

บทที่ 4

โครงการสร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำน้ำเทิน 2 ภายใต้แนวทาง “จินตนาการใหม่”

ภายหลังจากการสถาปนาสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ใน ค.ศ. 1975 แม้รัฐบาลจะพยายามอย่างมากในการดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อเปลี่ยนผ่านระบบเศรษฐกิจของประเทศที่อ่อนแอและบอบช้ำมาจากสงครามกึ่งเอกราชและความเป็นเอกภาพแห่งชาติ เข้าสู่ระบบเศรษฐกิจสังคมนิยมแบบเร่งรัด¹ (accelerated socialization) ด้วยความมุ่งหวังว่าจะสามารถนำพาประเทศ ซึ่งเป็นสังคมเกษตรกรรมที่ล้าหลังข้ามขั้นตอนแห่งทุนนิยมไปสู่สังคมนิยมได้โดยทันที แต่ในความเป็นจริง ความคิดที่ว่ามีแต่สังคมนิยมเท่านั้น ที่จะ“รับประกันสิทธิอย่างครบถ้วนให้ประเทศชาติก้าวไปสู่ความวัฒนาถาวรและก้าวไปทันกับบรรดาประเทศที่เจริญก้าวหน้าของยุคสมัย”² ก็ไม่สามารถประสบผลสำเร็จตามที่ได้กำหนดเอาไว้ ท้ายที่สุดในปี ค.ศ. 1986 ในการประชุมสมัชชาใหญ่ครั้งที่ 4 ของพรรคประชาชนปฏิวัติลาว ก็ได้ตัดสินใจปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศให้สอดคล้องกับกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกในช่วงสุดท้ายของสงครามเย็น ด้วยการปรับเปลี่ยนนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจจากเศรษฐกิจวางแผนแบบระบบสังคมนิยม สู่วาระแบบกลไกตลาดเสรีแบบทุนนิยม หรือที่เรียกว่านโยบาย “จินตนาการใหม่” (New Thingking)

จินตนาการใหม่ ไม่เพียงแต่จะเป็นที่มาของการปรับเปลี่ยนนโยบายในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ แต่ยังเป็นการนำประเทศเข้าสู่ยุคใหม่ ซึ่งเป็นยุคแห่งการปฏิรูปประเทศในหลายด้าน โดยเฉพาะการปฏิรูปด้านเศรษฐกิจ ขณะที่ในด้านการเมืองยังคงยึดมั่นในระบอบสังคมนิยม รักษาอำนาจผูกขาดของพรรคประชาชนปฏิวัติลาวไว้ ดังที่ได้ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับแรก (1991) ของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ในมาตรา 3 หมวดที่ 1 ว่าด้วยระบอบการเมืองว่า “สิทธิเป็นเจ้าประเทศชาติของประชาชนลาวทุกเผ่าพันธุ์ได้รับการปฏิบัติ และรับประกันด้วยการเคลื่อนไหวของระบบการเมือง ซึ่งมีพรรคประชาชนปฏิวัติลาวเป็นแกนนำ”³ อย่างไรก็ตามเพื่อให้ความมุ่งหมายในการพัฒนาเศรษฐกิจตามแนวทางจินตนาการใหม่สัมฤทธิ์ผล พรรคประชาชนปฏิวัติลาว

¹ World Bank, Report No. 31758-LA, (March 10, 2005), p. 2.

² ไกสอน พมวิหาน, 25 ปีแห่งการต่อสู้และชัยชนะของพักปะชาชนปะดิวัดลาว, (เวียงจันทน์: มปท., 1980), หน้า. 62-63.

³ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว, (เวียงจันทน์: โรงพิมพ์แห่งรัฐ, 1991), หน้า 1.

และรัฐบาลลาว ก็จำเป็นต้องดำเนินการปรับปรุงแนวทางการบริหารประเทศในด้านต่าง ๆ ให้สอดคล้องต้องกันอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

การปฏิรูปเศรษฐกิจภายใต้นโยบายจินตนาการใหม่นี้ ไม่สามารถปฏิเสธได้ว่าเกิดจากปัจจัยภายในอย่างเดียว แต่ยังได้รับผลกระทบอย่างหนักจากกระแสโลกาภิวัตน์อันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างระบบโลก ภายหลังจากการล่มสลายของสหภาพโซเวียต และบรรดาประเทศสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ในยุโรปตะวันออก ส่งผลให้ลาวซึ่งเป็นประเทศเล็ก ๆ อาศัยความช่วยเหลือจากต่างประเทศเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจสังคมของตนนั้น จึงต้องปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ในการพัฒนาประเทศคืนใหม่ให้สอดคล้องกับกระแสโลกาภิวัตน์ภายหลังสิ้นสุดสงครามเย็น โดยการขยายการเปิดประเทศเพื่อรับการลงทุนและความช่วยเหลือจากประเทศตะวันตกมากขึ้น โดยเฉพาะความช่วยเหลือจากธนาคารโลก (World bank) ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้โครงการพัฒนาเขื่อนน้ำเทิน 2 ที่ได้รับแนวความคิดการพัฒนาแบบทุนนิยม แต่ชะงักไปด้วยปัญหาทางการเมืองในภูมิภาคก็คือในประเศลาว ถูกฟื้นฟูขึ้นมาใหม่อีกครั้งในปี ค.ศ. 1990 และในที่สุดก็นำไปสู่การตกลงเห็นดีให้การสนับสนุนของธนาคารโลกในปี ค.ศ. 2005

ปัญหาของการพัฒนาเศรษฐกิจตามแนวทางสังคมนิยม

แม้พรรคประชาชนปฏิวัติลาวจะประสบความสำเร็จในการปฏิบัติเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศเข้าสู่ระบอบสังคมนิยมในปลายปี 1975 แต่ชัยชนะของพรรคฯ ตั้งอยู่บนความพังทลายของประเทศที่ยากจนที่สุดประเทศหนึ่งในโลก เนื่องจากได้รับผลกระทบจากสงครามกู้เอกราชเพื่อปลดแอกปกครองของต่างประเทศ และสงครามเพื่อต่อต้านการแทรกแซงของประเทศจักรวรรดินิยมอเมริกาที่ดำเนินมายาวนานกว่า 3 ทศวรรษ ซึ่งได้กล่าวมาแล้วในบทก่อน ได้ก่อให้เกิดความสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนผู้บริสุทธิ์ นอกจากนี้ ลาวยังสูญเสียบุคลากร โดยเฉพาะในกลุ่มของข้าราชการ พ่อค้า นักธุรกิจ ที่ได้อพยพลี้ภัยไปอยู่ต่างประเทศเป็นจำนวนมาก และที่สำคัญ คือ ปัญหาจากการตัดความช่วยเหลือจากประเทศตะวันตกโดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา ซึ่งเคยเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ระบบเศรษฐกิจของลาวในช่วงก่อนหน้านี้นี้ดำรงอยู่ได้ ก็ยังทำให้ระบบเศรษฐกิจของลาวภายหลังการปฏิวัติอยู่ในสภาพที่แทบจะล้มละลาย แต่ด้วยเจตนารมณ์ทางอุดมการณ์ และเชื่อมั่น

ว่าจะสามารถแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและนำพาประเทศ ซึ่งขณะนั้น เป็นสังคมเกษตรกรรมล่าหลัง ข้ามขั้นตอนแห่งทุนนิยมพัฒนาไปสู่ “สังคมนิยม” ได้โดยทันที¹

ถึงแม้ว่ารัฐบาลลาวได้ใช้มาตรการต่าง ๆ เพื่อเปลี่ยนผ่านระบบเศรษฐกิจสู่สังคมนิยม ด้วยการนำหลักการวางแผนและบริหารเศรษฐกิจจากส่วนกลาง และสร้างรูปแบบความสัมพันธ์ทางการผลิตแบบสังคมนิยมขึ้นใหม่ คือ ได้นำใช้ระบบสหกรณ์ารวม เพื่อหวังนำเอาระบบจักรกลและเทคโนโลยีที่ทันสมัยตามแบบการผลิตสังคมนิยม ใช้เข้าในการทำการเกษตรเพื่อเพิ่มผลผลิตสูงขึ้น ให้เพียงพอับความต้องการ และพึ่งตนเองทางด้านข้าวกิน อาหาร และพืชผักต่าง ๆ ทางนี้เพื่อเป็นปัจจัยพื้นฐานในการก้าวเข้าสู่สังคมนิยมโดยไม่ผ่านระบบเศรษฐกิจของทุนนิยม แต่ผลประภู่ว่า มาตรการต่าง ๆ ที่รัฐบาลลาวนำมาใช้เพื่อเร่งรัดการเปลี่ยนผ่านระบบเศรษฐกิจสู่สังคมนิยม ได้ก่อให้เกิดวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรงโดยเฉพาะนโยบายด้านการเกษตรนำเอาระบบสหกรณ์ารวมมาใช้เพื่อหวังจะเปลี่ยนแทนวิธีการทำนาแบบดั้งเดิมของชาวลาวไม่ประสบผลสำเร็จ ส่งผลให้การผลิตข้าวตกต่ำ นอกนี้การยุติบทบาทของเอกชนทำให้เกิดการขาดแคลนสินค้าอุปโภคบริโภคในทั่วประเทศอย่างรุนแรง

สภาพการณ์ดังกล่าว ได้สะท้อนให้เห็นนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมที่รัฐบาลนำมาใช้ โดยเฉพาะการนำพาประชาชนจัดตั้งสหกรณ์การเกษตรแบบนารวม ส่งผลให้เกิดความไม่พอใจ ขาดความรับผิดชอบต่อการผลิตอย่างกว้างขวางในหมู่ประชาชน จนนำมาสู่ปัญหาด้านความมั่นคง เนื่องจากประชาชนจำนวนมาก พากันหลบหนีออกนอกประเทศ ในขณะที่ “ฝ่ายไม่หวังดี” ก็อาศัยความไม่พอใจของประชาชนโดยการโฆษณาบิดเบือน ใ้ร้ายป้ายสี แทรกซึมบ่อนทำลายเสถียรภาพของรัฐบาล

ความไม่ประสบผลสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นนี้ มีสาเหตุมาจากความบกพร่องในระดับของการวางแผนเพื่อเป็นการเร่งเปลี่ยนผ่านสู่ระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมมากเกินไป โดยไม่มีการคำนึงถึงความเป็นจริงทางเศรษฐกิจสังคม ที่อ่อนแอและบอบช้ำอย่างหนักจากสงคราม นอกจากนี้ ระดับการบริหารงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก็ยังดำเนินไปอย่างไร้ประสิทธิภาพขาดการเตรียมการ ขาดข้าราชการ หรือ ผู้ปฏิบัติงานที่มีความสามารถ ขาดความพร้อมในด้านโครงสร้าง

¹ ไกสอน พมวิหาน, บางบทเรียนคั่นคอและบางปัญหาเกี่ยวกับทิศทางใหม่ของการปฏิวัติลาว อ้างใน มานะ มาลาเพชร, “ลาว” เอเชียรายปี 1990/2533, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), น. 136.

พื้นฐาน รวมไปถึงเครื่องมือ เครื่องจักร ปุ๋ย พืชพันธุ์ธัญญาหาร ที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมยังส่งผลให้ผู้ผลิตขาดแรงจูงใจ ขาดความกระตือรือร้นในการเพิ่มผลผลิต ประกอบกับปัญหาความแปรปรวนของสภาพดินฟ้าอากาศ โดยเฉพาะในช่วงปี ค.ศ. 1977-1978 นับเป็นช่วงที่ลาวต้องเผชิญกับปัญหาภัยธรรมชาติที่รุนแรงที่สุดในรอบหลายสิบปี จึงทำให้เกิดภาวะผลผลิตทางการเกษตรตกต่ำอย่างรุนแรง

นอกจากปัญหาภายในประเทศ สภาพการณ์ทางเศรษฐกิจลาวยังถูกกระทบกระเทือนจากปัจจัยภายนอกอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะกรณีการเข้าปดอาวุธพวกกองกำลังดับศูนย์เชื้อชาติพอลพตในกัมพูชาของทหารเวียตนาม การที่ลาวสนับสนุนฝ่ายเวียตนามไม่ว่าจะด้วยเหตุผลด้านความมั่นคงและความมามักคี่ของอินโดจีนที่มีมาแต่สมัยต่อสู้กู้เอกราช แต่การกระทำดังกล่าว ได้สร้างความไม่พอใจต่อประเทศตะวันตก โดยเฉพาะประเทศ จีน ไทย และอาเซียน ซึ่งประเทศเหล่านี้ก็กลับมองว่าเป็นการรุกรานกัมพูชา ฉะนั้น จึงส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างลาวกับประเทศมหาอำนาจตะวันตก รวมทั้ง จีน ไทย และอาเซียนเสื่อมทรามลงอย่างมาก คือ ประเทศจีน และประเทศตะวันตกลดความช่วยเหลือแก่ลาว ขณะที่ไทยซึ่งเป็นคู่ค้าที่สำคัญของลาวก็ใช้ข้ออ้างเรื่องความขัดแย้งตามพรมแดนทำการปิดล้อมทางเศรษฐกิจต่อลาว ซึ่งส่งผลให้ลาวได้รับความเดือดร้อนทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น⁵

ด้วยเหตุผลต่าง ๆ ดังที่กล่าว แม้รัฐบาลจะผ่อนคลายความเข้มงวดของแผนปฏิรูปเศรษฐกิจสู่สังคมนิยมลง ในแผนการ 5 ปี ฉบับที่ 1 (ค.ศ. 1981-1985) อาทิ ส่งเสริมการจัดตั้งสหกรณ์เกษตร โดยอาศัยความสมัครใจมากกว่าการบีบบังคับ อนุญาตให้ประชาชนหรือภาคเอกชนทำธุรกิจการค้าได้ในขอบเขตที่รัฐบาลกำหนด แต่สถานะเศรษฐกิจของลาวก็กระเตื้องขึ้นไม่มาก ถึงแม้ว่าผลผลิตด้านการเกษตรจะเพิ่มสูงขึ้น แต่ก็ยังไม่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชน ส่วนในด้านอุตสาหกรรมการผลิต ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐวิสาหกิจ ก็ต้องประสบกับภาวะขาดทุนเป็นส่วนใหญ่ อันเนื่องมาจากการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจและการลงทุนที่ไร้ประสิทธิภาพ ส่งผลให้รัฐต้องเสียบประมาณจำนวนมหาศาลเข้ากัؤونรัฐวิสาหกิจเหล่านั้น อันเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ภาวะการขาดดุลงบประมาณของรัฐเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง

⁵ Grant Evans, *Agrarian Change in Communist Laos*, (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1988), pp. 18-24.

ในด้านการค้าและการลงทุนในประเทศนั้น แม้ว่ารัฐบาลจะอนุญาตให้มีการค้าและการลงทุนของภาคเอกชนแต่เนื่องจากรัฐบาลได้นำเอาระบบการจำกัดเก็บบายอย่างเข้มงวดมาใช้ ทำให้ภาคเอกชนที่เป็นกลไกทางเศรษฐกิจต้องล้มเลิกกิจการลง ร้านค้าของรัฐก็ไม่สามารถจัดหาสินค้าเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง จึงส่งผลให้เกิดการขาดแคลนสินค้าอุปโภคบริโภค ในขณะที่การขยายการค้ากับต่างประเทศ ก็ทำให้ลาวต้องประสบกับภาวะการขาดทุนเพิ่มมากขึ้น เพราะรายได้หลักจากภายนอกยังคงเป็นรายได้จากการขายกระแสไฟฟ้าและผลิตภัณฑ์จากป่าไม้ ขณะที่ปริมาณการนำเข้าสินค้าที่จำเป็นต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น ราคาสินค้าจึงพุ่งขึ้นเป็นทวีคูณ (ดูตารางที่ 4 ประกอบ)

ตารางที่ 4 ดัชนีบ่งชี้สถานะเศรษฐกิจลาว ระหว่างปี ค.ศ. 1980-1985

รายการ/ปี	1980	1981	1982	1983	1984	1985	หน่วย
มูลค่าส่งออก	28	23	40	41	44	54	ล้าน US S
มูลค่านำเข้า	92	110	132	150	162	193	ล้าน US S
ดุลการค้า	-64	-87	-92	-109	-118	-139	ล้าน US S
ดุลงบประมาณ	-1,029	-967	-2,720	-3,200	-3,437	-9,339	ล้านกีบ(kip)
อัตราแลกเปลี่ยน	10	30	35	35	35	95	Kip/US S
ดัชนีราคาผู้บริโภค	170	209	296	389	594	982	มิ.ย.79 = 100

ที่มา : ADB, Indicator of Developing Asian and Pacific Countries, vol.28, Economic and Development Resource Center, 1997, pp. 178-185.

นอกจากนี้ ความทุกข์ยากและความกดดันทางเศรษฐกิจของรัฐบาลได้ก่อให้เกิดกระแสการอพยพหลังไหลของประชาชนลาวออกนอกประเทศเป็นจำนวนมาก เพื่อแสวงหาโอกาส และคู่ทางที่ดีกว่าในประเทศอื่น โดยมีการประมาณการว่า นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1975-1985 มีชาวลาวประมาณ 300 000 คน หรือ เท่ากับ ร้อยละ 10 ของประชากรทั้งประเทศ ได้อพยพหลบหนีออกนอกประเทศ⁶ ก็ยังส่งผลกระทบต่อความตกต่ำทางเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น ด้วยเหตุนี้ 10 ปี บนเส้นทางก้าวขึ้นสังคมนิยมโดยไม่ผ่านระบบเศรษฐกิจทุนนิยมนั้น ถึงแม้จะประสบผลสำเร็จในระดับหนึ่ง แต่ก็ได้ทำให้สภาพเศรษฐกิจ และชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในประเทศก้าวไกลกว่าที่เคยเป็นก่อนมากหนักเมื่อสิ้นแผนพัฒนาเศรษฐกิจ 5 ปี ฉบับที่ 1 และลาวก็ยังถูกจัดอยู่ในบัญชีให้เป็นประเทศที่พัฒนาน้อยที่สุดในโลก ดังนั้น สภาพปัญหาภายในที่กล่าวมานี้ก็เป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญไม่น้อยไปกว่า

⁶ Martin Sturt-Fox., A History of Laos, p. 223.

ผลกระทบจากสภาพการณ์เปลี่ยนแปลงทางการเมืองของโลก โดยเฉพาะอิทธิพลของความเปลี่ยนแปลงในสหภาพโซเวียตและเวียดนาม ที่ส่งผลให้ผู้นำลาวต้องปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ในการพัฒนาประเทศ

อิทธิพลของความเปลี่ยนแปลงในสหภาพโซเวียตและเวียดนาม

นอกจากปัจจัยภายในของลาวเองที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ยังมีปัจจัยจากภายนอกอีกที่มีอิทธิพลสูงและมีความสำคัญมากต่อการปรับเปลี่ยนแนวทางการพัฒนาประเทศของลาว โดยเฉพาะอย่างยิ่งอิทธิพลของความเปลี่ยนแปลงในสหภาพโซเวียตและเวียดนาม เริ่มตั้งแต่กลางทศวรรษ 1980 หลายประเทศในค่ายสังคมนิยม ต่างตระหนักถึงความล้มเหลวของการพัฒนาเศรษฐกิจตามแนวทางสังคมนิยม ความล้าหลังและความตกต่ำทางเศรษฐกิจที่ดำเนินมายาวนาน ส่งผลให้ประเทศสังคมนิยมเหล่านี้จำเป็นต้องแสวงหาแนวทางแก้ไข และปรับเปลี่ยนนโยบายในการพัฒนาประเทศตามแนวทางของตน แต่ในบรรดาการเปลี่ยนแปลงทั้งหลายทั้งหมดนั้น การเปลี่ยนแปลงที่ส่งผลกระทบต่อประเทศในค่ายสังคมนิยม รวมทั้งประเทศลาวมากที่สุดนั้นก็คือ การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในสหภาพโซเวียต ซึ่งเป็นอภิมหาอำนาจในค่ายสังคมนิยมที่ลาวได้พึ่งพิงความช่วยเหลือมากที่สุดนับตั้งแต่ลาวได้สถาปนาประเทศในปีค.ศ. 1975 แต่ภายใต้การนำของนายมิคาอิล กอร์บาชอฟ (Mikhail Gorbachev) ซึ่งขึ้นดำรงตำแหน่งเป็นเลขาธิการใหญ่พรรคคอมมิวนิสต์สหภาพโซเวียตในปี ค.ศ. 1985 เขาได้นำเสนอปรับเปลี่ยนนโยบายการพัฒนาประเทศคืนใหม่

กอร์บาชอฟ เห็นว่าการพัฒนาเศรษฐกิจตามแนวทางสังคมนิยมโดยระบบการวางแผนจากส่วนกลางนั้นล้มเหลว เนื่องจากไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง สินค้าที่ผลิตได้มีคุณภาพต่ำ ต้นทุนสูง และประชาชนไม่มีแรงจูงใจในการทำงานเพื่อเพิ่มปริมาณและคุณภาพของสินค้า เขาเชื่อว่าวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจอันนำมาสู่ความเสื่อมถอยในอำนาจของสหภาพโซเวียตนั้นจะแก้ไขได้โดยการถอนรากถอนโคน (radical change) ฉะนั้น เขาจึงเสนอนโยบายปฏิรูปเศรษฐกิจที่เรียกว่า “เปเรสตรอยก้า” (Perestroika) ซึ่งนำมาสู่การปฏิวัติโครงสร้างทางเศรษฐกิจให้เป็นแบบเสรีนิยม สนับสนุนกิจกรรมทางเศรษฐกิจของภาคเอกชนตามแนวทางของกลไกตลาด นอกจากนี้ กอร์บาชอฟ ยังดำเนินนโยบายการปฏิรูปทางการเมืองที่เรียกว่า “กลาสโนสท์” (Glasnost) อันเป็นการเปิดเสรีภาพทางการเมืองและสังคมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง มีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เนื่องจากเขาเชื่อว่า “เปเรสตรอยก้า จะเกิดขึ้นจริงได้ ก็

ต่อเมื่อมีขบวนการประชาธิปไตย... ตลอดจนมีเสรีภาพทางความคิดในประเทศที่มีอิสระเสรีเท่านั้น⁷

ในขณะที่เดียวกัน ด้านการต่างประเทศ กอร์บาชอฟ เห็นว่า นโยบายการต่างประเทศแบบเก่า ก่อให้เกิดการเผชิญหน้า เกิดสงครามเย็นกับกลุ่มประเทศเสรีนิยมตะวันตก อันทำให้โซเวียตต้องสิ้นเปลืองในการใช้จ่ายงบประมาณในการพัฒนาศักยภาพของกองทัพจำนวนมาก ทั้งยังต้องแบกรับภาระในการให้ความช่วยเหลือแก่กลุ่มประเทศในค่ายสังคมนิยมจำนวนมาก จนทำให้สหภาพโซเวียตไม่มีทุนเพียงพอต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของตน ด้วยเหตุนี้ เขาจึงดำเนินนโยบายสร้างความร่วมมือเพื่อสร้างสันติภาพ และเรียกร้องให้ยุตินโยบายเผชิญหน้าและการแข่งขันด้านอาวุธกับกลุ่มประเทศเสรีนิยมตะวันตก หันมาร่วมมือกันสร้างสันติภาพ และแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งต่าง ๆ ในภูมิภาคและในโลกโดยยึดถือหลักการสันติวิธี

แม้ว่านโยบายการแก้ไขปัญหของโซเวียต จะเน้นการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจภายใน แต่การดำเนินนโยบายดังกล่าวทำให้สหภาพโซเวียตต้องลดความช่วยเหลือแก่ประเทศสังคมนิยม และในที่สุดก็ยุติความช่วยเหลือต่างประเทศอย่างสิ้นเชิงในปี ค.ศ. 1991 เมื่อสหภาพโซเวียตล่มสลายลงกลายเป็นประเทศรัสเซีย และ 11 รัฐอิสระ การเปลี่ยนแปลงนโยบายของสหภาพโซเวียต จึงส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อการดำเนินนโยบายของประเทศสังคมนิยมอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศลาว เนื่องจากเป็นประเทศเล็กไม่มีทางออกสู่ทะเล และมีโครงสร้างเศรษฐกิจที่อ่อนแอ ไม่สามารถพึ่งตนเองได้ ต้องอาศัยความร่วมมือและการพึ่งพิงความช่วยเหลือจากต่างประเทศอย่างหนักหน่วง นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1975 เป็นต้นมาถึงปี ค.ศ. 1986 ระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมของลาวก็ดำรงอยู่ได้ด้วยความช่วยเหลือจากประเทศในค่ายสังคมนิยม โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหภาพโซเวียต และเวียดนาม ฉะนั้น เมื่อสหภาพโซเวียตประสบกับปัญหาทางเศรษฐกิจและไม่สามารถให้ความช่วยเหลือแก่ลาวต่อไป จึงทำให้ผู้นำลาวต้องทบทวนและพิจารณาแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศคืนใหม่ โดยหันไปพึ่งพาความช่วยเหลือจากประเทศตะวันตกมากขึ้น เพื่อทดแทนความช่วยเหลือที่เคยได้รับจากประเทศในค่ายสังคมนิยมที่ขาดหายไป

สภาวะการณ์ที่กล่าว ไม่เฉพาะแต่เกิดขึ้นในสหภาพโซเวียต แต่ยังแพร่มาถึงประเทศเวียดนาม ซึ่งเป็นประเทศที่ให้ความช่วยเหลือแก่ลาวมากเป็นอันดับสองรองจากสหภาพโซเวียต ที่

⁷ กนกศักดิ์ แก้วเทพ, พัฒนาการระบบเศรษฐกิจสหภาพโซเวียตรัสเซียปี ค.ศ. 1900-1990, (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537), หน้า 121.

สำคัญเวียดนามยังเป็นประเทศที่มีความร่วมมือแทบทุกด้านกับลาว ก็ได้ปฏิรูประบบเศรษฐกิจครั้งสำคัญนี้เช่นกัน เนื่องด้วยความสำเร็จของการพัฒนาเศรษฐกิจแบบวางแผนตามรูปแบบสังคมนิยม และผลกระทบจากการปฏิรูปเศรษฐกิจของสหภาพโซเวียต ได้กลายเป็นแรงกดดันอันทรงพลังที่ทำให้เวียดนามที่กำลังประสบกับวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ ต้องตัดสินใจปรับเปลี่ยนแนวทางในการพัฒนาเศรษฐกิจของตน ที่เรียกว่า “Doi Moi” ในการประชุมสมัชชาพรรคครั้งที่ 6 ปี ค.ศ. 1986 อันเป็นการปรับเปลี่ยนการพัฒนาเศรษฐกิจจากแนวทางสังคมนิยมสู่แนวทางทุนนิยมและกลไกตลาด โดยยกเลิกการวางแผนจากส่วนกลาง ส่งเสริมการค้าและการลงทุนจากภาคเอกชน⁸ ซึ่งนโยบายดังกล่าว ส่งผลให้เวียดนามหันมาให้ความสำคัญกับการทุ่มเททรัพยากรในการพัฒนาเศรษฐกิจของตนอย่างจริงจัง และลดการช่วยเหลือแก่ลาวลงเช่นเดียวกับสหภาพโซเวียต คือ เริ่มตั้งแต่ลาวได้เปลี่ยนแปลงการปกครอง เวียดนามได้ให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแก่ลาวในโครงการพัฒนาเศรษฐกิจต่าง ๆ ประมาณ 200 โครงการมีมูลค่ารวม 133.4 ล้านดอลลาร์สหรัฐ⁹

อย่างไรก็ตาม เมื่อกระแสการปฏิรูปที่กำลังดำเนินไปอย่างเข้มข้นรุนแรงในโลกสังคมนิยม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศสหภาพโซเวียต และเวียดนาม จึงเป็นธรรมดาที่ประเทศลาว ซึ่งมีการพัฒนาเศรษฐกิจที่ผูกพันกับทั้งสองประเทศนี้อย่างใกล้ชิดมาโดยตลอด ย่อมต้องได้รับผลกระทบอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ด้วยเหตุนี้ ลาวจึงจำเป็นต้องหันมาปฏิรูปเศรษฐกิจใหม่ ให้สอดคล้องกับกระแสของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในสหภาพโซเวียตและเวียดนาม ก็คือกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกที่เกิดขึ้นภายหลังจากสิ้นสุดสงครามเย็น

ความเปลี่ยนแปลงของบรรยากาศทางการเมืองและเศรษฐกิจโลก

นอกจากความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในสหภาพโซเวียตและประเทศสังคมนิยมอื่น ๆ ในยุโรปตะวันออก อันเนื่องมาจากความท้อถอยของการพัฒนาเศรษฐกิจในบรรดาประเทศสังคมนิยมแล้ว ความเปลี่ยนแปลงของบรรยากาศทางการเมืองและสภาพปัญหาเศรษฐกิจของโลกในช่วงกลางทศวรรษ 1980 นั้น ยังเป็นช่วงเวลาที่บรรยากาศทางการเมืองระหว่างประเทศเริ่มเข้าสู่ภาวะผ่อนคลายความตึงเครียดจากสภาวะสงครามเย็น ซึ่งดำเนินมานับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ทั้งนี้เนื่องจากเป็นช่วงเวลาที่ประเทศต่าง ๆ ไม่ว่าจะอยู่ในค่ายใดสังกัดใด ต่างก็ตระหนักถึงความสำคัญ

⁸ คูราละเอียค ในศรีประภา เพชรมิศรี, การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองเวียดนาม, (กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2542.)

⁹ สุรชัย ศิริไกร, การพัฒนาเศรษฐกิจการเมืองลาว, น. 181.

ทางเศรษฐกิจว่าจะนำมาซึ่งผลประโยชน์แห่งชาติอย่างแท้จริง¹⁰ ฉะนั้น จึงหันมาให้ความสำคัญในการแก้ไขหรือการพัฒนาเศรษฐกิจบนพื้นฐานของการสร้างความร่วมมือระหว่างกันมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เริ่มตั้งแต่คอร์บาชอฟ ผู้นำคนใหม่ของสหภาพโซเวียต นำนโยบายเปเรสตรอยก้า-กลาสนอสท์ และนโยบายประนีปรานอมในการดำเนินนโยบายความสัมพันธ์กับต่างประเทศมาใช้ โดยเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกา สหภาพโซเวียต และสาธารณรัฐประชาชนจีน ซึ่งเป็น 3 มหาอำนาจของโลก ที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงทางการเมือง การทหาร และเศรษฐกิจกับประเทศลาวในช่วงสงครามอินโดจีน ก็ได้รับการฟื้นฟูพัฒนาให้ดีขึ้นตามลำดับ

ในส่วนของสหรัฐอเมริกาภายหลังพ่ายแพ้จากการทำสงครามในอินโดจีน ได้มีการลดบทบาททางทหารในภูมิภาคลง แต่ยังคงไว้อำนาจทางการเมืองโดยจะไม่เข้ามาเกี่ยวข้องโดยตรงเหมือนดังที่ผ่านมา ดังจะเห็นได้จากการที่สหรัฐฯ ตัดค่าใช้จ่ายของรัฐบาลกลางอย่างต่อเนื่องตั้งแต่กลางทศวรรษ 1980 เป็นต้นมาถึงรัฐบาลประธานาธิบดีคลินตัน ซึ่งมีการยกเลิกฐานทัพที่ไม่จำเป็นในเกาหลีใต้ ญี่ปุ่น ฟิลิปปินส์ ลง นอกจากนี้แล้ว สหรัฐฯ ยังเปิดสถานกงสุล สำนักงานช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ และ อื่น ๆ แต่ในช่วงเวลาต่อมาเห็นว่าสภาพทางด้านเศรษฐกิจมีความผันผวนส่งผลกระทบต่อโลกแม้แต่ประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจทั้ง 7 ประเทศ (G7) ต่างก็ประสบภาวะเสียเปรียบดุลการค้าระหว่างประเทศและเกิดมีภาวะเงินเฟ้อตามมา¹¹

สภาพทางด้านการค้าของสหรัฐฯ ได้แสดงให้เห็นว่าเป็นฝ่ายเสียดุลการค้ามาโดยตลอด จึงทำให้สหรัฐฯ มีการปรับนโยบายทางการค้าเสียใหม่ ดังจะเห็นจากการตีความหมายของการค้าเสรีโดยสหรัฐฯ ว่า การค้าเสรีมิได้หมายความว่าสหรัฐฯ เปิดประตูต้อนรับสินค้าจากต่างประเทศเท่านั้น หากยังต้องหมายรวมถึงการที่ประเทศคู่ค้าพึงปวงยินยอมให้สินค้าอเมริกันเข้าถึงตลาดภายในประเทศเหล่านั้นด้วย¹² บรรยากาศแห่งการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนี้ ส่งผลให้สถานการณ์ความขัดแย้งในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะระหว่างจีน เวียดนาม ไทย ลาว และกัมพูชา ซึ่งเคยได้รับการหนุนหลังจากบรรดามหาอำนาจภายนอก พลอยลดระดับความแข็งกร้าวลงมา และหันมาให้ความร่วมมือและความสำคัญทางเศรษฐกิจมากขึ้น

¹⁰ อนินทร์ พุทธิโชติ, ความสัมพันธ์เชิงนโยบายระหว่างการศึกษากับการพัฒนาเศรษฐกิจลาว ภายใต้ "จินตนาการใหม่" ค.ศ. 1986-2000, (จ.ขอนแก่น: โรงพิมพ์คลังน่านาวิทยา, 2547), หน้า 64.

¹¹ มั่น พิชโนทัย, "อเมริกาตัดค่าใช้จ่ายรัฐแหล่งเพื่อลดการขาดดุล," วัฏจักร (10 มีนาคม 2538), หน้า 7.

¹² รอสวรรค์ ธนะพรพันธ์, "ประธานาธิบดีคลินตันกับสงครามการค้าระหว่างประเทศ," ผู้จัดการรายวัน, (10, มีนาคม, 2538), หน้า 4.

ความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ภายหลังสิ้นสุดยุคสงครามเย็น

ในระดับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อาเซียน (ASEAN) ถือว่าเป็นองค์กรหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญภายหลังจากการสิ้นสุดสงครามเย็น และการล่มสลายของสหภาพโซเวียตในปี 1991 ทำให้สภาพการของโลกเปลี่ยนแปลงไป ขณะที่สหรัฐอเมริกาก็ได้ลดพันธกรณีทางการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ตลอดจนการพัฒนาศักยภาพด้านต่าง ๆ ของจีน รวมทั้งความขัดแย้งทางด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศมหาอำนาจ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อภูมิภาคและบรรดาประเทศต่าง ๆ อย่างเป็นต่องโซ่¹³

ที่สำคัญที่สุด คือ ปัญหาความขัดแย้งในกัมพูชาอันเนื่องมาจากการเข้าไปปลดอาวุธของพวกพลพรรคของกองกำลังเวียดนามในปีค.ศ. 1978 ทำให้ประเทศอาเซียนโดยเฉพาะไทยมองว่าเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของภูมิภาค เนื่องจากกลัวว่าการแทรกแซงกัมพูชาของเวียดนามนั้น เป็นการยั่วยุถึงทฤษฎีการล้มของโดมิโน ที่สหรัฐฯได้ทำนวยไว้เป็นเหตุผลแห่งการทำสงครามเวียดนาม ดังนั้น เพื่อลดการเผชิญหน้ากันระหว่างประเทศอาเซียนและประเทศในอินโดจีนซึ่งมีอุดมการณ์ที่แตกต่างกัน อาเซียนได้พยายามแก้ไขปัญหาโดยสันติวิธีผ่านองค์การสหประชาชาติ จนในที่สุดก็ได้มีการลงนามสนธิสัญญาสันติภาพกรุงปารีสเพื่อยุติปัญหาในกัมพูชา เมื่อเดือนตุลาคม ค.ศ. 1991 ซึ่งได้แก่ยามาตั้งแต่ปลายทศวรรษ 1980 และได้มีการจัดตั้งสภาแห่งชาติกัมพูชาขึ้น (Supreme National Council of Cambodia-SNC)¹⁴ ส่งผลให้สภาวะทางการเมืองในภูมิภาคมีเสถียรภาพมากขึ้น จึงเป็นส่วนหนึ่งที่อำนวยความสะดวกแก่การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคและประเทศต่าง ๆ เหล่านี้ได้หันมาให้ความสำคัญในความร่วมมือทางเศรษฐกิจและเพิ่มการพึ่งพิงกันและกันมากขึ้น

จากสภาวะการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างของโลกภายหลังสงครามเย็น ทำให้อาเซียนต้องจัดระเบียบใหม่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้¹⁵ โดยการสร้างความสัมพันธ์ และเหนี่ยวนำประเทศอินโดจีนที่มีระบอบการเมืองที่แตกต่างจากประเทศสมาชิกอาเซียนเก่า และเคยเผชิญหน้ากัน

¹³ พิชญ สุวรรณะชญ, สามทศวรรษอาเซียน , (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ธันวาคม 2540), หน้า 138-145.

¹⁴ พิชญ สุวรรณะชญ, สามทศวรรษอาเซียน , (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ธันวาคม 2540), หน้า 135-136.

¹⁵ สุรัช หวันแก้ว, “อาเซียน : สิ่งท้าทายใหม่และการปรับตัว” หน้า 17.

ทางการเมืองและการทูต และมีความหวาดระแวงกันและกันในช่วงสงครามเย็น โดยเฉพาะในการแก้ไขปัญหาคัมพูชา ให้เข้ามาเป็นสมาชิกอาเซียนด้วยกันครบ 10 ประเทศ ตามความหวังของอาเซียน โดยเฉพาะเวียดนาม ลาว กัมพูชา และพม่า โดยมีเงื่อนไขว่าประเทศสมาชิกใหม่ จะต้องปฏิบัติตามสนธิสัญญามิตรภาพ และความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia) ซึ่งอาเซียนได้ร่วมกันลงนามไว้ในปีค.ศ. 1976 ตลอดจนต้องยอมรับและปฏิบัติตามข้อตกลงต่าง ๆ ของอาเซียนที่มีอยู่ก่อนแล้ว¹⁶

ด้วยบรรยากาศแห่งความร่วมมือและการพัฒนาได้กลายเป็นกระแสหลักของโลก ภายหลังจากสิ้นสุดสงครามเย็น จึงทำให้คลื่นกระแสการพัฒนาแบบทุนนิยมตะวันตกได้แพร่คลุมเข้าในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วโลกได้ง่ายและรวดเร็วมากขึ้นต่างจากยุคสงครามเย็น หรือเรียกว่ากระแสโลกาภิวัตน์ ส่งผลให้ผู้นำลาวต้องพิจารณาถึงบทบาทของอาเซียนคืนใหม่ โดยมองว่าอาเซียนมีนโยบายที่สอดคล้องกับการดำเนินนโยบายต่างประเทศของตน คือ สันติภาพ เอกราช มิตรภาพ และความร่วมมือ ต่างฝ่ายต่างได้ประโยชน์ ไม่แทรกแซงเข้ากิจการภายในของกันและกัน ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลลาว จึงเชื่อว่า การเข้าเป็นสมาชิกอาเซียนจะสร้างสภาวะแวดล้อมที่เอื้ออำนวยให้แก่การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ และจะเป็นการค้ำประกันเอกราชและอธิปไตยของตนไว้ ที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ จะเป็นการเพิ่มอำนาจต่อรองทางการเมือง เศรษฐกิจ การค้า การลงทุน และเป็นการเชื่อมประเทศเข้ากับประเทศในภูมิภาคและในโลกอีกด้วย เพราะฉะนั้น เวียดนามและลาวได้ตัดสินใจเข้าร่วมสังเกตการณ์การประชุมอาเซียนครั้งแรกในปีค.ศ. 1992 ที่กรุงมานีลา ประเทศฟิลิปปินส์ และต่อมาเวียดนามได้เสนอเข้าเป็นสมาชิกอาเซียนก่อนลาวในปีค.ศ. 1995 เนื่องจากเวียดนามมีความพร้อมกว่า ส่วนลาวได้เสนอเข้าเป็นสมาชิกอาเซียนหลังจากนั้นมา 2 ปี คือ ในปีค.ศ. 1997 เนื่องจากว่าสภาวะเศรษฐกิจของลาวยังด้าหลังกว่าประเทศอาเซียนอื่น ๆ ดังนั้น ถึงแม้ว่าผู้นำลาวจะมีความจำเป็นต้องดำเนินแนวทางการพัฒนาประเทศให้สอดคล้องกับกระแสโลกาภิวัตน์ และกระแสของภูมิภาคนิยม แต่ก็ดำเนินไปอย่างไคร้ครองและค่อยเป็นค่อยไป ทั้งนี้เพื่อมิให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อระบบเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของตน

การเข้าเป็นสมาชิกของกลุ่มประเทศอาเซียน ทำให้ลาวได้รับประโยชน์ทางเศรษฐกิจ การเมืองและความมั่นคงอย่างมาก นอกจากนี้ ยังจะช่วยให้ลาวสามารถบรรลุเป้าหมายของการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจที่ตั้งเอาไว้ได้ ทั้งนี้ เนื่องจากว่าแนวโน้มโดยทั่วไปหลังสงคราม

¹⁶ ดูรายละเอียดใน พิชราวลัย วงศ์บุญสิน, “อาเซียน” เอเชียรายปี 1995/2538, (สถาบันเอเชียศึกษา: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539)

เย็น คือ การมุ่งพัฒนาเศรษฐกิจเป็นวาระสำคัญของแต่ละประเทศ อย่างไรก็ตาม เพื่อจะพัฒนาเศรษฐกิจได้ ลาวต้องอาศัยความร่วมมือกับทุกประเทศ และองค์การระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความช่วยเหลือจากธนาคารโลก ทางนี้ก็เพื่อให้ได้มาซึ่งการค้า การลงทุน เทคโนโลยี และเงินทุนเพื่อพัฒนาโครงสร้างเศรษฐกิจพื้นฐานต่าง ๆ แนวโน้มที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ กระแสโลกาภิวัตน์ ส่งผลให้เกิดการบูรณาการทางเศรษฐกิจในองค์การระดับภูมิภาค และเกิดกระแสภูมิภาคนิยมขึ้นในภูมิภาคต่าง ๆ¹⁷ ดังจะเห็นได้จากการที่อาเซียนได้มีการเห็นชอบในการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area - AFTA) ขึ้นเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันกันด้านเศรษฐกิจ และเร่งพัฒนาศักยภาพของคนเพื่อแข่งขันกับภูมิภาคอื่น ซึ่งได้ประจักษ์ให้เห็นจากโครงการพัฒนาต่าง ๆ ตามความเหมาะสมของแต่ละประเทศสมาชิกอาเซียนอันประกอบด้วย¹⁸

1. โครงการพัฒนาสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจระหว่างอินโดเนเซีย-มาเลเซีย-สิงคโปร์ (Indonesia-Malaysia-Singapore Growth Triangle)
2. โครงการพัฒนาเศรษฐกิจสามฝ่ายระหว่างอินโดเนเซีย-มาเลเซีย-ไทย (Indonesia-Malaysia-Thailand Growth Triangle)
3. โครงการความร่วมมือสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจระหว่างลาว-ไทย-พม่า-จีน
4. โครงการความร่วมมือในกรอบของอนุภาคพื้นกลุ่มแม่น้ำโขงใหญ่ของธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB's Greater Mekong River Sub Regional)
5. ความร่วมมือในกรอบของโครงการความร่วมมือพัฒนาอาเซียน-ลุ่มน้ำโขง (ASEAN Basin Development Cooperation-AMBDC)

โครงการความร่วมมือเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจในระดับภูมิภาคที่กล่าวมานั้น ได้ยั้งยืนถึงความร่วมมือของบรรดาประเทศสมาชิกอาเซียน ภายใต้บรรยากาศของความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและการเมืองระหว่างประเทศของโลกหลังจากสิ้นสุดสงครามเย็น นับเป็นโอกาสอันดีที่ลาว ซึ่งเป็นประเทศเล็ก ๆ ไม่มีทางออกสู่ทะเล ถูกรายล้อมด้วยประเทศเพื่อนบ้านถึง 5 ประเทศที่มีระดับการพัฒนาเศรษฐกิจที่ดีกว่า จะต้องปรับเปลี่ยนนโยบายในการพัฒนาประเทศให้สอดคล้องกับกระแสความเปลี่ยนแปลงในบรรยากาศทางเศรษฐกิจและการเมืองระหว่างประเทศ ทั้งในระดับโลกและภูมิภาค

¹⁷ Romeo Reys, "Lao P.D.R and ASEAN : Prospects" in **Economic Development in Lao P.D.R. : Horizon 2000**, pp. 262-277.

¹⁸ พิชญ สุวรรณชะฎุ, สามทศวรรษอาเซียน , (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ธันวาคม 2540), หน้า 175-182.

ในทำนองเดียวกัน โครงการความร่วมมือต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้สภาพความขัดแย้งตามพรมแดนของประเทศสมาชิกอาเซียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งพรมแดนระหว่างลาว-ไทยดีขึ้นตามลำดับ คือ เริ่มตั้งแต่มีการเจรจาเป็นที่ยอมรับกันได้ทั้งสองฝ่ายได้เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม ค.ศ. 1989 จนนำไปสู่การสร้างสะพานมิตรภาพลาว-ไทย ในปี ค.ศ. 1991 ซึ่งเป็นสะพานข้ามแม่น้ำโขงแห่งแรกเชื่อมต่อระหว่างเวียงจันทน์-หนองคาย โดยการให้ความช่วยเหลือแบบให้เปล่าจากรัฐบาลออสเตรเลีย และได้เปิดให้บริการในปีค.ศ. 1994 โครงการความช่วยเหลือดังกล่าวนี้ นับว่าเป็นการสนับสนุนการเปิดประเทศ และทั้งเป็นการส่งเสริมการค้า การลงทุน การท่องเที่ยว เพื่อให้ประเทศลาวเพิ่มความเชื่อมโยงกับประเทศไทย ก็คือประเทศอาเซียน และประเทศตะวันตกมากขึ้น

ในขณะที่บรรยากาศการเมืองระหว่างประเทศหลังสงครามเย็น และนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจแบบเร่งรัดของบรรดาประเทศในภูมิภาค เช่น จีน ไทย และกลุ่มประเทศอาเซียนอื่น ๆ ที่มีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่สูงมาก โดยเฉพาะในช่วงระหว่างปีค.ศ. 1982-1996 (ก่อนวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในเอเชีย) ต่อสภาวะการณ์ดังกล่าว ทำให้บรรดาประเทศสมาชิกอาเซียนรวมทั้งได้หวั่น เกาหลีใต้ ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา และยุโรปตะวันตก มีความสนใจขยายการค้าและการลงทุนสู่ตลาดที่เพิ่งเกิดใหม่ได้แก่จีนและต่อมาเวียดนาม ลาว พม่า และกัมพูชา¹⁹ นอกจากนี้ยังมีองค์การระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นองค์การสหประชาชาติเพื่อการพัฒนา (UNDP) ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) และธนาคารโลก (WB) ก็ได้เพิ่มความช่วยเหลือสนับสนุนโครงการความร่วมมือในภูมิภาคลุ่มน้ำโขงมากขึ้น

โครงการความร่วมมือในกรอบของอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง

ภายหลังการสิ้นสุดสงครามเย็น ปัญหาความขัดแย้งทางอุดมการณ์ทางการเมืองที่เป็นอุปสรรคกีดขวางความสัมพันธ์อันดีระหว่างกลุ่มประเทศอินโดจีน อาเซียน เมียนมาร์ และจีน ได้ยุติลง โดยเฉพาะการลงนามในสนธิสัญญาสันติภาพในกัมพูชาที่กรุงปารีสในปี ค.ศ. 1991 ส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่าง ลาว เวียดนาม และกัมพูชากับกลุ่มประเทศอาเซียนดีขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยรัฐบาลญี่ปุ่น องค์การสหประชาชาติเพื่อการพัฒนา (UNDP) ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) และธนาคารโลก (WB) และกลุ่มประเทศตะวันตกก็ได้ให้ความช่วยเหลือ สนับสนุนโครงการความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจแก่ประเทศในภูมิภาคลุ่มน้ำโขงมากขึ้น

¹⁹ สุรัช ศรีไกร, การพัฒนาเศรษฐกิจการเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้: การพัฒนาเศรษฐกิจและเมืองลาว, (กรุงเทพฯ: คบไฟ, มิถุนายน 2542), หน้า 296.

โครงการความร่วมมือระหว่างลาวกับบรรดาประเทศลุ่มน้ำโขงใหญ่ (Great Mekong Subregion-GMS) อันประกอบด้วย ลาว ไทย จีน เวียดนาม พม่า และกัมพูชา เพื่อร่วมมือกันพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางด้านเศรษฐกิจ เช่น การคมนาคมขนส่ง เพื่อที่จะอำนวยความสะดวกในการพัฒนาประเทศ และการลงทุนของภาคเอกชน โดยได้รับการสนับสนุนจากธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank-ADB) ซึ่งได้จัดให้มีการประชุมขึ้นในเดือนตุลาคม ค.ศ. 1992 ที่ประเทศฟิลิปปินส์ ในการประชุมครั้งนั้น ได้มีมติตกลงให้การสนับสนุนโครงการร่วมมือระหว่างประเทศในอนุภูมิภาค²⁰ ดังนี้

1. การปรับปรุงระบบคมนาคม อันได้แก่ ถนน ทางรถไฟ การเดินอากาศและการขนส่งทางน้ำ
2. การพัฒนาลุ่มแม่น้ำโขงร่วมกันในการผลิตกระแสไฟฟ้า การชลประทาน การประมง และการขนส่ง
3. การร่วมมือกันในการบำรุงรักษาสภาพแวดล้อม
4. การพัฒนาการท่องเที่ยว
5. การร่วมมือทางการค้าในระดับทวิภาคีและพหุภาคี
6. การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

เห็นว่าโครงการความร่วมมือต่าง ๆ ที่กล่าวนี้ เป็นโครงการความร่วมมือที่เกิดขึ้น ภายหลังจากสิ้นสุดสงครามเย็น จะก่อให้เกิดประโยชน์อย่างมหาศาลให้แก่ประเทศลุ่มน้ำโขง โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือประเทศลาว ซึ่งตั้งอยู่ตรงกลางของอนุภูมิภาคแห่งนี้ ฉะนั้น รัฐบาลลาวจึงมองเห็นประโยชน์จากโครงการความร่วมมือดังกล่าว และพยายามจะดึงดูดวงเอาผลประโยชน์โดยการสนับสนุนให้ลาวเป็นศูนย์กลางการค้าและคมนาคมของอนุภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ นโยบายดังกล่าวนี้ จะทำให้ลาวมีเส้นทางออกสู่ทะเลได้หลายสาย และสามารถติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านของลาวได้ทุกประเทศ และทั้งจะทำให้ลาวกลายเป็นประเทศทางผ่าน เชื่อมต่อประเทศต่าง ๆ ในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ก็คือภูมิภาคอาเซียน อันเป็นการลดการพึ่งพิงทางออกทะเลผ่านประเทศใดประเทศหนึ่งโดยเฉพาะ และยังทำให้ต่างชาติมีความสนใจที่จะลงทุนในลาวมากยิ่งขึ้น

²⁰ เฟ็งฮ้าง, หน้า 287.

ที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ โครงการพัฒนากลุ่มแม่น้ำโขงร่วมกันในการผลิตกระแสไฟฟ้า การชลประทาน การประมง และการขนส่ง ซึ่งรัฐบาลลาวได้ให้ความสำคัญเป็นพิเศษ เนื่องจากว่า ลาวมีความได้เปรียบทางที่ตั้งของประเทศที่เป็นใจกลาง และภูมิประเทศที่เต็มไปด้วยภูเขาก่อให้เกิด มีแม่น้ำสายสำคัญต่าง ๆ ที่มีศักยภาพสูงในการทำเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าเป็น สินค้าส่งออกไปขายให้แก่ประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะประเทศไทย เวียดนาม และกัมพูชา

จากโครงการความร่วมมือทางเศรษฐกิจ ที่ลาวเข้าร่วมอย่างตั้งหน้าภายหลังสงครามเย็นได้ สิ้นสุดลงนั้น ได้ชี้ให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงทิศทางของการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ โดย รัฐบาลลาวได้หันทิศทางการพัฒนาประเทศบูรณาการเข้ากับประเทศตะวันตกมากขึ้น ซึ่งแตกต่าง จากช่วงสงครามเย็นอย่างเห็นได้ชัด โดยสามารถอธิบายได้จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจ 5 ปี ฉบับแรก (ค.ศ. 1981-1985) คือ เน้นความร่วมมือในกลุ่มประเทศสังคมนิยม อย่างไรก็ตาม การหันทิศทางการ พัฒนาไปสู่ประเทศตะวันตกของลาวนั้น ก็เพื่อเป็นการแสวงหาความร่วมมือ การสนับสนุน และความช่วยเหลือ และเพื่อดึงดูดการลงทุนจากประเทศตะวันตกและองค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากธนาคารโลก ทางนี้ก็เพื่อเป็นการทดแทนการตัดความช่วยเหลือจาก สหภาพโซเวียตในปี ค.ศ. 1991

การปรับปรุงความสัมพันธ์กับประเทศตะวันตก

ภายหลังจากการล่มสลายของสหภาพโซเวียตและบรรดาประเทศยุโรปตะวันออกทำให้ลาว สูญเสียแหล่งเงินทุนช่วยเหลือไปถึง 2 ใน 3 ของความช่วยเหลือที่ลาวได้รับจากต่างประเทศทั้งหมด จึงส่งผลให้ผู้นำลาวต้องปรับเปลี่ยนนโยบายการต่างประเทศอย่างจริงจังมากขึ้น โดยหันไปพึ่งความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจจากประเทศตะวันตกและองค์การระหว่างประเทศมากขึ้น โดยเฉพาะความช่วยเหลือจากธนาคารโลก

ในท้ายทศวรรษ 1980 ท่าน ไกสอน พมวิหาน นายกรัฐมนตรี และทั้งเป็นเลขาธิการใหญ่ พรรคประชาชนปฏิวัติลาวได้ตัดสินใจทำการเชื่อมเยือนประเทศโลกตะวันตกครั้งแรก และไม่เคยมียุ่ มาก่อนนับตั้งแต่ได้เปลี่ยนแปลงการปกครองในปี ค.ศ. 1975 โดยตอบสนองตามคำเชิญของ นายกรัฐมนตรีแห่งประเทศญี่ปุ่น โทชิกิ คาอิฟู (Toshiki Kaifu) เริ่มตั้งแต่วันที่ 7 ถึง 21 พฤศจิกายน 1989 ท่านไกสอน ได้ทำการเชื่อมเยือนประเทศญี่ปุ่นอย่างเป็นทางการ และหนึ่งเดือนถัดมา ก็ได้ทำ การเชื่อมเยือนประเทศประเทศฝรั่งเศสอีก²¹ นับว่าการเชื่อมเยือนประเทศตะวันตกครั้งดังกล่าว เป็น

²¹ KPL, 18 February 1989.

การเยือนที่ไม่เคยมีมาก่อนในระดับผู้นำสูงสุดของประเทศ และได้เป็นสัญญาญ์บอกโลกตะวันตก ว่าลาวได้ตัดสินใจจะฟื้นฟูและกระชับความสัมพันธ์ทางด้านเศรษฐกิจ การเมืองกับประเทศนอกค่ายสังคมนิยม (non-socialist countries) ในการเยือนประเทศโลกตะวันตกครั้งประวัติศาสตร์นี้ ท่าน โกสสอน ได้รับการต้อนรับอย่างอบอุ่นและสมเกียรติ ทั้งในกรุงปารีสและกรุงโคเคียว โดยท่าน โกสสอนได้เน้นใส่การเจรจาทางการค้า และการช่วยเหลือ เห็นว่าการการเชื่อมเยือนสองประเทศ ที่กล่าวได้รับผลสำเร็จอย่างมาก คือ ญี่ปุ่น ซึ่งเป็นประเทศหนึ่งที่อยู่นอกค่ายสังคมนิยม และเป็นประเทศที่ได้มีการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศลาวตลอดมานั้น ก็ได้ให้คำมั่นสัญญาว่าจะเพิ่มความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจและเทคนิคแบบทวิภาคี (bilateral economic and technical assistance) ในแผนงานการคมนาคมขนส่ง การปรับปรุงท่าเรือ และการพัฒนาชนบทเป็นต้น

ภายหลังจากความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างลาวกับประเทศมหาอำนาจตะวันตก ไม่ว่าจะเป็นฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา และอังกฤษ ได้หยุดชะงักชั่วคราวในท้ายทศวรรษ 1970 (ซึ่งได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3) ฝรั่งเศสได้เพิ่มความช่วยเหลือแก่ลาว โดยเฉพาะความช่วยเหลือทางเทคนิค การค้นคว้าวิจัยด้านการเกษตร การศึกษา รวมทั้งการให้ทุนฝึกอบรมภาษาฝรั่งเศสให้ครูอาจารย์และนิสิตนักศึกษาลาว ทั้งไปศึกษาที่ประเทศฝรั่งเศสและในลาวเอง นอกนี้ รัฐบาลสองประเทศยังได้ลงนามในข้อตกลงว่าด้วยการส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ และเอกชนของสองประเทศลาว-ฝรั่งเศส จากนั้นบริษัทน้ำมันของยุโรปรวมทั้งบริษัทน้ำมันของฝรั่งเศส ก็ได้ลงนามข้อตกลงเพื่อสำรวจแหล่งน้ำมันในภาคใต้ของลาว

ลาวและสหรัฐอเมริกาได้พยายามปรับปรุงความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันคืนใหม่ ภายหลังจากที่ความสัมพันธ์ของสองประเทศดำเนินไปแบบไม่ปกติ มีบางครั้ง ก็เย็นชาและบางครั้งก็อบอุ่นในช่วงสงครามเย็น แต่พอเมื่อสิ้นสุดสงครามเย็น ลาวได้ดำเนินนโยบายการเปิดประเทศหันไปร่วมมือกับประเทศตะวันตกมากขึ้นและมีการปรับปรุงทางด้านเศรษฐกิจและการเมืองอย่างจริงจัง จึงส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศดีขึ้นตามลำดับ คือ ได้ยกระดับความสัมพันธ์ด้านการทูตจากระดับอุปทูต (chargé d'affaires) ขึ้นเป็นระดับเอกอัครราชทูต ในปี ค.ศ. 1989 จากความสัมพันธ์ที่อบอุ่นนี้ ได้ส่งผลดีต่อความร่วมมือกันในหลายด้าน โดยรัฐบาลลาวได้มีการลงนามกับสหรัฐอเมริกาในการสืบหาเชลยศึก และบุคคลันร่องรอยของทหารสหรัฐฯ ที่สูญหายและเสียชีวิตไปในระหว่างสงครามเวียดนามและลาว (สงครามอินโดจีน) รวมทั้งความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

และข้อตกลงว่าด้วยความร่วมมือในโครงการพัฒนาพันธพิช และโครงการพัฒนาชนบทในแขวงภาคเหนือของลาว เป็นจำนวนเงินสูงถึง 8,7 ล้านดอลลาร์²²

การปฏิรูปทางด้านเศรษฐกิจ และการเมืองมากยิ่งขึ้น ภายหลังจากยุคสงครามเย็น ส่งผลให้ลาวได้รับความช่วยเหลือจากประเทศตะวันตกมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัดคือ จากปี ค.ศ. 1990-1993 ญี่ปุ่น สวีเดน และออสเตรเลียได้ให้ความช่วยเหลือแก่ลาวเฉลี่ยประมาณปีละ 18.07 , 14 และ 7,3 ล้านดอลลาร์ ตามลำดับ ทำนักรวมประเทศตะวันตกอื่น ๆ ด้วยจะมีมูลค่ารวมปีละประมาณ 50 ล้านดอลลาร์ ในขณะที่ได้รับความช่วยเหลือจากองค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ ตกปีละประมาณ 86.42 ล้านดอลลาร์ ในนั้นความช่วยเหลือจากธนาคารโลกเฉลี่ยประมาณ 27 ล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปี ซึ่งมากกว่าความช่วยเหลือที่ลาวได้รับจากประเทศตะวันตกในสมัยสงครามเย็น²³ ดังนั้น เราจะเห็นว่า การปรับปรุงความสัมพันธ์กับประเทศโลกตะวันตกและองค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะธนาคารโลกของลาวนั้น ก็เพื่อแสวงหาความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจ การเงิน และการลงทุน เพื่อทดแทนความช่วยเหลือที่ขาดหายไปจากการตัดความช่วยเหลือของประเทศในค่ายสังคมนิยม

ความไม่ประสบความสำเร็จของการพัฒนาเศรษฐกิจตามแนวทางสังคมนิยม และผลกระทบจากความเปลี่ยนแปลงทางยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศของสหภาพโซเวียต และประเทศยุโรปตะวันออก รวมทั้งเวียดนาม ตลอดจนความเปลี่ยนแปลงของบรรยากาศทางเศรษฐกิจและการเมืองระหว่างประเทศ และความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รวมทั้งความร่วมมือของประเทศในอนุภูมิภาคผู้นำโขง และสิ่งสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับเวียดนามในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1991 และการบรรลุข้อตกลงสันติภาพในกัมพูชาในเดือนตุลาคม ค.ศ. 1991 สภาพการที่กล่าวนี้ ทำให้ลาวต้องปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ในการพัฒนาประเทศ เพื่อให้สอดคล้องกับกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกและของภูมิภาค ดังคำกล่าวของอดีตนายกรัฐมนตรีลาวประจำประเทศไทย ท่าน คำพัน สิมมาลาว ได้ให้สัมภาษณ์ถึงสาเหตุของการปฏิรูปเศรษฐกิจสู่ทิศทางใหม่ว่า

²² KPL, 2 November 1989.

²³ สรชัย ศรีไกร, นโยบายต่างประเทศของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ใน สีดา สอนศรี, เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ “นโยบายต่างประเทศในยุคโลกาภิวัตน์”, (คณะรัฐศาสตร์: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), หน้า 292.

“เนื่องมาจากสถานการณ์โลกได้เปลี่ยนแปลงไป มหาอำนาจเริ่มจากสหภาพโซเวียต ได้เริ่มสร้างบรรยากาศของความร่วมมือกัน บรรยากาศของโลกจึงมีแนวโน้มแห่งสันติภาพ อยู่ร่วมกันอย่างสันติ ประเทศจะอยู่อย่างโดดเดี่ยวไม่ได้ ต้องอยู่ร่วมกัน ... โดยเอาเศรษฐกิจเชื่อมโยงกัน ประเทศใดไม่ทำแบบนี้ก็จะลำบาก ประกอบกับสาเหตุภายในก็เป็นสาเหตุที่เชื่อมโยงกัน ลาวทำสงครามมาตั้งแต่เมื่อ 20-30 ปี บ้านเมืองถูกทำลายเกือบหมด เราจึงต้องการสร้างสังคมใหม่ เราก็ยังต้องการความสงบ โดยเฉพาะกับประเทศเพื่อนบ้าน เช่น ไทย จีน เวียดนาม เราจึงพยายามสร้างสายสัมพันธ์ให้ดีขึ้น ให้สอดคล้องกับแนวโน้มโดยรวมของโลก และเหตุการณ์ภายในประเทศ เพื่อสร้างสันติภาพ”²⁴

คำกล่าวนี้ สอดคล้องกับแนวความคิดของ Hobson และ Ramesh ที่ได้ให้การอธิบายเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ทางออก และยุทธศาสตร์การปรับเปลี่ยนของรัฐบาล เพื่อความอยู่รอด ซึ่งได้กล่าวไว้ในบทนำ คือ ยุทธศาสตร์ทางออกของรัฐบาล (exit strategies) รัฐบาลเอาตัวเข้าไปในกฎข้อบังคับของระบบโลก (global realm) เพื่อลดผ่อน หรือ เอาชนะกฎข้อบังคับต่าง ๆ ภายในประเทศ (domestic realm) และ ยุทธศาสตร์การปรับเปลี่ยน (adaptive strategies) รัฐบาลจะต้องปรับปรุงกฎข้อบังคับภายในให้สอดคล้องกับกฎข้อบังคับของโครงสร้างระดับโลก ด้วยเหตุนี้เราจะเห็นว่าลาวก็เป็นประเทศหนึ่ง ที่นำใช้ยุทธศาสตร์ปรับเปลี่ยนแนวทางการพัฒนาประเทศให้สอดคล้องกับกฎข้อบังคับต่าง ๆ ของโครงสร้างระดับโลก ดังจะเห็นได้จากนโยบายเปิดประเทศตามแนวทางเปลี่ยนแปลงใหม่ หรือ จินตนาการใหม่ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นกระแสโลกาภิวัตน์อีกรูปแบบหนึ่งที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจของโลกภายหลังจากการล่มสลายของสหภาพโซเวียต แล้วส่งผลกระทบต่อไปยังประเทศต่าง ๆ แม้กระทั่งประเทศลาว ซึ่งเป็นประเทศเล็ก ๆ อยู่ชายขอบของโครงสร้างของโลกก็ไม่สามารถที่จะหลีกเลี่ยงได้ ต้องปรับเปลี่ยนกระบวนการพัฒนาประเทศคืนใหม่ หรือ จินตนาการใหม่

การปฏิรูปเศรษฐกิจภายใต้จินตนาการใหม่

ความจริงแล้วการปรับเปลี่ยนแนวทางการพัฒนาประเทศของลาวเริ่มประกำมีขึ้นนับตั้งแต่ที่สหภาพโซเวียตภายใต้การนำของนายกอร์บาเชฟ ได้เปลี่ยนแปลงนโยบายการต่างประเทศใหม่ในปี ค.ศ. 1985 แต่ลาวได้ถือเอาปี ค.ศ. 1986 เป็นจุดเริ่มแห่งการเปลี่ยนแปลงแนวทางการพัฒนา

²⁴ คำพัน สิมมาลาวง เอกอัครราชทูตลาว ประจำประเทศไทย, มติชน (6 มีนาคม 2532), น. 3. อ้างใน อนันท์ พุฒิชัย, ความสัมพันธ์เชิงนโยบายระหว่างการศึกษากับการพัฒนาเศรษฐกิจลาว ภายใต้ “จินตนาการใหม่” ค.ศ. 1986-2000, (จ.ขอนแก่น: โรงพิมพ์คลังนานาวิทยา, 2547), หน้า 65.

ประเทศ นับว่าเป็นการตอบรับกระแสการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวอย่างฉับพลัน อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปนโยบายเศรษฐกิจและนโยบายต่างประเทศของลาวได้เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วในปี ค.ศ. 1992 ภายหลังจากการประชุมสมัชชาใหญ่ของพรรคประชาชนปฏิวัติลาวครั้งที่ 5 ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1991 ซึ่งท่าน ไกสอน พมวิหาน เลขาธิการใหญ่ของพรรคฯ ได้กล่าวยืนยันว่า “พวกเราต้องกล้านำหลักทฤษฎีมาใช้ แต่ไม่ให้นำประเทศเข้าสู่ภาวะทุนนิยม”²⁵ ซึ่งได้แสดงถึงความตัดสินใจของรัฐบาลลาวเพื่อขยายการเปิดประเทศ บนหลักการกลไกเศรษฐกิจตลาด และการส่งเสริมการลงทุนจากต่างชาติ เพื่อสนับสนุนการผลิตเพื่อการส่งออกเพื่อนำเงินตราเข้าประเทศและเป็นการลดสถานะการพึ่งพิงความช่วยเหลือจากต่างประเทศ คำยืนยันที่กล่าวนี้เท่ากับว่ารัฐบาลลาวได้ตอบรับกระแสโลกาภิวัตน์ภายหลังสิ้นสุดสงครามเย็นอย่างจริงจังมากขึ้น

ถ้าเราพิจารณาแผนพัฒนาเศรษฐกิจ 5 ปี ฉบับที่ 2 คือ ระหว่างปี ค.ศ. 1986-1990 อาจนับได้ว่าเป็นช่วงเวลาของการเริ่มต้นเปลี่ยนผ่านจากการบริหารเศรษฐกิจแบบเก่า หรือ แบบสังคมนิยมสู่เศรษฐกิจระบบตลาดเสรีทุนนิยม ฉะนั้น แผนพัฒนาฉบับที่ 2 จึงเป็นช่วงที่มีการวางแผน กำหนดนโยบาย และมาตรการต่าง ๆ เพื่อรองรับการปรับเปลี่ยนกระบวนการพัฒนาประเทศใหม่ เพื่อให้ทิศทางและเป้าหมายในแต่ละก้าวของการปฏิรูปเศรษฐกิจ ดำเนินไปอย่างระมัดระวัง และสอดคล้องกับบริบทแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกประเทศ²⁶

ถึงแม้ว่าการประชุมสมัชชาใหญ่ของพรรคประชาชนปฏิวัติลาวครั้งที่ 4 ที่จัดขึ้นในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1986 จะถือเป็นจุดเริ่มต้นของนโยบายจินตนาการใหม่ และเป็นช่วงที่มีการปรับนโยบายในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ แต่อันที่จริงกระแสของการปฏิรูปไม่ได้เพิ่งจะเริ่มต้นในการประชุมครั้งนี้ และในขณะเดียวกันการประชุมครั้งนี้ ก็มีได้ก่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนนโยบายในการพัฒนาประเทศตามแนวทางจินตนาการใหม่ในทันทีเช่นกัน เนื่องจากว่ายังเป็นช่วงที่มีความขัดแย้งกันระหว่างแนวคิดการพัฒนาแบบเดิมตามรูปแบบสังคมนิยม และแนวความคิดการพัฒนาเศรษฐกิจตามกลไกเศรษฐกิจตลาดแบบทุนนิยม

²⁵ Political Report of the Executive Committee of the Central Committee of the Lao People's Revolutionary Party, 5th Party Congress, 27-29 March, 1991, Embassy of Lao People's Democratic Republic, New Delhi, p.8. อ้างใน สรชัย ศรีไกร, “นโยบายต่างประเทศของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว”, เอเชียตะวันออกเฉียงใต้: นโยบายต่างประเทศในขุคโลกาภิวัตน์, (โครงการฝึกอบรมหลักสูตรพิเศษ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), หน้า 268.

²⁶ อนันท์ พุฒิโชติ, ความสัมพันธ์เชิงนโยบายระหว่างการพัฒนาการศึกษากับการพัฒนาเศรษฐกิจลาว ภายใต้ “จินตนาการใหม่” ค.ศ. 1986-2000, (จ.ขอนแก่น: หจก. โรงพิมพ์คลังนานาวิทยา, 2547), หน้า 65.

สุรัช ศรีไกร กล่าวว่า จินตนาการใหม่ ได้ถูกเสนอโดย ท่าน ไกสอน พมวิหาน ภายหลัง จากเดินทางกลับจากการพบปะกับนายกอร์บาเชฟที่กรุงมอสโกในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1986²⁷ ในขณะที่ Stuart-Fox ได้อ้างถึงคำกล่าวของท่าน ไกสอน พมวิหาน ที่ว่า “การต่อสู้ระหว่างสอง แนวทาง” (two-line struggle) ซึ่งหมายถึงการต่อสู้ระหว่างแนวความคิดในการพัฒนาเศรษฐกิจแบบ สังคมนิยม และทุนนิยม โดยได้แสดงความเห็นให้มีการปฏิรูปเศรษฐกิจผ่านการประชุมระดับต่าง ๆ ของพรรคและรัฐบาลหลายครั้งในช่วงปีค.ศ. 1985²⁸ แต่การปฏิรูปเศรษฐกิจในแนวทางใหม่ ซึ่งต่าง จากแนวทางที่พรรคยึดถือมาโดยตลอดนับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองในค.ศ. 1975 นั้นก็มิได้ เกิดขึ้นอย่างง่ายดาย เนื่องจากสมาชิกบางส่วนของพรรคฯ ยังไม่เข้าใจถึงแนวทางรวม และความ จำเป็นที่จะต้องปฏิรูปเศรษฐกิจของประเทศ จนส่งผลให้การประชุมสมัชชาใหญ่ครั้งที่ 4 ของพรรค ซึ่งจะมีการประกาศนโยบายในการพัฒนาประเทศ และแผนการ 5 ปีในการพัฒนาประเทศระยะที่ 2 ในปี ค.ศ. 1986 ต้องเลื่อนจากเดือนเมษายนไปจัดในเดือนพฤศจิกายน²⁹

ในการประชุมสมัชชาพรรคครั้งนี้ ถึงแม้ว่าท่านไกสอน พมวิหาน ได้ตัดสินใจประกาศ นโยบายใหม่ในการพัฒนาประเทศที่เรียกว่า “จินตนาการใหม่” ดังบทรายงานการเมืองของท่านไก สอน พมวิหาน ต่อกองประชุมใหญ่ของพรรค ซึ่งมีเนื้อในบางตอนว่า “ในระยะใหม่ของการปฏิวัติ นั้น พวกเราต้องให้ความสำคัญอย่างมากในด้านแนวคิดอุดมการณ์และทฤษฎี ต้องปรับเปลี่ยนจิต สำนึกและจินตนาการของคน... ด้านแนวคิดและอุดมการณ์ต้องประกอบเข้าในการสร้างวิธีคิด วิถีปฏิบัติ และจินตนาการใหม่ด้านเศรษฐกิจเป็นต้นแบบจินตนาการใหม่ในทุกด้าน”³⁰

อย่างไรก็ตาม การรายงานดังกล่าวก็ไม่ได้มีการอธิบายให้ความกระจ่างในแนวทางและรายละเอียดของการปฏิรูปเศรษฐกิจที่ชัดเจน ขณะที่แผนการ 5 ปี ฉบับที่ 2 (ค.ศ. 1986-1990) ซึ่งเป็น แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับแรกที่จัดทำขึ้นภายใต้ “จินตนาการใหม่” ก็มีแค่เพียงการกำหนดทิศทาง และเป้าหมายของการพัฒนาเศรษฐกิจไว้อย่างกว้าง ๆ โดยยังไม่มีการระบุถึงนโยบาย และมาตรการ ใหม่ ๆ ในการปฏิรูปเศรษฐกิจของประเทศเท่าใดนัก เนื้อหาสาระของแผนพัฒนาฉบับนี้ส่วนใหญ่ เป็นการสืบต่อแผนการ 5 ปี ฉบับที่ 1 คือ มุ่งการพัฒนาภาคเกษตรกรรม โดยเฉพาะการผลิตอาหาร

²⁷ สุรัช ศรีไกร, การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองลาว, หน้า 202.

²⁸ Martin Stuart-Fox, *A History of Laos*, p. 195.

²⁹ Ibid.

³⁰ ไกสอน พมวิหาน, รายงานการเมืองต่อกองประชุมใหญ่ ครั้งที่ 4 ของพรรคประชาชนปฏิวัติลาว. อ้างใน สุธิดา ดันเลิศ, “ไกสอน พมวิหาน กับพัฒนาการสังคมนิยมลาว ระหว่าง ค.ศ. 1975-1986,” หน้า 78.

และการป่าไม้ เปิดกว้างการค้า ส่งเสริมการผลิตสินค้า เปิดกว้างความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศ โดยยังคงให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับบรรดาประเทศในค่ายสังคมนิยม³¹ โดยเฉพาะประเทศสหภาพโซเวียต เวียดนาม และกัมพูชาเป็นหลัก

ความสับสนในทิศทางของการปฏิรูปประเทศที่เกิดขึ้นภายหลังจากการประชุมสมัชชาใหญ่ของพรรคประชาชนปฏิวัติลาวครั้งที่ 4 ในปี ค.ศ. 1986 ได้ก่อให้เกิดคำถามอย่างกว้างขวางในหมู่สมาชิกพรรค เนื่องจากยังไม่เข้าใจถึงแนวทางใหม่ของการปฏิรูปประเทศของพรรค โดยเฉพาะผู้ที่ได้ผ่านการอบรมแนวทางการพัฒนาแบบเก่าและผู้ที่เคร่งครัดอุดมการณ์สังคมนิยม ซึ่งพวกเขาเหล่านี้ ต้องการรักษาโครงสร้างเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมไว้เพราะมีความวิตกว่า “จินตนาการใหม่” จะนำประเทศย้อนกลับคืนไปสู่เส้นทางของทุนนิยม³² ซึ่งเป็นระบอบสังคม ที่มีคนกดขี่ขูดรีดคน และที่สำคัญเป็นระบอบ ซึ่งพรรคประชาชนปฏิวัติลาวได้โค่นล้มไปแล้วในปีค.ศ. 1975 สภาพการณ์ดังกล่าวนี้ ทำให้ท่าน ไกสอน พมวิหาน ซึ่งเป็นผู้ริเริ่มนโยบายจินตนาการใหม่ต้องเร่งรีบพยายามทำความเข้าใจแก่สมาชิกพรรคที่ยังไม่เข้าใจ โดยท่านได้อธิบายว่า “จินตนาการใหม่” ไม่ใช่การละทิ้งเป้าหมายของการเป็นประเทศสังคมนิยม แต่เป็นการพัฒนาไปตามขั้นตอนเศรษฐกิจที่จำเป็นต้องผ่านระบบทุนนิยม เพื่อการระดมทุนและสะสมเทคโนโลยี และความรู้ทางวิทยาศาสตร์ที่จำเป็นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ คังทึสนะของท่าน ไกสอนที่ว่า

วิธีพัฒนาของเราในสภาวะเงื่อนไขของประเทศลาว ถือว่า ลาวควรปฏิบัติลัทธิทุนนิยมแห่งรัฐตามแนวคิดของเลนิน พวกเราต้องเริ่มต้นจากทุนนิยมแห่งรัฐ เพราะว่ามีระดับประสิทธิภาพของงานอยู่ลาวยังต่ำมาก ในขณะที่ภายใต้ลัทธิทุนนิยมระดับประสิทธิภาพของงานสูงมาก และลัทธิสังคมนิยมก็ยังมีระดับประสิทธิภาพของงานสูงกว่า แต่ลาวยังขาดหลายเงื่อนไขที่จะสามารถบรรลุถึงระดับดังกล่าว... ยุทธศาสตร์ดังกล่าว ไม่ใช่เป็นการระมัดระวังการที่ “ไม่ผ่านลัทธิทุนนิยม” แต่พิจารณาแล้วเห็นว่ามันเป็นการหยุดชะงักชั่วคราว บนเส้นทางเปลี่ยนผ่านการหยุดชะงักนั้น ก็คือลัทธิทุนนิยมแห่งรัฐ³³

³¹ แดงข้าวและวัฒนธรรม, กระทรวง, ประวัติศาสตร์ลาว (ดีคำบัน-ปะจัน), (เวียงจันทน์: โรงพิมพ์แห่งรัฐ, 2000), หน้า 1114.

³² คุยละเอียดใน ศรีสุพรรณ อุดมประเสริฐ, “การปฏิรูปเศรษฐกิจในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว” วิทยานิพนธ์ปริณณาเศรษฐศาสตร์มหาบรรบับันจิต สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540.

³³ “ไกสอน พมวิหาน ถิ่นนโยบายเศรษฐกิจสมัยเปลี่ยนผ่าน” อังใน สีชนะ สีสาน, ไกสอน พมวิหาน ลูกของประชาชน, (เวียงจันทน์: คณะกรรมการวิทยาศาสตร์สังคม, 1991), หน้า 221.

ในที่สุดภายหลังการเผยแพร่แนวคิดใหม่เป็นเวลา 1 ปี กว่าจะสร้างความเข้าใจในหมู่สมาชิกพรรค ต่อมาในการประชุมของคณะบริหารงานพรรคครั้งที่ 5 ในเดือนมกราคม ค.ศ. 1988 ที่ประชุมยืนยันจุดยืนที่จะปฏิรูปเศรษฐกิจในแนวทางใหม่อย่างชัดเจน และได้มีการจำแนกให้เห็นความแตกต่างระหว่างแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจในแบบเก่าตามหลักสังคมนิยม และแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจแบบใหม่ตามหลักทุนนิยม ที่เรียกว่า “กลไกเศรษฐกิจใหม่” ที่สำคัญ การประชุมครั้งนี้ยังมีการออกมติข้อตกลง อันนำมาสู่มาตรการต่าง ๆ ที่เป็นรูปธรรมในการปรับเปลี่ยนนโยบายและวิธีบริหารเศรษฐกิจจากแบบสังคมนิยม ที่มีการวางแผนและการควบคุมจากส่วนกลาง สู่เศรษฐกิจระบบตลาดแบบทุนนิยม ภายใต้นโยบายจินตนาการใหม่ หรือกลไกเศรษฐกิจใหม่ ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทุกภาคส่วนเศรษฐกิจของประเทศ³⁴ อันประกอบด้วย

ด้านการเกษตร รัฐบาลได้ยกเลิกสหกรณ์การเกษตรแบบนารวม ยกเลิกการควบคุมราคาสินค้าเกษตร เปิดเสรีทางการค้า มีการปฏิรูปการใช้สิทธิในที่ดิน โดยอนุญาตให้ประชาชน หรือเอกชนมีสิทธิในการใช้ประโยชน์จากที่ดินได้อย่างเสรี

ด้านการผลิตและการอุตสาหกรรม รัฐบาลหันมาใช้นโยบายส่งเสริมบทบาทของเอกชนให้อิสระในการประกอบการได้อย่างเสรี ในส่วนของกิจการที่ดำเนินการโดยรัฐหรือรัฐวิสาหกิจซึ่งเคยมีบทบาทสำคัญในการผลิต รัฐบาลได้ลดบทบาทในการวางแผนจากส่วนกลาง กระจายอำนาจการบริหารและการจัดการไปสู่องค์กรรัฐวิสาหกิจมากขึ้น และที่สำคัญคือ นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1989 เป็นต้นมา รัฐยังมีนโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (privatization) เปิดโอกาสให้เอกชนทั้งชาวลาวและชาวต่างชาติ สามารถเข้ามาดำเนินกิจการรัฐวิสาหกิจ ทั้งในรูปแบบของการประมูลซื้อหรือเช่า ทั้งนี้เพื่อคัดภาระที่รัฐจะต้องถือครองรัฐวิสาหกิจซึ่งส่วนใหญ่ประสบภาวะขาดทุน ยกเว้นแต่ในรัฐวิสาหกิจที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์และรัฐวิสาหกิจที่เป็นสาธารณูปโภคพื้นฐานที่สำคัญ เช่น รัฐวิสาหกิจไฟฟ้า น้ำประปา ไปรษณีย์ ฯลฯ ที่รัฐจะเป็นผู้ดำเนินการเอง

³⁴ อนันท์ พุฒิชัย, ความสัมพันธ์เชิงนโยบายระหว่างการพัฒนาการศึกษากับการพัฒนาเศรษฐกิจลาว ภายใต้ “จินตนาการใหม่” ค.ศ. 1986-2000, (จ.ขอนแก่น: หจก. โรงพิมพ์คลังนานาวิทยา, 2547), หน้า 68-71.

ด้านการค้า ยกเลิกระบบการควบคุมการค้าโดยส่วนกลาง ทั้งการค้าภายในและการค้าระหว่างประเทศ อนุญาตให้เอกชนสามารถดำเนินธุรกิจต่าง ๆ ได้โดยอิสระ ทั้งในด้านการผลิต การลงทุน การกำหนดอัตราค่าจ้างและราคาสินค้า

ด้านการเงิน ปรับปรุงระบบการเงินให้มีการยืดหยุ่น ปล่อยให้อัตราแลกเปลี่ยนลอยตัวตามภาวะตลาด ให้อิสระแก่ธนาคารพาณิชย์ในการดำเนินกิจการภายใต้ขอบเขตที่กำหนด ตลอดจนอนุญาตให้ธนาคารต่างชาติเข้ามาดำเนินกิจการ ภายในประเทศ เพื่อขยายการค้าและการลงทุน

ด้านการคลัง ปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีให้รัดกุม ลดความซ้ำซ้อน กำหนดอัตราชัดเจนตามประเภทของธุรกิจ ขยายฐานการเก็บภาษีเงินรายได้บุคคลธรรมดาครอบคลุมประชาชนลาวทั้งหมดเพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่รัฐบาล

การขยายความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศ จากพื้นฐานการมีสภาพเศรษฐกิจที่อ่อนแอและแทบไม่เคยมีการสะสมทุนภายในประเทศมาก่อน ดังนั้น หลังการประกาศนโยบายเศรษฐกิจตามแนวทางจินตนาการใหม่ จึงส่งผลให้รัฐบาลต้องเปลี่ยนนโยบายจากเดิม ที่เน้นกระชับความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจภายใน “ค่ายเดียวกัน” สู่ออกไปสู่วางสู่ประชาคมโลก เสริมสร้างความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศ โดยไม่แบ่งแยกถึงความแตกต่างในอุดมการณ์ทางการเมือง ทั้งนี้เพื่อขยายความร่วมมือทั้งในด้านการค้า การลงทุน ความช่วยเหลือ และการถ่ายทอดเทคโนโลยี และเพื่อให้ความมุ่งหวังดังกล่าวสัมฤทธิ์ผล ในปี ค.ศ. 1988 รัฐบาลลาวเริ่มต้นด้วยการออกกฎหมายว่าด้วยการลงทุนของต่างประเทศในลาวขึ้นเป็นฉบับแรก หลังจากนั้นก็ได้ทยอยออกกฎหมายต่าง ๆ อาทิ กฎหมายว่าด้วยกรรมสิทธิ์ และกฎหมายอาญาในปี ค.ศ. 1989 กฎหมายที่ดินและกฎหมายประกันภัยในปี ค.ศ. 1990³⁵ ทั้งยังได้สร้างตั้งคณะกรรมการ จัดการลงทุน (Foreign Investment Committee) เพื่อให้เป็นหน่วยงานกลางในการดูแลรับผิดชอบงานด้านการส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศในลาว

³⁵ สุรชัย ศรีไกร, การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองลาว, หน้า 203.

ตารางที่ 5 เครื่องบ่งชี้สถานะเศรษฐกิจลาวในช่วงระหว่างปีค.ศ. 1987-1993

รายการ/ปี	1987	1988	1989	1990	1991	1992
อัตราเติบโต GDP (%)	-1.1	-1.8	13.5	6.7	4.0	7.0
เกษตรกรรม (%)	-1.2	-4.2	10.7	8.7	-1.7	8.3
อุตสาหกรรม (%)	-16	-2.4	34.2	16.2	19.9	7.5
บริการ (%)	8	4.1	11.3	-0.5	6.5	3.9
รายได้ประชาชาติต่อหัว	160	180	180	170	230	250
อัตราแลกเปลี่ยน (kip/\$)	187	400	591	707	702	716
ดัชนีราคาผู้บริโภค	100	106	170	231	262	287

ที่มา: Kym Anderson, Lao Economic Reform & WTO Accession, (Singapore : Institute of Southeast Asian Studies, 1999), p. 18.

ผลการดำเนินงานตามระบบเศรษฐกิจตลาดภายใต้จินตนาการใหม่ในช่วงแรกนี้ ได้ส่งผลให้เศรษฐกิจลาวขยายตัวเพิ่มขึ้น แม้ว่าระดับหรืออัตราการขยายตัวในช่วงนี้ยังไม่มีควมสม่ำเสมอเท่าใดนัก โดยเฉพาะในด้านเกษตร เนื่องจากกระบวนการผลิตยังคงอาศัยการพึ่งพิงธรรมชาติเป็นส่วนใหญ่ หากปีใดมีการผันผวนของสภาพดินฟ้าอากาศ ก็จะส่งผลเสียหายต่อพืชผลทางการเกษตร ดังที่ปรากฏในปีค.ศ. 1988-1989 ซึ่งเป็นระยะแรกที่รัฐได้เริ่มปรับปรุงโครงสร้างด้านการเกษตรอย่างจริงจัง โดยเฉพาะการยกเลิกการให้การสนับสนุนปัจจัยด้านการผลิต เมื่อประกอบเข้ากับความผันผวนของดินฟ้าอากาศก็ทำให้ผลผลิตทางการเกษตรของลาวตกต่ำลงอย่างมาก จนทำให้รัฐบาลลาวต้องร้องขอความช่วยเหลือไปยังองค์กรระหว่างประเทศและมิตรประเทศต่าง ๆ³⁶

แต่ในด้านอุตสาหกรรมพบว่า มีอัตราการขยายตัวในระดับที่ค่อนข้างสูง โดยเฉพาะนับตั้งแต่ปีค.ศ. 1989 เป็นต้นมา คือ จาก -4.2% ในปีค.ศ. 1988 เพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดดเป็น 34.2% ในปีค.ศ. 1989 ทั้งนี้ส่วนสำคัญหนึ่งก็เนื่องจากเริ่มมีนักลงทุนต่างชาติเข้าไปลงทุนในกิจการประเภทต่าง ๆ ในประเทศลาว โดยเฉพาะเริ่มตั้งแต่รัฐบาลลาวได้ประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการลงทุนต่างประเทศในปีค.ศ. 1988 จากการประกาศใช้กฎหมายที่สำคัญนี้ ได้สร้างความมั่นใจแก่นักลงทุนจากต่างประเทศมากขึ้น เช่น ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1990 ได้มีการพิจารณาอนุมัติโครงการลงทุนทั้งหมด 104 โครงการ คิดเป็นมูลค่ากว่า 230 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ โดยในจำนวนนี้เป็นเงินลงทุนจากนักลงทุนลาวเพียง 7 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ เหลือเป็นเงินลงทุนจากต่างประเทศ กิจกรรมที่มีการ

³⁶ FEER, "Laos," Asia 1990 Yearbook, p. 165.

ลงทุนมากที่สุด คือ ธุรกิจนำเข้า-ส่งออก อุตสาหกรรมและหัตถกรรมเสื้อผ้าสำเร็จรูปเพื่อการส่งออก³⁷

ส่วนในด้านการค้าการเงินการคลัง ภายหลังจากที่รัฐบาลลาวเริ่มปล่อยเสรีส่งผลให้มีการขยายตัวของการค้า การหมุนเวียนของเงินตราและการกระจายสินค้าอุปโภคบริโภคเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม อัตราเงินเฟ้อและราคาสินค้าอุปโภคบริโภคก็ได้เพิ่มสูงขึ้นเช่นกัน ขณะที่ค่าเงินกีบลาวลดต่ำลงอย่างมากภายหลังการปล่อยให้ค่าเงินกีบของลาวลอยตัวตามภาวะตลาดการเงิน คือ อัตราแลกเปลี่ยนกีบเป็นดอลลาร์สหรัฐฯ จาก 187 กีบต่อดอลลาร์ ในปีค.ศ. 1987 ลดลงอย่างต่อเนื่องในแต่ละปีจนถึงระดับ 716 กีบต่อดอลลาร์สหรัฐฯ ในปีค.ศ. 1992 อย่างไรก็ตามความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจดังกล่าว เกิดขึ้นในเขตนครหลวงเวียงจันทน์เป็นหลัก ขณะที่ภูมิภาคอื่น ๆ ยังไม่ได้รับผลกระทบจากการประกาศใช้นโยบายจินตนาการใหม่ในช่วงแรกมากนัก

โดยภาพรวมอาจกล่าวได้ว่า แม้การปฏิรูปเศรษฐกิจในช่วงแรกของการเปลี่ยนผ่านนี้จะมีข้อจำกัดและมีอุปสรรคมากมาย แต่เมื่อเปรียบเทียบกับในช่วงก่อนการปฏิรูป ก็นับว่าเศรษฐกิจของลาวขยายตัวและเติบโตขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ส่งผลให้ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนลาวดีขึ้นระดับหนึ่ง ดังจะเห็นได้จากดัชนีการบริโภคของประชากรเพิ่มขึ้นจาก 100 เหรียญสหรัฐฯ ต่อปีในปีค.ศ. 1987 เป็น 287 เหรียญสหรัฐฯ ต่อปีในปีค.ศ. 1992

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากการล่มสลายของสหภาพโซเวียต และระบบสังคมนิยมในประเทศยุโรปตะวันออกทำให้โครงสร้างอำนาจของระบบโลกที่เคยมีสองขั้วในช่วงสงครามเย็นนั้นได้เปลี่ยนไป ลาวไม่สามารถพึ่งพาความช่วยเหลือจากประเทศในค่ายสังคมนิยมอีกต่อไป ภายหลังจากสิ้นสุดสงครามเย็น ในปี ค.ศ. 1991 โดยเฉพาะสหภาพโซเวียตได้แจ้งแก่รัฐบาลลาวเริ่มตั้งแต่เดือนมกราคม ค.ศ. 1991 เป็นต้นมาว่าจะหยุดให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและการทหารแก่ลาวอย่างเป็นทางการ เนื่องจากสหภาพโซเวียตต้องเผชิญกับปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจและการเมืองของตนเองที่เกิดจากการปฏิรูปเศรษฐกิจและการเมืองสู่ระบบทุนนิยมและเสรีประชาธิปไตยไปพร้อม ๆ กัน จนทำให้รัฐของชนกลุ่มน้อยหลายรัฐได้แยกตัวและประกาศเป็นอิสระจากสหภาพโซเวียต ทำให้รัสเซียและรัฐที่เหลือ 11 รัฐ ประกาศตั้งเป็นสหพันธรัฐรัสเซีย ขณะเดียวกันประเทศสังคมนิยม

³⁷ มานะ มาลาเพชร, “ลาว” เอเชียรายปี 1991/2534, (กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 152.

ในยุโรปตะวันออกที่เคียว้ดำเนินนโยบายตามสหภาพโซเวียตในช่วงสงครามเย็น ก็ได้เปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจและการปกครองไปตามระบบเศรษฐกิจและการเมืองของทุนนิยม

กระแสแห่งความเปลี่ยนแปลงที่กล่าว ทำให้รัฐบาลลาวต้องปรับเปลี่ยนนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ด้วยการขยายการดำเนินนโยบายเปิดประเทศเพื่อรับความช่วยเหลือและการลงทุนจากประเทศตะวันตกมากขึ้น โดยเฉพาะความช่วยเหลือจากธนาคารโลก เพื่อปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานด้านเศรษฐกิจ และเปิดโอกาสให้เอกชนทั้งภายในและต่างประเทศเข้ามาลงทุนในด้านต่าง ๆ เพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาประเทศ นำประเทศออกจากบัญชีรายชื่อของประเทศที่ยากจนที่สุดในโลกภายในปี 2020³⁸

จากตารางข้างล่างนี้ จะให้เห็นถึงความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจจากประเทศสังคมนิยม โดยเฉพาะจากสหภาพโซเวียตได้ลดลงอย่างรวดเร็ว คือ จาก 21 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปีค.ศ. 1990 เหลือเพียงประมาณ 1.2 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปีค.ศ. 1991 และงดการช่วยเหลืออย่างเป็นทางการในปีค.ศ. 1992 เป็นต้นมา แต่ด้วยการปรับเปลี่ยนแนวทางการพัฒนาประเทศ ทำให้ความช่วยเหลือจากองค์กรระหว่างประเทศ และประเทศในกลุ่มทุนนิยมกลับเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะเริ่มตั้งแต่การล่มสลายของสหภาพโซเวียต ดังจะเห็นได้จากตัวชี้วัดความช่วยเหลือระหว่างประเทศแก่ลาวในช่วงระหว่างปีค.ศ. 1990-1993 เพิ่มขึ้นจาก 127 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปีค.ศ. 1990 เป็น 145 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปีค.ศ. 1993 ในจำนวนนี้ ความช่วยเหลือแบบพหุภาคีสูงถึง 95 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ที่สำคัญธนาคารโลกได้เพิ่มความช่วยเหลือแก่ลาวจาก 23 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปีค.ศ. 1990 เป็น 33 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปีค.ศ. 1993 ตัวเลขดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นแนวโน้มที่ดีสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศลาว

³⁸ เอกสารเกี่ยวกับ ยุทธศาสตร์เพื่อการเติบโตและลดล้างความยากจนแห่งชาติ: (เวียงจันทน์: โรงพิมพ์แห่งรัฐ, 2004), หน้า 4.

ตาราง 6 ความช่วยเหลือต่างประเทศแก่ประเทศลาวในช่วงระหว่างปี ค.ศ 1990 - 1993
(ล้านเหรียญสหรัฐฯ)

ประเทศ/องค์กร	1990	1991	1992	1993(est.)
Bilateral	56.7	66.8	44.2	49.9
ญี่ปุ่น	(6.9)	20.9	19.3	25.2
สวีเดน	(10.7)	14.6	15.6	15.4
ออสเตรเลีย	(5.2)	(6.4)	7.3	10.4
ฝรั่งเศส	(3.3)	1.1	0.9	3.0
เยอรมันนี	(3.4)	3.5	0.3	1.7
สวิตเซอร์แลนด์	(1.8)	2.5	0.1	1.7
สหรัฐอเมริกา	(0.8)	0.4	0.5	0.4
สหภาพโซเวียต(รัสเซีย)	(21.1)	(1.2)	-	-
เวียดนาม	(0.9)	-	(0.1)	-
Multilateral	70.7	82.1	97.8	95.1
ADB	36.3	30.4	31.0	25.9
WB (IBRD/IDA)	23.0	14.7	40.1	33.0
IMF	-	11.3	8.0	16.0
UNDP	(11.1)	(8.8)	(8.3)	(15.0)
UNICEF	(2.3)	(2.4)	(2.6)	-
UNHCR	(0.4)	(1.2)	(1.4)	-
UNCDF	(1.1)	(0.7)	(3.5)	-
EEC	(2.4)	2.3	(0.8)	2.8
NGO'S	(4.1)	(4.3)	(6.3)	2.3
Total	127.4	148.9	142.0	145.0

ที่มา: สุรัชย์ ศรีไกร, การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองลาว, หน้า 217.

จากความช่วยเหลืออันมหาศาลที่ได้รับจากประเทศตะวันตก ทำให้รัฐบาลลาวต้องเร่งแก้ไขกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการค้า และการลงทุนเพื่อดึงดูดนักลงทุนจากต่างชาติ³⁹ ทั้งนี้เพื่อรองรับการค้าและการลงทุนจากต่างประเทศและทั้งเป็นการระดมทุน สะสมความรู้ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่จำเป็นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ดังทัศนะของท่านไกสอนที่ว่า “พวกเราหันจากการสร้างระบอบใหม่ โดยอิงใส่ประเทศสังคมนิยมเป็นหลัก ไปสู่การปฏิบัติแผนนโยบายเปิดกว้างความสัมพันธ์อย่างกว้างขวางรับเอาผลสำเร็จของความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และบทเรียนในการบริหาร-จัดการด้านเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้เพื่อผลักดันการพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติให้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว นี่ชี้บอกว่าพวกเราต้องเชิดชูจิตใจ และความเป็นเจ้าตนเอง เพื่อสอดคล้องพลังของชาติเข้ากับพลังของสากล”⁴⁰

นอกจากการปฏิรูปทางด้านเศรษฐกิจและการต่างประเทศตามแนวทางจินตนาการใหม่แล้ว ลาวยังได้พยายามปฏิรูปทางการเมืองภายในให้มีลักษณะที่เป็นประชาธิปไตย และทันสมัยมากขึ้น ทางนี้ก็เพื่อรองรับกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกหลังยุคสงครามเย็น โดยผู้นำลาวจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วประเทศขึ้นในวันที่ 26 มีนาคม 1989 เพื่อให้ประชาชนลาวที่มีอายุครบ 18 ปีบริบูรณ์ขึ้นไปได้ใช้สิทธิทางการเมืองของคนเลือกตั้งสมาชิกสภาประชาชนสูงสุดชุดที่ 2 (The People's Supreme Assembly Second Legislature) นับว่าเป็นการเลือกตั้งครั้งแรกของสปปลาว ภายหลังจากได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในประเทศลาวในปี ค.ศ. 1975 (สภาประชาชนสูงสุดชุดที่ 1 ได้รับการสร้างตั้งขึ้นพร้อมกับการสถาปนาประเทศ) สภาประชาชนสูงสุดชุดที่ 2 ประกอบด้วยสมาชิก 75 คน ในนั้นมีสตรี 5 คน โดยท่าน หนุฮัก พุมสวัน ได้รับเลือกตั้งจากสมาชิกสภาให้เป็นประธานสภาประชาชนสูงสุดชุดที่ 2 และมีกรรมการประจำ 5 คน (standing committee members) เพื่อช่วยประธานสภาฯ ทำหน้าที่ในช่วงที่ไม่มีการประชุม นอกนี้ ยังมีคณะกรรมการต่าง ๆ เช่น คณะกรรมการกฎหมาย คณะกรรมการเศรษฐกิจแผนการและการคลัง คณะกรรมการวัฒนธรรม-สังคม คณะกรรมการความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และคณะกรรมการเลขานุการ⁴¹ จากการเลือกตั้งทางการเมืองครั้งนี้ ได้เป็นที่ประจักษ์ให้ประชาคมโลกรับรู้ว่าลาวเป็น

³⁹ สุรัชย์ ศรีไกร, “นโยบายต่างประเทศของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว” เอเชียตะวันออกเฉียงใต้: นโยบายต่างประเทศในซูลโลกาภิวัตน์, (กรุงเทพฯ : โครงการฝึกอบรมหลักสูตรพิเศษ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541), หน้า 272.

⁴⁰ ไกสอน พมวิหาน, “ปรับปรุงและเพิ่มประสิทธิภาพของรัฐบาลประชาธิปไตยประชาชน เพื่อปกป้องรักษาประเทศชาติและสร้างระบอบใหม่,” อังใน อนาคตใหม่ ปีที่ 8 ฉบับที่ 2 (กุมภาพันธ์: 1992), หน้า 2.

⁴¹ สภาแห่งชาติแห่งสปปลาว, องค์การสหประชาชาติเพื่อการพัฒนา, “หนังสือแนะนำ” (เวียงจันทน์ : โรงพิมพ์แห่งรัฐ, 2001), หน้า 3.

ประเทศสังคมนิยมประชาธิปไตย ส่งผลให้สภาประชาชนสูงสุดของลาวได้ถูกรับรองให้เป็นสมาชิกสมบูรณ์ของสหพันธ์รัฐสภาระหว่างประเทศ (Inter-Parliamentary Union-IPU) ในการประชุมสมัชชาใหญ่ประจำปีครั้งที่ 83 ที่เกาะไซปรัส (Cyprus) ในวันที่ 4 เมษายน ปีค.ศ. 1990

ภารกิจสำคัญและเร่งด่วนที่สุดของสภาประชาชนสูงสุดชุดที่ 2 คือ การพัฒนากรอบกฎหมายของประเทศ เนื่องจากรัฐบาลลาวตระหนักดีว่า การเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจจากแนวทางสังคมนิยมสู่ระบบกลไกตลาดเสรีแบบทุนนิยม ที่เน้นการส่งเสริมการลงทุนของภาคเอกชน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์ที่ชัดเจนและเป็นสากล ดังนั้น ภายหลังจากการเริ่มต้นด้วยการประกาศกฎหมายว่าด้วยการลงทุนและกฎหมายด้านเศรษฐกิจอื่น ๆ นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1988 และสำคัญที่สุดคือ ในเดือนสิงหาคม ปี ค.ศ. 1991 ที่ประชุมสภาประชาชนสูงสุดชุดที่ 2 ของลาวได้รับรองและประกาศใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว นับว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของลาวภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปีค.ศ. 1975 ก่อนหน้านั้นลาวได้ยึดมั่นครองรัฐและสังคมนิยม ค้ำตั้งจากพรรค และอำนาจการปกครองในระดับต่าง ๆ⁴² ซึ่งไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ของโลกยุคหลังสงครามเย็น

การประกาศใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เป็นความพยายามของรัฐบาลลาวที่จะปกครองประเทศด้วยหลักนิติธรรม (rule of law) ซึ่งเป็นการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับกระแสโลก เพื่อสร้างความมั่นใจให้กับประชาชนลาวและชาวต่างชาติที่ต้องการจะเข้ามาลงทุนในแขนงการต่าง ๆ ถ้าพูดอีกนัยหนึ่ง คือ การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรกนี้ก็เพื่อรองรับการปฏิรูปเศรษฐกิจภายใต้จินตนาการใหม่⁴³ ดังจะเห็นได้ว่าสาระสำคัญทางเศรษฐกิจนั้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้ยืนยันในสาระสำคัญของระบบเศรษฐกิจในทิศทางใหม่ไว้อย่างเด่นชัดในหมวดที่ 2 ว่าด้วยระบอบเศรษฐกิจและสังคม เริ่มตั้งแต่มาตราที่ 13-18⁴⁴

ในปี ค.ศ. 1994 รัฐบาลลาวได้ประกาศใช้กฎหมายการลงทุนจากต่างประเทศฉบับใหม่แทนฉบับเก่าที่ประกาศใช้ในปีค.ศ. 1988 กฎหมายการลงทุนฉบับใหม่นี้ ได้ครอบคลุมกฎหมายภาษีอากร กฎหมายเกี่ยวกับการล้มละลายของธุรกิจและกฎหมายว่าด้วยธุรกิจ กำหนดหลักการทั่วไป

⁴² Governance Background Paper, (9 March 2003), p 87.

⁴³ Far Eastern Economic Review, "Laos" Asia 1991 YearBook, p. 136.

⁴⁴ คู่มือวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว, (เวียงจันทน์ : สภาประชาชนสูงสุด, 1991). หน้า 5-6.

เกี่ยวกับรูปแบบการลงทุน สิทธิและพันธกรณีของนักลงทุนต่างชาติ และการให้การคุ้มครองแก่นักลงทุนต่างชาติโดยรัฐบาลจะไม่ยึดและโอนกิจการมาเป็นของรัฐ เว้นเสียแต่เพื่อสาธารณประโยชน์ กฎหมายการลงทุนฉบับใหม่นี้ นับว่าเป็นกฎหมายที่ให้เสรีภาพแก่นักลงทุนมากที่สุดฉบับหนึ่ง

การปฏิรูปเศรษฐกิจตามแนวทางจินตนาการใหม่ของลาวนั้น เป็นการปฏิรูปเศรษฐกิจจากระบบเศรษฐกิจแบบวางแผนตามรูปแบบสังคมนิยมสู่ระบบเศรษฐกิจตลาดเสรีแบบทุนนิยม ที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจของระบบโลก ภายหลังจากการล่มสลายของระบบสังคมนิยมในสหภาพโซเวียตและประเทศยุโรปตะวันออก ดังที่กล่าวมาแล้วในเบื้องต้น ก็ยังทำให้ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมกลายเป็นระบบเศรษฐกิจกระแสหลัก แผ่ขยายออกไปในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วโลก โดยเฉพาะในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ก็คือประเทศลาว ซึ่งก่อนหน้านี้นั้น คือ เริ่มตั้งแต่ทศวรรษ 1950 ถึง ท้ายทศวรรษ 1980 ได้ตกอยู่ภายใต้ครึ้นกระแสของสงครามเย็น ที่มีการต่อสู้กันทางยุทธศาสตร์ระหว่างมหาอำนาจโลก อย่างสหรัฐอเมริกา สหภาพโซเวียต และส.ป. จีน แต่พอเมื่อสงครามเย็นได้สิ้นสุดลงโดยการพังทลายของมหาอำนาจโลกสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ จึงส่งผลให้กระแสโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจ โดยมีสถาบันการเงินระหว่างประเทศ และบริษัทข้ามชาติ อย่างเช่น องค์การกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ธนาคารโลก (WB) และธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) มีบทบาทสำคัญมากขึ้นในการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจตลาดเสรีแบบทุนนิยม เข้ามาเปลี่ยนแทนระบบเศรษฐกิจวางแผนจากส่วนกลางตามรูปแบบเศรษฐกิจสังคมนิยมไม่ว่าจะเป็นประเทศจีน เวียดนาม และลาวเป็นต้น ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้แนวความคิดเรื่องการพัฒนาที่ได้รับมาจากประเทศตะวันตกในช่วงสงครามเย็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวความคิดเรื่องการสร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำในภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ดังเช่นโครงการสร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำน้ำเทิน 2 ในประเทศลาวนั้น ถูกฟื้นฟูขึ้นมาอีกครั้งใหม่ภายหลังการสิ้นสุดสงครามเย็นโดยธนาคารโลก (WB) และองค์การสหประชาชาติ (UN) แต่ในที่นี้ผู้เขียนจะให้ความสำคัญเฉพาะบทบาทของธนาคารโลกเท่านั้น

บทบาทของธนาคารโลกในการช่วยเหลือแก่ลาว ผ่านโครงการสร้างเขื่อนไฟฟ้าน้ำเทิน 2

ถึงแม้ว่าการปฏิรูปเศรษฐกิจตามแนวทางจินตนาการใหม่ จะได้รับผลสำเร็จเป็นอย่างมาก และเป็นທີ່พอใจของสถาบันการเงินระหว่างประเทศ แต่ลาวก็ยังเป็นประเทศที่จัดอยู่ในกลุ่มของประเทศที่พัฒนาน้อยที่สุด คือ ร้อยละ 80 ของประชากรดำรงชีวิตในชนบทมีรายได้ต่ำกว่า 1 เหรียญสหรัฐต่อวัน และรายได้ของประเทศก็ยังคงขึ้นกับความช่วยเหลือจากต่างประเทศมาช้านาน ไม่ว่าจะเป็นช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี 1975 ลาว (รัฐบาลฝ่ายขวา) ได้พึ่งพิงความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาและต่อมาภายหลังจากการสถาปนาประเทศ รัฐบาลสปปลาวดำเนินการ

พัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไปตามแนวทางสังคมนิยม ลาวก็ยังสืบต่อพึ่งพาความช่วยเหลือจากประเทศในค่ายสังคมนิยมโดยเฉพาะความช่วยเหลือจากสหภาพโซเวียต

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากการสิ้นสุดสงครามเย็น โครงสร้างของโลกได้เปลี่ยนไป สหภาพโซเวียตไม่สามารถให้ความช่วยเหลือแก่ลาวอีกต่อไป ทำให้ผู้นำลาวตระหนักกว่าการที่จะพัฒนาประเทศโดยอาศัยแต่ความช่วยเหลือจากต่างประเทศเป็นสำคัญนั้นไม่อาจจะนำประเทศออกจากการเป็นประเทศที่ยากจนได้ดังในอาศิต์ผ่านมา ฉะนั้น รัฐบาลต้องแสวงหาช่องทางในการพัฒนาประเทศคืนใหม่ที่เน้นการบุกค้นทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างอุดมสมบูรณ์ โดยเฉพาะทรัพยากรแหล่งน้ำ เพื่อพัฒนาเป็นพลังงานไฟฟ้าส่งเป็นสินค้าขายให้กับประเทศเพื่อนบ้าน และนำเงินตราเข้ามาพัฒนาประเทศ เพื่อลดภาระการพึ่งพิงความช่วยเหลือจากต่างประเทศในอนาคต แต่การพัฒนาดังกล่าวต้องใช้เวลานานและต้องการต้นทุนอันมหาศาล รัฐบาลลาวไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะพัฒนาแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ อย่างเช่น โครงการสร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำขนาดใหญ่ได้โดยปราศจากความช่วยเหลือจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ โดยเฉพาะความช่วยเหลือจากธนาคารโลก

ธนาคารโลกมีบทบาทสำคัญอย่างมาก ในการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาพื้นฐาน โครงสร้างทางด้านเศรษฐกิจของลาว คือ เริ่มตั้งแต่ปี ค.ศ. 1977 จนถึงปี ค.ศ. 2006 ธนาคารโลกได้ให้ความช่วยเหลือแก่ลาวสูงถึง 839 ล้านดอลลาร์ ในจำนวนนี้ร้อยละ 9 เป็นความช่วยเหลือแบบให้เปล่า (form of grants) นับว่าธนาคารโลกเป็นสถาบันการเงินระดับโลกที่ให้ความช่วยเหลือแก่ลาวเป็นจำนวนมาก และจัดอยู่ในอันดับสามของผู้ที่ให้ความช่วยเหลือ (ODA) รายใหญ่ คือ ถัดจากประเทศญี่ปุ่น และธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชียเท่านั้น เฉลี่ยปริมาณความช่วยเหลือที่ลาวได้รับจากธนาคารโลกในช่วงระยะหนึ่งทศวรรษผ่านมามีประมาณ 37 ล้านดอลลาร์ต่อปี ซึ่งความช่วยเหลือดังกล่าวเป็นการเพิ่มรายได้ให้รัฐบาลลาวสูงถึงร้อยละ 10⁴⁵

เห็นว่าภายหลังจากสิ้นสุดสงครามเย็น ธนาคารโลกได้เพิ่มบทบาทของตนมากขึ้นในการผลักดันการปฏิรูปเศรษฐกิจของรัฐบาลลาวตามกลไกเศรษฐกิจใหม่ (New Economic Mechanism) โครงการที่ธนาคารโลกให้ความช่วยประกอบด้วยโครงการสินเชื่อเพื่อพัฒนาชนบท การพัฒนาป่าไม้ การคมนาคม พลังงาน สื่อสาร การศึกษา สุขภาพ และการพัฒนาด้านอุตสาหกรรม แต่ที่สำคัญ ธนาคารโลกได้เริ่มให้ความสำคัญมากในโครงการสร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำในลาว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โครงการสร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำน้ำเทิน 2 ซึ่งเป็นโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ที่สุดในลาว และ

⁴⁵ International Development Association at Work, Lao PDR: Growing Momentum, p. 4. On

ถือว่าโครงการดังกล่าว เป็นส่วนสำคัญหนึ่งของความช่วยเหลือของธนาคารโลก⁴⁶ (core element of World Bank Assistance) ที่มีต่อลาว และเป็นหัวใจที่สำคัญที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลง (driver of change) ในขณะที่รัฐบาลลาวก็มองว่าโครงการสร้างเขื่อนไฟฟ้าน้ำเทิน 2 ก็เป็นโครงการที่จะนำประโยชน์สูงสุดให้แก่ประเทศชาติ โดยรัฐบาลลาวได้กำหนดให้โครงการดังกล่าวเป็นโครงการบูรณามติที่สูงสุดในการพัฒนาประเทศ (a top Lao PDR development Priority)⁴⁷

เริ่มตั้งแต่ปี ค.ศ. 1990 ธนาคารโลก (WB) ร่วมกับองค์การสหประชาชาติเพื่อการพัฒนา (UNDP) ว่าจ้างบริษัท Snowy Mountains Engineering Corporation จากประเทศออสเตรเลีย ศึกษาความเป็นไปได้และทางเลือกในการพัฒนาโครงการน้ำเทิน 2⁴⁸ การศึกษาในช่วงแรกประกฏว่าโครงการสร้างเขื่อนไฟฟ้าน้ำเทิน 2 มีกำลังการผลิต 600 เมกะวัตต์ และมูลค่าการก่อสร้างประมาณ 850 ล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยมีเป้าหมายเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าส่งออกขายให้ประเทศเพื่อนบ้าน และได้รับการคัดค้านอย่างแพร่หลายจากองค์กร INGOs ระหว่างประเทศต่าง ๆ เนื่องจากยังไม่ได้ศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างละเอียดมากนัก จึงทำให้การพัฒนาโครงการต้องล่าช้าออกไปถึง 15 ปี

ธนาคารโลก ซึ่งเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการผลักดันโครงการสร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำน้ำเทิน 2 ได้เปลี่ยนเป้าหมายจากการผลิตเพื่อการส่งออกอย่างเดียวมาเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์การลดความยากจนของรัฐบาลลาวด้วย โดยธนาคารโลกได้กำหนดให้โครงการสร้างเขื่อนดังกล่าวเป็นโครงการ “ตัวแบบใหม่”⁴⁹ (new model) ของการพัฒนาแบบยั่งยืนที่เน้นความสำคัญต่อการแก้ไขผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสังคม ตามมาตรฐานการสร้างเขื่อนของคณะกรรมการเขื่อนโลก⁵⁰ (guidelines of world commission on dams) คือ 1) เป็นโครงการที่มีความเสมอภาค (equity) 2) มีประสิทธิภาพ (efficiency) 3) การมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ 4) การพัฒนาแบบยั่งยืน (sustainability) และ 5) มีความโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้ (accountability) ในขณะที่เดียวกัน รัฐบาลลาวก็ต้องปฏิบัติตามคำแนะนำของธนาคารโลกอย่างเข้มงวด ภายใต้เงื่อนไขและระเบียบการ

⁴⁶ Document of the World Bank, International Development Association, Country Assistance Strategy for the Lao People's Democratic Republic, Report No. 31758-LA, March 10, 2005, p. 34.

⁴⁷ Report No. 31758-LA, March 10, 2005, p. 34.

⁴⁸ World Bank, WRM Bulletin 93 April 2005.

⁴⁹ Mekong Case Studies, Lao PDR and Nam Theun 2, p. 10.

⁵⁰ Engelbertus Oud and Lahmeyer Meritec, Reality Check of the world commission on dams guidelines, “a case study for the Nam Theun 2 Hydro-Electric Project in Lao PDR”, p. 10.

เงินกู้ของธนาคารเพื่อการฟื้นฟูบูรณะและพัฒนา (International Bank for Reconstruction and Development-IBRD) และ สินเชื่อของสมาคมเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ (International Development Association credits- IDA credits)⁵¹

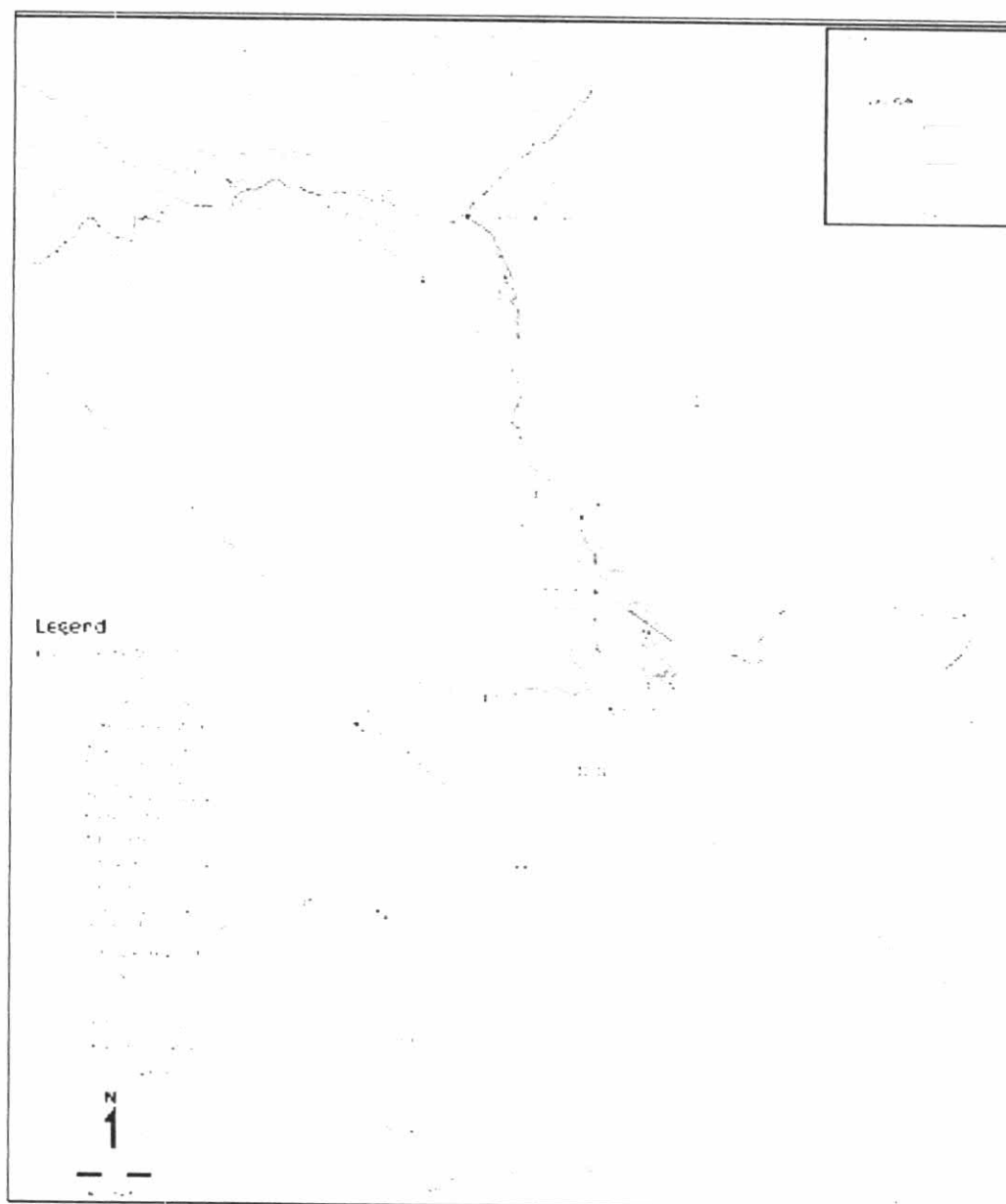
ด้วยเหตุนี้เองจึงทำให้โครงการสร้างเขื่อนน้ำเทิน 2 มีมูลค่าการลงทุนสูงถึง 1.2 ล้านเหรียญสหรัฐ ซึ่งมากกว่าครึ่งของรายได้ประชาชาติทั้งหมดของประเทศ (GDP ใน ปี 2003) มีกำลังผลิตกระแสไฟฟ้าสูงถึง 1074 MW ในนี้ 995 MW กำลังการผลิตจะส่งขายให้กับประเทศไทย ที่เหลือประมาณ 75 MW จะได้ขายภายในประเทศ ซึ่งรายได้จากการขายกระแสไฟฟ้าสูงประมาณร้อยละ 3 ถึง 5 ของรายได้แห่งชาติ ฉะนั้นรัฐบาลลาวเชื่อว่าโครงการสร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำน้ำเทิน 2 เป็นโครงการที่ให้ประโยชน์สูงสุดทางด้านเศรษฐกิจไม่ว่าจะเป็นโดยทางตรง หรือ ทางอ้อม

รัฐบาลลาวคาดว่าผลประโยชน์ทางตรงที่จะได้รับจากโครงการสร้างเขื่อนน้ำเทิน 2 ตลอดระยะเวลา 25 ปีของการสัมปทานโครงการ ประกอบด้วย ค่าภาษีอากร (taxes) ค่าภาคหลวง (royalty) และจากผลการแบ่งปันขาคู่ที่รัฐบาลถือ 25% เมื่อรัฐบาลลาวจะมีรายได้จากโครงการประมาณร้อยละ 45 ของรายได้ทั้งสิ้นจากการขายกระแสไฟฟ้า หรือ เมื่อประมาณ 28 เหรียญสหรัฐต่อปีในช่วง 5 แรก ของการดำเนินโครงการ และสืบทอดเพิ่มขึ้นเป็น 33 ล้านเหรียญสหรัฐต่อปีในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 2015 – 2019 และจะเพิ่มขึ้นอย่างฉับพลันเป็น 73 ล้านเหรียญสหรัฐต่อปีในช่วงท้ายของสัญญาสัมปทาน คือ ระหว่างปีค.ศ. 2020-2024 รวมแล้วตลอดช่วงระยะเวลา 25 ปี รัฐบาลลาวจะมีรายได้จากโครงการประมาณ 1.9 พันล้านเหรียญสหรัฐ ส่วนในทางอ้อมนั้น รัฐบาลลาวคาดว่าจะได้จากกองทุนปกป้องรักษาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม และสังคมประมาณ 1 แสนเหรียญสหรัฐ โครงการสร้างเส้นทางแคบเมืองท่าแขกไปเมืองคำกิดหลัก 20 ประมาณ 30 ล้านเหรียญสหรัฐ นอกจากนี้ ยังจะได้จากการท่องเที่ยว และจะเกิดการจ้างงานอย่างมหาศาลอีกด้วย⁵² ธนาคารโลกเชื่อว่าโครงการสร้างเขื่อนไฟฟ้าน้ำเทิน 2 จะเป็นการสนองเงินตราต่างประเทศเพื่อสนับสนุนโครงการลดความยากจน การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และการปกป้องรักษาสิ่งแวดล้อมตามนโยบายของรัฐบาลลาว

⁵¹ <http://siteresources.worldbank.org/ITPROCUREMENT/resources/Procurement-guidelines-November-2003.pdf>.

⁵² รายงานย่อเกี่ยวกับโครงการไฟฟ้าน้ำเทิน 2 เพื่อขอการรับรองการพัฒนาโครงการจากสภาแห่งชาติลาว (รัฐสภา), 25 เมษายน 2003, หน้า 4.

แผนที่อณาบริเวณ โครงการสร้างเขื่อนไฟฟ้าน้ำเทิน 2



Source: Advanced Draft EAMP, March 2004

โครงการไฟฟ้าพลังน้ำน้ำเทิน 2 เป็นการผลิตไฟฟ้าด้วยแรงดันน้ำ โดยจะกั้นเขื่อนระยะทาง 195 กิโลเมตร ซึ่งบางส่วนของเขื่อนจะสร้างขวางแม่น้ำเทิน ในแขวงคำม่วน ตอนกลางของประเทศลาว บนที่ราบสูงนากายซึ่งจะกลายเป็นเขื่อนที่มีพื้นที่รับน้ำ 450 ตารางกิโลเมตร เพื่อส่งน้ำลงมายังโรงไฟฟ้าด้วยท่อขนาดใหญ่ที่มีความยาว 4.25 กิโลเมตร จากนั้น น้ำที่เหลือจากการผลิตไฟฟ้าจะถูกผันลงสู่แม่น้ำเซบั้งไฟและน้ำกะถาง แล้วปล่อยสู่แม่น้ำโขงในระหว่างแขวงคำม่วนและแขวงสะหวันนะเขตทางภาคกลางของลาว ซึ่งทางการลาวคาดว่าประชากรประมาณ 4,000 คนจะมีอาชีพจาก

โครงการดังกล่าวด้วย หากเป็นไปตามที่กำหนด เชื้อเพลิงน้ำเขิน 2 จะส่งจ่ายไฟฟ้าให้กับประเทศไทยได้ในปี 2009 โดยไทยจะต้องดำเนินการเรื่องการส่งไฟเข้ามายังประเทศไทยเอง โดยคณะรัฐมนตรีไทยได้อนุมัติงบประมาณ 7,410 ล้านบาท สำหรับสร้างสายส่ง 500 คิว เพื่อรับไฟฟ้าจากเขื่อนน้ำเขิน 2 เมื่อวันที่ 23 พ.ย. 2004

โครงการสร้างเขื่อนน้ำเขิน 2 สร้างโดยการลงทุนของบริษัทเอกชนในลักษณะที่เรียกว่าสร้าง-เป็นเจ้าของ-ดำเนินการ-โอนให้ (Build-Own- Operate- Transfer: BOOT) โดยหลังจาก 25 ปีรัฐบาลลาวจะได้รับโอนกิจการเขื่อนจากบริษัทเอกชนในภายหลังครบสัญญาสัมปทาน

ในปี ค.ศ. 1994 กลุ่มบริษัทเพื่อการผลิตไฟฟ้าเขื่อนน้ำเขิน 2 (Nam Theun 2 Electricity Consortium-NTEC) ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) และ Agence Francaise de Developement (AFD) เข้ามารับผิดชอบด้านการพัฒนา และออกแบบโครงการ จากนั้น โครงการเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำเขิน 2 ถูกโอนมาเป็นความรับผิดชอบของบริษัทน้ำเขิน 2 (Nam Theun 2 Power Company-NTPC) ในวันที่ 1 มกราคม 2004 บริษัทน้ำเขิน 2 ตั้งขึ้นโดยการถือหุ้นร่วมกันขององค์กรธุรกิจพลังงาน 3 ชาติ ได้แก่ บริษัทผลิตไฟฟ้าแห่งประเทศฝรั่งเศสถือหุ้น 35%, รัฐวิสาหกิจไฟฟ้า ส.ป.ป. ลาว ถือหุ้น 25%, บริษัทผลิตไฟฟ้า (มหาชน) จำกัด หรือ EGCO ถือหุ้น 25% และบริษัทอิตาเลียน ไทย ดีเวลอปเมนต์ จำกัด(มหาชน)15%⁵³

อย่างไรก็ตาม โครงการสร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำเขิน 2 ก็เป็นที่ถกเถียงและเกิดมีกระแสคัดค้านอย่างกว้างขวางในทั่วโลกรวมทั้งในประเทศไทยด้วย เนื่องจากเป็นโครงการใหญ่ มีผลกระทบต่อระบบนิเวศน์ และมีความเสี่ยงสูงของผู้ลงทุน ไม่ว่าจะเป็นความเสี่ยงจากโครงสร้างเศรษฐกิจที่อ่อนไหว และรวมไปถึงความไม่แน่นอนของตัวบทกฎหมายต่างๆ ของลาว รวมทั้งกระแสต่อต้านจาก NGOs อย่างกว้างขวาง ทำให้โครงการดังกล่าวต้องใช้เวลายาวนานถึง 15 ปี กว่า จะดำเนินการได้ คือ เริ่มตั้งแต่ ปี 1990 ในการเตรียมโครงการ และการเร่งกระบวนการทำประชาวิจารณ์ (Public Consultation Process) การพบปะเจรจากับฝ่ายต่าง ๆ (stakeholders) รวมทั้งการพบปะกับชาวบ้านในท้องถิ่นที่คาดว่าจะได้รับผลกระทบจากโครงการ และกับชาวต่างประเทศในเวทีสากล อย่างกว้างขวาง และต่อเนื่องเรื่อยมา โดยเฉพาะได้จัดให้มีการประชุมปรึกษาหารือ (Consultations and Workshops) ในตัวเมืองสำคัญต่าง ๆ ในทั่วโลก ไม่ว่าจะเป็นที่บางกอก ประเทศไทย ไคเทียว ปารีส และมหานครนิวยอร์กสหรัฐอเมริกา รวมแล้วการประชุมปรึกษาหารือทั้งระดับ

⁵³ Nam Theun 2 Power Company, "Summary of Concession Agreement for Nam Theun 2", (Vientiane, 2005)

ภายในและระดับโลกมากกว่า 200 ครั้ง จึงทำให้การพัฒนาโครงการสร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำน้ำเทิน 2 เป็นที่ยอมรับกันทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นผู้ให้เงินกู้ ผู้ถือหุ้น และผู้ที่ได้รับผลกระทบ⁵⁴ และในที่สุด คณะบริหารธนาคารโลก (World Bank's Board of Directors) ลงมติเห็นชอบให้พัฒนาโครงการดังกล่าวในวันที่ 31 มีนาคม ปี ค.ศ. 2005 โดยธนาคารโลกได้เห็นดีให้เงินกู้สูงถึง 270 ล้านดอลลาร์สหรัฐและเงินค้ำประกันความเสียหายแก่นักลงทุน 120 ล้านดอลลาร์สหรัฐ⁵⁵

แต่สิ่งที่น่าสังเกต ก็คือธนาคารโลกมีภาพความเป็นตัวแทนของโลกาภิวัตน์ หรืออุดมการณ์เสรีนิยมใหม่ หรือ อย่างน้อยที่สุดเป็นตัวแทนแสดงสำคัญในระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมโลก ที่สนับสนุนให้ประเทศต่างๆ ปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจให้เป็นไปตามแนวทางเสรีนิยมใหม่ของโลกตะวันตก ผ่านการให้เงินกู้เพื่อการพัฒนา ดังจะเห็นได้จากงานที่ทำการศึกษาบทบาทของธนาคารโลกที่มีต่อประเทศยากจน หรือ ประเทศที่อยู่ในชายขอบ ส่วนมากมักชี้ให้เห็นถึงอิทธิพลของธนาคารโลกในการกดดันให้ประเทศเหล่านั้นดำเนินแนวทางการพัฒนาแบบเสรีนิยมใหม่ ผ่านเงื่อนไขการให้เงินกู้ที่มาพร้อมกับโครงการขนาดใหญ่แทบทั้งสิ้น และโครงการสร้างเขื่อนน้ำเทินสองก็เป็นหนึ่งในนั้น ดังจะเห็นได้จากบทบาทของธนาคารโลกในการเตรียมโครงการ ธนาคารโลกได้เสนอแนะให้รัฐบาลลาวต้องเร่งปฏิรูปโครงสร้างเศรษฐกิจมหภาคมากขึ้น และเร่งเสริมสร้างขีดความสามารถของรัฐบาลลาวในการพัฒนาความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจ การค้า และการลงทุนที่บูรณาการเข้ากับทั้งระดับภูมิภาคและระดับโลกมากขึ้น⁵⁶ เช่น ธนาคารโลกให้การสนับสนุนรัฐบาลลาวผ่านเงื่อนไขเงินกู้ของโครงการสร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำน้ำเทิน 2 เพื่อเร่งปรับปรุงนโยบายและการคุ้มครองรายจ่ายของภาครัฐให้มีความโปร่งใส ช่วยปรับปรุงรัฐวิสาหกิจ ปรับปรุงภาคการเงินการคลังของรัฐบาลให้เข้าสู่ระบบกลไกตลาด และการปฏิรูปด้านการค้าให้เชื่อมโยงเข้ากับเศรษฐกิจโลกและภูมิภาคเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ

ดังนั้น เห็นว่าบทบาทของธนาคารโลกผ่านการพัฒนาโครงการสร้างเขื่อนไฟฟ้าน้ำเทิน 2 มีความสำคัญมากในสถานะที่เป็นตัวจักรขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจทุนนิยมโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจของลาวตามคำแนะนำของธนาคารโลก และองค์กรผู้ให้ทุนอื่น ๆ ทำให้เศรษฐกิจของลาวมีลักษณะเสรีและกลายเป็นระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมมากขึ้น

⁵⁴ Vathana Pholsena, in *Southeast Asia Affairs 2005: Laos in 2004 Towards Subregional Integration: 10 Years on*, (Institute of Southeast Asia Studies: 2005), pp. 178

⁵⁵ Bank Information Centre news release <http://www.bicusa.org/bicusa/issues/asia/2067.php>.

⁵⁶ World Bank, "Lao PDR Economic Monitor", (World Bank Vientiane Office: May 2004), pp. 6-18.

สรุปรวมแล้ว เห็นว่าโครงการสร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำน้ำเทิน 2 เกิดขึ้นได้ด้วยหลายปัจจัยที่สำคัญ คือ เกิดจากอิทธิพลของความเปลี่ยนแปลงในสหภาพโซเวียตและเวียดนามภายหลังสิ้นสุดสงครามเย็น สภาพความเปลี่ยนแปลงของบรรยากาศทางการเมืองและเศรษฐกิจโลกหลังสงครามเย็น ส่งผลให้เกิดความร่วมมือในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วโลก โดยเฉพาะภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง หันมาให้ความสำคัญในการพัฒนาความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจและเพิ่มการพึ่งพาอาศัยกันมากขึ้น จากกระแสแห่งความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นหลังจากการล่มสลายของสหภาพโซเวียตในปี ค.ศ. 1990 ได้ส่งผลกระทบต่อไปยังประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ไม่ว่าจะเป็นจีน เวียดนาม และแม้กระทั่งประเทศลาว ซึ่งเป็นประเทศเล็ก ๆ อาศัยความช่วยเหลือจากอดีตสหภาพโซเวียตเป็นหลัก ต้องทบทวนแนวทางการพัฒนาประเทศคืนใหม่เสีย โดยพรรคและรัฐบาลลาวต้องเร่งขยายนโยบายการเปิดประเทศตามแนวทางจินตนาการใหม่มากขึ้น และหันไปปรับปรุงความสัมพันธ์กับประเทศตะวันตกมากขึ้น ทางนี้ก็เพื่อเป็นการแสวงหาความร่วมมือ ความช่วยเหลือ และการลงทุน รวมทั้งการถ่ายทอดเทคโนโลยี โดยเฉพาะความช่วยเหลือจากธนาคารโลกเพื่อมาทดแทนความช่วยเหลือจากประเทศในค่ายสังคมนิยมที่ขาดหายไป เพื่อพัฒนาแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ ที่อุดมสมบูรณ์ แต่ยังไม่ได้รับการพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการพัฒนาไฟฟ้าพลังน้ำอย่างโครงการสร้างเขื่อนไฟฟ้าน้ำเทิน 2 ฉะนั้น จึงทำให้ธนาคารโลกได้เข้ามามีบทบาทในการช่วยเหลือแก่ลาวผ่านโครงการสร้างเขื่อนไฟฟ้าน้ำเทิน 2 และในที่สุดก็นำไปสู่การตกลงให้เงินกู้ในการพัฒนาโครงการดังกล่าวในเดือนมีนาคม 2005