

บทที่ 1

บทนำ

1.1 สภาพการณ์และปัญหา

จากการที่ประเทศไทยได้ใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเป็นกลยุทธ์ ในการพัฒนาประเทศ มาตั้งแต่ปี พ.ศ.2504 ด้วยการมุ่งเน้นการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก โดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรม ซึ่งในขณะนั้นประเทศไทยอุดมสมบูรณ์ไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติ และมีแรงงานที่เหลือเฟือ การพัฒนาอุตสาหกรรมจึงมุ่งที่อุตสาหกรรมการผลิตที่ใช้แรงงานคนจำนวนมาก (Labour Intensive) เป็นการส่งเสริมการผลิตเพื่อการส่งออก (Export Growth) โดยใช้นโยบายการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจไปสู่ระบบการแข่งขันเสรี ส่งผลให้อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจเพิ่มสูงขึ้นจากร้อยละ 8.5 ในปี 2537 เป็นร้อยละ 8.8 ในปี 2538

ผลจากการพัฒนาประเทศที่ผ่านมาถือได้ว่าประเทศไทยประสบความสำเร็จในการพัฒนา ณ ระดับหนึ่งที่สำคัญ คือ ประเทศมีความเป็นปึกแผ่นและมั่นคง ระบบการปกครองพัฒนาเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ระบบเศรษฐกิจมีการเจริญเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ ภาวะความยากจนลดลง ประชาชนได้รับบริการทางการศึกษาและสาธารณสุขอย่างกว้างขวาง มีการกระจายโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจสู่พื้นที่ทั่วประเทศ นอกจากนี้ประเทศไทยก็มีบทบาทในสังคมและเศรษฐกิจมากขึ้น

แม้ในการพัฒนาประเทศได้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้นในหลายด้าน ดังกล่าวข้างต้น ในขณะที่เดียวกันก็ได้ก่อให้เกิดปัญหาสืบเนื่องจากการพัฒนาในหลายประการเช่นกัน ทั้งนี้เนื่องจากการนำแนวคิดการพัฒนาประเทศ โดยอาศัยการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจเป็นหลักนั้น ทำให้ประเทศไทยละเลยการพัฒนาในด้านอื่น ๆ ให้สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะการพัฒนาคนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงของสังคม ทำให้

ประชากรของประเทศบางส่วน โดยเฉพาะประชากรในชนบท หรือภาคเกษตรกรรม ไม่สามารถจะปรับตัวทันกับกระแสความเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วของสังคม ทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ มากมาย โดยเฉพาะปัญหาการกระจายรายได้ และความยากจน แม้ผลจากการพัฒนาประเทศที่ผ่านมา รายได้ต่อหัวประชากรเพิ่มขึ้น 32 เท่า ในช่วงระหว่าง ปี 2504 ถึง ปี 2538 คือ จาก 2,100 บาท เป็น 68,000 บาท ตามลำดับ สัดส่วนประชากรที่มีรายได้อยู่ใต้เส้นความยากจนลดลงจากร้อยละ 57 ในปี 2505 มาเป็นร้อยละ 10 ในปี 2536 แต่ตัวชี้วัดดังกล่าวเป็นเครื่องมือที่ชี้ให้เห็นถึงผลการพัฒนาในภาพรวมเท่านั้น ในความเป็นจริงประชาชนส่วนใหญ่ยังคงยากจนอยู่ เพราะผู้ที่ได้รับผลพวงจากการพัฒนาเป็นเพียงชนกลุ่มน้อยของประเทศ ส่วนคนกลุ่มใหญ่ยังไม่ได้รับผลพวงจากการพัฒนาอย่างแท้จริง ความเหลื่อมล้ำของรายได้ระหว่างชนกลุ่มที่มีรายได้สูงสุดกับกลุ่มคนที่มีรายได้ต่ำสุด ได้เพิ่มมากขึ้นทุกขณะ จากที่ห่างกัน 11.8 เท่าในปี 2531 เพิ่มขึ้นเป็น 13.7 เท่าในปี 2533 15 เท่าในปี 2535 และล่าสุดเป็น 16 เท่า ในปี 2539 ระหว่างเขตเมืองกับเขตชนบท ซึ่งพบว่ารายได้ของคนในกรุงเทพมหานคร คิดเป็น 5 เท่า ของคนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งเพิ่มขึ้นเป็น 11 เท่าในปี 2536 หรือรายได้ของคนในภาคอุตสาหกรรมสูงกว่ารายได้ของคนในภาคเกษตรกรรมถึง 2.42 เท่า กล่าวคือ ในปี 2535 คนงานเกษตรมีรายได้เฉลี่ย 8,943 บาทต่อคน แต่คนงานในกระบวนการผลิต มีรายได้เฉลี่ย 21,649 บาทต่อคน

จากสภาพดังกล่าว ได้ทำให้ประชาชนจากชนบทหรือภาคเกษตรกรรมต้องหลั่งไหลอพยพจากชนบทเข้าสู่เมือง จากภาคเกษตรกรรมเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมและบริการ เพื่อแสวงหารายได้ที่ดีกว่าโอกาสทางสังคมที่ดีกว่า แต่ในการหลั่งไหลจากชนบทสู่เมือง หรือจากภาคเกษตรกรรมสู่ภาคอุตสาหกรรมนั้น ประเทศไทยไม่ได้มีการวางแผนทางด้านโครงสร้างพื้นฐานของเมืองที่จะรองรับผู้ที่อพยพเข้าสู่เมืองได้อย่างเพียงพอ ทำให้ในสังคมเมืองเกิดปัญหาชุมชนแออัด ปัญหาการจราจรติดขัด ปัญหาสาธารณูปโภคสาธารณูปการไม่เพียงพอ ปัญหาอาชญากรรม ส่วนชุมชนชนบทก็เกิดปัญหาเด็ก-คนชราถูกทอดทิ้ง ปัญหาชุมชนล้มละลาย ฯลฯ การหลั่งไหลของแรงงานจากภาคเกษตรเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรม รัฐก็ไม่ได้เตรียมคนหรือแรงงานให้สอดคล้องกับความต้องการของภาคอุตสาหกรรม ซึ่งภาคอุตสาหกรรมนั้นมีลักษณะของการทำงานที่แตกต่างจากภาคเกษตรกรรมจะต้องทำงานตามเวลา ต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบ

ที่กำหนด ต้องอาศัยความรู้ความชำนาญ ต้องทำงานเป็นทีม แต่จากลักษณะงานของเกษตรกร ไม่มีกฎระเบียบมาบังคับ ทำงานได้ตามอำเภอใจ เป็นสังคมที่ไม่ได้ยึดถือในเรื่องของเวลาเป็นหลัก ดังนั้น เมื่อแรงงานจากภาคเกษตรหลังไหลเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรม บางส่วนไม่สามารถจะปรับตัวให้เข้ากับระบบการทำงานของภาคอุตสาหกรรมได้ก่อให้เกิดปัญหาการเข้า ออกงานบ่อย ปัญหาการเลิกจ้าง ปัญหาการประสบอุบัติเหตุ-อันตรายจากการทำงาน เพราะรักความสบายไม่ปฏิบัติตามกฎ-ระเบียบ ซึ่งต้องมีการอพยพแรงงานอยู่เรื่อย ๆ ขาดความรู้-ทักษะในการทำงาน นายจ้างก็เกิดปัญหาการขาดแคลนแรงงาน ปัญหาการขาดแรงงานที่มีความรู้-ทักษะในการทำงาน ได้ส่งผลกระทบต่อระบบการผลิต หรือเมื่อภาคอุตสาหกรรมจะเปลี่ยนระบบจากการใช้แรงงานจำนวนมากมาใช้เทคโนโลยีในการผลิต ก็เกิดปัญหาการพัฒนาทางด้านความรู้-ความสามารถของแรงงานที่จะใช้กับเทคโนโลยีนั้น ๆ

จากปัญหาดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดปัญหาการว่างงาน และการขาดแคลนแรงงาน ในขณะเดียวกัน เพราะการพัฒนาของแรงงานไม่สอดคล้องกับการพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรม ซึ่งกรณีดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศในภาพรวม ดังนั้นรัฐบาลจึงจำเป็นต้องเข้าไปแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพื่อให้ความต้องการของตลาดแรงงานสอดคล้องกับความต้องการมีงานทำของแรงงาน แก้ปัญหาการอพยพแรงงานจากชนบทสู่เมืองโดยไร้จุดหมาย แก้และป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นในสังคมเมืองและสังคมชนบท ดังนั้น กรมการจัดหางานจึงเป็นหน่วยงานหนึ่งของรัฐ ซึ่งมีภารกิจในการบริหารด้านตลาดแรงงาน เพื่อให้อุปสงค์แรงงานสอดคล้องกับอุปทานแรงงาน การแก้ไขปัญหาการว่างงาน และการขาดแคลนแรงงาน จึงเป็นจุดมุ่งหมายที่สำคัญประการหนึ่ง ในการกำหนดนโยบาย จึงได้มุ่งที่จะให้ประชาชนมีงานทำ นายจ้างหรือสถานประกอบการมีแรงงานอย่างเพียงพอ และเป็นแรงงานที่มีประสิทธิภาพ และผู้ว่างงานจะต้องปลอดจากการทำงานที่ไร้สวัสดิการ การดำเนินการให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเป็นระบบ จึงเป็นวิธีการหนึ่งที่จะทำให้บรรลุจุดประสงค์ของกรมการจัดหางานในการแก้ไข ปัญหาการว่างงาน และการขาดแคลนแรงงาน แต่ในการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าว จะให้ประสบความสำเร็จนั้นจำเป็นต้องศึกษาปัญหา-อุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการดังกล่าว เพื่อให้สามารถนำไปวิเคราะห์-ปรับปรุงการดำเนินงานให้เกิดประสิทธิผลมากที่สุด

ด้วยเหตุนี้ ผู้ขอประเมิน จึงมีส่วนร่วมรับผิดชอบการดำเนินการตามโครงการดังกล่าวข้างต้น
จึงขอเสนอผลงานเรื่อง "ประสิทธิผลการแก้ไขปัญหาการว่างงาน และการขาดแคลนแรง
งาน : กรณีศึกษาโครงการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเป็นระบบ"

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงประเภทและคุณสมบัติของความต้องการแรงงานและผู้เคลื่อนย้าย
ตามโครงการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเป็นระบบ
2. เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรค ในการดำเนิน โครงการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเป็น
ระบบ
3. หาแนวทางในการแก้ไขปัญหา-อุปสรรคต่าง ๆ ของการดำเนินการตาม
โครงการฯ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงาน

1.3 ขอบเขตการศึกษา

ในการศึกษาเรื่อง "ประสิทธิผลการแก้ไขปัญหาการว่างงานและการขาดแคลน
แรงงาน : กรณีศึกษาโครงการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเป็นระบบ" มีขอบเขตการศึกษา ดังนี้

1.3.1 ศึกษาโดยอาศัยข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตาม โครงการเคลื่อน
ย้ายแรงงานอย่างเป็นระบบในปีงบประมาณ 2537 ถึง ปีงบประมาณ 2539

1.3.2 เนื้อหาสาระ ประสิทธิภาพการแก้ไขปัญหาการว่างงานและการขาดแคลน
แรงงาน มุ่งศึกษาถึงผลการดำเนินการตามโครงการและปัญหา-อุปสรรค

1.4 วิธีการศึกษา

การศึกษารื่อง ประสิทธิภาพการแก้ไขปัญหาการว่างงานและการขาดแคลนแรง
งาน กรณีศึกษาโดยการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเป็นระบบ เป็นการศึกษาค้นคว้าการดำเนินการ

ตามโครงการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเป็นระบบ เพื่อทราบถึงปัญหา - อุปสรรค ของการดำเนินงานตามโครงการ บรรลุวัตถุประสงค์ตามนโยบายการแก้ไขปัญหาค่าจ้างงานและการขาดแคลน โดยกำหนดวิธีการศึกษาเป็น 2 ส่วน คือ

1. ศึกษาจากเอกสาร (Documentary Research) โดยรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) และข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) จากตำราเอกสารต่าง ๆ สิ่งพิมพ์ วารสาร งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และข้อมูลจากการดำเนินงานตามโครงการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเป็นระบบ ในปีงบประมาณ 2537 - 2539 ของกรมการจัดหางาน

2. ศึกษาจากภาคสนาม (Field Research) โดยการสอบถามและสัมภาษณ์แบบเจาะลึกบุคคล 2 กลุ่ม คือ

2.1 สถานประกอบการที่แจ้งความประสงค์ ขอคนงานตามโครงการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเป็นระบบ ณ สำนักงานจัดหางานกลาง กรุงเทพมหานคร จำนวน 10 ราย

2.2 เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานตามโครงการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเป็นระบบซึ่งปฏิบัติงาน ณ สำนักงานจัดหางานกลาง กรุงเทพมหานคร

1.5 แนวทางที่ใช้ในการศึกษา

1. ศึกษาความต้องการแรงงานของนายจ้าง / เจ้าของสถานประกอบการ เช่น ประเภท คุณสมบัติ ค่าจ้างและสวัสดิการ

2. เปรียบเทียบความต้องการแรงงานของนายจ้าง / เจ้าของสถานประกอบการภายในกลุ่มนายจ้าง/เจ้าของสถานประกอบการตามประเภท คุณสมบัติ ค่าจ้าง

3. ศึกษาการได้งานทำของผู้หางานทำตามโครงการ ฯ เช่น เพศ วุฒิการศึกษา ภูมิฐานะ ค่าจ้างและสวัสดิการ อายุ ลักษณะงาน / ตำแหน่งงาน

4. เปรียบเทียบการได้งานทำของผู้ว่างงานตาม เพศ วุฒิการศึกษา ภูมิฐานะ ค่าจ้างและสวัสดิการ

5. ศึกษาการดำเนินงานของโครงการต่อการสนองตอบต่อความต้องการแรงงานของสถานประกอบการและความต้องการมีงานทำของผู้ว่างงาน

6. ศึกษาปัญหา อุปสรรค ต่อการดำเนินโครงการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเป็นระบบ

1.6 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบถึงประเภทและคุณสมบัติของความต้องการแรงงานและผู้สมัครงาน เพื่อประโยชน์ในการวางแผนการบริหารตลาดแรงงานของประเทศ
2. ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนิน โครงการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเป็นระบบ เพื่อช่วยแก้ไขปัญหาคารว้างงานและการขาดแคลนแรงงาน
3. ทราบถึงมาตรการและแนวทางในการแก้ไขปัญหาคารว้างงาน และการขาดแคลนแรงงาน

บทที่ 2

นโยบาย แผนงานตามโครงการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเป็นระบบ

จากสภาพของสังคมไทยที่เปลี่ยนแปลงจากสังคมเกษตรเป็นสังคมอุตสาหกรรม มีการพัฒนาประเทศโดยยึดหลักตามแนวคิดการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นหลัก โดยหวังว่าเมื่อเศรษฐกิจของประเทศดีขึ้น จะทำให้ภาคเกษตรที่เป็นประชาชนส่วนใหญ่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีขึ้นตามไปด้วย แต่เนื่องจากการพัฒนาเศรษฐกิจโดยเน้นการลงทุนและผลตอบแทนในการลงทุน และจากข้อจำกัดทางด้านทรัพยากร โดยเฉพาะด้านงบประมาณ ทำให้รัฐบาลเลือกพื้นที่พัฒนาจากพื้นที่ซึ่งมีความเจริญอยู่บ้างแล้ว ส่วนพื้นที่ส่วนใหญ่ที่มีศักยภาพในการพัฒนาต่ำก็ จะไม่ได้รับความสนใจ ทำให้คนที่อยู่ในพื้นที่ที่ไม่เจริญต้องดิ้นรน ทิ้งถิ่นไปยังพื้นที่ที่มีความเจริญมากกว่า มีโอกาสได้รับบริการทางสังคมที่สูงกว่า ซึ่งในช่วงหลังฤดูกาลเก็บเกี่ยว ก็จะเกิดสภาพปัญหาการว่างงานในชนบท ซึ่งมีอาชีพด้านเกษตรกรรม ทำให้เกิดการอพยพเคลื่อนย้ายออกไปหางานทำในเขตเมืองเป็นจำนวนมาก ซึ่งราษฎรเหล่านี้จะอพยพไปโดยไร้จุดหมายหวังไปตายเอาดาบหน้า ถ้าโชคดีก็มีงานทำ หากโชคไม่ดีก็อาจจะถูกหลอกหลวง หรือต้องไปเลือกประกอบอาชีพที่ผิดกฎหมาย หรืออาชีพที่สังคมรังเกียจ ซึ่งปัญหาเหล่านี้จะเกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำอีกในทุก ๆ ปี แม้รัฐบาลจะมีนโยบายที่จะชะลอการอพยพแรงงาน ให้อยู่ในพื้นที่โดยมีโครงการแก้ไขปัญหารักษาเลี้ยง จัดหาน้ำอุปโภคและบริโภคไปแจกจ่าย มีการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็กประเภทต่าง ๆ รวมทั้งมีการจ้างแรงงานในชนบท เพื่อให้ราษฎรมีรายได้ ฯลฯ แต่วิธีการดังกล่าวก็ไม่สามารถจะยุติปัญหาการอพยพแรงงานออกนอกพื้นที่ได้

กรมการจัดหางาน ซึ่งมีภารกิจหน้าที่ในการแก้ไขปัญหการว่างงานและตอบสนองความต้องการแรงงานของตลาดแรงงาน เห็นเห็นว่าเมื่อไม่สามารถที่จะชะลอการอพยพแรงงานจากชนบทสู่เมืองได้ ก็จำเป็นต้องเข้าไปดำเนินการให้ผู้ที่ต้องการจะอพยพออกไปหางานทำ ได้งานทำตามที่ต้องการ และยังทำให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการที่ขาดแคลนแรงงาน ได้แรงงานตามที่ตนต้องการด้วย อุปสงค์ด้านแรงงานสอดคล้องกับอุปทานด้านแรงงานสามารถบรรเทาปัญหาการว่างงานและการขาดแคลนแรง

งานได้ระดับหนึ่ง ด้วยเหตุนี้กรมการจัดหางาน จึงได้จัดทำโครงการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเป็นระบบขึ้น โดยมีรายละเอียดของโครงการปรากฏ ดังนี้

วัตถุประสงค์

1. เพื่อแก้ไขปัญหาการว่างงานและขาดแคลนแรงงาน
2. เพื่อป้องกันแก้ไข และลดปัญหาการหลอกลวงคนหางาน
3. เพื่อจัดระบบการเคลื่อนย้ายแรงงานแทนการอพยพ
4. ส่งเสริมให้เกิดการจ้างงานและบรรจุนงานได้มากขึ้น และรวดเร็ว
5. เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพให้บริการจัดหางานของรัฐเกิดผลดียิ่งขึ้น และเป็น

ที่ยอมรับของนายจ้างและคนหางาน

แนวทางดำเนินการประสานการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเป็นระบบ

กรณีเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างส่วนกลางกับส่วนภูมิภาค

ส่วนกลาง ดำเนินการโดยงานเคลื่อนย้ายแรงงาน ฝ่ายส่งเสริมการจัดหางาน กองบริการจัดหางาน ดังนี้

1. รวบรวมตำแหน่งงานว่างที่นายจ้างขอมา แล้วประสานงานกับนายจ้างเพื่อทราบรายละเอียดเกี่ยวกับค่าจ้าง สวัสดิการ คุณสมบัติของลูกจ้าง วิธีการพิจารณาคัดเลือกและการบรรจุนงาน
2. จัดทำ พิมพ์ โรเนียว ตำแหน่งงานว่าง แล้วจัดส่งให้สำนักงานจัดหางานจังหวัดและสำนักจัดหางานอำเภอ โดยทางโทรสาร คอมพิวเตอร์ ทางไปรษณีย์ หรือทางโทรศัพท์แล้วแต่กรณี เพื่อดำเนินการประชาสัมพันธ์
3. ประสานงานและนัดหมายกับนายจ้าง สำนักงานจัดหางานจังหวัด สำนักงานจัดหางานอำเภอ สำนักจัดหางานในกรุงเทพฯ และผู้สมัครงาน เพื่อการรับสมัคร และรับ-ส่งคนงานให้แก่ นายจ้าง ซึ่งเมื่อผู้สมัครเดินทางมาแล้ว ก่อนส่งตัวให้นายจ้าง ให้ผู้สมัครกรอกรายละเอียดไว้เป็นหลักฐาน และเมื่อนายจ้างหรือผู้แทนมารับคนงาน มีการเซ็นชื่อในหลักฐานการรับตัวผู้สมัครงาน

4. ประสานงานกับหน่วยงาน ที่ให้บริการที่พักของกรมประชาสงเคราะห์ หรือเอกชนสำหรับกรณีคนงานบรรจุนานไม่ได้ หรือในระหว่างรอกงาน

5. แจ้งผลการบรรจุนาน ให้สำนักงานจัดหางานจังหวัด สำนักงานจัดหางานอำเภอทราบ

ส่วนภูมิภาค ดำเนินการโดยสำนักงานจัดหางานจังหวัด หรือสำนักจัดหางานอำเภอ ดังนี้

1. เมื่อได้รับตำแหน่งงาน ที่กองบริการจัดหางานส่งไป ให้ดำเนินการประชาสัมพันธ์ตำแหน่งงานว่าง ไปยังคนหางานในจังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน โดยผ่านสื่อประชาสัมพันธ์ คือ วิทยุ โทรทัศน์ หอกระจายข่าว และปิดประกาศ

2. แจ้งตำแหน่งงานว่าง ให้อาสาสมัครจัดหางาน ประชาสัมพันธ์แก่ผู้หางานในตำบล หมู่บ้าน (เฉพาะจังหวัดที่มีการจัดตั้งอาสาสมัครจัดหางานแล้ว)

3. รับสมัครงาน ที่ต้องการทำงานตามตำแหน่งงานว่าง

4. การส่งคนงานทุกครั้ง จะต้องโทรศัพท์ติดต่อกับงานประสานการเคลื่อนย้ายแรงงาน กองบริการจัดหางาน เพื่อตรวจสอบว่าตำแหน่งงานนั้น ๆ ยังว่างหรือไม่

5. กรณีตำแหน่งงานยังว่างอยู่ ให้โทรศัพท์แจ้งชื่อบริษัทที่จะส่งคนงานไปทำงานเป็นชายกี่คน หญิงกี่คน และวัน เวลา สถานที่ ที่คาดว่าคนงานจะเดินทางมาถึงกรุงเทพฯ โทร.แจ้งล่วงหน้าอย่างน้อย 2 วัน เพื่อให้เวลาสำหรับส่วนกลาง

6. เมื่อได้รับแจ้งจากงานประสานการเคลื่อนย้ายแรงงานงานได้นัดหมายนายจ้างแล้วก็จะกำหนดวัน เวลา และสถานที่ที่แน่นอน ตลอดจนรายละเอียด เกี่ยวกับการรับส่งคนงาน

7. อบรมปฐมนิเทศกักคนงาน ให้เข้าใจสภาพการทำงาน และให้มีความรับผิดชอบในการทำงาน และอยู่กับนายจ้างนาน ๆ พร้อมกับให้เตรียมเครื่องใช้ส่วนตัวและเงินสำหรับใช้จ่ายระหว่างที่นายจ้างยังไม่ได้จ่ายค่าจ้าง และเอกสาร “ข้อปฏิบัติในการเดินทางไปทำงานที่กรุงเทพฯ” และแผนผังแสดงที่ตั้งของสำนักงานจัดหางานเขตพื้นที่ 2 (ตลาดหมอซิด) หรือแผนผังของสำนักจัดหางานเขตพื้นที่ 3 (หัวลำโพง) แล้วแต่ที่ผู้สมัครจะเดินทางไปโดยรถยนต์ หรือรถไฟ

8. ทำหนังสือถึงผู้อำนวยการกองบริการจัดหางานแจ้งให้ทราบว่า มีผู้สมัครงานกี่คน บริษัทอะไร พร้อมรายชื่อผู้สมัครงาน ให้คนงานนำหนังสือส่งตัวมาด้วย กรณีคนงานมาเป็นจำนวนมาก เจ้าหน้าที่สำนักงานจัดหางานจังหวัด และสำนักงานจัดหางานอำเภอ อาจพาคนงานส่งด้วยตนเอง โดยอาจส่งที่จุดนัดพบหรือส่งถึงสถานประกอบการ เป็นการตรวจเยี่ยมสถานประกอบการไปในตัวก็ได้

9. รับแจ้งผลการบรรจุนาน จากกองบริการจัดหางาน

10. รวบรวมสถิติ และจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงาน โดยสำนักจัดหางานอำเภอ รายงานให้สำนักงานจัดหางานจังหวัด และสำนักงานจัดหางานจังหวัด รวบรวมรายงานผลการปฏิบัติงานเสนอกรม

กรณีเคลื่อนย้ายแรงงาน ระหว่างส่วนภูมิภาคกับส่วนภูมิภาค

สำนักงานจัดหางานจังหวัด ที่มีตำแหน่งงานที่ต้องการรับคนงานจำนวนมาก ควรแจ้งตำแหน่งงาน (โดยเฉพาะตำแหน่งคนงาน ที่ส่งไปแล้วนายจ้างรับเข้าทำงานเลย และมีที่พักให้) ไปยังจังหวัดที่มีคนว่างงานมาก เช่น จังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ และประสานงานกันเพื่อจัดส่งคนงานไปทำงาน โดยการปฏิบัติตามขั้นตอน เช่นเดียวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างส่วนกลางกับส่วนภูมิภาค

ในกรณีที่นายจ้างในจังหวัดที่มีตำแหน่งงานมาก ต้องการเดินทางไปรับสมัครงาน หรือรับคนงานในจังหวัดที่มีคนว่างมาก ให้สำนักงานจัดหางานจังหวัดที่มีตำแหน่งงานมากออกหนังสือให้นายจ้าง นำไปให้สำนักงานจัดหางานจังหวัดที่มีคนว่างงานมาก เพื่อทราบ และเป็นการประสานงาน ในการอำนวยความสะดวกด้วย พร้อมทั้งรวบรวมรายงานผลการปฏิบัติงานเสนอกรม

บทที่ 3

แนวความคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การเคลื่อนย้ายหรือการอพยพ

ความหมาย

การอพยพหรือการย้ายถิ่น ตามความหมายของ Lee (สุนิตย์, 2527) หมายถึง การเปลี่ยนถิ่นที่อยู่เดิมอย่างถาวรหรืออย่างชั่วคราว ซึ่งไม่มีข้อจำกัดเกี่ยวกับระยะทาง ความสมัครใจหรือไม่สมัครใจในการอพยพ และการอพยพนี้ไม่มีข้อขีดคั่นกัน ไม่ว่าจะเป็นการเคลื่อนย้ายภายในประเทศหรือระหว่างประเทศก็ตาม ดังนั้น การย้ายถิ่นในระยะทางจากเมืองหนึ่งไปยังอีกเมืองหนึ่ง หรือการย้ายที่อยู่จากบ้านหนึ่งไปอีกบ้านหนึ่งก็ถือเป็นการย้ายถิ่นทั้งสิ้น แต่ทั้งนี้ยกเว้นพวกพเนจร หรือคนงานที่ย้ายตามงานชั่วคราวซึ่งไม่ถือว่าเป็นการย้ายถิ่น

วิศิษฐ์ ประจวบเหมาะ และเทัญพร ชีระสวัสดิ์ (2511) ได้กล่าวถึงการย้ายถิ่นตามนิยามของ Hawley ว่า การย้ายถิ่นเป็นวิธีการปรับตัวของมนุษย์ต่อสภาวะความไม่สมดุลของการใช้ชีวิตโดยการเคลื่อนย้ายที่อยู่ ประชากรมีแนวโน้มที่จะย้ายถิ่นจากบริเวณที่มีโอกาสในการทำงานน้อยไป สู่บริเวณที่มีโอกาสในการทำงานมาก

ประเภทของการเคลื่อนย้ายหรืออพยพ

จากนิยามข้างต้นสรุปได้ว่า การอพยพของประชากรสามารถแบ่งเป็นประเภทใหญ่ ๆ ได้ 2 ประเภท คือ

1. การอพยพตามภูมิศาสตร์ ซึ่งแยกได้ดังนี้

- การอพยพระหว่างประเทศ (international migration) เป็นการเคลื่อนย้ายแรงงานจากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่ง เช่น การอพยพแรงงานจากประเทศไทยไปขายแรงงาน ในประเทศแถบตะวันออกกลาง

- การอพยพภายในประเทศ (internal migration) เป็นการอพยพแรงงานถิ่นที่อยู่เดิมไปยังอีกแห่งหนึ่ง ซึ่งอาจแบ่งเป็นการอพยพระหว่างภูมิภาคหรือระหว่างจังหวัด การอพยพระหว่างเขตชนบทและเขตเมือง ระหว่างเขตเมืองกับเขตชนบท หรือระหว่างเขตชนบทกับเขตชนบทด้วยกัน เป็นต้น

2. การอพยพตามกาลเวลา ประกอบไปด้วยการอพยพตามฤดูกาล การอพยพในระยะยาวและการอพยพอย่างถาวร และสำหรับการอพยพภายในประเทศกำลังพัฒนา Nelson (1979)ซึ่งอ้างในคาวรุ่ง (2528) ได้แบ่งประเภทของผู้อพยพเป็น 6 ประเภท ได้แก่

2.1 ผู้อพยพตามฤดูกาล (seasonal migrants) คือ ผู้ที่อพยพในช่วงระยะเวลาสั้นๆ ที่ว่างจากฤดูกาลเกษตรของเกษตรกรในภาคเกษตรกรรม ผู้เช่าหรือผู้เช่าโดยแบ่งผลผลิต และผู้ถือครองที่ดินขนาดเล็ก โดยที่เขาเหล่านั้นอพยพไปรับจ้างทำงาน และหางานทำในท้องถิ่นชนบท และในเมืองต่าง ๆ ตลอดจนในเมืองใหญ่ แต่ผู้อพยพระยะสั้นและผู้อพยพตามฤดูกาลจะยังคงยึดมั่นอาชีพในชนบทของตน

2.2 ผู้อพยพในช่วงเวลาสั้นๆ (sporadic short-term migrants) คือ ผู้ที่อพยพในช่วงเวลาสั้น ๆ มักจะมีพฤติกรรมคล้ายกับผู้อพยพตามฤดูกาล ดังนั้น จึงรวมการอธิบายของผู้อพยพทั้งสองลักษณะควบคู่กันไป เช่น ผู้อพยพระยะสั้นและผู้อพยพตามฤดูกาล

2.3 ผู้อพยพที่มีเป้าหมาย (target migrants) เป็นกลุ่มคนที่อพยพโดยมีจุดมุ่งหมายที่แน่นอน และจะกลับถิ่นฐานเดิมเมื่อบรรลุเป้าหมายแล้ว เช่น การอพยพไปหางานทำเพื่อแสวงหารายได้ในการสร้างบ้านในชนบทหรือนำไปลงทุนตลอดจนค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน เป็นต้น ผู้อพยพที่มีเป้าหมายนี้ มักจะอยู่ในเมืองเป็นเวลาหลายปี แต่เขาก็ยังมีความผูกพันที่จะกลับไปครองชีพในชนบทเช่นเดิม

2.4 ผู้อพยพตามวัฏจักรชีวิต (cyclic migrants) จะเป็นลักษณะที่แตกต่างจากผู้อพยพตามฤดูกาล ในกรณีที่มีการอพยพไปมีระยะเวลายาวนานกว่า และจะเป็นลักษณะที่อพยพไปเนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลง มีแรงผลักดัน และมีโอกาสในวัฏจักรชีวิตของผู้อพยพเองมิใช่เป็นไปตามการเปลี่ยนแปลงตามฤดูกาล และพวกเขาแตกต่างจากผู้อพยพที่มีเป้าหมายตรงที่เป็นการอพยพโดยไม่มีจุดมุ่งหมายที่แน่นอนหรือเฉพาะเจาะจง

2.5 ผู้อพยพในช่วงชีวิตการทำงาน (working-life migrants) เป็นลักษณะของผู้ที่อพยพไปทำงาน ที่อพยพไปทำงานในท้องถิ่นอื่นตลอดช่วงชีวิตการทำงาน และจะกลับมาท้องถิ่นเดิมในชนบทเมื่อเขาไม่สามารถทำงาน ในเมืองได้อีกต่อไป

2.6 ผู้อพยพถาวร (permanent migrants) เป็นผู้อพยพไปทำงานทำหรือไปทำงานในเมืองอย่างถาวร โดยจะกลับมาท้องถิ่นเดิมเพื่อเยี่ยมญาติและเพื่อนในบางโอกาสเท่านั้น แต่มิใช่ลักษณะที่ผู้อพยพชายใดก็ตามกลับมาท้องถิ่นเดิมเพื่อแต่งงาน และให้ครอบครัวยังอยู่ในถิ่นเดิม หรือเป็นการอพยพตามกาลเวลา

ปัจจัยที่มีผลต่อการอพยพ

การอพยพเคลื่อนย้ายทุกครั้งมักจะเกี่ยวข้องกับปัจจัยของถิ่นต้นทาง (origin) ของถิ่นปลายทาง (destination) และอุปสรรคต่างๆ ที่แทรกอยู่ระหว่างถิ่นต้นทางและถิ่นปลายทาง ซึ่งมักจะรวมเอาระยะเวลาทางการเคลื่อนย้ายเข้าไว้ด้วย เมื่อได้ศึกษาถึงปัจจัยที่มีผลกระทบ

ต่อการตัดสินใจที่จะอพยพแล้ว พบว่าสาเหตุที่ทำให้คนอพยพเคลื่อนย้ายส่วนมากไม่ได้ขึ้นอยู่กับปัจจัยอย่างใดอย่างหนึ่งเพียงอย่างเดียว แต่มักประกอบด้วยปัจจัยหลายอย่างร่วมกันผลักดันและดึงดูดให้เกิดการอพยพเคลื่อนย้าย เช่น ปัจจัยทางประชากร ได้แก่ อายุ สถานภาพการสมรส จำนวนสมาชิกในครัวเรือน ระดับการศึกษา ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ ฐานะทางเศรษฐกิจของครอบครัวจำนวนกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เป็นต้น และในแต่ละปัจจัยสามารถสรุปรายละเอียดได้ดังต่อไปนี้

1. ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ การศึกษาหรืองานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ โดยส่วนใหญ่แล้วจะกล่าวถึงที่ดินที่ใช้ทำการเกษตรและรายได้ของประชากรที่มีผลกระทบต่อกรย้ายถิ่น ในที่นี้จะได้แยกพิจารณา ดังนี้

ที่ดินทำการเกษตร ความสัมพันธ์ของที่ดินทำการเกษตรกับการย้ายถิ่น เป็นคำตอบที่สำคัญที่ได้จากการสอบถามถึงสาเหตุของการย้ายถิ่น ซึ่งผลของที่ดินทำการเกษตรที่มีต่อการย้ายถิ่นจะมีทั้งในด้านขนาด คุณภาพ และความเป็นเจ้าของที่ดิน งานวิจัยที่

สำคัญได้แก่ การศึกษาของประคิมฐ์ ชาสมบัติ (2517) ที่ศึกษาการเคลื่อนย้ายแรงงานจากชนบทเข้าสู่เมืองและประโยชน์ที่มีต่ออุตสาหกรรม โดยการสำรวจแรงงานอพยพจากอุตสาหกรรมต่างๆ ในเขตนครหลวงและนอกเขตนครหลวง โดยสอบถามถึงสาเหตุของการย้ายถิ่น พบว่าร้อยละ 8.97 ของแรงงานอพยพเนื่องจากขาดแคลนที่ดินทำกินและปัญหาที่ดินขาดความอุดมสมบูรณ์ และยังพบว่าผู้อพยพทั้งหมดร้อยละ 10.79 เป็นผู้ขาดแคลนที่ดินทำการเกษตร ซึ่งในจำนวนนี้ร้อยละ 53.57 มาจากครอบครัวที่เช่าที่ดินทำการเกษตรและร้อยละ 42.43 มาจากครอบครัวที่มีที่ดินถือครองน้อยกว่า 20 ไร่ เช่นเดียวกับการศึกษาของทิพวรรณ พุ่มมณี (2532) ที่ได้ทำการศึกษาถึง ผลของการพัฒนาอุตสาหกรรมกับการย้ายถิ่นของประชากรในจังหวัดสมุทรปราการ โดยสุ่มตัวอย่างจากกลุ่มคนงานในโรงงานอุตสาหกรรมจังหวัดสมุทรปราการ จำนวน 370 ราย พบว่า คนงานในโรงงานอุตสาหกรรมจังหวัดสมุทรปราการเป็นผู้ย้ายถิ่นมาจากที่อื่น ด้วยเหตุผลที่สำคัญ คือ ต้องการหางานทำ รองลงมาก็คือ การขาดแหล่งที่ทำกินหรือมีที่ดินแต่ทำกินไม่ได้ผล และการศึกษาของโยชิน แสงวงศ์ (2530) สรุปได้ว่า ปัจจัยหลักคั้งที่ทำให้ต้องมีการย้ายถิ่นออกไปหางานทำ คือ การไร้ที่ทำกิน การมีที่ดินทำกินน้อย และสภาพทางธรณีวิทยาไม่เอื้ออำนวยต่อการเพาะปลูก ซึ่งก็สอดคล้องกับการศึกษาของวิทยา เขียรพันธ์ และอรุณวรรณ วงศ์มณีโรจน์ (2536) ซึ่งได้ผลการศึกษา ขนาดของการถือครองที่ดินของเกษตรกรมีจำนวนถึง 33.3ไร่ต่อครัวเรือน แต่สภาพที่ดินทำกินขาดความอุดมสมบูรณ์และขาดแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร จึงทำให้เกษตรกรมีการย้ายถิ่นออกไปได้เช่นกัน

รายได้ จากการศึกษาผลงานต่างๆ ที่ผ่านมาดังที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้ พบว่ารายได้ของประชากรมีอิทธิพลต่อการย้ายถิ่นทั้งในลักษณะของการเป็นปัจจัยผลักดันและปัจจัยดึงดูด โดยที่ปัจจัยผลักดันจะแสดงผลในทางตรงกันข้ามกับการย้ายถิ่น นั่นคือ ประชากรในชนบทจะมีการย้ายถิ่นมากถ้ารายได้หรือค่าจ้างที่ได้รับในท้องถิ่นต่ำ และปัจจัยดึงดูดซึ่งแสดงผลในทิศทางเดียวกันกับการย้ายถิ่น ได้แก่ รายได้หรือค่าจ้างที่คาดว่าจะได้รับในท้องถิ่นปลายทางสูง ก็จะมีการย้ายถิ่นเข้ามามากขึ้น ดังเช่นการศึกษาของดาวรุ่ง เกรือทองสี (2528) มีผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อกรอพยพแรงงาน พบว่า อัตราการอพยพของแรงงานตามฤดูกาลมีความสัมพันธ์ในทางลบกับรายได้สุทธิทั้งหมด รายได้สุทธินอกการเกษตร และ

อัตราค่าจ้างในท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของนพดล ริยะใจ (2523) ที่ได้ศึกษาถึง การเสนอขายแรงงานนอกภาคเกษตรของครอบครัวเกษตรกร โดยสุ่มตัวอย่างจากอำเภอวังน้อย อำเภอมหาราช จังหวัดอยุธยา อำเภอเมือง อำเภออัมพวา จังหวัดสมุทรสงคราม อำเภอเมือง จังหวัดนครราชสีมา ผลการศึกษาพบว่า การเสนอขายแรงงานนอกภาคเกษตรทำให้รายได้เพิ่มขึ้นเป็นอัตราส่วนมากกว่าการเสนอขายแรงงานในภาคเกษตร ในภาคกลางการเสนอขายแรงงานในการเกษตรเพิ่มขึ้น 1% จะทำให้รายได้เพิ่มขึ้น 22.40% ถ้าเป็นการทำงานนอกภาคเกษตร จะทำให้รายได้เพิ่มขึ้น 36.37% ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ถ้าเสนอขายแรงงานในภาคเกษตร เพิ่มขึ้น 1% จะทำให้รายได้เพิ่มขึ้น 18.71% แต่ถ้าเป็นการทำงานนอกภาคเกษตรจะทำให้รายได้เพิ่มขึ้นถึง 46.85%

จากการศึกษาของประคิมฐ์ ชาติสมบัติ (2517) พบว่า รายได้เดิมในชนบทของ ประชากรต่ำ เป็นสาเหตุที่สำคัญสำหรับการย้ายถิ่นเข้ามาในกรุงเทพ โดยมีผู้ย้ายถิ่นด้วยสาเหตุ นี้ร้อยละ 43.40 ของผู้อพยพในเขตนครหลวง และร้อยละ 35.21 ของผู้อพยพนอกเขตนคร หลวง และการศึกษาของพรทิพย์ ทองเอี่ยม (2536) ซึ่งได้ศึกษาเรื่อง ผลกระทบของการ อพยพต่อการเพิ่มรายได้ของชาวชนบท โดยศึกษาเฉพาะกรณี ตำบลอ่างศิลา อำเภอพิบูล มังสาหาร จังหวัดอุบลราชธานี โดยใช้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ครอบครัวที่มีผู้อพยพไปทำงาน จำนวน 100 ครอบครัว พบว่าผลกระทบของการอพยพต่อการเพิ่มรายได้และระดับชีวิตความเป็น อยู่ของครอบครัวผู้อพยพนั้น ผู้อพยพได้ส่งเงินกลับมาให้ครอบครัวเฉลี่ยเดือนละ 977 บาท ซึ่งเงินจำนวนนี้ถูกนำไปใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน ซื้อเครื่องอุปโภค บริโภค ชำระหนี้สิน ปรับปรุงต่อเติมที่อยู่อาศัย ทำให้ครอบครัวผู้อพยพมีบ้านใหม่ และบ้านที่ได้รับการปรับปรุงให้ อยู่ในสภาพที่ดีขึ้นกว่าเดิมเป็นจำนวน 31 ครอบครัว และบางครอบครัวมีภาระหนี้สินลดลง หรือหมดไป มีเพียง 1 ครอบครัวเท่านั้นที่มีภาระหนี้สินคงเดิมหรือเพิ่มขึ้น เช่นเดียวกับการ ศึกษาของเสาวภา มีถาวรกุล (2531) ทำการศึกษาเรื่อง ตลาดแรงงาน : ตลาดปัญหาและ ผลกระทบของการย้ายถิ่นเข้ามาทำงานตามสัญญาจ้างระยะสั้นในเขตเมืองหลัก-ภาคใหญ่ พบ ว่า แรงงานที่ย้ายถิ่นเข้ามาทำงานที่ภาคใหญ่มมาจากภาคใต้ รองลงไปได้แก่ ภาคกลาง ภาค เหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ตามลำดับ ส่วนใหญ่มีอาชีพเกษตรกรกรรม เป็นโสด มี รายได้ไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายดังนั้นจึงจำเป็นต้องย้ายถิ่นเข้ามาทำงานที่ภาคใหญ่เพื่อต้องการมี

รายได้ที่สูงขึ้น ในการได้งานทำจะต้องเสียค่าใช้จ่าย เช่น ค่านายหน้า ค่าใช้จ่ายเดินทาง ค่าอาหาร ค่าที่พัก เป็นต้น และแรงงานย้ายถิ่นส่วนใหญ่ได้ทำงานในตำแหน่งช่างประปา ช่างท่อ สุขภัณฑ์ เติมียน ช่างปูน ช่างสี ช่างไม้ โดยได้รับเงินเดือนโดยเฉลี่ยเดือนละ 4,649 บาท

2. ปัจจัยทางด้านประชากร โดยทั่วไปแล้วผู้ที่ย้ายถิ่นมักมีลักษณะเฉพาะตัวที่แตกต่างกับผู้ที่ไม่ย้ายถิ่น คือ อาศัยองค์ประกอบเกี่ยวกับอายุ เพศ สถานภาพการสมรส ระดับการศึกษา ขนาดของครัวเรือน และความหนาแน่นของประชากรในพื้นที่หนึ่งๆ เป็นต้น การศึกษาของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (2531) ซึ่งทำการสำรวจการย้ายถิ่นของประชากรเข้าสู่กรุงเทพฯ พ.ศ. 2531 ระหว่างเดือนกันยายน 2529 ถึงเดือนสิงหาคม 2531 ซึ่งให้เห็นว่าลักษณะทางประชากรของผู้ย้ายถิ่น เป็นหญิงร้อยละ 62.3 เป็นชายร้อยละ 37.7 และส่วนใหญ่เป็นเด็กและวัยหนุ่มสาวคือมีถึงร้อยละ 84.7 ช่วงอายุระหว่าง 10 - 19 ปี และ 20 - 29 ปี มีร้อยละ 40.2 และ 37.7 ตามลำดับ โดยกลุ่มผู้ย้ายถิ่นที่มีอายุตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไป ร้อยละ 69.8 เป็นโสด

ขนาดของครัวเรือนและความหนาแน่นของจำนวนประชากรก็เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้มีการอพยพออกจากถิ่นเดิมของตนเอง เห็นได้จากการศึกษาของสมพร อิศวิลานนท์ (2531) ซึ่งศึกษาถึงปัจจัยที่มีผลต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานและอัตราค่าจ้างแรงงานเกษตรในชนบท โดยใช้ข้อมูลในระดับหมู่บ้านที่ปลูกข้าวเป็นพืชหลักใน 6 จังหวัด คือภาคกลาง ประกอบด้วยจังหวัดสุพรรณบุรี ชัยนาท และพิษณุโลก ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้แก่ ขอนแก่น กาฬสินธุ์ และภาคเหนือใต้แก่ เชียงใหม่ โดยมีจำนวนหมู่บ้านทั้งหมด 71 หมู่บ้าน ผลการศึกษาวเคราะห์พบว่า โครงสร้างการเคลื่อนย้ายแรงงานถาวรมีลักษณะที่แตกต่างกันไปในแต่ละภาค การเคลื่อนย้ายแรงงานทำนาในภาคกลางพบว่า ปัจจัยเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมทางการผลิต การยอมรับข้าวพันธุ์ใหม่ ประสิทธิภาพของที่ดินทำกินและการขาดแคลนกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ไม่มีอิทธิพลต่อการเคลื่อนย้ายแรงงาน แต่ปัจจัยเกี่ยวกับความหนาแน่นของประชากร พบว่ามีอิทธิพลอย่างสำคัญต่อการเคลื่อนย้ายแรงงาน ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือพบว่าสภาพแวดล้อมทางการผลิตที่เอื้ออำนวยและไม่เอื้ออำนวยต่อการผลิต ปัจจัยเกี่ยวกับการเคลื่อน

กรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือการที่ต้องเป็นผู้เช่า มีอิทธิพลอย่างสำคัญต่อการเคลื่อนย้ายแรงงาน แต่ภาคเหนือไม่พบว่าปัจจัยต่าง ๆ ดังกล่าวมีอิทธิพลต่อการเคลื่อนย้ายของแรงงาน เช่นเดียวกับ การศึกษาของศักดิ์ดา ศุภพงศ์พิเชฐ (2534) ทำการศึกษาเรื่อง ปัจจัยด้านเศรษฐกิจสังคมและ ประชากรที่มีผลต่อการย้ายถิ่นเข้าสู่กรุงเทพและเมือง หลัก 11 แห่ง ได้แก่ เชียงใหม่ ขอนแก่น นครราชสีมา ชลบุรี สงขลา พิษณุโลก นครสวรรค์ อุตรธานี ราชบุรี สุราษฎร์ธานี และภูเก็ต โดยทำการศึกษาการย้ายถิ่นในอดีต ในช่วงปี พ.ศ. 2508 - 2513 และ พ.ศ. 2518 - 2523 พบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการย้ายถิ่นเข้าสู่กรุงเทพในช่วงปี 2518 - 2523 พบว่าหนึ่งในกลุ่ม ตัวแปรที่มีส่วนอธิบายการค้นแปรของจำนวนผู้ย้ายถิ่นเข้าสู่กรุงเทพได้อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ได้แก่ ตัวแปรส่วนร้อยละของประชากรในเขตเมืองและจำนวนเด็กเกิดรอดต่อสตรีสมรสแล้ว 1,000 คน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าแรงกดดันจากภาวะเจริญพันธุ์ หรือการเพิ่มของประชากรของ จังหวัดใด ๆ ก็มีผลต่อการเพิ่มจำนวนผู้ย้ายถิ่นเข้าสู่กรุงเทพได้เช่นกัน และสำหรับปัจจัยเกี่ยวกับระดับการศึกษานั้น ผู้อพยพส่วนใหญ่จะได้รับการศึกษาในระดับที่สูงกว่าผู้ที่ได้อพยพ เนื่องจากจะมีโอกาสที่ดีกว่าในการได้งานทำ

การศึกษาและงานวิจัยที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้น นอกจากผลการวิเคราะห์จะบอกให้ทราบถึงรูปแบบและปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการอพยพของแรงงานต่าง ๆ กันไปแล้ว ยังได้ เสนอแนะมาตรการและนโยบายต่าง ๆ ที่ควรนำไปใช้เพื่อช่วยลดปัญหาการอพยพของประชา กรด้วย ได้แก่ การประชุมสัมมนาของคณะกรรมการการแรงงานสภาผู้แทนราษฎร (2532) ซึ่งจัดการประชุมสัมมนาเรื่องการอพยพแรงงานจากภาคอีสานและแนวทางช่วยเหลือ ได้เสนอ ให้รัฐบาลกำหนดเป็นนโยบายให้ความช่วยเหลืออย่างชัดเจนและควรจัดสรรงบประมาณเพื่อ แก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินทำกิน การพัฒนาแหล่งน้ำ การฝึกอาชีพ การจัดหางานให้ทำ การ ขยายอุตสาหกรรม ธุรกิจและการท่องเที่ยวไปยังภูมิภาค การสนับสนุนอุตสาหกรรมขนาดเล็ก และอุตสาหกรรมในครัวเรือนในท้องถิ่น โดยให้มีองค์กรร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อรับผิดชอบ ในการดำเนินการดังกล่าวร่วมกัน เช่นเดียวกับการศึกษาของทิพวรรณ พุ่มมณี (2532) ซึ่งได้ ให้ข้อสรุปไว้ว่า เพื่อมิให้ประชากรต้องละทิ้งถิ่นฐานเดิมและเพื่อลดปัญหาการย้ายถิ่นจากชน บทเข้าสู่เมือง รัฐควรส่งเสริมให้มีการพัฒนาและกระจายอุตสาหกรรมที่ต้องใช้แรงงานเป็น จำนวนมากออกสู่ชนบท และควรเร่งดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรให้ทั่วถึงในทุกพื้นที่

เพื่อให้เกษตรกรที่ยากจนได้มีโอกาสมีแหล่งที่ทำกิน พร้อมทั้งส่งเสริมการเพิ่มผลผลิตต่อพื้นที่ให้สูงขึ้น และควรส่งเสริมอาชีพที่ไม่จำเป็นต้องพึ่งพาธรรมชาติเพื่อเพิ่มพูนรายได้ให้กับผู้ถือครองการศึกษาในส่วนภูมิภาคให้ทั่วถึงด้วย ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของวิทยา เจียรพันธ์ และ อรุณวรรณ วงศ์มณีโรจน์ (2536) ที่ได้กล่าวถึงความคาดหวังของอาชีพทางการเกษตรของเกษตรกรและความต้องการช่วยเหลือไว้ว่า ถึงแม้จะมีการอพยพไปหางานทำนอกพื้นที่ก็ตาม แต่เกษตรกรส่วนใหญ่ก็ยังไม่คิดที่จะเลิกประกอบอาชีพทางการเกษตรคิดเป็นร้อยละ 80.9 เนื่องจากยังมีที่ดินการเกษตรที่สามารถทำกินต่อไปได้ และอาชีพนี้ก็เป็อาชีพดั้งเดิมที่ถ่ายทอดมาจากบรรพบุรุษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาชีพทำนา แต่ปัญหาสำคัญที่ค้ต้องการให้รัฐบาลช่วยเหลือ คือ ปัญหาเรื่องน้ำเพื่อการเกษตร ปัญหาเรื่องการประกันราคาพืชผลทางการเกษตร และการช่วยหางานให้เกษตรกรทำให้ช่วงว่างจากฤดูกาลเกษตร

ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

1. ปัจจัยทางด้านเนื้อหาของนโยบาย (Policy Content) ได้แก่

- ลักษณะของนโยบายนั้น ๆ และ
- วัตถุประสงค์ของนโยบาย

1.1 ลักษณะของนโยบาย

แวน มิเตอร์ และ แวนฮอร์น (Van Meter and Van Horn, 1975:445-448) เสนอว่า ความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายนั้น บางส่วนจะขึ้นอยู่กับประเภทของนโยบาย นโยบายที่จะประสบความสำเร็จมากที่สุดก็คือ นโยบายที่เรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ น้อยที่สุด และมีความพร้อมค้องกันในวัตถุประสงค์ระดับสูง ในทางตรงกันข้าม ถ้านโยบายเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงมาก และมีความเห็นพร้อมค้องกันในวัตถุประสงค์น้อย โอกาสที่นโยบายนั้นจะประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติจะมีน้อย

แมซแมนเนียน และ ซาบาเทียร์ (Mazmanian and Sabatier, 1983:20-35) ให้ข้อสรุปว่า นโยบายที่มุ่งหวังจะให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลง

แปลงเพียงเล็กน้อยจะมีโอกาสในการประสบความสำเร็จมากกว่านโยบายที่มุ่งหวังการเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวง นอกจากนี้ เขายังชี้ให้เห็นว่าความยากง่ายของปัญหาที่นโยบายมุ่งจะแก้ไขนั้นจะมีส่วนกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายด้วย ทั้งนี้ยังขึ้นอยู่กับนโยบายที่ร่างขึ้นในการกำหนดโครงสร้างการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งลักษณะนโยบายจะประสบความสำเร็จได้จะต้องมีลักษณะดังนี้ คือ

- วัตถุประสงค์ชัดเจนและแน่นอนและจัดลำดับความสำคัญของวัตถุประสงค์ของนโยบายไว้อย่างดี ซึ่งจะช่วยให้เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการได้ยึดถือปฏิบัติตรงกัน

- ความถูกต้องเหมาะสมของทฤษฎีที่เป็นพื้นฐานของนโยบาย
- การจัดสรรเงินอย่างเพียงพอสำหรับหน่วยงานที่จะรับไปปฏิบัติ
- การจัดสายงานการบังคับบัญชา และประสานงานภายในและระหว่างหน่วยงานปฏิบัติ
- การกำหนดระเบียบปฏิบัติของหน่วยงาน เป็นต้น

เมริลี กรินเดิล (Merilee S. Grindle, 1980:3-34) มีความเห็นว่าเนื้อหาสาระของนโยบายจะมีผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติที่แตกต่างกัน คือ

- นโยบายหรือโครงการที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงขั้นพื้นฐานทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมย่อมได้รับการต่อต้านจากกลุ่มที่เสียผลประโยชน์
- นโยบายหรือโครงการที่นำผลประโยชน์อย่างกว้าง ๆ ไปสู่ชุมชนจะได้ผลในทางปฏิบัติมากกว่านโยบายหรือโครงการที่แคบ
- นโยบายหรือโครงการที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของคน อาจมีผลกระทบต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวในทางปฏิบัติ
- นโยบายหรือโครงการที่หวังผลในระยะยาวอาจยากแก่การปฏิบัติมากกว่านโยบายหรือโครงการที่หวังผลในระยะสั้น
- ลักษณะของนโยบายหรือโครงการจะมีส่วนกำหนดความยากง่ายในการนำไปปฏิบัติ

- เนื้อหาสาระของนโยบายที่กำหนดว่าใคร หรือหน่วยงานใดจะรับผิดชอบ
 ดำเนินการ จะมีส่วนทำให้การปฏิบัติมีผลสำเร็จหรือล้มเหลวต่างกัน

เพรสแมน และวิลคอฟสกี (Jeffrey L.Pressman and Aron
 Wildavsky,1979:147) ซึ่งศึกษาผลของการนำนโยบายสร้างงานให้ชนกลุ่มน้อยไปปฏิบัติที่นคร
 โอ๊คแลนด์ (Oakland) มลรัฐแคลิฟอร์เนีย ประเทศสหรัฐอเมริกา ในปี ค.ศ.1973 นักวิชาการทั้งสอง
 ได้ศึกษาวิเคราะห์เพื่อหาสาเหตุหรือปัญหาในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ทำให้
 นโยบายดังกล่าวล้มเหลว และได้ข้อสรุปข้อหนึ่งว่า นโยบายที่กำหนดขึ้นควรจะต้องอยู่บนพื้นฐาน
 ของทฤษฎีที่เหมาะสม (Sound Theory) เป็นวิธีการแก้ปัญหาที่ถูกต้อง ปฏิบัติได้หากทฤษฎี
 ผิดก็จะทำให้ข้อกำหนดของนโยบายผิดพลาดไปด้วย เช่น การกำหนดกลุ่มเป้าหมายผิดพลาด
 ซึ่งอาจก่อให้เกิดความรุนแรงในปัญหาการดำเนินงานได้

1.2 วัตถุประสงค์ของนโยบาย

แวนมิเตอร์ และแวน ฮอร์น (Van meter and Van
 Horn,1975:464-465) ซึ่งให้เห็นว่า วัตถุประสงค์ของนโยบายเป็นสิ่งสำคัญประการแรกที่ต้อง
 ทำ คือ การแยกแยะให้ชัดเจนว่า วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบายมีอะไรบ้าง เนื่องจากวัตถุประสงค์
 เป็นเกณฑ์ที่ใช้ในการประเมินความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ
 จึงทำหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นกรอบกำหนดแนวปฏิบัติต่าง ๆ ไว้ นอกจากนี้วัตถุประสงค์ยังเป็น
 ส่วนขยายเป้าหมายรวมของนโยบายให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

เมริลี กรินเดิล (Merilee S. Grindle, 1980:3-34X) เห็นว่าวัตถุประสงค์
 ประสงค์ของนโยบายที่ชัดเจนหรือคลุมเครือย่อมมีผลต่อการปฏิบัติที่แตกต่างกัน เช่นเดียวกับ
 แมซมานีเยนและซาบาเทียร์ (Mazmanian and Sabatier,1983:25) ซึ่งเห็นว่า การที่นโยบายจะ
 ได้รับการปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์มากน้อยแค่ไหน ขึ้นอยู่กับความชัดเจนของวัตถุประสงค์
 ของนโยบายนั้น และนอกจากวัตถุประสงค์ของนโยบายจะต้องกระจ่างแล้ว ยังจะต้องสอดคล้อง
 กันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันด้วย

แรม วีปา (Ram K.Vepa, อ้างใน Iglesias, Gabriel u.,1976:124-151) ก็เป็นอีกผู้หนึ่งที่ได้ทำการศึกษาโครงการจัดโครงสร้างพื้นฐานทางอุตสาหกรรมของประเทศอินเดียในช่วงทศวรรษ 1960 พบว่า โครงการดังกล่าวไม่ประสบผลสำเร็จก็เพราะว่าโครงการกำหนดวัตถุประสงค์ไว้หลายด้าน แต่ไม่ได้จัดลำดับความสำคัญของวัตถุประสงค์ที่จะบรรลุไว้ ทำให้เกิดความสับสนในการมอบหมายความรับผิดชอบ เกิดความขัดแย้งความล่าช้าในการปฏิบัติงาน ขาดการควบคุมและการประเมินผลความก้าวหน้าของโครงการ

อิน จุง วัง (In-Joung Whang, 1973:309-336) ได้ทำการศึกษาความสำเร็จของโครงการวางแผนครอบครัวในประเทศเกาหลีใต้ ในช่วงปี ค.ศ.1962-1971 พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของโครงการประการหนึ่งเหมือนกับที่ แรม วีปา (Ram K. Vepa) ก็คือ การกำหนดวัตถุประสงค์ของโครงการไว้แน่ชัด ในกรณีของโครงการวางแผนครอบครัวในประเทศเกาหลีใต้ ได้กำหนดวัตถุประสงค์ไว้อย่างชัดเจนในแง่ของการมุ่งลดอัตราการเกิดของประชาชน ทำให้สามารถแปลงวัตถุประสงค์หลักของโครงการเป็นเป้าหมายย่อยง่ายต่อการติดตามประเมินผล หน่วยงานและบุคลากรที่รับผิดชอบในแต่ละพื้นที่ทราบแน่ชัดว่าควรจะมีขอบเขตความรับผิดชอบต่อนโยบายมากน้อยแค่ไหน เพียงใด

2. ปัจจัยทางด้านสภาพแวดล้อมของนโยบาย (Policy Context) ได้แก่

- การติดต่อสื่อสาร
- การสนับสนุนจากทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง
- สภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และ
- ความสามารถของหน่วยปฏิบัติ

2.1 การติดต่อสื่อสาร

เอ็ดเวิร์ด และ ชาร์คานสกี (George C. Edwards and Ira Sharkansky, 1978:295-297) ได้กล่าวว่า ปัจจัยที่ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จปัจจัยหนึ่ง ก็คือ การติดต่อสื่อสาร (communication) การนำนโยบายไปปฏิบัติที่จะก่อให้เกิด

เกิดผลดีนั้น ผู้กำหนดนโยบายจะต้องรู้ว่าควรทำอย่างไร จะตั้งการไปยังผู้ใดจึงจะได้ผลและคำสั่งจะต้องมีความชัดเจนแน่นอน เพราะถ้าคำสั่งไม่ชัดเจนจะทำให้ผู้ปฏิบัติไม่เข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบาย การสื่อสารระหว่างองค์กรและหน่วยงานต่าง ๆ ด้วยกันเองจะต้องมีการสื่อสารที่ถูกต้อง รวดเร็ว ต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ การเปิดโอกาสให้มีการสร้างใจแห่งความสัมพันธ์ทั้งในแนวตั้งและแนวนอน และอื่น ๆ จะมีส่วนสำคัญในการกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบาย

2.2 การสนับสนุนจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

นโยบายที่ขาดการสนับสนุนอย่างเต็มที่จากกลุ่มผลประโยชน์และบุคคลที่สำคัญ ๆ ในวงการรัฐบาลและรัฐสภา จะมีโอกาสอย่างมากที่จะถูกโจมตีจากหลาย ๆ ฝ่าย เมื่อเสนอเข้ามาในกระบวนการทางนิติบัญญัติ และนโยบายนั้นมักจะถูกเปลี่ยนแปลงมักจะถูกแก้ไขให้ผิดไปจากจุดมุ่งหมายดั้งเดิมจนบางครั้งทำให้ไม่สามารถปฏิบัติตามเป้าหมายที่วางไว้เมื่อร่างนโยบายได้ ซึ่งแนวความคิดนี้มาจากการรวบรวมผลงานการวิจัยของแมทแมนเนียน และซาบาทิเยร์ (Mazmanian and Sabatier, 1983 : 31 - 34) นอกจากนี้ เวปา (Vepa, 1976 : 147-148) ได้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการสนับสนุนจากชนชั้นนำในประเทศที่มีค่อนโยบาย เขากล่าวว่าในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย นโยบายที่ไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างจริงจังจากชนชั้นนำแล้ว โอกาสที่การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จจะมีน้อยมีเตอร์ และ ฮอร์น (Van Meter and Van Horn, 1975:471-472) ก็ได้กล่าวถึงความสำเร็จของนโยบายใด ๆ จะดูได้จากทัศนคติของชนชั้นนำว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับนโยบายนั้นและกลุ่มว่า การสนับสนุนจากสื่อมวลชนตลอดจนประชาชนโดยทั่วไปจะมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการผลักดันให้นโยบายนั้นประสบความสำเร็จ นโยบายที่ขาดการสนับสนุนจากสื่อมวลชนหรือประชาชนโดยทั่วไปมักประสบปัญหาในทางปฏิบัติอย่างมาก

2.3 สภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

กรินเดิล (Merilee S.Grindle, 1980:3-34) ผู้ซึ่งศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยเฉพาะในประเทศโลกที่สาม ได้ชี้ให้เห็นในประเด็นหนึ่งว่า ในประเทศโลกที่สามการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีความยากลำบากมาก เนื่องจากมีเรื่องการเมืองเข้ามา

เกี่ยวข้อง เป็นเรื่องของการตัดสินใจว่า ควรหรือไม่ควรทำอย่างไร ซึ่งจะมีผลประโยชน์เข้ามาทำให้มีการแข่งขันกัน เพื่อให้ฝ่ายคนได้ผลประโยชน์จากการนำนโยบายไปปฏิบัติเช่นเดียวกัน ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองก็อยู่ในความสนใจของ มีเตอร์ และ ฮอร์น (Van Meter and Van Horn, 1975:472) ซึ่งได้ตั้งคำถามดังต่อไปนี้ เพื่อชี้ให้เห็นถึงการปฏิสัมพันธ์ระหว่างสิ่งแวดล้อมกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนี้ คือ

- ทรัพยากรทางเศรษฐศาสตร์ในหน่วยงานที่นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติมีจำนวนเพียงพอสำหรับความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติหรือไม่

- สถานะทางเศรษฐกิจ และสังคมมีผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติหรือไม่

- มติมหาชนมีลักษณะเป็นอย่างไร

- ชนชั้นนำเห็นด้วยหรือต่อต้านการนำนโยบายไปปฏิบัติ

- ลักษณะของการแบ่งเป็นพรรค เป็นพวกของหน่วยงานที่

นำนโยบายไปปฏิบัติมีกลุ่มที่ต่อต้านหรือสนับสนุนนโยบายสาธารณะอย่างไร

- กลุ่มผลประโยชน์ให้ความสนับสนุนหรือต่อต้าน

นโยบายสาธารณะ

แมชมาเนียน (Mazmanian and Sabatier, 1983:30-31) ก็ได้ชี้ให้เห็นเช่นเดียวกันว่า ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและเทคโนโลยี ก็เป็นปัจจัยที่สำคัญที่ส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว

2.4 ความสามารถของหน่วยปฏิบัติ

2.4.1 ประเภทของหน่วยงาน

นโยบายที่ประสบความสำเร็จนั้นมักจะเป็นนโยบายที่มอบหมายให้แก่หน่วยงานที่มีอยู่แล้ว และสนับสนุนนโยบายนั้น และก็เป็นหน่วยงานที่มีกำลังคนและทรัพยากรอื่น ๆ พร้อมอยู่แล้ว หรือไม่ก็ต้องเป็นหน่วยงานที่ดั่งขึ้นใหม่ โดยแรงผลักดันของกลุ่มการเมืองที่มีอำนาจขณะนั้น (Mazmanian and Sabatier, 1983:27)

2.4.2 ความเพียงพอของทรัพยากร

การนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดผลดีนั้น จะต้องมีทรัพยากรสนับสนุน อันได้แก่ จำนวนและคุณภาพของบุคลากร ข้อมูลที่ทันสมัย การมอบอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงาน การจัดสรรงบประมาณ การให้คำแนะนำและความช่วยเหลือแก่ผู้ปฏิบัติงานในระดับล่าง (Edwards, George C.,1987:303-304)

2.4.3 ทักษะของผู้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

เอ็ดเวิร์ด ชาร์คานสกี (George C. edwards and Ira Sharkansky, 1987:303-304) กล่าวว่า ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติไม่เพียงแต่จะต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายที่จะต้องปฏิบัติเท่านั้น แต่จะต้องเป็นผู้มีทัศนคติที่จะนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติให้บรรลุผลด้วย โดยปกติผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมักจะถูกครอบงำด้วยความคิดที่ว่า ตัวนโยบายจะมีผลกับหน่วยงานและจะให้ผลประโยชน์ส่วนตัวมากน้อยเพียงใด ดังนั้น ผู้ปฏิบัติจะไม่ต่อต้านหากเขามีส่วนร่วมหรือรับรู้นโยบายตั้งแต่แรก ในประเด็นนี้ มีเตอร์ และ ฮอร์น (Van Meter and Van Horn, 1975:472-474) ได้ชี้ว่า ความเข้าใจของผู้ปฏิบัติที่มีต่อวัตถุประสงค์ของนโยบาย ทิศทางของทัศนคติที่มีต่อนโยบาย รวมตลอดถึงความผูกพันที่มีต่อนโยบาย มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายที่ผู้ปฏิบัติจะนำไปปฏิบัติได้ดีต้องเป็นนโยบายที่ผู้ปฏิบัติเข้าใจ เห็นด้วย และมีความรู้สึกผูกพัน ซึ่ง แมซแมนเนียน และ ซาบาสทีเยร์ (Mazmanian and Sabatier, 1983:28) ก็มีความเห็นเช่นเดียวกับ เพรสแมน และ วิลดาฟสกี (Pressman and Wildavsky, 1979:147) มองว่า ความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติที่สำคัญก็คือ การขาดความเชื่อมโยงกันระหว่างผู้กำหนดนโยบายและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ หากผู้กำหนดนโยบายมาจากส่วนกลาง ในขณะที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติเป็นบุคคลอีกกลุ่มหนึ่ง ดังนั้น ความรับผิดชอบ ความผูกพัน และความกระตือรือร้นที่จะทำให้ นโยบายบรรลุก็ย่อมจะต่างกัน ดังนั้น จึงควรมอบหมายการนำนโยบายไปปฏิบัติให้อยู่ในมือของกลุ่มบุคคลซึ่งมีเจตนาารมณ์เช่นเดียวกับกลุ่มที่กำหนดนโยบาย

2.4.4 การกำหนดกลยุทธ์และการประสานงานในการนำนโยบาย

ไปปฏิบัติ

การกำหนดกลยุทธ์ของการนำนโยบายไปปฏิบัติควรจะต้องอยู่บนรากฐานของการปฏิบัติซึ่งง่าย ไม่ซับซ้อน ซึ่งหากให้กลยุทธ์ที่ยังยากซับซ้อนมากเท่าใด โอกาสที่จะประสบความสำเร็จยิ่งมีมาก (Pressman and Wildavsky, 1979:142)

วีปา (Vepa, 1976:146-147) กล่าวว่า เทคโนโลยีจะนำไปใช้ในการปฏิบัติตามนโยบายที่วางไว้นั้น ต้องเป็นเทคโนโลยีที่สอดคล้องกับสถานการณ์หรือภาวะแวดล้อมที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเฉพาะข้อเสนอต่าง ๆ ของนักวิชาการหรือที่ปรึกษาชาวต่างประเทศจะต้องนำมาทบทวนให้ดีเสียก่อน เพราะว่า ข้อเสนอดังกล่าวอาจไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ในประเทศกำลังพัฒนา

แมชมานเนียน และ ซาบาเทียร์ (Mazmanian and Sabatier, 1983:27) มีความเห็นพ้องต้องกันว่า การมีผู้เกี่ยวข้องและหน่วยงานต่าง ๆ เข้ามาอยู่ในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติจำนวนมาก ทำให้เกิดความยากลำบากที่จะประสานกิจกรรมการปฏิบัติต่าง ๆ ให้ไปในทิศทางเดียวกัน แม้ว่าหน่วยงานและผู้เกี่ยวข้องเหล่านั้นจะเห็นพ้องต้องกันในเป้าหมายของนโยบายแต่ก็มีความขัดแย้งกันในด้านวิธีการ (Means) ที่จะบรรลุเป้าหมาย มีระดับความเร่งด่วนที่จะบรรลุเป้าหมาย ตลอดจนมีทัศนภาพและวัตถุประสงค์หลักของคนแตกต่างกันไป เมื่อโครงการต้องอาศัยผู้ปฏิบัติจำนวนมาก ความเป็นไปได้ที่จะเกิดความขัดแย้งและสร้างความล่าช้า ทั้งโดยตรงและโดยอ้อมให้กับโครงการก็มีเป็นจำนวนมาก ยิ่งกว่านั้น โอกาสที่การนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จหรือไม่ก็ยังขึ้นอยู่กับจำนวนผู้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจยิ่งมีมากเท่าใด ปัญหาเกี่ยวกับความเห็นไม่ตรงกันและก่อความล่าช้าก็ยิ่งมากขึ้นเท่านั้น

แวน มีเตอร์ และ แวนฮอร์น (Van Meter and Van Horn, 1975:471) ได้สรุปคุณสมบัติของหน่วยงานที่รับผิดชอบนำนโยบายไปปฏิบัติว่า หมายถึง

- จำนวนบุคลากรและความสามารถ ของบุคลากรในหน่วยงานที่รับผิดชอบ
- ระดับของการควบคุมตามลำดับชั้น การบังคับบัญชา หน่วยงานย่อยต่าง ๆ ภายในหน่วยงานที่รับผิดชอบ
- ทรัพยากรทางการเมืองของหน่วยงานที่รับผิดชอบ
- ระดับของการสื่อสารในหน่วยงานที่รับผิดชอบ รวมถึงการติดต่ออย่างเสรีระหว่างบุคลากรระดับเดียวกันและต่างระดับกัน และกับบุคคลภายนอกหน่วยงานนั้น
- สัมพันธภาพที่เป็นทางการและ ไม่เป็นทางการของหน่วยงานที่รับผิดชอบกับผู้กำหนดนโยบายในระดับต่าง ๆ

ในส่วนของปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมของนโยบาย กรินเดิล (Grindle, 1986:3-34) ได้สรุปไว้อย่างน่าฟังว่า นอกเหนือจากสถานที่ที่นโยบายหรือโครงการเข้าไปดำเนินการซึ่งมีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลว ตัวผู้ปฏิบัติ (Implementers) เองจะสามารถหาฐานสนับสนุนให้การนำนโยบายหรือโครงการไปสู่ความสำเร็จได้มากน้อยเพียงไรที่จะทำงานให้สำเร็จ และที่สำคัญสภาพสังคมและการเมืองก็มีส่วนทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความแตกต่างกัน ทั้งนี้ กรินเดิล (Grindle) ยังชี้ให้เห็นอีกว่า ในประเทศโลกที่สามนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีความยากลำบากมาก เนื่องจากมีเรื่องการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง เป็นเรื่องการคัดค้านใจว่าควรหรือไม่ควรทำอะไร ซึ่งจะมีผลประโยชน์เข้ามาทำให้มีการแย่งกันเพื่อให้ฝ่ายคนได้รับประโยชน์จากการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้น หัวใจการเมืองของประเทศโลกที่สามจะอยู่ในระดับของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเฉพาะในประเทศโลกที่สาม จึงขึ้นอยู่กับสาระของนโยบาย (Policy Content) และบริบทของนโยบาย (Policy Context)

เครื่องวัดประสิทธิผลในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติที่มีความแตกต่างอย่างน้อย 3 แนวทาง คือ (วรเชษฐ จันทร์ศร, 2529:195-200)

แนวทางแรก ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ สามารถวัดได้จากระดับของความร่วมมือที่ผู้รับนโยบายไปปฏิบัติที่มีต่อผู้ออกคำสั่งหรือผู้กำหนดนโยบาย ถ้าระดับของความร่วมมือมีสูง ระดับของความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติก็จะมีสูงตามไปด้วย และในทางกลับกัน ถ้าระดับของความร่วมมือมีต่ำก็ย่อมหมายความว่า ระดับความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีสูง

แนวทางที่สอง ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถพิจารณาได้จากเงื่อนไขที่ว่า ได้มีการบรรลุผลการปฏิบัติตามนโยบายนั้นตามภาระหน้าที่ขององค์กรที่รับผิดชอบด้วยความราบรื่น และปราศจากปัญหา ถ้าการปฏิบัติตามนโยบายใดเต็มไปด้วยความขัดแย้งหรือมีอุปสรรคข้อขัดข้องเกิดมากขึ้นเท่าใด ระดับของความล้มเหลวน่าจะมีสูงขึ้นเท่านั้น

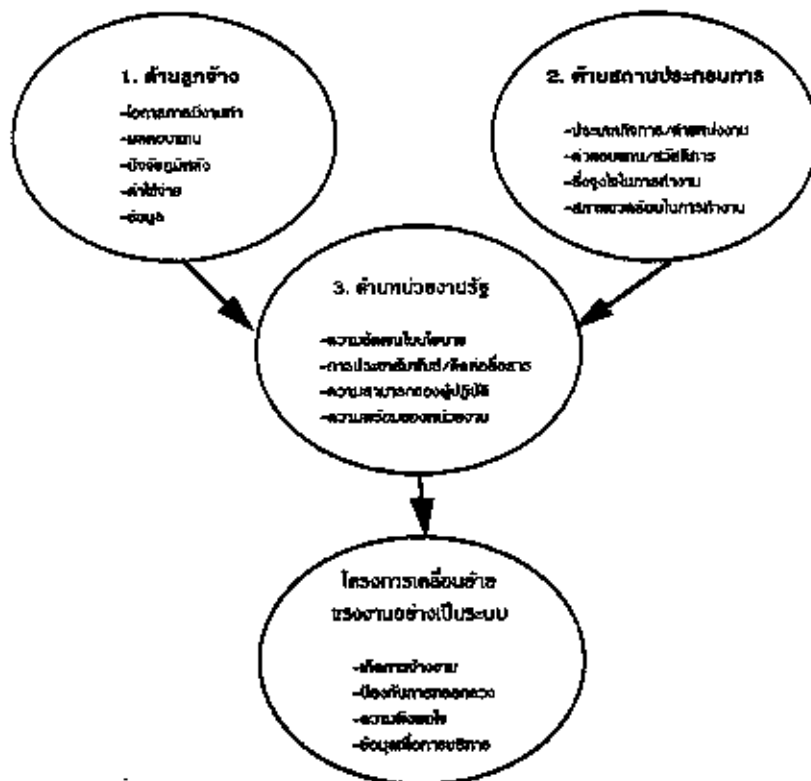
แนวทางที่สาม ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถพิจารณาได้จาก การที่นโยบายนั้น ได้ก่อให้เกิดผลการปฏิบัติในระยะสั้น (Short-run Performance) และหรือก่อให้เกิดผลกระทบ (Impact) ตามที่พึงปรารถนาหรือไม่

หากวิเคราะห์เปรียบเทียบการวัดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติจาก 3 แนวทางข้างต้น อาจกล่าวได้ว่า ในแนวทางแรก นั้น เกี่ยวกับปัญหาพฤติกรรมของระบบราชการ ซึ่งอยู่ในความสนใจของนักทฤษฎีองค์การเป็นส่วนใหญ่ แต่นักรัฐศาสตร์ นักเศรษฐศาสตร์ นักรัฐประศาสนศาสตร์ อาจจะไม่ให้ความสนใจน้อย เพราะหากผู้ปฏิบัติให้

ความร่วมมือแก่ไหนก็ตามย่อมจะไม่มีหมายเลข หากนโยบายแผนงานหรือโครงการนั้น ๆ ไม่มีผลการปฏิบัติที่แน่ชัด สำหรับแนวทางที่สอง ในสภาพความเป็นจริง นโยบายที่ถูกนำไปปฏิบัติส่วนใหญ่ย่อมเผชิญปัญหาและความขัดแย้งแทบทั้งสิ้น ดังนั้น การบอกว่าการนำนโยบายใดไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จมากหรือน้อยต่างกัน เพราะการมีปัญหหรือขัดแย้งนั้น อาจจะไม่ตรงกับข้อเท็จจริงนัก สำหรับ แนวทางที่สามนั้น มีขอบข่ายที่กว้าง โดยพิจารณาจากผลการปฏิบัติในระยะสั้นว่า มีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบายเพียงใด และก็ต้องดูถึงผลกระทบของนโยบายในระยะยาวว่า สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ตั้งไว้เพียงใด ส่วนความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติก็คือ การไม่สามารถปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของนโยบายตามที่ต้องการได้นั่นเอง

กรอบแนวคิดในการศึกษา

ในการศึกษาเรื่อง “ประสิทธิผลการแก้ไขปัญหาการว่างงานและการขาดแคลนแรงงาน : กรณีศึกษาโครงการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเป็นระบบ ผู้ศึกษาได้นำแนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในบทที่ 3 มากำหนดกรอบแนวคิดในการศึกษา ดังนี้



บทที่ 4 ผลการศึกษา

การศึกษา เรื่อง ประสิทธิภาพของการแก้ไขการว่างงานและการขาดแคลนแรงงาน : กรณีศึกษาโครงการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเป็นระบบ . ผู้ศึกษาได้รวบรวมข้อมูลทั้งปฐมภูมิและทุติยภูมิ ผนวกกับประสบการณ์ของผู้ศึกษา ในฐานะที่เป็นข้าราชการผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้อง โดยตรงกับการแก้ไขปัญหการว่างงานและการขาดแคลนแรงงาน ซึ่งจะแบ่งการนำเสนอผลการศึกษาเป็น 5 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของความต้องการแรงงาน

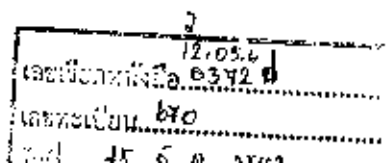
- ความต้องการแรงงานของสถานประกอบการ จำแนกตาม เพศ อายุ ระดับการศึกษา ประเภทกิจการ ประเภทอาชีพหรือลักษณะตำแหน่งงาน ค่าจ้าง แหล่งความต้องการแรงงาน และช่วงเวลาที่ต้องการแรงงาน

ส่วนที่ 2 ข้อมูลทั่วไปของแรงงานที่เคลื่อนย้ายและได้รับการบรรจุงาน

- ความต้องการเคลื่อนย้ายและได้รับการบรรจุงาน จำแนกตาม เพศ อายุ สถานภาพ ระดับการศึกษา ประเภทกิจการ ค่าจ้าง แหล่งการเคลื่อนย้ายแรงงาน และช่วงเวลาการเคลื่อนย้ายแรงงาน

ส่วนที่ 3 การเปรียบเทียบข้อมูลความต้องการแรงงานกับแรงงานที่เคลื่อนย้ายและได้รับการบรรจุงาน จำแนกตามเพศ อายุ ระดับการศึกษา ประเภทกิจการ ค่าจ้าง

ส่วนที่ 4 ผลการดำเนินงานตามโครงการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเป็นระบบต่อการแก้ไขปัญหการว่างงานและการขาดแคลนแรงงาน



ส่วนที่ 5 .วิเคราะห์ปัญหา-อุปสรรค ของการดำเนินโครงการเคลื่อนย้ายแรงงาน
 อย่างเป็นระบบเพื่อการแก้ไขปัญหาการว่างงานและการขาดแคลนแรงงาน

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของความต้องการแรงงาน

การศึกษาข้อมูลในส่วนนี้ประกอบด้วย การศึกษาความต้องการแรงงานของ
 สถานประกอบการที่แจ้งให้หน่วยงานบริการจัดหางานของกรมการจัดหางานทั่วประเทศ
 ดำเนินการจัดหาแรงงานให้ อาทิ สำนักงานจัดหางานจังหวัด สำนักงานจัดหางานอำเภอ
 สำนักงานจัดหางานเขตโดยสำนักงานจัดหางานกลาง กรุงเทพมหานคร จะเป็นตัวกลางในการ
 รวบรวมตำแหน่งงานว่างเพื่อแจ้งให้จังหวัดต่าง ๆ เผยแพร่ตำแหน่งงานตามที่สถานประกอบ
 การต้องการ ซึ่งข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาเป็นข้อมูลในปิงบประมาณ พ.ศ. 2539 (1 ตุลาคม 2538
 - 30 กันยายน 2539) ซึ่งสำนักงานจัดหางานกลางรวบรวมได้ทั้งสิ้น 34,757 อัตรา จากสถาน
 ประกอบการ 132 แห่ง และผลจากการศึกษาข้อมูลทั่วไปของความต้องการแรงงาน มีดังนี้

1.1 เพศ สถานประกอบการมีความต้องการแรงงานโดยไม่ระบุเพศมากที่สุด คือ
 ร้อยละ 46.55 รองลงมาคือ ระบุความต้องการเพศหญิง ร้อยละ 40.10 ส่วนที่ระบุเพศชายร้อย
 ละ 13.35 (ตารางที่ 1)

1.2 อายุ ผลการศึกษาอายุของความต้องการแรงงาน (ตารางที่ 2) พบว่า

- อายุขั้นต่ำ สถานประกอบการต้องการแรงงานอายุต่ำสุด คือ 14 ปี แต่มี
 เพียงร้อยละ 0.29 ส่วนอายุขั้นต่ำที่ระบุไว้สูงสุดคือไม่ต่ำกว่า 25 ปี ร้อยละ 0.07 อายุขั้นต่ำที่
 สถานประกอบการมากกว่าครึ่งระบุไว้คือ ไม่ต่ำกว่า 15 ปี ร้อยละ 52.96 รองลงมา คือ ไม่ต่ำ
 กว่า 18 ปี ร้อยละ 24.95

- อายุขั้นสูง สถานประกอบการที่กำหนดอายุขั้นสูงไว้ แบ่งเป็นช่วงอายุแล้ว พบว่า ที่กำหนดไว้อย่างสูงไม่เกินช่วงอายุ 21-30 ปี มากที่สุด คือ ร้อยละ 36.70 รองลงมา คือ ช่วงอายุ 31- 40 ปี ร้อยละ 13.92

- ไม่จำกัดอายุ จากการศึกษายุของความต้องการแรงงานที่สถานประกอบการมีความต้องการนั้น พบว่าสถานประกอบการแจ้งความประสงค์โดยไม่จำกัดอายุไว้ ร้อยละ 36.47

1.3 ระดับการศึกษา สถานประกอบการส่วนใหญ่กว่าครึ่ง คือ ร้อยละ 53.46 ไม่จำกัดระดับการศึกษาของแรงงานที่ตนต้องการ รองลงมา ร้อยละ 28.31 ต้องการแรงงานที่มีการศึกษาระดับประถมศึกษา

เมื่อพิจารณาระดับการศึกษาจำแนกตามเพศ พบว่า

- สถานประกอบการที่ไม่จำกัดระดับการศึกษา มีความต้องการแรงงานโดยไม่จำกัดเพศมากที่สุด ร้อยละ 69.99 รองลงมาคือ ต้องการแรงงานเพศหญิง ร้อยละ 18.16 และเพศชาย ร้อยละ 11.85

- สถานประกอบการที่ต้องการแรงงานระดับการศึกษาประถมศึกษา และระดับมัธยมศึกษาส่วนใหญ่มิมีความต้องการแรงงานเพศหญิง คือ ระดับประถมศึกษาต้องการเพศหญิง ร้อยละ 58.93 รองลงมาคือไม่จำกัดเพศ ร้อยละ 25.75 ส่วนระดับมัธยมศึกษาต้องการเพศหญิงร้อยละ 77.53 รองลงมาคือ ต้องการแรงงานเพศชายร้อยละ 11.91

- สถานประกอบการที่ต้องการแรงงานที่มีการศึกษาระดับอาชีวศึกษาหรืออนุปริญญา มีความต้องการแรงงานที่เป็นเพศหญิง มากที่สุด คือ ร้อยละ 71.70 รองลงมาคือ ต้องการแรงงานที่เป็นเพศชาย ร้อยละ 20.71 และไม่จำกัดเพศร้อยละ 7.59

- สถานประกอบการที่ต้องการแรงงานที่มีการศึกษาระดับปริญญาตรี มีความต้องการแรงงานไม่จำกัดเพศ มากที่สุด คือ ร้อยละ 71.11 รองลงมาคือ ต้องการแรงงานที่ชาย ร้อยละ 17.78 ส่วนเพศหญิงร้อยละ 11.11 (ตารางที่ 1)

1.4 ประเภทกิจการ ความต้องการแรงงานของสถานประกอบการเมื่อจำแนกประเภทกิจการตามมาตรฐานอุตสาหกรรม พบว่า ประเภทกิจการที่ต้องการแรงงานมากที่สุด คือ กิจการในหมวดการผลิต ร้อยละ 52.83 รองลงมาคือ กิจการในหมวดการเกษตรกรรม การล่าสัตว์ การป่าไม้ และการประมง ร้อยละ 30.90

ความต้องการแรงงานของสถานประกอบการจำแนกในแต่ละประเภทกิจการและเพศ พบว่า

- กิจการหมวดการเกษตรกรรม การล่าสัตว์การป่าไม้และการประมง ต้องการแรงงานโดยไม่จำกัดเพศมากที่สุด ร้อยละ 94.21 รองลงมาคือ ระบุเพศหญิง ร้อยละ 3.72 และระบุเพศชาย ร้อยละ 2.07

- กิจการหมวดการผลิต ต้องการแรงงานเพศหญิงมากที่สุด ร้อยละ 66.94 รองลงมา คือ ไม่จำกัดเพศ ร้อยละ 20.47 และระบุเพศชาย ร้อยละ 12.59

- กิจการหมวดการก่อสร้าง ต้องการแรงงานเพศชายมากที่สุด ร้อยละ 49.44 รองลงมาคือ ไม่จำกัดเพศ ร้อยละ 46.49 และระบุเพศหญิง ร้อยละ 4.07

- กิจการหมวดการขายส่ง การขายปลีก ภัตตาคาร และโรงแรมต้องการแรงงานเพศหญิงมากที่สุด ร้อยละ 47.81 รองลงมาคือ ไม่จำกัดเพศ ร้อยละ 44.50 และระบุเพศชาย ร้อยละ 7.69

- กิจการหมวดการขนส่ง สถานที่เก็บสินค้าและการคมนาคมและ หมวดการบริการการเงิน การประกันภัย อสังหาริมทรัพย์และธุรกิจ ต้องการแรงงานเฉพาะเพศชาย

- กิจการหมวดบริการชุมชนบริการสังคมและบริการส่วนบุคคล ต้องการแรงงานเพศหญิงมากที่สุด ร้อยละ 37.78 รองลงมาคือ ระบุเพศชาย ร้อยละ 32.85 และไม่จำกัดเพศ ร้อยละ 29.37 (ตารางที่ 3)

1.5 ประเภทอาชีพหรือลักษณะตำแหน่งงาน ความต้องการแรงงานของสถานประกอบการต้องการแรงงานทำงานในตำแหน่งพนักงานฝ่ายผลิตมากที่สุด ร้อยละ 44.02 รองลงมาคือ ตำแหน่งพนักงานทั่วไป ร้อยละ 41.95 (ตารางที่ 4)

ความต้องการแรงงานของสถานประกอบการจำแนกตามประเภทอาชีพหรือลักษณะตำแหน่งงานและเพศของแรงงานเมื่อพิจารณาจากความต้องการแรงงานทั้งสิ้น พบว่า ตำแหน่งที่ต้องการแรงงานเพศชายมากที่สุด คือ ตำแหน่งพนักงานฝ่ายผลิตและตำแหน่งช่างฝีมือ ร้อยละ 3.43 ตำแหน่งที่ต้องการแรงงานเพศหญิงมากที่สุด คือ ตำแหน่งพนักงานฝ่ายผลิต ร้อยละ 32.15 และตำแหน่งที่ต้องการแรงงานโดยไม่จำกัดเพศมากที่สุด คือ ตำแหน่งพนักงานทั่วไป ร้อยละ 32.85 (ตารางที่ 4)

1.6 ค่าจ้าง ความต้องการแรงงานของสถานประกอบการจำแนกตามอัตราค่าจ้างพบว่า สถานประกอบการส่วนใหญ่จะจ้างแรงงานในอัตราค่าจ้างต่ำกว่าวันละ 128 บาท ถึง ร้อยละ 53.57 รองลงมาจะจ้างในอัตราค่าจ้างระหว่างวันละ 128-157 บาท ร้อยละ 40.14 และจ้างในอัตราสูงกว่าวันละ 157 บาท ร้อยละ 6.29 (ตารางที่ 5)

ความต้องการแรงงานเมื่อจำแนกค่าจ้างและระดับการศึกษา พบว่า สถานประกอบการที่จะให้ค่าจ้างในอัตราต่ำกว่าวันละ 128 บาท มากที่สุด คือ ไม่จำกัดระดับการศึกษา ร้อยละ 65.83 รองลงมา คือ ประถมศึกษา ร้อยละ 18.38 ส่วนการจ่ายค่าจ้างวันละ 128-157 บาท มากที่สุด คือ ระดับประถมศึกษา ร้อยละ 40.19 รองลงมาตามลำดับ คือ ไม่จำกัดระดับการศึกษา ร้อยละ 39.59 การจ่ายค่าจ้างอัตราเกินกว่าวันละ 157 บาท มากที่สุด คือ ระดับประถมศึกษา ร้อยละ 36.93 รองลงมาคือ ไม่จำกัดระดับการศึกษา ร้อยละ 36.75 (ตารางที่ 5)

เมื่อเปรียบเทียบค่าจ้างกับเพศ พบว่า สถานประกอบการจะจ้างในอัตราค่าจ้างที่ต่ำกว่าวันละ 128 บาท มากที่สุดคือ ไม่จำกัดเพศ ร้อยละ 66.47 รองลงมาคือ เพศหญิง 32.85 และเพศชาย 0.68 ส่วนค่าจ้างวันละ 128-157 บาท จะจ้างเพศหญิงมากที่สุด ร้อยละ 55.29 รองลงมา คือ ไม่จำกัดเพศ ร้อยละ 22.96 และ เพศชาย 21.75 ค่าจ้างเกินกว่าวันละ 157 บาท จะจ้างเพศชายมากที่สุด ร้อยละ 67.60 รองลงมา คือ ไม่จำกัดเพศ ร้อยละ 27.41 และเพศหญิง ร้อยละ 4.99 (ตารางที่ 6)

1.7 แหล่งความต้องการแรงงาน จากการศึกษาพบว่า ภาคกลาง (ไม่รวม กรุงเทพมหานคร มีความต้องการแรงงานมากที่สุด ร้อยละ 55.75 รองลงมาคือ กรุงเทพมหานคร ร้อยละ 25.90 (ตารางที่ 7)

กรุงเทพมหานคร มีความต้องการแรงงานในกิจการหมวดการผลิตมากที่สุดร้อยละ 49.66 รองลงมา คือ กิจการหมวดการก่อสร้าง ร้อยละ 23.40 ส่วนที่ความต้องการน้อยที่สุด คือ กิจการในหมวดบริการการเงิน การประกันภัย อสังหาริมทรัพย์และธุรกิจ ร้อยละ 0.13 นอกจากนั้นต้องการแรงงานในกิจการหมวดการเกษตรกรรมฯ ร้อยละ 5.78 หมวดการขายส่ง การขายปลีก ภัตตาคารและโรงแรม ร้อยละ 10.25 หมวดการขนส่ง สถานที่เก็บสินค้าและการคมนาคม ร้อยละ 0.50 และหมวดบริการชุมชน บริการสังคมและบริการส่วนบุคคล ร้อยละ 10.28

ความต้องการแรงงานในภาคกลาง (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) เป็นภาคที่มีความต้องการแรงงานมากที่สุด และที่ความต้องการมากที่สุด คือ ต้องการแรงงานทำงานในกิจการหมวดการเกษตรกรรมการค้าสัตว์ การป่าไม้ และการประมง ร้อยละ 51.76 รองลงมาคือ กิจการหมวดการผลิต ร้อยละ 44.53 สำหรับกิจการหมวดการก่อสร้าง ร้อยละ 3.46 หมวดการขายส่ง การขายปลีก ภัตตาคารและโรงแรม ร้อยละ 0.22 และความต้องการแรงงานในกิจการหมวดบริการชุมชน บริการสังคมและบริการส่วนบุคคลน้อยที่สุด ร้อยละ 0.03

ภาคเหนือ มีความต้องการแรงงานในกิจการหมวดการผลิตเกือบทั้งหมด คือ ร้อยละ 99.35 ส่วนที่เหลือเป็นความต้องการแรงงานในกิจการ หมวดการขนส่ง สถานที่เก็บสินค้าและการคมนาคม ร้อยละ 0.65

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นภาคที่มีความต้องการแรงงานน้อยที่สุด และเป็นความต้องการแรงงานในกิจการหมวดการผลิตทั้งหมด

ภาคตะวันออก มีความต้องการแรงงานในกิจการหมวดการผลิตมากที่สุดร้อยละ 76.67 รองลงมา คือ กิจการหมวดบริการชุมชน บริการสังคมและบริการส่วนบุคคล ร้อยละ 23.22 ที่เหลือร้อยละ 0.11 เป็นความต้องการแรงงานในกิจการหมวดการขายส่ง การขายปลีก ภัตตาคารและโรงแรม

ภาคใต้ มีความต้องการแรงงานในกิจการหมวดการเกษตรกรรมฯ มากที่สุดร้อยละ 43.18 รองลงมา คือ หมวดการขายส่ง การขายปลีก ภัตตาคารและโรงแรม ร้อยละ 34.09 กิจการหมวดการก่อสร้าง ร้อยละ 22.73

เปรียบเทียบค่าจ้างในแต่ละเขตท้องที่ พบว่า กรุงเทพมหานคร ส่วนใหญ่จะจ่ายค่าจ้างในอัตราวันละ 128-157 บาท ร้อยละ 64.84 และสูงกว่าวันละ 157 บาท ร้อยละ 22.15 ส่วนที่จ่ายต่ำกว่าอัตราค่าจ้างวันละ 128 ร้อยละ 13.01 ภาคกลาง ภาคเหนือ และภาคตะวันออก ส่วนใหญ่จะจ่ายค่าจ้างต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ คือต่ำกว่าวันละ 128 บาท ร้อยละ 64.57 , 99.35 และ 64.00 ส่วนภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จ่ายค่าจ้างเฉพาะที่สูงกว่าวันละ 128 บาท และภาคใต้ ส่วนใหญ่จะจ่ายค่าจ้างในอัตราที่สูงกว่าวันละ 128 บาท ร้อยละ 79.55 ต่ำกว่าอัตราค่าจ้างวันละ 128 บาท ร้อยละ 20.45 และ อัตราวันละ 128-157 บาท ร้อยละ 65.91 และสูงกว่าวันละ 157 บาท ร้อยละ 13.64 (ตารางที่ 8)

1.8 ช่วงเวลาที่ต้องการแรงงาน การศึกษาพบว่า เดือนที่มีความต้องการแรงงานมากที่สุดของปีงบประมาณ พ.ศ. 2539 คือ เดือนมีนาคม 2539 มีความต้องการแรงงานร้อยละ 37.79 รองลงมา คือ เดือนกรกฎาคม 2539 ร้อยละ 13.04 เดือนสิงหาคม มีความต้องการแรงงานร้อยละ 12.25 (ตารางที่ 9)

ส่วนที่ 2 ข้อมูลทั่วไปความต้องการเคลื่อนย้ายและการได้บรรจุนาน

การศึกษาข้อมูลทั่วไปของความต้องการเคลื่อนย้ายและการได้บรรจุนาน เป็นการศึกษาข้อมูลซึ่งสำนักงานจัดหางานกลางได้รวบรวมไว้ตามที่สำนักงานจัดหางานจังหวัด สำนักงานจัดหางานอำเภอ หรือสำนักงานจัดหางานเขต รายงานมายังส่วนกลาง ซึ่งเป็นการดำเนินการในปีงบประมาณ พ.ศ. 2539 (1 ตุลาคม 2538 - 30 กันยายน 2539) มีผู้แจ้งความต้องการเคลื่อนย้ายทั้งสิ้น 6,316 คน ได้รับการบรรจุนาน 6,250 คน ในการศึกษาข้อมูลทั่วไปในส่วนนี้พบผลการศึกษา ดังนี้

2.1 เพศ ความต้องการเคลื่อนย้ายแรงงานจำแนกตามเพศ พบว่า แรงงานที่ความต้องการเคลื่อนย้ายส่วนใหญ่ เป็นแรงงานเพศหญิง ร้อยละ 64.3 และได้รับการบรรจุนาน ร้อยละ 64.37 ส่วนแรงงานเพศชายต้องการเคลื่อนย้ายร้อยละ 35.7 และได้รับการบรรจุนาน ร้อยละ 35.63 (ตารางที่ 10)

2.2 อายุ ความต้องการเคลื่อนย้ายแรงงานและการบรรจุนาน จำแนกตามอายุของแรงงาน พบว่า แรงงานที่แจ้งความประสงค์ขอเคลื่อนย้ายไปทำงานต่างถิ่นและได้รับการบรรจุนานส่วนใหญ่ มีอายุไม่เกิน 20 ปี ร้อยละ 49.20 รองลงมา คือ อายุระหว่าง 21-30 ปี ร้อยละ 40.21 สำหรับอายุระหว่าง 31-40 ร้อยละ 8.46 และอายุ 41 ปีขึ้นไป ร้อยละ 2.13 (ตารางที่ 11)

2.3 สถานภาพ ศึกษาสถานภาพของแรงงานที่ประสงค์เคลื่อนย้ายไปทำงานต่างถิ่นและได้รับการบรรจุนาน พบว่า แรงงานส่วนใหญ่กว่าครึ่งยังไม่มีครอบครัว คือ โสด ร้อยละ 73.5 ส่วนแรงงานที่แต่งงานแล้ว ร้อยละ 25.4 แรงงานที่แจ้งว่าหย่า ร้อยละ 0.5 และเป็นหม้ายร้อยละ 0.6 เช่นกัน (ตารางที่ 12)

2.4 ระดับการศึกษา ความต้องการเคลื่อนย้ายแรงงานและการบรรจุนาน จำแนกตามระดับการศึกษา พบว่า แรงงานที่ประสงค์เคลื่อนย้ายไปทำงานต่างถิ่นและได้รับการบรรจุนานส่วนใหญ่จบการศึกษาระดับประถมศึกษา ร้อยละ 77.25 รองลงมาจบการศึกษาระดับมัธยมศึกษา ร้อยละ 21.15 และจบการศึกษาระดับอาชีวศึกษา ร้อยละ 1.60

ความต้องการเคลื่อนย้ายแรงงานและการบรรจุนาน จำแนกตามอายุและระดับการศึกษา พบว่า แรงงานที่จบการศึกษาระดับประถมศึกษาที่ประสงค์เคลื่อนย้ายไปทำงานต่างถิ่นและได้บรรจุนานส่วนใหญ่จะมีอายุต่ำกว่า 20 ปี ร้อยละ 47.26 รองลงมา อายุระหว่าง 21-30 ปี ร้อยละ 41.76 สำหรับอายุระหว่าง 31-40 ร้อยละ 8.91 และอายุ 41 ปี ขึ้นไป ร้อยละ 2.07 (ตารางที่ 11)

2.5 ประเภทกิจการ ความต้องการเคลื่อนย้ายแรงงานและการบรรจุนาน เมื่อจำแนกประเภทกิจการตามมาตรฐานอุตสาหกรรม พบว่า แรงงานมีความต้องการเคลื่อนย้ายไปทำงานมากที่สุดในการหมวดการผลิต ร้อยละ 65.74 รองลงมาคือ กิจการในหมวดการขายส่ง การขายปลีก กภัตตาคารและโรงแรม ร้อยละ 17.40 หมวดการเกษตรกรรม การล่าสัตว์ การป่าไม้ และการประมง ร้อยละ 14.41 สำหรับกิจการในหมวดการก่อสร้าง ร้อยละ 0.52 หมวดการบริการชุมชน บริการสังคมและบริการส่วนบุคคล ร้อยละ 1.77 หมวดการขนส่ง สถานที่เก็บสินค้าและการคมนาคม ร้อยละ 0.16 ส่วนหมวดที่มีความต้องการแรงงานแต่ไม่มีผู้ต้องการเคลื่อนย้ายแรงงาน คือ หมวดการบริการการเงิน การประกันภัย อสังหาริมทรัพย์และธุรกิจ (ตารางที่ 13)

2.6 ค่าจ้าง การเคลื่อนย้ายแรงงานและการบรรจุนาน จำแนกตามค่าจ้างที่ได้รับ พบว่า แรงงานเกือบทั้งหมดที่ได้รับการบรรจุนาน ได้รับค่าจ้างในอัตราวันละ 128-157 บาท ร้อยละ 98.94 ส่วนอีกร้อยละ 1.06 ได้รับค่าจ้างสูงกว่าวันละ 157 บาท

เมื่อพิจารณาค่าจ้างกับระดับการศึกษา พบว่า แรงงานที่จบการศึกษาระดับประถมศึกษาทั้งหมดได้ค่าจ้างในอัตราวันละ 128-157 บาท ส่วนแรงงานที่จบการศึกษาระดับ

มัธยมศึกษาและอาชีวศึกษา ส่วนใหญ่ได้รับค่าจ้างในอัตราวันละ 128-157 บาท ร้อยละ 97.5 และ 66.67 และได้รับค่าจ้างในอัตราสูงกว่าวันละ 157 บาท ร้อยละ 2.5 และ 33.33 ตามลำดับ (ตารางที่ 14)

2.7 แหล่งการเคลื่อนย้ายแรงงาน การเคลื่อนย้ายของแรงงานไปทำงานต่างถิ่น จากการศึกษาพบว่า ภาคที่มีการเคลื่อนย้ายออกมากที่สุด คือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ร้อยละ 65.38 รองลงมาคือ ภาคเหนือ ร้อยละ 33.60 สำหรับภาคกลาง มีการเคลื่อนย้ายแรงงาน ร้อยละ 0.86 ภาคใต้ ร้อยละ 0.11 และภาคตะวันออก ร้อยละ 0.05

การเคลื่อนย้ายแรงงานและการบรรจุนาน หากพิจารณาการเคลื่อนย้ายเข้า พบว่า ภาคเหนือมีการเคลื่อนย้ายแรงงานเข้ามาทำงานมากที่สุด ร้อยละ 38.81 รองลงมาคือ ภาคกลางร้อยละ 34.49

การเคลื่อนย้ายแรงงานเป็นทั้งการเคลื่อนย้ายแรงงานภายในภาค และระหว่างภาค จากการศึกษาพบว่า

- การเคลื่อนย้ายแรงงานออกของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เกือบทั้งหมด เป็นการเคลื่อนย้ายระหว่างภาค ร้อยละ 99.51 คือ เคลื่อนย้ายไปทำงานภาคกลาง ร้อยละ 42.93 (กรุงเทพมหานคร ร้อยละ 18.75 และจังหวัดอื่น ร้อยละ 24.18) ภาคใต้ ร้อยละ 21.24 ภาคเหนือ ร้อยละ 20.09 ภาคตะวันออก ร้อยละ 15.25 และเป็นการเคลื่อนย้ายภายในภาคเพียง ร้อยละ 0.49

- ภาคเหนือ ส่วนใหญ่เป็นการเคลื่อนย้ายไปทำงานภายในภาค ร้อยละ 75.27 และเป็นการเคลื่อนย้ายระหว่างภาค ร้อยละ 24.73 คือ เคลื่อนย้ายไปทำงานภาคกลาง ร้อยละ 17.38 (กรุงเทพมหานคร ร้อยละ 9.90 และจังหวัดอื่น ร้อยละ 7.48) ภาคตะวันออก ร้อยละ 7.57 และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ร้อยละ 0.05

- ภาคกลาง ส่วนใหญ่เป็นการเคลื่อนย้ายภายในภาค ร้อยละ 51.85 และเป็นการเคลื่อนย้ายระหว่างภาค ร้อยละ 48.15 เป็นการเคลื่อนย้ายไปทำงานเฉพาะภาคเหนือ

- ภาคใต้ และ ภาคตะวันออก เป็นการเคลื่อนย้ายระหว่างภาคทั้งหมด คือ เคลื่อนย้ายไปทำงานภาคกลาง ร้อยละ 71.43 และ 33.33 และภาคเหนือ 28.57 และ 66.67 ตามลำดับ (ตารางที่ 15)

2.8 ช่วงเวลาการเคลื่อนย้ายแรงงาน การศึกษาพบว่า เดือนที่มีการเคลื่อนย้ายแรงงานมากที่สุดของปีงบประมาณ พ.ศ. 2539 คือ เดือนมกราคม 2539 มีการเคลื่อนย้ายแรงงานร้อยละ 24.32 รองลงมา คือ เดือนสิงหาคม 2539 ร้อยละ 22.16

การเคลื่อนย้ายแรงงานจำแนกตามช่วงเวลาและภาค ตามลำดับ พบว่า

- ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีการเคลื่อนย้ายแรงงานมากที่สุดในเดือนมกราคม 2539 ร้อยละ 31.38 รองลงมาคือ เดือนสิงหาคม 2539 ร้อยละ 28.66
- ภาคเหนือ มีการเคลื่อนย้ายแรงงานมากที่สุดในเดือนพฤษภาคม 2539 ร้อยละ 18 รองลงมาคือ เดือนกันยายน 2539 ร้อยละ 16.43
- ภาคกลาง มีการเคลื่อนย้ายแรงงานมากที่สุดในเดือนสิงหาคม 2539 ร้อยละ 53.70 รองลงมาคือ เดือนกุมภาพันธ์ ร้อยละ 16.67
- ภาคใต้ มีการเคลื่อนย้ายแรงงานมากที่สุดในเดือนสิงหาคม 2539 ร้อยละ 71.42 รองลงมาคือ เดือนมิถุนายนและกรกฎาคม 2539 ร้อยละ 14.29
- ภาคตะวันออก มีการเคลื่อนย้ายแรงงานมากที่สุดในเดือนมีนาคม 2539 ร้อยละ 66.67 รองลงมาคือ เดือนพฤษภาคม 2539 ร้อยละ 33.33

(ตารางที่ 16)

ส่วนที่ 8 เปรียบเทียบความต้องการแรงงานกับความต้องการเคลื่อนย้ายของแรงงานและการได้ บรรจุนาน

การศึกษาเปรียบเทียบในส่วนนี้เป็นการเปรียบเทียบความต้องการแรงงานกับความต้องการเคลื่อนย้ายแรงงานและได้รับการบรรจุนาน โดยเปรียบเทียบด้าน คุณสมบัติของแรงงานเกี่ยวกับเพศ อายุ ระดับการศึกษา ประเภทกิจการ ค่าจ้าง ช่วงเวลา และเขตพื้นที่ ผลจากการศึกษาเปรียบเทียบเพื่อพิจารณาความสอดคล้องระหว่างอุปสงค์แรงงานและอุปทานแรงงาน พบสาระสำคัญ ดังนี้

8.1 เพศ ตามที่ปรากฏว่าสถานประกอบการร้อยละ 46.55 ต้องการแรงงานโดยไม่จำกัดว่าแรงงานที่ต้องการเป็นแรงงานหญิงหรือแรงงานชาย การบรรจุนานส่วนใหญ่จึงสามารถบรรจุได้ทั้งแรงงานที่เป็นเพศหญิงหรือแรงงานที่เป็นเพศชาย และจากการศึกษาความต้องการเคลื่อนย้ายแรงงานแรงงานเพศหญิงต้องการเคลื่อนย้ายแรงงานมากกว่าเพศชาย ร้อยละ 28.74 กล่าวคือ แรงงานหญิงต้องการเคลื่อนย้ายร้อยละ 64.37 แต่แรงงานชายต้องการเคลื่อนย้ายร้อยละ 35.63 ฉะนั้นเมื่อเปรียบเทียบความต้องการแรงงานของสถานประกอบการกับความต้องการเคลื่อนย้ายของแรงงานแล้ว เกี่ยวกับเพศของแรงงานจึงไม่เป็นอุปสรรคต่อการรับเข้าทำงานของสถานประกอบการหรือต่อการบรรจุนานของแรงงานที่ต้องการเคลื่อนย้าย

8.2 อายุ ความต้องการแรงงานของสถานประกอบการในด้านอายุ พบว่า มีความสอดคล้องกับลักษณะของแรงงานที่ต้องการเคลื่อนย้าย กล่าวคือ สถานประกอบการต้องการแรงงานที่มีอายุขั้นต่ำไม่เกิน 20 ปี ร้อยละ 98.76 และอายุระหว่าง 21-30 ปี ร้อยละ 1.24 ในขณะที่แรงงานที่ต้องการเคลื่อนย้ายและได้รับการบรรจุนานมีอายุไม่เกิน 20 ปี และอายุระหว่าง 21-30 ปี ร้อยละ 49.21 และ 40.21 ตามลำดับ และอายุขั้นสูงที่สถานประกอบการกำหนดไว้มากที่สุดคือ ไม่เกินช่วงอายุ 21-30 ปี ร้อยละ 36.70 รองลงมาคือไม่เกินช่วงอายุ 31-40 ปี ซึ่งก็สอดคล้องกับความต้องการเคลื่อนย้ายของแรงงาน ประกอบกับความต้องการแรง

งาน โดยไม่จำกัดอายุ จากการศึกษาที่พบว่า มีสูงถึงร้อยละ 36.47 ฉะนั้นในเรื่องของอายุของแรงงานก็ไม่น่าเป็นอุปสรรคต่อการรับเข้าทำงาน หรือต่อการบรรจุนงานเช่นกัน

3.3 ระดับการศึกษา ความต้องการแรงงานของสถานประกอบการเมื่อพิจารณาถึงระดับการศึกษาแล้ว พบว่า ส่วนใหญ่จะไม่จำกัดระดับการศึกษา เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับความต้องการเคลื่อนย้ายของแรงงานถึงแม้จะมีระดับการศึกษามากที่สุดคือ การศึกษาระดับประถมศึกษา ร้อยละ 77.2 และระดับมัธยมศึกษา ร้อยละ 21.2 ก็ตาม แต่ก็ไม่น่าเป็นอุปสรรคต่อการรับเข้าทำงานหรือการบรรจุนงาน

3.4 ประเภทกิจการ เมื่อเปรียบเทียบความต้องการแรงงานและความต้องการเคลื่อนย้ายเข้าไปทำงานตามประเภทกิจการ พบว่า กิจการในหมวดการผลิตมีความต้องการแรงงานมากที่สุด ร้อยละ 52.83 แต่ความต้องการเคลื่อนย้ายแรงงานและการบรรจุนงาน ปรากฏว่า ประเภทกิจการที่บรรจุนงานได้มากที่สุด คือ กิจการในหมวดการขายส่ง การขายปลีก ภัตตาคารและโรงแรม ร้อยละ 97.14 ส่วนกิจการในหมวดการผลิตบรรจุนงานได้เพียงร้อยละ 22.37 ซึ่งเช่นเดียวกับกิจการในหมวดการเกษตรกรรม การล่าสัตว์ การป่าไม้และการประมง ซึ่งมีความต้องการแรงงานสูงเป็นอันดับสองรองจากหมวดการผลิต ก็คือต้องการแรงงานร้อยละ 30.9 แต่ความต้องการเคลื่อนย้ายของแรงงานและได้รับการบรรจุนงานมีเพียงร้อยละ 8.39 เป็นอัตราการบรรจุนที่น้อยกว่า กิจการในหมวดการขายส่ง การขายปลีก ภัตตาคารและโรงแรม และหมวดการผลิต หมวดการขนส่ง สถานທີ່เก็บสินค้าและการคมนาคม ซึ่งมีความต้องการเคลื่อนย้ายแรงงานและการบรรจุนงาน ร้อยละ 97.14 , 22.37 และ 15.38 ตามลำดับ

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบความต้องการแรงงานและความต้องการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเภทกิจการและค่าจ้าง พบว่า กิจการที่มีความต้องการเคลื่อนย้ายแรงงานและได้รับการบรรจุนงานมากที่สุดคือ กิจการหมวดการขายส่ง การขายปลีก ภัตตาคารและโรงแรม ร้อยละ 97.14 นั้น ค่าจ้างวันละ 128-157 มากที่สุด ซึ่งในหมวดการผลิตจ่ายค่าจ้างในอัตราวันละ 128-157 มากที่สุด เช่นกัน แต่ผลของการเคลื่อนย้ายแรงงานและการบรรจุนงานกิจการหมวดการขายส่ง การขายปลีก ภัตตาคารและโรงแรม บรรจุนงานได้มากกว่า คือ บรรจุนงานได้ ร้อยละ

97.14 ในขณะที่กิจการในหมวดการผลิตบรรจุนานได้เพียงร้อยละ 22.37 ซึ่งน้อยกว่า กิจการหมวดการขายส่ง การขายปลีก ภัตตาคารและโรงแรม ซึ่งมีความต้องการแรงงานน้อยกว่ากิจการในภาคการผลิต

การเปรียบเทียบความต้องการแรงงานและความต้องการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเภทกิจการและระดับการศึกษา พบว่า สถานประกอบการต้องการแรงงานโดยไม่จำกัดระดับการศึกษามากที่สุด ร้อยละ 53.47 ซึ่งก็สอดคล้องกับระดับการศึกษาของแรงงานที่มีความต้องการจะเคลื่อนย้ายแรงงานซึ่งมากที่สุดคือ ระดับประถมศึกษา ร้อยละ 77.2 ซึ่งเป็นระดับการศึกษาต่ำสุด

8.6 ค่าจ้าง สถานประกอบการต้องการจ้างแรงงานในอัตราค่าจ้างต่ำกว่าวันละ 128 บาท ร้อยละ 53.7 และรองลงมาคือจ้างในอัตราค่าจ้างวันละ 128-157 บาท ร้อยละ 40.14 และสูงกว่าวันละ 157 บาท ร้อยละ 6.29 ซึ่งไม่สอดคล้องกับความต้องการเคลื่อนย้ายแรงงานและการบรรจุนาน ที่เกือบทั้งหมดต้องได้รับค่าจ้างอย่างต่ำวันละ 128-157 บาท ถึง ร้อยละ 98.9

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบระดับการศึกษาและค่าจ้าง ของความต้องการแรงงานและความต้องการเคลื่อนย้ายและบรรจุนาน พบความไม่สอดคล้องระหว่างระดับการศึกษากับค่าจ้างของความต้องการแรงงานและความต้องการเคลื่อนย้ายและบรรจุนาน ดังนี้

- แรงงานที่จบการศึกษาระดับประถมศึกษา สถานประกอบการจะจ้างในอัตราวันละ 128-157 บาท มากที่สุด คือ ร้อยละ 57 รองลงมา จะจ้างในอัตราที่ต่ำกว่าวันละ 128 บาท ร้อยละ 34.79 และสูงกว่าวันละ 157 บาท ร้อยละ 8.20 แต่ความต้องการเคลื่อนย้ายและบรรจุนาน แรงงานที่จบการศึกษาระดับประถมศึกษาทั้งหมดต้องการค่าจ้างไม่ต่ำกว่าวันละ 128-157 บาท

- แรงงานที่จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาสถานประกอบการจะจ้างในอัตราวันละ 128-157 บาทมากที่สุด คือ ร้อยละ 63.39 รองลงมา จะจ้างในอัตราที่ต่ำกว่าวันละ 128 บาท ร้อยละ 35.68 และสูงกว่าวันละ 157 บาท ร้อยละ 0.93 แต่ความต้องการเคลื่อนย้ายและบรรจุนาน

งาน แรงงานที่จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาเกือบทั้งหมด คือ ร้อยละ 97.5 ต้องการค่าจ้างไม่ต่ำกว่าวันละ 128-157 บาท ส่วนที่ต้องการสูงกว่าวันละ 157 บาท มีอยู่ร้อยละ 2.5

- แรงงานที่จบการศึกษาระดับอาชีวศึกษาหรืออนุปริญญา สถานประกอบการจะจ้างในอัตราต่ำกว่าวันละ 128 บาท มากที่สุด คือ ร้อยละ 70.89 รองลงมา จะจ้างในอัตราสูงกว่าวันละ 157 บาท ร้อยละ 24.81 และ อัตราวันละ 128-157 บาท ร้อยละ 4.30 แต่ความต้องการเคลื่อนย้ายและบรรจุนงาน แรงงานที่จบการศึกษาระดับอาชีวศึกษาหรืออนุปริญญาสองในสามหรือร้อยละ 66.67 ต้องการค่าจ้างไม่ต่ำกว่าวันละ 128-157 บาท ส่วนที่ต้องการสูงกว่าวันละ 157 บาท มีอยู่ร้อยละ 33.33 ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าการศึกษาระดับอาชีวศึกษาหรืออนุปริญญาสถานประกอบการจะจ้างในอัตราที่ต่ำกว่าวันละ 128 บาท มากกว่าผู้ที่สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษา

- แรงงานที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรีแม้จะมีความต้องการแรงงานบ้าง คือ ร้อยละ 0.13 ซึ่งให้ค่าจ้างสูงกว่าวันละ 157 บาท แต่จากการศึกษาไม่พบความต้องการเคลื่อนย้ายของแรงงานที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรี

ส่วนที่ 4 ศึกษาผลการดำเนินงานตามโครงการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเป็นระบบ ต่อการแก้ไข ปัญหาการว่างงานและการขาดแคลนแรงงาน

ในการดำเนินโครงการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเป็นระบบ ซึ่งได้มุ่งเน้นในการหาตำแหน่งงาน หรือรับแจ้งความต้องการแรงงานจากสถานประกอบการ แล้วจึงประชาสัมพันธ์ตำแหน่งงาน หรือความต้องการแรงงานไปให้ประชาชนได้รับทราบ ว่ามีความต้องการแรงงานอยู่ ณ ที่ใด และเมื่อมีผู้สนใจในตำแหน่งงานหรือลักษณะงานที่ประชาชนสัมพันธ์หน่วยงานของรัฐ อันได้แก่ สำนักงานจัดหางานทั้งระดับจังหวัด อำเภอและเขต ก็จะทำหน้าที่ติดต่อประสานการเคลื่อนย้ายแรงงาน ไปสู่แหล่งที่มีความต้องการแรงงาน ซึ่งต้องเป็นการเคลื่อนย้ายระหว่างจังหวัดกับจังหวัด ซึ่งจะถือเป็นการเคลื่อนย้ายแรงงาน ตามโครงการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเป็นระบบ จากการศึกษาผลการดำเนินงานที่ผ่านมาตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2537 - 2539 พบว่า

1. การก่อให้เกิดการจ้างงาน

การอพยพของแรงงานในประเทศไทยส่วนใหญ่จะเป็นการอพยพเพื่อไปหางานทำต่างถิ่นเพราะความไม่สอดคล้องกันของอุปทานแรงงานและอุปสงค์ด้านแรงงาน ซึ่งส่วนใหญ่จะอยู่กันคนละพื้นที่ เป็นการย้ายจากแหล่งที่มีโอกาสในการทำงานน้อยไปสู่แหล่งที่มีโอกาสในการทำงานมาก และในการอพยพแรงงานส่วนใหญ่จะเป็นการอพยพโดยไร้จุดหมายว่าจะได้งานทำหรือไม่ เพราะขาดข้อมูลข่าวสารด้านตลาดแรงงาน ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาทั้งต่อแรงงานที่เคลื่อนย้ายแรงงานเอง และเป็นปัญหาต่อสังคมโดยรวมด้วย ฉะนั้นการเคลื่อนย้ายของแรงงานที่จะไม่ก่อให้เกิดปัญหาดังกล่าว ผู้เคลื่อนย้ายต้องได้งานทำแน่นอน เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเป็นระบบ นับตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2537 ซึ่งเป็นการช่วยลดปัญหาการอพยพของแรงงานอันเกิดจากการประสบภัยแล้ง จนถึงปีงบประมาณ พ.ศ. 2539 ได้ก่อให้เกิดการจ้างงาน และแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานได้ ดังนี้

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2537	จำนวน	18,736 คน
- แผนงานปกติ	3,005 คน	
- แผนชะลอการอพยพแรงงาน- รอดูดูกาลเพาะปลูกใหม่	10,731 คน	
ปีงบประมาณ พ.ศ. 2538	จำนวน	17,171 คน
- แผนงานปกติ	1,475 คน	
- แผนช่วยเหลือและฟื้นฟูสภาพ- ผู้ประสบอุทกภัย	8,827 คน	
- แผนชะลอการอพยพแรงงาน- รอดูดูกาลเพาะปลูกใหม่	6,869 คน	
ปีงบประมาณ พ.ศ. 2539	จำนวน	6,250 คน
- แผนงานปกติ	6,250 คน	

2. ความพึงพอใจ

การอพยพแรงงานหรือการเคลื่อนย้ายแรงงาน ปีจจ่ายด้านรายได้จะเป็นทั้งปัจจัยหลักและปัจจัยดึงดูดให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงาน กล่าวคือ รายได้หรือค่าจ้างที่คาดว่าจะได้รับในท้องถิ่นปลายทางสูงกว่าท้องถิ่นต้นทาง จะมีการเคลื่อนย้ายแรงงานมากขึ้น ในการดำเนินงานตามโครงการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเป็นระบบ จากการศึกษาพบว่า เมื่อมีเหตุการณ์ที่ทำให้ท้องถิ่นต้นทางมีข้อจำกัดในการหารายได้ เช่น เกิดภัยธรรมชาติ หรือไว้ที่ทำกิน แรงงานจะมีความต้องการอพยพสูง และจะมีความพอใจต่องานที่ทำเพิ่มสูงขึ้นด้วย ซึ่งผลจากการดำเนินโครงการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเป็นระบบตามแผนพิเศษ ได้แก่ แผนชะลอการอพยพแรงงานเพื่อรอดูดูกาลเพาะปลูกใหม่ และแผนช่วยเหลือและฟื้นฟูผู้ประสบอุทกภัย ผู้สมัครงานทุกคนจะเข้ารับการบรรจุนาน และจะมีจำนวนการอพยพมากกว่าปกติ แม้จะเป็นการดำเนินงานในช่วยระยะสั้น ๆ ก็ตาม

ปีงบประมาณ/แผนงาน	ระยะเวลา ดำเนินการ	จำนวนที่ เคลื่อนย้าย	จำนวนที่ บรรจุ
ปีงบประมาณ พ.ศ. 2537			
- แผนงานปกติ	1 ต.ค. 2536- 30 ก.ย. 2537	3,131	3,005
- แผนชะลอการอพยพแรงงาน รอดูกาลเพาะปลูกใหม่	1 ม.ค. 2537 - 15 มิ.ย. 2537	10,731	10,731
ปีงบประมาณ พ.ศ. 2538			
- แผนงานปกติ	1 ต.ค.2537 - 30 ก.ย.2538	1,512	1,475
- แผนช่วยเหลือและฟื้นฟูสภาพ ผู้ประสบอุทกภัย	15 ต.ค.2537 - 31 ม.ค.2538	8,827	8,827
- แผนชะลอการอพยพแรงงาน รอดูกาลเพาะปลูกใหม่	15 พ.ค.2538 - 30 ก.ย.2538	6,869	6,869
ปีงบประมาณ พ.ศ. 2539			
- แผนงานปกติ	1 ต.ค. 2538 - 30 ก.ย.2539	6,316	6,250

การดำเนินการตามโครงการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเป็นระบบดังกล่าว ชี้ให้เห็นว่า ความแตกต่างของรายได้ระหว่างท้องถิ่นต้นทางและท้องถิ่นปลายทางเป็นปัจจัยสำคัญต่อความพึงพอใจในการเคลื่อนย้ายแรงงาน

สำหรับความพอใจของสถานประกอบการ นายจ้างส่วนใหญ่พอใจกับการดำเนินการตามโครงการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเป็นระบบในระดับหนึ่ง แต่ยังคงพบว่าการให้บริการจัดหาแรงงานยังไม่ทันกับความต้องการแรงงาน บางส่วนความรู้ความสามารถของแรงงานไม่ตรงกับตำแหน่งงานที่แจ้งไว้ การติดต่อแจ้งให้รับคนงานบางครั้งกระหนั้นทำให้สถานประกอบการเตรียมตัวไม่ทัน

3. การป้องกันการหลอกลวงคนหางาน จากวิธีการดำเนินโครงการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเป็นระบบซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐจะเป็นตัวกลางในการประสานความต้องการแรงงานกับความต้องการเคลื่อนย้ายแรงงาน เพื่อไม่ให้ผู้ที่ต้องการย้ายถิ่นไปทำงานโดยไร้จุดหมาย ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดปัญหาถูกหลอกลวงจากผู้ไม่หวังดีได้ จากการดำเนินการตามโครงการผู้เคลื่อนย้ายจะได้รับการบรรจุนานเกือบทั้งหมด คือ ร้อยละ 98 จะมีเพียงส่วนน้อยที่พบว่า เมื่อเดินทางมาถึงท้องถิ่นปลายทางจะไม่เข้าทำงานตามที่แจ้งไว้ แต่จะไปทำงานกับผู้ที่มาชักชวนใหม่ หรือบางส่วนเมื่อไปทำงานกับนายจ้างแล้ว ไม่นานก็จะชักชวนกันออกจากงานโดยไม่แจ้งการเคลื่อนย้ายต่อเจ้าหน้าที่ หรือในกรณีที่สถานประกอบการมีเงื่อนไขให้คนงานเดินทางไปยังสถานประกอบการด้วยตนเอง เมื่อผู้เคลื่อนย้ายเดินทางมารายงานตัวต่อเจ้าหน้าที่ในท้องถิ่นปลายทางแล้ว แต่ไม่ไปรายงานตัวทำงานต่อสถานประกอบการ ซึ่งกรณีดังกล่าวทำให้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถจะให้การดูแลได้

4. การรายงานและติดตามผล ในการรายงานและติดตามผล พบว่า ยังขาดความต่อเนื่องและจริงจังในการรายงานและติดตามผลการปฏิบัติงาน ข้อมูลที่เก็บรวบรวมไว้ยังไม่ครบถ้วน ขาดความชัดเจน และไม่สอดคล้องกัน ซึ่งหากมีการเก็บรวบรวมข้อมูลที่ครบถ้วนชัดเจนและมีการติดตามประเมินผลการดำเนินงานไว้เป็นระยะ ๆ แล้ว จะทำให้ได้ข้อมูลในการนำไปวิเคราะห์ เพื่อประโยชน์ในการบริหารตลาดแรงงานได้ดียิ่งขึ้น

ส่วนที่ 5 วิเคราะห์ปัญหา-อุปสรรค ของการดำเนินโครงการเคลื่อนย้ายแรงงาน
 อย่างเป็นระบบเพื่อการแก้ไขปัญหการว่างงานและการขาดแคลนแรงงาน

การศึกษาถึงประสิทธิผลของการดำเนินการตามโครงการเคลื่อนย้ายแรงงาน
 อย่างเป็นระบบ จะพิจารณาเฉพาะผลการปฏิบัติงานที่ทำให้เกิดการจ้างงาน และความพอใจของ
 แรงงานและสถานประกอบการคงจะยังไม่เพียงพอ แต่จะต้องพิจารณาถึงข้อจำกัด ปัญหา-
 อุปสรรคของการดำเนินโครงการมาประกอบการพิจารณาด้วยทั้งทางด้านสถานประกอบการ
 แรงงาน และหน่วยงานรัฐผู้ปฏิบัติตามโครงการ เพราะการดำเนินโครงการดังกล่าวจะบรรลุผล
 มากน้อย อย่างไร จะต้องเกิดขึ้นจากความสอดคล้องกันทั้งด้านความต้องการแรงงานของสถาน
 ประกอบการ ความต้องการมีงานทำของแรงงาน และประสิทธิภาพในการดำเนินงานของ
 หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบ จึงจะเกิดความราบรื่นและปราศจากปัญหาในการดำเนินการ ถ้า
 การปฏิบัติตามโครงการเต็มไปด้วยความขัดแย้งหรือปัญหา-อุปสรรค ข้อขัดข้องมากขึ้นเท่าใด
 ระดับความสำเร็จก็จะเกิดขึ้นได้ยากมากขึ้นตามไปด้วย ดังนั้นเพื่อให้การปฏิบัติงานตาม
 โครงการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเป็นระบบ มีประสิทธิผลในการแก้ไขปัญหการว่างงานและ
 การขาดแคลนแรงงานได้อย่างแท้จริง จึงจำเป็นต้องมีการวิเคราะห์ปัญหา -
 อุปสรรค ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น

จากการศึกษา โดยการสอบถามและสัมภาษณ์แบบเจาะลึกเจ้าของสถาน
 ประกอบการ และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานโครงการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเป็นระบบ พบ
 ปัญหา-อุปสรรคที่เกิดขึ้น ดังนี้

1. ด้านผู้เคลื่อนย้ายแรงงาน

แม้ว่าจากการศึกษาข้อมูลเบื้องต้นของความต้องการแรงงาน และความ
 ต้องการเคลื่อนย้ายแรงงานและการบรรจุงานในเรื่องปัจจัยภูมิหลัง ทั้งที่เป็นปัจจัยด้านเพศ อายุ
 สถานะภาพ การศึกษา พบว่าไม่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินโครงการในเบื้องต้น แต่ปัญหา -
 อุปสรรคที่เกิดจากด้านผู้เคลื่อนย้ายแรงงาน คือ

- ค่าใช้จ่ายเบื้องต้นของแรงงาน แรงงานที่จะเคลื่อนย้ายไปทำงานต่างถิ่นจำเป็นจะต้องมีค่าใช้จ่ายบางส่วนที่จะต้องใช้จ่ายในเบื้องต้น ได้แก่ ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ค่ายังชีพระหว่างรอค่าจ้างงวดแรก ฉะนั้นหากแรงงานมีความต้องการจะเคลื่อนย้ายแต่ไม่มีเงินเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายเบื้องต้นก็ทำให้เคลื่อนย้ายไปทำงานต่างถิ่นไม่ได้ ทำให้ปัญหาการว่างงานยังคงเกิดขึ้น แม้ว่าจะมีตำแหน่งงานรองรับก็ตาม

- ความตั้งใจในการที่จะมีงานทำ จากการปฏิบัติตามโครงการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเป็นระบบ พบว่าผู้ที่ต้องการเคลื่อนย้ายแรงงานบางส่วนยังขาดความตั้งใจจริงในการที่จะมีงานทำ กล่าวคือ แรงงานบางส่วนเมื่อเดินทางจากถิ่นค้ำทางแล้ว เมื่อถึงถิ่นปลายทางจะไม่ยอมไปทำงานกับนายจ้างที่สมัครไว้ หรือบางกรณีเป็นการเดินทางตามเพื่อนโดยเดินทางมาเป็นกลุ่ม เมื่อคนใดคนหนึ่งเปลี่ยนใจไม่ทำงานก็จะคัดลอกใจไม่ทำงานตามกัน หรือคนงานบางส่วนไม่มีความอดทนในการทำงาน ก่อให้เกิดปัญหาการเข้า-ออกงานบ่อย

- ความมั่นใจในสถานประกอบ แม้ว่ากรดำเนินการตามโครงการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเป็นระบบ จะมีวิธีการดำเนินการโดยประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับความต้องการแรงงาน ให้ผู้ที่ต้องการเคลื่อนย้ายแรงงานได้รับทราบในเบื้องต้นก่อนการตัดสินใจเคลื่อนย้ายแล้วก็ตาม แต่คนงานก็ขาดความมั่นใจต่อสภาพแวดล้อมในการทำงานของสถานประกอบการ ทำให้ไม่เคลื่อนย้าย แม้จะมีตำแหน่งงานว่างรองรับก็ตาม

- การปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อม ในระยะเริ่มแรกพบว่า ผู้เคลื่อนย้ายส่วนใหญ่จะมีปัญหาในการปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อม เคยชินกับความเป็นอยู่ในชนบท เมื่อเข้าทำงานในระบบอุตสาหกรรมที่มีระเบียบวินัย ก็จะทำงานด้วยความเครียด ไม่มีความสุขกับการทำงาน หากทนหรือปรับตัวไม่ได้ก็จะออกจากงานในที่สุด

2. ด้านสถานประกอบการ

ตามโครงการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเป็นทางการได้กำหนดเงื่อนไขสำหรับนายจ้างที่ต้องการลูกจ้าง ต้องแจ้งรายละเอียดคุณสมบัติ เงื่อนไขเกี่ยวกับตำแหน่งงาน

ว่างนั้น ๆ และระบุนวัตกรรม โดยเฉพาะที่หักซึ่งนายจ้างจะต้องจัดทำให้ และนายจ้างจะต้องปฏิบัติตามข้อตกลงในการรับตัวผู้สมัครงานอย่างเคร่งครัด แต่ปัญหา-อุปสรรคด้านสถานประกอบการก็ยังคงเกิดขึ้น คือ

- สภาพแวดล้อมในการทำงาน ปัญหาในการดำเนินการตามโครงการที่เกิดขึ้น บางส่วนเกิดจากสภาพที่แท้จริงในการทำงาน ซึ่งสถานประกอบการไม่ได้แจ้งให้ผู้เคลื่อนย้ายทราบในเบื้องต้น เช่น เป็นงานที่มีกลิ่นเหม็น สภาพอากาศร้อน ฯลฯ ทำให้คนงานไม่สามารถทนทำงานต่อไปได้

- สิ่งจูงใจในการทำงาน สถานประกอบการที่ต้องการแรงงานส่วนใหญ่จะละเลยสิ่งจูงใจที่จะให้คนงานอยู่ทำงานนาน เช่น สิ่งอำนวยความสะดวก สิ่งที่จะช่วยในการพักผ่อนหย่อนใจ และสวัสดิการราคาถูกจำหน่ายให้กับคนงาน

8. ด้านหน่วยงานรัฐผู้ปฏิบัติตามโครงการ

ความสำเร็จหรือล้มเหลวของการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ส่วนหนึ่งมาจากความพร้อมของหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการแก้ไขปัญหานั้น ๆ การแก้ไขปัญหาคารว่างงาน และการขาดแคลนแรงงาน โดยนำโครงการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเป็นระบบไปปฏิบัตินั้น พบว่า ยังมีปัญหา - อุปสรรคทางด้านหน่วยงานรัฐผู้ปฏิบัติตามโครงการ ในหลายด้านด้วยกัน แต่ปัญหา-อุปสรรคที่สำคัญ ๆ ได้แก่

- ด้านการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การประสานงานเป็นหัวใจของการดำเนินงานตามโครงการนี้ ซึ่งก่อให้เกิดการหาตำแหน่งงานว่าง การหาแรงงาน และการทำให้อุปสงค์และอุปทานแรงงานสอดคล้องต้องกัน แต่ในทางปฏิบัติพบว่า ใน การประสานงานเกี่ยวกับความต้องการแรงงานยังไม่ชัดเจน ล่าช้า เพราะยังเป็นการประสานงานตามรูปแบบที่เป็นทางการ ผ่านสายการบังคับบัญชาตามแนวตั้ง มีความคลาดเคลื่อน เช่น ตำแหน่งงานว่างเต็มแล้วแต่ก็ยังมี การประชาสัมพันธ์และเคลื่อนย้ายแรงงานมาทำงาน ทำให้ต้องมีการจัดหานายจ้างใหม่ให้ และหากไม่เป็นที่พอใจของผู้เคลื่อนย้ายก็ทำให้เกิดค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็น ขาดความเชื่อถือในการมารับบริการของหน่วยงานของรัฐ

- **ด้านการประชาสัมพันธ์** ติดต่อสื่อสารในการเผยแพร่ตำแหน่งงานว่างไปยังผู้ที่ต้องการเคลื่อนย้ายแรงงานจำเป็นจะต้องกระทำให้สอดคล้องกับความต้องการแรงงานต่อเนื่อง และเคลื่อนไหวอยู่ตลอดเวลา แต่ในทางปฏิบัติการประชาสัมพันธ์ตำแหน่งงานยังไม่สอดคล้องกับระยะเวลาที่สถานประกอบการต้องการแรงงาน ยังขาดเครื่องมือเครื่องใช้ที่ทันสมัย และรวดเร็วในการประชาสัมพันธ์ การติดต่อกับผู้เคลื่อนย้ายยังล่าช้า มีข้อจำกัดในเรื่องของระยะทางและเวลา

- **ด้านความสามารถของผู้ปฏิบัติ** ผู้ปฏิบัติงานตามโครงการในระยะเริ่มแรกยังเป็นเจ้าหน้าที่บรรจุใหม่ หรือรับโอนมาจากหน่วยงานอื่น ยังขาดทักษะ ประสิทธิภาพในการคัดเลือกคนงานส่งไปให้นายจ้าง ทำให้ไม่เป็นไปตามความต้องการของทั้งผู้เคลื่อนย้ายและสถานประกอบการ

- **ด้านความพร้อมของหน่วยงานปฏิบัติ** ในการปฏิบัติงานตามโครงการความต้องการในด้านวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ งบประมาณ ย่อมมีผลต่อความสำเร็จของโครงการด้วยเช่นกัน แต่การปฏิบัติงานที่ผ่านมายังขาดวัสดุ อุปกรณ์ และงบประมาณที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงาน ต้องเจียดจ่ายงบประมาณบางส่วนมาดำเนินการ บุคลากรที่ปฏิบัติงานมีจำกัดและต้องปฏิบัติงานในหลายหน้าที่ ทำให้การปฏิบัติงานทำไม่ได้เต็มที่ ขาดความต่อเนื่องในการดำเนินงานตามโครงการ บางจังหวัดหรือบางท้องที่ยังให้ความสำคัญต่อการดำเนินการตามโครงการไม่มากนัก การจัดส่งผู้เคลื่อนย้ายให้ถึงท้องถิ่นปลายทางไม่ได้ ต้องให้ผู้เคลื่อนย้ายเดินทางโดยลำพัง หรือการออกไปตรวจสอบคุณภาพการทำงานที่แท้จริงของสถานประกอบการก็ไม่สามารถจะดำเนินการได้เพราะขาดงบประมาณที่จะใช้จ่าย

- **ความชัดเจนของนโยบาย** ปัญหาการว่างงานและการขาดแคลนแรงงานที่เกิดขึ้นในประเทศไทยสืบเนื่องจากสังคมเป็นสังคมเกษตรกรรมและปรับเปลี่ยนมาเป็นสังคมอุตสาหกรรม และยังมุ่งพัฒนาเฉพาะเมืองที่มีขีดความสามารถในการพัฒนาได้สูงก่อน ทำให้ในเขตเมืองเป็นแหล่งอุตสาหกรรมที่มีความต้องการแรงงานสูง แต่นอกเขตเมืองซึ่งเป็น

สังคมเกษตรกรรม ก็ประสบปัญหาในการประกอบอาชีพ ทำให้เกิดการอพยพเข้ามาหางานทำในเขตเมือง ซึ่งได้ก่อให้เกิดปัญหาตามมา นโยบายที่รัฐต้องการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นจากการอพยพของประชาชนส่วนหนึ่งเกี่ยวกับการตรึงให้ประชาชนอยู่ในท้องถิ่นของตน ไม่ส่งเสริมให้มีการอพยพ แต่ทั้งนี้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานซึ่งอยู่ในเมืองก็ต้องได้รับการแก้ไข นโยบายในการแก้ไขปัญหการว่างงานและการขาดแคลนแรงงานจึงมีความสำคัญ เพราะหากไม่ส่งเสริมให้มีการอพยพก็จะไม่สามารถแก้ปัญหการขาดแคลนแรงงานได้ ดังนั้นในการดำเนินการตามโครงการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเป็นระบบ ส่วนหนึ่งอาจจะเป็นการกระตุ้นให้เกิดการอพยพแรงงานมากขึ้น ฉะนั้นในการดำเนินการตามโครงการ ผู้ปฏิบัติจึงต้องใช้ดุลพินิจอย่างรอบคอบต่อการเคลื่อนย้ายของแรงงาน

บทที่ 6

สรุปและข้อเสนอแนะ

สรุป

จากการพัฒนาประเทศโดยมุ่งการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นหลัก ทำให้เกิดภาวะความไม่สอดคล้องกันระหว่างกำลังแรงงานและความต้องการแรงงาน เกิดการอพยพของประชากรจากภาคเกษตรเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรม จากชนบทเข้าสู่เมือง เกิดภาวะการว่างงานกับประชาชนบางกลุ่มและขาดแคลนแรงงานในกิจการบางประเภท เป็นปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไขทั้งปัญหาการว่างงานและการขาดแคลนแรงงาน และในขณะเดียวกันต้องแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการอพยพของประชากร กรมการจัดหางานซึ่งมีภารกิจส่วนหนึ่งเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงได้ดำเนินโครงการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเป็นระบบ เพื่อแก้ไขปัญหาการว่างงานและการขาดแคลนแรงงาน อีกทั้งยังเป็นการป้องกันปัญหาที่เป็นผลสืบเนื่องจากการอพยพของแรงงานด้วย ทำให้ผู้ขอประเมินมีความสนใจในการศึกษาถึงผลการดำเนินโครงการดังกล่าว

การศึกษา เรื่อง “ประสิทธิผลการแก้ไขปัญหาการว่างงาน และการขาดแคลนแรงงาน : กรณีศึกษาโครงการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเป็นระบบ” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงประเภทและคุณสมบัติของความต้องการแรงงานและผู้สมัครงาน ปัญหา-อุปสรรค ตลอดจนเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหา-อุปสรรคต่าง ๆ ของการดำเนินการตามโครงการดังกล่าว โดยการศึกษาวิเคราะห์จากข้อมูลที่สำนักงานจัดหางานกลาง กรมการจัดหางาน ได้รวบรวมไว้ การสอบถามและสัมภาษณ์แบบเจาะลึกสถานประกอบการและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ตลอดจนประสบการณ์ของผู้ประเมินซึ่งมีส่วนรับผิดชอบการดำเนินการตามโครงการนี้ ซึ่งผลจากการศึกษาสรุปได้ ดังนี้

1. ประชาชนในชนบท ยังมีความจำเป็นต้องเคลื่อนย้ายจากแหล่งที่ไม่มีงานทำ ไปยังแหล่งที่มีงานทำ โดยเฉพาะจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือไปสู่เมืองต่าง ๆ ที่เป็นเขตอุตสาหกรรม เพื่อเพิ่มรายได้ให้กับครอบครัวและมีกำลังใช้จ่ายใช้สอยมากขึ้น และผลจากการดำเนินโครงการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเป็นระบบ พบว่า เป็นโครงการที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการเคลื่อนย้ายแรงงานของคนในชนบทและมีการศึกษาไม่สูงนักได้ในระดับหนึ่ง ซึ่งปัจจัยภูมิหลังอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของอายุ เพศ สถานภาพ ไม่ได้เป็นอุปสรรคต่อการเคลื่อนย้ายแรงงาน แต่จะมีปัญหาด้านค่าใช้จ่ายเบื้องต้น เช่น ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง และค่าใช้จ่ายระหว่างรอค่าจ้างงวดแรก จากการดำเนินงานของโครงการสามารถช่วยให้ผู้ที่ต้องการเคลื่อนย้ายได้งานทำถึง ร้อยละ 98 ของจำนวนผู้ที่แจ้งความประสงค์ขอเคลื่อนย้ายตามโครงการ

2. การดำเนินตามโครงการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเป็นระบบ สามารถสนองตอบเฉพาะสถานประกอบการที่ต้องการแรงงานที่มีการศึกษาระดับประถมศึกษาหรือมัธยมศึกษา ซึ่งมีลักษณะงานที่ไม่ได้ใช้ความรู้ความสามารถมากนัก ได้แก่ พนักงานฝ่ายผลิต พนักงานทั่วไป ในกิจการการผลิต การเกษตรกรรม การก่อสร้าง แต่ผู้เคลื่อนย้ายมีความพอใจที่จะตกลงไปทำงานกับนายจ้างในกิจการขายปลีก ขายส่ง กิจการและโรงแรมมากกว่าการไปทำงานในกิจการประเภทอื่น ๆ

3. ความต้องการแรงงานของสถานประกอบการมีมากกว่าความต้องการเคลื่อนย้ายแรงงานตามโครงการ ทำให้การตอบสนองต่อความต้องการแรงงานของสถานประกอบการไม่เพียงพอ ถ้าซ้ำ และประสบปัญหาการเข้า-ออกงานบ่อย สืบเนื่องจากฝ่ายผู้เคลื่อนย้ายยังไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมใหม่ สถานประกอบการขาดแรงจูงใจในการทำงาน ผู้เคลื่อนย้ายไม่สามารถทนกับสภาพการทำงานบางอย่าง เช่น โรงงานผลิตพลาสติกกระป๋อง โรงงานชำแหละเนื้อ อีกส่วนหนึ่งเกิดจากความไม่พร้อมของหน่วยงานปฏิบัติ และจากนโยบายของรัฐที่จะดึงประชาชนให้อยู่ในพื้นที่มากกว่าส่งเสริมให้มีการอพยพออกมาหางานต่างถิ่น

ข้อเสนอแนะ

1. โครงการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเป็นระบบ นับว่าเป็นโครงการที่มีประโยชน์และจำเป็นในการที่จะช่วยเหลือประชาชนในวัยทำงานให้มียังงานทำ และสนองตอบความต้องการแรงงานของสถานประกอบการได้ในระดับหนึ่ง แต่ในการปฏิบัติควรจะมีการปรับเปลี่ยนจุดเน้นในกลุ่มเป้าหมายพิเศษ เช่น

- กลุ่มที่ไม่มีงานพร้อมที่จะทำงานได้แต่ไม่ได้ออกหางานทำ (Not Looking but Available for Work) ซึ่งจากประมาณการกำลังแรงงานและการมีงานทำ ของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ประมาณว่าในปี 2538 มีอยู่ถึง 891,000 คน แยกเป็น เขตกรุงเทพมหานคร 30,000 คน ภาคกลาง 86,000 คนภาคเหนือ 177,000 คน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 556,000 คน และภาคใต้ 42,000 คน

- กลุ่มผู้ว่างงานที่รอดูฤดูกาล จากการประมาณการของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานในปี 2538 เช่นเดียวกัน ประมาณว่ามีกำลังแรงงานประเภทนี้ 736,000 คน แยกเป็น กรุงเทพมหานคร 500 คน ภาคกลาง 102,000 คน ภาคเหนือ 165,000 คน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 435,500 คน และภาคใต้ 33,000 คน

- กลุ่มผู้ว่างงานที่เกิดจากการประสบวิกฤติการณ์ทางธรรมชาติ เช่น อุทกภัย วาตภัย ภัยแล้ง เป็นต้น

- กลุ่มลูกจ้างที่ถูกเลิกจ้าง หรือ คาดว่าจะถูกเลิกจ้าง

- กลุ่มชุมชนในพื้นที่ราบสูง

2. ในแต่ละจังหวัดควรจัดทำทะเบียนประวัติของผู้ที่ประสงค์จะเคลื่อนย้ายไปทำงานต่างถิ่น เพื่อวางแผนประสานงานกับส่วนกลางและสถานประกอบการในการจัดเตรียมผู้ประสงค์เคลื่อนย้ายให้สอดคล้องกับความต้องการแรงงานของสถานประกอบการเป็นระยะ ๆ โดยเน้นการบรรจุนานภายในท้องถิ่นก่อนที่จะเคลื่อนย้ายไปทำงานต่างถิ่น

3. จัดหาแหล่งเงินกู้อัตราดอกเบี้ยต่ำให้ผู้เคลื่อนย้ายผู้สำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการเดินทางและค่าใช้จ่ายระหว่างรอค่าจ้างงวดแรก

4. จัดให้มีการประเมินและติดตามผลการดำเนินการเป็นระยะ ๆ อย่างน้อยทุก 3 เดือนโดยจัดส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจเยี่ยมสถานประกอบการที่มีผู้เคลื่อนย้ายไปทำงาน ให้คำปรึกษาแนะนำและร่วมหารือเพื่อแก้ไขปัญหา-อุปสรรคในการดำเนินงาน และแนวทางในการดำเนินงานที่จะก่อให้เกิดความพอใจของทั้งฝ่ายผู้เคลื่อนย้ายและสถานประกอบการ สามารถแก้ไขปัญหาการว่างงานและการขาดแคลนแรงงานได้อย่างจริงจัง

5. เตรียมความพร้อมของหน่วยงานผู้ปฏิบัติ ทั้งในเรื่องของวัสดุ-อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ บุคลากร งบประมาณ ได้แก่ ภาระเร่งรัดให้มีการใช้ระบบคอมพิวเตอร์ที่เชื่อมโยงกันได้ทั่วประเทศโดยเร็ว เพื่อให้เกิดความคล่องตัว รวดเร็ว ในการปฏิบัติงานและสามารถเก็บรวบรวมข้อมูลได้อย่างถูกต้อง ครบถ้วน สอดคล้องต้องกัน และเชื่อถือได้ เพื่อประโยชน์การบริหารแรงงานของประเทศ ตลอดจนการเพิ่มทักษะ ความรู้ความสามารถในการคัดเลือกคนงาน การแนะนำอาชีพแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้มีความพร้อมต่อการดำเนินการโครงการ

บรรณานุกรม

- กรมการจัดหางาน “สรุปผลการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเป็นระบบ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2537 - 2539” , 2537 - 2539
- กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน “ประมาณการกำลังแรงงานและการมีงานทำ ปี 2538” , 2538
- เจตน์ ธนวัฒน์ “ปัญหาการนำนโยบายของผู้หลบหนีเข้าเมือง ชาวพม่าไปปฏิบัติในจังหวัดระนอง” วิทยานิพนธ์ พัฒนบริหารศาสตร์ มหาบัณฑิต (พัฒนาสังคม) สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (NIDA) พ.ศ. 2539
- นพวรรณ วิลาวรรณ “การสนองความต้องการแรงงานของสถานประกอบการอุตสาหกรรม โดยใช้แรงงานในท้องถิ่นจังหวัดฉะเชิงเทรา” วิทยานิพนธ์ สังคมสงเคราะห์ศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ “แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544)”