

บทที่ 2



ปัจจัยภายใน

บทนี้จะเป็นการกล่าวถึงปัจจัยภายในของลาว ที่มีส่วนผลักดันให้ลาวปรับการดำเนินนโยบายต่างประเทศ ประกอบด้วยสองประเด็นคือ

1. สภาพการพัฒนาเศรษฐกิจในลาว ตั้งแต่ ค.ศ.1975-1990 และ
2. ความต้องการความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา

2.1. สภาพการพัฒนาเศรษฐกิจในลาว ตั้งแต่ ค.ศ.1975-1990

2.1.1 สภาพทั่วไป

สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวหรือสปป.ลาวเป็นประเทศไม่มีทางออกสู่ทะเล (landlocked country) ตั้งอยู่ในแหลมอินโดจีน มีพรมแดนติดต่อกับ 5 ประเทศ ได้แก่ เวียดนาม กัมพูชา ไทย จีน และ พม่า ลาวมีพรมแดนติดต่อกับเวียดนาม 2,130 กิโลเมตร ติดต่อกับ กัมพูชา 540 กิโลเมตร ติดต่อกับไทย 1,754 กิโลเมตร ติดต่อกับจีน 424 กิโลเมตร และ ติดต่อกับ พม่า 238 กิโลเมตร มีพื้นที่ทั้งหมด 236,800 ตารางกิโลเมตรและพลเมืองประมาณ 4.3 ล้านคน (ค.ศ.1990) ซึ่งประกอบด้วย 3 ชนเผ่าใหญ่ด้วยกันได้แก่ ลาวลุ่ม ลาวเทิง และ ลาวสูง

ภูมิประเทศของประเทศลาวมีลักษณะพื้นที่เป็นภูเขาและป่าไม้ ประมาณ 130,000 ตารางกิโลเมตร หรือคิดเป็นร้อยละ 55 พื้นที่ด้านการเกษตรประมาณ 50,000 ตารางกิโลเมตรหรือประมาณร้อยละ 21 สำหรับทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์มีประมาณ 8,000 ตารางกิโลเมตร และ 500 ตารางกิโลเมตรเป็นแหล่งเพาะเลี้ยงปลาน้ำจืด ป่าไม้นับว่าเป็นทรัพยากรธรรมชาติอันล้ำค่าของลาว เช่น ไม้สัก ไม้แดง ไม้มะฮอกกานี ไม้ประดู่ ไม้มะค่า ไม้สนและไม้เนื้อแข็งอื่นๆ นอกจากนี้ ในลาวยังมีแม่น้ำหลายสายตั้งแต่เหนือจรดใต้ ซึ่งเหมาะแก่การเพาะปลูกและสร้างเขื่อนผลิตไฟฟ้า และแร่ธาตุที่สำคัญได้แก่ เหล็ก ดีบุก ยิปซัม ทองคำ ทองแดง โปแตส มังกานีส ตะกั่ว ทับทิม และอื่นๆ¹

หลังจากได้รับเอกราชจากฝรั่งเศสปี ค.ศ. 1954 ลาวก็เกิดความขัดแย้งภายในอันเนื่องมาจากความขัดแย้งระหว่างมหาอำนาจในช่วงสงครามเย็น ความขัดแย้งภายในลาวได้นำไปสู่

¹ศิริพรรณ กิติประวัติ, “สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว: เศรษฐกิจหลังการปฏิวัติ,” *เอเชียปริทัศน์* 1,12 (มกราคม-เมษายน 2534): 21-23.

การต่อสู้ทางด้านการเมืองและการทหารนานถึง 30 กว่าปีระหว่างฝ่ายแนวลาวยุทธชาติที่ได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มประเทศสังคมนิยมได้แก่ สหภาพโซเวียต จีน และ เวียดนามเป็นต้น กับฝ่ายขวาที่ได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายโลกเสรีนิยม โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศสและไทย ในที่สุดฝ่ายแนวลาวยุทธชาติก็ได้รับชัยชนะโดยเด็ดขาดและสถาปนาเป็นประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวหรือสปป.ลาว เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม ค.ศ.1975 การกิจที่สำคัญในขั้นต่อไป คือ การฟื้นฟูและการพัฒนาคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้นและพัฒนาประเทศให้เจริญรุ่งเรืองเช่นเดียวกับประเทศต่างๆในโลก เพื่อบรรลุภารกิจดังกล่าว ได้ยึดหลักการปกครองและบริหารประเทศด้วยระบบสังคมนิยมหรืออุดมการณ์มาร์กซ์-เลนินนิสต์² โดยเน้นการพัฒนาและส่งเสริมเศรษฐกิจ สังคมเป็นหลัก การพัฒนาเศรษฐกิจถือได้ว่าเป็นการเริ่มต้นจากศูนย์ กล่าวคือ เมื่อฝ่ายแนวลาวยุทธชาติหรือพรรคประชาชนปฏิวัติลาวในปัจจุบันเข้ามาบริหารประเทศเมื่อปี ค.ศ. 1975 ซึ่งเป็นช่วงแห่งการถ่ายโอนอำนาจใหม่ สภาพบ้านเมืองอยู่ในสภาพที่เสียหาย สภาพเศรษฐกิจอยู่ในระดับต่ำมาก และรัฐบาลก็ขาดแคลนงบประมาณอีกด้วย ถึงแม้ว่าไม่มีตัวเลขบ่งชี้ถึงสภาพเศรษฐกิจอย่างเด่นชัด โดยเฉพาะผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ และรายได้ประชาชาติต่อคน แต่ก็มีประมาณการว่า รายได้ประชาชาติต่อคนของลาวในปี ค.ศ. 1976 มีไม่ถึง 100 เหรียญสหรัฐฯหรือประมาณ 70-80 เหรียญสหรัฐฯ อัตราเงินเฟ้ออยู่ในระดับสูงเกินร้อย³ ในขณะที่มีประชากรทั้งหมด 3 ล้านกว่าคน อยู่ในสภาพที่ยากจน

ในการพัฒนาเศรษฐกิจของลาวนั้น รัฐบาลได้มีการกำหนดแผนยุทธศาสตร์เป็นระยะๆ ซึ่งมีทั้งแบบระบบสังคมนิยมและระบบเศรษฐกิจตามกลไกตลาดกล่าวคือ ในช่วงปี ค.ศ. 1976-1985 การพัฒนาเศรษฐกิจดำเนินตามระบบสังคมนิยม ส่วนในปี ค.ศ. 1986-1990 เป็นจุดเริ่มต้นของการดำเนินเศรษฐกิจตามกลไกตลาดจนกระทั่งปัจจุบัน (ค.ศ.2004)

2.1.2 การพัฒนาเศรษฐกิจระยะที่หนึ่ง ค.ศ. 1976-1978

ภายหลังการสถาปนาเป็นประเทศ สปป.ลาวได้เพียง 9 วัน คือวันที่ 11 ธันวาคม ค.ศ. 1975 รัฐบาลได้เปิดการประชุมเป็นครั้งแรกเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์และวางแผนพัฒนาประเทศ โดยกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจไว้ดังนี้

²Chanthavong Saignasith, "Lao-Style New Economic Mechanism," in *Laos' Dilemmas and Option*. eds. Mya Than & Joseph L.H. Tan, p. 23.

³Grant Evans, *Agrarian Change in Communist Laos* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1988), p. 8.

1. ดำเนินนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจบนพื้นฐานของการพึ่งตนเอง ตามเส้นทางสังคมนิยม ผนวกรวมประชาชนเข้าร่วมในกระบวนการผลิตเกษตรกรรมและด้านเกษตรกรรมชาติ นำเทคนิคใหม่เข้าในการผลิต สร้างระบบชลประทาน สร้างระบบสหกรณ์เกษตร อันเป็นการสร้างปัจจัยใหม่ให้แก่การขยายการผลิตภาคเกษตรกรรมและป่าไม้
2. พื้นฟูการผลิตโรงงานขนาดใหญ่และขนาดย่อม เช่น โรงไฟฟ้า น้ำประปา โรงเลื่อย โรงงานเบียร์ น้ำหวาน โรงงานทอผ้า ฯลฯ โดยรัฐบาลเป็นผู้บริหาร พร้อมทั้งได้นำธนาคารของเอกชนมาเป็นของรัฐ ปรับปรุงธนาคารแห่งชาติ ปฏิรูประบบการเงินอย่างมีเอกภาพทั่วประเทศ ยกเลิกการใช้เงินกิบเดิม (เงินกิบเวียงจันทน์) ผูกขาดการพิมพ์และจำหน่ายเงินกิบปลดปล่อยหรือเงินกิบของรัฐบาลใหม่
3. นำบรรดาโรงงานใหญ่ของรัฐบาลเก่าและของนายทุนที่หลบหนีออกนอกประเทศมาเป็นของรัฐ บริหารจัดการระบบขนส่งทางบก น้ำ และ อากาศ รวมทั้งการค้าภายในและการค้าต่างประเทศ พื้นฟูและซ่อมแซมการคมนาคมเพื่อเชื่อมต่อระหว่างเขตต่างๆที่ถูกตัดขาดมาหลายสิบปี เพื่อส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ
4. ยกเลิกการใช้ระบบเศรษฐกิจในระบอบการปกครองแบบเก่า แต่เปิดกว้างการมีสัมพันธทางการค้ากับภายนอก บนพื้นฐานการเคารพเอกราช อำนาจอธิปไตย⁴

แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับนี้เป็นการกำหนดเป้าหมายแบบกว้างๆ เนื่องจากช่วงนี้เป็นช่วงแห่งการจัดตั้งและวางแผนการบริหารประเทศ และเป็นช่วงแห่งการฟื้นฟูและบูรณะบ้านเมืองที่อยู่ในสภาพปรักหักพังจากสงคราม ยิ่งไปกว่านี้ รัฐบาลก็ยังคงมีความกังวลในเรื่องความมั่นคง ในระยะแรก รัฐบาลลาวดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจตามระบบสังคมนิยม โดยมีการจัดตั้งระบบนารวมและ สหกรณ์การเกษตรและสหกรณ์การค้า โดยเน้นการพึ่งตนเองแบบพอเพียงทางด้านอาหาร (food self-sufficiency) นอกจากนี้ ยังมีมาตรการว่าด้วยการจำกัดการขายผลผลิตแบบเสรี รัฐบาลคิดว่าวิธีนี้เป็นวิธีการที่ดีที่สุดในการเพิ่มผลผลิต ทั้งนี้การจัดตั้งสหกรณ์นารวมขนาดใหญ่จะทำให้ รัฐบาลสามารถนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ในการเพิ่มผลผลิตและเป็นวิธทางที่รัฐบาลสามารถ

⁴คณะโฆษณอบรมชนูนัย์กลางพรรค, มาตรฐานความรู้ด้านทฤษฎี-การเมืองขั้นต้น (กำแพงนครหลวงเวียงจันทน์: คณะโฆษณอบรมชนูนัย์กลางพรรค, 2003), หน้า 69-70.

ดูแลวิถีชีวิตของประชาชนที่อยู่ในสหกรณ์ได้อย่างใกล้ชิดและทั่วถึง และทั้งเป็นวิธีการที่ทำให้ประชาชนมีความใกล้ชิดและมีความสามัคคีกันมากขึ้น

เป้าหมายแผนพัฒนาฉบับนี้คือ ในปี ค.ศ. 1977 ผลผลิตข้าวต้องพอเพียงกับความต้องการภายในประเทศและขยายเครือข่ายเส้นทางคมนาคมและการขนส่งเพื่อ แจกจ่ายข้าวและสินค้าอุปโภค บริโภคไปยังส่วนต่างๆ ของประเทศ โดยเฉพาะจากเขตที่อุดมสมบูรณ์ไปสู่พื้นที่ที่ขาดแคลน เน้นความสามัคคี-ร่วมมือ การประหยัดและการทำงานหนัก เพื่อบรรลุเป้าหมายการพัฒนาประเทศ ในปี ค.ศ. 1977 ลาวสามารถจัดตั้งหน่วยสหกรณ์ได้ 169 แห่ง⁵ และจัดตั้งร้านค้าปลีกย่อยได้ 92 แห่ง และ สหกรณ์การค้าได้ 138 แห่งในทั่วประเทศ ขยายพื้นที่เกษตรได้ 561,100 เฮกตาร์ หรือประมาณ 1,346,640 เอเคอร์⁶ ขณะที่รณรงค์ให้ประชาชนให้ทำการเกษตรกรรมและก่อตั้งสหกรณ์ ลาวก็ประสบกับภัยธรรมชาติโดยเฉพาะภัยแล้งในช่วงกลางปี ค.ศ. 1977

จากสภาพความแห้งแล้งทำให้รัฐบาลเห็นความจำเป็นในการพัฒนาการเกษตรมากขึ้น โดยรัฐบาลได้ปรับนโยบายส่งเสริมผลผลิตเพื่อเพิ่มรายได้และลดรายจ่าย และเพื่อลดการเสียดุลงบประมาณ นอกจากนี้ยังสนับสนุนและส่งเสริมความร่วมมือและความสามัคคีในการช่วยเหลือกันและกันในหน่วยแลกเปลี่ยนแรงงาน และส่งเสริมขบวนการปฏิบัติของประชาชนเพื่อก่อให้เกิดความร่วมมือในหมู่ประชาชนและชานาเพิ่มขึ้น รัฐบาลได้จัดตั้งหน่วยงานด้านแรงงาน 2 ประเภทคือ

1. กลุ่มสามัคคี (unity units) เป็นหน่วยช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการทำงานเร่งด่วน เช่น การดำนา การเก็บเกี่ยว เป็นต้น วิธีการนี้เป็นประเพณีดั้งเดิมของชาวนาลาว
2. กลุ่มแลกเปลี่ยนแรงงาน (labour-exchange unit) เป็นหน่วยแรงงานที่ทำงานในด้าน การทำเขื่อน ฝาย และการถางป่า

วิธีการนี้จะทำให้ชาวนามีความมีความคุ้นเคยกับองค์กรแรงงานและการจัดการแรงงาน และรู้หลักการแบ่งงานกันทำมากขึ้น ถึงแม้ว่ารัฐบาลได้มีการเสนอมตรการต่างๆ เพื่อส่งเสริมแผนพัฒนาเศรษฐกิจ แต่ก็ยังไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากผลกระทบจากภัยธรรมชาติ ยิ่งไปกว่านั้น ประชาชนยังไม่มีความมั่นใจต่อรัฐบาลจากการโฆษณาชวนเชื่อของกลุ่มไม่หวังดีซึ่งส่งผล

⁵Nayan Chanda, "Economic Changes in Laos, 1975-1980," in *Contemporary Laos: studies in politics and society of the Lao People's Democratic Republic*, ed. Martin Stuart-Fox (London: University of Queensland Press, 1982), p. 122.

⁶Ibid., p. 118.

กระทบต่อการจัดตั้งสหกรณ์ ดังนั้น จึงทำให้ผลเก็บเกี่ยวข้าวในปี ค.ศ. 1977 มีจำนวนเพียง 693,000 ตันและพืชพันธุ์ต่างๆ 122,200 ตัน⁷ ซึ่งไม่พอเพียงกับความต้องการภายใน

นอกจากการจัดตั้งระบบสหกรณ์ ลาวยังส่งเสริมการค้ากับต่างประเทศ โดยเฉพาะการส่งออก ไฟฟ้า ไม้ กาแฟ ดีบุก ซึ่งทำให้มูลค่าการส่งออกเพิ่มขึ้นจาก 6.5 ล้านดอลลาร์สหรัฐในปี ค.ศ. 1976 เป็น 9 ล้านดอลลาร์สหรัฐในปี ค.ศ. 1977 ทำให้รายได้ประชาชาติต่อคนเพิ่มขึ้นเล็กน้อยเป็น 90 ดอลลาร์สหรัฐ ในปี ค.ศ. 1977⁸ ในทางกลับกัน ลาวต้องนำเข้าสินค้าประเภทวัตถุดิบและอะไหล่เครื่องกล อันนำไปสู่การเสียดุลการค้าปี ค.ศ. 1976 และ 1977 โดยเฉลี่ยปีละประมาณ 5 ล้านดอลลาร์สหรัฐและมีหนี้ต่างประเทศถึง 162 ล้านดอลลาร์สหรัฐ⁹

อย่างไรก็ตาม ลาวยังมีความกังวลในเรื่องของความมั่นคงอยู่มาก โดยเฉพาะการเคลื่อนไหวของกลุ่มฝ่ายขวาที่หลงเหลืออยู่ หากเมื่อใดการพัฒนาเศรษฐกิจชนเขาหรือประสบกับปัญหา ประเด็นดังกล่าวก็จะถูกฝ่ายตรงข้ามหยิบยกขึ้นมาเพื่อเป็นการโฆษณาชวนเชื่อเพื่อสร้างความแตกแยกภายในหมู่ประชาชนและบ่อนทำลาย ส่งผลให้ประชาชนที่หลงเชื่ออพยพหนีออกนอกประเทศเป็นจำนวนมาก เช่น ในระหว่างปี ค.ศ. 1975-1978 มีถึง ร้อยละ 90 ของประชากรทั้งหมด¹⁰ และทำให้การปฏิบัติแผนพัฒนาไม่มีประสิทธิผลและเกิดภาวะขาดแคลนข้าวถึง 367,500 ตัน¹¹ และรัฐบาลต้องนำเข้าข้าวถึง 150,000 ตันในปี ค.ศ. 1978¹² ดังนั้น รัฐบาลลาวจึงเน้นในเรื่องความสามัคคีควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจแบบพอเพียง คือการพึ่งตนเองทางด้านอาหาร

นอกจากนั้น อุปสรรคสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของลาวอีกประการหนึ่งคือ ปัญหาระหว่างประเทศที่ส่งผลกระทบต่อการค้าระหว่างประเทศของลาว อันได้แก่ นโยบายต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์อย่างรุนแรงของผู้นำไทยในยุคของนายกรัฐมนตรีธานินทร์ กรัยวิเชียรทำให้

⁷Martin Stuart-Fox, *Laos: Politics, Economics and Society* (London: Frances Printer, 1986), p.111.

⁸Azizur Rahman Khan and Eddy Lee, *Employment and Development in Laos* (Bangkok: Erawan Printing LP, 1980), p. 2.

⁹บุญคง สุขวัด, *ประเทศลาวในสังคมนานาชาติ*, หน้า 20.

¹⁰เดวิด โอลด์ฟิลด์, *ความสัมพันธ์ระหว่างไทยและลาวในยุคสงครามเย็น ทศวรรษ 1950- ค.ศ. 1991* (ชลบุรี: มหาวิทยาลัยบูรพา, 1999), หน้า 18.

¹¹สุรัช ศิริไกร, *การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้: การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองลาว*, หน้า 144.

¹²Nayan Chanda, "Economic Changes in Laos, 1975-1980," in *Contemporary Laos: studies in politics and society of the Lao People's Democratic Republic*, ed. Martin Stuart-Fox, p. 122.

ความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างลาว-ไทยมีความตึงเครียด ฝ่ายไทยได้มีการควบคุมการส่งสินค้าออกมายังลาวและต่อมาได้มีการระงับการส่งออกน้ำมันและสินค้าอื่นๆ รวมทั้งสินค้าที่เป็นความช่วยเหลือของประเทศที่สามที่ให้กับลาวตกค้างอยู่ที่จังหวัดหนองคายเป็นจำนวนมาก¹³

2.1.3 การพัฒนาเศรษฐกิจระยะที่สอง ค.ศ. 1978-1980

ลาวตัดสินใจดำเนินการพัฒนาเศรษฐกิจตามแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจแบบสหภาพโซเวียต คือ ดำเนินการพัฒนาประเทศก้าวสู่สังคมนิยมโดยไม่ผ่านกระบวนการของระบอบทุนนิยมหรือเรียกว่าการก้าวสู่สังคมนิยมแบบก้าวกระโดด แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับนี้ได้ถูกประกาศใช้เมื่อวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1978 โดย ท่านไกสอน พมวิหาน นายกรัฐมนตรี มีวัตถุประสงค์คือ ต้องการให้ปี ค.ศ. 1981 เป็นจุดเริ่มต้นของการวางแผนพัฒนา 5 ปี แบบระยะยาว แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับนี้ได้รับการช่วยเหลือทางการเงินและวิชาการในการวางแผนพัฒนาจากสหภาพโซเวียตและบรรดาประเทศสังคมนิยม ควบคู่กับแผนพัฒนาเศรษฐกิจของเวียดนาม เพื่อให้คล้ายคลึงและไปพร้อมๆกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจของสหภาพโซเวียต กล่าวคือ หลังการประชุมสมัยที่ 30 ของกลุ่มโคมิคอน (Council for Mutual Economic Cooperation-COMECON) ซึ่งเป็นองค์กรที่ช่วยความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจของบรรดาประเทศสังคมนิยม ที่กรุงมอสโก สหภาพโซเวียตในต้นปี ค.ศ. 1978 ได้มีการเยือนลาวของคณะผู้แทนจากองค์กรดังกล่าว การเยือนครั้งนี้ได้มีการลงนามข้อตกลงว่าด้วยการช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจและวิชาการอย่างเป็นทางการ (formal agreements on economic and technical assistance) ระหว่างลาวกับสหภาพโซเวียตและกับบรรดาประเทศสมาชิกของ COMECON¹⁴

ข้อตกลงดังกล่าว ได้นำไปสู่การกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจ-สังคมฉบับ 3 ปี (ค.ศ.1978-1980) 5 ปีฉบับที่หนึ่ง (ค.ศ.1981-1985) และ 5 ปีฉบับที่สอง (ค.ศ.1986-1990) แผนฉบับ 3 ปี นี้ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาภายหลังเสร็จสิ้นการวางแผนการบริหารการเมืองในช่วงสองปีที่ผ่านมา แผนดังกล่าวได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์ดังต่อไปนี้

1. ดำเนินการปฏิวัติ 3 ประการ ได้แก่ การปฏิวัติวิธีการผลิต การปฏิวัติวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และการปฏิวัติทางด้านวัฒนธรรม ควบคู่ไปกับ

¹³สุรัช ศรีไกร, การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้: การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองลาว, หน้า 149.

¹⁴T.M. Burley, "Foreign Aid to the Lao People's Democratic Republic," in Contemporary Laos: Studies in Politics and Society of the Lao People's Democratic Republic, ed. Martin Stuart-Fox, p. 139.

2. การฟื้นฟูและขยายการผลิต พัฒนาคือความรู้ขั้นพื้นฐานทางด้านเกษตรกรรมและป่าไม้ เพื่อสนองความต้องการภายในทางด้านอาหาร ขยายงานหัตถกรรมและอุตสาหกรรม โดยเน้นพัฒนาภาคเกษตรกรรมและป่าไม้ให้เป็นอุตสาหกรรม
3. ขยายการคมนาคมและขนส่งตามเส้นทางยุทธศาสตร์ และลงลึกในเขตชนบท ปรับปรุงและเปิดกว้างเส้นทางออกสู่ทะเล โดยผ่านประเทศเวียดนาม เพื่อการส่งออก
4. ส่งเสริมการค้าภายในและต่างประเทศ และการใช้เงินช่วยเหลืออย่างมีประสิทธิภาพ และ
5. ขจัดการไม่รู้หนังสือ ส่งเสริมด้านวัฒนธรรมและการศึกษา ยกกระดับความรู้ความสามารถของข้าราชการและกรรมกร¹⁵

เป้าหมายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับนี้ยังเป็นการสืบเนื่องจากฉบับก่อน มี 2 ประการหลัก คือ การพึ่งตนเองในด้านอาหารเพื่อหลีกเลี่ยงการขาดแคลนข้าวและพืชพันธุ์ต่างๆที่เคยประสบ และการพัฒนาด้านเกษตรกรรมและป่าไม้เพื่อการค้าและการสะสมทุน นอกจากนี้ ก็มีการย้าถึงภารกิจตั้งระบบสหกรณ์เพื่อการทดลองปฏิบัติงานก้าวไปอย่างช้าๆสู่ความสัมพันธ์ทางสังคมของการผลิต โดยเปลี่ยนระบบการผลิตจากระบบครอบครัวสู่การผลิตแบบรวมหมู่ของสหกรณ์หรือระบบนารวม¹⁶

2.1.3.1 ภาคเกษตรกรรม

แผนฉบับใหม่มีการประกาศใช้ได้ไม่นาน ลาวก็ประสบกับปัญหาภัยธรรมชาติอีกครั้งในเดือนสิงหาคม ค.ศ.1978 แต่ครั้งนี้เป็นภัยน้ำท่วมครั้งใหญ่ทางภาคตะวันตกและภาคใต้ ซึ่งเป็นเขตพื้นที่ราบและเป็นเขตเกษตรกรรม โดยเฉพาะในแขวงจำปาสักถูกน้ำท่วมร้อยละ 90 รัฐบาลจำเป็นต้องให้ประชาชนในบริเวณที่ไม่ถูกน้ำท่วมบริจาคข้าวและพืชพันธุ์ต่างๆเพื่อช่วยเหลือประชาชนที่ประสบภัยน้ำท่วม และ ขอให้ประชาชนลาวทุกภูมิภาคร่วมแรงร่วมใจช่วยเหลือกันและกัน นอกจากปัญหาภัยธรรมชาติ ลาวยังต้องเผชิญกับปัญหาความมั่นคงอีกเช่นเคย ซึ่งเป็นปัญหาที่เลวร้ายและบ่อนทำลายเป้าหมายการจัดตั้งสหกรณ์นารวมของรัฐบาล โดยเฉพาะการโฆษณาชวนเชื่อ

¹⁵กระทรวงแถลงข่าวและวัฒนธรรม, ประวัติศาสตร์ลาว (ศึกคำบัน-ปัจจุบัน) (กำแพงนครหลวง เวียงจันทน์: สำนักพิมพ์กระทรวงแถลงข่าวและวัฒนธรรม, 2000), หน้า 1093.

¹⁶สุรัช ศิริไกร, การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้: การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองลาว, หน้า 152.

แม้ว่าภัยธรรมชาติและการเคลื่อนไหวโฆษณาของกลุ่มฝ่ายขวาจะเป็นอุปสรรคต่อระบบสหกรณ์ที่เพิ่งจัดตั้งขึ้น แต่รัฐบาลยังคิดว่าระบบสหกรณ์จะช่วยแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้ ดังนั้น รัฐบาลยังพยายามเร่งรัดและสร้างความมั่นใจให้แก่ประชาชนในการจัดตั้งสหกรณ์ ด้วยการจัดตั้งคณะกรรมการในระดับชาติในปลายเดือนพฤศจิกายน ปีเดียวกัน เพื่อทำหน้าที่ชี้แนะ ประสานงาน และให้คำปรึกษาแก่ผู้บริหารระดับท้องถิ่น ในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการเกษตร ด้วยวิธีการจัดประชุมชาวบ้านในหมู่บ้านสัปดาห์ละ 1 ครั้ง นอกจากนี้ ก็รณรงค์ให้ประชาชนเข้าร่วมและจัดตั้งสหกรณ์

ผลลัพธ์ของการจัดตั้งระบบสหกรณ์รวมหมู่ในระยะเวลาเพียงหนึ่งปี ผลผลิตทางเกษตร โดยเฉพาะข้าว ได้ลดต่ำลงอย่างมากแทนที่จะเพิ่มขึ้น เนื่องจากยังมีบางสหกรณ์มีปัญหาเรื่องการจัดการและชาวนามีการศึกษาต่ำ และถูกกลุ่มเคลื่อนไหวต่อต้านรัฐบาลแทรกซึมเข้าไปในสหกรณ์ อันก่อให้เกิดความสับสนในหมู่ชาวนา บ่อนทำลายพรรคและนโยบายของรัฐบาล และก่อความไม่มั่นคงในเขตชนบท ด้วยเหตุนี้ ประชาชนและชาวนาจึงไม่พอใจและไม่มีความเชื่อมั่นต่อรัฐบาล อันส่งผลกระทบต่อการผลิต บางคนได้ละทิ้งไร่นาของตนไปทำงานอาชีพอื่นหรือขายและฆ่าสัตว์เลี้ยงอย่างลับๆ ยิ่งไปกว่านี้ ก็หลบหนีออกนอกประเทศ ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นปัญหาเร่งด่วนที่ส่งผลกระทบต่อนโยบายของรัฐโดยตรงและก่อให้เกิดอันตรายในระยะยาวได้ ฉะนั้น ในกลางปี ค.ศ. 1979 รัฐบาลจึงประกาศให้ยุติการขยายสหกรณ์ ซึ่งขณะนั้นมีทั้งหมด 2,500 หน่วย¹⁷

จากปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น รัฐบาลเกรงว่า ผลผลิตและพืชพันธุ์ต่างๆ ไม่สามารถสนองต่อความต้องการภายใน และทำให้เห็นนโยบายว่าด้วยการพึ่งตนเองทางด้านอาหารในปี ค.ศ. 1980 ไม่ประสบความสำเร็จ ประกอบกับคำแนะนำของธนาคารโลก (World Bank) ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1978 (No. 2282-LA) ว่าด้วยการให้รัฐบาลลาวทบทวนและปฏิรูปเศรษฐกิจ จึงนำไปสู่การออกมติ 7 (Resolution VII) ในเดือน ธันวาคม ค.ศ. 1979 ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อการส่งเสริมบทบาทของภาคเอกชนในการแจกจ่ายสินค้า และยกเลิกบางมาตรการหรือข้อจำกัดต่างๆ ในการปิดสัมพันธ์ทางการตลาดโดยมีสาระสำคัญดังนี้

1. รัฐบาลรับซื้อสินค้าข้าวและพืชผลเกษตรต่างๆ จากเกษตรกรในราคาที่สูงขึ้น ร้อยละ 300-500

¹⁷Nayan Chanda, "Economic Changes in Laos, 1975-1980," in *Contemporary Laos: studies in politics and society of the Lao People's Democratic Republic*. ed. Martin Stuart-Fox, p. 123.

2. ขึ้นราคาสินค้าขายปลีกที่ขายแก่ประชาชนร้อยละ 200-400 เพื่อลดภาระการอุดหนุนราคาสินค้าที่รัฐบาลต้องแบกรับ และสามารถแข่งขันทำการค้ากับภาคเอกชนได้ต่อไป
3. ลดค่าเงินกิบลง ร้อยละ 75 จาก 4 กิบเป็น 10 กิบต่อหนึ่งเหรียญสหรัฐ
4. อนุญาตให้ชาวนาขายผลผลิตในตลาดได้อย่างเสรี
5. อนุญาตให้เอกชนทำการค้าได้
6. เพิ่มเงินเดือนข้าราชการทั่วประเทศร้อยละ 170 และ
7. ลดภาษีสินค้าเกษตรและปรับปรุงวิธีการจัดเก็บภาษีใหม่ โดยการเก็บตามพื้นที่ทำการเพาะปลูก มากกว่าการเก็บภาษีตามผลผลิต เพื่อให้ง่ายต่อการจัดเก็บของเจ้าหน้าที่¹⁸

นอกจากการค้าภาคเอกชน รัฐบาลยังสนับสนุนการจัดตั้งสหกรณ์การค้า (trading cooperatives) เพื่อให้เป็นหน่วยงานการค้าของรัฐที่มีบทบาทสำคัญในการแข่งขัน ทั้งนี้โดยรัฐบาลไม่เข้าแทรกแซงหรือบีบบังคับเพื่อมิให้เกิดการขาดแคลนสินค้าทั้งสินค้าอาหารและสินค้าอุตสาหกรรม เป้าหมายสำคัญของรัฐบาลคือ การกระจายสินค้าภายในประเทศให้ทั่วถึงทั้งในเมืองและชนบทเพื่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างกรรมกรและชาวนาโดยมีพ่อค้าเป็นตัวเชื่อมความสัมพันธ์ของทั้งสองกลุ่มนี้ ส่วนองค์การการค้าของรัฐบาลและสหกรณ์การค้าจะช่วยทำหน้าที่ควบคุมระดับราคาที่ยุติธรรม ความพยายามครั้งนี้ปรากฏว่าประสบความสำเร็จ ดังเช่น การเพิ่มขึ้นของสัตว์เลี้ยง เครื่องป่า ส่วนภาคเกษตรกร มีการขยายพื้นที่ปลูกข้าวได้ถึง 710,700 เฮกตาร์หรือประมาณ 1,705,680 เอเคอร์ ซึ่งส่งผลให้การเก็บเกี่ยวข้าวในปี ค.ศ. 1980 ได้ 1,053,097 ตัน¹⁹ อันเป็นความสำเร็จครั้งแรกในการผลิตข้าวและสามารถสนองต่อความต้องการภายในของลาวได้อย่างทั่วถึง

2.1.3.2 ด้านการค้า

ด้านการค้าระหว่างประเทศได้รับการพัฒนาให้ดีขึ้น เมื่อสถานการณ์ทางการเมืองภายในไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงโดยเฉพาะ การขึ้นมาเป็นผู้นำของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ด้วยการรัฐประหารยึดอำนาจจากรัฐบาลของนายธานินทร์ ในปลายปี ค.ศ. 1977 พลเอกเกรียงศักดิ์ก็ทำการเยือนลาวอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 4-6 มกราคม ค.ศ. 1979 เพื่อกระชับความสัมพันธ์ระหว่าง

¹⁸ สุรัชย์ ศิริไกร, การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้: การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองลาว, หน้า 170.

¹⁹ Robert Cooper, "Laos 1982: A good year all around," Southeast Asian Affairs 1983 (January 1983)

ประเทศทั้งสองที่เสื่อมโทรมลงในช่วงของนายธานินทร์ให้ดีขึ้น การเยือนลาวครั้งนี้ ผู้นำทั้งสองประเทศได้เข้าถึงเจตนาที่เดิมที่จะทำให้น้ำโขงเป็นแม่น้ำแห่งสันติภาพ มิตรภาพ และผลประโยชน์ร่วมกันอย่างแท้จริง และได้มีการตกลงจะซื้อกระแสไฟฟ้าจากลาวเพิ่มขึ้นประมาณ 3 แสนหน่วยและเพิ่มเที่ยวบินกรุงเทพฯ-เวียงจันทน์อีกหนึ่งเที่ยว²⁰ และต่อมา เดือนเมษายน ค.ศ. 1979 ท่านโกสอน พมวิหาน นายกรัฐมนตรีแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวก็ทำการเยือนประเทศไทย เนื่องจากไทยเป็นช่องทางของการส่งออก-นำเข้าของลาวอีกทางหนึ่ง ดังนั้น การปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศจึงนำไปสู่การมีปฏิสัมพันธ์ทางการค้าและการคมนาคมระหว่างประชาชนสองประเทศ และทั้งเป็นการส่งเสริมการส่งออกสินค้าของลาวไปยังประเทศต่างๆอีกด้วย

นอกจากนี้ เพื่อเป็นการส่งเสริมการค้า ทั้งภายในและต่างประเทศ รัฐบาลลาวอนุญาตให้รัฐวิสาหกิจ สหกรณ์ สามารถทำการค้ากับต่างประเทศได้โดยมีเงื่อนไขว่า ต้องส่งรายได้ร้อยละ 50 แก่รัฐ การส่งรายได้นั้นอาจอยู่ในรูปแบบเครื่องมือหรือเครื่องจักรก็ได้เพื่อนำมาพัฒนาสินค้าส่งออกและนำเข้า มาตรการดังกล่าวทำให้ภาคเกษตรกร ป่าไม้ อุตสาหกรรม การค้า ฯลฯ มีความคึกคักและธุรกิจต่างๆก็มีชีวิตชีวาขึ้นอีกครั้ง นอกจากนี้การส่งออกก็เพิ่มขึ้นจาก 9 ล้านเหรียญสหรัฐฯในปี ค.ศ.1977 มาเป็น 30.5 ล้านเหรียญสหรัฐฯ ในปี ค.ศ. 1980²¹ สินค้าส่งออกที่สำคัญได้แก่ ไฟฟ้า ไม้ กาแฟ ดิบบุกและเครื่องป่าต่างๆ

2.1.3.3 ภาคอุตสาหกรรม

อุตสาหกรรมที่สำคัญของลาวคือ อุตสาหกรรมผลิตไฟฟ้า โดยเฉพาะการพัฒนาและปรับปรุงเขื่อนไฟฟ้าน้ำจืดระยะ 2 สำเร็จ ซึ่งสามารถเพิ่มการผลิตไฟฟ้าจากเดิม 30,000 กิโลวัตต์ เป็น 110,000 กิโลวัตต์ ส่วนอุตสาหกรรมอื่นไม่สามารถผลิตส่งออกได้ เป็นเพียงเพื่อบริโภคภายใน เช่น โรงงานน้ำตาล เบียร์ เป็นต้น ซึ่งถือว่าได้รับการพัฒนาน้อยมาก

2.1.3.4 การคมนาคมและขนส่ง

เครือข่ายเส้นทางคมนาคมและขนส่งอยู่ในสภาพที่เป็นหลุมและบ่อ จากถูกระเบิดในช่วงสงครามอินโดจีน ดังนั้น ประชาชนจึงใช้เส้นทางคมนาคมและขนส่งทางน้ำ

²⁰ สุรัชย์ ศิริไกร, การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้: การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองลาว, หน้า 174.

²¹ Robert Cooper, "Laos 1982: A good year all around," Southeast Asian Affairs 1983 (January 1983): 198.

โดยเฉพาะแม่น้ำโขง แต่บ่อยครั้งประสบกับปัญหาในช่วงฤดูแล้ง รัฐบาลจึงพยายามขยายเส้นทางคมนาคมทางบก และสามารถขยายได้ 30,000 กิโลเมตรในทั่วประเทศ

อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จนี้ก็มิใช่ว่าจะทำให้สภาพเศรษฐกิจของลาวดีขึ้นทั้งหมด เป็นเพียงความสำเร็จขั้นต้นที่จะก้าวไปสู่การพัฒนาประเทศในระยะยาว ผลของการพัฒนาเศรษฐกิจระยะนี้ทำให้รายได้ประชาชาติต่อหัวคนเพิ่มขึ้นเป็น 95 เหรียญสหรัฐฯ ในปี ค.ศ. 1980 ซึ่งถือว่ายังอยู่ในระดับที่ต่ำมาก นอกจากนี้ ยังเสียดุลการค้าถึง 99.5 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ และมีหนี้ต่างประเทศประมาณ 294 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ²²

2.1.4 การพัฒนาเศรษฐกิจระยะที่สาม ค.ศ. 1981-1985

แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับนี้เป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับ 5 ปีแรก หรือ มติ 8 (Resolution 8) ซึ่งได้ถูกประกาศใช้เมื่อเดือนมกราคม ค.ศ.1981 โดยสภาแห่งชาติลาว (The National Assembly of Laos) แผนฉบับนี้เป็นการถอดถอนบทเรียนและประสบการณ์จากการพัฒนาเศรษฐกิจในช่วงที่ผ่านมา โดยมีเป้าหมายที่สำคัญ 4 ประการดังนี้

1. เพิ่มผลผลิตด้านเกษตรกรรมและป่าไม้
2. ส่งเสริมอุตสาหกรรม บนพื้นฐานการขยายตัวของป่าไม้ที่มีความเกี่ยวพันกับบรรดากิจกรรมในภาคเกษตรกรรม-อุตสาหกรรม
3. ขยายโครงข่ายพื้นฐานทางด้านเศรษฐกิจและ
4. ขยายจำนวนรัฐวิสาหกิจ และหน่วยสหกรณ์ที่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐเพื่อส่งเสริมบทบาทของภาครัฐให้เป็นภาคส่วนชั้นนำ²³

เพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าวมานั้น รัฐบาลลาวได้กำหนด 7 แผนงาน ถือว่ามีความสำคัญเร่งด่วน ที่จะได้รับการปฏิบัติก่อนดังนี้

1. ส่งเสริมการผลิตเกษตรกรรมเพื่อพึ่งตนเองทางด้านอาหาร
2. สร้างโครงการสำคัญในทางยุทธศาสตร์
3. สร้างเศรษฐกิจให้มีความมั่นคงบนพื้นฐานของรัฐวิสาหกิจ

²²บุญคง สุขวัต, ประเทศลาวในสังคมนานาชาติ, หน้า 15-20.

²³William E. Worner, "Lao agriculture in transition," in Laos' Dilemmas and Options, eds. Mya Than & Joseph L.H. Tan, p. 91.

4. ฝึกอบรมบรรดาวิชาการและผู้บริหารจัดการทางด้านเศรษฐกิจ
5. ลดอัตราประชากรไม่รู้หนังสือ
6. ปรับปรุงและส่งเสริมองค์กรที่บริหารจัดการคุ้มครองภาครัฐและเศรษฐกิจและ
7. บริหารและจัดการความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจจากต่างประเทศให้มีประสิทธิผล²⁴

แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับ 5 ปีแรกนี้ยังเหมือนกับฉบับที่ผ่านมา แต่ที่สำคัญได้มีการกำหนดเป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างละเอียดดังต่อไปนี้ คือ แผนการพัฒนาดังนี้ได้กำหนดอัตราเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไว้ที่ร้อยละ 7 ซึ่งในนี้ ภาคเกษตรกรรมต้องเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 7.35 ซึ่งครอบคลุมร้อยละ 60 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายใน สัตว์เลี้ยงต้องเพิ่มขึ้นร้อยละ 11.85 และพืชพันธุ์อื่นๆต้องเพิ่มขึ้นร้อยละ 5.3²⁵

2.1.4.1 ภาคเกษตรกรรม

ภาคเกษตรกรรมเป็นปัจจัยสำคัญมากที่สุดในการผลิตสินค้าเศรษฐกิจของลาว เนื่องจากประชากรลาวส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรถึงร้อยละ 80 แต่มีพื้นที่สำหรับเกษตรกรไม่ถึง 1 ล้านเฮกตาร์หรือประมาณ 2.4 ล้านเอเคอร์ ส่วนใหญ่ทำการผลิตข้าว ซึ่งครอบคลุมร้อยละ 75 ส่วนที่เหลือเป็นพื้นที่ผลิตพืชพันธุ์อื่นๆ เช่น ฝ้าย ชา กาแฟ ข้าวโพด เป็นต้น การที่รัฐบาลให้ความสำคัญต่อภาคเกษตรกรรมก็เพื่อการพึ่งตนเองทางด้านอาหาร อันที่จะนำไปสู่การลดการพึ่งพิงการนำเข้าข้าวจากต่างประเทศ ซึ่งรัฐบาลได้พยายามรณรงค์ให้ประชาชนขยายพื้นที่เกษตรกรรมและปรับปรุงระบบสหกรณ์เกษตรหลังจากที่ได้ยุติการขยายหน่วยสหกรณ์เมื่อปี ค.ศ. 1979 ที่มีอยู่ 2,500 หน่วย วิธีนี้จะเป็นการนำเกษตรกรเข้าสู่ระบบรวมหมู่ภายใต้ระบบสหกรณ์เกษตร เพื่อปรับเปลี่ยนจากระบบกรรมสิทธิ์แบบปัจเจกชนให้เป็นระบบร่วมหมู่สังคมนิยม ควบคู่ไปกับ 3 การปฏิบัติ ความพยายามในการขยายและปรับปรุงระบบสหกรณ์ตลอดระยะเวลา 5 ปี ในแต่ละปีก็มีจำนวนเพิ่มขึ้นและลดลงตามคุณภาพของหน่วยสหกรณ์นั้นๆ เช่น ปี ค.ศ. 1982 มี 1,943 หน่วย ปี ค.ศ. 1983 มี 2,113 หน่วย ปี ค.ศ. 1984 มี 2,516 หน่วย และ ปี ค.ศ. 1985 เพิ่มขึ้นเป็น 3,420 หน่วย และ คิดเป็นร้อยละ 61.5 ของครอบครัวชาวเกษตรกรทั้งหมด และครอบคลุมเนื้อที่เกษตรกรรมประมาณร้อยละ 58 เพียงเวลา 1 ปีคือปี ค.ศ. 1981 ของการปฏิบัติแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับนี้ ภาคเกษตรกรรมประสบความสำเร็จเป็นครั้งที่สองคือ สามารถเก็บเกี่ยวข้าวได้ถึง 1,154,000 ตัน ซึ่ง

²⁴Martin Stuart-Fox, *Laos: Politics, Economics and Society*, p. 102.

²⁵William E. Worner, "Lao agriculture in transition," in *Laos' Dilemmas and Options*, eds. Mya Than & Joseph L.H. Tan, p. 91.

สามารถสนองกับความต้องการภายในได้อย่างทั่วถึงและไม่ต้องนำเข้าข้าวจากต่างประเทศ และในปีต่อมา คือ ปี ค.ศ. 1982 การผลิตข้าวก็ยังอยู่ในระดับที่ดี คือ สามารถเก็บเกี่ยวข้าวได้ถึง 1,092,400 ตัน สองปีแรกของแผนพัฒนาฉบับนี้ภาคเกษตรกรรมประสบความสำเร็จอย่างมาก

อย่างไรก็ตาม เกษตรกรรมในลาวส่วนใหญ่ยังอิงกับสภาพของธรรมชาติ ดังนั้นเมื่อเกิดภัยธรรมชาติ ย่อมส่งผลกระทบต่อการผลิตเกษตรกรรมโดยตรง เช่น ทางภาคเหนือ อากาศหนาวจัดและทางภาคใต้เกิดภัยแห้งแล้ง โดยเฉพาะที่จังหวัดสะหวันนะเขตและคำม่วน ซึ่งเป็นเขตพื้นที่ราบและมีการผลิตเกษตรกรรมมากที่สุด ได้รับผลกระทบทำให้การผลิตข้าวปี ค.ศ. 1983 ลดลงถึง 1 แสนตัน ทำให้ลาวประสบกับปัญหาการขาดแคลนข้าวและต้องนำเข้าข้าวจากต่างประเทศ ปี ค.ศ. 1984 และ 1985 การผลิตข้าวกลับส่งผลดี ซึ่งสามารถเก็บเกี่ยวข้าวได้ถึง 1,321,196 ตัน และ 1,428,046 ตัน ตามลำดับ ถือว่าบรรลุเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ คือ ปี ค.ศ. 1985 การผลิตข้าวให้ได้ 1.4 ล้านตัน และ เพิ่มขึ้นสองเท่าเทียบกับปี ค.ศ. 1976 (ดูรายละเอียดตารางที่ 1)

นอกจากการผลิตพืชไว้เพื่อบริโภคแล้ว ลาวยังสามารถผลิตพืชอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก ซึ่งส่วนมากทำในลักษณะส่วนตัว มิใช่สหกรณ์ อันได้แก่ กาแฟ ฝ้าย ไบยาสูบ และ ชา ซึ่งเป็นพืชที่ประชาชนลาวสามารถผลิตได้ในจำนวนมากและสามารถส่งออก เช่นกาแฟมีพื้นที่เพาะปลูกประมาณ 8,000 เฮกตาร์และผลิตกาแฟได้ประมาณ 5,000 ตันต่อเฮกตาร์ ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ในเขตภาคใต้ของลาว โดยเฉพาะที่ภูเพียงบริเวณ มูลค่าการส่งออกกาแฟในปี ค.ศ. 1985 เพิ่มขึ้นถึง 8 เท่าตัว สูงมากเมื่อเทียบกับปี ค.ศ. 1980 แต่คุณภาพของกาแฟค่อนข้างต่ำ เนื่องจากระบบการเก็บรักษาต่ำกว่ามาตรฐาน การปลูกฝ้าย พื้นที่ประมาณ 7,000 เฮกตาร์หรือประมาณ 16,800 เอเคอร์ ผลผลิตได้ 0.6 ตันต่อเฮกตาร์ การผลิตไบยาสูบ พื้นที่เพาะปลูกมีประมาณ 4,900-3,600 เฮกตาร์ พื้นที่เพาะปลูกไบยาสูบส่วนใหญ่อยู่ริมแม่น้ำโขงและมักมีการเช่ากร่อน เป็นเหตุให้พื้นที่เพาะปลูกมีการเปลี่ยนแปลงและส่งผลกระทบต่อผลผลิตมีการเปลี่ยนแปลงตามๆกัน ผลผลิตประมาณ 3,100-2,200 ตันต่อเฮกตาร์ และผลผลิตชาได้ 48 ตันต่อปีจากพื้นที่เพาะปลูก 160 เฮกตาร์²⁶

การส่งเสริมการขายจำนวนสัตว์เลี้ยง นับว่าเป็นประเด็นที่สำคัญเช่นกัน ซึ่งรัฐบาลลาวได้มีนโยบายส่งเสริมเพื่อสนองต่อการบริโภคภายใน โดยเฉพาะการนำเข้าวัคซีนเพื่อป้องกันพยาธิและเพิ่มจำนวนสัตว์เลี้ยง อันส่งผลให้ปริมาณสัตว์เลี้ยงเพิ่มขึ้นเช่น กระบือเพิ่มขึ้นจาก 1,324,000 เป็น 1,550,000 ตัว แกะและแพะ เพิ่มจาก 54,000 เป็น 66,000 ตัว หมู เพิ่มจาก 1,176,000 เป็น

²⁶Martin Stuart-Fox, *Laos: Politics, Economics and Society*, pp. 110-114.

1,433,000 ตัว และสัตว์ปีก เพิ่มจาก 5,568,000 เป็น 7,834,000 ตัวในปี ค.ศ. 1985²⁷ การเพิ่มขึ้นของจำนวนสัตว์เลี้ยงส่วนมากเป็นของภาคเอกชนเช่นกัน นอกจากนี้ ยังมีแหล่งทำการประมงส่วนมากจากแม่น้ำโขง อ่างเก็บน้ำจิม ที่มีพื้นที่ถึง 37,000 เฮกตาร์ และจากแม่น้ำสายต่างๆ รวมทั้งจากทุ่งนาและบ่อปลาของประชาชน ซึ่งในปี ค.ศ. 1985 มีผลผลิตถึง 27,000 ตัน

ตารางที่ 1 ผลผลิตจากการจัดตั้งระบบสหกรณ์ปี ค.ศ. 1977-1985 (หัวหน่วยคิดเป็นพันตัน)

ผลผลิต	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
ข้าว	693	724	867	1,053	1,154	1,092	1,112	1,321.1	1,428
พืชผัก	30.8	35.4	42.7	42.6	43.6	45.1	45.0	n.a.	n.a.
ข้าวโพด	31.4	27.0	21.3	28.3	32.8	33.5	33.0	n.a.	n.a.
ฝ้าย	2.4	3.7	4.8	4.9	5.0	5.3	5.4	n.a.	n.a.
กาแฟ	2.8	3.0	3.5	4.4	5.0	5.2	5.7	n.a.	n.a.
ยาสูบ	0.7	1.8	2.1	2.4	2.7	3.1	2.2	n.a.	n.a.
พืชผล									
ประเภทหัว	48.7	50.6	68.6	80.3	97.1	105.5	99.2	n.a.	n.a.
ถั่วเหลือง	1.9	2.9	3.3	3.3	3.9	4.2	4.8	n.a.	n.a.
ใบชา(ตัน)	-	27.0	30.3	29.0	46.0	48.0	48.0	n.a.	n.a.
พืชจำพวก									
ถั่ว	3.5	7.1	7.6	7.9	8.6	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.

ที่มา: บทรายงานประจำปี ค.ศ. 1984 จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) และศูนย์สถิติแห่งชาติลาว (n.a.= ไม่มีข้อมูลปรากฏ)²⁸

2.1.4.2 ด้านป่าไม้

ป่าไม้เป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญและยังเป็นวัตถุดิบส่งออกของลาวแต่โบราณ ซึ่งคลุมถึงร้อยละ 55 ของพื้นที่ทั้งหมด และประกอบด้วยไม้ที่มีคุณค่าราคาแพงดังกล่าวมาแล้ว เพื่อการใช้ไม้ให้เกิดประโยชน์และส่งเสริมการส่งออก รัฐบาลได้ออกนโยบายว่าด้วยการตัดไม้เพื่อทำการค้าประมาณ 3-7 ล้านเฮกตาร์หรือประมาณ 150,000 ลูกบาศก์เมตรต่อปี ในปี ค.ศ. 1981 รัฐบาลได้ปรับนโยบายว่าด้วยการคุ้มครองและบริหารป่าไม้ โดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

²⁷Ibid., p. 116.

²⁸Ibid., p. 111.

กล่าวคือ มอบสิทธิในการบริหารจัดการแก่แต่ละจังหวัด โดยผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถให้สัมปทานการตัดไม้แก่บริษัทหรือรัฐวิสาหกิจได้ จากนโยบายดังกล่าวได้ก่อให้เกิดมีการก่อตั้งรัฐวิสาหกิจไม้แปรรูปถึง 9 แห่งทั่วประเทศ 3 แห่งที่จังหวัดเวียงจันทน์ 2 แห่ง จังหวัดคำม่วน จังหวัดสะหวันนะเขต ไชยะบูลี สาละวันและจำปาสัก จังหวัดละแห่ง วิสาหกิจเหล่านี้บริหารจัดการโดยตนเองและแต่มีความเกี่ยวข้องกับบางกระทรวง ได้แก่ กระทรวงอุตสาหกรรม หัตถกรรมและป่าไม้ พอถึงปี ค.ศ. 1985 ก็มีการก่อตั้งองค์การพัฒนาภูคอย ซึ่งทำการตัดไม้เหมือนกับรัฐวิสาหกิจ 9 แห่ง แต่องค์การนี้เป็นของทหารและไม่ได้สังกัดหรือเกี่ยวข้องกับกระทรวงอุตสาหกรรมแต่อย่างใด นอกจากนี้ ก็มีการขยายตัวของบรรดาโรงเลื่อยถึง 54 โรง อันทำให้มูลค่าการส่งออกไม้เพิ่มเป็น 11.2 ล้านดอลลาร์สหรัฐ²⁹ ในปี ค.ศ. 1985 ซึ่งในปี ค.ศ. 1980 มีเพียง 6.3 ล้านดอลลาร์สหรัฐ²⁹

ในทางกลับกัน การอุตสาหกรรมผลิตไม้แปรรูปก็ประสบกับปัญหามากขึ้น โดยเฉพาะด้านการตลาด อันเนื่องมาจากขาดประสิทธิภาพ ทำให้มีการแข่งขันกันเองระหว่างบรรดารัฐวิสาหกิจ ส่งผลให้มีการกดราคาและมูลค่าการส่งออกไม้ลดลงมาก ทั้งที่ปริมาณการตัดไม้เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในช่วงปี ค.ศ. 1981-1984 เมื่อเทียบกับช่วงที่รัฐบาลไม่ได้มีนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และอีกปัญหาหนึ่งก็คือ บรรดาโรงเลื่อยต่างๆ ยังไม่มีประสิทธิภาพพอ อันเนื่องมาจากบุคลากรยังไม่มีความรู้ความสามารถ การขาดแคลนอะไหล่และอุปกรณ์สำคัญในการผลิตไม้แปรรูป นอกจากนี้ ในลาวยังมีสินค้าและเครื่องป่าที่มีคุณค่าราคาแพง ได้แก่ กายาน กระจวน ไม้ไผ่ หวาย และยางไม้สน เป็นต้น ในปี ค.ศ. 1981 กายาน 16 ตัน กระจวน 42 ตัน และ ไม้และหวาย 500 ตูบาซังค์เมตร³⁰ ประเภทเครื่องป่าเป็นผลผลิตที่หาง่าย ดังนั้น ผลผลิตสินค้าเหล่านี้มีการขยายตัวในช่วงปี ค.ศ. 1983-1984

2.1.4.3 ภาคอุตสาหกรรมและแร่ธาตุ

ภาคอุตสาหกรรมและแร่ธาตุเป็นอีกแขนงหนึ่งที่รัฐบาลให้ความสำคัญ รองลงมาจากภาคเกษตรกรรม ภาคอุตสาหกรรมคิดร้อยละ 7 ของ GDP ซึ่งอุตสาหกรรมหลักของลาวได้แก่การผลิตไฟฟ้า ซึ่งในปี ค.ศ. 1984 มีกำลังการผลิตได้ถึง 167.5 เมกะวัตต์ โดยรวมแล้ว ลาวสามารถพึ่งตนเองได้ทางด้านไฟฟ้า และยังสามารถส่งออกให้แก่ไทย โดยในปีหนึ่งใช้ไฟฟ้าภายในประเทศเพียง 27 เมกะวัตต์ และส่วนที่เหลืออีก 140 เมกะวัตต์ ส่งออกไทย มูลค่า 24.9 ล้านดอลลาร์สหรัฐ³⁰ และในปี ค.ศ. 1985 โครงการขยายอัตราการผลิตกระแสไฟฟ้าชั้น 3 ได้เสร็จสิ้นในเดือนมีนาคม ทำให้การผลิตกระแสไฟฟ้าเพิ่มขึ้น 150,000 กิโลวัตต์/ชั่วโมงและส่งผลให้มี

²⁹บุญคง สุขวัด, ประเทศลาวในสังคมนานาชาติ, หน้า 18.

³⁰Martin Stuart-Fox, Laos: Politics, Economics and Society, p. 117.

มูลค่าการส่งออกไฟฟ้าให้แก่อเมริกาเพิ่มขึ้นเป็น 43.2 ล้านเหรียญสหรัฐ³¹ อย่างไรก็ตาม ประชาชนบางท้องถิ่น โดยเฉพาะแถบห่างไกล ซึ่งเครือข่ายไฟฟ้ายังไม่ถึง จึงขาดแคลนไฟฟ้าและจำเป็นต้องนำเข้าจากไทย เช่น ในจังหวัดคำม่วน³² นอกจากนี้ ยังมีอุตสาหกรรมการผลิตซึ่งถือว่าเป็นอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นใหม่ เช่น อุตสาหกรรมผลิตสังกะสี ก๊าซออกซิเจน พลาสติก ผงซักฟอก ยางแผ่นรมควัน เบียร์และน้ำอัดลม ไม้ซีกไฟ ยาสูบ และ เครื่องดินเผา เป็นต้น ซึ่งรัฐบาลได้ก่อตั้งโรงงานอุตสาหกรรมเหล่านี้เป็นขนาดใหญ่ได้ 18 แห่ง ซึ่งคลุมถึงร้อยละ 80 ของภาคอุตสาหกรรมทั้งหมด และ อุตสาหกรรมอันดับรองได้แก่ จำพวกเครื่องหัตถกรรม เช่น สิ่งทอ และเครื่องตกแต่ง โดยรวมแล้วภาคอุตสาหกรรมยังไม่ประสบความสำเร็จในระยะนี้ ยกเว้นการผลิตไฟฟ้า ภาคอุตสาหกรรมบริการยังมีไม่มากนัก ส่วนอุตสาหกรรมขนาดย่อมจะเป็นของภาคเอกชน ซึ่งมีถึง 4,670 แห่ง³³

การขุดค้นแร่ธาตุก็เป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของลาวในอนาคต เพราะในลาวเต็มไปด้วยแร่ธาตุตั้งที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่ลาวยังขาดความรู้ความสามารถ และวิชาการในการขุดค้นเพื่อนำไปใช้ให้เป็นประโยชน์ จึงมีเพียงแต่การขุดค้นดีบุก และยิปซัมโดยได้รับการช่วยเหลือจากสหภาพโซเวียตและเวียดนาม โดยเฉลี่ยมีการขุดค้นดีบุกถึง 1,500 ตันต่อปีและยิปซัม 40,000 ตันต่อปี ส่วนมากส่งออกไปยังเวียดนาม และสหภาพโซเวียตเพื่อแลกกับความช่วยเหลือ

2.1.4.4 การคมนาคมขนส่งและการสื่อสารโทรคมนาคม

การคมนาคมและขนส่งในลาวประสบกับปัญหาอย่างมาก ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการขนส่งแจกจ่ายสินค้าไปถึงประชาชนในแถบชนบท ภายหลังที่มีการกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับนี้ การขยายและการปรับปรุงเครือข่ายเส้นทางคมนาคมและขนส่งถูกบรรจุเข้าในแผนแม่บท โดยเฉพาะการพัฒนาเส้นทางขนส่งและการคมนาคมทางบก เช่น เส้นทางหมายเลข 9, 13, 6, 7 และ 12 การปรับปรุงเส้นทางเหล่านี้ จะช่วยทำให้เครือข่ายการคมนาคมและขนส่งทางบกภายในประเทศเพิ่มขึ้น ถึง 27,527 กิโลเมตร ในขณะที่เส้นทางที่ราดขางจะมี 2,250 กิโลเมตร³⁴ จะส่งผลให้ปริมาณการคมนาคมและการขนส่งเพิ่มขึ้น ในอดีตเส้นทางหมายเลข 9 และ 13 เป็นเพียงเส้นทางเชื่อมจังหวัดสะหวันนะเขตกับท่าเรือคานังของเวียดนาม ต่อมาได้รับการปรับปรุงสามารถเชื่อมต่อกับภาคเหนือของลาวคือจังหวัดหลวงพระบางและได้สุด จรดชายแดนกัมพูชา เส้นทางหมายเลข 13 เป็นเส้นทางสายหลัก (artery) ในการขนส่งสินค้านี้ระหว่างอำเภอและ

³¹ สุรัช ศิริไกร, การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้: การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองลาว, หน้า 152.

³² Martin Stuart-Fox, Laos: Politics, Economics and Society, p. 121.

³³ Ibid., p. 120.

³⁴ กระทรวงแถลงข่าวและวัฒนธรรม, ประวัติศาสตร์ลาว (ศึกคำม่วน-ปัจจุบัน), หน้า 1106.

ระหว่างจังหวัด ซึ่งมีความยาวประมาณ 1,294 กิโลเมตรและมีสะพาน 200 กว่าแห่ง³⁵ รองลงมา ได้แก่เส้นทางหมายเลข 6, 7 และ 12 ซึ่งเป็นเส้นทางเชื่อมต่อระหว่างลาวกับเวียดนาม โดยรวมแล้ว เส้นทางในลาวประมาณ 2,344 กิโลเมตรเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายเส้นทางไฮเวย์แห่งเอเชีย (Asian highway network) เช่น A3, A11, A12 และ A14 แต่สภาพเส้นทางเหล่านี้ยังต้องมีการปรับปรุงอย่างมาก เช่น ในเขตจังหวัดหลวงพระบาง อุดมไซ ไชยะบูลี หลวงน้ำทา และ บ่อแก้วเป็นต้น

การคมนาคมทางน้ำเป็นอีกทางเลือกหนึ่งของการคมนาคมและขนส่งที่มีความสำคัญต่อ ประชาชนลาวมาตั้งแต่ดั้งเดิมจนกระทั่งปัจจุบัน โดยเฉพาะแม่น้ำโขง ซึ่งไหลผ่านประเทศลาวตั้งแต่เหนือจรดใต้ โดยมีความยาวประมาณ 1,805 กิโลเมตร เป็นเส้นทางขนส่งทางน้ำที่มีความสำคัญไม่น้อยกว่าเส้นทางทางบกหมายเลข 13 แม่น้ำโขงนอกจากอำนวยความสะดวกแก่การขนส่งสินค้า ภายในประเทศ ยังเป็นเส้นทางขนส่งระหว่างประเทศ เช่น ลาว-ไทย ลาว-จีน อย่างไรก็ตาม การขนส่งทางน้ำยังประสบกับปัญหาการลดลงของระดับน้ำ ทำให้เรือขนส่งขนาดใหญ่ไม่สามารถแล่นผ่านได้ โดยเฉพาะในช่วงฤดูแล้ง

เส้นทางคมนาคมและขนส่งอันสุดท้ายได้แก่ทางอากาศ ซึ่งได้รับการพัฒนาน้อยมาก เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ยังผูกพันกับการขนส่งแบบดั้งเดิมเช่น ทางบก ทางน้ำ บางจังหวัดที่อยู่ในเขตภูเขาไม่มีสนามบินและประสบปัญหาทางการแปรปรวนของอากาศ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการบินอย่างมาก นอกจากนี้ ยังขาดแคลนงบประมาณในการก่อสร้างสนามบินอีกด้วย อันส่งผลให้การคมนาคมและขนส่งทางอากาศได้รับการพัฒนาในบางเขตเท่านั้น เช่น นครหลวงเวียงจันทน์ จังหวัดหลวงพระบาง จำปาสัก สะหวันนะเขต และเชียงขวาง เป็นต้น ส่วนสายการบินระหว่างประเทศมีเพียงสองสายเช่น นครเวียงจันทน์-ฮานอย และ นครเวียงจันทน์-กรุงเทพฯ

ส่วนด้านการโทรคมนาคม ก็ได้รับการพัฒนาน้อยมากเช่นกัน ในทั่วประเทศมีโทรศัพท์เพียง 5,000 เลขหมาย³⁶ ซึ่งเขตที่มีการนำใช้โทรศัพท์มากที่สุดก็เป็นตัวเมืองใหญ่เช่น ในนครหลวงเวียงจันทน์ สะหวันนะเขต เป็นต้น อันทำให้การไปรษณีย์มีบทบาทและมีการนำใช้มากกว่าระบบโทรศัพท์

³⁵ Martin Stuart-Fox, *Laos: Politics, Economics and Society*, p. 122.

³⁶ *Ibid.*, p. 124.

2.1.4.5 ด้านการค้า

ภายหลังที่รัฐบาลอนุญาตให้มีการค้าขายกันอย่างเสรีระหว่างชาวเกษตรกร การก่อตั้งบริษัทและรัฐวิสาหกิจต่างๆ รัฐวิสาหกิจการค้ามีการขยายตัว โดยรัฐวิสาหกิจเหล่านี้จะได้รับสัมปทานแบบผูกขาด ส่งผลให้มูลค่าการค้าเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะการค้าระหว่างประเทศเพิ่มขึ้นร้อยละ 146 ในช่วงปี ค.ศ. 1981-1983 และเริ่มลดลงในช่วงปี ค.ศ. 1984-1985 แต่การค้าภายในยังประสบกับปัญหาบางอย่าง โดยเฉพาะในเขตห่างไกลและเครือข่ายการคมนาคมเข้าไปไม่ถึง ส่วนการค้าระหว่างประเทศ ลาวได้เน้นทำการค้ากับสหภาพโซเวียต เวียดนามและบรรดากลุ่มประเทศสังคมนิยม (Soviet bloc) นอกจากนี้ ก็มีการทำการค้ากับไทย สินค้าส่งออกของลาวได้แก่สินค้าประเภทเกษตรกรรม อาทิ ไฟฟ้า กาแฟ และ ไม้เป็นต้นและแร่ธาตุ ทำให้มูลค่าการส่งออกของลาวจากปี ค.ศ. 1980 มี 30.5 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ เพิ่มขึ้นเป็น 51.6 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในปี ค.ศ. 1985 (ดูรายละเอียดตารางที่ 2) ถึงแม้ว่ามูลค่าการค้ามีปริมาณเพิ่มขึ้น แต่ลาวจำเป็นต้องนำเข้าสินค้ามากกว่าการส่งออก ส่งผลให้ลาวขาดดุลการค้า มูลค่าการส่งออกสินค้าของลาวมีเพียงร้อยละ 30 ของมูลค่าการนำเข้าทั้งหมด

ตารางที่ 2 มูลค่าการส่งออกแต่ปี ค.ศ. 1976-1985 (คิดเป็นล้านเหรียญสหรัฐฯ)

สินค้า	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
ส่งออก										
กาแฟ	2.2	3.1	1.0	4.1	1.1	3.1	8.1	8.5	8.7	8.5
ไฟฟ้า	1.6	1.8	1.9	6.1	3.3	10.8	23.9	24.0	25.2	29.4
ไม้	1.3	1.3	2.9	8.6	6.3	5.1	4.0	3.0	5.0	11.2
ถั่ว	1.3	0.9	0.8	0.2	0.5	1.6	2.6	3.7	4.0	2.5
รวม	6.5	9.0	11.8	35.2	30.5	23.1	40	40.8	45.1	51.6

ที่มา: ธนาคารโลก ปี ค.ศ. 1983 กรมการค้าต่างประเทศสหภาพโซเวียต ปี ค.ศ. 1980-1984³⁷

2.1.4.6 ด้านการเงิน

ลาวเผชิญกับปัญหาการขาดดุลงบประมาณนับตั้งแต่ปี ค.ศ.1975 เป็นต้นมา อย่างเช่นในปี ค.ศ.1983 ลาวขาดดุลงบประมาณมากถึง 3.199 พันล้านกีบหรือประมาณ 92 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ เพิ่มขึ้นร้อยละ 17 เมื่อเทียบกับปีที่ผ่านมา โดยเฉพาะแล้ว ลาวขาดดุลงบประมาณปีละ

³⁷บุญคง สุขวัต, ประเทศลาวในสังคมนานาชาติ, หน้า 18.

93.1 ด้านเหรียญสหรัฐหรือประมาณร้อยละ 20 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายใน ส่งผลให้ GDP ลดลงเรื่อยมาประมาณร้อยละ 20-16 ตลอดระยะปี ค.ศ. 1980-1984 รายได้แห่งชาติเพิ่มขึ้น 6 เท่าตัว หรือประมาณ 8 พันล้านกีบหรือประมาณ 230 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ขณะเดียวกันรายจ่ายแห่งชาติก็ยังคงมีการเพิ่มขึ้นเช่นกันคือประมาณ 4.55 พันล้านกีบหรือประมาณ 130 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ฉะนั้นปัญหาการขาดดุลงบประมาณแห่งชาติจึงได้รับการช่วยเหลือทางการเงินจากบรรดาประเทศสังคมนิยม รายได้หลักจากแหล่งภายใน โดยเฉพาะการเก็บภาษีต่างๆ เช่น จากการเงินของบรรดาธุรกิจวิสาหกิจร้อยละ 70 การเก็บภาษีกับภาคเอกชนร้อยละ 25 และ ร้อยละ 5 ได้จากการเก็บภาษีภาคเกษตรกรรม การนำเข้าและด้านอื่นๆ³⁸ รายได้เหล่านี้ก็คงเพียงพอเฉพาะแต่การเบิกจ่ายเงินเดือนแก่ข้าราชการ การให้เงินอุดหนุน (subsidy) การจัดซื้อวัสดุ แต่งบประมาณด้านการทหารต้องพึ่งพาความช่วยเหลือของสหภาพโซเวียต และเวียดนาม

จากการปฏิบัติแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับ 5 ปีแรกทำให้ยอดผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในปี ค.ศ. 1984 เพิ่มขึ้นเป็น 14,052 ล้านกีบหรือประมาณ 400 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯจากปี ค.ศ. 1980 มี 12,376 ล้านกีบหรือประมาณ 350 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ รายได้แห่งชาติเพิ่มขึ้นเป็น 10,189 ล้านกีบหรือประมาณ 290 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ จากเดิมในปี ค.ศ. 1980 มี 8,974 ล้านกีบหรือประมาณ 256 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ การผลิตข้าวได้ถึง 1.4 ล้านตัน เฉลี่ยต่อคนได้ 375 กิโลกรัมต่อปีและสามารถพึ่งตนเองทางด้านอาหาร และผลผลิตอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นร้อยละ 42 เทียบใส่ปี ค.ศ. 1980³⁹

การแจกจ่ายสินค้าสู่ท้องถนนเปิดกว้างมากขึ้น สหกรณ์การค้าของรัฐบาลได้รับการก่อตั้งขึ้นในแต่ละเมือง มูลค่าการค้าในระยะ 5 ปีเพิ่มขึ้น 3.2 เท่า มูลค่านำเข้าเพิ่มขึ้นร้อยละ 13 การขาดดุลการค้าลดลงจากร้อยละ 80 ในปี ค.ศ. 1980 เหลือร้อยละ 50 ในปี ค.ศ. 1985 และรายได้ประชาชาติต่อคนเพิ่มขึ้นจากเดิม ปี ค.ศ. 1980 ประมาณ 98 เหรียญสหรัฐฯเป็น 135 เหรียญสหรัฐฯ ในปี ค.ศ.1985⁴⁰ ทั้งที่มีการช่วยเหลือจากต่างประเทศปีละประมาณ 80 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ยิ่งไปกว่านี้ ลาวยังมีหนี้ต่างประเทศถึง 477 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ⁴¹ ซึ่งรวมทั้งหนี้ของประเทศค่ายสังคมนิยมและหนี้ของประเทศค่ายทุนนิยม อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าจะมีการพัฒนาขึ้นมาในระดับหนึ่งก็จริง แต่การพัฒนาเศรษฐกิจยังอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ ร้อยละ 7 ซึ่งในความจริงอัตราการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจโดยเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 6.1 (ดูรายละเอียดตารางที่ 3)

³⁸Martin Stuart-Fox, *Laos: Politics, Economics and Society*. p.105.

³⁹ บุนคง สุขวิฑู, *ประเทศลาวในสังคมนานาชาติ*. หน้า 72.

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 72.

⁴¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 20.

ตารางที่ 3 การประเมินรายได้แห่งชาติและผลิตภัณฑ์ภายในประเทศ (GDP) ปี ค.ศ. 1980-1984 (คิดเป็นล้านกีบ อัตราแลกเปลี่ยน 1 เหรียญสหรัฐฯ ประมาณ 35 กีบ)

ปี	1980	1981	1982	1983	1984
รายได้แห่งชาติ	8,974	9,564	9,746	9,422	10,189
ภาคการเกษตรกรรมและป่าไม้	7,428	8,085	7,933	7,616	8,372
ภาคอุตสาหกรรม	255	203	331	331	331
การก่อสร้าง	191	156	166	166	166
การคมนาคมและขนส่ง	334	368	517	517	517
การค้า	87	92	117	117	117
ด้านอื่นๆ	538	574	585	565	611
ค่าเงินต่ำลง (Depreciation)	2,864	3,053	3,111	3,007	3,252
ภาคบริการ	12,376	13,191	13,442	12,994	14,052
อัตราการเปลี่ยนแปลงของ GDP คิดเป็นร้อยละ	10.0	6.6	1.9	-3.3	8.1

ที่มา: บทรายงานของสหประชาชาติ (UNDP), 1985⁴²

2.1.5 การพัฒนาเศรษฐกิจช่วง ค.ศ. 1986-1990

แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับนี้เป็นระยะแห่งการเปลี่ยนแปลงใหม่ของระบบการบริหารจัดการเศรษฐกิจทั้งหมด จากเดิมเป็นการควบคุมและกำหนดนโยบายจากส่วนกลาง มาเป็นการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจตามกลไกตลาด การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้เกิดขึ้นเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงในสหภาพโซเวียต กล่าวคือ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายของผู้นำสหภาพโซเวียต คนใหม่คือ นายมิกฮาอิล กอร์บาชอฟ (Mikhail Gorbachev) ได้เป็นเลขาธิการพรรคคอมมิวนิสต์สหภาพโซเวียต ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1985 เขาได้ปรับเปลี่ยนนโยบายต่างประเทศโดยใช้นโยบาย “ความคิดใหม่” (new-thinking in foreign policy) และการปฏิรูปเศรษฐกิจของสหภาพโซเวียตโดยอาศัยหลัก “เปเรสทรอยก้าและกลาสนอสต์” (perestroika and glasnost) ในปลายปี ค.ศ.1985 โดยกอร์บาชอฟมองว่า นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจตามแนวทางสังคมนิยมตามแบบของสตาลินไม่

⁴²Martin Stuart-Fox, *Laos: Politics, Economics and Society*, p. 106.

ประสบความสำเร็จ เนื่องจากระบบการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจโดยส่วนกลางไม่อาจตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง สินค้าที่ผลิตมีคุณภาพต่ำ ต้นทุนสูง และประชาชนไม่มีแรงจูงใจในการทำงานเพื่อเพิ่มปริมาณและคุณภาพของสินค้า ในทางตรงกันข้าม เขาเห็นว่ากลไกตลาดในระบบเศรษฐกิจของประเทศทุนนิยมตะวันตกกลับทำงานได้มีประสิทธิภาพมากกว่า สมควรที่สหภาพโซเวียตจะนำมาใช้แก้ปัญหาความเสื่อมโทรมทางเศรษฐกิจของตน ดังนั้น เขาจึงเสนอนโยบายดังกล่าว ซึ่งนโยบายนี้รวมทั้งการเปิดเสรีภาพทางการเมืองและสังคมในระดับกว้าง และเลิกให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองอย่างแท้จริง ประชาชนมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและมีโอกาสได้รับรู้ข่าวสารต่างๆจากทั้งภายในและภายนอกประเทศ ส่วนการปรับโครงสร้างนั้นหมายถึง การเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และ วัฒนธรรมให้สหภาพโซเวียตเป็นรัฐที่มีประสิทธิภาพในการพัฒนาทางเศรษฐกิจมากขึ้น และ กอร์บาชอฟยังเชื่ออีกว่า ถ้าสหภาพโซเวียตไม่เร่งรัดแก้ไขระบบเศรษฐกิจของตน สหภาพโซเวียตจะไม่สามารถแข่งขันกับประเทศอื่นๆได้ในอนาคตและจะต้องสูญเสียสถานภาพความเป็นประเทศมหาอำนาจของตนในที่สุด⁴³

การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อลาวและเวียดนามโดยตรงเนื่องจากสองประเทศต่างมีความร่วมมือที่ใกล้ชิดกับองค์การว่าด้วยการช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางด้านเศรษฐกิจ (COMECON) ซึ่งเป็นองค์การของกลุ่ม Soviet Bloc ยิ่งไปกว่านั้น สองประเทศลาวและเวียดนามก็มีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับสหภาพโซเวียต ซึ่งเป็นประเทศผู้นำของฝ่ายสังคมนิยม และทั้งเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือแก่ลาวและเวียดนามมากที่สุด

จากการก้าวขึ้นสู่เลขาธิการพรรค ของกอร์บาชอฟ ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1985 และ ต่อมาในปีเดียวกันท่านไกสอน พมวิหาน เลขาธิการพรรคประชาชนปฏิวัติลาวและนายกรัฐมนตรีแห่ง สปป.ลาว ได้เดินทางเยือนสหภาพโซเวียตเมื่อวันที่ 25-28 สิงหาคม ซึ่งการเยือนครั้งนี้ทั้งสองฝ่ายได้ปรึกษาหารือถึงแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจในอนาคตและฝ่ายสหภาพโซเวียตพร้อมที่จะขยายและเพิ่มการช่วยเหลือแก่ลาวในการพัฒนาเศรษฐกิจแผนฉบับ 5 ปีที่สอง⁴⁴

ต่อแนวทางการปฏิรูประบบเศรษฐกิจใหม่ของสหภาพโซเวียตนั้น ผู้นำลาวได้ตอบรับโดยการพูดถึงนโยบาย “จินตนาการใหม่” ภายหลังจากที่ได้เดินทางกลับจากการเยือนสหภาพโซเวียต และต่อมารประชุมพรรคครั้งที่สี่ ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1986 ท่านไกสอน พมวิหาน

⁴³ สุรัช ศิริไกร, การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้: การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองลาว, หน้า 199-201.

⁴⁴ Darshan Singh, Soviet Foreign policy documents, 1985 (New Delhi: Sterling Publishes Private Limited, 1986), p. 223.

นายกรัฐมนตรี ได้กล่าวปราศรัยและเสนอแนะแนวความคิดใหม่ว่าด้วยการหันไปสู่กลไกตลาด โดยได้กล่าวว่า “การก้าวสู่สังคมนิยม จุดอ่อนสำคัญของเราคือ การมีความนึกคิดและความต้องการเร่งรัดที่จะขจัดเศรษฐกิจภาคที่มีใช้สังคมนิยมออกไปในทันที โดยคิดว่าการกระทำเช่นนั้นจะทำให้เราก้าวสู่ระบบสังคมนิยมเร็วขึ้น”⁴⁵ และท่านยังย้ำว่า “ในยุคสมัยปัจจุบันการก้าวสู่สังคมนิยมโดยไม่ผ่านระบบเศรษฐกิจ-สังคมนิยม หมายความว่า ไม่ผ่านการสร้างระบบทุนนิยมอยู่ในประเทศเรา ก็ไม่อาจทำให้เราก้าวขึ้นโดยไม่ผ่านกระบวนการขยายกำลังการผลิตและเศรษฐกิจสินค้า นี่เป็นปัญหาลักษณะกฏเกณฑ์สำหรับทุกประเทศ และเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับประเทศด้อยพัฒนาอย่างประเทศเรา จุดเริ่มต้นทางด้านเศรษฐกิจของเรายังต่ำ เพื่อบรรลุเศรษฐกิจศรีวิไลนั้น แน่แน่นอนต้องผ่านหลายขั้นตอน หลายรูปแบบเศรษฐกิจข้ามผ่านอันยาวนาน ดังนั้น พวกเราต้องเร่งปฏิบัติและสร้างปัจจัยพื้นฐานทางด้านเศรษฐกิจ-สังคมเพื่อสร้างสังคมนิยมอยู่ในประเทศเรา”⁴⁶ นอกจากนี้ท่านยังได้กล่าวถึงภารกิจสำคัญที่จะดำเนินควบคู่กับจินตนาการใหม่ คือ การพัฒนาเกษตรกรรมและป่าไม้เป็นพื้นฐานของการขยายตัวทางด้านอุตสาหกรรม เพื่อสร้างโครงสร้างอุตสาหกรรมทางด้านเกษตรกรรมและป่าไม้ การคมนาคม ขนส่งเป็นหัวหอกที่สำคัญ ขณะที่การค้าเป็นตัวเชื่อมการพัฒนาเศรษฐกิจตามกลไกตลาด⁴⁷

ผู้นำลาวยอมรับว่า การขยายเศรษฐกิจสินค้าเป็นแนวทางที่ถูกต้องที่สุด ในการพัฒนาประเทศให้ร่ำรวย เข้มแข็ง ศรีวิไล อันก้าวไปสู่สังคมนิยมโดยสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของลาว แนวคิดเดิมว่าด้วยการก้าวสู่สังคมนิยมของลาวแบบก้าวกระโดด หมายความว่า ก้าวสู่สังคมนิยมโดยไม่ต้องผ่านระบอบทุนนิยม ซึ่งแนวคิดนี้ทำให้ลาวประสบกับปัญหาทางเศรษฐกิจอย่างมาก เนื่องจากเงื่อนไขและสถานะของลาวยังเป็นประเทศด้อยพัฒนา กลไกใหม่หรือระบบเศรษฐกิจตามกลไกตลาดไม่ได้หมายความว่าละทิ้งแนวคิดสังคมนิยม แต่เป็นการนำเอาบางกระบวนการของระบบทุนนิยมเข้าสู่กระบวนการบริหารและการจัดการการพัฒนาเศรษฐกิจ เพื่อที่จะทำให้เป็นระบบเศรษฐกิจเสรีชอบด้วยกฎหมาย

⁴⁵สุรชัย ศิริไกร, การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองลาว, หน้า 202.

⁴⁶ไกสอน พมวิหาน, สุนทรพจน์ในการประชุมพรรคประชาชนปฏิวัติลาวครั้งที่ IV. 4 พฤศจิกายน ค.ศ. 1986 (กำแพงนครเวียงจันทน์: สำนักงานศูนย์กลางพรรคประชาชนปฏิวัติลาว, 1986). (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

⁴⁷Geoffrey C. Gunn, “Laos in 1987: Socialist dependence and underdevelopment,” Southeast Asian Affairs 1987 (January 1987) : 138.

การประชุมครั้งนี้ได้ตกลงยอมรับกลไกใหม่เพื่อการปฏิรูประบบเศรษฐกิจใหม่ กล่าวคือ การเปลี่ยนจากระบบวางแผนหรือควบคุมจากส่วนกลาง (central planning system) ไปสู่ระบบ กลไกตลาด (market-oriented economy) ที่เรียกว่า “จินตนาการใหม่” หรือ “กลไกเศรษฐกิจใหม่” (new economic mechanism-NEM) ประกอบกับการเปิดกว้างนโยบายต่างประเทศเพื่อดึงดูดการลงทุนต่างประเทศ จินตนาการใหม่จะดำเนินไปในทางเดียวกันกับการปฏิรูปของสหภาพโซเวียตที่ เรียกว่า “เปเรสตรอยก้าและกลาสนอสต์” (perestroika and glasnost) และการปฏิรูปของเวียดนาม ที่ เรียกว่า “โดยเหมย” (DOI MOI) พร้อมทั้งกำหนดแผนยุทธศาสตร์ในการพัฒนาเศรษฐกิจ-สังคม 5 ปีฉบับที่สอง มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1. สร้างอุตสาหกรรมสังคมนิยมที่ละชั้น (social industrialization) เพื่อสร้างรากฐานทางด้านวัตถุ-เทคนิคของสังคมนิยมให้บรรลุผล
2. ดำเนินการก่อสร้างความสัมพันธ์ทางการผลิตใหม่
3. เพิ่มและยกระดับคุณภาพชนชั้นกรรมากร
4. เปิดกว้างระบอบประชาธิปไตยประชาชน และทวีความเป็นเอกภาพทางด้านการเมือง
5. ดำเนินการปฏิวัติทางด้านแนวคิดและวัฒนธรรม
6. ปรับปรุงมาตรฐานชีวิตการเป็นอยู่ของประชาชนบรรดาเผ่าให้ดีขึ้น และแก้ไขปัญหาสังคมอย่างเหมาะสม และ
7. สร้างระบบคุ้มครองใหม่ในทุกๆเขตเคลื่อนไหวในสังคม⁴⁸

หน้าที่ยุทธศาสตร์เหล่านี้จะดำเนินควบคู่ไปกับสามการปฏิวัติดังที่ได้กล่าวมาแล้ว และการปฏิรูปการบริหารจัดการระบบเศรษฐกิจ เช่น การปฏิรูประบบการผลิต ด้านเกษตรกรรม การค้า และการลงทุน การคลัง และ การเงิน รวมทั้งการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น

2.1.5.1 การปฏิรูปการผลิต

รัฐบาลได้ให้หน่วยการผลิตของรัฐ ซึ่งได้แก่รัฐวิสาหกิจมีอำนาจในการตัดสินใจอย่างอิสระมากขึ้นเกี่ยวกับการกำหนดปริมาณการผลิต ราคา อัตราค่าจ้าง และ ผลกำไร-ขาดทุน ทั้งนี้ มีการกำหนดอัตราแน่นอนในการส่งกำไรส่วนหนึ่งแก่รัฐบาลกลาง หน่วยผลิตสามารถสะสมกำไรส่วนที่เหลือเอาไว้เป็นเงินทุนในการปรับปรุงประสิทธิภาพและขยายการผลิต และมีอำนาจในการติดต่อค้าขายโดยตรงในตลาดเสรีได้กับทั้งภายในและต่างประเทศ รัฐบาลไม่เข้าไปแทรกแซง

⁴⁸ กระทรวงแถลงข่าวและวัฒนธรรม, ประวัติศาสตร์ลาว (คึกค้ำบ้าน-ปัจจุบัน), หน้า 1035-1036.

กิจการภายในของรัฐวิสาหกิจ มีเพียงแต่อำนาจในการตรวจสอบแผนปฏิบัติการ และกำกับดูแลมิให้รัฐวิสาหกิจกระทำผิดหลักการ ระเบียบ และ กฎหมาย

2.1.5.2 การปฏิรูปภาคเกษตรกรรม

ยกเลิกสหกรณ์การเกษตรแบบนารวม และยกเลิกการอุดหนุนด้านปัจจัยการผลิต การกำหนดราคาข้าวและพืชผลการเกษตรอื่นๆ ชาวนาและเกษตรกรได้รับสิทธิในการถือครองที่ดินอย่างมั่นคง แต่กรรมสิทธิ์ในที่ดินยังคงเป็นของรัฐบาล

2.1.5.3 การปฏิรูปด้านการค้าและการลงทุน

เพื่อเพิ่มปริมาณสินค้าและการไหลเวียนของสินค้าและเงินตรา รัฐบาลอนุญาตให้เอกชน รัฐวิสาหกิจ และจังหวัดต่างๆมีอำนาจในการดำเนินธุรกิจได้อย่างอิสระ ทั้งในด้านการผลิต การลงทุน และการกำหนดอัตราค่าจ้าง ทั้งนี้เพียงแต่ธุรกิจเหล่านี้ต้องเสียภาษีให้แก่รัฐบาลตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ โดยทั่วไปเอกชนเสียภาษีปีละครั้งตามมูลค่าของยอดขาย ส่วนรัฐวิสาหกิจต้องส่งผลกำไรให้แก่รัฐบาลตามลักษณะของธุรกิจ เช่น อุตสาหกรรมต้องเสียภาษีร้อยละ 7-85 ของกำไร เกษตรกรรมต้องเสียภาษีตามประสิทธิภาพของผลผลิต เช่น 100 กิโลกรัมต่อเฮกตาร์ขึ้นไป ต้องเสียภาษี แต่ถ้าผลผลิตไม่ดีไม่ต้องเสียภาษี ด้านการส่งออก-นำเข้า ผู้ประกอบการต้องเสียภาษีอากรขาเข้า-ขาออก เป็นต้น⁴⁹ แต่รัฐบาลยังจะควบคุมราคาของสาธารณูปโภคที่จำเป็นเช่น ค่าน้ำประปา ไฟฟ้า ไปรษณีย์ และ ค่าขนส่ง นอกจากนี้ รัฐยังผูกขาดการส่งออกสินค้าบางชนิด เช่น กาแฟ ไม้ซุง ปศุสัตว์ และ แร่ธาตุ โดยรัฐบาลกำหนดให้เอกชนต้องนำสินค้าเหล่านี้มาขายให้แก่รัฐบาลให้ครบตามจำนวนพันธกรณีที่รัฐบาลผูกพันตามสัญญาต้องส่งมอบแก่ต่างประเทศก่อน ส่วนที่เหลือเอกชนก็สามารถค้าขายได้อย่างเสรี

2.1.5.4 การปฏิรูปด้านการคลัง

เพื่อเพิ่มรายได้แก่รัฐบาลและสร้างความมั่นใจให้แก่ธุรกิจและประชาชน ได้ปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีให้รัดกุม และลดความซ้ำซ้อน โดยมีการจัดเก็บเพียงปีละครั้งและกำหนดเป็นอัตราชัดเจนตามประเภทของธุรกิจและสินค้า เช่น สินค้าเกษตร อุตสาหกรรม สินค้านำเข้า-ส่งออก และบริการ ที่สำคัญได้มีการขยายฐานการเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาครอบคลุมประชาชนทั่วประเทศ และขยายฐานภาษีทรัพย์สินไปถึงแร่ธาตุทุกชนิด รวมทั้งผลิตภัณฑ์จากป่า ไม้ซุง และปศุสัตว์

⁴⁹สุรชัย ศิริไกร, การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้: การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองลาว, หน้า 205.

2.1.5.5 การปฏิรูปทางการเงิน

มีการปรับปรุงระบบการเงินให้มีความยืดหยุ่นและสอดคล้องกับความเป็นจริง เช่น การปล่อยให้อัตราแลกเปลี่ยนลอยตัวตามภาวะตลาดเงิน ให้อิสระแก่ธนาคารพาณิชย์ในการดำเนินกิจการภายใต้ขอบเขตที่กำหนดไว้ รวมทั้งการขึ้นอัตราดอกเบี้ยเพื่อส่งเสริมการส่งออกของประชาชน ที่สำคัญคือ การอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ต่างชาติเข้ามาดำเนินกิจการธนาคารในประเทศไทยได้ เพื่อส่งเสริมการค้าและการลงทุนจากต่างประเทศโดยให้มีโอกาสทางการค้าที่เท่าเทียมกัน⁵⁰

จากการกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ตามแนวความคิดจินตนาการใหม่ รัฐบาลได้กำหนดเป้าหมายระดับการพัฒนาเศรษฐกิจไว้คือให้ได้ร้อยละ 10 ซึ่งในนี้ก็กำหนดเป้าหมายของแต่ละแผนงานและจัดสรรงบประมาณรายจ่ายตามแต่ละแผนงาน (ดูรายละเอียดตารางที่ 4) รวมทั้งการจัดตั้งแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับนี้ ดังต่อไปนี้

2.1.5.6 ภาคเกษตรกรรม

รัฐบาลได้กำหนดแผนแม่บทโดยกำหนดเป้าหมายผลผลิตด้านการเกษตรเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 9.85 ต่อปี โดยเน้นการผลิตข้าวและพืชผลเพื่อการส่งออก (cash crop) เช่น กาแฟ พืชจำพวกถั่ว และ ยาสูบ สัตว์เลี้ยงต้องเพิ่มขึ้นร้อยละ 40 ด้านเกษตรกรรมรัฐบาลได้ทุ่มเทงบประมาณถึงร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด ซึ่งถือได้ว่าเป็นสัดส่วนที่มากที่สุดเท่ากับงบประมาณด้านการคมนาคมและขนส่ง ส่วนมากจะถูกใช้เข้าไปในโครงการชลประทานเพื่อส่งเสริมเกษตรกรรมให้ได้ตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้

รัฐบาลได้สร้างโครงการชลประทานและรณรงค์ประชาชนให้มีการขยายพื้นที่เพื่อการเพาะปลูก ซึ่งในปี ค.ศ. 1990 สามารถขยายพื้นที่การเพาะปลูกได้ 668,100 เฮกตาร์หรือประมาณ 1,603,440 เอเคอร์ ซึ่งในพื้นที่การเกษตรโดยโครงการชลประทานที่สามารถเพาะปลูกพืชในฤดูแล้งได้ 11,400 เฮกตาร์ ผ่านการปฏิบัติแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่สอง ผลของการเก็บเกี่ยวพืชผลต่างๆในปี ค.ศ. 1990 เพิ่มขึ้นจากปี ค.ศ. 1985 เช่น ข้าวเปลือกเพิ่มขึ้นจาก 1,395,000 ตันในปี ค.ศ. 1985 เป็น 1,508,000 ตันปี ค.ศ. 1990 ยาสูบจาก 16 ตันเพิ่มเป็น 58 ตัน ถั่วเหลืองจาก 2 ตันเป็น 5 ตัน ถั่วเขียวจาก 1.5 ตัน เป็น 2.6 ตัน ถั่วลิสงจาก 5 ตันเป็น 8 ตัน แต่ผลเก็บเกี่ยวกาแฟลดลงจาก 6 ตันเป็น 5 ตัน ส่วนสัตว์เลี้ยงก็มีการเพิ่มขึ้นเช่นกัน วัวควาย เพิ่มจาก 627,000 ตัวเป็น 851,000 ตัว และ หมูเพิ่มจาก 1,190,000 ตัวเป็น 1,437,000 ตัว (ดูรายละเอียดตารางที่ 5)

⁵⁰เรื่องเดียวกัน, หน้า 206.

ตารางที่ 4 การแบ่งสรรงบประมาณรายจ่าย ค.ศ. 1986-1990

แผนงาน	การแบ่งสรรงบประมาณรายจ่าย ค.ศ. 1986-1990 (คิดเป็นร้อยละหรือ %)
เกษตรกรรม	20.0
ป่าไม้	10.0
อุตสาหกรรม	15.0
การก่อสร้าง	5.0
การคมนาคมและขนส่ง	20.0
การค้าและการลงทุน	4.0
การศึกษา	8.0
สาธารณสุข	5.0
ภาคการบริการ	8.0
แผนงานอื่นๆ	5.0
รวม	100.0

ที่มา: บทรายงานด้านเศรษฐกิจของธนาคารโลก ค.ศ. 1986⁵¹

อย่างไรก็ตาม การเพิ่มขึ้นดังกล่าวนี้มิได้หมายความว่า ด้านเกษตรกรรมของลาวบรรลุตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ตามแผนพัฒนาฉบับที่สอง สรุปแล้วในภาคเกษตรกรรมไม่มีแผนใดบรรลุตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้อย่างร้อยละยี่สิบ ยกเว้น สัตว์เลี้ยง ซึ่งบรรลุเป้าหมายถึง 106 เปอร์เซ็นต์ สาเหตุที่ทำให้ภาคเกษตรกรรมไม่บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้นั้น ก็คงหนีไม่พ้นปัญหาเดิม เช่น ปัญหาภัยธรรมชาติ โดยเฉพาะปัญหาภัยแล้ง ในช่วงปี ค.ศ. 1987-1988 เพราะการผลิตภาคเกษตรกรรมของลาวยังอิงกับธรรมชาติ นอกจากนี้ก็ยังประสบกับปัญหาแมลงและวัชพืชทำลายพืชผล อีกปัญหาหนึ่งที่เป็นอุปสรรคเรื่อยมาและรุนแรงถึงแก่ชีวิตได้ นั่นคือ ปัญหาภัยระเบิดยังไม่ระเบิด ที่สหรัฐอเมริกานำมาใช้ในช่วงสงครามอินโดจีน ระเบิดเหล่านั้นยังฝังอยู่ใต้ดินและกระจัดกระจายไปทั่วทุกภาคของลาว ซึ่งได้กลายเป็นอุปสรรคและอันตรายต่อการฟื้นฟูและขยายพื้นที่การเกษตร และรวมทั้งกระบวนการผลิตเกษตรกรรมอีกด้วย

⁵¹Ng Shui Meng, "Laos in 1986: Into the second decade of national reconstruction," *Southeast Asian Affairs* 1987 (January 1987): 185.

ตารางที่ 5 การเปรียบเทียบผลการผลิตภาคเกษตรกรรมระหว่างปี ค.ศ. 1985 และ 1990

ผลผลิตภาคเกษตร	1985	เป้าหมายที่กำหนด	1990	บรรลุเป้าหมาย (คิดเป็นร้อยละ หรือ %)
ข้าวเปลือก (พันตัน)	1,395	1,800(29%)	1,508	84
ยาสูบ(ตัน)	16	86 (440%)	58	67
ถั่วเหลือง(ตัน)	2	8 (300%)	5	63
ถั่วเขียว(ตัน)	1.5	6 (300%)	2.6	43
ถั่วลิสง(ตัน)	5	9.5(90%)	8	84
กาแฟ(ตัน)	6	10 (70%)	5	50
วัวควาย(พันตัว)	627	795(27%)	851	106
หมู(พันตัว)	1,190	1,618 (36%)	1,437	89

ที่มา: กระทรวงแผนการและการเงิน ศูนย์สถิติแห่งชาติลาว ปี ค.ศ. 1975-1990⁵²

2.1.5.7 ด้านป่าไม้

แผนฉบับนี้รัฐบาลได้แบ่งงบประมาณร้อยละ 10 ในการเพิ่มปริมาณการตัดไม้ให้ได้ 500,000 ลูกบาศก์เมตร ในปี ค.ศ. 1990 เพื่อจำหน่ายทั้งตลาดภายในและต่างประเทศ และรวมทั้งการฟื้นฟูป่าไม้ (reafforestation) เนื่องจากป่าไม้ถูกทำลายในปีหนึ่งโดยเฉลี่ยประมาณ 300,000 เฮกตาร์ ดังนั้นรัฐบาลจึงออกข้อห้ามในปี ค.ศ. 1989 ว่าด้วยการตัดไม้เพื่อการส่งออก เพื่อยับยั้งการลักลอบตัดไม้และทำลายป่าไม้จากการทำไร่เลื่อนลอย (slash-and-burn-cultivation) การตัดไม้ในระยะนี้จึงมีเพื่อส่งออกให้แก่ลูกค้าตามสัญญาเท่านั้น ข้อห้ามดังกล่าว ส่งผลให้จำนวนการทำลายป่าไม้ลดลงจากปี ค.ศ. 1988 ถึงร้อยละ 40 ในปี ค.ศ. 1990⁵³ และมูลค่าส่งออกไม้เพิ่มขึ้นถึง 26 ล้านเหรียญสหรัฐฯ⁵⁴

⁵²Ian Livingstone, "Industrial development in Laos," in *Laos' Dilemmas and Options*, eds. Mya Than & Joseph L.H. Tan, p. 129.

⁵³Martin Stuart – Fox, "Laos 1991: On the Defensive," *Southeast Asian Affairs 1992* (January 1992): 176.

⁵⁴William E. Worner, "Lao agriculture in transition," in *Laos' Dilemmas and Options*, eds. Mya Than & Joseph L.H. Tan, p. 89.

2.1.5.8 การค้าและการลงทุน

การค้าทั้งภายในและต่างประเทศ มีปริมาณน้อย และก่อให้เกิดการเสียดุลการค้ากับทุกประเทศคู่ค้าเรื่อยมา รัฐบาลจึงริเริ่มพัฒนาและสนับสนุนการค้าภายในให้ก้าวไปสู่การค้าตามแนวชายแดน โดยเฉพาะกับประเทศเวียดนาม กัมพูชา และรวมไปถึงการค้าระหว่างประเทศกับประเทศสหภาพโซเวียต และกลุ่มประเทศสังคมนิยม แต่สัดส่วนของงบประมาณใช้จ่ายในการนี้ก็นับว่าน้อยมาก คือ มีเพียงร้อยละ 4 ส่วนภาคการลงทุนส่วนมากเป็นการลงทุนของรัฐบาลเอง นอกจากนี้ก็เป็นการลงทุนของสหภาพโซเวียต และกลุ่มประเทศสังคมนิยม ซึ่งเป็นการลงทุนที่เน้นการผลิตสินค้าอุปโภคบริโภคในครัวเรือนหรืออุตสาหกรรมเบา (light industry) ซึ่งได้กำหนดเป้าหมายให้ได้ร้อยละ 25 ฉะนั้นเพื่อเป็นการส่งเสริมการค้า การส่งออก และพัฒนาอุตสาหกรรม รัฐบาลจึงออกกฎหมายว่าด้วยการลงทุนต่างประเทศฉบับแรกในปี ค.ศ. 1988 กฎหมายฉบับนี้อนุญาตให้ทั้งเอกชนลาวและนักธุรกิจต่างชาติทำการค้าขายและลงทุนในลาวได้อย่างเสรี โดยสามารถลงทุนได้ใน 3 รูปแบบ

1. ธุรกิจตามสัญญา (Business by Contract) คือ เป็นรูปแบบการลงทุนที่นักธุรกิจต่างชาติและองค์กรเศรษฐกิจของรัฐบาลลาว ซึ่งอาจเป็นรัฐวิสาหกิจ สหกรณ์ หรือ เอกชนลาวก็ได้ โดยทำข้อตกลงการลงทุนร่วมกัน ซึ่งกำหนดรายละเอียดของธุรกิจ สิทธิ ผลประโยชน์ และความรับผิดชอบในการลงทุนต่างๆไว้ในสัญญา และ ข้อตกลงทางธุรกรรมนี้ต้องได้รับการอนุมัติโดยคณะกรรมการจัดการการลงทุนต่างชาติ (Foreign Investment Management Committee-FIMC)
2. วิสาหกิจผสม เป็นการลงทุนร่วม(Joint Venture) ระหว่างนักลงทุนต่างชาติกับนักลงทุนฝ่ายลาว ทั้งนี้อัตราส่วนของทุนจากต่างประเทศจะไม่ต่ำกว่าร้อยละ 30 ของทุนจดทะเบียนทั้งหมด และ อาจจะสูงถึงร้อยละ 99 ผู้ร่วมลงทุนต่างชาติอาจร่วมลงทุนในรูปของเงินตราต่างประเทศ เทคโนโลยี สิทธิบัตรและบริการได้ ตามกฎหมายการลงทุนของลาว วิสาหกิจผสมเป็นนิติบุคคล การแบ่งผลกำไร ขาดทุนและความรับผิดชอบต่างๆเป็นไปตามสัดส่วนของการลงทุนของแต่ละฝ่าย และทรัพย์สินที่ใช้ลงทุนอาจประเมินเป็นค่าเงินกีบหรือสกุลต่างชาติก็ได้ระบุไว้ในสัญญา และทรัพย์สินของวิสาหกิจผสมจะต้องทำประกันภัยไว้กับบริษัทประกันภัยที่มีชื่อเสียง
3. วิสาหกิจที่เป็นทุนของต่างประเทศทั้งหมด (Wholly Foreign owned Companies) เป็นการลงทุนขององค์กรหรือเอกชนทั้งหมด โดยอาจตั้งบริษัทใหม่ สาขา หรือ บริษัทตัวแทนก็ได้ มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยทั่วไปมีระยะ

การลงทุนไม่เกิน 15 ปี แต่สามารถขอต่อระยะเวลาได้โดยขึ้นอยู่กับธุรกิจของกิจการ เช่น การทำเหมืองแร่และขุดเจาะน้ำมัน และก๊าซธรรมชาติ

วิสาหกิจทั้งหมดจะต้องเปิดบัญชีการเงินเป็นเงินกีบและสกุลต่างชาติกับธนาคารของลาวหรือกับธนาคารสาขาของต่างประเทศในลาว⁵⁵

การเปิดกว้างการลงทุนครั้งแรกของลาว ซึ่งมีนักลงทุนเข้าไปลงทุนในลาวรวมแล้ว 108 โครงการในปี ค.ศ.1990 (ดูรายละเอียดตารางที่ 6) มูลค่าทั้งหมด 164,647,000 เหรียญสหรัฐฯ และทำการค้าระหว่างประเทศกับทุกๆประเทศ ซึ่งสามารถผลิตสินค้าและส่งออก มีมูลค่าถึง 79 ล้านเหรียญสหรัฐฯ (ดูรายละเอียดตารางที่ 7) แต่การนำเข้าก็สูงขึ้นเช่นกัน รวมแล้วประมาณ 240 ล้านเหรียญสหรัฐฯ⁵⁶

⁵⁵สุรชัย ศิริไกร, การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้: การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองลาว, หน้า 206-207.

⁵⁶บุญคง สุขวัด, ประเทศลาวในสังคมนานาชาติ, หน้า 15-16.

ตารางที่ 6 การลงทุนของต่างชาติในลาวแบ่งตามประเภทธุรกิจ ปี ค.ศ. 1988-1990 (คิดเป็นพัน เหรียญสหรัฐฯ)

ประเภทธุรกิจ	1988	1989	1990	รวม
เกษตรกรรม	-	438 (2)	140 (2)	578 (4)
เสื้อผ้าสำเร็จรูป	207 (1)	715 (3)	10,699 (9)	11,621 (13)
ไม้แปรรูปและหวาย	619 (3)	4,217 (3)	4,011 (4)	8,847 (10)
หัตถกรรม	-	5,115 (13)	3,126 (6)	8,241 (19)
เหมืองแร่และสำรวจน้ำมัน	246 (1)	22,650 (4)	23,750 (2)	46,646 (7)
ธุรกิจนำเข้า-ส่งออก	2,200 (2)	7,462 (15)	2,299 (12)	11,961 (29)
โรงแรมและการท่องเที่ยว	-	17,216 (5)	2,440 (5)	19,656 (10)
ธนาคาร	-	4,000 (1)	-	4,000 (1)
บริษัทที่ปรึกษา	30 (1)	100 (3)	418 (5)	548 (9)
การก่อสร้าง	-	2,639 (2)	-	2,639 (2)
การขนส่ง	-	-	44,160 (3)	44,160 (3)
การไฟฟ้า	-	-	5,750 (1)	5,750 (1)
รวม	3,302 (8)	64,552 (51)	96,793 (49)	164,647 (108)

ที่มา: สถานเอกอัครราชทูตแห่งสปป.ลาวประจำประเทศไทย⁵⁷



⁵⁷William E. Worner, "Lao agriculture in transition," in *Laos' Dilemmas and Options*, eds. Mya Than & Joseph L.H. Tan, p. 89.

ตารางที่ 7 การส่งออกในปี ค.ศ. 1988-1990 (คิดเป็นล้านเหรียญสหรัฐฯ)

ประเภทสินค้า	1988	1989	1990
ส่งออก			
ไฟฟ้า	11	15	19
กาแฟ	7	9	9
ไม้แปรรูป	30	21	26
โลหะ	3	3	3
เสื้อผ้าสำเร็จรูป	-	4	7
อื่นๆ	6	11	15
รวม	57	63	79

ที่มา: ธนาคารโลก รายงานเศรษฐกิจของลาว ค.ศ. 1993⁵⁸

2.1.5.9 ด้านการเงิน

รัฐบาลพยายามที่จะควบคุมภาวะเงินเฟ้อ เนื่องจากการขาดแคลนเงินหมุนเวียนในระบบ เพราะธนาคารไม่สามารถระดมเงินฝากจากประชาชนทั่วไปได้ จากเดิมใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนหลายอัตรา เช่น อัตราสำหรับการใช้จ่ายภายในประเทศ (official rate) อัตราสำหรับการค้า (commercial rate) อัตราสำหรับนักท่องเที่ยว (tourist rate) และ อัตราในตลาดมืด (black market rate) ได้เปลี่ยนมาใช้อัตราแลกเปลี่ยนอัตราเดียวและให้สูงขึ้นเพื่อใกล้เคียงอัตราการแลกเปลี่ยนตลาด ในปี ค.ศ. 1987 และต่อมาได้ประกาศให้อัตราแลกเปลี่ยนตามอัตราตลาด เสถียรภาพของเงินกีบเริ่มมีแนวโน้มดีขึ้น เมื่อรัฐบาลได้ใช้มาตรการในการลดสภาวะกดดันของเงินเฟ้อ ทำให้ภาวะเงินเฟ้อลดลงร้อยละ 19.6 ในปี ค.ศ. 1990 (1 เหรียญสหรัฐฯประมาณ 704 กีบ อัตราแลกเปลี่ยน ปี ค.ศ. 1990) จากปี ค.ศ. 1989 อยู่ในระดับร้อยละ 75.9⁵⁹ นอกจากนี้ ก็ได้มีการแยกระบบดำเนินงานธนาคารกลางและธนาคารพาณิชย์ออกจากกัน ธนาคารกลางหรือธนาคารแห่งชาติ มีหน้าที่พิมพ์เงินตราจำหน่ายและถอนเงินจากระบบกระแสหมุนเวียน สะสมเงินตราต่างประเทศ และวัตถุที่มีค่าอื่นๆของรัฐ ควบคุมระบบเงินตราโดยเฉพาะอัตราแลกเปลี่ยน ดอกเบี้ย และสินเชื่อต่างๆ เป็นต้น ส่วนธนาคารพาณิชย์มีหน้าที่ให้บริการแก่ภาครัฐ องค์กร บริษัท และประชาชน ทั้งภายในและต่างประเทศภายใต้ระเบียบหลักการและนโยบายของธนาคารกลาง รวมทั้งมีการเปิด

⁵⁸ บุนคง สุขวัต, ประเทศลาวในสังคมประชาชาติ, หน้า 18.

⁵⁹ กองการต่างประเทศ, ลาว (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน, 2535), หน้า 7.

กว้างให้มีการร่วมลงทุนในภาคบริการการเงินเพื่อให้เกิดให้มีการแข่งขันในระบบการเงินและส่งเสริมการบริการการธนาคารให้มากขึ้น อันส่งผลให้เกิดมีการลงทุนภาคธนาคารของต่างชาติเป็นครั้งแรก เช่น ธนาคารร่วมเพื่อพัฒนาและธนาคารทหารไทย

2.1.5.10 ภาคอุตสาหกรรมและแร่ธาตุ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับนี้ได้กำหนดเป้าหมายการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมให้เพิ่มขึ้นร้อยละ 14 ซึ่งมีงบประมาณร้อยละ 15 ในการนี้ได้ให้ความสำคัญภาคอุตสาหกรรมเบาเพื่อสนองต่อความต้องการภายในประเทศ และทั้งเป็นการลดการนำเข้าเพื่อสร้างดุลรายจ่าย นอกจากนี้ ก็ส่งเสริมอุตสาหกรรมที่ลาวมีความสามารถในการผลิต อาทิ การผลิตไฟฟ้าและแร่ธาตุ เป็นต้น แต่เนื่องจากประสบกับภัยธรรมชาติระยะสองปีแรกของแผนพัฒนาฉบับนี้ รัฐบาลจึงกำหนดนโยบายเพื่อเปิดกว้างการลงทุนอันเป็นการสร้างความสนใจแก่นักลงทุนต่างชาติ ซึ่งได้ออกกฎหมายว่าด้วยการลงทุนปี ค.ศ. 1988 ภายหลังมีการประกาศเปิดกว้างการลงทุน ประกอบกับการแปรรูปสหกรณ์และบริษัทต่างๆที่เป็นของรัฐบาลให้อยู่ภายใต้กรรมสิทธิ์ของเอกชน (privatization) ในปี ค.ศ. 1990 จากเดิมวิสาหกิจของรัฐมี 436 แห่ง ในปี 365 แห่งบริหารจัดการโดยอำนาจการปกครองท้องถิ่นและอีก 71 แห่งอยู่ภายใต้การบริหารจัดการของกระทรวงต่างๆ ได้ถูกหันให้เป็นของภาคเอกชน บ้างก็บริหารจัดการโดยตนเอง ส่วนที่เหลือจะถูกแปรรูปให้เสร็จโดยเร็วที่สุด⁶⁰ อันส่งผลให้เกิดมีอุตสาหกรรมประเภทใหม่ อาทิเช่น โรงงานตัดเย็บเสื้อผ้า การก่อสร้างภาคบริการโรงแรมและการท่องเที่ยว ธุรกิจการท่องเที่ยวระยะนี้ได้เริ่มมีบทบาทควบคู่กับการค้าและการลงทุน และรัฐบาลได้ประกาศยกเลิกการผูกขาดธุรกิจการท่องเที่ยว โดยเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการ ซึ่งก่อให้เกิดมีบริษัทตัวแทนการท่องเที่ยวถึง 19 แห่ง และมีนักท่องเที่ยวเพิ่มขึ้นถึง 115,000 คนในปี ค.ศ. 1990 ซึ่งในปี ค.ศ. 1989 มีเพียง 12,500 คน⁶¹ ยิ่งไปกว่านี้ ภาคเกษตรกรรมบางแขนงได้รับการพัฒนาเป็นอุตสาหกรรม เช่น ฟาร์มเลี้ยงสัตว์ ซึ่งอุตสาหกรรมเหล่านี้สามารถสร้างงานให้แก่ประชาชนลาวเป็นจำนวนมาก และสามารถผลักดันภาคการส่งออกให้ขยายตัว

นอกจากนี้ไม่เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่ล้ำค่า ลาวยังมีจำพวกแร่ธาตุ แร่ที่สำคัญในลาวได้แก่แร่ทองคำ ทองแดง เงินและสังกะสี เป็นต้น ขณะนี้เหมืองแร่ขนาดใหญ่ต่างๆดำเนินการโดยรัฐบาล ส่วนขนาดย่อมเป็นของภาคเอกชนที่ได้รับสัมปทานในการสำรวจและผลิต ในปี ค.ศ. 1990

⁶⁰Ian Livingstone, "Industrial development in Laos" in *Laos' Dilemmas and Options*, eds. Mya Than & Joseph L.H. Tan, p. 129.

⁶¹กองการต่างประเทศ, *ลาว*, หน้า 49.

ลาวสามารถผลิตแร่ที่มีดีบุกผสมได้ประมาณ 430 ตัน ยิบซัม 56,500 ตัน และพลอย 26,800 กระรัต⁶² นอกจากนี้ ก็มี หินปูน ที่มีอยู่ทั่วทุกภาคของลาวและมีคุณภาพดี เหมาะแก่่อุตสาหกรรมผลิตปูนซีเมนต์

2.1.5.11 ภาคการคมนาคมขนส่ง และการสื่อสารโทรคมนาคม

การคมนาคมขนส่งเป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของทุกๆ ประเทศ ดังนั้น เมื่อเครือข่ายการคมนาคมของลาวอยู่ในสภาพต่ำและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของลาวเรื่อยมา โดยเฉพาะต่อการลำเลียงและกระจายสินค้าไปยังภาคต่างๆ ทำให้โครงการก่อสร้างและปรับปรุงเส้นทางกลายเป็นแผนงานที่สำคัญในแผนพัฒนาฉบับที่สอง ซึ่งการนี้รัฐบาลได้แบ่งสรรงบประมาณร้อยละ 20 เพื่อปรับปรุงและขยายเครือข่ายเส้นทางคมนาคมเส้นทางบกได้แก่เส้นทางหมายเลข 13 เหนือและใต้ (ยาว 1,245 กิโลเมตร) เส้นทางหมายเลข 9 จากจังหวัดสะหวันนะเขตถึงท่าเรือคานัง (ยาว 246 กิโลเมตร) และ รวมทั้งโครงการสร้างสะพานข้ามแม่น้ำโขงแห่งแรกที่เชื่อมต่อระหว่างนครหลวงเวียงจันทน์ของลาวกับจังหวัดหนองคายของไทย ในปี ค.ศ. 1988 เส้นทางหมายเลข 9 สร้างเสร็จสมบูรณ์ อันเป็นการส่งเสริมการค้าระหว่างลาว-เวียดนาม และ ส่งเสริมสินค้าส่งออกของลาวไปยังสหภาพโซเวียตและประเทศกลุ่มสังคมนิยม ขณะที่เส้นทางหมายเลข 13 ยังอยู่ขั้นตอนกำดำเนินการก่อสร้าง โดยรวมแล้ว ในปี ค.ศ. 1990 ลาวมีเส้นทางคมนาคมทางบก 13,971 กิโลเมตร ในนี้มีเส้นทางลาดยางประมาณ 3,353 กิโลเมตรหรือประมาณร้อยละ 30⁶³ ส่วนที่เหลือเป็นเส้นทางดินลูกรังและไม่สามารถใช้ได้ในช่วงฤดูฝน นอกจากนี้ ได้สำเร็จการวางท่อขนส่งน้ำมันจากนครเวียงจันทน์ถึงชายแดนเวียดนามใกล้ท่าเรือวินน์ ซึ่งเป็นท่าเรือรับ-ส่งสินค้าจากสหภาพโซเวียต

การขนส่งทางน้ำได้รับการปรับปรุงให้ดีขึ้นมาก มีการปรับปรุงท่าเรือ มีเรือโดยสาร เรือขนส่งสินค้าที่ให้บริการระหว่างอำเภอ และจังหวัด แต่ส่วนมากมักใช้ในฤดูฝน ส่วนเส้นทางทางอากาศก็มีการปรับปรุงสนามบินภายในได้ 8 แห่งทั่วประเทศ โดยเฉพาะในจังหวัดที่ห่างไกลและไม่ มีเส้นทางคมนาคมเข้าถึง เช่น เชียงขวาง หลวงน้ำทา บ่อแก้ว และ อุดมไซ เป็นต้น พร้อมทั้งนี้ ก็มีการเพิ่มเที่ยวบินและสายการบินระหว่างประเทศ นครหลวงเวียงจันทน์-พนมเปญ จากเดิมมีเพียง นครหลวงเวียงจันทน์-ฮานอย และนครเวียงจันทน์-กรุงเทพฯ

⁶²เรื่องเดียวกัน, หน้า 32.

⁶³เรื่องเดียวกัน, หน้า 39.

ไปรษณีย์และการสื่อสาร โทรคมนาคมภายในประเทศและระหว่างประเทศได้รับการพัฒนาดีขึ้นมาก โดยมีการเปิดบริการไปรษณีย์ด่วนระหว่างประเทศกับประเทศฝรั่งเศส ออสเตรเลีย สวิสเซอร์แลนด์ เยอรมัน จีน เวียดนาม และไทย ส่วนการสื่อสาร โดยเฉพาะโทรศัพท์ ได้มีการเพิ่มจำนวนหมายเลขโทรศัพท์เป็น 17,000 หมายเลข⁶⁴ จากเดิมมีเพียง 5,000 หมายเลข และสามารถก่อตั้งสถานีวิทยุได้ 9 แห่งและสถานีโทรทัศน์ 2 แห่งได้สำเร็จ

ผ่านการพัฒนาประเทศมาเป็นเวลา 15 ปี (ค.ศ.1975-1990) นอกจาก ขาดแคลนทุนงบประมาณ ลาวเผชิญกับปัญหาความมั่นคง ทั้งภายในและระหว่างประเทศและภัยพิบัติธรรมชาติ ทำให้เศรษฐกิจของลาวได้รับการพัฒนาขึ้นมาในระดับหนึ่ง โดยมีอัตราการเพิ่มขึ้นของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในร้อยละ 8.8 หรือประมาณ 612.65 พันล้านกีบหรือประมาณ 870 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (1 เหรียญสหรัฐประมาณ 704 กีบ อัตราแลกเปลี่ยนปี ค.ศ. 1990) รายได้ประชาชาติต่อคน 220 เหรียญสหรัฐ อัตราเงินเฟ้อร้อยละ 19.6 ในปี ค.ศ. 1990 อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการพัฒนาเศรษฐกิจของลาวมีการขยายตัวอยู่ก็จริง แต่เป็นการขยายตัวในระดับที่ต่ำและยังอยู่ในสถานภาพประเทศด้อยพัฒนา ยิ่งไปกว่านี้ ลาวประสบกับปัญหาการขาดดุลการค้า 122 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (ดุลขาดระยะเดียวตารางที่ 8) ขาดดุลบัญชีเดินสะพัด 108.8 ล้านดอลลาร์สหรัฐและมีหนี้ต่างประเทศถึง 1,043 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (ดุลขาดระยะเดียวตารางที่ 9)⁶⁵ การที่เศรษฐกิจของลาวมีการขยายตัวในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ หนึ่งและสอง คือ มีอัตราการขยายตัวอยู่ที่ร้อยละ 6.1 และแผนพัฒนาฉบับที่สองอยู่ที่ร้อยละ 8.8 นั้นก็เพราะว่า การพัฒนาเศรษฐกิจในลาวเป็นการเริ่มจากศูนย์หรือจากระดับที่ต่ำ ฉะนั้น การพัฒนาเศรษฐกิจแต่ละระยะจึงดูเหมือนว่าอยู่ในระดับที่ดี แต่ในความเป็นจริงแล้ว สภาพเศรษฐกิจยังคงต่ำและการเป็นอยู่ของประชาชนโดยส่วนมากอยู่ในสภาพที่ขาดแคลน ดังนั้น ประเด็นการพัฒนาเศรษฐกิจยังเป็นสิ่งที่จำเป็นและเป็นภารกิจอันยิ่งใหญ่สำหรับลาว

2.2 ความช่วยเหลือของสหภาพโซเวียตต่อลาว

สปป.ลาวเป็นประเทศที่มีสถานภาพทางเศรษฐกิจต่ำหรือประเทศยากจน หลังจากได้รับเอกราชจากฝรั่งเศส ค.ศ. 1954 ลาวก็ตกในสภาวะสงครามกลางเมืองที่เนื่องมาจากความขัดแย้งของสงครามเย็น อันทำให้ประเด็นทางด้านความมั่นคงบดบังประเด็นด้านเศรษฐกิจ จึงไม่มีโอกาสพัฒนาประเทศอย่างจริงจัง เมื่อได้รับเอกราช ประเทศไม่เพียงแต่จะมีเงินออมสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจน้อย แต่ยังมีรายได้ไม่เพียงพอ แม้แต่สำหรับใช้จ่ายในการบริหารประเทศ ยิ่งไปกว่านี้ ยังถูกคว่ำบาตรทางด้านเศรษฐกิจ จากฝ่ายเสรีนิยม โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา ซึ่งทำให้ลาว

⁶⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 41.

⁶⁵ บุญคง สุขวงศ์, ประเทศลาวในสังคมนานาชาติ, หน้า 20.

ต้องพึ่งพาอาศัยความร่วมมือและความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจจากต่างประเทศเพื่อพัฒนาประเทศ
 เรื่อยมา ความช่วยเหลือจะเป็นในลักษณะของการให้เปล่า เงินกู้ไม่มีดอกเบี้ยและเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ
 ระยะยาว โดยส่วนใหญ่เป็นความช่วยเหลือจากประเทศสังคมนิยมด้วยกันเอง คือ ประมาณร้อยละ
 70 เมื่อก่อน ลาวได้รับความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจ การเงินและการทหารจากทั้งฝ่ายโลกเสรี
 และฝ่ายสังคมนิยม การที่ได้รับความช่วยเหลือจากทั้งสองฝ่ายเช่นนี้ เนื่องจากว่าเวลานั้นในลาวมี
 การแตกแยกเป็นสามฝ่าย คือ ฝ่ายแนวลาวยุติการ ฝ่ายที่ได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายสังคมนิยม
 โดยเฉพาะสหภาพโซเวียต เวียดนาม จีน และ กลุ่มประเทศยุโรปตะวันออก ฝ่ายขวา คือฝ่ายที่
 ได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายตะวันตก และ ฝ่ายเป็นกลาง

ท่ามกลางความขัดแย้งของสงครามเย็นและความขัดแย้งภายในลาวระหว่างสามฝ่าย ทำให้
 ลาวได้รับความช่วยเหลือจากทั้งฝ่ายสังคมนิยมและฝ่ายเสรีนิยม แต่เป็นความช่วยเหลือทาง
 การทหารมากกว่าการพัฒนาเศรษฐกิจ ความช่วยเหลือของบรรดาประเทศสังคมนิยมแก่ลาวก่อนปี
 ค.ศ. 1975 ไม่ค่อยปรากฏให้เห็นมากนัก โดยส่วนมากเป็นความช่วยเหลือแบบลับๆ ให้แก่ฝ่ายแนว
 ลาวรักชาติโดยผ่านเวียดนามเพื่อเคลื่อนไหวต่อสู้เรียกร้องเอกราช ส่วนความช่วยเหลือของ
 ตะวันตกและองค์กรระหว่างประเทศแต่ ค.ศ. 1968-1973 โดยเฉลี่ยปีละประมาณ 74.4 ล้านดอลลาร์
 สหรัฐฯ⁶⁶ ส่วนมากใช้เข้าในการเบิกจ่ายเงินเดือนแก่ข้าราชการ และการเคลื่อนไหวปราบปรามฝ่าย
 แนวลาวยุติการตามยุทธศาสตร์การสกัดกั้นอิทธิพลของคอมมิวนิสต์

ครั้งเมื่อฝ่ายแนวลาวยุติการได้ชัยชนะและเข้ามาบริหารประเทศและประกาศเป็นประเทศ
 สปป.ลาว ในเดือน ธันวาคม ค.ศ.1975 ซึ่งถือเป็นการพ่ายแพ้ของสหรัฐอเมริกาในสงครามอินโดจีน
 ความช่วยเหลือฝ่ายตะวันตก โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาและองค์กรการเงินระหว่างประเทศ
 (International Monetary Fund-IMF) ถูกตัดขาดชั่วคราว อันทำให้ธนาคารโลกมีความกังวลต่อลาว
 อย่างมากโดยได้ออกมาเตือนว่า “การยุติดังกล่าวนี้จะทำให้องค์กรบริหารของรัฐบาลชุดใหม่ล่ม
 สลายและส่งผลต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในแถบชนบท”⁶⁷ แต่สหรัฐอเมริกาก็ไม่ได้ให้ความ
 สนใจต่อคำเตือนดังกล่าว ยิ่งไปกว่านั้น ยังดำเนินนโยบายปิดล้อมทางการเมืองและกดดันทางด้าน
 เศรษฐกิจจากฝ่ายเสรีนิยมทำให้ลาวต้องร่วมมือและรับความช่วยเหลือฝ่ายสังคมนิยมเป็นส่วนมาก
 เช่น ประเทศ สหภาพโซเวียต จีน เวียดนาม และ บรรดาประเทศยุโรปตะวันออก แต่ครั้งเมื่อลาว
 เวียดนาม และ สหภาพโซเวียตแตกแยกกับจีน ในช่วง ค.ศ.1978-1989 อันเนื่องจากกรณีเวียดนามใช้
 กองกำลังเข้าบุกยึดกัมพูชา และนำไปสู่การทำสงครามสั่งสอนเวียดนามโดยจีน เหตุการณ์ดังกล่าว

⁶⁶Nayan Chanda, “Economic Changes in Laos, 1975-1980,” in *Contemporary Laos: studies in politics and society of the Lao People’s Democratic Republic*, ed. Martin Stuart-Fox, p.116.

⁶⁷Ibid., p.117.

ได้ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ลาว-จีนโดยปริยาย ซึ่งมีการลดจำนวนเจ้าหน้าที่ประจำสถานทูต ทั้งสองฝ่าย พร้อมยุติโครงการช่วยเหลือต่างๆที่จีนและเกาหลีเหนือให้กับลาว⁶⁸

ฉะนั้น ยังคงมีเพียงแต่สหภาพโซเวียต เวียดนาม ประเทศยุโรปตะวันออก และองค์กรระหว่างประเทศบางองค์กรที่ยังให้ความช่วยเหลือแก่ลาว เช่น สหประชาชาติ และธนาคารโลกเป็นต้น ความช่วยเหลือจากประเทศยุโรปตะวันออกและองค์กรระหว่างประเทศนั้นค่อนข้างน้อยมาก เมื่อเทียบกับความช่วยเหลือจากสหภาพโซเวียตและเวียดนาม ความร่วมมืออันใกล้ชิดและความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจมูลค่ามหาศาลจากฝ่ายสังคมนิยม ประกอบการปิดล้อมทางการเมืองและกดดันทางเศรษฐกิจของฝ่ายตะวันตกอย่างเช่น สหรัฐอเมริกา ได้กลายเป็นปัจจัยชี้วัดว่าลาวควรจะดำเนินนโยบายต่างประเทศไปในทางใดเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนทั้งชาติ โดยเฉพาะการพัฒนามาตรฐานความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้นในท่ามกลางความขัดแย้งของสงครามเย็น

เมื่อความช่วยเหลือจากฝ่ายตะวันตกได้ยุติ สหภาพโซเวียตได้กลายเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือรายใหญ่แก่ลาวและเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ เนื่องจากความขัดแย้งระหว่างเวียดนามกับกัมพูชา เวียดนามกับจีน ลาวกับจีน และลาวกับไทย สหภาพโซเวียตจึงเพิ่มความช่วยเหลือแก่ลาวในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจเกือบทุกด้านเพื่อส่งเสริมให้เศรษฐกิจของลาวมีความเข้มแข็ง นับตั้งแต่การให้ทุนการศึกษา การจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรม ความช่วยเหลือทางด้านวิชาการและด้านเทคนิค จัดตั้งสถานีโทรทัศน์และเครือข่ายโทรคมนาคม การขยายและปรับปรุงเส้นทางขนส่ง ซึ่งถือว่าเป็นการเข้ามาแทนบทบาทขององค์กรความช่วยเหลือในการพัฒนาระหว่างประเทศของสหรัฐ (United States Aid for International Development-USAID) ที่ถูกถอนออกไปในกลางปี ค.ศ. 1975

ขั้นตอนแรกที่สหภาพโซเวียตให้ความช่วยเหลือก็คือในรูปแบบเงินกู้ 32 ล้านดอลลาร์หรือประมาณ 45 ล้านเหรียญสหรัฐฯ (1 เหรียญสหรัฐฯประมาณ 0.70 รูเบิล ปี ค.ศ. 1976) เพื่อก่อตั้งกองทุนควบคุมอัตราแลกเปลี่ยนเงินกีบใหม่กับเงินตราต่างประเทศแทนกองทุนเดิม(Foreign Exchange Operations Fund-FEOF) ของสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น อังกฤษ ออสเตรเลีย และ ฝรั่งเศส ที่ร่วมกันก่อตั้งเมื่อ ค.ศ. 1964⁶⁹ เป็นการสนับสนุนค่าเงินกีบให้มีเสถียรภาพและสามารถค้าขายกับต่างประเทศได้ใน ค.ศ.1976 หลังจากนั้นไม่นานในปีเดียวกัน สหภาพโซเวียตได้ประกาศการให้ความช่วยเหลือโครงการสร้างเมืองโพนสะวันให้เป็นเมืองใหม่ โครงการโทรคมนาคมและสถานีดาวเทียมภาคพื้นดิน และโครงการสร้างสนามบิน ใน ค.ศ.1977 สหภาพโซเวียตก็ให้ความ

⁶⁸เจียน ชีระวิทย์, นโยบายต่างประเทศจีน (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541), หน้า 366-376.

⁶⁹Embassy of the United States of America, United States Aid to Laos (Vientiane: Embassy of the United States of America, 1968), pp. 5-6.

ช่วยเหลืออีก 4 โครงการ เช่น โครงการสำรวจธรณี โรงงานผลิตอิฐและซีเมนต์ โครงการสร้างไฟฟ้าแรงสูงจากเขื่อนไฟฟ้าน้ำจืดถึงวังเวียง และโครงการก่อสร้างโรงพยาบาลและเหมืองแร่ (non-ferrous metals mining) และสัญญาจะให้เงินกู้และสินเชื่อแก่ลาวปีละ 30-40 ล้านดอลลาร์สหรัฐ⁷⁰

ภายหลังการประชุมครั้งที่ 30 ณ กรุงมอสโก สหภาพโซเวียต ปี ค.ศ. 1978 ขององค์การว่าด้วยความร่วมมือ ความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจและทำการค้าระหว่างกันของกลุ่มประเทศสังคมนิยม (COMECON) ที่ก่อตั้งขึ้นเมื่อเดือนมกราคม ค.ศ. 1949⁷¹ ได้นำมาสู่การเยือนลาวอย่างเป็นทางการของคณะผู้แทนระดับสูงของสหภาพโซเวียต นำโดยอิวาน อากีปอบ (Ivan Arkhipov) สมาชิกคณะกรรมการศูนย์กลางพรรคคอมมิวนิสต์แห่งสหภาพโซเวียตและรองประธานสภาคณะมนตรีของสหภาพโซเวียต การเยือนลาวครั้งนี้ได้มีการบรรลุข้อตกลงว่าด้วยการก่อตั้งคณะกรรมการร่วมเศรษฐกิจลาว-สหภาพโซเวียต และข้อตกลงว่าด้วยความร่วมมือทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี⁷² ข้อตกลงดังกล่าวนี้ได้กลายเป็นกรอบหรือกลไกความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจระหว่างลาวกับสหภาพโซเวียต หลังจากนั้นไม่นาน สหภาพโซเวียตก็ส่งคณะ Gosplan (The Soviet National Planning Committee) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจของสหภาพโซเวียตไปเยือนลาวเพื่อศึกษาความเป็นไปได้ในการให้ความช่วยเหลือการกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและฟื้นฟูชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนลาว การเยือนลาวครั้งนี้ได้นำไปสู่ข้อตกลงความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจสองฝ่ายระหว่างลาวกับสหภาพโซเวียต และกับบรรดาประเทศยุโรปตะวันออก

คณะ Gosplan ได้ให้ความช่วยเหลือในการกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับ 3 ปี (1978-1980) ซึ่งเป็นแผนพัฒนาฉบับแรกและมีวัตถุประสงค์ให้ปี ค.ศ. 1981 เป็นจุดเริ่มต้นของการวางแผนพัฒนาฉบับ 5 ปี ที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาของสหภาพโซเวียตและเวียดนาม นับตั้งแต่บรรลุข้อตกลงว่าด้วยความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจระหว่างลาวกับสหภาพโซเวียต ได้ทำให้สหภาพโซเวียตกลายเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือแก่ลาวมากที่สุด ซึ่งถือเป็นการทดแทนความช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกาที่เคยให้แก่ลาวในช่วงก่อน ค.ศ.1975 สหภาพโซเวียตได้ส่งนักวิชาการถึง 2,000 คนเข้ามาในลาวเพื่อติดตาม ดูแล โครงการต่างๆที่อยู่ในขั้นตอนการก่อสร้าง พร้อมทั้งศึกษาความ

⁷⁰ สุรชัย ศิริไกร, การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้: การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองลาว, หน้า 148.

⁷¹ Martin Mc Caulley, Russia Since 1914 (Singapore: Longman Singapore Publishers, 1998), pp. 237-238.

⁷² Martin Stuart-Fox, "Laos: The Vietnamese Connection," Southeast Asian Affairs 1980 (January 1980): 204.

เป็นไปได้ในการสร้างโครงการต่างๆและกำหนดแผนพัฒนาในอนาคต นอกจากนี้ ก็ได้อนุมัติอีก 3 โครงการในปี ค.ศ. 1978 และ 1 โครงการในปี ค.ศ.1979 เช่น โครงการอุตสาหกรรมชุดคันคิบุค ศูนย์ซ่อมเครื่องจักรกลการเกษตร ระบบกระจายไฟฟ้าแรงสูง และโครงการก่อสร้างถนน สะพาน และสถานีวิทยุ ตามลำดับ⁷³ จากข้อตกลงดังกล่าว ประกอบกับความสัมพันธ์ระหว่างลาวกับไทย ได้เริ่มมีการฟื้นฟูความสัมพันธ์ทางการทูต ทำให้ปริมาณการค้าระหว่างประเทศเพิ่มขึ้น รวมแล้ว ลาวได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจากทั่วโลกในช่วง ค.ศ. 1976-1979 มากกว่า 100 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ไม่รวมความช่วยเหลือในลักษณะโครงการ⁷⁴ ซึ่งในนี้ ความช่วยเหลือของสหภาพโซเวียตมีมากกว่าครึ่งหนึ่งของความช่วยเหลือต่างประเทศทั้งหมด

เมื่อถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับ 5 ปี (1981-1985) สหภาพโซเวียตยังคงให้ความช่วยเหลือแก่ลาวมากขึ้น ซึ่งภายใต้แผนพัฒนาฉบับนี้ สหภาพโซเวียตยังสัญญาจะช่วยเหลือโครงการก่อสร้างและพัฒนาระบบของโครงสร้างพื้นฐานเศรษฐกิจทั้งหมด 54 โครงการ โครงการที่สำคัญได้แก่

1. ก่อสร้างโรงงานผลิตปูนซีเมนต์ที่เมืองวังเวียง จังหวัดเวียงจันทน์
2. โรงงานซ่อมแซมเครื่องจักรกลการเกษตร
3. การวางท่อน้ำมันจากเวียงคานามสู่ลาว
4. โครงการคิบุคที่แขวงคำม่วน
5. ก่อสร้างถนนหมายเลข 9
6. สร้างสถานีเรดาสื่อสารที่เมืองโพนโฮง เพื่อติดต่อสื่อสารโดยตรงกับมอสโก และก่อตั้งสถานีโทรทัศน์ ซึ่งสามารถติดต่อและถ่ายทอดสัญญาณไปยังประเทศต่างๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และติดต่อกับประเทศยุโรปตะวันออกโดยผ่าน สถานีที่กรุงมอสโก
7. จัดฝึกอบรมเพื่อยกระดับเจ้าหน้าที่รัฐ
8. ให้ทุนการศึกษาแก่นักศึกษาลาว และ
9. โครงการปรับปรุงและพัฒนาเหมืองแร่โลหะต่างๆ เป็นต้น⁷⁵

⁷³Nayan Chanda, "Economic Changes in Laos, 1975-1980," in Contemporary Laos: studies in politics and society of the Lao People's Democratic Republic. ed. Martin Stuart-Fox, pp. 136-141.

⁷⁴T.M. Burley, "Foreign Aid to the Lao People's Democratic Republic," in Contemporary Laos: studies in politics and society of the Lao People's Democratic Republic. p. 129.

⁷⁵สุรชัย ศิริไกร, การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้: การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองลาว, หน้า 180.

พร้อมกับแผนพัฒนาฉบับนี้ ค.ศ. 1981 ลาวและสหภาพโซเวียตได้บรรลุข้อตกลงการค้าสองฝ่ายฉบับใหม่ เพื่อส่งเสริมการค้าระหว่างกัน โครงการช่วยเหลือของสหภาพโซเวียตให้แก่ลาวระยะนี้ บางโครงการยังเป็นการสานต่อจากเดิมที่ยังไม่เสร็จสมบูรณ์ ใน ค.ศ. 1983 สหภาพโซเวียตได้ส่งผู้เชี่ยวชาญอีก 600 คนมาช่วยลาวเพื่อให้สำเร็จโครงการดังกล่าว ความช่วยเหลือของสหภาพโซเวียตให้แก่ลาวมีส่วนสำคัญมากในการผลักดันแผนพัฒนาเศรษฐกิจของลาวฉบับนี้ โดยเฉพาะ ในภาคเกษตรกรรม ที่ประสบความสำเร็จดังที่ได้กล่าวมาแล้ว และ ในปีเดียวกัน ลาวก็เข้าร่วมองค์กร COMECON ในสถานะเป็นผู้สังเกตการณ์⁷⁶ ยิ่งทำให้การค้าระหว่างลาวกับสหภาพโซเวียตมีการเพิ่มขึ้นถึง 3 เท่าตัว ในการนี้ สหภาพโซเวียตได้ให้สินเชื่อแก่ลาว 50.8 ล้านดอลลาร์สหรัฐ⁷⁷ ความช่วยเหลือดังกล่าวได้ทำให้ภาคเกษตรกรรมของลาวในช่วงท้ายแผนพัฒนาฉบับนี้ประสบความสำเร็จ โดยเฉพาะการผลิตข้าวสามารถสนองต่อความต้องการภายในได้อย่างพอเพียง เป็นที่น่าเสียดายเมื่อสหภาพโซเวียตได้ยกเลิกโครงการช่วยเหลือก่อสร้างโรงงานผลิตปูนซิเมนต์ที่อำเภอวังเวียง จังหวัดเวียงจันทน์ เพราะถ้าหากโครงการนี้สำเร็จ ลาวก็จะมีอุตสาหกรรมขนาดใหญ่และจะช่วยให้ลาวลดการพึ่งพาการนำเข้าปูนซิเมนต์ และ ทั้งเป็นการลดการขาดดุลการค้าอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม แม้สหภาพโซเวียตจะให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแก่ลาวในจำนวนมหาศาล แต่ความช่วยเหลือนั้นมิใช่เป็นการให้เปล่าทั้งหมด เพราะลาวต้องส่งสินค้าออกให้แก่สหภาพโซเวียต อาทิเช่น ผลิตภัณฑ์ไม้ กาแฟ ฝิ่น เพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนกับความช่วยเหลือ มีการประมาณการว่า ลาวส่งสินค้าออกประมาณ 1 ใน 3 ของความช่วยเหลือที่สหภาพโซเวียตให้แก่ลาว

การพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่สอง (ค.ศ.1986-1990) ลาวยังได้รับความช่วยเหลือจากสหภาพโซเวียตเช่นเคย โดยเฉพาะการให้ความช่วยเหลือในการปรับเปลี่ยนนโยบายปฏิรูประบบเศรษฐกิจ กล่าวคือ ครั้งเมื่อ นายกอร์บอชอฟ ขึ้นมาเป็นผู้นำคนใหม่ของสหภาพโซเวียต ซึ่งเป็นหัวปฏิรูป ได้นำใช้นโยบาย “ความคิดใหม่” และการปฏิรูประบบเศรษฐกิจของสหภาพโซเวียตโดยอาศัยหลัก “เปเรสตรอยก้าและกลาสนอสต์” ในปลายปี ค.ศ.1985 ซึ่งลาวและเวียดนามก็ยอมรับในนโยบายดังกล่าวและนำมาปฏิรูปเศรษฐกิจ ซึ่งนโยบายปฏิรูปของลาวเรียกว่าเรียกว่า “จินตนาการใหม่” หรือ “กลไกเศรษฐกิจใหม่” ส่วนของเวียดนามเรียกว่า “โดยเหมย” (DOI MOI)

⁷⁶Martin Mc Caulley, *Russia Since 1914*, pp. 237-238.

⁷⁷Dorothea Arndt, “Foreign Assistance and Economic Policies in Laos, 1976-1986,” *Contemporary Southeast Asia* 14, 2: 188-210.

ในปี ค.ศ. 1986 ลาวก็ลงนามในข้อตกลงว่าด้วยความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจและการค้ากับสหภาพโซเวียตและกับบรรดาประเทศสมาชิกองค์กร COMECON ตลอดแผนพัฒนาฉบับ 5 ปีที่สองเหมือนกับสัญญาที่ทำในปี ค.ศ. 1981 ข้อตกลงฉบับนี้ สหภาพโซเวียตยังคงเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือแก่ลาวมากที่สุด โดยจะให้ความช่วยเหลือประมาณปีละ 50 ล้านดอลลาร์ต่อปีหรือประมาณ 80 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ (1 เหรียญสหรัฐฯ ประมาณ 0.62 รูเบิล อัตราแลกเปลี่ยนปี ค.ศ. 1989) ในรูปของเครื่องมือขนส่ง วัสดุก่อสร้าง น้ำมัน อะไหล่ และสินค้าอุตสาหกรรม และสหภาพโซเวียตจะได้รับสินค้าประกอบด้วย ฝิ่น กาแฟ ลูกกระวาน และไม้จากลาวประมาณปีละ 2 ล้านดอลลาร์ต่อปี เป็นค่าตอบแทนความช่วยเหลือและค่าดอกเบี้ย⁷⁸ รวมแล้ว ความช่วยเหลือของสหภาพโซเวียตแก่ลาวในช่วงแผนพัฒนาฉบับ 5 ปีที่สองมีมูลค่า 250 ล้านดอลลาร์ และลาวส่งสินค้าออกไปยังสหภาพโซเวียต แต่ละปีน้อยกว่า 1 ใน 3 ของสินค้าและความช่วยเหลือที่สหภาพโซเวียตให้แก่ลาว ซึ่งประมาณปีละ 54 ล้านดอลลาร์⁷⁹

ในปลายปี ค.ศ. 1989 คณะผู้นำของลาวได้เดินทางไปเยือนสหภาพโซเวียตเพื่อร่วมมือในแผนพัฒนาฉบับ 5 ปี ฉบับที่สาม (1991-1995) การเยือนสหภาพโซเวียตครั้งนี้ ลาวต้องพบกับความผิดหวังเมื่อสหภาพโซเวียตลดความช่วยเหลือแก่ลาวและเปลี่ยนมาเป็นรูปแบบของการค้าแทน และความช่วยเหลือในอนาคตจะเป็นรูปแบบของการร่วมทุนลาว-สหภาพโซเวียตในลักษณะของธุรกิจ โดยขึ้นกับการเจรจาโดยตรงของบริษัทยุทธศาสตร์และบริษัทสหภาพโซเวียต ยิ่งไปกว่านี้ สหภาพโซเวียต ยังจะลดจำนวนผู้เชี่ยวชาญที่ประจำในลาวลง 5 เท่า⁸⁰ การค้าของทั้งสองฝ่ายจะดำเนินไปบนพื้นฐานราคาตลาดโลก จะต้องมีการชำระราคาสินค้าด้วยสกุลแข็งและจะไม่มีการลงนามกันอีกต่อไป⁸¹ การประกาศลดความช่วยเหลือของสหภาพโซเวียต ลาวต้องแสวงหาทางเลือกใหม่คือ ส่งเสริมความสัมพันธ์กับนานาประเทศเพื่อขยายความร่วมมือ และสรรหาความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจที่มีประสิทธิผลจากต่างประเทศเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจที่กำลังทำการปฏิรูป จึงนำไปสู่การปรับนโยบายต่างประเทศ โดยเฉพาะการส่งเสริมและพัฒนาความสัมพันธ์กับประเทศเสรีนิยมเจริญอุตสาหกรรมมากขึ้นเพื่อระดมความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจ ซึ่งเห็นได้ชัดในการให้สัมภาษณ์ของท่าน สุบัน สิลิทธิราช รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เมื่อเดือนมกราคม ค.ศ. 1990 ว่า “ลาวกำลังแสวงหาความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจเพื่อทดแทนความร่วมมือและความช่วยเหลือที่สหภาพโซเวียตเคยให้แก่ลาว” และท่านยังย้ำอีกว่า “การเยือนประเทศญี่ปุ่น

⁷⁸ สุรัช ศรีไกร, การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้: การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองลาว, หน้า 196.

⁷⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 214

⁸⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 213.

⁸¹ มานะ มาลาเพชร, “ลาว,” เอเชียรายปี 1991 (มิถุนายน 2534): 158.

และฝรั่งเศสของท่านนายกรัฐมนตรี ไกสอน พมวิหาน มิเพียงแต่เป็นการส่งเสริมความสัมพันธ์ แต่ยังเป็นการขยายกรอบความร่วมมือระหว่างกัน”⁸² ความช่วยเหลือของสหภาพโซเวียตแก่ลาวได้ลดลง ร้อยละ 60 ในปี ค.ศ. 1990 การปรับเปลี่ยนนโยบายว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือแก่ลาวของสหภาพโซเวียต สาเหตุเนื่องมาจาก วิกฤตเศรษฐกิจและความวุ่นวายภายในสหภาพโซเวียต ความช่วยเหลือแก่ลาวทั้งหมดต้องยุติลง เมื่อสหภาพโซเวียตล่มสลายลงในปี ค.ศ. 1991

ในช่วง 15 ปี (ค.ศ.1975-1990) สหภาพโซเวียตได้ให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแก่ลาว ทั้งด้านวิชาการในการร่วมกันกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจแต่ละระยะควบคู่กัน และด้านการเงินในรูปแบบให้เปล่า และเงินกู้ เช่นรูปเงินกู้เพื่อซื้อสินค้าและอุปกรณ์ต่างๆเฉลี่ยปีละ 41 ล้านดอลลาร์หรือประมาณ 66 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (1 ดอลลาร์สหรัฐประมาณ 0.62 รูเบิล อัตราแลกเปลี่ยน ปี ค.ศ. 1990) รวมมูลค่าของเงินกู้ทั้งหมด 715 ล้านดอลลาร์ (ประมาณร้อยละ 75 ของหนี้ต่างประเทศทั้งหมด) ความช่วยเหลือแบบให้เปล่าเฉลี่ย 3.2 ล้านดอลลาร์ รวมทั้งหมด 48 ล้านดอลลาร์ ทั้งยังความช่วยเหลือในรูปแบบของสินเชื่อเพื่อส่งซื้อน้ำมัน ยานพาหนะ อาวุธ เครื่องจักรกล วัสดุก่อสร้าง และ ยารักษาโรค จากสหภาพโซเวียต รวมมูลค่าถึง 600 ล้านดอลลาร์ ขณะที่สินค้าเกษตร ไม้ซุง ติบูก และกาแฟ ที่ลาวส่งให้แก่สหภาพโซเวียตเพื่อชำระหนี้มีมูลค่าเพียง 69 ล้านดอลลาร์ (ดูรายละเอียดในตารางที่ 10) ความช่วยเหลือของสหภาพโซเวียต ตลอดระยะ 15 ปีนี้มีส่วนสำคัญอย่างมากในการผลักดันและพัฒนาเศรษฐกิจของลาว ยิ่งไปกว่านี้ ความช่วยเหลือของสหภาพโซเวียตยังเป็นสิ่งชี้ว่าลาวจะดำเนินนโยบายต่างประเทศไปในทางใดเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ปวงชนลาวทั้งชาติในท่ามกลางความขัดแย้งของสงครามเย็น

2.3 ความช่วยเหลือของเวียดนามแก่ลาว

ความช่วยเหลือของเวียดนามต่อลาวนั้นมีมาช้านาน คือ นับตั้งแต่มีการก่อตั้งพรรคคอมมิวนิสต์อินโดจีน ค.ศ. 1930 ซึ่งนำโดยท่าน ประธานโฮจิมินห์ของเวียดนาม จนได้รับเอกราชอย่างสมบูรณ์ในกลางทศวรรษที่ 1970 เพื่อส่งเสริมความสามัคคีระหว่างประชาชนสองชาติ สองรัฐบาล และ สองพรรคการเมืองของสองประเทศ จึงมีการลงนามสนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือ 25 ปี เดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1977 ซึ่งสนธิสัญญานี้เวียดนามจะเป็นฝ่ายให้ความช่วยเหลือแก่ลาว ซึ่งครอบคลุมทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม วัฒนธรรม และการทหาร ในระหว่าง ค.ศ. 1975-1985 เวียดนามให้ความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจแก่ลาวถึง 200 โครงการ

⁸²Joseph J. Zasloff and Mac Alister Brown, “LAOS 1990: Socialism Postponed but Leadership Intact,” *Southeast Asian Affairs* 1991 (January 1991): 155.

มูลค่า 133.4 ล้านดอลลาร์สหรัฐ⁸³ อย่างไรก็ตาม ความช่วยเหลือของเวียดนามก็ยังไม่เพียงพอและไม่สามารถสนองต่อความต้องการภายในของลาวได้อย่างทั่วถึง เพราะเวียดนามเองก็เพิ่งหลุดพ้นจากสงครามเหมือนกันกับลาว และยังประสบกับปัญหาภัยธรรมชาติและปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างประเทศเช่น ความขัดแย้งกับกัมพูชา อันทำให้เวียดนามต้องถูกคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจจากประเทศญี่ปุ่น จีน และบรรดาประเทศสมาชิกอาเซียน เป็นต้น ยิ่งไปกว่านี้ เวียดนามยังพึ่งพาอาศัยความช่วยเหลือจากต่างประเทศโดยเฉพาะจากสหภาพโซเวียต เช่นกับลาว

การขาดแคลนทุนงบประมาณในการพัฒนาเศรษฐกิจที่ตกต่ำของลาว ทำให้ความช่วยเหลือของต่างประเทศยังเป็นสิ่งที่สำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งต่อลาว ดังนั้น การยุติความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจของสหภาพโซเวียต ย่อมส่งผลกระทบต่อลาวอย่างเลี่ยงไม่ได้ เพราะที่ผ่านมาลาวอาศัยความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจของสหภาพโซเวียตในการพัฒนาประเทศเป็นส่วนมาก สภาพเศรษฐกิจที่ตกต่ำ การเป็นอยู่ของประชาชนอยู่ในสภาพที่ขาดแคลน ประกอบกับการขาดแคลนงบประมาณ ดังนั้น ความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจจากต่างประเทศจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นและสำคัญอย่างยิ่งต่อลาว ในที่สุด ลาวก็ดำเนินนโยบายต่างประเทศเปิดกว้างมากขึ้นเพื่อส่งเสริมและขยายความสัมพันธ์กับนานาประเทศ อันเป็นการสรรหาทางเลือกใหม่ เพื่อระดมความร่วมมือ ความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจที่มีประสิทธิผลจากประเทศที่เจริญอุตสาหกรรม และทั้งเป็นการดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศที่จะนำไปสู่การไหลบ่าทางด้านเทคโนโลยีและความรู้เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของลาว ซึ่งเห็นได้ชัดในการเยือนประเทศจีนเพื่อกระชับความสัมพันธ์ระหว่างลาวกับจีน และการเยือนประเทศเสรีนิยมอย่าง ประเทศญี่ปุ่นและฝรั่งเศสของท่านไกสอน พมวิหาน นายกรัฐมนตรี การเยือนต่างประเทศของท่านนายกรัฐมนตรี ไกสอน พมวิหานครั้งนี้ ถือเป็นก้าวแรกก้าวสำคัญของความพยายามในการเปิดกว้างความสัมพันธ์และความร่วมมือกับนานาประเทศ ยิ่งไปกว่านี้ การเยือนครั้งนี้ยังได้รับความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจจากต่างประเทศเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะประเทศญี่ปุ่นและจีน ซึ่งเป็นประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือแก่ลาวมากที่สุดตามลำดับ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าประเด็นความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจจากต่างประเทศยังมีความสำคัญอย่างมากต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและกลายเป็นตัวกำหนดที่สำคัญประการหนึ่งในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของลาวหลังสงครามเย็น

⁸³William Worner, "Economic Reform and Structural Change in Laos," *Southeast Asian Affairs* 1989 (January 1989): 207.

ตารางที่ 8 มูลค่าการค้าต่างประเทศของลาว ปี ค.ศ. 1976-1991 (ล้านเหรียญสหรัฐฯ)

ปี	มูลค่าการนำเข้า	มูลค่าการส่งออก	ดุลการค้า
1976	48.0	6.5	-41.5
1977	64	9	-55
1978	89.7	11.8	-77.9
1979	116	35.2	-80.8
1980	130	30.5	-99.5
1981	109	23.1	-85.9
1982	132	40	-92
1983	149	43	-106
1984	162	44	-118
1985	193	54	-139
1986	185	55	-130
1987	216	62	-154
1988	188	58	-130
1989	210	63	-147
1990	201	79	-122
1991	228	76	-132

ที่มา: MARIE-SYBILLE DE VIENNE⁸⁴

ตารางที่ 9 หนี้ต่างประเทศต่อปี ค.ศ. 1976-1991 (ล้านเหรียญสหรัฐฯ)

ปี	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
หนี้ต่างประเทศ	114	162	225	254	294	322	355	391

ปี	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
หนี้ต่างประเทศ	434	477	599	728	822	932	1043	1077

ที่มา: LE LAOS. TAILLARD⁸⁵

⁸⁴ บุนคง สุขวิฑ, ประเทศลาวในสังคมนานาชาติ, หน้า 15-16.

⁸⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 20.

ตารางที่ 10 ความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจของสหภาพโซเวียตแก่ลาว ค.ศ. 1975-1990 (คิดเป็นล้านรูเบิล อัตราแลกเปลี่ยน ปี ค.ศ. 1990 1 เหรียญสหรัฐประมาณ 0.62 รูเบิล)

	1976-1980	1981-1985	1986-1990	รวม
การส่งออก	93	226	281	600
กานนำเข้า	-	11	58	69
Saldo	93	214	223	530
โครงการช่วยเหลือ	30	124	79	233
ความช่วยเหลือทางด้านวัตถุประสงค์	-	99	64	163
ความช่วยเหลือทางด้านวิชาการ	-	25	15	40
เงินกู้ยืม	14	104	67	186
เงินให้เปล่า	16	20	12	48
ความช่วยเหลือทั้งหมด	123	338	302	763
รวมเงินกู้	107	316	290	715
รวมเงินให้เปล่า	16	20	12	48

ที่มา: จากบรรดาเจ้าหน้าที่ผู้แทนการค้าของสหภาพโซเวียต ประจำลาว⁸⁶

⁸⁶ สุรัช ศิริไกร, การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้: การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองลาว, หน้า 295.