

บทที่ 3

นโยบายและการพัฒนาเศรษฐกิจ-สังคมของ สปป.ลาว ที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงเชิงพื้นที่

สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป.ลาว) ตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 1975 ภายใต้การนำพาของพรรคประชาชนปฏิวัติลาวและรัฐบาลเป็นผู้คุ้มครอง โดยยึดอุดมการณ์แนวคิดสังคมนิยมหรือแนวคิดอุดมการณ์ลัทธิมาร์ก-เลนิน ที่เป็นแนวทางแห่งการสร้างสรรค์ระบอบสังคมนิยมหรือระบอบประชาธิปไตยประชาชน ขณะนั้นพันธมิตรสำคัญ คือ อดีตสหภาพโซเวียต และสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม ความสัมพันธ์ระหว่าง สปป.ลาว กับอดีตสหภาพโซเวียตค่อยๆ ลดน้อยลง เมื่อระบอบการเมืองของสหภาพโซเวียตพังทลายในทศวรรษที่ 1990s พรรคฯและรัฐบาลพยายามสร้างแนวทางนโยบายส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการต่างๆ ของสังคม เพื่อรับประกันสองหน้าที่ยุทธศาสตร์คือ การปกป้องรักษาและสร้างสรรค์พัฒนาประเทศชาติ เพื่อให้ประเทศชาติก้าวขึ้นสู่ระบอบประชาธิปไตยประชาชนและก้าวสู่สังคมนิยม

พรรคประชาชนปฏิวัติลาวและรัฐบาลจำเป็นต้องมีแผนยุทธศาสตร์และแนวทางนโยบายที่สอดคล้องกับแผนการดำรงชีพหรือลักษณะของสังคมให้เป็นปัจจัยสนับสนุน และเอื้อต่อการพัฒนาเศรษฐกิจสังคม หลังจากที่มีการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศเมื่อกลางทศวรรษที่ 1970 ผู้นำระดับสูงของพรรคประชาชนปฏิวัติลาวประเมินศักยภาพในการพัฒนาประเทศของตนตามแนวทางสังคมนิยมว่า ลาวยังคงเป็นประเทศลัทธิที่มีขนาดเล็ก ย่อม กระจัดกระจายล่าช้าทางเทคโนโลยีและเป็นการผลิตเพื่อพึ่งพาตนเองเป็นหลัก ทว่ามีข้อได้เปรียบในเรื่องพลเมืองมีจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับทรัพยากรอันอุดมสมบูรณ์มากมายมหาศาลทั้งที่ดินเพาะปลูก ทรัพยากรป่าไม้ ทรัพยากรน้ำ และโลหะแร่ธาตุ เพียงแต่ความสามารถในการนำออกมาใช้นั้นยังมีอยู่เพียงเล็กน้อย ภายใต้การนำพาในลักษณะที่เป็นวิทยาศาสตร์ของพรรค-รัฐ ซึ่งสัมพันธ์แนบแน่นอยู่กับบทบาทของการจัดการ ระบอบเป็นเจ้ารวมหมู่สังคมนิยมของประชาชนและเงื่อนไขความสัมพันธ์ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ความร่วมมือด้านเศรษฐกิจกับบรรดาประเทศสังคมนิยมพี่น้องและประเทศอื่นๆ จะทำให้ลาวใช้ประโยชน์จากทรัพยากรเหล่านี้เพื่อสร้างสรรค์สังคมนิยมให้สัมฤทธิ์ผลได้อย่างรวดเร็วและหนักแน่น (โกสอน พมวิหาน, 2531)

หนทางการเปลี่ยนผ่านเข้าสู่ระบอบสังคมนิยมของลาวมิได้ง่ายดังคาดหวัง เพราะแนวนโยบายเศรษฐกิจที่วางไว้ เช่น ระบบนารวม นอกจากจะไม่ประสบความสำเร็จแล้ว ยังส่งผลกระทบเชิงลบทางเศรษฐกิจและการเมือง ด้วยเกิดภาวะผลผลิตต่ำ ขาดทุนปฏิเสธรายภาษี ประชากร

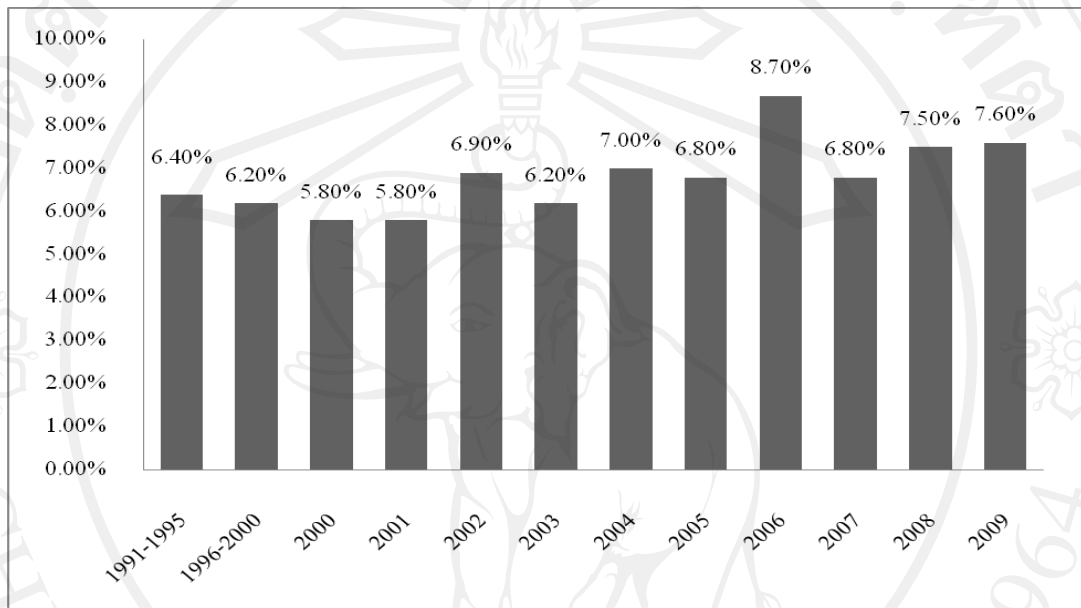
จำนวนหนึ่งหลบหนีออกนอกประเทศ และกลายเป็นเงื่อนไขให้ฝ่ายต่อต้านเคลื่อนไหวคุกคาม เสถียรภาพรัฐบาล (มานะ มาลาเพชร, 2533:136) ขณะที่ความตึงเครียดระหว่างจีนกับเวียดนามต่อ กรณีกการแทรกแซงกัมพูชาที่เป็นปัจจัยเสริมที่มีส่วนทำให้รัฐบาลลาวพันธมิตรที่แนบแน่นของ เวียดนามตัดสินใจชะลอแผนการปฏิรูปเศรษฐกิจไปสู่ระบบสังคมนิยม และหันกลับไปสู่การ ดำเนินธุรกิจการค้าของภาคเอกชน การพึ่งพาความช่วยเหลือในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและ เทคโนโลยีจากต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากสหภาพโซเวียต พร้อมๆ กับการพยายามสร้าง ความร่วมมือในทางเศรษฐกิจกับกลุ่มประเทศอินโดจีนในลักษณะการแบ่งงานกันทำตามแนวทาง ของกลุ่มประเทศคอมมิวนิสต์ในยุโรปตะวันออก โดยลาวจัดวางตนเองไว้ในฐานะแหล่งแร่ธาตุและ ทรัพยากร เวียดนามอยู่ในส่วนการผลิตด้านอุตสาหกรรม กัมพูชาจะให้ความสำคัญด้านเกษตรและ อาหารเป็นหลัก (สุรัชย์ ศิริไกร, 2548) กระทั่งสหภาพโซเวียต หวั่นวอนหนึ่งของโลกคอมมิวนิสต์ สากลในขณะนั้นดำเนินนโยบายปฏิรูปเศรษฐกิจครั้งใหญ่เพื่อนำพาประเทศเข้าสู่ระบบทุนนิยมโลก ในปลายปี 1985 ประเทศเล็กๆ ปลายขอบความสัมพันธ์ทางอำนาจในกลุ่มประเทศสังคมนิยมอย่าง ลาวก็ไม่อาจหลีกเลี่ยงพ้นคลื่นความเปลี่ยนแปลงระลอกนี้ไปได้

เนื้อหาในบทนี้จะทำหน้าที่ในการเปิดทาง ฉายภาพบริบทของการเปลี่ยนผ่านประเทศ เข้าสู่ระบบทุนนิยมโลกของลาวว่าเป็นอย่างไร นโยบายการพัฒนาท้องถิ่นที่ได้ดำเนินการไปควบคู่ กับการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม ของรัฐบาลที่ดำเนินการภายใต้การดูแลอย่างใกล้ชิดของของสถาบัน การเงินสากลที่ได้ให้ความช่วยเหลือลาว และการพัฒนาพลังงานไฟฟ้าพลังน้ำในลาวที่นำ ทรัพยากรธรรมชาติ เช่น พลังน้ำมาเป็นทุนในการพัฒนาเศรษฐกิจลาวโดยการสร้างเขื่อนไฟฟ้าพลัง น้ำเพื่อการส่งออกที่นำไปสู่การผลิตที่

3.1 การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

นับตั้งแต่ปี 1986 สปป. ลาวได้เปลี่ยนแปลงนโยบายจากการยึดถือแนวทางสังคมนิยมที่ รัฐควบคุมกลไกการผลิตอย่างเข้มงวดมาเป็นการใช้แนวทาง “จินตนาการใหม่” หรือ “กลไกเศรษฐกิจ ใหม่” (New Economic Mechanism – NEM) คือ การปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจใหม่ จาก ระบบสังคมนิยมมาเป็นระบบทุนนิยม เพื่อเป็นการเปิดประเทศและติดต่อกับบรรดาประเทศต่างๆ โดยส่งเสริมการค้าและการลงทุนจากต่างประเทศมากขึ้น และปรับระบบเศรษฐกิจให้เข้าสู่ระบบ ตลาดเสรีและการลงทุน ซึ่งการลงทุนใน สปป. ลาว มี 2 ประเภท คือ ต่างชาติถือหุ้นทั้งหมด และ การร่วมทุนกับคนลาวโดยผู้ลงทุนต่างชาติจะต้องให้คนลาวถือหุ้นอย่างน้อยร้อยละ 30 ของการ ลงทุนทั้งหมด ผู้ลงทุนจะต้องเสียภาษีเงินได้ในอัตราร้อยละ 20 ของกำไรสุทธิ การขับเคลื่อน นโยบายเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติส่วนหนึ่งเพื่อต้องการผลิตภัณท์มวลรวมภายในประเทศ

ขยายตัวเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 7 ต่อปี เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนของประชาชนในประเทศ จากข้อมูลของศูนย์สถิติแห่งชาติแสดงให้เห็นถึงเปลี่ยนแปลงผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Products - GDP) หลังจากการปรับใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแบบจินตนาการใหม่ ระหว่างปี 1991-2009 ดังรูป 3.1



รูป 3.1 ข้อมูลผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ
ที่มา: ศูนย์สถิติแห่งชาติ (2010)

เมื่อมองย้อนไปในอดีตการพัฒนาเศรษฐกิจของ สปป.ลาว ภายหลังจากที่ได้รับเอกราชโดยผ่านการต่อสู้ที่ยืดเยื้อยาวนานในขบวนการปฏิวัติ ภายใต้การนำพาของพรรคฯ และรัฐบาล ระบบการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคมนิยมได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง เพื่อค้นหากระบวนการวางแผนที่มีความสอดคล้อง และเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมทางสังคม สอดคล้องกับระบบการดำรงชีวิตของประชาชนลาวในทุกชนเผ่าที่ได้อาศัยอยู่กระจายในทั่วทุกพื้นที่ของประเทศ ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยหลักๆ แล้วแบ่งออกเป็นสามช่วงเวลา แห่งการสร้างนโยบายการพัฒนาระบบเศรษฐกิจ ดังนี้ ช่วงแรก (ปี 1975-1985) ถือว่าเป็นช่วงหนึ่งที่พรรคฯ และรัฐบาลยึดถือระบบเศรษฐกิจรวมศูนย์หรือระบบสหกรณ์ ซึ่งเป็นระบบเศรษฐกิจที่มีการวางแผนในกระบวนการผลิตทั้งหมดจากส่วนกลาง หมายความว่ารัฐเป็นผู้กำหนดและวางแผนการว่า จะต้องผลิตอะไร ผลิตอย่างไร และผลิตในจำนวนเท่าไร ช่วงที่สอง (ปี 1986-1995) เป็นช่วงที่เริ่มกระบวนการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจใน สปป.ลาว เป็นระยะเวลาแห่งการริเริ่มเปิดกว้างและปรับแนวทางนโยบายต่างๆ สร้างระบบนโยบายที่เอื้อต่อการลงทุนของนักลงทุนต่างชาติ และระบบ

กฎหมายต่างๆ รวมถึงรัฐธรรมนูญ เพื่อสร้างเสถียรภาพทางการเมือง ทั้งนี้เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับนักลงทุนต่างชาติ ช่วงที่สาม (ปี 1996-2010) เป็นช่วงแห่งการรับเอาระบบเศรษฐกิจทุนนิยมหรือระบบเศรษฐกิจตลาดที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น

3.1.1 การสร้างระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยม (1975-1985)

ภายหลังขบวนการปฏิวัติปลดปล่อยประเทศและประกาศประชาธิปไตยโดยเดินตามเส้นทางสังคมนิยมที่นำแนวคิดอุดมการณ์ลัทธิมาร์ก-เลนินเข้ามาในการสร้างสรรค์ประเทศชาติ และอยู่ภายใต้การสนับสนุนช่วยเหลือจากอดีตสหภาพโซเวียต และสังคมนิยมเวียดนาม โดยเฉพาะปัญหาพื้นฐานโครงสร้างทางเศรษฐกิจและความมั่นคง ซึ่งในช่วงเวลานั้นประเทศชาติเพิ่งผ่านพ้นสงครามได้ไม่นาน ระบบเศรษฐกิจในขณะนั้นยังพึ่งพาธรรมชาติเป็นหลัก ถึงแม้ว่ารัฐจะมีแนวทางการผลิตแบบรวมศูนย์หรือแบบสหกรณ์ และมีแนวทางในการวางแผนพัฒนาระบบเศรษฐกิจ และสังคมมากน้อยเพียงใดก็ยังไม่พ้นจากระบบเศรษฐกิจพึ่งพาเกษตร การพัฒนาระบบเศรษฐกิจในขณะนั้นไม่มีประสิทธิผล และยังไม่จริงจังต่อการพัฒนาประเทศชาติที่ส่วนใหญ่เน้นปัญหาทางด้านการเมืองและความมั่นคง และเป็นช่วงแรกแห่งการเปลี่ยนระบอบการเมือง การพัฒนาจึงเน้นไปที่การสร้างระบบโครงสร้างพื้นฐานเป็นส่วนที่ดำเนินแนวทางนโยบายปิดประเทศและมีความสัมพันธ์เฉพาะกลุ่มประเทศสังคมนิยมเท่านั้น เช่น อดีตสหภาพโซเวียต สังคมนิยมเวียดนาม จีน เป็นต้น

แนวทางการสร้างสรรค์พัฒนาระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศภายใต้แนวคิดการสร้างระบบเศรษฐกิจแบบรวมศูนย์ ทำให้กระบวนการพัฒนาระบบเศรษฐกิจก้าวไปอย่างช้าๆ ระบบเศรษฐกิจที่มีระบบการควบคุมและกำหนดจากรัฐไม่ได้รับประสิทธิผลเท่าที่ควรและยังไม่มีมีการกระจายผลผลิตสู่พื้นที่ต่างๆ อย่างทั่วถึง ทำให้สังคมส่วนมากโดยเฉพาะสังคมในชนบทยังมีวิถีชีวิตที่พึ่งพาธรรมชาติและวิถีชีวิตไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมพื้นที่ชนบทส่วนใหญ่ยังขาดโครงสร้างพื้นฐานในความเป็นจริงแล้วระบบการผลิตในระบบเศรษฐกิจดังกล่าวยังไม่ถึงชุมชน กล่าวอีกอย่างคือ ชุมชนไม่ได้เป็นผู้รับนโยบายโดยตรง ระบบการผลิตของชุมชนยังเป็นระบบการเพื่อบริโภคในครัวเรือน ดังคำกล่าวของพรรคฯและรัฐบาลที่ว่า “ต้องพึ่งพาตนเองและสร้างความเข้มแข็งด้วยตนเอง” ระบบเศรษฐกิจแบบรวมศูนย์หรือแบบสหกรณ์นั้นไม่ได้คำนึงสภาพแวดล้อมทางสังคมและความต้องการของสังคมแต่อย่างใด กระบวนการผลิตไม่สามารถตอบสนองความต้องการของสังคม และเป็นการผลิตที่สังคมไม่ต้องการ

อย่างไรก็ตาม ทศวรรษแรกของการสร้างสรรค์พัฒนาประเทศที่ดำเนินนโยบายปิดประเทศและใช้แนวคิดการสร้างระบบเศรษฐกิจแบบสหกรณ์ไม่ได้ทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของ

ประชาชนได้รับการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้น ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาคาความยากจนภายในประเทศได้ ซึ่งในขณะนั้นรัฐบาลไม่ได้รับการสนับสนุนและการช่วยเหลือจากองค์การสากล มีเพียงแต่การช่วยเหลือในกลุ่มของประเทศสังคมนิยมเท่านั้น

ภายหลังการประชุมใหญ่ครั้งที่ III ของพรรคประชาชนปฏิวัติลาว ณ นครหลวงเวียงจันทน์ระหว่างวันที่ 27-30 เมษายน ปี 1982 ที่เป็นการเริ่มต้นในการกำหนดและปฏิบัติแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่หนึ่ง ระหว่างปี 1981-1985 แต่ยังคงรูปแบบเศรษฐกิจแบบสหกรณ์ที่มีรัฐเป็นผู้บริหารและจัดการ แต่ในช่วงที่ผ่านมาความสำเร็จในการสร้างสรรค์และพัฒนาประเทศก็มีหลายด้านที่ได้รับผลในทางที่ดี เช่น การผลิตกระแสไฟฟ้า รายได้จากต่างประเทศในรูปแบบของเงินตราส่วนใหญ่มาจากการขายกระแสไฟฟ้าร้อยละ 80 จากเขื่อนไฟฟ้าน้ำจืดที่ผลิตให้แก่ประเทศไทย ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 90 ของมูลค่าการส่งออกสินค้าของประเทศทั้งหมดจำนวน 48 ล้านเหรียญสหรัฐ แต่ในแผนพัฒนาฉบับนี้ได้ประสบกับปัญหาเงินเฟ้อ การพัฒนาอยู่ในระดับต่ำและขาดดุลการค้าและชำระเงินมาก เนื่องจากมีการนำเข้าสินค้าอุปโภคและบริโภคจำนวนมาก (สุรัชย์ ศิริไกร, 2548: 169) ถึงอย่างไรก็ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับนี้ไม่สามารถแก้ไขปัญห เศรษฐกิจโดยรวมของประเทศได้ มีเพียงแต่การผลิตกระแสไฟฟ้าเพื่อการส่งออกเท่านั้นที่ถือว่าเป็นรายได้หลักของประเทศในรูปแบบเงินตราเข้ามาเพื่อสร้างสรรค์และพัฒนาประเทศชาติ ปัญหาการพึ่งพาธรรมชาติและความยากจนของประชาชนยังเป็นจุดมุ่งหมายที่สำคัญที่จะต้องดำเนินการแก้ไขอย่างเร่งด่วน ดังนั้น ในวันที่ 13-15 พฤศจิกายน ปี 1986 กองประชุมใหญ่ครั้งที่ IV ของพรรคฯ ได้เปิดขึ้นอย่างเป็นทางการและเป็นการเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงและปรับเปลี่ยนนโยบายครั้งใหม่ในประวัติศาสตร์เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของระบบเศรษฐกิจ และมีระบบแบบแผนและมีการกำหนดยุทธศาสตร์ในระยะยาว

3.1.2 ช่วงการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจและสังคม (1986-1995)

การประชุมใหญ่ครั้งที่ IV ของพรรคประชาชนปฏิวัติลาวได้เป็นจุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงทางด้านต่างๆ เช่น การเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจและนโยบายทางการเมือง ได้มีการกำหนดแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ชัดเจน ทั้งยังได้วางเป้าหมายยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศชาติให้มีความชัดเจนและมีความหลากหลายมากยิ่งขึ้น มีคือ 1) แก้ไขปัญหาคาความขาดแคลนทางด้านเสบียงอาหารและปัญหาคาความยากจนของประเทศ 2) ดำเนินนโยบายจำกัดและก้าวไปสู่จุดหมายที่ต้องยุติระบบการผลิตหรือการทำไร่เลื่อนลอย 3) ดำเนินระบบแบ่งเขตเศรษฐกิจวางแผนกำหนดการพัฒนาชนบทและตัวเมือง 4) สร้างระบบกฎหมายของรัฐ(รัฐธรรมนูญ) กฎหมายการจัดการรัฐและการจัดการเศรษฐกิจ 5) ยกเลิกระบบกลไกคุ้มครองเศรษฐกิจแบบรวม

ศูนย์หรือแบบสหกรณ์ 6) การเปิดประเทศเพื่อติดต่อกับประเทศต่างๆ ในโลกโดยไม่จำแนกความแตกต่างของระบอบการเมืองและสังคม บนพื้นฐานแห่งการเคารพเอกราชอธิปไตยของกันและกัน ความเสมอภาค และผลประโยชน์ของกันและกัน และ 7) สนับสนุนและสร้างเงื่อนไขให้สังคมมีความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย

จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับก่อนไม่สามารถตอบโจทย์การพัฒนาประเทศสู่สังคมนิยมได้จึงจำเป็นต้องได้รับแก้ไขให้เข้ากับเศรษฐกิจของโลกและของภูมิภาค รัฐบาลลาวยังวางมาตรการหลักในการปฏิรูปเศรษฐกิจตามนโยบายจินตนาการใหม่ดังที่ได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่สอง (1986-1990) และฉบับที่สาม (1991-1995) ด้วยการขยายการค้าเข้าสู่เขตชนบทและเขตภูเขา เร่งสร้างโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมเชื่อมต่อทั้งภายในและต่างประเทศ ผลักดันให้ครอบครัวกลายมาเป็นหน่วยการผลิตสินค้าที่ละชิ้น ทั้งนี้เพื่อให้ระบบเศรษฐกิจการค้าเข้ามาแทนที่ระบบเศรษฐกิจธรรมชาติ และพยายามลดข้อจำกัดด้านการบริหารจัดการด้วยการผ่อนคลายการควบคุมและกระจายอำนาจในการวางแผน งบประมาณ และการตลาดไปสู่ระดับแขวง ด้วยความคาดหวังว่า นโยบายจินตนาการใหม่นี้จะนำพาประเทศให้หลุดพ้นไปจากการเป็นประเทศที่ยากจนและด้อยพัฒนา

การพัฒนาประเทศตามแนวทางใหม่เริ่มได้เพียงหนึ่งปีเศษ การเสื่อมสลายของรัฐบาลสังคมนิยมในแถบยุโรปตะวันออกช่วงปี 1989 ที่ได้ขนานนามว่าเป็น “ปีแห่งฝันร้ายของสังคมนิยม” และการแตกสลายของสหภาพโซเวียตในเวลาต่อมาได้ส่งผลกระทบต่อการดำรงอยู่และการนำพาประเทศภายใต้พรรคประชาชนปฏิวัติลาวอย่างลึกซึ้ง ถึงแม้ว่าจะรอดพ้นจากการล่มสลายไปได้ แต่การประคับประคองตัวเพื่อให้อยู่รอดท่ามกลางวิกฤตศรัทธาสากลในระบบสังคมนิยม และกระแสเชิงบวกของระบบเศรษฐกิจโลกด้วยการแบ่งรับข้อจำกัดและอุปสรรคมากมายในการพัฒนาเศรษฐกิจตามแนวทางทุนนิยม ไม่ว่าจะเป็นระดมทรัพยากรเพื่อการผลิตที่มีระดับต่ำและดำเนินการได้อย่างเชื่องช้า ต้องพึ่งพาความช่วยเหลือทางการเงินจากต่างประเทศ ฐานการผลิตเพื่อการส่งออกมีขนาดเล็กขาดแคลนสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน และบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ มีช่องว่างรายได้และการกระจายผลผลิตจากการพัฒนาระหว่างเขตเมืองกับชนบท (สุรัชย์ ศิริไกร, 2542: 232) และประสบภาวะขาดแคลนทุนสำรองเงินตราต่างประเทศเป็นจำนวนมาก รัฐบาลลาวไม่มีทางเลือกที่ดีไปกว่าการพึ่งพาและขอรับการช่วยเหลือจากต่างประเทศเพิ่มขึ้น และในหลายกรณีการช่วยเหลือเหล่านั้นผูกโยงกับเงื่อนไขที่ทำให้รัฐบาลลาวต้องยอมรับวิธีคิด จัดปรับทิศทาง นโยบาย ด้วยบทกฎหมาย และมีปฏิบัติการต่างๆ เพื่อสนองตอบต่อแนวทางขององค์กรระหว่างประเทศ หรือสถาบันการเงินที่ให้ความช่วยเหลือได้วางกรอบและให้คำแนะนำไว้

การยุติความช่วยเหลือของสหภาพโซเวียตและประเทศสังคมนิยมในยุโรปตะวันออกต่อลาว ทำให้ต้องหันมาเข้าหาความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ธนาคารโลก

ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) และโครงการพัฒนาขององค์การสหประชาชาติ (UNDP) ในการปฏิรูปเศรษฐกิจ สังคม และระบบราชการให้มีประสิทธิภาพ ทำให้โครงสร้างทางเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบบกลไกตลาดอย่างเต็มที่ ADB และ UNDP ได้ช่วยวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมของ สปป.ลาว ไปจนถึงปี 2000 ทำให้ครอบคลุมถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจ 5 ปีฉบับที่สี่ (1996-2000) ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรและสถาบันการเงินระหว่างประเทศกับยุทธศาสตร์การพัฒนา สปป.ลาว ได้ปรากฏให้เห็นเป็นรูปธรรมอยู่ในหลายส่วนโดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดการทรัพยากรหรือการแปลงต้นทุนทางทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ทรัพยากรน้ำ ทรัพยากรป่าไม้ และทรัพยากรดินให้เป็นสินค้าในตลาดโลก

นับตั้งแต่ปี 1994 เป็นต้นมา การลงทุนของต่างชาติในลาวได้เปลี่ยนไป นักธุรกิจต่างชาติเริ่มให้ความสนใจเข้ามาลงทุนในโครงการสร้างเขื่อนเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าและทำเหมืองแร่ ปลายปี 1994 รัฐบาลลาวได้อนุมัติโครงการพัฒนาและสร้างเขื่อน 58 โครงการ แผนพัฒนาพลังงานช่วงปี 1991-2010 กำหนดให้มีการสร้างเขื่อน 25 แห่ง มีกำลังผลิตทั้งหมด 7,264 เมกะวัตต์ และปัจจุบันได้ผลิตไฟฟ้าเพียงร้อยละหนึ่งเท่านั้น (Carnegie, 1993: 97)

การพัฒนาทรัพยากรน้ำได้ริเริ่มด้วยการสร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำที่องค์กรจากต่างชาติได้เข้ามาช่วยเหลือในการสร้างและเป็นแหล่งทุนที่สำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ กรณีเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำเดิมที่มีเขื่อนขนาดใหญ่อยู่เพียงสองแห่งคือ เขื่อนน้ำจันทน์ สร้างปี 1971 ภายใต้การสนับสนุนเงินกู้ของธนาคารโลก รัฐบาลญี่ปุ่น และรัฐบาลไทย และเขื่อนเซเชตสร้างในปี 1991 โดยมีรัฐบาลสวีเดนกับธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชียร่วมกันให้เงินกู้ (Ryder, 1996: 24-25) เมื่อเข้าสู่ยุคการพัฒนาภายใต้จินตนาการใหม่จนถึงต้นทศวรรษที่ 1990s รัฐบาลลาวได้รับการสนับสนุนงบประมาณแบบให้เปล่าจากธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย ธนาคารโลก รัฐบาลนอร์เวย์และญี่ปุ่นเป็นจำนวนมากมาเพื่อศึกษาความเป็นไปได้ในการสร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำและสร้างแผนแม่บทในการพัฒนาพลังงานไฟฟ้าแห่งชาติขึ้น ซึ่งได้ตั้งเป้าหมายว่า ภายในปี 2010 ลาวจะมีเขื่อนสร้างเสร็จ 23 เขื่อน จากโครงการสร้างเขื่อนมากกว่า 50 โครงการในแม่น้ำโขงและสาขา เป็นที่คาดหมายว่าตัวเลขรายได้จากสินค้าส่งออกประเภทนี้จะช่วยยกระดับรายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชาชนลาวจาก 200 เหรียญสหรัฐในปี 1992 เป็น 550 เหรียญสหรัฐ ในปี 2010 และสปป.ลาว จะก้าวเข้าสู่ความเป็น “ศูนย์กลางในการส่งออกกระแสไฟฟ้าพลังน้ำแห่งเอเชีย” ทั้งสื่อไทยและสื่อต่างประเทศต่างพากันประโคมข่าวว่าคาดฝันว่าประเทศลาวจะกลายเป็นประเทศศูนย์กลางแห่งเอเชีย หรือบรูไน 2 ในไม่ช้า (มานะ มาลาเพชร, 2537; Ryder, 1996)

ทรัพยากรป่าไม้ก็เช่นเดียวกัน หน่วยงานระหว่างประเทศเข้าไปมีอิทธิพลต่อการกำหนดทิศทางการจัดการป่าไม้อย่างต่อเนื่องแต่ปลายทศวรรษที่ 1980s และการจัดการป่าไม้ได้แปรสภาพเป็นเวทีของความขัดแย้ง และข้อถกเถียงในระดับโลกต่อทิศทางการพัฒนาของผู้กระทำการต่างๆ

เช่น หน่วยงานระหว่างประเทศ รัฐบาลลาว คนในท้องถิ่น โดยไม่ค่อยจะสอดคล้องกับความเป็นจริงในระดับท้องถิ่นเท่าไรนัก รัฐบาลลาวต้องกำหนดแผนปฏิบัติการในการจัดการ และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติตามกรอบคิดตะวันตก ด้วยการประกาศเขตอนุรักษ์ความหลากหลายทางด้านชีวภาพแห่งชาติเพิ่มขึ้น การลดสัมปทานป่า การยุติการทำไร่เลื่อนลอย การปลูกป่า และที่สำคัญคือการปฏิรูประบบกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรทั้งหมด (Premrudee, 2000 อ้างใน สันติพงษ์ ช้างเผือก, 2546: 32)

รูปธรรมหนึ่งของการปฏิรูปกรรมสิทธิ์ใน สปป.ลาว อาจพิจารณาจาก “นโยบายแบ่งดินแบ่งป่าหรือจัดสรรที่ดินและป่าไม้” ภายใต้แผนการออกเอกสารสิทธิที่ดิน ซึ่งเริ่มดำเนินการเมื่อกลางทศวรรษที่ 1990s โดยมีเป้าหมายการกำหนดขอบเขตของประเภทการใช้ที่ดินและที่ดินเขตป่าทั่วประเทศ กำหนดวิธีการใช้ผู้มีสิทธิและรับผิดชอบในการใช้ประโยชน์ของที่ดินแต่ละประเภท นโยบายนี้ยังให้ความสำคัญกับพื้นที่ในการทำไร่หมุนเวียนของชาวบ้านเป็นพิเศษ ด้วยฐานคิดที่ว่าพื้นที่ดังกล่าวมีระบบกรรมสิทธิ์ไม่ชัดเจน และคุกคามต่อทรัพยากรป่าไม้ในฐานะทรัพยากรของชาติตามคำนิยามของรัฐที่อ้างสิทธิชอบธรรมในการจัดการ และทรัพยากรป่าไม้ที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจต่อรายได้ของรัฐบาลลาว และต่อการอนุรักษ์สภาพแวดล้อมของโลกตามวาทกรรมการพัฒนาของแหล่งทุนต่างประเทศ อุตสาหกรรมป่าไม้และการขายไฟฟ้าที่เป็นรายได้หลักของประเทศ การขุดค้นหาทรัพยากรธรรมชาติไม่เพียงแต่เป็นการเพิ่มรายได้เท่านั้น แต่ยังเป็นการสงวนพื้นที่ป่าไม้อีกด้วย เนื่องจากรายได้จากการส่งออกกระแสไฟฟ้าให้ไทยนั้นมีปริมาณไม่แน่นอนขึ้นกับปริมาณน้ำฝนที่ตก ถ้าปีใดฝนแล้งก็จะผลิตกระแสไฟฟ้าได้น้อย

ในปี 1992 เพื่อดึงดูดและส่งเสริมการลงทุนของนักลงทุนจากต่างชาติที่เข้ามาลงทุนให้มากขึ้น สปป.ลาว ได้ออกพระราชบัญญัติว่าด้วยที่ดิน² อนุญาตให้เอกชนมีสิทธิในการใช้ประโยชน์จากที่ดินได้โดยเสรี ตามกฎหมายฉบับนี้แล้ว ที่ดินทั้งหมดในประเทศลาวเป็นกรรมสิทธิ์ของประชาชนทั้งประเทศตามหลักของประเทศสังคมนิยม เอกชนไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน แต่กฎหมายให้สิทธิการใช้ที่ดินแก่ประชาชนโดยการออก “ใบรับรองการใช้ที่ดิน” ซึ่งสามารถนำไปใช้ประโยชน์ทางธุรกิจได้ตามกฎหมายว่าด้วยทรัพย์สินฉบับวันที่ 27 มิถุนายน ปี 1990 ที่ดินเป็นทรัพย์สินชนิดหนึ่งซึ่งสามารถจะโอน ขาย ให้เช่า จำนอง และให้เป็นมรดกได้ (Carnegie, 1993: 52-53) เห็นได้ว่านักลงทุนจากต่างชาติที่ประกอบธุรกิจอย่างถูกต้องตามกฎหมายมีสิทธิในการใช้ที่ดินในลักษณะของการเช่าหรือรูปแบบการสัมปทาน รัฐบาลมิได้กำหนดพื้นที่สูงสุดที่นักลงทุนมีสิทธิเช่า โดยทั่วไปแล้วรัฐบาลลาวจะอนุญาตให้นักลงทุนต่างชาติเช่าที่ดินได้น้อยกว่า 15 ปี และมีสิทธิใน

² พระราชบัญญัติว่าด้วยที่ดินประกาศใช้ได้เพียงห้าปีเท่านั้นกฎหมายว่าด้วยที่ดินก็ได้เปลี่ยนแทนพระราชบัญญัตินี้เมื่อวันที่ 12 เมษายน 1997

การขออนุญาตต่อสัญญาได้ส่วนขนาดของพื้นที่ดินที่ให้เช่าหรือให้สัมปทานขึ้นอยู่กับความจำเป็นและเหมาะสมของกิจการ สิ่งสำคัญที่สุดอีกประการหนึ่งนอกจากการให้สิทธิแก่นักลงทุนต่างชาติแล้ว บทบัญญัติว่าด้วยการเสียภาษีที่ดินชาวนาที่มีที่ดินมากจากการจับจองแต่ไม่ได้ทำประโยชน์ต้องเสียภาษีที่ดินด้วย ถ้าชาวนารายใดไม่มีเงินจ่ายภาษีก็ต้องคืนที่ดินที่มีได้ทำประโยชน์ให้แก่รัฐบาล ทำให้รัฐบาลมีที่ดินเพิ่มขึ้นและนำไปให้ชาวต่างชาติเช่าทำเกษตรกรรมขนาดใหญ่ได้

ภายใต้แผนการดังกล่าวรัฐบาลลาวสามารถนิยามและขึ้นทะเบียนพื้นที่ ออกกฎหมาย และกำหนดผู้ใช้ได้อย่างชัดเจน หรืออีกนัยหนึ่งก็คือการรวมศูนย์การควบคุมและปฏิบัติการเหนือทรัพยากรในประเทศได้ (Kaneungnit, 2001: 54-56) และที่สำคัญรัฐยังสามารถแสวงหารายได้จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยการควบคุมการใช้ทรัพยากรของประชาชนให้อยู่ในแนวทางที่รัฐกำหนดได้อีกด้วย (ชูศักดิ์ วิทยากัฏ, 2542: 26)

ถึงอย่างไรก็ตาม ทศวรรษนี้เป็นทศวรรษแห่งการปฏิรูประบบเศรษฐกิจ และการเมืองของประเทศอย่างจริงจัง รัฐธรรมนูญ และกฎหมายหลายฉบับได้ถูกสร้างขึ้นเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงใหม่ของระบบเศรษฐกิจ เช่น รัฐธรรมนูญ กฎหมายว่าด้วยสภาแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยรัฐบาล และไฟฟ้า เป็นต้น การเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจและการเมืองในประเทศมีลักษณะที่กว้างขวางและมีระบบกฎหมายเข้ามารองรับมากขึ้น การขยายตัวของเศรษฐกิจของประชาชนลาวที่อาศัยในพื้นที่ห่างไกลและเขตชนบทยังคงใช้ชีวิตที่พึ่งพาเศรษฐกิจแบบธรรมชาติ และถึงธรรมชาติเช่นเดิม และยังเป็นประเทศที่อยู่ในกลุ่มประเทศที่ด้อยพัฒนา อีกด้านหนึ่งนโยบายเปิดประเทศทำให้องค์การสากล และองค์กรต่างๆ ของหลายประเทศเข้ามาให้การสนับสนุนการพัฒนาเขตชนบทในหลายพื้นที่ทั่วประเทศ เช่น ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank) ธนาคารโลก (World Bank) และองค์กรสหประชาชาติ (UNDP) เป็นต้น ซึ่งองค์กรต่างๆ เหล่านี้เข้ามาในนามองค์กรให้ความช่วยเหลือแก่ลาว

3.1.3 ช่วงแห่งการร่วมมือ และการแข่งขันในระบบเศรษฐกิจตลาดทุนนิยม (1996-2010)

กระบวนการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศยังคงดำเนินการอย่างต่อเนื่อง และมีรูปแบบที่หลากหลาย นโยบายจินตนาการใหม่ได้สร้างความสัมพันธ์กับนานาชาติประเทศอย่างกว้างขวางมากขึ้น ภายหลังที่อดีตสหภาพโซเวียตได้ล่มสลายลงทำให้เศรษฐกิจของ สปป.ลาว ได้เปลี่ยนมาพึ่งระบบเศรษฐกิจของเวียดนามและจีนแทน แต่เนื่องจากวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของชาวลาวและไทยมีความคล้ายคลึงกัน จึงทำให้ระบบเศรษฐกิจของ สปป.ลาว ผูกติดกับระบบเศรษฐกิจไทย และเป็นโอกาสให้นักลงทุนจากไทยเข้ามาลงทุนใน สปป.ลาว เป็นจำนวนไม่น้อย ด้วยเงื่อนไขและแวดล้อมทางสังคมที่ดำเนินนโยบายจินตนาการใหม่ ระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศได้รับการ

ขยายตัวอย่างต่อเนื่องโดยถือตามระบบการขยายตัวแบบกระแสหลักที่ใช้ดัชนีชี้วัดการเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจหรือยอดผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศเป็นตัวชี้วัดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ ในช่วงทศวรรษนี้วิถีชีวิตของประชาชนลาวค่อยๆ มีการเปลี่ยนแปลงและได้รับการแก้ไขในทางที่ดีขึ้น แต่ในขณะเดียวกันก็เริ่มมีปัญหาใหม่ๆ เกิดขึ้น

สืบเนื่องจากทศวรรษที่ผ่านมา กระบวนการเปลี่ยนแปลงใหม่ไม่เฉพาะแต่เป็นการเปลี่ยนแปลงภายในประเทศเท่านั้น กระแสการเปลี่ยนแปลงหรือการพัฒนาของระบบเศรษฐกิจของระบบทุนนิยมในการพัฒนาและขยายตัว กล่าวอีกอย่างหนึ่งคือ กระบวน โลกาภิวัตน์ได้ขยายเข้าไปสู่พื้นที่ต่างๆ ของประเทศ ระบบการซื้อขายกระจายไปสู่ชนบท ซึ่งกระบวนดังกล่าวมีทั้งการแข่งขัน และการร่วมมือในระดับท้องถิ่น ระดับประเทศและทั่วโลกในลักษณะต่างๆ และการร่วมมือระหว่างทวีป ระหว่างประเทศและระหว่างกลุ่มนักธุรกิจด้วยกัน สปป.ลาว ในฐานะที่เป็นประเทศที่ยังด้อยพัฒนา ประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมและมีระบบการผลิตที่พึ่งพาธรรมชาติ พรรคฯ และรัฐบาลจำเป็นต้องกำหนดแนวทางนโยบาย และวางแผน ขณะเดียวกันก็สร้างยุทธศาสตร์ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอย่างต่อเนื่องและรอบคอบ ทั้งยังต้องปฏิบัติแผนงานยุทธการถางป่าทำไร่ การยุติการปลูกฝิ่นของประชาชนในพื้นที่ห่างไกลหรือชนบทที่เป็นแผนงานที่ปฏิบัติมาอย่างต่อเนื่องและเร่งด่วน

ในช่วงที่สามแห่งการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมนี้ได้รวมเอาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของ สปป.ลาว ทั้งหมด 3 ฉบับด้วยกัน มีดังนี้ แผนพัฒนาเศรษฐกิจ 5 ปี ฉบับที่สี่ปี 1996-2000 เป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจที่ต่อเนื่องจากฉบับที่สามที่ UNDP และ ADB แผนแม่บทระยะยาวจากปี 1993-2000 เน้นไปที่พัฒนาให้เป็นศูนย์กลางการผลิตพลังงานไฟฟ้า และเป็นศูนย์กลางการค้าในอนุภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ พัฒนาให้เศรษฐกิจเติบโตอยู่ในระดับอัตราร้อยละ 8-8.5 ต่อปี และให้ประชากรมีรายได้เฉลี่ย 500 ดอลลาร์สหรัฐต่อคนต่อปี ส่วนในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ 5 ปี ฉบับที่ห้า ปี 2001-2005 ซึ่งแผนการฉบับนี้มีเป้าหมายสำคัญอยู่ที่การต่อสู้กับความยากจนโดยการพัฒนาศักยภาพมนุษย์ การพัฒนาชนบท การเปิดเสรีทางการค้า และการพัฒนาระบบการคมนาคมในประเทศร่วมกับประเทศอื่นๆ ในภูมิภาค ทั้งนี้ยังได้กำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจระยะยาวแผนใหม่ 20 ปี โดยแผนพัฒนาเศรษฐกิจ 5 ปี ฉบับที่ห้า (ปี 2001-2005) เป็นแผนพัฒนาระยะสั้นและแผนพัฒนาระยะกลางครอบคลุมปี 2001-2010 และแผนระยะยาว (2001-2020) ในความพยายามที่จะบรรลุเป้าหมายของการพัฒนาเศรษฐกิจ 5 ปี ฉบับที่ห้า ได้กำหนดยุทธศาสตร์ที่สำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไว้ดังนี้ การกระจายการวางแผนจากส่วนกลาง การทำงานประมาท และการตลาดไปสู่ระดับแขวง โดยรัฐเป็นเพียงผู้กำหนดนโยบายหลักและให้เจ้าหน้าที่แขวงมีสิทธิในการบริหารและการปกครองตนเอง รวมทั้งมีสิทธิในการกำหนดเขตเศรษฐกิจพิเศษต่างๆ ระดับบ้านและระดับเมือง ส่งเสริมการพัฒนาพลังงานไฟฟ้าเพื่อการส่งออก ปรับปรุงและขยายระบบคมนาคม

ในภูมิภาคที่สำคัญของประเทศ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 6 ปี 2005-2010 รัฐบาล และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยึดถือปฏิบัติตามนโยบายและเป้าหมายการพัฒนาประเทศที่กำหนดดังนี้ กำหนดอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องในอัตราเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าร้อยละ 7.2 ต่อปี กำหนดให้ประชาชนภายในประเทศมีรายได้เพิ่มขึ้นเป็น 720 ดอลลาร์สหรัฐต่อคนต่อปีภายในปี 2010 ทั้งนี้อุตสาหกรรมที่คาดว่าจะเป็นตัวจักรสำคัญในการเพิ่มรายได้ในการส่งออกได้แก่ พลังงาน ไฟฟ้า ไม้ และเหมืองแร่เป็นต้น และต้องยุติการตัดไม้ทำลายป่าเพื่อทำไร่เลื่อนลอย

จากผลการศึกษาคาดการณ์ปริมาณความต้องการพลังงานไฟฟ้าของ ADB (1994) ได้แสดงให้เห็นว่าความต้องการใช้กระแสไฟฟ้าของประเทศไทย มณฑลยูนนาน เวียดนาม เมียนมาร์ กัมพูชา และสปป.ลาว จะมีปริมาณเพิ่มขึ้นสูงมากถึง 3-4 เท่าในปี 2018 ดังตาราง 3.1 บรรดาประเทศเหล่านี้ต้องเตรียมการผลิตกระแสไฟฟ้าไว้ล่วงหน้า จากตารางเห็นได้ว่า สปป.ลาว มีความต้องการใช้กระแสไฟฟ้าน้อยที่สุดทั้งในปัจจุบันและอนาคต ในขณะที่ประเทศไทยมีความต้องการพลังงานมากที่สุดทั้งในปัจจุบันและอนาคต ประเทศที่ต้องการพลังงานรองลงมาได้แก่ เวียดนาม และมณฑลยูนนานของจีน จึงเป็นโอกาสที่ดีของ สปป.ลาว ที่มีภูมิประเทศเหมาะแก่การผลิตกระแสไฟฟ้าเพื่อขายให้ประเทศเพื่อนบ้านให้มากที่สุดเท่าที่ทำได้ เพื่อนำรายได้เข้าประเทศให้มากขึ้นและเพื่อลดปริมาณการตัดไม้ในประเทศลง จึงเป็นอีกแรงจูงใจหนึ่งที่ให้นักลงทุนเข้ามาลงทุนมากขึ้น

ตาราง 3.1 การคาดการณ์ปริมาณความต้องการใช้กระแสไฟฟ้า (เมกาวัดต์)

ปี	ไทย	ยูนนาน	เวียดนาม	เมียนมาร์	กัมพูชา	สปป.ลาว
1998	15,005	3,076	3,449	733	147	72
2003	21,806	4,576	5,486	1,046	224	105
2008	30,457	6,352	7,858	1,425	329	150
2013	41,254	8,296	10,679	1,836	470	209
2018	55,197	10,243	14,079	2,273	665	285

ที่มา: Subregional Energy Study, ADB, 1994

รัฐบาลได้ให้ความสนใจไปที่การสนับสนุนการลงทุนจากต่างประเทศ ในปี 1993 มีการลงนามในบันทึกความเข้าใจเพื่อศึกษาและก่อสร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำมากกว่า 20 ฉบับ และได้เริ่มก่อสร้างจริงสามแห่ง คือ เขื่อนห้วยเหาะ เขื่อนไฟฟ้าเทินหินบูน และเขื่อนน้ำเล็ก จากปี 1988-1996 สุรชัย สิริไกร (2548: 218) ได้สรุปการลงทุนจากต่างประเทศทั้งหมด 616 โครงการ มีมูลค่าการ

ลงทุนรวม 6,689.2 ล้านดอลลาร์สหรัฐ มีการลงทุนในด้านการผลิตพลังงานไฟฟ้ามากที่สุด 7 โครงการมูลค่า 4,500 ล้านดอลลาร์สหรัฐคิดเป็นร้อยละ 63.95 อันดับรองลงมาเป็นการลงทุนด้านโรงแรมและการท่องเที่ยว การสื่อสารและคมนาคม และด้านอุตสาหกรรมและหัตถกรรมตามลำดับ

แต่กลางปี 1997 วิกฤตเศรษฐกิจเอเชียสภาวะเศรษฐกิจของ สปป.ลาว ได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงที่สุดในบรรดาประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศลดค่าลงอย่างมาก ค่าครองชีพถีบตัวสูงขึ้น ประชาชนได้รับความเดือดร้อนมีการเปรียบเทียบว่ารายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากรลาวหลังวิกฤตเศรษฐกิจลดลงเท่ากับเมื่อเริ่มประกาศนโยบายใหม่ การถดถอยลงทางเศรษฐกิจส่งผลต่อบรรดาโครงการที่เป็นความหวังในการพัฒนาเศรษฐกิจของ สปป.ลาว ในระยะยาว ในช่วงปี 1997-1998 รัฐบาลลาวไม่เพียงแต่แก้ไขปัญหาเศรษฐกิจไม่ได้ สถาบันการเงินระหว่างประเทศที่ให้รัฐบาลลาวกู้มาตลอด เช่น ธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย และธนาคารโลกตัดสินใจระงับความช่วยเหลือเป็นการชั่วคราวในปลายปี 1998 ก่อนที่จะมีการเจรจาอย่างมีเงื่อนไขให้รัฐบาลลาวจัดการกับปัญหาดังกล่าวในปีถัดมา แต่การตัดสินใจของ สปป.ลาว และเมียนมาร์⁴ ในการเข้าเป็นสมาชิกของกลุ่มประเทศอาเซียนในปี 1997 เป็นผลดีแก่ สปป.ลาว นักลงทุนสนใจมาลงทุนเพิ่มขึ้น ได้รับสิทธิประโยชน์จากอำนาจต่อรองในทางด้านการเศรษฐกิจและการค้าระหว่างอาเซียน จะทำให้เป้าหมายของการทำ สปป.ลาว ให้เป็นศูนย์กลางในการส่งออกกระแสไฟฟ้าพลังน้ำแห่งเอเชียสัมฤทธิ์ผลรวดเร็วขึ้น

แต่อย่างไรก็ตามปัญหาเศรษฐกิจซบเซาเนื่องจากวิกฤตการณ์เงินตั้งแต่ปลายปี 1997 เป็นต้นมา การลงทุนของต่างชาติใน สปป.ลาว ลดลงเป็นจำนวนมากเนื่องจากนักธุรกิจไม่อาจจะขยายการลงทุนได้อีก และภาวะเศรษฐกิจที่ซบเซาได้ทำให้ชะลอการลงทุนจนกว่าปัญหาวิกฤตการณ์การเงินของประเทศเหล่านั้นจะดีขึ้นและผ่านพ้นไปใน 3-5 ปีข้างหน้าเป็นอย่างน้อย

รัฐบาลลาวพยายามส่งเสริมให้นักลงทุนต่างชาติมาลงทุนในการสร้างเขื่อนผลิตกระแสไฟฟ้า เพื่อลดหรือยุติการหารายได้จาก การตัดไม้ในที่สุด แต่การสร้างเขื่อนต้องอาศัยเงินลงทุนสูงและต้องตัดไม้ในบริเวณอ่างเก็บน้ำเช่นกัน จึงได้รับการคัดค้านจากองค์กรเอกชนต่างชาติที่คัดค้านการทำลายป่าและคัดค้านการสร้างเขื่อนขนาดใหญ่จำนวนมาก เพราะเกรงว่าที่จะทำให้เกิดผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมใน สปป.ลาว เอง (Malee Traisawasdichai, 1995) การคัดค้านของ

³ เมื่อเทียบกับค่าเงินบาทของไทย เดิมอัตราแลกเปลี่ยนอยู่ระหว่าง 40-50 กีบต่อ 1 บาท ลดลงเหลือ 120 กีบต่อ 1 บาท และค่อยลดลงเรื่อยต่ำสุดถึง 280 กีบต่อ 1 บาท หรือ รว 700 % ในเดือนสิงหาคม ปี 1999 ก่อนที่จะทรงตัวที่ 200-220 กีบต่อ 1 บาท ในปัจจุบันอัตราแลกเปลี่ยนอยู่ระหว่าง 250-265 กีบต่อ 1 บาท

⁴ กลุ่มประเทศอาเซียนได้รับการก่อตั้งขึ้นในปี 1967 โดยเริ่มแรกมีห้าประเทศเป็นสมาชิกได้แก่ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และไทย ได้รับประเทศบรูไนเข้าเป็นสมาชิกในวันที่ 8 มกราคม 1984 เวียดนามเมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม 1995 สปป.ลาวและเมียนมาร์ เมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 1997 และกัมพูชาเมื่อวันที่ 30 เมษายน 1999

องค์กรเอกชนต่างชาติทำให้โครงการสร้างเขื่อนหลายแห่งได้รับผลกระทบจากปัญหาการกู้เงินจากธนาคารพัฒนาเอเชียหรือธนาคารโลกหรือธนาคารในยุโรป และทำให้เกิดความล่าช้าในการก่อสร้างและเพิ่มต้นทุน เนื่องจากต้องทำการศึกษาผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมก่อนจนเป็นที่พอใจแก่ผู้ให้กู้เงินและผู้ทำการคัดค้าน

ในงานศึกษาของ Ryder (1996) ได้ประมวลข้อจำกัดของรัฐบาลลาวในการแปลงทรัพยากรให้เป็นสินค้ากรณีสร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำพบว่า ช่วงหลังรัฐบาลลาวได้ชะลอแผนการสร้างเขื่อนจำนวนมากเนื่องจากเหตุผลหลัก 3 ประการ คือ ประการแรก องค์กรระหว่างประเทศที่เคยให้ความช่วยเหลือด้านการเงินในการสร้างเขื่อนปรับเปลี่ยนนโยบายไปเป็นการสนับสนุนให้กับภาคเอกชนดำเนินการแทน ประการที่สอง กระแสการเคลื่อนไหวตื่นตัวเรื่องสิ่งแวดล้อมจากภายนอกประเทศและจากองค์กรระหว่างประเทศกดดันให้รัฐบาลลาวต้องตระหนักถึงต้นทุนทางสังคมและสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจากการสร้างเขื่อน โครงการต่างๆ ที่ล่าช้าออกไปเท่ากับเพิ่มต้นทุนในการก่อสร้างให้ถีบตัวสูงขึ้นไปด้วย ประการสุดท้าย คือ เป็นภาวะการแข่งขันการผลิตไฟฟ้าจากผู้ผลิตอิสระในประเทศผู้ซื้อปลายทางอย่างไทย เสนอราคาต่อหน่วยถูกกว่าจนมีผลกระทบต่อแผนการการนำเข้าไฟฟ้าจาก สปป.ลาว นอกจากนี้ยังต้องเผชิญหน้ากับคู่แข่งที่ทรงอิทธิพลอย่างประเทศจีนที่กำลังจะมกเข้มน้ศุดโครงการสร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำบนลำน้ำโขงเป็นจำนวนมาก เช่นนี้แล้วความฝันในการโกยเม็ดเงินจากต่างประเทศด้วยการสถาปนาตนเป็นศูนย์กลางการส่งออกกระแสไฟฟ้าพลังน้ำแห่งเอเชียไกลห่างออกไปเรื่อย ๆ

จากนั้นในกองประชุมใหญ่ของพรรคฯ ครั้งที่ VII (2001) ได้กำหนดจุดหมายรวมของยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม 10 ปี (2000-2010) และ 20 ปี (2000-2020) เป้าหมายของการพัฒนาในแต่ละระยะแบ่งออกดังนี้ สำหรับปี 2020 คือ 1) ทำให้ประเทศลาวหลุดพ้นออกจากประเทศที่ด้อยพัฒนา มีเสถียรภาพทางด้านการเมือง 2) การขยายตัวภาคเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นสามเท่าตัว 3) ระบบเศรษฐกิจตลาดที่มีการจัดการจากภาครัฐทั้งมีปัจจัยพื้นฐานในการเปลี่ยนเป็นอุตสาหกรรมและทันสมัย 4) ระบบประชาธิปไตยประชาชนที่พรรคประชาชนปฏิวัติลาวเป็นแกนนำ 5) รักษาวัฒนธรรมที่ดีงามและส่งเสริมให้กว้างขวางต่อไป 6) สร้างความสัมพันธ์และความร่วมมือกับสากลอย่างกว้างขวาง สำหรับปี 2010 มีคือ 1) สร้างเงื่อนไขและสภาพแวดล้อมทางสังคมเพื่อให้เศรษฐกิจสามารถเติบโตได้ (GDP) โดยเฉลี่ยร้อยละ 7 ต่อปี 2) สามารถยุติการถางป่าทำไร่ของประชาชนอย่างสิ้นเชิง 3) สร้างโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการเปลี่ยนเป็นอุตสาหกรรมและทันสมัย และเป้าหมายของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ปี 2001-2005 มีคือ 1) ส่งเสริมการขยายตัวทางด้านการเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องในระดับเฉลี่ยร้อยละ 7 ต่อปี 2) แก้ไขความยากจนของประชาชนให้ได้ครึ่งหนึ่งของครอบครัวที่ยากจน 3) ยุติการทำไร่โดยพื้นฐาน และ 4) ยุติการปลูกฝิ่นอย่างสิ้นเชิง

ตลอดระยะ 5 ปี ที่ผ่านมามีพื้นฐานเศรษฐกิจยังรักษาได้จังหวะการเจริญเติบโตที่ดี และมีลักษณะเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในช่วง 5 ปี GDP เพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 6.2 สูงกว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม 5 ปี ครั้งที่สี่ ร้อยละ 0.3 แต่ไม่บรรลุตามแผนการที่วางไว้ซึ่งต่ำลงร้อยละ 0.8 ถึงแม้ว่ารัฐได้พยายามอย่างสูงแล้วก็ตาม การขยายตัวของเศรษฐกิจของ สปป.ลาว ยังถือว่าสูงกว่าบรรดาประเทศ ในอนุภาคพื้น เช่น กัมพูชา ร้อยละ 5.5 อินโดนีเซีย ร้อยละ 4.2 มาเลเซีย ร้อยละ 4.3 ฟิลิปปินส์ ร้อย ละ 4.2 สิงคโปร์ ร้อยละ 3.7 ไทย ร้อยละ 4 และเวียดนาม ร้อยละ 7.5

สรุปการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของ สปป.ลาว จากฉบับแรกจนถึงปัจจุบัน ได้มุ่งไปที่การจัดความยากจน ซึ่งมาตรการที่เป็นรูปธรรมของนโยบายการพัฒนาเพื่อจัดการความ ยากจนนี้ก็คือการส่งเสริมให้เศรษฐกิจขยายตัว ตามที่ได้รับการวางเป้าหมายในการขยายตัวของ เศรษฐกิจในระดับเฉลี่ยร้อยละ 7 ต่อปีโดยวัดจากการเพิ่มขึ้นผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศหรือ GDP ด้วยการสร้างเขื่อนเพื่อการส่งออกกระแสไฟฟ้าให้ประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อกลายเป็นศูนย์กลาง การผลิตไฟฟ้า ตามแนวคิดกระแสหลักที่ต่างเชื่อว่าถ้าประสบความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจแล้ว ความเป็นอยู่ในชีวิตด้านอื่นๆ ก็จะดีขึ้นเอง (ชูศักดิ์ วิทยาภัก, 2547) ผลพวงของการเติบโตทาง เศรษฐกิจจะช่วยเกิดการแบ่งบุญไปยังคนยากจนทั้งหลายตามแนวคิดทางด้านความทันสมัยที่มี อิทธิพลมากต่อประเทศโลกที่สาม นโยบายการเปิดประเทศตามนโยบายจินตนาการใหม่ เป็นการ พัฒนาแบบเศรษฐกิจแบบทุนเสรีนิยมที่มีองค์กรระหว่างประเทศสนับสนุน อันได้แก่ ธนาคารโลก ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย องค์การการเงินระหว่างประเทศเป็นต้น โดยเฉพาะธนาคารเพื่อ การพัฒนาแห่งเอเชียนับว่ามีบทบาทต่อการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศมาตั้งแต่แรก หลังจากที่มีการล่มสลายของอดีตสหภาพโซเวียต โดยที่รัฐไม่มีทางเลือกเลยได้ เพราะอำนาจของ ตลาดเสรีที่เข้ามาในรูปแบบของเงินกู้ เงินช่วยเหลือแบบให้เปล่า เพื่อเข้าไปมีส่วนในการฟื้นฟู เศรษฐกิจ ด้วยเงื่อนไขและข้อผูกมัดที่ถูกสร้างขึ้นอย่างรัดกุม

การสร้างเขื่อนไฟฟ้าเพื่อการส่งออกให้กับประเทศเพื่อนบ้านที่ถูกกำหนดขึ้นโดยองค์กร ระหว่างประเทศได้กลายมาเป็นเครื่องมือใหม่ที่ใช้ต่อสู้กับความยากจน เพื่อให้ประเทศชาติหลุดพ้น ออกจากประเทศที่ด้อยพัฒนา ได้มีนัยสำคัญให้ชาวบ้านต้องโยกย้ายออกไป ทำให้การผลิตเพื่อการ ยังชีพของชุมชน หมู่บ้านต้องถูกทำลายลงไปเพราะทรัพยากรได้ถูกผันไปสู่ตลาดภายนอก ทำให้ ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจแบบร่วมมือช่วยเหลือกันของระบบเศรษฐกิจศีลธรรมของชุมชน และ หมู่บ้านเสื่อมสลายลงไป

ไม่เพียงแต่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเท่านั้นที่ได้รับอิทธิพลมาจากวาทกรรม การพัฒนาที่ถูกกำหนดขึ้นมาจากอำนาจเหนือรัฐ ที่รัฐได้กำหนดขึ้นมาจากภายใต้กรอบการพัฒนาที่รัฐมุ่ง กำจัดความยากจนให้หมด กระแสการพัฒนาในยุคโลกาภิวัตน์ที่เข้ามาสู่สังคมลาวผนวกกับพื้นที่ป่า ไม้ลดลงอย่างต่อเนื่อง รัฐและองค์การสากลได้เข้าไปวางแผนการใช้ที่ดินและป่าไม้ด้วยการออก

นโยบายยุติการถางป่าทำไร่ นโยบายยุติการปลูกฝิ่น และแผนงานกำจัดความยากจน แผนงาน และนโยบายเหล่านี้มีความสัมพันธ์กันเป็นอย่างมากทั้งยังเป็นประเด็นที่มีความอ่อนไหว และสัมพันธ์กับความอยู่รอดของประชาชนในชนบทไปดังที่จะเสนอในข้อต่อไป

3.2 นโยบายการพัฒนา สปป. ลาว ที่เกี่ยวข้อง

เกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมนั้น ในปี 2004 ภายใต้อำนาจพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 5 และสืบเนื่องมาถึงปัจจุบัน รัฐได้เอาใจใส่ในการลดความยากจนภายในประเทศไปพร้อมกัน ในแผนงานดังกล่าวรัฐนั้นได้เน้น 4 แขนงหลัก เช่น กลไกกรรมและป่าไม้ โครงสร้างพื้นฐาน การศึกษา และสาธารณสุข นอกนั้นยังมีแขนงการรองอีกจำนวนหนึ่ง เช่น อุตสาหกรรม และหัตถกรรม การค้า (พาณิชย์) ท่องเที่ยว เป็นต้น ได้สร้างและพัฒนากรอบวิธีดำเนินการในขบวนการลดความยากจน ด้วยการเลิกถางป่าทำไร่และปลูกฝิ่นแทนที่ด้วยการปลูกต้นไม้ อุตสาหกรรม เลี้ยงสัตว์ ทำอาชีพหัตถกรรมและพาณิชย์เพื่อยกย่องความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น ยุทธศาสตร์เพื่อการเติบโตและลดความยากจนแห่งชาติ (NGPES) ได้ปฏิบัติใน 47 เมืองที่ยากจนได้มีการจัดสรรงบประมาณจากทางภาครัฐ และการกู้ยืมจากธนาคารโลก

ภายใต้อำนาจพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมได้พยายามผลักดันให้ประเทศลาวหลุดพ้นออกจากบัญชีรายชื่อประเทศที่ด้อยพัฒนาในปี 2020 โดยเน้นนโยบายพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน อันได้แก่ การสร้างถนน ไฟฟ้า น้ำประปา สาธารณสุข และการศึกษา (NGPES, 2004) ยุทธศาสตร์การเติบโตของชาติและลดความยากจนมุ่งเน้นในการพัฒนาส่วนที่เกี่ยวข้อง คือ 1) พัฒนาการเกษตรและป่าไม้ โดยเน้นความมั่นคงทางด้านอาหารของครัวเรือน ซึ่งจะเน้นการส่งเสริมการผลิตสินค้าเกษตรเพื่อส่งออก ลดความไม่เสมอภาคระหว่างเกษตรพื้นราบและเกษตรบนพื้นที่สูง ส่งเสริมการจัดการป่าไม้และลุ่มน้ำอย่างยั่งยืน 2) การพัฒนาการศึกษาและสาธารณสุข ในด้านนี้จะเน้นการเข้าถึงการศึกษาของประชาชน พัฒนาคุณภาพของการศึกษาให้ดีขึ้น ส่วนทางด้านสาธารณสุขจะปรับปรุงคุณภาพทางด้านสุขอนามัยในระดับรากหญ้าให้ดีขึ้น 3) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน จะเน้นให้มีระบบถนนให้เชื่อมต่อกันอย่างเป็นระบบทั้งระหว่างแขวงและเมืองต่างๆ 4) ส่วนส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาได้แก่ การพัฒนาระบบไฟฟ้าชนบท การท่องเที่ยว และการพัฒนาอุตสาหกรรม ทั้งขนาดเล็กและขนาดกลาง และ 5) ส่วนที่เกี่ยวข้องได้แก่ การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และการส่งเสริมบทบาทหญิงชาย และความเสมอภาค

มีนโยบายที่สำคัญได้แก่ นโยบายลดการปลูกฝิ่น นโยบายยุติการถางป่าทำไร่เลื่อนลอย นโยบายจัดสรรที่ดินและป่าไม้ ซึ่งมียุทธศาสตร์การสร้างพื้นที่เป้าหมายการตั้งถิ่นฐาน และการรวบรวมหมู่บ้าน นอกนั้นยังมีการประกาศพื้นที่อนุรักษ์ที่หลากหลายในทั่วประเทศซึ่งนำไปสู่การ

เปลี่ยนแปลงการใช้พื้นที่ของหมู่บ้านต่างๆ ในทั่วประเทศ (Thomas, 2003)

ภายใต้การดำเนินงานตามนโยบายการพัฒนาชนบทของรัฐบาลลาว ที่ได้กำหนดในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและเริ่มดำเนินการตามแผนในปี 2001 โดยมีวัตถุประสงค์และเป้าหมายหลักของการพัฒนา คือ 1) เพื่อความเติบโตทางด้านเศรษฐกิจ และการพัฒนาประเทศ 2) เพื่อลดพื้นที่ปัญหาเกี่ยวกับความยากจน โดยเฉพาะ 47 เมืองที่จัดเข้าในกลุ่มที่ยังยากจนที่สุดของประเทศ (Khamhung in NAFRI, NAFES, NUOL. 2005)

ในการแบ่งระดับความยากจนนั้น รัฐได้มีเกณฑ์การแบ่งในระดับที่แตกต่างกัน 2 ลักษณะ เพื่อช่วยให้เจ้าหน้าที่ระดับแขวงและเมืองได้มีความเข้าใจที่ถูกต้องและตรงกันในการประเมินเรื่องความยากจน คือ 1) ความยากจนทางด้านอาหาร และ 2) ความยากจนของทุกด้านในภาพรวมของทั้งประเทศ ซึ่งทางราชการได้นำมาเป็นเกณฑ์ในการแบ่งย่อยอีก 3 คือ

1) ระดับครัวเรือน ได้แก่ครัวเรือนที่มีรายได้น้อยกว่า 82,000 กีบ/คน/ปี (ณ ปี 2001) ซึ่งรายได้นี้สามารถที่ปรับเปลี่ยนได้โดยขึ้นอยู่กับเศรษฐกิจหรือระดับการแบ่งรายได้เมืองหรือท้องถิ่นอีกกรณีหนึ่งว่าสมควรที่อยู่ในระดับใด แต่จะอ้างอิงพื้นฐานที่ใกล้เคียงกัน

2) ระดับหมู่บ้าน ได้แก่หมู่บ้านที่มีครัวเรือนที่อยู่ในเกณฑ์ยากจนมากกว่าร้อยละ 51 โดยปราศจากโรงเรียนที่ใกล้เคียง สถานีอนามัย หรือระยะเวลาเดินทางเกิน 6 ชั่วโมงในการเดินทาง ไม่มีน้ำสะอาดเพียงพอในการบริโภค และการเข้าถึงถนนยากลำบาก

3) ระดับเมือง ได้แก่หมู่บ้านที่อยู่ในเกณฑ์ยากจนถึงร้อยละ 51 ของทั้งเมือง ซึ่งมีหมู่บ้านมากกว่าร้อยละ 40 ไม่มีโรงเรียนที่ใกล้เคียง เป็นเมืองที่ร้อยละ 40 ของประชากรขาดการดูแลสุขภาพหรือการรักษาโรคต่างๆ ไม่มีถนนหนทางเกินร้อยละ 60 ของหมู่บ้าน และเป็นเมืองที่ร้อยละ 40 ของหมู่บ้านไม่มีแหล่งน้ำที่สะอาด

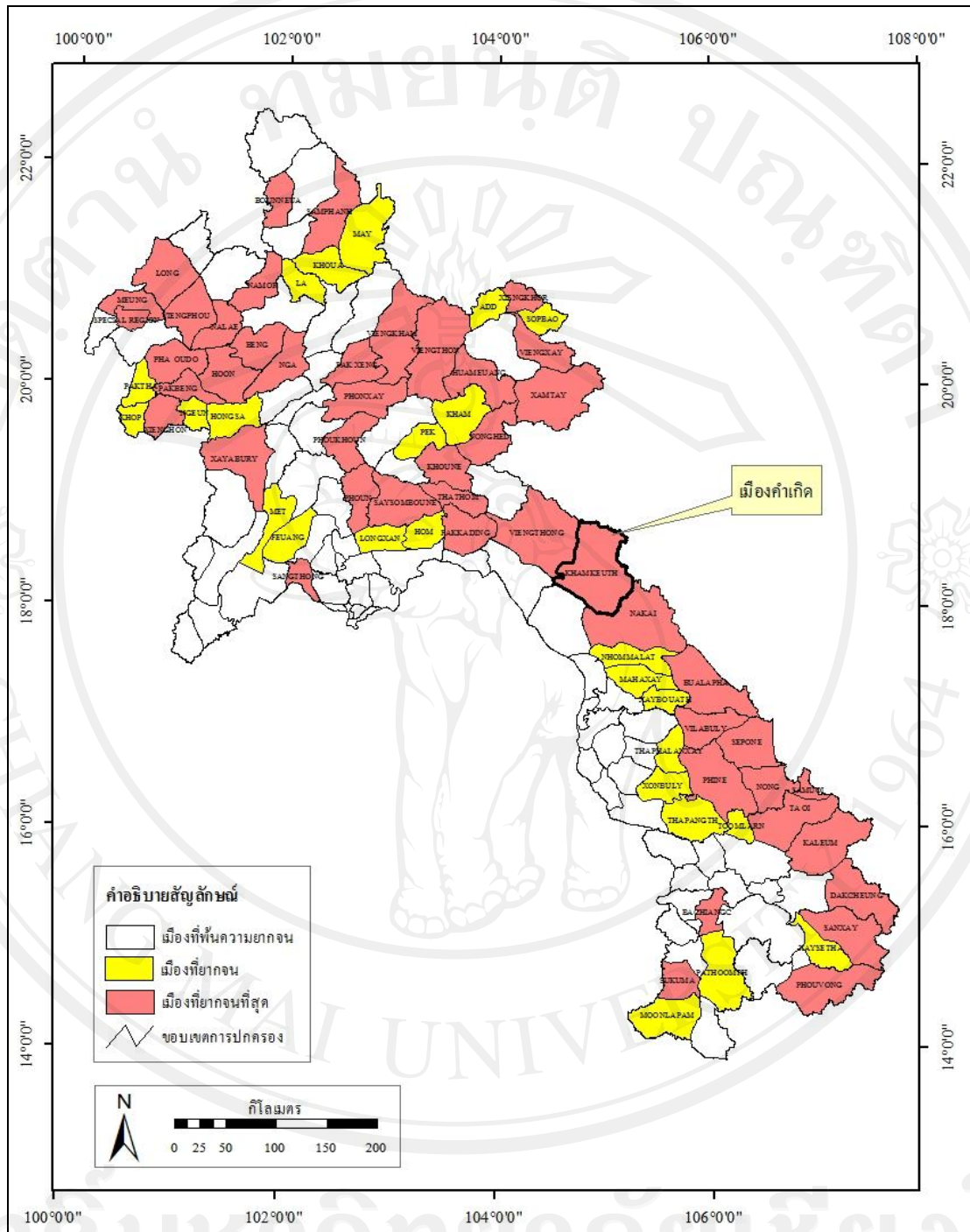
ในปี 2009 รัฐได้ให้นิยามเกณฑ์มาตรฐานความยากจน และการพัฒนาใหม่ เพื่อให้สอดคล้องสภาพความเป็นจริงของสังคมมากขึ้น ซึ่งรัฐได้ให้นิยาม “การพัฒนา” ว่าเป็นความสำเร็จรอบด้านในการพัฒนา เช่น ระบบการจัดตั้ง (โครงสร้าง) มีความมั่นคงเข้มแข็ง ประชาชนมีความตื่นตัวทางการเมืองสูง สังคมมีความระบือขบ และมีความสงบมั่นคง โครงสร้างพื้นฐานทางด้านเศรษฐกิจสังคมได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ประชาชนสามารถเข้าถึงการบริการพื้นฐานที่จำเป็น และหลุดพ้นจากความยากจน หมายความว่ามีความเจริญทันสมัย ความก้าวหน้าทางอุตสาหกรรม โดยเน้นไปที่การพัฒนาทางด้านวัตถุ ทั้งการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐาน ด้านเทคโนโลยีการผลิต และการพัฒนาระบบกลไกทางสังคม ที่สำคัญรัฐนิยามการพัฒนาว่าหมายถึงความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และยังได้นิยาม “ความยากจน” ว่าเป็นการขาดแคลนปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตประจำวัน คือ ขาดแคลนเสบียงอาหาร ขาดแคลนเครื่องนุ่งห่มที่จำเป็น ไม่มีที่อยู่อาศัยถาวร ไม่

สามารถจ่ายค่ารักษาพยาบาล ไม่สามารถจ่ายค่าเล่าเรียนในการศึกษาขั้นพื้นฐาน ไม่มีเงื่อนไขการเข้าถึงโครงข่ายโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นของสังคม

จากการนิยามความยากจน และการพัฒนาที่ได้กล่าวมาข้างต้น รัฐยังได้วางเกณฑ์มาตรฐานความยากจนได้แบ่งเป็นสามระดับด้วยกัน คือ ระดับนิติบุคคล คนจนหมายถึงคนที่มีรายรับต่ำกว่าเส้นแบ่งความยากจน คือ เหลือในระดับทั่วประเทศเดือนละ 192,000 กีบหรือเท่ากับ 768 บาท⁵ เขตชนบท 180,000 กีบ หรือเท่ากับ 720 บาท และเขตตัวเมือง 240,000 กีบ หรือเท่ากับ 960 บาทโดยวัดความยากจนจากรายได้ประชากรตามเส้นแบ่งตามความยากจนเป็นเกณฑ์ ระดับหมู่บ้าน หมู่บ้านที่มีครอบครัวยากจนมากกว่าร้อยละ 51 ของจำนวนครอบครัวทั้งหมด ไม่มีโรงเรียนประถมหรือใช้เวลาเดินทางไปโรงเรียนมากกว่าหนึ่งชั่วโมง ไม่มีถุงยาประจำหมู่บ้าน ร้านขายยาหรือถ้าเดินทางไปสถานอนามัยหรือโรงพยาบาลของเมืองมากกว่า 2 ชั่วโมง ไม่มีน้ำสะอาดใช้ และไม่มีเส้นทางคมนาคมหรือใช้ได้แต่ฤดูกาลเดียว และระดับเมือง มีหมู่บ้านยากจนมากกว่าร้อยละ 51 ของหมู่บ้านทั้งหมด

สิ่งเหล่านี้ได้กลายเป็นข้ออ้างที่สำคัญเจ้าหน้าที่ของรัฐมักใช้ในการสนับสนุนเหตุผลตนในการดำเนินงานการพัฒนาในขอบเขตทั่วประเทศ จากเกณฑ์มาตรฐานความยากจน และการพัฒนาดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น เมืองคำเกิดถูกระบุให้เป็น 1 ใน 47 เมืองที่มีความยากจนมากที่สุดของประเทศ ดังรูป 3.2 ที่รัฐจำเป็นต้องหาแนวทางการเปลี่ยนแปลง เพื่อให้หลุดพ้นออกจาก “สภาพความยากจนข้นแค้น” ความยากจนที่เป็นอาการอย่างหนึ่งของความด้อยพัฒนาได้ถูกพูดถึงมากขึ้น และต้องกำจัดความยากจนให้พ้นไปจากสังคม หรือประเทศโลกที่สาม การพูดถึงความยากจนในลักษณะที่เอาไปเปรียบเทียบกับเส้นแบ่งความยากจน ถ้าต่ำกว่าก็ถือว่ายากจน เรื่องราวของความล้มเหลว ความยากจนได้ถูกสร้างขึ้นโดยอัตโนมัติเพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับรัฐในการเข้าเปลี่ยนแปลงและพัฒนาพื้นที่เพื่อการพัฒนา วาทกรรมว่าด้วยความยากจนได้แพร่กระจายไปทั่วทุกพื้นที่ในขอบเขตทั่วประเทศ โดยเฉพาะในเขตพื้นที่สูงที่เป็นที่อยู่อาศัยของชนกลุ่มน้อย เช่น ชนเผ่าม้ง และชนเผ่าลาวกลาง ที่ดำรงชีพด้วยการทำไร่หมุนเวียนที่ถือเป็นการผลิตแบบดั้งเดิม ล้าหลัง และตัดขาดจากโลกภายนอก ที่ราบสูงของประเทศได้กลายเป็นภาพลักษณ์ของความยากจนเพื่อประกอบการดำเนินนโยบายของรัฐเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ที่ดำเนินภายใต้เศรษฐกิจกระแสหลัก

⁵ อัตราแลกเปลี่ยน 1 บาทเท่ากับ 250 กีบ



รูป 3.2 แผนที่เมืองที่ยากจน

ที่มา: Social-Economic ATLAS of the Lao PDR (2005:17)

การพัฒนาประเทศให้เจริญรุ่งเรืองและให้ประชาชนพลเมืองของตนมีฐานะความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น และหลุดพ้นจากปัญหาจากนี้เอง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจึงมี 3 วัตถุประสงค์ใหญ่ๆ คือ 1) เพื่อให้การเติบโตของเศรษฐกิจของประเทศเติบโตประมาณร้อยละ 7

ของรายได้ทั้งหมดของประเทศ 2) เพื่อลดระดับความยากจนภายในปี 2005 และ 3) หลุดพ้นออกจากประเทศที่ยากจนในปี 2020 ซึ่งนโยบายหลายๆ ด้านของรัฐส่วนใหญ่จะเข้าไปเกี่ยวข้องกับการพัฒนาบนพื้นที่สูงเป็นสำคัญ จึงมีผลต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ดั้งเดิมของประชาชนในชนบทท้องถิ่นที่ห่างไกลความเจริญ โดย Thomas (2003) ได้วิเคราะห์และสรุปไว้ 4 นโยบายหลัก และอีกหนึ่งคือนโยบายการพัฒนาพลังงานไฟฟ้าที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ศึกษา รายละเอียดดังนี้

3.2.1 นโยบายยุติการถางป่าทำไร่เลื่อนลอย

จากการประมาณการเมื่อปี 2000 นั้นพบว่าประมาณร้อยละ 39 ของประชากรลาวยังคงมีการทำไร่เลื่อนลอย หรือประมาณร้อยละ 13 ของพื้นที่ทั้งหมดของประเทศ ซึ่งรัฐบาลลาวได้ให้ความสนใจเป็นอย่างยิ่งในเรื่องนี้ เนื่องจากเหตุผลที่ว่าการทำไร่เลื่อนลอยทำให้พื้นที่ป่าถูกทำลายเป็นจำนวนมากขึ้นในทุกๆ ปี และแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สอง ก็ได้บรรจุเรื่องนี้เข้าไปและได้ใช้มาจนถึงปัจจุบัน โดยมีการจัดหาพืชทางเลือกเพื่อทดแทนการทำไร่เลื่อนลอย โดยยุทธศาสตร์ที่จะทำได้ต้องเป็นระบบที่หลากหลาย คือ มองหลายๆ ด้านกล่าวคือ การพังทลายของดินในพื้นที่การทำเกษตรที่มีความลาดชันสูงต้องพัฒนาด้วยการทำไร่นาผสมผสานหรือระบบวนเกษตร การเข้าถึงตลาดโดยการสร้างถนนหนทาง และให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทางด้านตลาดได้ง่าย พื้นฐานของการใช้ที่ดินขึ้นอยู่กับความลาดชันและคุณสมบัติหรือศักยภาพของดิน การให้บริการเคลื่อนที่ในการออมเงินในชนบทและการเพิ่มจำนวนแหล่งเงินทุน และการจัดสรรที่ดินทำกินและการใช้ที่ดิน ในปี 2001 สภาแห่งชาติได้รับรองอย่างเป็นทางการในกองประชุมพรรคประชาชนปฏิวัติลาวครั้งที่ VII เป้าหมายคือ ให้สำเร็จการสำรวจพื้นที่ไร่เลื่อนลอยในปี 2005 และจำกัดการทำไร่ให้ได้อย่างสิ้นเชิงในปี 2010

กำหนดนโยบายยุติการทำไร่ถือเป็นโครงการที่ดำเนินการต่อเนื่องถึงปัจจุบันนโยบายยุติการถางป่าเพื่อทำไร่ได้ทำควบคู่ไปกับการพัฒนาชนบท กล่าวคือเกิดนโยบายดังกล่าวได้มีการย้ายคนออกจากป่าโดยเฉพาะชนเผ่าม้ง และลาวกลาง ที่ดำรงชีพในพื้นที่ราบสูง แต่เพื่อให้ชนนโยบายดังกล่าวบรรลุเป้าหมายจึงมีการจัดสรรภูมิลำเนาใหม่ให้แก่ชาวบ้านที่ต้องโยกย้ายจากที่ดินทำกินเดิมซึ่งทำให้เกิดกลุ่มคนย้ายถิ่นจากที่ราบสูงสู่ที่ราบลุ่มและเมืองก้าวเข้าสู่การผลิตสมัยใหม่ตามที่รัฐกำหนดไว้

3.2.2 นโยบายลดล้างการปลูกฝิ่น

นโยบายนี้เป็นที่รู้กันดีว่าในประวัติศาสตร์ที่ยาวนานของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ฝิ่น คือ แหล่งเงินสดแหล่งหนึ่งที่ช่วยชดเชยรายได้ที่ตกต่ำให้กับประชาชนบนที่สูง เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวในการควบคุมการผลิตฝิ่น หลายหน่วยงานทั้งในประเทศและต่างประเทศที่เข้ามาเกี่ยวข้อง

ในเรื่องการควบคุมและช่วยเหลือจากต่างประเทศ ซึ่งในประเทศลาวก็เช่นเดียวกับอีกหลายประเทศ ในภูมิภาคนี้ ได้จัดตั้งศูนย์ควบคุมและป้องกันทั้งในระดับส่วนกลางและระดับแขวง หน่วยงานสหประชาชาติเป็นหน่วยงานหลักหรือเป็นหน่วยงานนำร่องในการจัดตั้งโครงการร่วมกับหลายองค์กรทั้งภาคเอกชน เช่น คริสตจักรความช่วยเหลือของประเทศนอร์เวย์ และองค์กรของรัฐบาลเยอรมัน (GTZ) ในพื้นที่ภาคเหนือของ สปป. ลาว และแขวงบอลิคำไซก็เป็นแขวงหนึ่งที่ได้รับการปฏิบัติโดยตรงต่อนโยบายนี้และได้ประกาศผลสำเร็จการปลูกฝิ่นนับแต่ปี 2004 เป็นต้นมา

3.2.3 นโยบายการจัดสรรที่ดินและป่าไม้

แนวคิดในการให้สิทธิแก่ท้องถิ่นในการถือครองพื้นที่ป่าได้ถูกยกขึ้นในกองประชุมพรรคประชาชนปฏิวัติลาวนับแต่ครั้งที่ III, VI และ V กองประชุมมีนัยว่าชาวบ้านในชุมชนต้องรับผิดชอบพื้นที่ป่าไม้ในบริเวณหมู่บ้าน ได้กลายเป็นกลุ่มเป้าหมายในฐานะเจ้าของพื้นที่ป่าไม้และมีสิทธิในการปกป้องรักษาและจัดการพื้นที่ป่าไม้ให้มีความยั่งยืน การกระทำความผิดของรัฐในฐานะที่มีอำนาจควบคุมจากส่วนกลางที่เป็นฐานของกรอบนโยบายบนพื้นฐานความต้องการในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

ยุทธศาสตร์การพัฒนาชนบทของรัฐเป็นวิธีการเฉพาะเพื่อการพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ที่เริ่มจากการมอบอำนาจให้ท้องถิ่นและชุมชนในการจัดสรรที่ดิน ในปี 1990 โครงการวางแผนที่ใช้ที่ดินและการจัดสรรที่ดินที่เป็นหนึ่งในหลายโครงการภายใต้แนวคิดเจ้าของพื้นที่ป่าไม้ที่แขวงหลวงพระบางและไซยะบูลี ที่ดำเนินงานภายใต้พระราชบัญญัติฉบับเลขที่ 99 ปี 1992 ที่ได้รับการสนับสนุนทางการเงินและเทคนิคจากโครงการ Lao-Swedish Forestry Program ที่เป็นโครงการนำร่องและได้ขยายไปทั่วประเทศ

กระบวนการดำเนินงานของโครงการจัดสรรที่ดินและป่าไม้แบ่งออกเป็น 7 หลักการ และ 8 ขั้นตอน ทีมงานจัดสรรที่ดินและป่าไม้จะหาแผนที่และแบ่งพื้นที่นาและพื้นที่ไร่คงที่หรือไร่หมุนเวียนให้แต่ละครัวเรือน และพื้นที่ป่าไม้ให้กับหมู่บ้านที่เป็นทรัพย์สินส่วนรวมขนาดของพื้นที่ที่จัดสรรให้ขึ้นกับจำนวนแรงงานในครัวเรือนและแหล่งทรัพยากร ในขั้นตอนสุดท้ายคณะกรรมการหมู่บ้านและเจ้าหน้าที่ของเมืองเช่นข้อตกลงเกี่ยวกับการใช้ที่ดินที่ชาวบ้านจะต้องได้ติดตามสอดคล้องดูแลภายใต้การคุ้มครองจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทีมงานจัดสรรที่ดินและป่าไม้ได้หาแผนที่และติดประกาศแผนที่การใช้ที่ดินเพื่อใช้ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

ในปี 1993 หน่วยงานต่างๆได้ถูกสร้างตั้งขึ้นเพื่อสนองพระราชบัญญัติเลขที่ 169/นย. ว่าด้วยการจัดการและใช้ทรัพยากรป่าไม้ และพื้นที่ป่าไม้ ตามความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น นโยบายดังกล่าวเป็นนโยบายแห่งชาติที่ยอมรับและเคารพสิทธิการใช้ที่ดินตามประเพณีของปัจเจก

และชุมชนในกรณีที่ไม่กระทำผิดกฎหมายที่รวมไปถึงการรับมรดกและการถือครองอยู่นั้นถูกต้องตามกฎหมาย และยังอนุญาตให้ชุมชนมีพื้นที่อนุรักษ์และพื้นที่ผลิตในขอบเขตของชุมชนในการอ้างสิทธิ์ที่เป็นทรัพย์สินส่วนรวมเพื่อการใช้ประโยชน์และการจัดการ

เป็นนโยบายการพัฒนาชนบทของภาครัฐบาลอีกนโยบายหนึ่งที่จะรวบรวมบ้านเพื่อจำกัดพื้นที่ในบริเวณนั้น โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อส่งเสริมการปลูกพืชทางเลือกใหม่เพื่อทดแทนการทำให้เสื่อมโทรมโดยการจัดสรรพื้นที่ทำกินและให้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน และเพื่อป้องกันการตัดไม้ทำลายป่า ซึ่งแผนการดำเนินการดังกล่าวที่อยู่สองส่วนด้วยกัน คือ ส่วนแรก การจัดสรรที่ดินและออกใบตาดินรับรองให้กับครัวเรือนเป็นเวลา 3 ปี ในการปลูกพืชถ้าครัวเรือนได้มีการพัฒนาที่ดินก็จะมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น และส่วนที่สองหลังจากที่จัดสรรที่ดินให้แล้วป่าของหมู่บ้านจะถูกจำแนกเป็นเขตป่าใช้สอย ป่าป้องกัน ป่าอนุรักษ์ โดยมีข้อตกลงและกฎระเบียบของป่าแต่ละประเภทที่รับรองโดยรัฐบาล

นโยบายนี้ได้กระจายอำนาจให้กับชุมชนระดับรากหญ้าให้เข้ามามีส่วนรวมในการจัดการร่วมกับรัฐ เห็นได้ว่านโยบายได้พยายามสร้างความรู้สึกร่วมกันในการเป็นเจ้าของที่ดินเพื่อทำการผลิตเลี้ยงชีพและการค้า และหวังว่าจะได้การส่งเสริมที่ดีในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่ถือเป็นการณรงค์ให้เกษตรกรที่เป็นกำลังหลักของเศรษฐกิจของประเทศรวมเป็นหนึ่งกับศูนย์กลางโดยผ่านแขวง เมือง และหมู่บ้านด้วยการเข้ามามีส่วนรวม

ภายใต้การดูแลของกระทรวงกสิกรรมและป่าไม้ คณะกรรมการขึ้นศูนย์กลางในการจัดสรรที่ดินและป่าไม้ในปี 2002 ได้สำเร็จการจัดสรรหมู่บ้านมากกว่าร้อยละ 50 หมู่บ้าน และมากกว่าร้อยละ 60 ของจำนวนเกษตรกรทั้งหมด สามารถบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ แต่ได้ส่งผลกระทบต่อชุมชนที่ยังอาศัยในเขตที่ราบสูง ผลของการจัดสรรที่ดินและป่าไม้จากปี 1995 ถึง 2004 ดังตาราง 3.2 ด้านล่าง

ตาราง 3.2 ผลของการจัดสรรที่ดินและป่าไม้

ปี	จำนวนหมู่บ้าน	จำนวนครัวเรือน	เนื้อที่ (เฮกตาร์)
1995-1996	1,242	82,206	879,594
1996-1997	1,327	40,158	329,580
1997-1998	1,232	95,659	3,244,576
1998-1999	1,009	90,886	855,527
1999-2000	555	21,789	823,460
2000-2001	508	29,361	673,992

ตาราง 3.2 ผลของการจัดสรรที่ดินและป่าไม้ (ต่อ)

ปี	จำนวนหมู่บ้าน	จำนวนครัวเรือน	เนื้อที่ (เฮกตาร์)
2001-2002	315	19,231	1,358,978
2002-2003	322	22,027	495,627
2003-2004	320	19,538	474,105
รวม	6,830	420,855	9,135,439

ที่มา: กระทรวงกลาโหมและป่าไม้, 2005

และนโยบายดังกล่าวยังได้ให้ความสำคัญเป็นพิเศษแก่พื้นที่ไร่ เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ที่ไม่มีการถือครองที่ชัดเจนและถาวร ที่ถือว่าการคุกคามทรัพยากรป่าไม้ที่เป็นทรัพย์สินสมบัติแห่งชาติที่มีแต่รัฐเท่านั้นที่เป็นการจัดการอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ทรัพยากรดังกล่าวมีคุณค่าทางด้านเศรษฐกิจของรัฐบาลและมีคุณค่าแก่การอนุรักษ์ภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาของแหล่งทุนต่างชาติ ภายใต้โครงการดังกล่าว รัฐได้กำหนดและขึ้นทะเบียนอาณาเขตอย่างชัดเจน มีกฎระเบียบในการใช้ และกำหนดผู้ใช้ ผลที่ได้คือรัฐสามารถควบคุมได้จากส่วนกลางและสร้างข้อกำหนดการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ เป็นการรวมศูนย์อำนาจในการจัดการมากกว่าการกระจายอำนาจดังที่รัฐกล่าวอ้างไว้ (Vandergeest, 2000 อ้างใน Kaneungnit Tubtim, 2001:56) การจัดแบ่งขอบเขตหมู่บ้านและการสร้างข้อกำหนดในการจัดการป่าไม้โดยแบ่งประเภทป่าออกเป็น 5 ประเภท ที่ได้รับบัญญัติในกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ตามหลักทางวิทยาศาสตร์เพื่อปกป้องเขตพื้นที่ลุ่มน้ำและการฟื้นฟูป่าไม้ในพื้นที่เสื่อมโทรมมากกว่าการจัดสรรที่ดินเพื่อการเกษตรใหม่ให้กับชาวบ้าน ถ้าหากพิจารณาแบบผิวเผินจะรู้สึกว่าเป็นความตั้งใจดีที่รัฐในการให้สิทธิแก่พลเมืองในการจัดการทรัพยากร การถือครองธรรมชาติไปสู่ประชาชน อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาอย่างละเอียดถึงแนวคิดพื้นฐานที่นำไปสู่การกำหนดนโยบายดังกล่าว เห็นว่าการจัดสรรที่ดินและป่าไม้นั้นแท้จริงแล้วเป็นการแสวงหารายได้จากทรัพยากรธรรมชาติให้มีประสิทธิภาพสูงสุด โดยการควบคุมการใช้ทรัพยากรธรรมชาติของประชาชนให้อยู่ในแนวทางที่รัฐกำหนดไว้ (ชูศักดิ์ วิทยาก็ค, 2542:26) และยังนำไปสู่การโยกย้ายถิ่นฐานของประชาชนเป็นจำนวนมากลงมาสู่ที่ราบ และต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงวิถีการดำรงชีพของชุมชนแบบดั้งเดิมมาเป็นมาทำการเกษตรแบบถาวร และถูกผนวกให้เข้ามาอยู่ภายใต้การควบคุมของที่แนบแน่นขึ้น

3.2.4 นโยบายการรวบรวมหมู่บ้านและการตั้งถิ่นฐาน

เพื่อความสะดวกในการให้บริการทางด้านสังคม และเพื่อให้ดำเนินงานตามนโยบายสามารถบรรลุตามเป้าหมาย การรวบรวมหมู่บ้านจะช่วยให้เกษตรกรมีอาชีพที่ถาวร ซึ่งนโยบายนี้มี

ผลกระทบโดยตรงกับเกษตรกรที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกล และเกษตรกรบนพื้นที่สูงที่มีวัฒนธรรมการเพาะปลูกพืชแบบถาวรและเผา เนื่องจากไม่สามารถทำได้อีกต่อไป นโยบายเหล่านี้ได้กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เพื่อให้ข้าราชการในระดับแขวง ระดับเมืองรับไปปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้

ยุทธศาสตร์การรวบรวมหมู่บ้านและการสร้างถิ่นฐานใหม่ เป็นอีกยุทธศาสตร์และนโยบายความร่วมมือหนึ่งที่น่ามาใช้เป็นเครื่องมือในการจัดตั้งการตั้งถิ่นฐานและจำกัดขอบเขตของหมู่บ้านเพื่อการพัฒนาตามที่รัฐได้นิยามความหมายไว้ในข้างต้น โดยแบ่งเป็น 3 เกณฑ์ คือ 1) เกณฑ์เร่งด่วนในการบรรเทาความยากจนในพื้นที่ที่ห่างไกลมาก ยากต่อการเข้าถึง ทำการเกษตรแบบถาวรและเผา และต้องการความจำเป็นพื้นฐาน 2) สามารถที่จะพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ และ 3) พื้นที่เสี่ยงในเรื่องฝิ่น กัญชา และน้ำท่วม บรรดาหมู่บ้านที่อยู่ภายใต้เกณฑ์ดังกล่าวจะตกเป็นเป้าหมายที่รัฐจะเข้าไปจัดสรรการตั้งถิ่นฐานใหม่ให้กับชาวบ้าน

ภายหลังที่ได้รวบรวมหมู่บ้านและการสร้างถิ่นฐานใหม่แล้ว จะต้องได้มีการจัดสรรภูมิปัญญาและอาชีพพ่วงให้กับชาวบ้านเพื่อแก้ปัญหาการเคลื่อนย้ายแบบกระแຈกระจายและให้ชนเผ่าต่างๆ ที่อยู่ในพื้นที่หรือบริเวณที่ขาดเงื่อนไขด้านการพัฒนาสามารถตั้งภูมิปัญญาและมีที่ทำกินถาวรสำหรับการแก้ไขความยากจนปรับปรุง ยกสูงชีวิตความเป็นอยู่ของคนให้ดีขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อยุติการถาวรป่าทำไร่เลื่อนลอย และลดล้างความยากจนของประชาชนให้ได้โดยพื้นฐาน เพื่อจัดสรรประชากรให้มีความสมดุลระหว่างคนกับพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับการตั้งถิ่นฐานและการทำมาหากิน ทั้งตอบสนองให้ได้กับความต้องการของการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมของแต่ละเขตแคว้นของประเทศ เป้าหมายหลักของการจัดสรรคือบุคคลหรือครอบครัวที่ควรจะได้รับ การจัดสรรภูมิปัญญาและที่ทำกินถาวรเป็นผู้ที่ได้ย้ายไปอยู่ที่อื่นหรือย้ายไปย้ายมาตามลำพังที่สร้างความตึงเครียดให้แก่ท้องถิ่นในการปกครอง และยังไปกว่านั้นอาจจะสร้างปัญหาความไม่สงบในท้องถิ่น ผู้ที่ไม่มีที่ทำกินผลิตหรือมีน้อยเกินไป จากนั้นจึงบุกรุกทำลายป่าสงวน ป่าป้องกัน ป่าผลิตเพื่อเป็นที่ทำกินเฉพาะหน้าอันเป็นการทำลายป่าไม้และสิ่งแวดล้อมดำรงชีวิตแบบทุกข์ยากขาดแคลนและไม่มีเงื่อนไขที่จะปรับปรุงชีวิตความเป็นอยู่ของครอบครัวให้ดีขึ้นในอนาคต ผู้ที่อยู่ห่างไกลที่ไม่มีเงื่อนไขได้รับการพัฒนา เป็นชนกลุ่มน้อยที่แบบเลื่อนลอย ผู้ที่อยู่เขตที่มีภัยพิบัติ ผู้ที่ถูกลอบปลุกปลั่นหรือพืชเสพติดชนิดอื่น เพราะไม่มีพื้นที่เหมาะสมแก่การปลูกพืชเป็นสินค้าหรือปลูกแต่ไม่พอกิน ผู้ที่จะต้องโยกย้ายจากเขตพื้นที่พัฒนาที่มีผลกระทบต่อการผลิตและการดำรงชีวิต เช่น เขตอ่างเก็บน้ำ หรือเขื่อนน้ำท่วม พื้นที่ทำการขุดค้นเหมืองแร่ เขตเศรษฐกิจพิเศษ และเขตที่มีมลพิษที่สามารถออกแรงเพื่อประกอบอาชีพหรือเป็นแรงงานในเขตอุตสาหกรรมหรือเขตพัฒนาอื่นๆ และเป็นผู้ที่มีความสามารถเฉพาะเพื่อทำหน้าที่ปกป้องรักษาทรัพยากรสมบัติและทรัพยากรของชาติ เช่น ป่าสงวน แหล่งแร่ธาตุที่มีค่าสูง โบราณสถานและโบราณวัตถุ และเขตอนุรักษ์ต่างๆ โดยให้แต่ท้องถิ่นสำรวจและกำหนดพื้นที่หรือบริเวณพื้นที่ที่สามารถจัดสรรภูมิปัญญาและที่ทำกินให้ประชาชนคือ เขตพื้นที่

หมู่บ้านเดิมที่ยังพื้นที่มีเงื่อนไขให้ตั้งบ้านและมีที่ดินทำการผลิต เขตพื้นที่ที่ถูกทิ้งร้างมาหลายปีที่สามารถฟื้นฟูตั้งบ้านเรือนและทำมาหากินได้ เขตพื้นที่ที่ริมถนนใหม่หรือเขตพัฒนาสำหรับการรวมหมู่บ้านหรือกลุ่มหมู่บ้านพัฒนา และเขตพื้นที่ที่ไม่ได้กำหนดเป็นเขตสงวนหรือเป็นเขตหวงห้ามใดๆ ที่มีความเหมาะสมและมีศักยภาพในการตั้งถิ่นฐานและเป็นที่ทำกินถาวรได้

เห็นได้ว่านโยบายดังกล่าวเป็นการจัดสรรบรรดาหมู่บ้านที่กระจายกระจายและมีขนาดเล็กให้มาอยู่ร่วมกันตามทำเลที่กำหนดไว้กลายเป็นชุมชนแบบกระจุกตัวหรือเป็นหมู่บ้านใหญ่ที่มีการพัฒนาการเกษตร หมู่บ้านที่มาอยู่ร่วมกันจะได้รับผลประโยชน์ในการเข้าถึงการบริการของรัฐและแหล่งการค้า มีความสะดวกในการรวบรวมข้อมูลใหม่ในหมู่บ้านเกี่ยวกับการส่งเสริมการเกษตร ความรู้ทางด้านการปกครอง การบริหารจัดการพื้นที่ และยิ่งไปกว่านั้นรัฐเองยังสามารถจัดหาการบริการสังคมในรูปแบบการศึกษา สุขภาพอนามัย น้ำกิน-น้ำใช้ ถนน และไฟฟ้าในพอเพียงกับความต้องการของหมู่บ้านในราคาที่ถูกลงจากงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดผลประโยชน์สูงสุด

3.2.5 นโยบายการพัฒนาพลังงานไฟฟ้า

ถึงแม้ว่านโยบายการพัฒนาพลังงานไม่ได้ถูกบรรจุให้เป็นแผนหลักในยุทธศาสตร์การเจริญเติบโตและการลดความยากจน ในการลงทุนเข้าในการพัฒนาพลังงานเพื่อการส่งออกและการขุดค้นเหมืองแร่ได้ทำให้เศรษฐกิจของประเทศมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่องและยังสามารถลดผ่อนความยากจนในระดับครัวเรือนได้ 137,500 ครัวเรือน จาก 300,000 ครัวเรือน ในปี 1992-1993 สัดส่วนความยากจนมีสูงถึงร้อยละ 45 ของจำนวนครัวเรือนทั่วประเทศได้ลดลงเหลือร้อยละ 39 ในปี 1997-1998 และสืบต่อลดลงอย่างต่อเนื่อง มาถึงปัจจุบันยังเหลือประมาณร้อยละ 30 (NGPES, 2004)

ยุทธศาสตร์การเจริญเติบโตและการลดความยากจนได้กลายเป็นศูนย์กลางของวาระการพัฒนาในระดับชาติที่ได้สรุปประเด็นการพัฒนาที่ได้ตั้งเป้าไว้ให้ประเทศลาวหลุดพ้นออกจากบัญชีของประเทศที่ยากจนหรือประเทศที่ด้อยพัฒนาในปี 2020 ที่ได้ถูกกำหนดขึ้นในวาระการประชุมใหญ่ของพรรคฯ ครั้งที่ V ปี 1996 เป็นต้นมา ซึ่งรัฐบาลลาวเชื่อมั่นว่าการผลิตและการส่งออกไฟฟ้าพลังงานน่าผลประโยชน์อย่างมหาศาลมาสู่ประเทศชาติ เช่น รายได้จากภาษี และค่าธรรมเนียมเพื่อใช้เข้าในการบรรเทาความยากจนและยกระดับคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนลาวโดยเฉลี่ย ผลพวงจากการสร้างเขื่อนยังได้เข้าไปขยายการเข้าถึงการบริการของรัฐ อาทิเช่น การเข้าถึงการบริการสุขภาพ การศึกษา และการบริการอื่นทางสังคมอีกด้วย ไม่เพียงแต่เท่านั้นยังได้ช่วยพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานการขนส่ง คมนาคม การสื่อสาร การสนองน้ำประปา ไฟฟ้า ชลประทาน และช่วยอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การสร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำนอกจากนี้

รายได้อันมหาศาลมาสู่ประเทศชาติแล้วยังได้ถือเป็นโอกาสในการควบคุมการถางป่าทำไร่ การล่าสัตว์ การจับปลาที่มากเกินไปจนความจำเป็นและกิจกรรมอื่นที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

การลงทุนโดยตรงของผู้พัฒนาโครงการในพื้นที่ก่อสร้างยังส่งเสริมรายรับให้กับชุมชนท้องถิ่นเพิ่มโอกาสการจ้างงานในช่วงการก่อสร้างโครงการ ยิ่งไปกว่านั้นยังปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานในท้องถิ่นและการเพิ่มทักษะให้ฝีมือแรงงาน ขยายโครงข่ายไฟฟ้าในชนบท ปรับปรุงถนน สถานีอนามัย การศึกษาขั้นพื้นฐาน การใช้น้ำประปา และไฟฟ้าในราคาถูกที่จะช่วยกระตุ้นอุตสาหกรรมในเขตชนบท นาน้ำฟ้าจะถูกแทนที่ด้วยนาระบบชลประทาน และการปลูกพืชเศรษฐกิจ

ธนาคารพัฒนาเอเชียมองว่าเขื่อนไฟฟ้าเทินหิโนน (THPC) โครงการไฟฟ้าพลังน้ำแห่งแรกในอนุภาคพื้นนี้จะกลายเป็นผลสำเร็จอันหนึ่งของการพัฒนาพลังงานไฟฟ้าใน สปป.ลาว ธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย (1999) ยุทธศาสตร์สำหรับการพัฒนาพลังงานแบ่งออกเป็นสองด้าน คือ 1) การพัฒนาพลังงานเพื่อส่งออก โดยการใช้แหล่งทุนของเอกชนเป็นหลัก เพื่อรับเอาผลกำไรที่ได้จากการแลกเปลี่ยนเงินตราไปเป็นทุนให้โครงการด้านเศรษฐกิจ และสังคม ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา การลงทุนของต่างประเทศเข้าในแขนงพลังงานไฟฟ้าพลังน้ำได้รับความสนใจมากขึ้นเห็นได้จากเขื่อนไฟฟ้าเทินหิโนน และเขื่อนไฟฟ้าห้วยเหาะ เป็นสองเขื่อนแรกที่สุดผลิตพลังงานไฟฟ้าเป็นเจ้าของแบบเอกชน (IPPs) ซึ่งผู้ผลิตไฟฟ้าแบบเอกชนจะมีมากขึ้นในระยะ 10-20 ปี ในปัจจุบันข้อตกลงเกี่ยวกับการซื้อขายพลังงาน (PPA) มีความสำคัญอย่างยิ่งซึ่งช่วยลดความเสี่ยงทางด้านการตลาดของผู้ผลิตไฟฟ้าแบบเอกชน และรับประกันความมั่นคงของรายรับแห่งชาติ ผู้ผลิตไฟฟ้าแบบเอกชนจะสนองพลังงานแบบ “เอาหรือจ่าย” (take-or-pay) ซึ่งผูกมัดทั้งผู้ซื้อและผู้ขายไว้ด้วยสัญญาระยะยาว

เมื่อเห็นได้ถึงผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการสร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำ รัฐได้วางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาพลังงานได้วางเป้าหมายในการขยายระบบไฟฟ้าให้ทั่วถึงในขอบเขตทั่วประเทศคือ จากปี 2005 มีเพียงร้อยละ 47 ของจำนวนครัวเรือนทั่วประเทศเท่านั้นที่ได้ใช้ไฟฟ้า รัฐได้วางแผนในการเพิ่มอัตราการใช้ไฟฟ้าในปี 2010 ให้ได้ร้อยละ 70 และร้อยละ 90 ในปี 2020 ของจำนวนครัวเรือนในทั่วประเทศ ในการพัฒนาพลังงานไฟฟ้าในประเทศลาวนั้นได้แบ่งออกเป็นสองส่วนหลัก เช่น การสนองไฟฟ้าให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าภายในประเทศ และการสร้างเขื่อนเพื่อการส่งออกให้กับประเทศเพื่อนบ้านโดยเฉพาะประเทศไทย ประเทศเวียดนาม และประเทศกัมพูชา รัฐบาลลาวคาดหวังว่าจะสามารถสร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำถึง 7,000 เมกาวัตต์ ในปี 2020 ในระยะแรกมีเป้าหมายการส่งออกกระแสไฟฟ้าให้ประเทศไทยจำนวน 3,000 เมกาวัตต์ ในปี 2006 และประเทศเวียดนามจำนวน 1,500 – 2,000 เมกาวัตต์ ในปี 2010 ภายใต้การเซ็นสัญญาแบบ BOOT (Build-Own-Operate-Transfer) เนื่องจากรัฐบาลลาวมองว่าน้ำเป็นส่วนที่สำคัญ หรือนัยที่สำคัญใน

การที่สามารถนำมาผลิตใหม่หรือยั่งยืนที่สุดของทรัพยากรธรรมชาติของประเทศลาว ที่สามารถทำรายได้และนำมาพัฒนาและจัดสรรงบประมาณของประเทศ โดยประมาณร้อยละ 51 ของการผลิตกระแสไฟฟ้าถูกส่งขายให้กับประเทศไทย ซึ่งสามารถทำรายได้ให้กับประเทศประมาณ 22 ล้านเหรียญสหรัฐต่อปี รายได้ดังกล่าวได้นำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ รวมถึงการปรับปรุงทางด้านคุณภาพชีวิตของประชาชนลาวให้ดีขึ้น รัฐบาลลาวเองได้ถือว่าการพัฒนาในด้านนี้เป็นเรื่องสำคัญเพราะเป็นแหล่งทุนหลักในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (Rattana Prathoumvan and Vilaphorn Visounnarath, 2002) จากการคาดการณ์ในขณะนั้นว่า ในปี 2010 สปป.ลาว จะสามารถผลิตไฟฟ้าสูงถึง 2,000 เมกะวัตต์ จะช่วยเพิ่มรายได้ต่อหัวคนจากปัจจุบัน 330 ดอลลาร์สหรัฐเพิ่มเป็น 830 ดอลลาร์สหรัฐ และถึง 1,000 ดอลลาร์สหรัฐในปี 2020 หลุดพ้นออกจากบัญชีประเทศที่ด้อยพัฒนาได้

3.3 การพัฒนาไฟฟ้าพลังน้ำใน สปป.ลาว

โรงงานไฟฟ้าพลังน้ำหรือเขื่อนไม่ได้ถูกสร้างขึ้นใน สปป.ลาว จนถึงทศวรรษ 1960 เขื่อนขนาดเล็กที่กระจายตัวในท้องถิ่นต่างได้ถือกำเนิดขึ้น โดยเริ่มจากปี 1959 ที่รัฐวิสาหกิจไฟฟ้าลาวได้ถูกสร้างขึ้นเป็นหน่วยการผลิตเล็กเพื่อรับใช้ค่ายทหารฝรั่งเศส และส่วนหนึ่งของนครหลวงเวียงจันทน์ ซึ่งแตกต่างจากปัจจุบันแผนพลังงานไฟฟ้าพลังน้ำได้สร้างรายได้อันมหาศาลเป็นอันดับสามในมูลค่าการส่งออก

ภายหลังที่ประเทศลาวได้รับเอกราชในปี 1975 พื้นฐานพลังงานไฟฟ้ายังอ่อนน้อยที่มีกำลังการผลิตทั้งหมดเพียง 42 เมกะวัตต์ ที่แบ่งออกเป็น เขื่อนไฟฟ้าน้ำจิม 30 เมกะวัตต์ เขื่อนไฟฟ้าเซละบ่า 2.04 เมกะวัตต์ เขื่อนไฟฟ้าน้ำดง 0.9 เมกะวัตต์ และเครื่องปั่นไฟฟ้าขนาด 10 เมกะวัตต์ ในปี 1975 สามารถผลิตกระแสไฟฟ้าได้ประมาณ 241 ล้านกิโลวัตต์-ชั่วโมง และมีผู้ใช้ไฟฟ้าเพียง 19,000 ครัวเรือนเท่านั้น เขื่อนไฟฟ้าน้ำจิม 1 ที่เป็นเขื่อนแห่งแรกของ สปป.ลาว ได้รับการติดตั้งเครื่องปั่นไฟฟ้าเพิ่มสามครั้งคือ ครั้งแรกปี 1976-1979 จากเดิม 30 เมกะวัตต์เพิ่มเป็น 110 เมกะวัตต์ ครั้งที่สองช่วงปี 1983-1990 ได้เพิ่มเป็น 150 เมกะวัตต์ และครั้งสุดท้าย ในปี 2004 เป็น 155 เมกะวัตต์

ก่อนปี 1993 ที่โรงงานไฟฟ้าพลังน้ำเพียงสามแห่งเท่านั้น แผนพลังงานไฟฟ้าพลังน้ำได้เปิดให้นักลงทุนจากต่างชาติเข้ามาลงทุน ซึ่งในเดือนมิถุนายนปี 1993 รัฐบาลแห่ง สปป.ลาว และรัฐบาลไทยได้ลงนามบันทึกความเข้าใจ (MOU) ฉบับแรกเพื่อพัฒนาโครงการไฟฟ้าพลังน้ำสนองกระแสไฟฟ้า 1,500 เมกะวัตต์ ให้กับประเทศไทย เพื่อสนองความต้องการพลังงานภายในประเทศที่เพิ่มขึ้นทั้งสองรัฐบาลได้ขยายบันทึกความเข้าใจหลายครั้งจนถึงปี 2007 ได้เพิ่มถึง 7,000 เมกะวัตต์ เพื่อสนองพลังงานไฟฟ้าให้ประเทศไทยในปี 2020 ในปี 1998 รัฐบาลได้ลงนามบันทึกความเข้าใจกับรัฐบาลเวียดนามเพื่อสนองพลังงานไฟฟ้าให้เวียดนาม 2,000 เมกะวัตต์ ในกรอบบันทึกความเข้าใจนี้

ได้มีการขยายถึง 5,000 เมกะวัตต์ เพิ่มจากเดิม แต่ก็น้อยกว่าครึ่งตามจำนวนที่ได้ตกลงกันไว้ (Vientiane times, 2005) ต่อกับปัญหาดังกล่าว กระทรวงพลังงาน และเหมืองแร่ (2004) ได้มีการวางแผนสร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำใหม่อีกหลายแห่งเพื่อสนองความต้องการเหล่านั้น รวมมีเขื่อนน้ำจิม 2 น้ำจิม 3 น้ำเจียบ และโครงการขยายเขื่อนไฟฟ้าเทินหินบูน เพื่อสนองพลังงานให้แก่ประเทศไทย และเขื่อนน้ำโม้ และเซกะหมาน 3 เพื่อส่งออกกระแสไฟฟ้าให้ประเทศเวียดนาม

กองประชุมนายกรัฐมนตรีอาเซียนครั้งที่ 38 ณ นครหลวงเวียงจันทน์ ได้เน้นถึงความร่วมมือทางด้านพลังงานให้ดีขึ้นกว่าเดิม ซึ่งนายกรัฐมนตรีของ สปป.ลาว ได้กล่าวว่า บรรดาประเทศอาเซียนมีความจำเป็นต้องร่วมมือกันเพื่อลดผลกระทบของราคาน้ำมันโลก การลงทุนในการก่อสร้าง ไม่เพียงจะนำมาซึ่งพลังงานที่ถูกกว่า และเป็นแหล่งพลังงานอีกแหล่งหนึ่งเท่านั้น แต่ยังส่งเสริมเศรษฐกิจ และลดช่องว่างที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างบรรดาประเทศสมาชิกอาเซียน (Vientiane times, 2005) ราคาไฟฟ้าประมาณ 0.03-0.04 ดอลลาร์สหรัฐต่อกิโลวัตต์-ชั่วโมงจะทำให้ สปป.ลาว กลายเป็นแหล่งกำเนิดพลังงานของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

เนื่องจากบรรดาประเทศเพื่อนบ้านมีความต้องการพลังงานสูงโดยเฉพาะประเทศไทย (ADB, 1994) การส่งออกพลังงานไฟฟ้าจะช่วยยกสถานะภาพของ สปป.ลาว ออกจากประเทศที่ด้อยพัฒนา และเป็นวิธีหนึ่งในการเพิ่มรายรับแห่งชาติ ไฟฟ้าพลังน้ำมีความสำคัญต่อการช่วยยกระดับเศรษฐกิจของประเทศให้ดีขึ้น (กระทรวงพลังงาน และเหมืองแร่, 2004) วัตถุประสงค์เพื่อกลายเป็น “แหล่งพลังงานของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้” ดร. นาม วิยะเกต รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมและหัตถกรรม และธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชียได้กล่าวถึงการพัฒนาพลังงานไฟฟ้าของ สปป.ลาว ว่า

“...ศักยภาพของพลังงานไฟฟ้าของประเทศเรามีสูง ควรเอามาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด พวกเราสามารถเห็นได้ผลกระทบทางด้านลบต่อสภาพแวดล้อมและชุมชนแม่น้ำจัมกัต...” ดร. นาม วิยะเกต (อ้างใน Vientiane times, วันที่ 14 เมษายน 2005)

“...แหล่งทรัพยากรไฟฟ้าพลังน้ำอาจจะเป็นกิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจของ สปป. ลาว เพียงอย่างเดียวที่สามารถแข่งขันได้ดีกว่าประเทศอื่นๆ ในอนุภูมิภาค...” (ABD, 1991:1)

ประเทศไทยถือว่าเป็นตลาดหลักในการส่งออกพลังงานไฟฟ้าของ สปป.ลาว ในช่วงปี 1993-2003 ความต้องการพลังงานไฟฟ้าของประเทศไทยเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 6.5 ต่อปี ประเทศ

ไทยถึงแม้จะสามารถผลิตพลังงานได้แต่ไม่เพียงพอกับความต้องการที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปีเห็นได้จากเดือนเมษายนปี 2004 ความต้องการพลังงานไฟฟ้าสูงสุดของประเทศได้สูงถึง 1,502 เมกาวัดต์หรือประมาณหนึ่งในสามของกำลังการผลิตทั้งหมด และสูงกว่าการคาดการณ์ไว้ในปี 2002 ประมาณ 300 เมกาวัดต์ และเห็นได้อย่างชัดเจนในแผนพัฒนาพลังงานประจำปี 2007 ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยหรือ กฟผ. ได้เสนอตัวเลขการนำเข้าพลังงานไฟฟ้าจากประเทศลาวในช่วงปี 2008-2015 มีจำนวน 4,000 เมกาวัดต์ และจะนำเข้าเพิ่มเป็น 8,700 เมกาวัดต์ ในปี 2021 (EGAT, 2007, อ้างใน International rivers, 2008:15) ในเมื่อเศรษฐกิจของประเทศไทยมีการฟื้นฟูความต้องการพลังงานก็เพิ่มขึ้นอย่างแน่นอนที่เป็นแรงจูงใจอันหนึ่งที่สำคัญในการพัฒนาไฟฟ้าพลังน้ำของ สปป.ลาว

การสร้างให้ตนกลายเป็น “แหล่งพลังงานไฟฟ้า” ที่เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลและผู้สนับสนุนในการสร้างเขื่อน โดยใช้ทรัพยากรน้ำ ที่รัฐบาลถือว่ามียุทธศาสตร์ทางด้านปริมาณที่ประกอบด้วยส่วนของน้ำโขงตอนล่างถึงร้อยละ 35 ในการสำรวจเบื้องต้นพบว่ามีศักยภาพผลิตไฟฟ้าได้ถึง 18,000 เมกาวัดต์ ความต้องการพลังงานภายในประเทศอยู่ที่ระดับปานกลาง ทำให้ประเทศลาวได้กลายเป็นผู้เสนออันดับหนึ่งในการส่งพลังงานไฟฟ้าไปยังประเทศเพื่อนบ้าน การส่งออกพลังงานไฟฟ้าได้สร้างรายรับให้แก่รัฐบาลลาวได้ปีละหลายล้านเหรียญสหรัฐ ทว่าแผนการนี้ไม่บรรลุผลได้ตลอดมา จากปัญหาสังคมและความไม่มั่นคงทางการเมือง ในช่วงปี 1970 และ 1980 และจากวิกฤตการณ์ทางการเงินในช่วงปี 1990

ถึงแม้ว่ารัฐบาลลาวได้ลงนามในบันทึกความเข้าใจเพื่อพัฒนาเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำ จำนวน 53 ฉบับ ด้วยจังหวะการขยายตัวที่มีเท่าที่ก้าวกระโดด แต่ขาดการวางแผนรวมของแผนงาน ที่เห็นได้อย่างชัดเจน ในปี 2004 ก่อนการอนุมัติการก่อสร้างเขื่อนไฟฟ้าน้ำเทิน 2 ธนาคารโลกได้ให้การสนับสนุนให้ Maunsell Limited and Lahmeyer International เพื่อพัฒนาแผนการพัฒนาพลังงานในประเทศลาว การศึกษาได้กำหนดบัญชีคัดสรร และจัดระดับโครงการพลังน้ำที่ได้เสนอบนพื้นฐานทางด้านเศรษฐกิจของโครงการ ส่วนหนึ่งได้พิจารณาตามมูลค่าเฉลี่ยคาดคะเน การผลิตพลังงานโครงการและผลกระทบของโครงการต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม ซึ่งนำไปสู่การขายการจัดลำดับในรายงานไม่ถูกนำไปปฏิบัติแต่อย่างใด การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะยุทธศาสตร์ไม่ได้รับการปฏิบัติ การวางแผนสร้างอ่างเก็บน้ำแบบครบวงจรก็ไม่ปรากฏขึ้น มีเขื่อนหลายแห่งที่ดำเนินการก่อสร้างและได้ส่งผลกระทบต่ออันมหาศาลต่อที่ดิน สายน้ำ การประมง และประชาชนที่อาศัยในบริเวณอ่างเก็บน้ำ (Imhof et al. 2008: 15)

Imhof (2008: 17-19) ยังได้กล่าวว่าการริบร้อนเช่นบันทึกความเข้าใจกับบรรดาประเทศเพื่อนบ้านเพื่อส่งออกพลังงานหรือเพื่อพัฒนาจำนวนโครงการพลังน้ำใหม่ไม่น่าจะเป็นผลประโยชน์ที่ดีที่สุดให้แก่ประเทศ ศักยภาพทางด้านพลังงานของประเทศคงต้องใช้เวลาในการ

วางแผนยุทธศาสตร์พลังงาน ทบทวนโครงการ และสร้างขีดความสามารถเพื่อรับประกันว่าเขื่อนที่ได้สร้างขึ้นมานั้นจะนำผลประโยชน์สูงสุดมาสู่ประชาชน และเพื่อหลีกเลี่ยงความผิดพลาดที่ต้องชดเชยด้วยราคาแพง นอกนั้นยังได้ชี้ให้เห็นอีกว่า ในสภาพการณ์ก่อนที่โครงการเขื่อนไฟฟ้าน้ำเทิน 2 จะได้รับอนุมัติธนาคารโลก ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย และบรรดาผู้ให้ทุนอื่นๆ ได้ทำงานร่วมกับรัฐบาลลาวเพื่อสร้างกฎหมาย และนโยบายทางด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมขึ้นมา ให้เป็นแม่บทในการพัฒนาพลังน้ำในประเทศ ในขณะที่บางกฎหมายได้ถูกประกาศใช้ก่อนโครงการน้ำเทิน 2 อาทิเช่น กฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อม (1990) และกฎหมายอื่นๆ รวมไปถึงพระราชบัญญัติการชดเชย และการโยกย้ายจัดสรรของโครงการพัฒนา และนโยบายแห่งชาติว่าด้วยความยั่งยืนทางด้านสังคม และสิ่งแวดล้อมของแผนกไฟฟ้าพลังน้ำที่ได้ถูกรับรองในปี 2005 ในการทำงานร่วมกันครั้งนี้เพื่อรวบรวมมาตรการของโครงการน้ำเทิน 2 เข้าด้วยกันเพื่อความเป็นเอกภาพในทางปฏิบัติ รับประกันการมีส่วนร่วม การปรึกษาหารือกัน การสนองข้อมูลต่อสาธารณชน การชดเชย และการโยกย้ายจัดสรรพร้อมกับการปรับปรุงคุณภาพชีวิตของชุมชนที่ได้รับผลกระทบให้คืนสู่สภาพปกติดั้งเดิม ถึงอย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติไม่ค่อยถูกนำไปปฏิบัติ เป็นไปตามลักษณะเฉพาะกิจ ตามเจตจำนงความชำนาญ และทรัพยากรของที่ปรึกษาทางด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม และนักพัฒนาเขื่อน

ความล้มเหลวในทางปฏิบัติการเห็นได้อย่างชัดเจนระหว่างการพัฒนา และการทบทวนการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และแผนดำเนินงานโยกย้ายจัดสรร ไม่ได้เปิดเผยต่อสาธารณชนทั่วไปดังที่ควรจะเป็น และมักจะมีปัญหาทางด้านคุณภาพเรื่อยมา ปัญหานี้เป็นสิ่งที่รับรู้กันในบรรดาที่ปรึกษาผู้ที่ได้จัดเตรียมการประเมินผลแบบสะสมให้แก่โครงการน้ำจิม 3 ในปี 2008 ในบทรายงานได้ระบุว่า สิ่งที่น่าเป็นห่วงสองด้าน คือ การมีส่วนร่วมของมวลชนในกระบวนการตัดสินใจ และความโปร่งใสในการจัดการข้อมูลข่าวสาร ซึ่งในกฎหมายได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่าการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชนเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งของทุกโครงการที่ต้องปฏิบัติ ซึ่งในความเป็นจริงแล้วไม่เป็นเช่นนั้น ส่วนการมีส่วนร่วมก็ไม่แตกต่างกันเท่าไรนัก สามารถพูดได้ว่าเป็นไปแบบไม่สม่ำเสมอ ขาดคุณภาพ และทำในวงแคบ คุณภาพของเอกสารประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาได้มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา สิ่งที่ดีหลายอย่างได้ปะปนกับตัวอย่างที่ไม่ดี เช่น เมื่อโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ในอ่างเก็บน้ำแห่งกินพื้นที่บริเวณกว้าง และอื่นๆ แต่ยังคงกล่าวว่า “เป็นสิ่งที่รับได้ ไม่มีผลกระทบอย่างใหญ่หลวง”

Lawrence (2008:7-9) ได้สรุปการสร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำใน สปป.ลาว ที่กำลังดำเนินและโครงการที่ได้วางแผนเพื่อสนองกระแสไฟฟ้าภายในและการส่งออก จากปัจจุบันถึงปี 2020 ไว้ 19 แห่ง ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเป็นอาณานิคมกว้าง และบางเขื่อนยังสร้างในป่าสงวน และยังส่งผลกระทบต่อชาวบ้านทั้งทางตรงและทางอ้อมประมาณ 120,000 คน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นชนกลุ่ม

น้อยได้สูญเสียการประมง เป็นภัยต่อปลาโลมาน้ำจืด ที่นา สวนริมน้ำ และ น้ำดื่ม เนื่องมาจากไม่ได้ รับการชดเชยเพียงพอ ยังมีปัญหาที่ตกลงกันไม่ได้ เกี่ยวกับที่ดินทำกิน และปรับปรุงคุณภาพชีวิต ขาดแผนดำเนินงานโยกย้ายจัดสรร

ในนโยบายพลังงาน รัฐบาลได้รับรู้สิทธิของประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบทั้งหมดจาก โครงการพัฒนาต่อการปรับปรุงคุณภาพชีวิต และการเข้าถึงการบริการอย่างน้อยต้องอยู่ในระดับ เดิมก่อนที่โครงการจะเกิดขึ้น รัฐบาลได้ให้คำมั่นสัญญาเพื่อให้ทุกโครงการไฟฟ้าพลังงานที่มีอยู่ สอดคล้องกับนโยบาย ถึงอย่างไรก็ตามประชาชนหลายหมื่นคนยังคงประสบผลกระทบทางด้านลบ จากโครงการไฟฟ้าพลังน้ำ และนักพัฒนาเอกชนและรัฐบาลลาวก็ได้ประสบความสำเร็จในการ รับประกันให้คุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบอย่างน้อยที่สุดต้องได้รับการ พินถิ่นสภาพดั้งเดิมเหมือนก่อนจะสร้างโครงการ องค์การที่คุ้มครองระเบียบการทางด้านสิ่งแวดล้อม หรือ ห้องการทรัพยากรน้ำและสิ่งแวดล้อม⁶ ขาดสิทธิอำนาจ ขาดบุคลากร เพื่อทบทวนตรวจตรา อย่างละเอียดถี่ถ้วนบรรดาโครงการไฟฟ้าพลังน้ำหลายโครงการที่เสนอก่อสร้าง และขาดการ ติดตามตรวจตราระหว่างการก่อสร้าง และดำเนินงานโครงการเพื่อรับประกันให้โครงการเหล่านั้น ปฏิบัติตามระเบียบการของ สปป.ลาว

3.4 สรุป

เนื่องจากเนื้อหาในบทที่ 3 เป็นการฉายภาพการเปลี่ยนผ่านของประเทศเข้าสู่ระบบทุน นิยมโลกของลาว นโยบายการพัฒนาท้องถิ่นที่ได้ดำเนินไปควบคู่กับการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมของ รัฐบาลที่ดำเนินการภายใต้การดูแลของสถาบันการเงินสากลที่ให้ความช่วยเหลือลาว และการ พัฒนาไฟฟ้าพลังน้ำในลาวที่นำเอาทรัพยากรธรรมชาติมาเป็นทุนในการพัฒนา

การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของ สปป.ลาว จากฉบับแรกจนถึงปัจจุบันได้มุ่ง ไปที่การจัดความยากจน ซึ่งมาตรการที่เป็นรูปธรรมของนโยบายการพัฒนาเพื่อขจัดความยากจนนี้ ก็คือการส่งเสริมให้เศรษฐกิจขยายตัว ตามที่ได้รับการวางแผนเป้าหมายในการขยายตัวของเศรษฐกิจใน ระดับเฉลี่ยร้อยละ 7 ต่อปีโดยวัดจากการเพิ่มขึ้นผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ จากการเปิดประเทศ ตามนโยบายจินตนาการใหม่ เป็นการพัฒนาแบบเศรษฐกิจแบบทุนเสรีนิยมที่มีองค์กรระหว่าง ประเทศสนับสนุนโดยที่รัฐไม่มีทางเลือกเลยได้เพราะอำนาจของตลาดเสรีที่เข้ามาในรูปแบบของ เงินกู้ เงินช่วยเหลือแบบให้เปล่า เพื่อเข้าไปมีส่วนในการฟื้นฟูเศรษฐกิจ ด้วยเงื่อนไขและข้อผูกมัดที่ ถูกสร้างขึ้นอย่างรัดกุม

⁶ ปัจจุบันได้เปลี่ยนเป็นกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ในปี 2010 ในวาระการประชุม ใหญ่ของพรรคประชาชนปฏิวัติลาวครั้งที่ IX

การสร้างเขื่อนไฟฟ้าเพื่อการส่งออกให้กับประเทศเพื่อนบ้านได้มีนัยสำคัญ ทำให้การผลิตเพื่อการยังชีพของชุมชน หมู่บ้านต้องถูกทำลายลงไปเพราะทรัพยากรได้ถูกผันไปสู่ตลาดภายนอก ทำให้ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจแบบร่วมมือช่วยเหลือกันของระบบเศรษฐกิจศีลธรรมของชุมชน และหมู่บ้านเสื่อมสลายลงไป

ไม่เพียงแต่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเท่านั้นที่ได้รับอิทธิพลมาจากวาทกรรมการพัฒนาที่ถูกกำหนดขึ้นมาจากอำนาจเหนือรัฐ ที่รัฐได้กำหนดขึ้นภายใต้กรอบการพัฒนาที่รัฐมุ่งกำจัดความยากจนให้หมด กระแสการพัฒนาในยุคโลกาภิวัตน์ที่เข้ามาสู่สังคมลาวผนวกกับพื้นที่ป่าไม้ลดลงอย่างต่อเนื่อง รัฐและองค์กรสากลได้เข้าไปวางแผนการใช้ที่ดินและป่าไม้ด้วยการออกนโยบายยุติการถางป่าทำไร่ นโยบายยุติการปลูกฝิ่น และแผนงานกำจัดความยากจน แผนงาน และนโยบายเหล่านี้มีความสัมพันธ์กันเป็นอย่างมากทั้งยังเป็นประเด็นที่มีความอ่อนไหว และสัมพันธ์กับความอยู่รอดของประชาชนในชนบทไปดังที่จะเสนอในข้อต่อไป

ควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแบบองค์รวมของประเทศแล้ว นโยบายการพัฒนาชนบทของรัฐบาลลาวภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ได้พยายามผลักดันให้ประเทศหลุดพ้นจากความยากจนในปี 2020 ได้ถูกปฏิบัติในขอบเขตทั่วประเทศ ซึ่งได้รับการสนับสนุนความช่วยเหลือจากองค์กรพัฒนาระหว่างประเทศ และรัฐบาลต่างประเทศ ได้ส่งผลกระทบสำคัญต่อการจัดระเบียบพื้นที่ชนบทใหม่ ที่รัฐอ้างสิทธิอันชอบทำในการเข้าไปพัฒนาพื้นที่ต่างๆ และกลุ่มคนที่อยู่ในพื้นที่นั้นๆ รัฐได้นิยามและขึ้นทะเบียนพื้นที่ ออกกฎหมายและกำหนดผู้ใช้อย่างชัดเจน รัฐได้เข้าไปแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยการควบคุมการใช้ทรัพยากรของประชาชนให้อยู่ตามแนวทางที่รัฐได้กำหนดไว้ สี่นโยบายหลักในแผนพัฒนาชนบทได้นำการเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวงมาสู่ชนกลุ่มน้อยที่อาศัยในพื้นที่รายสูงที่ต้องย้ายออกจากป่ามาสู่ที่ราบลุ่มและเมือง ดังที่เห็นได้ในช่วงปี 1995-2004 มีมากกว่าหกพันหมู่บ้านและประชาชนมากกว่าสี่แสนคนที่ต้องพลัดที่

การพัฒนาพลังงานไฟฟ้าเพื่อการส่งออกได้ส่งผลชาวบ้านจำนวนมากถูกพลัดที่ส่วนใหญ่เป็นชนกลุ่มน้อย มีปัญหาเรื่องที่ดินทำกิน และการปรับปรุงคุณภาพชีวิต อันเนื่องมาจากการพึ่งพาอำนาจเศรษฐกิจของประเทศเพื่อนบ้านได้เป็นยุทธศาสตร์ที่ทำให้ลาวตกอยู่ในสถานะไร้อำนาจในการต่อรองในทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะประเทศไทย ซึ่งเป็นประเทศที่มีบทบาทสำคัญในการเปลี่ยนแปลงทรัพยากรในลาวให้เป็นสินค้า ทั้งป่าไม้ และพลังงาน

การสร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำได้กลายเป็นรูปแบบหนึ่งของการพัฒนาที่รัฐได้นำการเปลี่ยนแปลงครั้งใหม่มาสู่ชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบจากโครงการ และรัฐหวังอย่างยิ่งว่าจะนำความทันสมัยสู่ชนบท และได้รับการพัฒนาอย่างรอบด้านไปสู่พื้นที่จัดสรร หรือพื้นที่แห่งความหวังตามที่รัฐคาดหวังหรือจินตนาการไว้ ซึ่งหมายถึงพื้นที่ที่มีความมั่นคงเข้มแข็ง สังคมมีความเป็น

ระเบียบ โครงสร้างพื้นที่ฐานทางด้านเศรษฐกิจสังคมได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ประชาชนสามารถเข้าถึงการบริการขั้นพื้นฐานที่จำเป็น เช่น ถนน ไฟฟ้า และสิ่งสาธารณูปโภคต่างๆ และหลุดพ้นจากความยากจน ที่ทางโครงการขยายเขื่อนไฟฟ้าเทินหิบบุนต้องได้ปฏิบัติด้วยการผลิตสร้างพื้นที่แห่งความหวังขึ้นมาเพื่อรองรับประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการ พร้อมกับการปรับปรุงคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบนั้นให้ดีขึ้นกว่าเดิมหรือเท่าเดิมเป็นอย่างน้อย ซึ่งจะได้นำเสนอในบทที่ 4 ต่อไป