกครองท้องถิ่นที่จะมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายของท้องถิ่น

สอดคล้องกับ การให้ความหมายถึงขอบเขตอำนาจ ของ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ [15] ที่ให้

ความหมายว่าในขอบเขตอำนาจ (การตัดสินใจ) ของ กระจายอำนาจนั้นครอบคลุมในส่วนของ การจัดสรร หรือแบ่งปันอำนาจการตัดสินใจอันเกี่ยวข้องกับกิจการ สาธารณะ (public affairs) ของรัฐส่วนกลางไปยัง หน่วยงานหรือองค์กรอื่นๆด้วย ถือเป็นการจัด ความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐกับภาคส่วนอื่นใน สังคม ในทิศทางที่รัฐให้ภาคส่วนอื่นมีส่วนร่วมในการใช้ อำนาจรัฐและมีหน้าที่ให้บริการสาธารณะหรือการ ดำเนินการในภารกิจอื่นใดที่จำเป็นตามที่รัฐเห็นสมควร [2]

ประการสำคัญ คือเมื่อหน่วยงานของรัฐที่อยู่ใน พื้นที่และมีความใกล้ชิดกับพื้นที่มากที่สุด นั่นคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยที่ได้รับ ผลกระทบจากปัญหาสาธารณะโดยตรง จึงควรที่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจในการจัดการปัญหา อย่างอิสระ ตามที่ โกวิท พวงงาม[16] ได้กล่าวถึง ความเป็นอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันเป็นสาระสำคัญของการ ปกครองท้องถิ่น ในที่นี้กล่าวในบริบทของความเป็น อิสระในการกำหนดนโยบายโดยองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นเพื่อแก้ไขจัดการปัญหาสาธารณะที่เกิดขึ้นและ ส่งผลกระทบต่อท้องถิ่น อันได้แก่ ปัญหาและผลกระทบ จากแรงงานต่างด้าว ซึ่งปัญหาแรงงานต่างด้าวในแต่ละ พื้นที่นั้นมีความแตกต่างกันไปด้วยในแต่ละพื้นที่มีความ ต้องการแรงงานในประเภทงานที่ต่างกัน สภาปฏิวัติ ประเทศที่ใกล้พรมแดนทำให้เชื้อชาติของคนต่างด้าวแต่ ละจังหวัดไม่เหมือนกัน หรือกระทั่งรูปแบบการจ้างงาน ของนายจ้างชาวไทยแต่ละพื้นที่ก็มีความแตกต่างกัน สิ่ง เหล่านี้สะท้อนเอกลักษณ์ของท้องถิ่นอย่างหนึ่งคือ ความหลากหลาย ปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละที่ก็ย่อมมี ลักษณะบางประการที่แตกต่างกัน การจะสร้างรูปแบบ เพื่อให้ทุกท้องถิ่นนำไปปฏิบัติจะไม่สามารถแก้ปัญหาได้ ตรงจุด เท่ากับการที่ให้ท้องถิ่นกำหนดนโยบายที่ เหมาะสมกับพื้นที่และตรงกับความต้องการของท้องถิ่น มากที่สุด ซึ่งการกำหนดนโยบายสำหรับจัดการปัญหา สาธารณะเพื่อลดความขัดแย้งและวางแผนรับมือใน

ระยะยาวเป็นสิ่งที่ยังคงปรกปรองส่วนท้องถิ่นสามารถ ดำเนินการได้โดยไม่กระทบกับการบริการงานของรัฐ หรืออธิปไตยของประเทศ

ความเป็นอิสระของท้องถิ่นนับเป็นข้อบ่งชี้ว่า การกระจายอำนาจของประเทศนั้นๆประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงไร หากองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นมีอิสระในการตัดสินใจ ดำเนินนโยบายบริหาร ท้องถิ่นตามความเหมาะสม โดยไม่เป็นการขัดแย้งหรือ ขัดขวางการบริหารประเทศก็ถือเป็นสิทธิที่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกระทำได้ เพื่อให้การ บริหารงานต่างๆตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ ตรงประเด็นมากที่สุด ตามหลักการกระจายอำนาจการ ปกครองไปสู่ท้องถิ่นที่ดี ที่ท้องถิ่นต้องมีอิสระในการ บริหารงาน จัดทำกิจกรรม และวินิจฉัยสั่งการได้อย่างมี อิสระตามความจำเป็น ด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ ของตนเอง ส่วนกลางเพียงแต่กำกับดูแลให้ปฏิบัติตามที่ กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ไม่ใช่ผู้บังคับบัญชาโดยตรง และท้องถิ่นไม่อยู่ภายใต้อาณัติของส่วนกลางแต่อย่างใด [17]

สำหรับกรณีการกำหนดนโยบายเพื่อจัดการ ปัญหาแรงงานต่างด้าวในท้องถิ่นนั้น สะท้อนสิ่งที่เกิด ขึ้นกับการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยว่า ปัจจุบัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยยังไม่มีความเป็น อิสระเท่าที่ควร เพราะ ท้องถิ่นขาดอำนาจดำเนินตาม กฎหมาย แม้ว่าผลกระทบจะเกิดแก่ท้องถิ่นโดยตรงก็ ตาม และยังคงควบคุมสั่งการโดยหน่วยงานส่วน ภูมิภาค การปฏิบัติงานที่รับคำสั่งมาจากหน่วยงาน กลางนั้นถือว่าเป็นการทำงานตามแบบการรวมอำนาจ (Centralization) ด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี หน้าที่รับคำสั่งมาปฏิบัติเท่านั้นไม่สามารถปฏิบัติงาน โดยปราศจากคำสั่งได้

ข้อเสนอแนะ

1) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งมีอำนาจในการ บัญญัติกฎหมาย พระราชบัญญัติ ระเบียบ ข้อบังคับ เช่น รัฐบาล กระทรวงมหาดไทย สำนักงาน

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรกำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีภาระที่จะต้องรับผิดชอบประชากรแฝงที่มีคนไทยให้ชัดเจน อาทิ ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวในประเด็นที่ท้องถิ่นได้รับผลกระทบ สามารถตั้งงบประมาณเพื่อสรรหาบุคลากรมาดำเนินการเรื่องแรงงานต่างด้าวในหลายด้านทั้งด้านสวัสดิการ และสาธารณสุข เป็นต้น

2) ควรมีการจัดสรรสัดส่วนรายได้ที่ได้จากกระบวนการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แรงงานต่างด้าวได้ทำการขึ้นทะเบียนและพักอาศัยในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระด้านงบประมาณเพิ่มรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับจัดบริการสาธารณสุขให้แก่ประชาชนในพื้นที่ได้ดียิ่งขึ้น

3) ควรมีการออกกระเปียบคำสั่งในประเด็นดังกล่าวชัดเจนว่าแต่ละหน่วยงานมีขอบเขตอำนาจเท่าใด เพื่อสร้างความเข้าใจถึงของภาระหน้าที่การทำงานระหว่างหน่วยงานส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิให้ซ้ำซ้อนกันในเรื่องการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการจัดสรรผลประโยชน์ ควรมีการร่วมมือกันระหว่างภาคประชาชน องค์กรพัฒนาเอกชน ภาคธุรกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการสำรวจปัญหาและผลกระทบจากแรงงานต่างด้าวอย่างจริงจัง เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ชัดเจนรอบด้านจากทุกฝ่ายถึงความสำคัญและระดับความรุนแรงของปัญหาแรงงานต่างด้าว อันจะนำมาสู่การผลักดันนโยบายหรือมาตรการในการแก้ปัญหาอย่างเป็นระบบ พร้อมทั้งเตรียมความพร้อมในการเปลี่ยนแปลงเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน(AEC) หากการเคลื่อนย้ายแรงงานมีการเปลี่ยนแปลงไม่ว่าจะเกิดการไหลออกของแรงงาน หรือทะลักเข้ามาทำงานในพื้นที่มากขึ้น

กิตติกรรมประกาศ

ขอขอบคุณสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ในการสนับสนุนทุนการทำวิทยานิพนธ์

เอกสารอ้างอิง

- [1] อุดม ทุมโฆสิต. (2551). **การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่: บทเรียนจากประเทศที่พัฒนาแล้ว**. กรุงเทพฯ : แชน โพร์ พรินติ้ง.
- [2] ปธาน สุวรรณมงคล. (2554). **การกระจายอำนาจแนวคิดและประสบการณ์จากเอเชีย**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- [3] กรมการจัดหางาน. **สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว**. (2558). **สถานการณ์แรงงานต่างด้าว**. สืบค้นเมื่อ 19 มีนาคม 2558 จาก <http://wp.doe.go.th/wp/index.php/2013-07-25-03-45-44/2013-07-25-03-50-28/2013-07-25-06-57-35>
- [4] เรื่องวิทยุ เกษสุวรรณ. (2550). **นโยบายสาธารณะ**. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์.
- [5] วัลลภ ลำพาย. (2547). **เทคนิควิจัยทางสังคมศาสตร์**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- [6] Collier, D. (2011, October). Understanding Process Tracing. **PS: Political Science and Politics**. 44(4): 823-30.
- [7] กองวิชาการและแผนงาน. **เทศบาลนครสมุทรสาคร**. (2557). **แผนพัฒนาเทศบาลนครสมุทรสาคร พ.ศ.2557-2559 เล่ม1**. [ม.ป.ท.]
- [8] กรมการจัดหางาน. **สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว**. (2558). **ข้อมูล สถิติรายปี**. สืบค้นเมื่อ 19 มีนาคม 2558 จาก <http://wp.doe.go.th/wp/index.php/2013-07-25-03-45-44/2013-07-25-03-50-28/2013-07-25-03-56-45>

- [9] สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัดสมุทรสาคร. (2556, 6 ธันวาคม). **อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน พร้อมคณะ ลงพื้นที่จังหวัดสมุทรสาครเพื่อดูความคืบหน้าและการแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็กและการค้ามนุษย์จังหวัดสมุทรสาคร.** สืบค้นเมื่อ 22 พฤศจิกายน 2557 จาก http://pr.prd.go.th/samutsakhon/ewt_news.php?nid=1069&filename=index
- [10] กรมการจัดหางาน. สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว. (2558). **ข้อมูล สถิติรายเดือน.** สืบค้นเมื่อ 19 มีนาคม 2558 จาก <http://wp.doe.go.th/wp/index.php/2013-07-25-03-51-48/2013-07-25-03-51-48>
- [11] นาโชค นามสมมติ. ประชาชนในพื้นที่เทศบาลนครสมุทรสาคร. สัมภาษณ์, 26 มีนาคม 2557
- [12] สมหมาย นามสมมติ. ฝ่ายบริหารเทศบาลนครสมุทรสาคร. สัมภาษณ์, 25 กันยายน 2557
- [13] เทศบาลนครสมุทรสาคร. กองวิชาการและแผนงาน. (2557). **แผนพัฒนาเทศบาลนครสมุทรสาคร พ.ศ. 2557-2559 เล่ม 1.** สมุทรสาคร: กองวิชาการและแผนงาน เทศบาลนครสมุทรสาคร.
- [14] ญัฐฐา วินิจฉัยภาค. (2554). **นโยบายสาธารณะแนวทางการศึกษาแบบสหวิทยาการ.** โครงการเอกสารและตำรา คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
- [15] นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2554). **การกระจายอำนาจ.** สืบค้นเมื่อ 15 มกราคม 2557. จาก <http://www.kpi.ac.th/wiki/index.php/%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%81%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%88%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B8%AD%E0%B8%B3%E0%B8%99%E0%B8%B2%E0%B8%88>
- [16] โกวิทย์ พวงงาม. (2548). **การปกครองท้องถิ่นไทย: หลักการและมิติใหม่ในอนาคต.** พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- [17] อุดม ทুমโฆสิต. (2551). **รายงานการวิจัย ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย.** กรุงเทพฯ : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์