

บทที่ 1

บทนำ



1. ความสำคัญของปัญหา

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2529 เป็นต้นมา เศรษฐกิจของประเทศไทยได้มีการขยายตัวอย่างรวดเร็วติดต่อกันมาโดยตลอด ในช่วงปี พ.ศ. 2529 ถึง 2533 นั้น เศรษฐกิจไทยมีการเติบโตเฉลี่ยเกินกว่าร้อยละ 10 ต่อปี (Office of the Prime Minister, 1995: 395) ซึ่งมีผลทำให้ศักยภาพทางเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศดีขึ้นตามลำดับ ทำให้ประเทศไทยสามารถใช้ศักยภาพทางเศรษฐกิจเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายต่างประเทศได้มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้มีการพัฒนาการใช้เครื่องมือทางเศรษฐกิจที่หลากหลายมากขึ้น การใช้เครื่องมือในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยที่น่าสนใจและนับได้ว่าเป็นมิติใหม่ ได้แก่ การให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศ

การให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแก่ต่างประเทศในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2534 นั้น มีปริมาณที่ค่อนข้างน้อย ดังนั้นการให้ความช่วยเหลือดังกล่าวจึงไม่สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายต่างประเทศได้อย่างจริงจัง

การให้ความช่วยเหลือซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงการต่างประเทสนั้น ได้แก่ การให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศที่ประสบภัยพิบัติต่าง ๆ เช่น น้ำท่วม แผ่นดินไหว ภูเขาไฟระเบิด เป็นต้น

ส่วนการให้ความช่วยเหลือซึ่งกรมวิเทศสหการรับผิดชอบนั้น เริ่มขึ้นเมื่อไทยได้เข้าร่วมในแผนโคลัมโบ (Columbo Plan) ในปี พ.ศ.2497 ในการเข้าร่วมแผน

โคลัมโบดังกล่าวนี้ ไทยได้ร่วมมือกับประเทศภาคีจำนวน 26 ประเทศ ในการแลกเปลี่ยนการฝึกอบรมและดูงานในด้านต่าง ๆ

การที่ประเทศไทยมีการเติบโตทางเศรษฐกิจที่รวดเร็วภายหลังจากปี พ.ศ. 2529 ทำให้ศักยภาพทางเศรษฐกิจมีมากขึ้น ต่อมารัฐบาลในสมัยนายกรัฐมนตรีอานันท์ ปันยารชุน ได้เล็งเห็นความสำคัญในการใช้เครื่องมือดังกล่าวในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ จึงได้จัดสรรงบประมาณการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศมากขึ้น และนับจากปีงบประมาณ 2535 เป็นต้นมาจนถึงปีงบประมาณ 2540 งบประมาณในส่วนดังกล่าวก็ได้เพิ่มมากขึ้นทุกปี

ในการนี้ ได้มีการระบุถึงการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจของไทยแก่ต่างประเทศเป็นครั้งแรกในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาในสมัยรัฐบาลพลเอกสุจินดา คราประยูรในวันที่ 6 พฤษภาคม พ.ศ. 2535 และในสมัยรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา นั้น นับเป็นครั้งแรกที่ได้มีการระบุถึงบทบาทของไทยในฐานะประเทศที่ให้ความช่วยเหลือประเทศเพื่อนบ้านอย่างชัดเจนในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาในวันที่ 26 พฤษภาคม พ.ศ. 2538 โดยระบุในนโยบายข้อ 3.7 ว่า “ปรับเปลี่ยนฐานะจากประเทศผู้รับการช่วยเหลือสู่การเป็นประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศเพื่อนบ้าน” (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2538: 13)

ในการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศนั้น รัฐบาลไทยมีวัตถุประสงค์ในการให้ความช่วยเหลือเพื่อตอบสนองต่อเป้าหมายทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจและวิชาการ ในทางการเมืองนั้น เป็นที่เชื่อกันว่าการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศเพื่อนบ้านของไทยนั้น จะมีผลทำให้เกิดความไว้วางใจซึ่งกันและกันมากขึ้น อันจะมีผลทำให้ปัญหาการเมืองต่าง ๆ ซึ่งเป็นปัญหาที่ค่อนข้างละเอียดอ่อนแก้ไขไปได้อย่างรวดเร็วมากขึ้น

ในด้านเศรษฐกิจ ไทยเชื่อว่าการให้ความช่วยเหลือดังกล่าวเป็นเครื่องมือสนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องและธุรกิจภาคเอกชนในการส่งสินค้าออก การขยายการลงทุน การจ้างแรงงานไทยในต่างประเทศและการส่งเสริมการท่องเที่ยวในประเทศไทย

ส่วนในด้านวิชาการนั้น ไทยมีเป้าหมายที่จะให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศมีผลต่อการเผยแพร่ความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ วิชาการ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และปลูกฝังค่านิยมและความรู้สึกที่ดีต่อประเทศไทยตลอดจนส่งเสริมให้หน่วยงาน สถาบันการศึกษาและนักวิชาการในภาครัฐและเอกชนของประเทศไทยได้มีโอกาสพัฒนาขีดความสามารถในเชิงวิชาการให้ก้าวหน้าต่อไป (พิเชต สุนทรพิพิธ, 2535: 30)

การให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2534 เป็นต้นมาจนถึงปี พ.ศ. 2540 นั้น ได้มีการกำหนดรูปแบบไว้ดังนี้คือ

1. การจัดส่งนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญของไทยไปให้คำปรึกษาและปฏิบัติงานตามโครงการที่ได้ตกลงกับประเทศผู้รับ
2. จัดให้ผู้รับทุนจากต่างประเทศเดินทางมาศึกษา ฝึกอบรมและดูงานในประเทศไทย
3. ให้เงินกู้ระยะยาวเพื่อการพัฒนาประเทศ
4. ให้ความช่วยเหลือเมื่อเกิดภัยพิบัติ
5. ให้ความช่วยเหลือในรูปของวัสดุสิ่งของ เช่น การสร้างโรงเรียน สถานีนามัย เป็นต้น

นอกจากนั้น กระทรวงการต่างประเทศได้ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดลำดับประเทศที่จะได้รับความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการจากไทยออกเป็น 4 กลุ่ม ตามลำดับความสำคัญ โดยกลุ่มที่หนึ่ง ซึ่งถือว่ามีควมสำคัญกับไทยมากที่สุดนั้น

ได้แก่ ประเทศลาว กัมพูชา เวียดนามและพม่า ส่วนกลุ่มที่สองถึงสี่นั้นเป็นประเทศที่มีความสำคัญกับไทยในลำดับรอง ๆ ลงไป

ในการนี้ ลาวเป็นประเทศที่ได้รับความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการจากไทยมากกว่าประเทศอื่น ๆ โดยในปีงบประมาณ 2535 ลาวได้รับความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการจากไทยเป็นจำนวนเงินถึง 43 ล้านบาท ซึ่งมากกว่าพม่าซึ่งได้รับความช่วยเหลือเป็นอันดับที่สองถึงหนึ่งเท่า

ในการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศนับตั้งแต่ พ.ศ. 2534 เป็นต้นมาจนถึง พ.ศ. 2540 นั้น ไทยได้ประสบปัญหาหลายด้านในการกำหนดและบริหารนโยบายดังกล่าว

ในระยะแรกนั้น องค์กรในการกำหนดและบริหารนโยบาย ไม่ได้มีการจัดตั้งอย่างเป็นทางการมาก่อน หน้าที่ความรับผิดชอบกระจายไปอยู่ตามส่วนราชการต่าง ๆ โดยเฉพาะกระทรวงการต่างประเทศและกรมวิเทศสหการ สภาพดังกล่าวมีผลทำให้การกำหนดและบริหารนโยบายไม่มีเอกภาพเท่าที่ควร

ในปี พ.ศ. 2534 รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ได้จัดตั้ง “คณะกรรมการพิจารณาการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการแก่ต่างประเทศ” ขึ้น โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธาน และมีกรมเศรษฐกิจ กระทรวงการต่างประเทศเป็นหน่วยงานหลัก อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานของคณะกรรมการดังกล่าวมีปัญหาในด้านความต่อเนื่อง ทั้งนี้เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงมาโดยตลอด ดังจะเห็นได้ว่านับตั้งแต่มีการตั้งคณะกรรมการดังกล่าวขึ้นในปี พ.ศ. 2534 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบันนั้น ได้มีการเปลี่ยนชื่อคณะกรรมการถึง 3 ครั้ง และได้มีการปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการในตำแหน่งที่สำคัญ ๆ เช่น ประธานกรรมการและเลขานุการถึง 7 ครั้ง ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นการเปลี่ยนหน่วยงานหลักสลับกันหลายครั้งระหว่างกระทรวงการต่างประเทศกับกรมวิเทศสหการ ความเปลี่ยนแปลง

ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความไม่ต่อเนื่องในการปฏิบัติงานขององค์กรในการกำหนดและบริหารนโยบายดังกล่าวได้เป็นอย่างดี

ในการดำเนินการเพื่อให้ความช่วยเหลือเป็นไปตามนโยบายนั้น การประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ก็ไม่มีความเป็นเอกภาพเท่าที่ควร ทั้งนี้เนื่องจากไม่มีองค์กรที่เป็นศูนย์กลางในการกำหนดและบริหารนโยบายที่ชัดเจน ดังนั้นหน่วยงานต่าง ๆ จึงมักจะดำเนินการไปตามแนวทางของตน

นอกจากนั้น ระเบียบต่าง ๆ ที่มีความสลับซับซ้อน มีผลทำให้การปฏิบัติงานต่าง ๆ ต้องผ่านขั้นตอนหลายขั้นตอนและเกิดความล่าช้า ซึ่งไม่เหมาะสมกับการติดต่อกับต่างประเทศซึ่งต้องการความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

ในการนี้ จึงน่าสนใจที่จะศึกษาถึงการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศดังกล่าว เพื่อที่จะเข้าใจปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงให้การดำเนินและบริหารนโยบายดังกล่าวตอบสนองต่อนโยบายต่างประเทศโดยภาพรวมมากขึ้น

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศนั้น นับได้ว่าเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพอย่างหนึ่งในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม การใช้เครื่องมือดังกล่าวเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมายนั้นจำเป็นต้องกำหนดนโยบายชัดเจน ตลอดจนต้องมีการจัดองค์กรในการบริหารนโยบายที่มีประสิทธิภาพ

ในกรณีการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการของไทยต่อต่างประเทศนั้น ไทยยังประสบปัญหาค่อนข้างมาก อันเป็นผลมาจากการขาดองค์กรใน

การกำหนดและบริหารนโยบายที่เป็นเอกภาพ ตลอดจนการขาดการประสานงานที่เพียงพอระหว่างองค์กรต่าง ๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการบริหารนโยบายดังกล่าว

ดังนั้น ความเข้าใจในกระบวนการการกำหนดนโยบายและการบริหารนโยบายจะทำให้เห็นถึงปัญหาต่าง ๆ ที่ไทยประสบอยู่ ซึ่งความเข้าใจที่ถูกต้องในปัญหาดังกล่าวจะเป็นประโยชน์อย่างมากในการพัฒนาการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการของไทยต่อต่างประเทศบรรลุดุวัตถุประสงค์ และตอบสนองต่อผลประโยชน์ของทั้งประเทศผู้ให้และประเทศผู้รับ ซึ่งจะมีผลต่อการเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทย

8. ขอบเขตในการศึกษา

วิทยานิพนธ์นี้จะเป็นการศึกษาการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการของไทยต่อลาว โดยวิเคราะห์การให้ความช่วยเหลือดังกล่าวในบริบทของความสัมพันธ์ไทย-ลาวในลักษณะทวิภาคี การศึกษานี้จะเน้นนโยบายและการบริหารนโยบายดังกล่าวตั้งแต่สมัยรัฐบาลนายอานันท ปันยารชุน เป็นต้นมาจนถึงสิ้นปี พ.ศ. 2540

ในการนี้ วิทยานิพนธ์จะศึกษาเฉพาะนโยบายและการบริหารนโยบายของไทย โดยเน้นวัตถุประสงค์ของนโยบาย องค์กรกำหนดนโยบายและการบริหารนโยบายของฝ่ายไทยเป็นหลัก ส่วนองค์ประกอบต่าง ๆ ดังกล่าวของลาวในฐานะผู้รับความช่วยเหลือนั้นจะพิจารณาเฉพาะในบริบทที่จะช่วยให้เข้าใจการดำเนินนโยบายของไทยต่อลาวอย่างชัดเจนมากขึ้น

ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับลักษณะของความช่วยเหลือนั้น วิทยานิพนธ์นี้จะเน้นศึกษาเฉพาะความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการซึ่งไทยให้ต่อลาวแบบทวิภาคี โดยใช้งบประมาณของรัฐบาลไทยในลักษณะให้เปล่าเป็นหลัก ส่วนความช่วยเหลือในกรอบพหุภาคี การให้สินเชื่อ รวมทั้งความช่วยเหลือซึ่งดำเนินการและใช้งบประมาณ

ของภาคเอกชนนั้น จะกล่าวถึงเฉพาะที่เป็นประโยชน์ต่อการทำความเข้าใจความช่วยเหลือแบบทวิภาคีในลักษณะให้เปล่าข้างต้นเท่านั้น

4. สมมติฐาน

การให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการของไทยต่อลาวนั้น มีปัญหาในด้านโครงสร้างของอำนาจในการกำหนดและดำเนินนโยบาย อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในระบบรัฐบาล ทำให้นโยบาย การกำหนดโครงการ และการบริหารงานไม่มีเอกภาพเท่าที่ควร

5. ทฤษฎีและกรอบความคิด

การศึกษาเกี่ยวกับการตัดสินใจในการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศนั้นได้รับความสนใจในเชิงทฤษฎีเมื่อไม่นานมานี้ เริ่มต้นด้วยแนวคิดที่เชื่อว่าการตัดสินใจต่าง ๆ ดำเนินไปอย่างมีเหตุมีผลบนพื้นฐานผลประโยชน์สูงสุดของชาติ (Rational Actor Model) แนวคิดนี้เห็นว่าผู้นำทางการเมืองมักจะตัดสินใจในการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศอย่างมีเหตุผล โดยการตัดสินใจนั้นจะมีการเลือกทางเลือกที่ชัดเจน โดยได้รับการศึกษามาแล้วอย่างถี่ถ้วนในแต่ละสถานการณ์

อย่างไรก็ตาม แนวคิดดังกล่าวถูกตอบโต้ว่าไม่สามารถใช้เป็นหลักสากลได้ ทั้งนี้เนื่องจากในบางครั้งผู้กำหนดนโยบายก็ไม่มีเวลามากพอที่จะดำเนินการตามขั้นตอนอย่างเป็นเหตุเป็นผลได้ และบ่อยครั้งการตัดสินใจก็ต้องทำไปในขณะที่การแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า นอกจากนี้ การตัดสินใจอย่างมีเหตุผลบนผลประโยชน์สูงสุดของชาติ อาจมีความเป็นไปได้ในบางระดับ ถ้าประเทศนั้น ๆ มีระบบราชการที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายค่อนข้างกระตือรือร้น แต่มีความเป็นไปได้น้อยสำหรับประเทศที่มีเครือข่ายของระบบราชการที่ใหญ่โตและสลับซับซ้อน

ดังนั้น จึงได้มีการเสนอแนวทางในการศึกษาการตัดสินใจในการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศขึ้นมาอีกแนวทางหนึ่งซึ่งเรียกว่า แนวทางการเมืองของระบบรัฐบาล (Governmental Politics Model) ซึ่งพยายามที่จะอธิบายถึงการกำหนดและดำเนินนโยบาย ซึ่งถูกจำกัดด้วยกลไกและโครงสร้างของระบบราชการ พื้นฐานของแนวคิดดังกล่าวนี้ ตั้งอยู่บนแนวคิดทางสังคมศาสตร์ที่เชื่อในความหลากหลายของกลุ่มผลประโยชน์ในสังคม (Pluralistic Theories) โดยมีสมมติฐานในแนวความคิดนี้ว่า นโยบายของรัฐเป็นปรากฏการณ์ซึ่งเป็นผลมาจากการแข่งขันกันในการเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ดังนั้น นโยบายของรัฐจึงเป็นผลมาจากการแข่งขันและต่อรองของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

Graham T. Allison (Allison, Graham T.,1971: 144-181) ได้สานต่อแนวคิดดังกล่าวโดยเสนอความเห็นว่าการแข่งขันกันในการผลักดันให้เกิดนโยบายนั้นไม่ได้ เป็นผลมาจากการที่องค์กรหรือกลุ่มผลประโยชน์หลายกลุ่มแข่งขันเพื่อตอบสนองต่อเป้าหมายเดียวกัน แต่เป็นการแข่งขันของกลุ่มผลประโยชน์หลายกลุ่มที่แข่งขันในกระบวนการเดียวกันเพื่อตอบสนองต่อเป้าหมายที่แตกต่างกันหรือต่างระดับกัน ซึ่งเป้าหมายต่าง ๆ ดังกล่าว มีทั้งเป้าหมายในระดับชาติ เป้าหมายในระดับองค์กรและเป้าหมายในระดับบุคคล

แนวทางการเมืองในระบบรัฐบาล เน้นถึงตัวแสดงในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้นำองค์กรทั้งหลาย ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามกระบวนการและแบบแผนที่ใช้ประจำขององค์กร นอกจากนี้ หน่วยงานต่าง ๆ ในระบบราชการนั้น ก็จะดำเนินการตามขอบเขตความถนัดของตนเพื่อผลประโยชน์ขององค์กรด้วย ฉะนั้น ตัวแบบนี้จึงสามารถอธิบายได้ชัดเจนถึงปัญหาความขัดแย้งหรือการเมืองภายในองค์กรต่าง ๆ ของรัฐบาลที่มีส่วนในการตัดสินใจ รวมทั้งทำให้เห็นถึงระดับของการเข้ามามีส่วนร่วมในประเด็นปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับการกำหนดและดำเนินนโยบายของประเทศ

Graham T. Allison ได้เสนอตัวแบบการตัดสินใจเกี่ยวกับการเมืองในระบบรัฐบาล โดยเน้นตัวแสดงอันได้แก่บรรดาองค์กรของรัฐบาล ในกรณี ตำแหน่งหรือสถานะขององค์กร จะเป็นตัวกำหนดจุดยืนของนโยบาย และการกระทำหรือการตัดสินใจในนโยบายต่างประเทศนั้น ไม่ได้ถือเป็นตัวแทนขององค์กรหนึ่งใด โดยเฉพาะ หากแต่เป็นผลของการต่อรองไกล่เกลี่ยตกลงกันของผู้นำหรือผู้มีตำแหน่งสูงสุดในองค์กรที่เกี่ยวข้อง

ในกรณี องค์กรต่าง ๆ ของรัฐจะแข่งขันกันผลักดันแนวทางของตนให้ปรากฏเป็นนโยบายของรัฐ โดยองค์กรที่ใกล้ชิดกับการกำหนดนโยบายจะมีส่วนร่วมได้มากต่อการกำหนดนโยบาย ส่วนองค์กรที่มีขนาดเล็กและห่างไกลจากศูนย์กลางของอำนาจก็จะพยายามมีส่วนร่วมในระดับจุลภาค

ดังนั้น เจ้าหน้าที่ในแต่ละองค์กรจึงมักจะศึกษาและพิจารณานโยบายต่าง ๆ โดยผ่านกรอบของอำนาจหน้าที่และจุดมุ่งหมายของแต่ละองค์กร แม้ว่าเจ้าหน้าที่ในแต่ละองค์กรดังกล่าวจะตัดสินใจบนพื้นฐานของเหตุผลซึ่งเชื่อว่าเป็นผลประโยชน์สูงสุดของชาติ แต่เมื่อแต่ละองค์กรมองผลประโยชน์ของชาติต่างกัน ในที่สุด ผลของการต่อรองก็ไม่ได้เป็นนโยบายที่สมเหตุสมผลเสมอไป ด้วยเหตุนี้ การกำหนดนโยบายจึงมีลักษณะที่เปลี่ยนแปลงอย่างค่อยเป็นค่อยไป (incremental) มากกว่าเป็นการเลือกตัดสินใจจากทางเลือก 2 ทางที่มีความแตกต่างอย่างชัดเจน

การนำเอาการกำหนดนโยบายต่างประเทศทางเศรษฐกิจมาศึกษานั้นจะพบปรากฏการณ์ตามแนวคิดแบบการเมืองในระบบราชการได้อย่างชัดเจน ทั้งนี้เนื่องจากผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจนั้นมีความสลับซับซ้อนมากกว่าผลประโยชน์ทางด้านความมั่นคง ในด้านของผลประโยชน์ทางด้านความมั่นคงนั้น องค์กรทางราชการต่าง ๆ มักจะมีทัศนคติที่ไม่แตกต่างกันมากนักในภาพรวม แต่สำหรับนโยบายต่างประเทศทางเศรษฐกิจนั้นค่อนข้างเป็นการยากที่จะให้ทุกองค์กรมองผลประโยชน์แห่งชาติทางเศรษฐกิจเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

กรอบในการศึกษานี้เห็นว่า หน่วยพื้นฐานในการวิเคราะห์ ได้แก่ นโยบายอันเป็นผลของระบบใหญ่ ไม่ใช่หน่วยตัวแสดงเพียงหน่วยเดียว และเมื่อจะนำมาใช้วิเคราะห์ในกรณีการกำหนดนโยบายของไทยแล้ว จะเห็นได้ว่า ตัวแสดงจะไม่ใช้ประเทศหรือรัฐบาลที่มีลักษณะเป็นหนึ่งเดียว แต่จะประกอบไปด้วยองค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งมีผู้นำรัฐบาลคอยดูแลอยู่ในตำแหน่งสูงสุด การตัดสินใจจะเกิดขึ้นจากลักษณะการแบ่งแยกอำนาจการพิจารณาปัญหาที่สำคัญ เป็นการกระทำที่เกิดขึ้นจากการเมืองอันเป็นกลไกทางเลือกของตัวแสดงต่าง ๆ ซึ่งจะใช้อำนาจและความรับผิดชอบที่มีอยู่ในตำแหน่งหน้าที่การงาน เพื่อให้แนวทางของตนมีผลต่อการตัดสินใจของรัฐบาล

6. วิธีดำเนินการศึกษาและเก็บข้อมูล

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะศึกษาโดยการรวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ หรือบุคคลผู้เกี่ยวข้อง เพื่อทราบถึงทัศนะ ขั้นตอนและอุปสรรคในการกำหนดหรือบริหารนโยบายนั้น ๆ ซึ่งมีขั้นตอนดังต่อไปนี้

1. รวบรวมข้อมูล สถิติ จากองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมวิเทศสหการ กระทรวงการต่างประเทศ สำนักงานประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงศึกษาธิการ ทบวงมหาวิทยาลัย กระทรวงคมนาคม กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ฯลฯ เพื่อนำมาสรุปหาภาพรวมของประเด็นปัญหาในอดีตและปัจจุบัน
2. วิจัยข้อมูลดังกล่าวในเชิงพรรณนา (descriptive analysis) เพื่อวิเคราะห์ที่มาของนโยบาย กระบวนการในการกำหนดนโยบายและมูลเหตุประเด็นปัญหา ตลอดจนปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและวิธีดำเนินนโยบายของไทย

3. สัมภาษณ์ ศึกษาและทำการวิเคราะห์เอกสารข้อมูลต่าง ๆ ที่อยู่ในประเด็นที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ต่อการวิจัย เพื่อให้เห็นถึงกลไกหรือขั้นตอนการกำหนดนโยบาย

สำหรับข้อมูลที่ใช่ประกอบการศึกษานั้น จะประกอบไปด้วยข้อมูลทั้ง 2 ประเภท คือ

1. เอกสารข้อมูลขั้นต้น (primary sources) เช่น แถลงการณ์ฉบับต่าง ๆ สุนทรพจน์ ถ้อยแถลงของผู้นำหรือคณะรัฐบาล คำให้สัมภาษณ์ของบุคคลต่าง ๆ การบรรยาย รวมทั้งสถิติ ตลอดจนข้อมูลเอกสารทางราชการ โดยรวบรวมจากเอกสารของราชการและเอกสารวิชาการ และสิ่งตีพิมพ์ทั้งที่เป็นภาษาไทยและภาษาอังกฤษ

2. เอกสารข้อมูลขั้นรอง (secondary sources) อันได้แก่ เอกสารทั้งภาษาไทยและต่างประเทศ ในลักษณะที่เป็นบทความ บทวิเคราะห์ที่ตีพิมพ์ในนิตยสารวารสารและสิ่งตีพิมพ์ต่าง ๆ นอกจากนี้ยังมีหนังสือ งานวิจัยและวิทยานิพนธ์อื่น ๆ

7. การศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศนั้น เพิ่งเริ่มมีการดำเนินนโยบายดังกล่าวอย่างเป็นระบบในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยมีสหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียตเป็นประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือหลัก ประเทศยุโรปตะวันตกและญี่ปุ่นเริ่มมีความพร้อมที่จะให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจได้ในประมาณปี พ.ศ. 2500 ดังนั้น ตำราและงานวิจัยที่เกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศจึงมีอยู่อย่างจำกัดในช่วงสองทศวรรษหลังสงครามโลกครั้งที่ 2

ต่อมาเมื่อมีการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการแก่ต่างประเทศมากขึ้น ประกอบกับการใช้เงินดังกล่าวเริ่มถูกตรวจสอบจากสถาบันทางการเงินและ

ประชาชนมากขึ้น คำราและงานวิจัยในประเด็นดังกล่าวจึงได้รับความสนใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสหรัฐอเมริกาซึ่งถือได้ว่าเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือรายใหญ่ของโลก

การศึกษาส่วนใหญ่มักจะเป็นการศึกษาในเชิงมหภาค กล่าวคือ เป็นการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับประเด็นต่างๆหลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นจุดมุ่งหมาย นโยบาย การบริหาร ตลอดจนการรับความช่วยเหลือ ซึ่งประเด็นต่างๆเหล่านี้มักถูกกล่าวถึงในบริบทของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ในกรณีนี้ อาจแบ่งการศึกษการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ โดยพิจารณาในมุมมองของประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือเป็น 2 กลุ่ม ดังนี้คือ

กลุ่มแรก เป็นการศึกษาการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการในฐานะเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ ซึ่งการศึกษาเหล่านี้แม้ว่าจะวิเคราะห์ในเชิงทฤษฎีแต่ก็มักจะใช้ตัวอย่างของสหรัฐอเมริกาเป็นแกนกลางในการศึกษา ได้แก่ การศึกษาของ Edward S. Mason , *Foreign Aid and Foreign Policy* (1994). John D. Montgomery, *Foreign Aid in International Politics* (1967). Earl Conteh-Morgan , *American Foreign Aid and Global Power Projection* (1990).

อย่างไรก็ตาม การศึกษาตามแนวทางดังกล่าวโดยวิเคราะห์นโยบายของประเทศอื่น ๆ นอกเหนือจากสหรัฐอเมริกานั้น แม้ว่าจะมีอยู่ค่อนข้างจำกัด แต่มีการวิเคราะห์ที่หลากหลายและน่าสนใจ ได้แก่ การศึกษาของ Leopold Laugfer, *Israel and the Developing Countries : New Approaches to Cooperation* (1967). Jack L. Knusell , *West German Aid to Developing Nations* (1968). Ministry of Foreign Affairs, *Development Assistance Efforts and Policies of the Netherlands* (1968). Dewon C. Vohra , *India's Aid Diplomacy in the Third World* (1980) . และ *Japan's Foreign Aid : Power and Policy in a New Era* บรรณาธิการโดย Bruce M. Koppel และ Robert M. Orr. Jr.

กลุ่มที่สอง ได้แก่ การศึกษาการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแก่ต่างประเทศ โดยศึกษาปัจจัยภายในของประเทศในฐานะเป็นกลไกที่สำคัญในการกำหนดและบริหารนโยบาย ส่วนใหญ่มักจะใช้อยู่เป็นกรณีศึกษา ได้แก่ การศึกษาของ John D. Montgomery, *The Politics of Foreign Aid* (1962). Martha F. Lantfi , *The Net Cost of Japanese Foreign Aid* (1973). Robert M. Orr. Jr, *The Emergence of Japan's Foreign Aid Power* (1990). และ Alan Rix , *Japan's Foreign Aid Challenge : Policy Reform and Aid Leadership* (1993).

สำหรับการศึกษาเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการของไทยต่อต่างประเทศนั้นมียุ่่น้อยมาก เนื่องจากไทยเพิ่งเริ่มใช้เครื่องมือดังกล่าวอย่างจริงจังเมื่อไม่นานมานี้ การศึกษาในเชิงวิเคราะห์ทางวิชาการตามรูปแบบงานวิจัยมีเพียงสามเรื่อง ได้แก่เรื่อง *การให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการแก่ต่างประเทศของไทยกับความมั่นคงของชาติ* ซึ่งศึกษาโดย นายพิเชต สุนทรพิพิธ อธิบดีกรมวิเทศสหการ นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 34 (2535) วิทยานิพนธ์บัณฑิตศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เรื่อง *นัยสำคัญของนโยบายการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการของไทยแก่สาธารณรัฐประชาชนจีน* โดย กิตติกร คนศิลป์ (2531) และงานวิจัยเรื่อง *โครงการวิจัยประเมินผลและการวิเคราะห์การให้ความร่วมมือระหว่างรัฐบาลไทยและสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว* ซึ่งจัดทำโดย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2540)

นอกจากนั้นเป็นเอกสารในลักษณะของเอกสารประกอบการสัมมนาและรายงานประจำปี ได้แก่ *The Progress Report on Technical Cooperation Thailand Provided to Other Developing Countries* ซึ่งจัดทำเผยแพร่เป็นระยะโดยกรมวิเทศสหการ และเอกสารรายงานประกอบการประชุมนานาชาติโดยกรมวิเทศสหการ เรื่อง *Final Report : International Conference on Technical and Economic Cooperation for Cambodia, Lao PDR and Vietnam* (1994)

8. ประโยชน์ที่ได้จากการศึกษา

การศึกษาเรื่องการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการของไทยต่อลาวนั้น อาจพิจารณาได้ว่าการศึกษาดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ดังนี้คือ

1. เข้าใจนโยบายและการบริหารนโยบายการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการของไทยต่อลาว ซึ่งเป็นประเทศที่ได้รับความช่วยเหลือจากไทยมากที่สุด
2. เข้าใจพฤติกรรมขององค์กรต่าง ๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายและการบริหารนโยบายดังกล่าว
3. เข้าใจอุปสรรคต่าง ๆ อันเกิดจากการขาดประสบการณ์และการขาดการประสานงานระหว่างองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง
4. นำประเด็นต่าง ๆ ในกรณีศึกษาไทย-ลาว ไปประยุกต์ในเชิงทฤษฎีเพื่อประโยชน์ในการศึกษาและการให้ความช่วยเหลือของไทยต่อประเทศอื่น ๆ

9. การนำเสนอวิทยานิพนธ์

ในการศึกษาเรื่องการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการของไทยต่อลาวนั้น จะมีการนำเสนอโดยแบ่งออกเป็น 5 บท ดังนี้คือ

บทที่หนึ่ง จะเป็นบทนำซึ่งระบุถึง ความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ในการศึกษา ขอบเขตในการศึกษา สมมติฐาน ทฤษฎีและกรอบในการวิเคราะห์ วิธีการศึกษาและเก็บข้อมูล การศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง ประโยชน์ที่ได้รับ และการนำเสนอวิทยานิพนธ์

บทที่สอง เป็นการวิเคราะห์ภาพรวม บังคับภายในและบังคับภายนอกซึ่งมีผลต่อความสัมพันธ์ไทย-ลาว ในฐานะเป็นบริบทของนโยบายการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการของไทยต่อลาว

บทที่สาม เป็นการวิเคราะห์นโยบาย ผู้กำหนดนโยบายและกระบวนการกำหนดนโยบายของไทย รวมทั้งองค์กรต่าง ๆ ซึ่งมีหน้าที่ในการบริหารนโยบาย โดยพิจารณาถึงการบริหารนโยบาย ตลอดจนอำนาจหน้าที่ การประสานงาน รวมทั้งกฎระเบียบและกระบวนการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารนโยบายดังกล่าวในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือแก่ลาว

บทที่สี่ เป็นการนำเสนอและวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการกำหนดและบริหารนโยบายดังกล่าว ในฐานะที่ไทยเพิ่งเริ่มดำเนินนโยบายในการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการ ในฐานะเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายต่างประเทศมาได้ไม่นาน และยังอยู่ในช่วงเวลาของการปรับตัว

บทที่ห้า เป็นการสรุปและวิเคราะห์ประเด็นสำคัญๆที่ได้จากการศึกษาในบทต่าง ๆ ข้างต้น รวมทั้งนำเสนอข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนาการใช้การให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายต่างประเทศต่อไป

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย