

ผลงานหมายเลข 1



ประสิทธิผลของนโยบายตลาดแรงงานต่างประเทศ

ผลงานของ

นางพิมพ์นทิพย์ รัตนผล

ผู้ขอประเมินตำแหน่ง ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านวิเคราะห์ตลาดแรงงาน

(นักวิชาการแรงงาน 9 ชช)

กรมการจัดหางาน

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม



7
12.05.6
ท7241

ห้องสมุดกระทรวงแรงงาน
และสวัสดิการสังคม



05787

ประสิทธิผลของนโยบาย

ผู้ขอประเมิน

นางพินนทิพย์ รัตนผล

ตำแหน่งผู้ขอประเมิน

ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านวิเคราะห์ตลาดแรงงาน
(นักวิชาการแรงงาน 9 ชช)

ผลงานหมายเลข 1

ชื่อเรื่อง ประสิทธิภาพของนโยบาย
ตลาดแรงงานต่างประเทศ

ลักษณะ งานด้านวิเคราะห์ตลาดแรงงาน

12.05.6

เลขเรียกหนังสือ.....	พ ๓๕๔ ๖
เลขทะเบียน.....	5787
วันที่.....	25 มิ.ย. 2545

บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่องประสิทธิผลของนโยบายตลาดแรงงานต่างประเทศ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาประสิทธิผลของนโยบายตลาดแรงงานต่างประเทศ ในช่วงบรรเทาปัญหาการว่างงาน (พ.ศ. 2541 – 2543) และเพื่อเสนอแนะแนวทางพัฒนา ปรับปรุง นโยบายการจัดส่งแรงงานไปทำงานต่างประเทศให้เหมาะสมกับสถานการณ์ของตลาดแรงงานปัจจุบัน โดยใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ ในการศึกษาเชิงคุณภาพใช้วิธีการสัมภาษณ์ในเชิงลึกจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ และในการศึกษาเชิงปริมาณ กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา คือ ข้าราชการกรมการจัดหางานที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับการจัดส่งแรงงานไปทำงานต่างประเทศ และบริษัทจัดหางานที่ดำเนินการจัดส่งแรงงานไปทำงานต่างประเทศโดยถูกต้องตามกฎหมาย โดยใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล

ผลการศึกษาพบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นว่า ประสิทธิผลของนโยบายตลาดแรงงานต่างประเทศอยู่ในระดับปานกลาง ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิผลของนโยบายตลาดแรงงานต่างประเทศ คือ ความชัดเจนของนโยบาย และความเชื่อมั่นในการดำเนินนโยบายของรัฐ ส่วนปัจจัยด้านขั้นตอนการดำเนินงานรัฐ และความพร้อมในการติดตามประเมินผล ไม่มีผลต่อประสิทธิผลของนโยบาย นอกจากนี้จากการศึกษาปัจจัยเพิ่มเติมพบว่า การส่งเสริมการจัดส่งของรัฐ มีผลต่อประสิทธิผลของนโยบาย

ข้อเสนอแนะที่ได้จากการวิจัย

1. ควรมีการกำหนดนโยบายแสวงหาตลาดแรงงาน โดยแยกออกเป็นระดับฝีมือแรงงาน และระดับภูมิภาคประเทศต่าง ๆ ให้ชัดเจน และควรปรับปรุงระเบียบขั้นตอนการจัดส่งให้เอื้ออำนวยต่อประเทศที่มีความต้องการแรงงานไทยให้มากขึ้น
2. การนำนโยบายไปปฏิบัติ ควรมีการกำหนดระเบียบขั้นตอนที่ชัดเจนสามารถปฏิบัติได้โดยทั่วไป
3. การให้ข้อมูลข่าวสารของรัฐ ควรเป็นการให้ข้อมูลและข้อเท็จจริงที่เป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจของคนหางานก่อนเดินทางไปทำงานต่างประเทศ
4. การใช้สื่อโทรทัศน์ในการให้ข้อมูลข่าวสารแก่คนงานเพิ่มขึ้น เนื่องจากเป็นสิ่งที่สามารถเข้าถึงตลาดแรงงานได้อย่างสะดวกรวดเร็ว
5. การอบรมความรู้ด้านภาษาต่างประเทศแก่แรงงานไทย
6. การเพิ่มการจัดส่งโดยรัฐ ควรเป็นมาตรการที่ได้รับการตอบสนองจากทั้งผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติให้มากยิ่งขึ้น

7. การดำเนินการตามขั้นตอนทางกฎหมายในการช่วยเหลือคนหางาน ควรมีการดำเนินการอย่างรวดเร็ว เพื่อบรรเทาปัญหาความเดือดร้อนของคนหางาน

8. ควรมีการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานและประสิทธิผลของนโยบาย

คำนำ

การส่งเสริมแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศเป็นหน้าที่สำคัญประการหนึ่งของกรมการจัดหางาน เพื่อวัตถุประสงค์ 3 ประการ ประการแรกเพื่อให้แรงงานไทยได้รับการพัฒนาฝีมือแรงงานและยกระดับฝีมือแรงงานให้ทัดเทียมกับอารยะประเทศ ประการที่สอง เพื่อให้แรงงานไทยมีรายได้มากขึ้น และประการสุดท้ายเพื่อให้แรงงานไทยมีคุณภาพชีวิตที่ดี เนื่องจากปี 2540 ประเทศไทยประสบภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ มาตรการส่งเสริมตลาดแรงงานไทยในต่างประเทศจึงเป็นมาตรการที่สำคัญที่จะเร่งรัดการจัดส่งแรงงานไทยให้มากขึ้น เพื่อสร้างรายได้และนำเงินตราต่างประเทศเข้าประเทศ เพื่อที่จะลดปัญหาการขาดดุลการชำระเงิน และลดปัญหาเศรษฐกิจในประเทศ ดังนั้นเพื่อให้นโยบายในด้านการส่งเสริมตลาดแรงงานในต่างประเทศเป็นไปตามเป้าหมายและบรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ จึงจำเป็นต้องศึกษาถึงประสิทธิผลของนโยบายดังกล่าว

ผู้จัดทำรายงานการศึกษาวิจัยมีหน้าที่รับผิดชอบในการวิเคราะห์ตลาดแรงงานทั้งในและต่างประเทศ จึงให้ความสำคัญถึงการศึกษาวิจัย รูปแบบและแนวทางของประสิทธิผลเพื่อหาแนวทางที่จะทำให้นโยบายและมาตรการส่งเสริมตลาดแรงงานในต่างประเทศของรัฐบังเกิดผลในทางปฏิบัติ

หวังว่ารายงานการศึกษาวิจัยฉบับนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อผู้สนใจ นักวิเคราะห์ตลาดแรงงาน และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกท่าน จะนำข้อมูลไปใช้ให้เกิดประโยชน์ในการศึกษาและกำหนดมาตรการและนโยบายของรัฐต่อไป

นางพิมพ์ทิพย์ รัตนผล

ผู้จัดทำรายงาน

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อ

คำนำ

สารบัญตาราง

บทที่ 1	บทนำ	1
1.1	ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2	วัตถุประสงค์ในการศึกษา	8
1.3	ขอบเขตและวิธีการศึกษา	9
1.4	ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	9
บทที่ 2	ทบทวนวรรณกรรม	10
2.1	ความเป็นมาของการจัดส่งแรงงานไปทำงานต่างประเทศ และ กฎหมายเกี่ยวกับการจัดส่งแรงงานไปทำงานต่างประเทศ	10
2.2	วิธีและขั้นตอนการไปทำงานต่างประเทศ	13
2.3	สถานการณ์การไปทำงานต่างประเทศของแรงงานไทย	23
บทที่ 3	แนวคิดทฤษฎี กรอบแนวคิด นิยามศัพท์ และสมมติฐาน	25
3.1	แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิผล	25
3.2	แนวคิดเกี่ยวกับการนํานโยบายไปปฏิบัติ	26
3.3	แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีงานทำและการว่างงาน	31
3.4	แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการอพยพ	37
3.5	กรอบแนวคิดในการศึกษา	41
3.6	นิยามศัพท์เชิงปฏิบัติการ	42
3.7	สมมติฐานในการศึกษา	43

บทที่ 4	ผลการวิเคราะห์ข้อมูล	44
4.1	ผลการวิเคราะห์ตัวแปรอิสระ	45
4.2	ผลการวิเคราะห์ประสิทธิผลของนโยบายตลาดแรงงานต่างประเทศ	47
4.3	ผลการวิเคราะห์ข้อมูลของบริษัทจัดหางาน	59
4.4	ผลการวิเคราะห์ข้อมูลของข้าราชการจัดหางาน	60

บทที่ 5	บทสรุปและข้อเสนอแนะ	69
5.1	สรุปผลการศึกษา	69
5.2	ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	74
5.3	แนวโน้มความต้องการแรงงานในต่างประเทศ ปี 2544	76

ภาคผนวก

ก	จำนวนคนงานไทยที่เดินทางไปทำงานต่างประเทศ ปี 2539 – 2543
ข	จำนวนคนงานไทยที่เดินทางไปทำงานต่างประเทศ จำแนกตามประเภทการเดินทาง ปี 2543
ค	จำนวนรายได้ที่คนงานไทยในต่างประเทศส่งกลับโดยผ่านระบบธนาคาร
ง	คำสั่งคณะกรรมการนโยบายบรรเทาปัญหาการว่างงานแห่งชาติ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการการส่งแรงงานไปทำงานต่างประเทศ
ฉ	แบบสอบถามบริษัทจัดหางาน เรื่อง ประสิทธิภาพของนโยบายตลาดแรงงาน ต่างประเทศ
ช	แบบสอบถามข้าราชการกรมการจัดหางาน เรื่อง ประสิทธิภาพของนโยบาย ตลาดแรงงานต่างประเทศ

บรรณานุกรม

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
1	แสดงผลการวิเคราะห์ตัวแปรอิสระ	46
2	แสดงผลการวิเคราะห์ประสิทธิผลของนโยบายตลาดแรงงาน ต่างประเทศ	47
3	แสดงผลประสิทธิผลด้านการแสวงหาแหล่งการจ้างงานและตำแหน่ง งานในต่างประเทศ โดยหน่วยงานของรัฐในต่างประเทศ	48
4	แสดงผลประสิทธิผลด้านการแสวงหาแหล่งการจ้างงานและตำแหน่ง งานในต่างประเทศ โดยการจัดคณะผู้บริหารร่วมกับภาคเอกชน เดินทางไปเจรจา	49
5	แสดงผลประสิทธิผลด้านการแสวงหาแหล่งการจ้างงานและตำแหน่ง งานในต่างประเทศ โดยการอำนวยความสะดวกและสนับสนุนข้อมูล	50
6	แสดงผลประสิทธิผลด้านการขอความร่วมมือให้บริษัทร่วมทุนหรือ บริษัทในเครือนำคนงานไทยไปทำงานต่างประเทศ	51
7	แสดงผลประสิทธิผลด้านการปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรค ต่อการจัดส่งแรงงาน	52
8	แสดงผลประสิทธิผลด้านการปรับปรุงขั้นตอนและระยะเวลาการขอ จัดส่งให้รวดเร็วยิ่งขึ้น	53
9	แสดงผลประสิทธิผลด้านการปรับปรุงระบบการให้สินเชื่อตามโครงการ สินเชื่อเพื่อไปทำงานต่างประเทศ	54
10	แสดงผลประสิทธิผลด้านการปรับปรุงระบบการจัดส่งคนงานโดยรัฐ	55
11	แสดงผลประสิทธิผลด้านการให้นายจ้างในต่างประเทศแจ้ง ความต้องการโดยตรงกับกรมการจัดหางาน	56
12	แสดงผลประสิทธิผลด้านการใช้มาตรการทางกฎหมายกับ บริษัทจัดหางาน	57
13	แสดงผลประสิทธิผลด้านการวางเงื่อนไขกับธนาคารที่รับฝากเงิน กองทุนประกันสังคม	58

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศเป็นแนวทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหาการว่างงาน ซึ่งมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงานภายในประเทศ และมีผลต่ออัตราการว่างงาน สามารถลดจำนวนคนว่างงานที่ว่างงานทั้งแบบเปิดเผย และการทำงานไม่เต็มทีลงได้ เฉลี่ยปีละไม่ต่ำกว่าหนึ่งแสนคนก่อให้เกิดรายได้ไหลเข้าสู่ประเทศ ลดปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดทำให้มีเงินตราต่างประเทศเข้าสู่ระบบการหมุนเวียนของเงินตราภายในประเทศได้โดยตรง ซึ่งมีผลต่อรายได้ประชาชาติ (GNP) และต่อการเพิ่มขึ้นของรายได้ในครัวเรือนทำให้มีเงินออมมากขึ้น ทั้งนี้จากการรายงานของธนาคารแห่งประเทศไทยพบว่ารายได้ส่งกลับของแรงงานไทยผ่านระบบธนาคารปีหนึ่ง ๆ มีเป็นจำนวนมาก

ปี พ.ศ.2539	จำนวน	45,780	ล้านบาท
ปี พ.ศ.2540	จำนวน	51,910	ล้านบาท
ปี พ.ศ.2541	จำนวน	58,845	ล้านบาท
ปี พ.ศ.2542	จำนวน	56,910	ล้านบาท
ปี พ.ศ.2543	จำนวน	66,836	ล้านบาท

โดยรายได้ดังกล่าวเป็นรายได้เฉพาะที่ผ่านระบบธนาคารเท่านั้น ไม่รวมรายได้ที่แรงงานนำติดตัวกลับมา ซึ่งสามารถนำเงินติดตัวผ่านเข้าออกโดยเสรี หากจำนวนเงินไม่มากกว่า 5,000 เหรียญสหรัฐ หรือส่งโดยวิธีอื่น ๆ คาดว่ารายได้จริงของแรงงานไทยที่ทำงานในต่างประเทศ ในปี พ.ศ.2543 ไม่ต่ำกว่า 100,000 ล้านบาท (เอกสารอัดสำเนาสำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ, 2544 : -)

การเดินทางไปทำงานต่างประเทศของแรงงานไทยก่อให้เกิดผลดีต่อภาวะเศรษฐกิจของทั้งครอบครัวและประเทศชาติ รวมทั้งต่อแรงงานไทยทำให้เกิดการพัฒนาทักษะฝีมือ มีประสบการณ์เพิ่มขึ้น ได้รับค่าตอบแทนที่สูงกว่าในประเทศ รัฐบาลได้เล็งเห็นถึงความสำคัญและเข้ามามีบทบาทในการส่งเสริมและขยายตลาดแรงงานไทยในต่างประเทศ โดยจะเห็นได้อย่าง

ชัดเจนจากการที่รัฐบาลกำหนดนโยบายด้านแรงงานไทยในต่างประเทศในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525 - พ.ศ.2529) เพื่อส่งเสริมแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศมากที่สุด โดยมีสาระสำคัญด้านแรงงานไทยในต่างประเทศ ดังนี้

1. จะส่งเสริมให้แรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศให้มากที่สุด โดยรัฐจะดำเนินการแก้ไขปัญหาค่าที่จะเกิดขึ้น และสนับสนุนการฝึกอบรมเพื่อยกระดับฝีมือแรงงานให้ได้มาตรฐานตามตลาดแรงงานต้องการ

2. รัฐบาลจะส่งเสริมการพัฒนาแรงงานในด้านความรู้ฝีมือและความสามารถ เพื่อที่จะได้เพิ่มฐานะทางเศรษฐกิจให้สูงขึ้น และจะให้คำแนะนำและความช่วยเหลือแก่แรงงานไทยในต่างประเทศ

3. จะเร่งแก้ไขปัญหาค่าการว่างงานและเพิ่มพูนโอกาสในการทำงานให้มากขึ้น โดยส่งเสริมให้มีการจ้างงานทั้งในเมืองและในชนบท ขยายการให้บริการจัดหางานและฝึกอบรมด้านแรงงานออกไปสู่ส่วนภูมิภาคให้กว้างขวางรวมถึงส่งเสริมและคุ้มครองให้มีการจ้างแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ และป้องกันปราบปรามมิให้สำนักงานจัดหางานเอกชนเอาเปรียบและหลอกลวงประชาชนซึ่งในปีแรกของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 มีคนงานไทยไปทำงานในประเทศแถบตะวันออกกลางมากที่สุดถึง 105,313 คน (กรมการจัดหางาน, 2540 : 2)

การเดินทางไปทำงานต่างประเทศของแรงงานไทยในช่วงแรกเป็นการเดินทางไปทำงานด้วยตนเอง ส่วนใหญ่เป็นแรงงานฝีมือ ระดับวิชาชีพ โดยเดินทางไปในแถบทวีปยุโรปและอเมริกาเหนือ การจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศในรูปธุรกิจจัดหางาน เริ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2515 - 2516 ต่อมาในปี พ.ศ.2518 ธุรกิจการจัดหางานแพร่หลาย เริ่มมีการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานในประเทศแถบตะวันออกกลาง และมีคนงานไทยเดินทางไปทำงานเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จนกระทั่งในปี พ.ศ.2534 ตลาดแรงงานไทยในภูมิภาคตะวันออกกลางเริ่มซบเซา เนื่องจากภาวะสงครามอ่าวเปอร์เซีย และกรณีโจรกรรมเพชรซาอุฯ ตลาดแรงงานไทยในภูมิภาคเอเชียได้เข้ามาแทนที่ได้แก่ประเทศมาเลเซีย สิงคโปร์ บรูไน ฮองกง และได้หวัน (กรมการจัดหางาน, 2540 : 1-3) โดยเฉพาะในปัจจุบันตลาดแรงงานได้หวันเป็นตลาดแรงงานที่สำคัญของไทย ในขณะที่ มีแรงงานไทยกระจายอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วโลก ประมาณ 452,947 คน อยู่ในแถบภูมิภาคตะวันออกกลาง 72,330 คน ภูมิภาคเอเชีย 362,278 คน และกลุ่มประเทศอื่น ๆ อีกประมาณ 18,339 คน (เอกสารอัดสำเนาสำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ, 2544 : -) จากสถิติจะเห็นการเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงานในต่างประเทศชัดเจนว่า ความต้องการแรงงานไทยไม่ลดลง แต่มี

การเคลื่อนย้ายเปลี่ยนแปลงตลาดใหม่ทดแทนตลาดเดิม จากตลาดเก่าไปสู่ตลาดใหม่ซึ่งมีสภาพการจ้างแรงงานที่ดีกว่า

บทบาทของรัฐบาลโดยกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมต่อการเดินทางไปทำงานต่างประเทศของแรงงานไทย แบ่งออกเป็น 3 ส่วนใหญ่ ๆ คือ

1. บทบาทในการส่งเสริม ได้แก่ การส่งเสริมประสิทธิภาพการจัดส่งแรงงานไทยไปต่างประเทศ เช่น การลดขั้นตอนการจัดส่งคนงานไปทำงานให้มีความคล่องตัว สะดวกรวดเร็วขึ้น การประสานความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลด้านแรงงานต่างประเทศ เป็นต้น
2. บทบาทในการควบคุม ให้การเดินทางไปทำงานต่างประเทศของคนงานและการดำเนินการของบริษัทจัดหางานเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย
3. บทบาทในการคุ้มครอง ดูแล ได้แก่ การให้ความคุ้มครองดูแลช่วยเหลือปกป้องผลประโยชน์ของแรงงานไทยที่ทำงานอยู่ในต่างประเทศ

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการจัดส่งคนงานไปทำงานต่างประเทศดังนี้

1. จะต้องได้รับการพัฒนาฝีมือแรงงานในด้านต่าง ๆ เพื่อกลับมาใช้ประโยชน์ในประเทศ
2. จะต้องมียรายได้เพิ่มขึ้นอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม
3. จะต้องมีความปลอดภัยชีวิต หรือมาตรฐานความเป็นอยู่ได้ดุลยภาพกับความเจริญทางเศรษฐกิจของประเทศที่ไปทำงาน

การบริหารงานจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ เป็นภารกิจหนึ่งของกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ซึ่งดำเนินการโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528 แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2537 ในการควบคุมดูแลให้การเดินทางไปทำงานต่างประเทศของคนงาน ตลอดจนการดำเนินการของผู้รับอนุญาตจัดหางานเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย ให้การส่งเสริมประสิทธิภาพการจัดส่งแรงงานไปทำงานต่างประเทศเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล รวมทั้งให้การคุ้มครองช่วยเหลือและปกป้องผลประโยชน์ของแรงงานไทยที่ทำงานอยู่ในต่างประเทศ

กรมการจัดหางานจึงได้กำหนดมาตรการส่งเสริมการเดินทางไปทำงานต่างประเทศเป็นมาตรการหลักในการแก้ไขปัญหาการเลิกจ้างและการว่างงาน เน้นการปรับปรุงการบริหารการจัดหางานของรัฐให้เป็นผู้นำการบุกเบิกตลาด ส่งเสริมภาคเอกชนให้สามารถเพิ่มปริมาณการจัดส่ง

และดำเนินการจัดส่งคนหางานไปทำงานต่างประเทศให้คล่องตัวมากยิ่งขึ้น โดยกำหนดมาตรการดำเนินการเพื่อเป็นยุทธศาสตร์ในการดำเนินงาน ดังนี้ (กรมการจัดหางาน, 2541 : 24 -28)

1. ให้สำนักงานแรงงานในต่างประเทศ รวบรวมแหล่งข้อมูลการจ้างแรงงานต่างชาติของประเทศนั้น เพื่ออำนวยความสะดวกให้ภาครัฐ ภาคเอกชนและคนหางานทั่วไปสามารถติดต่อขอทราบข้อมูลตำแหน่งงานในประเทศนั้น และประสานงานอย่างใกล้ชิดกับกรมการจัดหางานในการจัดส่งคนหางานให้นายจ้างอย่างรวดเร็วทันความต้องการ
2. จัดคณะผู้บริหารร่วมกับภาคเอกชนเดินทางไปเจรจากับหน่วยงานที่กำกับดูแลการนำเข้าแรงงานต่างชาติเพื่อเปิดตลาดแรงงาน (Road show) หรือ ขอจัดสรรโควตาแรงงานไทย
3. ปรับปรุงกระบวนการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศโดยรัฐให้เกิดความคล่องตัว
4. สนับสนุนบริษัทจัดหางานในการจัดส่งคนหางานไปทำงาน ทั้งในตลาดแรงงานเดิม และขยายไปสู่ตลาดแรงงานใหม่ อำนวยความสะดวกในการจัดส่ง โดยลดขั้นตอนการอนุญาตจัดส่ง ลดระยะเวลาการดำเนินการแต่ละขั้นตอน และลดเอกสาร ให้เหลือเท่าที่จำเป็น
5. จัดประชุมบริษัทร่วมลงทุน หรือบริษัทที่ไปลงทุนในต่างประเทศ เพื่อขอความร่วมมือในการนำคนงานไทย โดยเฉพาะกลุ่มผู้ถูกเลิกจ้างซึ่งส่วนใหญ่เป็นพนักงานสำนักงาน (white collar) ไปทำงานต่างประเทศ
6. ประชาสัมพันธ์ให้นายจ้างต่างประเทศ แจ้งขอคนงานที่ต้องการโดยตรงมายังกรมการจัดหางาน โดยรับและส่งข้อมูลผ่านระบบ internet e-mail address ดังนี้ www.oversea@doe.go.th
7. เน้นความร่วมมือและประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงการต่างประเทศ และภาคเอกชน ในการเปิดตลาดแรงงานใหม่ และรักษาตลาดแรงงานเดิม
8. การลดค่าใช้จ่ายในการไปทำงานต่างประเทศให้อยู่ในอัตราที่เหมาะสม และเป็นธรรม โดยลดต้นทุนการซื้อตำแหน่งงานในต่างประเทศ
9. จัดระบบสาย-นายหน้าจัดหางาน และปรับปรุงการบริการของศูนย์ทะเบียนคนหางานเพื่อไปทำงานต่างประเทศ จัดอบรมเตรียมความพร้อมให้คนหางาน
10. จัดสินเชื่อให้คนหางานที่จะเดินทางไปทำงานต่างประเทศ ตามโครงการสินเชื่อเพื่อการไปทำงานต่างประเทศร่วมกับธนาคารกรุงไทย หรือธนาคารพาณิชย์อื่น

จากการที่ประเทศไทยต้องประสบปัญหาภาวะเศรษฐกิจทรุดตัว เมื่อปี พ.ศ.2539 ซึ่งส่งผลกระทบต่อเมืองมาจนถึงปัจจุบัน ปัญหาการว่างงานยิ่งทวีความรุนแรง เนื่องจากบริษัทจำนวนมากต้องปิดกิจการเพราะทนรับสภาพเศรษฐกิจทรุดตัวไม่ได้ หรือบางบริษัทต้องการลดต้นทุนการผลิตโดยหันไปใช้เครื่องจักรแทนแรงงานคน ประกอบกับมีกำลังแรงงานใหม่ที่จบการศึกษาในทุกระดับเข้าสู่ตลาดแรงงานทุกปี ทำให้สภาพตลาดแรงงานภายในประเทศขาดความสมดุล แรงงานไทยมีความต้องการไปทำงานต่างประเทศเพิ่มมากขึ้น ซึ่งเป็นการแสวงหาแหล่งการจ้างงานในต่างประเทศทดแทนตลาดแรงงานในประเทศ ดังนั้นรัฐบาลจึงได้กำหนดนโยบายเร่งด่วน ในการบรรเทาปัญหาการว่างงาน แก้ไขปัญหาแรงงานที่ถูกเลิกจ้าง โดยเร่งรัดการบรรจุงานใหม่ ประสานความช่วยเหลือผู้ถูกเลิกจ้าง อย่างเป็นเครือข่ายเชื่อมโยงทั่วทุกจังหวัด เพื่อบรรเทาผลกระทบทางเศรษฐกิจ

เพื่อเป็นการตอบสนองนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล และเป็นการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บังเกิดผล เมื่อ ปี พ.ศ.2540 กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้นำเสนอ “แผนปฏิบัติการบรรเทาปัญหาการว่างงาน ”ต่อคณะรัฐมนตรี และได้รับความเห็นชอบ จากแผนปฏิบัติการบรรเทาปัญหาการว่างงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้ปรับแนวนโยบายเพื่อตอบสนองต่อการดำเนินงานที่จะแก้ไข้ปัญหา จึงได้กำหนดมาตรการช่วยเหลือผู้ว่างงาน ผู้ถูกเลิกจ้าง รวม 7 มาตรการ ซึ่งมาตรการส่งแรงงานไปทำงานต่างประเทศเป็นหนึ่งในมาตรการดังกล่าว และเพื่อการดำเนินการตามมาตรการส่งแรงงานไปทำงานต่างประเทศเกิดประสิทธิภาพ คณะกรรมการนโยบายบรรเทาปัญหาการว่างงานแห่งชาติได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการส่งแรงงานไปทำงานต่างประเทศ ดำเนินมาตรการและแผนงานในการสนับสนุนแรงงานไทยที่ว่างงานหรือถูกเลิกจ้าง ได้ไปทำงานในต่างประเทศ และคณะอนุกรรมการฯ ได้กำหนดแผนงาน ดังนี้ (กรมการจัดหางาน, 2540 :-)

มาตรการส่งแรงงานไปทำงานต่างประเทศ

1. แสวงหาแหล่งการจ้างงานและตำแหน่งงานในต่างประเทศ โดยรัฐ - เอกชนร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดในการดำเนินการ คือ

1.1 ให้นำหน่วยงานของรัฐในต่างประเทศ (กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงแรงงานฯ) เน้นทำงานด้านการหาแหล่งการจ้างงาน หาตำแหน่งงาน และข้อมูลที่สัมพันธ์เกี่ยวข้องกับตลาดแรงงาน

1.2 จัดคณะผู้บริหารร่วมกับภาคเอกชนเดินทางไปเจรจากับหน่วยงานที่กำกับดูแลการนำเข้าแรงงานต่างชาติ เพื่อเปิดตลาดแรงงาน หรือขอให้จัดสรรโควตาแรงงานไทยให้มากที่สุด เช่น ในประเทศญี่ปุ่น บรูไน ใต้หวัน สิงคโปร์ และอิสราเอล ซึ่งเป็นประเทศต้องการแรงงานต่างชาติเป็นจำนวนมาก

1.3 ส่งเสริมและให้ความสำคัญกับบริษัทจัดหางานและองค์กรเอกชนในการจัดหาตลาดแรงงานใหม่ที่ต้องการแรงงานไทยไปทำงานโดยการอำนวยความสะดวกและสนับสนุนข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินธุรกิจ

1.4 ส่งเสริมบริษัทร่วมลงทุนหรือบริษัทในเครือ เพื่อขอความร่วมมือในการนำคนงานไทยไปทำงานต่างประเทศ โดยเฉพาะกลุ่มผู้ถูกเลิกจ้าง

2. อำนวยความสะดวกในการจัดส่งแรงงานไทย

2.1 ปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการจัดหางาน

2.2 ลดเงื่อนไขการจัดส่ง ปรับปรุงขั้นตอนและระยะเวลาการขอจัดส่งให้รวดเร็วยิ่งขึ้น

3. ลดค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปทำงานต่างประเทศ

3.1 ปรับปรุงระบบการให้สินเชื่อ โครงการสินเชื่อเพื่อไปทำงานในต่างประเทศ ร่วมกับธนาคารกรุงไทย หรือธนาคารกรุงเทพให้มีความคล่องตัวยิ่งขึ้น

3.2 ปรับปรุงระบบการส่งคนหางานไปทำงานต่างประเทศโดยรัฐ ให้มีความคล่องตัวยิ่งขึ้นทันกับความต้องการของตลาดแรงงาน เพื่อขยายจำนวนการจัดส่งจาก 1% เป็น 5 %

3.3 ลดต้นทุนการซื้อตำแหน่งงานโดยให้นายจ้างในต่างประเทศแจ้งความต้องการโดยตรงกับกรมการจัดหางานผ่านทาง E – mail

3.4 ให้นำมาตรการทางกฎหมายแก่บริษัทจัดหางานอย่างเฉียบขาด หากรับค่าบริการและค่าใช้จ่ายจากคนหางานเกินอัตราที่กำหนด

4. กู้เงินจากกองทุนประกันสังคม โดยผ่านธนาคาร

วางเงื่อนไขกับธนาคารที่รับเงินฝากกองทุนประกันสังคมให้ปล่อยเงินกู้แก่คนหางานในอัตราดอกเบี้ยต่ำ

5. คຸ້ມครองคนหางาน

- 5.1 กำกับ ดูแลการดำเนินงานของบริษัทจัดหางานให้ปฏิบัติตามกฎหมาย
- 5.2 ประชาสัมพันธ์ให้ความรู้ขั้นตอนและวิธีการไปทำงานต่างประเทศที่ถูกกฎหมายแก่คนหางานเพื่อป้องกันการถูกหลอกลวง
- 5.3 ให้คนงานได้รับสิทธิประโยชน์จากเงินกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศเพิ่มมากขึ้น
- 5.4 ให้สำนักงานแรงงานในต่างประเทศสอดส่องดูแล และคຸ້มครองคนงานที่ทำงานในต่างประเทศให้ได้รับค่าจ้าง และสิทธิประโยชน์ตามสัญญา รวมทั้งช่วยเหลืออำนวยความสะดวกในการส่งเงินกลับประเทศ

แต่อย่างไรก็ตาม เกือบทุกประเทศทั่วโลกต่างก็ประสบกับปัญหาเศรษฐกิจเช่นเดียวกันหลาย ๆ ประเทศที่เคยนำเข้าแรงงานต่างชาติเป็นจำนวนมาก ลดโควตาการนำเข้าแรงงานต่างชาติ จะรับเฉพาะที่ไม่สามารถจ้างแรงงานท้องถิ่นได้เท่านั้น นอกจากนั้นประเทศที่ประสบปัญหาการว่างงานอาจมีแรงงานที่ต้องการไปทำงานในประเทศที่มีค่าจ้างสูงกว่าประเทศตน ทำให้แรงงานไทยต้องประสบปัญหาการแข่งขันสูงในตลาดแรงงานโลก ประกอบกับแรงงานส่วนใหญ่ที่ต้องการไปทำงานต่างประเทศขาดความรู้ ความเข้าใจในขั้นตอนและวิธีการไปทำงานต่างประเทศ ต้องอาศัยบริษัทจัดหางานเป็นผู้ดำเนินการให้ทั้งหมด ซึ่งเรียกเก็บค่าบริการและค่าใช้จ่ายจากคนหางานในอัตราที่สูงมาก แต่ถ้าหากคนหางานเดินทางไปทำงานต่างประเทศโดยรัฐเป็นผู้ดำเนินการจัดส่งนั้น คนหางานไม่ต้องเสียค่าบริการจะเสียเฉพาะค่าใช้จ่ายตามที่จ่ายจริงเท่านั้น แต่เมื่อเปรียบเทียบจำนวนการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศระหว่างรัฐกับบริษัทจัดหางานแล้ว จะพบว่า มีจำนวนแตกต่างกันมาก เช่นในปี พ.ศ. 2543 รัฐสามารถจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ จำนวนทั้งสิ้น 528 คน บริษัทจัดหางานจัดส่ง จำนวน 92,497 คน (กรมการจัดหางาน, 2544 : 32) ทั้งนี้เป็นเพราะว่าการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศโดยรัฐมีข้อจำกัดทั้งในด้านงบประมาณ บุคลากร และข้อกฎหมาย เนื่องจากปัจจุบันมีการซื้อตำแหน่งงานว่างในต่างประเทศ และรัฐไม่มีนโยบายในการซื้อตำแหน่งงานจากนายจ้างในต่างประเทศ ทำให้การแสวงหาตำแหน่งงานว่างในต่างประเทศ การดำเนินการจัดส่งเป็นไปด้วยความล่าช้า ไม่สามารถแข่งขันกับบริษัทจัดหางาน ส่งผลให้จำนวนแรงงานไทยที่ไปทำงานต่างประเทศโดยรัฐเป็นผู้จัดส่งมีจำนวนน้อยมาก นอกจากนี้แล้วคนหางานที่ประสงค์จะเดินทางไปทำงานต่างประเทศจะต้องผ่านการทดสอบฝีมือ การตรวจโรค การคัดเลือกจากนายจ้าง และการตรวจสอบประวัติอาชญากรรม

มาตรการในการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศได้เริ่มดำเนินการเมื่อปี พ.ศ. 2541 และสิ้นสุดในปี พ.ศ.2543 โดยได้กำหนดเป้าหมายในการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ ในปี พ.ศ.2541 จำนวน 210,000 คน ปี พ.ศ.2542 จำนวน 180,000 คน และในปี พ.ศ.2543 จำนวน 180,000 คน (สำนักงานประมาณ, 2544 : 59) แต่เนื่องจากผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจโลกที่ชะลอการเจริญเติบโต จึงส่งผลให้ความต้องการแรงงานจากต่างประเทศลดลงตามไปด้วย

หลังจากมาตรการบรรเทาปัญหาการว่างงานได้สิ้นสุดลงแล้ว กรมการจัดหางานได้มีมาตรการในการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ โดยมีนโยบายที่จะเพิ่มรายได้เข้าประเทศให้มากขึ้น และเพื่อที่จะลดปัญหาการว่างงานที่คาดว่าจะมีผู้ว่างงานประมาณ 1.41 ล้านคน (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2544 : -) ให้ลดน้อยลง มาตรการที่กำหนดขึ้นในภาพรวม ไม่แตกต่างจากมาตรการบรรเทาปัญหาการว่างงาน แต่เพิ่มในรายละเอียดเนื้อหาของมาตรการต่าง ๆ มากขึ้น โดยเฉพาะมาตรการในการลดค่าบริการและค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปทำงาน ต่างประเทศ มาตรการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศของปี พ.ศ.2544 สรุปได้ดังนี้

1. มาตรการลดค่าบริการและค่าใช้จ่ายทุกประเทศ
2. มาตรการลดค่าบริการและค่าใช้จ่ายของไต้หวัน
3. มาตรการควบคุมให้ปฏิบัติตามเงื่อนไข ในการเก็บค่าบริการและค่าใช้จ่าย
4. มาตรการเพิ่มการจัดส่งคนหางานโดยรัฐ
5. มาตรการลงโทษอย่างเฉียบขาด
6. มาตรการส่งเสริม สนับสนุน คนหางานเดินทางไปทำงานต่างประเทศ

ดังนั้นในการศึกษาเรื่องประสิทธิผลของนโยบายตลาดแรงงานต่างประเทศ เป็นการศึกษาศึกษาเพื่อให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติตามนโยบาย สำหรับใช้เป็นแนวทางในการส่งเสริมการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศให้มีประสิทธิภาพ และเพื่อให้การกำหนดนโยบายสอดคล้องกับทิศทางของตลาดแรงงานในปัจจุบัน

1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษาประสิทธิผลของนโยบายตลาดแรงงานต่างประเทศ ในช่วงบรรเทาปัญหาการว่างงาน (พ.ศ.2541 - พ.ศ.2543)
2. เพื่อเสนอแนะแนวทางพัฒนา ปรับปรุง นโยบายการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศให้เหมาะสมกับสถานการณ์ของตลาดแรงงานปัจจุบัน

1.3 ขอบเขตและวิธีการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการศึกษาประสิทธิผลของมาตรการที่ดำเนินการไปแล้ว โดยศึกษาจาก

1. เอกสารของทางราชการ เช่น พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 ระเบียบกรมการจัดหางาน ประกาศกรมการจัดหางาน และผลงานทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ
2. แบบสอบถามความคิดเห็นของข้าราชการสำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ จำนวน 20 คน และแบบสอบถามความคิดเห็นของบริษัทจัดหางานที่ดำเนินการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ จำนวน 40 บริษัท

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงปัญหา อุปสรรค ที่มีผลต่อความสำเร็จในการดำเนินงานตามนโยบาย ส่งเสริมแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ
2. เพื่อเป็นข้อเสนอแนะแนวทางในการเสริมสร้างประสิทธิผลของการดำเนินการตามนโยบายส่งเสริมแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศของกรมการจัดหางานในโอกาสต่อไป

บทที่ 2

ทบทวนวรรณกรรม

ในการศึกษาครั้งนี้ ได้รวบรวมวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นแนวทางในการศึกษา ดังนี้

- 2.1 ความเป็นมาของการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ และกฎหมายเกี่ยวกับการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ
- 2.2 วิธีและขั้นตอนการไปทำงานต่างประเทศ
- 2.3 สถานการณ์การไปทำงานต่างประเทศ

2.1 ความเป็นมาของการจัดส่งแรงงานไปทำงานต่างประเทศ และกฎหมายเกี่ยวกับการจัดส่งแรงงานไปทำงานต่างประเทศ

การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ ในระยะเริ่มแรกเป็นการเคลื่อนย้ายไปทำงานในลักษณะที่ถาวร จากประเทศที่มีรายได้ต่ำ ไปสู่ประเทศที่มีรายได้สูง ผู้ที่อพยพเคลื่อนย้ายไปทำงานในต่างประเทศมักเป็นแรงงานที่มีฝีมือ มีวิชาชีพ และมีประสิทธิภาพ โดยแรงงานในประเทศแถบเอเชีย รวมทั้งแรงงานไทยมักจะอพยพไปทำงานอยู่ในทวีปยุโรปและแถบอเมริกาเหนือ ลักษณะงานที่ทำงานส่วนใหญ่จะเป็นงานในโรงพยาบาล โรงแรม และโรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ การอพยพไปทำงานก็เป็นในรูปของการเดินทางไปทำงานด้วยตนเอง ไม่มีการติดต่อผ่านนายหน้า ผู้จัดการหางาน หรือทางราชการ และได้มีการจัดส่งไปทำงานในรูปของธุรกิจ

ประมาณปี พ.ศ. 2513 เป็นต้นมาเริ่มมีการเคลื่อนย้ายแรงงานจากชาติต่าง ๆ เข้าไปทำงานในประเทศแถบภูมิภาคตะวันออกกลางเนื่องจากกลุ่มผู้ค้าน้ำมัน(OPEC) อันได้แก่ ประเทศซาอุดีอาระเบีย คูเวต กาตาร์ ลิเบีย อิรัก อิหร่าน สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ มีการพัฒนาประเทศ มีการก่อสร้างตามโครงการพัฒนาประเทศ เริ่มจากโครงการพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (INFRA - STRUCTURE) ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยแรงงานต่างชาติเป็นจำนวนมาก แรงงานในแถบเอเชียจึงมีการหลั่งไหลไปทำงานในภูมิภาคแถบนี้ และมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น รูปแบบของการจ้างงานก็เปลี่ยนไปมีลักษณะเป็นการจ้างงานระยะสั้นเฉพาะโครงการ และการไปทำงานส่วนใหญ่จะผ่านตัวแทนจัดหางาน ซึ่งจะเป็นผู้ติดต่อกับนายจ้างในต่างประเทศในการจัดหาและจัดส่งคนงานตามที่นายจ้างต้องการ

การจัดส่งคนงานไทยไปทำงานต่างประเทศในรูปของธุรกิจจัดหางานเริ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2515 - พ.ศ.2516 โดยมีสำนักงานเอกชนจัดส่งคนงานไทยไปทำงานตำแหน่ง AUPAIR (หญิงต่างประเทศที่ไปอาศัยอยู่กับเจ้าบ้านเพื่อศึกษาต่อ โดยได้ที่พักและค่าจ้างตอบแทนจากการทำงานให้แก่นายจ้าง) และระยะต่อมามีการจัดส่งคนงานไปทำงานด้านบริการในประเทศสหราชอาณาจักร

ปี พ.ศ. 2518 เริ่มมีการจัดส่งคนงานไทยไปทำงานในประเทศตะวันออกกลาง โดยเป็นช่วงที่ประเทศไทยประสบปัญหาทางเศรษฐกิจและการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองมีการถอนทหารอเมริกันออกจากประเทศไทย ทำให้คนงานไทยที่เคยทำงานในฐานะที่พอมอเมริกันและกิจการที่เกี่ยวข้องต้องว่างงานลงจำนวนมาก ประกอบกับประเทศในกลุ่มตะวันออกกลาง เช่น ซาอุดีอาระเบีย สหรัฐอาหรับ เอมิเรตส์ บาห์เรน มีรายได้เพิ่มขึ้นมากจากการขายน้ำมันและยังต้องการจ้างแรงงานต่างชาตินำไปพัฒนาประเทศในโครงการต่าง ๆ จำนวนมาก จึงมีการจัดส่งแรงงานไทยเข้าไปทำงานในประเทศซาอุดีอาระเบีย และบาห์เรน รุ่นแรกจำนวน 984 คน โดยค่าจ้างของคนงานไทยในระยะแรก ๆ (พ.ศ.2518 - พ.ศ.2522) อยู่ในอัตราที่สูง การทำงานล่วงเวลาก็มีมากเพื่อเร่งรัดงานรายได้ส่งกลับของคนงานไทยระยะแรก จึงมีจำนวนที่ทำให้ครอบครัวคนงานในประเทศไทยเปลี่ยนฐานะความเป็นอยู่ขึ้นทันที และนับเป็นจุดเริ่มต้นของการดำเนินธุรกิจจัดหางานต่างประเทศอย่างจริงจัง และมีการส่งคนงานไทยเข้าไปทำงานในตะวันออกกลางเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ การนำเงินตราต่างประเทศจากการส่งเงินกลับของคนไทยที่ไปทำงานต่างประเทศนั้น ส่งผลต่อการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศในขณะนั้น ดังนั้นรัฐบาลจึงได้มีการกำหนด นโยบายด้านแรงงานไทยในต่างประเทศไว้อย่างชัดเจน ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525 - พ.ศ.2529) ทั้งนโยบายของรัฐบาล และนโยบายของกระทรวงมหาดไทย ให้ส่งเสริมแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศให้มากที่สุด โดยรัฐจะดำเนินการแก้ไขปัญหาที่จะเกิดขึ้น และสนับสนุนการฝึกอบรมเพื่อยกระดับฝีมือคนงานให้ได้มาตรฐานตามที่ตลาดแรงงานต้องการ ในปี พ.ศ.2525 ซึ่งเป็นปีแรกของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 มีคนงานไทยไปทำงานในประเทศตะวันออกกลางมากที่สุดถึง 105,313 คน และในปีถัดมามีคนงานไทยไปทำงานในประเทศตะวันออกกลางปีละไม่ต่ำกว่า 70,000 คน จนถึงปี พ.ศ. 2533 - พ.ศ.2534 เกิดวิกฤตการณ์อ่าวเปอร์เซีย และกรณีโจรกรรมเครื่องบินในซาอุดีอาระเบียทำให้ตลาดแรงงานในภูมิภาคตะวันออกกลางซบเซาลง

เมื่อการไปทำงานต่างประเทศของคนงานไทยแพร่หลายขยายตัว สภาพต่าง ๆ จึงเปลี่ยนไปเอกชนซึ่งเป็นผู้จัดหาตลาด ติดต่อหาตำแหน่งงานไปต่างประเทศ ติดต่อกับนายจ้างมีบทบาทมากขึ้น มีผู้สนใจเข้ามาประกอบธุรกิจจัดหางานเพิ่มขึ้น มีการแข่งขันกันอย่างรุนแรงใน

ระบบการหาตำแหน่งงานต่างประเทศ ระบบการหาคนงานสลับซับซ้อนขึ้น มีบุคคลหลายกลุ่มเข้ามาเกี่ยวข้องกับกลไกตลาดแรงงาน รูปแบบการดำเนินการจัดหางานต่างประเทศเปลี่ยนไปจากระบบที่นายจ้างในต่างประเทศเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายให้แรงงานไทยเดินทางไปทำงาน พร้อมทั้งจ่ายค่าตอบแทน (Commission) ให้ผู้ประกอบการจัดหางาน มาเป็นระบบที่ผู้ประกอบการจัดหางานเป็นผู้จ่ายค่าตอบแทนในการซื้อตำแหน่งงานให้แก่ นายจ้าง หรือนายหน้าในต่างประเทศ แล้วผลักภาระค่าใช้จ่ายทั้งหมดให้กับแรงงานไทย

ปี พ.ศ. 2534 ตลาดแรงงานไทยในภูมิภาคตะวันออกกลางซบเซาลง ได้มีตลาดแรงงานในภูมิภาคเอเชียเข้ามาทดแทน ได้แก่ ประเทศมาเลเซีย สิงคโปร์ บรูไน ฮองกง และ ไต้หวัน โดยเฉพาะตลาดแรงงานไต้หวันต้องการแรงงานไทยเพิ่มขึ้นทุกปี และในปัจจุบันตลาดแรงงานในไต้หวันเป็นตลาดแรงงานที่สำคัญของไทย ปี พ.ศ. 2543 มีแรงงานไทยเดินทางไปทำงานในไต้หวันร้อยละประมาณ 55 ของแรงงานที่เดินทางไปทำงานต่างประเทศทั้งหมด

ในขณะที่ความต้องการแรงงานไทยในตลาดแรงงานต่างประเทศมีจำนวนมาก แต่คนงานไทยที่สนใจไปทำงานต่างประเทศมีมากกว่าตำแหน่งงานที่เปิดรับแรงงานไทย จึงเป็นช่องทางให้เอกชนผู้จัดส่งแข่งขันกันไปกว้านซื้อตำแหน่งงาน เพื่อรองรับกับความต้องการของแรงงานไทย และเรียกรับค่าบริการจากคนงานในอัตราสูงเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด โดยคนงานสมัครใจ เพราะเห็นว่ารายได้จากการไปทำงานต่างประเทศคุ้มกับค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไป นอกจากนี้ยังทำให้กลุ่มมิชชันนารี สาย นายหน้าเถื่อน หลอกลวงเรียกรับค่าบริการแล้วหลบหนี หลอกพาไปทำงานต่างประเทศโดยไม่ถูกต้อง

บทบาทของรัฐจำเป็นต้องเข้ามากำกับดูแลทั้งขบวนการ พระราชบัญญัติจัดหางาน และคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2511 ซึ่งบัญญัติขึ้นใช้สำหรับการจัดหางานในประเทศได้ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุม แต่ไม่สามารถจะครอบคลุมการจัดส่งไปทำงานต่างประเทศได้ทั้งระบบเนื่องจากไม่ได้กำหนดขั้นตอนปฏิบัติที่เกี่ยวกับการส่งคนงานไทยไปทำงานต่างประเทศ และไม่ได้กำหนดให้มีการวางหลักประกันการช่วยเหลือคนงานเมื่อประสบปัญหาในต่างประเทศ ทำให้คนงานไม่ได้รับการคุ้มครองเท่าที่ควร จึงมีการตราพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ขึ้นมาบังคับใช้ แต่เนื่องจากยังมีบทบัญญัติหลายเรื่องไม่เหมาะสม ทำให้มีการหลีกเลี่ยงกฎหมายด้วยวิธีการต่าง ๆ และยังไม่อาจให้ความคุ้มครองคนหางานได้อย่างเพียงพอ จึงได้ออกพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 แก้ไขเพิ่มเติม โดย

พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 เพื่อให้ความคุ้มครองคนหางานเพิ่มขึ้นโดยรวมไปถึงการได้รับสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในสัญญาจัดหางาน การคืนหลักประกัน การได้รับประโยชน์จากกองทุน และอัตราโทษที่เหมาะสมยิ่งขึ้น ซึ่งได้บังคับใช้มาจนถึงปัจจุบัน

2.2 วิธีและขั้นตอนการไปทำงานต่างประเทศ

พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 กำหนดให้คนหางานที่จะไปทำงานต่างประเทศ รวมทั้งลูกจ้างที่นายจ้างพาไปทำงานหรือส่งคนงานไปฝึกงานในต่างประเทศเดินทางผ่านขั้นตอนที่ถูกต้อง เพื่อให้การคุ้มครองและช่วยเหลือเมื่อเกิดปัญหาจากการทำงานหรือฝึกงานดังกล่าว

ปัจจุบันการไปทำงาน และฝึกงานในต่างประเทศที่ถูกต้องตามกฎหมาย มี 5 วิธี คือ

1. คนหางานเดินทางไปทำงานด้วยตนเอง

คนหางานที่สามารถติดต่อบริษัทนายจ้างในต่างประเทศได้เองโดยตรง รวมทั้งกรณีคนหางานเดินทางกลับมาพักผ่อนในประเทศไทยระหว่างอายุสัญญาจ้างและจะกลับไปทำงานต่อหรือผู้ที่ทำงานครบสัญญาแล้วและประสงค์จะกลับไปทำงานอีกโดยได้รับการต่อสัญญาจากนายจ้าง ก่อนเดินทางไปทำงานต้องแจ้งให้อธิบดีกรมการจัดหางาน หรือผู้ที่อธิบดีมอบหมายทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 15 วัน

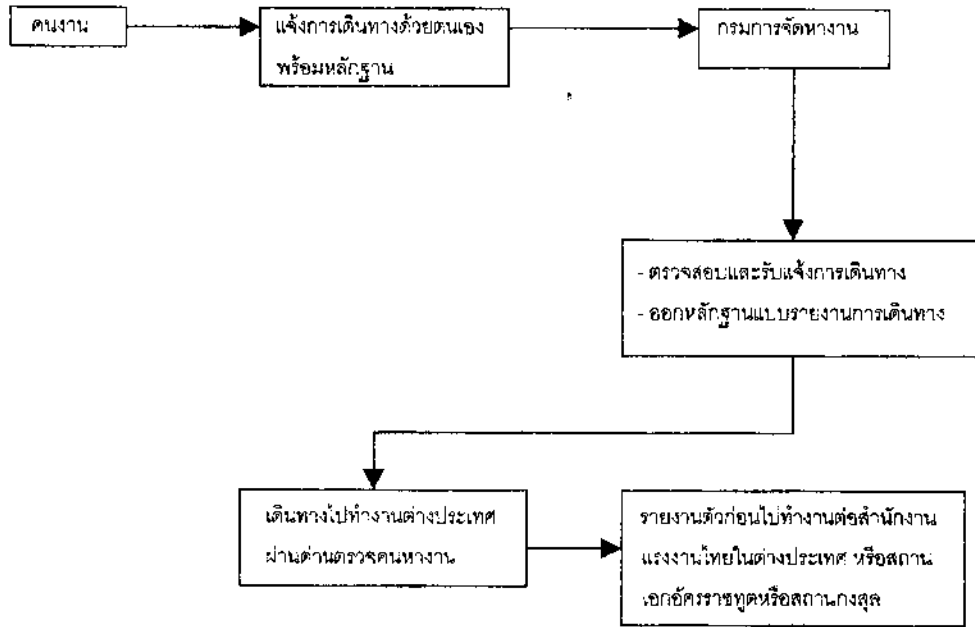
ขั้นตอนการเดินทางไปทำงานด้วยตนเอง

คนงานที่เดินทางไปทำงานครั้งแรก ต้องแจ้งการเดินทางต่ออธิบดีกรมการจัดหางาน หรือผู้ที่อธิบดีมอบหมาย ที่กรมการจัดหางาน หรือถ้าเดินทางออกทางชายแดนภาคใต้ ให้แจ้งการเดินทางต่อผู้ว่าราชการจังหวัด 5 จังหวัดภาคใต้ ได้แก่ สตูล ยะลา ปัตตานี สงขลา นราธิวาส

ส่วนคนงานที่เดินทางกลับไปทำงาน (Re-entry) สามารถแจ้งการเดินทางได้ที่กรมการจัดหางาน สำนักจัดหางานกรุงเทพ 1 - 9 หรือสำนักงานจัดหางานจังหวัด 75 จังหวัด หรือด่านตรวจคนหางาน 11 แห่ง ทั่วราชอาณาจักร

เมื่อเดินทางออกนอกราชอาณาจักร คนงานต้องส่งแบบรายงานการเดินทางออกนอกราชอาณาจักร (จ.ง.12) ส่วนที่ 1 ให้ออกไว้ ณ ด่านตรวจคนหางานที่เดินทางออก และเมื่อเดินทางถึงประเทศที่จะไปทำงาน ต้องไปรายงานตัวที่สำนักงานแรงงานไทยในต่างประเทศ หรือสถานเอกอัครราชทูต หรือสถานกงสุล ก่อนไปทำงานกับนายจ้าง

ขั้นตอนการเดินทางไปทำงานด้วยตนเอง



ระยะเวลาดำเนินการ ตรวจสอบหลักฐานและรับแจ้งการเดินทาง 1 วัน

2. บริษัทจัดหางานจัดส่ง

บริษัทจัดหางานที่จะส่งคนหางานไปทำงานต่างประเทศต้องจดทะเบียนขออนุญาตประกอบกิจการจัดหางานต่างประเทศ จากนายทะเบียนจัดหางานกลาง (อธิบดีกรมการจัดหางาน) การไปทำงานด้วยวิธีนี้คนหางานต้องเสียค่าบริการและ/หรือค่าใช้จ่ายให้แก่บริษัทจัดหางาน เป็นค่าตอบแทนการจัดหางาน ในอัตราที่ทางการกำหนด

ขั้นตอนการเดินทางไปทำงานต่างประเทศโดยบริษัทจัดหางานจัดส่ง

ในการจัดส่งคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ ผู้รับอนุญาตต้องดำเนินการตามขั้นตอนและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ตามลำดับดังนี้

1. ขออนุญาตรับสมัครหรือประกาศรับสมัครคนหางานเป็นการล่วงหน้า
2. ส่งคนหางานเข้ารับการตรวจสุขภาพ และทดสอบฝีมือ

3. ขออนุญาตจัดส่งคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ
4. ส่งคนหางานเข้ารับการอบรม
5. ส่งเงินเข้ากองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานต่างประเทศ
6. จัดการให้คนหางานเดินทางออกนอกราชอาณาจักรผ่านด่านตรวจคนหางาน

การประกาศรับสมัครคนงานเป็นการล่วงหน้า จะต้องขออนุญาตต่อนายทะเบียน จัดหางานก่อน หากมีกรณีนำส่งสัย กรมการจัดหางานจะประสานงานกับสำนักงานแรงงานไทย ในต่างประเทศหรือสถานทูตไทย หรือสถานกงสุลไทยในประเทศนั้น ให้ตรวจสอบสถานภาพของ นายจ้างด้วย

ผู้รับอนุญาตจะต้องส่งคนหางานเข้ารับการตรวจสุขภาพ และทดสอบฝีมือ โดยเข้ารับการตรวจสุขภาพและทดสอบมาตรฐานฝีมือจากสถาบันที่มีมาตรฐาน

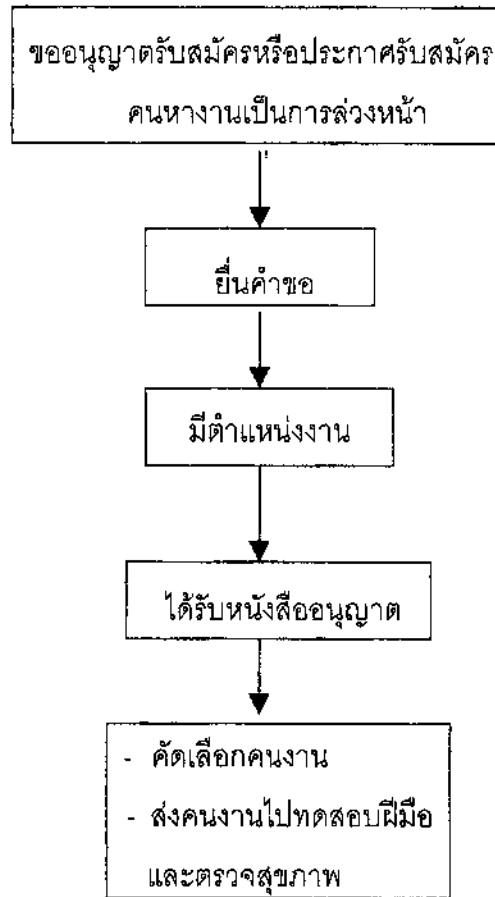
การขออนุญาตจัดส่งคนหางานไปทำงานต่างประเทศ โดยกรมการจัดหางานจะ ตรวจสอบว่าคนหางานที่ผู้รับอนุญาตขอจัดส่งไปทำงานมีเอกสารการเดินทาง มีหลักฐานการ เข้าประเทศ มีสุขภาพดี และมีฝีมือตรงตามคำขอตำแหน่งงาน รวมทั้งได้ทำสัญญาจัดหางาน กับผู้รับอนุญาตถูกต้องครบถ้วน และกำหนดให้ผู้รับอนุญาตส่งคนหางานเข้ารับการอบรมจาก เจ้าหน้าที่ ณ สำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ หรือสำนักงานจัดหางานจังหวัดที่บริษัท จัดหางานมีสำนักงานตั้งอยู่ เพื่อให้คนหางานมีความรู้ความเข้าใจ เกี่ยวกับกฎหมายขนบธรรมเนียม ประเพณีของประเทศที่คนหางานจะไปทำงาน ตลอดจนสภาพการจ้างตามสัญญาจ้างงาน

การส่งเงินเข้ากองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ กฎหมาย กำหนดให้เป็นหน้าที่ของนายจ้างต่างประเทศที่จ้างคนงานไทย แต่ถ้าไม่อาจจัดส่งได้ให้เป็นหน้าที่ ของผู้รับอนุญาตส่งเงินเข้ากองทุนแทนนายจ้าง กองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานต่างประเทศ มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดการให้ คนงานที่ถูกทอดทิ้งอยู่ในต่างประเทศได้เดินทางกลับประเทศไทย ให้ การสงเคราะห์แก่คนงานที่ไปทำงานในต่างประเทศ และกิจการที่เกี่ยวกับการคัดเลือก การทดสอบ ฝีมือ และการฝึกอบรมคนงานก่อนจะเดินทางไปทำงานต่างประเทศ

ขั้นตอนสุดท้าย ผู้รับอนุญาตจัดหางานต้องจัดให้คนหางานเดินทางออกนอกราชอาณาจักรผ่านด่านตรวจคนงานของกรมการจัดหางาน เมื่อเดินทางถึงประเทศนายจ้างผู้รับ อนุญาตต้องส่งรายชื่อคนงานให้สำนักงานแรงงานไทยในต่างประเทศ หรือสถานทูตทราบภายใน 15 วัน นับแต่วันที่เดินทาง

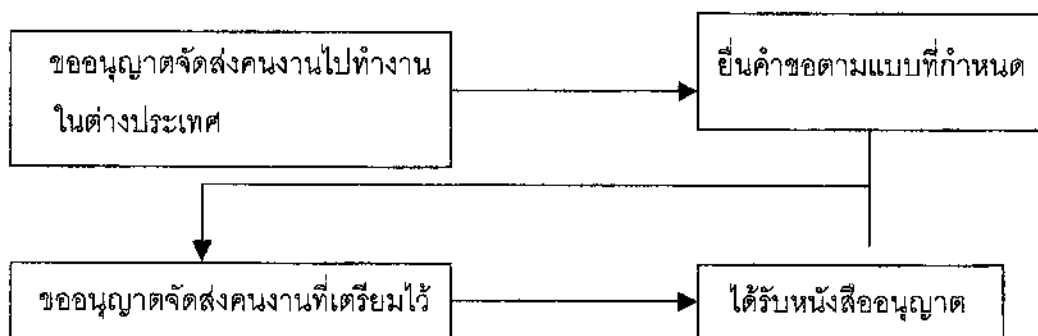
ขั้นตอนการไปทำงานต่างประเทศ โดยบริษัทจัดหางานจัดส่ง

ขั้นตอนที่ 1 การเตรียมคนงาน



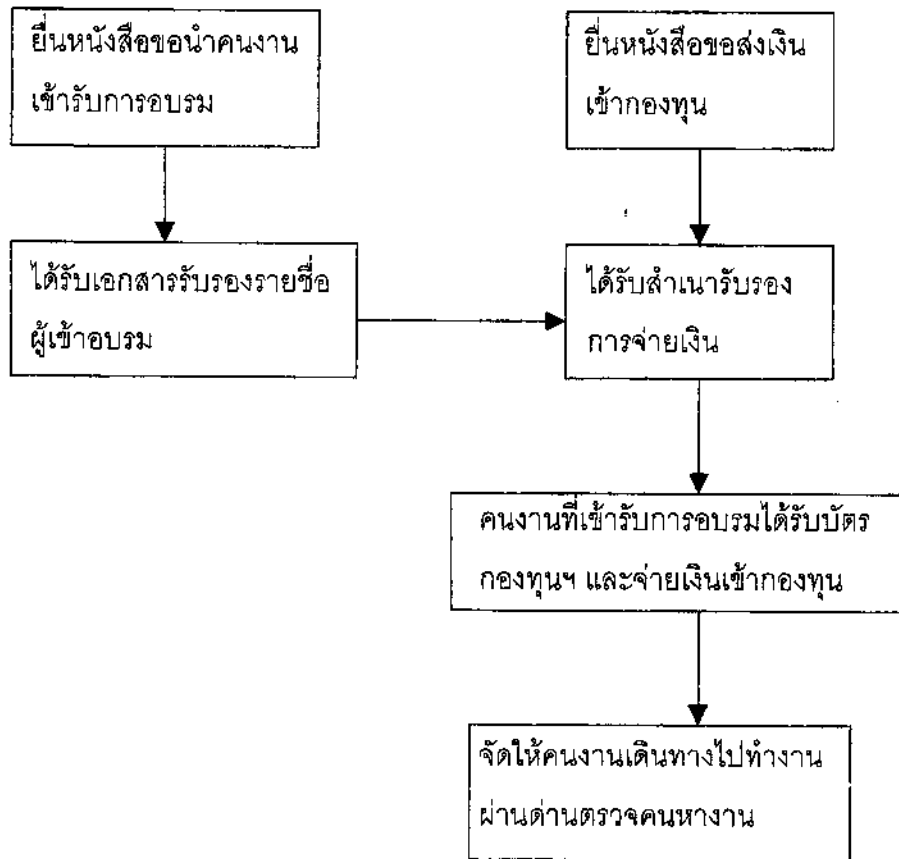
ระยะเวลาดำเนินการ รับคำขอและแจ้งผลการอนุญาต 3 วัน

ขั้นตอนที่ 2 การขออนุญาตจัดส่ง



ระยะเวลาดำเนินการ รับคำขอและแจ้งผลการอนุญาต 3 วัน

ขั้นตอนที่ 3 การนำคนงานเข้ารับการอบรมและส่งเงินเข้ากองทุน



ระยะเวลาดำเนินการ อบรมและชำระเงินกองทุน 1 วัน

3. รัฐจัดส่งโดยกรมการจัดหางาน

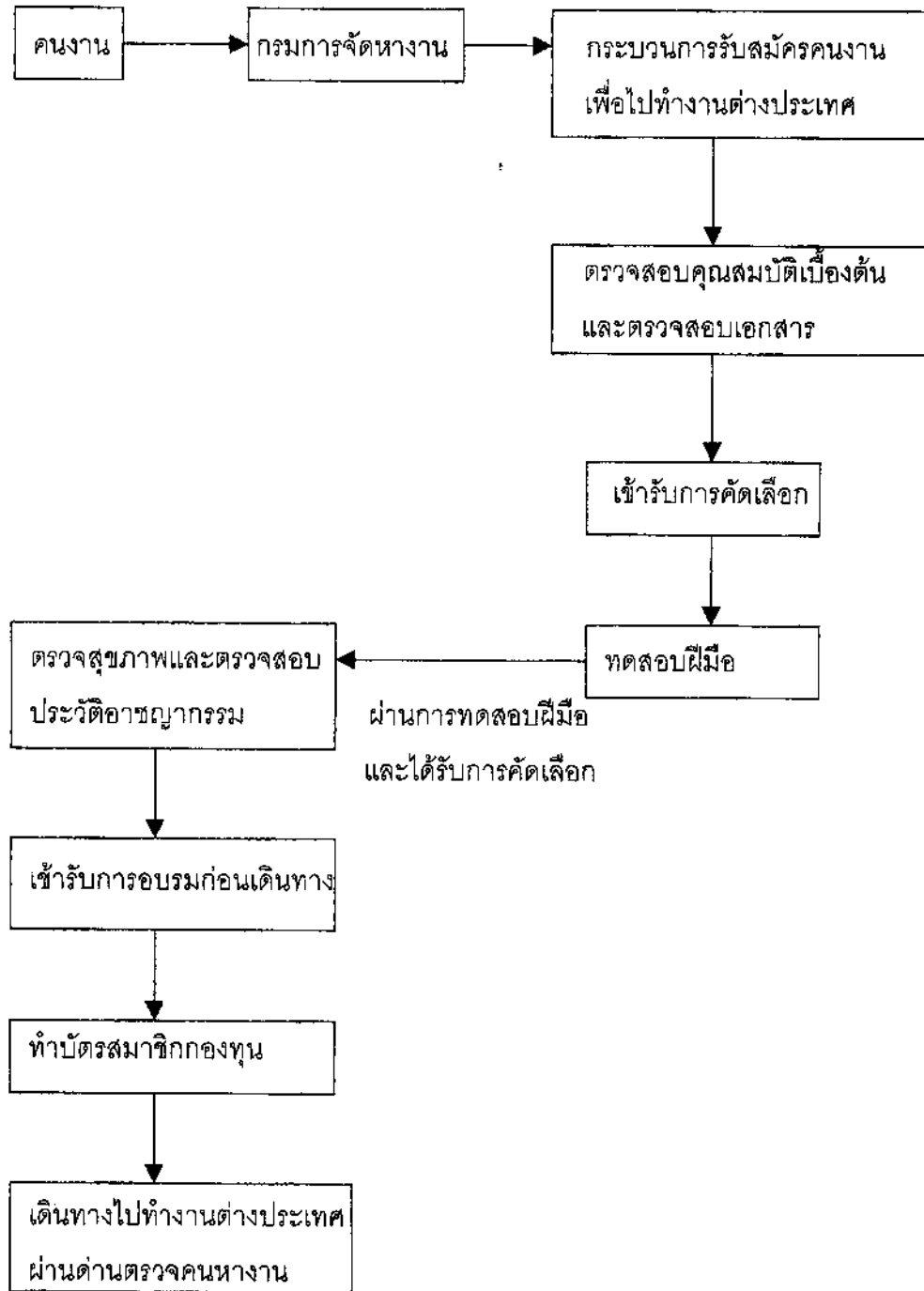
นายจ้างต่างประเทศไม่สามารถเข้ามาทำการรับสมัครเพื่อหาลูกจ้างในประเทศไทยด้วยตนเอง เว้นแต่จะติดต่อให้บริษัทจัดหางาน หรือหน่วยงานของรัฐจัดหาคนงานให้ ในปัจจุบัน กรมการจัดหางานเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการจัดส่งคนงานให้นายจ้างในต่างประเทศ เมื่อมีการติดต่อมาโดยตรง

คนงานที่ไม่ประสงค์หางานผ่านบริษัทจัดหางาน เพราะค่าบริการและค่าใช้จ่ายสูง สามารถใช้บริการของรัฐได้ โดยฝ่ายการจัดหางานต่างประเทศ สำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ กรมการจัดหางาน จะทำหน้าที่เป็นตัวแทนของนายจ้างในต่างประเทศ รับสมัครและคัดเลือกคนงาน และจัดส่งคนงานให้นายจ้างในต่างประเทศ รวมทั้งจัดทำเอกสารในการเดินทางให้แก่คนงานให้แล้วเสร็จทุกขั้นตอนโดยคนงานไม่ต้องเสียค่าบริการแต่อย่างใด

ขั้นตอนการเดินทางไปทำงานต่างประเทศโดยรัฐจัดส่ง

เมื่อกรมการจัดหางาน โดยฝ่ายจัดหางานต่างประเทศ ได้ตำแหน่งงานมา จะมีการตรวจสอบเงื่อนไข ค่าจ้าง สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ และประกาศรับสมัครคนหางานตามตำแหน่ง และคุณสมบัติที่นายจ้างต้องการ คนหางานที่ได้รับการคัดเลือก ต้องเข้ารับการทดสอบฝีมือที่ ศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัด หรือสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน คนหางานที่ผ่านการทดสอบฝีมือ และได้รับการคัดเลือก จะถูกส่งไปตรวจสุขภาพ ประวัติอาชญากรรม แล้วจัดนำเข้าอบรม และทำบัตรสมาชิกกองทุน คนหางานไม่ต้องเสียค่าบริการ แต่ต้องเสียค่าใช้จ่ายเท่าที่จ่ายจริงและน้อยที่สุด เช่น ค่าตัวเครื่องบิน ค่าหนังสือเดินทาง ค่าวีซ่า เป็นต้น และเดินทางออกนอกราชอาณาจักรโดยเดินทางผ่านด่านตรวจคนหางาน และต้องรายงานตัวต่อสำนักงานแรงงานไทยในต่างประเทศ หรือสถานทูต หรือสถานกงสุลเมื่อเดินทางไปถึง

ขั้นตอนการไปทำงานต่างประเทศโดยรัฐจัดส่ง



ระยะเวลาดำเนินการ ทุกขั้นตอน 10 วัน

4. นายจ้างพาลูกจ้างไปทำงานในต่างประเทศ

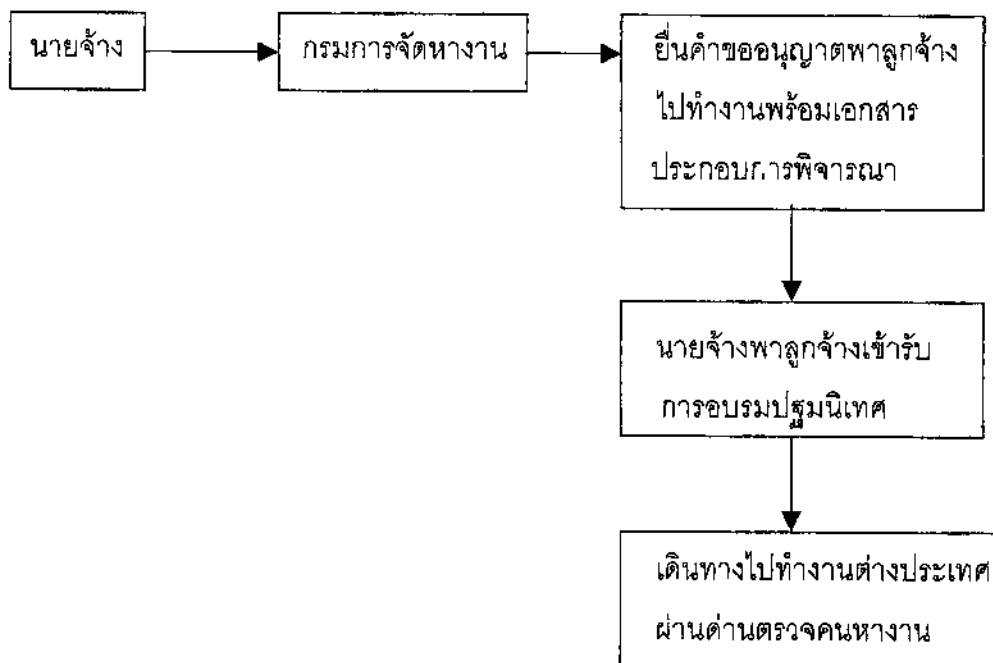
นายจ้างในประเทศไทยที่มีความจำเป็นต้องนำลูกจ้างของตนไปทำงานต่างประเทศ ต้องดำเนินการขออนุญาตพาลูกจ้างไปทำงานต่ออธิบดีกรมการจัดหางาน โดย นายจ้างมีหน้าที่ออกค่าใช้จ่ายในการเตรียมตัว และการเดินทางทั้งหมด รวมทั้งจัดการเรื่อง ค่าจ้าง สวัสดิการ และสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ในต่างประเทศให้เหมาะสมตามความจำเป็น ซึ่งนายจ้างในประเทศไทย อาจเป็นบุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคลก็ได้

ขั้นตอนการเดินทางไปทำงานต่างประเทศโดยนายจ้างพาลูกจ้างไปทำงาน

นายจ้างต้องขออนุญาตต่ออธิบดีกรมการจัดหางาน หรือผู้ที่อธิบดีมอบหมาย กรณีที่นายจ้างมีสำนักงานอยู่ในส่วนภูมิภาค ให้ขออนุญาตต่อจัดหางานจังหวัด ณ จังหวัดที่มีสำนักงานตั้งอยู่

เมื่อนายจ้างได้รับอนุญาตให้พาลูกจ้างไปทำงานแล้ว ต้องนำลูกจ้างเข้ารับการอบรมปฐมนิเทศก่อนเดินทาง และต้องให้เดินทางออกนอกราชอาณาจักรผ่านด่านตรวจคนหางาน ตามกฎหมายกำหนด

ขั้นตอนการพาลูกจ้างไปทำงาน



ระยะเวลาดำเนินการ พิจารณาคำขอฯ และแจ้งผลการอนุญาต 1 วัน

5. นายจ้างส่งลูกจ้างไปฝึกงาน

นายจ้างที่ประสงค์จะส่งลูกจ้างไปฝึกงานในต่างประเทศ เพื่อเพิ่มทักษะและ พัฒนาฝีมือลูกจ้าง หรือเพื่อถ่ายทอดเทคโนโลยีให้การทำงานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และเมื่อ การฝึกงานในต่างประเทศเสร็จสิ้น ลูกจ้างต้องกลับมาทำงานกับนายจ้างตามเดิม โดยนายจ้างมี หน้าที่ต้องรายงานการกลับเข้ามาทำงานของลูกจ้างให้อธิบดีกรมการจัดหางานทราบ ภายใน 15 วัน นับแต่ลูกจ้างเดินทางกลับเข้ามาในราชอาณาจักร การไปฝึกงานแบ่งออกเป็น 2 กรณีคือ

1. การส่งลูกจ้างไปฝึกงานไม่เกิน 45 วัน ต้องแจ้งให้อธิบดีกรมการจัดหางาน หรือผู้ที่อธิบดีมอบหมายทราบล่วงหน้าก่อนส่งลูกจ้างไปฝึกงาน
2. การส่งไปฝึกงานเกินกว่า 45 วัน ต้องขออนุญาตต่ออธิบดีกรมการจัดหางาน หรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายทราบ

ขั้นตอนการเดินทางไปทำงานต่างประเทศโดยนายจ้างส่งลูกจ้างไปฝึกงาน

นายจ้างที่มีสำนักงานตั้งอยู่ในกรุงเทพฯ ต้องขออนุญาตต่ออธิบดีกรมการจัดหางาน หรือผู้ที่อธิบดีมอบหมาย กรณีที่นายจ้างมีสำนักงานตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาคให้ขออนุญาตต่อจัดหางาน จังหวัด ณ จังหวัดนั้น ๆ

นายจ้างที่ขออนุญาตส่งลูกจ้างไปฝึกงานต้องมีหลักฐานการติดต่อประสานงาน ระหว่างนายจ้างกับบริษัทผู้ฝึกงานในต่างประเทศ และหลักฐานการอนุญาตให้เข้าประเทศของ บริษัทผู้รับฝึกงานในต่างประเทศ สำหรับระยะเวลาฝึกงานกำหนดให้ไม่เกินครั้งละ 1 ปี

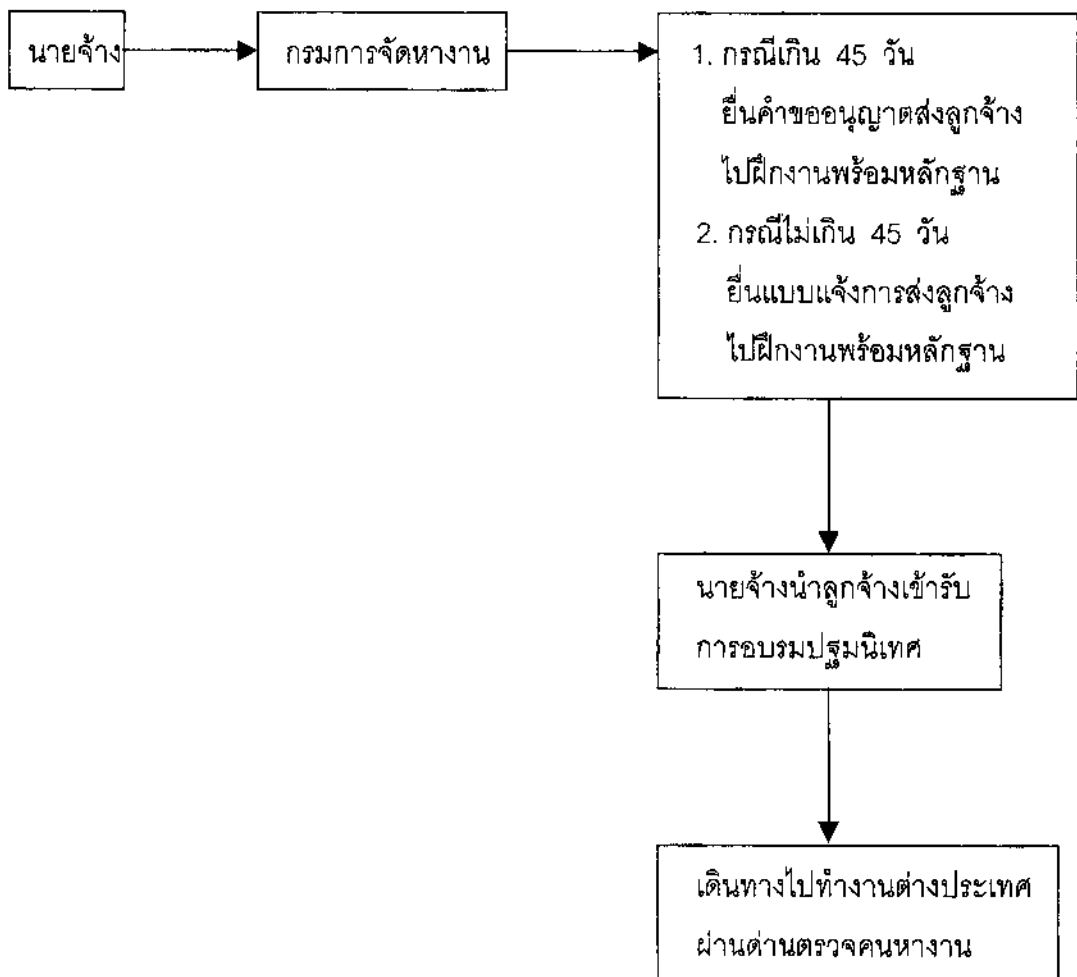
นายจ้างต้องนำลูกจ้างเข้ารับการอบรมปฐมนิเทศก่อนการเดินทาง และเดินทาง ออกนอกราชอาณาจักรผ่านด่านตรวจคนหางานตามกฎหมายกำหนด

การส่งลูกจ้างไปฝึกงาน นายจ้างต้องจ่ายค่าจ้างที่ลูกจ้างได้รับในประเทศไทย ทุกเดือน รวมทั้งจ่ายเบี้ยเลี้ยงและสิทธิประโยชน์ที่ลูกจ้างพึงได้รับในต่างประเทศตลอดระยะเวลา ที่ลูกจ้างฝึกงานตามหลักเกณฑ์ที่อธิบดีกำหนด คือ

1. ยุโรป อเมริกาเหนือ ออสเตรเลีย ไม่น้อยกว่าเดือนละ 20,000 บาท
2. ประเทศญี่ปุ่น ไต้หวัน เกาหลี อิสราเอล ฮองกง ไม่น้อยกว่าเดือนละ 12,500 บาท
3. ประเทศสิงคโปร์ บรูไน มาเลเซีย ซาอุดีอาระเบีย บาห์เรน สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ โอมาน กาตาร์ คูเวต ลิเบีย ไม่น้อยกว่าเดือนละ 8,000 บาท
4. ประเทศอื่น ๆ ไม่น้อยกว่าเดือนละ 6,000 บาท

นอกจากนี้ นายจ้างยังต้องการจัดการเรื่องค่าใช้จ่ายในการเดินทางทั้งไปและกลับ รวมทั้งจัดการเรื่องอาหาร ที่พัก สวัสดิการ การรักษาพยาบาลในต่างประเทศให้แก่ลูกจ้างตลอดระยะเวลาที่ลูกจ้างปฏิบัติงานจนเดินทางกลับ

ขั้นตอนการส่งลูกจ้างไปฝึกงาน



- ระยะเวลาดำเนินการ**
1. พิจารณาคำขออนุญาตฯ และแจ้งผลการอนุญาต 1 วัน
 2. พิจารณารับแจ้งการส่งลูกจ้างไปฝึกงาน 1 วัน

2.3 สถานการณ์การไปทำงานต่างประเทศของแรงงานไทย

ภูมิภาคเอเชีย

ตลาดแรงงานไทยในภูมิภาคเอเชีย ในปี พ.ศ.2543 เป็นตลาดแรงงานที่มีแรงงานไทยเดินทางไปทำงานมากที่สุด โดยมีแรงงานไทยเดินทางไปทำงาน จำนวน 174,053 คน คิดเป็นร้อยละ 90.16 จากจำนวนแรงงานที่เดินทางไปทำงานต่างประเทศทั้งหมด

ประเทศที่มีแรงงานไทยเดินทางไปทำงานมากที่สุดคือประเทศไต้หวัน จำนวน 115,096 คน รองลงมาคือประเทศสิงคโปร์ จำนวน 24,525 คน มาเลเซีย จำนวน 17,716 คน บรูไน จำนวน 7,657 คน ฮองกง จำนวน 5,030 คน และญี่ปุ่น จำนวน 5,278 คน ตามลำดับ แรงงานไทยที่เดินทางไปทำงานโดยผ่านบริษัทจัดหางานเป็นผู้จัดส่งมากที่สุด รองลงมาคือเป็นการเดินทางด้วยตนเอง

การเดินทางไปทำงานในภูมิภาคเอเชียของแรงงานไทย มีสถิติการเดินทางในปี พ.ศ. 2543 ลดลงจากปี 2542 จำนวน 5,054 คน ประเทศที่มีแรงงานไทยเดินทางไปทำงานเพิ่มขึ้นคือ ประเทศมาเลเซีย บรูไน ฮองกง เกาหลี และเวียดนาม ตามลำดับ

ภูมิภาคตะวันออกกลาง

ตลาดแรงงานไทยในภูมิภาคตะวันออกกลาง ในปี พ.ศ.2543 มีแรงงานไทยเดินทางไปทำงานจำนวน 12,768 คน คิดเป็นร้อยละ 6.61 จากจำนวนแรงงานที่เดินทางไปทำงานต่างประเทศทั้งหมด

ประเทศที่มีแรงงานไทยเดินทางไปทำงานมากที่สุดคือ ประเทศอิสราเอล จำนวน 7,617 คน รองลงมาคือประเทศสหรัฐอเมริกาหรับเอมิเรตส์ จำนวน 1,766 คน ซาอุดีอาระเบีย จำนวน 1,233 คน คูเวต จำนวน 865 คน และกาตาร์ จำนวน 391 คนตามลำดับ แรงงานไทยที่เดินทางไปทำงานโดยผ่านบริษัทจัดหางานเป็นผู้จัดส่งมากที่สุด รองลงมาคือเดินทางไปทำงานด้วยตนเอง

การเดินทางไปทำงานในภูมิภาคตะวันออกกลางของแรงงานไทยที่เดินทางไปทำงานมีสถิติการเดินทางในปี พ.ศ.2543 ลดลงจากปี พ.ศ.2542 จำนวน 4,573 คน ประเทศที่มีแรงงานไทยเดินทางไปทำงานเพิ่มขึ้นคือ ประเทศบาห์เรน สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ และโอมาน ตามลำดับ

ตลาดแรงงานในประเทศอื่น ๆ

ตลาดแรงงานไทยในตลาดแรงงานประเทศอื่น ๆ ในปี พ.ศ.2543 มีจำนวนแรงงานไทย เดินทางไปทำงาน จำนวน 4,545 คน คิดเป็นร้อยละ 2.35 จากจำนวนแรงงานที่เดินทางไปทำงานต่างประเทศทั้งหมด

ประเทศที่มีแรงงานไทยเดินทางไปทำงานมากที่สุดคือ ประเทศสหรัฐอเมริกา จำนวน 1,340 คน รองลงมาคือประเทศเยอรมนี จำนวน 289 คน อังกฤษ จำนวน 240 คน อิตาลี จำนวน 199 คน และเกาหลีใต้ จำนวน 168 คน ตามลำดับ แรงงานไทยจะเดินทางไปทำงานด้วยตนเองมากที่สุด รองลงมาคือเดินทางไปทำงานโดยผ่านบริษัทจัดหางานเป็นผู้จัดส่ง

การเดินทางไปทำงานในตลาดแรงงานประเทศอื่น ๆ ของแรงงานไทยมีสถิติการเดินทางในปี พ.ศ.2543 เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ.2542 จำนวน 486 คน ประเทศที่มีแรงงานไทยเดินทางไปทำงานเพิ่มขึ้น คือ ประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และออสเตรเลีย

บทที่ 3

แนวคิดทฤษฎี กรอบแนวคิด นิยามศัพท์ และสมมติฐาน

ในการศึกษาเรื่องประสิทธิผลของนโยบายตลาดแรงงานต่างประเทศ ได้รวบรวมแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง และกำหนดกรอบแนวคิด นิยามศัพท์ ตั้งสมมติฐานเพื่อเป็นแนวทางในการศึกษา ดังนี้

- 3.1 แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิผล
- 3.2 แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ
- 3.3 แนวคิดเกี่ยวกับการมีงานทำและการว่างงาน
- 3.4 แนวคิดเกี่ยวกับการอพยพ
- 3.5 กรอบแนวคิดในการศึกษา
- 3.6 นิยามศัพท์เชิงปฏิบัติการ
- 3.7 สมมติฐานในการศึกษา

3.1 แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิผล

ความหมายของประสิทธิผล

ความหมายของคำว่า "ประสิทธิผล" นี้มีนักวิชาการหลายท่าน ได้ให้ความหมายไว้ อย่างหลากหลาย ซึ่งพอจะประมวลมาโดยสังเขปดังนี้

สมพงษ์ เกษมสิน (2514 : 31) ได้ให้ความหมายไว้ว่า หมายถึง การพิจารณาผลของการทำงานที่สำเร็จลุล่วงดังประสงค์ หรือที่คาดหวังไว้เป็นหลัก และความสำเร็จของงานอย่างมีประสิทธิผลนี้ อาจเกิดจากการปฏิบัติงานที่ประหยัดหรือมีประสิทธิภาพก็ได้ เพราะ ประสิทธิภาพ เป็นเรื่องของการทำงานให้ได้ผลสูงสุด ส่วนประสิทธิผลเป็นเรื่องของการนำเอาผลงานที่สำเร็จ ดังที่คาดหวังไว้มาพิจารณา

จินดาลักษณ์ วัฒนประสิทธิ์ (2529 : 254) กล่าวว่า ประสิทธิภาพ คือ การพิจารณาว่าผลงานของนโยบายนั้นบรรลุตามวัตถุประสงค์หรือไม่เพียงไร ประสิทธิภาพเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการใช้หลักเหตุผลทางเทคนิควิชาการ (Technical Rationality)

เดวิด เจ. ลอว์เลส (David J. Lawless, 1972 : 388 อ้างถึงในสุจินต์ ธารायุทธ, 2538 : 9) ได้ให้ความหมายของประสิทธิผลว่า หมายถึง เกณฑ์ที่ใช้สำหรับวัดวัตถุประสงค์ตามเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้ว่า เมื่อปฏิบัติแล้วสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่องค์การได้ตั้งไว้หรือไม่

ประชัย เปี่ยมลมมูรณ์ (2529 : 41-44) ได้ให้ความหมายของคำว่าประสิทธิผลว่าเป็นเรื่องการเน้นความสำคัญของสิ่งที้ออกแทนที่จะเป็นสิ่งป้อนเข้า จุดมุ่งหมายที่สำคัญของผลลัพธ์จึงได้แก่การศึกษาว่าผลลัพธ์ที่ปรากฏบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้หรือไม่เพียงใด

ภรณ์ กิริติบุตร (2529 : 2) ได้นิยามความหมายของคำว่า "ประสิทธิผล" ว่าหมายถึงเครื่องตัดสินใจในการบริหารหลักสูตรว่าจะประสบความสำเร็จหรือไม่เพียงใด

Stufflebeam (อ้างในภรณ์ กิริติบุตร, 2529 : 2) ให้ความหมายว่า "เป็นกระบวนการของการวิเคราะห์ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่เป็นประโยชน์ ในการตัดสินใจในทางเลือกต่าง ๆ ที่มีอยู่"

นิตา ชูโต (2531 : 9) ให้ความหมายว่า "เป็นกิจกรรมการเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ความหมายข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความต้องการหาแนวทางวิธีการปรับปรุงวิธีการจัดการ และหาผลที่แน่ใจว่าเพื่อเป็นการเพิ่มคุณภาพ และประสิทธิภาพของโครงการให้ดียิ่งขึ้น"

กล่าวโดยสรุป ประสิทธิภาพ หมายถึงการตรวจสอบว่ากิจกรรมที่ดำเนินการอยู่บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้หรือไม่ มากน้อยเพียงใด

3.2 แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

เมื่อมีการกำหนดนโยบายขึ้นมาแล้วก็ต้องมีการนำนโยบายเหล่านั้นไปปฏิบัติให้บังเกิดผลตามเจตนารมณ์ที่ได้กำหนดขึ้นมา นักวิชาการหลายท่าน ได้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

Charles O. Jones (อ้างถึงในประมุข ขนาน, 2540 : 10) ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า เป็นกิจกรรมที่มุ่งให้แผนงานบรรลุผล ซึ่งกิจกรรมดังกล่าวมีอยู่สามประการด้วยกันคือ ประการแรกได้แก่ การตีความ (Interpretation) ซึ่งหมายถึง การแปลงความหมายของแผนงานให้เป็นคำสั่งที่ปฏิบัติได้ ประการที่สองก็คือ องค์การ (Organization) ซึ่งหมายถึงการจัดตั้งองค์การและระเบียบวิธีการปฏิบัติเพื่อให้แผนงานบรรลุผล และประการสุดท้ายก็คือ เรื่องของการปฏิบัติ (Application) ซึ่งได้แก่การบริหารต่าง ๆ

Mazmanian and Sabaties (อ้างถึงในวิชชุรีย์ นาคะเสถียร, 2537 : 20) กล่าวว่า "การนำนโยบายไปปฏิบัติ" คือ การผลิตผลลัพธ์ออกมา การทำให้สำเร็จ การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการในการนำเอานโยบายพื้นฐานทั่วไปมาดำเนินการให้ลุล่วงไป นโยบายพื้นฐานอาจอยู่ในรูปของกฎหมาย คำพิพากษา คำสั่งของรัฐบาล หรือมติของคณะรัฐมนตรีก็ได้

แวน มิเตอร์ และ แวนฮอร์น (Van Meter และ Van Horn อ้างถึงในอาคม ใจแก้ว, 2533 : 11) ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า หมายถึง การกระทำเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ในนโยบายเบื้องต้น การกระทำดังกล่าวอาจจะโดย ภาครัฐ หรือเอกชนทั้งในลักษณะของกลุ่มหรือบุคคลก็ได้ และยังสามารถกล่าวเพิ่มเติมอีกว่า (อ้างอิงใน วรเดช จันทรศิริ, 341-

342) ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับปัจจัยหลักสามประการด้วยกัน ได้แก่ กระบวนการในการสื่อข้อความสมรรถนะขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติและความร่วมมือสนับสนุนของผู้ปฏิบัติ ปัจจัยหลักทั้ง 3 เหล่านี้ มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันและยังประกอบด้วย ปัจจัยย่อย ๆ หลายข้ออันได้แก่

1. ในด้านการสื่อข้อความ ประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับความเข้าใจของผู้ปฏิบัติว่าตนเองควรจะทำอย่างไรบ้าง ความเข้าใจดังกล่าว จะมีมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับความชัดเจนของนโยบาย กิจกรรมต่าง ๆ ที่จะมีส่วนช่วยให้เกิดความรู้ ความเข้าใจดีขึ้น
2. ในด้านปัญหาทางสมรรถนะ ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับความสามารถของหน่วยปฏิบัติว่าจะทำงานให้เป็นไปตามที่คาดหวังได้เพียงใด
3. ในด้านของตัวผู้ปฏิบัติ ขึ้นอยู่กับความร่วมมือของผู้ปฏิบัติเอง

ดังนั้นการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงสรุปได้ว่า เป็นการแสวงหาวิธีการและแนวทางเพื่อปรับปรุงนโยบาย แผนงาน และการปฏิบัติงานในโครงการนี้ได้ดีขึ้น เนื้อหาสาระของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงเป็นการแสวงหาคำอธิบายเกี่ยวกับปรากฏการณ์หรือสภาพความเป็นจริง ที่เกิดขึ้นภายในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementation or action) เพื่อที่จะศึกษาบทเรียน พัฒนาแนวทางและสร้างกลยุทธ์เพื่อที่จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติให้บังเกิดความสำเร็จ (วรเดช จันทรศร, 2530 : 2)

ในการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น จะต้องมีขั้นตอนครอบคลุมถึงพฤติกรรมต่าง ๆ ที่หน่วยงานที่รับผิดชอบจะปฏิบัติ ตั้งแต่การแปลงนโยบาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ แผนงาน โครงการ การจัดหาทรัพยากรที่จำเป็นในการปฏิบัติ ตลอดจนการกลั่นกรองผู้ที่ได้รับประโยชน์จากโครงการ การให้บริการและการวัดผลประโยชน์ แต่กลุ่มเป้าหมายซึ่งพฤติกรรมหรือกิจกรรมดังกล่าวนี้ จะอยู่ภายใต้กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งสิ้น

ประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะสำเร็จหรือล้มเหลว เนื่องจากเป้าหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติอยู่ที่การมุ่งทำให้นโยบายนั้นประสบความสำเร็จ การชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างความสำเร็จและความล้มเหลว จะสามารถทราบจาก

1. ระดับความร่วมมือ ที่ผู้รับนโยบายไปปฏิบัติมีต่อผู้ออกคำสั่ง หรือผู้กำหนดนโยบาย ถ้าระดับของความร่วมมือมีสูงระดับของความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติก็จะมีสูงตามไปด้วย และในทางกลับกันถ้าระดับของความร่วมมือมีต่ำ ก็ย่อมหมายความว่า ระดับของความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีอยู่สูง

2. การบรรลุผลการปฏิบัติตามนโยบาย ตามภาระหน้าที่ขององค์กรที่รับผิดชอบด้วยความราบรื่นและปราศจากปัญหา ถ้าหากการปฏิบัติตามนโยบายใดเต็มไปด้วยความไปขัดแย้ง หรือมีอุปสรรคข้อขัดข้องเกิดขึ้นมากเท่าใด ระดับของความล้มเหลวก็ว่าจะมีมากขึ้นเท่านั้น

3. นโยบายนั้นก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติหรือก่อให้เกิดผลกระทบตามที่พึงปรารถนาหรือไม่ หากนโยบายสามารถนำไปปฏิบัติได้ ก็กล่าวได้ว่าเป็นความสำเร็จประการหนึ่ง และในทางตรงกันข้ามเมื่อนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติแล้ว ผลที่ได้ไม่เป็นไปตามความคาดหมาย ก็กล่าวได้ว่าเป็นความล้มเหลวนั่นเอง

ในขณะเดียวกัน วรเดช จันทร์ศร ได้ทำการศึกษาและทบทวนวรรณกรรมต่าง ๆ ทางด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติและได้นำเสนอตัวแบบที่เกิดจากการพัฒนา ได้ 6 ตัวแบบ เพื่อที่จะมุ่งสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาหรือสิ่งเชื่อมโยง ระหว่างความสำเร็จ และความล้มเหลวของการนำนโยบายแผนงานและโครงการไปปฏิบัติดังนี้ (อ้างถึงในจริยทุธ อินทวารี , 2540 : 17-21) คือ

1. ตัวแบบด้านหลักเหตุผล (Rational Model) ตัวแบบนี้กำหนดขึ้นภายในแนวความคิดที่ว่า “ในการนำนโยบายหรือแผนไปปฏิบัตินั้นหน่วยงานหรือองค์กรที่รับนโยบายไปปฏิบัติเป็นกลไกที่สำคัญ หน่วยงานที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติได้ดีจะต้องเป็นหน่วยงานที่ใช้ค่านิยมแบบยึดหลักเหตุผล (Rational Value Maximizers) และยึดถือการดำเนินงานโดยเน้นวัตถุประสงค์เป็นหลักหรือแนวทาง (Goal -Directed) เพื่อมุ่งปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ให้มากที่สุด “ องค์กรลักษณะดังกล่าวจะต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญ 2 องค์ประกอบ คือ

- ส่วนแรก นโยบายจะต้องมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน และหน่วยงานสามารถแปรวัตถุประสงค์ของนโยบายถ่ายทอดลงสู่การปฏิบัติได้อย่างถูกต้องเหมาะสม
- ส่วนที่สอง หน่วยงานจะต้องมีความสามารถในการปฏิบัติงานได้ใกล้เคียงกับเป้าหมายที่กำหนดไว้

ตัวแบบด้านหลักเหตุผล จะมีสมมติฐาน ว่าระดับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะขึ้นอยู่กับปัจจัย 5 ประการ คือ

- (ก) ความชัดเจนในวัตถุประสงค์ของนโยบาย

- (ข) มีการกำหนดภารกิจและมอบหมายงานที่ชัดเจน
- (ค) มีการกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติงาน
- (ง) มีระบบการประเมินผลที่เหมาะสม
- (จ) มีมาตรการจูงใจ (ให้คุณให้โทษ)

2. ตัวแบบด้านการจัดการ (Management Model) ตัวแบบนี้ไม่ได้ให้ความสำคัญกับเรื่องเป้าหมายของนโยบายและการวางแผนควบคุมหน่วยปฏิบัติ แต่จะให้ความสำคัญแก่สมรรถนะขององค์กร โดยมีสมมุติฐานว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะขึ้นอยู่กับหน่วยงานที่รับผิดชอบว่ามีขีดความสามารถที่จะปฏิบัติงานได้สอดคล้องกับความคาดหวังเพียงใด ซึ่งจะขึ้นอยู่กับปัจจัย 5 ประการ คือ

- (ก) มีโครงสร้างหน้าที่อย่างเหมาะสม
- (ข) บุคลากรมีความรู้ความสามารถทั้งด้านบริหารและเทคนิค
- (ค) ต้องมีการสนับสนุนด้านงบประมาณอย่างเพียงพอ
- (ง) ต้องมีเครื่องมือเครื่องใช้และวัสดุอุปกรณ์อย่างเหมาะสม
- (จ) ต้องมีสถานที่ดำเนินการอย่างเหมาะสม

3. ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์กร (Organization Development Model) ตัวแบบนี้จะมุ่งให้ความสนใจ เฉพาะด้านบุคคลในหน่วยงานเป็นสำคัญ เพราะถือว่าบุคคลเป็นทรัพยากรที่สำคัญเหนืออื่นใดในองค์กร ตัวแบบนี้จึงเน้นที่การมีส่วนร่วมของคนในองค์กรเป็นสำคัญ โดยมีสมมุติฐานที่ว่าการมีส่วนร่วมจะทำให้เกิดการทำงานเป็นทีมที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัย 5 ประการ คือ

- (ก) การจูงใจ
- (ข) การใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสม
- (ค) การมีส่วนร่วมของสมาชิกในองค์กร
- (ง) การสร้างทีมงานแทนการควบคุม
- (จ) การสร้างความผูกพันและการยอมรับระหว่างผู้บริหารและผู้ปฏิบัติ

4. ตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucrative Process Model) เป็นตัวแบบที่เกิดจากแนวความคิดทางสังคมวิทยาที่มององค์กรในลักษณะที่เน้นความเป็นจริงทางสังคม (Social Reality) ที่เห็นว่าองค์กรขนาดใหญ่แม้จะมีกฎระเบียบและระบบ

12.05.6

เลขเรียกหนังสือ.....	พ 714 ๗
เลขทะเบียน.....	5787
วันที่.....	25 มี.ย. 2545

คุณธรรมกำหนดไว้แน่นอน แต่จะมีความสัมพันธ์ภายในองค์กรอย่างไม่เป็นทางการสูง เนื่องจากมี
คนอยู่ภายในองค์กรเป็นจำนวนมาก มีช่วงชั้นการบังคับบัญชาหลายระดับ การควบคุมติดต่อแต่
ละระดับมีช่วงห่างกันมาก ดังนั้น สมมติฐานของตัวแบบนี้จึงอยู่ที่ว่าอำนาจขององค์กรไม่ได้อยู่ที่
ตำแหน่งทางการ (Formal Positions) เท่านั้น แต่ความเป็นจริงของตัวแบบนี้อำนาจขององค์กรจะ
กระจายอยู่ทั่วไปภายในองค์กร ทุกคนย่อมมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจใช้วิจารณ์ญาณของตน อันมี
ผลต่อการบริหารทั้งสิ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ชำราชำการที่ทำหน้าที่ติดต่อกับใกล้ชิดกับประชาชนที่มี
ใช้หัวหน้าจะใช้วิจารณ์ญาณของตน ปฏิบัติหน้าที่ที่ผู้บังคับบัญชาไม่อาจติดตามไปดูควบคุม
ตลอดเวลาได้ บุคคลกลุ่มนี้ ลิปลสกี (Lipsky) เรียกว่า Street Level Bureaucrats จากเหตุผล
ดังกล่าวตัวแบบนี้จึงเห็นว่ามีปัจจัย 2 ประการที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวขององค์กร คือ

(ก) ระดับความเข้าใจของผู้กำหนดนโยบายต่อสภาพปัญหาความเป็นจริง
ในการให้บริการขององค์กร

(ข) ระดับการยอมรับและปรับนโยบายเข้าเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ประจำ
วันของผู้ปฏิบัติ ตัวแบบนี้จึงไม่สนับสนุนนโยบายที่ยัดเยียดลงไปสู่ระดับล่างโดยปราศจาก
ความเข้าใจสภาพปัญหาและข้อเท็จจริง และข้อจำกัดของผู้ปฏิบัติโดยเฉพาะความพร้อมต่าง ๆ

5. ตัวแบบทางการเมือง (Political Model) เป็นตัวแบบที่ให้ความสำคัญ
ลักษณะเชิงการเมืองของนโยบาย เพราะเห็นว่านโยบายเรื่องของการจัดสรรคุณค่าภายในสังคม
ย่อมจะมีผู้ได้รับประโยชน์ และผู้ที่เสียประโยชน์เสมอ ทำให้ทุกฝ่ายจะมุ่งรักษาผลประโยชน์ของ
ตนเป็นอันดับแรก การจะหวังให้มีผู้เห็นชอบและปฏิบัติตามนโยบายทุกฝ่ายจึงเป็นเรื่องยาก หรือ
เป็นไปได้ไม่ได้

ดังนั้น ตัวแบบนี้จึงมีสมมติฐานว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ
ขึ้นอยู่กับความสามารถของบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์กร กลุ่มหรือสถาบันซึ่งจะทำหน้าที่เป็น
ผู้เล่น (Players) ในบทบาทการต่อรองชักรงให้ฝ่ายต่าง ๆ มีความเห็นร่วมกัน (Consensus) และ
สามารถใช้วิธีการมีส่วนร่วมในท้ายที่สุด ดังนั้น ปัจจัยของความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายจึง
ขึ้นอยู่กับปัจจัย 6 ประการ คือ

- (ก) จำนวนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามนโยบาย
- (ข) บุคลิกภาพของผู้นำ (Player)
- (ค) ความรู้ความสามารถของผู้นำ
- (ง) สถานะอำนาจและทรัพยากรของหน่วยงาน
- (จ) ความสามารถในการต่อรอง

(จ) การสนับสนุนจากหน่วยงานและบุคคลที่เกี่ยวข้อง

6. ตัวแบบทั่วไป (General Model) ตัวแบบนี้พัฒนามาจากตัวแบบทางด้านการเมืองผนวกกับตัวแบบด้านองค์การ เป็นความพยายามที่จะให้ความสำคัญแก่ตัวแปรอย่างกว้างขวางครอบคลุมหลาย ๆ ด้านเข้าด้วยกัน เพราะเห็นว่าตัวแปรจากตัวแบบแต่ละตัวแบบต่างมีความสำคัญด้วยกัน อย่างไรก็ตามตัวแบบนี้จะให้ความสำคัญแก่ตัวแปรอิสระ 3 กลุ่มด้วยกัน คือ

- (ก) กระบวนการในการติดต่อสื่อสารและการประสานงาน
- (ข) สมรรถนะขององค์การที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ
- (ค) ความร่วมมือสนับสนุนของผู้ปฏิบัติ

จะเห็นได้ว่านักวิชาการแต่ละท่านได้ให้คำจำกัดความการนำนโยบายไปปฏิบัติในลักษณะที่แตกต่างกัน แต่ก็มีส่วนที่คล้ายคลึงกันอยู่บ้างซึ่งก็คือ การนำนโยบายไปปฏิบัติจะเริ่มขึ้นหลังจากที่ได้มีการกำหนดเป้าหมายไว้ในนโยบายแล้ว และองค์การที่รับผิดชอบจะนำเอาเป้าหมายเหล่านี้มาบริหารให้บรรลุ ด้วยการศึกษาถึงปัจจัยต่าง ๆ และขั้นตอนการบริหาร

3.3 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีงานทำและการว่างงาน

ในเรื่องของผู้ที่มีงานทำกับผู้ว่างงาน อาจมีการเข้าใจผิดกันได้ว่ามีการแบ่งแยกเป็น 2 กลุ่มออกจากกันโดยเด็ดขาด คือคนที่ทำงานก็ทำงานไป ส่วนคนที่ไม่ได้ทำงานก็กลายเป็นแรงงานส่วนเกินเกาะกลุ่มอยู่ในตลาดแรงงานตลอดไป ซึ่งในความเป็นจริงไม่ได้เป็นเช่นนั้น เราจะสังเกตได้ว่าในแต่ละเดือนจะมีบุคคลจำนวนมากต้องออกจากงาน และอีกจำนวนหนึ่งก็หางานใหม่ทำ ดังนั้นจึงมีการเคลื่อนไหวไปมาระหว่างกลุ่มคนที่เรียกว่าเป็นบุคคลที่มีงานทำ และกลุ่มคนที่ว่างงานอยู่ตลอดเวลา นอกจากนั้นยังมีการเคลื่อนไหวเข้า ๆ ออก ๆ ของบุคคลในกำลังแรงงานอีกด้วย

ทฤษฎีที่สำคัญและนิยมใช้สำหรับการอธิบายภาวะการมีงานทำ และการว่างงานในทางเศรษฐศาสตร์มี 2 ทฤษฎี คือ (สุรักษ์ บุนนาค และวันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน, 2520 : 41-49 อ้างถึงในสุรางค์รัตน์ วศินารมณีย์ และกิตติยา รัตนกร, 2540 : 11 – 12)

1. ทฤษฎีการว่างงานของสำนักคลาสสิก (The classical Theory of Employment) ทฤษฎีนี้ให้ความสนใจเรื่องการมีงานทำเต็มที่ (Full Employment) ซึ่งโดยความหมายคือ ภาวะ

การนำปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในขณะนั้นมาใช้ในกระบวนการผลิตอย่างมีประสิทธิภาพ เฉพาะอย่างยิ่ง คนที่สามารถทำงานได้จะมีงานทำทุกคน และยินดีทำงาน ณ อัตราค่าจ้างขณะนั้น สมมุติฐานสำคัญของทฤษฎีนี้ คือ ในขณะหนึ่งขณะใดระบบเศรษฐกิจจะอยู่ในภาวะสมดุล ณ ระดับที่มีการจ้างแรงงานเต็มที่เสมอ การว่างงานอาจเกิดขึ้นได้แต่เพียงชั่วคราวและสามารถแก้ไขได้เอง โดยไม่จำเป็นต้องดำเนินนโยบายแต่อย่างใด

2. ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์มหภาคของสำนักเคนส์ (John Maynard Keynes) ทฤษฎีนี้ได้รับการยอมรับมากกว่าทฤษฎีแรก เพราะสามารถใช้ในระบบเศรษฐกิจที่มีการจ้างงานเต็มที่ และที่มีการว่างงาน ความเชื่อที่สำคัญของทฤษฎีนี้เชื่อว่า การจ้างงานเต็มที่เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ยาก ต้องอาศัยนโยบายที่เหมาะสมช่วย จึงจะทำให้เกิดการจ้างงานเต็มที่ โดยทั่วไปแล้วเศรษฐกิจมักจะอยู่ต่ำกว่าระดับที่มีการจ้างงานเต็มที่ สมมุติฐานของทฤษฎีนี้อยู่ที่ว่า การว่างงานเกิดขึ้นได้เสมอถ้าไม่แก้ด้วยนโยบายแล้วระบบเศรษฐกิจอาจอยู่ในภาวะการจ้างงานไม่เต็มที่เรื่อยไปก็ได้

3. ทฤษฎีการแสวงหางานทำ (Job Search) นักเศรษฐศาสตร์สำนักนีโอคลาสสิก (Neoclassical school) เช่น ฟรีดแมน (Friedman) และ เฟลปส์ (Phelps) ได้เสนอแนวคิดเรื่องการว่างงาน โดยเชื่อว่าในระบบเศรษฐกิจจะมีอัตราการว่างงานตามธรรมชาติอยู่อัตราหนึ่ง ซึ่งถูกกำหนดโดยความถี่ตัวของตลาดแรงงาน (หรือการว่างงานมีด) และการว่างงานเพราะโครงสร้างเศรษฐกิจการดำเนินนโยบายบริหารอุปสงค์มวลรวมแบบขยายตัว อาจมีผลช่วยลดอัตราการว่างงานลงต่ำกว่าอัตราตามธรรมชาติเฉพาะในระยะสั้นเท่านั้น แต่ในระยะยาวเมื่อคนงานมีประสบการณ์เกี่ยวกับผลการดำเนินนโยบายการเงินการคลังแบบขยายตัว คนงานจะสามารถปรับปรุงพฤติกรรม การเสนอขายแรงงานของตนอย่างถูกต้อง ทำให้อัตราการว่างงานกลับเข้าสู่อัตราธรรมชาติอย่างเดิม ดังนั้น ตามแนวคิดนี้การไม่มีงานทำ (Non-employment) จะมี 3 ประการคือ

1. การไม่มีงานทำ เพราะผลแห่งการตัดสินใจของครัวเรือนที่ไม่ต้องการให้สมาชิกบางคนทำงานในตลาด
2. การว่างงานในรูปของการลงทุนแสวงหางานทำ
3. การว่างงานเพราะความบกพร่องในตลาดแรงงาน

นักเศรษฐศาสตร์สำนักนีโอคลาสสิก จึงนำเอาทฤษฎีการแสวงหางานทำมาอธิบายอัตราการว่างงานตามธรรมชาติ ทฤษฎีนี้อธิบายว่าการที่คนงานต้องแสวงหางานทำและนายจ้างต้องแสวงหาลูกจ้างที่ดีเพราะเหตุผล 2 ประการคือ

1. งานแต่ละอย่างในตลาดแรงงานแตกต่างกันมาก เช่น งานบางอย่างต้องใช้สติปัญญา บางอย่างต้องใช้ฝีมือ บางอย่างต้องใช้กำลัง เป็นต้น คนงานก็ล้วนแตกต่างกันใน

หลาย ๆ ด้าน แต่คนงานมักไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับงานที่ตนต้องการทำว่ามีอยู่ที่ไหน เงื่อนไขการจ้างเป็นอย่างไร ฉะนั้นเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลประกอบการตัดสินใจเลือก คนงานจึงต้องยอมสละเวลา (คือยอมว่างงาน) และรายได้เพื่อหางานทำ

2. เนื่องจากการหางานทำและการคัดเลือกคนงานย่อมมีค่าใช้จ่ายสูง ค่าใช้จ่ายเหล่านี้เป็นค่าใช้จ่ายที่จมหายไปไม่มีวันได้คืนมา (Sunk cost) ดังนั้น ถ้าคนงานต้องการยึดงานใดเป็นอาชีพนาน ๆ เขาย่อมต้องลงทุนแสวงหางานก่อนข้างนาน จนกว่าจะแน่ใจว่าได้งานดี มิฉะนั้นจะเสียค่าใช้จ่ายไปโดยไม่คุ้ม

ทฤษฎีการแสวงหางานทำอธิบายการเข้าสู่ตลาดแรงงานในรูปของการมีงานทำ โอกาสที่จะได้ทำงานและการว่างงาน อันเนื่องมาจากการเตรียมตัวและการมีทักษะในการหางานทำของหน่วยแรงงาน และอธิบายถึงปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการมีงานทำและทักษะในการหางาน ได้แก่ การรับข่าวสารแรงงาน โอกาสมีงานทำ ทฤษฎีนี้มีแนวคิดที่ว่าในสภาพที่ตลาดแรงงานมีการให้ข่าวสารข้อมูลน้อย ทั้งนายจ้างและแรงงานขาดความรู้เกี่ยวกับโอกาสของการจ้างงานในตลาดแรงงาน ผู้ที่หางานทำมักจะไม่เลือกงานแรกที่ได้รับการเสนอเนื่องจากขาดข้อมูลเปรียบเทียบ จึงมักใช้เวลาหางานอื่นและข้อมูลอื่นประกอบ การใช้เวลาเพื่อจะหางานทำนี้จึงนับเป็นการลงทุนอย่างหนึ่งของผู้หางานทำ ในกรณีนี้การว่างงานจะเกิดขึ้นเพราะปัญหาการขาดประสิทธิภาพของตลาดแรงงาน ในการให้ข่าวสารข้อมูลที่ชัดเจนและกว้างขวางพอที่จะทำให้ผู้หางานและผู้จ้างงานพบกันในเวลาที่รวดเร็วยิ่งขึ้น

ข้อสรุปของทฤษฎีนี้คือการว่างงานไม่ได้เกิดจากปัญหาความไม่สมัครใจเพียงอย่างเดียวและอาจเป็นไปได้ที่การว่างงานเป็นจำนวนมากเป็นการว่างงานชั่วคราว และเป็นไปโดยสมัครใจ เพราะใช้เวลาว่างหางานทำถือเป็นการลงทุนเพื่อผลในอนาคต และปัจจัยที่สำคัญที่จะมีผลต่อการตัดสินใจเข้าสู่ตลาดแรงงานก็คือ ระบบข่าวสารแรงงานที่ได้รับ อัตราค่าจ้างที่พอใจ ทักษะในการทำงานและฐานะทางเศรษฐกิจ

นอกจากนี้ ยังมีทฤษฎีอื่น ๆ ที่น่าสนใจอีก เช่น ทฤษฎีดีมานด์ และซัพพลาย ของแรงงาน (Theory of Demand for and Supply of Labor) เป็นทฤษฎีที่กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างจำนวนผลผลิตและปัจจัยที่เป็นแรงงาน ซึ่งมีความสัมพันธ์โดยตรงต่อกัน คือ จำนวนผลผลิตเปลี่ยนแปลงตามระดับการจ้างงาน ส่วนอีกทฤษฎีหนึ่งคือ Theory of Aggregate Demand โดยเนื้อหาที่สำคัญกล่าวถึงการว่างงานโดยไม่สมัครใจ เป็นการวางแผนโดยไม่ได้มีสาเหตุมาจากดี-

มานด์ต่อแรงงานที่มีไม่มากพอเท่านั้น แต่ยังมีสาเหตุมาจากดีมานด์รวม (aggregate demand) ที่มีไม่มากพอด้วยหรือมีผลผลิตมากเกินไป (Over Production)

สาเหตุการว่างงาน

สาเหตุการว่างงานที่พบในแต่ละยุคสมัยมีความแตกต่างกัน อันเกิดจากความเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจ สังคม และตลาดแรงงาน' สำหรับสาเหตุการว่างงานที่สำคัญ ๆ อาจจำแนกได้ 2 ประการ คือ (Katharine Hooper Briar, อ้างถึงใน สุรางค์รัตน์ วศินารมณีย์ และภาวนา พัฒนศรี, 2538 : 11-14)

สาเหตุการว่างงานที่เกิดจากปัจจัยภายนอก

1. ปริมาณกำลังแรงงาน ซึ่งเพิ่มขึ้นอย่างไม่ได้สัดส่วนกับความต้องการกำลังแรงงานของตลาดแรงงาน
2. ความต้องการของตลาดแรงงาน ภาวะความต้องการของตลาดแรงงานที่มีต่อสาขาอาชีพ
3. ระบบการศึกษา การปรับปรุงหลักสูตรการศึกษา ระบบการเรียนการสอน รวมทั้งการเปลี่ยนทัศนคติของประชาชนทั่วไปในเรื่องการศึกษา
4. การส่งเสริมการลงทุน การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ ภาวะเศรษฐกิจในยุคโลกาภิวัตน์ มีผลต่อการเปิดโอกาสให้บริษัทข้ามชาติเข้ามาลงทุน ซึ่งมีผลต่อการเพิ่มอัตราการจ้างงาน
5. ภัยแล้งซึ่งเกิดจากธรรมชาติ มีผลต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานจากภาคเกษตรไปสู่ภาคอุตสาหกรรม ก่อให้เกิดการว่างงานในช่วงการหางานทำ
6. แนวโน้มการปลดคนงาน เนื่องมาจากการนำเทคโนโลยีที่สูงขึ้นมาใช้ในระบบการผลิต โดยใช้เครื่องจักรแทนแรงงานคน
7. ภาวะการแข่งขันทั้งในระดับโลกและประเทศ การที่สถานประกอบการต่าง ๆ พยายามที่จะลดปัญหาการขาดแคลนแรงงานด้วยการลงทุนเพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์
8. ภาวะค่าครองชีพที่สูงมากขึ้น มีผลทำให้ผู้ที่มิรวยได้ไม่พอเพียงต้องขวนขวายหางานใหม่ทำให้เกิด "ภาวะการว่างงานชั่วคราว" ขึ้น
9. งานที่ขาดเสถียรภาพ จากการที่ภาวะทางเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงจากอุตสาหกรรมการผลิตไปสู่ฐานในการบริการนั้น งานที่ทำมักขาดความมั่นคงเนื่องจากการย้ายฐานการผลิตไปสู่ที่ ๆ มีการลงทุนต่ำ

สาเหตุการว่างงานที่เกิดจากปัจจัยภายใน สำหรับปัจจัยภายในที่เป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดภาวะว่างงานนั้น ส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับเหตุผลเฉพาะตัวบุคคล คือ

1. การจงใจ หรืออาจเรียกได้ว่าว่างงานโดยสมัครใจ (Voluntary Unemployment) คือ ผู้ที่ประสงค์จะทำงานแต่จงใจเป็นผู้ว่างงาน เพราะไม่ปรารถนาที่จะทำ เนื่องจากไม่พอใจในค่าจ้างและสภาพการทำงาน (สมศักดิ์ สามัคคีธรรม, 2538 : 203)
2. ความบกพร่องในการปรับตัวให้เข้ากับงานที่ทำ มีผลมาจากการที่บุคคลมีความผิด ปกติทางจิตใจ มีความบกพร่องทางร่างกาย ความบกพร่องทางสังคมของบุคคล
3. เพศ ลักษณะงานบางอย่างก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติต่อผู้สมควรเข้าทำงาน รวมทั้งภาวะการเบียดเบียนทางเพศ
4. ความพิการ กลุ่มคนพิการมักจะได้รับพิจารณาเป็นอันดับสุดท้าย หรืออาจไม่ได้รับการพิจารณา ถ้าสังคมนั้นขาดกฎหมายรองรับที่จะให้ความคุ้มครองคนพิการในด้านการประกอบอาชีพ
5. อายุ เด็กและเยาวชนอาจไม่ได้รับการจ้างให้ทำงานทั้งในแง่วุฒิภาวะ การศึกษา และเงื่อนไขอื่น ๆ ทางกฎหมายที่ห้ามมิให้กลุ่มดังกล่าว ทำงานบางประเภท โดยเฉพาะงานที่เกี่ยวข้องกับเครื่องจักรขณะทำงาน งานอันตรายตามที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น
6. ผู้ที่มีโรคภัยแรง เช่น โรคเอดส์มักถูกเลิกจ้าง ฉะนั้น การที่พบว่าผู้ติดเชื้อและผู้ที่เป็นพาหะนำเชื้อเอดส์ จึงถือได้ว่าโรคนี้มีผลต่อการว่างงานได้ด้วยเช่นกัน
7. การเลือกงาน การที่บุคคลบางกลุ่มเลือกงาน โดยขาดการประเมินความสามารถของตนเองย่อมทำให้เสียโอกาสในการมีงานทำ
8. ผู้ที่มีฐานะยากจน เป็นกลุ่มที่เสี่ยงต่อการมีโอกาสนในการมีงานทำ เพราะมีข้อจำกัดหลายด้าน ทั้งในด้านการศึกษา และการเข้าถึงบริการจัดหางาน และตามข้อเท็จจริงกลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่ประสบกับภาวะการว่างงานที่นานกว่ากลุ่มอื่น
9. ระดับการศึกษา ทักษะคติต่อการศึกษา มีผลทำให้เกิดการว่างงานได้ ถ้าผู้ที่ได้รับการศึกษาในแต่ละระดับมีทัศนคติต่อ "งาน" ที่ต้องการทำในทางที่ไม่ถูกต้อง
10. ภูมิลำเนา ผู้ที่อยู่ในกำลังแรงงานเป็นจำนวนไม่น้อย ที่พยายามรอคอยงานอยู่ต่างถิ่น โดยมุ่งหวังว่าจะไม่กลับภูมิลำเนา ในทางตรงกันข้าม บางส่วนกลับรอคอยงานที่สามารถจะกลับสู่ภูมิลำเนาได้

ประเภทการว่างงาน

การว่างงานเกิดขึ้นด้วยสาเหตุต่าง ๆ กันไป ประเภทการว่างงานที่มีการจำแนกไว้
จึงมีอยู่หลายอย่างด้วยกัน เช่น อาจแบ่งเป็นการว่างงานได้ 2 ประเภทหลัก ๆ คือ

1. การว่างงานโดยสมัครใจ กับการว่างงานโดยไม่สมัครใจ และ
2. การว่างงานโดยเปิดเผยกับการว่างงานที่ไม่เปิดเผย การว่างงานประเภทนี้
ครอบคลุมการทำงานส่วนตัวและปัญหาการทำงานต่ำกว่าระดับด้วย

นอกจากนี้ อาจแบ่งประเภทการว่างงานได้เป็น 6 ประเภท (สมศักดิ์ สามัคคีธรรม
2538 : 193) คือ

1. การว่างงานเนื่องมาจากอุปสงค์มวลรวมมีไม่เพียงพอ (Deficient Demand
Unemployment) เป็นการว่างงานที่เกิดขึ้นในช่วงเศรษฐกิจตกต่ำ สินค้าเหลือ / ล้นตลาด ทำใ้
นายทุนต้องลดการผลิตและปลดคนงานออก ก่อให้เกิดการว่างงานระยะสั้นที่เกิดจากวัฏจักรของ
เศรษฐกิจ (Cyclical Unemployment) กับการว่างงานระยะยาวที่เกิดจากผลความเจริญเติบโต
ทางเศรษฐกิจไม่เพียงพอ (growth-gap unemployment)

2. การว่างงานเพราะความฝืดของกลไกตลาดแรงงาน (Frictional Unemploy-
ment) คือ การว่างงานอันเนื่องมาจากบุคคลเปลี่ยนงานเดิม โดยกลุ่มนี้จะมีการกลับเข้าสู่ตลาด
แรงงานใหม่อีก ถือเป็น การว่างงานระยะสั้นซึ่งสามารถศึกษาได้จากอัตราการเข้าออกของสถาน
ประกอบการ

3. การว่างงานเพราะโครงสร้าง (Structural Unemployment) เป็นการว่างงาน
ที่เกิดขึ้นจากข้อเท็จจริงที่ว่า ตลาดแรงงานมิได้มีเพียงตลาดเดียว แต่ประกอบด้วยตลาดย่อย ๆ
เป็นจำนวนมากจึงมีการเคลื่อนย้ายแรงงานจากตลาดแรงงานแห่งหนึ่งไปสู่อีกแห่งหนึ่ง จึงทำให้
เกิดการว่างงานเพราะโครงสร้างขึ้น

4. การว่างงานตามฤดูกาล (Seasonal Unemployment) ได้แก่ การว่างงานที่เกิด
จากการรอตฤฤดูกาลเกษตร พบมากในการทำงานภาคเกษตรกรรม

5. การว่างงานแอบแฝง (Disguised Unemployment) หมายถึง สภาพที่มี
แรงงานส่วนเกินทำให้ผลผลิตส่วนเพิ่มของแรงงาน (marginal product of labour) อยู่ในระดับที่
ใกล้เคียงกับศูนย์หรือเท่ากับอัตราค่าจ้างพอยังชีพ ดังนั้นในสาขาเศรษฐกิจที่มีการว่างงานแอบแฝง
จะสามารถลดจำนวนแรงงานบางส่วน หรือโยกย้ายแรงงานออกจากสาขาเศรษฐกิจนั้น โดยไม่ทำ
ให้ผลผลิตลดลงแต่อย่างใด