

บทที่ 8

นโยบายและการบริหารนโยบายการให้ความช่วยเหลือ ทางเศรษฐกิจและวิชาการของไทยต่อลาว

3.1 ความเป็นมาของการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการของไทยต่อลาว ก่อน พ.ศ. 2534

การให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการของไทยกับต่างประเทศในช่วงก่อน พ.ศ. 2534 นั้น เป็นการช่วยเหลือซึ่งมีมูลค่าไม่มากนัก ซึ่งแบ่งออกได้เป็นสองรูปแบบ รูปแบบแรกได้แก่ การให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแก่ประเทศที่ประสบภัยพิบัติทางธรรมชาติต่าง ๆ ซึ่งมักเกิดขึ้นทุกปี การให้ความช่วยเหลือในลักษณะดังกล่าวไม่ได้มีโครงการที่แน่นอน ทั้งนี้เนื่องจากการให้ความช่วยเหลือขึ้นอยู่กับอุบัติเหตุ ซึ่งไม่สามารถคาดคะเนได้ว่าจะเกิดขึ้นเมื่อใด ในการนี้ การให้ความช่วยเหลือส่วนใหญ่เป็นการให้ความช่วยเหลือจากศักยภาพของประเทศเป็นหลัก ซึ่งส่วนใหญ่แล้วได้แก่ การช่วยเหลือโดยการให้ข่าวสาร ต่อมาในระยะหลังเมื่อเศรษฐกิจของไทยเติบโตมากขึ้น จึงได้มีการให้ความช่วยเหลือในลักษณะที่แตกต่างออกไปบ้าง เช่น ให้ความช่วยเหลือเป็นยารักษาโรคและเงินสด (โปรดดูภาคผนวกที่ 1)

ส่วนรูปแบบที่สองได้แก่ การให้ความช่วยเหลือทางวิชาการในกรอบของกรมวิเทศสหการ ซึ่งการให้ความช่วยเหลือในรูปแบบดังกล่าวเริ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2497 เมื่อไทยได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกแผนโคลัมโบ (Columbo Plan) (พิเชต สุนทรพิพิธ, 2535: 1) แผนโคลัมโบดังกล่าวเป็นความร่วมมือกันทางเศรษฐกิจและทางวิชาการโดยมีประเทศต่าง ๆ 26 ประเทศร่วมเป็นสมาชิก (โปรดดูภาคผนวกที่ 2) ในประเทศที่เข้าร่วมในแผนโคลัมโบ 26 ประเทศนั้น เป็นประเทศผู้อุดหนุนโครงการ 6 ประเทศและเป็นประเทศผู้รับทุน 20 ประเทศ ซึ่งลาวได้ร่วมเป็นสมาชิกด้วย (มณีมัย รัตนมณี, 2521:

99) การให้ความช่วยเหลือของไทยต่อต่างประเทศในระยะเริ่มต้นนั้น เป็นไปในลักษณะของการให้ความร่วมมือแก่ประเทศสมาชิกแผนโคลัมโบ โดยไทยรับเป็นผู้จัดการฝึกอบรมและการดูงาน ตลอดจนการศึกษาในไทยให้แก่ผู้รับทุนจากประเทศสมาชิก (พิเชต สุนทรพิพิธ, 2535: 1) ในการนี้ ไทยได้ร่วมออกค่าใช้จ่ายบางส่วนสมทบกับเงินสนับสนุนจากแหล่งผู้ให้ด้วย ไทยได้ร่วมมือกับประเทศผู้ให้ เช่น อังกฤษ ญี่ปุ่น แคนาดาและออสเตรเลีย จัดหลักสูตรฝึกอบรมและดูงานให้แก่ประเทศสมาชิกอื่น ๆ เช่น ปากีสถาน ศรีลังกา อิหร่าน มาเลเซีย รวมทั้งลาว โดยหลักสูตรเหล่านี้ส่วนใหญ่จะเป็นหลักสูตรดูงานหรือการฝึกอบรมระยะสั้นในด้านการเกษตร การสาธารณสุขและการศึกษา ต่อมาในปี พ.ศ. 2507 ไทยจึงได้เริ่มให้ความช่วยเหลือในลักษณะของทุนรัฐบาลไทย โดยใช้งบประมาณทั้งหมดของไทยฝ่ายเดียว (พิเชต สุนทรพิพิธ, 2535: 1) การให้ความช่วยเหลือในลักษณะของทุนรัฐบาลนั้น ต่อมาได้ขยายการให้ความช่วยเหลือออกไปครอบคลุมถึงประเทศที่ไม่ใช่สมาชิกแผนโคลัมโบด้วย เช่น ประเทศในทวีปแอฟริกาและแปซิฟิก ในปัจจุบันประเทศไทยได้ให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศต่าง ๆ จำนวนกว่า 40 ประเทศ (โปรดดูภาคผนวกที่ 3) ในการนี้ ลาวเป็นประเทศที่ได้รับทุนมากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นที่ได้รับทุนจากรัฐบาลไทย

ในระยะเริ่มต้นของการเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือนั้น ฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศไทยยังจัดอยู่ในระดับของประเทศกำลังพัฒนาในกลุ่มประเทศที่มีรายได้ต่ำ (low income level) จนถึงปัจจุบัน ซึ่งรัฐบาลไทยมีนโยบายด้านการให้ความช่วยเหลือเพิ่มมากขึ้นนั้น ฐานะทางเศรษฐกิจของไทยแม้จะเติบโตมากขึ้น แต่ก็ยังจัดอยู่ในกลุ่มประเทศที่มีรายได้ปานกลาง (middle income level) ดังนั้น ปัจจัยซึ่งมีผลต่อการพิจารณาการให้ความช่วยเหลือของรัฐบาลไทยจึงไม่ได้ผูกพันอยู่เฉพาะกับฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศแต่เพียงอย่างเดียว แต่การให้ความช่วยเหลือดังกล่าวผูกพันอยู่กับนโยบายต่างประเทศของไทยโดยภาพรวมด้วย ในการนี้ ถือได้ว่าการให้ความช่วยเหลือของรัฐบาลไทย เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายต่างประเทศในการรักษาและเสริมสร้างความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับประเทศต่าง ๆ โดยในระยะแรก การให้ความช่วยเหลือดังกล่าวมีลักษณะของการเป็นผู้ให้ในเชิงรับ (passive role) เป็นหลัก คือ เป็นการให้ตามที่ได้รับ

การขอร้องมา โดยมีได้มีการวางแผนกลยุทธ์ (strategic plan) ที่ชัดเจน (พิเชต
สุนทรพิพิธ, 2535: 30)

เป้าหมายของการให้ความช่วยเหลือของไทยแก่ต่างประเทศในช่วงก่อนปี
พ.ศ. 2534 นั้น เป็นการดำเนินงานโดยมีการกำหนดเป้าหมายทั้งในทางการเมือง
เศรษฐกิจและวิชาการ ในทางการเมือง การให้ความช่วยเหลือกับประเทศเล็ก ๆ ใน
แอฟริกาและแปซิฟิก ถือเป็นการดำเนินการเพื่อให้ประเทศต่าง ๆ เหล่านั้นสนับสนุน
ทำที่ของไทยเกี่ยวกับปัญหามลพิษในองค์การสหประชาชาติ ในทางเศรษฐกิจ การให้
ความช่วยเหลือมีผลต่อการส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างประเทศผ่านกระบวนการ
ถ่ายทอดความรู้ทางวิชาการ ซึ่งเป็นลู่ทางนำไปสู่การเปิดตลาดการค้าในตลาด
ต่างประเทศ ส่วนในทางวิชาการนั้น ไทยมีเป้าหมายในการส่งเสริมให้หน่วยงานและ
สถาบันการศึกษาในประเทศพัฒนาความสามารถในการจัดหลักสูตรต่าง ๆ เพื่อการ
ศึกษา การฝึกอบรมและการดูงานเป็นภาษาต่างประเทศเพื่อยกระดับคณาจารย์และผู้ฝึก
อบรมของไทยให้สามารถถ่ายทอดความรู้ทางวิชาการเป็นภาษาต่างประเทศได้อย่างมี
ประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ความร่วมมือดังกล่าวยังเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่และนัก
วิชาการของไทย ได้มีโอกาสเดินทางไปปฏิบัติงานในฐานะที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญใน
ต่างประเทศเพื่อเสริมสร้างประสบการณ์ และเป็นช่องทางในการสมัครเข้าปฏิบัติงาน
ในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์การระหว่างประเทศต่อไป (พิเชต สุนทรพิพิธ, 2535: 19)

ในด้านของการจัดสรรงบประมาณในระยะแรกนั้น การจัดสรรงบประมาณ
สำหรับการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศยังมีไม่มากนัก ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลยังไม่
ได้เล็งเห็นอย่างจริงจังถึงความสำคัญของการนำการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและ
วิชาการมาเป็นกลไกในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ (พิเชต สุนทรพิพิธ, 2535: 20)
นอกจากนั้น การให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2534
นั้น ส่วนใหญ่แล้วเป็นโครงการที่ค่าใช้จ่ายไม่สูงมากนัก ค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่จะเป็น
ค่าใช้จ่ายสำหรับชาวต่างประเทศซึ่งรับทุนสำหรับการฝึกอบรม ดูงานและศึกษาต่อใน

ประเทศไทย การจัดสรรงบประมาณดังกล่าวจึงได้จัดไว้ในหมวดรายจ่ายอื่นของ
งบประมาณกรมวิเทศสหการ

ตารางที่ 7
งบประมาณที่ไทยให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศ
ปี พ.ศ. 2524-2533

ปี พ.ศ.	จำนวนเงินงบประมาณ (ล้านบาท)	เพิ่มขึ้นร้อยละ
2524	7.28	-
2525	7.73	6.18
2526	8.10	4.79
2527	9.56	18.02
2528	10.42	8.10
2529	14.24	36.66
2530	17.39	22.12
2531	18.35	5.52
2532	21.30	16.08
2533	23.49	10.28

ที่มา: กรมวิเทศสหการ

ในส่วนของการให้ความช่วยเหลือกับลาวนั้น ไทยได้ให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการแก่ลาวอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ลาวได้รับเอกราช ในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม นั้น กระทรวงศึกษาธิการของไทยได้มีโครงการช่วยเหลือนักศึกษาลาวให้เข้ามาศึกษาต่อในสถาบันการศึกษาของไทย ทางด้านกระทรวง

เฉพาะงบประมาณที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมวิเทศสหการ

สาธารณชนนั้น ได้มีโครงการช่วยเหลือลาวโดยให้ความสะดวกในการศึกษาแก่นักศึกษาลาวได้เข้าศึกษาตามหลักสูตรในมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ของไทย นอกจากนี้ ยังได้ให้ความสะดวกแก่เจ้าหน้าที่สาธารณสุขของลาวในการเดินทางมาดูงานด้านสาธารณสุขของกรมต่าง ๆ ในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคของไทยอีกด้วย (ณรงค์ พ่วงพิศ, 2540: 80)

นอกจากนั้น ในด้านกระทรวงยุติธรรมก็ได้รับการติดต่อหารือมาเพื่อขอทราบระเบียบแบบแผนเกี่ยวกับราชการศาลยุติธรรม เพื่อขอความช่วยเหลือในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับหน้าที่ราชการของกระทรวงยุติธรรม และกระทรวงวัฒนธรรมของไทยก็ได้นำเสนอต่อสังฆมนตรี เพื่อพิจารณาให้ความช่วยเหลือทางด้านการศึกษาแก่พระภิกษุสามเณรของลาว ซึ่งต่อมาได้มีการให้ความช่วยเหลือลาวในด้านการศึกษาโดยมีคณะสงฆ์ไทยรับหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกด้านการศึกษาดังกล่าว (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2497 อ้างถึงใน ณรงค์ พ่วงพิศ, 2540: 80)

ในวันที่ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2498 เอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกาประจำประเทศไทยได้เข้าหารือกับกระทรวงการต่างประเทศไทยเพื่อขอให้ไทยช่วยเหลือประเทศลาวในการซื้อขายสินค้าและการส่งสินค้าผ่านแดน ในกรณีนี้ กระทรวงการต่างประเทศไทยได้ชี้แจงให้ทางเอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกาทราบว่ารัฐบาลไทยมีนโยบายที่จะช่วยเหลือลาวเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวอยู่แล้ว แต่ทุกอย่างจะต้องเป็นไปตามกฎหมาย และเมื่อลาวต้องการสิ่งใดก็ขอให้ติดต่อกับรัฐบาลไทยอย่างเป็นทางการ ซึ่งกระทรวงเศรษฐกิจจะได้อำนวยความสะดวกให้กับลาวในแต่ละกรณี (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2497 อ้างถึงใน ณรงค์ พ่วงพิศ, 2540: 81)

เนื่องจากลาวอยู่ห่างไกลจากทะเลมาก การซื้อสินค้าจากต่างประเทศจะต้องผ่านดินแดนไทยและลงแพขนานยนต์ที่จังหวัดหนองคายเพื่อไปขึ้นฝั่งลาว เมื่อรัฐบาลไทยมีนโยบายจะช่วยเหลือลาวเกี่ยวกับการขนส่งสินค้าที่จำเป็นไปลาวให้ได้รับความสะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น สหรัฐอเมริกาจึงให้ความช่วยเหลือลาวโดยการสร้างท่าเรือ

ริมฝั่งแม่น้ำโขงซึ่งอยู่ตรงข้ามกับจังหวัดหนองคาย (ฉรงค์ พ่วงพิศ, 2540: 81) การช่วยเหลือลาวทางด้านเศรษฐกิจและการค้าอีกประการหนึ่งคือการช่วยเหลือทางด้านอาหาร ทั้งนี้ รัฐบาลไทยได้จัดส่งข้าวเหนียวจำนวน 500 ตันให้แก่ประเทศลาว โดยรัฐบาลไทยได้ส่งมอบข้าวเหนียวดังกล่าวให้แก่ประเทศลาวเมื่อวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2498 ณ ท่าเรือเมืองเวียงจันทน์ ประเทศลาว ในพิธีการส่งมอบข้าวเหนียวในครั้งนั้น รัฐบาลไทยได้จัดส่งเจ้าหน้าที่กระทรวงเศรษฐกิจรวม 10 นาย โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจเป็นหัวหน้าคณะไปร่วมพิธีส่งมอบด้วย (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2498 อ้างถึงใน ฉรงค์ พ่วงพิศ, 2540: 81)

ต่อมาในปี พ.ศ. 2501 คณะรัฐมนตรีของไทยได้ลงมติเห็นชอบกับข้อเสนอของคณะกรรมการที่ปรึกษาสนเทศ ซึ่งได้เสนอแนะให้รัฐบาลไทยช่วยเหลือลาวทางด้านเศรษฐกิจและการค้า ในกรณี กระทรวงการต่างประเทศไทยได้แจ้งนโยบายดังกล่าวไปให้สถานเอกอัครราชทูตไทยประจำนครเวียงจันทน์ทราบ สถานเอกอัครราชทูตไทยประจำนครเวียงจันทน์ได้รายงานให้กระทรวงการต่างประเทศไทยทราบว่า ทางไทยน่าจะมีโครงการเพื่อชักจูงจิตใจประชาชนลาวให้มีทัศนคติที่ดีต่อประเทศไทยมากขึ้น โดยผ่านโครงการช่วยเหลือทางสังคม เช่น การส่งหน่วยแพทย์ไปช่วยเหลือลาว โดยเฉพาะตามชนบทที่กั้นดาร ทำนองเดียวกับที่ฟิลิปปินส์ได้กระทำอยู่ในลาว ซึ่งความช่วยเหลือในลักษณะดังกล่าวน่าจะมีผลต่อทัศนคติที่ดีของชาวลาวที่มีต่อไทย เพราะแพทย์ไทยได้เปรียบทางด้านภาษาพูด ทั้งชาวลาวก็นิยมรักษาพยาบาลอยู่ที่กรุงเทพฯ กันมาก เพราะฉะนั้นการดำเนินการในโครงการดังกล่าว ย่อมจะเป็นผลให้ประชาชนลาวทั้งในเมืองและชนบทที่กั้นดาร มีจิตใจรักใคร่ และเกิดความสนิทสนมกับประเทศไทยมากยิ่งขึ้น (ฉรงค์ พ่วงพิศ, 2540: 81-82)

สำหรับงบประมาณที่จะใช้ในการนี้ สถานเอกอัครราชทูตไทยประจำนครเวียงจันทน์เห็นว่า การดำเนินการในโครงการดังกล่าวจะใช้งบประมาณไม่สูงมากนัก แต่ผลที่จะได้รับทางด้านการเมืองจะมีมาก ในระยะแรกๆ นั้น ไทยควรวางโครงการว่าจะร่วมมือกับสหรัฐอเมริกา โดยทางฝ่ายไทยจะเป็นฝ่ายจัดสรรแพทย์ให้ ส่วนทางฝ่าย

สหรัฐอเมริกาจะให้ความช่วยเหลือทางการเงิน ในกรณีนี้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติว่า ให้ใช้เงินของไทยเอง ทั้งนี้ เป็นเพราะฝ่ายลาวมิได้ขอร้องให้ไทยติดต่อกับสหรัฐอเมริกา สำหรับการให้ความช่วยเหลือทางด้านการศึกษา นั้น กระทรวงการต่างประเทศของไทยได้เสนอว่ารัฐบาลไทยควรให้ความช่วยเหลือทางด้านการศึกษาแก่ลาวอย่างจริงจัง ซึ่งการให้ความช่วยเหลือทางด้านศึกษาดังกล่าวอาจดำเนินการได้ในหลายประการ

ประการแรก เป็นการส่งผู้เชี่ยวชาญไทยไปช่วยปฏิบัติงานในด้านต่าง ๆ ในกรณีนี้ กระทรวงศึกษาธิการของลาวได้เคยขอความช่วยเหลือมายังไทยแล้ว และกระทรวงศึกษาธิการก็ได้เตรียมที่จะช่วยลาวในกรณีดังกล่าว จนกระทั่งได้เตรียมผู้เชี่ยวชาญทางการศึกษาจำนวน 5 คน และคณะรัฐมนตรีก็ได้มีมติเห็นชอบแล้วในปี พ.ศ. 2503 แต่เนื่องจากเกิดการรัฐประหารในลาวขึ้นก่อนที่คณะผู้เชี่ยวชาญจะออกเดินทาง การให้ความช่วยเหลือดังกล่าวจึงได้ค้างเรื้อยมา จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2504 ฝ่ายลาวได้เร่งรัดมาอีก แต่ก็มิอุปสรรคที่รัฐบาลลาวไม่อาจให้คำรับรองในเรื่องความปลอดภัยให้กับคณะผู้เชี่ยวชาญของไทยได้ ขณะนั้นในนครเวียงจันทน์มีผู้เชี่ยวชาญชาติต่าง ๆ อยู่ มาก และที่วิทยาลัยอบรมครูก็มีอาจารย์ชาวฝรั่งเศสและอเมริกันอยู่หลายคน เอกอัครราชทูตไทยประจำนครเวียงจันทน์ได้เสนอว่า ฝ่ายไทยน่าจะดำเนินการเช่นเดียวกัน โดยการถามความสมัครใจของผู้เชี่ยวชาญที่กระทรวงศึกษาธิการได้เลือกไว้แล้ว ถ้ามีผู้เชี่ยวชาญสมัครใจที่จะไป รัฐบาลก็ควรอนุญาตให้ไปได้ และควรถือเป็นความชอบในราชการที่จะต้องไปปฏิบัติงานในที่เสี่ยงอันตรายอันอาจเกิดขึ้นได้จากสถานการณ์ในลาว ในกรณีนี้ ฝ่ายลาวยังคงต้องการความช่วยเหลือทางด้านศึกษาอยู่มาก ถ้าได้ครุ ไทยไปช่วยงานในการจัดทำหลักสูตรและตำราชั้นประถมก็จะเป็นประโยชน์ต่อความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองประเทศ ต่อมากระทรวงศึกษาธิการจึงได้ส่งคณะผู้เชี่ยวชาญไทยไปปฏิบัติงานในลาวรวม 5 คน

ในประการที่สองนั้น สมาคมแม่หญิงลาวขอทุนให้สตรีชาวลาว เดินทางมาศึกษาในไทย ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากประธานสมาคมแม่หญิงลาวได้มีหนังสือขอให้สถานเอกอัครราชทูตไทยประจำนครเวียงจันทน์ช่วยหาทุนให้สตรีชาวลาวจำนวน 9 คน

เดินทางมาศึกษาและอบรมในไทย โดยมีความประสงค์จะให้เข้าอบรมในแขนง
 วิทยาการต่าง ๆ เช่น การก่อตั้งโรงงานทอผ้า การจัดการศึกษาระดับอนุบาล การช่าง
 แบบเรียนลัด และการพัฒนาท้องถิ่น ในการส่งคนมาศึกษาอบรมนี้ ทางสมาคมไม่มีทุน
 และเคยได้รับความช่วยเหลือจากมูลนิธิเอเซียมาเรียนการเรือนและการพยาบาลในไทย
 มาก่อนแล้วเป็นจำนวน 13 คน (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2505 อ้างถึงใน ฌรงค์
 พวงพิศ, 2540: 82-83)

ในประเด็นดังกล่าวนี้ เอกอัครราชทูตไทยประจำลาวเห็นว่า แม้การร้องขอ
 จะมาจากสมาคมแม่หญิงลาวและมีใ้การร้องขอจากรัฐบาลลาว แต่โดยที่ระยะเวลา
 อบรมเป็นระยะเวลาอันสั้นและประธานสมาคมแม่หญิงลาวเป็นผู้มีความสนใจต่อการ
 ศึกษาของไทย จึงน่าจะหาทางช่วยเหลือในขั้นต้น โดยอาจขอให้สมาคมสตรีแห่งชาติ
 รับไปพิจารณา หากไม่เป็นผลและจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องให้ความช่วยเหลือ จึงขอให้
 กระทรวงศึกษาธิการพิจารณาต่อไป ในเรื่องนี้ กระทรวงการต่างประเทศเห็นว่าควร
 สนับสนุน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการส่งผู้เชี่ยวชาญไทยไปช่วยลาว ในการนี้ สำนัก
 บริหารของนายกรัฐมนตรีเห็นว่าสมควรให้การสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือ เพราะ
 เรื่องนี้เป็นนโยบายของรัฐบาลอยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม สำหรับเรื่องโรงงานทอผ้า นั้น
 รัฐบาลไทยเห็นว่าฝ่ายลาวมีความรู้ความก้าวหน้าเกี่ยวกับเรื่องนี้ดีอยู่แล้ว จึงยังไม่จำเป็น
 ในการมาฝึกอบรมเรื่องดังกล่าวในไทย (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2505 อ้างถึงใน
 ฌรงค์ พวงพิศ, 2540: 83)

การให้ทุนการศึกษาของไทยต่อลาวนั้น เป็นการให้ความช่วยเหลือที่มีอยู่
 อย่างต่อเนื่อง ในช่วงปี พ.ศ. 2510 ถึง พ.ศ. 2517 ไทยได้ให้ทุนการศึกษาแก่ลาวจำนวน
 71 ทุนและส่งผู้เชี่ยวชาญในด้านต่าง ๆ ไปลาว 60 คน ในช่วงดังกล่าวได้มีนักศึกษาลาว
 เข้ามาศึกษาในไทยเป็นจำนวนมาก ในปี พ.ศ. 2516 นั้น มีนักศึกษาลาวศึกษาอยู่ใน
 ไทยเป็นจำนวนถึง 114 คน โดยเป็นนักศึกษาที่ศึกษาในสาขาเกษตรศาสตร์ 38 คน
 สาขาวิทยาศาสตร์ทั่วไป 3 คน สาขาวิศวกรรมศาสตร์ 15 คน สาขาแพทยศาสตร์ 2 คน
 สาขาเศรษฐศาสตร์ 1 คน สาขานิติศาสตร์ 26 คน สาขาศึกษาศาสตร์ 14 คน และศึกษา

ด้านวิชาชีพทั่วไป 15 คน (Chapheng Banthongsakd, 1974: 45 - 47) นอกจากการให้ความช่วยเหลือในรูปของทุนการศึกษาแล้ว ไทยยังได้ให้ความช่วยเหลือในรูปของเงินและวัสดุสิ่งของแก่ลาวด้วย ในปี พ.ศ. 2518 ไทยได้ให้ความช่วยเหลือเป็นเงินแก่ลาวสองครั้ง โดยครั้งแรกเป็นเงินจำนวน 5 ล้านบาท (Bunyaraks Ninsananda et al, 1977: 6) และครั้งที่สองเป็นเงินจำนวน 15 ล้านบาท (ขจัตถัย บุรุษพัฒน์, 2531: 50) นอกจากนั้น ไทยยังได้ให้ข่าวสารและสุกรแก่ลาวอีกด้วย โดยข่าวสารและสุกรดังกล่าวมีมูลค่า 3 ล้านบาทและ 7 ล้านบาท ตามลำดับ (Bunyaraks Ninsananda et al, 1977: 6) และไทยได้ตกลงที่จะให้ความร่วมมือทางวิชาการ โดยการให้ที่นั่งในสถาบันการศึกษาของไทย เพื่อให้นักเรียนและนักศึกษาลาวได้มีโอกาสมาเรียนในไทยเพิ่มขึ้น (ขจัตถัย บุรุษพัฒน์, 2531: 50)

แม้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับลาวจะตึงเครียดมากขึ้น ภายหลังจากเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองในลาวในปี พ.ศ. 2518 แต่ไทยก็ยังคงแสดงท่าทีค่อนข้างผ่อนปรนต่อการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการต่อลาว ดังจะเห็นได้ว่า คณะกรรมการการต่างประเทศ สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งประชุมเพื่อพิจารณาปัญหาความสัมพันธ์ไทย - ลาว ภายหลังจากการเกิดกรณีการยิงเรือตรวจการไทยในแม่น้ำโขง ยังคงเสนอแนะให้รัฐบาลดำเนินการให้ความช่วยเหลือดังกล่าวแก่ลาวต่อไป โดยเชื่อว่านโยบายดังกล่าวจะเป็นการแสดงให้เห็นว่าไทยต้องการเป็นเพื่อนบ้านที่ดีกับลาว (ขจัตถัย บุรุษพัฒน์, 2531: 39) ในกรณี ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช นายกรัฐมนตรี ได้ยื่นยันเจตจำนงของไทยในประเด็นดังกล่าวโดยกล่าวว่า

...ปัญหาระหว่างไทยกับลาวนี้ ทางรัฐบาลไทยพยายามผ่อนปรนตลอดมาด้วยความเห็นอกเห็นใจ แม้เกิดเหตุการณ์ดังกล่าวนี้แล้ว คณะรัฐมนตรีก็ยังมีมติที่จะให้ความช่วยเหลือเรื่องข่าวสารแก่ประเทศลาวตามที่ตกลงใจไปแล้ว... (ขจัตถัย บุรุษพัฒน์, 2531: 52)

ในช่วงรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ซึ่งได้มีความพยายามปรับปรุงความสัมพันธ์กับลาวนั้น ไทยได้ให้ความช่วยเหลือโดยการส่งข่าวสาร ข่าวหนังสือและเกลือไปช่วยลาวในปี พ.ศ. 2521 คิดเป็นมูลค่า 742,200 บาท โดยใช้งบประมาณภายใต้โครงการความช่วยเหลือของไทย (TICP) (พิเชต สุนทรพิพิธ, 2535: 24) อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากการรุกรานกัมพูชาโดยเวียดนามซึ่งมีผลทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับประเทศในอินโดจีนตึงเครียดมากขึ้น การให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการของไทยต่อลาวจึงได้ชะงักงันไประยะหนึ่ง

โดยสรุปแล้ว อาจสามารถกล่าวได้ว่าการดำเนินงานด้านการให้ความช่วยเหลือของไทยแก่ต่างประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การให้ความช่วยเหลือต่อลาวในช่วงก่อน พ.ศ. 2534 นั้น มีความก้าวหน้าในระดับหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การส่งเสริมและพัฒนาขีดความสามารถของหน่วยงานและสถาบันการศึกษาของไทยในการจัดหลักสูตร การจัดการศึกษา รวมทั้งการฝึกอบรม ตลอดจนการจัดส่งนักวิชาการไทยไปปฏิบัติงานในฐานะผู้เชี่ยวชาญเพื่อให้มีการถ่ายทอดความรู้ทางเทคโนโลยีและวิชาการ อย่างไรก็ตาม ในส่วนของเป้าหมายด้านการส่งเสริมและหาช่องทางเพื่อการเปิดตลาดการค้าและหาทางแนะนำผลิตภัณฑ์ที่ผลิตได้ในประเทศยังไม่มีผลสำเร็จมากนัก เนื่องจากไทยยังมีศักยภาพในทางเศรษฐกิจจำกัด นอกจากนี้ ความตึงเครียดของสถานการณ์ในอินโดจีนภายหลังจากที่เวียดนามรุกรานกัมพูชาก็มีผลทำให้การให้ความช่วยเหลือของไทยต่อลาวชะงักงัน ซึ่งมีผลทำให้ความช่วยเหลือซึ่งมีมาตั้งแต่ลาวได้รับเอกราชขาดช่วงไประยะหนึ่ง

8.2 นโยบายและการบริหารการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการของไทยต่อลาวในช่วง พ.ศ. 2534 ถึง พ.ศ. 2540

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2530 เป็นต้นมา สถานการณ์ด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้รอบประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่เอื้ออำนวยต่อการปรับปรุงส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่าง

ประเทศให้มีความใกล้ชิดและสนิทสนมยิ่งขึ้น ความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและการล่มสลายของสหภาพโซเวียตรวมทั้งการปรับแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจของเวียดนามมีผลทำให้บทบาทของทั้งสองประเทศดังกล่าวในภูมิภาคอินโดจีนแข็งแกร่งน้อยลง นอกจากนั้น การปรับระบบเศรษฐกิจของลาวไปสู่ระบบที่เปิดมากขึ้น ทำให้ลาวต้องพัฒนาความสัมพันธ์กับประเทศในโลกเสรีมากขึ้น ในขณะเดียวกัน สภาวะเศรษฐกิจภายในของไทยก็ได้มีการเจริญเติบโตและขยายตัวในอัตราที่สูงติดต่อกันนานหลายปี ภาคอุตสาหกรรมและการผลิตของประเทศได้มีการพัฒนาและปรับตัวจากการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าเป็นการผลิตเพื่อการส่งออก รายได้จากการส่งสินค้าออกไปจำหน่ายต่างประเทศเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องและเป็นแหล่งรายได้หลักที่สำคัญของประเทศ การดำเนินงานของภาครัฐกิจเอกชนมีการขยายตัว และปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปของทั้งภายในและภายนอกประเทศและมีบทบาทสำคัญเป็นอันมากในการกระตุ้นให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างต่อเนื่อง ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลไทยในสมัยนายกรัฐมนตรีอานันท์ ปันยารชุน จึงเห็นว่าเป็นการเหมาะสมที่ไทยจะได้ทบทวนการดำเนินการเสริมสร้างความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านและประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับแนวทางการดำเนินงานด้านการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการแก่ต่างประเทศ ซึ่งได้มีการดำเนินการมาเป็นเวลานานกว่า 20 ปี เพื่อให้เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายต่างประเทศในการรักษาและเสริมสร้างความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับประเทศต่าง ๆ (กรมวิเทศสหการ, 2534: 1) ในกรณีนี้ รัฐบาลในขณะนั้นเชื่อว่าการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศดังกล่าวจะเป็นเครื่องมือในการสนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องและธุรกิจภาคเอกชนในการส่งเสริมการส่งสินค้าออก การขยายการลงทุนและการจ้างแรงงานไทยในต่างประเทศ ตลอดจนจะมีผลต่อการส่งเสริมการท่องเที่ยวไทยรวมทั้งจะเป็นการรักษาและส่งเสริมภาพพจน์ที่ดีของประเทศไทยในต่างประเทศอีกด้วย (กรมวิเทศสหการ, 2534: 1)

3.2.1 การเพิ่มบทบาทของไทยในการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและ วิชาการแก่ต่างประเทศ

สภาวะแวดล้อมระหว่างประเทศที่เอื้ออำนวยประกอบกับทัศนคติของผู้นำไทยในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ที่มุ่งเน้นความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้านได้ก่อให้เกิดการตื่นตัวอันนำมาซึ่งการผลักดันให้มีการปรับปรุงความสัมพันธ์และเสริมสร้างความเข้าใจอันดีกับประเทศเพื่อนบ้าน อย่างไรก็ตาม ความร่วมมือทางเศรษฐกิจในช่วงดังกล่าวเป็นการเน้นไปที่การค้าและการลงทุนของไทยในอินโดจีนเป็นหลัก ส่วนการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการในฐานะเป็นเครื่องมือในการเสริมสร้างความสัมพันธ์ยังไม่ได้มีการดำเนินการอย่างจริงจังมากนัก ดังจะเห็นได้จากงบประมาณการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการแก่ต่างประเทศของไทยซึ่งไม่ได้เพิ่มขึ้นมากนักในช่วงดังกล่าว

รัฐบาลในสมัยนายกรัฐมนตรีอานันท์ ปันยารชุน ได้เล็งเห็นความสำคัญของการใช้เครื่องมือดังกล่าวในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ จึงได้เพิ่มงบประมาณในการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศมากขึ้น โดยแต่เดิมนั้นได้มีการตั้งงบประมาณดังกล่าวไว้ในปีงบประมาณ 2534 และ 2535 เป็นจำนวนเงิน 36 ล้านบาท และ 43 ล้านบาท ตามลำดับ ในกรณีนี้ รัฐบาลได้อนุมัติงบประมาณพิเศษในช่วงกลางปีงบประมาณ 2534 เพิ่มเติมอีก 200 ล้านบาทสำหรับปีงบประมาณ 2534 และ 2535 และนับจากปีงบประมาณ 2535 เป็นต้นมา งบประมาณในส่วนดังกล่าวก็ได้เพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง (พิเชต สุนทรพิพิธ, 2535: 45)

การให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการนี้ มุ่งหวังที่จะให้การดำเนินการดังกล่าวเป็นกลไกอย่างหนึ่งในการสนับสนุนนโยบายต่างประเทศของไทยในการลดระดับความขัดแย้งทางการเมืองและภัยคุกคามที่มีต่อประเทศไทย โดยหันมาเน้นการบูรณะและพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเพื่อนบ้านที่ทรุดหนักจากภัยสงครามอันต่อเนื่องมายาวนานนับสิบปี ในกรณีนี้ เป็นที่เชื่อกันในขณะนั้นว่า ไทยอยู่ในฐานะที่มี

ความเหมาะสมในการเป็นผู้ประสานประโยชน์ทางเศรษฐกิจและวิชาการกับกลุ่มประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคนี้ได้ ทั้งนี้เนื่องจากปัจจัยต่าง ๆ ที่เหมาะสมหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นพิจารณาจากสภาพภูมิศาสตร์และความใกล้ชิดด้านสังคม ศาสนา และวัฒนธรรม หรือพิจารณาจากศักยภาพทางเศรษฐกิจและวิชาการของไทย (พิเชต สุนทรพิพิธ, 2535:

2)

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าการให้ความสำคัญกับการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้ความช่วยเหลือกับประเทศเพื่อนบ้านของไทยนั้น เป็นผลมาจากแรงผลักดันทางด้านนโยบายต่างประเทศเป็นหลัก ประกอบกับศักยภาพทางเศรษฐกิจและวิชาการของไทยได้พัฒนาขึ้นมาถึงระดับหนึ่ง ซึ่งเป็นระดับที่เชื่อกันในขณะนั้นว่า ศักยภาพทางเศรษฐกิจดังกล่าวสามารถใช้เป็นตัวเชื่อม (bridging gap) ระหว่างเศรษฐกิจที่พัฒนาในระดับสูง เช่น เศรษฐกิจของประเทศที่พัฒนาแล้วในประเทศตะวันตกและญี่ปุ่นกับเศรษฐกิจที่ล่าหลัง เช่น เศรษฐกิจของประเทศอินโดจีนและพม่าได้ (พิเชต สุนทรพิพิธ, 2535: 2) สภาพดังกล่าวทำให้ไทยต้องเปลี่ยนสถานะจากประเทศผู้รับความช่วยเหลือเป็นหลัก ไปเป็นประเทศที่ทั้งให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการ และเป็นผู้รับความช่วยเหลือในขณะเดียวกัน เนื่องจากในบางด้านของการพัฒนานั้น ไทยยังคงมีความจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลืออยู่ อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่าบทบาทของไทยในการเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการแก่ต่างประเทศมีแนวโน้มที่จะเติบโตขึ้นเรื่อย ๆ ในขณะที่การรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศมีแนวโน้มลดลง

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าไทยจะได้มีการกำหนดเป้าหมายกว้าง ๆ เกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศดังกล่าวมาแล้วข้างต้นก็ตาม แต่เนื่องจากการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศในอดีตที่ผ่านมา ก่อนปี พ.ศ. 2534 ไม่มีความสำคัญมากนัก ดังนั้นจึงไม่ได้มีการกำหนดนโยบายอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม จนกระทั่งในสมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ซึ่งได้เริ่มให้ความสนใจกับการกำหนดนโยบายดังกล่าว จึงได้มีการมอบหมายให้กรมวิเทศสหการจัดทำแผนการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศขึ้น โดยเน้นที่การให้ความ

ช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการ ในฐานะเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายต่างประเทศต่อกลุ่มประเทศเพื่อนบ้านที่มีชายแดนประชิดหรือกลุ่มประเทศที่อยู่ในภูมิภาคนี้หรือภูมิภาคอื่น ๆ ที่มีศักยภาพในการตอบสนองความต้องการทางเศรษฐกิจผลประโยชน์ทางการเมืองและความมั่นคงของไทย รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินงานของภาครัฐและเอกชนของไทยในการส่งออกและลงทุนในต่างประเทศ ในช่วงนี้จะได้เห็นได้อย่างชัดเจนมากขึ้นถึงการที่รัฐบาลให้ความสนใจกับการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศในฐานะเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ ดังจะเห็นได้จากการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาของรัฐบาลพลเอกสุจินดา คราประยูร ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 ซึ่งนับเป็นครั้งแรกในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาซึ่งมีการกล่าวถึงการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการแก่ต่างประเทศ ในฐานะเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายต่างประเทศโดยกล่าวว่า

.....ส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจ วิชาการ วัฒนธรรมและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์กับประเทศต่าง ๆ ทั้งระดับทวิภาคีและพหุภาคี เพิ่มบทบาทของไทยในการช่วยเหลือและสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจแก่ประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งกำลังอยู่ในระยะบูรณะฟื้นฟูประเทศโดยการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ วิชาการ และสังคม (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2535: 41)

ต่อมาเมื่อมีการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2535 ก็ได้มีการระบุถึงการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการแก่ต่างประเทศเช่นกันโดยระบุว่า

.....ส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจ วิชาการ วัฒนธรรมและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์กับประเทศต่างๆทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี โดยเพิ่มบทบาทของไทยในการช่วยเหลือและสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจแก่ประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะประเทศเพื่อนบ้าน อันจะเป็นการกระชับความสัมพันธ์และความเข้าใจระหว่างประชาชนชาวไทยกับประชาชนของประเทศเหล่านั้น..... (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2535: 9)

ความเชื่อมั่นของรัฐบาลและหน่วยงานของไทยเกี่ยวกับศักยภาพของไทยในการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศนั้น สามารถเห็นได้อย่างชัดเจนจากการแถลงนโยบายของรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา ต่อรัฐสภาในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2538 ซึ่งระบุฐานะของไทยในประชาคมโลกว่า

....ปรับเปลี่ยนฐานะจากประเทศผู้รับการช่วยเหลือสู่การเป็นประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศเพื่อนบ้าน.. (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2538: 13)

แนวความคิดเกี่ยวกับความพร้อมของไทย ในการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับประเทศเพื่อนบ้านดังกล่าวของผู้นำในรัฐบาลและหน่วยงานราชการของไทยที่เกี่ยวข้องนั้น ได้สะท้อนออกมาอย่างชัดเจนในรูปของการจัดทำแผนการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศ

3.2.2 “แนวทางการดำเนินงานด้านการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการแก่ต่างประเทศ” และแนวทางในการให้ความช่วยเหลือลาว

ในแผนการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศที่ใช้ชื่อว่า “แนวทางการดำเนินงานด้านการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการแก่ต่างประเทศ ” ซึ่ง

จัดทำขึ้นโดยกรมวิเทศสหการในปี พ.ศ. 2534 นี้ ได้กำหนดเป้าหมายหลักไว้ 4 ประการ เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินนโยบายดังกล่าว

ในประการแรกนั้น เป็นการมุ่งที่จะใช้ความช่วยเหลือที่ให้กับต่างประเทศเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการส่งเสริมและพัฒนาความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิด ด้านการเมือง เศรษฐกิจ วิชาการและวัฒนธรรมแก่ประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับประเทศเพื่อนบ้านเช่น ลาว กัมพูชา พม่า ฯลฯ เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ดีต่อกันอันจะนำไปสู่สันติภาพที่ถาวรในที่สุด ประการที่สอง เป็นการมุ่งที่จะใช้การให้ความช่วยเหลือนี้เป็นเครื่องมือสนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง และธุรกิจภาคเอกชน ในการส่งเสริมการส่งสินค้าออก การขยายการลงทุน การจ้างแรงงานไทยในต่างประเทศและการส่งเสริมการท่องเที่ยวในประเทศไทย ส่วนในประการที่สามนั้น แผนฯ ได้วางเป้าหมายที่จะใช้การให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศ เพื่อเผยแพร่ความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ วิชาการ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และปลูกฝังค่านิยมและความรู้สึกที่ดีต่อไทย ส่วนประการสุดท้ายนั้น เป็นการใช้การให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศเพื่อส่งเสริมให้หน่วยงาน สถาบันการศึกษาและนักวิชาการทั้งในภาครัฐและเอกชนของไทยได้มีโอกาสพัฒนาขีดความสามารถในเชิงวิชาการให้ก้าวหน้าต่อไป (กรมวิเทศสหการ, 2534: 1-2)

ในด้านของรูปแบบการให้ความช่วยเหลือนั้น แผนฯ ได้กำหนดรูปแบบในลักษณะที่คล้ายคลึงกับความช่วยเหลือที่ประเทศไทยเคยได้รับจากต่างประเทศ ในการนี้ แผนฯ เห็นควรให้มีการจัดส่งนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญของไทยไปปฏิบัติงานตามโครงการที่ได้ตกลงร่วมกันในต่างประเทศ ตลอดจนจัดให้ผู้รับทุนจากต่างประเทศเดินทางมาศึกษา ฝึกอบรมและดูงานในไทย ในด้านของการให้ความช่วยเหลือเป็นวัสดุอุปกรณ์นั้น เน้นการให้ความช่วยเหลือด้านวัสดุอุปกรณ์ โดยคัดเลือกผลิตภัณฑ์ที่ผลิตได้ในไทย เพื่อเป็นการแนะนำสินค้าและผลิตภัณฑ์ที่ไทยผลิตได้ และเพื่อให้เกิดความคุ้นเคยและนิยมในสินค้าไทย

ในประเด็นเกี่ยวกับการให้ความร่วมมือกับรัฐบาลต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศนั้น ได้มีการกำหนดรูปแบบให้มีความร่วมมือกับรัฐบาลต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศที่เป็นผู้ให้ทุนแก่ต่างประเทศ โดยไทยให้ความร่วมมือในการดำเนินงานเมื่อได้รับการร้องขอ ทั้งนี้ อาจขยายการให้ความช่วยเหลือครอบคลุมไปถึงด้านผู้เชี่ยวชาญและอุปกรณ์ด้วยในกรณีที่มีความพร้อมมากขึ้น

ในการนี้ ได้มีการกำหนดให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศด้วย โดยเน้นที่การให้ความช่วยเหลือในด้านก่อสร้าง โดยคัดเลือกโครงการที่มีขนาดย่อม และให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารโครงการ นอกจากนี้ การมีความเข้าใจที่ถูกต้อง ตลอดจนประสิทธิภาพของการให้ความช่วยเหลือก็นับได้ว่าเป็นสิ่งสำคัญ ในการนี้ จึงได้มีการกำหนดให้มีการเชิญเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐบาลต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่จากประเทศเพื่อนบ้านมาดูงานและร่วมปรึกษาหารือกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยที่เกี่ยวข้องเป็นครั้งคราวในฐานะแขกของรัฐบาล รวมทั้งจัดส่งคณะเจ้าหน้าที่ด้านวิชาการจากประเทศไทยไปร่วมปรึกษาหารือในการกำหนดรายละเอียดของความร่วมมือต่อกันด้วย นอกจากนี้ แผนฯ ยังได้ระบุให้มีการจัดการประชุมร่วมประจำปีเพื่อทบทวนและติดตามผลการดำเนินงานด้วย (กรมวิเทศสหการ, 2534: 6)

ในการนี้ เพื่อให้การดำเนินนโยบายและการจัดสรรงบประมาณเป็นไปอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ จึงได้มีการจัดกลุ่มของประเทศเป้าหมายในการให้ความช่วยเหลือออกเป็น 4 กลุ่ม (กรมวิเทศสหการ, 2535: 2) โดยกลุ่มที่หนึ่ง ได้แก่ ประเทศเพื่อนบ้านของไทย คือ ลาว พม่า กัมพูชา และ เวียดนาม ส่วนกลุ่มที่สอง ได้แก่ ประเทศต่าง ๆ ในเอเชียใต้ แอฟริกา หมู่เกาะในแปซิฟิก ตะวันออกกลาง ยุโรป ตะวันออกและอเมริกาใต้ ส่วนกลุ่มที่สาม ได้แก่ ประเทศอาเซียนและกลุ่มที่สี่ ได้แก่ ประเทศอื่น ๆ ที่ไม่ได้จัดไว้ในทั้ง 3 กลุ่มดังกล่าว (โปรดดูภาคผนวกที่ 4)

ในแผนฯ ดังกล่าวนี้อ ได้มีการกำหนดกลยุทธ์ในการให้ความช่วยเหลือไว้อย่างชัดเจนเป็นครั้งแรก สำหรับในกลุ่มลำดับความสำคัญที่หนึ่งซึ่งเป็นกลุ่มที่สำคัญที่สุดและได้รับความช่วยเหลือจากไทยมากที่สุดนั้น ได้มีการจัดให้มีแผนความช่วยเหลือระยะสั้นเป็นรายประเทศ (country program) โดยมีกำหนดเวลา 2 ปี (ปีงบประมาณ 2535-2536) และกำหนดเงินช่วยเหลือในแต่ละปีอย่างชัดเจน โดยแผนฯ ได้ระบุให้จัดสรรงบประมาณความช่วยเหลือของไทยไม่น้อยกว่าร้อยละ 60 ของงบประมาณการให้ความช่วยเหลือทั้งหมด ให้แก่ประเทศในกลุ่มลำดับความสำคัญที่หนึ่งนี้ และกระจายการบริหารงานและงบประมาณความช่วยเหลือให้แก่หน่วยราชการและองค์กรเอกชนที่มีแผนงานเกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศต่าง ๆ เหล่านี้

ในด้านของรูปแบบของการให้ความช่วยเหลือสำหรับประเทศกลุ่มที่หนึ่งซึ่งได้แก่ลาวและประเทศเพื่อนบ้านอื่น ๆ อันได้แก่ พม่า กัมพูชาและเวียดนามนั้น ได้มีการกำหนดรูปแบบไว้ 5 รูปแบบ ด้วยกันคือ การจัดส่งนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญของไทยไปให้คำปรึกษาและปฏิบัติงานตามโครงการที่ได้ตกลงกับประเทศผู้รับ การให้ผู้รับทุนจากต่างประเทศเดินทางมาศึกษา ฝึกอบรมและดูงานในไทย การให้ความร่วมมือกับรัฐบาลและองค์กรระหว่างประเทศที่เป็นผู้ให้ทุนมาจัดการศึกษา อบรมและดูงานในประเทศไทย การให้เงินกู้ระยะยาว การให้ความช่วยเหลือเมื่อเกิดภัยพิบัติ และการให้ความช่วยเหลือในรูปของวัสดุสิ่งของ เช่น การสร้างโรงเรียน สถานิอนามัย ฯลฯ

สำหรับแผนการให้ความช่วยเหลือเป็นรายประเทศ (country program) นั้น ได้มีการเน้นในรายละเอียดเกี่ยวกับ 4 ประเทศที่เห็นควรจัดลำดับความสำคัญไว้เป็นอันดับแรกคือ ลาว พม่า กัมพูชาและเวียดนาม โดยรายละเอียดในแผนการให้ความช่วยเหลือดังกล่าวได้ยึดถือแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเหล่านั้นเป็นแนวทางรวมทั้งการพัฒนาผสมผสานผลประโยชน์ของไทยด้านเศรษฐกิจและการลงทุนในแผนการให้ความช่วยเหลือด้วย สำหรับประเทศอื่น ๆ นอกจาก 4 ประเทศที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ได้มีการจัดทำแผนความช่วยเหลือเป็นรายภูมิภาค (regional program) ซึ่งมีลักษณะเป็นแผนในระยะยาว

เนื่องจากในขณะที่ทำแผนดังกล่าวนี้ ไทยอยู่ในช่วงที่มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว แผนฯ จึงได้ระบุให้มีการขยายรูปแบบของความช่วยเหลือจากที่เคยให้ด้านทุนการศึกษาฝึกอบรมและดูงานเป็นหลัก มาเป็นการให้บริการนักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญ วัสดุอุปกรณ์ ตลอดจนความช่วยเหลือแบบให้เปล่า (grant aid) ในโครงการขนาดย่อม นอกจากนั้น ยังได้เน้นที่การประสานงานระหว่างส่วนราชการและหน่วยงานเอกชนเกี่ยวกับการจัดทำข้อมูลความร่วมมือในการให้ความช่วยเหลือในทุกรูปแบบ เพื่อให้สามารถสนองความต้องการของทั้งหน่วยงานไทยและประเทศผู้ขอได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ตลอดจนเพิ่มบทบาทขององค์กรเอกชนในการเข้ามามีส่วนในการบริหาร โครงการและงบประมาณความช่วยเหลือในรูปแบบต่าง ๆ สำหรับทุนการศึกษาซึ่งมีมาอย่างต่อเนื่องแล้วนั้น แผนฯ ได้เน้นถึงการขยายทุนการศึกษาโดยจัดให้มีทุนการศึกษาระยะยาวระดับปริญญาตรีและปริญญาโทในประเทศไทย และให้มีทุนเพื่อเชิญเจ้าหน้าที่ระดับสูงจากประเทศเพื่อนบ้านมาพบปะหารือและเชื่อมความสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่ของไทยเป็นครั้งคราวตามความเหมาะสม (กรมวิเทศสหการ, 2534: 11)

ในด้านสาขาที่ไทยพร้อมจะให้ความช่วยเหลือนั้น จากการสำรวจสมรรถนะของหน่วยงานต่าง ๆ ของไทยโดยกรมวิเทศสหการ พบว่าไทยมีสมรรถนะที่จะให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศกำลังพัฒนาได้ในหลายสาขาได้แก่ สาขาเกษตรกรรม และป่าไม้ สาขาประมงและการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ สาขาอุตสาหกรรม สาขาพลังงาน สาขาการศึกษา สาขาสาธารณสุข สาขาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และสาขาการสื่อสาร (โปรดดูรายละเอียดของสาขาต่างๆ ในภาคผนวกที่ 5)

ในด้านงบประมาณการให้ความช่วยเหลือนั้น ในขั้นต้นของแผนดังกล่าวนี้ ได้มีการจัดสรรงบประมาณนอกเหนือจากงบประมาณที่ได้รับอนุมัติอยู่แล้ว ในปีงบประมาณปี 2534 และปี 2535 เป็นจำนวน 200 ล้านบาท และในปีงบประมาณปี 2534 นั้น แผนฯ เห็นสมควรจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมสำหรับแผนงานเร่งด่วนจำนวน 25,024,760 บาท

ในการนี้ ยังได้มีการจัดสรรทุนสำหรับการศึกษา ฝึกอบรม ดูงานตาม ที่รัฐบาลลาวเสนอขอมาจำนวน 200 ทุน โดยในส่วนของงบประมาณ ปี 2534 นั้นเดิม ได้รับอนุมัติไว้สำหรับทุนฝึกอบรมและดูงานจำนวน 135 ทุน เพื่อให้เป็นไปตามแผน ดังกล่าวจึงเห็นควรจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมสำหรับทุนฝึกอบรมและดูงานด้วย (กรม วิเทศสหการ, 2534: 12)

สำหรับปีงบประมาณ 2535 แผนดังกล่าวได้จัดสรรงบดำเนินการให้ ความช่วยเหลือในส่วนที่เหลือเป็นเงิน 174,975,240.- บาท ซึ่งรายละเอียดในประเภท ของความช่วยเหลือและมูลค่าที่จัดสรรให้แก่แต่ละประเทศนั้น ได้มีการกำหนดให้คณะ ผู้แทนไทยที่จะเดินทางไปศึกษาในภายหลังเป็นผู้พิจารณา โดยพิจารณาจากกรอบ แผนงานและแนวทางซึ่งปรากฏในแผนงานรายประเทศและกลุ่มประเทศ ภาพรวมของ แผนงานโดยทั่ว ๆ ไป จะประกอบด้วยการดำเนินการจัดทำแผนการให้ความช่วยเหลือ แก่ประเทศเพื่อนบ้าน การให้ความช่วยเหลือในรูปของทุนการศึกษา ผู้เชี่ยวชาญและ การให้เปล่า ตลอดจนการให้ความช่วยเหลือในลักษณะการแลกเปลี่ยนภายใต้โครงการ ความร่วมมือระหว่างประเทศกำลังพัฒนา (TCDC) โดยในปีงบประมาณ 2534 - 2535 นั้น แผนฯ ได้กำหนดวงเงินในการให้ความช่วยเหลือลาวเป็นเงินประมาณ 67 ล้านบาท ซึ่งมากกว่ากัมพูชา พม่าและเวียดนามซึ่งไทยกำหนดวงเงินไว้เพียงประเทศละประมาณ 20 ล้านบาทเท่านั้น (กรมวิเทศสหการ, 2534: 12)

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

งบประมาณความช่วยเหลือในความรับผิดชอบของกรมวิเทศสหการ
ซึ่งเสนอในแผนฯสำหรับงบประมาณปี 2534 และ 2535

ปีงบประมาณ 2534	25,024,760 บาท
ปีงบประมาณ 2535	174,975,240 บาท

กลุ่มที่ 1 ประเทศเพื่อนบ้าน 4 ประเทศ

-ลาว	67,847,950.- บาท
-พม่า	20,993,721.- บาท
-กัมพูชา	20,641,350.- บาท
-เวียดนาม	21,346,473.- บาท

กลุ่มที่ 2

-ประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ	48,859,951.- บาท
-------------------------	------------------

กลุ่มที่ 3

-ประเทศสมาชิกกลุ่มอาเซียน	20,316,555.- บาท
---------------------------	------------------

กลุ่มที่ 4

-ประเทศนอกเหนือจากกลุ่มที่ 1, 2 และ 3 ใช้งบประมาณที่ได้รับจัดสรร	
------------------------------------------------------------------	--

ที่มา : กรมวิเทศสหการ

ในการจัดทำงบประมาณในแผนดังกล่าวนี้ จะเห็นได้ว่าลาวได้รับความช่วยเหลือจากไทยเป็นมูลค่ากว่า 67 ล้านบาท ซึ่งเป็นมูลค่ามากกว่าการให้ความช่วยเหลือต่อกัมพูชา เวียดนามและพม่ารวมกัน

ในแผนฯ ดังกล่าวนี ได้มีการระบุถึงผลประโยชน์ที่คาดว่าไทยจะได้รับหากดำเนินการตามที่แผนฯวางแนวทางไว้ โดยเชื่อว่าการดำเนินการตามแนวทาง

ดังกล่าวจะมีผลดีกับไทยหลายประการ ในประการแรก การให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการตามแผนดังกล่าวนี้จะทำให้ไทยมีความสัมพันธ์ที่ดีและแน่นแฟ้นยิ่งขึ้นกับประเทศเพื่อนบ้าน ประเทศในกลุ่มอาเซียน และประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ ในทุกภูมิภาค ทั้งในระดับรัฐบาล เอกชน และในหมู่ประชาชน ประการที่สอง ความช่วยเหลือที่ให้แก่ประเทศกำลังพัฒนาต่าง ๆ จะเป็นสื่อนำไปสู่การขยายความสัมพันธ์ทางด้านการค้า การลงทุน ประการที่สาม การให้ความช่วยเหลือตามแผนดังกล่าวจะเป็นการเปลี่ยนบทบาทจากประเทศที่เน้นการรับความช่วยเหลือมาเป็นประเทศที่ให้ความสำคัญกับการให้ความช่วยเหลือมากขึ้น และจะเป็นการสะท้อนเจตนารมณ์ที่จะเพิ่มการให้ความร่วมมือในการพัฒนาระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นการเสริมสร้างภาพพจน์และเกียรติคุณของประเทศไทยในประชาคมโลก ซึ่งจะมีผลทำให้สถานะของประเทศไทยทางด้านการเมืองระหว่างประเทศดีขึ้น โดยมีผลต่อการที่ประเทศต่าง ๆ จะให้การสนับสนุนไทยในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ ทั้งในระดับภูมิภาคและในองค์การสหประชาชาติ ในประการสุดท้ายนั้น ความก้าวหน้าทางการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีของไทย จะเป็นที่ยอมรับมากขึ้นจากประเทศต่าง ๆ ที่มาให้ความช่วยเหลือและให้บริการทางด้านนี้ในประเทศไทย

สำหรับแนวทางในการให้ความช่วยเหลือแก่ลาว ซึ่งระบุไว้ในแผนฯ นั้น ได้มีการให้ความสำคัญต่อการให้ความช่วยเหลือลาวอย่างเป็นรูปธรรม โดยในระยะสั้น เป็นการมุ่งเน้นการให้ความช่วยเหลือทางการพัฒนาปัจจัยขั้นพื้นฐาน เช่น การเกษตร การสาธารณสุข การศึกษา และทรัพยากรมนุษย์ เป็นต้น ซึ่งเป็นไปตามแนวทางของคณะกรรมการความร่วมมือไทย-ลาว และการให้ความช่วยเหลือนั้น จะดำเนินการตามความต้องการของฝ่ายลาวเป็นส่วนใหญ่ (กรมวิเทศสหการ, 2534: 14) ในกรณีนี้ ฝ่ายไทยจะเสริมความช่วยเหลือในบางสาขาซึ่งเห็นว่าจะเป็นประโยชน์ ทั้งนี้ วัตถุประสงค์ระยะสั้นในการให้ความช่วยเหลือของฝ่ายไทยนั้น คำนึงถึงการเสริมสร้างความสัมพันธ์ให้แน่นแฟ้นรวมทั้งด้านความมั่นคงเป็นหลัก (กรมวิเทศสหการ, 2534: 14) ส่วนในระยะยาวนั้น เมื่อลาวสามารถพัฒนาขึ้นมาระดับหนึ่ง การให้ความช่วยเหลือของฝ่ายไทยจะเพิ่มวัตถุประสงค์ทางการค้าและการลงทุนในลาวด้วย โดยความ

ช่วยเหลือที่ให้เป็นการผลิตทางด้านวิชาการและเศรษฐกิจไปพร้อม ๆ กัน ในระยะแรกนั้น เป็นการเร่งรื้อให้ประเทศผู้ให้องค์การระหว่างประเทศและหน่วยงานต่างประเทศต่าง ๆ ซึ่งประสงค์จะให้ความช่วยเหลือแก่ลาวได้ใช้สิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ของไทยในด้านการศึกษา ฝึกอบรม การให้ความช่วยเหลือด้านผู้เชี่ยวชาญและที่ปรึกษา ตลอดจนสนับสนุนให้มีการใช้อุปกรณ์สินค้าที่ผลิตในไทยในการให้ความช่วยเหลือแก่ลาวด้วย

แผนฯ ระบุว่า การให้ความช่วยเหลือแก่ลาวดังกล่าว จะต้องเป็นไปอย่างมีระบบโดยให้มีการประสานงานระหว่างส่วนราชการรวมทั้งภาคเอกชน อันจะทำให้ความช่วยเหลือเป็นไปในทิศทางเดียวกันและไม่เกิดความซ้ำซ้อน ทั้งนี้ให้มีการเน้นในการประสานงานกับองค์การระหว่างประเทศและประเทศอื่น ๆ ที่ให้ความร่วมมือกับลาวด้วย ลักษณะการให้ความช่วยเหลือดังที่กล่าวข้างต้นนั้น ในขั้นแรกจะเน้นหนักด้านการพัฒนาบุคลากรฝ่ายลาว ได้แก่ การจัดการศึกษา และการให้บริการผู้เชี่ยวชาญ ในระยะยาวนั้น อาจมีการพิจารณาให้ความช่วยเหลือเป็นอุปกรณ์ เงินให้เปล่า และเงินกู้ และจะมีการจัดทำแผนการให้ความช่วยเหลือของฝ่ายไทยที่จะให้แก่ลาวโดยละเอียดต่อไป (กรมวิเทศสหการ, 2534: 15)

3.2.3 การดำเนินการในการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการของไทยต่อลาวนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2534

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2534 ที่รัฐบาลไทยให้ความสำคัญกับการพัฒนาความร่วมมือกับภูมิภาคอินโดจีน ความช่วยเหลือทวิภาคีที่ให้กับประเทศลาวได้เพิ่มขึ้นเป็นลำดับจาก 42.5 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2535 ขึ้นมาจนถึง 119.1 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2538 และลาวนับเป็นประเทศที่ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลไทยสูงสุดมาโดยตลอด (กรมวิเทศสหการ, 2539 ก: 30)

ตารางที่ 8
มูลค่าความช่วยเหลือทวิภาคีที่ไทยให้แก่ลาว

หน่วย : ล้านบาท

ปี งบประมาณ	ความช่วยเหลือ ไทยทั้งสิ้น	ความช่วยเหลือที่ ไทยให้ลาว	สัดส่วนความช่วยเหลือ ที่ลาวได้รับ (%)
2534	58	31.2	53.7
2535	175	42.5	24.3
2536	203	54.5	26.8
2537	247	91.5	37.0
2538	299	119.1	39.8

ที่มา : กรมวิเทศสหการ

ในระยะแรก การให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับ
รัฐบาลลาวเน้นในเรื่องการพัฒนานุเคราะห์เป็นหลัก ประมาณสามในสี่ของงบประมาณ
ในแต่ละปีเป็นงบประมาณสำหรับค่าใช้จ่ายด้านทุนเพื่อพัฒนานุเคราะห์ทั้งในรูปแบบ
ศึกษาปริญญาตรี ปริญญาโท และทุนฝึกอบรมครูงานในสาขาต่าง ๆ ทั้งนี้เนื่องจากไทย
มีความชำนาญในการให้ความช่วยเหลือในลักษณะดังกล่าว และการจัดการศึกษา
ฝึกอบรมและครูงานให้แก่ลาวก็สามารถดำเนินการได้สะดวก เนื่องจากชาวลาวสามารถ
เข้าใจภาษาไทยได้

นอกจากความช่วยเหลือด้านการพัฒนานุเคราะห์แล้ว รัฐบาลไทยยัง
ได้ให้ความช่วยเหลือในเรื่องวัสดุอุปกรณ์ในด้านการศึกษา และสาธารณสุข ซึ่งถือเป็น
ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาปัญหา และตอบสนองความต้องการของลาวในระยะเวลา
เร่งด่วนอีกด้วย

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2531 เป็นต้นมา ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับลาว พัฒนาไปในทิศทางที่ดีขึ้นมาก ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างไทยกับลาวขยายตัว ไปอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการค้าและการลงทุน และนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2534 เป็นต้นมา หลังจากที่รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ และวิชาการแก่ต่างประเทศมากขึ้น การให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการของ ไทยต่อลาวก็ได้เพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งการให้ความช่วยเหลือในช่วงดังกล่าวได้ ขยายตัวมากขึ้นทั้งในด้านการมูลค่าและประเภทของโครงการ

โครงการในพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และ พระราชดำริของสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารีนั้น นับได้ว่าเป็นโครงการที่สำคัญเป็นอย่างมากในการเสริมสร้างความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นระหว่าง ไทยกับลาว ในระหว่างการเสด็จพระราชดำเนินเยือนลาวในช่วงวันที่ 8-9 เมษายน พ.ศ. 2537 นั้น พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานเครื่องช่วยหายใจจำนวน 3 เครื่องให้กับโรงพยาบาล 103 ของกองทัพประชาชนลาว (กระทรวงการต่างประเทศ, กรมสารนิเทศ, 2537ก: 1) นอกจากนี้ ในวันที่ 6 พฤษภาคม พ.ศ. 2537 มูลนิธิ ขาเทียมในสมเด็จพระศรีนครินทราบรมราชชนนี ร่วมกับมูลนิธิสายใจไทย โรงพยาบาล ภูมิพล กระทรวงสาธารณสุข คณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ การไฟฟ้าฝ่าย ผลิตแห่งประเทศไทยได้มอบขาเทียมให้แก่ศูนย์ฟื้นฟูคนพิการ นครเวียงจันทน์ (กระทรวงการต่างประเทศ, กรมสารนิเทศ, 2537ข: 1) ในปีเดียวกันนี้ สมเด็จพระเทพ รัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ทรงมีพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้บุคลากรของ หอสมุดแห่งชาติลาวมาศึกษาในสาขาบรรณารักษศาสตร์ ที่มหาวิทยาลัยศรีนครินทร- วิโรฒ มหาสารคาม (ทบวงมหาวิทยาลัย, สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย, 2537: 1) นอกจากนี้ พระองค์ยังได้ทรงมีพระราชดำริให้ปรับปรุงโรงเรียนวัฒนธรรมเด็กกำพร้า ในแขวงเวียงจันทน์ และในช่วงวันที่ 19-20 มีนาคม พ.ศ. 2541 นี้ สมเด็จพระเทพ- รัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ได้เสด็จฯ เยือนลาวและได้ทรงเป็นองค์ประธานใน การเปิดอ่างเก็บน้ำห้วยซอน ในแขวงเวียงจันทน์ ซึ่งเป็นอ่างเก็บน้ำที่สร้างขึ้นตาม พระราชดำริ

ในส่วนของโครงการซึ่งดำเนินงานโดยหน่วยงานของรัฐนั้น ได้มีการให้ความช่วยเหลือในลักษณะของการให้เปล่าในหลายโครงการ ในกรณีนี้ รัฐบาลไทยได้ให้ความช่วยเหลือต่อลาวทั้งในด้านการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน (infrastructure) วัสดุสิ่งของ และการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ

ในส่วนของการให้ความช่วยเหลือในการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานนั้น การปรับปรุงสนามบินหลวงพระบางถือได้ว่าเป็นการให้ความช่วยเหลือของไทยต่อลาวที่มีมูลค่ามากที่สุด ในกรณีนี้ ไทยได้ให้ความช่วยเหลือลาวในการปรับปรุงเพื่อยกระดับมาตรฐานสนามบินหลวงพระบางให้มีมาตรฐานในระดับสากล (*Bangkok Post*, 15 January 1997: 3) นอกจากนี้ ในปี พ.ศ. 2537 ไทยได้ให้ความช่วยเหลือแก่ลาวในหลายโครงการได้แก่การปรับปรุงคลินิกแม่และเด็ก โรงพยาบาลเสดถาทิราด มูลค่า 138,494 บาท โครงการพัฒนาโรงเรียนอาชีวศึกษาที่โพนโฮง โครงการก่อสร้างและพัฒนาห้องสมุดวิทยาลัยครู และสร้างโรงเรียนครู ตลอดจนโครงการพัฒนาระบบสาธารณสุข นอกจากนี้ ไทยยังได้สร้างจุดจ่ายกระแสไฟฟ้าให้แก่ลาว ในกรอบของโครงการร่วมมือด้านไฟฟ้าบึงกาฬ-ปากซันเป็นมูลค่าทั้งสิ้น 18 ล้านบาท (กรมวิเทศสหการ, 2538 ข: ภาคผนวก) ในปี พ.ศ. 2538 นั้น กระทรวงสาธารณสุขได้ให้ความช่วยเหลือลาวโดยการสร้างโรงพยาบาลในลาวซึ่งมีมูลค่า 10 ล้านบาท (*Bangkok Post*, 11 January 1995: 8) และไทยได้ตกลงให้ความช่วยเหลือลาว ในการพัฒนาระบบสาธารณสุขที่โพนโฮง* ส่วนในปี พ.ศ. 2539 นั้น กระทรวงคมนาคมได้ให้ความช่วยเหลือลาวในการซ่อมถนนความยาว 3.5 กิโลเมตรในนครเวียงจันทน์ช่วงแยกถนนท่าเตื่อ-เรือนรับรองรัฐบาล-สามแยกโพนทัน โดยโครงการดังกล่าวนี้ใช้งบประมาณทั้งสิ้นเป็น จำนวน 70.2 ล้านบาท (กระทรวงการต่างประเทศ, กรมเอเชียตะวันออก, 2539: 9)

* ระบบสาธารณสุขที่โพนโฮงนี้ เป็นโครงการที่มีทั้งการก่อสร้างโรงพยาบาล โรงปรับปรุงคุณภาพน้ำบาดาล และมีการให้ทุนฝึกอบรมเจ้าหน้าที่จำนวนหนึ่งด้วย

นอกจากนั้น ไทยยังได้ให้รางวัลไฟและอุปกรณ์แก่ลาวเพื่อก่อสร้างทางรถไฟจากกลางสะพานมิตรภาพไทย - ลาว ถึงสถานีท่านาแล้ง และไทยยังได้เห็นชอบในหลักการที่จะให้ความช่วยเหลือลาวเป็นเงิน 200 ล้านบาทสำหรับการพัฒนาสนามบินหลวงพระบางระยะที่ 2 อีกด้วย* (กระทรวงการต่างประเทศ, กรมเอเชียตะวันออกเฉียง, 2539: 9)

นอกจากการให้ความช่วยเหลือในด้านโครงสร้างพื้นฐานแล้ว ไทยก็ได้ให้ความช่วยเหลือลาวในรูปของวัสดุสิ่งของและพันธุ์สัตว์เช่นกัน ในปี พ.ศ. 2535 ไทยได้ให้อุปกรณ์ด้านสาธารณสุขแก่ลาวมูลค่า 22 ล้านบาท ส่วนในปี พ.ศ. 2536 ไทยได้ให้อุปกรณ์ด้านการศึกษาแก่ลาวมูลค่า 12 ล้านบาท และในปี พ.ศ. 2537 ไทยก็ได้ให้ความช่วยเหลือด้านอุปกรณ์การศึกษาแก่ลาวอีกเป็นมูลค่า 16 ล้านบาท (กรมวิเทศสหการ, 2539 ข: 3) นอกจากนี้ ไทยยังได้มอบหนังสือธรรมะ พระไตรปิฎก และไตรจีวร จำนวนหนึ่งให้แก่วัดต่าง ๆ ในลาวผ่านสถานเอกอัครราชทูตไทย ณ นครเวียงจันทน์ (กระทรวงการต่างประเทศ, กรมสารนิเทศ, 2537ก: 1) ในการเดินทางไปเยือนลาวโดย นายปลอดประสพ สุรัสวดี อธิบดีกรมประมงในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2538 นั้น กรมประมงได้มอบพันธุ์ปลานิล ปลาไน ปลาดุกเพียนขาวและปลานิลเทศจำนวน 500,000 ตัวให้แก่ลาว (กระทรวงการต่างประเทศ, กรมสารนิเทศ, 2538: 1) นอกจากนี้ บริษัทขนส่ง จำกัดได้ซ่อมแซมและปรับปรุงรถโดยสารและมอบให้แก่ลาว 2 คัน และในปี พ.ศ. 2539 นั้น ไทยก็ได้ให้ยานพาหนะแก่ลาวอีก 1 คัน เพื่อใช้ในการประสานงานด้านความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการไทย - ลาว นอกจากนี้ ไทยยังได้มอบเครื่องมือทางการแพทย์ให้แก่โรงพยาบาลกองทัพประชาชนลาวด้วย (กรมวิเทศสหการ 2539 ข: 5)

ในด้านการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ ไทยได้ให้ความช่วยเหลือดังกล่าวแก่ลาวอย่างต่อเนื่อง โดยในปี พ.ศ. 2534 นั้น ไทยได้ให้ทุนการศึกษาระดับ

* โครงการพัฒนาสนามบินหลวงพระบางระยะที่ 2 นี้ ในปัจจุบันกำลังประสบปัญหาในด้านงบประมาณของไทย ดังนั้นจึงมีการชะลอโครงการไว้ชั่วคราว

ปริญญาตรีและปริญญาโทแก่ลาว 30 ทุน นอกจากนั้น ยังได้ให้ทุนฝึกอบรมและดูงาน แก่ลาวอีก 133 ทุน (กระทรวงการต่างประเทศ, กรมเอเชียตะวันออก, 2534: 8) ในปี พ.ศ. 2535 ไทยได้ให้ความช่วยเหลือทางด้านการศึกษาแก่ลาวเป็นทุนทั้งสิ้น 272 ทุน โดยเป็นทุนการศึกษาระดับปริญญาตรี 19 ทุน ปริญญาโท 10 ทุน นอกจากนั้นเป็นทุน ฝึกอบรมและดูงาน (กรมวิเทศสหการ, 2539 ข: 2) ในปี พ.ศ. 2536 นั้น ไทยได้ให้ ทุนการศึกษาแก่ลาวในระดับปริญญาตรีและปริญญาโทจำนวน 60 ทุน และทุนฝึกอบรม ระยะสั้นรวมทั้งทุนดูงาน 244 ทุน (กรมวิเทศสหการ, 2539 ข: 2) นอกจากนั้น กองทัพบกไทยยังได้ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการต่อลาวในการฝึกอบรมแพทย์ให้กับกองทัพลาวจำนวน 14 คนด้วย

ในปี พ.ศ. 2537 นั้น ไทยได้ให้ทุนการศึกษาแก่ลาวจำนวน 85 ทุน โดยเป็นทุนการศึกษาในระดับปริญญาตรี 63 ทุน และเป็นทุนการศึกษาในระดับ ปริญญาโท 22 ทุน (กรมวิเทศสหการ, 2539 ข: 3) นอกจากทุนระยะยาวแล้ว สำหรับปี พ.ศ. 2537 นั้น ไทยยังได้ให้ทุนระยะสั้นแก่ลาวเป็นจำนวนมาก โดยเป็นทุนฝึกอบรม ระยะสั้นจำนวน 100 ทุน ซึ่งเป็นทุนที่เน้นการพัฒนาข้าราชการ พนักงาน และ นักวิชาการในกระทรวงต่าง ๆ ของลาว โดยเข้ารับการฝึกอบรมในหลักสูตรต่าง ๆ ซึ่งมี ระยะเวลาการฝึกอบรมตามที่ฝ่ายไทยกำหนดประมาณ 1 - 3 เดือน นอกจากนั้น ในปี พ.ศ. 2537 ไทยยังได้ให้ทุนทัศนศึกษาแก่ลาวจำนวน 50 ทุน โดยฝ่ายลาวพิจารณาจัดส่ง ข้าราชการระดับสูง ซึ่งบางหลักสูตรมีรัฐมนตรีหรืออธิบดีเป็นหัวหน้าคณะมาดูงานเป็น กลุ่ม กลุ่มละประมาณ 5-6 คน (กรมวิเทศสหการ, 2537: 5)

ในปี พ.ศ. 2538 ไทยได้ให้ทุนการศึกษาแก่ลาว 160 ทุน โดยเป็น ทุนระดับปริญญาตรี 50 ทุน และทุนระดับปริญญาโท 10 ทุน ที่เหลือเป็นทุน ฝึกอบรมและดูงาน ส่วนในปี พ.ศ. 2539 ไทยได้ตกลงให้ความช่วยเหลือลาวเป็นทุน การศึกษาจำนวน 100 ทุน โดยเป็นทุนการศึกษาในระดับปริญญาโทจำนวน 20 ทุน ทุน ฝึกอบรม 20 ทุนและทุนดูงานอีก 20 ทุน (กรมวิเทศสหการ, 2539 ข: 2) สำหรับปี พ.ศ. 2540 ไทยได้ให้ทุนแก่ลาวโดยเป็นทุนระดับปริญญาเอก 2 ทุน ทุนระดับปริญญาโท 45

ทุน ทุนฝึกอบรม 250 ทุน และทุนทัศนศึกษา 90 ทุน (กรมวิเทศสหการ, 2540: 2) และในปี พ.ศ. 2541 นั้น ลาวได้เสนอขอรับทุนการศึกษาจากไทยเป็นทุนระดับปริญญาเอก 5 ทุน ระดับปริญญาโท 40 ทุน ทุนฝึกอบรมระยะสั้น 250 ทุนและทุนทัศนศึกษา 80 ทุน (กระทรวงการต่างประเทศ, กรมเอเชียตะวันออก, 2540: 10)

นอกจากทุนการศึกษา การฝึกอบรมและการดูงานแล้ว ไทยยังได้ช่วยลาวในการปรับปรุงด้านหลักสูตร และการเรียนการสอนในหลายโครงการ ในปี พ.ศ. 2537 ไทยได้ช่วยลาวในการปรับปรุงระบบการศึกษาด้านการเกษตรของวิทยาลัยเกษตรกรรมนางบง (กรมวิเทศสหการ, 2539 ก: 4) และในปี พ.ศ. 2538 ไทยได้ให้ความช่วยเหลือลาวในการปรับปรุงหลักสูตรการพยาบาล (กรมวิเทศสหการ, 2538 ก: 3)

ในการนี้ เป็นที่เห็นได้อย่างชัดเจนว่า จุดเด่นของไทยในการให้ความช่วยเหลือลาวนั้นอยู่ที่การให้ทุนในลักษณะต่าง ๆ เป็นหลัก ดังจะเห็นได้ว่าการให้ทุนในลักษณะดังกล่าวมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง และในส่วนของทุนการศึกษานั้นมีแนวโน้มที่จะเน้นการศึกษาในระดับบัณฑิตศึกษาเพิ่มมากขึ้น ดังจะเห็นได้ว่าในปี พ.ศ. 2535 ไทยได้ให้ทุนการศึกษาระดับปริญญาโทแก่ลาวจำนวนเพียง 10 ทุน แต่ในปี พ.ศ. 2541 ไทยได้ให้ทุนการศึกษาในระดับปริญญาโทแก่ลาวถึง 45 ทุนและในปี พ.ศ. 2540 และ 2541 ลาวได้ขอให้ไทยให้ทุนการศึกษาระดับปริญญาเอกแก่นักศึกษาลาวด้วย

ส่วนการให้ความช่วยเหลือในด้านโครงสร้างพื้นฐานและวัสดุสิ่งของนั้น แม้จะเป็นการให้ความช่วยเหลือที่มีมูลค่าสูง แต่การให้ความช่วยเหลือในลักษณะดังกล่าวมีลักษณะที่ไม่ต่อเนื่องและมักขาดการวางแผนในระยะยาว ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นการให้ความช่วยเหลือตามคำขอจากลาวเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งการให้ความช่วยเหลือในโครงการขนาดใหญ่เช่น การปรับปรุงสนามบินหลวงพระบางนั้น แม้ว่าจะสามารถดำเนินการได้ แต่ก็ประสบปัญหาหลายประการในระหว่างการดำเนินการ ซึ่งมีผลต่อการเสร็จที่ช้ากว่ากำหนดและมีผลถึงงบประมาณที่เพิ่มสูงขึ้นด้วย

ความร่วมมือในรูปโครงการพัฒนา (project-type) นั้น ได้มีการริเริ่มขึ้นตั้งแต่ พ.ศ. 2537 การพัฒนาความร่วมมือในรูปโครงการจะเน้นหนักไปที่ 3 สาขา คือ สาขา การเกษตร สาขาการศึกษา และสาขาสาธารณสุข แต่ละโครงการจะเป็นตัวอย่างของ โครงการนำร่อง โดยนำประสบการณ์และบทเรียนที่ได้รับจากการแก้ปัญหาการพัฒนา ของไทยมาทดสอบในสภาพแวดล้อมของลาว ซึ่งหากได้รับความสำเร็จ ก็จะขยายผล ความสำเร็จนั้นกระจายไปยังพื้นที่อื่นในลาวต่อไป (กรมวิเทศสหการ, 2539: 31)

ในด้านการเกษตรนั้น ในปี พ.ศ. 2539 ได้มีการจัดทำข้อตกลงโครงการ (project agreement) ในโครงการปรับปรุงระบบการศึกษาด้านการเกษตร (วิทยาลัย เกษตรกรรมนาบง) เพื่อเป็นตัวอย่างสำหรับแนวทางการพัฒนาการเรียนการสอนด้าน การเกษตรแก่ลาว ในการนี้ โครงการเด่น ๆ ที่ไทยได้ให้ความร่วมมือแก่ลาว ได้แก่ โครงการพัฒนาโรงเรียนอาชีวศึกษาที่โพนโฮง ซึ่งจะเป็ต้นแบบการผลิตบุคลากรใน ระดับอาชีวศึกษาในหลายสาขา ในสาขาสาธารณสุขนั้น ได้มีโครงการพัฒนาระบบ สาธารณสุข ซึ่งเริ่มที่โรงพยาบาลโพนโฮง โดยโครงการดังกล่าวจะเป็นตัวอย่างของ การบริหารจัดการ โรงพยาบาลศูนย์ และระบบส่งต่อไปยังศูนย์บริการสาธารณสุขชุมชน

การให้ความช่วยเหลือด้านสาธารณสุขนั้น คณะกรรมการความร่วมมือทาง วิชาการไทย-ลาว ได้กำหนดให้กรมการแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข เป็นผู้รับผิดชอบ ในการกระจายอุปกรณ์ที่ได้รับความช่วยเหลือจากทางฝ่ายไทย การจัดจ่ายเครื่องมือทาง การแพทย์ที่ได้รับความช่วยเหลือให้กับแขวงต่าง ๆ ทั่วประเทศ โดยได้มุ่งกระจาย อุปกรณ์แต่ละประเภทให้กับแขวงที่มีความต้องการเร่งด่วนก่อน แขวงที่ได้รับเครื่องมือ ได้แก่ แขวงหลวงพระบาง แขวงสะหวันนะเขต แขวงอุดมไซ แขวงคำม่วน แขวง ไชยะบุรี แขวงหัวพัน

จำนวนการใช้อุปกรณ์เครื่องมือการแพทย์ที่เพิ่มขึ้นอยู่กับจำนวนผู้ป่วยที่เข้า มารับการรักษา ที่ตั้งของโรงพยาบาลและชนิดของอุปกรณ์เครื่องมือที่ได้รับ จากการ สัมภาษณ์และดูงานโรงพยาบาล 3 แห่งได้แก่ โรงพยาบาลแม่และเด็ก ศูนย์ฟื้นฟูและ

บำบัดคนพิการและโรงพยาบาลโพนโงพบว่า อุปกรณ์เครื่องมือที่ได้รับสามารถสนองความต้องการในการทำงานได้ดี เครื่องมือที่ได้รับเป็นเทคโนโลยีที่ไม่สูงนักสามารถเรียนรู้การใช้งานได้เอง ประสิทธิภาพการทำงานสูงกว่าเครื่องมือที่มีอยู่เดิมที่ใช้งานมานาน จำนวนการใช้งานของแต่ละแห่งมีจำนวนการใช้ที่แตกต่างกัน โรงพยาบาลโพนโงมีจำนวนการใช้อุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับการผ่าตัดบ่อยครั้งมากที่สุด เฉลี่ยทุกวันวันละ 2-3 ราย โดยเป็นการผ่าตัดช่องท้องเป็นส่วนใหญ่ ส่วนกล้องจุลทรรศน์นั้นใช้ในการตรวจรักษาพยาธิ แต่ก่อนนี้ โรงพยาบาลไม่มีอุปกรณ์ดังกล่าวใช้ โรงพยาบาลแม่และเด็กได้ใช้เครื่องดมยาสลบจำนวน 400-500 ครั้ง ในแต่ละปีศูนย์ฟื้นฟูและบำบัดคนพิการมีการใช้เครื่องมือที่ได้รับน้อยเนื่องจากเป็นโรงพยาบาลเฉพาะทาง คนป่วยที่รับการรักษาส่วนใหญ่เป็นคนเจ็บที่ประสบอุบัติเหตุ

ในการนี้ เครื่องมือที่ได้รับการช่วยเหลือไม่เพียงพอกับความต้องการ อุปกรณ์ที่จัดส่งให้บางชิ้นเป็นสนิมและมีปัญหาการชำรุดเล็กน้อยแต่สามารถแก้ไขได้ ที่ผ่านมามีการแจ้งชำรุดและขอซ่อมแซมอุปกรณ์เครื่องมือจาก 4 แขวง คือ แขวงหลวงน้ำทา แขวงหัวพัน แขวงเขียนขวางและแขวงพงสาตี

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา กระทรวงสาธารณสุขของลาวได้มีการดำเนินการจัดทำโครงการสำรวจความต้องการอุปกรณ์การแพทย์ของแต่ละแขวง เพื่อจัดลำดับความต้องการของแต่ละแขวง ปริมาณการขาดแคลนของแต่ละแขวง และจะนำผลการสำรวจมาใช้ในการกระจายอุปกรณ์ เครื่องมือให้แต่ละแขวง ตามความจำเป็นเร่งด่วน (มิ่งสรรพ ขาวสอาดและสมบัติ แซ่แฮ่, 2540: 193-197)

นอกจากความช่วยเหลือในสาขาหลัก 3 สาขาข้างต้นแล้ว ความช่วยเหลือจากรัฐบาลไทยก็ยังคงเปิดกว้างสำหรับสาขาอื่น ๆ ที่ยังมีความต้องการ และตรงกับสมรรถนะของไทย ที่สำคัญได้แก่ สาขาที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ ซึ่งจะช่วยสนับสนุนการปฏิรูปด้านกฎระเบียบของลาวให้รองรับต่อการเปลี่ยนระบบเป็นเศรษฐกิจแบบตลาด (กรมวิเทศสหการ, 2539 ก: 31)

ในด้านนโยบายเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือลาวในโครงการซึ่งมีลักษณะของความร่วมมือหลายฝ่ายนั้น ไทยค่อนข้างสงวนท่าทีในการให้ความช่วยเหลือลาวในรูปแบบดังกล่าว โดยไทยมีความประสงค์ที่จะให้ความช่วยเหลือในรูปแบบของการให้ความช่วยเหลือสองฝ่ายมากกว่า ซึ่งผู้แทนฝ่ายไทยได้แสดงท่าทีดังกล่าวในการประชุมเจ้าหน้าที่ระดับสูงของอาเซียนที่เกาะลังกาวิ ประเทศมาเลเซีย ในประเด็นเกี่ยวกับการจัดตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขง (Bangkok Post, 25 May 1996: 6) ดังนั้น การให้ความช่วยเหลือต่อลาวในลักษณะของความร่วมมือหลายฝ่ายนั้น จึงมีอยู่อย่างจำกัด อย่างไรก็ตาม ไทยก็ยังคงมีท่าทีในการให้ความช่วยเหลือต่อลาวในลักษณะดังกล่าวอยู่บ้าง ดังจะเห็นได้จากการประชุมคณะกรรมการร่วมไทย-ลาวซึ่งมีขึ้นที่ปักเซ ในเดือนกันยายน พ.ศ. 2540 นั้น ผู้แทนทั้งสองฝ่ายได้หารือกันถึงแผนความร่วมมือ 3 ฝ่ายในการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ โดยไทยและสิงคโปร์จะร่วมมือกันในการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการต่อลาว (Bangkok Post, 2 September 1997: 5)

3.2.4 องค์กรในการกำหนดและบริหารนโยบายการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการของไทยต่อลาว

การให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการของไทยต่อลาวในระยะแรกนั้นไม่ได้มีองค์กรที่เป็นทางการในการรับผิดชอบความร่วมมือดังกล่าวโดยตรง การให้ความช่วยเหลือในระยะแรกมักจะเป็นการให้ความช่วยเหลือตามที่ฝ่ายลาวขอมา โดยผ่านกระทรวงการต่างประเทศ และคณะรัฐมนตรีจะอนุมัติการให้ความช่วยเหลือดังกล่าวในแต่ละกรณี

ต่อมาจึงได้จัดตั้งกรอบที่เป็นทางการเพื่อประสานความร่วมมือระหว่างไทย - ลาวในประเด็นดังกล่าวขึ้น การดำเนินงานเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการของไทยแก่ลาวในปัจจุบันนั้น ดำเนินการโดยใช้กรอบที่รัฐบาลทั้งสองฝ่ายจัดตั้งขึ้น ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 2 ระดับได้แก่ คณะกรรมการร่วมว่า

ด้วยความร่วมมือไทย - ลาว ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นหัวหน้า คณะของแต่ละฝ่าย โดยคณะกรรมการดังกล่าวจะหารือกันเกี่ยวกับความร่วมมือในด้านต่าง ๆ เช่น ความมั่นคง การค้า การลงทุน การท่องเที่ยว การบิน ฯลฯ ในการนี้ ความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการจะเป็นประเด็นหลักประเด็นหนึ่งในการประชุม คณะกรรมการดังกล่าวด้วย คณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาวเริ่มประชุมเป็นครั้งแรกที่อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี ในช่วงวันที่ 15-17 สิงหาคม พ.ศ. 2534 (กระทรวงการต่างประเทศ, กรมเอเชียตะวันออก, 2534: 1) หลังจากนั้น ก็ได้มีการประชุมอย่างต่อเนื่องในทุกปี (โปรดดูภาคผนวกที่ 7) นอกจากคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว ซึ่งหารือกันในประเด็นที่ครอบคลุมเกือบทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ไทย - ลาวแล้ว ในด้านความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการนั้น ได้มีการประชุมกันเป็นการเฉพาะโดยจัดเป็นการหารือประจำปีว่าด้วยความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการระหว่างไทย-ลาว ซึ่งการประชุมหารือดังกล่าวจะมีการจัดขึ้นทุกปี โดยทั้งสองฝ่ายสลับกันเป็นเจ้าภาพ ในการนี้ กรมร่วมมือกับต่างประเทศซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการแผนการและความร่วมมือเป็นหน่วยงานหลักของฝ่ายลาวและกรมวิเทศสหการ สำนักนายกรัฐมนตรีเป็นหน่วยงานหลักฝ่ายไทย สำหรับการประชุมเกี่ยวกับความร่วมมือทางวิชาการไทย-ลาวนี้ เริ่มประชุมเป็นครั้งแรกที่นครเวียงจันทน์ ในช่วงวันที่ 6-10 ตุลาคม พ.ศ. 2534 และหลังจากนั้นก็ได้มีการประชุมอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด (โปรดดูภาคผนวกที่ 7)

ความตกลงในระดับนโยบายเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือของไทย แก่ลาวนั้น ส่วนใหญ่แล้วจะดำเนินการผ่านกรอบการประชุมทั้งสองระดับนี้ ซึ่งการประชุมเกี่ยวกับความร่วมมือทางวิชาการไทย - ลาวจะเป็นการประชุมเพื่อหารือเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการของไทยต่อลาวซึ่งเป็นการหารือในรายละเอียดจากหลักการที่ได้มีการตกลงหรือหารือกันแล้ว ในการประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย - ลาว

ในส่วนของไทยนั้น องค์การในการกำหนดนโยบายดังกล่าวในระยะแรกไม่ได้มีการจัดตั้งอย่างเป็นรูปธรรม หน้าที่ความรับผิดชอบกระจายไปอยู่ตามส่วนราชการต่าง ๆ โดยมีกรมเศรษฐกิจ กระทรวงการต่างประเทศและกรมวิเทศสหการเป็นหน่วยงานหลักและมีหน่วยราชการอื่น ๆ เกี่ยวข้องอีกเป็นจำนวนมาก สภาพดังกล่าวทำให้การกำหนดและการบริหารนโยบายค่อนข้างขาดเอกภาพ

ในส่วนของ การปฏิบัติงานซึ่งมีกระทรวงการต่างประเทศเป็นหน่วยงานหลักนั้น ได้แก่ การให้ความช่วยเหลือประเทศที่ประสบภัยพิบัติ ซึ่งเป็นการกำหนดนโยบายและบริหารนโยบาย ตลอดจนใช้งบประมาณของกระทรวงการต่างประเทศเองทั้งหมด ซึ่งแต่ละปีจะตั้งงบประมาณไว้ประมาณ 10 ล้านบาท แต่ก็มักจะต้องของบประมาณเพิ่มจากงบประมาณส่วนกลางเกือบทุกปี เพราะงบประมาณที่ตั้งไว้มักไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่าย เนื่องจากภัยพิบัติเป็นสิ่งที่ไม่อาจคาดคะเนได้ล่วงหน้า ในปี พ.ศ. 2538 และ พ.ศ. 2540 กระทรวงการต่างประเทศก็ได้ใช้งบประมาณในส่วนนี้ให้ความช่วยเหลือลาวเนื่องจากเกิดอุทกภัย โดยในปี พ.ศ. 2538 ไทยได้ให้ความช่วยเหลือลาวเป็นเงินสดจำนวน 50,000 บาท และในปี พ.ศ. 2540 ไทยก็ได้ให้ความช่วยเหลือลาวเป็นข้าวสารจำนวน 107 ตัน นอกจากนี้ กระทรวงการต่างประเทศยังได้รับผิดชอบในการประสานงานเกี่ยวกับความร่วมมือทางวัฒนธรรมกับประเทศต่าง ๆ ด้วย

หน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศ ได้แก่ กองส่งเสริมเศรษฐกิจสัมพันธ์และความร่วมมือ ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือประเทศที่ประสบภัยพิบัติและประสานงานกับส่วนราชการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในประเด็นเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศในระดับนโยบาย ส่วนความร่วมมือทางวัฒนธรรมกับต่างประเทศนั้น กรมสารนิเทศเป็นหน่วยงานหลักในการประสานงานกับหน่วยราชการต่าง ๆ ในความร่วมมือดังกล่าว

ในการประสานงานต่าง ๆ นั้น กระทรวงการต่างประเทศเป็นหน่วยงานหลักในการประสานงานโดยผ่าน “คณะกรรมการพิจารณาให้ความช่วยเหลือ

ประเทศที่ประสบภัยพิบัติ” และ “คณะกรรมการว่าด้วยความร่วมมือทางวัฒนธรรมระหว่างประเทศไทยกับประเทศต่าง ๆ ” สำหรับองค์ประกอบของคณะกรรมการพิจารณาให้ความช่วยเหลือประเทศที่ประสบภัยพิบัตินั้น มีปลัดกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธานกรรมการ และมีผู้อำนวยการกองส่งเสริมเศรษฐกิจสัมพันธ์และความร่วมมือ กรมเศรษฐกิจ เป็นกรรมการและเลขานุการ ในส่วนของ “คณะกรรมการว่าด้วยความร่วมมือทางวัฒนธรรมระหว่างประเทศไทยกับประเทศต่าง ๆ” นั้น มีปลัดกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธานกรรมการ โดยมีอธิบดีกรมสารนิเทศเป็นกรรมการและเลขานุการ

แม้ว่าการให้ความช่วยเหลือประเทศที่ประสบภัยพิบัติจะอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงการต่างประเทศเป็นหลัก แต่ในทางปฏิบัติโดยเฉพาะในขั้นตอนของการส่งของไปช่วยเหลือก็ต้องติดต่อผ่านหน่วยราชการอื่น เช่น การให้ความช่วยเหลือเป็นข่าวสารนั้น กระทรวงการต่างประเทศจะต้องติดต่อกระทรวงพาณิชย์เพื่อดำเนินการ ทำให้ต้องผ่านขั้นตอนมากมาย และทำให้เกิดความล่าช้า โดยเฉพาะการให้ความช่วยเหลือในกรณีที่เกิดภัยพิบัตินั้น ความรวดเร็วในการให้ความช่วยเหลือนับว่ามีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อประสิทธิภาพของการให้ความช่วยเหลือ และมีผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศที่ให้ความช่วยเหลือด้วย ส่วนความร่วมมือทางวัฒนธรรมนั้น กระทรวงการต่างประเทศก็มักจะต้องดำเนินการโดยผ่านกระทรวงศึกษาธิการและสำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ

สำหรับการดำเนินการให้ความช่วยเหลือในโครงการส่วนใหญ่ นั้น แม้ว่าจะเป็นที่ยอมรับกันในระดับหนึ่งว่า กรมวิเทศสหการจะเป็นหน่วยงานหลักในการประสานกับส่วนราชการต่างๆ ในการดำเนินการ รวมทั้งเป็นผู้บริหารงบประมาณ ใช้จ่ายภายในกรอบของระเบียบกระทรวงการคลังและระเบียบอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง แต่ในทางปฏิบัตินั้น การประสานงานก็มีความไม่เป็นเอกภาพเท่าที่ควร ทั้งนี้เนื่องจากงบประมาณที่ใช้ในการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศมาจากหลายแหล่ง อันได้แก่ งบประมาณแผ่นดินซึ่งกรมวิเทศสหการเป็นผู้รับผิดชอบ

ตลอดจนงบประมาณแผ่นดินของแต่ละกระทรวง รวมทั้งงบประมาณซึ่งได้จากองค์การระหว่างประเทศและองค์กรพัฒนาเอกชน ทำให้หน่วยงานต่าง ๆ มีความรับผิดชอบในการตั้งงบประมาณและรับผิดชอบในด้านการปฏิบัติด้วย

การปฏิบัติงานซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกรมวิเทศสหการนั้นเป็นการให้ความช่วยเหลือของรัฐบาลไทยแก่ต่างประเทศ ซึ่งที่ผ่านมานั้นแบ่งได้เป็น 3 ประเภท ได้แก่ (พิเชต สุทรพิพิธ, 2535: 23-24)

1. โครงการความช่วยเหลือของไทย (Thai International Cooperation Program: TICP) ซึ่งเป็นการให้ความช่วยเหลือที่รัฐบาลไทยออกค่าใช้จ่ายหรือสนับสนุนการดำเนินงานทั้งสิ้น ซึ่งรูปแบบของความช่วยเหลือประกอบด้วย :-

1.1 การจัดหลักสูตรศึกษา ฝึกอบรม ดูงานประจำปี โดยมีการจัดสรรให้แก่ประเทศกำลังพัฒนาในภูมิภาคเอเชีย แอฟริกาและแปซิฟิก จำนวนกว่า 40 ประเทศ เพื่อให้เข้ามาศึกษา ฝึกอบรม ดูงาน ตามหลักสูตรที่กรมวิเทศสหการร่วมกับส่วนราชการ และมหาวิทยาลัยต่าง ๆ จัดขึ้น จำนวนประมาณ 16-20 หลักสูตรเป็นประจำทุกปี โดยมีแผนงานขยายความร่วมมือในด้านนี้ออกไปอีก โดยจะให้มีจำนวนทุนที่จัดสรรในแต่ละปีประมาณ 300-400 ทุน

1.2 ความช่วยเหลือด้านผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งเป็นการให้บริการด้านผู้เชี่ยวชาญ และที่ปรึกษาไทยในสาขาต่างๆ ซึ่งในระยะเวลาที่ผ่านมา รัฐบาลไทยเคยให้ความช่วยเหลือด้านผู้เชี่ยวชาญแก่ประเทศลาวมาแล้ว โดยการจัดส่งอาจารย์จากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยไปให้การอบรมในด้านกฎหมาย ณ ประเทศลาว อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จ ความช่วยเหลือด้านนี้มีไม่มากนัก เนื่องจากมีความไม่คล่องตัวเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายที่จะสนับสนุนการเดินทางไปปฏิบัติงานของผู้เชี่ยวชาญดังกล่าว

1.3 การให้ความช่วยเหลือรูปแบบอื่น ๆ นอกเหนือจากทุนและผู้เชี่ยวชาญแล้ว ภายใต้โครงการนี้ได้เคยมีการให้ความช่วยเหลือโดยการส่งข่าวสารข้าวเหนียวและเกลือ ไปช่วยประเทศลาวในปี พ.ศ. 2521

2. ความร่วมมือกับต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศ จัดรายการศึกษาศึกษาฝึกอบรม ศึกษานานในสาขาต่าง ๆ ในประเทศไทย (Third Countries Training Program: TCTP) การที่ไทยมีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา มีผลทำให้ความช่วยเหลือในรูปแบบต่างประเทศต่อรัฐบาลไทยมีแนวโน้มลดลง แต่แหล่งผู้ให้ความช่วยเหลือมีแนวโน้มจะสนับสนุนกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับองค์การระหว่างประเทศและสถาบันเอกชนต่างประเทศ เช่น WHO, UNESCO, UNDP , มูลนิธิและสมาคมต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น ในการนี้ ไทยจึงได้ให้ความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศ และประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือต่าง ๆ ในการจัดรายการศึกษาศึกษาฝึกอบรมและศึกษานานในประเทศไทยให้แก่เจ้าหน้าที่จากประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย โดยแหล่งผู้ให้จะรับผิดชอบค่าใช้จ่ายของผู้รับทุนทั้งหมดหรือเกือบทั้งหมด และรัฐบาลไทยจะร่วมสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานด้วยจำนวนหนึ่ง กิจกรรมดังกล่าวเรียกว่า การฝึกอบรมประเทศที่สาม กรมวิเทศสหการบริการงานตามโครงการความช่วยเหลือภายใต้ TCTP ประมาณปีละไม่ต่ำกว่า 500 ทุน และในอนาคต รัฐบาลได้มีนโยบายกระตุ้นและเร่งรัดให้ประเทศต่าง ๆ ได้มาใช้บริการทางวิชาการของประเทศไทยเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้เพื่อเป็นการสนับสนุนและส่งเสริมให้สถาบันของไทยมีความเข้มแข็งทางวิชาการมากยิ่งขึ้น รวมทั้งพัฒนาให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางด้านวิชาการของภูมิภาคต่อไป ในด้านงบประมาณนั้น การให้ความช่วยเหลือโดยผ่านโครงการในประเภทนี้ใช้งบประมาณไม่มากนักเมื่อเปรียบเทียบกับการให้ความช่วยเหลือในประเภทแรก

3. โครงการความร่วมมือทางวิชาการระหว่างประเทศกำลังพัฒนา (Technical Cooperation Among Developing Countries: TCDC) ได้แก่ การแลกเปลี่ยนความร่วมมือทางวิชาการในกลุ่มประเทศที่กำลังพัฒนาด้วยกันภายใต้กรอบความร่วมมือระหว่างประเทศกำลังพัฒนาขององค์การสหประชาชาติซึ่งปกติจะเป็นการแลกเปลี่ยน

คณะเจ้าหน้าที่ไปฝึกอบรมและดูงาน ตลอดจนแลกเปลี่ยนผู้เชี่ยวชาญระหว่างกัน โดยรัฐบาลของประเทศที่ผู้รับทุนเดินทางเข้ามาฝึกอบรม และดูงานจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการเดินทางของผู้รับทุน หรือในบางกรณีสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) จะเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในส่วนดังกล่าว ส่วนรัฐบาลไทยจะรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นภายในประเทศทั้งหมด การให้ความช่วยเหลือในลักษณะนี้ปกติแล้วใช้งบประมาณไม่มากนัก เมื่อเปรียบเทียบกับโครงการความช่วยเหลือของไทย (TICP)

ในด้านของการจัดสรรงบประมาณ ในช่วงระยะเวลากว่า 10 ปีระหว่าง พ.ศ. 2524-2533 นั้น กรมวิเทศสหการได้รับงบประมาณปกติเพื่อดำเนินการให้ความช่วยเหลือของไทย (TICP) มูลค่ามากกว่า 100 ล้านบาท โดยเป็นทุนจำนวนทุนกว่า 2,600 ทุน สำหรับกว่า 40 ประเทศ โดยมีอัตราเฉลี่ยของงบประมาณที่เพิ่มขึ้นแต่ละปีประมาณร้อยละ 12.78 ต่อปี (พิเชต สุนทรพิพิธ, 2535: 25) และลาวเป็นประเทศที่ได้รับความช่วยเหลือมากที่สุดจากโครงการความช่วยเหลือของไทยมาอย่างต่อเนื่อง

ในการนี้ กรมวิเทศสหการได้จัดส่วนราชการเพื่อการดำเนินงานดังกล่าวโดยให้กองการร่วมมือกับต่างประเทศ กอง 3 เป็นผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศ โดยกองการร่วมมือกับต่างประเทศ กอง 3 นี้ ได้มีการแบ่งส่วนราชการออกเป็นฝ่ายต่าง ๆ ดังนี้คือ ฝ่ายร่วมมือกับประเทศกำลังพัฒนา 1, 2 และ 3 ฝ่ายโครงการฝึกอบรม ฝ่ายบริหารการให้ความร่วมมือและศูนย์บริการผู้เชี่ยวชาญแห่งชาติ

แม้ว่าโครงการต่าง ๆ ส่วนใหญ่ที่เกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศจะอยู่ในความรับผิดชอบของกรมวิเทศสหการ แต่ก็ยังมีโครงการต่าง ๆ ซึ่งไม่ได้อยู่ในหน้าที่ความรับผิดชอบของกรมวิเทศสหการโดยตรง เช่น โครงการก่อสร้างสนามบินที่หลวงพระบาง

ในปี พ.ศ. 2534 รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ได้พิจารณาอนุมัติให้จัดตั้ง “ คณะกรรมการพิจารณาการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการแก่ต่างประเทศ ” ขึ้น (สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 2534: 1) เพื่อดำเนินนโยบายกำกับดูแลการดำเนินการ แก่ไขอุปสรรคและประเมินผลการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการแก่ต่างประเทศ คณะกรรมการดังกล่าวนี้มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธาน ปลัดกระทรวงการต่างประเทศเป็นรองประธาน และมีผู้อำนวยการกองส่งเสริมเศรษฐกิจสัมพันธ์และความร่วมมือ กรมเศรษฐกิจเป็นกรรมการและเลขานุการ (โปรดดูภาคผนวกที่ 8) การตั้งคณะกรรมการดังกล่าวนี้เป็นการจัดตั้งองค์กรขึ้นมาเพื่อรองรับกับการเพิ่มงบประมาณของไทยในการให้ความช่วยเหลือต่างประเทศซึ่งเพิ่มขึ้นในช่วงดังกล่าว เมื่อพิจารณาจากองค์ประกอบของคณะกรรมการแล้วจะเห็นได้ว่ากระทรวงการต่างประเทศมีบทบาทเป็นแกนนำสำคัญในคณะกรรมการดังกล่าว โดยทั้งประธาน รองประธานและเลขานุการล้วนแต่เป็นบุคลากรของกระทรวงการต่างประเทศทั้งสิ้น นอกจากนี้ ยังมีอธิบดีกรมเศรษฐกิจและอธิบดีกรมการเมืองร่วมเป็นกรรมการด้วย ในการนี้ ผู้แทนกรมวิเทศสหการมีบทบาทในคณะกรรมการดังกล่าวในฐานะเป็นกรรมการเท่านั้น

ต่อมาได้มีการปรับปรุงองค์กรเกี่ยวกับการกำหนดและบริหารการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศอีกครั้งหนึ่งในปี พ.ศ. 2535 ทั้งนี้เนื่องจากในขณะนั้นมีคณะกรรมการหลักในการดำเนินงานเกี่ยวกับความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศอยู่ 2 คณะ คือ “ คณะกรรมการพิจารณาการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการแก่ต่างประเทศ ” ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว และยังมี “ คณะกรรมการวิเทศสหการ ” อีกคณะหนึ่ง ซึ่งคณะกรรมการวิเทศสหการดังกล่าวนี้มีรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีผู้สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีสำหรับกรมวิเทศสหการเป็นประธาน โดยคณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่ดูแลงานในด้านกาารรับและให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านวิชาการในหน่วยงานของกรมวิเทศสหการ (โปรดดูภาคผนวกที่ 9)

ในการนี้ กระทรวงการต่างประเทศได้นำประเด็นดังกล่าวเข้าหารือใน “คณะกรรมการพิจารณาการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการแก่ต่างประเทศ” ซึ่งที่ประชุมเห็นพ้องกันว่า การกำกับดูแลนโยบายและพิจารณาการให้และรับความช่วยเหลือกับต่างประเทสนั้น ควรมีเอกภาพโดยมีกระทรวงการต่างประเทศเป็นแกนนำทางดำเนินนโยบาย และกรมวิเทศสหการเป็นกลไกหลักในการดำเนินการ ในการนี้ ที่ประชุมเห็นควรให้ตั้ง “คณะกรรมการนโยบายความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศ” ขึ้น โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธานและมีรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นรองประธาน เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลนโยบายทั้งการให้และการรับความช่วยเหลือด้านเศรษฐกิจและวิชาการ รวมทั้งกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี และควบคุมดูแลการใช้งบประมาณความช่วยเหลือต่าง ๆ นอกจากนั้นยังได้มีการเสนอให้ตั้ง “คณะกรรมการบริหารโครงการความช่วยเหลือด้านเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศ” ขึ้นด้วย โดยมีปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัตินโยบาย รวมทั้งดำเนินโครงการเพื่อให้การให้และการรับความช่วยเหลือกับต่างประเทศสอดคล้องกับนโยบาย (กระทรวงการต่างประเทศ, กรมเศรษฐกิจ, 2535: 2-3) (โปรดดูภาคผนวกที่ 10 และ 11)

ในการนี้ คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติให้จัดตั้งคณะกรรมการดังกล่าว โดยให้เปลี่ยนชื่อเป็น “คณะกรรมการดำเนินนโยบายความช่วยเหลือกับต่างประเทศ” แต่ในประเด็นการจัดตั้ง “คณะกรรมการบริหารโครงการความช่วยเหลือด้านเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศ” นั้น คณะรัฐมนตรีเห็นควรให้มีการจัดตั้งเป็นคณะกรรมการในคณะกรรมการดำเนินนโยบายความช่วยเหลือกับต่างประเทศ (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2535: 1) และคณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบให้ยกเลิก “คณะกรรมการพิจารณาการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการแก่ต่างประเทศ” และ “คณะกรรมการวิเทศสหการ”

ต่อมาในปี พ.ศ. 2536 ซึ่งเป็นสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย นั้น ได้มีการพิจารณาว่า การดำเนินการในการให้และรับความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและ

วิชาการกับต่างประเทศซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของ “ คณะกรรมการดำเนินนโยบายความช่วยเหลือกับต่างประเทศ ” นั้น เป็นการดำเนินงานที่ซ้ำซ้อนกับหน้าที่หลักของกรมวิเทศสหการ และเห็นสมควรให้มีการปรับปรุงให้คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายความช่วยเหลือกับต่างประเทศทุกด้าน โดยครอบคลุมงานความช่วยเหลือทั้งด้านเศรษฐกิจ วิชาการ และงานความร่วมมือกับต่างประเทศที่หน่วยราชการทุกแห่งเป็นผู้พิจารณาดำเนินการอยู่ (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, กองกลาง, 2536: 1-3) ในการนี้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติให้เปลี่ยนชื่อและปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเดิมเป็นชื่อใหม่ว่า “ คณะกรรมการนโยบายความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศ ” โดยมีรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้ตั้งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีสำหรับกรมวิเทศสหการเป็นประธานกรรมการ และมีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นรองประธานกรรมการ โดยมีอธิบดีกรมวิเทศสหการเป็นกรรมการและเลขานุการ (โปรดดูภาคผนวกที่ 12)

ในปี พ.ศ. 2538 ได้มีการปรับปรุงคณะกรรมการดังกล่าวนี้อีกครั้ง ในการนี้ กระทรวงการต่างประเทศได้มีหนังสือถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรีขอให้มีการปรับปรุงองค์ประกอบของ “ คณะกรรมการนโยบายความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศ ” โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธานกรรมการ โดยมีรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีผู้ตั้งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีสำหรับกรมวิเทศสหการเป็นรองประธานคณะกรรมการฯ และมีอธิบดีกรมเศรษฐกิจ กระทรวงการต่างประเทศเป็นกรรมการและเลขานุการ (โปรดดูภาคผนวกที่ 13) ในการนี้ คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติตามข้อเสนอของกระทรวงการต่างประเทศดังกล่าว (กระทรวงการต่างประเทศ, กรมเศรษฐกิจ, 2537: 1-4 และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2538: 1) และต่อมากระทรวงการต่างประเทศได้มีหนังสือขอเปลี่ยนแปลงเลขานุการของคณะกรรมการดังกล่าวจากอธิบดีกรมเศรษฐกิจเป็นอธิบดีกรมวิเทศสหการซึ่งคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติตามที่กระทรวงการต่างประเทศเสนอ (กระทรวงการต่างประเทศ, กรมเศรษฐกิจ 2538: 1-2 และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2538: 1)

ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2539 ได้มีการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของคณะกรรมการดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง โดยให้รองนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ โดยมีปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีและปลัดกระทรวงการต่างประเทศเป็นรองประธานกรรมการ ในการนี้ อธิบดีกรมวิเทศสหการทำหน้าที่กรรมการและเลขานุการ โดยมีรองอธิบดีกรมวิเทศสหการทำหน้าที่กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ (โปรดดูภาคผนวกที่ 14)

อย่างไรก็ตาม ในสมัยรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ คณะกรรมการดังกล่าวได้มีการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบอีกครั้ง โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศกลับมาเป็นประธานกรรมการอีก โดยมีอธิบดีกรมวิเทศสหการเป็นกรรมการและเลขานุการ นอกจากนี้ ยังได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการวิเทศสหการขึ้นมาอีกครั้ง โดยให้รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีสำหรับกรมวิเทศสหการเป็นประธานกรรมการ และปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นรองประธานกรรมการ และมีอธิบดีกรมวิเทศสหการเป็นกรรมการและเลขานุการ (กรมวิเทศสหการ, 2540: 1-3) (โปรดดูภาคผนวกที่ 15)

ในการประสานงานระดับเจ้าหน้าที่ ได้มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้น โดยมีอธิบดีกรมวิเทศสหการเป็นประธาน และมีผู้อำนวยการกองการร่วมมือกับต่างประเทศกอง 3 เป็นเลขานุการ โดยมีผู้แทนส่วนราชการต่าง ๆ เช่น กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงการคลัง สภาความมั่นคง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข ฯลฯ เป็นกรรมการ ในการดำเนินการให้ความช่วยเหลือเป็นไปตามนโยบายนั้น แม้ว่าจะเป็นที่ยอมรับกันในระดับหนึ่งว่า มีคณะอนุกรรมการดังกล่าวประสานงานกับส่วนราชการต่างๆในด้านการบริหารนโยบาย แต่ในทางปฏิบัตินั้น คณะอนุกรรมการก็มีเพียงหน้าที่ในการกลั่นกรองเรื่องต่าง ๆ เพื่อเสนอต่อกรมการชุดใหญ่เป็นหลัก

ในปี พ.ศ. 2536 กรมวิเทศสหการได้เสนอให้มีการจัดตั้งสำนักงานประสานความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการในต่างประเทศขึ้นเพื่อเป็นหน่วยงานกลางในการประสานความช่วยเหลือ แต่แนวทางดังกล่าวไม่ได้รับความเห็นชอบ ในประเด็นการจัดตั้งสำนักงานดังกล่าวนี้สามารถพิจารณาได้ในสองแนวทาง โดยในแนวทางแรก การจัดตั้งสำนักงานดังกล่าวนี้ อาจจะมีผลทำให้การดำเนินงานเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือกับต่างประเทศรวดเร็วขึ้น โดยให้กระทรวงการต่างประเทศลดบทบาทในด้านการให้ความช่วยเหลือลง แต่การดำเนินการดังกล่าวอาจจะมีผลทำให้นโยบายการให้ความช่วยเหลือกับต่างประเทศไม่สอดคล้องกับนโยบายต่างประเทศ ส่วนแนวทางที่สองเป็นการใช้องค์กรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์มากขึ้น กล่าวคือให้สถานทูตไทยในประเทศต่าง ๆ รับผิดชอบภารกิจดังกล่าวซึ่งจะเป็นการแก้ปัญหาได้ในระดับหนึ่ง

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น จะเห็นได้ว่าการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงองค์กรซึ่งมีส่วนในการกำหนดและบริหารนโยบายการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการนั้น เกิดจากการผลักดันโดยนักการเมืองเป็นหลัก รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ได้ริเริ่มให้มีการจัดตั้ง “ คณะกรรมการพิจารณาการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการ ” ขึ้น เพื่อเป็นแกนกลางในการกำหนดและบริหารการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศ โดยให้กระทรวงการต่างประเทศเป็นแกนกลางในการดำเนินการดังกล่าว และเมื่อพบว่าขอบเขตหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าวซ้ำซ้อนกับ “ คณะกรรมการวิเทศสหการ ” ซึ่งมีอยู่ก่อนหน้านั้น รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ก็ได้แก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยรวมคณะกรรมการทั้งสองเข้าด้วยกัน โดยใช้ชื่อว่า “ คณะกรรมการดำเนินนโยบายความช่วยเหลือกับต่างประเทศ ” โดยยัง

* สำนักงานดังกล่าวได้รับการเสนอให้จัดตั้งเพื่อทำหน้าที่ประสานงานทั้งในระหว่างการจัดทำแผน การดำเนินงานตามแผน รวมทั้งการติดตามประเมินผล ซึ่งคาดว่าจะช่วยให้การดำเนินงาน ซึ่งปกติต้องผ่านกระทรวงการต่างประเทศ เกิดความคล่องตัวมากขึ้น

คงให้กระทรวงการต่างประเทศเป็นหน่วยงานหลักต่อไป การดำเนินการดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุนที่ต้องการให้กระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้กำหนดและบริหารนโยบายการให้ความช่วยเหลือกับต่างประเทศ รวมทั้งบริหารงบประมาณที่รัฐบาลได้จัดสรรเพิ่มขึ้น การกระทำดังกล่าวสะท้อนให้เห็นได้ว่ารัฐบาลในขณะนั้นต้องการให้กระทรวงการต่างประเทศเป็นหน่วยงานหลักในการกำหนดและบริหารนโยบายเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือกับต่างประเทศโดยพิจารณาเห็นว่า การให้ความช่วยเหลือกับต่างประเทศนั้นเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายต่างประเทศแบบหนึ่ง ดังนั้นการที่กระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้ดูแลเรื่องดังกล่าวก็จะมีผลทำให้การดำเนินนโยบายดังกล่าวสอดคล้องกับนโยบายต่างประเทศในภาพรวม (สัมภาษณ์ นายสุพร ผลมณี, 6 พฤษภาคม พ.ศ. 2541)

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลมาเป็นรัฐบาลนายชวน หลีกภัยนั้น ได้มีการเปลี่ยนชื่อและปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการดังกล่าวโดยได้เปลี่ยนชื่อเป็น “คณะกรรมการนโยบายความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการแก่ต่างประเทศ” ในกรณีนี้ ได้มีการปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการ โดยเปลี่ยนหน่วยงานหลักในคณะกรรมการดังกล่าว จากกระทรวงการต่างประเทศมาเป็นกรมวิเทศสหการ ดังจะเห็นได้ว่าคณะกรรมการชุดนี้มีรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีสำหรับกรมวิเทศสหการเป็นประธานกรรมการและมีอธิบดีกรมวิเทศสหการเป็นกรรมการและเลขานุการ

ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า นาวาอากาศตรีประสงค์ สุ่นศิริ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และพันเอกชินวุธ สุนทรสิมะ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีสำหรับกรมวิเทศสหการนั้น มีนโยบายที่จะให้กรมวิเทศสหการเป็นหน่วยงานหลักในการดูแลงบประมาณและบริหารการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศ โดยให้กระทรวงการต่างประเทศลดบทบาทด้านนี้ลง โดยดูแลเฉพาะในระดับนโยบายในภาพรวม ส่วนกรมวิเทศสหการมีหน้าที่ในการดูแลการบริหารนโยบาย อย่งไรก็ตาม

ในสภาพความเป็นจริงแล้วทั้งสองหน่วยงานต่างก็มีขอบข่ายหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับนโยบายและการบริหารนโยบาย ดังนั้น ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจึงมีผลทำให้องค์กรซึ่งมีหน้าที่ในการกำหนดและบริหารนโยบายการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศแยกออกเป็นสองส่วนโดยงานบางส่วนอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงการต่างประเทศ และงานบางส่วนอยู่ในความรับผิดชอบของกรมวิเทศสหการ สภาพดังกล่าวก่อให้เกิดความไม่เป็นเอกภาพในด้านองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดและบริหารนโยบาย และจากเหตุผลที่การให้ความช่วยเหลือกับต่างประเทศนั้นเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินนโยบายต่างประเทศในภาพรวม และจำเป็นต้องใช้เครื่องมือดังกล่าวให้สอดคล้องกับการใช้เครื่องมืออื่น ๆ นั้น ทำให้กระทรวงการต่างประเทศยังคงต้องรับผิดชอบในภาพรวมของการดำเนินนโยบายดังกล่าว ในขณะที่กรมวิเทศสหการเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลงบประมาณและประสานงานกับหน่วยราชการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

เมื่อมีการปรับคณะรัฐมนตรีในส่วนของพรรคพลังธรรมโดยมี พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศและมีนางพิมพ์วิภา จันทร์ประสงค์ เป็นรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแลกรมวิเทศสหการนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเห็นว่ากระทรวงการต่างประเทศควรมีบทบาทมากขึ้นในการกำหนดและบริหารนโยบายการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศ ในการนี้ จึงได้มีความพยายามในการเปลี่ยนหน่วยงานหลักในการกำหนดและบริหารนโยบายการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศอีกครั้ง ในการนี้ได้มีการปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการฯ โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธานกรรมการและให้อธิบดีกรมวิเทศสหการเป็นเลขานุการ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้เป็นผลมาจากทัศนะของพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตรที่เน้นความสำคัญของการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศ ประกอบกับการที่ เป็นผู้มืบทบาทสูงในพรรค จึงได้ผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวขึ้น

ในสมัยรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชานั้นก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของคณะกรรมการดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง โดยให้รองนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ และมีอธิบดีกรมวิเทศสหการเป็นเลขานุการ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเท่ากับเป็นการเปลี่ยนแปลงหน่วยงานหลักในการกำหนดและบริหารนโยบายดังกล่าว จากกระทรวงการต่างประเทศมายังกรมวิเทศสหการอีกครั้งหนึ่ง

ในการปรับปรุงครั้งนี้ รัฐบาลได้ให้นายสมัคร สุนทรเวชซึ่งดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ ส่วนรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งกำกับดูแลกรมวิเทศสหการและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศนั้น ไม่ได้ร่วมอยู่ในคณะกรรมการด้วย ซึ่งนับได้ว่าแตกต่างไปจากคณะกรรมการฯ ชุดที่ผ่านมา ๆ มาซึ่งมักจะมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศหรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีร่วมด้วยคนใดคนหนึ่ง การตั้งรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการดังกล่าว เป็นผลมาจากทัศนคติของรองนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าพรรคประชากรไทย ที่เห็นว่ากรมวิเทศสหการควรมีบทบาทหลักในด้านการให้ความช่วยเหลือกับต่างประเทศ ในขณะที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศซึ่งได้แก่ ม.ร.ว. เกษมสไมสร เกษมศรี มาจากพรรคนำไทยซึ่งค่อนข้างมีอำนาจต่อรองจำกัดในคณะรัฐบาล ในช่วงนี้จะเห็นได้ว่ากรมวิเทศสหการมีบทบาทในคณะกรรมการดังกล่าวมากกว่ากระทรวงการต่างประเทศ ดังจะเห็นได้ว่าทั้งเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการของคณะกรรมการดังกล่าวเป็นข้าราชการจากกรมวิเทศสหการ

ในสมัยรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธนั้น ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของคณะกรรมการฯ โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศกลับมามีบทบาทเป็นประธานกรรมการอีกครั้ง และมีอธิบดีกรมวิเทศสหการเป็นเลขานุการ ในรัฐบาลดังกล่าวเป็นช่วงที่นายประจวบ ไชยสาส์น เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และ นายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์เป็นรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งกำกับราชการกรมวิเทศสหการ ในการนี้นายประจวบ ไชยสาส์น ซึ่งมีบทบาทสูงในพรรคชาติพัฒนาและมีทัศนคติที่เน้นนโยบายต่างประเทศในเชิงรุกได้

เห็นถึงประโยชน์ในการนำการให้ความช่วยเหลือกับต่างประเทศมาเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ จึงได้ปรับปรุงคณะกรรมการฯ ให้กระทรวงการต่างประเทศ เป็นหน่วยงานหลัก

ในการนี้อาจสรุปได้ว่าการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบโดยเฉพาะอย่างยิ่งประธานและเลขานุการของคณะกรรมการซึ่งมีบทบาทหลักในการกำหนดและบริหารนโยบายการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศหลายครั้งนั้น เป็นผลมาจากเหตุผลหลักสองประการ ประการแรก คณะกรรมการต่าง ๆ เหล่านี้เป็นคณะกรรมการซึ่งตั้งขึ้นโดยฝ่ายการเมือง ดังนั้นเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ก็มักจะมีการปรับปรุงคณะกรรมการดังกล่าว และนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2534 เป็นต้นมาถึง พ.ศ. 2540 ได้มีการเปลี่ยนแปลงหลายครั้ง ดังนั้นคณะกรรมการดังกล่าวจึงมีการเปลี่ยนแปลงไปตามการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองด้วย (สัมภาษณ์นายธงชัย ชูช่วง, 6 พฤษภาคม พ.ศ. 2541) ส่วนเหตุผลประการที่สอง ได้แก่ ความเปลี่ยนแปลงในบทบาทของรัฐมนตรีซึ่งกำกับดูแลกระทรวงการต่างประเทศและกรมวิเทศสหการ ทั้งนี้เนื่องจากสองหน่วยงานนี้มีรัฐมนตรีซึ่งกำกับดูแลหน่วยงานดังกล่าวคนละคนกัน ดังนั้นในช่วงที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศให้ความสนใจในนโยบายดังกล่าวและมีบทบาทสูงในคณะรัฐบาล คณะกรรมการก็มักจะมีกระทรวงการต่างประเทศเป็นหน่วยงานหลัก ในช่วงที่รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งกำกับดูแลกรมวิเทศสหการมีบทบาทสูงในคณะรัฐบาล คณะกรรมการดังกล่าวก็มักจะมีกรมวิเทศสหการเป็นหน่วยงานหลัก ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำให้การทำงานของคณะกรรมการขาดความต่อเนื่อง

นอกจากนั้น กรมวิเทศสหการและกระทรวงการต่างประเทศต่างก็เห็นถึงความสำคัญของการให้ความช่วยเหลือกับต่างประเทศและเห็นว่าหน่วยงานของตนควรเป็นหน่วยงานหลักในการกำหนดและบริหารการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศ ในประเด็นดังกล่าวนี้ มีความเห็นเป็นสองแนวทาง แนวทางแรกนั้นเห็นว่าหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือกับต่างประเทศนั้นได้อยู่ในความ

รับผิดชอบของกรมวิเทศสหการมาเป็นเวลานานแล้ว ซึ่งได้แก่การให้ทุนการศึกษาของ ไทยต่อต่างประเทศ ดังนั้นการให้ความช่วยเหลือซึ่งเพิ่มมากขึ้นนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2534 จึงถือได้ว่าเป็นเพียงการขยายขอบเขตและงบประมาณของความช่วยเหลือเพิ่มมากขึ้น ดังนั้นกรมวิเทศสหการซึ่งเคยรับผิดชอบในด้านการให้ทุนการศึกษามาก่อนแล้วจึงควรดูแลด้านการให้ความช่วยเหลือต่างประเทศต่อไป นอกจากนั้น ในปัจจุบันกระทรวงการ ต่างประเทศก็มีภาระงานมากอยู่แล้ว การที่จะต้องมารับผิดชอบในด้านการให้ความ ช่วยเหลืออีกด้านหนึ่งอาจจะทำให้เป็นภาระของกระทรวงการต่างประเทศมากเกินไป ปัญหาอีกประการหนึ่งก็คือการที่กระทรวงการต่างประเทศไม่มีความคืบเนื่องในด้านการ ทำงานของบุคลากร เนื่องจากมีการโยกย้ายสับเปลี่ยนตำแหน่งอยู่เสมอซึ่งไม่เหมาะสม กับลักษณะงานด้านการให้ความช่วยเหลือที่ต้องการบุคลากรที่ทำงานต่อเนื่อง ส่วนอีก แนวทางหนึ่งเห็นว่าการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศนั้น เป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินนโยบายต่างประเทศ ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องมีการ ประสานงานที่ใกล้ชิดกับการใช้เครื่องมืออื่น ๆ ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ ดังนั้นหากกระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้ดูแลการให้ความช่วยเหลือดังกล่าว การให้ ความช่วยเหลือกับต่างประเทศในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ ก็จะสามารถได้โดยสะดวกและสอดคล้องกับการใช้เครื่องมืออื่น ๆ ในการดำเนิน นโยบายต่างประเทศมากขึ้น นอกจากนั้น การรับและการให้ความช่วยเหลือกับ ต่างประเทศมีความแตกต่างกันเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เนื่องจากการให้ความช่วยเหลือเป็นส่วน หนึ่งของดำเนินนโยบายต่างประเทศซึ่งมีความละเอียดอ่อน ดังนั้นจึงควรให้อยู่ ในความรับผิดชอบของหน่วยงานที่ทำหน้าที่นี้โดยตรง ส่วนกรมวิเทศสหการมี ประสบการณ์ในด้านการรับความช่วยเหลือมาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์หลักใน การจัดตั้งกรมวิเทศสหการ แต่กรมวิเทศสหการไม่ได้มีการจัดองค์กรตลอดจนเตรียม บุคลากรที่จะดำเนินการเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของการ ดำเนินนโยบายต่างประเทศ นอกจากนั้น กระทรวงการต่างประเทศยังมีสถานทูตใน ประเทศต่าง ๆ ที่เป็นตัวแทนในการทำหน้าที่ดังกล่าวได้ มุมมองที่แตกต่างกันทำให้เกิด ความเห็นที่ไม่ตรงกันระหว่างหน่วยงานทั้งสองแห่งรวมทั้งผู้บริหารในรัฐบาลใน ประเด็นดังกล่าว

ในการนี้ การจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อกำหนดและบริหารการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการดังกล่าว ไม่ได้แก้ไขปัญหาการประสานงานระหว่างหน่วยราชการต่าง ๆ ได้มากนัก ทั้งนี้เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงหลายครั้งและยังมีผลทำให้ไม่มีหน่วยราชการที่ต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อการกำหนดและบริหารนโยบายดังกล่าว ทั้งนี้เนื่องจากหน่วยราชการต่าง ๆ จะอ้างได้ว่านโยบายต่าง ๆ เป็นมติของคณะกรรมการ ซึ่งทุกหน่วยราชการต้องรับผิดชอบร่วมกัน

อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหลายท่านเห็นว่า การเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการดังกล่าวบ่อยครั้งนั้น ไม่ได้มีผลกระทบโดยตรงต่อความต่อเนื่องของนโยบาย ทั้งนี้เนื่องจากนโยบายการให้ความช่วยเหลือต่อลาว รวมทั้งความช่วยเหลือต่อประเทศอื่น ๆ นั้น ได้กำหนดไว้เป็นแนวทางกว้าง ๆ (สัมภาษณ์นายรัชชัย ชูช่วง, 6 พฤษภาคม พ.ศ. 2541 และนางกุลทลี ประจิมทิศ, 7 พฤษภาคม พ.ศ. 2541) แต่การเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการดังกล่าวมักมีผลต่อการบริหารนโยบายในระดับย่อยลงมา ทั้งนี้เนื่องจากคณะกรรมการระดับชาติดังกล่าวไม่ได้ทำหน้าที่อย่างยาวนานเพียงพอที่จะแก้ไขปัญหอันเกิดจากมุมมองที่แตกต่างกันของหน่วยราชการต่างๆ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการกำหนดและบริหารนโยบายการให้ความช่วยเหลือกับต่างประเทศ ในการนี้ หน่วยราชการต่าง ๆ ทั้งหน่วยที่รับผิดชอบในด้านนโยบายและหน่วยซึ่งมีหน้าที่ปฏิบัติงานโดยตรงมักจะมีมุมมองของตนเอง ในประเด็นเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือกับต่างประเทศ เช่น ในการให้ทุนการศึกษากับลาวนั้น กระทรวงการต่างประเทศเห็นว่าการให้ทุนการศึกษากับลาวนี้ เป็นเครื่องมือที่จะใช้ในการสร้างความไว้วางใจของลาวที่มีต่อไทย ดังนั้น การพิจารณาเรื่องทุนการศึกษาก็จะพิจารณาเฉพาะจากมุมมองทางด้านการศึกษาอย่างเดียวไม่ได้ ในการนี้ จำเป็นจะต้องพิจารณาในแง่ของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในภาพรวมด้วย ในขณะที่หน่วยราชการอื่น ๆ มองประเด็นทุนการศึกษาในมุมมองของการศึกษาแต่เพียงด้านเดียว ดังนั้นจึงอาจมีการดำเนินงานโดยไม่ได้คำนึงถึงความละเอียดอ่อนของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เช่น การงดหรือยกเลิกทุนการศึกษาในกรณีที่นักศึกษามีผลการเรียนอ่อน หรือการยกเลิกทุนการศึกษากลางคัน เนื่องจากปัญหางบประมาณของไทย ซึ่งการกระทำต่าง ๆ เหล่านี้ในบางครั้งกลับมีผลทำ

ให้การให้ทุนการศึกษาไม่ได้ผลในด้านการลดความระแวงของลาวต่อไทยลง แต่กลับจะทำให้เกิดความไม่เข้าใจซึ่งกันและกันมากขึ้น

ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาเกี่ยวกับองค์กรในการกำหนดนโยบายการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศ ได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้ แม้ว่าจะได้มีความพยายามในการกำหนดขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบขึ้นระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยให้กรมเศรษฐกิจ กระทรวงการต่างประเทศรับผิดชอบในด้านนโยบาย และกรมวิเทศสหการเน้นการรับผิดชอบในทางปฏิบัติ แต่ในความเป็นจริงแล้ว ความรับผิดชอบของสองหน่วยงานดังกล่าวก็ยังคงมีความสับสนอยู่มาก ทั้งนี้เนื่องจากหน่วยงานทั้งสองแห่งนั้น ยังคงรับผิดชอบในด้านนโยบายในบางส่วนอยู่ ดังจะเห็นได้จากองค์ประกอบของคณะอนุกรรมการพิจารณาการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศ ซึ่งแม้จะมีผู้แทนจากหน่วยราชการหลายหน่วยร่วมเป็นกรรมการ รวมทั้งกระทรวงการต่างประเทศ แต่ก็มีอธิบดีกรมวิเทศสหการ และผู้อำนวยการกองการร่วมมือกับต่างประเทศ 3 เป็นเลขานุการ ทำให้กรมวิเทศสหการมีบทบาทหลักในคณะอนุกรรมการดังกล่าว ดังนั้นการจัดทำ “ แนวทางการดำเนินงานด้านการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการแก่ต่างประเทศ ” ซึ่งเริ่มจัดทำในปี พ.ศ. 2534 นั้น จึงเป็นแผนฯ ที่ดำเนินการจัดทำโดยกรมวิเทศสหการเป็นหลัก และเมื่อพิจารณาจากเนื้อหาแล้ว แผนฯ จะระบุถึงนโยบาย การบริหารนโยบาย และการจัดสรรงบประมาณที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมวิเทศสหการเป็นส่วนใหญ่ ในขณะที่กระทรวงการต่างประเทศซึ่งนอกจากจะดูแลในด้านนโยบาย ก็ยังคงมีหน้าที่รับผิดชอบในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือประเทศที่ประสบภัยพิบัติ ตลอดจนความร่วมมือระหว่างประเทศทางด้านวัฒนธรรม ซึ่งหน้าที่ในสองลักษณะดังกล่าวของกระทรวงการต่างประเทศนั้นอยู่นอกเหนือขอบข่ายความรับผิดชอบของคณะกรรมการระดับชาติชุดต่าง ๆ ที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นมา

การที่ไทยยังไม่มีการจัดองค์กรในการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการที่เป็นระบบ ทำให้โครงสร้างการทำงานของไทยมีความซับซ้อนมากตาม

สายการบังคับบัญชา การนำเสนองานแต่ละขั้นตอนจะต้องมีการเสนอคาม
 สายงานเพื่อให้พิจารณาการดำเนินงาน

ในกรณีการให้ความช่วยเหลือต่อลาวนั้น หน่วยงานของไทยที่เข้ามา
 เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานประกอบด้วยหน่วยงานอย่างน้อย 5 หน่วยงาน คือ (1)
 หน่วยงานที่รับผิดชอบระดับกรม (2) กระทรวงต้นสังกัดของหน่วยงานที่รับผิดชอบ (3)
 กรมวิเทศสหการ สำนักนายกรัฐมนตรื (4) กรมเศรษฐกิจ กระทรวงการต่างประเทศ
 และ (5) สถานเอกอัครราชทูตไทยที่นครเวียงจันทน์ ในการนี้ แต่ละหน่วยงานมีภารกิจ
 ที่แตกต่างกัน กระบวนการดำเนินงานเริ่มจากกรมวิเทศสหการ ซึ่งมีอธิบดีเป็นกรรมการ
 ในคณะกรรมการความร่วมมือไทย-ลาว และประธานคณะกรรมการร่วมมือทาง
 วิชาการไทย-ลาว จะเป็นเจ้าของภาระงานทั้งหมดที่จะต้องนำความตกลงที่ได้ให้ไว้กับ
 ลาวมาดำเนินการ โดยการจัดหาหน่วยงานที่จะมารับผิดชอบโครงการ การตั้งและ
 เบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีของโครงการ และทำหน้าที่ติดต่อประสานงานใน
 โครงการ

การดำเนินการเริ่มจากการตกลงการให้ความร่วมมือในคณะกรรมการ
 ร่วมทางวิชาการไทย-ลาว ในการนี้กรมวิเทศสหการมีหน้าที่ประสานงาน 2 ทาง คือ ทาง
 หนึ่งประสานงานกับหน่วยงานที่รับผิดชอบระดับกรม ผ่านกองการต่างประเทศ
 สำนักงานปลัดกระทรวง ให้ดำเนินโครงการที่ให้ความตกลงไว้กับลาว อีกทางหนึ่ง
 ประสานงานกับกรมเศรษฐกิจ กระทรวงการต่างประเทศ ในด้านนโยบายต่างประเทศ
 และติดต่อประสานการทำงานจากหน่วยงานที่รับผิดชอบฝ่ายไทยผ่านไปยัง
 หน่วยงานที่รับผิดชอบฝ่ายลาว ส่วนการประสานงานในลาวนั้น จะให้สถาน
 เอกอัครราชทูตไทยที่เวียงจันทน์ เป็นหน่วยงานประสานงานเรื่องต่าง ๆ แทนกรมวิเทศ-
 สหการ เนื่องจากกรมวิเทศสหการไม่มีเจ้าหน้าที่ของกรมประจำอยู่ที่ลาว การดำเนินงาน
 จึงเป็นไปในลักษณะกรมวิเทศสหการฝากงานให้สถานทูตปฏิบัติกรแทน

การที่หน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานมีมาก ทำให้ระยะเวลาการทำงานมีเวลายาวนาน ในกรณีนี้ ได้มีการประมาณการว่า การดำเนินงานของฝ่ายไทย ถ้าเป็นการดำเนินเรื่องทางจดหมายธรรมดาอย่างเป็นทางการ จะใช้เวลาการดำเนินงานจนถึงหน่วยงานที่รับผิดชอบฝ่ายลาวประมาณ 60 - 90 วัน (2-3 เดือน) ถ้าเป็นการติดต่อเป็นทางการแต่มีการกำหนดบนหัวจดหมาย “ด่วน” “ด่วนมาก” “ด่วนที่สุด” การดำเนินงานจะใช้ระยะเวลาลดลงเหลือประมาณ 30 - 60 วัน (1 - 2 เดือน) แต่ถ้าเป็นการติดต่ออย่างไม่เป็นทางการจะสามารถทำการติดต่อระหว่างหน่วยงานกับหน่วยงานได้ทันที (มิ่งสรรพ ขาวสอาดและสมบัติ แซ่แฮ่, 2540: 185 - 186) (โปรดดูภาคผนวกที่ 16)

ในกรณีของโครงการขนาดใหญ่ นั้น ในบางกรณีการดำเนินงานจะมีความซับซ้อนมากกว่าขั้นตอนปกติเป็นอย่างมาก ดังจะเห็นได้จาก การให้ความช่วยเหลือลาวในโครงการที่ใหญ่ที่สุดซึ่งได้แก่ การให้ความช่วยเหลือลาวในการปรับปรุงสนามบินหลวงพระบาง โครงการดังกล่าวเป็นโครงการที่มีปัญหาในการดำเนินการพอสมควร ทั้งนี้เนื่องจากเป็นโครงการที่เกิดขึ้นและดำเนินการในช่วงที่ไทยกำลังมีการปรับปรุงองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศ

สำหรับขั้นตอนในกรณีของการปรับปรุงสนามบินหลวงพระบางนี้ “คณะกรรมการดำเนินนโยบายความช่วยเหลือกับต่างประเทศ” ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธาน ได้มีมติเมื่อวันที่ 7 กันยายน พ.ศ. 2535 อนุมัติให้ความช่วยเหลือลาวในการพัฒนาสนามบินหลวงพระบางตามคำขอของลาวในวงเงิน 50 ล้านบาท โดยให้กรมการบินพาณิชย์ กระทรวงคมนาคมเป็นหน่วยงานดำเนินโครงการ (กระทรวงการต่างประเทศ, กรมเศรษฐกิจ, 2537: 1)

ในการนี้ เจ้าหน้าที่กรมการบินพาณิชย์และกรมเศรษฐกิจ กระทรวงการต่างประเทศ ได้เดินทางไปลาวเพื่อสำรวจและเก็บข้อมูลรายละเอียดโครงการ

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่ระยะเวลาในการดำเนินการสำรวจได้ล่วงเลยมาพอสมควรแล้ว แต่ก็ยังไม่สามารถเริ่มดำเนินโครงการได้ เนื่องจากเกิดปัญหาในขั้นตอนการพิจารณาด้านเทคนิคของทั้งสองฝ่าย รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงขอบเขตโครงการตามความประสงค์ของฝ่ายลาวอันได้แก่ การขอเพิ่มห้องรับรองพิเศษ (VIP) จำนวน 2 ห้อง ตลอดจนการประยุกต์สถาปัตยกรรมลาว (วัดเชียงทอง) ในอาคารที่พักผู้โดยสาร ฯลฯ ในกรณีนี้ ระยะเวลาที่ค่อนข้างนาน รวมทั้งราคาวัสดุและค่าขนส่งเครื่องจักรที่มีราคาสูง ส่งผลให้ค่าใช้จ่ายตามโครงการเพิ่มมากกว่าที่ฝ่ายไทยได้เตรียมการไว้ ซึ่งกรมการบินพาณิชย์ได้ประเมินไว้ว่าไทยจะต้องใช้เงินถึง 148,350,000 ล้านบาท ในการปรับปรุงสนามบินดังกล่าว ค่าใช้จ่ายที่เพิ่มมากขึ้นนี้มีผลทำให้การดำเนินงานตามโครงการต้องชะลอออกไป (กระทรวงการต่างประเทศ, กรมเศรษฐกิจ, 2537: 1)

ในการนี้ ฝ่ายลาวได้แจ้งในการประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย - ลาวครั้งที่ 3 ซึ่งประชุมที่นครเวียงจันทน์ ในช่วงวันที่ 20 - 22 กันยายน พ.ศ. 2536 แสดงความประสงค์ที่จะให้มีการดำเนินโครงการโดยเร็ว ซึ่งฝ่ายไทยได้ชี้แจงถึงปัญหาว่าความล่าช้าดังกล่าวเป็นผลมาจากการแก้ไขแบบก่อสร้างโครงการ อันทำให้งบประมาณเพิ่มขึ้นจากที่ไทยได้เตรียมการไว้ และสำหรับค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงสนามบินนี้ ฝ่ายลาวได้กล่าวอย่างแข็งขันในที่ประชุมว่า ลาวไม่อยู่ในฐานะที่จะร่วมรับผิดชอบด้านการเงินได้ และเข้าใจว่าโครงการนี้มีความประสงค์ในการดำเนินการเพื่อเป็นของขวัญจากรัฐบาลไทยแก่รัฐบาลลาว ตลอดจนจะเป็นสัญลักษณ์ความร่วมมือที่เป็นรูปธรรม (กระทรวงการต่างประเทศ, กรมเศรษฐกิจ, 2537: 1) ในประเด็นดังกล่าวนี้ ที่ประชุมพิจารณาแล้วมีมติให้มีการพัฒนาสนามบิน โดยเริ่มในส่วนที่สำคัญก่อน และใช้งบประมาณเท่าที่มีอยู่ไปก่อน โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของสองฝ่ายเร่งหารือกันเพื่อให้สามารถเริ่มดำเนินโครงการได้ในปี พ.ศ. 2537

ในการประชุมระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาการดำเนินการในโครงการนี้เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2536 โดยมีรองอธิบดีกรมเศรษฐกิจเป็นประธานนั้น ได้มีข้อสรุปสำหรับการดำเนินโครงการฯ ดังนี้

(1) จะดำเนินโครงการฯ ในวงเงิน 50 ล้านบาท โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์เดิมของการให้ความช่วยเหลือโครงการนี้ เพื่อให้เครื่องบินขนาด 60-80 ที่นั่งสามารถลงจอดได้อย่างปลอดภัย

(2) กระทรวงการคลังได้อนุมัติการขยายระยะเวลาเงินงบประมาณงวดแรกจำนวน 30 ล้านบาท จนถึงสิ้นเดือนมีนาคม พ.ศ. 2537 และสามารถขอขยายต่อไปได้ถึงสิ้นปีงบประมาณ 2537 เท่านั้น ทั้งนี้ จะไม่สามารถขอขยายต่อไปได้ ดังนั้นต้องเร่งให้มีการดำเนินโครงการเพื่อให้ใช้งบประมาณให้ทัน

(3) ส่วนงบประมาณจำนวน 20 ล้านบาท กระทรวงคมนาคมจะตั้งไว้ในงบประมาณปี 2538 และได้เสนองบประมาณสำหรับการเดินทางของคณะผู้เชี่ยวชาญที่จะต้องไปควบคุมการดำเนินโครงการอีกจำนวน 5 ล้านบาท

(4) กรมการบินพาณิชย์แจ้งรายละเอียดโครงการ และประมาณการค่าใช้จ่ายเพื่อกระทรวงการต่างประเทศจะได้เสนอคณะรัฐมนตรี ขออนุมัติวงเงินโครงการและก่อกำหนดผู้ผูกพันเพื่อแจ้งให้สำนักงานงบประมาณดำเนินการตัดโอนงบประมาณให้กรมการบินพาณิชย์เบิกจ่ายแทนกระทรวงการต่างประเทศ (กระทรวงการต่างประเทศ, กรมเศรษฐกิจ, 2537: 2)

ในการเจรจากับฝ่ายลาวนั้น คณะผู้แทนไทยโดยมีเอกอัครราชทูต ณ นครเวียงจันทน์เป็นหัวหน้าคณะได้เดินทางไปเจรจากับฝ่ายลาว เมื่อวันที่ 16-18 พฤศจิกายน พ.ศ. 2536 โดยสรุปสาระสำคัญของการหารือ ดังนี้

(1) ขอบเขตการดำเนินโครงการ จะครอบคลุมงานก่อสร้างอาคารที่พักผู้โดยสาร และห้องบังคับการบินซึ่งรวมถึงอุปกรณ์ระบบไฟฟ้า เฟอร์นิเจอร์ งานซ่อมพื้นทางวิ่งโดยจะหยุดควัดสรุยก่อใหม่ งานเสริมผิวลาดคางบริเวณลานจอด

เครื่องบินเดิม งานก่อสร้างถนนและลานจอดรถยนต์ ตลอดจนงานสร้างระบบระบายน้ำ ฯลฯ

(2) ในด้านอาคารที่พักผู้โดยสารและหอบังคับการบินนั้น ได้มีการเห็นชอบและลงนามร่วมกันในแบบการก่อสร้างของอาคารที่พักผู้โดยสารและหอบังคับการบิน โดยได้ประยุกต์สถาปัตยกรรมลาวตามความประสงค์ของฝ่ายลาว

ในการนี้ ไทยและลาวได้มีการลงนามย่อในร่างบันทึกความเข้าใจฯ ใดๆก็ดี ยังมีบางประเด็นที่ฝ่ายลาวขอให้เพิ่มเติมในร่างบันทึกความเข้าใจฯ ดังกล่าวได้แก่

(1) พาหนะทั้งหมดที่นำมาใช้ในโครงการจะต้องทำประกันภัยบุคคลที่สามเป็นอย่างน้อยในไทยหรือลาว

(2) คณะทำงานร่วมทางเทคนิคต้องจ้างที่ปรึกษา เพื่อดูแลตรวจตราคุณภาพการก่อสร้างโครงการนี้

(3) ผู้ซึ่งประมูลโครงการได้ ต้องนำเครื่องกำเนิดไฟฟ้ามาใช้ในการก่อสร้างด้วยตนเอง

(4) ขอให้ฝ่ายไทยอนุญาตให้ฝ่ายลาวเข้าร่วมในการประมูล และร่างสัญญาก่อสร้างด้วย

(5) ในประเด็นเกี่ยวกับกำหนดการก่อสร้างนั้น ฝ่ายไทยจะพยายามดำเนินการให้แล้วเสร็จโดยเร็ว (กระทรวงการต่างประเทศ, กรมเศรษฐกิจ, 2537: 3)

เมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2537 กระทรวงการต่างประเทศได้จัดประชุมระหว่างหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณาข้อเสนอของลาวเพิ่มเติมในร่างบันทึกความเข้าใจฯ ซึ่งการประชุมสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

(1) ฝ่ายไทยไม่ขัดข้องในการทำประกันภัยสำหรับยานพาหนะทั้งหมดที่นำมาใช้ในโครงการ หากแต่มีปัญหว่า ลาวมีบริษัทประกันภัยหรือไม่ เพราะบริษัทประกันภัยของไทยไม่ครอบคลุมถึงลาว

(2) การจ้างที่ปรึกษาเพื่อตรวจตราคุณภาพการก่อสร้างของโครงการฯ นั้น ที่ประชุมเห็นว่าไม่มีความจำเป็น เนื่องจากคณะเจ้าหน้าที่ควบคุมการก่อสร้างจากกรมการบินพาณิชย์เป็นผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมดีแล้ว และการซื้อวัสดุอุปกรณ์ก็อยู่ในมาตรฐานตามที่กำหนดไว้ในระเบียบปฏิบัติของฝ่ายไทย รวมทั้งการจ้างที่ปรึกษาจะทำให้เพิ่มค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็น

(3) ฝ่ายไทยไม่ขัดข้อง ในการที่จะกำหนดให้ผู้รับจ้างจัดหาเครื่องกำเนิดไฟฟ้ามาใช้ในการก่อสร้างด้วยตนเอง

(4) การที่ฝ่ายลาวจะเข้าร่วมในขั้นตอนการตัดสินใจในการประมูลและร่างสัญญานั้น ที่ประชุมเห็นว่าไม่เหมาะสมและอาจจะกระทบถึงการปฏิบัติงานของฝ่ายไทยได้ ซึ่งจะทำให้โครงการล่าช้าออกไปอีก ทั้งนี้ อาจให้ฝ่ายลาวเข้าร่วมในฐานะผู้สังเกตการณ์ โดยที่ฝ่ายลาวรับผิดชอบค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการเข้าร่วมสังเกตการณ์เอง

(5) ฝ่ายไทยจะพยายามดำเนินโครงการให้แล้วเสร็จโดยเร็ว ตามที่กำหนดไว้ในร่างบันทึกความเข้าใจที่กำหนดไว้ว่า จะต้องดำเนินโครงการฯ ให้เสร็จสิ้นภายใน 30 เดือนนับตั้งแต่วันเริ่มโครงการ (กระทรวงการต่างประเทศ, กรมเศรษฐกิจ, 2537: 4)

หากฝ่ายไทยและฝ่ายลาวเห็นชอบร่วมกันที่จะมีการเพิ่มเติมประเด็นต่าง ๆ ในร่างบันทึกความเข้าใจฯ อาจกระทำได้โดยเพิ่มเป็นภาคผนวกของร่างบันทึกความเข้าใจฯ นั้น

การลงนามในบันทึกความเข้าใจฯ ของฝ่ายไทยจะให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ หรือผู้ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศมอบอำนาจให้เป็นผู้ลงนาม ทั้งนี้ เพื่อให้มีความยืดหยุ่นในการกำหนดผู้ลงนามตามความเหมาะสมภายหลังได้ และเมื่อทั้งสองฝ่ายมีการลงนามขอในร่างบันทึกความเข้าใจฯ แล้วจะนำเสนอต่อรัฐบาลของตนเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไป

การเจรจาเกี่ยวกับการพิจารณาร่างบันทึกความเข้าใจฯ และการดำเนินโครงการ ณ นครเวียงจันทน์ ซึ่งมีขึ้นในช่วงวันที่ 16-19 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2537 ควรเป็นการเจรจากับเจ้าหน้าที่ระดับนโยบายหรือผู้ที่มีอำนาจการตัดสินใจของฝ่ายลาว โดยที่จะให้มีข้อสรุปในการร่างบันทึกความเข้าใจฯ โดยเร็วที่สุด เพื่อให้มีการดำเนินการต่อไป ทั้งนี้ สิ่งที่น่าคำนึงถึง คือ ข้อจำกัดของขั้นตอนงบประมาณของฝ่ายไทย กล่าวคือ จะต้องรายงานความคืบหน้าของโครงการฯ ให้สำนักงานงบประมาณทราบ และพิจารณาอนุมัติให้มีการขยายระยะเวลาการใช้จ่ายเงินต่อไปจนถึงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2537 (อนุมัติได้ครั้งละ 6 เดือน) โดยจะต้องมีการเบิกจ่ายเงินภายในปีงบประมาณ 2537 (กระทรวงการต่างประเทศ, กรมเศรษฐกิจ, 2537: 5)

ในการนี้ กระทรวงการต่างประเทศได้แต่งตั้งให้เอกอัครราชทูต ณ นครเวียงจันทน์เป็นหัวหน้าคณะผู้แทนไทยในการเจรจา เนื่องจากจะต้องมีการหารือกับเจ้าหน้าที่ระดับสูงที่มีอำนาจในการตัดสินใจซึ่งได้แก่ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี และรองรัฐมนตรีกระทรวงคมนาคมลาว ซึ่งทั้งสองท่านเป็นผู้รับผิดชอบโครงการพัฒนาสนามบินหลวงพระบาง ในส่วนของการดำเนินการของหน่วยราชการต่าง ๆ ของฝ่ายไทยนั้น เมื่อพบว่ามีปัญหาเรื่องงบประมาณไม่เพียงพอ กระทรวงการต่างประเทศได้นำเรื่องดังกล่าวเข้าหารือในคณะอนุกรรมการพิจารณาการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศ ในการนี้ กรมวิเทศสหการได้แจ้งแก่ที่ประชุมว่างบประมาณในส่วนที่กรมวิเทศสหการได้รับนั้น มีกิจกรรมการดำเนินงานและแผนงานที่ผูกพันในการให้ความช่วยเหลือประเทศต่าง ๆ อยู่แล้ว ดังนั้น จึงไม่

สามารถจัดสรรงบประมาณสำหรับโครงการนี้ได้ ในการนี้ กระทรวงการต่างประเทศ ได้เสนอทางเลือกต่อที่ประชุม 3 แนวทาง ได้แก่

1. ให้ความช่วยเหลือแบบให้เปล่า 50 ล้านดอลลาร์ตามงบประมาณที่มีอยู่และให้ลารับผิดชอบแหล่งเงินทุนในส่วนที่เหลือ
2. ให้ความช่วยเหลือแบบให้เปล่า 50 ล้านบาทและให้ความช่วยเหลือในรูปสินเชื่อบริษัทในวงเงิน 100 ล้านบาท
3. ให้ความช่วยเหลือแบบให้เปล่าในวงเงิน 148 ล้านบาท สำหรับงบประมาณที่เกินจากเงินงบประมาณที่ตั้งไว้ จะจัดสรรจากงบประมาณโครงการความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศหรือจากงบกลางของรัฐบาล

ในการนี้ที่ประชุมมีมติให้นำเรื่องดังกล่าวเข้าพิจารณาในการประชุมคณะกรรมการนโยบายความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการแก่ต่างประเทศ เนื่องจากประเด็นดังกล่าวเป็นปัญหาในระดับนโยบายและเป็นเรื่องสำคัญเกินกว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิจารณาการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศ ในที่สุด คณะกรรมการนโยบายความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการแก่ต่างประเทศได้มีมติให้เลือกแนวทางที่สาม ทั้งนี้ เนื่องจากกล่าวให้มีความสำคัญต่อโครงการดังกล่าวมาก ดังจะเห็นได้ว่าการเดินทางไปเยือนลาวโดยนายกรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย ในช่วงวันที่ 4-6 มิถุนายน พ.ศ. 2536 นั้น นายกรัฐมนตรีลาวได้ยกเรื่องความช่วยเหลือในการปรับปรุงสนามบินหลวงพระบางขึ้นกล่าวขอบคุณรัฐบาลไทยในการเจรจาเต็มคณะ นอกจากนั้น กรรมการบินพาณิชย์ยังได้เคยใช้ประโยชน์จากความช่วยเหลือดังกล่าวเป็นเงื่อนไขในการเจรจาลดหย่อนข้อจำกัดให้แก่ บริษัทการบินไทย จำกัด ในการบินไปลงเวียงจันทน์ด้วย

การให้ความช่วยเหลือในการปรับปรุงสนามบินหลวงพระบางนี้นับได้ว่าเป็นโครงการการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศที่มีมูลค่ามากที่สุด และถือได้ว่าเป็นการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศที่สำคัญ โครงการหนึ่งจากการศึกษาการให้ความช่วยเหลือดังกล่าวนี้ พบว่ามีประเด็นที่น่าสนใจหลายประเด็น

ในประเด็นแรกจะเห็นได้ว่าการให้ความช่วยเหลือดังกล่าวเริ่มขึ้นจากข้อเสนอของฝ่ายลาว ในการนี้ ไทยได้ตกลงที่จะให้ความช่วยเหลือโดยยังไม่ได้มีการศึกษารายละเอียดอย่างเพียงพอ ดังจะเห็นได้ว่าการที่ไทยได้ตกลงในหลักการที่จะให้ความช่วยเหลือลาวในการปรับปรุงสนามบินดังกล่าวตามคำขอของลาวในปี พ.ศ. 2535 และจากนั้นจึงได้มีการสำรวจและศึกษาตลอดจนตกลงกับลาวในรายละเอียดในภายหลัง และเมื่อเสร็จสิ้นการศึกษาแล้วพบว่ามูลค่าของโครงการสูงกว่างบประมาณที่จัดสรรไว้เป็นอย่างมาก กล่าวคือ รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณไว้เพียง 50 ล้านบาท แต่โครงการมีมูลค่าถึง 148 ล้านบาท การที่มีความแตกต่างทางด้านมูลค่าโครงการมากเช่นนี้สะท้อนให้เห็นถึงการขาดการศึกษาล่วงหน้า ตลอดจนการขาดการประสานงานที่เพียงพอระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยกับฝ่ายลาว

ประเด็นที่สองได้แก่ ปัญหาด้านงบประมาณ ซึ่งทำให้การตัดสินใจในการดำเนินโครงการมีความล่าช้า ในการนี้ จะเห็นได้ว่า ไทยมีขั้นตอนและระเบียบทางด้านงบประมาณที่ไม่ยืดหยุ่น ซึ่งไม่เหมาะสมกับการนำมาใช้กับการให้ความช่วยเหลือกับต่างประเทศซึ่งเป็นเรื่องที่มีความละเอียดอ่อน และต้องการความรวดเร็วในการดำเนินงาน นอกจากนี้ การตั้งงบประมาณในบางรายการยังคงมีความไม่สอดคล้องกับขนาดของโครงการ เช่น งบประมาณการเดินทางของผู้เชี่ยวชาญในการควบคุมโครงการซึ่งตั้งไว้ 5 ล้านบาทนั้น นับได้เป็นจำนวนที่ค่อนข้างสูง เมื่อพิจารณาจากขนาดของโครงการในระยะเริ่มต้น

ประเด็นที่สามได้แก่ ทำติของไทยซึ่งค่อนข้างปิดกั้นไม่ให้ฝ่ายลาวเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในขั้นรายละเอียดของการดำเนินโครงการ ซึ่งหากเปิด

โอกาสให้ฝ่ายลาวได้เข้ามามีส่วนร่วมมากกว่านี้ น่าจะมีผลทำให้ลาวไว้วางใจต่อ
เจตนารมณ์ของไทยมากขึ้น

ประเด็นที่สี่เป็นประเด็นเกี่ยวกับการที่ฝ่ายลาวแสดงท่าทีที่ค่อนข้าง
แข็งขันในการประชุมคณะกรรมการร่วมไทย-ลาว ครั้งที่ 3 โดยลาวได้ขอให้ไทยเร่ง
ดำเนินโครงการดังกล่าว ท่าทีของฝ่ายลาวดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าฝ่ายไทยไม่ได้แสดง
ท่าทีที่ชัดเจนเกี่ยวกับความก้าวหน้าในการดำเนินโครงการ และหลังจากที่ฝ่ายลาวได้
เน้นถึงท่าทีของลาวที่ให้ความสำคัญต่อโครงการปรับปรุงสนามบินหลวงพระบางแล้ว
ฝ่ายไทยจึงได้เริ่มผลักดันโครงการอย่างจริงจัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแก้ไขปัญหา
เกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติม การที่นายกรัฐมนตรีลาวนำเรื่องการให้ความ
ช่วยเหลือในการปรับปรุงสนามบินหลวงพระบางมากล่าวขอขอบคุณรัฐบาลไทยในโอกาส
ที่นายกรัฐมนตรีไทยนายชวน หลีกภัย ได้เดินทางไปเยือนลาวนั้น นับได้ว่าเป็นการ
แสดงท่าทีที่ชัดเจนของฝ่ายลาวในการผลักดันให้มีการดำเนินโครงการดังกล่าวต่อไป

ประเด็นที่ห้าได้แก่ ความแตกต่างระหว่างไทยกับลาวในการให้ความสำคัญ
สำคัญต่อโครงการนี้ กล่าวคือ ฝ่ายลาวมองว่าการปรับปรุงสนามบินหลวงพระบางมี
ความสำคัญต่อลาวเป็นอย่างมากในการยกระดับการคมนาคมทางอากาศโดยเฉพาะการ
เชื่อมโยงลาวตอนกลางกับลาวตอนเหนือ และสอดคล้องกับนโยบายของลาวในการ
พัฒนาหลวงพระบางให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญ ในขณะที่ไทยไม่ได้มีผลประโยชน์
โดยตรงจากการพัฒนาสนามบินดังกล่าว การตกลงที่จะให้ความช่วยเหลือนั้น เป็นไป
เพื่อแสดงท่าทีที่เป็นมิตรของไทย และเห็นว่าการพัฒนาสนามบินหลวงพระบางจะเป็น
การพัฒนาเครือข่ายการบินบริเวณเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ตอนบนซึ่งไทยมีศักยภาพใน
การเป็นศูนย์กลางการบินในภูมิภาคนี้ นอกจากนี้นักท่องเที่ยวที่มีจำนวนมากขึ้นก็จะเป็น
ผลดีต่อนักธุรกิจไทยที่ได้ลงทุนด้านอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในลาวตอนเหนือด้วย
ดังนั้นเมื่อไทยประสบปัญหาในการจัดสรรงบประมาณในระยะแรก ฝ่ายไทยจึงไม่ได้
เร่งผลักดันโครงการดังกล่าวซึ่งต่างจากฝ่ายลาวที่ให้ความสำคัญต่อโครงการดังกล่าวมาก

ดังนั้น ฝ่ายลาวจึงได้พยายามผลักดันโครงการดังกล่าวอย่างเต็มที่ โดยผ่านช่องทางทางการทูตหลายระดับ

ประเด็นสุดท้ายได้แก่ประเด็นในเรื่องการดำเนินงานของทั้งฝ่ายไทยและฝ่ายลาวซึ่งมีผลต่อความล่าช้าของการดำเนินโครงการในระยะแรก ในการนี้ จะเห็นได้ว่าความล่าช้าในโครงการดังกล่าวไม่ได้เกิดจากปัญหาของไทยฝ่ายเดียว การที่ลาวขอให้เปลี่ยนแปลงแบบ เช่น รูปแบบของคิลปะและการเพิ่มห้องรับรองพิเศษ มีผลทำให้ต้องออกแบบเพิ่มเติม และมีผลให้งบประมาณเพิ่มสูงขึ้น

การปรับปรุงสนามบินหลวงพระบางดังกล่าวแล้วเสร็จในปี พ.ศ. 2540 และถือได้ว่าเป็นโครงการการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจของไทยต่อลาวที่สำคัญมากโครงการหนึ่ง

3.2.5 “แผนการให้ความร่วมมือทางวิชาการแก่ต่างประเทศ พ.ศ. 2541-2543” และแนวทางในการให้ความช่วยเหลือลาวในอนาคต

การดำเนินงานในการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการแก่ต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้ความช่วยเหลือแก่ลาวในช่วงที่ผ่านมาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพในระดับหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การดำเนินงานเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมมากกว่าในปัจจุบัน อันจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ไทยและประเทศผู้รับความช่วยเหลือจากไทย ในการนี้ กรมวิเทศสหการจึงได้จัดทำแผนระยะยาวที่มีทิศทางที่ชัดเจนในการดำเนินงาน และมีความแน่นอนในเรื่องงบประมาณที่สามารถใช้จ่ายได้ในระยะยาวขึ้น โดยแผนดังกล่าวนี้ใช้ชื่อว่า “แผนการให้ความร่วมมือทางวิชาการแก่ต่างประเทศ พ.ศ. 2541-2543”*

* “แผนการให้ความร่วมมือทางวิชาการแก่ต่างประเทศ พ.ศ. 2541 - 2543”
นี้ จัดทำขึ้นในช่วงที่ไทยยังไม่ได้ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ

ในแผนการให้ความร่วมมือทางวิชาการแก่ต่างประเทศดังกล่าวนี้ ได้เน้นที่การขยายความร่วมมือทวิภาคีกับประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งลาวยังคงเป็นประเทศที่ได้รับความช่วยเหลือจากไทยในสัดส่วนที่มากกว่าประเทศอื่น ๆ ตลอดจนได้มีการเสนอให้ริเริ่มความร่วมมือทางวิชาการรูปแบบใหม่ ๆ ขึ้น เช่น การจัดส่งอาสาสมัครไทยไปปฏิบัติงานในประเทศอื่นและการจัดทำโครงการขนาดย่อมที่มุ่งขยายกิจกรรมไปสู่ระดับชุมชนในประเทศเพื่อนบ้าน (กรมวิเทศสหการ, 2539ก: 14-15) ในด้านงบประมาณนั้น กรมวิเทศสหการได้พิจารณาการจัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้นตามแผนการจัดสรรงบประมาณโดยแยกตามรูปแบบความร่วมมือและแผนการจัดสรรงบประมาณโดยแยกตามกลุ่มประเทศเป้าหมาย ซึ่งมีรายละเอียดตามตารางที่ 9 และ 10 ตามลำดับ



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 9

แผนการจัดสรรงบประมาณความร่วมมือทางวิชาการ ปี พ.ศ. 2541-2543

ตามรูปแบบความร่วมมือ

รูปแบบความร่วมมือ	พ.ศ. 2541	พ.ศ. 2542	พ.ศ. 2543
1. ส่วนที่ใช้งบประมาณไทยทั้งหมด	490	588	705
ความร่วมมือทวิภาคี	(355)	(427)	(512)
การจัดสรรหลักสูตรฝึกอบรมนานาชาติ ประจำปี	(101)	(112)	(123)
ความร่วมมือทางวิชาการระหว่างประเทศกำลัง พัฒนา	(11)	(16)	(22)
ความร่วมมือระหว่างสถาบันต่อสถาบัน	(18)	(26)	(40)
อื่น ๆ	(5)	(7)	(9)
2. ส่วนที่ใช้สมทบกับแหล่งผู้ให้อื่น	.	.	.
ความร่วมมือไตรภาคี	24	29	35
รวมทั้งสิ้น	514	617	740

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 10

แผนการจัดสรรงบประมาณความร่วมมือทางวิชาการปี พ.ศ. 2541-2543*
แยกตามกลุ่มประเทศเป้าหมาย

หน่วย : ล้านบาท

กลุ่มประเทศ	พ.ศ. 2541	พ.ศ. 2542	พ.ศ. 2543
กลุ่มลำดับความ สำคัญที่ 1	323	391	472
กลุ่มลำดับความ สำคัญที่ 2	112	133	158
กลุ่มลำดับความ สำคัญที่ 3	55	64	75
รวม	490	588	705

*เฉพาะที่ใช้งบประมาณไทยทั้งหมด

เนื่องจากไทยได้ให้ความสำคัญกับการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับประเทศเพื่อนบ้าน แผนการให้ความร่วมมือทางวิชาการแก่ต่างประเทศจึงได้ระบุดึงการให้ความร่วมมือทางวิชาการรายประเทศสำหรับ 4 ประเทศ คือ ลาว เวียดนาม กัมพูชาและพม่า อย่างเป็นรูปธรรม ทั้งนี้ โดยพิจารณาจากภาวะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศนั้น ๆ รวมทั้งปัญหาอุปสรรคในการพัฒนา ความต้องการการสนับสนุนจากต่างประเทศ นโยบายของรัฐบาลไทยในการให้ความร่วมมือแก่ประเทศนั้น ๆ ตลอดจนสมรรถนะด้านวิชาการและงบประมาณของไทย (กรมวิเทศสหการ, 2539ก: 18-20)

สำหรับลาวซึ่งเป็นประเทศที่ไทยให้ความช่วยเหลือมากที่สุดมาโดยตลอดนั้น แผนฯได้ระบุแนวทางการให้ความร่วมมือแก่ประเทศลาวโดยแบ่งได้เป็น 2 ระดับ ในระดับแรกนั้น เป็นการสร้างกรอบอันจะเป็นพื้นฐานความเข้าใจและความไว้

วางใจ ซึ่งกรอบดังกล่าวอาจจะมีผลทำให้สามารถดำเนินกิจกรรมระดับอื่น ๆ ได้ราบรื่นต่อไป กรอบการสร้างพื้นฐานความเข้าใจและความไว้วางใจมีแนวทางการให้ความร่วมมือโดยใช้ความช่วยเหลือสร้างความเข้าใจที่ดี ทั้งในระดับรัฐและระดับประชาชนของไทยและลาว การจะสร้างความไว้วางใจระหว่างกัน มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ทั้งสองประเทศจะต้องรื้อฟื้นความสัมพันธ์และเรียนรู้ซึ่งกันและกัน มีการศึกษาประวัติศาสตร์ของกันและกัน แต่ต้องเป็นประวัติศาสตร์ที่ถอดความเป็นชาตินิยม การเรียนรู้ซึ่งกันและกันนี้จะทำให้เกิดความเข้าใจและยอมรับข้อเท็จจริงในระยะยาว และจะมีผลต่อการกระชับความสัมพันธ์ทางสังคมและวัฒนธรรมร่วมกัน ซึ่งในระยะยาวแล้วความไว้วางใจก็จะเกิดขึ้น (กรมวิเทศสหการ, 2539ก: 33)

ในระดับที่สองนั้น เป็นความร่วมมือเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพการผลิตและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนลาว โดยได้มีการกำหนดแนวทางต่าง ๆ ไว้ถึง 10 แนวทาง

แนวทางแรกเป็นการเน้นสาขาที่จะให้ความช่วยเหลือ ซึ่งได้แก่สาขาที่จะสร้างความเข้าใจพื้นฐานทางสังคมศาสตร์และวัฒนธรรมรวมทั้งสาขาที่ลาวมีความต้องการอย่างมาก เหมาะสมกับสมรรถนะและประสบการณ์ในการพัฒนาของไทยซึ่งได้แก่ สาขาเกษตร สาขาศึกษา และสาขาสาธารณสุข แนวทางที่สองเป็นการให้ความสำคัญต่อความช่วยเหลือที่ส่งเสริมประสิทธิภาพการผลิตและการฟื้นฟูเศรษฐกิจ โดยเน้นการผนวกการจัดการและการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในทุกขั้นตอน แนวทางที่สามเป็นการเน้นถึงการให้ความช่วยเหลือในลักษณะโครงการตัวอย่าง หากโครงการตัวอย่างประสบความสำเร็จในสภาพแวดล้อมของลาว ก็จะมีการขยายผลต่อไป แนวทางที่สี่นั้น แผนฯ ได้สนับสนุนการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ตลอดจนอาสาสมัครและหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งสนใจการทำงานในระดับรากหญ้าอันเหมาะสมกับการทำงานในสังคมชุมชนของลาว แนวทางที่ห้า แผนฯ ได้ให้ความสำคัญต่อการสนับสนุนการส่งอาสาสมัครไปปฏิบัติงานในลาว ในแนวทางที่หกนั้น เป็นการเน้นการให้ความช่วยเหลือโดยการให้ทุนหรือวัสดุอุปกรณ์อย่างใดอย่างหนึ่งเพียง

อย่างเดียว และควรจะมีการกระจายโอกาสการรับความช่วยเหลือไปยังแขวงต่าง ๆ ในส่วนภูมิภาคของลาวด้วย แนวทางประการที่เจ็ด ระบุถึงพื้นที่ในการให้ความช่วยเหลือในรูปโครงการ โดยเสนอว่าควรเน้นที่ภาคกลางของประเทศ โดยเฉพาะเวียงจันทน์และบริเวณใกล้เคียง ก่อนที่จะกระจายไปทั่วประเทศ แนวทางในประการที่แปดนั้น ระบุว่า การให้ความช่วยเหลือควรเริ่มที่การพัฒนาคนก่อน แล้วจึงจะให้ความช่วยเหลือในรูปวัสดุอุปกรณ์ เพื่อให้ผู้รับเข้าใจการใช้งานและดูแลรักษาอุปกรณ์ แนวทางในประการที่เก้า เป็นการเน้นที่การสอนกระบวนการ (process) มากกว่าการให้วัสดุอุปกรณ์ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน (sustainability) ในแนวทางสุดท้ายนั้น แผนฯ ได้เสนอให้สนับสนุนการผนวกความร่วมมือกับองค์กรของลาวที่มีอยู่แล้ว เพื่อสนับสนุนให้การดำเนินงานของโครงการความช่วยเหลือบรรลุวัตถุประสงค์ (กรมวิเทศสหการ, 2539ก: 34-35)

นอกจากนั้นแผนฯ ได้สนับสนุนให้มีการร่วมวิจัยค้นคว้ากับฝ่ายลาว การส่งผู้เชี่ยวชาญไทยไปเป็นที่ปรึกษา ส่งนักศึกษาปริญญาโทและเอกไปทำวิทยานิพนธ์ในประเทศลาว การจัดประชุมเชิงวิชาการประจำปี

สำหรับการให้ความช่วยเหลือเป็นรายสาขานั้น แผนฯ ได้กำหนดแนวทางของการให้ความช่วยเหลือใน 3 สาขา ได้แก่ ด้านการเกษตรที่เน้นสาขาที่จะยกระดับประสิทธิภาพการผลิต ด้านการศึกษาและด้านสาธารณสุข สำหรับลักษณะของความร่วมมือนั้นงบประมาณตามแผนฯ ได้ให้ความสำคัญกับความร่วมมือในรูปโครงการมากขึ้น และความร่วมมือทางวิชาการไทย-ลาวควรลดสัดส่วนความช่วยเหลือด้านทุนการศึกษาลง เนื่องจากลาวได้รับความช่วยเหลือในด้านดังกล่าวมามาก และเพื่อให้สมดุลกับความช่วยเหลือด้านวัสดุอุปกรณ์

ตารางที่ 11

แผนการจัดสรรงบประมาณความร่วมมือ : แยกตามสาขา

หน่วย : ล้านบาท

ปี	สังคมศาสตร์	เกษตร	ศึกษา	สาธารณสุข	อื่น ๆ	รวม
2541	14.2	32.7	36.9	36.9	21.3	142
2542	21.4	39.4	44.4	44.4	21.4	171
2543	30.8	47.1	53.5	53.5	20.5	205

ตารางที่ 12

แผนการจัดสรรงบประมาณความร่วมมือ : แยกตามประเภทความร่วมมือ

หน่วย : ล้านบาท

ปี	โครงการ	ความร่วมมือตามคำขอ			International Linkage	อื่น ๆ	รวม
		ทุน อุปกรณ์	ผู้เชี่ยวชาญ	วัสดุ			
2541	71.1	37.6	4.4	18.3	4	10.6	146
2542	94.2	38.6	6.5	18.8	6	12.9	177
2543	123.0	38.7	9.8	17.2	10	16.3	215

ในด้านการประเมินผลนั้น แผนฯได้ให้ความสำคัญต่อการประเมินผล โดยให้มีระบบและเจ้าหน้าที่ที่จะติดตามความก้าวหน้าของโครงการเป็นระยะ การติดตามโครงการต้องเป็นไปอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงเริ่มต้นของการดำเนินโครงการและต้องเป็นการดำเนินการโดยกรมวิเทศสหการโดยตรง มิใช่ดำเนินการผ่านสถานเอกอัครราชทูตไทย ทั้งนี้เนื่องจากสถานเอกอัครราชทูตไทยมีงานประจำอื่นมากอยู่แล้ว (กรมวิเทศสหการ, 2539ก: 40) ทั้งนี้เพื่อนำผลมาปรับปรุงและปรับแผน

ดำเนินการ โครงการให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ “แผนการให้ความร่วมมือทางวิชาการแก่ต่างประเทศ พ.ศ. 2541-2543” นี้ จึงได้กำหนดให้มีการประเมินผลความร่วมมือ ไทย-ลาว เมื่อสิ้นสุดแผนการดำเนินงาน 3 ปี (กรมวิเทศสหการ, 2539ก: 40)

ในประเด็นเกี่ยวกับการประเมินนี้ นับได้ว่าเป็นประเด็นที่สำคัญเป็นอย่างมาก โดยการดำเนินการดังกล่าว จำเป็นจะต้องคำนึงถึงเงื่อนไขต่าง ๆ ดังนี้ กล่าวคือ องค์กรหรือผู้ประเมินจะต้องมีความเป็นกลางและได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย นอกจากนั้น องค์กรที่ทำการประเมินจะต้องมีบุคลากรที่มีความชำนาญสำหรับการดำเนินการดังกล่าว และผลของการประเมินควรจะได้รับ ความสนใจ โดยมีการนำมาศึกษาและนำไปเป็นแนวทางในการปรับปรุงอย่างจริงจัง ในการนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือกับต่างประเทศไม่ว่าจะเป็นกระทรวงการต่างประเทศ กรมวิเทศสหการ รวมทั้งหน่วยราชการอื่น ๆ ที่มีส่วนร่วมในการให้ความช่วยเหลือในระดับปฏิบัติการจึงไม่ควรมีบทบาทในการประเมินการให้ความช่วยเหลือของไทยกับต่างประเทศ การประเมินควรดำเนินงานโดยองค์กรอื่น ๆ ซึ่งไม่ได้เกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือโดยตรงและมีศักยภาพในการดำเนินการดังกล่าว เช่น สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศ หรือคณะกรรมการเฉพาะกิจอื่น ๆ ซึ่งตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการในเรื่องนี้

“แผนการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่ต่างประเทศ พ.ศ. 2541 - 2543” นี้ สะท้อนให้เห็นถึงความคิดของหน่วยงานไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรมวิเทศสหการเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือต่อลาว เมื่อพิจารณาจากมุมมองของไทยก่อนหน้า ที่ไทยจะประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ นับตั้งแต่กลางปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา เศรษฐกิจไทยได้ประสบปัญหาอย่างรุนแรง ซึ่งวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจดังกล่าว ย่อมส่งผลกระทบต่อ การให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการของไทยกับต่างประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น ในปีงบประมาณ 2541 นี้ การให้ความช่วยเหลือต่อลาวในโครงการต่าง ๆ ได้ถูกระงับหรือชะลอโครงการ ไปเป็นจำนวนมาก