

### บทที่ 3

## สภาพการณ์ทั่วไปทางสังคมและเศรษฐกิจใน สปป. ลาว

### 3.1 สภาพทั่วไป

#### 3.1.1 สภาพทางภูมิศาสตร์

สปป. ลาว ตั้งอยู่ในทวีปเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เป็นประเทศที่ไม่มีทางออกสู่ทะเล (land locked country) มีความยาวจากเหนือถึงใต้ 1,700 กิโลเมตร และด้านตะวันออกถึงตะวันตก 400 กิโลเมตร มีเส้นพรมแดนร่วมกับ 5 ประเทศ คือ จีน (ภาคเหนือ 505 กิโลเมตร) เวียดนาม (ภาคตะวันออก 2,069 กิโลเมตร) กัมพูชา (ภาคใต้ 435 กิโลเมตร) ไทย และ พม่า (ภาคตะวันตก 1,835 และ 236 กิโลเมตรตามลำดับ) (National Statistics Center, 2000: 3) เนื้อที่ประเทศ 236,800 ตารางกิโลเมตร โดยร้อยละ 2.53 เป็นพื้นน้ำ (Ministry of Agriculture and Forestry, 1999: 13)

ภายในประเทศมีแม่น้ำสายสำคัญ 11 สายคือ กลุ่มแม่น้ำภาคเหนือ คือ น้ำอู (448 กิโลเมตร) น้ำคาน (90 กิโลเมตร) น้ำแบง (215 กิโลเมตร) และน้ำทา (325 กิโลเมตร) กลุ่มแม่น้ำภาคกลาง คือ น้ำจิม (354 กิโลเมตร) และน้ำกระดิง (103 กิโลเมตร) และ กลุ่มแม่น้ำภาคใต้ คือ เซบั้งเหียน (338 กิโลเมตร) เซกกอง (320 กิโลเมตร) เซบั้งไฟ (239 กิโลเมตร) เซโคน (192 กิโลเมตร) และเซละนอง (115 กิโลเมตร) (National Statistical Center, 2000: 5) โดยร้อยละ 60 ล้วนแต่ไหลลงสู่แม่น้ำโขงที่เป็นแม่น้ำสายหลักในภูมิภาค จากเหนือถึงใต้ของ สปป. ลาว ยาว 1,835 กิโลเมตร แม่น้ำเหล่านี้เป็นแหล่งทรัพยากรอันล้ำค่าที่จะนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ไม่ว่าจะเป็นเพื่อการบริโภค แหล่งอาหาร ชลประทาน เส้นทางเดินเรือ ขนส่งสินค้า และ แหล่งผลิตไฟฟ้าน้ำตกเพื่อการส่งออก โดยคาดว่าในอนาคต สปป. ลาวจะสามารถนำผลิตไฟฟ้าได้มากกว่า 18,000 MW จาก 57 เขื่อนทั่วประเทศ

จากสภาพทางภูมิศาสตร์ของประเทศตั้งอยู่ในเขตร้อนชื้น (tropical monsoon) ประกอบด้วย 2 ฤดูกาล คือ ฤดูแล้ง (ธันวาคม-เมษายน) อุณหภูมิประมาณ 24 องศาเซลเซียส และฤดูฝน (เดือนพฤษภาคม-พฤศจิกายน) อุณหภูมิประมาณ 27°C ปริมาณน้ำฝนวัดได้เฉลี่ย 1000-15000 มิลลิเมตร ดังนั้นจึงมีความอุดมสมบูรณ์ทางด้านทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะทรัพยากรป่าไม้ ซึ่งแต่เดิในปี 1940 มีพื้นที่ป่า 16 ล้านเฮกตาร์ (ร้อยละ 70 ของพื้นที่ประเทศ) และลดลงเหลือร้อยละ 40 ในปี 1996 เนื้อที่ป่าไม้ถูกทำลายปีละ 148,000 เฮกตาร์ เนื่องมาจากประชาชนร้อยละ 80 นำเอาไม้ในป่ามาเป็นเชื้อเพลิง และร้อยละ 6 จากการทำไร่แบบเลื่อนลอย โดยเฉพาะเขตภูเขา (ADB, 2000a: 9)

### 3.1.2 ประชากรและสังคม

สปป. ลาวมีประชากรจำนวน 5.22 ล้านคน(ปี2000) และคาดจำนวนประชากรจะเพิ่มขึ้น เป็น 5.9 ล้านคน(ปี 2010) และ 8.3 ล้านคน(ปี 2020 )(กรมแผนการ, 2001: 9) มีอัตราการเติบโต ประชากรเฉลี่ยร้อยละ 2.5-2.8 มีสัดส่วนของประชากรหญิง:ชายคือ 51:49 สปป. ลาวประกอบมี 3 ชนชาติคือ ลาวลุ่ม (low land) ร้อยละ 57 ลาวเทิง (up land) ร้อยละ 34 ลาวสูง (hill tribes) ร้อยละ 9 และยังมีชนกลุ่มน้อยจำนวน 68 กลุ่ม ความหนาแน่นประชากรเฉลี่ย 19-20 คนต่อตารางกิโลเมตร (53 คนต่อตาราง ไมล์) ส่วนใหญ่อาศัยอยู่พื้นที่ราบลุ่มและตัวเมืองใหญ่ เฉลี่ยร้อยละ 80

จากสถิติแห่งชาติปี 1999 แขวงกำแพงนครเวียงจันทน์ (Vientiane municipality) มีพลเมือง 583,000 คน ในเนื้อที่ 3,920 ตารางกิโลเมตร (149 คนต่อตารางกิโลเมตร) ในขณะที่ทางภาคเหนือ แขวงหลวงพระบางมีพลเมือง 406,000 คนใน เนื้อที่ 16,875 ตารางกิโลเมตร (24 คนต่อตาราง กิโลเมตร) ส่วนทางภาคใต้ แขวงสะหวันนะเขต และจำปาสัก มีพลเมือง 748,000 คนในพื้นที่ 21,774 ตารางกิโลเมตร (34 คนต่อตารางกิโลเมตร) และ 558,000 คนในพื้นที่ 15,415 ตาราง กิโลเมตร (36 คนต่อตารางกิโลเมตร) ตามลำดับ (National Statistical Center, 2000: 15-20)

ประชากรมีอายุเฉลี่ย (life expectancy) 56 ปี และอัตราการตายของเด็กร้อยละ 0.096 (ทุก ๆ เด็กที่เกิด 100 คนจะมีโอกาสเสียชีวิต 9 คน) ในขณะที่ภายในประเทศมีความแตกต่างกันทางการ ศึกษา พบว่าในปี 1995 ผู้ใหญ่ ที่มีการศึกษาสามารถอ่านออกเขียน ได้ (literacy rate) ร้อยละ 53 เป็น ชายร้อยละ 65 และหญิงร้อยละ 44 หลังจากที่ สปป. ลาวได้รับการประกาศเอกราชในปี 1975 ได้มี ความพยายามอย่างยิ่งที่จะก่อสร้างแหล่งการศึกษาให้มีประสิทธิภาพและมีจำนวนเพิ่มขึ้น ซึ่งพบว่า ร้อยละ 77 เข้าเรียนระดับประถม (primary enrollment rate) นอกจากนี้การเข้าถึงน้ำสะอาดและ ปลอดภัยของประชากรมีเพียงร้อยละ 39 ของจำนวนประชากรทั้งหมด มีเตียงนอนใน โรงพยาบาล โดยเฉลี่ย 2.6 เตียง/1000 พันคน ซึ่งจากตัวชี้ภาวะทางสังคมดังกล่าวนี้สามารถกล่าวได้ว่า สปป. ลาว เป็นประเทศที่มีสภาพสังคมไม่ค่อยดีมากเมื่อเทียบกับบรรดาประเทศในเขตใกล้เคียง และมีความ ใกล้เคียงกับเขต Sub-Saharan Africa (World Bank, 2000) จากข้อจำกัดทางด้านการศึกษาทำให้ ความชำนาญในการทำงานในประเทศน้อย แรงงานส่วนใหญ่ร้อยละ 87 เป็นแรงงานทางการเกษตร ในขณะที่แรงงานทางอุตสาหกรรมมีเพียงร้อยละ 3.6 เท่านั้น ดังนั้นจึงเรียกร้องให้มีการพัฒนาทาง ด้านแรงงานเข้าในกิจกรรมอุตสาหกรรมมากขึ้นเสริมสร้างทักษะการบริหารของพนักงานของรัฐ ให้การศึกษาแก่หน่วยบริการ โดยเฉพาะที่ทำงานร่วมกับเอกชน (World Bank, 1994: VI)

### 3.1.3 ระบอบการเมือง และการปกครอง

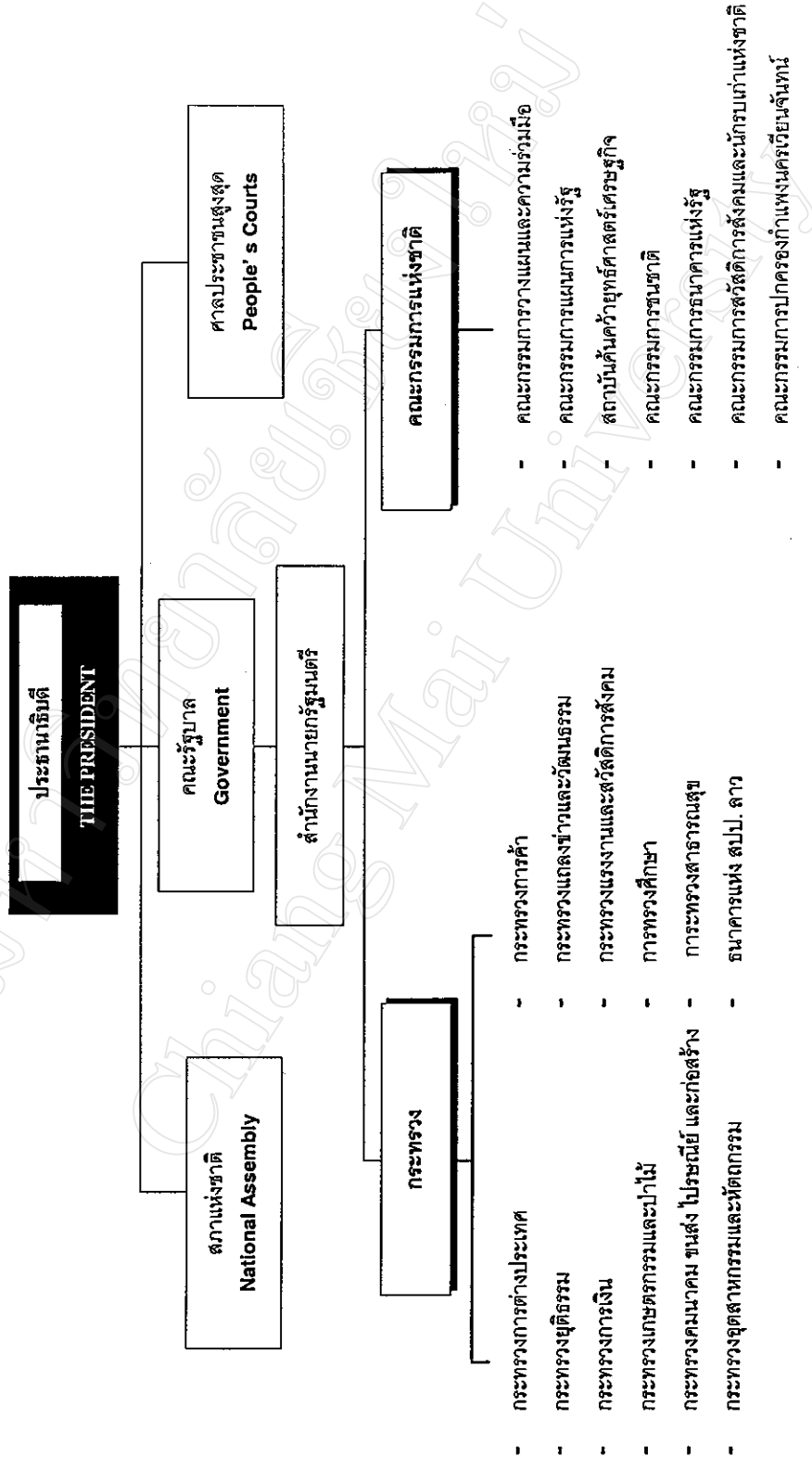
โดยทั่วไป รูปแบบการปกครองของรัฐในระบอบประชาธิปไตยแบ่งออกเป็น 3 ระบบ คือ ระบบรัฐสภา (parliamentary system) ระบบประธานาธิบดี (presidential system) และระบบกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดี (semi-president or semi-parliamentary system) แต่ละระบบประกอบด้วย 4 ฝ่ายคือ ประมุขของรัฐ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ (จักรพันธ์ วงษ์บูรณาวิทย์, 1999) พรรคประชาชนปฏิวัติลาวเป็นพรรคการเมืองพรรคเดียวที่มีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศภายใต้รัฐธรรมนูญแห่ง สปป. ลาว บัญญัติเมื่อวันที่ 14 สิงหาคม 1991 เป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศ มีระบบการปกครองแบบระบบรัฐสภาในรัฐธรรมนูญมีการแบ่งแยกอำนาจอย่างเป็นทางการระหว่าง ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ และ เปลี่ยนสภาประชาชนสูงสุดเป็นสภาแห่งชาติ (ADB, 2000a: ii) โดยที่สภาแห่งชาติเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อดูแลและตรวจสอบการเคลื่อนไหวของฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ อำนาจอธิปไตยสูงสุดเป็นของประชาชนตามหลักรัฐธรรมนูญ ประชาชนสามารถใช้อำนาจทางการเมืองผ่านการเลือกตั้งสมาชิกสภา

พรรคประชาชนปฏิวัติลาวมีสมาชิก 65,000 คน (ร้อยละ 1.4 ของจำนวนประชากร น้อยกว่าประเทศเวียดนามมีร้อยละ 3) (ADB, 2000a: iii) องค์การการปกครองที่สำคัญในประเทศมี 3 องค์การคือ พรรค (party) รัฐบาล (government) และสภาแห่งชาติ (national assembly) (แผนภาพ 3.1) โดยพรรคจะเป็นฝ่ายกำหนดนโยบายการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และการต่างประเทศ และให้คณะรัฐบาลนำไปปฏิบัติให้สำเร็จลุล่วง ในขณะที่หน้าที่ของสภาแห่งชาติคือการแต่งตั้งหรือโยกย้ายเจ้าหน้าที่ และรับรองกฎหมายต่าง ๆ ที่เสนอโดยรัฐบาลและตามมติในที่ประชุมพรรค (สุรัชย์ สิริไกร, 2542 : 76-125) ดังนั้นระบบการปกครองตามรัฐธรรมนูญมีรายละเอียดได้ดังนี้

- ประธานประเทศ (president of the republic) หรือ ประธานาธิบดีที่มีฐานะเป็นประมุขของประเทศ (วาระ 5 ปี) โคถูกคัดเลือกจากสมาชิกสภาแห่งชาติ และปกครองประเทศโดยใช้อำนาจ 3 ด้าน (นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ) ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ แต่งตั้งหรือปลดนายกรัฐมนตรีสมาชิกรัฐบาล เจ้าแขวง นายทหาร และแม่ทัพ ผ่านการรับรองจากสภา

- สภาแห่งชาติ (National Assembly) สภาแห่งชาติทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติ แต่งตั้งและควบคุมการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารและตุลาการ มีหน้าที่ร่าง รับรอง และเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และ ภาษีอากร นอกจากนี้ยังมีอำนาจในการแต่งตั้ง หรือถอดถอนประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี คณะรัฐบาล ประธานศาล อธิปไตยการประชาชน (ตามคำเสนอของคณะกรรมการประจำสภาแห่งชาติ) ตั้งหรือยุบกระทรวง กรม องค์การเทียบเท่ากระทรวง แขวง และกำแพงนคร (ตามคำเสนอของนายกรัฐมนตรี)

แผนภาพ 3.1 โครงสร้างของรัฐบาล สปป. ลาว



- คณะรัฐบาล (government) คณะรัฐบาลทำหน้าที่บริหารประเทศซึ่งประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี (prime minister) รองนายกรัฐมนตรี (deputy prime minister) รัฐมนตรี (minister) และประธานคณะกรรมการเทียบเท่ากระทรวง (equivalent organizations) เป็นผู้ปฏิบัติงาน โดยที่นายกรัฐมนตรีได้รับการแต่งตั้งโดยประชาชนประเทศผ่านการรับรองจากสภาแห่งชาติ ในขณะที่ด้วยกัน นายกรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งรัฐมนตรี รองประธานคณะกรรมการเทียบเท่ากระทรวง รองเจ้าแขวง รองเจ้าครองกำแพงนคร และเจ้าเมือง รัฐบาลมีสิทธิที่สำคัญคือ ปฏิบัติตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และมติของสภาแห่งชาติ รัฐดำรัส หรือกฤษฎีกา และรัฐบัญญัติของประชาชนประเทศ มีสิทธิ์เสนอร่างกฎหมายต่อสภา และกำหนดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

- การปกครองท้องถิ่น (local administrations) มี 16 จังหวัด 1 เขตพิเศษ ไชยสมบูรณ และ 1 กำแพงนครเวียงจันทน์ รวมทั้งหมคมมี 141 ตำบล และ 11,293 หมู่บ้าน โดยมีเจ้าแขวงซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยประชาชนประเทศตามคำเสนอของนายกรัฐมนตรี ส่วนรองเจ้าแขวงและเจ้าเมืองแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรี ส่วนนายบ้านมาจากการเลือกตั้งทุก ๆ 2 ปีในหมู่บ้านของตน นายบ้านมีหน้าที่รับผิดชอบสำคัญคือ บริหาร พัฒนา และ ดูแลป่าไม้ แม่น้ำ ศาสนา โรงเรียน โรงพยาบาล ในเขตของตน และนายบ้านต้องบริหารเศรษฐกิจ การเงิน และ คัดสินข้อโต้แย้งในหมู่บ้าน (UNDP, 1997b: 6)

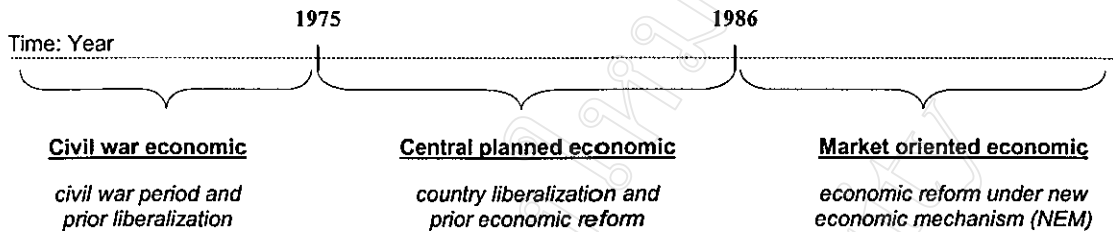
- องค์กรมวลชน (public organization) มีบทบาทในการกระตุ้น ประชาชน กลุ่มอาชีพและชนชั้นต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนนโยบายของพรรค และร่วมกิจกรรมทางการเมือง มีองค์กรที่สำคัญ อาทิ แนวลาวสร้างชาติ (Lao Front for National Construction: LFNC) สหพันธ์สหภาพการค้าลาว (Federation of Lao Trade Union) องค์กรเยาวชนปฏิวัติลาว (Lao People's Revolutionary Youth) สหภาพแม่หญิงลาว (The Union of Lao Women) และ คณะกรรมการลาวเพื่อสันติภาพโลก (Lao Committee to Defend World Peace) เป็นต้น

### 3.2 สภาพทางเศรษฐกิจใน สปป. ลาว

เศรษฐกิจใน สปป. ลาว ปี 1970-2001 สามารถแบ่งเป็น 3 ช่วงการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ คือ ช่วงก่อนปี 1975 เป็นช่วงก่อนการประกาศอิสรภาพเศรษฐกิจอยู่ในสภาวะสงคราม<sup>1</sup> ช่วงปี 1975-1985 หลังจากที่ประเทศหลุดพ้นจากภัยสงคราม และ ช่วงปี 1986 - ปัจจุบัน เป็นช่วงการปฏิรูปภายใต้หลักการไกเศรษฐกิจใหม่ จากช่วงเศรษฐกิจดังกล่าว สามารถเขียนเป็นแผนภาพ 3.2 ได้ดังนี้

<sup>1</sup> บทสัมภาษณ์ Dr Souphan Keomixai, อธิบดีสถาบันวิจัยเศรษฐกิจแห่งชาติ (National Economic Research Institute) กรมแผนการแห่งรัฐ (State Planning Committee) เวียงจัน : วันที่ 12 เมษายน 2545 เวลา 10.30 น

### แผนภาพ 3.2 ระยะเวลาการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจใน สปป. ลาวระหว่างปี 1970-2001



#### 3.2.1 สภาพทางเศรษฐกิจ ก่อนปี 1975

จากประวัติศาสตร์ก่อนปี 1975 ประเทศลาวประกอบด้วยระบบการปกครอง 2 แบบที่แยกออกจากกันคือ ระบบการปกครองรัฐบาลฝ่ายซ้าย (ฝ่ายแนวลาวยุติธรรม) และระบบการปกครองรัฐบาลฝ่ายขวา (ฝ่ายพระราชอาณาจักรลาว) โดยบริหารเศรษฐกิจของรัฐบาลฝ่ายซ้ายมีจุดประสงค์หลักคือ อำนาจทางให้กับการต่อสู้กับชาติของ ประชาชน พนักงาน ทหาร และตำรวจ ของรัฐบาลฝ่ายซ้าย และนำพาการประกาศเอกราชเพื่อความผาสุก ที่แท้จริงของประชาชน ในขณะที่รัฐบาลฝ่ายซ้ายมีข้อจำกัดทางด้านวัตถุดิบต่าง ๆ อาทิ เครื่องมือทางการเกษตร เครื่องนุ่งห่ม เครื่องใช้ที่จำเป็นประจำวัน อาหารที่จำเป็น และ เงินทุน ในขณะที่การบริหารเศรษฐกิจของรัฐบาลฝ่ายขวาซึ่งเป็นฝ่ายความร่วมมือระหว่างราชอาณาจักรลาวและฝรั่งเศส (ปี 1954) สหรัฐอเมริกา (ปี 1973) เป็นการเข้ามามีอิทธิพลในดินแดนในน้ำของประเทศลาวและทำลายเศรษฐกิจในประเทศ ซึ่งจะเห็นได้จาก การเข้าเผาทำลายนาข้าว ที่เก็บข้าวและ อาวุธของประชาชน ยึดทรัพย์สิน สัตว์เลี้ยงโดยไม่จ่ายเงินให้ หรือจ่ายก็เพียงครั้งเดียวของมูลค่าเท่านั้น ดังนั้นเศรษฐกิจในประเทศลาวระยะนี้จึงไม่ได้รับการพัฒนา เศรษฐกิจมีลักษณะขึ้นอยู่กับสภาพทางภายนอก เงินทุนจากต่างประเทศ (ฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา) เข้ามาเพื่อค้ำประกันค่าเงินกีบสมัยเก่า ส่วนทางด้านงบประมาณรายรับของรัฐบาลโดยหลักมาจากเงินทุนช่วยเหลือจากต่างประเทศ และส่วนใหญ่เป็นเงินทุนเพื่อการประกอบอาชญากรรมและกองทหารของฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกาที่อยู่ในภายใต้การนำของราชอาณาจักร จำนวน 300 ล้านเหรียญสหรัฐ นอกจากนั้นยังมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจน้อยมาก การพัฒนาส่วนใหญ่มีการกระจุกตัวอยู่ในตัวเมืองใหญ่ อาทิ อาณาจักรจำปาสัก สาละวัน คำม่วน เวียงจันทน์ และหลวงพระบาง เป็นต้น ส่วนทางชนบทไม่ได้รับการพัฒนา มีการนำเข้าผลผลิตทางการเกษตร โดยเฉพาะข้าวจากไทยเป็นจำนวนมาก ขณะที่การเกษตรในประเทศไม่มีชลประทานให้ ด้านอุตสาหกรรมพบว่าโรงงานเบียร์ น้ำอัดลม สบู่ และ นูรี มีการผลิตโดยใช้วัตถุดิบนำเข้า ส่วนสภาพทางด้านคมนาคมโดยเฉพาะถนนไม่ได้รับการก่อสร้าง มีการก่อสร้างเฉพาะเส้นทางจำเป็นของทางราชอาณาจักรเท่านั้น

### 3.2.2 สภาพทางเศรษฐกิจ ช่วงปี 1975-1985

หลังจาก สปป. ลาวได้ประกาศเอกราช ประชาธิปไตย เอกภาพ และการพัฒนาอย่างถาวร โดยพรรคประชาชนปฏิวัติลาวได้รับชัยชนะสงครามกลางเมือง จากนั้นเศรษฐกิจในประเทศกลายเป็น “เศรษฐกิจวางแผนจากส่วนกลาง” (centrally planned economy)

ในปี 1975 หลังจากที่ประเทศได้รับประกาศอิสรภาพ และประกาศเป็นสาธารณรัฐ ประชาธิปไตยประชาชนลาวในวันที่ 2 ธันวาคม ระบบการพัฒนาของ สปป. ลาวได้มุ่งที่จะก้าวกระโดดจากระดับการพัฒนาประเทศแบบทุนนิยมเป็นการพัฒนาประเทศแบบสังคมนิยมที่ยึดหลักเศรษฐกิจการเกษตรแบบยังชีพ (small farmers' natural economy of self-sufficiency) (Hans U. Luther, 1983: 2) ผลของการเปลี่ยนแปลงระบบการเมืองและระบบการพัฒนาประเทศทำให้เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมขึ้น ซึ่งเห็นได้จากประชากรได้อพยพออกจากประเทศเป็นจำนวน 260,000 คน โดย 200,000 คนอพยพไปประเทศที่ 3 อาทิ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส แคนาดา ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย เป็นต้น และส่วนที่เหลือประมาณ 60,000 คนยังอยู่ประเทศไทย นอกจากนี้ยังพบว่า นักธุรกิจ และพ่อค้าคนกลางจำนวนประมาณ 50,000 คนได้หลบออกจากประเทศซึ่งเป็นผลทำให้ขาดแคลนผู้ประกอบการอาชีพทางธุรกิจและการค้า (Hans U. Luther, 1983: 10) ในปี 1976 จากปัญหาและสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจดังกล่าว รัฐบาลได้กำหนดแผนเพื่อแก้ไข โดยมีหลักสำคัญดังนี้<sup>2</sup>

1. นโยบายเลี้ยงตัวเองให้พอเพียง (self-sufficiency) โดยปลูกพืชเลี้ยงสัตว์ในครัวเรือน
2. พัฒนาระบบชลประทานเพื่อเพิ่มศักยภาพการผลิตการเกษตรโดยเฉพาะในภาครัฐบาล
3. ตั้งรากฐานใหม่ให้กับผู้ลี้ภัย (refugees) และรวบรวมชนเผ่าต่าง ๆ ในประเทศ
4. เร่งรัดพัฒนาจังหวัดเวียงจันทน์กับเขตห่างไกลการพัฒนาในภาคเหนือและภาคใต้

อย่างไรก็ตามผลผลิตทางการเกษตรไม่เพิ่มขึ้นมากนัก เนื่องจากการใช้วิธีการเกษตรแบบดั้งเดิม ขาดแคลนชลประทาน เครื่องมือ ปุ๋ย และพันธุ์พืช และการอาศัยสภาพอากาศทางธรรมชาติ จึงทำให้ขาดประสิทธิภาพในการผลิต เป็นต้น (United Nation, 1995: 34) ในขณะเดียวกันก็เป็นผลจากการที่รัฐบาลใช้นโยบายทางเศรษฐกิจที่ไม่สนับสนุนให้เกิดมีการกระตุ้นการผลิตของประชาชนเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในปี 1977 ที่รัฐบาลได้ดำเนินการจัดเก็บภาษีภาคเกษตร (agricultural tax system) ครั้งแรกตั้งแต่ที่ประเทศได้รับการประกาศอิสรภาพ โดยเก็บจากส่วนผลผลิตที่ประชาชนผลิตได้เกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ แต่กลับไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชน และทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนอาหารถึง 100,000 ตันในปี 1977 (Hans U. Luther, 1983: 16)

<sup>2</sup> Hans U. Luther, 1983: 11

ปี 1978-1980 รัฐบาลได้ออกแผนพัฒนาเศรษฐกิจระยะ 3 ปี เป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับแรกของ สปป. ลาว ได้มีการปรับเปลี่ยนแก้ไขการดำเนินนโยบายการคลังใหม่ โดยปรับปรุงระบบการเก็บภาษี และการใช้จ่ายของรัฐบาลในภาคการเกษตรเพิ่มขึ้น การเปลี่ยนแปลงระบบภาษีใหม่นี้เป็นนโยบายที่มีแนวทางส่งเสริมการเพาะปลูก การผลิตทางการเกษตร จึงทำให้ผลผลิตข้าวเพิ่มสูงขึ้นในปี 1980 ทำให้ สปป. ลาวมีอัตราการขาดแคลนอาหารลดลงเหลือเพียง 60,000 ตันในปี 1979 และมีแนวโน้มมีอาหารเพียงพอในการเลี้ยงตัวเองในปี 1981 (Huns U. Luther, 1983: 16)

ปี 1980-1985 สภาพเศรษฐกิจมีการเปลี่ยนแปลงอีกครั้งหลังจากที่รัฐบาลประกาศแผนพัฒนาเศรษฐกิจระยะ 5 ปีฉบับแรก รัฐบาลยังคงรักษาระบบการบริหารเศรษฐกิจ และการเกษตรที่เป็นภาคการผลิตใหญ่ที่สุดของประเทศให้อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล และยังคงดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบวางแผนจากส่วนกลางอย่างต่อเนื่อง โดยมีการควบคุมระดับราคาสินค้า มีการอุดหนุนจากรัฐบาล วางกฎข้อบังคับทางการค้า และขยายภาคการผลิตและการแจกจ่ายที่เป็นของรัฐบาลเพิ่มมากขึ้น จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับนี้ ช่วงปีหลังสุด 1985 รัฐบาลได้รับผลสำเร็จจากการเพิ่มขึ้นของผลผลิตภายในประเทศโดยเฉพาะ ข้าว

อย่างไรก็ตามการเจริญเติบโตดังกล่าวทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ รัฐบาลมีงบประมาณขาดดุลขาดแคลนแหล่งจัดสรรเงินทุน และภาระหนี้สินต่างประเทศเพิ่มสูงขึ้น ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนแต่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาในอนาคต ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการปฏิรูประบบการบริหารใหม่อีกครั้ง เนื่องจากการวางแผนจากส่วนกลางและการกำหนดระดับราคาสินค้าภายในประเทศ ทำให้ระบบขาดแรงผลักดันและขาดความยืดหยุ่นในการผลิตอันจะทำให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างเต็มที่ได้นอกจากนั้นระบบการเคลื่อนย้ายเงินทุนจากการระดมเงินออมภายในประเทศไปสู่ภาคการลงทุนยังต่ำในภาคการผลิตโดยผู้ประกอบการเอกชน เงินทุนส่วนใหญ่ไหลไปสู่ผู้ประกอบการของรัฐหรือเป็นของรัฐ ดังนั้นรัฐบาลจึงต้องการส่งเสริมให้เกิดการผลิตในภาคเอกชนเพิ่มมากขึ้น

การปฏิรูปดังกล่าวในขั้นตอนเริ่มแรกคือ การปรับระดับราคาสินค้าทางการ ในเดือนเมษายน 1985 และการยกเลิกการอุดหนุนเพื่อรักษาระดับราคาสินค้าในร้านค้าของรัฐบาลในเขตเวียงจันทน์ (ในเขตอื่น ๆ ทั่วประเทศในขั้นตอนต่อไป) นโยบายดังกล่าวทำให้ระดับราคาเพิ่มสูงขึ้นและส่งผลกระทบต่อระดับราคาสินค้าที่ถูกขายในร้านค้าของรัฐบาล ผลของนโยบายทำให้ระดับราคาสินค้าทางการและระดับสินค้าในตลาดมีความคาดเคลื่อนกันน้อยลง (Chanthavong Saignasith, 1997: 23-24) ในเวลาเดียวกันค่าจ้างแรงงานในภาคเอกชนก็เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 200-400 ก่อนปี 1985 ค่าจ้างแรงงานอัตราระหว่าง 115-1,500 กีบต่อเดือนซึ่งเป็นเงินที่ใช้ในการซื้อสินค้าในร้านค้าของรัฐบาล นโยบายค่าจ้างแรงงานใหม่เพิ่มอัตราค่าจ้างเป็น 2,000-10,000 กีบต่อเดือน โดยร้อยละ 10 เป็นเงินค่าจ้างแรงงานในรูปแบบเงินสด ส่วนที่เหลือเป็นสินค้าประเภทต่าง ๆ ที่หาได้ในร้านค้าของรัฐเอง



### 3.2.3 สภาพทางเศรษฐกิจ ช่วงปี 1986-2001

เดือนพฤศจิกายน 1986 การประชุมสภาบริหารสูงสุดแห่ง สปป. ลาวครั้งที่ 4 มีมติเห็นชอบให้ สปป. ลาว ดำเนินการปฏิรูปเศรษฐกิจใหม่โดยใช้หลักกลไกเศรษฐกิจใหม่ (new economic mechanism: NEM) ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ระยะ 5 ปี (1986-1990) ฉบับที่ 2 ซึ่งจะสามารถสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาที่ยั่งยืนให้กับ สปป. ลาวได้

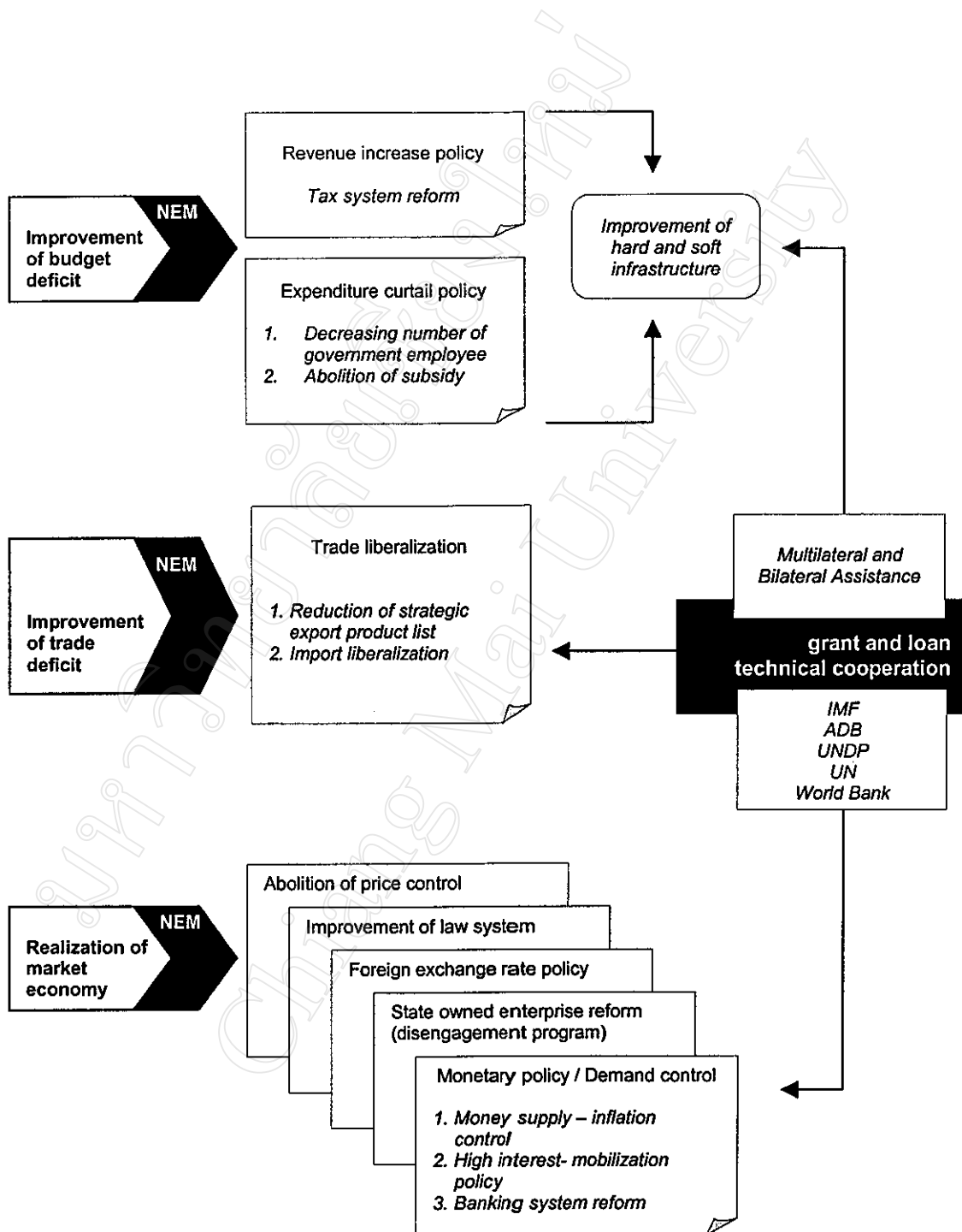
อย่างไรก็ตาม เป็นที่สังเกตว่าถึงแม้รัฐบาล ได้ประกาศใช้ นโยบายกลไกเศรษฐกิจใหม่ในปี 1986 สปป. ลาวมีการดำเนินการปฏิรูปไปอย่างค่อยเป็นค่อยไป ทั้งนี้เนื่องความเป็นห่วงและระมัดระวังของรัฐบาลแห่ง สปป. ลาว เกี่ยวกับผลกระทบต่อทางสังคม (social disruption) ให้น้อยที่สุด (การประชุมโต๊ะกลม, 2000: 4) โดยเริ่มดำเนินการอย่างจริงจังและเห็นผลในปี 1987-1988

รูปแบบการปฏิรูปเศรษฐกิจภายใต้หลักกลไกเศรษฐกิจใหม่ สามารถสรุปได้ดังนี้<sup>3</sup>

1. การนำสู่กลไกตลาด
2. เปิดเสรีทางการค้าภายในและต่างประเทศ ยกเลิกการกีดกันการค้าภายในประเทศ
3. ยกเลิกการควบคุมราคาสินค้า และส่งเสริมให้ระดับราคาเปลี่ยนแปลงตามกลไกตลาด
4. ส่งเสริมการเปลี่ยนแปลงการประกอบกิจการแบบรัฐวิสาหกิจให้เป็นแบบเอกชน (privatization of state owned enterprise)
5. ลดปัญหางบประมาณขาดดุลของรัฐ โดยการปฏิรูประบบภาษี จัดให้ระบบภาษีเป็นแหล่งเงินทุนหลักในการจัดสรรงบประมาณรายรับของรัฐ ยกเลิกการโอนเงินจากธนาคารกลางผ่านรัฐวิสาหกิจให้กับงบประมาณขาดดุล นอกจากนั้น ยังยกเลิกการอุดหนุนภาคการเกษตร และ ลดจำนวนการจ้างงานข้าราชการของรัฐบาลลง
6. ยกเลิกการกีดกันการค้าภายนอกประเทศ โดยการส่งเสริมการส่งออก
7. ยกเลิกการผูกขาดของรัฐบาลในการนำเข้าและการส่งออก
8. สนับสนุนการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ
9. ปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจ การเงิน และการค้า
10. เปิดเสรีทางด้านอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ
11. ปฏิรูปทางการเงิน โดยมีการดำเนินนโยบายการเงินเพื่อควบคุมปริมาณเงิน อัตราแลกเปลี่ยน และอัตราเงินเฟ้อ

<sup>3</sup> United Nation, 1995: 35-36 และ Romeo A. Reyes, 1997: 55

แผนภาพ 3.3 แผนการปฏิรูปเศรษฐกิจโดยหลักกลไกเศรษฐกิจใหม่ใน สปป. ลาว ปี 1986



เพื่อการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจภายใต้หลักกลไกใหม่นั้น ระบบการเงินใน สปป. ลาวก็ได้รับการพัฒนาเช่นกัน โดยเฉพาะได้มีการเปลี่ยนระบบธนาคารจากธนาคารกลางธนาคารเดียวทำหน้าที่เป็นทั้งธนาคารกลางและธนาคารพาณิชย์ เป็นระบบธนาคารคู่โดยแยกธนาคารกลางทำหน้าที่เป็นธนาคารกลางเพียงอย่างเดียวและธนาคารพาณิชย์มีบทบาทและหน้าที่เป็นในการบริหารและดำเนินกิจการพาณิชย์ได้ด้วยตัวเอง ส่วนทางด้านกรคลังก็เช่นกัน กล่าวคือมีการปฏิรูปการบริหารระบบการคลังโดยนำเอาระบบการบริหารแนวตั้ง (vertical management system) เข้ามาใช้ในการบริหารการคลัง กำหนดให้รายรับทั้งหมดที่ได้จากการรวบรวมและจัดเก็บ โดยหน่วยงานระดับจังหวัดและหมู่บ้าน โอนไปรวมในงบประมาณแห่งชาติ ในขณะที่รายจ่ายทั้งหมดถูกเชื่อมโยงกับแผนงบประมาณรายจ่ายแห่งชาติ (ADB, 2000a: 20)

ผลสำเร็จในการบริหารเศรษฐกิจของประเทศภายใต้หลักกลไกเศรษฐกิจใหม่ที่ได้เริ่มนำเข้ามาใช้ซึ่งมีรายละเอียดของสภาพทางเศรษฐกิจในช่วงดังกล่าวได้ดังนี้

### 1) ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (gross domestic product)

ในปี 1985 มูลค่าของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ 497,234 ล้าน KN (เพิ่มขึ้น 7 เท่าของปี 1984 มูลค่า 60,392 ล้าน KN) เนื่องจากความมุ่งมั่นที่จะปรับเปลี่ยนฐานการให้ความสำคัญของการวางแผนจากส่วนกลาง (central planning) ไปสู่การให้ความสำคัญตลาด (market oriented) ช่วงปี 1986-1990 ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 4.5 ต่อปี และเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 6.4 และ 6.2 ต่อปี ในช่วงปี 1991-1995 และช่วงปี 1996-2000 ตามลำดับ นั่นคือเศรษฐกิจมีการขยายตัวในระดับที่ดี

ภาคการเกษตรถือว่าเป็นภาคเศรษฐกิจหลักของ สปป. ลาว ปี 1990 ผลผลิตที่ได้จากภาคการเกษตรมีส่วนร้อยละ 60.7 ของผลผลิตทั้งหมด ในขณะที่ร้อยละ 80 ของประชากรทั้งประเทศประกอบอาชีพการเกษตร (ADB, 2001a: 3) โดย ัญพืช เป็นผลผลิตหลักมีส่วนร้อยละ 36.7 ของผลผลิตทั้งหมด ผลผลิตข้าวเพิ่มขึ้นจาก 2.6 tons / เฮกตาร์ ในปี 1996 เป็น 3.2 ton / hectar ในปี 2000 การเพิ่มขึ้นดังกล่าวเป็นผลมาจากการขยายตัวของชลประทานในประเทศเพื่อกระจายน้ำเข้าสู่พื้นที่เพาะปลูกทางการเกษตร โดยเฉพาะการเพาะปลูกข้าวในเนื้อที่ 18,000 ha ในปี 1996 เป็น 110,000 ha ในปี 2000 รองมาได้แก่ปศุสัตว์และการประมงมีส่วนร้อยละ 20.8 ของผลผลิตทั้งหมด นอกจากนั้นผลผลิตร้อยละ 14.4 และ 24.1 ได้จากภาคอุตสาหกรรมและภาคการบริการ

ตาราง 3.1 ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ใน สปป. ลาว ปี 1990-2000

	growth rate / percentage at constant 1990 price (%)										
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Agriculture	8.7	-1.7	8.3	2.7	8.3	3.1	2.8	7.0	3.1	8.2	5.1
Industry	16.2	19.9	7.5	10.6	10.7	13.4	17.0	8.1	9.2	7.9	7.5
Services	-0.5	6.5	3.9	7.7	5.5	10.3	8.4	7.5	5.5	6.9	6.2
Import Duties	-34.0	71.3	4.9	52.8	13.2	20.7	6.6	-10.5	-45.1	-37.7	0.0
Total (GDP)	6.70	4.0	7.0	5.9	8.1	7.0	6.9	7.0	4.0	7.3	5.9
	value (billion of KN)										
Agriculture	371.8	365.3	395.5	406.2	439.9	453.7	488.2	498.6	517.1	556.1	584.6
Industry	88.1	115.6	113.5	125.2	138.6	157.2	183.9	198.8	215.7	234.1	251.8
Services	156.9	156.9	163.1	175.6	185.3	204.5	221.6	238.2	249.7	268.8	258.6
Import Duties	9.1	9.1	9.6	14.7	16.6	20.1	21.4	19.2	10.4	6.5	6.5
Total (GDP)	637.1	637.1	681.7	721.8	780.6	835.5	893.2	955.1	992.9	1066	1128
	sector percent Of GDP (%)										
Agriculture	60.7	57.3	58.0	56.3	56.4	54.3	52.2	52.2	52.1	52.2	51.8
Industry	14.4	16.6	16.7	17.4	17.8	18.8	20.6	20.8	21.7	22.0	22.3
Services	24.1	24.6	23.9	24.3	23.7	24.5	24.8	25.0	25.1	25.2	25.3
Import Duties	0.9	1.4	1.4	2.0	2.10	2.4	2.4	2.0	1.0	0.6	0.6
Total (GDP)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

ที่มา : National Statistical Center, 1975-2000

ส่วนด้านอุตสาหกรรมหลักได้แก่ อุตสาหกรรมเบา (manufacture) โดยมีผลผลิตสัดส่วน 3/4 ของผลผลิตทั้งหมดในภาคอุตสาหกรรม (IMF, 2000: 5) มีอัตราการเติบโตจากร้อยละ 15.4 ของ GDP ในปี 1996 เป็นร้อยละ 16.8 ในปี 2000 อุตสาหกรรมเบาที่สำคัญที่สุดคือ อุตสาหกรรมสิ่งทอเพื่อการส่งออก (garment industrial) โดยปี 1996 มีมูลค่าการส่งออกสิ่งทอ 64 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และในปี 2000 มีมูลค่าส่งออกเพิ่มขึ้น 77 ล้านดอลลาร์สหรัฐ

ด้านพลังงานไฟฟ้าน้ำตกมีโครงการลงทุน (สร้างเขื่อนไฟฟ้า) มากเป็นอันดับหนึ่งในประเทศ ในปี 1976 สปป. ลาวส่งออกไฟฟ้าร้อยละ 75 ของไฟฟ้าที่ผลิตได้ทั้งหมด (สปป. ลาวส่งออกไฟฟ้าให้ประเทศไทยมากที่สุด) เมื่อเศรษฐกิจขยายตัว ความต้องการใช้ไฟฟ้าเพื่อการบริโภคและเพื่อการผลิต โดยเฉพาะในภาคอุตสาหกรรมจึงมีมากขึ้น ทำให้การมีการส่งออกไฟฟ้าไปต่างประเทศลดลง (ADB, 2001a: 5) (สปป. ลาวจัดอยู่ระดับประเทศที่มีการบริโภคพลังงานน้อยเพียง 103 KW หรือร้อยละ 16 ของพลังงานไฟฟ้าที่ผลิตได้ทั้งหมด คิดตามจำนวนครัวเรือนมีเพียง 1 ใน 6 ครัวเรือนที่เข้าถึงไฟฟ้า) ในปี 2000 สปป. ลาวส่งออกไฟฟ้าได้มากขึ้น อย่างไรก็ตาม สปป. ลาวได้ตั้งเป้าที่จะผลิตกระแสไฟฟ้าน้ำตกให้ได้ประมาณ 20,000 MW แต่ปัจจุบันการผลิตพลังงานไฟฟ้าน้ำตกยังได้เพียง 413 MW หรือร้อยละ 2 เท่านั้น (ADB, 2000b: 9)

ภาคการบริการมีการเจริญเติบโต การท่องเที่ยวมีการขยายตัวจากร้อยละ 1.7 ของเศรษฐกิจในปี 1996 เป็นร้อยละ 2.4 ในปี 2000 จากสถิติปี 1994 มีจำนวนนักท่องเที่ยวประมาณ 146,000 คน เพิ่มขึ้นเป็น 670,000 คนในปี 2000 ในขณะที่ การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวมากถึง 30 โครงการ คิดเป็นมูลค่ามากกว่า 600 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (Lao National Tourism Authority, 2001: 8) ส่วนภาคการบริการ การค้าส่งและการค้าปลีกก็เป็นส่วนสำคัญต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งผ่านมาตั้งแต่ปี 1996-2000 มีอัตราการเติบโตที่สูงขึ้น จากร้อยละ 8.6 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศในปี 1996 เป็น ร้อยละ 9.6 ในปี 2000

## 2) ดุลการชำระเงิน (balance of payment)

### ก. บัญชีเดินสะพัด (current account)

ตั้งแต่ปี 1983 สปป. ลาวประสบปัญหาดุลการชำระเงินระหว่างประเทศขาดดุลการค้ามาอย่างต่อเนื่อง เคยเกินดุลครั้งสุดท้ายในปี 1928 (Hans U. Luther, 1999: 44 ในปี 1990 มูลค่าการส่งออกมีเพียง 78.7 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในขณะที่มูลค่าการนำเข้าสูงถึง 185.4 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (ขาดดุลเป็นมูลค่า 106.7 ล้านดอลลาร์สหรัฐ) และในปี 2000 มูลค่าการส่งออก 335.9 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในขณะที่มูลค่าการนำเข้า 437.0 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ดังนั้น สปป. ลาว ขาดดุลเป็นมูลค่า 101.1 ล้านดอลลาร์สหรัฐ คิดเป็นร้อยละ 12 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (ADB, 2001b: 222-223)

จากการส่งเสริมและขยายตลาดการส่งออก ทำให้ สปป. ลาวมีมูลค่าการส่งออกเพิ่มขึ้น 393 ล้านดอลลาร์สหรัฐในปี 2000 ซึ่งพลังงานไฟฟ้ามีส่วนในการส่งออกสูงสุด และการส่งออกเพิ่มขึ้นจาก 30 ล้านดอลลาร์สหรัฐในปี 1996 เป็น 112 ล้านดอลลาร์สหรัฐในปี 2000 (ร้อยละ 28.5 ของการส่งออกทั้งหมด) รองลงมาได้แก่การส่งออกผลิตภัณฑ์ไม้ โดยเฉพาะไม้ท่อน และ ไม้ซุง ในขณะที่เดียวการส่งออกเสื้อผ้าของ สปป. ลาวยังทำได้เพียงร้อยละ 1 ในจำนวนที่กำหนดไว้ร้อยละ 8 ที่เป็นสิทธิพิเศษทางการค้าที่ได้รับ (ประชาชน, 10 ตุลาคม 2001) ที่เหลือร้อยละ 7 ยังไม่สามารถผลิตได้ทั้งนี้เนื่องจากการขาดแคลนวัตถุดิบที่จะเอาเข้ามาใช้ในขบวนการผลิต อย่างไรก็ตามการส่งออกเสื้อผ้า ก็เพิ่มขึ้นในปี 2000 คิดเป็นมูลค่า 77 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (ADB, 2001: 15-17)

หลังจากที่รัฐได้ให้ความสำคัญในการส่งเสริมการส่งออก และ มีการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า จึงทำให้ไม่เพียงแต่การส่งออกเพิ่มขึ้นเท่านั้น แต่การนำเข้าก็ลดลงจากปี 1996 มูลค่าการนำเข้า 690 ล้านดอลลาร์สหรัฐเป็น 519 ล้านดอลลาร์สหรัฐในปี 2000 (ลดลงประมาณร้อยละ 25 ในระยะ 4 ปี) การลดลงของการนำเข้าครั้งนี้ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการลดลงของการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศในโครงการก่อสร้างเขื่อนไฟฟ้าน้ำตก ซึ่งเป็นโครงการที่จะต้องนำเข้าปัจจัยทุน เข้ามาใช้ในการก่อสร้าง อาทิ เครื่องมือ เครื่องจักร และอุปกรณ์การก่อสร้างที่ทันสมัยและมีราคาแพง เป็นต้น คิดเป็นมูลค่าประมาณ 146 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในขณะที่อีกประมาณ 380 ล้านดอลลาร์สหรัฐ

เป็นมูลค่าการนำเข้าเพื่อการบริโภคจริง ๆ ของประชากร ดังนั้นการส่งเสริมให้มีการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ และเกิดการนำเข้าของปัจจัยทุนเพื่อใช้ในการก่อสร้างและการผลิตเป็นสาเหตุส่วนหนึ่งที่ทำให้ สปป. ลาวประสบปัญหาการขาดดุล อย่างไรก็ตามเพราะเป็นการขาดดุลเพื่อแลกกับการพัฒนาประเทศให้มีความเจริญเติบโต และ ในอนาคต สปป. ลาว ก็จะค่อย ๆ ลดการขาดดุลลง ในที่สุด (ประชาชน, 10 ตุลาคม 2001)

มองอีกแง่หนึ่ง การขาดดุลจากการบริโภคและอุปโภคจริง 380 ล้านดอลลาร์สหรัฐนี้ คิดเป็นสัดส่วนมากกว่าร้อยละ 70 ของมูลค่าการนำเข้าทั้งหมด และมากกว่าร้อยละ 35 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ซึ่งกล่าวได้ว่าการนำเข้าของ สปป. ลาวยังเป็นตัวเลขที่ไม่เหมาะสม และจะต้องมีมาตรการควบคุมอย่างจริงจัง ในการวางยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ รัฐบาลควรให้ความสำคัญเพิ่มเติมไม่เฉพาะแต่การส่งเสริมการส่งออกเท่านั้น แต่การทดแทนการนำเข้า ก็ควรได้รับการส่งเสริมด้วยเช่นกันผสมผสานยุทธศาสตร์ทั้งสองให้เหมาะสม นั่นคือ ทางด้านการส่งออก ไม่ได้หมายถึงการส่งออกพลังงานไฟฟ้า และไม้เท่านั้น สปป. ลาวยังมีศักยภาพอื่น ๆ อีกมากมาย อาทิ เครื่องเทศ ผักและผลไม้ปลอดสารพิษ กวางที่ชาวเขาเลี้ยงกัน เป็นต้น นอกจากนี้ยังรวมถึงการท่องเที่ยว และศูนย์รักษาสุขภาพซึ่งถือเป็นการส่งออกอย่างหนึ่งก็ควรได้รับการพัฒนาให้ดีขึ้นเรื่อง ๆ (ในปี 2001 มีนักท่องเที่ยวเข้ามา 800,000 คน) ส่วนทางด้าน การทดแทนการนำเข้าก็ควรได้รับการพัฒนาให้เหมาะสม อาทิ การส่งเสริมการปลูกผักและผลไม้กินเองตามฤดูกาล การเลี้ยงสัตว์ปีก สัตว์น้ำ เป็นต้น โดยไม่จำเป็นต้องนำเข้าจากต่างประเทศ (Hans U. Luther, 1996: 13-15) อย่างไรก็ตามการที่รัฐจะส่งเสริมการส่งออกให้ได้เพิ่มมากขึ้นนั้นสิ่งสำคัญคือความสามารถแข่งขันตลาดโลก ซึ่งรัฐในหน้าที่ส่งเสริมการส่งออกนั้นจะต้องเน้นปรับปรุงและให้ความสำคัญอันประกอบไปด้วย ต้นทุนการผลิตต่อหน่วยที่ต่ำ ความสามารถด้านการตลาดระหว่างประเทศ เสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยน อัตราเงินเฟ้อต่ำ เงื่อนไขในการดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ ความสัมพันธ์อันดีระหว่างภาครัฐและเอกชนเป็นสำคัญ (Hans U. Luther, 1998: 35)

การบริการก็เป็นภาคการผลิตหนึ่งที่น่ารายได้เข้ามาประเทศและช่วยทำให้ สปป. ลาวขาดดุลบัญชีเดินสะพัดลดลง โดยเฉพาะค่าใช้จ่ายของนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศใน สปป. ลาวเพิ่มขึ้น สปป. ลาวได้เปิดการท่องเที่ยวขึ้นอย่างเป็นทางการในปี 1990 (ADB, 2001: 18-19) ซึ่งมีจำนวนนักท่องเที่ยวเข้ามาในประเทศประมาณ 6,920 คน จำนวนนักท่องเที่ยวเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ในปี 1995, 1997 และ 2000 ประมาณ 360,605, 465,197 และ 723,705 คนตามลำดับ (ตาราง 3.2) จำนวนนักท่องเที่ยวโดยส่วนมากเป็นชาวเอเชียและแปซิฟิก ดังเช่นในปี 2000 มีจำนวน 583,688 คน ถือได้ว่าเป็นตลาดการท่องเที่ยวที่สำคัญของ สปป. ลาว รองลงมาได้แก่นักท่องเที่ยวชาวยุโรป และอเมริกามีจำนวนประมาณ 89,404 และ 32,319 คน ตามลำดับ

ตารางที่ 3.2 จำนวนนักท่องเที่ยวใน สปป ลาว (แบ่งเป็นรายประเทศ) ปี 1991-2000

	1991	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Asia and Pacific	1,253	326,696	374,930	403,781	421,196	510,703	583,688
Thailand	17	233,779	227,634	261,826	273,095	356,105	415,124
Vietnam	0	48,860	65,545	79,659	78,216	71,748	68,132
Japan	444	4,318	6,672	9,194	12,936	14,860	18,989
Australia	285	3,533	6,121	7,876	9,579	10,789	12,637
Malaysia	10	1,061	1,624	2,274	2,464	4,485	6,434
Singapore	12	722	980	1,606	2,192	2,691	3,486
Indonesia	0	372	1,355	1,334	1,317	2,384	3,335
Others	485	34,051	64,999	40,012	41,397	47,641	55,551
Europe	2,214	20,635	30,582	38,583	52,076	68,565	89,404
Belgium	80	408	964	1,512	1,611	3,157	4,834
France	481	3,210	11,608	13,745	17,863	19,960	23,959
Germany	542	2,498	4,269	5,524	7,529	9,263	12,003
Italy	188	1,047	1,865	1,934	2,348	3,258	3,952
Netherlands	177	432	1,342	1,715	2,488	3,686	5,404
United Kingdom	346	3,090	4,162	6,054	8,902	12,298	17,654
Others	400	9,950	6,372	8,099	11,335	16,943	21,598
America	2,813	12,938	16,098	20,210	27,324	31,780	42,315
Canada	94	1,868	2,531	3,555	4,737	6,355	8,640
USA	716	8,925	11,181	14,442	20,174	24,672	32,319
Others	12	150	390	216	415	735	1,357
Africa and Others	640	336	624	2,623	1,602	3,231	8,297
Total	6,920	360,605	422,234	465,197	502,198	614,279	723,705

ที่มา: National Statistic Center 1975-2000. Basic Statistics of Lao P.D.R.

### ข. บัญชีทุนและบัญชีเงินบริจาค (capital and unilateral transfer account)

ผลจากการส่งเสริมให้มีการลงทุน โดยตรงจากต่างประเทศในปี 1988 ทำให้เงินทุนจากต่างประเทศเพิ่มขึ้น โดยรัฐได้ออกกฎหมายว่าด้วยการลงทุนต่างประเทศ และกำหนดให้คณะกรรมการบริหารการลงทุนต่างประเทศ (Foreign Investment Management Committee: FIMC) เป็นศูนย์กลางการให้บริการทางด้านข้อมูล กระตุ้น และส่งเสริม การลงทุนจากต่างประเทศ ในปี 1994 กฎหมายการส่งเสริมและการบริหารการลงทุนจากต่างประเทศใน สปป. ลาว ได้ถูกปรับปรุงอีกครั้ง ผ่านการรับรองจากสภาแห่งชาติ การลงทุน โดยตรงจากต่างประเทศ เป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยทำให้ สปป. ลาว มีดุลการชำระเงินสมดุลได้ยิ่งขึ้น ในปี 1999 มีการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ 79 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในขณะที่ดุลบัญชีเดินสะพัด (รวมกับเงิน โอน) ขาดดุล 22 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (ADB, 2001: 18-19) การลงทุน โดยตรงจากต่างประเทศ และการค้าที่ขยายตัวอันเนื่องมาจากการเปิดประเทศสู่เอเชีย (ASEAN) เป็นปัจจัยสำคัญในการหักลบหนี้ หรือ ทุนสำหรับชำระหนี้ทางการ (amortization) ที่เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะ โครงการเขื่อนไฟฟ้าน้ำตก น้ำเทิน 2 (NamTheun 2) ที่มีมูลค่าประมาณ 1 พันล้านเหรียญสหรัฐ หรือประมาณร้อยละ 60 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ

นอกจากเงินทุนไหลเข้าที่ได้จากการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ และจากการส่งออกแล้ว ยังมีเงินทุนช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา (official development assistance : ODA) ทั้งในรูปของทุนช่วยเหลือ (grant in aid) และการกู้ยืมระยะยาว (loan) ซึ่งประกอบด้วย เงินทุนจากหลายฝ่าย (multilateral) เงินทุนจากสองฝ่าย (bilateral) และ เงินทุนจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ โดยปี 1999 เงินทุนช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาทั้งหมด 359 ล้านดอลลาร์สหรัฐประกอบด้วย การร่วมมือหลายฝ่าย จำนวน 156 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (ร้อยละ 44) และ 203 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (ร้อยละ 56) เป็นของการร่วมมือสองฝ่ายโดยญี่ปุ่นมีส่วนประมาณ 2/4 ของเงินทุนการร่วมมือสองฝ่าย ทั้งหมด

พบว่าร้อยละ 52 และ 48 ของ ODA เป็นเงินทุนใช้จ่ายระดับประเทศและระดับจังหวัด ตามลำดับ ขณะที่ร้อยละ 80 ในโครงการลงทุนของรัฐบาล เป็น ODA (ร้อยละ 20 เป็นของรัฐบาลเอง) โดยในปี 1999 การคมนาคมและขนส่งมีส่วนสัดส่วน 3/4 ของ ODA นั่นคือรัฐบาลได้เน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเป็นสำคัญ (การประชุม โต๊ะกลม, 2000: 74) แผนการปี 2000-2003 รัฐบาลจะเน้นการพัฒนาชนบท ทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน ระบบสาธารณสุข และระบบการศึกษา ส่วนการลงทุนของรัฐในภาคสังคมร้อยละ 71 เป็นเงินทุนจาก NGOs หรือประมาณ 12.6 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (RT Process 2000-2002 Steering Committee, 2001)

### 3) อัตราแลกเปลี่ยน

ระบบอัตราแลกเปลี่ยนใน สปป. ลาวตั้งแต่ปี 1975 เป็นต้นมามีการเปลี่ยนแปลงซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 3 ช่วงดังรายละเอียดและผังแผนภาพ 3.4 ด้านล่างดังนี้<sup>4</sup>

1. ตั้งแต่ปี 1975-1988 รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนหลายอัตรา (multiple exchange rate)
2. ตั้งแต่ปี 1988-1995 รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนอัตราเดียวทั่วประเทศ (unified exchange rate) ประกอบด้วยอัตราแลกเปลี่ยนทางการที่มีค่าใกล้เคียงกับอัตราแลกเปลี่ยนแท้จริงในตลาด ภายใต้ันนโยบายดังกล่าวทำให้รัฐบาลลดค่าเงินกีบลงร้อยละ 75 ทำให้อัตราแลกเปลี่ยนเงินกีบเทียบกับเงินเหรียญสหรัฐมีค่าเท่ากับ 350 KN/\$US
3. ตั้งแต่ปี 1995-1977 รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนลอยตัวภายใต้การจัดการ (manage float exchange rate) ซึ่งเป็นการปล่อยลอยตัวของอัตราแลกเปลี่ยนในตลาดเท่านั้น อัตราแลกเปลี่ยนทางการยังอยู่ภายใต้การควบคุม

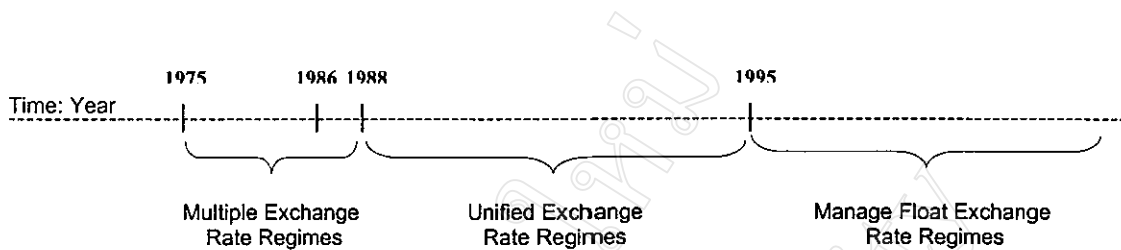
<sup>4</sup> IMF, 2000: 23-27

332,49599  
76447

C. 8



แผนภาพ 3.4 ระยะเวลาการปฏิรูประบบอัตราแลกเปลี่ยนใน สปป. ลาว 1970-2001



ปัจจุบันในประเทศมีอัตราแลกเปลี่ยน 2 อัตราคือ อัตราแลกเปลี่ยนทางการ (official exchange rate) และอัตราแลกเปลี่ยนในตลาด (parallel rate)<sup>5</sup> ในปี 1993 อัตราแลกเปลี่ยนค่อนข้างมีเสถียรภาพ (717 KN/\$US) ตลอดทั้งปี (BOL, 1993: 17) ในขณะเดียวกันช่องว่างระหว่างอัตราแลกเปลี่ยนทางการ และในตลาดมีเพียงร้อยละ 1.4 เท่านั้น มาปี 1996 อัตราแลกเปลี่ยนเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงเล็กน้อย โดยตั้งแต่ต้นปีถึงเดือนสิงหาคม อัตราแลกเปลี่ยนมีเสถียรภาพดี แต่หลังจากนั้น ไปจนถึงสิ้นปี 1996 ค่าสกุลเงินกีบอ่อนค่าลง (depreciation) ร้อยละ 5 เมื่อเทียบกับสกุลเงินดอลลาร์สหรัฐ อัตราแลกเปลี่ยนผันผวนจาก 940 KN/\$US เป็น 980 KN/\$US ซึ่งเป็นผลจากการนำเงินไปชำระสินค้านำเข้า ในขณะเดียวกันการส่งออก ได้ลดลงด้วย (BOL, 1996: 24)

นอกจากผลจากความต้องการเงินตราต่างประเทศเพื่อใช้ในการชำระค่าสินค้านำเข้าเพิ่มขึ้น และผลจากการส่งออกที่ลดลงแล้ว ยังมีผลจากวิกฤติการณ์ทางการเงินและเศรษฐกิจในเอเชีย ที่ทำให้อัตราแลกเปลี่ยนในประเทศมีการเปลี่ยนแปลง โดยในปี 1998 สกุลเงินกีบเทียบกับสกุลเงินดอลลาร์สหรัฐอ่อนค่าลงถึงร้อยละ 62 (2,777 KN/\$US ในต้นปี เป็น 4,586 KN/\$US ในสิ้นปี) (BOL, 1998: 21) มาปี 1999 ช่วงระยะ 8 เดือนแรกของปี 1999 ยังเกิดสภาพการเคลื่อนไหวอย่างรุนแรงของอัตราแลกเปลี่ยน จาก 5,185 KN/\$US เป็น 9,748 KN/\$US นั่นคือ ค่าเงินกีบอ่อนลงร้อยละ 46.8 อย่างไรก็ตามหลังจากเดือนสิงหาคม ปี 1999 เป็นต้นมา อัตราแลกเปลี่ยนก็กลับมามีเสถียรภาพ และแข็งค่าขึ้นเป็น 7,686 KN/\$US ซึ่งสามารถเรียกความเชื่อมั่นในระบบการเงินใน สปป. ลาว กลับคืนมาได้ในระดับหนึ่ง และทำให้การดำเนินกิจการทางเศรษฐกิจไม่ว่าจะเป็นทั้งภาครัฐและเอกชน ได้คล่องตัวเพิ่มมากขึ้นได้ (BOL, 1999: 20)

<sup>5</sup> อัตราแลกเปลี่ยนทางการ คือ อัตราแลกเปลี่ยนที่ถูกกำหนดโดยสถาบันการเงินในระบบโดยเฉพาะธนาคารพาณิชย์รัฐวิสาหกิจ ส่วนอัตราแลกเปลี่ยนในตลาด คือ อัตราแลกเปลี่ยนที่พ่อค้าในท้องตลาดกำหนดเองเพื่อใช้แลกซื้อหรือขายเงินตราต่างประเทศจากประชาชนทั่วไป โดยส่วนใหญ่อัตราแลกเปลี่ยนทางตลาดมักจะสูงกว่าอัตราแลกเปลี่ยนทางการทำให้ประชาชนนำเงินมาแลกเปลี่ยนกับพ่อค้าแทนการเข้าบริการกับสถาบันการเงินในระบบ

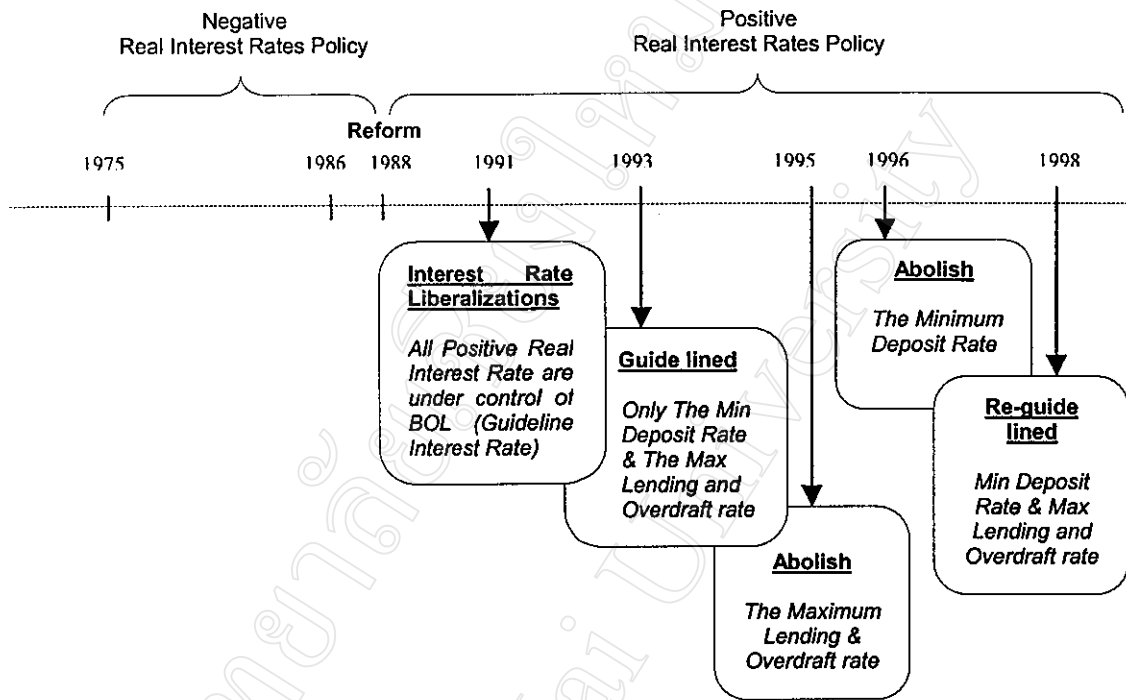
#### 4) อัตราดอกเบี้ย

ก่อนปี 1989 ประเทศมีอัตราดอกเบี้ยที่แท้จริงทางลบ (negative real interest rate) กล่าวคือ ระดับอัตราดอกเบี้ยถูกกำหนดโดยตรงจากรัฐบาลโดยไม่ได้อิงตามสภาพทางเศรษฐกิจ และโดยต่ำกว่าอัตราเงินเฟ้อภายในประเทศ ทั้งนี้เพื่อให้รัฐบาลมีสินเชื่อจากระบบการเงินในต้นทุนเงินทุนที่ถูก อย่างไรก็ตามการกำหนดอัตราดอกเบี้ยอัตราลบดังกล่าวก่อให้เกิดการไม่สนับสนุนการออมและทำให้ต้นทุนของสินเชื่อถูกบิดเบือน ไม่มีราคาที่ถูกต้องแน่นอน (non price rationing of credits) นอกจากนี้ อัตราดอกเบี้ยที่แท้จริงทางลบยังเป็นการส่งเสริมให้รัฐวิสาหกิจหาแหล่งเงินทุนโดยการกู้ยืมเงินจากธนาคารได้อย่างง่ายดายและเพิ่มมากขึ้น (Roselyne Joyeux et al. 1997: 214) จนถึงวันที่ 1 กรกฎาคม 1989 ได้มีการประกาศใช้อัตราดอกเบี้ยที่แท้จริงทางบวก (positive interest rate) โดยกำหนดให้มีอัตราสูงกว่าอัตราเงินเฟ้อภายในประเทศ อัตราดอกเบี้ยเงินกู้สูงกว่าเงินฝาก และ อัตราผลตอบแทนเงินฝากระยะยาวสูงกว่าระยะสั้น

การปฏิรูปอัตราดอกเบี้ยในปี 1989 นี้เป็นผลจากความต้องการของรัฐบาลในการส่งเสริมให้อัตราดอกเบี้ยกลายเป็นเครื่องมือในการควบคุมการเปลี่ยนแปลงของปริมาณเงิน โดยเฉพาะในการควบคุมปริมาณความต้องการสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินภายในประเทศ นอกจากนี้ อัตราดอกเบี้ยที่แท้จริงทางบวกที่เป็นความต้องการของรัฐบาลในการกระตุ้นให้เกิดมีการออมภายในประเทศเพิ่มสูงขึ้น (Roselyne Joyeux et al. 1997: 214) อัตราดอกเบี้ยใน สปป. ลาวเริ่มมีการเคลื่อนไหวอย่างเสรีตามตลาดได้มากขึ้นหลังจากที่ธนาคารแห่ง สปป. ลาวได้ประกาศนโยบายอัตราดอกเบี้ยเสรี (interest rate liberalization) ในปี 1991 นโยบายดังกล่าวทำให้ธนาคารพาณิชย์สามารถกำหนดอัตราดอกเบี้ยได้เอง (อย่างไรก็ตามจะต้องอยู่ภายใต้การดูแลและควบคุมให้อัตราดอกเบี้ยเป็นไปตามขอบเขตที่ธนาคารแห่ง สปป. ลาว) (BOL, 1992: 28)

อัตราดอกเบี้ยทุกประเภทได้ถูกกำหนดโดยธนาคารแห่ง สปป. ลาวจนถึงปี 1993 ธนาคารแห่ง สปป. ลาวได้ดำเนินนโยบายอัตราดอกเบี้ยเสรีอย่างต่อเนื่อง และได้ประกาศยกเลิกการควบคุมอัตราดอกเบี้ยโดยกำหนดเพียงเพดานอัตราดอกเบี้ยเงินฝากต่ำสุดร้อยละ 12 และอัตราดอกเบี้ยเงินกู้และเงินกู้ยืมเบิกเกินบัญชี (O/D) สูงสุดร้อยละ 24 และ 28 ตามลำดับ สาเหตุของการยกเลิกการควบคุมอัตราดอกเบี้ยอัตราดอกเบี้ยเกือบทุกประเภทก็เพื่อให้เป็นการประกันผลประโยชน์ของอัตราแลกเปลี่ยนทำให้เกิดการแข่งขันกันในการระดมเงินออมและการจัดสรรเงินทุนภายในประเทศของระบบธนาคารให้มีประสิทธิภาพ และมีการขยายตัวอย่างก้าวหน้าของระบบธนาคารในอนาคต (Bousbong Souvannavong, 1994: 103)

แผนภาพ 3.5 ระยะเวลาการปฏิรูประบบอัตราดอกเบี้ยใน สปป. ลาว 1970-2001



ปี 1994 ในระหว่างที่ธนาคารแห่ง สปป. ลาวได้ดำเนินการกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ยเงินฝากและเงินกู้ในระดับดังกล่าวให้กับธนาคารพาณิชย์ภายในประเทศ อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ยืมเบิกเกินบัญชีได้ถูกปรับขึ้นเป็นร้อยละ 30 และในปี 1995 ธนาคารแห่ง สปป. ลาวได้เพิ่มเพดานอัตราดอกเบี้ยเงินฝากต่ำสุดขึ้นจากร้อยละ 12 เป็นร้อยละ 16 และเพดานอัตราดอกเบี้ยเงินกู้เบิกเกินบัญชีจากร้อยละ 30 เป็นร้อยละ 35 จนถึงเดือนมิถุนายน 1995 ธนาคารแห่ง สปป. ลาวได้ประกาศยกเลิกการกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ยเงินกู้สูงสุดให้กับธนาคารพาณิชย์ภายในประเทศอย่างขาดตัว (ADB, 1998: 11) ในขณะที่เพดานอัตราดอกเบี้ยเงินฝากต่ำสุดยังถูกควบคุมจนถึงปี 1996 ธนาคารแห่ง สปป. ลาวจึงทำการประกาศยกเลิกการควบคุม ทำให้อัตราดอกเบี้ยใน สปป. ลาว เปลี่ยนแปลงตามภาวะเศรษฐกิจและการตลาด และทำให้กลายเป็นระบบอัตราดอกเบี้ยเสรีอย่างเต็มตัวครั้งแรกของ สปป. ลาว การยกเลิกเพดานอัตราดอกเบี้ยดังกล่าวเนื่องจากเพื่อสนับสนุนให้ระบบการเงินมีการแข่งขันกันโดยเสรีในระบบตลาดเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะการแข่งขันกันในระบบธนาคารที่เป็นตลาดเงินทุนที่สำคัญใน สปป. ลาว (Roselyne Joyeux et al. 1997: 198)

นโยบายอัตราดอกเบี้ยเสรีในปี 1996 ถูกดำเนินการได้ไม่นาน ธนาคารแห่ง สปป. ลาวก็กลับมาควบคุมอัตราดอกเบี้ยอีกครั้งในปี 1998 เมื่อ สปป. ลาวประสบปัญหาเงินเฟ้อที่รุนแรง (Hyper Inflation) ถึงร้อยละ 141.9 (ค่า CPI ในเดือนธันวาคม) ทั้งนี้เนื่องจากเป็นผลข้างเคียงของวิกฤติการเงินและเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชีย และผลจากการปล่อยสินเชื่อเพื่อการลงทุนสร้างชนประทานของรัฐบาลแล้ว ยังเป็นผลจากปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นร้อยละ 113.2 และสินเชื่อแก่ภาคเอกชนเพิ่มขึ้นร้อยละ 87.9 ราคาผลิตภัณฑ์อาหารเพิ่มขึ้น (อาหารมีสัดส่วนเกือบครึ่งหนึ่งในรายการสินค้าของดัชนีราคาผู้บริโภค) ทำให้ CPI สูงขึ้นและทำให้เงินเฟ้อสูงตาม และนอกจากนี้ค่าสกุลเงินกีบภายในประเทศอ่อนค่าลงทำให้ราคาสินค้านำเข้าสูงขึ้น (มากกว่าร้อยละ 50 ของสินค้านำเข้าอยู่ในรายการดัชนีผู้บริโภค) ทำให้ CPI เพิ่มขึ้น (ADB, 1998: 7-8) ดังนั้นธนาคารแห่ง สปป. ลาวจึงออกคำสั่งแนะนำให้ธนาคารพาณิชย์เพิ่มอัตราดอกเบี้ยเงินฝากต่ำสุดสองระยะ คือระยะแรกเพิ่มจากร้อยละ 16 เป็น 19 และระยะที่สองเพิ่มจากร้อยละ 19 เป็น 22 (เป็นการกลับมาควบคุมอัตราดอกเบี้ยอีกครั้งหลังจากที่ประกาศอัตราดอกเบี้ยเสรี อนุญาตธนาคารพาณิชย์กำหนดเองตามสภาวะตลาดตั้งแต่ปี 1995-1996) กำหนดปริมาณการให้สินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ไม่ให้เกินร้อยละ 10 ของยอดสินเชื่อรวมสิ้นปี 1997 และในแต่ละเดือนของปี 1998 (ADB, 1998: 11)

ตั้งแต่นั้นมาอัตราดอกเบี้ยได้ถูกควบคุมโดยธนาคารแห่ง สปป. ลาวอีกครั้งเพื่อดูแลสภาพทางเศรษฐกิจให้เป็นไปในทิศทางที่ต้องการ ในช่วงปี 1999-2001 ธนาคารแห่ง สปป. ลาวได้มีการปรับเปลี่ยนอัตราแลกเปลี่ยนหลายครั้ง อาทิ เพิ่มอัตราดอกเบี้ยเงินฝากและเงินกู้ขึ้นร้อยละ 2-4 กล่าวได้ว่าอัตราดอกเบี้ยได้กลายเป็นหนึ่งในเครื่องมือทางการเงินที่สำคัญของธนาคารแห่ง สปป. ลาว ในการควบคุมปริมาณเงินและการดำเนินนโยบายการเงินภายในประเทศ โดยปัจจุบันทางกฎหมายมาตราที่ 39 ธนาคารแห่ง สปป. ลาวมีหน้าที่ในการกำหนดอัตราดอกเบี้ย 2 อย่างคือ

1. อัตราดอกเบี้ยสำหรับการซื้อพันธบัตรที่นำมาขายลดราคา หรืออัตรารับซื้อส่วนลด (rediscount rate)
2. อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ระหว่างธนาคาร (over draft / inter bank interest rate) โดยในปี 2001 กำหนด อัตราประจำปีร้อยละ 20 กรณีกู้ยืมภายในระยะ 5 วัน ร้อยละ 30 กรณีกู้ยืมมากกว่า 5 วัน ภายใต้การควบคุมดูแลของธนาคารแห่ง สปป. ลาว ในขณะที่ธนาคารพาณิชย์อนุญาตให้ใช้อัตราดอกเบี้ยดังกล่าวในการกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินฝากและเงินกู้แก่ลูกค้าของตน กรณีที่เศรษฐกิจมีเสถียรภาพ ธนาคารแห่ง สปป. ลาวจะปล่อยให้ธนาคารพาณิชย์กำหนดอัตราดอกเบี้ยเองตามกลไกตลาด (กระทรวงยุติธรรม, 1999: 327)

### 5) การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (foreign direct investment)

ในปี 1988 กฎหมายว่าด้วยการลงทุนต่างประเทศได้กำหนดให้คณะกรรมการบริหารการลงทุนต่างประเทศ (Foreign Investment Management Committee: FIMC) เป็นศูนย์กลางการให้บริการทางด้านข้อมูล กระตุ้น และ ส่งเสริม ไปจนถึงการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการลงทุนจากต่างประเทศ ในวันที่ 14 มีนาคม 1994 กฎหมายการส่งเสริมและการบริหารการลงทุนจากต่างประเทศใน สปป. ลาว ได้รับการปรับปรุงแก้ไขอีกครั้งผ่านการรับรองกฎหมายจากสภาแห่งชาติ และมีผลบังคับใช้ในเดือนมิถุนายนปีเดียวกัน (Rithikone Phoummasack, 2000: 39-40) อิงตามร่างกฎหมายว่าด้วย บทบาทและหน้าที่ของกรมส่งเสริม และดูแลการลงทุนภายในและต่างประเทศ จากคณะกรรมการดูแลการลงทุน-ร่วมกับต่างประเทศและลงทุนภายใน ฉบับเลขที่ 004/ นย ลงวันที่ 18 มกราคม 1999 และจากคณะกรรมการดูแลการลงทุนต่างประเทศ ฉบับเลขที่ 075/ นย ลงวันที่ 27 พฤษภาคม 1993 ได้กำหนดให้คณะกรรมการบริหารการลงทุน (FIMC) มีบทบาทหน้าที่ในการพิจารณา อนุมัติการลงทุน รับรองเอาสัญญาวิสาหกิจผสม ก่อตั้งวิสาหกิจ ให้คำแนะนำ ปรึกษาหารือแก่นักลงทุน ติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานธุรกิจของนักลงทุน พิจารณาและทบทวนการปฏิบัติตามกฎหมายการลงทุนทุกระยะ และเมื่อเห็นว่ามีปัญหาจะต้องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ตกลงในเรื่องมาตรการแก้ไขต่อไป พิจารณาเอกสาร โครงการลงทุน และเป็นผู้ออกใบอนุญาตลงทุน ใบรับรอง และกฎระเบียบการลงทุนต่าง ๆ แก่นักลงทุน

ตาราง 3.3 มูลค่าการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศใน สปป. ลาวปี 1988-1996

Sector Activity	1988-1996			1998-2001		
	Projects	Capital Cost	Percentage	Projects	Capital Cost	Percentage
Agriculture	82	130,440,496	1.86	89	125,000,000	1.76
Textile and Garment	78	73,033,130	1.04	90	87,000,000	1.22
Industrial and Handicraft	133	473,058,358	6.74	167	545,000,000	7.67
Wood Processing	37	167,632,632	2.39	38	169,000,000	2.38
Mining	33	139,460,264	1.99	31	136,000,000	1.91
Trade	112	67,632,811	0.96	127	71,000,000	1
Hotel and Tourism	34	600,628,232	8.56	46	610,000,000	8.59
Bank and Insurances	12	83,800,000	1.19	12	83,000,000	1.17
Consultant Services	33	7,098,540	0.1	41	7,000,000	0.1
Other Services	144	65,374,169	0.93	157	70,000,000	0.99
Construction Company	39	64,761,566	0.91	38	63,000,000	0.89
Telecom and Transport	16	637,655,997	9.1	17	638,000,000	8.98
Energy	7	4,500,820,000	64.2	7	4,500,000,000	63.34
Total	760	7,011,396,195	100	860	7,112,000,000	100

ที่มา : Foreign Investment Management and Committee (FIMC), 1997

จากข้อมูลการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ วันที่ 7 ธันวาคม 1988 ถึง 23 พฤษภาคม 2001 มีมูลค่าเพิ่มขึ้นประมาณ 7,112 ล้านดอลลาร์ (จากเดิมช่วงปี 1988-1996 มีมูลค่าการลงทุน 7,0011 ล้านดอลลาร์) (ตารางที่ 3.3) ประกอบด้วย 860 โครงการ ในนั้นเป็นโครงการที่ สปป. ลาว ร่วมถือหุ้นกับต่างประเทศมีมูลค่าประมาณ 1,037 ล้านดอลลาร์ (ร้อยละ 14.6 ของเงินลงทุนทั้งหมด) และส่วนที่เหลือ 5,805 ล้านดอลลาร์เป็นโครงการที่ต่างประเทศถือหุ้น ร้อยละร้อย คิดเป็นสัดส่วนต่อการลงทุนรวมร้อยละ 85.4 (ประชาชน, 20 กันยายน 2001)

มีการลงทุนมากกว่า 10 แขนงที่สำคัญ เช่น เขื่อนไฟฟ้าน้ำตกมี 7 โครงการ มีมูลค่าสูง 4,500 ล้านดอลลาร์ (ร้อยละ 63.3 ของมูลค่าการลงทุนทั้งหมด) โครงการลงทุนด้านโทรคมนาคมและการขนส่งมี 17 โครงการ มูลค่า 638 ล้านดอลลาร์ (ร้อยละ 9 ของมูลค่าการลงทุนทั้งหมด) แขนงการ โรงแรม การท่องเที่ยวมี 46 โครงการมูลค่า 610 ล้านดอลลาร์ และแขนงการ อุตสาหกรรมและหัตถกรรมมี 167 โครงการ มูลค่า 545 ล้านดอลลาร์ เป็นต้น (ตารางที่ 3.3)

มีมากกว่า 30 ประเทศที่เข้ามาลงทุน โดยเฉพาะกลุ่มประเทศในเอเชีย (Rithikone Phoummasack, 2000: 79) ประเทศไทย ซึ่งร่วมลงทุนเกือบทุกแขนงการผลิตตั้งแต่ทางด้านการเกษตร ไปจนถึงอุตสาหกรรม และการผลิตพลังงาน ไฟฟ้า การที่นักลงทุนไทยให้ความสนใจไปลงทุนใน สปป. ลาวมากกว่านักลงทุนประเทศอื่น เนื่องจากประเทศทั้งสองมีพรมแดนติดกัน มีการค้าใกล้ชิดกันมานานตั้งแต่ยุคสมัยประวัติศาสตร์ มีความใกล้ชิดทางด้านเชื้อชาติ ภาษา และวัฒนธรรม นักธุรกิจไทยส่วนใหญ่ลงทุนในภาคการผลิตที่ไม่ได้ใช้ต้นทุนและเทคโนโลยีระดับสูงเกินไป อาทิ การลงทุนเกี่ยวกับไม้ ธุรกิจบริการ สินค้าอุปโภคบริโภคต่าง ๆ เป็นต้น (สุรัชย์ ศิริไกร, 2542: 273) ตั้งแต่ปี 1988-2001 มีถึง 268 ไทยมีโครงการลงทุนโดยตรงใน สปป. ลาวรวมมูลค่า 3,934 ล้านดอลลาร์ สหรัฐอเมริกาเป็นอันดับสอง (ลงทุนด้านการผลิตกระแสไฟฟ้ามีโครงการรวมทั้งสิ้น 47 โครงการคิดเป็นมูลค่า 1,490 ล้านดอลลาร์) รองลงมาได้แก่ เกาหลีใต้ (ลงทุนด้านการผลิตกระแสไฟฟ้า มี 42 โครงการ มูลค่าลงทุน 636 ล้านดอลลาร์) (ประชาชน, 20 กันยายน 2001)

#### 6) ปัญหาความยากจน (poverty)

ถึงแม้ว่ารัฐบาลแห่ง สปป.ลาว ได้รับผลสำเร็จอย่างมากในการบริหารเศรษฐกิจของประเทศภายใต้หลักกลไกเศรษฐกิจใหม่ (new economic mechanism) ที่ได้เริ่มนำเข้ามาใช้ตั้งแต่ปี 1986 ทำให้อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศสูงถึงร้อยละ 7 ของมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศแล้วก็ตาม ปัญหาความยากจนและความไม่เท่าเทียมกันในสังคมยังคงเพิ่มมากขึ้น ในปี 2001 มีการกำหนดมาตรฐานความยากจน ครอบครัวยากจน คือ ครอบครัวที่มีรายได้รวมกันทั้งหมดต่ำกว่า 85,000 กีบ ตามระดับราคาปี 2001 ซึ่งเงินจำนวนนี้สามารถซื้อได้เพียงข้าวสารประมาณ 16 กิโลกรัมต่อคนต่อเดือนเท่านั้น ซึ่งไม่สามารถซื้ออย่างอื่นเพิ่มเติมได้เช่น เสื้อ

ผ้า ที่อยู่อาศัย ทุนเพื่อการศึกษา และการรักษาโรค เป็นต้น (ประชาชน, 6 กรกฎาคม 2001) ในปี 1993 เส้นความยากจน (poverty line) พิจารณาจากรายจ่ายในการบริโภคสินค้าขั้นพื้นฐาน โดยเฉพาะอาหารและเครื่องใช้ที่จำเป็น พบว่าร้อยละ 46 ของประชากรตกอยู่ในสภาวะยากจน ในปี 1996 เหลือเพียงร้อยละ 35 ของประชากร ขณะที่ในเมืองหลวงมีเพียงร้อยละ 24 เท่านั้น ในปี 1997 ความยากจนลดลงเหลือร้อยละ 38.6 ของประชากรเท่านั้น (ADB, 2000b: 2-3)

ช่วงว่างระหว่างสังคมเมืองและชนบท พบว่ามีอัตราความยากจนที่ห่างกันสูงทำให้เกิดช่องว่างทางสังคมเป็นอย่างมาก ในปี 1997 ค่าใช้ในการบริโภคเฉลี่ยในเมืองมีสูงถึงร้อยละ 74 บนเส้นความยากจนในขณะที่ในชนบทมีเพียงร้อยละ 12 เท่านั้น (Curtis, S and Jon. W, 1997: 15) ในปี 1997 มีดัชนีจินี (gini index) ที่แสดงความไม่เท่าเทียมกันในสังคมโดยวัดจากการบริโภคต่อหัว (per capita consumption) ร้อยละ 35.7 เทียบกับปี 1992 มีเพียงร้อยละ 28.6 เท่านั้น นอกจากนี้ปัญหาความยากจนยังกระจายทั่วภูมิภาค มากที่สุดร้อยละ 52.5 ในภาคเหนือ และร้อยละ 34.9 และ 38.4 ในภาคกลางและภาคใต้ ตามลำดับ ส่วนกำแพงนครเวียงจันทน์มีคนจนเพียงร้อยละ 12.2 เท่านั้น (ตาราง 3.4) (ADB, 1999: 2-3) และหากมองปัญหาความยากจนตามสาขาอาชีพพบว่ามีความยากจนมากสุดในกลุ่มอาชีพทำนาทำไร่ร้อยละ 53 ของประชากร (Curtis, S and Jon. W, 1997: 15)

ตารางที่ 3.4 อัตราความยากจนใน สปป. ลาว ปี 1993 – 1998

	1992/1993			1997/1998		
	Urban	Rural	Total	Urban	Rural	Total
Vientiane	22.5	30.1	24.4	16.7	4.5	12.2
Northern	48.9	60.4	58.4	43.3	53.5	52.5
Central	37.4	39.9	29.5	27.7	35.9	34.9
Southern	27.6	49.6	38.4	35.8	38.7	38.4
Lao P.D.R	33.1	48.7	45	26.9	41	38.6

ที่มา : Country Economic Review. ADB, 2001

สาเหตุของปัญหาความยากจนและปัญหาช่องว่างทางสังคม เนื่องจากประชากรมีรายได้ต่ำ ขาดโอกาสทางการศึกษา สาธารณสุขระดับต่ำ ขาดแคลนอาหารเพื่อการบริโภค และการขาดระบบสาธารณูปโภคที่ดี อาทิ ไฟฟ้า น้ำกินน้ำใช้ที่สะอาด ระบบชลประทานและถนนที่ไม่สามารถเข้าถึงตลาด (ADB, 1999 : 3) ในปี 1996 กลุ่มคนจนร้อยละ 44 ได้รับการศึกษาระดับประถม (ร้อยละ 78 ในกลุ่มคนรวย) ร้อยละ 4 ระดับมัธยม (ร้อยละ 28 ในกลุ่มคนรวย) และมีเพียงร้อยละ 1 ระดับมัธยมปลาย นอกจากนั้นยังพบว่าพวกเขาเหล่านี้ไม่มีหนังสือเรียนที่และครูอาจารย์ที่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ดังนั้นศักยภาพของเด็กในชนบทจึงค่อนข้างต่ำ (ADB, 2000b : 3)

เช่นเดียวกันระบบสาธารณสุขยังไม่สามารถเข้าไปถึงกลุ่มคนจนมากนัก มีเพียงร้อยละ 8 ของกลุ่มคนจนที่ได้ใช้บริการทางสาธารณสุข (ร้อยละ 22 ในกลุ่มคนรวย) ในขณะที่ร้อยละ 90 ของกลุ่มคนจนรักษาโรคด้วยตัวเอง (self-medication) นอกจากนี้ จากการศึกษาของสหพันธ์แม่หญิงลาว (The Lao Women's Union) เกี่ยวกับเพศและความยากจนพบว่า เพศหญิงมีแนวโน้มที่จะทำงานหนักกว่าเพศชาย และเมื่อชายทำงานน้อยกว่าหญิงจึงทำให้เกิดปัญหาทางานสำเร็จล่าช้ากว่ากำหนดอันเป็นส่วนสำคัญในการนำไปสู่ปัญหาความยากจน โดยเฉพาะในชนบทและกลุ่มชนเผ่าต่าง ๆ (ethnics) (Keoxoumphou, 2001)

วิกฤตการณ์ทางการเงินและเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียก็มีผลกระทบต่อปัญหาความยากจนอย่างยิ่งเช่นกัน วิกฤตการณ์นี้ทำให้เกิดเงินเฟ้อในระดับตัวเลขสามหลัก (Triple Digit) รายได้ที่แท้จริง (Real Income) ของประชาชนจึงลดลง (ณ ระดับรายได้เท่าเดิมแต่ราคาสินค้าและบริการเพิ่มขึ้น) กำลังซื้อลดลงทำให้ประชาชนไม่สามารถจัดหาอาหารและสิ่งของเครื่องใช้ที่จำเป็นขั้นพื้นฐานได้ ต้นทุนทางการศึกษาเพิ่มสูงขึ้น ยารักษาโรคมียาราคาแพงขึ้น ความต้องการแรงงานน้อยลงและเกิดการว่างงานเพิ่มมากขึ้น แรงงานลาวในต่างประเทศ (โดยเฉพาะประเทศไทย) มีผลกระทบการทะลักเข้าของแรงงานกลับถิ่นของประเทศไทยเอง (World Bank, 1999: 4) ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากวิกฤตการณ์ครั้งนี้ล้วนแต่มีผลกระทบต่อภาวะความยากจนให้เพิ่มขึ้น

รัฐบาลได้เล็งเห็นความสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจไปพร้อม ๆ กับการลดความยากจนในประเทศ จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติระยะ 10 และ 20 ปี รัฐบาลได้วางเป้าหมายการลดปัญหาความยากจนให้หมดสิ้น (eradicate absolute poverty) ให้ได้ในปี 2010 และได้กำหนดเป้าหมายให้ประเทศหลุดพ้นจากการเป็นประเทศด้อยพัฒนาให้ได้ในปี 2020 โดยผ่านกระบวนการพัฒนาที่ยั่งยืน และเป็นธรรมทั่วประเทศ (sustained growth with equity) เจริญพัฒนาใน 3 ด้านที่สำคัญคือ 1. การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (human resource development) 2. การเข้ามามีส่วนร่วมสาธารณะ (public participation) และ 3. การพัฒนาชนบท (rural development) ในแผนงานการสาธิตรูปโภคพื้นฐาน รัฐบาลให้ความสำคัญในการสร้างถนนเพื่อให้มีการติดต่อทำการค้าได้สะดวก ปรับปรุงการไฟฟ้า การประปา และการสื่อสารให้มากขึ้น ในแผนงานเกษตร รัฐบาลได้เน้นถึงการจัดสรรน้ำเพื่อการเกษตร การชลประทาน การขยายเนื้อที่เพาะปลูก การพัฒนาระบบปศุสัตว์ การส่งเสริมและให้ความรู้ทางวิชาการ ส่วนในแผนงานการศึกษา รัฐบาลมุ่งที่จะพัฒนาโรงเรียนโดยสร้างโอกาสให้เยาวชนที่ยังเข้าไม่ถึงระบบการศึกษาได้เข้ามาศึกษา พัฒนาการศึกษาระดับสูงเพื่อสร้างแรงงานที่มีฝีมือเข้าในการผลิตและให้บริการ สุดท้ายแผนงานสาธารณสุข เป็นหนึ่งแผนงานที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาความยากจน โดยเร่งพัฒนาระบบสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน ยกกระดับศักยภาพในการรักษาโรคของแพทย์ และการจัดหาวัคซีนให้ทั่วถึง (ประชาชน, 6 กรกฎาคม 2001)



### 3.3 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่ง สปป. ลาว

ตั้งแต่มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติปี 1981-1985 เป็นแผนระยะ 5 ปีฉบับแรก ของ สปป. ลาว โดยได้รับการช่วยเหลือจากประเทศโซเวียตที่ได้ส่งผู้เชี่ยวชาญการวางแผนเศรษฐกิจ เข้ามาในต้นปี 1979 ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมาการกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจของ สปป. ลาว มีหลายปัญหาที่รัฐบาลได้วางแผน และ แก้ไขได้ลุล่วง ในขณะที่เดียวกันยังมีหลายปัญหาที่ยังไม่บรรลุผลสำเร็จจนเป็นที่น่าพอใจ เนื่องจากการวางแผน นโยบายเศรษฐกิจและสังคมที่ยังมีทิศทางไม่แน่นอน และ ชัดเจน และ จากสภาพแวดล้อมทางสังคม การเมือง และเศรษฐกิจที่ยังไม่มีเสถียรภาพในช่วงแรกหลังจากที่ได้สถาปนาประเทศ อย่างไรก็ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจก็ได้รับการปรับปรุง และเริ่มมีทิศทางการพัฒนาที่ชัดเจน โดยเฉพาะ ในช่วงปี 1996-2000 มีหลักในการพัฒนาประเทศที่สำคัญคือ โครงการพัฒนาชนบท (rural development program) และ โครงการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (human resource development program) ทั้งนี้เพื่อที่จะมุ่งเน้นการปลดออกจากปัญหาความยากจนในประเทศโดยถาวร และ ก้าวไปสู่ประเทศที่ไม่มีความช่วยเหลือพัฒนาอีกต่อไปในอนาคต

ในการกำหนดทิศทางเศรษฐกิจที่ผ่านมาได้มีการเปลี่ยนแปลงหลายด้านดังเช่น ช่วงปี 1986-1989 รัฐบาลลาวได้ตั้งเป้าหมายในการกำหนดราคาสินค้า และ การค้าทั้งภายในและภายนอกประเทศให้มีความเสรี (liberalize prices and trade) มากยิ่งขึ้น ดังนั้น การผลิต การบริโภค และการลงทุนจะสามารถขยายตัวเพิ่มขึ้นภายใต้ระบบการค้าเสรีตามการเคลื่อนไหวของตลาด ต่อมาในช่วงปี 1990-1991 การบริหารเศรษฐกิจของ สปป. ลาว ได้มุ่งเน้นในเรื่องของระบบสินเชื่อที่รัดกุม (tight credit) และ ดำเนินนโยบายอัตราดอกเบี้ยสูงเพื่อที่จะควบคุมอัตราเงินเฟ้อที่เกิดขึ้น ในช่วงต้นปี 1989 อันเนื่องมาจากการปล่อยเสรีของระดับราคาสินค้า และ อัตราค่าจ้างภายในประเทศ ในปี 1991 รัฐบาลได้ดำเนินการรัดกุมของนโยบายการเงิน และ หันมาใช้ นโยบายการคลังเพิ่มมากขึ้น ทำให้รายรับของรัฐบาลเพิ่มขึ้นอย่างไรก็ตามก็ยังเกิดมีรายจ่ายของรัฐบาลที่เพิ่มขึ้นตามด้วย ในขณะเดียวกันการปฏิรูปโครงสร้างได้เป็นหน้าที่สำคัญที่จะต้องดำเนินการ อาทิ ปฏิรูประบบธนาคารและ พัฒนาเครื่องมือของนโยบายการเงิน การปล่อยเสรีทางด้านราคาและการค้า และ กำหนดหลักเกณฑ์การลงทุนให้แก่ภาคเอกชนอย่างเหมาะสม เป็นต้น และในช่วงปี 1992-1993 รัฐบาลได้สืบต่อดำเนินการเกี่ยวกับการคลัง อาทิ การปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ และ เอกชน การกำหนดหลักเกณฑ์การลงทุนให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น สร้างระบบการคลังแห่งชาติ ที่ดี และ กำหนดการดำเนินการและกฎหมายงบประมาณให้เป็นเอกภาพและรวมศูนย์ (centralization) (Chi Do Pham, 1994 : 15)

ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน สปป. ลาว มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทั้งหมด 5 ฉบับซึ่งมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

### 3.3.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 ปี 1981-1985

เป็นแผนฉบับแรกของประเทศโดยความร่วมมือและให้คำปรึกษาจากนักเชี่ยวชาญทางการวางแผน สหภาพโซเวียต (สุรชัย สิริไกร, 2542 : 179) โดยรัฐบาลได้เน้นการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจากส่วนกลาง (central command) เน้นในการบูรณะฟื้นฟู และจัดการกิจกรรมเดิมที่ถูกละทิ้งในสมัยสงคราม และปรับปรุงประเทศให้มีการขยายตัว ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

- เพิ่มคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้นภายในปี 1985 โดยทุกคนจะมีข้าวบริโภคปีละ 350 กิโลกรัม
- สร้างระบบคมนาคมที่มีประสิทธิภาพ และสร้างทางรถไฟเชื่อมต่อประเทศเวียดนาม
- สร้างอุตสาหกรรมขนาดเล็ก และขนาดกลางเพื่อแปรรูปสินค้าทางการเกษตร
- เปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจภาคหลักที่ไม่เป็นสังคมนิยมให้เป็นรูปลักษณะสังคมนิยม
- ฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ของพรรคและผู้ดูแลรับผิดชอบทางเศรษฐกิจ

### 3.3.2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 2 ปี 1986-1990

มีการเปลี่ยนแปลงทิศทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจ โดยมุ่งการปฏิรูปเศรษฐกิจในประเทศ ภายใต้ “หลักกลไกเศรษฐกิจใหม่” (new economic mechanism: NEM) เข้ามาใช้ เพื่อกำหนดเป็นนโยบายหลักในการพัฒนาประเทศ และ ประกาศใช้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่สอง ในปี 1986 โดยการเกษตรเป็นงานอันดับแรกที่ต้องเร่งผลักดันให้ขยายตัว (สนมพรรณ วรวิเชียร วงษ์, 2544: 99-111) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 2 มีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

- เพิ่มปริมาณการผลิตอาหารเป็น 2.0-2.2 ล้านตันภายในปี 1990
- เพิ่มปริมาณการตัดไม้ให้ได้ 500,000 ลูกบาศก์เมตรต่อปี และลดการทำไร่เลื่อนลอยลง
- เพิ่มผลผลิตอุตสาหกรรมร้อยละ 90
- เพิ่มมูลค่าการส่งออกเป็นสองเท่า ยกเว้นมูลค่าของกระแสไฟฟ้า
- ปรับปรุงระบบคมนาคมขนส่ง (ถนนหมายเลข 8 9 และ 10 ที่ไปสู่ประเทศเวียดนาม และ หมายเลข 13 ที่เชื่อมระหว่างภาคเหนือถึงภาคใต้และไปสู่ประเทศกัมพูชา)

รัฐบาลได้เน้นการปฏิรูปเศรษฐกิจผ่านหลักกลไกเศรษฐกิจใหม่ภายใต้ 3 ประการ คือ การใช้หลักการทำบัญชีต้นทุน (principles of cost accounting) หลักการเลี้ยงตัวเอง (self financing) และ การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองท้องถิ่นและหน่วยงานพื้นฐาน (สุรชัย สิริไกร, 2542: 201) อย่างไรก็ตามการดำเนินการทางเศรษฐกิจภายใต้หลักกลไกเศรษฐกิจใหม่นี้จะบรรลุผลได้ก็ต่อเมื่อมีการปรับปรุงระบบราคา การค้า ระบบการเงินและการธนาคาร รวมไปถึงระเบียบ กฎหมาย ทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองอย่างรอบครอบและเหมาะสม

### 3.3.3 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 ปี 1991-1995

หลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงทิศทางการเศรษฐกิจอย่างชัดเจน ทำให้เกิดความเชื่อมั่นจากเอกชน และนักลงทุนต่างประเทศเพิ่มมากขึ้น สภาแห่งชาติได้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรกในเดือนมีนาคม 1991 มีการปฏิรูปภาคการเงิน โดยเฉพาะการอนุญาตให้เอกชนเข้ามาลงทุนธุรกิจการธนาคาร (ธนาคารพาณิชย์) ธนาคารพาณิชย์ในต่างประเทศสามารถเข้าเปิดสาขาในเวียงจันทน์ได้ (สุรัชย์ ศิริไกร, 2542: 234-235) ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 มีสาระที่สรุปได้ดังนี้

- กำหนดนโยบายการส่งเสริมการค้าภายในประเทศ
- พัฒนากลไกตลาดให้มีประสิทธิภาพโดยอาศัยระบบข่าวสารเพื่อช่วยให้การกำหนดราคาสินค้าสามารถทำได้เหมาะสม
- นโยบายที่จะไม่มีการแทรกแซงของรัฐบาลในธุรกิจของเอกชน ในทางกลับกันจะคอยดูแลและส่งเสริมให้การดำเนินธุรกิจของเอกชนมีความสะดวกและปลอดภัยมากขึ้น
- เร่งแก้ไขปัญหารัฐวิสาหกิจ แปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เอกชนเข้ามาบริหารมากขึ้น
- เสริมสร้างความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านและต่างประเทศ ทางด้านการค้า
- ส่งเสริมการผลิตภายในประเทศเพื่อการเพิ่มปริมาณและรายได้ให้กับประชาชน
- ยกเลิกการผูกขาดการค้าระหว่างประเทศ (การนำเข้า-ส่งออก) โดยบริษัทของรัฐบาล

### 3.3.4 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 ปี 1996-2000

จากแผนฉบับที่ 3 ที่ผ่านมามีผลสำเร็จในหลายด้าน อาทิ อัตราเงินเฟ้อลดลงเหลืออยู่ที่ประมาณร้อยละ 15-17 การคมนาคมมีการพัฒนาที่ดีขึ้น(การสร้างสะพานมิตรภาพลาว-ไทย ที่ได้รับความช่วยเหลือจากประเทศออสเตรเลีย ที่เป็นผลดีต่อ สปป. ลาวที่ต้องการเป็นศูนย์กลางทางการค้าและการคมนาคมระหว่างประเทศ) ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 นี้จึงได้ดำเนินการต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฉบับที่ 3 ภายใต้การช่วยเหลือจากโครงการพัฒนาประเทศของสหประชาชาติ (United Nations Development Program: UNDP) และธนาคารพัฒนาเอเชีย(Asian Development Bank: ADB) เข้ามาช่วยเหลือกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจระยะยาวตั้งแต่ปี 1993-2000 (สุรัชย์ ศิริไกร, 2542: 262-263) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับ 4 มีแผนงานปฏิบัติระยะสั้นตั้งแต่ปัจจุบันถึงปี 2000 ในการพัฒนาประเทศโดยมุ่งพัฒนาในภาคการผลิตส่วนต่าง ๆ ที่สำคัญ คือ 8 แผนงานยุทธศาสตร์<sup>6</sup> (eight priorities) ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

<sup>6</sup> บทสัมภาษณ์ ดร. สุพันธ์ แก้วมีไชย, อธิบดีสถาบันวิจัยเศรษฐกิจแห่งชาติ (National Economic Research Institute) กรมแผนการแห่งรัฐ (State Planning Committee) เวียงจันทน์ : วันที่ 12 เมษายน 2545 เวลา 10.30 น

1. ผลผลิตทางด้านอาหารและและธัญพืช (food and grain production) ให้มีความเพียงพอ และเหลือไว้ทำการค้า โดยเฉพาะเพื่อการส่งออก
2. ทำการผลิตเพื่อการค้า (commercial production) สนองความต้องการของตลาดภายในและต่างประเทศ โดยเฉพาะการเพิ่มผลผลิตทางอุตสาหกรรม และผลิตไฟฟ้าพลังน้ำ
3. เสถียรภาพทางการเพาะปลูกและทำไร่เลื่อนลอย (shifting cultivation stabilization) เพื่อรักษาสภาพธรรมชาติ โดยเฉพาะป่าไม้ที่เป็นสมบัติอันมีค่าและเป็นต้นน้ำที่สำคัญ ส่งเสริมประชาชนหันมาทำการเลี้ยงสัตว์และงานหัตถกรรมแทนการทำไร่เลื่อนลอย
4. การพัฒนาชนบท (rural development) เพื่อแก้ปัญหาการเคลื่อนย้ายของแรงงานในต่างจังหวัดเข้าสู่ตัวเมือง โดยลงทุนด้านสาธารณูปโภคในเขตชนบทห่างไกลเพิ่มขึ้น
5. การพัฒนาสาธารณูปโภค (infrastructure development) เพื่อส่งเสริมการค้าเสรีทั้งภายในและต่างประเทศ พัฒนาระบบคมนาคม เพื่อให้ประเทศที่ไม่มีทางออกสู่ทะเล (land lock) กลายเป็นศูนย์เชื่อมต่อทางการค้า การลงทุนในภูมิภาคได้ (land link)
6. สร้างความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศ (external economic relations) เพื่อส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ แข่งขันเพื่อรับทุนช่วยเหลือจากต่างประเทศเพิ่มขึ้น
7. การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (human resources development)
8. การพัฒนาภาคการบริการ (services development) ปรับปรุงโครงสร้างการให้บริการ ทางด้านการท่องเที่ยว การขนส่งสินค้า การบริหารทางธุรกิจอื่น ๆ เป็นสำคัญ

เห็นว่าแผนงานยุทธศาสตร์ 1 2 และ 8 เน้น ภาคการผลิต อาทิ พัฒนาระบบการเกษตร การป่าไม้ อุตสาหกรรม หัตถกรรม และการบริการ ซึ่งจะต้องผ่านการบริหารในระดับกระทรวง ส่วนแผนงานยุทธศาสตร์ 3 และ 4 เน้นถึงการ ส่งเสริมให้ชนบทมีการพัฒนาและขยายตัวเท่า ๆ กับตัวเมือง ให้มีความสำคัญทุกระดับการบริหาร อาทิ ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ และระดับหมู่บ้าน แผนงานยุทธศาสตร์ 7 เน้นด้าน การศึกษา ให้ประชาชนมีความรู้ความสามารถ กลายเป็นแรงงานฝีมือ และทำให้มีรายได้เพิ่มมากขึ้น ส่วนแผนงานยุทธศาสตร์ 5 และ 6 เน้นความสัมพันธ์ทั้ง ภาคขนส่ง ที่เชื่อมต่อกับประเทศแถบชายแดน และเน้น การร่วมมือเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจระหว่างประเทศ โดยเฉพาะการก้าวสู่ระบบการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) และเข้าเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก (WTO) ในอนาคต (Government Report, 1997: 21) แผนงาน 8 แผนนี้จะต้องใช้งบประมาณทั้งหมด 3,500,000 ล้านบาท และคาดว่าจะใช้งบประมาณของรัฐประมาณ 1,400,000-1,500,000 ล้านบาท (ร้อยละ 43) ส่วนที่เหลือเป็นการกู้ยืมจากต่างประเทศ (สนมพรรณ วรวิเชียรวงษ์, 2544: 99-111)

### 3.3.5 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 ปี 2001-2005

แผนพัฒนาเศรษฐกิจระยะ 5 ปีฉบับที่ 5 ได้กำหนดวัตถุประสงค์เพื่อรักษาเสถียรภาพทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ มีสาระสำคัญดังนี้ (กรมแผนการ, 2001: 12-29)

- ปี 2005 จะลดความยากจนลงอย่างน้อยครึ่งหนึ่งของความยากจนที่มีในปัจจุบันปี 2001
- อุปทานข้าว และผลผลิตเพื่อการบริโภคจะต้องมีอย่างเพียงพอในทั่วประเทศ
- แก้ไขปัญหาการทำไร่เลื่อนลอยเพื่อลดการตัดไม้ทำลายป่า และ ยุติการปลูกฝิ่น
- พัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในหลาย ๆ แขนงวิชาเพื่อรับประกันการพัฒนาประเทศที่มีทิศทางสู่ภาคอุตสาหกรรมมากยิ่งขึ้นได้ในอนาคต
- ทางด้านการบริหารการเงิน มีการวางแผนควบคุมอัตราเงินเฟ้อให้ได้ระดับตัวเลขเดียว (one digit) รักษาอัตราแลกเปลี่ยน ในขณะเดียวกันทางด้านรายจ่าย และการลงทุนของรัฐกำหนดให้ร้อยละ 12-14 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ และมุ่งส่งเสริมให้มีการออมภายในประเทศร้อยละ 6 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ
- มุ่งเน้นสร้างรายรับของรัฐบาลให้สูงขึ้นถึงร้อยละ 18 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ในขณะเดียวกันก็ลดอัตราการขาดดุลบัญชีชำระเงินระหว่างประเทศให้อยู่ในระดับต่ำลงร้อยละ 6 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ
- คาดการณ์ให้ประชาชนมีรายได้ต่อหัวเพิ่มขึ้นถึง 500-500 เหรียญสหรัฐต่อปี

จากการประชุมสภาแห่งชาติสมัยสามัญ ครั้งที่ 8 ว่าด้วยการร่างกฎหมายกำหนดเขตเศรษฐกิจพิเศษ (special zone) ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายที่สำคัญฉบับหนึ่งในการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจของประเทศ โดยกำหนด แขวงสะหวันนะเขต (SavannaKet Province) ตั้งอยู่ทางภาคใต้ของ สปป. ลาว เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ ในโครงการรัฐบาลได้ทำข้อตกลงสร้างสะพานข้ามแม่น้ำโขงแห่งที่ 3 ระหว่างแขวงสะหวันนะเขต และจังหวัดมุกดาหาร (ประเทศไทย) เขตเศรษฐกิจพิเศษนี้ได้แบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ กำหนดเขตที่ 1 ตั้งอยู่ทางทิศเหนือของเมืองคันทะบูลี เป็นพื้นที่รอบสะพานมีเนื้อที่ประมาณ 300 ha ซึ่งจะเป็นเขตอุตสาหกรรมการผลิตเพื่อการส่งออก เขตบริการ เขตการค้าปลอดภาษี เป็นต้น เขตที่ 2 และ 3 หมู่บ้านเซโนและหมู่บ้านแดนสะหวัน มีเนื้อที่ประมาณ 6 ha และ 30 ha ตามลำดับ กำหนดให้เป็นเขตปลอดภาษี (ประชาชน, 17 ตุลาคม 2001) จากบทเรียนการสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศเพื่อนบ้านพบว่า มีผลดีต่อการพัฒนาเป็นอย่างมาก อาทิ ทำให้ประชาชนมีงานทำ มีการฝึกฝนฝีมือ ความรู้ ประสบการณ์และ มีรายได้เพิ่มขึ้น เกิดมีการลงทุนจากต่างประเทศเพิ่มขึ้น นำเอาเทคโนโลยีที่ทันสมัยเข้ามาใช้ในขบวนการผลิต และ เขตดังกล่าวจะกลายเป็นศูนย์กลางทางการค้าในภูมิภาคในอนาคต (ประชาชน, 10 ตุลาคม 2001)

### 3.4 ผลกระทบจากวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจเอเชีย ต่อ สปป. ลาว

วิกฤติการณ์ทางการเงินและเศรษฐกิจเอเชียเกิดขึ้นในปี 1997 เมื่อประเทศไทยประกาศใช้ นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนเงินบาทแบบลอยตัว (float managed) และส่งผลกระทบต่อระบบ เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของกลุ่มประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชีย และ แม้แต่ในกลุ่มประเทศ อื่น ๆ ในโลก (Development Analysis Network, 1999: 59) ในขณะที่ สปป. ลาว กำลังอยู่ในช่วง ของเศรษฐกิจการตลาด (market economy) ซึ่งประเทศไทยไม่เพียงแต่เป็นตลาดการค้าระหว่าง ประเทศแหล่งใหญ่ของ สปป. ลาว เท่านั้น แต่ประเทศไทยยังมีสัดส่วนการลงทุนโดยตรงจากต่าง ประเทศ รายใหญ่อีกด้วย ดังนั้นเมื่อประเทศไทยได้รับผลกระทบทางวิกฤติเศรษฐกิจ สปป. ลาวก็ ย่อมได้รับผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

เมื่อเทียบกับประเทศอื่นในภูมิภาค สปป. ลาวจัดได้ว่าเป็นประเทศที่ได้รับผลกระทบจาก วิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจและการเงินเอเชียน้อยที่สุด (World Bank, March 30, 1999: 4) เนื่องจาก ระบบเศรษฐกิจใน สปป. ลาวยึดติดกับภาคการเกษตร และ เกือบครึ่งหนึ่งเป็นการเกษตรเพื่อยังชีพ เท่านั้น (subsistent activity) นอกจากนี้ สปป. ลาว ยังไม่มีตลาดหลักทรัพย์ ยังมีระบบการใช้จ่าย แบบสินเชื่อ อาทิ พ่อค้ามักจะชำระเป็นเงินสดในการซื้อขายสินค้าระหว่างชายแดน การปลูกบ้าน มักเป็นเงินที่สะสมไว้อย่างเพียงพอก่อนลงมือก่อสร้าง เป็นต้น (Huns U. Luther, 1999: 47) อย่างไรก็ตามวิกฤติการณ์ครั้งนี้มีผลกระทบต่อ สปป. ลาว โดยมีรายละเอียดดังนี้<sup>7</sup>

- ภาคการผลิตที่แท้จริงขยายตัวร้อยละ 6.7 ต่ำกว่าเป้าหมายที่วางไว้ที่ร้อยละ 7-8 ทั้งนี้ เนื่องจากสกุลเงินกีบอ่อนตัว และการลงทุนทั้งภาครัฐ-เอกชนลดลง เกิดปัญหาต้นทุน การผลิต วัตถุดิบ เครื่องมือเครื่องจักรเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรมขยายตัวเพียง ร้อยละ 8.9 อย่างไรก็ตามภาคการบริการยังคงขยายตัวในอัตราร้อยละ 10.6 ซึ่งสูงกว่า เป้าหมายที่วางไว้ที่ร้อยละ 9-10 ทั้งนี้เนื่องจากการท่องเที่ยวใน สปป. ลาวเพิ่มขึ้น
- จากการลดค่าสกุลเงินบาทเทียบกับดอลลาร์สหรัฐร้อยละ 64 และอัตราเงินเฟ้อร้อยละ 12 ในเดือนมิถุนายน ปี 1997- มิถุนายน ปี 1998 ทำให้ค่าสกุลเงินกีบเมื่อเทียบกับสกุล เงินดอลลาร์สหรัฐลดลงจาก 978 ในเดือนธันวาคม ปี 1996 เป็น 2,060 ในเดือน ธันวาคมปี 1997 และ เป็น 4,000 ในเดือนกันยายน ปี 1998 ในขณะที่อัตราเงินเฟ้อเพิ่ม ขึ้นอย่างรุนแรงจากร้อยละ 103 ในช่วงเดือนมิถุนายนปี 1997 เป็นร้อยละ 112 ในเดือน มิถุนายนปี 1998 และสูงสุดในประวัติศาสตร์ (hyper inflation) ร้อยละ 167 ในเดือน มีนาคม ปี 1999 (Eric Sidgwick, December 2000: 1-2)

<sup>7</sup> บทวิเคราะห์จาก Development Analysis Network, 1999: 59-85

- การอ่อนค่าสกุลเงินกีบทำให้ขาดความเชื่อมั่น ผู้คนหันไปถือเงินตราต่างประเทศโดยเฉพาะสกุลเงินดอลลาร์สหรัฐ ทำให้ระบบสถาบันการเงินประสบปัญหาขาดเงินทุนและสภาพคล่อง ขณะที่ถึงแม้รัฐบาลจะมีรายรับเพิ่มขึ้น แต่ทางด้านรายจ่ายกลับเพิ่มขึ้นมากกว่าเดิมเนื่องจากต้นทุนที่เพิ่มขึ้นจากวิกฤติเศรษฐกิจ รัฐบาลจึงขาดดุลงบประมาณเป็นอย่างมาก (ร้อยละ 10.2 และ 11.4 ของ GDP ในปี 1997 และ 1998 ตามลำดับ)
- ปกติหากค่าเงินสกุลภายในประเทศอ่อนลง ทำให้การส่งออกเพิ่มขึ้น แต่ใน สปป. ลาวกลับไม่เป็นเช่นนั้น เนื่องจากการผลิตภายในประเทศประสบปัญหาต้นทุนวัตถุดิบที่นำเข้าสูงขึ้น และในช่วงวิกฤตินี้ อุปสงค์การนำเข้าของต่างประเทศได้ลดลง ในขณะที่ศักยภาพการแข่งขันทางด้านคุณภาพสินค้าและการเข้าถึงตลาดของ สปป. ลาวยังต่ำ
- ด้านการนำเข้า ก็ประสบปัญหา เนื่องจากการอ่อนค่าของสกุลเงินกีบ นั่นคือประเทศต้องใช้เงินตราภายในประเทศเพิ่มขึ้นในการสั่งซื้อสินค้านำเข้าในปริมาณเท่าเดิม ทำให้การนำเข้าจากร้อยละ 6 ในปี 1997 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 23.8 ไตรมาสแรก ปี 1998
- ดังที่ทราบแล้วว่าการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศเป็นแหล่งเงินทุนไหลเข้าที่สำคัญใน สปป. ลาว ในช่วงวิกฤติทำให้เงินทุนไหลเข้าจากต่างประเทศลดลงอย่างมาก การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศลดลงร้อยละ 88.4 ปี 1997 เนื่องจากการล้มละลาย (collapse) ของระบบการเงินธนาคารในประเทศไทย ทำให้การปล่อยกู้ และมีการนำเข้าเครื่องมือเครื่องจักรในการก่อสร้างลำชา โดยเฉพาะ โครงการเขื่อนไฟฟ้าน้ำจี้ม 3 (Numgnum 3 Hydro-Power) และ โครงการรถไฟเวียงจันทน์-หนองคาย และนอกจากขาดความเชื่อมั่นของนักลงทุนในสถานะเศรษฐกิจแบบนี้แล้ว นักลงทุนยังมีต้นทุนนำเข้าวัตถุดิบ และอุปกรณ์การผลิตสูง เนื่องจากการอ่อนค่าสกุลเงินในเอเชีย
- ทางด้านเงินทุนช่วยเหลือจากต่างประเทศ (external assistance) ใน สปป. ลาวค่อนข้างคงที่ อย่างไรก็ตามจากการอ่อนค่าของสกุลเงินกีบและการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของอัตราเงินเฟ้อ (hyper Inflation) ทำให้เกิดต้นทุนสูงขึ้น การที่จะดำเนิน โครงการพัฒนาต่าง ๆ ภายในประเทศต่อ นั้น รัฐบาลรวมถึงแหล่งเงินทุนช่วยเหลือจากต่างประเทศจะต้องใช้เงินทุนจำนวนมากขึ้นกว่าเดิม
- นอกจากผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อภาคเศรษฐกิจแล้ว วิกฤติการณ์ครั้งนี้ยังส่งผลเสียต่อชีวิตความเป็นอยู่ และสภาพสังคมใน สปป. ลาวด้วย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของปัญหาความยากจนเพิ่มขึ้น การขาดโอกาสในการศึกษา ระดับราคาสินค้าและค่าครองชีพสูงขึ้น ในขณะที่รายได้ที่แท้จริงลดลง เป็นต้น