

ปัญหาในการกำหนดและบริหารนโยบายการให้ความช่วยเหลือ ทางเศรษฐกิจและวิชาการของไทยต่อลาว

การให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการของไทยต่อลาวนั้น แม้จะได้มีความพยายามในการพัฒนานโยบายและการบริหารนโยบายมาอย่างต่อเนื่องก็ตาม แต่ก็ยังมีปัญหาอยู่อีกหลายประการ ซึ่งปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ หากได้รับการแก้ไขก็จะมีผลทำให้การให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการของไทยต่อลาวมีประสิทธิภาพมากขึ้น

4.1 ปัญหาอันเกิดมาจากบริบทของความสัมพันธ์ไทย - ลาว

แม้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับลาวจะเป็นมิตรต่อกันมากขึ้นอย่างต่อเนื่องตลอดทศวรรษที่ผ่านมา แต่การดำเนินนโยบายของไทยในการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการต่อลาวก็ยังคงต้องให้ความสำคัญกับประเด็นต่าง ๆ ซึ่งเป็นประเด็นที่ละเอียดอ่อนต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสอง ในประการแรกนั้น ความร่วมมือในการให้ความช่วยเหลือกับลาว หรือการสร้างความสัมพันธ์ในรูปแบบใดก็ตาม ยังคงต้องคำนึงถึงความแตกต่างทางด้านอุดมการณ์และระบบการเมืองการปกครองระหว่างประเทศทั้งสอง ประการที่สอง ไทยและลาวมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกันมานานในด้านประวัติศาสตร์เชื้อชาติและวัฒนธรรม แต่เหตุผลทางประวัติศาสตร์ซึ่งไทยเคยปกครองลาว ตลอดจนการที่ไทยมีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจมากกว่าลาว ทำให้คนไทยมักมีปมข้องต่อลาว ซึ่งความรู้สึกดังกล่าวเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการพัฒนาความสัมพันธ์ไทย-ลาว (กรมวิเทศสหการ, 2539ก: 32) ประการที่สาม ไทยเป็นประเทศใหญ่เมื่อเปรียบเทียบกับลาว และมีการพัฒนาเศรษฐกิจที่ก้าวหน้า

มาก่อน ตลอดจนมีพรมแดนประชิดติดลาวซึ่งเป็นประเทศที่ไม่มีทางออกทะเล ในขณะที่ลาวเป็นประเทศเล็ก มีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจน้อย อีกทั้งยังต้องพึ่งพาเศรษฐกิจไทยเพื่อซื้อสินค้าสำคัญ ๆ ทั้งสินค้าอุปโภคบริโภคเป็นจำนวนมาก ซึ่งในอดีตลาวก็เคยเผชิญกับความเดือดร้อนจากการปิดพรมแดนและงดขายสินค้าจากไทยมาแล้ว ประการที่สี่ ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรมเป็นพื้นฐานและเป็นศักยภาพที่สำคัญของลาวในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในอนาคต แต่ปัจจัยดังกล่าวก็เป็นปัจจัยที่อ่อนไหวต่อการเปลี่ยนแปลง ในการนี้ ลาวจึงพยายามใช้นโยบายพัฒนาอย่างค่อยเป็นค่อยไป และระมัดระวังในเรื่องการแสวงหาผลประโยชน์ระยะสั้นจากการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะจากต่างชาติ (กรมวิเทศสหการ, 2539 ก: 32) ส่วนประการสุดท้ายนั้น ไทยจำเป็นจะต้องตระหนักว่า ไทยไม่ได้เป็นผู้ให้ความช่วยเหลือลาวในลำดับความสำคัญต้น ๆ ทั้งนี้ความช่วยเหลือส่วนใหญ่ที่ลาวได้รับ และมีส่วนสำคัญต่อเศรษฐกิจลาวนั้น เป็นความช่วยเหลือจากประเทศที่พัฒนาแล้วเป็นส่วนใหญ่

4.2 ลักษณะของปัญหาของไทยและลาวในฐานะประเทศที่ให้และรับความช่วยเหลือ

ในการที่ไทยให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการแก่ลาวนั้น มีปัญหาหลายประการที่เกิดจากการบริหารการให้และการรับความช่วยเหลือดังกล่าว ปัญหาต่าง ๆ เกิดทั้งจากฝ่ายไทยในฐานะผู้ให้ความช่วยเหลือ และลาวในฐานะผู้รับความช่วยเหลือ

4.2.1 ปัญหาของลาวในฐานะผู้รับความช่วยเหลือ

ปัญหาต่าง ๆ ของลาวในฐานะผู้รับความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ และวิชาการจากไทยนั้นมีหลายประการ ซึ่งอาจพิจารณาได้ดังนี้คือ

4.2.1.1 ปัญหาในการรับทุน

ปัญหาในการรับทุนนี้เป็นปัญหาที่มีมาอย่างต่อเนื่อง และได้มีความพยายามในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้มาโดยตลอด ปัญหาในประการแรกนั้นได้แก่ การที่ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อเพื่อเข้าศึกษาระดับปริญญา มีความแตกต่างกันมากในด้านอายุ เนื่องจากรัฐบาลลาวมีนโยบายสนับสนุนให้ทุนแก่ผู้รับทุนเป็น 2 ระดับคือ ผู้ที่เพิ่งสำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษา ซึ่งจะคัดเลือกจากนักศึกษาดีเด่นของลาวจำนวนหนึ่ง และผู้ที่ปฏิบัติงานแล้วและมีผลปฏิบัติงานดี ซึ่งมีผลทำให้การจัดหลักสูตรเตรียมความพร้อมก่อนเข้าศึกษาและการศึกษาในระดับปริญญาพร้อมกับนักศึกษาไทยเป็นไปค่อนข้างยาก นอกจากนี้ ยังมีปัญหาเรื่องสถานภาพความพร้อมทางวิชาชีพของนักศึกษาบางสาขา เช่น ด้านวิทยาศาสตร์สุขภาพ ในการนี้ ไทยได้ขอให้ลาวเพิ่มเติมเอกสาร เช่น ใบอนุญาตประกอบโรคศิลป์ เพื่อประกอบการพิจารณาของฝ่ายไทยในการเสนอชื่อนักศึกษาลาวเพื่อเข้าศึกษาในสาขาวิทยาศาสตร์สุขภาพด้วย (กรมวิเทศสหการ, 2537: 2-3)

ประการที่สอง ลาวยังขาดความชัดเจนในการขอความช่วยเหลือให้ไทยจัดหลักสูตรฝึกอบรมและดูงาน ในการนี้ ฝ่ายไทยได้ขอให้ฝ่ายลาวระบุรายละเอียดความต้องการฝึกอบรมและดูงานให้ชัดเจน เพื่อจะได้จัดรายการได้ตรงตามความต้องการต่อไป รวมทั้งประสบการณ์และความรู้ของผู้เข้าอบรมซึ่งผู้ที่เข้าอบรมในหลักสูตรเดียวกันควรมีความรู้ใกล้เคียงกันด้วย (กรมวิเทศสหการ, 2537: 2)

ประการที่สาม การส่งบุคลากรสำหรับหลักสูตรฝึกอบรมและดูงานระยะสั้นของฝ่ายลาวมีการจัดส่งคนมาอบรมในจำนวนที่น้อยเกินไปในแต่ละครั้ง ทำให้ต้นทุนในการศึกษาดังกล่าวค่อนข้างสูง ในการนี้ เพื่อให้ความสะดวกต่อการต้อนรับและจัดรายการของฝ่ายไทย ฝ่ายลาวแจ้งว่าจะพยายามส่งบุคลากรมาฝึกอบรมและดูงานแต่ละครั้งในจำนวนที่เพิ่มมากขึ้นประมาณ 5 - 6 คนขึ้นไป รวมทั้งจะพยายามแจ้งรายละเอียดของสาขาการฝึกอบรมและดูงานให้ฝ่ายไทยอย่างชัดเจนมากขึ้นเพื่อที่ฝ่าย

ไทยจะได้จัดรายการให้ตรงตามความต้องการและเหมาะสมยิ่งขึ้น (กรมวิเทศสหการ, 2537: 3)

ปัญหาประการที่สี่ ได้แก่ปัญหาเรื่องความพร้อมด้านบุคลากรของลาวที่จะส่งมาศึกษาอบรมและดูงานในไทย ทั้งนี้ยังคงมีปัญหาที่ฝ่ายลาวมักไม่สามารถส่งคนมาฝึกอบรมได้ครบตามทุนที่ได้รับ

ปัญหาประการที่ห้านี้เป็นปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าของฝ่ายลาวในการคัดเลือกและส่งรายชื่อผู้ได้รับทุน ปัญหาดังกล่าวได้เกิดขึ้นกับการคัดเลือกและส่งรายชื่อผู้รับทุนสำหรับปี พ.ศ. 2537 โดยลาวได้ส่งรายชื่อผู้ได้รับทุนการศึกษาระดับปริญญาโท 20 ทุนล่าช้า เมื่อได้รับการเร่งรัดจากฝ่ายไทย ลาวจึงได้แจ้งแก่ไทยซึ่งฝ่ายลาวแจ้งว่าจะเร่งรัดการส่งชื่อ สาขา และใบสมัครให้ได้ภายในปลายเดือนมกราคม พ.ศ. 2537 โดยฝ่ายไทยจะได้จัดหลักสูตรเตรียมพร้อมสำหรับนักศึกษาปริญญาโทประมาณเดือนกุมภาพันธ์หรือต้นเดือนมีนาคม พ.ศ. 2537 เพื่อให้สามารถเข้าศึกษาในต้นปีการศึกษา 2537 ได้

ปัญหาประการสุดท้ายได้แก่ ปัญหาด้านการเรียนของนักศึกษาลาว ซึ่งบางคนมีปัญหาในด้านผลการเรียนจนถูกพิจารณาให้พ้นสภาพการเป็นนักศึกษา ในขณะที่มีนักศึกษาลาวจำนวนมากมีผลการเรียนค่อนข้างอ่อน ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ ปัญหาในการเขียนภาษาไทย ซึ่งทำให้เกิดปัญหาในการเขียนบรรยาย นอกจากนั้นยังพบว่ามาตรฐานการเรียนการสอนภาษาอังกฤษในลาวกับในไทยแตกต่างกันมาก ทำให้เกิดปัญหากับนักศึกษาลาว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการศึกษาระดับปริญญาโท (กรมวิเทศสหการ, 2538 ข: 5) นอกจากนี้ปัญหาที่ได้กล่าวข้างต้นแล้ว การเลือกสาขาในการศึกษาต่อก็นับได้ว่าเป็นปัญหาอีกประการหนึ่ง กล่าวคือ นักศึกษาลาวบางคนได้เข้ามาศึกษาในสาขาที่ตนไม่มีความรู้พื้นฐานมากเพียงพอและบางคนขาดทักษะและบุคลิกภาพที่เหมาะสมกับสาขาที่ตนเข้าเรียน (สัมภาษณ์วัชรียา โตสงวน, 29 เมษายน พ.ศ. 2541) นอกจากนั้น การที่ไทยให้เงินค่าใช้จ่ายแก่นักศึกษาลาวค่อนข้างสูงมีผลทำ

ให้นักศึกษาลาวจำนวนหนึ่งเข้ามาเรียนด้วยจุดมุ่งหมายทางเศรษฐกิจมากกว่าที่จะต้องการเข้ามาศึกษาอย่างจริงจัง

ใน “แผนการให้ความร่วมมือทางวิชาการแก่ต่างประเทศ พ.ศ. 2541-2543” นั้น ก็ได้ระบุว่า ไทยควรจะทำข้อตกลงช่วยเหลือสำหรับการศึกษาในระดับปริญญาตรีสาขาวิทยาศาสตร์ เช่น แพทยศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ หรือระดับปริญญาโท สาขาต่างๆ เนื่องจากมาตรฐานการศึกษาของลาวยังต่ำ การให้ความช่วยเหลือในสาขาและระดับการศึกษาเหล่านี้จะสร้างปัญหาให้กับสถานศึกษาของไทย และเพิ่มภาระด้านงบประมาณกับรัฐบาลไทยมากขึ้นไป ดังจะเห็นได้จากสาขาที่นักศึกษาลาวขอย้ายเพื่อไปเรียนสาขาอื่นมากที่สุด คือ สาขาวิศวกรรมศาสตร์ จำนวน 4 คน รองลงมาเป็นสาขาวิทยาศาสตร์ จำนวน 2 คน เศรษฐศาสตร์ สัตวแพทยศาสตร์ เกษตรศาสตร์ สาขาละ 1 คน สาขาที่รับโอนการขอย้ายมากที่สุด คือ สาขาเศรษฐศาสตร์ จำนวน 4 คน และบริหารธุรกิจ 2 คน

จากผลการเรียนที่ผ่านมามีได้บ่งชี้ให้เห็นความไม่แข็งแกร่งทางวิชาการของนักศึกษาลาวในสาขาวิชาทางวิทยาศาสตร์ เช่น การแพทย์ และ วิศวกรรมศาสตร์ เป็นต้น เพราะจำนวนนักเรียนที่ขอย้ายสาขาการเรียน จากสาขาทางวิทยาศาสตร์ ไปสู่สาขาทางสังคมศาสตร์ มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น นักเรียนเหล่านี้ควรได้รับการพิจารณาให้ความช่วยเหลือการพัฒนาวิชาการให้สามารถเรียนแข่งขันกับนักเรียนของสาขานั้นได้ และสามารถที่จะจบการศึกษาได้ในระยะเวลาที่กำหนด ความคิดเห็นของอาจารย์ที่ปรึกษาที่ส่งเข้ามายังกรมวิเทศสหการและที่สัมภาษณ์เพิ่มเติมทำให้พบ 3 ประเด็น ที่ควรได้รับการแก้ไขคือ ความไม่แตกฉานในภาษาไทยที่จะต้องใช้ในการเรียน รวมทั้งความไม่พร้อมในภาษาอังกฤษและคณิตศาสตร์ที่ต้องใช้ประกอบการศึกษา (มิ่งสรรพ ขาวสอาดและสมบัติ แซ่เฮ้, 2540: 170)

4.2.1.2 ปัญหาในด้านการขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐานและผู้ปฏิบัติงาน

การที่ลาวขาดโครงสร้างพื้นฐานนั้น ทำให้การให้ความช่วยเหลือของไทยในโครงการที่ต้องมีการก่อสร้างต่าง ๆ มีค่าใช้จ่ายที่สูง ทั้งนี้เนื่องจากการคมนาคมไม่สะดวก เช่น ถนนระหว่างนครเวียงจันทน์ไปยังหลวงพระบางนั้น ยังอยู่ในสภาพที่ใช้งานได้เฉพาะฤดูแล้ง นอกจากนี้ ลาวยังขาดแคลนผู้ประกอบการตลอดจนวิศวกรและแรงงานที่มีฝีมือในการก่อสร้าง ทำให้ต้องใช้บริษัทของไทยซึ่งต้องนำบุคลากรและเครื่องมือไปใช้ในการก่อสร้างจำนวนมาก

4.2.1.3 ปัญหาอันเกิดจากความระแวงของลาวต่อไทย

เนื่องจากลาวเป็นประเทศเล็กและมีความใกล้ชิดกับไทยในทางวัฒนธรรมประกอบกับในอดีตที่ผ่านมาไทยได้แสดงท่าทีที่ไม่เป็นมิตรกับลาวหลายครั้ง สภาพดังกล่าวทำให้ลาวค่อนข้างหวาดระแวงว่าไทยจะใช้การให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการเป็นเครื่องมือในการแทรกแซงและเอารัดเอาเปรียบลาว ด้วยเหตุดังกล่าว ลาวจึงระมัดระวังเป็นอย่างมากในการรับความช่วยเหลือจากไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งความร่วมมือซึ่งมีผลกระทบต่อเรื่องทางวัฒนธรรมนั้น เป็นประเด็นความร่วมมือที่ลาวให้ความระมัดระวังมากกว่าการรับความช่วยเหลือในด้านอื่น ๆ เนื่องจากเรื่องวัฒนธรรมเป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อน ในช่วงสองสามปีที่ผ่านมา ลาวได้เน้นการขอทุนในระดับบัณฑิตศึกษามากกว่าการขอทุนในระดับปริญญาตรี ซึ่งแนวทางดังกล่าวนี้ นอกจากจะมีเหตุผลมาจากการที่ลาวต้องการบุคลากรในระดับบัณฑิตศึกษา เพื่อตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศแล้วยังน่าเชื่อได้ว่าลาวอาจเห็นว่านักศึกษาลาวที่มาศึกษาในระดับบัณฑิตศึกษาเป็นผู้ที่มีวุฒิภาวะแล้ว ดังนั้นจึงถูกครอบงำโดยวัฒนธรรมไทยได้ยากกว่านักศึกษาระดับปริญญาตรีซึ่งยังมีวุฒิภาว่น้อย

ในด้านการรับความช่วยเหลือในโครงการก่อสร้างสาธารณูปโภคต่าง ๆ นั้น ลาวก็ค่อนข้างระมัดระวังในการรับความช่วยเหลือจากไทย

เช่นในกรณีการปรับปรุงสนามบินหลวงพระบางนั้น ลาวได้พยายามเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในระดับขั้นตอนของการดำเนินงาน และในการก่อสร้างอาคารต่าง ๆ เช่น อาคารเรียนนั้นลาวได้ใช้เวลาในการพิจารณาแบบการก่อสร้างโดยละเอียดซึ่งทำให้ใช้เวลานาน ทำให้ดังกล่าวของลาวสะท้อนให้เห็นถึงความระมัดระวังของลาวในการรับความช่วยเหลือจากไทยได้เป็นอย่างดี

4.2.2 ปัญหาของไทยในฐานะผู้ให้ความช่วยเหลือ

การให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการของไทยต่อลาวนั้น ยังคงมีปัญหาหลายประการซึ่งเป็นปัญหาซึ่งมีที่มาจากทางฝ่ายไทย

4.2.2.1 ปัญหาด้านการให้ทุนการศึกษา

การให้ทุนการศึกษาต่อลาวนั้น ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นการให้ทุนตามที่ลาวขอมา อย่างไรก็ตาม ในบางครั้งไทยก็ไม่สามารถให้ทุนตามที่ลาวขอมาได้ ซึ่งเป็นปัญหาที่เกี่ยวกับงบประมาณและสาขาวิชาที่ลาวขอทุนมา ทั้งนี้เนื่องจากไทยมีงบประมาณจำกัดในการให้ความช่วยเหลือทางด้านทุนการศึกษา และจำเป็นที่จะต้องจัดสรรทุนการศึกษาให้กับประเทศอื่นด้วย รวมทั้งในบางสาขาที่ลาวขอทุนมาก็เป็นสาขาที่ไทยยังไม่มีความพร้อมในการให้ความช่วยเหลือ นอกจากนั้น การติดตามประเมินผลและการปรับแผนการดำเนินการก็มีส่วนทำให้มีการชะลอการให้ทุนออกไป ในปี พ.ศ. 2537 นั้น กรมวิเทศสหการได้ให้ทุนลาว เพียง 80 ทุน จากที่ลาวขอมา 100 ทุน ทั้งนี้เนื่องจากกรมวิเทศสหการต้องการที่จะชะลอคุณภาพการศึกษาของนักศึกษาลาวในปีการศึกษา 2535 และ 2536 ก่อน

อย่างไรก็ตาม ส่วนใหญ่แล้วไทยจะพยายามให้ความช่วยเหลือด้านทุนแก่ลาวตามที่ลาวขอมา เช่นในปี พ.ศ. 2537 นั้น ไทยได้ให้ทุนการศึกษาระดับปริญญาตรีและปริญญาโทครบถ้วนตามที่ฝ่ายลาวเสนอขอมา ในขณะที่ทุนฝึกอบรม

ระยะสั้น-ไทยก็ได้ดำเนินการจัดหลักสูตรให้ได้เป็นจำนวน 138 ทูน จากคำขอ 181 ทูน ซึ่งนับเป็นร้อยละ 76 ของคำขอ สำหรับทุนดูงานระยะสั้น ฝ่ายไทยได้ดำเนินการจัดรายการดูงานให้แก่ลาวทั้งสิ้น 59 ทูน จากที่เสนอขอไว้ 63 ทูน ซึ่งเป็นร้อยละ 93.6 ของคำขอ

การอนุมัติทุนเล่าชา ก็นับได้ว่าเป็นปัญหาในทางปฏิบัติอีกประการหนึ่งในการให้ความช่วยเหลือลาวด้านทุนการศึกษา ในกรณีนี้ ผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศของลาวได้เคยหยิบยกปัญหาการแจ้งอนุมัติทุนเล่าชาซึ่งมีผลทำให้นักศึกษาลาวไม่สามารถเดินทางไปได้ทันกำหนดขึ้นมหารือในการประชุมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว ซึ่งฝ่ายลาวได้ขอให้ฝ่ายไทยแจ้งให้ทราบอย่างน้อย 2 สัปดาห์ล่วงหน้า (กรมวิเทศสหการ, 2537: 3)

นอกจากนั้น การที่ไทยไม่ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดเงื่อนไขและกรอบในการคัดเลือกนักศึกษาลาวที่ได้รับทุนทำให้นักศึกษาลาวที่เข้ามาศึกษาในไทยเข้ามาศึกษาด้วยเงื่อนไขที่ค่อนข้างแตกต่างกัน ซึ่งมีทั้งนักศึกษาที่มีประสบการณ์ในการทำงานมาเป็นเวลานานและได้รับเลือกในฐานะเป็นตัวแทนหน่วยงานให้เข้ามาศึกษา นักศึกษาที่เข้ามาเนื่องจากมีความสามารถสูงในด้านการศึกษาและนักศึกษาที่ได้เข้ามาศึกษาเนื่องจากมีความใกล้ชิดกับชนชั้นนำในสังคมลาว ความแตกต่างเหล่านี้มีผลทำให้ความสนใจในการศึกษาของนักศึกษาลาวเหล่านี้แตกต่างกัน

นอกจากนั้นไทยยังขาดการวางรูปแบบในการคุ้มครองนักศึกษาลาวในไทยที่มากเพียงพอ ดังจะเห็นได้ว่าไทยไม่ได้มีการประกันสุขภาพให้กับนักศึกษาลาว ดังนั้น จึงก่อให้เกิดปัญหาเป็นอย่างมากเมื่อนักศึกษาลาวมีปัญหาด้านสุขภาพที่ต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก แม้ว่าผู้รับทุนจะสามารถเบิกค่ารักษาพยาบาลได้เป็นจำนวนปีละไม่เกิน 5,000 บาท (มิ่งสรรพ ขาวสะอาดและสมบัติ แซ่เฮ้, 2540: 129) แต่นักศึกษาต้องจ่ายเงินสำรองไปก่อนแล้วจึงมาเบิกได้ในภายหลัง ในบางกรณีที่มีความเร่งด่วน

อาจารย์ที่ปรึกษาต้องสำรองค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลล่วงหน้าไปก่อน (สัมภาษณ์ วัชรียา ไตสงวน, 29 เมษายน พ.ศ. 2541)

4.2.2.2 ปัญหาอันเกิดจากการส่งมอบวัสดุสิ่งของ

การจัดส่งอุปกรณ์ความช่วยเหลือให้แก่ฝ่ายลาวในช่วงที่ผ่านมา นั้น ได้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติบางประการ ทั้งนี้ลาวแจ้งว่าในบางครั้งไม่ได้รับแจ้งล่วงหน้าถึงรายการอุปกรณ์ที่จะจัดส่งให้ นอกจากนี้ ฝ่ายลาวได้แจ้งแก่ฝ่ายไทยในการประชุมคณะกรรมการร่วมไทย-ลาวในปี พ.ศ. 2537 ด้วยว่า เวชภัณฑ์ที่รัฐบาลไทยจัดส่งให้มันได้สูญหายไประหว่างทาง 17 ทิป ในเรื่องนี้ กรมวิเทศสหการได้รับที่จะประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อป้องกันปัญหาดังกล่าวในอนาคต (กรมวิเทศสหการ, 2537: 3)

4.2.2.3 ปัญหาความล่าช้าในการดำเนินโครงการ

ในการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการของไทยต่อลาวนั้นมีบางโครงการซึ่งดำเนินไปค่อนข้างล่าช้า ซึ่งมีสาเหตุส่วนใหญ่มาจากขั้นตอนในการเจรจาระหว่างไทยกับลาว ตลอดจนปัญหาในการดำเนินการของไทยเอง เช่น โครงการปรับปรุงสนามบินหลวงพระบางนั้น ความล่าช้าของโครงการเป็นผลมาจากขั้นตอนในการสำรวจของไทย การที่ฝ่ายลาวขอแก้ไขแบบการก่อสร้าง ปัญหาค่านงบประมาณของไทย ตลอดจนขั้นตอนในการเจรจาระหว่างทั้งสองฝ่าย

4.8 โครงสร้างของปัญหาในการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการของไทยต่อลาว

เมื่อพิจารณาในเชิงโครงสร้างแล้ว การกำหนดนโยบายและการบริหารการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการของไทยต่อลาวนั้นได้ประสบปัญหาอุปสรรคหลายประการ ซึ่งมีผลทำให้การดำเนินงานขาดความคล่องตัว ปัญหาและอุปสรรคในเชิงโครงสร้างที่สำคัญสามารถสรุปได้ดังนี้

4.3.1 อำนาจในการกำหนดนโยบาย

ในการกำหนดนโยบายการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศนั้น ส่วนใหญ่แล้วการกำหนดนโยบายจะขึ้นอยู่กับระดับหน่วยราชการเป็นหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรมเศรษฐกิจ กระทรวงการต่างประเทศ และกรมวิเทศสหการ ในกรณีของ “ คณะอนุกรรมการพิจารณาการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการ ” นั้น แม้ว่าจะมีการบริหารเป็นรูปคณะกรรมการ แต่ก็ยังเป็นคณะกรรมการในระดับหน่วยราชการ เพราะประธานคณะกรรมการดังกล่าว ได้แก่ ธิบดี และแม้ว่าในคณะกรรมการชุดต่าง ๆ จะมีรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการ แต่คณะกรรมการดังกล่าวก็มักมีขอบเขตหน้าที่ที่กว้างขวาง ซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะเป็นหน้าที่ที่เกี่ยวกับการรับความช่วยเหลือมากกว่าการให้ความช่วยเหลือ

เมื่อพิจารณาในระดับมหภาคแล้ว หลังจากรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน รัฐบาลต่อมาก็ไม่ได้ให้ความสนใจเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการแก่ต่างประเทศในฐานะเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายต่างประเทศมากนัก แม้ว่าจะได้มีการระบุไว้ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาก็ตาม ดังจะ

เห็นได้ว่าการให้ความช่วยเหลือกับต่างประเทศเป็นประเด็นที่ไม่ได้ระบุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8

ในประเด็นเกี่ยวกับการให้ความสำคัญต่อการให้ความช่วยเหลือกับต่างประเทศนั้น เนื่องจากเป็นนโยบายที่ค่อนข้างใหม่สำหรับประเทศไทย ดังนั้น การให้ความสำคัญในประเด็นดังกล่าวจึงขึ้นอยู่กับทัศนะของแต่ละบุคคลเป็นหลัก การที่นายอานันท์ ปันยารชุนและนายอาสา สารสิน เห็นถึงความสำคัญของนโยบายดังกล่าว ทำให้มีการเพิ่มงบประมาณเพื่อกิจกรรมดังกล่าวอย่างรวดเร็วกว่าร้อยละ 500 สำหรับปีงบประมาณ 2535 แต่ต่อมาเมื่อเปลี่ยนรัฐบาลใหม่ แม้ว่างบประมาณในส่วนดังกล่าวไม่ได้ลดน้อยลง แต่ก็เพิ่มขึ้นไม่มากนัก และในการของบประมาณประจำปีนั้น งบประมาณในส่วนดังกล่าวมักถูกตัดทอนลงไปจากมูลค่าที่หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องขอมาพอสมควร

4.3.2 การขาดแผนการให้ความช่วยเหลือที่ชัดเจน

ในขณะนี้ประเทศไทยได้ให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกกว่า 40 ประเทศ แม้ว่าจะได้มีการจัดลำดับความสำคัญของประเทศและกลุ่มประเทศที่เห็นสมควรให้ความช่วยเหลือ แต่ในช่วงที่ผ่านมา ไทยขาดการกำหนดแผนการให้ความช่วยเหลือทั้งในระยะสั้น ระยะปานกลาง และระยะยาวแก่ประเทศหรือกลุ่มประเทศที่ได้รับการจัดลำดับความสำคัญต่างๆ ทำให้การให้ความช่วยเหลือของไทยขาดทิศทางที่ชัดเจน ขาดการมองภาพในระยะยาว และไม่สามารถสนองตอบความต้องการของประเทศที่รับความช่วยเหลือได้ การวางแผนระยะปานกลางและระยะยาวเพ็งได้กระทำขึ้นในการจัดทำ “แนวทางการให้ความร่วมมือวิชาการกับต่างประเทศ พ.ศ. 2541-2543” ในการให้ความช่วยเหลือลาวนั้น โครงการส่วนใหญ่เป็นโครงการที่ลาวขอมา ซึ่งไทยก็ตอบสนองโดยพิจารณาไปเป็นรายปี

4.3.3 รูปแบบของความช่วยเหลือยังอยู่ในวงจำกัด

การให้ความช่วยเหลือของไทยยังจำกัดอยู่เฉพาะการให้ความช่วยเหลือในรูปแบบการศึกษา การฝึกอบรมและดูงานเป็นส่วนใหญ่ ส่วนการให้ความช่วยเหลือด้านผู้เชี่ยวชาญและวัสดุอุปกรณ์ยังมีไม่มากนัก นอกจากนี้ การให้ความช่วยเหลือทางวิชาการก็ยังคงค่อนข้างจำกัดอยู่ในบางสาขาโดยเฉพาะด้านการศึกษา สาธารณสุขและการเกษตรเป็นหลัก ในกรณีการให้ความช่วยเหลือประเทศที่มีระดับการพัฒนาเศรษฐกิจที่แตกต่างจากไทยค่อนข้างมากเช่นลาวนั้น ยังมีอีกหลายสาขาที่ไทยมีศักยภาพในการให้ความช่วยเหลือลาวได้ ดังจะเห็นได้จากตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 13

มูลค่าความร่วมมือ แยกตามประเภทความร่วมมือ ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2535-2539

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	ผู้เชี่ยวชาญ	ทุน	อุปกรณ์	อื่นๆ	รวม
2535	-	55.40	-	-	55.40
2536	-	51.40	22.50	0.40	74.30
2537	0.59	60.57	16.62	6.69	84.47
2538	0.86	84.50	47.37	17.32	150.05
2539	0.45	91.69	29.31	4.77	126.22

ที่มา: มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด และสมบัติ แจ่มแจ้ง โครงการวิจัยประเมินผลและการวิเคราะห์การให้ความร่วมมือระหว่างรัฐบาลไทยกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2540, หน้า 113.

4.3.4 มีข้อจำกัดด้านงบประมาณและอัตราค่าจ้าง

ถึงแม้กรมวิเทศสหการจะตระหนักถึงความสำคัญของการให้ความช่วยเหลือของไทยกับต่างประเทศ และมีการจัดตั้งหน่วยงานในระดับกองเพื่อรับผิดชอบงานด้านนี้โดยตรง แต่การบริหารงานก็ยังไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากข้อจำกัดในด้านการงบประมาณและอัตราค่าจ้าง ทำให้การบริหารงานในปัจจุบันไม่สามารถขยายขอบเขตออกไปได้มากนัก ทั้งในด้านการรูปแบบของความช่วยเหลือและวิธีการดำเนินงาน ในการนี้ ได้มีความพยายามในการจัดตั้ง “สำนักงานประสานความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการในต่างประเทศ” ขึ้นในปี พ.ศ. 2536 แต่ก็ไม่ได้รับความเห็นชอบ

ในประเด็นเกี่ยวกับการจัดตั้งสำนักงานดังกล่าวนี้จำเป็นต้องพิจารณาถึงความเหมาะสม ทั้งนี้เนื่องจากการจัดตั้งสำนักงานดังกล่าวจะก่อให้เกิดภาระทางด้านงบประมาณและจะเป็นการขยายจำนวนองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือให้มีเพิ่มมากขึ้น ในการนี้ หากมีการปรับปรุงในกรอบของโครงสร้างขององค์กรเดิมที่มีอยู่แล้วเพียงบางส่วนก็อาจจะแก้ไขปัญหาดังกล่าวไปได้ในระดับหนึ่ง นอกจากนี้ การส่งเจ้าหน้าที่ไปประจำอยู่ในสถานทูตในประเทศหลักๆ ที่รับความช่วยเหลือจากไทยก็อาจจะเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อีกทางหนึ่ง

4.3.5 ปัญหาค่าใช้จ่ายของผู้รับทุนและวิธีการเบิกจ่าย

อัตราค่าใช้จ่ายของผู้รับทุนในช่วงก่อนปีพ.ศ. 2535 นั้น อยู่ในระดับที่ค่อนข้างต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับค่าใช้จ่ายของผู้รับทุนจากรัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์กรต่างประเทศที่เข้ามาศึกษา ฝึกอบรมและดูงานในประเทศไทย ทำให้ผู้รับทุนจากไทยโดยตรงได้รับความเดือดร้อนเนื่องจากค่าใช้จ่ายไม่เพียงพอ และทำให้กรมวิเทศสหการได้รับการร้องเรียนจากผู้รับทุนตลอดเวลา (พิเชต สุนทรพิพิธ, 2535: 32) แต่นับตั้งแต่ปี

พ.ศ. 2535-2539 เป็นต้นมาได้มีการปรับปรุงในด้านค่าใช้จ่ายในส่วนดังกล่าว โดยเฉพาะสำหรับนักเรียนทุนลาวที่เข้ามาศึกษาในประเทศไทยนั้นได้รับค่าใช้จ่ายค่อนข้างสูง กล่าวคือ ได้รับค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนทุนละ 18,000 บาทต่อเดือน โดยเงินจำนวนนี้แยกออกเป็นค่าใช้จ่ายส่วนตัว 8,000 บาทต่อเดือน และค่าที่พัก 10,000 บาทต่อเดือน นับตั้งแต่ปีพ.ศ. 2539 เป็นต้นมากรมวิเทศสหการได้ปรับระเบียบการให้ทุนการศึกษาใหม่ โดยเพิ่มค่าใช้จ่ายส่วนตัวเป็นเดือนละ 10,000 บาทส่วนค่าที่พักนั้นให้สถานที่พักเรียกเก็บจากกรมวิเทศสหการโดยตรง และให้เบิกค่าหนังสือได้ปีละ 2,000 บาท (มิ่งสรรพ ขาวสอาด และสมบัติ แซ่เฮ้, 2540: 129) ในการนี้จะเห็นได้ว่าค่าใช้จ่ายที่นักศึกษาได้รับเป็นจำนวนเงินค่อนข้างสูงเมื่อเปรียบเทียบกับค่าครองชีพในไทยซึ่งมีผลทำให้นักศึกษาลาวบางคนใช้จ่ายฟุ่มเฟือย นอกจากนั้น ยังน่าเชื่อได้ว่าจะมีนักศึกษาลาวซึ่งรับทุนเข้ามาศึกษาในไทยด้วยเหตุผลเศรษฐกิจมากกว่าต้องการศึกษาอย่างจริงจังอีกด้วย

4.3.6 ปัญหาอันเกิดจากการขาดองค์กรที่เป็นเอกภาพในการกำหนดและบริหารนโยบาย

ในส่วนของอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ นั้น มีความสับสนค่อนข้างมาก ทั้งนี้เนื่องจากการบริหารนโยบายนั้นเกี่ยวข้องกับหน่วยราชการต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก นอกจากกระทรวงการต่างประเทศ และกรมวิเทศสหการซึ่งเป็นหน่วยงานหลักแล้ว การปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวยังเกี่ยวข้องกับหน่วยราชการอื่นอีก เช่น กระทรวงการคลังซึ่งดูแลด้านระเบียบการคลังต่าง ๆ นั้น มีความสัมพันธ์ในขั้นตอนการปฏิบัติงานในเกือบทุกกรณี นอกจากนั้น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงศึกษาธิการ ทบวงมหาวิทยาลัย ต่างก็ร่วมรับผิดชอบในการปฏิบัติตามนโยบาย ซึ่งแต่ละหน่วยก็มีแนวทางการปฏิบัติและวัฒนธรรมองค์กรที่แตกต่างกัน ทำให้อำนาจในการบริหารขาดเอกภาพ ซึ่งมีผลทำให้ประสิทธิภาพในการดำเนินนโยบายดังกล่าวมีน้อยลง อีกทั้งองค์กรซึ่งมีหน้าที่ในการกำหนดและประสานการบริหารนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทรวงการต่างประเทศและกรมวิเทศสหการนั้น มีทัศนคติการกำหนดขอบข่ายหน้าที่ขององค์กรเกี่ยวกับการกำหนดและบริหาร

นโยบายการให้ความช่วยเหลือกับต่างประเทศแตกต่างกัน โดยทั้งสองหน่วยงานดังกล่าวนี้ต่างเห็นว่าองค์กรของตนมีความเหมาะสมในการเป็นหน่วยงานกลางในการกำหนดและบริหารนโยบายการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศ สภาพดังกล่าวข้างต้นก่อให้เกิดปัญหาในหลายประการซึ่งอาจพิจารณาได้ดังนี้คือ

4.3.6.1 การติดต่อประสานงาน

เนื่องจากหน่วยงานราชการมีการแบ่งงานในแนวนอน (horizontal) เป็นหลัก ดังนั้นการดำเนินงานในแต่ละโครงการ แม้จะมีหน่วยงานหลักรับผิดชอบ แต่ในการดำเนินการต่าง ๆ นั้นก็ต้องนำเสนอเรื่องผ่านหน่วยงานที่รับผิดชอบ ทำให้ต้องผ่านขั้นตอนต่าง ๆ มากมาย เช่น กรมวิเทศสหการ แม้จะรับผิดชอบในการประสานงานในโครงการหลักหลายโครงการ แต่ในการติดต่อกับต่างประเทศก็จำเป็นจะต้องทำหนังสือผ่านกระทรวงการต่างประเทศ ในขณะที่ประเทศต่าง ๆ เมื่อติดต่อดกรมวิเทศสหการก็จำเป็นจะต้องทำหนังสือผ่านกระทรวงการต่างประเทศเช่นกัน และในการติดต่อกับฝ่ายลาว ปกติแล้วกระทรวงการต่างประเทศก็ต้องติดต่อโดยผ่านสถานเอกอัครราชทูตไทย ณ นครเวียงจันทน์ ในบางโครงการที่เกี่ยวข้องกับหน่วยราชการหลายหน่วย จะมีขั้นตอนในการดำเนินการที่ซับซ้อนมาก ทำให้การดำเนินงานล่าช้าและขาดประสิทธิภาพ ดังจะเห็นได้ว่า การติดต่อโดยหนังสืออย่างเป็นทางการระหว่างไทยกับลาวในเรื่องเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือนั้นต้องใช้เวลาประมาณ 2 - 3 เดือน การที่ต้องใช้เวลาในการติดต่อนานเป็นอย่างมากนั้น เป็นผลมาจากมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานดังกล่าวมากดังที่ได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อที่ 3.2.4 นอกจากนี้ การติดต่อประสานงานระหว่างองค์กรต่าง ๆ มีลักษณะเป็นแนวนอน ซึ่งทำให้ไม่มีองค์กรซึ่งอยู่ในฐานะที่จะสั่งการให้องค์กรอื่นดำเนินการตามนโยบายของตนได้ อีกทั้งคณะกรรมการระดับชาติที่ได้มีการตั้งขึ้นมาก็มิได้แก้ไขปัญหาดังกล่าว เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้ง และในการเปลี่ยนแปลงแต่ละครั้งผู้บริหารซึ่งมีบทบาทหลักในคณะกรรมการระดับชาติดังกล่าวก็มักจะมีทัศนคติแตกต่างกัน ในประเด็นเกี่ยวกับการจัดองค์กร ซึ่งสภาพดังกล่าวทำให้ปัญหาเหล่านี้ยังมิได้รับการแก้ไข

4.3.6.2 การแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบที่ไม่ชัดเจน

ในประเด็นที่เกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการแก่ต่างประเทศนั้น มีหน่วยงานจำนวนมากที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายดังกล่าว ซึ่งในหลายกรณีก็มีความสับสนทั้งระหว่างหน่วยงานของไทยด้วยกันเองและต่อประเทศที่รับความช่วยเหลือ ดังจะเห็นได้ว่า ในบางกรณีหน่วยราชการของไทยซึ่งมีการติดต่อกับลาวในภารกิจอื่นๆ ก็ได้รับการติดต่อจากลาวเพื่อขอรับความช่วยเหลือ ซึ่งนโยบายของหน่วยราชการดังกล่าวในบางครั้งก็ไม่ได้สอดคล้องกับนโยบายของกรมวิเทศสหการ เช่นกรณีที่ศูนย์ปฏิบัติการกองทัพบกได้มีหนังสือมายังกรมวิเทศสหการขอความสนับสนุนด้านงบประมาณในวงเงิน 162,000 บาท เพื่อจัดซื้อรองเท้าชาย-หญิงจำนวน 200 คู่ให้กับหน่วยศิลปะของกองทัพลาว เพื่อสนับสนุนวันครบรอบ 45 ปีของวันกำเนิดกองทัพลาว โดยกองทัพบกเห็นว่าการให้ความช่วยเหลือแก่กองทัพประชาชนลาวในครั้งนี้ จะเป็นการเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างกันให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้น และเป็นการตอบสนองนโยบายของรัฐบาลทั้งสองประเทศ

ในประเด็นนี้ กรมวิเทศสหการเห็นว่า การขอความช่วยเหลือด้านรองเท้าดังกล่าวนั้น เป็นการขอจากกระทรวงป้องกันประเทศของลาวซึ่งมีจุดประสงค์เพื่อขอใช้ในการแสดงกิจกรรมของกองทัพบก จึงน่าจะถือว่าเป็นความร่วมมือด้านทหารไม่ใช่ความร่วมมือทางวิชาการ จึงเห็นควรให้ของบประมาณของกองทัพบกสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมดังกล่าว (กรมวิเทศสหการ, 2536: 1) ปัญหาดังกล่าวเกิดจากการตีความขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับขอบเขตการใช้งบประมาณที่แตกต่างกัน ในการนี้ กองทัพบกเห็นว่า การให้ความช่วยเหลือรองเท้าแก่ลาวดังกล่าว เป็นการให้ความช่วยเหลือหน่วยศิลปะของกองทัพลาว ดังนั้น การให้ความช่วยเหลือดังกล่าวจึงไม่ใช่การให้ความช่วยเหลือทางทหาร และกรมวิเทศสหการก็ได้เคยพิจารณาจัดงบประมาณให้กองทัพบกมาแล้วในการฝึกอบรมแพทย์ให้แก่บุคลากรจากกองทัพลาวจำนวน 14 นายในปี พ.ศ. 2536

ความร่วมมือทางวัฒนธรรมก็เป็นอีกปัญหาหนึ่งในประเด็นของหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานไทย ในการประชุมความร่วมมือทางวิชาการไทย-ลาวประจำปี พ.ศ. 2539 นั้น ลาวได้ขอให้ไทยสนับสนุนงบประมาณค่าใช้จ่ายของคณะนาฏศิลป์ลาว 4 คณะที่จะเดินทางมาแสดงที่ประเทศไทย ทางผู้แทนฝ่ายไทยได้แจ้งแก่ผู้แทนลาวว่า เรื่องดังกล่าวน่าจะเป็นความร่วมมือด้านวัฒนธรรมซึ่งอยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงการต่างประเทศ โดยกรมวิเทศสหการจะแจ้งให้กระทรวงการต่างประเทศสนับสนุนเรื่องนี้ต่อไป (กรมวิเทศสหการ, 2539: 6) ในการนี้ กระทรวงการต่างประเทศได้ตกลงให้เงินสนับสนุนค่าใช้จ่ายของคณะนาฏศิลป์ดังกล่าวตามมติที่ได้มีการพิจารณาร่วมกันระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ ของไทยในกรอบของ “คณะกรรมการว่าด้วยความร่วมมือทางวัฒนธรรมระหว่างไทยกับประเทศต่าง ๆ”

4.3.6.3 ระเบียบเกี่ยวกับการคลังที่ไม่เอื้ออำนวย

ระบบราชการไทยมีระเบียบเกี่ยวกับการคลังที่มีขั้นตอนมาก มีการตรวจสอบอย่างละเอียดในทุกขั้นตอนการใช้จ่ายซึ่งมีผลทำให้การปฏิบัติงานต่าง ๆ ต้องผ่านขั้นตอนต่าง ๆ หลายขั้นตอน และเกิดความล่าช้า ซึ่งไม่เหมาะสมกับการติดต่อกับต่างประเทศซึ่งต้องการความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เช่น การให้ความช่วยเหลือประเทศที่ประสบภัยพิบัตินั้น มีความจำเป็นอย่างเร่งด่วนที่ประเทศเหล่านี้จะต้องได้รับความช่วยเหลือ แต่การให้ความช่วยเหลือของไทยกลับมีความล่าช้า เนื่องจากกว่าจะเบิกจ่ายเงินได้จะต้องผ่านขั้นตอนตามระเบียบราชการทำให้ใช้เวลานาน และเมื่อจะซื้อสินค้าให้กับประเทศผู้รับความช่วยเหลือ ก็ต้องซื้อผ่านวิธีการประมูล ซึ่งมีขั้นตอนต่าง ๆ มากมายเช่นกัน ทำให้การให้ความช่วยเหลือไม่ทันการ มีผลทำให้ประสิทธิภาพของการให้ความช่วยเหลือมีน้อยลง นอกจากนั้น การให้ความช่วยเหลือในโครงการขนาดใหญ่ที่ต้องดำเนินการในต่างประเทศมักต้องการความคล่องตัวในด้านงบประมาณและการเบิกจ่าย เนื่องจากต้องมีการดำเนินงานที่ต่อเนื่องเป็นเวลานาน และมีปัจจัยภายนอกต่าง ๆ ที่อาจมีผลต่อการปรับเปลี่ยนหรือเปลี่ยนแปลงบางส่วนหรือทั้งหมดของโครงการเกิดขึ้นได้อยู่เสมอ เช่น โครงการปรับปรุงสนามบินหลวงพระบางนั้น ก็จำเป็นต้อง

ปรับปรุงแบบการก่อสร้างตามคำขอของลาว ซึ่งมีผลต่อค่าก่อสร้างและระยะเวลาในการดำเนินการ

4.3.6.4 ความพยายามของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการกำหนด และบริหารการให้ความช่วยเหลือตามที่คณะของแต่ละองค์กร

การที่ไทยมีหน่วยงานซึ่งเกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศหลายหน่วยงาน ซึ่งหน่วยงานเหล่านี้มักมีความเห็นที่แตกต่างกันเกี่ยวกับการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบในการกำหนดและบริหารนโยบายดังกล่าว ประกอบกับปัญหาดังกล่าวยังไม่ได้รับการแก้ไขจากผู้บริหารประเทศอย่างจริงจัง ได้ก่อให้เกิดช่องว่างในการปฏิบัติงาน ซึ่งมีผลทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพยายามที่จะมีส่วนในการกำหนดและบริหารนโยบาย สำหรับหน่วยงานซึ่งเป็นหน่วยกลางในการกำหนดและการบริหารนโยบายนั้น กระทรวงการต่างประเทศและกรมวิเทศสหการต่างก็ได้ดำเนินการตามศักยภาพของตน ในการเข้าไปมีส่วนในการกำหนด และบริหารนโยบายการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการแก่ต่างประเทศในขั้นตอนต่าง ๆ เช่นในขั้นตอนของการประเมินผลนั้น “แผนการให้ความร่วมมือทางวิชาการแก่ต่างประเทศ พ.ศ. 2541-2543 ” ซึ่งจัดทำขึ้นโดยกรมวิเทศสหการก็ได้ระบุถึงการประเมินผล โดยแผนฯ ใ้ระบุให้การติดตามประเมินผลดำเนินงานโดยกรมวิเทศสหการโดยตรงเพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของสถานเอกอัครราชทูตไทย ณ เวียงจันทน์ซึ่งมีความรับผิดชอบมากอยู่แล้วนั้น แสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนถึงปัญหาในการประสานงาน ซึ่งกรมวิเทศสหการเห็นว่า การประเมินผลโดยตรงจะมีประสิทธิภาพกว่า ในด้านเกี่ยวกับการประเมินผลนี้ จำเป็นจะต้องคำนึงถึงด้วยว่าการที่หน่วยงานซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศและหน่วยงานที่ทำหน้าที่ประเมินเป็นหน่วยงานเดียวกันนั้นจะทำให้เกิดประสิทธิภาพในการประเมินผลมากน้อยเพียงใด ทั้งนี้เนื่องจากการยากที่เจ้าหน้าที่ซึ่งทำการประเมินผล จะเห็นจุดอ่อนหรือข้อบกพร่องในบางประเด็นซึ่งเกิดขึ้นจากนโยบายและการบริหารในการให้ความช่วยเหลือซึ่งหน่วยงานของตนได้เป็น

ผู้ดำเนินการเอง ดังนั้นการให้องค์กรซึ่งเป็นกลางและไม่ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดและบริหารนโยบายการให้ความช่วยเหลือกับต่างประเทศเป็นผู้ประเมินนั้น น่าจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

โดยสรุปแล้ว การกำหนดและการบริหารนโยบายการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการของไทยแก่ต่างประเทศ ยังคงมีปัญหาอยู่ในหลายด้าน ในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2534 นั้น ปัญหาจากการจัดองค์กรเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือกับต่างประเทศยังไม่มีมากนัก ทั้งนี้เนื่องจากการให้ความช่วยเหลือในช่วงนั้นมีปริมาณและมูลค่าที่น้อยมาก ดังนั้น การที่กระทรวงการต่างประเทศ และกรมวิเทศสหการแบ่งกันรับผิดชอบในบางลักษณะของการให้ความช่วยเหลือจึงไม่ก่อให้เกิดปัญหามากนัก ต่อมา เมื่อการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการของไทยกับต่างประเทศมีมากขึ้น การจัดองค์กรในลักษณะดังกล่าวไม่สามารถตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ ในกรณี ไทยมีความจำเป็นที่จะต้อง มีหน่วยงานหลัก เช่น องค์กรกลางในการประสานนโยบายและการบริหารงาน ซึ่งสามารถเห็นภาพรวมได้ทั้งในระดับนโยบายและการบริหารนโยบาย ตลอดจนในระดับปฏิบัติการ ซึ่งการจัดองค์กรในลักษณะดังกล่าวนี้ จำเป็นจะต้องอาศัยความเข้าใจและเจตนาของผู้บริหารในรัฐบาลในการเข้ามาจัดการกับปัญหาดังกล่าว ในกรณี นักการเมืองซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแล หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือกับต่างประเทศ โดยเฉพาะกระทรวงการต่างประเทศและกรมวิเทศสหการนั้น มักจะมีการเปลี่ยนแปลงตามการเปลี่ยนแปลงของคณะรัฐบาล และนักการเมืองซึ่งรับผิดชอบกำกับดูแลนโยบายเหล่านี้ มักมีแนวคิดที่แตกต่างกันเกี่ยวกับการจัดองค์กรดังกล่าว ดังนั้น การจัดตั้งคณะกรรมการระดับชาติขึ้นมาเพื่อกำกับดูแลการให้ความช่วยเหลือกับต่างประเทศจึงได้ผลในขอบเขตที่จำกัด สภาพดังกล่าวทำให้ปัญหาเกี่ยวกับองค์กรไม่ได้รับการแก้ไข ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาหลายประการต่อการให้ความช่วยเหลือกับต่างประเทศ โดยเฉพาะในส่วนของการให้ความช่วยเหลือกับลาวนั้น จะเห็นปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ได้ค่อนข้างชัดเจน ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ทั้งนี้เนื่องจากลาวรับความช่วยเหลือจากไทยมากที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ ที่รับความช่วยเหลือจากไทย ซึ่งหาก

ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ได้รับการแก้ไข การให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการ
ของไทยต่อลาว ก็จะก่อให้เกิดประโยชน์มากขึ้นทั้งต่อประเทศผู้ให้และประเทศผู้รับ



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย