

บทที่ 3

ปัจจัยภายนอกที่มีผลต่อการตัดสินใจดำเนินนโยบายต่างประเทศเกี่ยวกับแรงงานไทย

3.1 อิทธิพลของภาวะเศรษฐกิจโลกที่มีต่อประเทศไทย

เนื่องจากระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยเป็นเศรษฐกิจระบบเปิด มีการติดต่อทางเศรษฐกิจกับนานาประเทศ ทั้งประเทศสังคมนิยมและประเทศโลกเสรี และจำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยเงินทุนจากต่างประเทศเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจภายในประเทศ ซึ่งหมายถึงการรวมระบบเศรษฐกิจไทยเข้าไว้กับระบบเศรษฐกิจโลก โดยผ่าน การส่งออก การลงทุนระหว่างประเทศ และการท่องเที่ยว (วรวิทย์ เจริญเลิศ 2534: 31) ดังนั้นการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศของไทยจึงมีลักษณะค่อนข้างเสรี และสภาวะการดำเนินงานเศรษฐกิจของโลกจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศไทยทั้งในด้านดีและไม่ดี

นอกจากนี้ การที่ประเทศไทยเป็นประเทศกำลังพัฒนา และขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติบางประเภท ที่จะใช้เป็นทุนในการพัฒนาประเทศ เช่น น้ำมัน แร่มีค่า ฯลฯ ประกอบกับผลผลิตส่วนใหญ่เป็นผลผลิตทางการเกษตร และผลผลิตจากอุตสาหกรรมเบา เช่น สิ่งทอ เครื่องประดับ อัญมณี เป็นต้น ทำให้ประเทศไทยต้องพึ่งพาสถาปัตยกรรมต่างประเทศซึ่งส่วนใหญ่เป็นประเทศที่พัฒนาแล้วถึงร้อยละ 47 เนื่องจากประเทศเหล่านี้ เช่น แคนาดา สหรัฐอเมริกา ประชาคมยุโรป ฯลฯ เป็นประเทศที่มีกำลังซื้อสูง ด้วยเหตุนี้เมื่อเศรษฐกิจของโลกโดยทั่วไปประสบกับปัญหานั้นการการพัฒนาประเทศไทยจึงได้รับผลกระทบอย่างหนักจากสภาวะการดำเนินงานเศรษฐกิจภายนอกประเทศ รวมทั้งปัญหาหนี้สิน และลัทธิกีดกันทางการค้าที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางเพื่อการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของแต่ละประเทศเอาไว้

ในขณะที่พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เข้ามารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั้น เป็นช่วงเวลาที่กำลังเกิดภาวะตกต่ำทางเศรษฐกิจทั่วโลก อันเป็นผลมาจากวิกฤตการณ์น้ำมันขาดแคลน และมีราคาแพงทั้งสองครั้ง เนื่องจากกลุ่มประเทศผู้ส่งน้ำมันเป็นสินค้าออกหรือโอเปค ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในตะวันออกกลาง ได้รวมตัวกันควบคุมปริมาณการผลิตน้ำมันและตรึงราคาน้ำมันให้อยู่ในระดับของการผูกขาดระดับคาร์เทลได้สำเร็จในปี พ.ศ.2516 (Arab oil embargo of 1973) (วัชรียา โตสงวน และวรรณศิริ นัยวิทิต 2534: 25) จากนั้นก็ได้ประกาศขึ้นราคาน้ำมันเป็นระยะ ๆ โดยวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่ 1 เกิดขึ้นระหว่างปี พ.ศ.2516-2522 ส่งผลให้ราคาน้ำมันสูงขึ้นอย่างรวดเร็วและต่อเนื่องคือเพิ่มจากราคา 3.22 เหรียญสหรัฐฯ/บาเรลในปี พ.ศ.2516 เป็นราคา 13-14 เหรียญสหรัฐฯ/บาเรล ในระหว่างปี พ.ศ. 2521-2522 ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจโลกอย่างรุนแรง ต่อมาในปี พ.ศ. 2523 ได้เกิดวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่ 2 ขึ้นทำให้ราคาน้ำมันเพิ่มขึ้นสูงสุดถึง 34-36 เหรียญสหรัฐฯ/บาเรลในช่วงปี พ.ศ.2523-2524 (สุกิติ กระจ่างเย่า 2525: 11) มีผลให้ภาวะเศรษฐกิจโลกเกิดความปั่นป่วนยิ่งขึ้น เกิดภาวะเงินเฟ้ออย่างรุนแรง อัตราดอกเบี้ยระหว่างประเทศเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว จนกระทั่งสูงกว่าอัตราร้อยละ 20 ต่อปี เกิดภาวะชบเซาทางเศรษฐกิจ การค้าระหว่างประเทศประสบกับความชะงักงัน และเกิดภาวะการว่างงานอย่างรุนแรงขึ้นในหลายประเทศ แม้แต่ในประเทศที่พัฒนาแล้ว ดังเช่น อังกฤษ สหรัฐอเมริกา เป็นต้น

ประเทศไทยก็ได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงนี้เช่นเดียวกัน เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศที่อยู่ในภาวะที่กำลังพัฒนาประเทศในทุกด้าน มีความจำเป็นต้องใช้น้ำมันในปริมาณที่สูงและเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว ดังนั้นการเพิ่มขึ้นของราคาน้ำมัน รวมทั้งราคาสินค้าอุตสาหกรรม และวัตถุดิบนำเข้าอื่น ๆ ที่สูงขึ้นตามราคาน้ำมัน จึงเป็นเหตุให้ประเทศไทยประสบกับปัญหาการขาดดุลการค้า และมีภาระหนี้สินต่างประเทศเพิ่มขึ้น เนื่องจากประเทศไทยต้องสูญเสียเงินตราต่างประเทศจำนวนมากเพื่อการนำเข้าน้ำมัน จากที่เคยนำเข้าน้ำมันคิดเป็นมูลค่าประมาณร้อยละ 10 ของมูลค่าการนำเข้าทั้งหมดหรือประมาณ 4,700 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 12 ของรายได้จากการส่งออกในปี พ.ศ.2516 แต่ในปี พ.ศ.2524 มูลค่าการนำเข้าน้ำมันเพิ่มขึ้นเป็น 63,000 ล้านบาทหรือประมาณร้อยละ 41 ของมูลค่าการส่งสินค้าออก และเพิ่มเป็นประมาณร้อยละ 55 ของมูลค่าการส่งออกในปี

พ.ศ. 2525 (สยามจดหมายเหตุ 12-18 ธันวาคม 2523: 1413) ทำให้รัฐบาลต้องปรับราคาน้ำมันและราคาสินค้าอุปโภคบริโภคที่จำเป็นให้สูงขึ้นอีกหลายครั้ง มีผลให้กิจการด้านการค้าและการลงทุนของประเทศ ไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ ส่งผลกระทบต่อการจ้างงาน และอัตราค่าครองชีพของประชาชนโดยทั่วไป

ภาวะตกต่ำของเศรษฐกิจโลกในช่วงปี พ.ศ. 2523-2527 ยังได้ก่อให้เกิดความขัดแย้งทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี พ.ศ. 2525 ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกประสบปัญหาเศรษฐกิจชะงักงัน ประเทศอุตสาหกรรมทั้งหลาย ต้องเผชิญกับปัญหาผลผลิตชะลอตัวต่ำลงทำให้ความต้องการสินค้าเกษตรลดลงมาก ประกอบกับผลผลิตทางการเกษตรของโลกได้ผลดี จึงส่งผลให้เกิดการแข่งขันทางการค้าระหว่างประเทศอย่างรุนแรง ขณะเดียวกันประเทศที่พัฒนาแล้วหลายประเทศต้องประสบกับแรงกดดันจากการเมืองภายใน ให้ใช้มาตรการเพื่อรักษาดุลยภาพในประเทศ สงวนเงินตราในประเทศ และใช้มาตรการกีดกันทางการค้าในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อปกป้องอุตสาหกรรมของประเทศตนจนทำให้เกิดการใช้มาตรการตอบโต้กันทั้งทางการค้า และการเมืองระหว่างประเทศอย่างกว้างขวาง (ชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์ 2535: 9-10) นอกจากนี้ ผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทำให้ประเทศคู่ค้าที่สำคัญของไทยลดปริมาณการนำเข้าสินค้าจากประเทศไทยลง และเมื่อวันที่ 23 กันยายน พ.ศ. 2528 ค่าเงินดอลลาร์สหรัฐฯ ได้ตกต่ำลงมากที่สุดเมื่อเทียบกับค่าของเงินสกุลต่าง ๆ ที่สำคัญทั่วโลก เนื่องจากสหรัฐอเมริกากำลังประสบปัญหาทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการขาดดุลการค้า (สยามจดหมายเหตุ 4-10 ตุลาคม 2528: 1135) ซึ่งการที่ค่าเงินดอลลาร์สหรัฐฯ ลดลงนี้ได้ส่งผลกระทบต่อภาวะการส่งออกของประเทศไทย เนื่องจากสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศคู่ค้าที่สำคัญของไทยประเทศหนึ่ง ทำให้ประเทศไทยต้องประสบกับปัญหาเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น

3.2 ความต้องการแรงงานต่างชาติของกลุ่มประเทศในตะวันออกกลาง

กลุ่มประเทศอาหรับในตะวันออกกลาง ซึ่งประสบความสำเร็จจากการรวมตัวกันขึ้นราคา และควบคุมการผลิตน้ำมัน ได้กลายเป็น "กลุ่มประเทศเศรษฐกิจใหม่" ของโลก เนื่องจาก มีรายได้เข้าประเทศเพิ่มขึ้นจากเดิม 3-4 เท่าภายหลังจากการประกาศขึ้นราคาน้ำมัน

จากเดิมที่กลุ่มประเทศผู้ส่งออกน้ำมันเป็นสินค้าออก 6 ประเทศในตะวันออกกลาง ได้แก่ประเทศ อิรัก ลิเบีย คูเวต กาตาร์ ซาอุดีอาระเบีย และสหรัฐอเมริกาอ่าวเอมิเรตส์ ซึ่งเคยมี รายได้จากการขายน้ำมันรวมกันประมาณ 34.8 พันล้านเหรียญสหรัฐฯในปี พ.ศ.2516 ด้วยการส่งออกน้ำมันในราคา 3.22 เหรียญสหรัฐฯ/บาเรล แต่หลังจากประกาศขึ้นราคาน้ำมัน ในปี พ.ศ.2517 เป็นราคา 10.49 เหรียญสหรัฐฯ/บาเรล กลุ่มประเทศเหล่านี้มีรายได้ จากการขายน้ำมันรวมกันเพิ่มขึ้นเป็น 112.0 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ และมีรายได้เพิ่มขึ้น เรื่อยมา (สถิติ กระจ่างเย่า 2525: 11)

ตารางที่ 7 รายได้และดุลการค้าของประเทศอาหรับ 6 ประเทศ

หน่วย : พันล้านเหรียญสหรัฐฯ

รายได้	ปี พ.ศ.								
	2516	2517	2518	2519	2520	2521	2522	2523	2524
รายได้รวมจากการส่งออก	39.0	117.9	109.6	133.3	146.4	141.6	212.3	293.9	303.3
รายได้จากการค้าน้ำมัน	34.8	112.0	103.6	126.0	137.9	131.9	199.1	278.4	287.6
รายได้จากการส่งออกสินค้าอื่น ๆ	4.2	5.9	6.0	7.3	8.5	9.7	13.2	15.5	15.7
ดุลการค้า	18.8	82.1	53.4	65.3	61.5	41.4	111.0	163.0	151.3

ที่มา : ดัดแปลงจากรายของ สถิติ กระจ่างเย่า ในจุลสารธนาคารกรุงเทพ จำกัด 1/ 2525 หน้า 12

เมื่อประเทศเหล่านี้มีรายได้มหาศาลจากการขายน้ำมัน และกลายเป็นประเทศที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดี ประเทศเหล่านี้จึงได้นำเงินส่วนหนึ่งมาใช้ลงทุนเพื่อการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน (infra-structure) (สถิติ กระจ่างเย่า:



2525: 16) เช่น ถนน สนามบิน สะพาน เขื่อน โรงพยาบาล โรงเรียน การไฟฟ้า การประปา เครื่องมือสื่อสารคมนาคม ฯลฯ ดังเช่น ประเทศซาอุดีอาระเบีย ซึ่งใช้งบประมาณเพื่อการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนา ฯ ระยะ 5 ปี (พ.ศ.2518-2523) เป็นจำนวนถึง 140,346 ล้านบาทหรือสหรัฐ ฯ โดยเงินลงทุนทั้งหมดได้ถูกนำไปใช้ในภาคการก่อสร้างร้อยละ 14.6 ภาคอุตสาหกรรมและเหมืองแร่ร้อยละ 9 ภาคการสื่อสารคมนาคม และขนส่งร้อยละ 8.1 ภาคการเกษตรร้อยละ 0.9 และภาคอื่น ๆ ร้อยละ 67.3 ผลจากการเร่งระดมทรัพยากรเพื่อการพัฒนาประเทศนี้ ทำให้กลุ่มประเทศอาหรับมีความต้องการแรงงานจำนวนมากเพื่อตอบสนองความเร่งด่วนของโครงการพัฒนาประเทศ จึงจำเป็นต้องนำเข้าแรงงานจากต่างประเทศ เพื่อให้โครงการต่าง ๆ ที่ตั้งไว้บรรลุเป้าหมาย ประกอบกับประเทศอาหรับเหล่านี้มีจำนวนประชากรไม่มากนัก เช่น ในปี พ.ศ.2525 ประเทศซาอุดีอาระเบียมีจำนวนประชากรประมาณ 8 ล้านคน ส่วนประเทศอียิปต์มีจำนวนประชากรประมาณ 13 ล้านคน ทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศขึ้น โดยในระยะแรกเป็นแรงงานอพยพจากประเทศอื่น ๆ ที่มีท้องถิ่นอยู่ในบริเวณตะวันออกกลาง แต่ไม่มีรายได้จากการส่งน้ำมันเป็นสินค้าออก เช่น เยเมน อียิปต์ ซูดาน ปาเลสไตน์ ฯลฯ ซึ่งมีภาษาและวัฒนธรรมที่คล้ายกัน ต่อมาการขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องทำให้มีความต้องการแรงงานเพิ่มขึ้น จึงเกิดการหลั่งไหลของแรงงานจากกลุ่มประเทศในเอเชียใต้ และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เช่น ปากีสถาน อินเดีย ฟิลิปปินส์ เกาหลี ศรีลังกา บังคลาเทศ ฯลฯ เนื่องจากรัฐอาหรับต่าง ๆ ไม่สามารถตอบสนองความต้องการด้านปริมาณแรงงานได้เพียงพอ นอกจากนี้คนงานชาวเอเชีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนงานจากประเทศอินเดีย และปากีสถานยังเต็มใจที่จะรับงานและค่าจ้างที่คนงานชาวอาหรับจำนวนมากปฏิเสธ จนกระทั่งจำนวนคนงานชาวอินเดีย และปากีสถานที่ไปทำงานในตะวันออกกลางในปี พ.ศ. 2518 มีมากกว่า 350,000 คน หลังจากนั้น จำนวนคนงานชาวเอเชียอื่น ๆ ก็ได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วด้วยการเข้าไปทำงานด้านการก่อสร้างของชาวฟิลิปปินส์ และเกาหลีใต้ ในปลายปี พ.ศ.2524 ประมาณว่ามีแรงงานชาวเอเชียจากส่วนอื่น ๆ ประมาณ 2.5 ล้านคนที่ทำงานอยู่ในดินแดนตะวันออกกลาง อันเป็นผลมาจากความต้องการเงินตราต่างประเทศภาวะเงินเฟ้อ และภาวะการว่างงานของประเทศในเอเชียใต้ เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และเอเชียตะวันออก ประกอบกับค่าตอบแทนและสวัสดิการที่ได้รับจากการไปทำงานในต่างประเทศมีมากกว่าการทำงานในประเทศหลายเท่า จนกระทั่ง แรงงานอพยพเหล่านี้

กลายเป็นปัจจัยหลักในการพัฒนาเศรษฐกิจของหลายประเทศ เช่น ปากีสถาน อินเดีย บังคลาเทศ ศรีลังกา และฟิลิปปินส์ (John Connel 1991: 2-6) ส่วนการเข้าไปทำงานในตะวันออกกลางของคนงานไทย เป็นผลมาจากการที่ประเทศอาหรับทั้ง 6 จำเป็นต้องจ้างบริษัทต่างชาติเข้าไปดำเนินงานด้านการก่อสร้างตามโครงการต่าง ๆ และบริษัทรับเหมาก่อสร้างส่วนใหญ่ที่ประมูลงานได้มักจะเป็นบริษัทในประเศสหรัฐอเมริกา และยุโรป ซึ่งบริษัทเหล่านี้ส่วนหนึ่งเคยเข้ามาประมูลงานก่อสร้างในฐานที่สหรัฐอเมริก และโครงการก่อสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจในประเทศไทย เมื่อบริษัทเหล่านี้ประมูลงานในตะวันออกกลางได้ จึงกลับมาติดต่อคนงานไทยที่เคยทำงานร่วมกันให้ไปทำงานด้วย เนื่องจากฐานและอัตราค่าจ้างถูกเมื่อเทียบกับคนงานจากประเทศตน และในประเทศอื่น ๆ อีกหลายประเทศ ซึ่งสอดคล้องกับความต้องการของคนงานไทยที่กำลังเผชิญกับปัญหาภาวะการว่างงานสูง เศรษฐกิจตกต่ำ คนงานไทยจึงต้องดิ้นรนแสวงหาโอกาสและรายได้ที่สูงขึ้น นับว่าเป็นการไปทำงานในตะวันออกกลางของคนไทยกลุ่มแรก ในระหว่างปี พ.ศ.2516-2519 หลังจากนั้นจำนวนคนงานไทยที่เดินทางไปทำงานในตะวันออกกลางได้เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ โดยในปี พ.ศ. 2524 คาดว่ามีคนงานไทยที่ไปทำงานอยู่ในตะวันออกกลางทั้งหมดประมาณ 164,000 คน และส่งเงินกลับประเทศไทยทั้งที่ผ่านระบบธนาคาร และไม่ผ่านระบบธนาคารไม่ต่ำกว่าปีละ 10,000 ล้านบาท

ต่อมาในปี พ.ศ.2526 ภาวะความต้องการจ้างแรงงานในตะวันออกกลางเริ่มมีแนวโน้มลดลง เนื่องจากการลดลงของราคาน้ำมันดิบ และการลดปริมาณการผลิตของประเทศผู้ส่งออกน้ำมัน ทำให้มีการลดค่าใช้จ่ายลง โครงการใหม่ ๆ ถูกเลื่อนไป หรือชะลอตัวลง รวมทั้งการลดจำนวนการจ้างคนงาน และค่าจ้าง ใน ปี พ.ศ.2528 ภาวะการไปทำงานในตะวันออกกลางของคนงานไทยมีจำนวนลดลงอีกกล่าวคือ เหลือประมาณเดือนละ 3,000 คน จากเดิม 4,000-5,000 คน เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจโลกซบเซา และการเกิดภาวะสงครามในประเทศอิรัก อิหร่าน และเลบานอน ส่วนในซาอุดีอาระเบีย การก่อสร้างสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ก็เสร็จสิ้นไปแล้วเป็นส่วนใหญ่ ทำให้การจ้างแรงงานจากประเทศไทยลดลงไปด้วย นอกจากนี้ ในเดือนสิงหาคม พ.ศ.2528 ประเทศลิเบีย ยังได้ประกาศการตัดสินใจลดการพึ่งพาแรงงานต่างประเทศ เพื่อให้พ้นสภาวะอันยุ่งยากทางเศรษฐกิจ และเพิ่มการพึ่งตัวเองให้มากขึ้น ขณะเดียวกันการทำงานตามโครงการก่อสร้างซึ่ง

สำเร็จลุล่วงลงไปมากแล้วนั้น ได้ส่งผลให้โครงสร้างของการจ้างงานเปลี่ยนไปจากด้านการก่อสร้างมาเป็นด้านการบริการ การสร้างบ้านพักที่อยู่อาศัย รวมทั้งการซ่อมบำรุง และต่อเติมอาคารที่ก่อสร้างไปแล้ว นอกจากนี้ ยังมีงานด้านการเกษตรที่ต้องการคนงานมากขึ้น ซึ่งประเทศคู่แข่งสำคัญของไทยที่ส่งแรงงานไปทำงานในตะวันออกกลาง ได้แก่ อินเดีย บังคลาเทศ ปากีสถาน ศรีลังกา และสาธารณรัฐประชาชนจีน ที่ได้จัดส่งแรงงานประเภทไม่มีฝีมือและกึ่งฝีมือจำนวนมากไปทำงานในตะวันออกกลาง โดยยอมรับอัตราค่าจ้างที่ต่ำลง เนื่องจากประเทศเหล่านี้มีอัตราค่าจ้าง รายได้ และภาวะการครองชีพภายในประเทศที่อยู่ในเกณฑ์ต่ำ สภาพการแข่งขันดังกล่าวมีผลกระทบต่อประเทศไทยด้วย เพราะประเทศไทยจำเป็นต้องปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่กรมแรงงานกำหนดไว้ให้ต่ำลงเป็นครั้งคราว เพื่อให้คนงานไทยสามารถแข่งขันกับประเทศเหล่านี้ได้ ในบรรดาประเทศคู่แข่งเหล่านี้ ประเทศที่ควรให้ความสนใจมากที่สุดคือสาธารณรัฐประชาชนจีน เนื่องจาก แรงงานของประเทศนี้มีระเบียบวินัยดี และค่าจ้างต่ำมาก

3.3 อิทธิพลของธนาคารโลกต่อการดำเนินมาตรการด้านเศรษฐกิจของไทย

ขณะที่การดำเนินการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมของไทยตามแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 4 กำลังจะสิ้นสุดลง ธนาคารโลกได้จัดทำบันทึกกลับที่หมุ่นเวียนกันเฉพาะเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง สรุปสาระสำคัญในการพัฒนาประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2519 (กฤษฎา เพิ่มทັນจิตต์ 2530: 194) ว่าการดำเนินการพัฒนาประเทศที่ผ่านมาได้ก่อให้เกิดการขาดประสิทธิภาพในการระดมทรัพยากร และการขาดดุลการชำระเงิน ซึ่งรัฐบาลไทยจะต้องใช้เวลาในการแก้ไขอีกหลายปี โดยมีรายงานของ World Development Report 1986 ของธนาคารโลกว่า จากบรรดาประเทศสมาชิกของธนาคารโลกกว่า 125 ประเทศ ประเทศไทยเป็น 1 ใน 10 ของประเทศที่ประสบปัญหาเกี่ยวกับการค้าและการส่งออกตกต่ำมากที่สุดถึงร้อยละ 20-30 ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2523-2527 หลังจากประเมินผลของการดำเนินการพัฒนาประเทศไทยแล้ว ธนาคารโลกได้เตรียมทำการเสนอแผนงานต่าง ๆ เพื่อปฏิรูปโครงสร้างทางเศรษฐกิจของไทยในระยะเวลา 5 ปี ซึ่งต้องใช้เงินทุนในการดำเนินการถึง 2 หมื่นล้านบาท โดยธนาคารโลกได้กำหนดแผนงานเป็น 3 ส่วน คือ (กฤษฎา เพิ่มทັນจิตต์ 2530: 196)

1. แผนงานพัฒนาอุตสาหกรรม
2. แผนงานแก้ไขด้านพลังงาน
3. แผนงานพัฒนาทางเกษตรกรรม

ในบรรดาแผนงานปฏิรูปโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศไทยที่ธนาคารโลก เสนอนั้น แผนงานปฏิรูป ๆ ที่มีผลอย่างมากต่อภาวะเศรษฐกิจของไทยคือแผนงานพัฒนาอุตสาหกรรมหรือที่เรียกว่า รายงานบาลาสซา (Balassa Report) ซึ่งได้เสนอให้รัฐบาลไทยเลิกแนวทางการพัฒนาอุตสาหกรรมการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า และให้หันมาพัฒนาอุตสาหกรรมการผลิตเพื่อการส่งออกแทน โดยใช้โอกาสจากการที่ประเทศฮ่องกง ได้หันไปผลิตโปรี และเกาหลีใต้ ซึ่งมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจภายในประเทศอย่างรวดเร็ว กำลังพยายามเคลื่อนย้ายการลงทุนไปยังประเทศที่กำลังพัฒนาอื่น ๆ ที่มีอัตราค่าจ้างแรงงานถูกกว่า เพื่อแก้ปัญหาค่าจ้างแรงงานในประเทศที่มีราคาแพง และการที่ประเทศไทยจะสามารถดึงดูดการลงทุนจากประเทศเหล่านี้ จำเป็นจะต้องทำการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ เพื่ออำนวยความสะดวกในการลงทุน สำหรับเรื่องค่าจ้างแรงงานนั้นประเทศไทยมีอัตราที่ต่ำกว่าประเทศที่สี่มากอยู่แล้ว โดยมีอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเท่ากับร้อยละ 5 ของค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำสุดในประเทศอุตสาหกรรมเท่านั้น นอกจากนี้ ประเทศไทยต้องแก้ไขระบบภาษีศุลกากร และหาทางเพิ่มแรงจูงใจเพื่อการลงทุนในด้านอุตสาหกรรมการผลิตเพื่อการส่งออก

ในส่วนของนโยบายเพื่อขจัดความยากจนในชนบทนั้น ธนาคารโลกได้เสนอให้มีการพัฒนาอุตสาหกรรมที่สามารถก่อให้เกิดการจ้างงาน และรายได้ในบริเวณพื้นที่ยากจนในชนบท และเสนอให้รัฐบาลไทยแก้ไขนโยบายส่งเสริมการลงทุนของเอกชน เพื่อสร้างแรงจูงใจแก่นายทุนให้ไปลงทุนในภูมิภาคที่ล้าหลัง ทั้งนี้ รัฐบาลไทยจะต้องจัดหาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสาธารณูปการให้เพียงพอต่อการเข้าไปลงทุนในพื้นที่เหล่านั้น (กฤษ เพิ่มทันจิตต์ 2530: 200)

ในการควบคุมการดำเนินการให้เป็นไปตามแผนงานดังกล่าวนี้ ธนาคารโลกได้ใช้วิธีการให้เงินกู้แบบแผนงานเป็นเครื่องมือ คือถ้าการดำเนินการของแผนงานในขั้นตอนแรก ๆ ประสบความสำเร็จแล้ว ธนาคารโลกก็พร้อมที่จะเลิกล้มโครงการเงินกู้ในขั้นต่อมา

ซึ่งแผนงานปฏิรูปโครงสร้างเศรษฐกิจไทยของธนาคารโลกนี้ ได้เป็นพื้นฐานในการกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ของรัฐบาลไทย (กฤษฎีกาเพิ่มเติมฉบับที่ 2530: 202)

การดำเนินการตามแผนงานของธนาคารโลกดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ทำให้ประเทศไทยต้องนำเข้าสินค้าประเภททุนจากต่างประเทศมากขึ้น เป็นผลให้ประเทศไทยมีปัญหาค่าเงินบาทแข็งค่าเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ยังต้องทำการกู้เงินจากต่างประเทศมาใช้ในการดำเนินการตามแผนงานดังกล่าว ทำให้มีภาระหนี้สินต่างประเทศเพิ่มมากขึ้นอีกส่วนหนึ่ง

ทั้งผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจโลก และการดำเนินการตามแผนงานของธนาคารโลก ทำให้ประเทศไทยมีความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาทรัพยากรของประเทศให้เป็นสินค้าออกให้มากขึ้น พร้อมกับพยายามขยายตลาดการค้าของไทยให้กว้างขวางที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพื่อให้มีเงินตราต่างประเทศเข้ามาเพิ่มขึ้น การไปทำงานต่างประเทศของคนงานไทยที่ได้ส่งรายได้กลับเข้ามาในประเทศนั้น เป็นการนำเงินตราเข้าประเทศเช่นเดียวกับการส่งสินค้าออกไปจำหน่ายในต่างประเทศเช่นกัน นอกจากนี้ ยังช่วยบรรเทาปัญหาการว่างงานภายในประเทศ ซึ่งรัฐบาลไทยก็เห็นถึงประโยชน์ในการไปทำงานในต่างประเทศของคนงานไทย จึงได้กำหนดมาตรการส่งเสริมไว้ในแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 5 และด้วยเหตุที่สภาวะการณ์ภายนอกประเทศเกิดการเปลี่ยนแปลง เช่น การลดลงของราคาน้ำมันทำให้ปริมาณการจ้างงานในตะวันออกกลางเริ่มลดลง ขณะเดียวกันตลาดใหม่ ๆ ในภูมิภาคเอเชีย เช่น ญี่ปุ่น สิงคโปร์ ไต้หวัน บรูไน ได้เริ่มมีความสำคัญขึ้น ประกอบกับรายได้ที่คนงานไทยส่งเข้ามาในประเทศมีจำนวนที่มากขึ้นทุกปี (กระทรวงมหาดไทย, กรมแรงงาน 2534: 77) โดยในปี พ.ศ. 2526 มีรายได้ส่งกลับโดยผ่านระบบธนาคารมากกว่า 2 หมื่นล้านบาท รัฐบาลจึงเห็นสมควรให้สถานเอกอัครราชทูตไทยในประเทศต่าง ๆ ได้มีส่วนช่วยในการส่งเสริมการไปทำงานในต่างประเทศของคนไทยให้มากขึ้น จากที่เคยทำหน้าที่ในการคุ้มครอง และดูแลผลประโยชน์ของคนไทยในต่างประเทศ รัฐบาลจึงได้กำหนดไว้เป็นนโยบายส่วนหนึ่งของนโยบายต่างประเทศ โดยให้มีการดำเนินการแสวงหา และขยายตลาดแรงงานของไทยควบคู่ไปกับการรักษาตลาดเดิมไว้ด้วย ทั้งนี้ ก็เพราะรายได้จากคนงานไทยสามารถอำนวยความสะดวก

ประโยชน์ทางเศรษฐกิจให้กับประเทศไทย ทั้งในด้านการลดการขาดดุลการค้า และดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลดการขาดดุลการค้ากับประเทศในตะวันออกกลาง เนื่องจากประเทศไทยต้องเสียเงินตราต่างประเทศจำนวนมากไปเพื่อการนำเข้าน้ำมันจากตะวันออกกลาง* ดังนั้นการที่คนงานไทยส่วนใหญ่ที่ไปทำงานในต่างประเทศได้เข้าไปทำงานในกลุ่มประเทศตะวันออกกลางและส่งเงินรายได้กลับเข้ามาในประเทศไทย จึงเป็นการช่วยลดปัญหาการขาดดุลการค้า และดุลการชำระเงินของประเทศไทย กับกลุ่มประเทศในตะวันออกกลางได้ไม่น้อย เช่น ในปี พ.ศ.2524 ประเทศไทยนำเข้าน้ำมันจากประเทศซาอุดีอาระเบียเป็นมูลค่า 29,336.5 ล้านบาท ขณะที่เงินรายได้ส่งกลับประเทศจากคนงานไทยที่ไปทำงานในซาอุดีอาระเบียเป็นจำนวน 5,814.4 ล้านบาท ส่วนในปี พ.ศ.2532 ประเทศไทยนำเข้ามันดิบจากซาอุดีอาระเบียเป็นมูลค่า 6,294.7 ล้านบาท แต่มีรายได้ส่งกลับจากคนงานไทยที่ไปทำงานในซาอุดีอาระเบียเป็นจำนวน 7,834.2 ล้านบาท** จะเห็นได้ว่าลำพังรายได้จากการไปทำงานของคนงานไทยในซาอุดีอาระเบียโดยตรงก็ทำให้ประเทศไทยได้เปรียบดุลการค้ากับประเทศซาอุดีอาระเบียแล้ว นอกจากนี้ยังมีรายได้ทางอ้อมจากการส่งสินค้าเข้าไปขายให้กับคนงานไทยที่ไปทำงานอยู่อีกด้วย และจากภาวะตกต่ำของเศรษฐกิจโลกที่ส่งผลกระทบต่อประเทศไทย ส่งผลให้สินค้าเกษตรมีราคาตกต่ำ ประชากรในภาคเกษตรของไทยจึงมีความต้องการไปทำงานในต่างประเทศเพิ่มขึ้น อันเป็นการสอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานในต่างประเทศ ที่ต้องการแรงงานฝีมือและไร้ฝีมือจำนวนมาก การไปทำงานของคนไทยที่อยู่ในภาคเกษตรจึงช่วยลดปัญหาของประเทศไทยทั้งในเรื่องของภาวะการว่างงาน เนื่องจากความต้องการจ้างงานในประเทศขยายตัวไม่ทันกับกำลังแรงงานที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปี และมีส่วนช่วยบรรเทาปัญหาความยากจนในชนบท ที่อาจขยายตัวออกไปจนกลายเป็นปัญหาซึ่งส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาล เนื่องจากประชากรในภาคเกษตรเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ ความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของประชากรกลุ่มนี้ย่อมหมายถึงภาวะเศรษฐกิจของประเทศไทยที่พัฒนาขึ้นโดยรวมด้วย

* โปรดดูในตารางที่ 10 ภาคผนวก, หน้า 128.

** โปรดดูเปรียบเทียบจากตารางที่ 6 และ 10 ภาคผนวก, หน้า 123,128.