

บทที่ 2

ปัจจัยภายในและสภาวะการณ์ที่เอื้ออำนวยต่อการไปทำงานในต่างประเทศของคนไทย

2.1. สภาพปัญหาทางเศรษฐกิจของประเทศ ในช่วงปี พ.ศ.2515-2525

จากการที่ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก อันเป็นผลจากการลดค่าเงินดอลลาร์ของสหรัฐฯ และการขึ้นราคาน้ำมันของกลุ่มประเทศโอเปค ประกอบกับปัญหาภายในของประเทศไทยภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2516 ความไม่มีเสถียรภาพทางการเมืองเป็นปัญหาสำคัญ เนื่องจากการเรียกร้องสิทธิและผลประโยชน์ของกลุ่มบุคคลต่าง ๆ มีการนัดหยุดงาน และการเดินขบวนของกลุ่มผู้ใช้แรงงาน (อานนท์ อินทรสุขศรี, สัมภาษณ์) มีการเรียกร้องขอเพิ่มค่าจ้างและค่าครองชีพของบรรดาลูกจ้าง ซึ่งเป็นช่วงเวลาในประเทศไทยกำลังดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519) เป็นเหตุให้บรรดาผู้ลงทุนขาดความมั่นใจที่จะทำการลงทุนในประเทศไทย ถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้การพัฒนาประเทศตามแผนการที่ตั้งไว้ประสบความล้มเหลว และก่อให้เกิดปัญหาการว่างงานที่รุนแรงขึ้น โดยในปี พ.ศ.2519 ซึ่งเป็นปีสิ้นสุดของแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 3 ประมาณว่ามีผู้ว่างงานถึงร้อยละ 5.4 ของกำลังแรงงาน ดังนั้น ในการกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 (พ.ศ.2520-2524) รัฐบาลจึงเน้นการส่งเสริมการสร้างงาน และพยายามรักษาอัตราการว่างงานของประเทศให้อยู่ในระดับต่ำกว่าร้อยละ 6 ของกำลังแรงงานหรือประมาณ 1.1-1.2 ล้านคน ซึ่งนโยบายประการหนึ่งคือมุ่งส่งเสริมอุตสาหกรรมการผลิตเพื่อการส่งออก และหาทางดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ ทั้งนี้ เป็นไปตามข้อเสนอแนะของธนาคารโลกที่ได้กล่าวไว้ในรายงาน EAP-28 เกี่ยวกับบทบาทของรัฐในกระบวนการพัฒนาประเทศในฐานะรัฐทุนนิยม (กฤษ เพิ่มทันจิตต์ 2530: 193) อย่างไรก็ตามในปี พ.ศ.2522 สภาวะทางเศรษฐกิจของประเทศโดยทั่วไปก็ยัง ไม่ดีขึ้น

เป็นเหตุให้อัตราการว่างงานมีแนวโน้มสูงขึ้น และเมื่อภาวะเศรษฐกิจโลกในปี พ.ศ.2523 ยังคงตกต่ำก็ได้ส่งผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจของไทยในช่วงปี พ.ศ.2523-2524 ด้วย

การพัฒนาเศรษฐกิจภายในประเทศของไทยตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 จนกระทั่งถึงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 นั้น ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 มาตรการต่าง ๆ ที่นำมาใช้ เช่นการพัฒนาอุตสาหกรรมการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า และการส่งเสริมอุตสาหกรรมผลิตเพื่อการส่งออก รวมทั้งการพึ่งพาเงินทุนจากต่างประเทศ ได้ก่อให้เกิดการขยายตัวของการพัฒนาที่ไม่เท่าเทียมกันอย่างต่อเนื่องและรุนแรง แม้เศรษฐกิจโดยรวมของประเทศจะเติบโตขึ้นมากก็ตาม แต่การพึ่งพาเงินทุนจากต่างประเทศก็เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ เพราะแผนพัฒนาฯ ทุกฉบับ มีเป้าหมายที่ต้องการให้การขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจของประเทศอยู่ในระดับสูง และเน้นด้านการลงทุนเพื่อเพิ่มผลผลิตในภาคอุตสาหกรรม แต่การที่ระดับเงินออมภายในประเทศต่ำ และรัฐบาลไม่สามารถปรับโครงสร้างทางภาษีให้ทันกับเป้าหมายทางเศรษฐกิจ เช่น การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ทำให้จำเป็นต้องกู้เงินจากต่างประเทศเพิ่มขึ้นอีก ขณะที่ระบบการผลิตในภาคอุตสาหกรรมของไทย ทั้งในระยะของการพัฒนาอุตสาหกรรมผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า และในระยะของการพัฒนาอุตสาหกรรมผลิตเพื่อการส่งออกมีความจำเป็นต้องพึ่งพาเทคโนโลยีจากต่างประเทศซึ่งมีราคาแพง ขณะเดียวกันความต้องการนำเข้าสินค้าประเภททุน เช่น เครื่องจักร สินค้าสำเร็จรูป เช่น วัตถุดิบ น้ำมัน ก็มีมากขึ้นด้วย ส่งผลให้ความต้องการเงินตราต่างประเทศสำหรับการซื้อสินค้า และเทคโนโลยีจากต่างประเทศเพิ่มมากขึ้นมาโดยตลอด ดุลการค้าของประเทศจึงมีระดับการขาดดุลสูงขึ้นทุกปี ในระหว่างปี พ.ศ.2504-2522 ดุลการค้าขาดดุลเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 50 ต่อปี แม้ว่าในปี พ.ศ.2522 สินค้าออกด้านอุตสาหกรรมมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 22 ของมูลค่าสินค้าออกทั้งหมด แต่ประเทศไทยกลับมีอัตราการนำเข้าที่สูงขึ้นกว่าเดิม (วิฑูรย์ ปัญญากุล 2534: 92) สถานการณ์ดังกล่าวมีความต่อเนื่องมาจนกระทั่งถึงสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม และเป็นเหตุให้รัฐบาลต้องแสวงหาเงินทุนจากต่างประเทศเพื่อการนำเข้าสินค้า และเพื่อรักษาเสถียรภาพของเงินบาท แต่ก็ยังไม่สามารถรักษาเสถียรภาพของเงินบาทไว้ได้ รัฐบาลพลเอกเปรม จึงจำเป็นต้องประกาศลดค่าเงินบาทลงถึง 2 ครั้งในปี พ.ศ.2524 (ผาสุก พงษ์ไพจิตร 2535: 56) เนื่องจากค่าเงินบาทที่เพิ่มขึ้นตามค่าเงินดอลลาร์สหรัฐ ๆ ทำให้เกิดผลเสียต่อการส่งสินค้าออก

เกิดความเสียหายเปรียบในการแข่งขันกับต่างประเทศ และทำให้การขาดดุลการชำระเงินเพิ่มสูงขึ้น นอกจากนี้ รัฐบาลยังต้องกู้เงินจากต่างประเทศมาเพื่อใช้หนี้เดิมด้วย

ปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นเป็นปัญหาที่เกิดขึ้น และสะสมมาตั้งแต่สมัยรัฐบาลของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร (พ.ศ.2519-2520) และรัฐบาลของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ (พ.ศ.2520-2522) เนื่องจากนโยบายด้านเศรษฐกิจของไทยตั้งแต่ปี พ.ศ.2519-2522 มีการเปลี่ยนแปลงไปจากนโยบายในรัฐบาลในยุคก่อน ๆ ที่เห็นได้ชัดเจน 2 ประการ ประการแรก คือ รัฐได้เข้ามามีบทบาทมากขึ้นในการจัดสรรทรัพยากรทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการควบคุมกลไกราคาสินค้า เช่น การควบคุมราคาผลิตภัณฑ์น้ำมันภายในประเทศ ทำให้เกิดสภาพที่ไม่เป็นจริงตามราคาตลาด ประการที่สอง คือ การเร่งรัดการลงทุนของรัฐบาลในโครงการใหญ่ ๆ ของรัฐวิสาหกิจ โดยการอนุญาตให้รัฐวิสาหกิจสามารถระดมเงินทุนโดยทำการกู้ยืมจากต่างประเทศได้ (บัณฑิต นิฉถาวร และ ฉัฐ ตาบสนันท์ 2535: 16) นอกจากนี้รัฐบาลยังได้ทุ่มเทงบประมาณจำนวนมากไปกับการระดมการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อวัตถุประสงค์ในการพัฒนาเศรษฐกิจจากการผลิตสินค้าอุตสาหกรรม และเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมือง เช่น นโยบายการสร้างถนนยุทธศาสตร์ เป็นต้น

ผลจากการดำเนินนโยบายดังกล่าวทำให้เกิดการขาดวินัยทางการคลัง ทำให้การขาดดุลบัญชีเดินสะพัด* เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 2.6 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ในปี พ.ศ.2519 เป็นร้อยละ 4.8 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศในปี พ.ศ.2521

* ดุลบัญชีเดินสะพัด (current account balance) หมายถึง ความแตกต่างระหว่างมูลค่าการส่งออก และการนำเข้าสินค้าและบริการ รวมไปถึงการโอนและถ่ายเทการเงินระหว่างประเทศด้วย ส่วนการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด (current account deficit) หมายถึง การที่มีกระแสการเงินโอนออกไปมากกว่ากระแสการเงินที่นำเข้ามา ซึ่งรวมถึงเงินลงทุนทั้งหมดด้วย

ขณะที่การขาดดุลเงินสดของรัฐบาลเพิ่มขึ้นเป็นเฉลี่ยร้อยละ 2.6 ต่อปี ในระหว่างปี พ.ศ. 2519-2521 จากที่เคยขาดดุลร้อยละ 1.5 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ในปี พ.ศ. 2518 ส่งผลให้ฐานะด้านเงินสำรองระหว่างประเทศอ่อนแอและขาดเสถียรภาพ และภาระหนี้ต่างประเทศมีอัตราเพิ่มสูงขึ้นทุกปี เนื่องจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศในช่วงเวลาดังกล่าวเกิดขึ้นจากการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศมาใช้จ่ายเป็นส่วนใหญ่ (วิวัฒน์ชัย อุตถากร 2530: 360) ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศได้เพิ่มความรุนแรงขึ้นอย่างมากในปี พ.ศ. 2522 เนื่องจากราคาน้ำมันในตลาดโลกได้พุ่งขึ้นสูงถึง 5 เท่าจากวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่ 2 (บัณฑิต นิจถาวรและณัฐ ตาบสนันท์ 2535: 16) ซึ่งรัฐบาลของพลเอกเกรียงศักดิ์ ได้พยายามแก้ไขปัญหาโดยการใช้วิธีปรับราคาผลิตภัณฑ์น้ำมันในประเทศอย่างค่อยเป็นค่อยไป เพื่อลดผลกระทบทางการเมือง จึงทำให้ไม่สามารถปรับตัวได้ทันกับสภาพความเป็นจริงของราคาน้ำมันที่เปลี่ยนแปลงไป นอกจากนี้ความจำเป็นในการขึ้นราคาน้ำมันและแก๊สหุงต้มเป็นผลให้ราคาสินค้าโดยทั่วไปสูงขึ้น ทำให้เกิดปัญหาเศรษฐกิจภายในประเทศมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการว่างงานที่มีอัตราสูงขึ้น (การบริหารแรงงานในประเทศไทย 2526: 32) ประกอบกับสภาวะเศรษฐกิจโลกที่ซบเซาเนื่องจากวิกฤตการณ์น้ำมัน ได้ส่งผลให้การส่งสินค้าออกของไทยประสบปัญหาชะงักงัน การขยายตัวทางเศรษฐกิจลดลงมาก ภาวะเงินเฟ้อเพิ่มขึ้นร้อยละ 10 และการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 7.6 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ เนื่องจากความไม่สมดุลระหว่างการออมกับการลงทุนของภาครัฐบาลที่เพิ่มขึ้น

ปัญหาทางเศรษฐกิจของไทยที่เกิดขึ้น ทำให้ธนาคารโลกจัดทำบันทึกกลับของธนาคารโลกที่หมุนเวียนกันเฉพาะเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง สรุปสาระสำคัญของการพัฒนาประเทศไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2519-2523 ว่าขาดประสิทธิภาพในการระดมทรัพยากร และผลการจากพัฒนาประเทศได้ก่อให้เกิดการขาดดุลการชำระเงินและความไม่สมดุลทางโครงสร้าง นอกจากนี้ธนาคารโลกยังได้เสนอแผนงานต่าง ๆ สำหรับการปฏิรูปโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศต่อรัฐบาลไทย เนื่องจากในขณะนั้นประเทศไทยเป็นลูกหนี้สำคัญใน 10 อันดับแรกของลูกหนี้ธนาคารโลก ดังนั้นภาวะทางเศรษฐกิจของประเทศไทยจึงสร้างความวิตกให้กับธนาคารโลกไม่น้อย (กฤษ เพิ่มทันจิตต์ 2530: 194)

ดังนั้น เมื่อรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เข้ามาบริหารประเทศในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2523 ต่อจากรัฐบาลของพลเอกเกรียงศักดิ์ รัฐบาลของพลเอกเปรมจึงต้องเข้ามารับภาระในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจเหล่านี้ ซึ่งมีทั้งที่เป็นปัญหาซึ่งต้องแก้ไขโดยเร่งด่วน และปัญหาที่ต้องมีการดำเนินการแก้ไขในระยะยาว ปัญหาทางเศรษฐกิจที่สำคัญซึ่งจำเป็นต้องแก้ไขโดยเร่งด่วนในขณะนั้นได้แก่ การฟื้นฟูเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ ด้วยการหาทางลดการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด การแก้ไขปัญหาภาวะเงินเฟ้อที่เกิดจากการเพิ่มขึ้นของราคาน้ำมัน และปัญหาด้านการหนี้สินต่างประเทศที่สูงมาก ซึ่งการแก้ไขปัญหาเหล่านี้ได้ใช้เวลาค่อนข้างนาน เนื่องจากสภาพความรุนแรงของปัญหา และภาวะเศรษฐกิจโลกที่ไม่เอื้ออำนวย ประกอบกับการดำเนินการที่ผิดพลาดในช่วงแรกของรัฐบาลพลเอกเปรม (พ.ศ. 2523-2526) ซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไป ได้ทำให้เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจของประเทศมากยิ่งขึ้น รัฐบาลจึงได้เปลี่ยนแนวทางการดำเนินการทางการเงินและการคลัง เพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจของประเทศในสมัยที่ 2 และ 3 (พ.ศ. 2526-2531) สภาพปัญหาเศรษฐกิจและผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการแก้ไขปัญหาในระหว่างการบริหารประเทศของรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2523-2531 ได้แสดงไว้ในตารางที่ 1 เครื่องชี้ภาวะเศรษฐกิจไทยที่สำคัญระหว่างปี พ.ศ. 2523-2531

ตารางที่ 1 เครื่องชี้ภาวะเศรษฐกิจไทยที่สำคัญระหว่างปี พ.ศ. 2523-2531

	2523	2524	2525	2526	2527	2528	2529	2530	2531
อัตราเติบโตทางเศรษฐกิจ	4.8	6.3	4.1	7.3	7.1	3.5	4.9	9.5	13.2
อัตราเงินเฟ้อ	19.7	12.7	5.2	3.8	0.9	2.4	1.9	2.5	3.8
ดุลเงินสดของรัฐบาล (พันล้านบาท)	-21.8	-17.5	-42.7	-26.7	-34.9	-34.4	-39.9	-17.8	-30.2
ดุลบัญชีเดินสะพัด/GDP	-6.4	-7.4	-2.8	-7.3	-5.1	-4.1	-0.6	-0.7	-2.8
ฐานะทุนสำรองระหว่างประเทศ (พันล้านเหรียญสหรัฐฯ)	3.1	2.8	2.7	2.6	2.7	3.0	3.8	5.2	7.1

ตารางที่ 1 (ต่อ)

	2523	2524	2525	2526	2527	2528	2529	2530	2531
ภาวะพ้นต่างประเทศ (พันล้าน US\$)	6.7	8.8	10.1	11.2	12.8	14.7	16.0	17.5	17.9
(อัตราร้อยละของการส่งออก)	15.6	16.6	18.0	20.4	20.8	22.7	20.6	17.1	12.9
อัตราแลกเปลี่ยนกลาง (บาท/US\$)	20.48	21.82	23.00	23.00	23.64	27.20	26.30	25.70	25.59

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย



แนวทางในการแก้ไขปัญหาของรัฐบาลพลเอกเปรม คือการพยายามรักษาเสถียรภาพทางการเงิน และระบบเศรษฐกิจของประเทศ พยายามเพิ่มเงินออมของภาครัฐบาล และการใช้นโยบายปรับโครงสร้างกลไกราคาภายในประเทศให้เป็นไปตามสภาวะที่เป็นจริงของตลาดโลกให้มากที่สุด ด้วยการลดการแทรกแซงของรัฐบาล และในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นนั้น รัฐบาลได้ใช้มาตรการทางการเงิน* และการคลังเป็นหลัก การดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจในสมัยของรัฐบาลพลเอกเปรม สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ระยะคือ (บัณฑิต นิจถาวร และฉัตร ตาปสนันท์ 2535: 17-21)

ระยะแรก เป็นนโยบายที่ใช้ในระหว่างช่วงปี พ.ศ.2523-2526 เนื่องจากในช่วงเวลาดังกล่าวภาวะเศรษฐกิจมีความผันผวนมาก ในปี พ.ศ.2523 การขาดดุลการค้าทำให้รัฐบาลต้องกู้เงินต่างประเทศมาชดเชยมากขึ้น ขณะที่ปัญหาน้ำมันยังคงเป็นปัญหาสำคัญ เนื่องจาก ประเทศไทยต้องจ่ายเงินถึงร้อยละ 55 ของการส่งออก ไปชำระราคา

* มาตรการเกี่ยวกับนโยบายการเงิน ได้แก่ นโยบายอัตราดอกเบี้ย นโยบายอัตราเงินเชื่อที่มีการจำกัดการปล่อยสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์

น้ำมันที่นำเข้ามา การที่ประเทศไทยต้องพึ่งพาน้ำมันจากต่างประเทศถึงร้อยละ 80 จึงต้องชำระค่าน้ำมันเพิ่มขึ้นอย่างมหาศาล ด้วยสาเหตุของความผันผวนทางเศรษฐกิจดังกล่าว รัฐบาลจึงต้องพยายามรักษาเสถียรภาพทางการเงิน และเศรษฐกิจภายในประเทศด้วยการปรับอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ และเงินฝาก เพื่อให้สามารถระดมเงินออมในประเทศได้มากขึ้น และป้องกันการไหลออกของเงินตราต่างประเทศ เพราะอัตราดอกเบี้ยในตลาดการเงินต่างประเทศขณะนั้นสูงขึ้นมาก นอกจากนี้ ก็ใช้มาตรการเสริมบางประการ เช่น การชะลอการนำเข้า การผูกขาดสินค้าด้านการเกษตร ฯลฯ ขณะเดียวกันก็พยายามกระตุ้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยการอัดฉีดการใช้จ่ายเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โครงการสร้างงานในชนบท ซึ่งรัฐบาลคาดว่าจะช่วยลดปัญหาการว่างงานในประเทศได้อีกทางหนึ่ง แต่มาตรการดังกล่าวกลับเป็นเหตุให้รัฐบาลประสบกับภาวะการใช้จ่ายเกินตัว และไม่สามารถช่วยให้ประชาชนในชนบทได้มีงานทำอย่างถาวร ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐบาลยังคงผันเงินสู่ชนบททุกปีในช่วงฤดูแล้ง นอกจากนี้ก็ยังมีผลมาจากการที่รัฐบาลไม่สามารถปรับอัตราค่าบริการของรัฐวิสาหกิจที่มีต้นทุนสูงขึ้นตามราคาน้ำมันในตลาดโลก ทำให้รัฐบาลต้องกู้ยืมเงินจำนวนมากเพื่ออุดหนุนรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ สำหรับภาคเอกชนนั้น รัฐบาลได้ใช้มาตรการส่งเสริมให้มีการลงทุนเพิ่มขึ้นเพื่อรักษาระดับการเติบโตของประเทศทำให้เกิดภาวะ "การใช้จ่ายเกินตัว" โดยใน พ.ศ.2524 สัดส่วนการออมของประเทศต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศมีเพียงร้อยละ 20.6 ขณะที่สัดส่วนการลงทุนสูงถึงร้อยละ 27.7 ทำให้บัญชีดุลเดินสะพัดขาดดุลถึงร้อยละ 7.11 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ในปี พ.ศ.2524 นอกจากนี้ ยังเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้อที่สูงถึงร้อยละ 11.6 ในปลายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 และรัฐบาลจำเป็นต้องประกาศลดค่าเงินบาทลงถึง 2 ครั้งในปีพ.ศ.2524 คือ ครั้งแรกลดลงร้อยละ 1.1 ในเดือนพฤษภาคม 2524 จาก 20.755 บาทต่อดอลลาร์สหรัฐฯ เป็น 21 บาทต่อดอลลาร์สหรัฐฯ และได้ประกาศลดค่าเงินบาทลงอีกร้อยละ 8.7 ในเดือนกรกฎาคม 2524 เป็น 23 บาทต่อดอลลาร์สหรัฐฯ เพื่อให้อัตราแลกเปลี่ยนสะท้อนค่าที่แท้จริงของเงินบาทและเพื่อความสามารถในการแข่งขันด้านการส่งออก รวมทั้งช่วยชะลอการนำเข้าของไทยได้ส่วนหนึ่ง (บัณฑิต นิจรการ และ ธีร ดาปสนันท์ 2535: 19)

ระยะที่สอง เป็นนโยบายที่ใช้ในระหว่างปี พ.ศ. 2526-2531 ซึ่งอยู่ในช่วงของการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 เนื่องจากประสบการณ์ของการดำเนินนโยบายในช่วงแรกที่ทำให้เกิดปัญหาการใช้จ่ายเกินตัวของรัฐบาล อันเป็นผลจากการดำเนินนโยบายทางการเงิน และการคลังที่ได้ก่อให้เกิดปัญหาด้านเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และการเงินระหว่างประเทศ รวมทั้งปัญหาการขาดดุลการค้า และการขาดดุลการชำระเงินระหว่างประเทศที่เพิ่มขึ้น ดังนั้นในระยะที่สองนี้ รัฐบาลจึงหันมาใช้นโยบายเพื่อการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจเป็นหลัก โดยเปลี่ยนแปลงการดำเนินมาตรการทางการเงินและการคลังใหม่ ทำให้ในระยะที่สองนี้ รัฐบาลได้ชะลอโครงการซึ่งต้องใช้ทุนมากหลายโครงการ เพื่อรักษาเสถียรภาพทางการเงินของประเทศ และสนับสนุนแผนงานที่ใช้ทุนน้อย เช่น แผนการแก้ไขปัญหาความยากจนในชนบท ใช้มาตรการลดการกีดกันต่างประเทศ และให้ธนาคารพาณิชย์สามารถปรับอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ และเงินฝากได้ตามภาวะตลาด ประกอบกับการขึ้นของทางรัฐบาล เพื่อให้กลไกของตลาดสามารถทำงานได้โดยเสรี นอกจากนี้รัฐบาลได้ยกเว้นภาษีดอกเบี้ยเงินกู้จากต่างประเทศ หัก ณ ที่จ่ายเพื่อจูงใจให้มีการนำเงินทุนจากต่างประเทศเข้ามา ซึ่งจะช่วยผ่อนคลายปัญหาดุลการชำระเงินขาดดุล และรัฐบาลยังได้ประกาศลดค่าเงินบาทลงอีกในเดือนพฤศจิกายน 2527 เป็นอัตรา 27 บาทต่อดอลลาร์สหรัฐฯ (ไอฟาร์ ไชยประวัติ 2530: 4) เพื่อบรรเทาปัญหาการขาดดุลการค้า ส่วนมาตรการด้านการคลังในช่วงนี้รัฐบาลได้หันมาใช้นโยบายการคลังแบบเข้มงวด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของงบประมาณการใช้จ่ายของประเทศ เช่น การให้ส่วนราชการต่าง ๆ ตัดทอนงบประมาณรายจ่ายลงทุกหมวดร้อยละ 5 ยกเว้นเงินเดือน ค่าจ้าง งบชำระหนี้ และงบค่าสาธารณูปโภค การห้ามโอนเงินเหลือจ่ายไปใช้ในหมวดอื่น การเพิ่มอัตราภาษีสรรพสามิต ภาษีโรงสีข้าว ภาษีตัวโดยสารในการเดินทางไปต่างประเทศ (ไอฟาร์ ไชยประวัติ 2530: 5)

ปัญหาที่สำคัญมากอีกประการหนึ่งที่รัฐบาลพลเอกเปรมต้องเผชิญ คือปัญหาการว่างงานที่เป็นปัญหาสะสมเรื้อรังมาตั้งแต่รัฐบาลในยุคนก่อน ๆ และได้ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น เมื่อประเทศไทยได้รับผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจโลกที่ตกต่ำ อันเป็นผลจากการขึ้นราคาน้ำมันของกลุ่มโอเปค และเมื่อสหรัฐอเมริกาได้ถอนฐานทัพออกจากประเทศไทย ในปี พ.ศ. 2518 ทำให้คนไทยที่เคยทำงานอยู่ในฐานทัพสหรัฐฯ ซึ่งได้รับค่าจ้างในอัตราสูงต้องว่างงาน

ลงประมาณ 50,000 คน และผู้มีงานทำในกิจการที่เป็นผลต่อเนื่องมาจากการตั้งฐานทัพของสหรัฐอเมริกาอีกประมาณ 50,000 คน ต้องว่างงานลงบางส่วน และบางส่วนได้รับรายได้น้อยลง (กระทรวงมหาดไทย, กรมแรงงาน 2526: 28) แม้ว่ารัฐบาลจะได้เข้าไปให้ความช่วยเหลือ แต่ก็ไม่สามารถทำได้ทั้งหมด เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจภายในประเทศไม่เอื้ออำนวย การว่างงานจึงเริ่มเป็นปัญหาที่ปรากฏให้เห็นชัด โดยคาดว่า การว่างงานในปี พ.ศ.2519 มีถึงประมาณ 1.2 ล้านคน และมีแนวโน้มที่สูงขึ้นอีกในปีต่อ ๆ มา ภายหลังการเปลี่ยนรัฐบาลในเดือนตุลาคม พ.ศ.2520 รัฐบาลใหม่ได้พยายามส่งเสริมโครงการพัฒนาทางการเกษตร และอุตสาหกรรม และได้สนับสนุนโครงการฟื้นฟูเศรษฐกิจชนบทที่ประสบภัยธรรมชาติ (กพป.) เพื่อช่วยลดการอพยพแรงงานจากชนบทที่เข้ามาหางานทำในเขตเมือง ทำให้รัฐบาลต้องใช้งบประมาณจำนวนมากเพื่อดำเนินการตามนโยบายที่กำหนดขึ้น แต่การแก้ปัญหาที่ยังไม่ประสบผลสำเร็จ จนกระทั่งในปี พ.ศ.2523 ที่พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เข้ามารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ภาวะการว่างงานยังคงเพิ่มขึ้นเพราะการจ้างงานในประเทศลดลง เนื่องจากต้นทุนการผลิตที่เพิ่มสูงขึ้นจากการดำเนินการของรัฐบาลในการปรับราคาน้ำมันภายในประเทศให้สูงขึ้นอีกหลายครั้ง ตามการปรับราคาน้ำมันของกลุ่มประเทศโอเปค นอกจากนี้ ในปี พ.ศ.2525 ซึ่งประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกยังคงประสบกับปัญหาความชะงักงันทางเศรษฐกิจ ผลผลิตทางการเกษตรของโลกในปีนั้นกลับได้ผลดีเป็นพิเศษ (สถาบันพัฒนาทักษะการบริหาร 2535: 10) ทำให้ความต้องการสินค้าเกษตรในหลายประเทศลดลง ประกอบกับผลผลิตของประเทศอุตสาหกรรมหลายประเทศชะลอตัวต่ำลง จนไม่สามารถผลิตได้ในอัตราเดียวกับปี 2524 เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ความต้องการสินค้าเกษตรของประเทศอุตสาหกรรมเหล่านี้ลดลง ก่อให้เกิดการแข่งขันกันอย่างรุนแรงระหว่างประเทศที่ส่งผลผลิตทางการเกษตรเป็นสินค้าออก ทำให้ราคาสินค้าเกษตรตกต่ำลงทั่วโลก (กระทรวงมหาดไทย, กรมแรงงาน 2526: 32) ประเทศไทยก็เป็นประเทศหนึ่งที่ส่งผลผลิตทางการเกษตรเป็นสินค้าออกที่สำคัญจึงได้รับความกระทบกระเทือนอย่างมากจากสภาวะการดังกล่าว เช่น อานาจซื้อของเกษตรกรซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศที่ลดลง ได้ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศทั้งในด้านการผลิต และการลงทุน โรงงานหลายแห่งต้องปิดกิจการ ขณะที่กิจการบางประเภทก็จำเป็นต้องลดจำนวนคนงานลงเพื่อลดปริมาณ และต้นทุนการผลิต เป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้ปัญหาการว่างงานในปี พ.ศ.2525 เพิ่มขึ้นสูงกว่าปี พ.ศ.2524 มาก เนื่องจากการเลิกจ้างมีอัตราสูงขึ้นถึงร้อยละ 207.7 จากการประมาณการของกรมแรงงาน

คาดว่าจำนวนคนว่างงานมีถึง 1.2 ล้านคน ดังนั้นรัฐบาลจึงจำเป็นต้องดำเนินโครงการสร้างงานในชนบทโดยใช้งบประมาณถึงปีละ 2 พันล้านบาท เพื่อให้คนในชนบทมีรายได้จากการทำงาน แม้ว่าจะเป็นช่วงสั้น ๆ ก่อนถึงฤดูการเกษตรใหม่ก็ตาม (วันเพ็ญ สุรฤกษ์ 2528: 3-4) ขณะเดียวกันรัฐบาลก็ให้การส่งเสริมในด้านการจัดหางานโดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งเสริมการจัดส่งคนงานไทยให้ไปทำงานในต่างประเทศให้กว้างขวางยิ่งขึ้น เพื่อช่วยลดปัญหาการว่างงาน และการขาดดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ* ลงส่วนหนึ่ง เนื่องจากการไปทำงานในต่างประเทศของคนงานไทยในปี พ.ศ.2525 มีจำนวนโดยประมาณว่าไม่ต่ำกว่า 350,000 คน (กระทรวงมหาดไทย, กรมแรงงาน 2526: 58) จึงเป็นการลดปัญหาการว่างงานในประเทศลงได้ส่วนหนึ่ง ขณะเดียวกันรายได้จากคนงานเหล่านี้ที่ได้ส่งกลับเข้ามาในประเทศโดยผ่านระบบธนาคารในปี 2525 มีจำนวนถึง 14,211.7 ล้านบาท ได้ช่วยลดปัญหาการขาดดุลการชำระเงินระหว่างประเทศได้ในระดับหนึ่ง และการที่รายได้เหล่านี้ส่วนใหญ่จะเข้าไปสู่ชนบท เนื่องจากคนงานที่ไปทำงานในต่างประเทศส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มีภูมิลำเนาอยู่ในชนบท โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ทำให้รายได้ที่คนงานไทยส่งกลับเข้ามามีผลต่อการยกระดับการครองชีพของคนในชนบทได้อีกส่วนหนึ่ง

นอกจากความพยายามของรัฐบาลที่จะสร้างงานภายในประเทศ และการส่งเสริมการไปทำงานในต่างประเทศของคนงานไทยแล้ว รัฐบาลไทยยังพยายามดำเนินนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศเพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศไทย เป็นเหตุให้มีการปรับปรุงด้านนโยบายและบทบาทของกระทรวงการต่างประเทศ ให้มีบทบาทในทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นอีกด้านหนึ่ง โดยรับหน้าที่ในการแสวงหา พัฒนา และขยายตลาดการค้าให้กับสินค้าของประเทศไทย เพื่อให้สามารถส่งออกสินค้าไทยให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ รวมทั้งการแสวงหาตลาดแรงงานไทยในต่างประเทศเพิ่มขึ้นด้วย นอกจากนี้ก็ให้พยายามชักชวนต่างประเทศให้เข้ามาลงทุนในประเทศไทย เพื่อช่วยให้การแก้ไขปัญหาการขาดดุลการค้า

* ดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ (balance of payment) หมายถึง กระแสการไหลเวียนของเงินตราระหว่างประเทศ ในการนำเงินเข้าประเทศและการนำเงินออกนอกประเทศ

และการขาดดุลการชำระเงินของประเทศมีโอกาสดีขึ้น การที่รัฐบาลต้องปรับปรุงนโยบายและบทบาทของกระทรวงการต่างประเทศ ให้มีบทบาทในการแสวงหาตลาดแรงงานไทยในต่างประเทศเพิ่มขึ้นนี้ ก็เนื่องมาจากในปี พ.ศ. 2526 ตลาดแรงงานในตะวันออกกลางเริ่มจะมีการอึมตัวเพราะโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ได้เริ่มเสร็จสิ้นลง ทำให้ความต้องการแรงงานในภูมิภาคนี้ลดลงไปด้วย แต่ปัญหาเศรษฐกิจภายในประเทศของไทยยังคงไม่สามารถแก้ไขได้ ผลประโยชน์จากการไปทำงานในต่างประเทศของคนไทยจึงยังคงมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศทั้งในด้านการลดปัญหาการว่างงาน และลดปัญหาการขาดดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว และถ้ารัฐบาลสามารถเพิ่มจำนวนคนงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศได้มากขึ้น ผลประโยชน์ที่ประเทศจะได้รับก็จะมากขึ้นตามไปด้วย

ปัญหาด้านเศรษฐกิจภายในประเทศเป็นส่วนสำคัญที่ก่อให้เกิดความต้องการไปทำงานในต่างประเทศของคนงานไทย โดยตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2516 ความต้องการไปทำงานในต่างประเทศของคนงานไทยมีแรงจูงใจที่แตกต่างไปจากแรงจูงใจของการไปทำงานในต่างประเทศของคนไทยในระยะก่อน ๆ เนื่องจากการไปทำงานของคนไทยตั้งแต่ปี 2516 เป็นการไปทำงานของคนงานที่ได้รับการศึกษาสูงนัก และเป็นการไปทำงานที่เกิดขึ้นเพราะปัญหาทางเศรษฐกิจภายในประเทศเป็นสำคัญ โดยทั่ว ๆ ไปแล้วการเคลื่อนย้ายแรงงานจากประเทศหนึ่ง ไปสู่อีกประเทศหนึ่งนั้น มีปัจจัยที่ผลักดันให้เกิดความต้องการออกไปทำงานในต่างประเทศ ซึ่งพอจะสรุปได้ดังนี้ (วิชัยยา ไตสงวน และวรรณศิริ นัยวิจิต 2534: 15, อ้างจาก นิพนธ์ พัวพงศกร)

1. อัตราการว่างงาน และการทำงานต่ำกว่าระดับในประเทศสูง ซึ่งแสดงให้เห็นว่าในประเทศนั้นี่มีแรงงานส่วนเกินมาก เป็นผลให้แรงงานที่ไม่สามารถทำงานทำได้ต้องเป็นผู้ที่ว่างงาน และแรงงานบางส่วนต้องยอมทำงานที่ต่ำกว่าระดับความสามารถ เมื่อแรงงานเหล่านี้มีโอกาสก็อาจจะออกไปทำงานนอกประเทศ
2. ระดับค่าจ้างและเงินเดือนต่ำกว่าอัตราค่าจ้างและเงินเดือนของแรงงานที่ประกอบอาชีพเดียวกันในต่างประเทศมาก ก็อาจจะเป็นเหตุให้แรงงานในประเทศออกไปหารายได้ที่สูงกว่าในประเทศอื่น
3. การขาดแรงจูงใจด้านความก้าวหน้าในอาชีพที่ทำงานอยู่
4. นโยบายด้านการวางแผนกำลังคนที่ไม่เหมาะสมทำให้กำลังคนในบางอาชีพ

มากจนเกินไป รวมทั้งการฝึกฝนอบรมที่ไม่ตรงกับความต้องการและระดับการพัฒนาของประเทศ ทำให้คนเหล่านี้ไม่สามารถทำงานในประเทศที่เหมาะสมกับความสามารถได้ ซึ่งอาจจะทำให้ต้องออกไปทำงานในต่างประเทศ

5. ในบางประเทศอาจจะมีปัญหาทางสังคม หรือการเมือง ที่เป็นเหตุให้เกิดความไม่พอใจที่จะอยู่ในประเทศนั้นอีกต่อไป

ในส่วนของประเทศไทยนั้น การเดินทางไปทำงานในต่างประเทศของคนไทยก็มีสาเหตุจากปัจจัยที่กล่าวมาด้วยเช่นกัน โดยในระยะแรก การเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ นั้นมีสาเหตุมาจากการที่อัตราค่าจ้างในประเทศที่ไปทำงานสูงกว่าในประเทศมาก ไม่ได้เกิดจากปัญหาทางเศรษฐกิจภายในประเทศ คนกลุ่มนี้ส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่ได้รับการศึกษาสูง เช่น แพทย์ พยาบาล วิศวกร เป็นต้น โดยจะไปทำงานในประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา และประเทศในยุโรป เมื่อไปทำงานแล้วส่วนใหญ่มักจะตั้งรกรากอยู่ในประเทศนั้นทำให้ไม่มีการส่งเงินกลับเข้ามาในประเทศมากนัก ดังนั้นการเดินทางไปทำงานในต่างประเทศของคนไทยในระยะแรกนี้จึงไม่ก่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจให้กับประเทศ นอกจากนั้นยังเป็นเหตุให้เกิดปัญหาการขาดแคลนทรัพยากรบุคคลในสาขาวิชาชีพดังกล่าวด้วย

ส่วนการเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ ในลักษณะที่เป็นธุรกิจเกี่ยวกับการจัดการส่งแรงงานไทยไปทำงานในต่างประเทศ และก่อให้เกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจแก่ประเทศนั้น เริ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2516 จากการจัดส่งคนงานไทยไปทำงานในประเทศอังกฤษ เนื่องจากประเทศอังกฤษต้องการคนงานไปทำงานด้านบริการ เช่น พนักงานเสิร์ฟ คนเลี้ยงเด็ก พนักงานในโรงแรม เป็นต้น แต่ก็ไม่มีจำนวนมากนัก และการเดินทางไปทำงานในประเทศอังกฤษได้ลดลงอย่างมากในปี พ.ศ. 2519 เนื่องจากรัฐบาลอังกฤษมีนโยบายที่เข้มงวดในการเข้ามาทำงานของคนต่างชาติมากขึ้น ส่วนการเดินทางไปทำงานในตะวันออกกลางของคนงานไทยนั้นได้เริ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2518 แต่มีจำนวนไม่มากนัก โดยคนงานส่วนใหญ่จะเป็นคนงานที่เคยทำงานกับบริษัทก่อสร้างและซ่อมบำรุง ซึ่งรับเหมางานอยู่ในฐานทัพสหรัฐอเมริกาที่มาตั้งอยู่ในประเทศไทย ดังนั้นเมื่อบริษัทเหล่านี้สามารถประมูลงานก่อสร้างในตะวันออกกลางได้ ก็จะมาติดต่อคนงานไทยที่เคยทำงานร่วมกัน และรู้งานดีให้ไปทำงานด้วย

เมื่อคนงานไทยกลุ่มแรก ที่ไปทำงานในกลุ่มประเทศแถบตะวันออกกลาง เดินทางกลับมาพร้อมกับเงินออมจำนวนมาก ประกอบกับสภาวะทางเศรษฐกิจของประเทศไทยที่ได้รับผลกระทบกระเทือนจากวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งแรก ทำให้สินค้ามีราคาแพงขึ้น ค่าครองชีพสูง การลงทุนมีน้อย และอุตสาหกรรมไม่ขยายตัว ส่งผลให้อัตราการว่างงานในประเทศเพิ่มขึ้นจาก 0.8 ล้านคนในปี พ.ศ.2516 เป็น 1.2 ล้านคนในปี พ.ศ.2519 นอกจากนี้ยังมีปัญหาการว่างงานตามฤดูกาล และปัญหาความยากจน ดังนั้น เมื่อได้ข่าวว่าคนงานไทยที่ไปทำงานในตะวันออกกลางสามารถหาเงินได้ปีละเกือบ 2 แสนบาท โดยที่คนเหล่านั้นไม่ใช่แรงงานที่มีฝีมือและความรู้มากนัก เป็นเหตุให้ความต้องการเดินทางไปทำงานต่างประเทศมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น โดยในปี พ.ศ.2519-2520 ทั้งคนงานไทย และบริษัทจัดหางานเอกชนได้เริ่มให้ความสนใจกับการไปทำงานในต่างประเทศ โดยเฉพาะในประเทศตะวันออกกลาง และการไปทำงานต่างประเทศนี้ได้เริ่มแพร่หลายไปทั่วประเทศในปี พ.ศ.2521 ทำให้จำนวนคนงานไทยที่เดินทางไปทำงานในต่างประเทศมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นกว่าปี พ.ศ.2520 เป็นจำนวนมาก (กมลลักษณ์ โตสกุล 2526: 33-36) ส่วนจำนวนคนงานที่เดินทางไปปี พ.ศ.2522 ลดลงจากปี พ.ศ.2521 แต่ในปี พ.ศ.2523 จำนวนคนงานไทยที่เดินทางไปทำงานต่างประเทศกลับมีจำนวนเพิ่มสูงขึ้น เนื่องจากสถานการณ์ทางเศรษฐกิจในปีนั้นประสบปัญหาหลายประการ เช่น ภาวะฝนแล้งทำให้ผลผลิตทางการเกษตรหลายชนิดลดลง ระดับราคาสินค้าสูงขึ้น โดยเพิ่มขึ้นร้อยละ 19.9 เมื่อเทียบกับอัตราการเพิ่มของระดับราคาสินค้าในปี พ.ศ.2522 ซึ่งเพิ่มขึ้นร้อยละ 9.9 ความตกต่ำทางเศรษฐกิจภายในประเทศดังกล่าวจึงเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้จำนวนคนงานที่ต้องการไปทำงานในต่างประเทศเพิ่มขึ้น ส่วนในปี พ.ศ.2524 มีรายงานจากธนาคารพาณิชย์แห่งหนึ่งว่า สถิติการล้มละลายของบริษัทและองค์การต่าง ๆ สูงกว่าในปี พ.ศ.2523 ถึงร้อยละ 50 เนื่องจากความปั่นป่วนของภาวะเศรษฐกิจภายในประเทศ จากการประกาศขึ้นค่าน้ำค่าไฟ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประกาศลดค่าเงินบาท การลดการปล่อยเงินกู้ (สยามจดหมายเหตุ 1-8 กันยายน 2524: 1051) ทำให้ปัญหาการว่างงานในประเทศเพิ่มขึ้น ดังนั้นจึงมีส่วนผลักดันให้การไปทำงานในต่างประเทศของคนไทยสูงขึ้น ดังตารางที่ 2 แสดงจำนวนคนงานไทยที่เดินทางไปทำงานในต่างประเทศระหว่าง พ.ศ.2518-2524

ตารางที่ 2 จำนวนคนไทยที่เดินทางไปทำงานในต่างประเทศระหว่าง พ.ศ.2518-2524

หน่วย : คน

ประเทศ	2518	2519	2520	2521	2522	2523	2524
ซาอุดีอาระเบีย	16	327	2,855	8,502	7,645	9,948	9,420
ลิเบีย	-	-	-	-	-	6,497	10,020
อิรัก	-	-	-	-	-	959	1,823
กาตาร์	-	-	-	76	165	1,107	1,538
คูเวต	-	-	-	2,176	188	958	608
บาห์เรน	968	960	778	-	75	306	380
สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์	-	-	-	262	146	757	59
เยเมนใต้	-	-	-	-	6	215	-
จอร์แดน	-	-	-	-	10	33	-
อิสราเอล	-	-	-	-	100	-	-
คูโบ	-	-	239	-	-	-	-
เกาะเวด	-	-	-	-	134	-	-
รวม	984	1,287	3,870	14,215	8,469	20,780	23,848

ที่มา : กรมแรงงาน

ขณะเดียวกัน การเดินทางไปทำงานต่างประเทศของคนไทยในช่วงนี้ก็ส่งผลให้มีรายได้ส่งกลับเข้ามาในประเทศไทยจำนวนมากขึ้นทุกปี ดังตารางที่ 3 โดยแรงงานส่วนใหญ่ที่

เดินทางไปทำงานในต่างประเทศจะมาจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งเป็นภูมิภาคที่ประสบกับปัญหาความแห้งแล้ง การเพาะปลูกไม่ค่อยได้ผล ทำให้ประชากรจากภาคนี้อพยพเข้ามาหางานทำในเขตเมืองเป็นจำนวนมาก ก่อให้เกิดปัญหาชุมชนแออัดในเขตเมือง จากสถิติของสำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ แรงงานไทยที่เดินทางไปทำงานในภูมิภาคตะวันออกเฉียงกลางส่วนใหญ่ คือร้อยละ 81 จะได้รับการศึกษาในระดับประถมศึกษา (วัชรียา ไตสงวน และวรรณศิริ นัยวิจิต 2534: 15)

ตารางที่ 3 รายได้ส่งกลับของคนงานไทยผ่านระบอบธนาคาร ระหว่างปี พ.ศ. 2519-2524

ปี พ.ศ.	รายได้ส่งกลับ (ล้านบาท)	อัตราการเปลี่ยนแปลงเฉลี่ย (ร้อยละ)
2519	485.1	
2520	911.6	87.9
2521	2,111.6	131.6
2522	3,818.3	80.8
2523	7,703.0	101.7
2524	10,428.2	35.4

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

ในเรื่องของนโยบายส่งเสริมการไปทำงานต่างประเทศของคนไทยนั้น รัฐบาลของพลเอกเปรม ได้เริ่มให้ความสนใจอย่างจริงจังในช่วงปี พ.ศ. 2524 เป็นต้นมา เนื่องจากสภาวะทางเศรษฐกิจของประเทศที่ตกต่ำ ปัญหาการว่างงานมีอัตราที่สูงขึ้นทุกปี การไปทำงานในต่างประเทศของคนไทย ซึ่งได้มีการประมาณว่าประเทศไทยมีแรงงานที่

อพยพออกไปทำงานในต่างประเทศทั่วโลก ไม่ต่ำกว่า 200,000 คน จึงเป็นการช่วยบรรเทาปัญหาการว่างงานภายในประเทศได้ไม่น้อย นอกจากนี้รายได้ซึ่งคนไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศส่งกลับเข้ามาก็มีจำนวนมาก ด้วยเหตุที่สภาวะทางเศรษฐกิจของประเทศในขณะนี้กำลังประสบปัญหาอย่างหนักดังที่ได้กล่าวมาแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการขาดดุลการค้า และการขาดดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ โดยในปี พ.ศ.2524 ได้มีการคาดคะเนว่าประเทศไทยจะขาดดุลการค้าถึง 70,000 ล้านบาท จากการขาดดุลการค้า 47,000 ล้านบาท และ 62,000 ล้านบาท ในปี พ.ศ.2522 และ พ.ศ.2523 ตามลำดับ (สยามจดหมายเหตุ 1-8 มกราคม 2524: 7) ดังนั้น รายได้ของแรงงานไทยที่ส่งกลับเข้ามาผ่านระบบธนาคาร และรายได้อีกส่วนหนึ่งที่นำติดตัวเข้ามาโดยไม่ผ่านระบบธนาคาร จึงมีส่วนสำคัญในการบรรเทาปัญหาการขาดดุลการค้า และดุลการชำระเงินของประเทศ และถ้ารัฐบาลสามารถส่งเสริมการไปทำงานในต่างประเทศให้กว้างขวางยิ่งขึ้นได้ ก็จะช่วยให้การแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจภายในประเทศมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ประกอบกับปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการที่คนงานไทยที่ต้องการเดินทางไปทำงานในต่างประเทศที่เพิ่มมากขึ้นด้วย เช่น ปัญหาการหลอกลวงคนงาน ปัญหาการทอดทิ้งคนงาน ปัญหาการตัดราคาระหว่างผู้ส่งแรงงานในประเทศต่าง ๆ ทำให้คนงานไม่ได้รับค่าจ้างในอัตราที่ควรจะได้รับ และปัญหาการไม่ได้ทำงานหรือไม่ได้ค่าจ้างตามที่ระบุไว้ในสัญญา เป็นต้น (กระทรวงมหาดไทย, กรมแรงงาน 2526: 57-58) ดังนั้นรัฐบาลจึงได้กำหนดนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ที่เป็นการส่งเสริมการออกไปทำงานต่างประเทศของคนงานไทย และแนวทางการดำเนินงานเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นกับคนงานไทยไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525-2529) ซึ่งมีเป้าหมายที่จะปูพื้นฐานทางเศรษฐกิจ และการสร้างการพัฒนาที่มีคุณภาพโดยเน้นการแก้ไขปัญหาสังคมต่าง ๆ โดยสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยส่วนรวมให้สูงขึ้นร้อยละ 6.6 และลดอัตราการว่างงานลงให้เหลือร้อยละ 1.5 ในปี พ.ศ.2529 ขณะเดียวกันก็จะแก้ไขปัญหาเรื้อรังของประเทศ โดยเน้นถึงปัญหาความยากจนในชนบท การขาดเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและสังคม การปรับฐานะเศรษฐกิจให้เข้ากับภาวะเศรษฐกิจของโลกในยุคที่น้ำมันมีราคาแพง พยายามลดการขาดดุลการค้าให้เหลือร้อยละ 6 ต่อปี เร่งรัดการส่งออกให้สูงขึ้นร้อยละ 23 ต่อปีและชะลอการนำเข้าให้เหลือร้อยละ 13 ต่อปีกับทั้งเร่งรัดการเพิ่มเงินออมและการลงทุนให้สูงขึ้น



นอกจากนี้รัฐบาลของพลเอกเปรม ยังได้มอบหมายงานในส่วนที่เกี่ยวกับ การคุ้มครองคนไทย การรักษา การขยายตลาด การแสวงหา และการพัฒนาตลาดแรงงานของไทยในต่างประเทศ ให้กระทรวงการต่างประเทศรับไปปฏิบัติด้วย โดยได้กำหนดไว้ในคำแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภา สมัยที่ 2 (พ.ศ.2526-2529) และสมัยที่ 3 (พ.ศ.2529-2532) เนื่องจากผลของการดำเนินงานในการส่งเสริมคนงานไทยให้ไปทำงานในต่างประเทศได้รับผลดี ทั้งในด้านเงินรายได้ที่คนงานไทยส่งกลับเข้ามาในประเทศ และจำนวนคนงานที่เดินทางไปทำงานต่างประเทศ ซึ่งช่วยให้เป้าหมายของแผนการพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 เป็นไปได้มากขึ้น เนื่องจากการไปทำงานในต่างประเทศมีส่วนช่วยแก้ไขปัญหาคือ ความยากจนในชนบท การเพิ่มเงินออมภายในประเทศจากรายได้ที่ส่งกลับ และที่สำคัญอย่างยิ่งคือ การบรรเทาปัญหาการว่างงานในประเทศ นอกจากนี้ตลาดต่างประเทศของไทยบางแห่งเริ่มจะมีการอิ่มตัว ดังนั้น จึงต้องเตรียมหาช่องทางที่จะแสวงหาตลาดใหม่ ๆ เพื่อให้สามารถขุดเขยตลาดเดิม ซึ่งเครื่องมือที่ดีที่สุดของรัฐในการดำเนินการในด้านนี้ ได้แก่ สถานทูตไทยในประเทศต่าง ๆ ที่จะสามารถทำการศึกษา ทบทวน และวิเคราะห์แนวโน้มความต้องการแรงงานในประเทศต่าง ๆ และหนทางที่ประเทศไทยจะสามารถขยายตลาดแรงงานไปยังประเทศใหม่ ๆ ขณะเดียวกันก็พยายามรักษาตลาดเดิมเอาไว้ และหาทางขยายตลาดในประเทศนั้นเท่าที่จะทำได้

จากการวิเคราะห์ของนักเศรษฐศาสตร์ เชื่อว่า การที่แรงงานไทยตัดสินใจไปทำงานในต่างประเทศ โดยเฉพาะในตะวันออกกลางซึ่งมีความแตกต่างทางด้านประเพณี และขนบธรรมเนียม รวมทั้งภาษา และศาสนา ก็เนื่องมาจากค่าจ้างที่สูงกว่าในประเทศ ประกอบกับประเทศไทยกำลังประสบปัญหาการว่างงานอย่างรุนแรง จากการศึกษาของ ดร.นิพนธ์ พัวพงศกร พบว่า รายได้ในต่างประเทศสูงกว่ารายได้ในประเทศประมาณตั้งแต่ 2-5 เท่า นอกจากนี้ยังมีรายได้อื่น ๆ เช่น ค่าล่วงเวลา โบนัส และสวัสดิการอื่น ๆ โดยเฉพาะในประเทศแถบตะวันออกกลางจะมีสวัสดิการอยู่ในเกณฑ์ดีมาก เช่น วันหยุดประจำปี ค่าเดินทาง ค่าอาหาร ค่าที่พัก การรักษาพยาบาล ซึ่งเมื่อนำค่าจ้าง และสวัสดิการต่าง ๆ มารวมกันเป็นรายรับแล้ว จะทำให้มีรายได้ที่สูงจนเป็นเหตุจูงใจให้คนงานไทยเดินทางไปทำงานในประเทศตะวันออกกลางกันมาก (วัชรียา ไตสงวน และวราภรณ์ นัยวิฑิต 2534: 16-17)

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2527 จำนวนคนงานไทยที่เดินทางไปทำงานในตะวันออกกลาง เริ่มมีจำนวนลดน้อยลง เนื่องจากความต้องการแรงงานในตะวันออกกลางลดลง เพราะราคาน้ำมันในตลาดโลกเริ่มลดต่ำลงทำให้รายได้หลักของประเทศเหล่านี้ลดลงด้วย แต่รายได้ส่งกลับของคนงานไทยในต่างประเทศโดยรวมแล้วไม่ได้ลดลง เนื่องจากคนงานไทยเริ่มไปทำงานในตลาดแรงงานในภูมิภาคอื่นเพิ่มขึ้น เช่น สิงคโปร์ ญี่ปุ่น เยอรมนี บรูไน ฯลฯ

ผลจากการดำเนินนโยบายด้านการส่งเสริมแรงงานไทยไปทำงานในต่างประเทศของรัฐบาลพลเอกเปรม นับได้ว่าประสบความสำเร็จพอสมควรดังตารางที่ 4 รายได้ส่งกลับของคนงานไทยผ่านระบบธนาคารระหว่างปี พ.ศ. 2525-2531 ตารางที่ 5 รายได้จากคนงานไทยในต่างประเทศเปรียบเทียบกับรายได้จากการส่งออกข้าว และการส่งออกสินค้าเกษตรกรรม และตารางที่ 7 จำนวนคนงานไทยที่เดินทางไปทำงานต่างประเทศระหว่าง พ.ศ. 2525-2532 ซึ่งมีส่วนช่วยให้ประเทศไทยไม่ต้องประสบกับภาวะความยากลำบากทางเศรษฐกิจจนเกินไป และยังมีผลทางอ้อมต่อเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาลด้วย เพราะถ้าหากคนไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศเหล่านี้ไม่สามารถหางานทำในประเทศได้ ก็จะก่อให้เกิดปัญหาการว่างงานในอัตราที่สูง ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อภาวะทางเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม เช่น การอพยพเข้ามาหางานทำในเขตเมือง ปัญหาความยากจน ปัญหาการก่ออาชญากรรม ฯลฯ อันอาจจะนำไปสู่ความไม่มั่นคงทางการเมืองได้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 4 รายได้ส่งกลับของหน่วยงานไทยผ่านธนาคาร ระหว่างปี พ.ศ.2525-2531

ปี พ.ศ.	รายได้ส่งกลับ (ล้านบาท)	อัตราการเปลี่ยนแปลงเฉลี่ย (ร้อยละ)
2525	14,221.7	36.4
2526	19,457.3	36.8
2527	21,117.7	8.5
2528	23,795.8	12.7
2529	20,899.8	(12.2)
2530	21,596.0	3.3
2531	23,636.0	9.4

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

หมายเหตุ : ตัวเลขในวงเล็บมีค่าเป็นลบ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 5 รายได้จากคนงานไทยในต่างประเทศเปรียบเทียบกับรายได้จากการส่งออกข้าวและการส่งออกสินค้าเกษตรกรรม และอุตสาหกรรม

(หน่วย : ล้านบาท)

ประเภทของรายได้	2527	2528	2529
1. รายได้ที่คนงานไทยในต่างประเทศส่งกลับประเทศ โดยผ่านระบบธนาคาร	21,117.6	23,795.8	20,832.4
2. รายได้ที่คนงานไทยในต่างประเทศส่งกลับประเทศ โดยไม่ผ่านระบบธนาคาร	6,335.2	7,138.7	6,249.7
3. รวมรายได้ทั้งหมดที่คนงานไทยในต่างประเทศ ส่งกลับประเทศไทย	27,452.8	30,934.5	27,082.1
4. รายได้ที่ได้จากการส่งออกข้าวไปจำหน่ายใน ต่างประเทศ (อัตราร้อยละของรายได้ของคนงานไทยในต่างประเทศ ต่อรายได้จากการส่งออกข้าวไปจำหน่ายในต่างประเทศ)	25,932.0 105.8	22,255.0 139.0	20,315.0 133.3
5. รายได้ที่ได้จากการส่งออกสินค้าเกษตรกรรมและ อุตสาหกรรมของประเทศไทย (อัตราร้อยละของรายได้ของคนงานไทยในต่างประเทศ ต่อรายได้จากการส่งออกสินค้าเกษตรกรรมและ อุตสาหกรรมของประเทศไทย)	175,237.0 15.6	190,000.0 16.3	233,383.0 11.6

หมายเหตุ : รายได้ที่คนงานไทยในต่างประเทศส่งกลับประเทศไทยโดยไม่ผ่านระบบธนาคาร เป็นจำนวนเงินที่คนงานไทยได้นำติดตัว และ/หรือซื้อสิ่งของ
กลับมาประมาณ 30 % ของจำนวนเงินโอนที่ส่งกลับประเทศไทยโดยผ่านระบบธนาคาร

ตารางที่ 6 จำนวนคนงานไทยที่เดินทางไปทำงานในต่างประเทศระหว่าง พ.ศ.2525-2532

(หน่วย : คน)

ประเทศ	2525	2526	2527	2528	2529	2530	2531	2532
ซาอุดีอาระเบีย	88,178	51,955	47,587	42,664	67,743	64,134	66,154	61,442
ลิเบีย	9,034	5,084	-	7,401	9,231	9,216	13,386	13,215
อิรัก	3,140	-	5,900	6,101	8,116	4,434	2,756	2,829
กาตาร์	2,825	1,472	801	746	1,649	1,813	1,981	2,328
คูเวต	577	2,573	2,514	1,200	4,405	3,216	3,952	3,473
บาห์เรน	10	198	-	-	1,123	1,156	1,532	1,773
สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์	310	161	-	-	1,698	2,382	1,158	1,048
เยเมนใต้	20	-	-	-	-	-	-	-
จอร์แดน	150	228	-	-	-	-	-	121
อิสราเอล	362	-	-	-	-	-	-	-
อิหร่าน	-	-	-	-	-	-	-	-
คูโบ	-	-	-	-	-	-	-	-
เกาะเวด	-	-	-	-	-	-	-	-
โอมาน	-	109	736	189	544	214	349	357
เยเมนเหนือ	-	-	-	-	1,116	652	221	45
รวม	105,535	64,633	57,538	58,301	94,890	87,310	91,905	83,929