



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการ

“บทบาทและกระบวนการของการให้ความช่วยเหลือกับ
ต่างประเทศของประเทศออสเตรเลีย
กรณีศึกษา AusAID ผ่านโครงการความช่วยเหลือด้านสาธารณสุข
ที่ให้กับประเทศไทย”

โดย

อ. พิชญ์อาภา พิสุทธ์เสรี

อ. โอม ฉัตรนนท์

กันยายน 2552

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการ

“บทบาทและกระบวนการของการให้ความช่วยเหลือกับ
ต่างประเทศของประเทศออสเตรเลีย
กรณีศึกษา AusAID ผ่านโครงการความช่วยเหลือด้านสาธารณสุข
ที่ให้กับประเทศไทย”

คณะผู้วิจัย

- อ. พิชญ์อาภา พิสุทธ์เสรีณี คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
- อ. โอม ฉัตรนนท์ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง
มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

ชุดโครงการ “การให้ความช่วยเหลือต่างประเทศและนัยต่อนโยบายต่างประเทศไทย”

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว.ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

บทสรุปย่อสำหรับผู้บริหาร (Executive Summary)

ออสเตรเลียได้ให้ความช่วยเหลือด้านสาธารณสุข โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับโรคเอดส์ คือการรักษาโรคเอดส์และการวิจัยเกี่ยวกับโรคเอดส์ ซึ่งมี 2 โครงการที่มีความสำคัญ ได้แก่ (1)โครงการศูนย์วิจัยโภชนาการโรคเอดส์หรือโครงการ TACHIN (Thai Australian Collaboration in HIV Nutrition) ซึ่งต่อมาได้พัฒนาสู่การใช้ไทยเป็นฐานในการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง โดยใช้ชื่อ LTACHIN (Laos-Thai-Australian Collaboration in HIV Nutrition) (2)โครงการศูนย์ประสานความร่วมมือระหว่างไทย-ออสเตรเลีย-เนเธอร์แลนด์เพื่อการวิจัยเชื้อ HIV (HIV Netherlands-Australia-Thailand Research Collaboration : HIV-NAT) ประสบการณ์ในการให้ความช่วยเหลือของออสเตรเลียในเรื่องโรคเอดส์ สามารถเป็นบทเรียนให้กับประเทศไทยในการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศอื่นได้

ออสเตรเลียมีวิธีการดำเนินการอยู่ 2 วิธีในการให้ความช่วยเหลือเรื่องเอดส์แก่ไทย คือ

วิธีที่หนึ่ง การเป็นหุ้นส่วนกับหน่วยงานอื่นในออสเตรเลียในการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศผู้รับ การให้ความช่วยเหลือที่จำเป็นต้องใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะทางบางประการ AusAID จำเป็นต้องอาศัยภาคีที่ภาครัฐอื่นๆ และองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทางซึ่งจำเป็นต่อโครงการให้ความช่วยเหลือ ดังปรากฏในโครงการ TACHIN ซึ่ง AusAID ได้ร่วมมือเป็นภาคีกับ Albion Street Centre ซึ่งเป็นศูนย์ให้บริการด้านการให้คำปรึกษาแนะนำ และตรวจรักษาโรคเอดส์แบบครบวงจร ที่เป็นหน่วยงานของรัฐ แต่มีระบบการบริหารคล่องตัวแบบองค์กรพัฒนาเอกชน และมีประสบการณ์การทำงานด้านโรคเอดส์ในประเทศไทยมากกว่าสิบปี เคยร่วมมือกับศาสตราจารย์นายแพทย์ประพันธ์ ภาณุภาค ผู้อำนวยการศูนย์วิจัยโรคเอดส์ ทำการศึกษาวิจัยภาวะพอมแห่งในผู้ป่วยเอดส์ ณ คลินิกนิรนาม ศูนย์วิจัยโรคเอดส์ สภากาชาดไทย และเคยร่วมมือกับสถาบันบำราศนราดูร กระทรวงสาธารณสุข เพื่อฝึกอบรมบุคลากรทางการแพทย์ด้านโรคเอดส์ ทั้งนี้ AusAID ได้อาศัยความชำนาญของ Albion Street Centre ในการดำเนินงานทั้ง เป็นผู้ประสานงานติดต่อขอรับความช่วยเหลือ เป็นผู้พิจารณาให้ความช่วยเหลือ เป็นผู้ดำเนินการในการให้ความช่วยเหลือ และเป็นผู้ติดตามประเมินผลการดำเนินงานของโครงการ

ต่อมาหลังปี 2007 ได้ใช้วิธีการจัดเป็น “เวทีความร่วมมือ” (Consortium) ระหว่าง AusAID กับองค์กรอื่นๆ ในหัวข้อเฉพาะด้าน แล้วจึงให้ความช่วยเหลือหรือร่วมมือกับประเทศผู้รับ หรือ NGO ในประเทศผู้รับ ดังปรากฏในโครงการ LTACHIN ซึ่งมี องค์กรภาครัฐอื่นๆ และองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทางทางด้านสาธารณสุขและการแพทย์ 9 องค์กร เรียกว่าเป็น “เวทีความร่วมมือเอชไอวี” (HIV Consortium For Partnership in Asia and the Pacific) ทำหน้าที่ในการวางแผนแนวทางการปฏิบัติเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศในเรื่องสาธารณสุข

การเป็นผู้ปฏิบัติในการร่วมมือกับภาคีในต่างประเทศ รวมทั้งการพิจารณาข้อเสนอโครงการของต่างประเทศที่เสนอขอรับความช่วยเหลือจาก AusAID ในด้านที่ “เวทีความร่วมมือ” รับพิจารณา

วิธีที่สอง ให้ความช่วยเหลือในการสร้างเครือข่าย (Connection Building) ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องคือ ทั้งในออสเตรเลีย เนเธอร์แลนด์ และไทย เหตุผลที่ ไม่มีการให้ความช่วยเหลือที่เป็นตัวเงินเนื่องจาก โครงการนี้เกี่ยวข้องกับการทดลองใช้ยาต้านไวรัสกับผู้ป่วยเอดส์ จึงหมั่นหม่อมต่อการถูกโจมตีว่าเป็นการทดลองในมนุษย์ ซึ่งเป็นประเด็นที่อ่อนไหวสำหรับการเมืองภายในของออสเตรเลีย

วิธีการกำหนดนโยบายของ AusAID มีข้อดีคือนโยบายมีความละเอียดรัดกุม เพราะต้องผ่านการพิจารณาจากหลายฝ่าย และการใช้ระบบ “เวทีความร่วมมือ” ก็เป็นระบบที่ดี เพราะมีผู้เชี่ยวชาญพิจารณาจะทำให้เกิดการพิจารณาที่รอบคอบและเข้าใจรายละเอียดได้ดีกว่านักการเมืองและข้าราชการทั่วไป แต่มีข้อด้อยคือการใช้ระบบ “เวทีความร่วมมือ” มีความยุ่งยาก ทำให้ขั้นตอนในการให้ความช่วยเหลือซับซ้อนมากขึ้น และมีขั้นตอนการดำเนินการที่ใช้เวลายาวนานมากขึ้น นอกจากนี้การพิจารณาเลือกหน่วยงานหรือองค์กรที่จะมาเป็นสมาชิกของ “เวทีความร่วมมือ” ก็เป็นภาระที่ยุ่งยาก เพราะต้องให้เหตุผลแก่สาธารณชนให้ได้ว่าเหตุใดจึงเลือกหน่วยงานหรือองค์กรกลุ่มนี้ แต่ไม่เลือกหน่วยงานหรือองค์กรอื่นๆ

วิธีการที่ AusAID ใช้ในการให้ความช่วยเหลือในโครงการด้านสาธารณสุขสุขต่อไทย มีข้อดีคือ เป็นวิธีการที่เหมาะสม เนื่องจากมีการใช้หน่วยงานผู้เชี่ยวชาญด้านโรคเอดส์โดยเฉพาะเป็นตัวเชื่อมประสาน ในการให้ความช่วยเหลือ ทำให้เข้าใจรายละเอียดทางวิชาการเฉพาะทางได้อย่างถ่องแท้ และไม่เกิดปัญหาในการประสานงาน

สาเหตุที่ AusAID ใช้วิธีนี้ในการให้ความช่วยเหลือ เนื่องจากเคยประสบปัญหาในการให้ความช่วยเหลือและดำเนินโครงการด้วยตนเอง ดังนั้นจึงใช้วิธีการหาภาคี (partner) เพื่อรับภาระที่ AusAID ไม่ชำนาญไปดำเนินการ ทั้งภาคีในประเทศ และภาคีในต่างประเทศ โดย AusAID ตั้งเป็นเงื่อนไขในการให้ความช่วยเหลือว่าภาคีในประเทศออสเตรเลียที่จะดำเนินกิจกรรมช่วยเหลือในต่างประเทศต้องมีภาคีที่มีประวัติการทำงานที่ดีอยู่ในต่างประเทศ

ในส่วนของการบริหารเงินทุน การมีภาคีเป็นประโยชน์มาก เพราะทำให้การดำเนินการง่ายขึ้น และในการจัดการร่วมกันระหว่าง Albion Street Centre กับภาคีในประเทศไทย คือศูนย์วิจัยโรคเอดส์สภากาชาดไทย ก็ทำให้สามารถบริหารบุคลากรที่เป็นคนไทยได้ง่ายมากขึ้น

วิธีการที่ AusAID ใช้ในการประเมินผลงาน มีข้อดีคือ เป็นวิธีการที่เหมาะสม เพราะใช้หน่วยงานผู้เชี่ยวชาญด้านโรคเอดส์โดยเฉพาะเป็นผู้ประเมิน ทำให้เข้าใจรายละเอียดทางวิชาการเฉพาะทางได้อย่างถ่องแท้ แต่มีข้อด้อย คือ การใช้หน่วยงานอื่นเป็นผู้ประเมินผลงานส่งผลให้เกิดการไม่เชื่อมโยงทางความคิดระหว่างหน่วยงานขึ้น เพราะสิ่งที่ AusAID ต้องการอาจไม่ตรงกับสิ่งที่หน่วยงานผู้เชี่ยวชาญด้านโรคเอดส์ให้ความสำคัญ

บทคัดย่อ

ออสเตรเลียได้ให้ความช่วยเหลือด้านสาธารณสุข โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับโรค เอชไอวี คือ การรักษาโรคเอชไอวีและการวิจัยเกี่ยวกับโรคเอชไอวี ซึ่งมี 2 โครงการที่มีความสำคัญ ได้แก่ (1)โครงการศูนย์วิจัยโภชนาการโรคเอชไอวีหรือโครงการ TACHIN (Thai Australian Collaboration in HIV Nutrition) ซึ่งต่อมาได้พัฒนาสู่การใช้ไทยเป็นฐานในการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง โดยใช้ชื่อ LTACHIN (Laos-Thai-Australian Collaboration in HIV Nutrition) (2)โครงการศูนย์ประสานความร่วมมือระหว่างไทย-ออสเตรเลีย-เนเธอร์แลนด์เพื่อการวิจัยเชื้อ HIV (HIV Netherlands-Australia-Thailand Research Collaboration : HIV-NAT) ประสบการณ์ในการให้ความช่วยเหลือของออสเตรเลียในเรื่องโรคเอชไอวี สามารถเป็นบทเรียนให้กับประเทศไทยในการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศอื่นได้

ออสเตรเลียมีวิธีการดำเนินการอยู่ 2 วิธีในการให้ความช่วยเหลือเรื่องเอชไอวีแก่ประเทศไทย คือ (1) การเป็นหุ้นส่วนกับหน่วยงานอื่นในออสเตรเลียในการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศผู้รับ การให้ความช่วยเหลือที่จำเป็นต้องใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะทางบางประการ AusAID จำเป็นต้องอาศัยภาคีที่ภาครัฐอื่นๆ และองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทางซึ่งจำเป็นต่อโครงการให้ความช่วยเหลือ ดังปรากฏในโครงการ TACHIN และต่อมาหลังปี 2007 ได้ใช้วิธีการจัดเป็น “เวทีความร่วมมือ” (Consortium) ระหว่าง AusAID กับองค์กรอื่นๆ ในหัวข้อเฉพาะด้าน แล้วจึงให้ความช่วยเหลือหรือร่วมมือกับประเทศผู้รับ หรือ NGO ในประเทศผู้รับ ดังปรากฏในโครงการ LTACHIN และ (2) ให้ความช่วยเหลือในการสร้างเครือข่าย (Connection Building) ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องคือ ทั้งในออสเตรเลีย เนเธอร์แลนด์ และไทย เหตุผลที่ไม่มีการให้ความช่วยเหลือที่เป็นตัวเงินเนื่องจาก โครงการนี้เกี่ยวข้องกับการทดลองใช้ยาต้านไวรัสกับผู้ป่วยเอชไอวี จึงหมั่นหม่อมต่อการถูกโจมตีว่าเป็นการทดลองในมนุษย์ ซึ่งเป็นประเด็นที่อ่อนไหวสำหรับการเมืองภายในของออสเตรเลีย

วิธีการกำหนดนโยบายของ AusAID มีข้อดีคือนโยบายมีความละเอียดรัดกุม เพราะต้องผ่านการพิจารณาจากหลายฝ่าย และการใช้ระบบ “เวทีความร่วมมือ” ก็เป็นระบบที่ดี เพราะมีผู้เชี่ยวชาญพิจารณาจะทำให้เกิดการพิจารณาที่รอบคอบและเข้าใจรายละเอียดได้ดีกว่านักการเมืองและข้าราชการทั่วไป แต่มีข้อด้อยคือการใช้ระบบ “เวทีความร่วมมือ” มีความยุ่งยาก ทำให้ขั้นตอนในการให้ความช่วยเหลือซับซ้อนมากขึ้น และมีขั้นตอนการดำเนินการที่ใช้เวลายาวนานมากขึ้น นอกจากนี้การพิจารณาเลือกหน่วยงานหรือองค์กรที่จะมาเป็นสมาชิกของ “เวทีความร่วมมือ” ก็เป็นภาระที่ยุ่งยาก เพราะต้องให้เหตุผลแก่สาธารณชนให้ได้ว่าเหตุใดจึงเลือกหน่วยงานหรือองค์กรกลุ่มนี้ แต่ไม่เลือกหน่วยงานหรือองค์กรอื่นๆ ข้อดีของวิธีการที่ AusAID ใช้ในการให้ความช่วยเหลือในโครงการด้านสาธารณสุขต่อไทย เป็นวิธีการที่เหมาะสม เนื่องจากมีการใช้หน่วยงานผู้เชี่ยวชาญด้านโรคเอชไอวีโดยเฉพาะเป็นตัวเชื่อมประสาน ในการให้ความช่วยเหลือ ทำให้เข้าใจรายละเอียดทางวิชาการเฉพาะทางได้อย่างถ่องแท้ และไม่เกิดปัญหาในการประสานงาน ส่วนข้อด้อยของวิธีการที่ AusAID ใช้ในการประเมินผลงาน เป็นวิธีการที่เหมาะสม เพราะใช้หน่วยงานผู้เชี่ยวชาญด้านโรคเอชไอวีโดยเฉพาะเป็นผู้ประเมิน ทำให้เข้าใจรายละเอียดทางวิชาการเฉพาะทางได้อย่างถ่องแท้ ส่วนข้อด้อย คือ การใช้หน่วยงานอื่นเป็นผู้ประเมินผลงานส่งผลให้เกิดการไม่เชื่อมโยงทางความคิดระหว่างหน่วยงานขึ้น เพราะสิ่งที่ AusAID ต้องการอาจไม่ตรงกับสิ่งที่หน่วยงานผู้เชี่ยวชาญด้านโรคเอชไอวีให้ความสำคัญ

Abstract

Australian government has launched Official Development Assistance (ODA) to Thailand in several matters especially in HIV/AIDS treatment and research programs namely “Thai Australian Collaboration in HIV Nutrition” (TACHIN), and “HIV Netherlands-Australia-Thailand Research Collaboration” (HIV-NAT). Currently The TACHIN is ramified to be “Laos-Thai-Australian Collaboration in HIV Nutrition” (LTACHIN) in which Thailand has been still the hub for Australian aid to the Mekong sub-region. For HIV-NAT, the lesson learnt from Australian assistance to HIV/ AIDS researches would be beneficial to Thailand as an upcoming international donor.

There are 2 major techniques for Australian ODA in HIV/AIDS to Thailand; 1) Forming partnership between the Australian Agency for International Development (AusAID) and related Australian agencies from both public and private sectors including specialized Non-Governmental Organizations (NGOs) conducted in the TACHIN. After 2007; moreover, a consortium was created between AusAID and NGOs in recipient country for the LTACHIN. 2) Building Connection between involving actors, the Netherlands-Australia-Thailand, as in case of the HIV-NAT. However, there is no financial aid from AusAID is granted to this program since its activities are focus on clinical and laboratory practices as well as anti-HIV medicine experiments in human beings that is a significantly sensitive issue in Australia.

On aid policy formulation, AusAID has its strength in scrutinized processes with many involving actors. The consortium is also a good system because it is composed of various experts who have been more skillful and specialized than politicians and public servants. Complexity of the consortium, on the other hand, has also become weakness since it makes the procedure unnecessary longer and complicated. In addition, the selection criteria for the consortium’s members are also responsive to the public because the government is always questioned why it chooses one or not. For the aid programs in Thailand, AusAID implementation sounds proper because it mainly pursues coordination among specialists that mostly concentrate technically. Because of its attention in specialists collaboration; likewise, AusAID evaluation methods are generally effective. Nevertheless, the involvement of outside-agency evaluators to the programs makes sometime conflicting ideas among HIV/AIDS specialist agencies and the AusAID since their interests and priorities might be different.

สารบัญ

	หน้า
บทสรุปย่อสำหรับผู้บริหาร(Executive Summary)	ก
บทคัดย่อภาษาไทย	ก
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ (Abstract)	ง
สารบัญ	จ
สารบัญแผนภูมิ	ช
สารบัญตาราง	ญ
บทที่ 1 นโยบายต่างประเทศของออสเตรเลียในการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศ	1
1.1 ความเป็นมาของนโยบายของออสเตรเลียในการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศ	1
1.1.1 นโยบายของออสเตรเลียในการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศยุคทศวรรษที่ 1950	1
1.1.2 นโยบายของออสเตรเลียในการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศยุคทศวรรษที่ 1960 และ 1970	1
1.1.3 นโยบายของออสเตรเลียในการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศยุคทศวรรษที่ 1980	2
1.1.4 นโยบายของออสเตรเลียในการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศยุคทศวรรษที่ 1990	4
1.1.5 นโยบายของออสเตรเลียในการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศยุคศหัสวรรษใหม่	6
1.2 นโยบายในการให้ความช่วยเหลือ และประเด็นของการความช่วยเหลือที่ออสเตรเลียให้ความสำคัญ ในปัจจุบัน	8
1.2.1 นโยบายในการให้ความช่วยเหลือ: นโยบายของออสเตรเลียในการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศยุคศหัสวรรษใหม่	8
1.2.2 ประเด็นของการความช่วยเหลือที่ออสเตรเลียให้ความสำคัญ ในปัจจุบัน	9
บทที่ 2 องค์การกำหนดนโยบายการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศของออสเตรเลีย	17
2.1 โครงสร้างการกำหนดนโยบายการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศของออสเตรเลีย	17
2.2 ตัวแสดงกับกระบวนการกำหนดนโยบายการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศของออสเตรเลีย	20
2.3 ปัญหาและข้อวิจารณ์นโยบายการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศของออสเตรเลีย	35
บทที่ 3 องค์การที่ทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือของออสเตรเลีย	39
3.1 ความเป็นมาขององค์กรให้ความช่วยเหลือของออสเตรเลีย	39
3.2 โครงสร้างองค์กรของ AusAID และขอบเขตอำนาจหน้าที่	40
3.3 สายการบังคับบัญชาของ AusAID	45

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3.3.1 สายบังคับบัญชาด้านนโยบาย	45
3.3.2 สายบังคับบัญชาด้านการเงิน	47
3.3.3 สายบังคับบัญชาด้านการปฏิบัติตามนโยบาย	48
3.4 การบริหารงบประมาณ	50
3.5 การบริหารบุคลากรของ AusAID	52
3.5.1 สถานภาพของบุคลากร	52
3.5.2 ประเภทและจำนวนของบุคลากร	53
3.6 การประสานงานกับภาคส่วนอื่นในการให้ความช่วยเหลือ	57
3.6.1 ภาควิชาในประเทศ	57
3.6.1 ภาควิชาในประเทศผู้รับ	58
3.7 วิธีการให้ความช่วยเหลือ	59
บทที่ 4 นโยบายต่างประเทศของออสเตรเลียต่อประเทศไทย	65
4.1 ภาพรวมนโยบายต่างประเทศของออสเตรเลีย	65
4.2 นโยบายต่างประเทศของออสเตรเลียต่อเอเชียตะวันออกเฉียงใต้	68
4.3 นโยบายต่างประเทศของออสเตรเลียต่อประเทศไทย	73
4.4 ประเทศไทยกับผลประโยชน์แห่งชาติของออสเตรเลีย	77
บทที่ 5 การให้ความช่วยเหลือของ AusAID ต่อประเทศไทย ในโครงการที่เกี่ยวข้องโรคเอดส์	78
5.1 โครงการ TACHIN	78
5.1.1 ความเป็นมาของโครงการ	78
<u>โครงการ LTACHIN หรือ Laos-Thailand-Australia Collaboration in HIV Nutrition</u>	83
5.1.2 ขั้นตอนในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือในโครงการ	84
5.1.3 ขั้นตอนการดำเนินการให้ความช่วยเหลือในโครงการ TACHIN และ LTACHIN	90
5.1.4 ขั้นตอนการประเมินผลโครงการ	91
5.2 โครงการ HIVNAT	92
5.2.1 นโยบาย จุดประสงค์ และเป้าหมายของโครงการ	92
5.2.2 วิธีการให้ความช่วยเหลือ	95
5.2.3 วิธีประเมินความสำเร็จของโครงการ	95
5.3 การประเมินโครงการ	97

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
5.3.1 จากมุมมองหน่วยงานผู้รับ	97
5.3.2 จากมุมมองผู้รับบริการ	97
5.3.3 จากมุมมองของประชาคมที่เกี่ยวข้อง	98
5.4 ผลได้ต่อประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือ	98
บทที่ 6 การสังเคราะห์ข้อมูล	101
6.1 ข้อดี/ข้อด้อย ในวิธีการกำหนดนโยบายของ AusAID	101
6.2 ข้อดี/ข้อด้อย ในวิธีการจัดองค์กร	101
6.3 ข้อดี/ข้อด้อย ในวิธีการให้ความช่วยเหลือ	104
6.4 ข้อดี/ข้อด้อย ในวิธีการประเมินผลงาน	104
6.5 การวิเคราะห์โดยใช้กรอบแนวคิดเรื่อง “ประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือ”	105
บทที่ 7 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	115
บรรณานุกรม	128
ภาคผนวก	
ตารางเปรียบเทียบวัตถุประสงค์ กิจกรรมที่วางแผนไว้ และกิจกรรมที่ดำเนินการมาและผลที่ได้รับ	

สารบัญตาราง

	หน้า
<u>ตารางที่ 3.1</u> สัดส่วนงบประมาณความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ (ODA) ของ ออสเตรเลีย	52
<u>ตารางที่ 3.2</u> บุคลากรของ AusAID ในปี 2008 จำแนกตามระดับตำแหน่ง เพศ และการ ประจำการ	54
<u>ตารางที่ 4.1</u> แสดงความช่วยเหลือที่ออสเตรเลียให้แก่ประเทศไทย	74
<u>ตารางที่ 4.2</u> ประเภทความช่วยเหลือที่ออสเตรเลียให้กับประเทศไทย	75

สารบัญแผนภูมิ

	หน้า
<u>แผนภูมิที่ 2.1</u> โครงสร้างการเมืองการปกครองและความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันต่างๆ ของออสเตรเลีย	19
<u>แผนภูมิที่ 2.2</u> ตัวแสดงหลักในการกำหนดนโยบายการให้ความช่วยเหลือต่างประเทศของออสเตรเลีย	20
<u>แผนภูมิที่ 2.3</u> กระบวนการนิติบัญญัติของออสเตรเลียในการกำหนดนโยบาย	27
<u>แผนภูมิที่ 2.4</u> องค์การภาคเอกชนที่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศ	33
<u>แผนภูมิที่ 2.5</u> มูลค่าความช่วยเหลือของ AusAID ในปี 2007-08 จำแนกตามภูมิภาค	35
<u>แผนภูมิที่ 3.1</u> พัฒนาการของหน่วยงานให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศของรัฐบาลออสเตรเลีย	40
<u>แผนภูมิที่ 3.2</u> โครงสร้างองค์กรของ AusAID	44
<u>แผนภูมิที่ 3.3</u> แสดงสายการบังคับบัญชาด้านนโยบายของ AusAID	46
<u>แผนภูมิที่ 3.4</u> สายบังคับบัญชาด้านการเงินของ AusAID	47
<u>แผนภูมิที่ 3.5</u> สายบังคับบัญชาด้านการปฏิบัติตามนโยบาย	49
<u>แผนภูมิที่ 3.6</u> ขั้นตอนการของงบประมาณของ AusAID	50
<u>แผนภูมิที่ 3.7</u> แบบจำลองโครงสร้างบุคลากรของ AusAID	56
<u>แผนภูมิที่ 3.8</u> แบบจำลอง (Model) การให้ความช่วยเหลือแก่หน่วยงานของรัฐผู้รับโดยตรง	60
<u>แผนภูมิที่ 3.9</u> แบบจำลอง (Model) การให้ความช่วยเหลือโดยเป็นหุ้นส่วนกับ NGO ในรัฐผู้รับ	61
<u>แผนภูมิที่ 3.10</u> แบบจำลอง (Model) การเป็นหุ้นส่วนกับหน่วยงานอื่นในออสเตรเลียในการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศผู้รับ	62
<u>แผนภูมิที่ 3.11</u> แบบจำลอง (Model) การให้ความช่วยเหลือโดยเป็นหุ้นส่วนกับผู้ให้รายอื่นทั้งที่เป็น NGO องค์การระหว่างประเทศ และรัฐผู้ให้รายอื่น	63
<u>แผนภูมิที่ 3.12</u> แบบจำลอง (Model) การบริจาคผ่านองค์การระหว่างประเทศหรือองค์การระดับภูมิภาค	64
<u>แผนภูมิที่ 5.1</u> ขั้นตอนในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือในโครงการ TACHIN	86
<u>แผนภูมิที่ 5.2</u> ขั้นตอนในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือในโครงการ LTACHIN	89

สารบัญแผนภูมิ (ต่อ)

	หน้า
<u>แผนภูมิที่ 5.3</u> ขั้นตอนการดำเนินการให้ความช่วยเหลือในโครงการ TACHIN และ LTACHIN	90
<u>แผนภูมิที่ 5.4</u> ขั้นตอนการประเมินผลโครงการ	91

บทที่ 1

นโยบายต่างประเทศของออสเตรเลียในการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศ

1.1 ความเป็นมาของนโยบายของออสเตรเลียในการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศ

การให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศของออสเตรเลียมีประวัติความเป็นมาที่ยาวนานกว่า 5 ทศวรรษ ซึ่งสามารถแบ่งยุคของนโยบายของออสเตรเลียในการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศเป็น 5 ยุค คือ ยุคทศวรรษที่ 1950 ยุคทศวรรษที่ 1960 และ 1970 ยุคทศวรรษที่ 1980 ยุคทศวรรษที่ 1990 และยุคสหสวรรษใหม่

1.1.1 นโยบายของออสเตรเลียในการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศยุคทศวรรษที่ 1950

ออสเตรเลียเริ่มให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศตั้งแต่ก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง โดยให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศในภูมิภาคแปซิฟิก เช่น ปาปัวนิวกินี ต่อมาในปี 1950 การประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศของประเทศในเครือจักรภพอังกฤษ หรือประเทศอาณานิคมและอดีตอาณานิคมของอังกฤษ ที่กรุงโคลัมโบ ประเทศศรีลังกา ที่ประชุมได้ประกาศ “แผนการโคลัมโบ” (Colombo Plan) หรือ “ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจในเอเชียใต้และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้” (Co-operative Economic Development in South and South-East Asia) ซึ่งมีเนื้อหาเน้นการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศต่างๆ ในเอเชียใต้และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งมุ่งยกระดับคุณภาพชีวิต และการให้การศึกษา เป็นสำคัญ ออสเตรเลียได้มีนโยบายให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศตามกรอบของ “แผนการโคลัมโบ” โดยเน้นให้ความช่วยเหลือด้านการศึกษาในรูปแบบทุนการศึกษา การให้ความร่วมมือทางเทคนิค การให้ความช่วยเหลือด้านการฝึกฝนและสร้างบุคลากรให้กับประเทศต่างๆ ในภูมิภาคดังกล่าว ทั้งนี้ความช่วยเหลือที่เป็นรูปธรรมเริ่มในปี 1952 ออสเตรเลีย โดยมีประเทศเป้าหมายที่ต้องช่วยเหลือคือประเทศยากจนในเครือจักรภพอังกฤษ โดยประเทศที่ได้รับความช่วยเหลือมากที่สุด คือ ปาปัวนิวกินี และอินเดีย

1.1.2 นโยบายของออสเตรเลียในการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศยุคทศวรรษที่ 1960 และ 1970

ในทศวรรษที่ 1960 เหตุผลทางการเมืองมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจให้ความช่วยเหลือมากขึ้น เพราะมีประเทศที่ได้รับเอกราชมากขึ้น ความจำเป็นที่ออสเตรเลียต้องให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศในเครือจักรภพอังกฤษหมดไป นโยบายต่างประเทศของออสเตรเลียก็เปลี่ยนไป คือให้ความสำคัญต่อการพัฒนาความสัมพันธ์อันดีกับประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แทนประเทศในเอเชียใต้ซึ่งเป็นประเทศในเครือจักรภพ ออสเตรเลียจึงได้จัดลำดับความสำคัญของประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้มีความสำคัญลำดับแรกที่สุดที่ออสเตรเลียจะให้ความช่วยเหลือ โดยประเทศที่ออสเตรเลียให้ความช่วยเหลือมากที่สุดได้แก่ อินโดนีเซีย และ ปาปัวนิวกินี เนื่องจากเป็นประเทศที่

มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์อย่างยิ่งต่อออสเตรเลีย เนื่องจากมีที่ตั้งอยู่ใกล้ประเทศออสเตรเลียมากที่สุด และชาวอินโดนีเซียเป็นผู้อพยพเข้าเมืองกลุ่มใหญ่ที่สุดในออสเตรเลีย

นอกจากนี้ ในทศวรรษที่ 1960 ออสเตรเลียยังได้เพิ่มวิธีการในการให้ความช่วยเหลือ จากเดิมที่มีเพียงการให้ความช่วยเหลือแบบทวิภาคี (bilateral assistance) ไปสู่การให้ความช่วยเหลือแบบพหุภาคี (multilateral assistance) โดยให้ความช่วยเหลือผ่านองค์การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาต่างๆ ได้แก่ คณะกรรมการการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา(OECD's Development Assistance Committee หรือ DAC) ทบวงชำนาญพิเศษของสหประชาชาติ (UN specialized agency) และ ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank: ADB)

ในทศวรรษที่ 1970 ออสเตรเลียให้ความช่วยเหลือต่างประเทศโดยผ่านองค์การระหว่างประเทศและองค์การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาต่างๆ ร้อยละ 7 ทั้งนี้ ในปัจจุบัน ออสเตรเลียให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศด้วยวิธีการนี้เป็นสัดส่วนร้อยละ 25 ของความช่วยเหลือทั้งหมดของออสเตรเลีย

1.1.3 นโยบายของออสเตรเลียในการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศยุคทศวรรษที่ 1980

ในปี 1984 ออสเตรเลียได้ทำการทบทวนนโยบายการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศ โดยกระทรวงการต่างประเทศของออสเตรเลียได้จัดทำ “เอกสารทบทวนแจ็กสัน” (Jackson Review)¹ โดยเอกสารนี้ได้เน้นให้มีการพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่าง ออสเตรเลีย กับประเทศผู้รับความช่วยเหลือให้เป็นความสัมพันธ์แบบ “หุ้นส่วน” (partnership) ซึ่งต่างฝ่ายต่างได้รับผลประโยชน์จากโครงการความช่วยเหลือต่างๆ ที่ออสเตรเลียเป็นผู้ให้ ดังนั้น ผลประโยชน์ที่ออสเตรเลียจะได้รับจากโครงการให้ความช่วยเหลือ จึงกลายเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ออสเตรเลียนำมาใช้ในการพิจารณาเลือกให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศ นอกจากนี้ ความสามารถในการให้ของออสเตรเลีย ได้กลายเป็นเงื่อนไขสำคัญอีกประการหนึ่งเช่นกัน ดังนั้น ทศวรรษที่ 1980 ออสเตรเลียจึงเริ่มพัฒนาวิธีการให้ความช่วยเหลือจากการให้ความช่วยเหลือภายใต้ความสัมพันธ์แบบ “ผู้ให้กับผู้รับ” (donor-recipient relationships) ไปสู่การให้ความช่วยเหลือที่สร้าง “ความสัมพันธ์แบบร่วมมือกัน” (cooperative relationships)

¹ ตั้งชื่อตามประธานกรรมการทบทวน โครงการให้ความช่วยเหลือของออสเตรเลียที่ให้แก่ต่างประเทศ (Commission to Review Australia Overseas Aid Program) ในเวลานั้น คือ เซอร์ กอร์ดอน แจ็กสัน (Sir Gordon Jackson)

“เอกสารทบทวนเจ็คสัน” ได้กำหนดเป้าหมายของการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศของออสเตรเลีย ว่าได้แก่

- (1) ให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม (humanitarian assistance)
- (2) เพื่อสนับสนุนผลประโยชน์ทางยุทธศาสตร์ของออสเตรเลีย (support for Australia's strategic interests) และ
- (3) เพื่อส่งเสริมสถานภาพทางการค้าของออสเตรเลีย (promotion of Australia's commercial position)

ในส่วนของประเทศเป้าหมายที่ออสเตรเลียมุ่งให้ความช่วยเหลือ “เอกสารทบทวนเจ็คสัน” ได้กำหนดว่า ได้แก่ ปาปัวนิวกินี ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และภูมิภาคแปซิฟิกใต้

นอกจากนี้ “เอกสารทบทวนเจ็คสัน” ยังได้กำหนดสาขาสำคัญที่ออสเตรเลียมุ่งให้ความช่วยเหลือว่ามีลำดับความสำคัญก่อนหลังดังนี้

- (1) การเกษตร
- (2) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน
- (3) สาธารณสุข การวางแผนประชากร และ
- (4) การพัฒนาเมือง

1.1.4 นโยบายของออสเตรเลียในการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศยุคทศวรรษที่ 1990

ในทศวรรษที่ 1990 ออสเตรเลียมีนโยบายการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศ 2 นโยบาย ได้แก่ นโยบายตามเอกสารทบทวนไซมอนส์ และนโยบาย “ความช่วยเหลือที่ดีกว่าเพื่ออนาคตที่ดีกว่า”

(1) นโยบายตามเอกสารทบทวนไซมอนส์

ในปี 1996 กระทรวงการต่างประเทศของออสเตรเลียได้ทำการทบทวนนโยบายการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศอีกครั้ง และได้จัดทำ “เอกสารทบทวนไซมอนส์” (Simons Review)² ซึ่งนำไปสู่การกำหนดเป้าหมายหลักในการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศให้เหลือเป้าหมายเดียว คือ ให้ความช่วยเหลือเพื่อขยายผลประโยชน์แห่งชาติของออสเตรเลีย ด้วยการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศกำลังพัฒนาเพื่อลดความยากจนและก่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน

สำหรับประเทศเป้าหมายที่ออสเตรเลียมุ่งให้ความช่วยเหลือ “เอกสารทบทวนไซมอนส์” ได้กำหนดว่า ปาปัวนิวกินี ประเทศเพื่อนบ้านที่ใกล้ชิดที่สุดของออสเตรเลีย อยู่ในฐานะประเทศที่มี

²ตั้งชื่อตามประธานกรรมาธิการทบทวนโครงการให้ความช่วยเหลือของออสเตรเลียให้แก่ต่างประเทศ (Commission to Review Australia Overseas Aid Program) ในเวลานั้น คือ นาย เฮซ พี ไซมอนส์ (H.P. Simons)

ความสำคัญอันดับแรกที่ออสเตรเลียต้องให้ความช่วยเหลือ ส่วนอันดับรองลงไปยังได้แก่ ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และภูมิภาคแปซิฟิกใต้

ส่วนสาขาที่ออสเตรเลียมุ่งให้ความสำคัญในการให้ความช่วยเหลือนั้น ได้มีการปรับเปลี่ยนและจัดลำดับความสำคัญใหม่ ดังนี้

- (1) สาธารณสุข
- (2) การศึกษา
- (3) การพัฒนาชนบท
- (4) การส่งเสริมธรรมาภิบาล (governance)
- (5) การส่งเสริมความเสมอภาคทางเพศ (promotion of gender equity)
- (6) การส่งเสริมอย่างสูงสุดในการสร้างความยั่งยืนให้กับสิ่งแวดล้อม (maximisation of environmental sustainability)

“เอกสารทบทวนไซมอนส์” ยังเน้นความสำคัญของความสัมพันธ์แบบ “หุ้นส่วน” ระหว่างออสเตรเลียกับประเทศผู้รับความช่วยเหลือ และย้ำว่าความสัมพันธ์แบบ “หุ้นส่วน” ที่เข้มแข็งจึงจะเป็นผลดีต่อผลประโยชน์แห่งชาติของออสเตรเลีย

นอกจากนี้ “เอกสารทบทวนไซมอนส์” ยังกระตุ้นให้รัฐบาลออสเตรเลียให้ความสำคัญต่อ “คุณภาพ” ของโครงการให้ความช่วยเหลือ ซึ่งหมายถึง การที่โครงการให้ความช่วยเหลือต้องมีเป้าหมายที่ชัดเจน มียุทธศาสตร์หรือวิธีการให้ความช่วยเหลือที่ชัดเจนและให้ประโยชน์อย่างแท้จริง และมีการตรวจสอบผลของโครงการว่าได้ผลที่น่าพอใจตามเป้าหมาย³

(2) นโยบาย“ความช่วยเหลือที่ดีกว่าเพื่ออนาคตที่ดีกว่า”

ในปี 1997 ผลจาก “เอกสารทบทวนไซมอนส์” นำไปสู่การที่รัฐบาลออสเตรเลียกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจนให้การให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศ ว่าคือ “การขยายผลประโยชน์แห่งชาติของออสเตรเลียด้วยการบรรเทาความยากจนผ่านการพัฒนาที่ยั่งยืน” ทั้งนี้ รัฐบาลออสเตรเลียได้กำหนดนโยบายการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศที่มีชื่อว่า “ความช่วยเหลือที่ดีกว่าเพื่ออนาคตที่ดีกว่า” (Better Aid for a Better Future) จำนวนเงินที่ออสเตรเลียให้ความช่วยเหลือภายใต้โครงการนี้มีมูลค่าร้อยละ 0.7 ของผลผลิตมวลรวมประชาชาติ (Gross National Product: GNP) ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ขององค์การสหประชาชาติ ที่ต้องการให้ประเทศพัฒนาแล้วให้ความ

³ AusAID. “A Short History of Australian Aid,”

ช่วยเหลือแก่ประเทศกำลังพัฒนาร้อยละ 0.7 ของผลผลิตมวลรวมประชาชาติ ออสเตรเลียมีนโยบายที่จะคงมูลค่าความช่วยเหลือไว้ในระดับนี้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับความต้องการทางการพัฒนาของประเทศที่เป็นหุ้นส่วนการพัฒนา กับออสเตรเลีย และสภาพความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจของออสเตรเลีย

หลักการสำคัญที่ออสเตรเลียยึดมั่นในการดำเนินนโยบาย “ความช่วยเหลือที่ดีกว่าเพื่ออนาคตที่ดีกว่า” ได้แก่

(1) การรวมทั้งสร้างความสัมพันธ์แบบหุ้นส่วน (Partnerships) กับประเทศต่างๆ โดยเฉพาะประเทศที่เป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์ที่สำคัญสำหรับออสเตรเลีย

(2) การตอบสนองต่อความจำเป็นที่เร่งด่วนและแนวโน้มการพัฒนาของประเทศหุ้นส่วน

(3) การสร้างโครงการความช่วยเหลือที่สามารถปฏิบัติได้จริง

(4) การตั้งเป้าหมายการให้ความช่วยเหลือที่ชัดเจน

(5) การสอดคล้องกับจุดยืนของออสเตรเลีย

(6) การมองไปข้างหน้า

ส่วนสาขาความช่วยเหลือที่ออสเตรเลียให้ความสำคัญสูงสุดมี 7 สาขา โดยปรับปรุงจากสาขาความช่วยเหลือที่สำคัญตาม “เอกสารทบทวนไซมอนส์” ได้แก่

(1) สาธารณสุข (health)

(2) การศึกษา (education)

(3) การพัฒนาการเกษตรและการพัฒนาชนบท (agricultural and rural development)

(4) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน (infrastructure development)

(5) การส่งเสริมธรรมาภิบาล (governance)

(6) การส่งเสริมความเสมอภาคทางเพศ (promotion of gender equity)

(7) การส่งเสริมอย่างสูงสุดในการสร้างความยั่งยืนให้กับสิ่งแวดล้อม (maximisation of environmental sustainability)

นโยบาย “ความช่วยเหลือที่ดีกว่าเพื่ออนาคตที่ดีกว่า” ได้กำหนดว่า ปาปัวนิวกินี และภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก เป็นหุ้นส่วนทางการพัฒนาที่สำคัญที่สุดของออสเตรเลีย แต่ออสเตรเลียก็พิจารณาให้ความช่วยเหลือแก่บางประเทศที่จำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือในทวีปแอฟริกา เอเชียใต้ และตะวันออกกลาง

นอกจากนี้ นโยบาย “ความช่วยเหลือที่ดีกว่าเพื่ออนาคตที่ดีกว่า” ยังให้ความสำคัญต่อการให้ความช่วยเหลือในลักษณะที่เป็น “หุ้นส่วนกับผู้ให้รายอื่น” (partnerships with other donor) โดยเน้นให้ความสำคัญสูงสุดกับการร่วมมือกับองค์กรพัฒนาเอกชน (non-governmental organizations: NGOs) และกำหนดให้ AusAID ร่วมมือกับ NGOs ต่างๆ อย่างใกล้ชิดในการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศ และกำหนดให้ AusAID ร่วมมือกับประเทศผู้ให้รายอื่นๆ ในการเป็นหุ้นส่วนในการให้

ความช่วยเหลือ ทั้งนี้ประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือที่ออสเตรเลียพิจารณาว่าเป็นหุ้นส่วนสำคัญที่สุดคือ นิวซีแลนด์ ส่วนประเทศที่มีความสำคัญรองลงไปได้แก่ประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรป

นอกเหนือจากการเป็น “หุ้นส่วนกับผู้ให้รายอื่น” กับ NGOs และประเทศผู้ให้รายอื่นๆ นโยบาย “ความช่วยเหลือที่ดีกว่าเพื่ออนาคตที่ดีกว่า” ยังให้ความสำคัญกับการให้ความช่วยเหลือโดยสนับสนุนผ่านกิจกรรมการให้ความช่วยเหลือขององค์การระหว่างประเทศ (international organisations) ธนาคารเพื่อการพัฒนาที่เป็นพหุภาคี (multilateral development banks) หน่วยงานพัฒนาและกองทุนเพื่อการพัฒนาต่างๆ ขององค์การสหประชาชาติ (UN development agencies and funds) หน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ หน่วยงานด้านสาธารณสุขระหว่างประเทศ หน่วยงานด้านการเกษตรระหว่างประเทศ และองค์การระหว่างประเทศในระดับภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก

ทั้งนี้ การพิจารณาร่วมมือเป็น “หุ้นส่วนกับผู้ให้รายอื่น” มีเป้าหมายเพื่อลดภาระของออสเตรเลียในการดำเนินการให้ความช่วยเหลือและการติดตามผลการช่วยเหลือ โดยการตัดสินใจเป็น “หุ้นส่วนกับผู้ให้รายอื่น” จะพิจารณาจากคุณสมบัติที่สำคัญของผู้ให้รายอื่น ดังนี้

- (1) ศักยภาพ และประสิทธิภาพในการให้ความช่วยเหลือ
- (2) โครงการและกิจกรรมของผู้ให้รายอื่นนั้น ต้องสอดคล้องกับสาขาความช่วยเหลือที่ออสเตรเลียให้ความสำคัญสูงสุด
- (3) ต้องมีประเทศเป้าหมายที่เป็นผู้รับความช่วยเหลือ ที่สอดคล้องกับประเทศหรือภูมิภาคที่ออสเตรเลียกำหนดให้เป็นหุ้นส่วนทางการพัฒนาที่สำคัญของออสเตรเลีย

ในส่วนของการพัฒนาคุณภาพของโครงการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศนั้น นโยบาย “ความช่วยเหลือที่ดีกว่าเพื่ออนาคตที่ดีกว่า” ได้กำหนดให้ AusAID ปรับปรุงวิธีการหลายอย่างได้แก่ การใช้แนวทางมุ่งเน้นผลลัพธ์ (outcomes-oriented approach) เพื่อปรับปรุงการวางแผนโครงการ การดำเนินโครงการ และการประเมินโครงการ และใช้วิธีแนะนำให้รัฐมนตรีต่างประเทศและ AusAID จัดเวทีสาธารณะ เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้แทนของชุมชนในเรื่องการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศ นอกจากนี้ นโยบาย “ความช่วยเหลือที่ดีกว่าเพื่ออนาคตที่ดีกว่า” ยังนำไปสู่การตั้ง “สภาที่ปรึกษาด้านการให้ความช่วยเหลือ” (Aid Advisory Council) อีกด้วย

1.1.5 นโยบายของออสเตรเลียในการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศยุคสหัฐวรรษใหม่

ออสเตรเลียในฐานะประเทศสมาชิกของสหประชาชาติ ได้ให้คำมั่นแก่ที่การประชุมสุดยอดของสมาชิกองค์การสหประชาชาติ เมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. 2543 ซึ่งได้มีการแถลงปฏิญญาแห่งสหัฐวรรษ (Millennium Declaration) และประเทศสมาชิกรวมทั้งองค์การระหว่างประเทศต่างๆ เห็นพ้องต่อการกำหนดเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัฐวรรษ (Millennium Development Goals - MDGs) ที่

ได้ประมวลเป้าหมายการพัฒนา การกำหนดกรอบเวลา และตัวชี้วัดเพื่อผลักดันให้เกิดการพัฒนา
 อย่างเป็นรูปธรรมในเรื่องต่อไปนี้คือ

1. การขจัดความยากจนและความหิวโหย (Eradicate extreme povety and hunger)
2. การพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐาน (Achieve universal primary education)
3. การส่งเสริมความเท่าเทียมกันระหว่างเพศหญิง/ชาย (Promotion gender equality)
4. การลดอัตราการตายของเด็ก (Reduce child mortality)
5. การพัฒนาสุขภาพของสตรีมีครรภ์ (Improve maternal health)
6. การป้องกันโรคเอดส์ มาเลเรีย และโรคติดต่ออื่นๆ (Combat HIV/AIDS, Malaria and other diseases)
7. การรักษาสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน (Ensure environmental sustainable)
8. การส่งเสริมความเป็นหุ้นส่วนในการพัฒนาโลก (Develop a global partnership for development)

ออสเตรเลียเกี่ยวข้องกับ MDGs ใน 2 สถานะด้วยกัน คือ ในสถานะแรกของการเป็นสมาชิก
 องค์การสหประชาชาติ ที่ต้องดำเนินการพัฒนาตนเองไปตามกรอบ MDGs ที่ได้กำหนดไว้ดังกล่าว
 ให้มีการบรรลุผลให้มากที่สุด ส่วนสถานะที่ 2 คือ การมีพันธมิตรผูกพันที่จะส่งเสริมความร่วมมือใน
 แบบหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนา (Partnership for development) ในการร่วมมือกับแหล่งให้ความ
 ช่วยเหลือและประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือในการดำเนินงาน เพื่อให้ความช่วยเหลือกับประเทศอื่นๆ
 ที่ยากจนกว่าออสเตรเลีย

ตั้งแต่ปี 2001 เป็นต้นมา ออสเตรเลียปรับนโยบายการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศ
 ไปสู่การให้ความช่วยเหลือเพื่อช่วยให้ประเทศอื่นสามารถบรรลุเป้าหมายของ MDGs โดยผ่านการ
 ร่วมมือในแบบ “หุ้นส่วนเพื่อการพัฒนา” ทั้งกับผู้ให้รายอื่นและกับประเทศผู้รับ

อย่างไรก็ดี ออสเตรเลียมีหลักการในการช่วยประเทศอื่นให้บรรลุเป้าหมายของ MDGs ว่า
 ต้องวางอยู่บนพื้นฐานของระบบการค้า การลงทุน และการเงินที่เสรีและปราศจากการกีดกัน
 รวมทั้งต้องส่งเสริมความเจริญเติบโตทางธุรกิจของภาคเอกชนออสเตรเลียในต่างประเทศ⁴

⁴ The Australian Agency for International Development (AusAID) . **Global Partnership for Development: Australia's contribution to achieving the Millennium Development Goals** (Canberra: The Australian Agency for International Development, 2005)

1.2 นโยบายในการให้ความช่วยเหลือ และประเด็นของการความช่วยเหลือที่ออสเตรเลียให้ความสำคัญในปัจจุบัน

1.2.1 นโยบายในการให้ความช่วยเหลือ: นโยบายของออสเตรเลียในการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศยุคสหรัชมใหม่

ออสเตรเลียในฐานะประเทศสมาชิกของสหประชาชาติ ได้ให้คำมั่นแก่ที่การประชุมสุดยอดของสมาชิกรงศ์การสหประชาชาติ เมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. 2543 ซึ่งได้มีการแถลงปฏิญญาแห่งสหรัชม (Millenium Declaration) และประเทศสมาชิกรวมทั้งองค์การระหว่างประเทศต่างๆ เห็นพ้องต่อการกำหนดเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหรัสม (Millenium Development Goals - MDGs) ที่ได้ประมวลเป้าหมายการพัฒนา การกำหนดกรอบเวลา และตัวชี้วัดเพื่อผลักดันให้เกิดการพัฒนาอย่างเป็นรูปธรรมในเรื่องต่อไปนี้คือ

1. การขจัดความยากจนและความหิวโหย (Eradicate extreme povety and hunger)
2. การพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐาน (Achieve universal primary education)
3. การส่งเสริมความเท่าเทียมกันระหว่างเพศหญิง/ชาย (Promotion gender equality)
4. การลดอัตราการตายของเด็ก (Reduce child mortality)
5. การพัฒนาสุขภาพของสตรีมีครรภ์ (Improve maternal health)
6. การป้องกันโรคเอดส์ มาเลเรีย และโรคติดต่ออื่นๆ (Combat HIV/AIDS, Malaria and other diseases)
7. การรักษาสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน (Ensure environmental sustainable)
8. การส่งเสริมความเป็นหุ้นส่วนในการพัฒนาโลก (Develop a global partnership for development)

ออสเตรเลียเกี่ยวพันกับ MDGs ใน 2 สถานะด้วยกัน คือ ในสถานะแรกของการเป็นสมาชิกรงศ์การสหประชาชาติ ที่ต้องดำเนินการพัฒนาตนเองไปตามกรอบ MDGs ที่ได้กำหนดไว้ดังกล่าวให้มีการบรรลุผลให้มากที่สุด ส่วนสถานะที่ 2 คือ การมีพันธมิตรผูกพันที่จะส่งเสริมความร่วมมือในรูปแบบหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนา (Partnership for development) ในการร่วมมือกับแหล่งให้ความช่วยเหลือและประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือในการดำเนินงาน เพื่อให้ความช่วยเหลือกับประเทศอื่นๆ ที่ยากจนกว่าออสเตรเลีย

ตั้งแต่ปี 2001 เป็นต้นมา ออสเตรเลียปรับนโยบายการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศไปสู่การให้ความช่วยเหลือเพื่อช่วยให้ประเทศอื่นสามารถบรรลุเป้าหมายของ MDGs โดยผ่านการร่วมมือในรูปแบบ “หุ้นส่วนเพื่อการพัฒนา” ทั้งกับผู้นำรายอื่นและกับประเทศผู้รับ

อย่างไรก็ดี ออสเตรเลียมีหลักการในการช่วยประเทศอื่นให้บรรลุเป้าหมายของ MDGs ว่า ต้องวางอยู่บนพื้นฐานของระบบการค้า การลงทุน และการเงินที่เสรีและปราศจากการกีดกัน รวมทั้งต้องส่งเสริมความเจริญเติบโตทางธุรกิจของภาคเอกชนออสเตรเลียในต่างประเทศ⁵

1.2.2 ประเด็นของการความช่วยเหลือที่ออสเตรเลียให้ความสำคัญ ในปัจจุบัน

หลังจากที่มีการประกาศ MDGs ในปี 2000 ออสเตรเลียได้นำเอาสาขาความช่วยเหลือที่เป็นเป้าหมายของ MDGs ไปผสมผสานกับสาขาความช่วยเหลือที่เป็นสาขาเป้าหมายตามนโยบายเดิมของออสเตรเลีย แล้วประยุกต์ใช้ในการกำหนดเป้าหมายในการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศของออสเตรเลีย และได้กำหนดสาขาความช่วยเหลือที่รัฐบาลออสเตรเลียให้ความสำคัญในปัจจุบัน ดังนี้

(1) การให้ความช่วยเหลือแก่ผู้พิการ

ออสเตรเลียให้ความสำคัญในการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศกำลังพัฒนาเพื่อช่วยเหลือผู้พิการในประเทศเหล่านั้น ทั้งนี้ เพราะออสเตรเลียตระหนักว่าผู้พิการร้อยละ 80 ของจำนวนผู้พิการทั้งหมดในโลก หรือประมาณ 650 ล้านคน อาศัยอยู่ในประเทศกำลังพัฒนา และส่วนใหญ่มีฐานะยากจน และต้องทนทุกข์จากความพิการอย่างมาก เนื่องจากประชาชนเหล่านี้เผชิญกับการกีดกันไม่ให้เข้าไปมีส่วนร่วมในหลายๆ กิจกรรมของสังคมในประเทศของตนเอง เช่น ไม่ได้รับสิทธิให้เข้าศึกษาในระดับสูง ไม่ได้รับการบริการทางสาธารณสุขในระดับต่ำกว่าที่ควร ไม่ได้รับการคัดเลือกให้เข้าทำงานในสถานประกอบการต่างๆ เป็นต้น การกีดกันเหล่านี้เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ผู้พิการต้องมีฐานะทางเศรษฐกิจที่ยากจน ทั้งนี้ ออสเตรเลียเห็นว่า “ความยากจน” เป็นทั้งสาเหตุและผลของความพิการ ออสเตรเลียจึงมีเป้าหมายของความช่วยเหลือที่เน้นไปที่ผู้พิการ เพื่อให้ได้ผลประโยชน์อันเกิดจากการพัฒนาได้เข้าถึงมือผู้พิการอย่างแท้จริง และเพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมายของ MDGs ที่ต้องการขจัดความยากจน ออสเตรเลียมีนโยบายว่าต้องทำให้ผู้พิการมีส่วนร่วมในกิจกรรมการพัฒนาประเทศ

ทั้งนี้ โครงการความช่วยเหลือที่ออสเตรเลียให้แก่ประเทศกำลังพัฒนา ครอบคลุมหลายแง่มุม ได้แก่ การป้องกันสาเหตุแห่งความพิการ เช่น การพัฒนาสุขอนามัยและโภชนาการเพื่อป้องกันภาวะตาพิการ การพัฒนาระบบความปลอดภัยในโรงงานอุตสาหกรรมเพื่อป้องกันการพิการจากการทำงาน การดูแลผู้สูงอายุ การป้องกันอุบัติเหตุจราจร เป็นต้น

⁵ The Australian Agency for International Development (AusAID) . **Global Partnership for Development: Australia's contribution to achieving the Millennium Development Goals** (Canberra: The Australian Agency for International Development, 2005)

ภูมิภาคที่ออสเตรเลียถือว่าเป็นพื้นที่เป้าหมาย หรือเป็นประเทศหุ้นส่วนหลักในการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้พิการ คือ ภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก เอเชียใต้ และ แอฟริกา ตามลำดับ⁶

(2) การสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

สำหรับการให้ความช่วยเหลือเพื่อสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจ ออสเตรเลียเน้นที่การให้ความช่วยเหลือทางเทคนิค การสร้างความสามารถ และการช่วยเหลือเพื่อวางนโยบาย ในส่วนที่เกี่ยวกับ การค้า การลงทุน และการเชื่อมโยงระบบสื่อสารโทรคมนาคม ทั้งนี้เพื่อส่งเสริมให้เกิดประโยชน์ต่อการค้าเสรี และการเคลื่อนย้ายปัจจัยการผลิตในระยะยาว ซึ่งจะส่งผลในการลดระดับความยากจนในประเทศกำลังพัฒนา

ออสเตรเลียมีนโยบายให้ความช่วยเหลือเพื่อสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจแก่ประเทศกำลังพัฒนาเป็นเวลา 10 ปี นับจากปี 2002 โดยเน้นภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก คือ แปซิฟิกใต้ และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ทั้งนี้เพื่อให้นโยบายนี้บรรลุเป้าหมาย ออสเตรเลียได้กำหนดกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติดังนี้

- พัฒนานโยบายและกฎระเบียบที่มีผลส่งเสริมการเติบโตของภาคธุรกิจเอกชน
- ส่งเสริมการค้า ผ่านการให้ความช่วยเหลือด้านการวิเคราะห์การค้า การวางนโยบายการค้า การส่งเสริมความสะดวกทางการค้า เช่น ระบบศุลกากร และระบบตรวจสอบคุณภาพสินค้าที่มีประสิทธิภาพ
- ส่งเสริมให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยดำเนินกิจกรรม ได้แก่ การลงทุนในการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน โดยเฉพาะในชนบท การสร้างแรงงานฝีมือโดยผ่านโครงการความช่วยเหลือทางวิชาการและการฝึกอบรม การส่งเสริมการพัฒนาภาคธุรกิจเอกชนโดยเฉพาะเอกชนในชนบท

นอกจากนี้ ออสเตรเลียยังเน้นให้ความสำคัญต่อการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวง (Corruption) ซึ่งเป็นอุปสรรคที่สำคัญในการสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจในประเทศกำลังพัฒนา และเป็นอุปสรรคในการจัดความยากจนของประชาชน⁷

(3) การพัฒนาการศึกษา

ออสเตรเลียมีนโยบายที่จะส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนในประเทศกำลังพัฒนา ด้วยการส่งเสริมการศึกษาแก่เด็กและเยาวชน ออสเตรเลียมุ่งดำเนินการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก คือ แปซิฟิกใต้ และ เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยมีเป้าหมายว่าภายในปี 2010

⁶ AusAID. "Disability in Australia's Aid Program,"

<http://www.ausaid.gov.au/keyaid/disability.cfm>

⁷ AusAID. "Economic Growth," <http://www.ausaid.gov.au/keyaid/growth.cfm>

จะต้องเพิ่มจำนวนเด็กที่ได้รับการศึกษาในโรงเรียนให้มากขึ้นอีก 10 ล้านคน และพัฒนาคุณภาพการศึกษาแก่เด็กประมาณ 50 ล้านคน

การดำเนินการช่วยเหลือทำโดยผ่านวิธีการหลายวิธี ได้แก่ การให้ผ่านโครงการพัฒนาการศึกษาที่ให้กับประเทศผู้รับ การให้ผ่านโครงการของ NGOs ต่างๆ การให้ผ่านโครงการความช่วยเหลือขององค์การระหว่างประเทศและองค์การความร่วมมือในภูมิภาค และผ่านการให้ทุนการศึกษาแก่เด็กและเยาวชนของประเทศผู้รับโดยตรง⁸

(4) การรักษาสิ่งแวดล้อม

ออสเตรเลียมีนโยบายที่ให้ความสำคัญกับการรักษาสิ่งแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงทางภูมิอากาศของโลก ดังนั้น ออสเตรเลียจึงให้ความช่วยเหลือที่เกี่ยวข้องกับประเด็นดังกล่าวเพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน และเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนในประเทศกำลังพัฒนา ทั้งนี้เนื่องจากออสเตรเลียต้องการปฏิบัติตามเป้าหมายของ MDGs และ ปฏิบัติตามปฏิญญาเกียวโต (the Kyoto Protocol) ที่ออสเตรเลียได้ให้สัตยาบันไว้

ในเรื่องการให้ความช่วยเหลือเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อมนี้ ออสเตรเลียมีนโยบายร่วมมือกับผู้ให้รายอื่นอย่างใกล้ชิดในการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศกำลังพัฒนา โดยหุ้นส่วนสำคัญออสเตรเลียได้แก่ อังกฤษ เยอรมัน นอร์เวย์ และมูลนิธิคลินตัน (Clinton Foundation)⁹

(5) การสร้างความมั่นคงทางอาหาร

ความมั่นคงทางอาหาร (food security) เป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อคุณภาพชีวิตของมนุษย์ มีความหมายครอบคลุมถึง การมีปริมาณอาหารที่เพียงพอ การมีอาหารที่มีคุณภาพ การมีภาวะโภชนาการที่เหมาะสม โดยออสเตรเลียมีนโยบายความช่วยเหลือที่มีเป้าหมาย ดังนี้

- เพิ่มปริมาณผลผลิตของพืชธัญญาหารที่สำคัญต่างๆ โดยให้ความช่วยเหลือโครงการวิจัยเพื่อการพัฒนาในด้านเกษตรกรรม
- ปรับปรุงมาตรฐานความเป็นอยู่ของประชาชนในชนบท โดยส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันของสินค้าในภาคเกษตร ประมง และส่งเสริมธุรกิจชุมชน
- สร้างระบบความร่วมมือในชุมชนชนบทเพื่อพัฒนาอำนาจต่อรองของเกษตรกร

ออสเตรเลียมีนโยบายร่วมมือกับผู้ให้รายอื่นๆ ได้แก่ ธนาคารโลก ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (the Food and Agriculture Organization of

⁸ AusAID. "Education," <http://www.ausaid.gov.au/keyaid/education.cfm>

⁹ AusAID. "Environment and climate change strategy for Australian development assistance," <http://www.ausaid.gov.au/keyaid/envt.cfm>

the United Nations) และยังร่วมมือกับ NGO ที่สำคัญคือ ศูนย์ออสเตรเลียเพื่อการวิจัยทางการเกษตรระหว่างประเทศ (the Australian Centre for International Agricultural Research: ACIAR)¹⁰

(6) การสร้างความเท่าเทียมกันระหว่างเพศ

ออสเตรเลียให้ความสำคัญกับความเท่าเทียมกันระหว่างเพศ ซึ่งหมายถึง ความเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิง ในการแสวงหาโอกาสในชีวิต เช่น โอกาสทางการศึกษา และโอกาสในการทำงาน รวมทั้งโอกาสในการได้รับการเคารพในสิทธิมนุษยชน ออสเตรเลียจึงให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศกำลังพัฒนาในการสร้างความเท่าเทียมกันระหว่างเพศ โดยมีเป้าหมายที่สำคัญคือ

- การยกระดับสถานภาพทางเศรษฐกิจของผู้หญิง
- การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้หญิงในกระบวนการตัดสินใจ และในการเป็นผู้นำ ทั้งในประเทศที่อ่อนแอ และประเทศที่มีความขัดแย้ง
- เพิ่มความเท่าเทียมกันในด้านการศึกษา และสาธารณสุข ระหว่างผู้หญิงกับผู้ชาย และเด็กหญิงกับเด็กชาย
- ทำให้การสร้างความเท่าเทียมกันระหว่างเพศ เป็นประเด็นที่มีความร่วมมือกันในระดับภูมิภาค

ทั้งนี้ ออสเตรเลียเห็นว่าความเท่าเทียมกันระหว่างเพศ เป็นปัจจัยที่สำคัญในการสร้างการพัฒนาที่ยั่งยืน¹¹

(7) การส่งเสริมธรรมาภิบาล

ออสเตรเลียมีนโยบายให้ความช่วยเหลือเพื่อส่งเสริมธรรมาภิบาลในประเทศกำลังพัฒนา เพื่อให้ประเทศเหล่านั้นสามารถพัฒนาประเทศให้มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และส่งเสริมภาคเอกชนให้สามารถเติบโตได้อย่างเต็มที่ นโยบายความช่วยเหลือของออสเตรเลีย เพื่อส่งเสริมธรรมาภิบาล มีเป้าหมายดังนี้

- ปรับปรุงการบริหารจัดการทางเศรษฐกิจและการเงินการคลังให้มีความโปร่งใส และมีประสิทธิภาพ
- ส่งเสริมการปฏิรูประบบราชการ
- ส่งเสริมการสร้างระบบกฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่เข้มแข็ง
- ส่งเสริมประชาสังคม (civil society) ภายในประเทศกำลังพัฒนา
- ส่งเสริมการพัฒนากระบวนการประชาธิปไตยและสถาบันประชาธิปไตย

¹⁰ AusAID. "Food security," http://www.ausaid.gov.au/keyaid/food_security.cfm

¹¹ AusAID. "Gender Equality and Development," <http://www.ausaid.gov.au/keyaid/gender.cfm>

ทั้งนี้ ออสเตรเลียมองว่าการขาดธรรมาภิบาล ย่อมก่อให้เกิดการคอร์รัปชัน และความด้อยประสิทธิภาพของระบบราชการ ซึ่งจะส่งผลเสียในการพัฒนาอย่างยั่งยืน¹²

(8) การพัฒนาสาธารณสุข

ออสเตรเลียมีระบบสาธารณสุขและวิทยาการทางการแพทย์ที่ก้าวหน้า จึงมีศักยภาพสูงมากที่จะให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศกำลังพัฒนาในด้านการพัฒนาสาธารณสุข โดยประเด็นที่ออสเตรเลียให้ความสำคัญสูงสุดได้แก่ การให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศกำลังพัฒนาในด้านการต่อสู้กับโรคระบาดที่ร้ายแรง โดยโรคที่ออสเตรเลียให้ความสำคัญมากที่สุด ได้แก่ โรคเอดส์ โรคมาลาเรีย และโรคระบาดร้ายแรงอื่นๆ

ทั้งนี้ โรคเอดส์ คือโรคที่สำคัญที่สุดตามนโยบายของออสเตรเลีย โดยภูมิภาคที่ออสเตรเลียถือว่าเป็นพื้นที่เป้าหมาย หรือเป็นประเทศหุ้นส่วนหลักในการต่อสู้กับโรคเอดส์ คือ ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เนื่องจากเป็นภูมิภาคที่ใกล้เคียงกับออสเตรเลียและมีอัตราการระบาดสูง จนออสเตรเลียกังวลว่า การแพร่ระบาดของโรคเอดส์สามารถส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางการเมืองและความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศเหล่านี้ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ทั้งทางเศรษฐกิจและการเมืองของออสเตรเลียในระยะยาว

โรคมาลาเรีย เป็นโรคระบาดร้ายแรงที่พบมากในเขตร้อนชื้น โดยภูมิภาคที่ออสเตรเลียถือว่าเป็นพื้นที่เป้าหมาย หรือเป็นประเทศหุ้นส่วนหลักในการต่อสู้กับโรคมาลาเรีย คือ ภูมิภาคแปซิฟิกใต้ โดยเฉพาะ ปาปัวนิวกินี โซโลมอน และวานูอาตู ซึ่งออสเตรเลียถือเป็นเขตยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงที่สำคัญของออสเตรเลีย

สำหรับโรคระบาดร้ายแรงอื่นๆ นั้น ออสเตรเลียให้ความสำคัญกับโรคระบาดร้ายแรงในเอเชียแปซิฟิก ได้แก่ โรคไข้หวัดนก (Avian Flu) และโรคติดเชื้อทางเดินหายใจเฉียบพลัน (Severe Acute Respiratory Syndrome: SARS) ซึ่งเป็นโรคระบาดร้ายแรงที่แพร่ระบาดได้อย่างรวดเร็วและคร่าชีวิตประชาชนในภูมิภาคนี้ไปจำนวนมาก

โครงการความช่วยเหลือด้านการพัฒนาสาธารณสุข ที่รัฐบาลออสเตรเลียให้กับประเทศกำลังพัฒนา มีเป้าหมายเพื่อพัฒนาระบบสาธารณสุขของประเทศกำลังพัฒนาให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพในการจัดการกับโรคระบาด ทั้งในส่วนของการป้องกันโรคระบาด และในส่วนของการรักษาพยาบาล และการดูแลผู้ป่วยหลังจากติดโรคระบาดแล้ว

นอกจากนี้ โครงการความช่วยเหลือด้านการพัฒนาสาธารณสุขที่รัฐบาลออสเตรเลียให้กับประเทศกำลังพัฒนา มีเป้าหมายเพื่อช่วยประเทศกำลังพัฒนาในการระบบสาธารณสุขที่ดีในระยะยาว เช่น การวางแผนนโยบายสาธารณสุขของประเทศ การสร้างระบบเฝ้าระวังการแพร่ระบาดของ

¹² AusAID. "Governance," <http://www.ausaid.gov.au/keyaid/gover.cfm>

โรค การวางแผนด้านการวิจัยและพัฒนาเภสัชภัณฑ์ และการออกกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับ
สาธารณสุข¹³

(9) การส่งเสริมสิทธิมนุษยชน

ออสเตรเลียมีนโยบายให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศเพื่อส่งเสริมและปกป้องสิทธิมนุษยชน ผ่านการให้ความช่วยเหลือแก่กิจกรรมของประชาชนกลุ่มรากหญ้า ที่ดำเนินงานเพื่อปกป้องหรือเรียกร้องสิทธิมนุษยชนในประเทศกำลังพัฒนา

นอกจากนี้ ออสเตรเลียได้ให้การสนับสนุน “เวทีแห่งเอเชียแปซิฟิกเพื่อสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ” (Asia Pacific Forum for National Human Rights Institutions) ซึ่งทำให้ออสเตรเลียมีส่วนสำคัญอย่างมากในการผลักดันให้เกิดการตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ในประเทศบางแห่งในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก ได้แก่ เกาหลีใต้ มาเลเซีย มองโกเลีย และไทย

ทั้งนี้ ออสเตรเลียยังได้ร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับองค์กรสิทธิมนุษยชนต่างๆ ทั้งระดับระหว่างประเทศ และระดับภายในประเทศ¹⁴

(10) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

ออสเตรเลียให้ความสำคัญกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เนื่องจากเป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนาให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการขจัดความยากจนของประชาชน ทั้งนี้ ในเอเชียการที่มีจำนวนประชากรเพิ่มสูงขึ้นและการเกิดเมือง ก่อให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องมีการสร้างพื้นฐานรองรับ อย่างไรก็ตาม ประชาชนส่วนใหญ่ถึงร้อยละ 80 อาศัยอยู่ในชนบทและไม่มีถนนหรือไฟฟ้าใช้ในการดำรงชีวิต ออสเตรเลียจึงมีนโยบายให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน โดยมีเป้าหมายดังนี้

- ปรับปรุงความเป็นอยู่ของประชาชนยากจนให้สามารถเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น เช่น น้ำประปา การคมนาคม พลังงาน
- สนับสนุนให้มีการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานทั้งการลงทุนของภาครัฐ และเอกชน
- สนับสนุนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และสถาบันการศึกษาให้มีความสามารถและมีความเข้มแข็งในการถ่ายทอดองค์ความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

¹³ AusAID. “Health, HIV/AIDS & Pandemics,” <http://www.ausaid.gov.au/keyaid/health.cfm>

¹⁴ AusAID. “Human Rights & Australia's aid program,”

ทั้งนี้ สำหรับอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง ออสเตรเลียสนับสนุนการสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่ส่งเสริมการบูรณาการในอนุภูมิภาค ได้แก่ การสร้างสะพาน ถนน และทางรถไฟ เชื่อมโยงประเทศต่างๆ ในภูมิภาค¹⁵

(11) การส่งเสริมความมั่นคงในภูมิภาค

ความมั่นคงภายในภูมิภาค เป็นปัจจัยสำคัญที่เป็นรากฐานของความเติบโตทางเศรษฐกิจและการขจัดความยากจนของประชาชน อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกกลับต้องเผชิญกับภัยคุกคามข้ามชาติ (Transboundary threats) ที่กระทบต่อความมั่นคงของภูมิภาค ได้แก่

- การแพร่ระบาดของโรคเอดส์ (เชื้อ HIV)
- อาชญากรรมข้ามชาติ คือ การค้ามนุษย์ การค้ายาเสพติด การฟอกเงิน และการก่อการร้าย
- ภัยคุกคามข้ามชาติเหล่านี้ไม่ใช่ภัยที่ประเทศใดประเทศหนึ่งสามารถแก้ปัญหาได้ตามลำพัง

แต่จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศในภูมิภาค ออสเตรเลียจึงให้ความช่วยเหลือแก่อาเซียน (ASEAN) ซึ่งเป็นองค์การระหว่างประเทศในภูมิภาคเพื่อแก้ปัญหาเหล่านี้¹⁶

(12) การพัฒนาชนบท

ประชาชนที่ยากจนส่วนใหญ่ในโลกอาศัยอยู่ในชนบท พวกเขาขาดโอกาสหลายๆ ด้าน และมีชีวิตอยู่โดยขึ้นอยู่กับทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ป่า และสัตว์น้ำในทะเล ดังนั้นการบริหารจัดการทรัพยากรเหล่านี้อย่างยิ่งยวดจึงเป็นสิ่งสำคัญ ในขณะเดียวกัน การพัฒนาชนบทเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนก็เป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง

ออสเตรเลียให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาชนบทโดยร่วมมือกับหุ้นส่วน ทั้งที่เป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว และ NGO ต่างๆ โดยมีเป้าหมายดังนี้

- วิจัยและพัฒนาทางการเกษตร และการการเฝ้าระวังและแก้ปัญหาโรคพืชและโรคสัตว์
- ส่งเสริมให้ชุมชนพึ่งตนเองในการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน ที่เป็นโครงการขนาดเล็ก
- ส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน

ออสเตรเลียเห็นว่าการพัฒนาชนบทเป็นสิ่งที่จำเป็นในการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการแก้ปัญหาความยากจนของประชาชน¹⁷

¹⁵ AusAID. “Infrastructure,” <http://www.ausaid.gov.au/keyaid/infra.cfm>

¹⁶ AusAID. “Regional Stability & Cooperation,” <http://www.ausaid.gov.au/keyaid/stability.cfm>

¹⁷ AusAID. “Rural Development,” <http://www.ausaid.gov.au/keyaid/rural.cfm>

(13) การพัฒนาคุณภาพน้ำเพื่อการอุปโภคและบริโภค

ออสเตรเลียให้ความสำคัญกับการให้ความช่วยเหลือ เพื่อการพัฒนาคุณภาพน้ำเพื่อการอุปโภคและบริโภค เพื่อเป็นการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน และยังมีความสำคัญในการส่งเสริมสุขอนามัยในการป้องกันโรคระบาดต่างๆ

ทั้งนี้ การที่ประชาชนมีสุขภาพที่แข็งแรง ย่อมเป็นรากฐานที่สำคัญในการพัฒนาด้านอื่นๆ ต่อไป¹⁸

¹⁸ AusAID. “Draft Water, Sanitation and Hygiene Strategy,”

<http://www.ausaid.gov.au/keyaid/water.cfm>

บทที่ 2

องค์การกำหนดนโยบายการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศของออสเตรเลีย

ออสเตรเลียเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศรายใหญ่ประเทศหนึ่งของโลกโดยเฉพาะในแถบเอเชีย-แปซิฟิก นโยบายการให้ความช่วยเหลือถือเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายต่างประเทศที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อความมั่นคงและความเจริญรุ่งเรืองของชาติ แม้งบประมาณความช่วยเหลือต่างประเทศในปัจจุบันจะมีมูลค่าเพียงร้อยละ 1 ของงบประมาณรัฐบาลกลาง หรือคิดเป็นร้อยละ 0.34 ของรายได้มวลรวมประชาชาติเท่านั้น แต่ก็ถือเป็นภาระทางการเงินที่ชาวออสเตรเลียจะต้องแบกรับ การกำหนดนโยบายความช่วยเหลือจึงต้องเป็นการถ่วงดุลระหว่างผลประโยชน์ภายในกับสถานะของออสเตรเลียในประชาคมโลก การศึกษาในส่วนนี้ต้องการพิจารณาว่านโยบายความช่วยเหลือต่างประเทศของออสเตรเลียมีโครงสร้าง ตัวแสดงสำคัญ และกระบวนการที่เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายอย่างไรเพื่อให้ตอบสนองต่อผลประโยชน์ดังกล่าว

2.1 โครงสร้างการกำหนดนโยบายการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศของออสเตรเลีย

เนื่องด้วยออสเตรเลียหรือชื่ออย่างเป็นทางการคือ “เครือรัฐออสเตรเลีย” (Commonwealth of Australia) มีรูปแบบการปกครองเป็นแบบรัฐรวมหรือสหพันธรัฐ (federation) ซึ่งมีการแบ่งอำนาจอธิปไตยระหว่างรัฐบาลกลางหรือสหพันธ์กับรัฐบาลท้องถิ่นอย่างชัดเจน ดังนั้นการกำหนดนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับกิจการต่างประเทศจึงถือเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารของรัฐบาลกลาง (federal government) ที่กรุงแคนเบอร์รา ตามรัฐธรรมนูญของออสเตรเลียฝ่ายบริหารสูงสุดคือคณะมนตรีแห่งสหพันธ์ (Federal Executive Council) อันมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ (Governor-General) ของสมเด็จพระราชินีแห่งสหราชอาณาจักร (United Kingdom) และประมุขแห่งออสเตรเลียเป็นประธาน โดยมีนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีทุกคนเป็นสมาชิก ส่วนคณะรัฐมนตรี (cabinet) มิได้เป็นสถาบันทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ และผู้ที่เข้าร่วมประชุมคณะรัฐมนตรีตามปกติจะมีแต่รัฐมนตรีตำแหน่งสำคัญ (senior ministers) เท่านั้น แม้ว่าทางปฏิบัติการตัดสินใจด้านนโยบายจะกระทำในคณะรัฐมนตรี แต่จะชอบด้วยกฎหมายก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมของคณะมนตรีแห่งสหพันธ์ก่อน

นักวิชาการบางท่านเรียกกระบวนการเมืองการปกครองของออสเตรเลียว่าเป็นระบบ “Washminster” ที่ผสมผสานรูปแบบของสหรัฐอเมริกา (Washington system) เข้ากับระบบของสหราชอาณาจักร (Westminster system) กล่าวคือใช้ระบบสหพันธรัฐที่แบ่งแยกอำนาจระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลมลรัฐในแบบอเมริกัน ประกอบด้วย 6 รัฐ ได้แก่ ออสเตรเลียตะวันตก (Western Australia) ออสเตรเลียใต้ (South Australia) ควีนส์แลนด์ (Queensland) นิวเซาท์เวลส์ (New South Wales) แทสมาเนีย (Tasmania) และ วิคตอเรีย (Victoria) โดยมีอาณาเขตปกครองพิเศษ 2 อาณาเขต ได้แก่ อาณาเขตตอนเหนือ (Northern Territory) และอาณาเขตนครหลวง

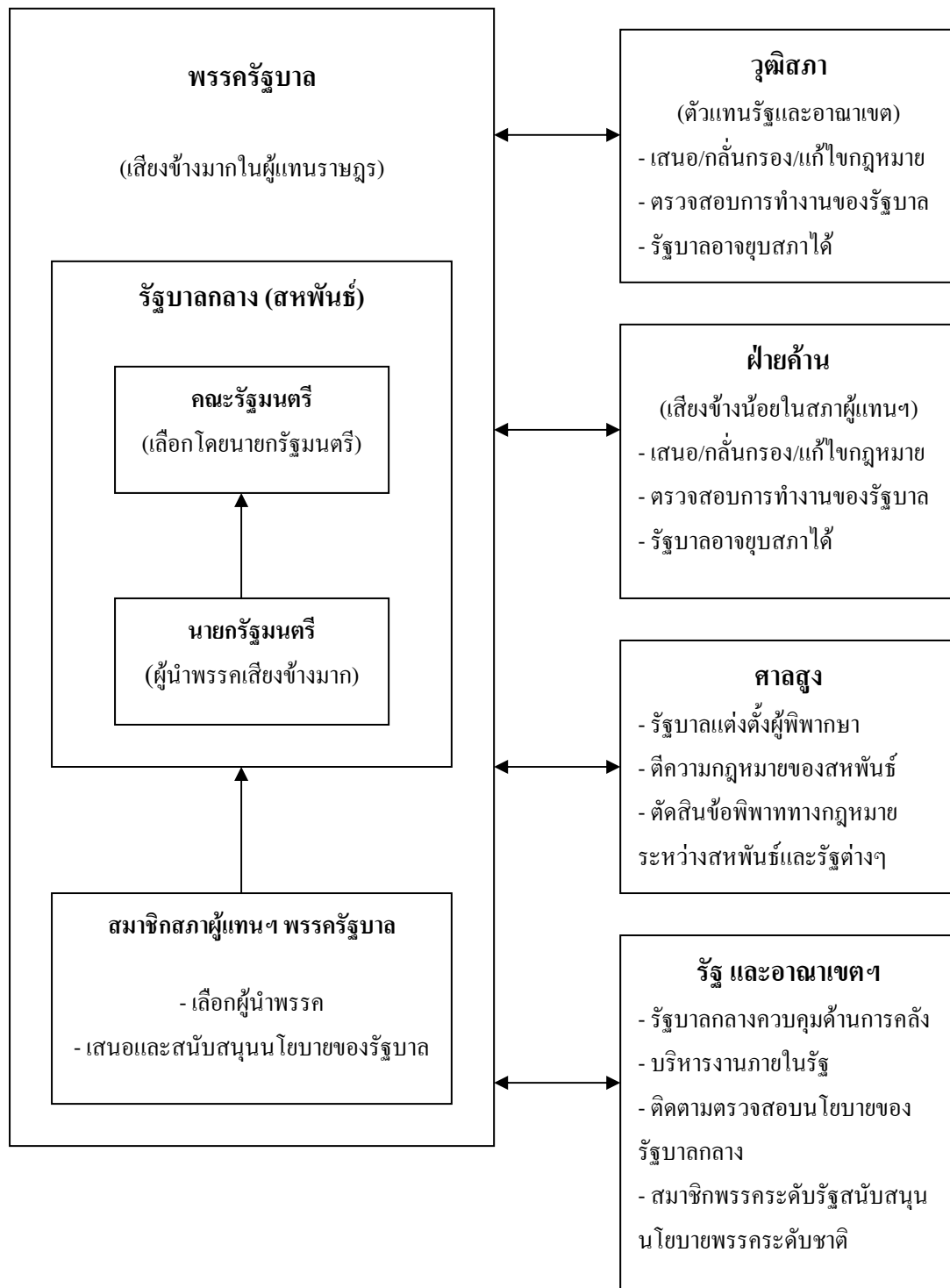
(Australian Capital Territory) ซึ่งเป็นที่ตั้งของเมืองหลวง คือ กรุงแคนเบอร์รา แต่ละรัฐมีผู้ว่าการ (Governor) มีรัฐบาลและมุขมนตรี (premier) ทำหน้าที่บริหาร โดยมีสถานิติบัญญัติ 2 สภา ยกเว้น รัฐควีนส์แลนด์ ซึ่งมีเพียงสภาเดียว รัฐและอาณาเขตต่างๆ มีระบบศาลของตนเอง ในขณะที่ รัฐสภาแห่งเครือรัฐออสเตรเลีย (Commonwealth Parliament) แบ่งเป็นสองสภา โดยสภาผู้แทนราษฎร (House of Representative) เป็นตัวแทนของประชาชนทั้งประเทศ ส่วนวุฒิสภา (Senate) เป็นตัวแทนของรัฐต่างๆ รัฐบาลกลางจะเป็นผู้แต่งตั้งฝ่ายตุลาการในศาลสูง (High Court) เพื่อทำหน้าที่ตีความกฎหมายของสหพันธ์ ขณะที่การปกครองส่วนกลางนั้นใช้ระบบรัฐสภาแบบสหราชอาณาจักร คือรัฐบาลมาจากพรรคเสียงข้างมากในสภาผู้แทนฯ คณะรัฐมนตรีมีที่มาและต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา¹

เมื่อพิจารณาโครงสร้างการปกครองข้างต้น หากกล่าวถึงนโยบายความช่วยเหลือซึ่งเป็นการด้านต่างประเทศอันเป็นอำนาจเฉพาะของรัฐบาลกลางแล้ว ระบบของออสเตรเลียที่มักมีพรรคใหญ่เป็นแกนนำและสมาชิกยึดถือวินัยของพรรค (party discipline) เป็นอย่างมาก ทำให้การกำหนดนโยบายโดยทั่วไปไม่มีอุปสรรคนัก ระบบตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งเป็นจุดเด่นของระบบอเมริกันใช้ได้ดีเฉพาะกับบางนโยบายโดยเฉพาะที่คาบเกี่ยวกับอำนาจระดับมลรัฐเท่านั้น ส่วนนโยบายของรัฐบาลกลาง เช่น การทหาร การคลัง และการต่างประเทศ ฝ่ายบริหารซึ่งครองเสียงข้างมากในสภามักมีบทบาทสูง

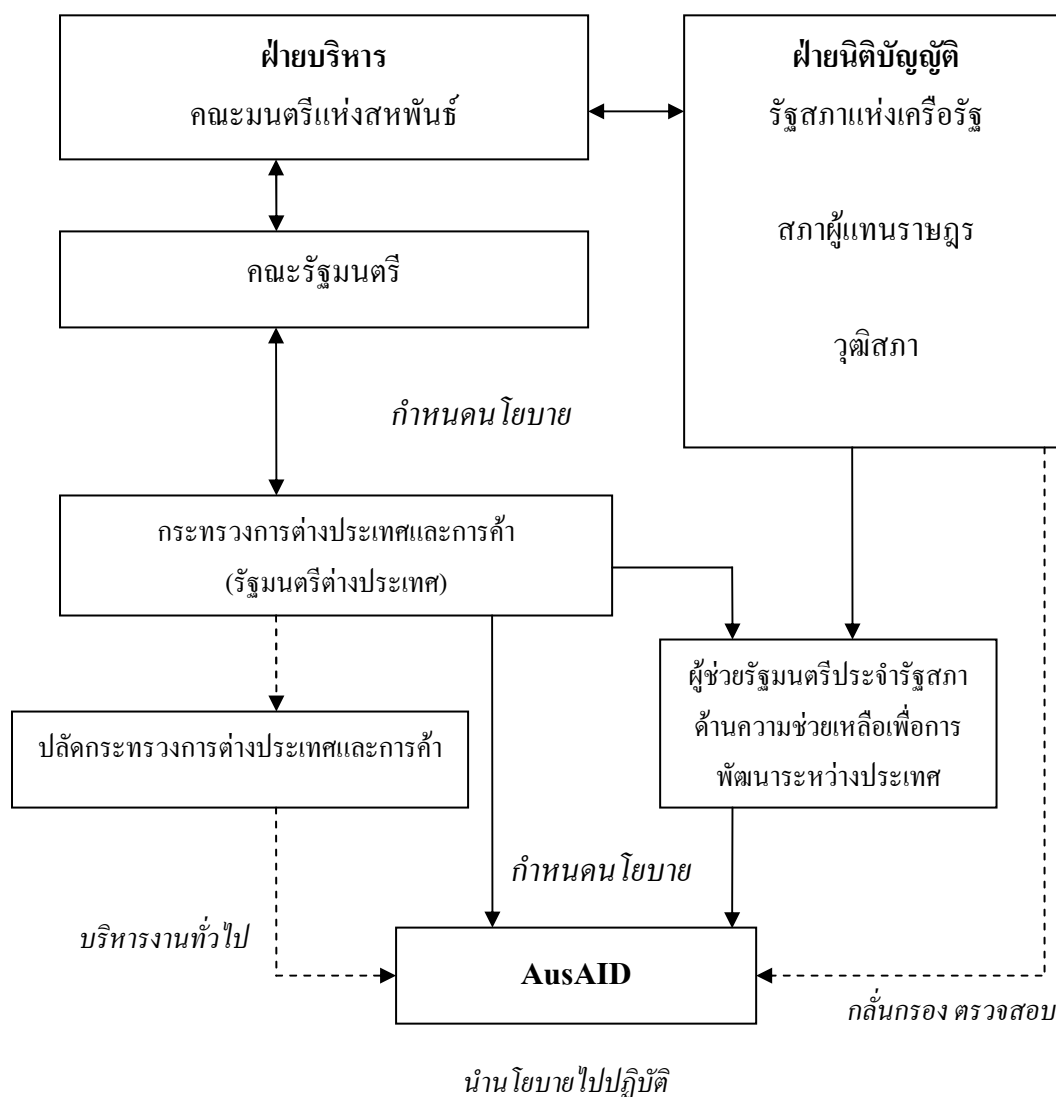
ในการกำหนดนโยบายการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศของออสเตรเลีย อำนาจการตัดสินใจหลักเป็นของฝ่ายการเมืองคือคณะรัฐมนตรี และผ่านการกลั่นกรองของรัฐสภาแห่งเครือรัฐทั้งสองสภา รัฐมนตรีต่างประเทศ (Minister for Foreign Affairs) ซึ่งเป็นหนึ่งในสองรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศและการค้า (Department of Foreign Affairs and Trade) เป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงต่อนโยบาย โดยมีผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำรัฐสภาด้านความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ (Parliamentary Secretary for International Development Assistance) เป็นผู้ช่วย ขณะที่ในระดับปฏิบัติ มีสำนักงานเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศแห่งออสเตรเลีย (The Australian Agency for International Development: AusAID) เป็นหน่วยงานหลักของรัฐบาลในการนำนโยบายให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศไปดำเนินการ แผนปฏิบัติงานองค์กร (Corporate Plan) ระบุให้หน่วยงานนี้มีหน้าที่ในการให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีต่างประเทศเมื่อได้รับการร้องขอด้วย นอกจากนี้ ตัวแสดงอื่นๆ ทั้งภาคธุรกิจ องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องก็อาจมีส่วนร่วมในการปรึกษาหารือ และการตรวจสอบนโยบายต่างๆ แม้ว่าอำนาจการตัดสินใจที่แท้จริงจะเป็นของรัฐบาลก็ตาม

¹ Discovering Democracy Units, "Australian federal democracy,"

แผนภูมิที่ 2.1 โครงสร้างการเมืองการปกครองและความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันต่างๆ ของ ออสเตรเลีย



แผนภูมิที่ 2.2 ตัวแสดงหลักในการกำหนดนโยบายการให้ความช่วยเหลือต่างประเทศของออสเตรเลีย (สายงานหลัก —> / สายงานรอง----->)



2.2 ตัวแสดงกับกระบวนการกำหนดนโยบายการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศของออสเตรเลีย

กล่าวได้ว่าการกำหนดนโยบายต่างประเทศของออสเตรเลียในภาพรวมนั้น บทบาทจำกัดอยู่ที่ฝ่ายบริหารและระบบราชการเสียมาก การตัดสินใจมักเป็นไปตามลำดับขั้นและส่วนใหญ่มีวัฒนธรรมของการใช้อำนาจตัดสินใจร่วมกันระหว่างนักการเมืองและข้าราชการระดับสูงในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง² การกำหนดนโยบายสาธารณะของออสเตรเลียส่วนใหญ่จำกัดวงอยู่ที่การเจรจาต่อรอง 2 ระดับ ระดับที่หนึ่งคือการต่อรองระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการเพื่อตอบสนองนโยบายของฝ่ายการเมืองกับการน่านโยบายไปปฏิบัติ และระดับที่สองระหว่างรัฐมนตรีกระทรวง

² Allan Gyngell, and Michael Wesley, **Making Australian Foreign Policy** (Port Melbourne: Cambridge University Press, 2003), p. 40.

ต่างๆ ในรัฐบาลเพื่อจัดสรรงบประมาณให้ลงตัว³ ผลของการเจรจาต่อรองนโยบายอาจจะได้ออกมาได้ 3 รูปแบบ คือ 1) “ถ้อยแถลงนโยบาย” (policy statement) ซึ่งระบุที่มา ความสำคัญ และหลักการของนโยบาย 2) “แผนยุทธศาสตร์” (strategic plan) ระบุถึงเป้าหมาย ลำดับความสำคัญ และขั้นตอนต่างๆ ในการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมาย และ 3) “งบประมาณ” (budget) ที่ระบุถึงต้นทุนที่จะต้องใช้ในการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ งบประมาณรายจ่ายถือเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องพิจารณาโดยละเอียดเพราะเป็นผลประโยชน์และภาระของประชาชนโดยรวม อีกทั้งยังแสดงถึงระดับความสำคัญของแต่ละนโยบายในทางปฏิบัติ

ตัวแสดงหลัก

ในประเทศประชาธิปไตย การกำหนดนโยบายมักมีความสลับซับซ้อนและมีตัวแสดงเกี่ยวข้องอยู่มาก ในกรณีนโยบายความช่วยเหลือต่างประเทศของออสเตรเลีย ตัวแสดงหลักคือภาครัฐที่เป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจในขั้นตอนต่างๆ อันได้แก่ ฝ่ายราชการ (AusAid และกระทรวงการต่างประเทศและการค้า) ฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) และฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) เราอาจสรุปบทบาทของตัวแสดงเหล่านี้โดยใช้กรอบสถาบันตามกระบวนการกำหนดนโยบาย โดยเฉพาะในด้านงบประมาณได้ดังนี้

1) สำนักงานเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศแห่งออสเตรเลีย (AusAID)

AusAID มีฐานะเป็นองค์กรอิสระในการกำกับดูแลของกระทรวงการต่างประเทศและการค้าของรัฐบาลกลางแห่งเครือรัฐออสเตรเลีย ดังนั้น นโยบายและงบประมาณของ AusAID จึงถือว่าอยู่ภายใต้กรอบนโยบายต่างประเทศและโครงสร้างงบประมาณของกระทรวงการต่างประเทศและการค้า ในแต่ละปี ผู้อำนวยการใหญ่ AusAID และคณะข้าราชการจะจัดทำร่างแผนยุทธศาสตร์และงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อเสนอต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ตามปกติการจัดทำแผนเหล่านี้มักมีการปรึกษารื้อกับองค์กรด้านการพัฒนาทั้งภาครัฐและเอกชนของออสเตรเลียก่อน โดยองค์กรเหล่านี้อาจมีข้อเสนอแนะ (recommendation) ต่างๆ ต่อร่างนโยบาย ในทางปฏิบัติ นโยบายการให้ความช่วยเหลือมักมีการกำหนดมาจากฝ่ายการเมืองในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายต่างประเทศ⁴ ส่วนแผนงานและงบประมาณแต่ละปีก็มักอิงมาจากนโยบายของปีก่อนๆ อาจมีการปรับเปลี่ยนตามสถานการณ์และนโยบายของพรรคการเมืองที่เข้ามาเป็นรัฐบาลบ้าง แต่การเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ก็ไม่ค่อยเกิดขึ้น

³ Mark Considine, **Public Policy: A critical Approach** (Hong Kong: Macmillan, 1994), pp.96-97.

⁴ Thomas David, **Does Australia have an international development assistance policy: National interest and foreign aid policy making** (Paper presented to the Second Oceanic Conference on International Studies, University of Melbourne, 5-7 July 2006), p.7.

2) กระทรวงการต่างประเทศและการค้า (Department of Foreign Affairs and Trade: DFAT)

รัฐมนตรีต่างประเทศ (Minister for Foreign Affairs) เป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงต่อนโยบายความช่วยเหลือทั้งในคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา การแบ่งส่วนราชการในรัฐบาลกลางออสเตรเลียแตกต่างจากประเทศไทย กล่าวคือแบ่งตามกลุ่มงาน (portfolio) ที่อาจมีรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบหลายคนอยู่ในกลุ่มเดียวกันตามความเชื่อมโยงของภารกิจ และทำให้บางกระทรวง (department) มีนักการเมืองเป็นเจ้ากระทรวงมากกว่า 1 คน เช่น กระทรวงการต่างประเทศและการค้าที่แบ่งสาขางานออกเป็นสองส่วนและมีรัฐมนตรีว่าการสองคน คนหนึ่งคือ รัฐมนตรีต่างประเทศ (Minister for Foreign Affairs) อีกคนหนึ่งคือรัฐมนตรีการค้า (Minister for Trade) เป็นผู้บริหารระดับนโยบายหรือฝ่ายการเมือง การจัดแบ่งกลุ่มงานดังกล่าวนี้อาจเปลี่ยนแปลงไปตามนโยบายของรัฐบาลแต่ละชุดซึ่งให้ความสำคัญกับประเด็นต่างๆ แตกต่างกัน ในกรณีของรัฐมนตรีการค้าแม้จะไม่มีส่วนรับผิดชอบนโยบายความช่วยเหลือโดยตรง แต่การจัดกลุ่มงานการต่างประเทศและการค้าเป็นกลุ่มเดียวย่อมแสดงถึงทัศนะของรัฐบาลออสเตรเลียในการประสานนโยบายทางการค้าและการเมืองให้สอดคล้องกัน

ในปี ค.ศ. 2000 ได้มีการแต่งตั้งตำแหน่ง **ผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำรัฐสภา** (Parliamentary Secretary) จากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรครัฐบาลขึ้นมาเป็นผู้ช่วยประสานนโยบายของกลุ่มงานต่างๆ ในฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งในระบบการเมืองแบบออสเตรเลียที่รับอิทธิพลมาจากอังกฤษนั้น ตำแหน่งผู้ช่วยรัฐมนตรีนี้มักจะได้แก่ผู้ที่จะเป็นรัฐมนตรีในอนาคตนั่นเอง สำหรับนโยบายความช่วยเหลือต่างประเทศ มี **ผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำรัฐสภาด้านความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ** (Parliamentary Secretary for International Development Assistance) เป็นผู้รับผิดชอบ เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐมนตรี อีกทั้งยังเป็นการให้ความสำคัญกับนโยบายความช่วยเหลือมากขึ้นจากเดิมที่แยกไม่ออกจากนโยบายต่างประเทศ เพราะอยู่ในการควบคุมของรัฐมนตรีต่างประเทศแต่เพียงผู้เดียว นอกจากนี้ ในกระทรวงการต่างประเทศฯ ยังมี **ผู้ช่วยรัฐมนตรีด้านกิจการแปซิฟิก** (Parliamentary Secretary for Pacific Islands Affairs) ที่มีความเกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือในฐานะผู้ดูแลนโยบายต่อหมู่เกาะในแปซิฟิกซึ่งเป็นเป้าหมายหลักในนโยบายความช่วยเหลือของออสเตรเลียด้วย

ในระดับปฏิบัติหรือฝ่ายข้าราชการ **ปลัดกระทรวงการต่างประเทศและการค้า** (Secretary of Department of Foreign Affairs and Trade) ถือเป็นผู้บริหารสูงสุดขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการทั้งสองส่วนองค์กร AusAID มีฐานะเป็นหน่วยงานอิสระเทียบเท่ากรม อยู่ในการกำกับของรัฐมนตรีต่างประเทศโดยตรงในด้านนโยบาย ส่วนในด้านการบริหารงานทั่วไปจะรับผิดชอบต่อปลัดกระทรวงฯ เช่นเดียวกับข้าราชการประจำในประเทศไทย ผู้อำนวยการใหญ่ AusAID ยังมีหน้าที่เป็นกรรมการบริหารของกระทรวงฯ อีกตำแหน่งหนึ่ง ร่างนโยบายและงบประมาณของ AusAID

⁵ Ibid., p.24.

ในแต่ละปีจะถูกส่งให้กับกระทรวงการต่างประเทศและการค้าเพื่อนำมาประกอบกับงบประมาณด้านอื่นๆ ก่อนจะนำเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ในกรณีของร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี แต่ละกระทรวงจะต้องส่งร่างฯ ให้กระทรวงการคลัง (Treasury) เป็นผู้รวบรวมเพื่อจัดทำร่างงบประมาณรายจ่ายทั้งหมดของรัฐบาลก่อนด้วย

3) คณะรัฐมนตรี (Cabinet)

ดังกล่าวแล้วว่าฝ่ายบริหารมีบทบาทหลักในการกำหนดนโยบาย ดังนั้น ขั้นตอนการตัดสินใจในคณะรัฐมนตรีจึงมีความสำคัญมากในทางปฏิบัติ คณะรัฐมนตรี (cabinet) ในที่นี้ไม่ได้มีการระบุไว้ตามรัฐธรรมนูญของออสเตรเลียซึ่งกำหนดให้ฝ่ายบริหารสูงสุดคือคณะมนตรีแห่งสหพันธ์ (Federal Executive Council) อันมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ (Governor-General) เป็นประธาน มีนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีทุกคนในรัฐบาลเป็นสมาชิก คณะมนตรีนี้มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจบริหารในทางพิธีการเป็นส่วนใหญ่ อำนาจการตัดสินใจอย่างแท้จริงนั้นอยู่ที่คณะรัฐมนตรี (cabinet) ซึ่งผู้ที่เข้าร่วมประชุมตามปกติจะมีแต่รัฐมนตรีตำแหน่งสำคัญๆ (senior ministers) หรือเรียกได้ว่าเป็นรัฐมนตรีวงในเท่านั้น

ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้พิจารณานโยบายและงบประมาณเพื่ออนุมัติและเสนอให้รัฐสภาพิจารณา โดยมีรัฐมนตรีต่างประเทศเป็นผู้จัดเตรียมและนำเสนอแนะนโยบายต่างๆ หากมีนโยบายที่เกี่ยวกับความช่วยเหลือเฉพาะด้าน เช่น สาธารณสุข การศึกษา การเกษตร วิทยาศาสตร์ สิ่งแวดล้อม การทหาร ฯลฯ อาจมีการให้กระทรวงที่เกี่ยวข้องร่วมพิจารณาให้คำปรึกษา แต่ในทางปฏิบัติจะพบว่าอำนาจการตัดสินใจเรื่องนโยบายความช่วยเหลือต่างประเทศจะขึ้นอยู่กับนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต่างประเทศเป็นสำคัญ รัฐมนตรีอื่นๆ มีบทบาทไม่มากนัก⁶ อย่างไรก็ตาม การที่งบประมาณแผ่นดินมีจำกัด และรัฐมนตรีต่างๆ ล้วนต้องการให้นโยบายและงบประมาณในสังกัดของตนได้รับการอนุมัติมากที่สุด ดังนั้น การเจรจาต่อรองระหว่างรัฐมนตรีนอกห้องประชุมจึงเป็นเรื่องปกติที่จะเกิดขึ้น

เมื่อมีการนำเสนอแนะนโยบายในที่ประชุมแล้ว คณะรัฐมนตรีจะพิจารณาว่านโยบายนั้นมีความเหมาะสม ควรจะนำไปสู่การร่างกฎหมายขึ้นมารองรับต่อไปหรือไม่ ปกติในคณะรัฐมนตรีจะมีการตั้งคณะกรรมการนิติบัญญัติ (legislative committee) ขึ้นมาตรวจสอบรายละเอียดของร่างกฎหมายหรืองบประมาณที่กระทรวงต่างๆ เสนอขึ้นมา ร่วมกับที่ปรึกษารัฐสภา (parliamentary counsel) ซึ่งจะให้ความเห็นในเชิงกฎหมายต่างๆ และจัดเตรียมร่างกฎหมายขึ้นมารองรับนโยบายดังกล่าว หลังจากนั้น จึงนำร่างกฎหมายกลับมาให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้ง หากคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบจะมีการนำเสนอแนะร่างฯ นั้นให้ที่ประชุมของคณะมนตรีแห่งสหพันธ์ (ที่ประชุม

⁶ Derek McDougall, *Australian Foreign Relations: Contemporary Perspectives* (South Melbourne: Longman, 1998), p. 27.

ของผู้สำเร็จราชการฯ และรัฐมนตรีทุกคน) รับรองก่อน จึงจะเป็นการตัดสินใจที่ชอบด้วยกฎหมาย ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะมนตรีฯ แล้ว จึงจะนำเสนอให้ รัฐสภาพิจารณาต่อไป

หากพิจารณาบทบาทของคณะรัฐมนตรีแล้ว อาจกล่าวได้ว่านโยบายต่างๆ มักสะท้อนทัศนคติของผู้บริหารประเทศในเรื่องผลประโยชน์แห่งชาติและหลายกรณีเป็นการตัดสินใจที่มีลักษณะทางการเมืองมากกว่าทางเทคนิคหรือเหตุผลตามหลักเศรษฐศาสตร์ เนื่องจากรัฐมนตรีในรัฐบาลออสเตรเลียนั้นมาจากสมาชิกรัฐสภาซึ่งสังกัดพรรคการเมือง นโยบายของพรรคฯ จึงมีส่วนต่อนโยบายสาธารณะต่างๆ ด้วย เช่น รัฐบาลพรรคแรงงาน (Labour Party) มักผูกโยงนโยบายให้ความช่วยเหลือเข้ากับประเด็นด้านสิทธิมนุษยชน สิ่งแวดล้อม การส่งเสริมแนวทางพหุภาคี (multilateralism) และภูมิภาคนิยม (regionalism) มากกว่ารัฐบาลที่นำโดยพรรคเสรีนิยม (Liberal Party) เช่นเดียวกับนโยบายของผู้ नेताแต่ละคนที่ขึ้นมามีบทบาท อาทิ การลงความช่วยเหลือของออสเตรเลียแก่ประเทศจีน ตามนโยบายกระชับความสัมพันธ์กับจีนของนายกรัฐมนตรี Kevin Rudd ในปัจจุบัน ทั้งๆ ที่ในทางเทคนิคจีนถือว่ามีพัฒนาการค่อนข้างสูง ไม่อยู่ในฐานะที่ควรจะได้รับความช่วยเหลือดังเช่นอดีต⁷ เป็นต้น

4) รัฐสภาแห่งเครือรัฐ (Commonwealth Parliament)

รัฐมนตรีต่างประเทศต้องนำงบประมาณเสนอให้รัฐสภาแห่งเครือรัฐพิจารณา โดยมีผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำรัฐสภาด้านความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ (Parliamentary Secretary for International Development Assistance) คอยช่วยเหลือรัฐมนตรีอีกทีหนึ่ง การพิจารณากฎหมายในรัฐสภาจัดเป็นกระบวนการที่สาธารณชนจะได้รับรู้และติดตามการกำหนดนโยบายเช่นเดียวกับการตรวจสอบจากสมาชิกฝ่ายค้าน รัฐสภาของออสเตรเลียแบ่งเป็น 2 สภา (bicameral system) เช่นเดียวกับประเทศไทย คือ “สภาผู้แทนราษฎร” (House of Representative) และ “วุฒิสภา” (Senate) ซึ่งมีหน้าที่หลักในการพิจารณารับรองกฎหมายต่างๆ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดและครึ่งหนึ่งของสมาชิกวุฒิสภาจะกระทำทุกๆ 3 ปี โดยประชาชนที่มีอายุครบ 18 ปีขึ้นไปมีสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้ง การออกกฎหมายระดับรัฐบัญญัติ (act) และงบประมาณรายจ่ายประจำปี (มีฐานะเป็นรัฐบัญญัติ) ทุกฉบับต้องผ่านการเห็นชอบร่วมกันของทั้งสองสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถือเป็นผู้แทนของประชาชนทั้งประเทศ มีจำนวน 150 คน (ค.ศ.2009) มาจากการเลือกตั้งโดยตรงแบบหนึ่งคนต่อหนึ่งเขต (single-member constituencies) ที่กำหนดขึ้นตามสัดส่วนประชากร ส่วนสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวน 76 คน ถือเป็นตัวแทนของแต่ละรัฐและอาณาเขตปกครองพิเศษ มาจากการเลือกตั้งแบบสัดส่วน (proportional

⁷ สัมภาษณ์ Mr. Philippe Allen, อัครราชทูตที่ปรึกษา (Minister Councillor), สำนักงานภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขง (Mekong Regional Office) ของ AusAid, สถานเอกอัครราชทูตออสเตรเลียประจำประเทศไทย, 28 พฤษภาคม 2552.

representation) โดยใช้รัฐหรืออาณาเขตเป็นเขตเลือกตั้ง ซึ่งกำหนดให้รัฐหนึ่งมีจำนวน 12 คน และอาณาเขตปกครองพิเศษมีแห่งละ 2 คนเท่าๆ กัน

กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายในรัฐสภาออสเตรเลียสามารถเริ่มขึ้นได้จากทั้งสองสภา แต่ส่วนใหญ่เริ่มจากสภาผู้แทนราษฎร (ร่างกฎหมายงบประมาณจะเริ่มจากสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น) โดยมีขั้นตอนที่คล้ายคลึงกันทั้งสองสภา ดังนี้

1) การพิจารณาวาระที่ 1 (first reading) มีลักษณะเป็นการอภิปรายอย่างเป็นทางการ รัฐมนตรีจะนำเสนอนโยบาย และที่มาของร่างกฎหมายหรืองบประมาณเพื่อให้สมาชิกฯ รับทราบ โดยยังไม่มีการอภิปรายในรายละเอียด

2) การพิจารณาวาระที่ 2 (second reading) รัฐมนตรีจะอธิบายรายละเอียดของร่างกฎหมาย ทั้งหลักการ วัตถุประสงค์ และการดำเนินการ จากนั้นจะเปิดโอกาสให้สมาชิกฯ อภิปราย การอภิปรายในขั้นนี้เกิดขึ้นเพื่อพิจารณารับหรือไม่รับหลักการ หากสมาชิกสภาเห็นชอบก็จะส่งร่างกฎหมายนั้นให้คณะกรรมการพิจารณาในรายละเอียดต่อไป

3) การพิจารณาในคณะกรรมการ เป็นการตรวจสอบ-แก้ไขรายละเอียดของกฎหมายโดยคณะกรรมการประจำ (standing committee) ของสภา หรือคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นเฉพาะซึ่งจะพิจารณาร่างกฎหมายทุกฉบับในขอบเขตของนโยบายแต่ละด้าน การอภิปรายขั้นนี้มีลักษณะไม่เป็นการนักเพื่อเปิดโอกาสให้สมาชิกแสดงความเห็นได้อย่างเต็มที่ การปรับแก้ร่างกฎหมายจะเกิดขึ้นในขั้นตอนนี้ หากคณะกรรมการเห็นชอบจะจัดทำรายงานส่งคืนสภาเพื่อการรับรองต่อไป

4) การพิจารณาวาระที่ 3 (third reading) สมาชิกรัฐสภาจะอภิปรายร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการเป็นครั้งสุดท้าย ก่อนจะลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างกฎหมาย หรือให้แก้ไขส่วนหนึ่งส่วนใด และส่งมอบให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป

5) วุฒิสภาจะพิจารณาร่างกฎหมาย/งบประมาณด้วยกระบวนการเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร หากมีความเห็นแย้งหรือต้องการแก้ไขส่วนใดจะส่งกลับคืนให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา (ยกเว้นร่างกฎหมายทางการเงิน เช่น งบประมาณรายจ่ายและภาษี วุฒิสภาไม่สามารถแก้ไขได้ แต่จะลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบเท่านั้น) ในกรณีที่สองสภามีความเห็นไม่ตรงกันและไม่สามารถหาข้อยุติได้ภายในสามเดือน รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการยุบสภาทั้งสอง (double dissolution) แล้วจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ทั้งหมด เมื่อมีสภาชุดใหม่แล้ว หากวุฒิสภายังไม่เห็นชอบกับร่างกฎหมายนั้น ให้จัดประชุมร่วมสองสภาและใช้การลงมติโดยเสียงส่วนใหญ่ของสมาชิกรัฐสภาทั้งหมด (absolute majority)

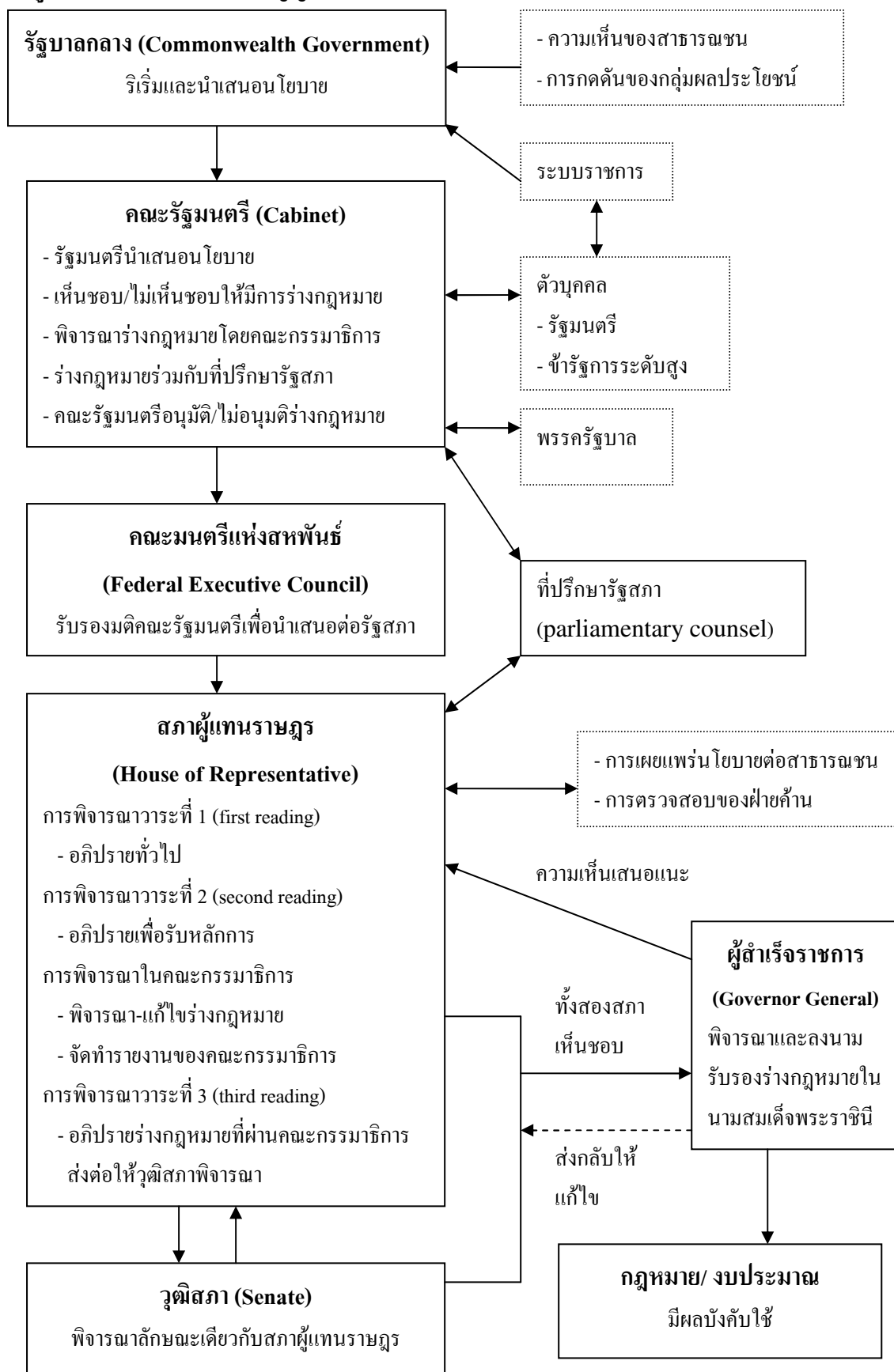
6) หากทั้งสองสภาให้ความเห็นชอบแล้วจะส่งร่างกฎหมายนั้นให้ประมุขของออสเตรเลีย คือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์สมเด็จพระราชินี (Governor General) ลงนามรับรอง (royal assent) ผู้สำเร็จราชการฯ อาจส่งคืนให้รัฐสภาแก้ไขร่างกฎหมายได้ แต่ทางปฏิบัติไม่ค่อยปรากฏ

7) เมื่อผู้สำเร็จราชการลงนามรับรองแล้ว ร่างกฎหมายหรือร่างงบประมาณแผ่นดินนั้นก็ถือว่าเป็นกฎหมายที่มีผลบังคับโดยสมบูรณ์ และจะมีการประกาศในเอกสารรวมกฎหมายของเครือรัฐ (Commonwealth Gazette) คล้ายกับวารสารราชกิจจานุเบกษาของไทย

บทบาทของรัฐสภาไม่ได้จำกัดอยู่เพียงการพิจารณารับรองกฎหมายและงบประมาณความช่วยเหลือเท่านั้น ในบางครั้ง รัฐสภาอาจมีการตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยการเชิญรัฐมนตรีต่างประเทศหรือผู้บริหาร AusAID มาชี้แจงเมื่อมีข้อสงสัยต่อนโยบายความช่วยเหลือ อาทิ ในส่วนของวุฒิสภามอบให้ คณะกรรมการต่างประเทศ กลาโหม และการค้าของวุฒิสภา (Senate Foreign Affairs, Defence and Trade Legislation Committee) พิจารณาซึ่งส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพในการใช้เงินของ AusAID และปัญหาอุปสรรคในประเทศกำลังพัฒนาที่รับความช่วยเหลือ ในทางปฏิบัติ นอกจากประเด็นข้างต้นแล้ว คณะกรรมการฯ ของทั้งสองสภามักจะไม่แทรกแซงนโยบายของ AusAID มากนัก⁸

⁸ Thomas David, **Does Australia have an international development assistance policy: National interest and foreign aid policy making**, p.8.

แผนภูมิที่ 2.3 กระบวนการนิติบัญญัติของออสเตรเลียในการกำหนดนโยบาย



ตัวแสดงรอง

นอกจากตัวแสดงหลักที่มีส่วนสำคัญในการกำหนดนโยบายตามขั้นตอนอย่างเป็นทางการแล้ว ยังมีตัวแสดงอื่นๆ ที่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายทางใดทางหนึ่ง ตัวแสดงเหล่านี้อาจไม่มีอำนาจตัดสินใจโดยตรง แต่มีบทบาทในการปรึกษาหารือ ให้คำแนะนำ สนับสนุน วิพากษ์วิจารณ์ ประเมินผล ตลอดจนตรวจสอบถ่วงดุลเพื่อให้นโยบายความช่วยเหลือตอบสนองผลประโยชน์ของทุกฝ่ายมากที่สุด ตัวแสดงเหล่านี้มีอยู่เป็นจำนวนมาก แต่ในที่นี้จะแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ องค์กรภาครัฐ องค์กรภาคเอกชน และองค์กรภายนอกประเทศ

5) องค์กรภาครัฐ

หน่วยงานภาครัฐนั้น นอกจากจะมีบทบาทในการกำหนดนโยบายผ่านการต่อรองระหว่างรัฐมนตรีและข้าราชการระดับสูงแล้ว เพื่อให้เกิดเอกภาพในการประสานนโยบายความช่วยเหลือของออสเตรเลีย รัฐบาลได้จัดตั้ง สำนักงานประสิทธิผลการพัฒนา (Office of Development Effectiveness) ขึ้นภายใต้การกำกับดูแลของ คณะกรรมการอำนวยการประสิทธิผลการพัฒนา (Development Effectiveness Steering Committee: DESC) เพื่อเป็นองค์กรในการประสานนโยบายและทิศทางการให้ความช่วยเหลือของออสเตรเลีย โดยมีผู้อำนวยการใหญ่ (Director General) ของ AusAID เป็นประธาน ร่วมกับคณะกรรมการที่ประกอบด้วย รองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี (Department of Prime Minister and Cabinet) รองปลัดกระทรวงการคลัง (Department of the Treasury) รองปลัดกระทรวงการเงินและการปฏิรูประบบบริหาร (Department of Finance and Deregulation) รองปลัดกระทรวงการต่างประเทศและการค้า (Department of Foreign Affairs and Trade) ตลอดจนหัวหน้าเศรษฐกร (Chief Economist) และรองผู้อำนวยการใหญ่ฝ่ายแปซิฟิกและปาปัวนิวกินีของ AusAID ซึ่งทำหน้าที่เป็นรองประธานกรรมการ บทบาทหลักของคณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วย⁹

- 1) การประเมินประสิทธิผลและประสิทธิภาพของนโยบายความช่วยเหลือ
- 2) การจัดทำยุทธศาสตร์ร่วมด้านการพัฒนาทั้งในระดับประเทศและระดับภูมิภาค
- 3) การพิจารณาแผนงบประมาณด้านความช่วยเหลือต่างประเทศ
- 4) การจัดลำดับความสำคัญในการดำเนินนโยบายความช่วยเหลือ

ตั้งแต่ปี 2007 เป็นต้นมา คณะกรรมการชุดนี้มีบทบาทสำคัญในการพิจารณาแผนงานและงบประมาณความช่วยเหลือทั้งในด้านประสิทธิภาพ ผลสัมฤทธิ์ และความเป็นเอกภาพของนโยบายโดยรวมก่อนที่จะมีการจัดทำแผนงานและร่างงบประมาณรายจ่ายในปีถัดไป

นอกจากนี้ รัฐบาลยังมีการจัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจประกอบด้วยนักการเมือง ข้าราชการ นักวิชาการ และผู้แทนภาคเอกชนขึ้นมา เรียกว่า คณะกรรมการทบทวนโครงการความ

⁹ AusAID, *Annual Report 2007 – 2008* (Canberra: Australian government, 2008), p.160.

ช่วยเหลือต่างประเทศของออสเตรเลีย (Committee to Review the Australian Overseas Aid Program) เพื่อประเมินผลและให้ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงนโยบาย ผลที่ได้คือรายงานของ คณะกรรมการที่มักเรียกชื่อตามประธาน อาทิ รายงานแจ็กสัน (Jackson Report) และรายงานไซมอนส์ (Simons Report) หรือสมุดปกขาว (White Paper) ที่จัดทำโดยคณะกรรมการชุดนั้นเพื่อเสนอต่อรัฐมนตรีต่างประเทศ เนื้อหาของรายงานมักกล่าวถึงปัญหาและความท้าทายต่างๆ ที่เกิดขึ้นกับนโยบายความช่วยเหลือ พร้อมทั้งเสนอแนะแนวทางเพื่อปรับนโยบายให้เหมาะสมกับสถานการณ์ ดังเช่นในปี 1997 “รายงานไซมอนส์” (Simons Report) ได้พิจารณาว่าเป้าหมายของความช่วยเหลือที่ผ่านมามีความคลุมเครือ แม้เป้าหมายหลักของความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศจะเป็นการส่งเสริมผลประโยชน์แห่งชาติในระยะยาว ผ่านการขยายโอกาสทางการค้า การสร้างความมั่นคงในภูมิภาค และการเป็นพลเมืองดีในประชาคมโลก แต่หลายครั้งกลับกลายเป็นเครื่องมือของผลประโยชน์ระยะสั้นในทางการค้าและการเมือง เช่น การใช้ความช่วยเหลือแบบผูกมัด (tied aid) ที่จะต้องใช้บุคลากร สินค้า หรือบริการของออสเตรเลีย คณะกรรมการจึงเสนอให้มีการกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจนเพียงเป้าหมายเดียว (One Clear Objective) คือ “การช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนาเพื่อลดความยากจนด้วยการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างยั่งยืน”¹⁰

คณะกรรมการยังพยายามที่จะแยกนโยบายความช่วยเหลือออกจากนโยบายต่างประเทศ ที่อิงการเมืองอยู่มาก โดยการส่งเสริมให้มีเครือข่ายการศึกษาวิจัยด้านความช่วยเหลือเพื่อให้องค์กรต่างๆ สอดคล้องกับหลักวิชาการมากขึ้น รวมถึงให้ AusAID จัดตั้งหน่วยดังกล่าวในองค์กร (Academic in Residence program within AusAID) และจัดทำกฎบัตรความร่วมมือเพื่อการพัฒนา (Development Cooperation Charter) เป็นมาตรฐานการปฏิบัติด้วย รัฐบาลยอมรับข้อเสนอบางประการของรายงานฉบับนี้ เช่น การจัดตั้ง **สภาที่ปรึกษาด้านความช่วยเหลือ** (Aid Advisory Council) ที่นำภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วม หรือการผลักดันให้มีตำแหน่งผู้ช่วยรัฐมนตรีฯ ด้านความช่วยเหลือ เป็นต้น

6) องค์กรภาคเอกชน

ในการกำหนดนโยบายการให้ความช่วยเหลือของออสเตรเลียนยังมีองค์กรที่ไม่มีอำนาจตัดสินใจแต่ถือว่ามีส่วนในการกำหนดนโยบายด้วยในลักษณะของการให้คำแนะนำ (recommendation) ที่สำคัญคือ **สภาที่ปรึกษาด้านความช่วยเหลือ** (Aid Advisory Council) อันเป็นหน่วยงานสำหรับการปรึกษาหารือด้านนโยบายความช่วยเหลือเพื่อพัฒนาระหว่าง AusAID กระทรวงการต่างประเทศและการค้า และองค์กรภาคเอกชน โดยจะมีการประชุมกันปีละ 2 ครั้ง ประกอบด้วยนักการเมือง ข้าราชการ นักวิชาการ นักธุรกิจ และตัวแทนองค์กรพัฒนาเอกชนต่างๆ เช่น **สภาการพัฒนาระหว่างประเทศแห่งออสเตรเลีย** (Australian Council for International

¹⁰ Committee to Review the Australian Overseas Aid Program, **One Clear Objective** (Canberra: Australian Government Publishing Service, 1997), p.69.

Development: ACFID) ซึ่งเป็นสถาบันสูงสุดขององค์กรภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการพัฒนาระหว่างประเทศในออสเตรเลีย ผู้แทนของ ACFID ยังมีตำแหน่งใน **คณะกรรมการความร่วมมือเพื่อการพัฒนา** (Committee for Development Cooperation) อันเป็นคณะกรรมการที่ปรึกษาของ AusAID โดยเฉพาะ มีสมาชิกจำนวน 6 คน มาจากผู้แทนของ AusAID 3 คน และผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งของ NGOs ที่ AusAID รับรอง อีก 3 คน ปกติจะมีการประชุมกันอย่างน้อย 2 ครั้งต่อปีเพื่อเป็นเวทีปรึกษาหารือและรับฟังความเห็นจากองค์กรพัฒนาเอกชน ในปี 2008 มี NGOs ด้านการพัฒนาที่ได้รับการรับรองจาก AusAID ทั้งหมด 41 องค์กร¹¹

รัฐบาลออสเตรเลียส่งเสริมให้องค์กรภาคเอกชนมีส่วนร่วมในด้านความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ อาทิ การเปิดโอกาสให้บริษัทและองค์กรเอกชน (NGOs) ของออสเตรเลียและนานาชาติเข้ามาทำสัญญาดำเนินโครงการต่างๆ ซึ่งบ่อยครั้งยังมีการฝึกอบรมคนท้องถิ่นเพื่อดำเนินโครงการต่อเนื่องในระยะยาวแม้จะสิ้นสุดสัญญาไปแล้ว องค์กรเอกชน เช่น กาชาดออสเตรเลีย (Australian Red Cross) มูลนิธิศุภนิมิต (World Vision) หรือ องค์กรออกซ์แฟม (Oxfam) ก็ล้วนได้รับความช่วยเหลือจาก AusAID เพื่อนำไปดำเนินการในระดับชุมชนท้องถิ่นในประเทศกำลังพัฒนา บทบาทที่เพิ่มขึ้นของ NGOs ไม่ได้หมายความว่าความช่วยเหลือผ่านรัฐบาลของผู้รับจะลดลงแต่ประการใด การตัดสินใจว่า NGOs ใดควรได้รับความช่วยเหลือหรือไม่นั้นจะพิจารณาเป็นกรณีๆ ไป แต่ในสายตาของ AusAID องค์กรเหล่านี้มักมีศักยภาพสูงในการให้ความช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส เช่น คนพิการและเด็กกำพร้า หรือในการดำเนินการโครงการนำร่องเพื่อริเริ่มความช่วยเหลือรูปแบบใหม่ๆ¹²

นอกจากระดับนโยบายแล้ว ในระดับปฏิบัติยังมีการจัดตั้งสถาบันที่ความเป็นทางการน้อยกว่าองค์กรข้างต้น อาทิ **คณะกรรมการที่ปรึกษาร่วม AusAID-NGO** (Joint AusAID-NGO advisory and consultative body) ซึ่งเป็นองค์กรสำหรับการปรึกษาหารือในการดำเนินกิจกรรมของโครงการต่างๆ ภายใต้แผนงานของ AusAID อย่างไรก็ดี แม้รัฐบาลออสเตรเลียจะยอมรับบทบาทของ NGOs ในหลายด้าน แต่ในความเป็นจริง งบประมาณความช่วยเหลือที่ผ่าน NGOs กลับมีไม่มาก คิดเป็นประมาณร้อยละ 4.4 ของงบประมาณทั้งหมดเท่านั้น ซึ่งถือว่าต่ำกว่ามาตรฐานของกลุ่มประเทศ

¹¹ AusAID, **Annual Report 2007 – 2008** (Canberra: Australian government, 2008), p.160.

¹² สัมภาษณ์ Mr. Philippe Allen, อัครราชทูตที่ปรึกษา (Minister Councillor), สำนักงานภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขง (Mekong Regional Office) ของ AusAid, สถานเอกอัครราชทูตออสเตรเลียประจำประเทศไทย, 28 พฤษภาคม 2552.

พัฒนาแล้วด้วยกันที่เป็นผู้ให้ความช่วยเหลือรายใหญ่ในองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Cooperation and Development: OECD)¹³

งบประมาณที่จัดสรรให้แก่ NGOs ของออสเตรเลียโดยตรงในปี 2007 ผ่านโครงการ AusAID-NGO Cooperation Program ซึ่งเป็นโครงการจับคู่ความช่วยเหลือที่ตรงกันระหว่างรัฐกับเอกชน (matching grant) มีมูลค่าราว 45.8 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย แต่หากรวมงบประมาณผ่านโครงการความช่วยเหลือฉุกเฉิน โครงการอาสาสมัคร และโครงการตามสัญญาจ้างอื่นๆ กับ AusAID แล้ว จะมีมูลค่าราว 97.7 ล้านดอลลาร์ หรือคิดเป็นร้อยละ 10 ของเงินทุนทั้งหมดของ NGOs ออสเตรเลีย โดยองค์กรที่ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐมากที่สุด ได้แก่ World Vision (มูลนิธิศุภนิมิตในประเทศไทย) ตามมาด้วย Oxfam, Medecins Sans Frontieres, Caritas, Child fund Australia, Save the Children, Care Australia และ PLAN Australia เป็นต้น NGOs เพื่อการพัฒนาเหล่านี้ได้รับเงินทุนทั้งจากรัฐบาลออสเตรเลีย และจากการบริจาคของสาธารณชน แต่ในทางปฏิบัติ งบประมาณที่ได้จากรัฐจะนำไปใช้กับโครงการในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และแปซิฟิกเป็นหลัก ส่วนเงินบริจาคจากประชาชนส่วนใหญ่จะนำไปใช้กับโครงการในแอฟริกาและภูมิภาคอื่นๆ¹⁴

สำหรับภาคธุรกิจ AusAID เป็นผู้สนับสนุนให้มีการประชุมภาคธุรกิจเพื่อการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (Business for Millennium Development: B4MD) ในเดือนตุลาคม 2008 เพื่อส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือจากภาคเอกชนในการลดความยากจนให้แก่ประเทศกำลังพัฒนาในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก อันเป็นสถาบันที่พัฒนามาจากกลุ่มพันธมิตรธุรกิจเพื่อบรรเทาความยากจน (The Business for Poverty Relief Alliance) ที่ก่อตั้งในปี 2006 ประกอบด้วยบริษัทขนาดใหญ่ในออสเตรเลีย อาทิ IBM, Grey Group, Insurance Australia Group, KPMG และ VISY เป็นต้น

การดึงภาคเอกชนเข้าร่วมในโครงการมีเหตุผลหลายประการ กล่าวคือ ในด้านของภาครัฐ ถือเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของเอกชนตามหลักการพัฒนาสากล สร้างเครือข่ายความร่วมมือเพื่อลดภาระของรัฐและเพิ่มประสิทธิภาพของความช่วยเหลือ ตลอดจนเป็นการแสดงถึงความสำคัญของการให้ความช่วยเหลือต่างประเทศที่เป็นผลประโยชน์โดยตรงของชาวออสเตรเลีย ส่วนภาคธุรกิจนั้นก็เล็งเห็นผลประโยชน์จากการได้รับสัญญาการจัดซื้อจัดจ้างต่างๆ จากโครงการความช่วยเหลือของ AusAID การแสวงหาโอกาสจากตลาดใหม่ๆ ในประเทศกำลังพัฒนา การสำรวจและเข้าถึงแหล่งทรัพยากรธรรมชาติและแรงงานราคาถูกโดยอาศัยการนำของภาครัฐ ตลอดจนการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีของบริษัท โดยเฉพาะภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกนั้น ออสเตรเลียทำการค้าด้วยถึง 1 ใน 3 ของปริมาณการค้าระหว่างประเทศทั้งหมด ประเทศเหล่านี้มีประชากรรวมกัน

¹³ Australian Council for International Development, **Australian Government White Paper on Australia's Overseas Aid Program: ACFID Recommendation for the Core Group**, 25 October 2005 (Canberra: Australian Council for International Development), p.5

¹⁴ Australian Council for International Development, "Facts and Figures," <http://www.acfid.asn.au/resources/facts-and-figures>

ถึง 2.3 พันล้านคน เป็นตลาดใหม่ที่ใหญ่ที่สุดแต่ประชากรส่วนมากยังคงยากจน ภาครัฐกิจของออสเตรเลียจึงมีผลประโยชน์โดยตรงในการได้รับสัมปทานจากโครงการความช่วยเหลือซึ่งตอบสนองนโยบายดึงดูดการลงทุน การสร้างงาน การจัดหาสินค้าและบริการ และการถ่ายทอดเทคโนโลยีที่ประเทศกำลังพัฒนาต้องการ¹⁵

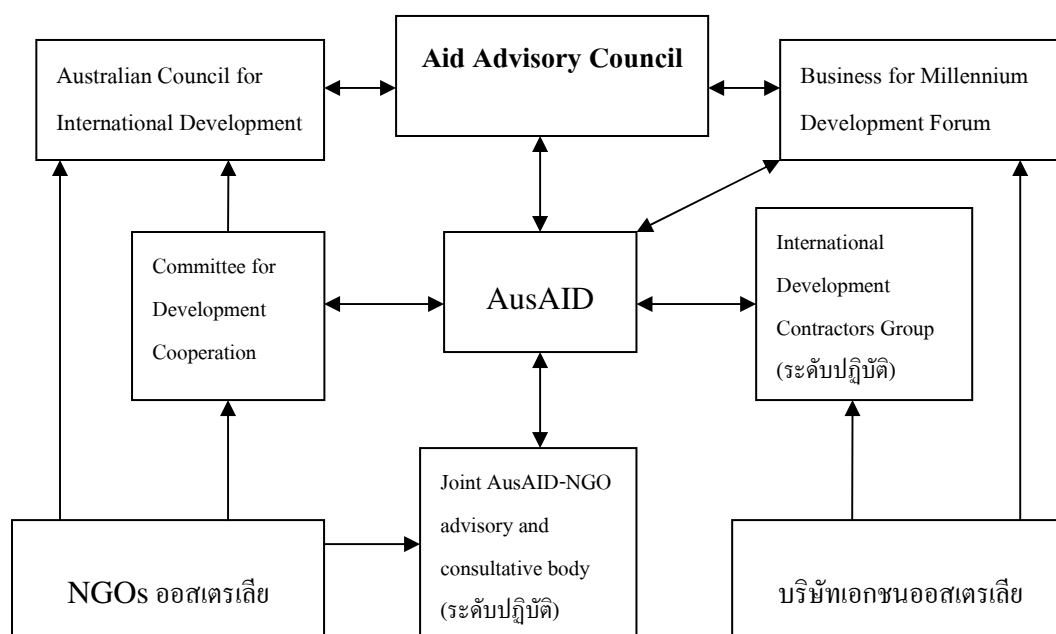
ในระดับการดำเนินงาน AusAID ยังมีเวทีปรึกษาหารือระหว่างผู้แทนภาครัฐและภาครัฐกิจที่เป็นผู้รับสัมปทานในโครงการต่างๆ ด้วย เรียกว่า **กลุ่มคู่สัญญาเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ** (International Development Contractors Group) ซึ่งมีบทบาทในการนำนโยบายความช่วยเหลือไปปฏิบัติ¹⁶ บทบาทของบริษัทเอกชนเป็นสิ่งที่ไม่ควรมองข้ามในการให้ความช่วยเหลือของออสเตรเลีย เพราะนับแต่อดีต บริษัทเอกชนที่จะมีส่วนในการจัดซื้อจัดจ้างในโครงการต่างๆ ของ AusAID จะจำกัดสิทธิเฉพาะบริษัทสัญชาติออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ หรือบริษัทที่จดทะเบียนทำธุรกิจขนาดใหญ่ในสองประเทศนี้เท่านั้น โดยในช่วงปี 1997 - 98 การจัดซื้อจัดจ้างภายในออสเตรเลียคิดเป็นสัดส่วนราว 3 ใน 4 ของความช่วยเหลือทั้งหมด¹⁷ จนกระทั่งปี 2005 รัฐบาลจึงเริ่มอนุญาตให้บริษัทเอกชนในประเทศผู้รับความช่วยเหลือสามารถมีส่วนร่วมในโครงการของ AusAID ได้ ขณะที่ในปัจจุบัน มีการเปิดกว้างให้แก่บริษัททั่วโลกในการรับสัมปทานโครงการต่างๆ แม้จะเป็นการตัดโอกาสของบริษัทในประเทศผู้รับซึ่งอาจไม่สามารถแข่งขันกับบริษัทข้ามชาติขนาดใหญ่ได้ ถึงกระนั้น สัญญาจัดซื้อจัดจ้างที่ทำกับบริษัทต่างชาติที่ไม่ใช่สัญชาติออสเตรเลียหรือนิวซีแลนด์ ก็ยังนับว่ามีจำนวนน้อย

¹⁵ Business for Millennium Development, "Why Engage," <http://b4md.com.au/why.asp>

¹⁶ Thomas David, **Does Australia have an international development assistance policy?: National interest and foreign aid policy making**, pp.7-9.

¹⁷ Ravi Tomar, "The Future of Australia's Overseas Aid Program: Government Response to the Simons Report," (Parliament of Australia, April 1998), <http://www.aph.gov.au/library/pubs/rn/1997-98/98rn40.htm>

แผนภูมิที่ 2.4 องค์กรภาคเอกชนที่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายความช่วยเหลือต่างประเทศ



7) องค์กรภายนอกประเทศ

การกำหนดนโยบายความช่วยเหลือนั้นมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับรัฐบาลหรือหน่วยงานต่างๆ ของประเทศผู้รับ (recipients) ดังนั้น นโยบายและบทบาทของประเทศผู้รับย่อมมีส่วนต่อนโยบายความช่วยเหลือของออสเตรเลียเช่นกัน เห็นได้ชัดว่านโยบายความช่วยเหลือของออสเตรเลียเน้นมุ่งเน้นที่ภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับออสเตรเลียมาโดยตลอด ในปี 2008 อินโดนีเซียเป็นประเทศผู้รับความช่วยเหลืออันดับ 1 มูลค่าราว 420.4 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย รองลงมาได้แก่ ปาปัวนิวกินี และหมู่เกาะโซโลมอน มูลค่า 374 ล้านดอลลาร์และ 237.5 ล้านดอลลาร์ตามลำดับ¹⁸

ถ้อยแถลงนโยบาย (policy statement) ว่าด้วยความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศของรัฐบาลได้ระบุถึงความสำคัญของภูมิภาคนี้ว่า “เสถียรภาพและการพัฒนาทางเศรษฐกิจของเอเชียแปซิฟิกคือผลประโยชน์โดยตรงของออสเตรเลียซึ่งตั้งอยู่ท่ามกลางภูมิภาคของประเทศกำลังพัฒนา ดังนั้น ความช่วยเหลือของออสเตรเลียจึงสอดคล้องกับผลประโยชน์แห่งชาติมากกว่าประเทศพัฒนาแล้วส่วนใหญ่ในโลก”¹⁹ สถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงก็มีผลต่อนโยบายความช่วยเหลือด้วย อาทิ ความช่วยเหลือต่ออินโดนีเซียที่เพิ่มขึ้นหลังจากมีกระแสวิพากษ์วิจารณ์

¹⁸ Australian Agency for International Development, **Budget: Australia’s International Development Assistance Program** (Canberra: Commonwealth of Australia, 2009), p.17.

¹⁹ Commonwealth of Australia, **Budget: Australia’s International Development Assistance Program 2009-10** (Statement by Minister for Foreign Affairs and Parliamentary Secretary for International Development Assistance, 12 May 2009), p.1.

ผลกระทบต่อออสเตรเลีย เช่น เหตุวาระเปิดที่เกาะบาห์ลี รวมทั้งการพัฒนาประชาธิปไตยที่มีความมั่นคงกว่าอดีต เช่นเดียวกับการได้รับเอกราชของติมอร์ตะวันออกอันเป็นประเทศเกิดใหม่ที่อยู่ห่างจากชายฝั่งตอนเหนือของออสเตรเลียเพียง 640 กิโลเมตรเท่านั้น

ตามปกติ รัฐบาลออสเตรเลียจะเป็นผู้จัดลำดับความสำคัญของโครงการและงบประมาณที่จะให้โดยพิจารณาจากผลประโยชน์ของออสเตรเลียในประเทศเป้าหมาย ความสัมพันธ์ที่มีต่อกัน ความสอดคล้องกับนโยบายอื่นๆ และความจำเป็นของประเทศผู้รับ การเจรจาอย่างเป็นทางการจะจัดขึ้นระหว่างผู้แทนของรัฐบาลออสเตรเลียในฐานะผู้ให้กับประเทศผู้รับเพื่อพิจารณาความต้องการที่ตรงกัน บางครั้งอาจมีการเจรจาในระดับรัฐมนตรีด้วยสำหรับประเทศเป้าหมายที่มีความสำคัญ เช่น ปาปัวนิวกินี โดยจะมีการใช้คำว่า “ความเป็นหุ้นส่วน” (partnership) ในเอกสารทางการอันเป็นข้อความที่สะท้อนการกำหนดนโยบายแบบรัฐต่อรัฐ มากกว่าการดำเนินนโยบายในทางปฏิบัติที่ฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ “เลือกและให้” กับอีกฝ่ายหนึ่งที่เป็นผู้ “ขอและรับ” ความช่วยเหลือ การเจรจาแบบรัฐต่อรัฐและโครงสร้างของ AusAID ยังทำให้นักการทูตในประเทศนั้นๆ มีบทบาทต่อโครงการมากกว่าผู้เชี่ยวชาญด้านความช่วยเหลือที่ส่วนใหญ่ประจำอยู่ที่แคนเบอร์รา

ในฐานะประเทศที่มีบทบาทมากขึ้นในการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา ระหว่างประเทศ ออสเตรเลียได้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลและกระชับความร่วมมือกับผู้ให้ความช่วยเหลือรายอื่นๆ มากกว่าเดิม ในปี 2008 ผู้อำนวยการ AusAID ได้ลงนามความตกลงเป็นหุ้นส่วนระหว่าง AusAID และกระทรวงการพัฒนาระหว่างประเทศของอังกฤษ (Department for International Development) ซึ่งจะทำให้รัฐบาลของประเทศทั้งสองทำงานใกล้ชิดกันยิ่งขึ้นในการจัดการกับปัญหาการพัฒนา ระหว่างประเทศ และนอกจากอังกฤษแล้วออสเตรเลียยังมีความตกลงทวิภาคีในลักษณะคล้ายกันนี้กับประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือรายใหญ่อื่นๆ เช่น นิวซีแลนด์ เยอรมนี และญี่ปุ่นด้วย²⁰

ในระดับพหุภาคี ออสเตรเลียถือเป็นหุ้นส่วนสำคัญกับองค์การระหว่างประเทศอย่าง ธนาคารโลกและธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย ระหว่างปี 2007 – 2008 ออสเตรเลียตกลงสนับสนุนงบประมาณเพิ่มเติมแก่สมาคมการพัฒนา ระหว่างประเทศ (International Development Association) ของธนาคารโลก เป็นมูลค่า 583 ล้านดอลลาร์สหรัฐ นับเป็นประเทศผู้บริจาคลำดับที่ 12 ของธนาคารโลก ขณะเดียวกัน ออสเตรเลียก็ตกลงที่จะสมทบทุนแก่กองทุนการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Fund) ของ ADB เป็นมูลค่า 333 ล้านดอลลาร์สหรัฐซึ่งนับเป็นผู้บริจาครายใหญ่อันดับที่ 3 ขององค์กรนี้²¹

นอกจากความร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับสหประชาชาติ ธนาคารโลกและธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชียแล้ว ออสเตรเลียยังมีความร่วมมือในการให้คณะกรรมการด้านความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) เข้ามาประเมินผล

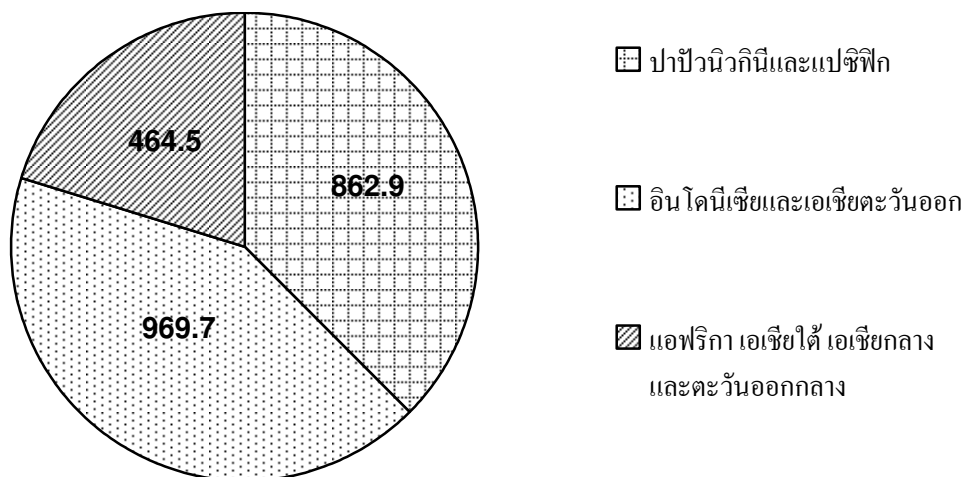
²⁰ AusAID. **Annual Report 2007 – 2008** (Canberra: Australian government, 2008), p.5.

²¹ Ibid.

นโยบายของ AusAID โดยคณะกรรมการดังกล่าวได้ส่งทีมงานผู้เชี่ยวชาญด้านการพัฒนาและความช่วยเหลือเข้ามาติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของ AusAID ทั้งในออสเตรเลียและประเทศอื่นๆ เป็นประจำตั้งแต่ปี 2004 เพื่อจะนำไปสู่การแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์ระหว่างประเทศต่างๆ ในประชาคมการพัฒนาประเทศ

แผนภูมิที่ 2.5 มูลค่าความช่วยเหลือของ AusAID ในปี 2007-08 จำแนกตามภูมิภาค

(หน่วย : ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย)



ที่มา: Australian Agency for International Development, **Budget: Australia's International Development Assistance Program** (Commonwealth of Australia, 2009), p.17.

2.3 ปัญหาและข้อวิจารณ์นโยบายการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศของออสเตรเลีย

ปัญหาในการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศของออสเตรเลียไม่ต่างจากประเทศอื่นๆ ที่หนีไม่พ้นประเด็นความสมดุลระหว่าง “การช่วยเหลือประเทศผู้รับอย่างแท้จริง” กับ “การตอบสนองผลประโยชน์ของประเทศผู้ให้” ในปี 1997 รายงานไซมอนส์ (Simons Report) อันเป็นเอกสารทบทวนและประเมินผลงานความช่วยเหลือที่ผ่านมาของออสเตรเลียได้เสนอให้มีการกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจนของการให้ความช่วยเหลือเพียงเป้าหมายเดียว คือการลดความยากจน (One Clear Objective: The Reduction of Poverty) แต่ก็ไม่เคยได้รับการตอบสนองจากรัฐบาล เพราะในเอกสารนโยบายความช่วยเหลือต่างประเทศของออสเตรเลียปีต่อๆ มา ยังคงยืนยันเป้าหมายหลักของความช่วยเหลือ นั่นคือ “การเพิ่มพูนผลประโยชน์แห่งชาติออสเตรเลียโดยการช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนาในการลดความยากจนและนำมาซึ่งการพัฒนาที่ยั่งยืน”²² ดังนั้น จึงมีคนจำนวนไม่น้อยที่เห็นว่าความช่วยเหลือของ AusAID เป็นการตอบสนองผลประโยชน์ทางการค้าของออสเตรเลียผ่านนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างที่มีได้เปิดกว้างอย่างแท้จริง ดังที่นักวิจารณ์บางคนเรียก

²² Thomas David, **Does Australia have an international development assistance policy?: National interest and foreign aid policy making**, p.3.

โครงการความช่วยเหลือของ AusAID ว่าเป็น “โครงการบูมเมอแรง” (boomerang program)²³ ซึ่งผลประโยชน์ส่วนใหญ่หวนกลับมาตกแก่บริษัทเอกชนของออสเตรเลียไม่ใช่ประเทศผู้รับ อีกทั้งยังอาจส่งผลเสียแก่ประเทศกำลังพัฒนาที่การบริหารของภาครัฐขาดความโปร่งใสอีกด้วย

แนวโน้มความช่วยเหลือที่ลดลงต่อเนื่องจากประมาณร้อยละ 0.45 ของรายได้มวลรวมประชาชาติออสเตรเลียในทศวรรษ 1970 เหลือเพียงราวร้อยละ 0.28 ในปี 2005 เป็นอีกจุดสำคัญในการวิพากษ์วิจารณ์ เนื่องจากรัฐบาลมักจะอ้างถึงเหตุผลความถดถอยทางเศรษฐกิจต่างๆ ที่ประเทศผู้ให้อื่นๆ โดยเฉพาะในยุโรปที่ประสบปัญหาคล้ายกันไม่ได้ลดสัดส่วนความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศลงแต่ประการใด ความตื่นตระหนกต่อปัญหาการก่อการร้ายยังส่งผลกระทบต่องบประมาณความช่วยเหลือในปัจจุบันที่ร้อยละ 36 มุ่งไปยังเรื่องการบริหารกิจการด้านความมั่นคง มีเพียงร้อยละ 12 เท่านั้นที่ใช้ไปในด้านสาธารณสุข²⁴ แม้ว่าความช่วยเหลือของออสเตรเลียในเรื่องการรักษาและวิจัยด้านโรคเอดส์/HIV จะเพิ่มขึ้น แต่งบประมาณสนับสนุนด้านสุขภาพอื่นๆ เช่น สุขภาพของแม่และทารกกลับลดลงมาก ทำให้แนวโน้มการตายของทารกในประเทศยากจนอาจกลับเพิ่มสูงขึ้นสวนทางกับการควบคุมโรคเอดส์ ทั้งนี้ ยังรวมไปถึงปัญหาการอ่อนตัวของค่าเงินออสเตรเลียซึ่งทำให้ตัวเลขความช่วยเหลือบางโครงการที่ดูสูงขึ้นแต่กลับมีมูลค่าลดลงตามความเป็นจริง

การวิพากษ์วิจารณ์ AusAID ส่วนใหญ่มาจากองค์กรเอกชนหัวเอียงซ้ายที่ชื่อว่า Aid Watch องค์กรนี้มองว่าโครงการความช่วยเหลืออาจมีผลกระทบทางลบต่อชุมชนท้องถิ่นหากประเทศผู้ให้ตัดสินใจในเรื่องต่างๆ โดยไม่ได้มีการประเมินความต้องการทางสังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อมอย่างรอบด้าน นอกจากนี้ รัฐบาลยังใช้ความช่วยเหลือเป็นเครื่องมือทางการเมืองในการส่งเสริมนโยบายศักดิ์กันผู้ลี้ภัยจากประเทศกำลังพัฒนาด้วย ขณะเดียวกัน AusAID ก็ถูกวิจารณ์จากกลุ่มการเมืองอนุรักษ์นิยมฝ่ายขวา อาทิ นักวิชาการจากศูนย์ศึกษาอิสระ (Centre for Independent Studies) ซึ่งเห็นว่าความช่วยเหลือโดยเฉพาะในปาปัวนิวกินีและแปซิฟิกประสบความล้มเหลวไม่สามารถสร้างระบบเศรษฐกิจและการเมืองที่มีประสิทธิภาพให้เกิดขึ้นได้ อย่างไรก็ตาม พวกฝ่ายขวามุ่งวิจารณ์ AusAID ในเชิงนโยบายอย่างกว้างๆ มากกว่ารายละเอียดความผิดพลาดในเรื่องการบริหาร

ประการสุดท้าย เนื่องจากการกำหนดนโยบายความช่วยเหลือส่วนใหญ่อยู่ในมือฝ่ายการเมือง AusAID ซึ่งเป็นเพียงหน่วยงานระดับกรมจึงมีบทบาทหลักในทางเทคนิคเท่านั้น เมื่อพิจารณาจากการให้ความช่วยเหลือที่ผ่านมา อาจกล่าวได้ว่าหลักเกณฑ์ในการให้ความช่วยเหลือของ

²³ Australian Policy Online, “Foreign Aid: Good people, bad systems,” 8 November 2006,

http://www.apo.org.au/webboard/comment_results.chtml?filename_num=114579

²⁴ Jane Caro, “Australia and the World: Healthy, Wealthy and Unwise,” (Centre for Policy Development, 15 September 2005), <http://cpd.org.au/article/australia-and-world%3A-healthy%2C-wealthy-and-unwise>

AusAID มีความไม่ชัดเจนขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลแต่ละชุด ฐานะที่ยากจนและระดับการพัฒนาที่ต่ำกว่าอาจไม่ได้เป็นหลักประกันในการได้รับความช่วยเหลือเสมอไป เนื่องจากนโยบายความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศ (foreign aid policy) ของออสเตรเลียแยกไม่ออกจากนโยบายต่างประเทศ (foreign policy) ผลประโยชน์ทางการเมือง ความมั่นคง และเศรษฐกิจของออสเตรเลีย จึงมีส่วนผลักดันโครงการต่างๆ อยู่เสมอ ดังเห็นได้จากกรณีของการให้ความช่วยเหลือประเทศหมู่เกาะแปซิฟิก อินโดนีเซีย และแม้กระทั่งจีนซึ่งถือเป็นยุทธศาสตร์สำคัญในปัจจุบันของออสเตรเลีย

สรุป

เหตุผลหลักในการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศของออสเตรเลียในเว็บไซต์ของ AusAID คือการยกระดับความมั่นคงในภูมิภาคของออสเตรเลียเอง การช่วยเหลือเพื่อปรับปรุงระบบกฎหมายและความสงบเรียบร้อย การป้องกันและฟื้นฟูประเทศจากภาวะความขัดแย้ง และการจัดการกับปัญหาข้ามชาติ เช่น การอพยพ การค้ามนุษย์ ยาเสพติด โรคเอดส์ และโรคติดต่อต่างๆ สามารถป้องกันไม่ให้ปัญหาเหล่านี้ลุกลามสู่ออสเตรเลียได้โดยการให้ความช่วยเหลือแก่มิตรประเทศ²⁵ แต่ผู้เชี่ยวชาญจำนวนมากยังคงเห็นว่าเป้าหมายของความช่วยเหลือขาดความชัดเจน ดังที่รายงานของคณะกรรมการทบทวนนโยบายความช่วยเหลือของออสเตรเลียในปี 1997 (Simons Report) ระบุว่า “.....วัตถุประสงค์ของโครงการความช่วยเหลือยังคงคลุมเครือ เป็นความสับสนระหว่าง ความต้องการสามประการที่ต่างกันคือ มนุษยธรรม การค้า และการทูต ทั้งสามสิ่งมีส่วนต่อการดำเนินโครงการ แต่อาจไม่สอดคล้องต้องกันเสมอไป.....”²⁶ คณะกรรมการฯ จึงได้เสนอให้มีการกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจนเพียงเป้าหมายเดียวแต่ก็ไม่ได้รับการตอบสนองจากรัฐบาลนัก เพราะผู้นำส่วนใหญ่ยังคงมองว่านโยบายความช่วยเหลือเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายต่างประเทศซึ่งยากจะแยกออกจากกัน ดังที่อดีตรัฐมนตรีต่างประเทศออสเตรเลีย Alexander Downer เคยกล่าวว่า “....การส่งเสริมการพัฒนาอย่างยั่งยืนในต่างประเทศและการส่งเสริมผลประโยชน์ระยะยาวของออสเตรเลียเป็นสิ่งที่แยกจากกันไม่ได้”²⁷

การที่นโยบายความช่วยเหลือต่างประเทศไม่สามารถเป็นอิสระจากนโยบายต่างประเทศได้ก็เนื่องจากโครงสร้างการกำหนดนโยบายที่ฝ่ายบริหารโดยเฉพาะรัฐมนตรีต่างประเทศและนายกรัฐมนตรีมีบทบาทสูง หน่วยงานหลักคือ AusAID นั้นมิได้มีอิสระอย่างเต็มที่ในการดำเนิน

²⁵ AusAID. “About Australia's Aid Program,” <http://www.ausaid.gov.au/makediff/default.cfm>

²⁶ Committee to Review the Australian Overseas Aid Program, **One Clear Objective** (Canberra: Australian Government Publishing Service, 1997), p.69.

²⁷ Alexander Downer, **Better Aid for a Better Future: Seventh Annual Report to Parliament on Australia's Development Cooperation Program and the Government's Response to the Committee of Review of Australia's Overseas Aid Program** (Canberra: AusAID, 18 November 1997), p.3.

นโยบายต่างๆ ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของกระทรวงการต่างประเทศและการค้า การประสานงานระหว่างรัฐบาลออสเตรเลียกับผู้รับความช่วยเหลือยังอาศัยบทบาทของนักการทูตที่ต้องทำหน้าที่ทั้งในด้านความช่วยเหลือและด้านการเมืองไปพร้อมๆ กัน แม้ระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยของออสเตรเลียจะเปิดช่องให้ตัวแสดงต่างๆ ทั้งภาครัฐ เอกชน และสถาบันระหว่างประเทศเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายแต่ก็เป็นบทบาทในเชิงเสนอแนะมากกว่าจะมีอำนาจร่วมตัดสินใจ เช่นเดียวกับข้าราชการและนักการเมือง อย่างไรก็ตาม ไม่อาจสรุปได้ว่าตัวแบบการกำหนดนโยบายที่จำกัดวงอยู่ในภาครัฐของออสเตรเลียจะเป็นปัจจัยที่ทำให้นโยบายประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใด เนื่องจากการประเมินย่อมขึ้นอยู่กับมุมมองที่จะให้ความสำคัญกับผลของพัฒนาที่มีต่อผู้รับหรือผลตอบแทนที่ผู้ให้ได้รับจากโครงการความช่วยเหลือมากกว่ากัน

บทที่ 4

นโยบายต่างประเทศของออสเตรเลียต่อประเทศไทย

4.1 ภาพรวมนโยบายต่างประเทศของออสเตรเลีย

นโยบายต่างประเทศของออสเตรเลียนั้นมุ่งหมายเพื่อความมั่นคงและความเจริญรุ่งเรืองของชาติ พร้อมทั้งตอบสนองต่อสถานการณ์โลกที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา จึงมีการวางยุทธศาสตร์ทั้งในระดับทวิภาคี ระดับภูมิภาคและระดับพหุภาคี ซึ่งองค์ประกอบสำคัญของยุทธศาสตร์นี้ได้แก่ ศักยภาพในการป้องกันประเทศที่แข็งแกร่ง การเป็นพันธมิตรทางการทหารกับสหรัฐอเมริกา ความสัมพันธ์ด้านความมั่นคงระดับพหุภาคี โดยเฉพาะการประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือทางการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก (ARF)

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ออสเตรเลียมีบทบาทสำคัญในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ โดยเฉพาะการให้การช่วยเหลือและสนับสนุนการดำเนินการต่างๆของสหประชาชาติ¹ อาทิ

- การส่งทหารเข้าร่วมกับกองกำลังรักษาสันติภาพของสหประชาชาติในติมอร์ตะวันออก และผู้นำกองกำลังนานาชาติในติมอร์ตะวันออก (International Force for East Timor : INTERFET) ด้วย

- ด้านการลดอาวุธ การปลดอาวุธและการสกัดกั้นการแพร่กระจายของอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง โดยเฉพาะการให้การสนับสนุนสภาความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (UNSC) ในการสกัดกั้นโครงการนิวเคลียร์ของเกาหลีเหนือและอิหร่าน

- ด้านสิทธิมนุษยชน โดยเป็นสมาชิกของคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (United Nation Human Right Council) รวมถึงมีการเจรจาระดับทวิภาคีกับประเทศต่างๆ

- การสนับสนุนความเท่าเทียมกันทางเพศและสิทธิสตรี

- การให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม โดยให้การสนับสนุนกองทุนสหประชาชาติเพื่อบรรเทาทุกข์ฉุกเฉิน (UN Central Emergency Relief Fund) เป็นผู้บริหารในสำนักประสานงานการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรม (UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) โครงการอาหารโลก (World Food Programme) และสำนักข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UN High Commissioner for Refugees) ตลอดจนให้การสนับสนุนโครงการแผนยุทธศาสตร์นานาชาติเพื่อการลดภัยพิบัติในเอเชียแปซิฟิกของสหประชาชาติ (UN International Strategy for Disaster Reduction's Asia-Pacific program)

¹ กระทรวงการต่างประเทศออสเตรเลีย, http://www.dfat.gov.au/facts/australia_and_un.html

- ด้านสิ่งแวดล้อม ได้มีส่วนร่วมในการประชุมเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาวะอากาศของสหประชาชาติ (UN Climate Change Conference) ในเดือนธันวาคม 2007 ที่บาห์ลี และรัฐบาลของนายกรัฐมนตรี Kevin Rudd ได้ลงนามในพิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol) เพื่อลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์สู่ชั้นบรรยากาศโลกด้วย

- ด้านการต่อต้านการก่อการร้าย ออสเตรเลียมีนโยบายสนับสนุนสงครามต่อต้านการก่อการร้ายของสหรัฐฯ อย่างชัดเจนโดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยนายกรัฐมนตรี John Howard ซึ่งได้ร่วมส่งทหารเข้าไปทั้งในอัฟกานิสถานและอิรัก

ด้านความสัมพันธ์กับประเทศมหาอำนาจในเอเชียนั้น ออสเตรเลียมีสายสัมพันธ์ระดับทวิภาคีด้านการเมืองและความมั่นคงในระดับที่ลึกซึ้ง โดยเฉพาะกับญี่ปุ่นที่มีการจัดทำความตกลงทางทหาร เมื่อวันที่ 13 มีนาคม 2007 และมีการฝึกร่วมทางทหาร ส่วนในด้านเศรษฐกิจมีการค้าและการลงทุนที่ขยายตัว มีการตกลงการค้าเสรีระดับทวิภาคีต่างๆ เช่น จีนและญี่ปุ่น ที่มีการส่งออกสินค้าและบริการกันมากเป็นลำดับ²

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่เป็นคู่ค้าทางเศรษฐกิจที่สำคัญและเป็นพันธมิตรด้านความมั่นคงที่ใกล้ชิดที่สุดของออสเตรเลีย โดยมีความร่วมมือทางทหารที่ยาวนาน อีกทั้งยังยึดมั่นในระบบประชาธิปไตยแบบเสรีนิยมร่วมกัน ขณะที่ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ มีการเปิดการค้าเสรีในปี 2004 ซึ่งช่วยเพิ่มปริมาณการค้าระหว่างออสเตรเลียกับสหรัฐฯ ให้มากยิ่งขึ้น การมีผลประโยชน์ร่วมกันเช่นนี้ถือเป็นรากฐานของความสัมพันธ์ระหว่างออสเตรเลียและสหรัฐฯ

ออสเตรเลียมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับยุโรปในประเด็นด้านการค้าและความมั่นคง รวมทั้งแนวคิดด้านประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน โดยความสัมพันธ์ทวิภาคีกับประเทศในยุโรปช่วยให้ออสเตรเลียสามารถติดต่อกับสหภาพยุโรปได้โดยตรง ขณะเดียวกันออสเตรเลียยังต้องการเพิ่มระดับความสัมพันธ์กับประเทศในตะวันออกกลาง อเมริกาใต้ และแอฟริกาให้มากขึ้น

สิ่งที่น่าสนใจคือออสเตรเลียให้ความสนใจในเสถียรภาพและความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจของแปซิฟิกเป็นพิเศษ โดยเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนารายใหญ่ที่สุด เป็นประเทศคู่ค้าและการลงทุนในประเทศต่างๆ ในแปซิฟิก มีความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจที่ใกล้ชิด คือ ข้อตกลงการค้าเพื่อความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจที่ใกล้ชิดระหว่างออสเตรเลีย-นิวซีแลนด์ (CER)

ภายหลังการก่อการร้ายในสหรัฐฯ และเหตุระเบิดที่บาห์ลี รัฐบาลออสเตรเลียได้ประกาศใช้สมุดปกขาวด้านนโยบายต่างประเทศและการค้าฉบับใหม่ ภายใต้ชื่อ Advancing the National Interest ในเดือนกุมภาพันธ์ 2003³ โดยวางกรอบยุทธศาสตร์การดำเนินความสัมพันธ์ระหว่าง

² กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ. http://www.dtn.go.th/vtl_upload_file//1211428139843/aus-internet-08.doc

³ กระทรวงการต่างประเทศ. <http://www.mfa.go.th/web/479.php?id=21>

ประเทศทางด้านการเมืองความมั่นคงและเศรษฐกิจให้สอดคล้องกับสถานการณ์โลกในปัจจุบัน ดังนี้

1. การต่อสู้กับการก่อการร้าย อาชญากรรมข้ามชาติ การลักลอบค้ามนุษย์ การค้ายาเสพติด และปัญหาสิ่งแวดล้อม ซึ่งถือว่าเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่ผู้ก่อการร้ายมีอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง โดยให้ความสำคัญพิเศษต่อความร่วมมือในการป้องกันภัยดังกล่าวกับประเทศและภูมิภาคที่อยู่ใกล้เคียงที่สุด (immediate region) และการมีความรับผิดชอบร่วมในกรอบสหประชาชาติจะมีความสำคัญมากขึ้นเป็นลำดับ

2. การส่งเสริมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจโดยมุ่งจัดอุปสรรคทางการค้าภายในกรอบพหุภาคีภายใต้องค์การการค้าโลก และกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจในเอเชีย-แปซิฟิก หรือเอเปค (APEC) รวมทั้งการส่งเสริมการจัดทำความตกลงการค้าเสรี (FTA) ทวิภาคีกับประเทศต่างๆ

3. การมีบทบาทแข่งขันและส่งเสริมความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับประเทศในเอเชีย รวมทั้งการมีบทบาทนำในเวทีพหุภาคีสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก อาทิ เอเปค ARF และอาเซียน

4. กระชับการเป็นพันธมิตรกับสหรัฐฯ โดยถือว่าสหรัฐฯ มีความสำคัญทั้งในด้านการเมืองความมั่นคงและเศรษฐกิจ โดยออสเตรเลียจะให้ความร่วมมือกับสหรัฐฯ มากยิ่งขึ้นในทุกมิติของความสัมพันธ์

5. การให้ความช่วยเหลือประเทศเพื่อนบ้านในแปซิฟิกใต้เพื่อให้สามารถพัฒนาประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ความมีเสถียรภาพของประเทศหมู่เกาะแปซิฟิกใต้เป็นผลประโยชน์โดยตรงของออสเตรเลีย

6. การพัฒนาความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดยิ่งขึ้นกับยุโรป เพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ที่สำคัญของออสเตรเลียทางการค้าและนโยบายสิ่งแวดลอม ขณะเดียวกันยังคงมีความสัมพันธ์ทวิภาคีกับประเทศต่างๆ โดยเฉพาะสหราชอาณาจักร

7. การส่งเสริมหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) สิทธิมนุษยชนและการพัฒนาในประชาคมโลก โดยจะส่งเสริมขีดความสามารถของประเทศต่างๆ ในภูมิภาค เพื่อสร้างบรรยากาศระหว่างประเทศเพื่อเอื้ออำนวยต่อความมั่นคงและความเจริญรุ่งเรืองของออสเตรเลีย

8. การคุ้มครองคนในชาติและผลประโยชน์ของออสเตรเลียจากภัยก่อการร้ายระหว่างประเทศ

นอกจากนี้ ออสเตรเลียยังเป็นประเทศผู้บริจาค (Donor) ในการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศรายใหญ่ของโลก โดยเฉพาะในแถบแปซิฟิก ขณะที่เป็นลำดับที่ 12 ของธนาคารโลก (World Bank) และลำดับที่ 3 ของธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) รองจากสหรัฐฯ และญี่ปุ่น อย่างไรก็ตาม เมื่อคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ประชาชาติแล้ว ความช่วยเหลือแก่

ต่างประเทศของออสเตรเลียถือว่าไม่มากเมื่อเทียบกับประเทศในยุโรป คือคิดเป็นรายร้อยละ 0.25 - 0.28 เท่านั้นในช่วงปี 2005 – 06 ใกล้เคียงกับญี่ปุ่น แต่ก็มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น⁴

ในปัจจุบัน ออสเตรเลียมีนโยบายต่างประเทศที่ให้ความสำคัญหลายประเด็น เช่น การต่อต้านการก่อการร้าย ปัญหาในอิรักและอัฟกานิสถาน การแพร่ขยายของอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง การปฏิรูปสหประชาชาติ และปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศต่างๆ เช่น พม่า ชีมบับเว และการแพร่ระบาดของเชื้อไข้หวัดนก (Avian Influenza Pandemic) โดยรัฐบาลของนายกรัฐมนตรี Kevin Rudd ที่เข้ามาดำรงตำแหน่งในปี 2007 ได้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศบางประการ เช่น การถอนกำลังทหารออกจากอิรัก และการลงนามในพิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol) เพื่อลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์สู่ชั้นบรรยากาศโลก ตลอดจนการทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างออสเตรเลียกับจีนแน่นแฟ้นมากขึ้น เพราะนอกจากจะตระหนักถึงบทบาทของจีนในภูมิภาคแล้ว เขายังเป็นผู้เชี่ยวชาญทางภาษาจีน เคยดำรงตำแหน่งทางการทูตในจีน ต่างจากสมัยนาย Howard ที่เน้นสร้างความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับสหรัฐ ทั้งนี้ Kevin Rudd ยังมีบุตรชายเป็นชาวจีนในออสเตรเลีย บุตรคนกลางกำลังศึกษาอยู่ที่นคร เซี่ยงไฮ้ และบุตรชายคนเล็กที่กำลังเริ่มเรียนภาษาจีนอีกด้วย คาดว่า จะมีผลอย่างยิ่งในการขยายความสัมพันธ์ทางการค้า และการเจรจาการค้าเสรี (FTA) จีน-ออสเตรเลีย ซึ่งได้เริ่มเจรจาตั้งแต่ปี 2005⁵

4.2 นโยบายต่างประเทศออสเตรเลียต่อเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

เอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นภูมิภาคที่ออสเตรเลียให้ความสำคัญ เนื่องจากเป็นภูมิภาคที่เชื่อมต่อออสเตรเลียสู่แผ่นดินใหญ่ของทวีปเอเชีย ดังจะเห็นได้จากการที่นายกรัฐมนตรี Kevin Rudd ได้มาเยือนอินโดนีเซียเป็นประเทศแรกหลังรับตำแหน่งในปี 2007 ขณะเดียวกัน ออสเตรเลียยังมีความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจมากขึ้นเรื่อยๆ กับจีนและญี่ปุ่นซึ่งมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มายาวนาน นโยบายต่อเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จึงมิใช่เป็นเพียงนโยบายต่อภูมิภาคนี้เท่านั้นแต่เชื่อมโยงไปถึงผลประโยชน์ของออสเตรเลียในเอเชียแปซิฟิกโดยรวมด้วย อย่างไรก็ตาม จุดยืนด้านต่างประเทศของออสเตรเลียที่ใกล้ชิดกับสหรัฐฯ มาโดยตลอดบวกกับความแตกต่างโดยพื้นฐานทางอุดมการณ์ สังคมและวัฒนธรรมซึ่งออสเตรเลียมีความเป็นตะวันตกมากกว่านั้นทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างออสเตรเลียกับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ยังมีได้แน่นแฟ้นเท่าที่ควร

การถอนตัวไปของสหรัฐฯ หลังสงครามเวียดนามในทศวรรษ 1970 เป็นจังหวะเดียวกับที่จีนเริ่มปรับความสัมพันธ์กับประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้โดยเฉพาะกลุ่มประเทศอาเซียนที่

⁴ Ian Goldin, and Kenneth Reinert. Globalization for Development: Trade, Finance, Aid, Migration and Policy. New York: the World Bank and Palgrave Macmillan, 2007, p. 122.

⁵ “เจาะนโยบาย "เควิน รัคค์" มินสหรัฐดัน FTA จีน-ออสเตรเลีย.” ประชาชาติธุรกิจ 11 ธันวาคม 2007.

ร่วมกันต่อต้านการรุกรานกัมพูชาของเวียดนามในทศวรรษ 1990 และมีการขยายกรอบความร่วมมือทางการค้าการลงทุนอย่างรวดเร็วหลังสงครามเย็นยุติในช่วงทศวรรษ 1990 มาจนถึงปัจจุบัน การทวีบทบาทของจีนผ่านการประชุมอาเซียนบวกสาม (ASEAN+3) ที่มีญี่ปุ่นและเกาหลีใต้อยู่ด้วย การประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก (East Asian Summit) ที่รวมเอาอินเดีย นิวซีแลนด์ และออสเตรเลียเข้ามา ตลอดจนความร่วมมือสาขาต่างๆ ทั้งระดับภูมิภาคและอนุภูมิภาค เช่น โครงการความร่วมมือทางเศรษฐกิจในกลุ่มแม่น้ำโขง (Greater Mekong Subregion) แสดงถึงการรุกคืบของจีนซึ่งสวนทางกับสหรัฐฯ ที่ถูกมองว่าไม่ค่อยใส่ใจการรวมกลุ่มของอาเซียนและพยายามกันตัวเองออกไปจากเอเชีย⁶

การตระหนักในอิทธิพลจีนต่อเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ของสหรัฐฯ รวมถึงการกลับมาในภูมิภาคนี้เพื่อเปิดแนวรบต่อต้านการก่อการร้ายทำให้พันธมิตรหลักอย่างออสเตรเลียไม่อาจนิ่งเฉยได้ ที่ผ่านมารัฐบาลออสเตรเลียมักวิจารณ์ความร่วมมือของอาเซียนว่าขาดข้อผูกมัดทางกฎหมาย ขาดความเป็นสถาบันทางการ ยึดติดกับอำนาจอธิปไตย และการไม่แทรกแซงกิจการภายใน (non-intervention in internal affairs) มากเกินไปจนไม่สามารถขับเคลื่อนการรวมกลุ่มให้คืบหน้าไปอย่างรวดเร็วและรับมือปัญหาข้ามชาติใหม่ๆ ได้⁷ การวิจารณ์ดังกล่าวสะท้อนถึงวิธีคิดแบบตะวันตกของผู้นำออสเตรเลียที่เข้ากันได้ยากกับวิถีอาเซียน (ASEAN Way) อันหมายถึงธรรมเนียมปฏิบัติในการร่วมมือกันแบบไม่เน้นความเป็นทางการ ตัดสินใจโดยการรอมชอมและฉันทามติ เคารพอำนาจอธิปไตยและไม่แทรกแซงซึ่งกันและกัน

เมื่อสหรัฐฯ เปลี่ยนแปลงนโยบายซึ่งสอดคล้องกับผลประโยชน์ของออสเตรเลียที่ต้องการใกล้ชิดกับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เพราะผลประโยชน์ด้านการค้าการลงทุน การแก้ปัญหาอาชญากรรมและแรงงานข้ามชาติ รวมถึงการต่อต้านการก่อการร้ายที่มีแหล่งกบดานในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังเกิดเหตุลอบวางระเบิดที่เกาะบาหลีซึ่งเหยื่อส่วนใหญ่คือชาวออสเตรเลีย การจะสร้างความไว้วางใจระหว่างออสเตรเลียกับประเทศอาเซียนที่เปรียบเสมือน “เพื่อนบ้านที่เป็นคนแปลกหน้า” จึงต้องอาศัยการปรับเปลี่ยนท่าทีของออสเตรเลีย เช่น การยอมรับรองสนธิสัญญาไมตรีและความร่วมมือ (Treaty of Amity and Cooperation: TAC) ของอาเซียนซึ่งเป็นเงื่อนไขในการเข้าเป็นสมาชิกที่ประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก (EAS)

⁶ Kishore Mahbubani, “The Asian Challenge”, *Financial Review*, 3 March 2006.

⁷ David Martin Jones, *Australian Foreign Policy in the 21st Century: the Problem of Having Special Friends*, Australian Policy Forum, 25 May 2006.

ที่ออสเตรเลียปฏิเสธมาตลอดเพราะเห็นว่าเป็นข้อตกลงที่เน้นเรื่องการไม่แทรกแซงกิจการภายในเกินไป มีกลไกที่จำกัดบทบาทของสมาชิกนอกอาเซียน และการที่ต้องร่วมเป็นสมาชิกกลุ่มไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดในขณะที่ออสเตรเลียถือนโยบายพันธมิตรกับสหรัฐฯ อย่างเหนียวแน่น⁸

ในที่สุด ออสเตรเลียได้ยอมลงนามในสนธิสัญญา TAC โดยนาย Alexander Downer อดีตรัฐมนตรีต่างประเทศได้เคยกล่าวว่า “หากการเข้าร่วมสนธิสัญญา TAC จะแลกมาด้วยการได้เป็นสมาชิกที่ประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออกแล้ว ออสเตรเลียก็จะทำ” ทั้งนี้เพราะออสเตรเลียเล็งเห็นผลประโยชน์ของการใกล้ชิดกับกลุ่มอาเซียนที่สามารถดึงเอามหาอำนาจจากเอเชียตะวันออกคือจีน ญี่ปุ่น และเอเชียใต้คืออินเดียเข้ามาอยู่ร่วมในกรอบความร่วมมือเดียวกันได้

ออสเตรเลียยังแสดงให้เห็นถึงความตั้งใจที่จะร่วมมือกับอาเซียน ดังจะเห็นได้จากการร่วมเป็นคู่เจรจา (Dialogue Partner) ประเทศแรกๆ ของอาเซียนมาตั้งแต่ปี 1974 มีการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจร่วมอาเซียน-ออสเตรเลีย-นิวซีแลนด์มาตั้งแต่ปี 1995 และยังมีการให้ความช่วยเหลือ (ODA) แก่หลายประเทศในภูมิภาค เช่น การพัฒนาด้านคมนาคม สาธารณสุข และการศึกษาในประเทศกลุ่มแม่น้ำโขง การเป็นแหล่งการศึกษาซึ่งเป็นที่นิยมของชาวมาเลเซียและอินโดนีเซีย การร่วมมือกับกลุ่มอาเซียน+3 ในการต่อสู้กับโรค SARS และใช้หัวคนก ตลอดจนด้านความมั่นคงซึ่งออสเตรเลียเป็นหนึ่งในกลุ่มการป้องกันประเทศร่วมกันทั้งห้า (Five-Power Defense Arrangement) อันได้แก่ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ อังกฤษ มาเลเซีย และสิงคโปร์ รวมถึงการเป็นแหล่งศึกษาทางทหารที่สำคัญของฟิลิปปินส์ที่ปัจจุบันมีนายทหารไปศึกษาอบรมเป็นจำนวนมากกว่าที่เคยไปยังสหรัฐฯ แล้ว

สำหรับกรอบพหุภาคีของอาเซียน ออสเตรเลียให้ความสนใจในด้านการช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา การค้าและการลงทุน เรื่องการละเมิดสิทธิในพม่าโดยสนับสนุนการดำเนินการภายใต้กรอบของสหประชาชาติและให้ความสนใจในกรอบความร่วมมืออาเซียน ซึ่งออสเตรเลียเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจกับเขตการค้าเสรีอาเซียน¹⁰ (ASEAN Free Trade Area–Closer Economic Relations : AFTA–CER) อีกทั้งยังลงนามปฏิญญาร่วมว่าด้วยความสัมพันธ์อย่างรอบด้านระหว่างอาเซียน-ออสเตรเลีย (Joint Declaration on the ASEAN–Australia Comprehensive Partnership) ซึ่งมีการลงนามในแผนปฏิบัติการเมื่อปี 2007 ในขณะที่ด้านความมั่นคงมีความร่วมมืออย่างใกล้ชิดในการประชุมการเมืองและความมั่นคงในเอเชีย-แปซิฟิก (ASEAN Regional Forum : ARF) การประชุม

⁸ Rodolfo Serverino. “Australia and the Southeast Asian Treaty”, Centre for Policy Development.. 9th August 2005. <http://cpd.org.au/article/australia-and-southeast-asian-treaty>

⁹ Ibid.

¹⁰ Department of Foreign Affairs and Trade (Australia). <http://www.dfat.gov.au/facts/asean.html>

ASEAN– Australia Forum ไปจนถึงการจัดตั้งคณะกรรมการความร่วมมือด้านการพัฒนาระหว่างอาเซียน – ออสเตรเลีย (ASEAN–Australia Development Cooperation Program Joint Planning Committee)

ออสเตรเลียให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาแก่อาเซียนหลายด้าน มีการหลอมรวมด้านการค้าและการลงทุน ด้านความมั่นคง การคมนาคม การเชื่อมโยงของประชากรด้านการศึกษา การท่องเที่ยวและการแลกเปลี่ยนวัฒนธรรม ในขณะที่ด้านการค้าและการลงทุน อาเซียนมีการส่งสินค้าออกไปให้ออสเตรเลีย เช่น น้ำมันที่ยังไม่กลั่น อลูมิเนียม ฯลฯ ส่วนสินค้าที่นำเข้ามีทั้งน้ำมันที่กลั่นแล้ว คอมพิวเตอร์ ยานพาหนะต่างๆ ทั้งยังมีการทำข้อตกลงการค้าเสรีกับไทยและสิงคโปร์ ขณะที่ด้านการศึกษาออสเตรเลียสนับสนุนและให้ทุนการศึกษาแก่นักเรียนนักศึกษาของอาเซียนจำนวนมากโดยเฉพาะอินโดนีเซีย รวมถึงนักศึกษาจากประเทศไทยและเวียดนามที่มีเพิ่มขึ้นทุกปี ส่วนการท่องเที่ยวก็มีนักท่องเที่ยวจากอาเซียนไปเยือนออสเตรเลียและนักท่องเที่ยวจากออสเตรเลียมาท่องเที่ยวในประเทศในอาเซียนจำนวนมากเช่นกัน

ออสเตรเลียและอาเซียนได้ร่วมมือกันในการต่อต้านการก่อการร้าย โดยในเดือนกรกฎาคม 2004 ได้มีการลงนามปฏิญญาร่วมอาเซียน-ออสเตรเลียว่าด้วยการต่อต้านการก่อการร้ายสากล (ASEAN–Australia Joint Declaration for Cooperation to Combat International Terrorism) มีผลบังคับให้มีการควบคุมเขตแดน ความมั่นคงปลอดภัยด้านการคมนาคมฯ นอกจากนี้ออสเตรเลียยังให้ความช่วยเหลือด้านความมั่นคงและการมีเสถียรภาพ โดยมีกรอบความร่วมมือด้านความมั่นคงแบบทวิภาคีกับอินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ เวียดนาม และไทย

ออสเตรเลียและอาเซียนยังร่วมมือและส่งเสริมการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ การค้ายาเสพติดและการค้ามนุษย์ โดยในเดือนเมษายน 2003 ได้มีการจัดประชุมรัฐมนตรีในภูมิภาคว่าด้วยการค้ามนุษย์และอาชญากรรมข้ามชาติครั้งที่ 2 ที่บาหลี (the second Bali Regional Ministerial Conference on People Smuggling, Trafficking in Persons and Related Transnational Crime) นอกจากนี้ออสเตรเลียยังให้การสนับสนุนโครงการต่อต้านการค้ามนุษย์ในเอเชีย (Asia Regional Trafficking in Persons : ARTIP) โดยสนับสนุนงบประมาณเพื่อกำจัดการค้ามนุษย์ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เป็นต้น

โดยสรุป นโยบายต่างประเทศของออสเตรเลียต่อเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ไม่ได้มีความสำคัญเพียงเพราะเป็นภูมิภาคที่อยู่ใกล้กับออสเตรเลียในทางภูมิศาสตร์เท่านั้น แต่ยังมีผลต่อนโยบายระหว่างออสเตรเลียกับประเทศมหาอำนาจและนโยบายภายในของออสเตรเลียเองด้วย กล่าวคือ

1. ออสเตรเลียที่มีที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ใกล้กับเอเชียแต่มีความใกล้ชิดทางอุดมการณ์ ระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรมกับประเทศตะวันตกมากกว่า แต่ที่ผ่านมานโยบายต่างประเทศของออสเตรเลียอิงอยู่กับสหรัฐฯ มาตลอด ถือเป็นพันธมิตรสำคัญของสหรัฐฯ ในเอเชียแปซิฟิกเช่นเดียวกับญี่ปุ่น โดยเฉพาะในยุคของรัฐบาลจากพรรคอนุรักษนิยม เช่น นาย John

Howard ที่ชูนโยบายต่อต้านการก่อการร้ายร่วมกับสหรัฐฯ อย่างชัดเจน ความแตกต่างโดยพื้นฐานและการดำเนินนโยบายดังกล่าว ทำให้ออสเตรเลียเปรียบเสมือน “เพื่อนบ้านที่แปลกหน้า” ของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ออสเตรเลียจึงจำเป็นต้องปรับตัวเพื่อสร้างความไว้วางใจและการเป็นเพื่อนบ้านที่ดีกับประเทศในเอเชียโดยเฉพาะอาเซียน

2. เอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นภูมิภาคที่เชื่อมออสเตรเลียเข้ากับเอเชีย ทั้งในแง่ภูมิศาสตร์และในด้านเศรษฐกิจซึ่งเป็นภูมิภาคที่มีการค้าการลงทุนกับจีนและญี่ปุ่นอย่างมาก จีนเติบโตเป็นมหาอำนาจชั้นนำของเอเชียอย่างรวดเร็ว และมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับกลุ่มอาเซียนอย่างเห็นได้ชัด ขณะที่บทบาทของญี่ปุ่นซึ่งเป็นพันธมิตรหลักของสหรัฐฯ กลับลดลงจากปัญหาทางเศรษฐกิจ จีนจึงกลายเป็นคู่แข่งสำคัญของญี่ปุ่นในภูมิภาค และของสหรัฐฯ ในระดับโลก ออสเตรเลียตระหนักถึงแนวโน้มเช่นนี้ดี อีกทั้งเมื่อสหรัฐฯ กลับมาให้ความสำคัญกับเอเชียแปซิฟิกภายใต้นโยบายต่อต้านการก่อการร้ายและต้องการจำกัดอิทธิพลของจีนจึงทำให้ออสเตรเลียสนใจเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มากขึ้น

3 ทิศทางของเศรษฐกิจการเมืองโลกมุ่งไปยังการรวมกลุ่มภูมิภาคมากขึ้นทุกขณะ สหรัฐฯ และยุโรปซึ่งออสเตรเลียมีความใกล้ชิดมาช้านานก็มีแนวทางรวมกลุ่มในภูมิภาคของตนมากขึ้นทั้งเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (NAFTA) และสหภาพยุโรป (EU) ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ก็มีกลุ่มอาเซียน ออสเตรเลียไม่อาจอยู่โดดเดี่ยวได้จำเป็นต้องสร้างกรอบความร่วมมือภูมิภาคของตนขึ้นมา คือกลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจในเอเชียแปซิฟิกหรือเอเปค (APEC) ที่เชื่อมทวีปอเมริกาและเอเชียแปซิฟิกเข้าด้วยกัน อย่างไรก็ตาม เอเปคเป็นเพียงกรอบความร่วมมือหลวมๆ ที่สมาชิกมีผลประโยชน์แตกต่างกันมากจนไม่อาจรวมตัวกันอย่างเหนียวแน่นได้ ออสเตรเลียจึงหลีกเลี่ยงไม่พัวพันที่จะหันมาใกล้ชิดกับอาเซียนที่มีการรวมกลุ่มกันยาวนานและเป็นแกนหลักในการดึงมหาอำนาจในเอเชียให้เข้ามาอยู่ร่วมเวทีเดียวกันได้ทั้งจีน ญี่ปุ่น และอินเดีย แม้โดยพื้นฐานแล้วออสเตรเลียจะมีความเชื่อและวัฒนธรรมต่างกับประเทศเหล่านี้อยู่มากก็ตาม

4. ออสเตรเลียเป็นปลายทางที่สำคัญของผู้อพยพและแรงงานข้ามชาติซึ่งมักจะมีต้นทางมาจากเอเชีย โดยเฉพาะไทย มาเลเซีย และอินโดนีเซียซึ่งเป็นทั้งต้นทางและทางผ่านสำคัญในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ปัญหาความยากจนและระดับการพัฒนาที่น้อยกว่าของประเทศในเอเชียแปซิฟิกที่อยู่รอบออสเตรเลียทำให้เกิดการอพยพเข้าสู่ออสเตรเลียนำไปสู่ปัญหาอื่นๆ ตามมา อาทิ อาชญากรรมข้ามชาติ ยาเสพติด การค้ามนุษย์ และโรคติดต่อ รวมถึงเกิดปัญหาความขัดแย้งกับกลุ่มชาติพันธุ์นิยม (racism) ในออสเตรเลียอันเนื่องมาจากปัญหาการแย่งงานและทรัพยากรธรรมชาติ การเข้าไปมีบทบาทในการช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาและลดความยากจนในประเทศอื่นๆ จึงเท่ากับเป็นการป้องกันปัญหาที่ต้นเหตุให้แก่ออสเตรเลียเองด้วยในที่สุด

4.3 นโยบายต่างประเทศของออสเตรเลียต่อประเทศไทย

ออสเตรเลียมีนโยบายที่ต้องการสร้างความสัมพันธ์แบบ “หุ้นส่วนที่เข้มแข็ง” (Strong Partners) กับประเทศไทย และออสเตรเลียถือว่าไทยเป็นประเทศหุ้นส่วนที่ใกล้ชิดที่สุดและสำคัญที่สุดของออสเตรเลียในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก ทั้งนี้แม้ว่ามูลค่าของความช่วยเหลือที่ให้แก่ไทยจะไม่มากนัก แต่ล้วนเป็นโครงการความช่วยเหลือที่มีนัยสำคัญสูง คือเป็นการให้ที่มีเจตนาต้องการให้ไทยกลายเป็นศูนย์กลางของภูมิภาคในการเป็นหุ้นส่วนกับออสเตรเลียในการพัฒนาประเทศอื่นในภูมิภาค¹¹

ที่ผ่านมาออสเตรเลียได้ให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาแก่ประเทศไทย โดยผ่านความร่วมมือด้านวิชาการและความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา ซึ่งมีจุดเริ่มมาจากการให้ความร่วมมือตามแผนการโคลัมโบ และพัฒนาเป็นการให้แบบทวิภาคีจนถึงปัจจุบัน โดยได้มีการลงนามความตกลงว่าด้วยความร่วมมือด้านการพัฒนาเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 1989 การให้ความช่วยเหลือทางวิชาการของรัฐบาลออสเตรเลียแก่ไทยส่วนใหญ่กระจายอยู่ใน สาขาเกษตร การศึกษา สาธารณสุข สิ่งแวดล้อม และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

ในปี 2001 รัฐบาลออสเตรเลียได้ริเริ่มโครงการความร่วมมือภาครัฐไทย - ออสเตรเลีย (Thailand-Australia Government Sector Linkages Program - TAGSLP) ซึ่งเป็นโครงการในกรอบความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่าง AusAID กับรัฐบาลไทย มีเป้าหมายที่จะช่วยปรับปรุงองค์กรและเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรภาค รัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสาขาที่มีการกิจสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของออสเตรเลียต่อ ไทย ในปีงบประมาณ 2003-2004 รัฐบาลออสเตรเลียจัดสรรความช่วยเหลือทวิภาคีแก่ไทย โดยความช่วยเหลือดังกล่าว มุ่งเน้นโครงการด้านการเพิ่มขีดความสามารถของหน่วยงานไทย การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การสนับสนุนแนวทางการวางแผนนโยบายเศรษฐกิจและสังคม และความร่วมมือไตรภาคี และยังให้ ความช่วยเหลือสำหรับการดำเนินกิจกรรมในกรอบเอเปคและอาเซียน โดยผ่าน AusAID

อย่างไรก็ดี เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2003 รัฐบาลไทยได้ประกาศไม่ขอเป็นประเทศผู้รับการช่วยเหลือจากต่างประเทศอีกต่อไป (aid recipient) ซึ่งทำให้ AusAID ให้ความช่วยเหลือไทยลดลงอย่างมาก¹²

ทั้งนี้ สามารถสรุปข้อมูลความช่วยเหลือที่ออสเตรเลียให้แก่ประเทศไทยได้ดังนี้

¹¹ “Australia and Thailand: Strong Partner in the Region” Speech by the Hon Alexander Downer MP, Minister for Foreign Affairs, at the Thai-Australia Automotive Industries Dinner, Sukhothai Hotel, Bangkok, 16 November 1999

¹² กระทรวงการต่างประเทศ, “ออสเตรเลีย,” <http://www.mfa.go.th/web/479.php?id=21>

ตารางที่ 4.1 แสดงความช่วยเหลือที่ออสเตรเลียให้แก่ประเทศไทย

ปีงบประมาณ	จำนวนเงิน (หน่วย ล้านเหรียญสหรัฐฯ)
2000-2001	24.6
2001-2002	25.0
2002-2003	21.6
2003-2004	15.1
2004-2005	10.6
2005-2006	7.0
2006-2007	5.3
2007-2008	1.0
2008-2009	1.0

ที่มา ข้อมูลจาก AusAID Thailand

ความช่วยเหลือที่ออสเตรเลียให้กับประเทศไทยระหว่างปี 2000-2009 นั้น สามารถแบ่งเป็นประเภทใหญ่ๆ ได้ 4 ประเภท ได้แก่¹³

(1) ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาคุณภาพของบุคลากรทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน ได้แก่ การให้ความช่วยเหลือในรูปของการให้ทุนการศึกษา การให้ทุนฝึกอบรม

(2) ความช่วยเหลือด้านการเกษตร ได้แก่ ความช่วยเหลือทั้งด้านวัสดุอุปกรณ์ และเทคโนโลยี ที่เกี่ยวกับการเกษตรทั้งหมด

(3) ความช่วยเหลือด้านสาธารณสุข ได้แก่ ความช่วยเหลือทั้งด้านวัสดุอุปกรณ์ และเทคโนโลยี ที่เกี่ยวกับสาธารณสุขทั้งหมด โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน และการป้องกัน รวมทั้งการบำบัดรักษาโรคที่ออสเตรเลียเห็นว่าเป็นภัยคุกคามที่สำคัญ คือ โรคเอดส์ และการติดเชื้อ HIV

(4) ความช่วยเหลือด้านอื่นๆ ได้แก่ ความช่วยเหลือด้านอื่นที่นอกเหนือไปจาก 3 ด้านแรกที่กล่าวมา ส่วนมากได้แก่ ความช่วยเหลือด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การสนับสนุนการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนที่ดูแลสิทธิเด็กและสตรี รวมทั้งความช่วยเหลือในการพัฒนาการเมืองและระบบการเลือกตั้ง เป็นต้น

¹³ สัมภาษณ์ Mr. Philippe Allen, อัครราชทูตที่ปรึกษา (Minister Councillor), สำนักงานภูมิภาคแม่น้ำโขง (Mekong Regional Office) ของ AusAID, สถานเอกอัครราชทูตออสเตรเลียประจำประเทศไทย, 28 พฤษภาคม 2552.

ออสเตรเลียเน้นให้ความสำคัญกับการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศไทย ในด้านการพัฒนาคุณภาพของบุคลากรทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน ด้วยการให้ความช่วยเหลือในรูปแบบของการให้ทุนการศึกษา การให้ทุนฝึกอบรม ส่วนความช่วยเหลือทางการเกษตรที่เคยให้ความสำคัญอย่างมากในทศวรรษที่ 1980 และทศวรรษที่ 1990 นั้น กลับกลายเป็นประเภทความช่วยเหลือที่ออสเตรเลียลดระดับความสำคัญลงอย่างมาก เพราะประเทศไทยได้พัฒนาการเกษตรให้อยู่ในระดับที่ดีขึ้นอย่างมากเมื่อเทียบกับประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ

ส่วนความช่วยเหลือทางสาธารณสุข เป็นด้านที่ออสเตรเลียให้ความสำคัญเป็นอันดับสอง รองจากความช่วยเหลือด้านการพัฒนาคุณภาพของบุคลากร ดังจะเห็นได้ว่า แม้ว่าออสเตรเลียจะลดความช่วยเหลือที่ให้แก่ประเทศไทยลงเรื่อยๆ แต่สัดส่วนความช่วยเหลือด้านสาธารณสุขก็ยังคงมีมากเสมอมา

ความช่วยเหลือที่ออสเตรเลียให้แก่ประเทศไทย สามารถแบ่งรายละเอียดพอสังเขปได้ดังนี้

ตารางที่ 4.2 ประเภทความช่วยเหลือที่ออสเตรเลียให้กับประเทศไทย

ความช่วยเหลือของ AusAID แก่ไทย		จำนวนเงิน (หน่วย ล้านบาท สหรัฐฯ)
ปีงบประมาณ	ภาคความช่วยเหลือ	
2000-2001	รวม	24.6
	การพัฒนาบุคลากร(ทุนการศึกษา, การอบรม)	19.0
	การเกษตร	1.9
	สาธารณสุข	2.5
	อื่นๆ	1.2
2001-2002	รวม	25.0
	การพัฒนาบุคลากร(ทุนการศึกษา, การอบรม)	20.5
	การเกษตร	0.8
	สาธารณสุข	2.3
	อื่นๆ	1.4
2002-2003	รวม	21.6
	การพัฒนาบุคลากร(ทุนการศึกษา, การอบรม)	16.7
	การเกษตร	0.8
	สาธารณสุข	2.3
	อื่นๆ	1.8

ตารางที่ 4.2 ประเภทความช่วยเหลือที่ออสเตรเลียให้กับประเทศไทย (ต่อ)

ความช่วยเหลือของ AusAID แก่ไทย		จำนวนเงิน (หน่วย ล้านดอลลาร์ สหรัฐ)
ปีงบประมาณ	ภาคความช่วยเหลือ	
2003-2004	รวม	15.1
	การพัฒนาบุคลากร(ทุนการศึกษา, การอบรม)	10.3
	การเกษตร	1.0
	สาธารณสุข	2.6
	อื่นๆ	1.2
2004-2005	รวม	10.6
	การพัฒนาบุคลากร(ทุนการศึกษา, การอบรม)	6.4
	การเกษตร	0.6
	สาธารณสุข	2.5
	อื่นๆ	1.1
2005-2006	รวม	7.0
	การพัฒนาบุคลากร(ทุนการศึกษา, การอบรม)	3.4
	การเกษตร	0.6
	สาธารณสุข	2.3
	อื่นๆ	0.7
2006-2007	รวม	5.3
	การพัฒนาบุคลากร(ทุนการศึกษา, การอบรม)	2.1
	การเกษตร	0.2
	สาธารณสุข	2.2
	อื่นๆ	0.8
2007-2008	รวม	1.0
	การพัฒนาบุคลากร(ทุนการศึกษา, การอบรม)	0.4
	การเกษตร	0.1
	สาธารณสุข	0.4
	อื่นๆ	0.1

ตารางที่ 4.2 ประเภทความช่วยเหลือที่ออสเตรเลียให้กับประเทศไทย (ต่อ)

ความช่วยเหลือของ AusAID แก่ไทย		จำนวนเงิน (หน่วย ล้านดอลลาร์ สหรัฐ)
ปีงบประมาณ	ภาคความช่วยเหลือ	
2008-2009	รวม	1.0
	การพัฒนาบุคลากร(ทุนการศึกษา, การอบรม)	0.3
	การเกษตร	0.1
	สาธารณสุข	0.5
	อื่นๆ	0.1

ที่มา ข้อมูลจาก AusAID Thailand

4.4 ประเทศไทยกับผลประโยชน์แห่งชาติของออสเตรเลีย

ไทยเป็นประเทศที่มีความสำคัญต่อผลประโยชน์แห่งชาติของออสเตรเลีย ด้วยเหตุผลหลายประการ คือ

(1) ไทยตั้งอยู่ตรงกลางของภาคพื้นทวีปของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และเป็นจุดศูนย์กลางที่ออสเตรเลียสามารถใช้ประโยชน์ ในการเชื่อมโยงเส้นทางคมนาคมขนส่งกับประเทศต่างๆ ในอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขง

(2) ไทยเป็นประเทศที่มีชาวออสเตรเลียเดินทางมาท่องเที่ยวมากที่สุดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ คือประมาณ 300,000 คนต่อปี และเป็นประเทศที่มีประชาชนไปท่องเที่ยว และศึกษาต่อในออสเตรเลียมากที่สุดในเอเชียแปซิฟิก

(3) ไทยเป็นจุดสำคัญในเส้นทางการบินระหว่างประเทศ ที่เชื่อมระหว่างออสเตรเลียกับทวีปยุโรป (Kangaroo Route)

(4) ไทยมีการเมืองที่พัฒนาไปในแนวทางประชาธิปไตย มีนโยบายต่างประเทศที่มุ่งสู่การร่วมมือกับโลกภายนอก และนโยบายเศรษฐกิจที่มุ่งพัฒนาระบบการค้าเสรีกับต่างประเทศ ซึ่งทำให้ออสเตรเลียสามารถร่วมมือเป็นหุ้นส่วนกับไทยได้สะดวก เพราะมีแนวนโยบายไปในแนวทางเดียวกัน

(5) ไทยเป็นจุดผ่านสำคัญของผู้ย้ายถิ่นจากอินโดจีนที่จะย้ายถิ่นไปยังออสเตรเลีย

โดยสรุป จะเห็นได้ว่าไทยเปรียบเสมือนเป็นประตูที่สำคัญของออสเตรเลีย คือเป็นจุดที่ประชาชนผู้เดินทางไปออสเตรเลียหรือออกจากออสเตรเลียต้องผ่าน ทั้งประชาชนออสเตรเลียเดินทางมา และชาวต่างชาติที่จะเดินทางไปสู่ออสเตรเลีย รวมทั้งคนไทยจำนวนมากเดินทาง

ทางเข้าออกออสเตรเลียปีละหลายแสนคน ด้วยเหตุนี้ ออสเตรเลียจึงให้ความสำคัญในการเป็นหุ้นส่วนกับไทยในเรื่องโรคเอดส์ ทั้งที่เป็นโครงการความร่วมมือแบบพหุภาคีและแบบทวิภาคี

นอกจากนี้ ในปี 2002 ออสเตรเลียยังมีนโยบายช่วยเหลือไทยเรื่องโรคเอดส์ เพื่อให้ไทยกลายเป็นศูนย์กลางของภูมิภาคที่ให้ความช่วยเหลือประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคอีกต่อหนึ่ง โดยเฉพาะประเทศในอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขง ทั้งนี้เพราะออสเตรเลียเล็งเห็นว่าไทยเป็นประเทศที่มีศักยภาพสูงสุดในภูมิภาค ทั้งด้านเทคโนโลยี องค์ความรู้ และบุคลากรทางการแพทย์และสาธารณสุข จึงมีความสามารถสูงกว่าประเทศอื่นๆ ในการเป็นหุ้นส่วนกับออสเตรเลียในการป้องกัน รักษาโรคเอดส์ และดูแลผู้ป่วยโรคเอดส์¹⁴

¹⁴ สัมภาษณ์ Mr. Philippe Allen, อัครราชทูตที่ปรึกษา (Minister Councillor), สำนักงานภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขง (Mekong Regional Office) ของ AusAid, สถานเอกอัครราชทูตออสเตรเลียประจำประเทศไทย, 28 พฤษภาคม 2552.

บทที่ 5

การให้ความช่วยเหลือของ AusAID ต่อประเทศไทย ในโครงการเกี่ยวกับโรคเอดส์

5.1 โครงการ TACHIN

5.1.1 ความเป็นมาของโครงการ

AusAID มีนโยบายที่ต้องการให้ไทยเป็นส่วนความร่วมมือกับออสเตรเลีย และเป็นศูนย์กลางของภูมิภาคในการป้องกัน รักษา และดูแลผู้ป่วยโรคเอดส์ จึงให้ความช่วยเหลือแก่ไทยเป็นเงิน 600,000 เหรียญสหรัฐ เพื่อจัดตั้งโครงการทำเงิน ซึ่งมาจากชื่อภาษาอังกฤษว่า “TACHIN” ซึ่งย่อมาจาก “The Thai Australian Collaboration in HIV Nutrition” ซึ่งเป็นโครงการความร่วมมือทางวิชาการด้านโภชนาการในโรคเอดส์ระหว่างศูนย์วิจัยโรคเอดส์ สภากาชาดไทย สถาบันวิจัยโภชนาการ มหาวิทยาลัยมหิดล และฝ่ายโภชนาการของ Albion Street Centre, Sydney, Australia โดย Albion Street Centre เป็นศูนย์ให้บริการด้านการให้คำปรึกษาแนะนำ และตรวจรักษาโรคเอดส์แบบครบวงจรที่มีชื่อเสียงแห่งหนึ่งของประเทศออสเตรเลีย และมีประสบการณ์การทำงานด้านโรคเอดส์ในประเทศไทยมากกว่าสิบปี เคยร่วมมือกับศาสตราจารย์นายแพทย์ประพันธ์ ภาณุภาค ผู้อำนวยการศูนย์วิจัยโรคเอดส์ ทำการศึกษาวิจัยภาวะผอมแห้งในผู้ป่วยเอดส์ ณ คลินิกนิรนาม ศูนย์วิจัยโรคเอดส์ สภากาชาดไทย และเคยร่วมมือกับสถาบันบำราศนราดูร กระทรวงสาธารณสุข เพื่อฝึกอบรมบุคลากรทางการแพทย์ด้านโรคเอดส์ ปัจจุบัน Albion Street Centre ได้อาศัยความชำนาญด้านการฝึกอบรมมาร่วมมือกับศูนย์วิจัยโรคเอดส์ สภากาชาดไทย ซึ่งมีความชำนาญด้านการศึกษาวิจัยด้าน HIV มานาน และสถาบันโภชนาการ มหาวิทยาลัยมหิดล ในฐานะผู้เชี่ยวชาญด้านการวิจัยโภชนาการในฝ่ายประเทศไทย จัดทำโครงการฝึกอบรม ให้การบริการด้านโภชนาการในคลินิกและศึกษาวิจัยทางด้านโภชนาการที่เกี่ยวกับโรคเอดส์ขึ้น โดยมีสำนักงานตั้งอยู่ที่ศูนย์วิจัยโรคเอดส์ สภากาชาดไทย

โครงการทำเงิน ได้ก่อตั้งขึ้นเมื่อเดือนเมษายน 2548 โดยได้รับการสนับสนุนงบประมาณดำเนินการจาก The Australian Agency for International Development (AusAID) ในรอบแรกเป็นเวลา 3 ปี โดยนางสาวจินตนา จตุรวิทย์ นักกำหนดอาหาร มีพื้นฐานปริญญาตรีเป็นนักเทคนิคการแพทย์ จากมหาวิทยาลัยมหิดล และศึกษาต่อจนจบปริญญาโทในสาขาวิชาโภชนาการเพื่อการป้องกันและบำบัด จากสถาบันวิจัยโภชนาการ มหาวิทยาลัยมหิดล สำหรับพยาบาล 2 ท่านนั้น ท่านแรก นางสาวสุภาพร เพ็งโนนยาง จบพยาบาลจากวิทยาลัยพยาบาลสภากาชาดไทย และศึกษาต่อจนจบปริญญาโท จากภาควิชาโภชนาการศาสตร์ คณะแพทยศาสตร์ โรงพยาบาลรามาธิบดี มหาวิทยาลัยมหิดล และอีกท่าน นางจุลย์พร จันทระกิติ จบพยาบาลจากวิทยาลัยพยาบาลเกื้อการุณย์ และศึกษาต่อจนจบปริญญาโท จากภาควิชาโภชนาการวิทยา คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล ทั้งหมดจะทำงานอยู่ในทีมกิจกรรมพิเศษ ซึ่งมี พญ. นิตยา

ภานุภาค พึ่งพาพงศ์ และนางสมทรง ชีรตกุลพิศาล เป็น Program coordinator และ manager ตามลำดับ ทั้งสองท่านนี้จะคอยเป็นที่ปรึกษาท่านสำคัญในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของโครงการ ทำจีน

นอกจากนี้ทางโครงการยังมีนักโภชนาการ จาก Albion Street Centre จำนวน 2-3 คนร่วมทำงานด้วย โดยจะมานิเทศงานในโครงการทุก 2-3 เดือน ประกอบด้วย Mr. Simon Sadler และ Mr. Louise Houtzager ร่วมกับ Mrs. Rachel Musson ซึ่งเป็นผู้ติดตามและประเมินผลโครงการ โดยแต่ละครั้งจะอยู่ประมาณ 1-2 สัปดาห์ และสำหรับสถาบันวิจัยโภชนาการ มหาวิทยาลัยมหิดล ซึ่งเป็นอีกหนึ่งความร่วมมือที่สำคัญ ดร. สุนาฏ เตชางาม ดร. ชนิตา ปิโศติการ และ รศ. ดร. พัฒนวิ วนิจจะกุล เป็นกำลังสนับสนุนสำคัญทางด้านวิชาการ การจัดรูปแบบการให้บริการทางด้านโภชนาการในคลินิก และการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับโภชนาการในผู้ติดเชื่อ ตลอดจนมีการส่งนิสิตนักศึกษาระดับปริญญาโท รวมถึงนักศึกษาต่างชาติในโครงการแลกเปลี่ยนของสถาบันฯ มาศึกษาดูงาน ฝึกงาน และร่วมทำการศึกษาวิจัยเป็นระยะๆ

(1) หลักการและเหตุผลของการก่อตั้งโครงการทำจีน

โภชนาการมีบทบาทสำคัญคู่กับโรคเอดส์ตั้งแต่ต้น ผู้ป่วยเอดส์ในสมัยแรก ๆ จะมีภาวะขาดสารอาหาร เนื่องจากมีอาการของโรค คลื่นไส้ อาเจียน ท้องเสีย เบื่ออาหาร กลืนลำบาก เพราะมีแผลในปาก ในคอ ทำให้ผอมแห้ง น้ำหนักลด บางคนก็ไม่มีอาหารจะกิน เพราะถูกไล่ออกจากงานจากการที่นายจ้างรู้ว่าติดเชื่อ หรือจากการป่วยมากจนทำงานไม่ไหว แต่ในปัจจุบัน มียาต้านไวรัสเอดส์ให้คนไข้รับประทานอาการต่างๆ ที่ทำให้เกิดภาวะขาดสารอาหารจึงพบได้น้อยลง แต่กลับพบว่าภาวะผิดปกติทางด้านโภชนาการที่เกิดจากการกินมากเกินไป หรือกินไม่เหมาะสมเข้ามาแทนที่ เช่น โรคอ้วนลงพุง โรคเบาหวาน ภาวะไขมันในเลือดสูง ซึ่งอาจนำไปสู่การเป็นโรคหลอดเลือดหัวใจตีบหรือเส้นเลือดสมองอุดตัน เกิดโรคกล้ามเนื้อหัวใจตาย หรือเป็นอัมพาต อัมพฤกษ์ ภาวะทุพโภชนาการดังกล่าว ส่วนหนึ่งเกิดจากยาต้านไวรัสเอดส์ที่คนไข้รับประทาน ซึ่งสามารถทำให้ไขมันหรือน้ำตาลในเลือดสูงขึ้นได้ ดังนั้น การตรวจเช็คสุขภาพเป็นประจำ การได้รับคำแนะนำในการรับประทานอาหารที่ถูกต้อง เหมาะสมกับภาวะน้ำตาลและไขมันในเลือดสูง การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมส่วนบุคคล เช่น การงดเหล้า งดบุหรี่ หรือการออกกำลังกายที่สม่ำเสมอ ก็จะสามารถช่วยคุมระดับน้ำตาล และไขมันในเลือด ให้อยู่ภาวะที่ไม่เป็นอันตรายได้

ยาต้านไวรัสเอดส์บางตัวทำให้แก้มตอบ สะโพกตอบ แขนขาลีบ ลงพุง มีโหนกที่ต้นคอ หรือที่เรียกว่า ภาวะไขมันย้วยที่ กล่าวคือ ไขมันย้วยจากที่หนึ่ง เช่น แก้ม สะโพก แขน ขา ไปอยู่อีกที่หนึ่ง เช่น ในช่องท้อง และที่พุง คำแนะนำด้านโภชนาการและการออกกำลังกาย ถ้าได้รับแต่เนิ่นๆ อาจสามารถช่วยภาวะไขมันย้วยที่ไม่เป็นมากจนยากที่จะกลับคืนสู่สภาพปกติได้

ปัญหาทางด้านโภชนาการที่แพทย์ พยาบาล นักโภชนาการ และนักกำหนดอาหารมักจะถูกผู้ติดเชื่อถามคือ อาหารชนิดใดที่ผู้ติดเชื่อควร หรือ ไม่ควรรับประทาน อาหารหรือผลิตภัณฑ์เสริมอาหารชนิดใดที่มีประโยชน์กับผู้ติดเชื่อ หรือที่สามารถเพิ่มภูมิคุ้มกันได้ วิตามิน หรือเกลือแร่ชนิดใดมีประโยชน์กับผู้ติดเชื่อ แพทย์และพยาบาลเองมักจะมีความรู้ในเรื่องดังกล่าวน้อย เพราะโภชนาการด้านโรคเอดส์เป็นศาสตร์ใหม่ที่เพิ่งจะเกิดขึ้น ทำให้ไม่สามารถตอบคำถามได้ตรงกับความต้องการของผู้ติดเชื่อนัก จึงมีความจำเป็นที่จะต้องฝึกอบรมบุคลากรทางการแพทย์ทุกระดับ รวมทั้งอาสาสมัครผู้ติดเชื่อที่ทำหน้าที่ช่วยดูแลผู้ติดเชื่อเอดส์ที่บ้านและโรงพยาบาล ให้มีความรู้ทางด้านโภชนาการที่ถูกต้องและทันสมัย เพื่อที่จะสามารถให้บริการ หรือให้การดูแลทางด้านโภชนาการแก่ผู้ติดเชื่อได้อย่างมีประสิทธิภาพ อนึ่ง ความรู้ต่างๆ ต้องได้มาจากการศึกษาวิจัย เพื่อจะได้ข้อมูลที่น่าเชื่อถือ และสามารถนำไปใช้อ้างอิงได้

ด้วยเหตุดังกล่าว ศูนย์วิจัยโรคเอดส์ สภากาชาดไทย ซึ่งมีความเชี่ยวชาญด้านโรคเอดส์ แต่ยังขาดความเชี่ยวชาญทางด้านโภชนาการที่จะนำมาให้บริการผู้ติดเชื่อ ซึ่งมีความต้องการที่จะรับคำปรึกษาแนะนำด้านโภชนาการ จึงได้ร่วมมือกับสถาบันวิจัยโภชนาการ มหาวิทยาลัยมหิดล ซึ่งมีความเชี่ยวชาญทางด้านโภชนาการ แต่ยังไม่เคยประยุกต์ความรู้ทางด้านโภชนาการมาใช้กับผู้ติดเชื่อ และร่วมมือกับ Albion Street Centre ซึ่งมีความเชี่ยวชาญทั้งด้านโรคเอดส์ และโภชนาการในประเทศออสเตรเลียร่วมกันจัดทำโครงการทำเงินขึ้น ที่ศูนย์วิจัยโรคเอดส์ สภากาชาดไทย เพื่อศึกษาวิจัย ให้คำปรึกษาแนะนำด้านโภชนาการแก่ผู้ติดเชื่อคนไทยและฝึกอบรมบุคลากรด้านการแพทย์ของไทยให้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านโภชนาการเอดส์

(2) วัตถุประสงค์ของโครงการทำเงิน

1. ทำให้โภชนาการเป็นส่วนหนึ่งของบริการที่ผู้ติดเชื่อควรจะได้รับในบริการดูแลผู้ติดเชื่อแบบองค์รวม
2. เพิ่มพูนศักยภาพให้กับบุคลากรทางการแพทย์ไทยในการให้บริการด้านโภชนาการแก่ผู้ติดเชื่อ
3. เพิ่มพูนศักยภาพให้กับผู้ติดเชื่อและชุมชนในการตอบสนองต่อความต้องการทางด้านโภชนาการ
4. เพื่อสร้างเสริมภาวะโภชนาการที่ดีแก่ผู้ติดเชื่อ

(3) กิจกรรมโครงการทำเงิน

จากการดำเนินงานโครงการมาได้เป็นระยะเวลากว่า 2 ปี โครงการทำเงินมีกิจกรรมต่างๆ มากมายที่ได้ทำขึ้นเพื่อประโยชน์แก่ผู้ติดเชื่อในบ้านเรา ซึ่งสามารถแบ่งกิจกรรมของโครงการออกได้เป็น 4 ด้านใหญ่ๆ คือ

1) ด้านการให้บริการแก่ผู้ติดเชื้อ 2) ด้านการให้บริการในชุมชน 3) ด้านการฝึกอบรม/วิชาการ 4) ด้านการวิจัย ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้ คือ

1) ด้านการให้บริการแก่ผู้ติดเชื้อ

มีการให้คำปรึกษาทางด้านโภชนาการแก่ผู้ติดเชื้อเป็นรายกลุ่มและรายบุคคล ณ ห้องโภชนาการโครงการทำกิน คลินิกนิรนาม ศูนย์วิจัยโรคเอดส์ สภากาชาดไทย โดยเปิดให้บริการในวันจันทร์ - ศุกร์ เวลา 08:30 - 16:30 ผู้ติดเชื้อทุกรายมีสิทธิ์เข้ามาขอรับบริการเพื่อพบนักโภชนาการ หรือนักกำหนดอาหาร โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายใดๆ

2) ด้านการให้บริการในชุมชน

มีการลงพื้นที่ชุมชนต่างๆ ในเขตกรุงเทพมหานคร ปริมณฑลและต่างจังหวัด เพื่อให้บริการทางด้านโภชนาการ ตลอดจนการสร้างเครือข่ายการให้บริการทางด้านโภชนาการในชุมชนเพื่อสร้างความตระหนักให้แก่ชุมชนให้เห็นถึงความสำคัญของโภชนาการในผู้ติดเชื้อ เช่น ลงพื้นที่เยี่ยมบ้านเด็กกำพร้าที่ติดเชื้อ ในจังหวัดลพบุรี เป็นต้น

3) ด้านการฝึกอบรม/วิชาการ

3.1) Medical Nutrition Therapy (MNT) Team Meeting: ทีมให้บริการโภชนบำบัดทางการแพทย์ เป็นหนึ่งการประชุมรายสัปดาห์ ที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาศักยภาพของทีมเรา มีการทำ Journal club เพื่อรับทราบองค์ความรู้ใหม่ๆ ทางด้านโภชนาการในการดูแลผู้ติดเชื้อ มีการทำ Case study โดยปรึกษาปัญหาของผู้ติดเชื้อในรายที่น่าสนใจ หรือรายที่ไม่ประสบผลสำเร็จในการรักษาเพื่อหาแนวทางดูแลรักษาผู้ติดเชื้อร่วมกันระหว่าง แพทย์ พยาบาล นักโภชนาการ และนักกำหนดอาหาร ตลอดจนเจ้าหน้าที่ในทีมสุขภาพของคลินิกนิรนาม

3.2) มีการสร้างหลักสูตรการเรียนการสอน และพัฒนาตัวเองเป็นศูนย์การเรียนการสอน หรือศูนย์ฝึกงานต้นแบบทางด้านโภชนาการในผู้ติดเชื้อ : สำหรับนิสิตนักศึกษา บุคลากรทางการแพทย์หรือบุคลากรจากสถานพยาบาลต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น แพทย์ พยาบาล นักโภชนาการ หรือนักกำหนดอาหาร ตลอดจนอาสาสมัครผู้ติดเชื้อ

3.3) การเพิ่มพูนศักยภาพของบุคลากรในโครงการ

นอกเหนือจากงานประชุมวิชาการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับโรคติดเชื้อเอชไอวี/เอดส์ ตลอดจนงานประชุมทางด้านโภชนาการในประเทศไทยแล้ว ทางโครงการยังสนับสนุนให้บุคลากรในโครงการได้มีโอกาสไปร่วมงานประชุมสัมมนาในต่างประเทศอย่างต่อเนื่อง

3.4) การจัดอบรมส่งเสริมความรู้ทางด้านโภชนาการเอดส์

การจัดอบรมส่งเสริมความรู้ทางด้านโภชนาการเอดส์ให้กับบุคลากรทางการแพทย์ ตลอดจนผู้ติดเชื้อ นับเป็นภารกิจหนึ่งที่สำคัญของโครงการ ทั้งเพื่อเป็นการเพิ่มความตระหนักถึงความสำคัญของโภชนาการต่อการดูแลสุขภาพของผู้ติดเชื้อและเพิ่มทักษะการปฏิบัติ ความรู้ทางด้านโภชนาการเพื่อนำไปใช้อย่างถูกต้องเหมาะสมยิ่งขึ้น

4) ด้านการวิจัย

นอกเหนืองานด้านบริการทางด้านคลินิกและงานทางด้านอื่น ๆ แล้ว โครงการทำนุยังมีกิจกรรมที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การคิดค้น พัฒนา และดำเนินงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับโภชนาการในผู้ติดเชื้อทั้งด้านคลินิกและชุมชน ทั้งนี้ เนื่องจากการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องทางด้านโภชนาการของผู้ติดเชื้อในบ้านเรายังมีน้อย แต่คำถาม หรือข้อสงสัยต่าง ๆ จากผู้ติดเชื้อ ตลอดจนบุคลากรทางการแพทย์เอง นับวันยังมีมากขึ้น ดังนั้น โครงการจึงหวังเป็นอย่างยิ่งว่า จะสามารถรวบรวมข้อมูล ศึกษาค้นคว้า เพื่อให้ได้องค์ความรู้ทางด้านโภชนาการเอ็ดส์ที่จำเพาะต่อการนำมาประยุกต์ใช้กับผู้ติดเชื้อคนไทยได้โดยตรง

นอกจากนี้ ความสำเร็จของโครงการทำนุ ยังทำให้เกิดความร่วมมือระหว่างไทยกับออสเตรเลียเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศที่สาม คือลาว จึงเกิดเป็นโครงการ LTACHIN ขึ้นในเวลาต่อมา

โครงการ LTACHIN หรือ Laos-Thailand-Australia Collaboration in HIV Nutrition

โครงการ LTACHIN เป็นโครงการส่วนขยายของ TACHIN กล่าวคือ ความสำเร็จของโครงการทำนุในประเทศไทย ได้นำไปสู่การเกิดโครงการแบบเดียวกันในประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

ทั้งนี้ ประเทศออสเตรเลียมีนโยบายใช้ไทยเป็นฐาน(Base) สำหรับการให้ความช่วยเหลือด้านสาธารณสุขและการป้องกันและรักษาโรคเอดส์ แก่ประเทศต่างๆ ในแถบอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง อันประกอบด้วย ลาว กัมพูชา และเวียดนาม โดยเริ่มจากประเทศลาวเป็นแห่งแรก เนื่องจากความสะดวกในการติดต่อสื่อสารซึ่งเข้าใจกันได้ง่ายกว่าประเทศอื่นๆ ซึ่งมีข้อจำกัดทางภาษา

ภาคีของโครงการประกอบด้วย ศูนย์วิจัยโรคเอดส์สภากาชาดไทย และ Albion Street Centre ของออสเตรเลีย ร่วมมือกันในฐานะหุ้นส่วนที่เท่าเทียม (equal partner) เพื่อร่วมมือกันในการเข้าไปช่วยเหลือ โรงพยาบาลของลาว

ในส่วนของวัตถุประสงค์ และกิจกรรม โครงการ LTACHIN มีวัตถุประสงค์ และกิจกรรมลักษณะเดียวกันกับ TACHIN ทุกประการ

5.1.2 ขั้นตอนในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือในโครงการ

การพิจารณาให้ความช่วยเหลือในโครงการนี้ต้องแยกออกเป็นสองส่วน คือ ส่วนที่หนึ่ง โครงการ TACHIN ซึ่งเป็นโครงการดั้งเดิม และโครงการ LTACHIN ซึ่งเป็นโครงการที่เกิดขึ้นภายหลัง

(1) โครงการ TACHIN ซึ่งเป็นโครงการดั้งเดิม

มีการพิจารณาให้ความช่วยเหลือ โดยเริ่มจากการที่ผู้อำนวยการศูนย์วิจัยโรคเอดส์ สภากาชาดไทย มีความสัมพันธ์ที่ดีและเคยร่วมงานด้านการรักษาและดูแลผู้ติดเชื้อ HIV กับ Albion Street Centre ที่เป็นหน่วยงานราชการของออสเตรเลีย แต่มีลักษณะการบริหารที่อิสระเหมือน NGO ซึ่งทำหน้าที่เหมือนกับคลินิกนิรนามของประเทศไทย จึงทำให้ศูนย์วิจัยโรคเอดส์ สภากาชาดไทยมีสถานภาพเป็นภาคีของ Albion Street Centre ทั้งนี้ Albion Street Centre ได้ทำงานร่วมกับโรงพยาบาลบำราศนราดูรและกระทรวงสาธารณสุข ตั้งแต่ ปี 1994 ดังนั้นจึงมีความสัมพันธ์ที่ยาวนานกับภาคีในประเทศไทย ซึ่งโรงพยาบาลในประเทศไทยยังไม่มีเทคโนโลยีเทียบเท่าในซิดนีย์ ดังนั้นเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลไทยจึงได้ไปศึกษาดูงานที่ออสเตรเลีย และพวกเขาก็ได้มาดูงานที่ Albion Street Centre และเห็นว่ามัน เป็นแบบอย่างเพื่อนำไปใช้ในประเทศไทยซึ่งรัฐบาลออสเตรเลีย(AusAid) ก็ได้ให้การสนับสนุนเพื่อถ่ายทอดรูปแบบการดำเนินงานของ Albion Street Centre มาสู่ประเทศไทย หลังจากนั้น Albion Street Centre จึงได้พัฒนาความสัมพันธ์กับหลายองค์กรในประเทศไทยรวมถึงสภากาชาดไทยด้วย

จากนั้นศูนย์วิจัยโรคเอดส์ สภากาชาดไทย จึงได้ส่งข้อเสนอโครงการขอรับความช่วยเหลือผ่าน Albion Street Centre เพื่อพิจารณาในเบื้องต้น ก่อนที่จะส่งต่อไปยัง AusAid โดยมีกระบวนการ คือ Albion Street Centre ได้ตกลงกับผู้ผู้อำนวยการศูนย์วิจัยโรคเอดส์ สภากาชาดไทย คือ ศ.นพ.ดร.ประพันธ์ ภาณุภาค ให้ตั้งภาคีหรือหุ้นส่วน และลงนามข้อตกลงร่วมกัน หลังจากนั้นเราก็เขียนโครงการซึ่งเป็นข้อตกลงระหว่างออสเตรเลียและประเทศไทย ซึ่งมีโครงการประมาณ 20 โครงการที่ถูกส่งไปให้AusAid พิจารณา แต่ก็ได้รับเงินสนับสนุนเพียง 5 โครงการ

สิ่งหนึ่งที่ทำให้ Albion Street Centre ได้รับความเชื่อมั่นเนื่องจาก Albion Street Centre ได้รับคัดเลือกมาแล้วว่าสามารถจัดการเรื่องเงินทุนที่ได้รับได้ดี ทั้งนี้ Ausaid มีนโยบายว่า หัวหน้าองค์กรของออสเตรเลียจะต้องเป็นคณะกรรมการในการบริหารจัดการเงินทุนความช่วยเหลือด้วย เนื่องจากหลายปีก่อนมีปัญหาเรื่องการคอร์รัปชันเงินทุนในหลายประเทศ และ Albion Street Centre มีการทำงานที่อยู่ภายใต้นโยบายของAusAid ซึ่งเกี่ยวกับHIV ในภูมิภาคส่งผลให้ Albion Street Centre มีระบบการจัดการการเงินที่ดี¹

¹ สัมภาษณ์ Mr. **Simon Sadler**, TACHIN Project Coordinator, Nutrition Development Division, Albion Street Centre, 26 มิถุนายน 2552.

หลังจากนั้น AusAID จึงให้งบประมาณ ซึ่งอยู่ในส่วนที่เตรียมไว้สำหรับการให้ความช่วยเหลือด้านสาธารณสุขและโรคเอดส์ ให้แก่ศูนย์วิจัยโรคเอดส์สภากาชาดไทย ทั้งนี้งบประมาณโดยรวมของ AusAID และสัดส่วนของงบประมาณให้ความช่วยเหลือในแต่ละด้าน ได้ผ่านขั้นตอนทางนิติบัญญัติของออสเตรเลียมาก่อนแล้ว อำนาจในการพิจารณาว่าควรให้ความช่วยเหลือโครงการใดเท่าไรเป็นอำนาจของ AusAID

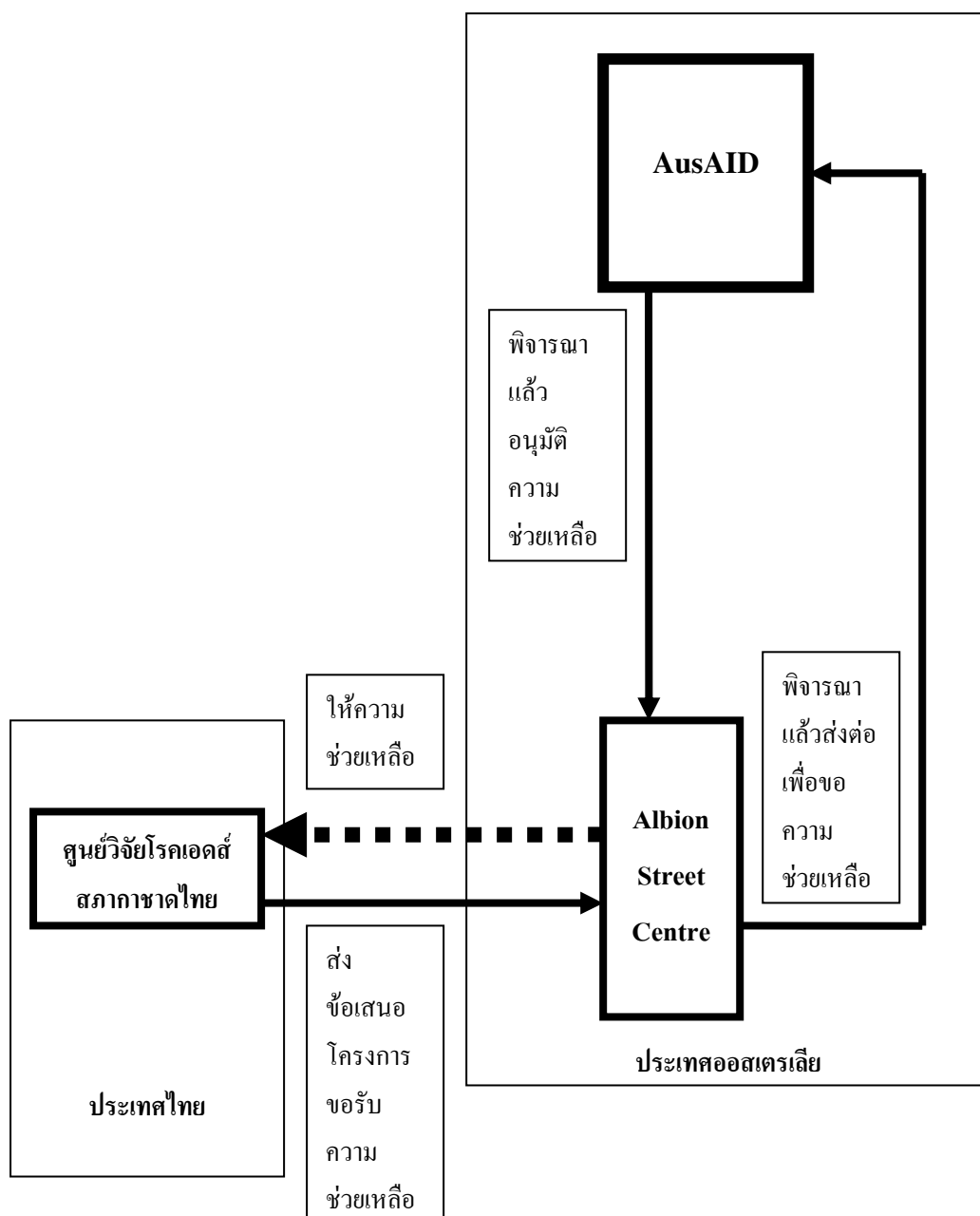
สาเหตุที่ AusAID ใช้วิธีนี้ในการให้ความช่วยเหลือ เนื่องจากเคยประสบปัญหาในการให้ความช่วยเหลือและดำเนินโครงการด้วยตนเอง ดังนั้นจึงใช้วิธีการหาภาคี (partner) เพื่อรับภาระที่ AusAID ไม่ชำนาญไปดำเนินการ ทั้งภาคีในประเทศ และภาคีในต่างประเทศ โดย AusAID ตั้งเป็นเงื่อนไขในการให้ความช่วยเหลือว่าภาคีในประเทศออสเตรเลียที่จะดำเนินกิจกรรมช่วยเหลือในต่างประเทศต้องมีภาคีที่มีประวัติการทำงานที่ดีอยู่ในต่างประเทศ

ในส่วนของการบริหารเงินทุน การมีภาคีเป็นประโยชน์มาก เพราะทำให้การดำเนินการง่ายขึ้น และในการจัดการร่วมกันระหว่าง Albion Street Centre กับภาคีในประเทศไทย ก็ศูนย์วิจัยโรคเอดส์สภากาชาดไทย ก็ทำให้สามารถบริหารบุคลากรที่เป็นคนไทยได้ง่ายมากขึ้น²

คู่มือที่ 5.1 ประกอบ

² สัมภาษณ์ Mr. **Simon Sadler**, TACHIN Project Coordinator, Nutrition Development Division, Albion Street Centre, 26 มิถุนายน 2552.

แผนภูมิที่ 5.1 ขั้นตอนในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือในโครงการ TACHIN



(2) โครงการ LTACHIN

เป็นโครงการใหม่ที่สืบเนื่องจากโครงการเดิม จึงต้องมีการเสนอข้อเสนอโครงการเพื่อขอรับความช่วยเหลือใหม่ ทั้งนี้ระบบความช่วยเหลือในด้านสาธารณสุขและโรคเอดส์ของออสเตรเลียได้มีการนำระบบ “เวทีความร่วมมือ” (Consortium) มาใช้ในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือ ตั้งแต่ปี 2007 ดังนั้นโครงการ LTACHIN จึงต้องเข้าสู่ระบบการพิจารณาแบบใหม่นี้

ทั้งนี้ความช่วยเหลือด้านโรคเอดส์ นอกจาก AusAID จะมี องค์กรภาครัฐอื่นๆ และองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทางทางด้านสาธารณสุขและการแพทย์ 9 องค์กร เรียกว่าเป็น “เวทีความร่วมมือเอชไอวี” (HIV Consortium For Partnership in Asia and the Pacific) ดังนี้

- (1) ศูนย์อัลเบียนสตรีท (Albion Street Centre: ASC)
- (2) สมาคมแพทย์เอชไอวีแห่งออสเตรเลีย (Australasian Society for HIV Medicine: ASHM)
- (3) สหภาพองค์กรเอดส์แห่งออสเตรเลีย (Australian Federation of AIDS Organisations: AFAO)
- (4) สันนิบาตผู้ฉีดยาเสพติดแห่งออสเตรเลีย (Australian Injecting and Illicit Drug Users League: AIVL)
- (5) ศูนย์วิจัยเพศ สุขภาพ และสังคม แห่งออสเตรเลีย (Australian Research Centre in Sex, Health and Society: ARCSHS)
- (6) ห้องทดลองเซรุ่มวิทยาแห่งชาติ (National Serology Reference Laboratory: NRL)
- (7) ศูนย์วิจัยการระบาดและการรักษาเอชไอวีแห่งชาติ (National Centre in HIV Epidemiology and Clinical Research: NCHECR)
- (8) ศูนย์วิจัยทางสังคมเอชไอวีแห่งชาติ National Centre in HIV Social Research: NCHSR)
- (9) พันธมิตรแดงของสมาคมผู้ขายบริการทางเพศแห่งออสเตรเลีย (Scarlet Alliance, Australian Sex Workers Association)

AusAID อาศัย “เวทีความร่วมมือ” ในภารกิจหลายประการ ได้แก่ การวางแผนทางการปฏิบัติเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศในเรื่องสาธารณสุข การเป็นผู้ปฏิบัติในการร่วมมือกับภาคีในต่างประเทศ รวมทั้งการพิจารณาข้อเสนอโครงการของต่างประเทศที่เสนอขอรับความช่วยเหลือจาก AusAID ในด้านที่ “เวทีความร่วมมือ” รับผิดชอบ

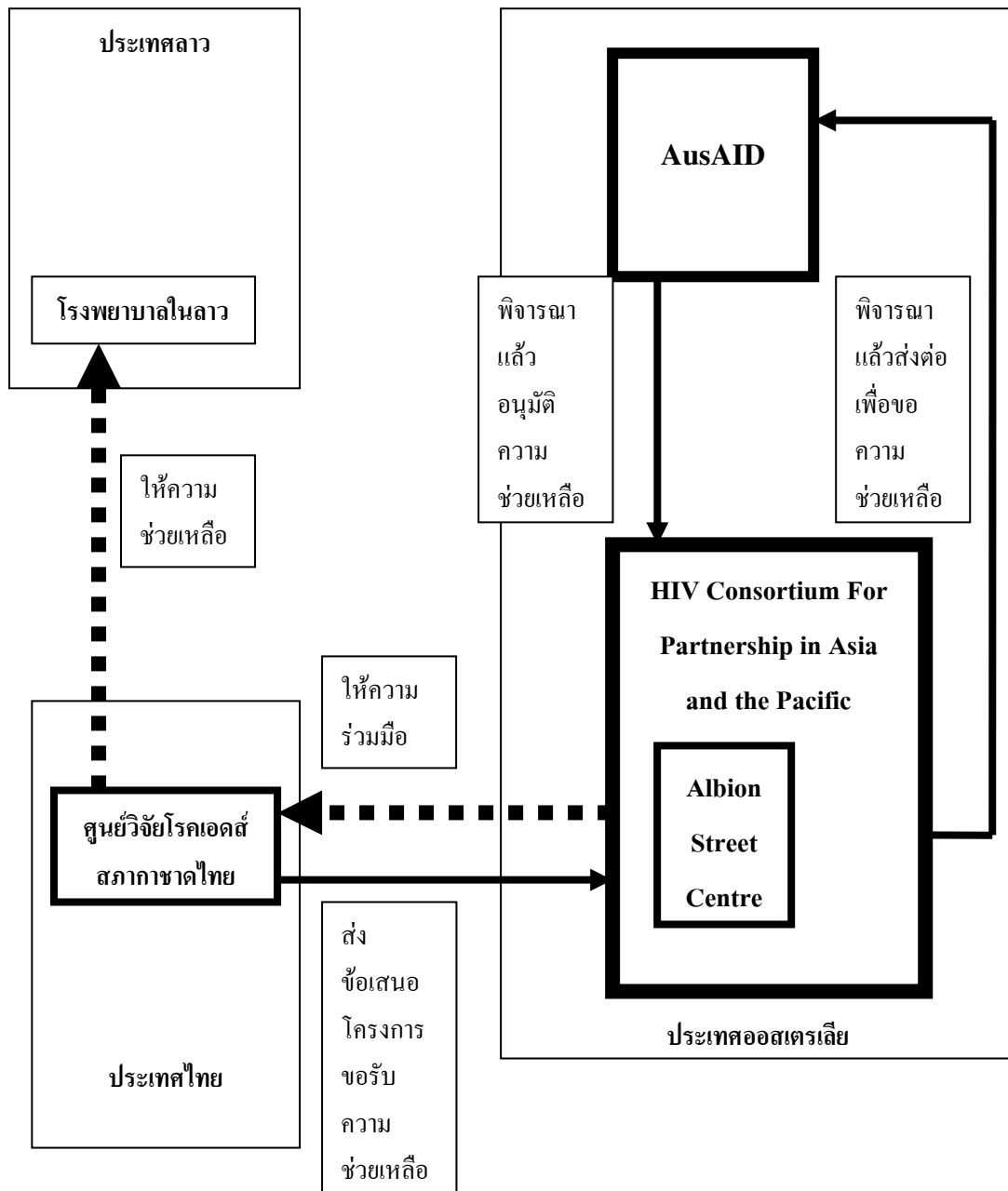
ดังนั้น ศูนย์วิจัยโรคเอดส์สภากาชาดไทยจึงต้องส่งข้อเสนอโครงการขอรับความช่วยเหลือให้ “เวทีความร่วมมือ” เป็นผู้พิจารณา

ทั้งนี้ เหตุผลประการหนึ่งที่ทำให้ระบบ “เวทีความร่วมมือ” เป็นสิ่งจำเป็น เพราะเนื่องจากสาขาต่างๆ ที่AusAidจะให้เงินทุนสนับสนุนนั้นประกอบด้วยเงินงบประมาณก้อนใหญ่มหาศาล โครงการต่างๆ เหล่านั้นมักประกอบไปด้วยหลายอย่าง เช่น งานวิจัย ห้องทดลอง ดังนั้นไม่ใช่แค่องค์กรเดียวจะสามารถจัดการได้ทั้งหมดทุกงาน จะต้องมีส่วนผู้เชี่ยวชาญจากออสเตรเลียส่งไปดูแลและตรวจสอบ ซึ่งดำเนินการโดยกรรมการใน “เวทีความร่วมมือ” ซึ่งต้องเป็นชาวออสเตรเลียเท่านั้น เป็นชาวต่างชาติไม่สามารถดำรงตำแหน่งใน “เวทีความร่วมมือ”³

โปรดดูขั้นตอนในการพิจารณาความช่วยเหลือในโครงการ LTACHIN ในแผนภูมิที่ 5.2

³ สัมภาษณ์ Mr. **Simon Sadler**, TACHIN Project Coordinator, Nutrition Development Division, Albion Street Centre, 26 มิถุนายน 2552.

แผนภูมิที่ 5.2 ขั้นตอนในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือในโครงการ LTACHIN

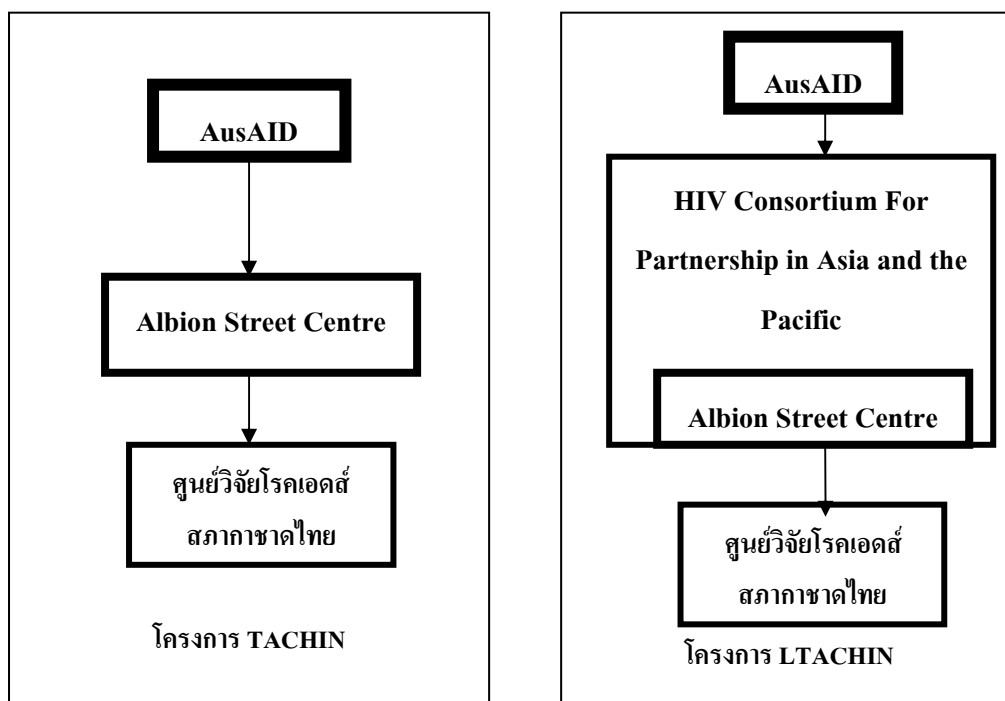


5.1.2 ขั้นตอนการดำเนินการให้ความช่วยเหลือในโครงการ TACHIN และ LTACHIN

AusAID เลือกใช้วิธีแบบพหุภาคีในการดำเนินการให้ความช่วยเหลือ โดยร่วมมือกับหน่วยงานราชการของออสเตรเลีย ที่มีผลงานโดดเด่นในการทำงานด้านโรคเอดส์มาเป็นเวลานาน คือ Albion Street Centre ให้เป็นผู้ดำเนินการประสานงานกับ NGO ของไทย คือ สภากาชาดไทย ในการทำงานในโครงการดังกล่าว

การที่ AusAID มอบหมายให้ Albion Street Centre เป็นผู้ดำเนินการทั้งหมด ก็เพื่อที่จะลดภาระของ AusAID ในการประสานงาน การดำเนินโครงการ และการประเมินผลโครงการ นอกจากนี้ AusAID ยังได้อาศัยความเชี่ยวชาญของ Albion Street Centre อีกด้วย

แผนภูมิที่ 5.3 ขั้นตอนการดำเนินการให้ความช่วยเหลือในโครงการ TACHIN และ LTACHIN

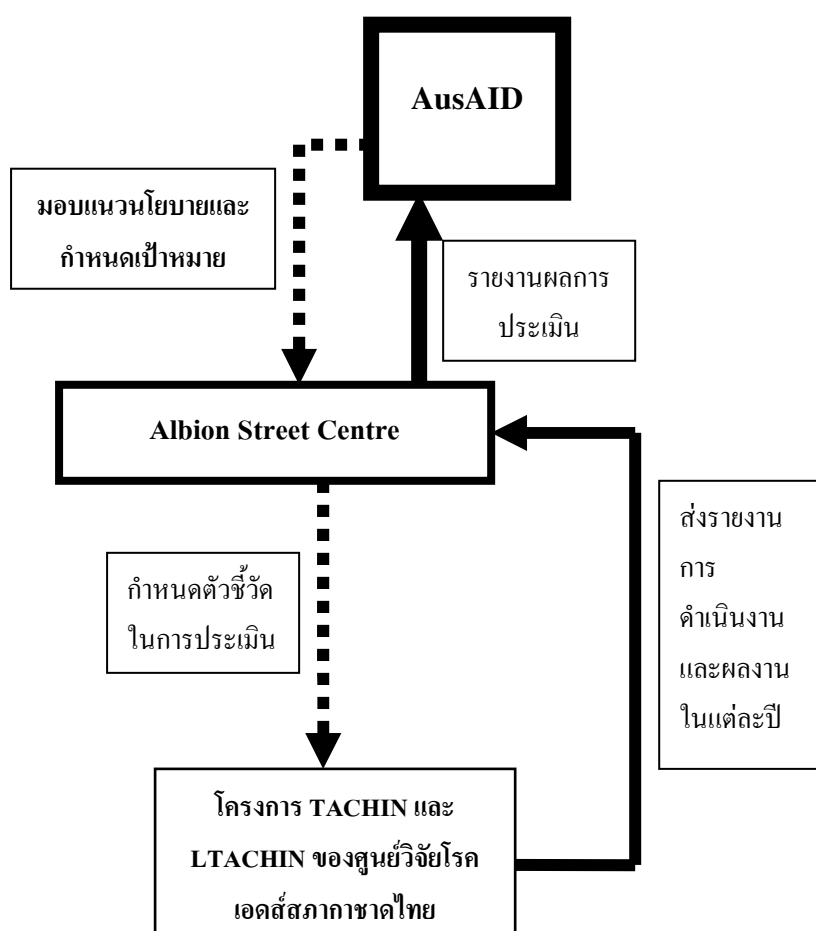


5.1.4 ขั้นตอนการประเมินผลโครงการ

AusAID มอบหมายให้ Albion Street Centre เป็นผู้ดำเนินการร่วมกับสภาอากาศไทย ในการประเมินความสำเร็จของโครงการ และอุปสรรคในการดำเนินโครงการ โดยศูนย์วิจัยโรคเอดส์ สภาอากาศไทยต้องส่งรายงานผลการดำเนินงานต่อ AusAID ทุกปี และต้องร่วมประชุมกับ Albion Street Centre ทุกสามเดือน จนกว่าจะหมดโครงการ เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างการดำเนินงาน

ทั้งนี้ตัวชี้วัดที่ใช้ในการประเมินโครงการได้แก่ ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ ได้แก่ ความพึงพอใจของผู้ป่วยที่เป็นผู้รับบริการ และความสามารถในการขยายเครือข่ายการเรียนรู้กับหน่วยงานและชุมชนต่างๆ เป็นต้น

แผนภูมิที่ 5.4 ขั้นตอนการประเมินผลโครงการ



5.2 โครงการ HIVNAT

5.2.1 นโยบาย จุดประสงค์ และเป้าหมายของโครงการ

โครงการศูนย์ประสานความร่วมมือระหว่างไทย-ออสเตรเลีย-เนเธอร์แลนด์ เพื่อการวิจัยเชื้อ HIV (the HIV Netherlands-Australia-Thailand Research Collaboration : HIV-NAT) เป็นโครงการความร่วมมือระหว่าง 3 สถาบัน จาก 3 ประเทศ คือ ศูนย์วิจัยโรคเอดส์สภากาชาดไทย ศูนย์ประเมินการรักษาเพื่อต้านเชื้อไวรัสนานาชาติ (International Antiviral Therapy Evaluation Centre : IATEC) แห่งกรุงอัมสเตอร์ดัม ประเทศเนเธอร์แลนด์ และศูนย์ศึกษาระบาดวิทยาและการวิจัยเชิงคลินิกด้าน HIV แห่งชาติออสเตรเลีย (Australian National Centre in HIV Epidemiology and Clinical Research : NCHECR) ที่นครซิดนีย์ ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศแห่งออสเตรเลีย หรือ AusAID

โครงการนี้มีลักษณะเป็นความร่วมมือไตรภาคีที่เริ่มต้นมาตั้งแต่ปี 1996 และเป็นผลสืบเนื่องที่เกิดขึ้นจากที่ประชุมสุดยอดอาเซียน (ASEAN Summit) ครั้งที่ 4 ที่ประเทศสิงคโปร์ ในปี 1992 ซึ่งได้มีมติให้ประเทศสมาชิกอาเซียน ร่วมมือในการป้องกันและควบคุมการแพร่ระบาดของโรคเอดส์ด้วยการแลกเปลี่ยนข้อมูลและข่าวสาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติการในการต่อต้านโรคเอดส์ที่สอดคล้องกัน และเห็นพ้องให้มีการก่อตั้งคณะทำงาน อาเซียนด้านโรคเอดส์ (ASEAN Task Force on AIDS-ATFOA) เพื่อเป็นกลไกในการดำเนินการป้องกันและควบคุมการแพร่ระบาดของโรคเอดส์ในภูมิภาคอาเซียน ต่อมาที่ประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 7 เมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน ค.ศ. 2001 ได้รับรองปฏิญญาของการประชุมสุดยอดอาเซียนว่าด้วยโรคเอดส์ และแผนดำเนินงานอาเซียนด้านโรคเอดส์ ระยะที่ 2 (ASEAN Work Programme on HIV/AIDS) ปี 2002-2005 ทำให้มีประเทศภายนอกภูมิภาคเข้ามาให้ความช่วยเหลือในด้านโรคเอดส์แก่อาเซียน โดยไทยก็ได้รับความช่วยเหลือในฐานะที่เป็นสมาชิกอาเซียน ทั้งจากออสเตรเลีย และเนเธอร์แลนด์

ในปี 2007 โครงการ HIV-NAT มีบุคลากรประจำด้านการบริหาร 13 คน แพทย์ 7 คน พยาบาลวิจัย 16 คน เจ้าหน้าที่ห้องปฏิบัติการ 14 คน เภสัชกร 7 คน เจ้าหน้าที่จัดการข้อมูล 9 คน และเจ้าหน้าที่ฝ่ายตรวจสอบ 7 คน มีผลการวิจัยที่ได้รับการตีพิมพ์ในช่วงปี 2005 – 2007 จำนวน 32 เรื่อง และมีโรงพยาบาลเครือข่ายที่ร่วมโครงการอยู่ทั่วประเทศไทย เช่น โรงพยาบาลจุฬาลงกรณ์ โรงพยาบาลศิริราช โรงพยาบาลรามาธิบดี โรงพยาบาลนครพิงค์ เชียงใหม่ โรงพยาบาลศรีนครินทร์ ขอนแก่น เป็นต้น⁴

ประสบการณ์จากการศึกษาวิจัยภายในโครงการ HIV-NAT ในประเทศไทยนับเป็นแบบอย่างให้กับการศึกษาวิจัยโรคเอดส์ที่มีมาตรฐานสากลภายใต้แนวทางการปฏิบัติทางคลินิกและ

⁴Chris Duncombe. HIVNAT 10th Anniversary 1996-2006, Search Regional HIV/AIDS Training, 8 Jan-9 Feb 2007.

ห้องปฏิบัติการที่ดี (Good Clinical and Laboratory Practice : GCLP) ซึ่งสามารถเกิดขึ้นได้ในประเทศกำลังพัฒนาหรือนอกจากในโลกตะวันตก ในความเป็นจริง มาตรฐานดังกล่าวอาจไม่ได้ใช้กับการทดลองด้านเอดส์ในประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ เสมอไป ขณะที่ผู้สนับสนุนโครงการส่วนใหญ่ต้องการให้นำมาตรฐานเหล่านี้ไปใช้ ดังนั้น หน่วยงานเกี่ยวกับการวิจัยในประเทศกำลังพัฒนาจึงต้องการทรัพยากร เวลา และความตั้งใจจริงในการสนับสนุนและส่งเสริมความร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่างองค์กรด้านจริยธรรมทางการแพทย์ หน่วยวิจัยของโรงพยาบาล และบริษัทยาในประเทศเพื่อที่จะทำให้มาตรฐาน GCLP เกิดขึ้นได้

วัตถุประสงค์

โครงการนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อจัดตั้งศูนย์วิจัยด้านโรคเอดส์ที่มีขีดความสามารถเป็นที่ยอมรับในระดับนานาชาติ เพื่อทำวิจัยและให้ทุนสนับสนุนการวิจัยด้านโรคเอดส์ เพื่อเป็นศูนย์กลางในการชักชวนให้บริษัทยาของประเทศต่างๆ เข้ามาทำการวิจัยในประเทศไทยเพื่อพัฒนายาสำหรับโรคเอดส์ หรือเข้ามาให้ทุนสนับสนุนการวิจัยลักษณะดังกล่าวในประเทศไทย เพื่อทำให้การเข้าถึงยาสำหรับโรคเอดส์เป็นไปได้ง่ายขึ้น เพื่อพัฒนาการดูแลและการรักษาผู้ป่วยเอดส์ และเพื่อพัฒนาความรู้โดยให้การฝึกอบรมแก่บุคลากรที่เกี่ยวข้องในการรักษาและดูแลผู้ป่วยเอดส์ ทั้งนี้โดยแบ่งเป้าหมายการดำเนินงานออกเป็น 2 ส่วนคือ

เป้าหมายหลัก

- 1) เพื่อจัดตั้งศูนย์ศึกษาวิจัยโรคเอดส์ขึ้นในประเทศไทยและภูมิภาคที่จะดำเนินงานตามแนวทางการปฏิบัติทางคลินิกและทางห้องปฏิบัติการที่ดี (good clinical practice : GCP and good laboratory practice : GLP) ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยสากล
- 2) เพื่อทำการศึกษา clinical intervention (รวมถึงการศึกษาด้านวัคซีน) ที่จะช่วยตอบโจทย์วิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับท้องถิ่นและภูมิภาคได้
- 3) เพื่อส่งเสริมให้บริษัทยานานาชาติและผู้สนับสนุนที่สนใจรายอื่นๆ มีโอกาสและเข้ามาลงทุนศึกษาวิจัยทางคลินิกในด้าน HIV ได้อย่างมีมาตรฐานทั้งทางวิทยาศาสตร์และทางจริยธรรมในประเทศไทย
- 4) เพื่อจัดหาเวชภัณฑ์ให้แก่ผู้ติดเชื้อ HIV ในประเทศไทยที่เข้าร่วมโครงการ
- 5) เพื่อยกระดับโครงสร้างพื้นฐานทางการวิจัยและการบำบัดรักษาโรคเอดส์ในประเทศไทยและภูมิภาค
- 6) เพื่อให้การฝึกอบรมแก่ผู้ปฏิบัติงานสาธารณสุขในประเทศไทยและภูมิภาค

เป้าหมายรอง

เพื่อเป็นศูนย์กลางการฝึกอบรมในด้านการบำบัดรักษาโรคเอดส์ที่มีคุณภาพทั้งทางการรักษา ทางจริยธรรม และทางวิทยาศาสตร์ โดยเฉพาะการทดลองทางคลินิกให้แก่บุคลากรของโรงพยาบาลรัฐ โรงพยาบาลมหาวิทยาลัย และองค์กรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในประเทศไทยและภูมิภาค

กิจกรรมสำคัญ

นับแต่ปี 1997 มาจนถึงปี 2006 คือการศึกษาวิจัยต่างๆ รวม 16 โครงการ การจัดประชุมนานาชาติ Bangkok Symposium on HIV Medicine การจัดตั้งศูนย์ประสานงานกับโครงการโรคเอดส์ของสหประชาชาติ (UNAIDS) การจัดตั้งกองทุนฯ และการตีพิมพ์ผลการศึกษาวิจัยต่างๆ ออกเผยแพร่ ทั้งนี้ กิจกรรมหลักของโครงการเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้แต่ละด้าน ได้แก่

ด้านการศึกษาวิจัย มีการศึกษาทางคลินิกที่เสร็จสิ้นไปแล้วอย่างน้อย 6 เรื่องและกำลังดำเนินการอยู่อีก 5 เรื่องที่หน่วยงานสามแห่งในกรุงเทพฯ โดยจัดหาการรักษาที่มีประสิทธิภาพให้แก่ผู้ติดเชื้อไปแล้วกว่า 1,000 คน ผลการศึกษาที่ผ่านมาได้มีการเปิดเผยแก่แพทย์และผู้กำหนดนโยบายของไทยรวมถึงมีการนำเสนอในเวทีระหว่างประเทศ

ด้านการฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากร โครงการ HIV-NAT ได้จัดฝึกอบรมไปแล้วอย่างน้อย 6 หลักสูตรในเรื่องเกี่ยวกับแนวทางการวิจัยทางคลินิกและทางห้องปฏิบัติการ โดยสองครั้งได้รับเชิญจากกองโรคเอดส์ของกระทรวงสาธารณสุขไทย HIV-NAT ได้จัดการประชุมระดับชาติและระดับภูมิภาคขึ้นแล้วอย่างละ 2 ครั้ง ให้แก่ผู้ปฏิบัติงานด้านการดูแลสุขภาพ ซึ่งมีข้อจำกัดด้านข้อมูลข่าวสาร เทคโนโลยี และการประชุมนานาชาติ ตลอดจนมีการสนับสนุนเงินทุนให้ผู้ปฏิบัติงานเหล่านี้มีโอกาสได้เข้าร่วมประชุมในเวทีนานาชาติที่สำคัญอีกด้วย นอกจากนี้ ยังมีการจัดฝึกอบรมแพทย์ที่เกี่ยวข้องกับการรักษาและวิจัยโรคเอดส์จากประเทศไทย จีน อินโดนีเซีย พม่า เวียดนาม และลาว รวมไปถึงจัดหลักสูตรอบรมระยะสั้นตั้งแต่ 2 เดือน – 1 ปี ให้แก่นักศึกษาแพทย์จากไทย เนเธอร์แลนด์ ออสเตรเลีย และสหรัฐฯ

สำหรับการบริหารงบประมาณ ในช่วงเริ่มต้นโครงสร้างพื้นฐานหลักคือสำนักงานและห้องปฏิบัติการ ตลอดจนเงินเดือนของนักวิจัยบางคนมาจากการสนับสนุนของ TRCS, ITEC, and NCHECR เมื่อเริ่มการศึกษาแล้วค่าใช้จ่ายต่างๆ กล่าวคือเงินเดือนนักวิจัยส่วนใหญ่ เวชภัณฑ์ วัสดุ อุปกรณ์ทางห้องปฏิบัติการ ตลอดจนการจัดการนำเสนอผลการศึกษาในการประชุมต่างๆ จะได้รับจากผู้สนับสนุนการศึกษานั้นๆ หลายส่วนตั้งแต่บริษัทฯ กระทรวงสาธารณสุขของไทย ไปจนถึงสถาบันสุขภาพแห่งชาติสหรัฐฯ (US National Institutes of Health NIH). ในขณะที่การฝึกอบรมบุคลากรของ HIV-NAT จะได้รับงบประมาณจาก NCHECR, IATEC และผู้สนับสนุนการศึกษารื่องนั้นๆ แต่หากเป็นการอบรมภายใต้โครงการ HIV-NAT ให้แก่บุคลากรของหน่วยงานอื่น ๆ งบประมาณก็จะมาจากทั้ง HIV-NAT และ/หรือผู้สนับสนุนการศึกษารื่องนั้นๆ ร่วมกัน เช่น

องค์การอนามัยโลก กระทรวงสาธารณสุข และบริษัทของเอกชน เป็นต้น⁵ อาจกล่าวได้ว่าในปัจจุบันโครงการส่วนใหญ่ภายใต้ HIV-NAT สามารถเลี้ยงตนเองได้โดยอาศัยรายได้จากการสนับสนุนของหน่วยงานต่างๆ ในแต่ละโครงการและมีแนวโน้มว่าการพึ่งพาการสนับสนุนจากความช่วยเหลือต่างประเทศจะลดลงเป็นลำดับ

5.2.2 วิธีการให้ความช่วยเหลือ

ในโครงการนี้ AusAID ไม่ได้ให้ความช่วยเหลือที่เป็นตัวเงิน แต่ได้ให้ความช่วยเหลือในการสร้างเครือข่าย (Connection Building) ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องคือ ศูนย์วิจัยโรคเอดส์ สภากาชาดไทย ศูนย์ประเมินการรักษาเพื่อต้านเชื้อไวรัสนานาชาติ (International Antiviral Therapy Evaluation Centre : IATEC) แห่งกรุงอัมสเตอร์ดัม ประเทศเนเธอร์แลนด์ และศูนย์ศึกษาระบาดวิทยาและการวิจัยเชิงคลินิกด้าน HIV แห่งชาติออสเตรเลีย (Australian National Centre in HIV Epidemiology and Clinical Research : NCHECR) ที่นครซิดนีย์ ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศแห่งออสเตรเลีย หรือ AusAID

เหตุผลที่ ไม่มีการให้ความช่วยเหลือที่เป็นตัวเงินเนื่องจาก โครงการนี้เกี่ยวข้องกับการทดลองใช้ยาต้านไวรัสกับผู้ป่วยเอดส์ จึงหมิ่นเหม่ต่อการถูกโจมตีว่าเป็นการทดลองในมนุษย์ ซึ่งเป็นประเด็นที่อ่อนไหวสำหรับการเมืองภายในของออสเตรเลีย⁶

5.2.3 วิธีประเมินความสำเร็จของโครงการ

เนื่องจากเป็นโครงการที่ไม่ได้ให้การสนับสนุนเป็นตัวเงิน จึงไม่มีการประเมินโครงการโดย AusAID หรือ หน่วยงานภาครัฐใดๆ ของออสเตรเลีย

อย่างไรก็ตาม โครงการได้ทำการประเมินการดำเนินงานของตนเองโดยเน้นการศึกษาที่กำลังดำเนินการและที่ได้วางแผนไว้ รวมถึงคุณภาพของการวิจัยจะมีการพิจารณาทบทวนทุกปีโดยคณะกรรมการที่ปรึกษานานาชาติ (International Advisory Board) ที่ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญ 10 คน และผลการพิจารณาของคณะกรรมการชุดนี้จะส่งให้ผู้กำหนดนโยบายของไทยพิจารณาด้วย อย่างไรก็ตาม มาตรการในการประเมินผลโครงการอย่างเป็นรูปธรรมยังไม่เห็นเด่นชัดนัก แต่หลังจาก

⁵HIVNAT. <http://www.hivnat.org/AboutHivnat.html>

⁶สัมภาษณ์ ศ.นพ.ดร.ประพันธ์ ภาณุภาค, ผู้อำนวยการศูนย์วิจัยโรคเอดส์ สภากาชาดไทย, 25 พฤษภาคม พ.ศ. 2552 และ สัมภาษณ์ Mr. Simon Sadler, TACHIN Project Coordinator, Nutrition Development Division, Albion Street Centre, 26 มิถุนายน 2552.

มีการศึกษาชุดแรกเสร็จสิ้นก็มีการตอบรับที่ดีจากผู้สนับสนุนบางประเทศเช่น สหรัฐอเมริกา ทำให้การเสนอโครงการศึกษาวิจัยเรื่องต่อไปสามารถเริ่มต้นและหาผู้สนับสนุนเงินทุนได้สะดวกขึ้น

ที่ผ่านมา โครงการ HIV-NAT ในประเทศไทยได้มีเจ้าหน้าที่จาก IATEC และ NCHECR รวมถึงคณะทำงานตรวจสอบขององค์กรผู้ให้การสนับสนุน (sponsor audit teams) มาตรวจเยี่ยมอยู่เสมอส่งผลให้เกิดการปรับปรุงวิธีการศึกษาวิจัยในโครงการอยู่ตลอด ขณะเดียวกันได้มีรูปแบบการประเมินผลอย่างไม่เป็นทางการโดยอาศัยผู้เข้าร่วมการประชุมสัมมนาต่างๆ ที่จัดขึ้นภายใต้ HIV-NAT ผู้เข้าร่วมเหล่านี้เป็นผู้ปฏิบัติงานด้านสุขภาพในประเทศไทยและประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัยโรคเอดส์/HIV ในด้านต่างๆ

การทดลองทางคลินิกเช่นที่เกิดขึ้นใน HIV-NAT นั้น เป็นงานที่ต้องใช้บุคลากรจำนวนมาก (labour-intensive) ความสำเร็จในการทดลองจึงต้องอาศัยบุคลากรที่มีจำนวนเพียงพอและมีความมุ่งมั่นที่จะเรียนรู้ทักษะความรู้ใหม่ๆ หากปราศจากบุคลากรที่มีความทุ่มเทและไม่มีผู้ประสานงานที่มีความรับผิดชอบสูงอยู่ตามหน่วยวิจัยแต่ละแห่งแล้วความสำเร็จในโครงการนั้นๆ ก็คงยากที่จะเกิดขึ้น แนวทางการจัดตั้งศูนย์กลางการวิจัยเพียงหน่วยเดียว แล้วกระจายกิจกรรมการวิจัยไปยังสถานที่ต่างๆ นับเป็นรูปแบบการขยายตัวของการทำงานระยะไกล (long-distance expansion) ซึ่งจะเกิดขึ้นไม่ได้หากไม่มีสถาบันที่มองเห็นเป็นรูปธรรมอย่าง HIV-NAT ที่เป็นศูนย์กลางให้เกิดการใช้ความรู้และทักษะหลากหลายสาขา (multidisciplinary) ในการศึกษาทดลองทางคลินิกอันเป็นเพียงหน้าที่หนึ่งของบุคลากรที่จะต้องทำหน้าที่อื่นๆ ควบคู่กันไปด้วย

การศึกษาทดลองทางคลินิกภายใต้ HIV-NAT ยังช่วยสร้างช่องทางในการเข้าถึงยาให้แก่ผู้ติดเชื้อมากยิ่งขึ้นแต่ก็เป็นจำนวนจำกัดเท่านั้น ดังนั้น การเข้าถึงยาจึงไม่อาจมองว่าเป็นเป้าหมายหลักในการเข้าร่วมโครงการวิจัย แม้ข้อจำกัดทางเศรษฐกิจจะเป็นเหตุผลหลักในการเข้าถึงยาด้าน HIV ของผู้ป่วยและผู้ติดเชื้อในประเทศไทย แต่ก็มีเหตุผลอื่นๆ ร่วมด้วยคือกระบวนการที่ล่าช้าในการขึ้นทะเบียนยาชนิดใหม่ และความไม่ตื่นตัวของผู้แทนบริษัทยา (pharmaceutical representatives) ในประเทศบางส่วน

ประสบการณ์ของโครงการ HIV-NAT ชี้ให้เห็นว่า การศึกษาวิจัยทางคลินิกที่เริ่มต้นจากการร่วมมือกับบริษัทยาหรือหน่วยงานทางสาธารณสุขที่เกี่ยวข้อง จะช่วยกระตุ้นให้หน่วยงานในประเทศกระตือรือร้นต่อการค้นคว้าและนำเข้ายาใหม่ๆ มากขึ้น ขณะเดียวกัน บริษัทยาที่เข้ามาสนับสนุนโครงการศึกษาต่างๆ ก็ได้ประโยชน์จากการเข้าถึงข้อมูลของตลาดหรือท้องถิ่นซึ่งจะเอื้ออำนวยต่อการขึ้นทะเบียนและส่งออกยาด้านเอดส์เข้ามาในประเทศนั้น

การจัดทำโครงการที่ไม่สลับซับซ้อนเกินไป การศึกษาวิจัยที่เห็นผลอย่างเป็นรูปธรรม และการทำให้เกิดข้อมูลที่เป็นประโยชน์ด้านสาธารณสุข จะช่วยสร้างแรงกดดันให้เกิดขึ้นกับหน่วยงานภาครัฐ ผู้แทนบริษัทยาภายในประเทศ และองค์กรด้านจริยธรรมทางการแพทย์ที่จะต้องมีการปรับปรุงการประเมินผลการดำเนินงานของตนในด้านการบำบัดรักษาโรคเอดส์ การศึกษาวิจัย

ทางคลินิก และการจัดหาต้าน HIV เพื่อตอบสนองผู้ป่วยและผู้ติดเชื้อโดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศกำลังพัฒนาที่สามารถเรียนรู้แบบอย่างจากมาตรฐานการวิจัยภายใต้โครงการ HIV-NAT ที่เริ่มขึ้นในประเทศไทยได้

5.3 การประเมินโครงการ

5.3.1 จากมุมมองหน่วยงานผู้รับ

ศูนย์วิจัยโรคเอดส์สภากาชาดไทย มีความเห็นว่าการได้รับความช่วยเหลือจาก AusAID ทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงิน เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานในการดูแลและรักษาพยาบาลผู้ป่วยเอดส์และผู้ติดเชื้ออย่างยิ่ง

ในส่วนของการพิจารณาข้อเสนอขอรับการสนับสนุนนั้น ศูนย์วิจัยโรคเอดส์สภากาชาดไทย มีความเห็นว่าการใช้ระบบ “เวทีความร่วมมือ” มีทั้งข้อดีและข้อด้อย ข้อดีคือได้ผู้ที่เป็นผู้เชี่ยวชาญอย่างแท้จริงมาพิจารณาโครงการทำให้เข้าใจถึงความจำเป็นและรายละเอียดปลีกย่อยได้ง่าย แต่ระบบเวทีความร่วมมือก็เป็นระบบที่มีการทำงานที่ค่อนข้างล่าช้า เพราะต้องผ่านการขอความเห็นจากหน่วยงานและองค์กรทั้งหมดในเวทีความร่วมมือจึงจะได้รับความช่วยเหลือ

ในส่วนของวิธีการประเมินมีความเห็นว่า เหมาะสมดีแล้ว เพราะการใช้ Albion Street Centre ซึ่งเป็นองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญเรื่องโรคเอดส์มาประเมินย่อมทำให้เข้าใจระบบการทำงานได้ดีกว่าการให้ AusAID มาทำการประเมิน⁷

5.3.2 จากมุมมองผู้รับบริการ

ผู้รับบริการมีความเห็นว่า โครงการ TACHIN เป็นโครงการที่ดี ซึ่งมีประโยชน์ต่อพวกเขาในการดูแลโภชนาการของตนเองซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งในการรักษาสุขภาพของผู้ที่มีความไวต่อการติดเชื้อและเจ็บป่วยอย่างผู้ติดเชื้อ HIV

นอกจากนี้ในส่วนของ HIVNAT ผู้รับบริการมีความเห็นว่าเป็นโครงการที่ดี เพราะทำให้พวกเขาได้รับยาต้านไวรัสฟรีหรือในราคาที่ต่ำมาก เป็นการช่วยเหลือในการลดภาระเรื่องรายจ่ายและแม้ว่ายาต้านไวรัสต่าง ๆ นั้นจะเป็นส่วนหนึ่งของการลองใช้ยาซึ่งจะได้ผลหรือไม่ก็ตาม ก็เป็นการสร้างความหวัง ซึ่งดีกว่าการไม่ได้รับยาและไม่มีความหวังใดๆ⁸

⁷สัมภาษณ์ ศ.นพ.ดร.ประพันธ์ ภาณุภาค, ผู้อำนวยการศูนย์วิจัยโรคเอดส์ สภากาชาดไทย, 25 พฤษภาคม พ.ศ. 2552 และ สัมภาษณ์ สุภาพร เพ็งโนยาง, พยาบาลโภชนาการ ประจำโครงการ TACHIN และ LTACHIN, 26 มิถุนายน 2552.

⁸สัมภาษณ์ผู้ให้บริการ 10 รายของคลินิกนิรนาม ศูนย์วิจัยโรคเอดส์ สภากาชาดไทย, 20 สิงหาคม 2552

5.3.3 จากมุมมองของประชาคมที่เกี่ยวข้อง

ประชาคมที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้แก่ แพทย์ พยาบาล และนักโภชนาการ มีความเห็นไปในทิศทางเดียวกันว่าการได้รับความช่วยเหลือจาก AusAID เป็นสิ่งที่มีประโยชน์ และความจะมีการขอความช่วยเหลือหรือสร้างความร่วมมือในด้านอื่นๆ ให้มากขึ้น เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาผู้ติดเชื้อ และการพัฒนาองค์ความรู้ทางสาธารณสุขในประเทศไทย⁹

5.4 ผลได้ต่อประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือ

รัฐบาลออสเตรเลียให้เหตุผลในการให้ความช่วยเหลือด้านสาธารณสุขไว้ว่า “....การลงทุนด้านสุขภาพช่วยสร้างรากฐานแก่ประชากรที่มีทักษะและความสามารถในการผลิต ทำให้คนยากจนมีทางเลือกในชีวิตมากขึ้น ช่วยยกระดับความสามารถในการผลิต (productivity) และการมีส่วนร่วมในสังคมได้อย่างเต็มที่.....”¹⁰ แนวนโยบายของออสเตรเลียแสดงถึงความเชื่อมโยงระหว่างปัญหาสาธารณสุขกับการพัฒนาเศรษฐกิจไว้อย่างชัดเจน การที่ออสเตรเลียมีสัดส่วนการใช้จ่ายการลงทุนกับประเทศกำลังพัฒนาในเอเชียแปซิฟิกถึง 1 ใน 3 นั้นหมายถึงผลประโยชน์ระยะยาวของออสเตรเลียหากประเทศเหล่านี้มีประชากรที่มีคุณภาพ มีความสามารถในการผลิตที่ตอบสนองต่อการลงทุน อันจะนำไปสู่การเติบโตทางเศรษฐกิจและการยกระดับกำลังซื้อโดยรวมในภูมิภาค

แม้แต่ผลประโยชน์ทางการเมือง นายกรัฐมนตรีคนปัจจุบันของออสเตรเลียได้กล่าวในการเปิดประชุมสภาความมั่นคงแห่งชาติว่า ผลประโยชน์หลักด้านความมั่นคงของออสเตรเลียได้แก่ “สภาพแวดล้อมระหว่างประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเอเชียแปซิฟิกที่มีเสถียรภาพ สันติภาพ และความมั่งคั่ง....”¹¹ ซึ่งสอดคล้องกับแนวนโยบายการให้ความช่วยเหลือด้านโรคเอดส์ กล่าวคือ “....โรคเอดส์/เอชไอวี เป็นปัญหาสำคัญของโลกและเอเชียแปซิฟิก ภัยคุกคามจากโรคนี้ทำให้การพัฒนาประเทศถดถอย นำไปสู่ความเสี่ยงทั้งต่อเสถียรภาพทางการเมืองและเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนา..... โรคเอดส์/เอชไอวี ไม่ใช่ปัญหาด้านสุขภาพเท่านั้น แต่ยังต้องการการชี้แนะทางการเมืองที่จะขับเคลื่อนทรัพยากรต่างๆ อย่างมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานหลายด้าน”¹²

ในการเป็นพลเมืองดีของโลก (good international citizen) ออสเตรเลียสามารถสร้าง

⁹ สัมภาษณ์ แพทย์ พยาบาล และบุคลากร ของคลินิกนิรนาม ศูนย์วิจัยโรคเอดส์ สภากาชาดไทย, 20 สิงหาคม 2552

¹⁰ AusAID, “Health, HIV/AIDS & Pandemics,” <http://www.ausaid.gov.au/keyaid/health.cfm>

¹¹ Australian government, **BUDGET: Australia’s International Development Assistance Program 2009 – 2010** (Commonwealth of Australia, 2009), p.1.

¹² AusAID, “Health, HIV/AIDS & Pandemics,” <http://www.ausaid.gov.au/keyaid/health.cfm>

ภาพลักษณ์ที่ดีจากการให้ความช่วยเหลือในด้านนี้ เนื่องจากการให้ความช่วยเหลือด้านโรคเอดส์ถือว่าสอดคล้องกับความต้องการของไทยที่ประสบปัญหาดังกล่าวอย่างรุนแรงและยาวนาน เป็นความช่วยเหลือที่ผู้รับมีความรู้สึกถึงผลได้ค่อนข้างชัดเจน เช่น การเข้าถึงยาที่มีคุณภาพและราคาต่ำทำให้ผู้ป่วยมีความหวังในการดำรงชีวิต ขณะที่บุคลากรชาวไทยก็ได้พัฒนาทักษะความรู้ในด้านดังกล่าว ช่วยลดต้นทุนและเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่หน่วยงานสาธารณสุขของไทย ดังที่สะท้อนจากมุมมองเชิงบวกของหน่วยงานผู้รับความช่วยเหลือ ประชาชนผู้รับบริการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งความช่วยเหลือด้านโรคเอดส์มีลักษณะแตกต่างจากความช่วยเหลืออื่นๆ เช่น ด้านการศึกษาหรือสิ่งแวดลอมที่ใช้ระยะเวลายาวนานและเห็นผลที่เป็นรูปธรรมน้อยกว่า การมีความคุ้นเคยของบุคลากรและความรู้สึกที่ดีต่อออสเตรเลียย่อมเป็นโอกาสในการพัฒนาความสัมพันธ์ด้านอื่นๆ ต่อไป

สำหรับชาวออสเตรเลีย การดำเนินโครงการในไทยเป็นการช่วยพัฒนาองค์ความรู้ของบุคลากรทางการแพทย์และสาธารณสุขของออสเตรเลียด้านโรคเอดส์ได้เป็นอย่างดี โดยอาศัยประเทศไทยเป็นสนามในการเรียนรู้ เช่น ในโครงการ TACHIN มีนักวิชาการจาก Albion Street Centre ที่จะต้องปฏิบัติงานร่วมกับบุคลากรไทยเป็นประจำ ส่วนโครงการ HIV-NAT แม้จะไม่ได้รับความช่วยเหลือโดยตรงจาก AusAID แต่ก็ใช่ว่าจะเป็นโอกาสให้บริษัทฯ และสถาบันวิจัยเอกชนได้เข้ามาดำเนินกิจกรรมที่มีความอ่อนไหวในประเทศออสเตรเลีย ซึ่งการดำเนินกิจกรรมเหล่านี้มิใช่จะกระทำได้ง่ายในประเทศไทยหากมิได้มีการริเริ่มและประสานงานผ่านหน่วยงานการให้ความช่วยเหลือแบบรัฐต่อรัฐในชั้นแรก นอกจากนี้ ผลการศึกษาวิจัยที่ต้องส่งให้ผู้ช่วยเหลือย่อมเป็นประโยชน์ในด้านการส่งต่อองค์ความรู้เพื่อการพัฒนา เช่นเดียวกับการนำเข้าวัสดุอุปกรณ์และเทคโนโลยีส่วนมากจากออสเตรเลียอันจะทำให้เกิดการพึ่งพาด้านการค้าและเทคโนโลยีในระยะยาวด้วย

การขยายโครงการจากไทยไปสู่ประเทศอื่น เช่น โครงการ LTACHIN แสดงถึงความสำเร็จของผลการดำเนินงานซึ่งออสเตรเลียสามารถใช้โครงการในไทยเป็นตัวอย่างให้แก่การดำเนินนโยบายในประเทศอื่นๆ ได้ ประกอบกับการประกาศทำตลาดการรับความช่วยเหลือของรัฐบาลไทย และการทำข้อตกลงการค้าเสรีไทย-ออสเตรเลียในช่วงปี 2003 ทำให้เกิดการเปลี่ยนสถานะของไทยจากผู้รับความช่วยเหลือ (recipient) มาเป็นหุ้นส่วน (partner) ในการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศอื่นๆ ในภูมิภาค¹³ ออสเตรเลียได้อาศัยไทยเป็นศูนย์กลาง (hub) หรือตัวแทน (agent) ในต่างประเทศเพื่อขยายบทบาทความช่วยเหลือของตน เป็นการลดภาระทางการบริหารจัดการทั้งในด้านบุคลากร สำนักงาน และการประสานงานติดต่อสื่อสาร ตลอดจนลดความรู้สึกหวาดระแวงของ

¹³ สัมภาษณ์ Mr. Philippe Allen, อัครราชทูตที่ปรึกษา (Minister Councillor), สำนักงานภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขง (Mekong and Regional Office) ของ AusAID, สถานเอกอัครราชทูตออสเตรเลียประจำประเทศไทย, 28 พฤษภาคม 2552.

ประเทศกำลังพัฒนาที่มีต่อการขยายอิทธิพลของออสเตรเลียได้ในระดับหนึ่ง ความสำคัญของ
 แนวทางการกระจายอำนาจในทางปฏิบัติ (ไม่ใช่ในทางนโยบาย) และทรัพยากรของ AusAID เห็น
 ได้จากการจัดตั้งสำนักงานภูมิภาคแม่น้ำโขง (Mekong and Regional office) ที่กรุงเทพฯ ใน
 ฐานะเป็นศูนย์กลางระดับภูมิภาค (regional hub) เพื่อการประสานงานการให้ความช่วยเหลือแก่
 ประเทศลาว กัมพูชา และเวียดนาม ทั้งในด้านการจัดการทรัพยากรน้ำ พลังงาน การพัฒนา
 โครงสร้างพื้นฐาน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านโรคเอดส์

บทที่ 6

การสังเคราะห์ข้อมูล

6.1 ข้อดี/ข้อด้อย ในวิธีการกำหนดนโยบายของ AusAID

ข้อดี ในการกำหนดนโยบายคือมีความละเอียดรัดกุม เพราะต้องผ่านการพิจารณาจากหลายฝ่าย ทั้งฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ รวมทั้ง ต้องผ่านคณะกรรมการ และคณะผู้ทบทวนนโยบาย การมีหลายขั้นตอนทำให้นโยบายเป็นไปเพื่อสนองผลประโยชน์แห่งชาติอย่างแท้จริง หรืออย่างน้อยที่สุดก็ไม่มีการเสียผลประโยชน์มากจนเกินความจำเป็น

นอกจากนี้การใช้ระบบ “เวทีความร่วมมือ” ก็เป็นระบบที่ดีกว่าการใช้ระบบราชการในการพิจารณานโยบาย เพราะการมีผู้เชี่ยวชาญพิจารณาจะทำให้เกิดการพิจารณาที่รอบคอบและเข้าใจรายละเอียดได้ดีกว่านักการเมืองและข้าราชการทั่วไป

ข้อด้อย การใช้ระบบ “เวทีความร่วมมือ” มีความยุ่งยาก ทำให้ขั้นตอนในการให้ความช่วยเหลือซับซ้อนมากขึ้น และมีขั้นตอนการดำเนินการที่ใช้เวลายาวนานมากขึ้น นอกจากนี้การพิจารณาเลือกหน่วยงานหรือองค์กรที่จะมาเป็นสมาชิกของ “เวทีความร่วมมือ” ก็เป็นภาระที่ยุ่งยาก เพราะต้องให้เหตุผลแก่สาธารณชนให้ได้ว่าเหตุใดจึงเลือกหน่วยงานหรือองค์กรกลุ่มนี้ แต่ไม่เลือกหน่วยงานหรือองค์กรอื่นๆ

6.2 ข้อดี/ข้อด้อย ในวิธีการจัดองค์กร

เมื่อพิจารณาบุคลากร กับการบริหารของ AusAID แล้วจะพบว่ามีความสัมพันธ์กันใน 3 ลักษณะ ได้แก่

1) ความซับซ้อนขององค์กร (complexity)

หมายถึงการจำแนกแจกแจง (differentiation) หน้าที่ของบุคลากรในองค์กรซึ่งแบ่งออกเป็น 3 มิติ ได้แก่ การจำแนกตามแนวนอน (*horizontal differentiation*) เป็นการแจกแจงตามลักษณะงาน ความรู้ความชำนาญ หรือสายอาชีพของบุคลากร อาจเป็นการแบ่งที่เน้นความถนัดของบุคคล (*specialization*) ซึ่งมีพื้นฐานการศึกษาและทำกิจกรรมเหมือนกัน กันให้อยู่ในกลุ่มเดียวกัน เช่น วิศวกร แพทย์ ช่างศิลป์ ฯลฯ หรือ การแบ่งโดยเน้นแผนกงาน (*departmentation*) ที่มุ่งเป้าหมายและภารกิจขององค์กร บุคลากรที่มีความชำนาญต่างกันจะเข้ามาทำงานร่วมกันในแผนกหรือฝ่ายเพื่อทำภารกิจให้บรรลุเป้าหมาย ในกรณีของ AusAID จะเห็นว่าเป็นการแบ่งโดยเน้นแผนกงาน (*departmentation*) เช่นเดียวกับส่วนราชการโดยทั่วไป ที่จะแบ่งหน้าที่ตาม “งาน” มากกว่าตาม “คน” เช่น ฝ่ายบริหาร โครงการ ที่มีทั้งผู้เชี่ยวชาญหรือนักวิชาการในด้านต่างๆ ทำงานร่วมกับ

บุคลากรด้านการบริหารจัดการ เช่นเดียวกับฝ่ายบริหารองค์กร ที่รวมบุคลากรทั้งด้านบุคคล การเงิน กฎหมาย สารสนเทศ ฯลฯ เข้าไว้ด้วยกัน

การจำแนกตามแนวตั้ง (vertical differentiation) คือการจัดลำดับขั้นการบังคับบัญชา (hierarchy) ในกรณีของ AusAID สายการบังคับบัญชาค่อนข้างสูง เพราะเจ้าหน้าที่ AusAID เป็นข้าราชการของกระทรวงการต่างประเทศที่อยู่ในระบบราชการอันมีลำดับการบังคับบัญชาดังแต่ รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง ผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ (ที่ควบคุมแต่ละฝ่าย) มาจนถึงหัวหน้าฝ่าย และเจ้าหน้าที่ตามลำดับ นอกจากนี้ ในกรณีของหน่วยงาน AusAID ตามประเทศต่างๆ เจ้าหน้าที่ซึ่งประจำอยู่ตามสถานทูตจะต้องอยู่ภายใต้สายการบังคับบัญชาของเอกอัครราชทูตตามลำดับในคณะทูต (diplomatic corps) อีกด้านหนึ่งด้วย

การจำแนกตามพื้นที่ (spatial differentiation) นอกจากการแบ่งงานตามแนวนอนและแนวตั้งแล้ว AusAID ซึ่งเป็นองค์กรที่มีภารกิจในต่างประเทศเป็นจำนวนมากยังมีการแบ่งงานตามพื้นที่ซึ่งเป็นเป้าหมายของภารกิจ เช่น ฝ่ายเอเชีย ฝ่ายแปซิฟิกและปาปัวนิวกินี และฝ่ายโครงการระดับโลก รวมถึงหน่วยงานที่ประจำอยู่ตามภูมิภาคต่างๆ เช่น สำนักงานภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงในประเทศไทย เป็นต้น

ข้อดี การที่องค์กรมีความสลับซับซ้อนย่อมทำให้เกิดผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านและเฉพาะพื้นที่ขึ้น และคนเหล่านี้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ข้อด้อย ทำให้องค์กรมีขนาดใหญ่และใช้กำลังคนมาก สิ้นเปลืองงบประมาณและบริหารได้ยาก

2) ความเป็นทางการขององค์กร (formalization)

หมายถึงรายละเอียดมาตรฐานการทำงานขององค์กร อาจเป็นกฎระเบียบที่เขียนเป็นลายลักษณ์อักษร หรือเป็นประเพณีปฏิบัติที่ทำต่อๆ กันมาในองค์กรก็ได้ AusAID เป็นองค์กรที่มีความเป็นทางการทั้งสองรูปแบบ กล่าวคือ ในฐานะหน่วยราชการ AusAID ย่อมต้องดำเนินกิจกรรมตามกรอบระเบียบที่กำหนดไว้ เป้าหมาย กลยุทธ์ แผนงาน และงบประมาณ มีระบุไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในเอกสารต่างๆ อาทิ ในด้านงานบุคคลมีเอกสาร “AusAID Collective Agreement” อันเป็นข้อตกลงที่ระบุตั้งแต่รูปแบบการทำงานของบุคลากรไปจนถึงการแก้ไขข้อพิพาทในหน่วยงานไว้โดยละเอียด ขณะเดียวกัน ในการปฏิบัติงานจริงเนื่องจากบุคลากรส่วนใหญ่ของ AusAID มีลักษณะเป็นมืออาชีพ (professional) ที่มีความรู้ความชำนาญในงานของตนสูงทั้งนักการทูต นักบริหารจัดการ นักเศรษฐศาสตร์ นักกฎหมาย ฯลฯ การทำงานจึงใช้มาตรฐานที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรอยู่มากด้วย อาทิ นักการทูตมีระเบียบพิธีทางการทูตเป็นตัวกำกับในการติดต่อเจรจากับประเทศผู้รับความช่วยเหลือ นักวิชาการด้านต่างๆ ซึ่งอาจทำงานในสถาบันศึกษาวิจัยอื่นๆ มาก่อนก็มีมาตรฐานทางวิชาการหรือจรรยาบรรณกำกับในการประเมินวิเคราะห์โครงการ เป็นต้น

ข้อดี การเป็นข้าราชการทำให้บุคลากรมีลักษณะเป็นมืออาชีพ ซึ่งมีความเชี่ยวชาญ

ข้อด้อย ระเบียบวิธีการต่างๆ ของราชการทำให้กระบวนการในการดำเนินการต่างๆ ลำช้า

3) การรวมศูนย์อำนาจขององค์กร (centralization)

หมายถึงลักษณะการใช้อำนาจขององค์กรว่ารวมศูนย์อยู่ ณ จุดใดจุดหนึ่ง หรือกระจายออกไปให้แก่ส่วนต่างๆ ได้ร่วมใช้ดุลยพินิจด้วยมากน้อยเพียงใด¹ กรณีของ AusAID นั้น เป็นที่แน่ชัดว่ามีการรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจมาก เนื่องด้วยความเป็นระบบราชการประกอบกับนโยบายความช่วยเหลือที่ถือเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายต่างประเทศทำให้การตัดสินใจต่างๆ มีการจำกัดอยู่ที่คนวงใน (insiders) คือนักการเมืองและข้าราชการระดับสูงในกรุงแคนเบอร์รา อันเป็นผลมาจากลักษณะการกำหนดนโยบายที่มีลักษณะทางการเมืองสูง เกี่ยวพันกับผลประโยชน์แห่งชาติดังกล่าวมาแล้วในบทก่อนหน้านี้ แม้จะมีการกระจายอำนาจบางส่วนให้แก่หน่วยงานในต่างประเทศอยู่บ้าง แต่ก็เป็นรายละเอียดในทางปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่รัฐบาลตั้งไว้เท่านั้น ส่วนนโยบายกลยุทธ์ และแผนงานหลักถูกกำหนดมาจากกรุงแคนเบอร์ราทั้งสิ้น

ข้อดี การปฏิบัติงานมีความชัดเจนว่าดำเนินตามนโยบายที่วางไว้

ข้อด้อย การรวมศูนย์การสั่งการทำให้ประสบปัญหาความล่าช้าในการดำเนินงาน

องค์กรประกอบทั้งสามส่วนนี้มีความสัมพันธ์กัน กล่าวคือ องค์กรที่มีความซับซ้อนสูง อย่างเช่น AusAID ย่อมมีลักษณะความเป็นทางการและมีการรวมศูนย์อำนาจสูงไปด้วย การมีบุคลากรจำนวนมากและประกอบด้วยผู้คนหลายสาขาวิชาชีพจำเป็นต้องอาศัยระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ และการตัดสินใจจากจุดเดียว เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายเดียวกันทั้งองค์กร ไม่ว่าจะอยู่ภายในหรือต่างประเทศก็ตาม อย่างไรก็ตาม การมีบุคลากรจำนวนมากที่มีการศึกษาและทักษะการทำงานสูง รวมทั้งลักษณะงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารโครงการ การเจรจาต่อรอง และการปฏิบัติงานในสภาพแวดล้อมที่ต่างกันของประเทศต่างๆ ก็ทำให้ความเป็นทางการและการรวมศูนย์อำนาจอาจเป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ

จะเห็นได้ว่า AusAID พยายามปรับปรุงการบริหารงานเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว อาทิ การจัดตั้งคณะทำงานร่วมระหว่างฝ่ายต่างๆ ในสำนักงานใหญ่ เช่น คณะกรรมการทรัพยากร และคณะกรรมการจัดการความรู้ หรือการจัดตั้งกลุ่มงานรายสาขา (thematic groups) เพื่อให้บุคลากรจากหน่วยงานต่างๆ ที่ทำงานเชื่อมโยงกันได้แลกเปลี่ยนเรียนรู้การทำงานของกันและกัน เพื่อลดความรู้สึกร้างว่างตามฝ่าย (departmentation) มากเกินไปจนละเลยเป้าหมายรวมขององค์กร ขณะเดียวกันก็มีการจัดตั้งสำนักงานภูมิภาคในต่างประเทศเพื่อกระจายอำนาจและทรัพยากรบางส่วนให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ถึงกระนั้น เนื่องจากบุคลากรและภารกิจของ AusAID มีความกว้างขวางมาก จึงต้องการความเป็นทางการในลักษณะของเอกสารแผนงานและ

¹ Ralph C. Chandler and Jack C. Plano, **The Public Administration Dictionary** (New York: John Wiley & Sons, 1982), p.114.

ยุทธศาสตร์ต่างๆ อยู่เพื่อให้เกิดมาตรฐานในการทำงานโดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลออสเตรเลียในภาพรวม

6.3 ข้อดี/ข้อด้อย ในวิธีการให้ความช่วยเหลือ

ข้อดี คือ วิธีการที่ AusAID ใช้ในการให้ความช่วยเหลือในโครงการด้านสาธารณสุขต่อไทย เป็นวิธีการที่เหมาะสม เนื่องจากมีการใช้หน่วยงานผู้เชี่ยวชาญด้านโรคเอดส์โดยเฉพาะเป็นตัวเชื่อมประสาน ในการให้ความช่วยเหลือ ทำให้เข้าใจรายละเอียดทางวิชาการเฉพาะทางได้อย่างถ่องแท้ และไม่เกิดปัญหาในการประสานงาน

ข้อด้อย ที่ AusAID ใช้วิธีนี้ในการให้ความช่วยเหลือ เนื่องจากเคยประสบปัญหาในการให้ความช่วยเหลือและดำเนินโครงการด้วยตนเอง ดังนั้นจึงใช้วิธีการหาภาคี (partner) เพื่อรับภาระที่ AusAID ไม่ชำนาญไปดำเนินการ ทั้งภาคีในประเทศ และภาคีในต่างประเทศ โดย AusAID ตั้งเป็นเงื่อนไขในการให้ความช่วยเหลือว่าภาคีในประเทศออสเตรเลียที่จะดำเนินกิจกรรมช่วยเหลือในต่างประเทศต้องมีภาคีที่มีประวัติการทำงานที่ดีอยู่ในต่างประเทศ

ในส่วนของการบริหารเงินทุน การมีภาคีเป็นประโยชน์มาก เพราะทำให้การดำเนินการง่ายขึ้น และในการจัดการร่วมกันระหว่าง Albion Street Centre กับภาคีในประเทศไทย ก็ศูนย์วิจัยโรคเอดส์สภากาชาดไทย ก็ทำให้สามารถบริหารบุคลากรที่เป็นคนไทยได้ง่ายมากขึ้น

6.4 ข้อดี/ข้อด้อย ในวิธีการประเมินผลงาน

ข้อดี วิธีการที่ AusAID ใช้ในการประเมินผลงานในโครงการด้านสาธารณสุขต่อไทย เป็นวิธีการที่เหมาะสม เนื่องจากมีการใช้หน่วยงานผู้เชี่ยวชาญด้านโรคเอดส์โดยเฉพาะเป็นผู้ประเมิน ทำให้เข้าใจรายละเอียดทางวิชาการเฉพาะทางได้อย่างถ่องแท้ และเข้าใจปัญหาที่อาจเกิดขึ้นอย่างสุดวิสัยในทางการแพทย์ได้เป็นอย่างดี รวมทั้งสามารถให้ข้อเสนอแนะต่างๆ ได้อย่างเหมาะสมเพื่อลดปัญหาในการทำงานและเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานของโครงการ

ข้อด้อย การใช้หน่วยงานอื่นเป็นผู้ประเมินผลงานส่งผลให้เกิดการไม่เชื่อมโยงทางความคิดระหว่างหน่วยงานขึ้น เพราะสิ่งที่ AusAID ต้องการอาจไม่ตรงกับสิ่งที่หน่วยงานผู้เชี่ยวชาญด้านโรคเอดส์ เช่น ความคุ้มค่าของงบประมาณเป็นสิ่งที่ AusAID ต้องการ ขณะที่สิ่งที่หน่วยงานผู้เชี่ยวชาญด้านโรคเอดส์ต้องการคือประสิทธิภาพในการดูแลผู้ป่วยเป็นต้น

6.5 การวิเคราะห์โดยใช้กรอบแนวคิดเรื่อง “ประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือ”

งานวิจัยนี้ใช้แนวคิดเกี่ยวกับ “ประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือ” (Aid Effectiveness) ของ “ปฏิญญาปารีสว่าด้วยประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือ” (Paris Declaration on Aid Effectiveness) เป็นเกณฑ์ในการเลือกวิธีปฏิบัติที่ดี (best practice) ดังนั้น จึงใช้แนวคิดนี้ในการวิเคราะห์การให้ความช่วยเหลือกับต่างประเทศของประเทศออสเตรเลีย กรณีศึกษา AusAID ผ่านโครงการความช่วยเหลือด้านสาธารณสุขที่ให้กับประเทศไทยทั้งสองโครงการ คือ TACHIN และ HIVNAT

6.5.1 กรอบแนวคิดเรื่อง “ประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือ”

“ปฏิญญาปารีสว่าด้วยประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือ” เกิดขึ้นเพราะองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Cooperation and Development: OECD) ได้จัดให้มีการหารือระหว่างประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือ ประเทศกำลังพัฒนา และ องค์การความร่วมมือพหุภาคีต่าง ๆ เมื่อเดือนมีนาคม 2003 เพื่อหาแนวทางร่วมกันในการนำไปสู่การให้ความช่วยเหลือที่มีประสิทธิผล โดยเฉพาะการดำเนินการสนับสนุนเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals- MDGs) ให้สัมฤทธิ์ผลด้วยการสนับสนุนประเทศคู่ร่วมมือในการเสริมสร้างธรรมาภิบาลและการปรับปรุงผลงานด้านการพัฒนาให้ดีขึ้น ผลการประชุมหารือนำไปสู่การประกาศปฏิญญาปารีส (Paris Declaration on Aid Effectiveness) ซึ่งเป็นความพยายามในการทำให้เกิดประสิทธิผลในการให้ความช่วยเหลือ ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นในการช่วยพัฒนา ทั้งนี้ ปฏิญญาปารีสฯ ได้เน้นย้ำความสำคัญของการสร้างความสัมพันธ์แบบ “หุ้นส่วน” หรือ “ภาคี” ระหว่างประเทศผู้ให้กับประเทศผู้รับ และย้ำว่าในการที่จะทำ ให้ความช่วยเหลือมีประสิทธิผลจำเป็นต้องจะมีการสนับสนุนจากระดับสูงทางการเมือง การประสานร่วมมือกันทั้งในระดับโลกภูมิภาคและระดับประเทศ โดยกำหนดปี 2010 เป็นปีเป้าหมายเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในด้านต่าง ๆ ตามหลักการ 5 ประการ คือ ความเป็นเจ้าของ (Ownership) การสอดคล้องกัน (Alignment) ความสอดคล้องของการให้ต้องโปร่งใสมีประสิทธิภาพ (harmonization) การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (managing for results) และการตรวจสอบได้ของทั้งผู้ให้และผู้รับ (mutual accountability)

(1) ความเป็นเจ้าของ (Ownership)

ประเทศภาคีความร่วมมือ ต่างมีพันธะที่จะต้องปฏิบัติคือ

- จะต้องมีการมีภาวะผู้นำในการพัฒนา และดำเนินการในการวางกลยุทธ์การพัฒนาประเทศ ผ่านกระบวนการของการหารืออย่างกว้างขวาง มีการแปลงกลยุทธ์การพัฒนาไปสู่แผนปฏิบัติการที่มุ่งผลได้ รวมทั้งการเตรียมการกรอบการใช้จ่ายหรืองบประมาณที่มุ่งเน้นระยะกลาง

- เป็นแกนนำในการประสานความช่วยเหลือจากแหล่งต่าง ๆ รวมทั้งกระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วมจากภาคประชาสังคมและภาคเอกชนประเทศผู้ให้
- ให้การยอมรับนับถือต่อภาวะผู้นำ และช่วยเสริมสร้างสมรรถนะของประเทศผู้ร่วมมือให้บริหารความช่วยเหลือได้

(2) การสอดคล้องกัน (Alignment)

ในการสร้างการสอดคล้องกันมีหลักการปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

(2.1) ประเทศผู้ให้ดำเนินการสอดคล้องกับกลยุทธ์ของประเทศผู้ร่วมมือ ผู้ให้มีพันธะที่จะ

- วางฐานการสนับสนุนทั้งหมดไว้ที่ กลยุทธ์ของประเทศนั้น ผลการหารือในระดับนโยบาย และแผนงานความร่วมมือ และให้มีการทบทวนความก้าวหน้าในการดำเนินกลยุทธ์เหล่านี้เป็นระยะ
- การดูสภาพเงื่อนไขเมื่อใดก็ตามที่เป็นไปได้จากกลยุทธ์การพัฒนาของประเทศผู้ร่วมมือ หรือจากการทบทวนความก้าวหน้าในการดำเนินกลยุทธ์ทั้งนี้ รวมทั้งสภาพเงื่อนไขอื่น ๆ ที่จำเป็น และต้องทำอย่างโปร่งใส และต้องการปรึกษาหารือกันอย่างใกล้ชิดกับประเทศผู้ให้อื่น ๆ และผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง
- การเชื่อมการสนับสนุนทางการเงินกับเงื่อนไขกรอบความร่วมมือและหรือการกำหนดตัวชี้วัดตามกลยุทธ์การพัฒนาประเทศ แต่ไม่ได้หมายความว่าทุกแหล่งผู้ให้ความช่วยเหลือจะมีหรือเห็นสภาพเงื่อนไขที่เหมือน ๆ กัน แต่ต้องพยายามให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในท้ายที่สุดนั่นคือสิ่งที่ต้องการ

2.2) ประเทศผู้ให้ใช้ระบบและสถาบันของประเทศผู้ร่วมมือในการดำเนินงาน ในการดำเนินการดังกล่าวจำเป็นที่จะต้องเพิ่มพูนศักยภาพสมรรถนะ ให้มีขีดความสามารถในการบริหารความช่วยเหลือ แต่ก็เชื่อว่าจะใช้ระบบท้องถิ่นทั้งหมดหากเห็นว่ายังไม่พร้อมประเทศผู้ร่วมมือและประเทศผู้ให้มีพันธะต้องทำ คือ

- ร่วมกันทำ งานในการกำหนดกรอบความร่วมมือที่ช่วยในการสร้างความน่าเชื่อถือช่วยในการประเมินผลงาน มีความโปร่งใสและความรับผิดชอบ
- การบูรณาการในเรื่องกรอบการประเมินผลงานและการวิเคราะห์ทบทวนภายใน การนำเชิงกลยุทธ์ของประเทศที่จะต้องมีการช่วยพัฒนาสมรรถนะด้วย
- ดำเนินการวิเคราะห์ทบทวนกระบวนการและระบบต่าง ๆ ของประเทศอย่างเชื่อถือได้
- บนฐานของการวิเคราะห์ทบทวนนั้นจะต้องตามมาด้วยการปฏิรูปในสิ่งที่จำ เป็นเพื่อการบริหารความร่วมมือและการพัฒนา ใ้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตรวจสอบได้และโปร่งใส
- ใช้ระบบและกระบวนการของประเทศผู้รับให้ได้มากที่สุด หากระบบของประเทศนั้นอาจไม่เหมาะสมก็มีการจัดวางระบบที่ปลอดภัยในการดำเนินงานในลักษณะของการเป็นการช่วยเสริมสร้างมากกว่า

ความไม่วางใจและไม่ใช้เลเยอร์ระบบของประเทศผู้รับนั้น

- หลีกเลี่ยงที่จะสร้างกลไกอะไรขึ้นมาแบบฉาบฉวยแบบการบริหารไปวัน ๆ ในการบริหารความ

ช่วยเหลือ

- การรับเอากรอบการประเมินผลงานมาใช้อย่างสมานฉันท์ ให้สอดคล้องกับระบบของประเทศนั้น ๆ เพื่อหลีกเลี่ยงการมีระบบมากไปซ้ำซ้อนกับของเดิมที่มี

(2.3) การพัฒนาศักยภาพของประเทศคู่ร่วมมือด้วยการสนับสนุนต่างๆ ทั้งนี้ สมรรถนะในการวางแผน การบริหาร การดำเนินการและนโยบายไปปฏิบัติถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญต่อการทำให้การพัฒนาบรรลุผล การเพิ่มสมรรถนะ เป็นภาระของประเทศคู่ร่วมมือด้วยการสนับสนุนจากประเทศผู้ให้ประเทศคู่ร่วมมือมีพันธะที่จะต้องทำ คือ

- บูรณาการการเสริมสร้างสมรรถนะเข้ากับกลยุทธ์การพัฒนาของประเทศและดำเนินการผ่านกลยุทธ์ที่กำหนดโดยประเทศตามที่จำเป็น
- ต้องผนึกการวิเคราะห์และการสนับสนุนทางการเงินให้เข้ากับสมรรถนะและกลยุทธ์ของประเทศผู้รับเพื่อให้มีการใช้ศักยภาพอย่างเต็มที่

(2.4) การเสริมสร้างสมรรถนะด้านการบริหารการเงิน ประเทศคู่ร่วมมือมีพันธะ คือ

- การใช้ความพยายามในการระดมทรัพยากรท้องถิ่น การเสริมสร้างความยั่งยืนทางด้านการคลังและการสร้างให้เกิดบรรยากาศที่เอื้อต่อการลงทุนของภาครัฐและเอกชน
- การจัดพิมพ์รายงานงบประมาณที่โปร่งใสเชื่อถือได้และออกตามเวลา
- ให้มีภาวะ ผู้นำ ในการ ทำ การ ปฏิรูปกระบวนการบริหารการเงินของรัฐ
- ให้ความมั่นใจถึงความช่วยเหลือที่จะให้ในแบบกรอบเวลาหลายปี มีการเบิกจ่ายเงินช่วยเหลืออย่างตรงเวลาตามกำหนดการ

- วางใจบนความโปร่งใสและการตรวจสอบได้ของประเทศคู่ร่วมมือให้มากที่สุด

- ร่วมดำเนินการในการวิเคราะห์ทบทวนกรอบ การประเมินผลในด้านการบริหาร

การเงินสาธารณะ

(2.5) การเสริมสร้างสมรรถนะระบบการจัดซื้อจัดจ้างของประเทศ ประเทศคู่ร่วมมือมีพันธะที่ต้องทำ คือ

- ใช้กระบวนการและมาตรฐานที่เห็นชอบร่วมกัน ในการดำเนินการวิเคราะห์พัฒนาการปฏิรูปอย่างยั่งยืน รวมทั้งการติดตามผลการดำเนินงาน
- แลกเปลี่ยนข้อมูลที่ได้มาจากผลย้อนกลับเพื่อใช้ประโยชน์ในการปรับปรุงต่อไป
- ประเทศคู่ร่วมมือควรมีภาวะผู้นำในการนำการปฏิรูประบบการจัดซื้อจัดจ้าง

(2.6) ความช่วยเหลือที่ไม่มีข้อผูกมัด จะช่วยเพิ่มประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือ ด้วยการลดต้นทุนเชิงการเสียค่าถ่ายโอน (Transactioncost) และยังช่วยเพิ่มในเรื่องของความรู้สึกรับการเป็นเจ้าของด้วย

(3) ความสอดคล้องของการให้ต้องโปร่งใสมีประสิทธิภาพ (harmonization)

การแยกส่วนการดำเนินงานความร่วมมือจะทำให้ขาดประสิทธิภาพ ดังนั้นในการปฏิบัติ หากมีการแบ่งแยกภารกิจกันทำอย่างเหมาะสมก็จะเป็นการเสริมกันช่วยให้การดำเนินงานลดต้นทุนความซ้ำซ้อนลงไปได้มาก ดังนั้นจึงควรทำตามหลักการดังนี้

- ควรมีความชัดเจนว่าใครมีความถนัดและสามารถด้านใด ที่จะก่อประโยชน์ต่อการดำเนินการด้านนั้น ได้อย่างเต็มที่แก่ประเทศผู้รับ
- ประเทศคู่ร่วมมือควรอาศัยประโยชน์ในการดูถึงความสามารถ และจุดที่ประเทศผู้ให้มีความศักยภาพในการดำเนินการในสาขาความร่วมมือที่ต้องการ
- ประเทศผู้ให้ควรมีการทำงานร่วมกันในกระบวนการที่สำคัญ
- ปฏิรูปในเรื่องของกระบวนการและเสริมสร้างศักยภาพของบุคลากรผู้ทำงานความร่วมมือให้มีศักยภาพ ทั้งในเรื่องของการสรรหา การประเมิน และการฝึกอบรมให้มีความสามารถด้านการจัดการ
- ประเทศคู่ร่วมมือควรสร้างความเข้มแข็ง สถาบันต่าง ๆ รวมทั้งการวางรากฐานในเรื่องของธรรมาภิบาล เพื่อให้สามารถนำมาซึ่ง การปกครองอย่างมีประสิทธิภาพ มีความปลอดภัย มีความมั่นคง และความเท่าเทียมในการเข้าถึงบริการสังคมพื้นฐานของการเข้าร่วมหรือกับประเทศผู้ให้ และการร่วมพัฒนาเครื่องมือด้านการวางแผน โดยเฉพาะในการกำหนดกลยุทธ์การพัฒนา (โดยเฉพาะประเทศที่ยังไม่มี)
- กระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการกำหนดลำดับความสำคัญของการพัฒนา
- ประเทศผู้ให้ต้องประสานกลมเกลียวกันในการให้ความร่วมมือ โดยเฉพาะหากประเทศผู้รับไม่ได้มีภาวะผู้นำของรัฐบาลที่เข้มแข็ง ให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์ การประเมิน การกำหนดกลยุทธ์ร่วมกับการประสานร่วมมือกับฝ่ายการเมือง และการประสานในชั้นปฏิบัติการของประเทศผู้ให้
- หลีกเลี่ยงกิจกรรมที่จะไปละเลยสถาบันหน่วยงานท้องถิ่น หรือการละเลยในกระบวนการงบประมาณ หรือการไปตั้งเงินเดือนสูง ๆ ให้กับพนักงานท้องถิ่น

(4) การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (managing for results)

หมายถึงการดำเนินการความช่วยเหลือให้ได้ผลสัมฤทธิ์ (Result) ตามที่ต้องการ และการใช้ข้อมูลข่าวสารเพื่อที่จะนำไปสู่การปรับปรุงเรื่องของการตัดสินใจ โดยมีหลักการคือ

- การให้ได้ผลสัมฤทธิ์จะต้องให้มีการเชื่อมโยงระหว่างกลยุทธ์การพัฒนาระดับประเทศ และกรอบการดำเนินงานงบประมาณประจำปีอย่างสอดคล้อง
- จัดให้มีระบบรายงานที่แสดงผลสัมฤทธิ์ของการทำงานและมีกรอบการประเมินติดตามความก้าวหน้าในการวัดผล โดยต้องมีการกำหนดตัวชี้วัดที่สามารถเก็บข้อมูลได้อย่างประหยัดคุ้มค่า
- การเชื่อมแผนงานและทรัพยากรของประเทศผู้ให้เข้ากับผลลัพธ์ที่ต้องการของประเทศผู้รับ โดยมีการกำหนดกรอบการประเมินผลงาน
- ประเทศผู้ให้กับผู้รับต้องทำงานร่วมกัน และให้มีระบบรายงานแบบแสดงผลสัมฤทธิ์รวมทั้งการกำหนดกรรมการติดตามด้วย
- การทำงานร่วมกันของผู้รับและผู้ให้ในลักษณะของการเน้นการมีส่วนร่วมเพื่อเป็นการเสริมสร้างศักยภาพและความต้องการของประเทศผู้รับในการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

(5) การตรวจสอบได้ของทั้งผู้ให้และผู้รับ (mutual accountability)

ทั้งประเทศผู้ให้และผู้รับต้องถือว่าการตรวจสอบได้ (Accountabilities) และความโปร่งใสของการใช้ทรัพยากรเพื่อการพัฒนา เป็นเรื่องที่มีความสำคัญที่จะต้องสร้างร่วมกัน ซึ่งสิ่งนี้จะเป็นเครื่องช่วยอย่างสำคัญที่จะทำให้สาธารณะชนให้การสนับสนุนต่อเรื่องของการให้ความช่วยเหลือซึ่งมักเป็นประเด็นที่สาธารณะชนมักไม่ค่อยพอใจอยู่เป็นระยะ โดยอาศัยหลักการดังนี้

- ประเทศผู้รับควรให้ความสำคัญต่อการเสริมสร้างบทบาทของรัฐบาลในด้านที่เกี่ยวกับกลยุทธ์การพัฒนาของประเทศและเรื่องเกี่ยวกับงบประมาณ
- เน้นในเรื่องของการมีส่วนร่วมอย่างเป็นระบบของประเทศผู้รับในการก่อรูปหรือประเมินความก้าวหน้าในการดำเนินการตามกลยุทธ์การพัฒนาของประเทศตน
- ประเทศผู้ให้ต้องให้ความช่วยเหลืออย่างถูกเวลา โปร่งใสด้วยระบบและความรู้ในข้อมูลข่าวสารที่พร้อมเพรียง
- ร่วมกันประเมินส่งผลความคืบหน้าต่อการดำเนินงานตามที่กำหนดเพื่อให้เกิดประสิทธิผลโดยรวมตามพันธะต่าง ๆ ที่ได้กำหนดไว้ข้างต้นดังกล่าว

6.5.2 การวิเคราะห์

เมื่อนำแนวคิดเกี่ยวกับ “ประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือ” (Aid Effectiveness) ของ “ปฏิญญาปารีสว่าด้วยประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือ” มาวิเคราะห์ วิเคราะห์การให้ความช่วยเหลือกับต่างประเทศของประเทศออสเตรเลีย กรณีศึกษา AusAID ผ่านโครงการความช่วยเหลือด้านสาธารณสุขที่ให้กับประเทศไทยทั้งสองโครงการ คือ TACHIN และ HIVNAT พบว่ามีรายละเอียดดังนี้

(1) ความเป็นเจ้าของ (Ownership)

ประเทศออสเตรเลียมีภาวะผู้นำในการพัฒนาและดำเนินการในการวางกลยุทธ์การให้ความช่วยเหลือและความร่วมมือเพื่อการพัฒนาประเทศแก่ประเทศอื่น โดยผ่านกระบวนการของการหารืออย่างกว้างขวาง ดังจะเห็นได้จากการที่วางนโยบายความช่วยเหลือต้องผ่านการพิจารณาโดยหลายฝ่าย ได้แก่ กรรมการทบทวนโครงการให้ความช่วยเหลือของออสเตรเลียที่ให้แก่ต่างประเทศ (Commission to Review Australia Overseas Aid Program) แห่งรัฐสภา ผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำรัฐสภาด้านความช่วยเหลือระหว่างประเทศ (Parliamentary Secretary for International Development Assistance) กระทรวงการต่างประเทศและการค้า (Department of Foreign Affairs and Trade: DFAT) นอกจากนี้ยังมีการตั้งสำนักงานประสิทธิผลการพัฒนา (Office of Development Effectiveness) ขึ้นภายใต้การกำกับดูแลของ คณะกรรมการอำนวยการประสิทธิผลการพัฒนา (Development Effectiveness Steering Committee: DESC) เพื่อเป็นองค์กรในการประสานนโยบายและทิศทางการให้ความช่วยเหลือของออสเตรเลีย โดยมีผู้อำนวยการใหญ่ (Director General) ของ AusAID เป็นประธาน ร่วมกับคณะกรรมการที่ประกอบด้วย รองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี (Department of Prime Minister and Cabinet) รองปลัดกระทรวงการคลัง (Department of the Treasury) รองปลัดกระทรวงการเงินและการปฏิรูประบบบริหาร (Department of Finance and Deregulation) รองปลัดกระทรวงการต่างประเทศและการค้า (Department of Foreign Affairs and Trade) ตลอดจนหัวหน้าเศรษฐกร (Chief Economist) และรองผู้อำนวยการใหญ่ฝ่ายแปซิฟิกและปาปัวนิวกินีของ AusAID ซึ่งทำหน้าที่เป็นรองประธานกรรมการ

สำนักงานเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศแห่งออสเตรเลีย (The Australian Agency for International Development: AusAID) ทำการแปลงกลยุทธ์การพัฒนาไปสู่แผนปฏิบัติการที่มุ่งผลได้ รวมทั้งการเตรียมการกรอบการใช้จ่ายหรืองบประมาณ รวมทั้งเป็นแกนนำในการประสานความช่วยเหลือจากแหล่งต่าง ๆ รวมทั้งกระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วมจากภาคประชาสังคมและภาคเอกชนประเทศผู้ให้ โดยผ่านระบบ “เวทีความร่วมมือ” (Consortium) กรณีที่ศึกษานี้จะพบการมีส่วนร่วมจาก องค์กรภาครัฐอื่นๆ และองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทางทางด้านสาธารณสุขและการแพทย์ 9 องค์กร เรียกว่าเป็น “เวทีความร่วมมือเอเซียไคว” (HIV Consortium For Partnership in Asia and the Pacific)

ในขณะเดียวกัน AusAID ก็ให้การยอมรับนับถือต่อภาวะผู้นำและช่วยเสริมสร้างสมรรถนะของประเทศคู่ร่วมมือให้บริหารความช่วยเหลือได้ โดยไม่เข้าแทรกแซงการทำงานขององค์กรที่ร่วมมือกับ AusAID ในกรณีนี้คือการให้อิสระแก่ศูนย์วิจัยโรคเอดส์สภากาชาดไทยในการดำเนินการ โดย AusAID มีฐานะเป็นผู้สนับสนุน

(2) การสอดคล้องกัน (Alignment)

(2.1) ประเทศผู้ให้ดำเนินการสอดคล้องกับกลยุทธ์ของประเทศคู่ร่วมมือ ออสเตรเลียให้ความช่วยเหลือและร่วมมือแก่ไทย โดยวางฐานการสนับสนุนไว้ที่เป้าหมายของประเทศไทยที่ต้องการรับความช่วยเหลือ ที่มีลักษณะเป็นการพัฒนาองค์ความรู้และการพัฒนาบุคลากรทางการแพทย์ ซึ่ง AusAID ได้มอบหมายให้ ศูนย์อัลเบียนสตรีท (Albion Street Centre: ASC) เป็นผู้หารือในระดับนโยบาย และแผนงานความร่วมมือ กับสภากาชาดไทย และกระทรวงสาธารณสุขของไทย รวมทั้งให้มีการทบทวนความก้าวหน้าในการดำเนินเป็นระยะ

ศูนย์อัลเบียนสตรีท ยังทำหน้าที่พิจารณาสภาพเงื่อนไขและทำการทบทวนความก้าวหน้าในการดำเนินความร่วมมือ ทั้งนี้ รวมทั้งพิจารณาสภาพเงื่อนไขอื่น ๆ ที่จำเป็น เพื่อสร้างความปลอดภัย และมีการปรึกษาหารือกันอย่างใกล้ชิดกับประเทศผู้ให้อื่น ๆ และผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ในกรณีนี้คือ องค์กรภาครัฐอื่นๆ และองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทางด้านสาธารณสุขและการแพทย์ 9 องค์กร เรียกว่าเป็น “เวทีความร่วมมือเอชไอวี” อีกทั้งยังเป็นผู้เชื่อมการสนับสนุนทางการเงินกับเงื่อนไขกรอบความร่วมมือและทำการกำหนดตัวชี้วัดซึ่งในกรณีนี้ต้องใช้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านการแพทย์เป็นตัวกำหนด ซึ่งศูนย์อัลเบียนสตรีทประสานงานเพื่อสร้างตัวชี้วัดร่วมกันกับศูนย์วิจัยโรคเอดส์ สภากาชาดไทย เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในความร่วมมือ

(2.2) ประเทศผู้ให้ใช้ระบบและสถาบันของประเทศคู่ร่วมมือในการดำเนินงาน ในการดำเนินการร่วมมือโครงการ TACHIN และ LTACHIN ได้มีการเพิ่มพูนศักยภาพสมรรถนะของศูนย์วิจัยโรคเอดส์ สภากาชาดไทย ให้มีขีดความสามารถในการบริหารความช่วยเหลือ แต่ก็ใช้ว่าจะใช้ระบบท้องถิ่นทั้งหมด เพราะศูนย์วิจัยโรคเอดส์ สภากาชาดไทย ยังขาดความพร้อมในหลายด้านเมื่อเทียบกับออสเตรเลีย ดังนั้นจึงต้องมีการร่วมกันทำงานกับศูนย์อัลเบียนสตรีท ภายใต้การสนับสนุนของ AusAID ในการกำหนดกรอบความร่วมมือที่ช่วยในการสร้างความน่าเชื่อถือช่วยในการประเมินผลงาน เพื่อให้มีความโปร่งใสและความรับผิดชอบ มีการบูรณาการในเรื่องกรอบการประเมินผลงานและการวิเคราะห์ทบทวนภายใน มีการดำเนินการวิเคราะห์ทบทวนกระบวนการและระบบต่าง ๆ เพื่อให้ตรวจสอบได้และโปร่งใส

(2.3) การพัฒนาศักยภาพของประเทศคู่ร่วมมือด้วยการสนับสนุนต่างๆ ศูนย์อัลเบียนสตรีท ภายใต้การสนับสนุนของ AusAID ได้ช่วยพัฒนาศักยภาพของ ศูนย์วิจัยโรคเอดส์ สภากาชาด

ไทย ในด้านการถ่ายทอดองค์ความรู้ เทคโนโลยี และประสบการณ์การบริหารจัดการในเรื่องของการดูแลผู้ป่วยและผู้ติดเชื้อ HIV

(2.4) การเสริมสร้างสมรรถนะด้านการบริหารการเงิน ศูนย์อัลเบียนสตรีท ภายใต้การสนับสนุนของ AusAID ได้ช่วยพัฒนาศักยภาพของ ศูนย์วิจัยโรคเอดส์ สภากาชาดไทย ให้มีการจัดพิมพ์รายงานงบประมาณที่โปร่งใสเชื่อถือได้ของ TACHIN และ LTACHIN เป็นรายปี รวมทั้งให้ความมั่นใจถึงความช่วยเหลือที่จะให้ในแบบกรอบเวลาหลายปี มีการเบิกจ่ายเงินช่วยเหลืออย่างตรงเวลาตามกำหนดการ อีกทั้งมีการร่วมดำเนินการในการวิเคราะห์บทวนกรอบการประเมินผลในด้านการบริหารการเงิน โดยต้องมีการรายงานต่อ “เวทีความร่วมมือเอชไอวี”

(2.5) การเสริมสร้างสมรรถนะระบบการจัดซื้อจัดจ้างของประเทศ ศูนย์อัลเบียนสตรีท ร่วมกับ ศูนย์วิจัยโรคเอดส์ สภากาชาดไทยใช้กระบวนการและมาตรฐานที่เห็นชอบร่วมกัน ในการจัดซื้อจัดจ้างในโครงการ TACHIN และ LTACHIN

(2.6) ความช่วยเหลือที่ไม่มีข้อผูกมัด โครงการ TACHIN และ LTACHIN รวมทั้ง HIVNAT เป็นความช่วยเหลือที่ไม่มีข้อผูกมัด ทำให้ ศูนย์วิจัยโรคเอดส์ สภากาชาดไทย มีความรู้สึกว่าตนเองเป็นเจ้าของโครงการซึ่งต้องดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพที่สุด จึงทำให้ยังเป็นการเพิ่มศักยภาพขององค์กร และยังเป็นการดีต่อประสิทธิภาพของความช่วยเหลือที่ AusAID เป็นผู้ให้

(3) ความสอดคล้องของการให้ต้องโปร่งใสมีประสิทธิภาพ (harmonization)

ในส่วนของออสเตรเลีย AusAID ศูนย์อัลเบียนสตรีท และ “เวทีความร่วมมือเอชไอวี” มีการแบ่งแยกภารกิจกันทำอย่างเหมาะสม เป็นการเสริมกันช่วยให้การดำเนินงานลดต้นทุนความซ้ำซ้อนลงไปได้มาก กล่าวคือ AusAID เป็นผู้วางนโยบายและให้เงินทุน ในขณะที่ ศูนย์อัลเบียนสตรีท ทำหน้าที่เพื่อรับภาระที่ AusAID ไม่ชำนาญไปดำเนินการ ในส่วนของการบริหารเงินทุน การมีภาคีเป็นประโยชน์มาก เพราะทำให้การดำเนินการง่ายขึ้น และในการจัดการร่วมกันระหว่าง Albion Street Centre กับภาคีในประเทศไทย คือศูนย์วิจัยโรคเอดส์สภากาชาดไทย ก็ทำให้สามารถบริหารบุคลากรที่เป็นคนไทยได้ง่ายมากขึ้น

นอกจากนี้ การใช้ “เวทีความร่วมมือเอชไอวี” ยังเป็นการสร้างความเข้มแข็งของความร่วมมือระหว่างสถาบันต่าง ๆ รวมทั้งการวางรากฐานในเรื่องของธรรมาภิบาล เพื่อให้สามารถนำมาซึ่ง การให้ความช่วยเหลืออย่างมีประสิทธิภาพ มีความปลอดภัย มีความมั่นคง และการเข้าถึงบริการสังคม

การเลือกให้ความช่วยเหลือและร่วมมือกับสภากาชาดไทย ซึ่งเป็นองค์กรที่มีประวัติดีในด้านความโปร่งใส ก็ช่วยให้ AusAID สามารถดำเนินการให้เกิดความสอดคล้องของความโปร่งใสได้ง่ายขึ้น เนื่องจากสภากาชาดไทยมีระบบตรวจสอบภายในที่ได้อยู่แล้ว

(4) การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (managing for results)

AusAID มีการเชื่อมโยงระหว่างกลยุทธ์การพัฒนาระดับประเทศ และกรอบการดำเนินงานงบประมาณประจำปีอย่างสอดคล้อง และในส่วนของ โครงการ TACHIN และ LTACHIN ก็จัดให้มีระบบรายงานที่แสดงผลสัมฤทธิ์ของการทำงานและมีกรอบการประเมินติดตาม ความก้าวหน้าในการวัดผล โดยต้องมีการกำหนดตัวชี้วัดที่สามารถเก็บข้อมูลได้อย่างประหยัดคุ้มค่าด้วย มีการทำงานร่วมกัน และให้มีระบบรายงานแบบแสดงผลสัมฤทธิ์ รวมทั้งการกำหนดกรรมการติดตามด้วย และการทำงานร่วมกันของผู้รับและผู้ให้ในลักษณะของการเน้นการมีส่วนร่วมเพื่อเป็นการเสริมสร้างศักยภาพและความต้องการของประเทศผู้รับในการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ โดยทั้งหมดนี้อยู่ภายใต้การดูแลประสานงานของ ศูนย์อัลเบียนสตรีท และ“เวทีความร่วมมือเอชไอวี”

นอกจากนี้ ยังมีการเชื่อมแผนงานและทรัพยากรของออสเตรเลีย คือการพัฒนาการแพทย์และสาธารณสุขของภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง และการพัฒนาฝึกฝนความรู้ของบุคลากรทางการแพทย์ของออสเตรเลีย เข้ากับผลลัพธ์ที่ต้องการของประเทศไทยคือการได้รับความช่วยเหลือและการถ่ายทอดองค์ความรู้และเทคโนโลยีทางการแพทย์ โดยมีการกำหนดกรอบการประเมินผลงานซึ่งกำหนดตัวชี้วัดโดยบุคลากรทางการแพทย์ของทั้งสองฝ่าย จึงกล่าวได้ว่า โครงการ TACHIN และ LTACHIN มีการบริหารที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ของทั้งสองฝ่ายอย่างแท้จริง

(5) การตรวจสอบได้ของทั้งผู้ให้และผู้รับ (mutual accountability)

ทั้ง AusAID และศูนย์วิจัยโรคเอดส์ สภากาชาดไทย ต่างถือว่าการตรวจสอบได้ (Accountabilities) และความโปร่งใสของการใช้ทรัพยากร เป็นเรื่องที่มีความสำคัญที่จะต้องสร้างร่วมกัน ซึ่งสิ่งนี้จะเป็นเครื่องช่วยอย่างสำคัญที่จะทำให้สาธารณะชนให้การสนับสนุนความร่วมมือที่เกิดขึ้น

ในส่วนของ AusAID ออสเตรเลีย ให้ความสำคัญต่อบทบาทของรัฐบาลในด้านที่เกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศและเรื่องเกี่ยวกับงบประมาณ ดังนั้นจึงมีขั้นตอนดำเนินการที่ตรวจสอบได้ทุกชั้น โดยอาศัยตัวแสดงหลายตัวที่มีบทบาทเกี่ยวข้องในการให้ความช่วยเหลือตรวจสอบกันและกัน และท้ายที่สุดยังดึงเอาประชาสังคมมาช่วยตรวจสอบในรูปของ “เวทีความร่วมมือ”

ในขณะที่ ศูนย์วิจัยโรคเอดส์ สภากาชาดไทย ก็มีระบบตรวจสอบภายในของตนเอง และในส่วนของ โครงการ TACHIN และ LTACHIN ยังมีการดำเนินการตรวจสอบร่วมกับ ศูนย์อัลเบียนสตรีท อย่างสม่ำเสมอ จึงกล่าวได้ว่ามีความน่าเชื่อถือและตรวจสอบได้เช่นเดียวกัน

สรุปแล้ว จากการพิจารณาตามกรอบแนวคิดเรื่อง “ประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือ” (Aid Effectiveness) ของ “ปฏิญญาปารีสว่าด้วยประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือ” (Paris Declaration on Aid Effectiveness) จะพบว่าวิธีการให้ความช่วยเหลือของ AusAID ที่ให้แก่ประเทศไทยในโครงการ TACHIN และ LTACHIN เป็นวิธีการให้ความช่วยเหลือที่มีประสิทธิผล

บทที่ 7

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

การวิเคราะห์ตามหลักประสิทธิผลของนโยบายความช่วยเหลือ (aid effectiveness)

ประสิทธิผลของนโยบายความช่วยเหลือ (aid effectiveness) เป็นสิ่งที่ได้รับความสนใจมากที่สุดในการประชาคมความช่วยเหลือระหว่างประเทศ แม้ว่าการประเมินประสิทธิผลหรือความสำเร็จอาจเป็นสิ่งที่ประเมินได้ยากเพราะนโยบายความช่วยเหลือระหว่างประเทศส่วนใหญ่ไม่ได้เกิดจากแรงจูงใจในการช่วยเหลือโดยไม่หวังผลตอบแทน (altruism) เพียงอย่างเดียว แต่มักมีจุดประสงค์อื่นๆ ประกอบ เช่น การแสวงหาพันธมิตร หรือเป็นเครื่องมือในการอุดหนุนสินค้าและบริการของบริษัทภายในประเทศของตนโดยระบายออกไปยังประเทศยากจนซึ่งสนองตอบผลประโยชน์ของผู้ให้เป็นหลัก จนบางครั้งถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นนโยบายแบบจักรวรรดินิยมใหม่ (neocolonialism)¹

ดังนั้น เพื่อลดข้อวิจารณ์ดังกล่าว ประสิทธิผลของความช่วยเหลือจึงอยู่ที่ความสมดุลระหว่างผลประโยชน์ของผู้ให้และผู้รับ ซึ่งในปัจจุบันประชาคมความช่วยเหลือระหว่างประเทศมี Paris Declaration on Aid Effectiveness เป็นกรอบในการให้ความช่วยเหลือที่ประเทศผู้ให้ต้องคำนึงถึงหลักการ 5 ประการ อันได้แก่ ความสอดคล้องกับนโยบายของประเทศผู้รับ (alignment) การประสานงานและเอกภาพของการให้ความช่วยเหลือ (harmonization) การบริหารจัดการที่มุ่งเน้นผลลัพธ์ (managing for results) ความเป็นเจ้าของของประเทศผู้รับ (ownership) และความรับผิดชอบร่วมกันของทั้งผู้ให้และผู้รับ (mutual accountability) ซึ่งการศึกษาในที่นี้ได้แสดงให้เห็นถึงเงื่อนไขสำคัญของความช่วยเหลือที่ประสบผลเป็นที่อาจนำมาเป็นบทเรียนในการดำเนินนโยบายความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศของไทยได้ กล่าวคือ

1. ความช่วยเหลือที่สอดคล้องกับนโยบายของผู้รับ (alignment)

1.1) ความช่วยเหลือระหว่างประเทศที่จะประสบความสำเร็จนั้นไม่สามารถเป็นกระบวนการที่มาจากการชี้แนะของภายนอกโดยปราศจากปฏิสัมพันธ์กับท้องถิ่นหรือผู้รับความช่วยเหลือได้ การให้ความช่วยเหลือของออสเตรเลียในด้านโรคเอดส์สอดคล้องกับความจำเป็นของประเทศไทยที่ประสบปัญหานี้มายาวนานจนมีการพัฒนาระบบสาธารณสุขที่ก้าวหน้าขึ้นมาเป็นลำดับ และปัจจุบันได้ขยายไปสู่การให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งนอกจากจะเป็นการ

¹ S.K.B. Asante, "International Assistance and International Capitalism: Supportive or Counterproductive?", in Gwendolyn Carter and Patrick O'Meara (eds) *African Independence: The First Twenty-Five Years*, 1985; Bloomington, Indiana, USA; Indiana University Press. p. 249.

ช่วยแก้ปัญหาที่ไทยมีประสบการณ์แล้ว ยังเท่ากับช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในประเทศเพื่อนบ้านที่จะส่งเสริมผลประโยชน์ระยะยาวของไทยทั้งด้านการป้องกันโรคติดต่อข้ามแดน การติดต่อค้าขาย และความไว้วางใจกัน อันนำไปตามหลักความสอดคล้องกับนโยบายของประเทศผู้รับ

1.2) สภาพปัญหาของผู้รับแต่ละประเทศแตกต่างกันทั้งในด้านระบบการเมือง การบริหารราชการ การเงินการคลัง การจัดซื้อจัดจ้าง หรือแม้แต่กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ไทยควรอาศัยคลังความรู้ (Think Tank) จากผู้เชี่ยวชาญทั้งนักวิชาการ นักธุรกิจ หรือบุคคลที่มีความสนใจและติดต่อกับประเทศนั้นมาอย่างต่อเนื่องมาประกอบการกำหนดนโยบายการให้ความช่วยเหลือในแต่ละประเทศ (country program) เพื่อให้โครงการประสบผลสำเร็จมากที่สุด หรือมีแนวทางในการแก้ปัญหาไว้ล่วงหน้า ดังนั้น รัฐบาลควรศึกษานโยบายและความต้องการของประเทศผู้รับว่ามีลำดับความสำคัญอย่างไร ความช่วยเหลือในด้านใดที่ผู้รับต้องการอย่างเร่งด่วน เพื่อให้ประเทศผู้รับเล็งเห็นถึงความจริงใจ และการมีผลประโยชน์ร่วมกันอย่างแท้จริง เป็นการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีของไทยมากกว่าการพิจารณาจากความต้องการของผู้ให้แต่ฝ่ายเดียว เช่น ความช่วยเหลือด้านโรคเอดส์ที่ไทยได้รับจากออสเตรเลียซึ่งเป็นปัญหาในสังคมไทยมายาวนาน เป็นต้น

2. การประสานงานอย่างใกล้ชิดระหว่างหน่วยงานผู้ให้ความช่วยเหลือ (harmonization)

2.1) ในกรณีของออสเตรเลีย รัฐบาลได้จัดตั้ง สำนักงานประสิทธิผลการพัฒนา (Office of Development Effectiveness: ODE) ขึ้นภายใต้การกำกับดูแลของ คณะกรรมการอำนวยการประสิทธิผลการพัฒนา (Development Effectiveness Steering Committee: DESC) เพื่อเป็นองค์กรในการประสานนโยบายและทิศทางการให้ความช่วยเหลือของหน่วยงานต่างๆ ของออสเตรเลียทั้งหมด ถือเป็นการประสานนโยบายความช่วยเหลือ (harmonization of aid) ให้เกิดเอกภาพ โดยรายงานประจำปีฉบับแรก ของ ODE (Annual Review of Development Effectiveness) ในปี 2008 ได้กำหนดให้มีการประเมินผลการดำเนินโครงการความช่วยเหลือของแต่ละหน่วยงาน รวมทั้ง AusAID ซึ่งจะพิจารณาจากเกณฑ์หลัก 4 ประการคือ²

- ก) ความสอดคล้องกับนโยบายหรือการจัดลำดับความสำคัญของงบประมาณ
- ข) ความสอดคล้องกับผลประโยชน์โดยรวมของรัฐบาล
- ค) ความสอดคล้องระหว่างโครงการต่างหน่วยงาน
- ง) ความสอดคล้องกับวิธีการประเมินผลรูปแบบใหม่ๆ

² AusAID, "Monitoring the effectiveness of the Australian aid program,"

กล่าวได้ว่า เกณฑ์การประเมินผลข้างต้นเป็นตัวกำกับให้นโยบายความช่วยเหลือโดยรวมของประเทศผู้ให้บรรลุผลและเกิดประสิทธิภาพสูงสุด สามารถตอบคำถามแก่ประชาชนผู้เสียภาษีได้อย่างชัดเจนและช่วยลดความซ้ำซ้อนในการดำเนินนโยบายความช่วยเหลือได้

2.2) จากกรณีตัวอย่างของ AusAID ซึ่งตั้งขึ้นจากการรวบรวมภารกิจของหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับความช่วยเหลือของออสเตรเลียเข้าด้วยกัน รัฐบาลไทยอาจจัดตั้งองค์กรความช่วยเหลือที่มีเอกภาพมากขึ้นเพื่อลดความซ้ำซ้อน และเพิ่มบูรณาการให้แก่ นโยบายความช่วยเหลือที่ควรมีเป้าหมายเดียวกันแม้จะมีการดำเนินการในหลากหลายสาขา จากปัจจุบันที่กระจัดกระจายอยู่ในหลายหน่วยงาน อาทิ สำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ (TICA) ของกระทรวงการต่างประเทศ สำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน (สพพ.) ของกระทรวงการคลัง และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ตลอดจนหน่วยงานในสังกัดกระทรวง ทบวง กรมอื่นๆ ที่ให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศ โดยเฉพาะกับประเทศเพื่อนบ้าน

หน่วยงานที่ตั้งขึ้นอาจใช้การควบรวมกับหน่วยงานเดิม เช่น TICA หรือตั้งเป็นหน่วยงานกลางแห่งใหม่ในลักษณะองค์กรอิสระในกำกับของสำนักนายกรัฐมนตรี การจัดให้มีหน่วยงานกลางนี้มีบทเรียนสำคัญจากออสเตรเลียคืออาจช่วยลดการวิพากษ์วิจารณ์ว่านโยบายความช่วยเหลือมีลักษณะทางการเมืองสูงและเป็นเพียงส่วนหนึ่งของนโยบายต่างประเทศ ขณะเดียวกันก็อาจหลีกเลี่ยงปัญหา “การหวงงาน” ระหว่างหน่วยงานราชการไทยที่อาจไม่ต้องการถูกควบรวมกับกระทรวงอื่นๆ ทั้งนี้ องค์กรที่ตั้งขึ้นอาจมีพนักงานประจำเทียบเท่าระดับอธิบดีเป็นผู้รับผิดชอบงานบริหารทั่วไปขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งในฝ่ายการเมือง และมีคณะกรรมการนโยบายความช่วยเหลือต่างประเทศชุดหนึ่งเป็นผู้กำกับดูแลในด้านนโยบาย

2.3) นอกจากคณะกรรมการภาครัฐที่ไทยมีอยู่แล้ว เช่น คณะกรรมการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน ภาครัฐควรยอมรับบทบาทของภาคเอกชนมากขึ้นในการร่วมเป็นประชาคมในการกำหนดนโยบาย การดำเนินนโยบาย และการประเมินผลนโยบาย โดยการตั้งกรรมการร่วมระหว่างรัฐ-เอกชน เช่น ในกรณีของออสเตรเลียที่มี “สภาที่ปรึกษาด้านความช่วยเหลือ” (Aid Advisory Council) อันประกอบด้วยนักการเมือง ข้าราชการ นักวิชาการ นักธุรกิจ และตัวแทนองค์กรพัฒนาเอกชนต่างๆ ที่มีสภาการพัฒนาระหว่างประเทศแห่งออสเตรเลีย (Australian Council for International Development: ACFID) เป็นสถาบันสูงสุดขององค์กรภาคเอกชนในออสเตรเลียที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการพัฒนาระหว่างประเทศ เป็นต้น

2.4) การประสานงานความช่วยเหลือมิได้จำกัดอยู่เฉพาะระดับภายในประเทศเท่านั้น ประสบการณ์ที่ยาวนานทำให้ไทยควรรักษาบทบาทการเป็นคนกลางในการประสานงานกับหุ้นส่วน (partners) เพื่อการพัฒนาหรือผู้ให้รายอื่นๆ อาทิ ญี่ปุ่น สหรัฐฯ โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) กลุ่มธนาคารโลก (World Bank Group) ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) รวมถึงออสเตรเลีย ที่สามารถใช้ไทยเป็นผู้ส่งผ่านความช่วยเหลือแก่ประเทศผู้รับต่อไป ซึ่งบทบาทดังกล่าวนอกจากช่วยลดภาระทางงบประมาณของไทยแล้วยังนับว่าเป็นการพัฒนาบุคลากรและเพิ่มทักษะการเรียนรู้ในการให้ความช่วยเหลือ ตลอดจนเป็นเสมือนการที่ไทยยังได้รับความช่วยเหลือในทางอ้อมด้วย

3. วิธีการบริหารความช่วยเหลือที่มุ่งเน้นผลลัพธ์ (managing for results)

3.1) การศึกษาด้านการพัฒนาจำนวนมากชี้ให้เห็นว่ารูปแบบที่ประสบผลสำเร็จมากที่สุดคือการให้ภาคเอกชนเป็นผู้นำในการนำความช่วยเหลือไปใช้ให้เกิดผล โดยมีรัฐเป็นผู้สนับสนุนด้านกรอบการบริหารจัดการและโครงสร้างพื้นฐาน เนื่องจากช่วยลดขั้นตอนที่ยุงยากซับซ้อนในระบบราชการและลดภาระในการบริหารจัดการของภาครัฐซึ่งมีภารกิจมากมายต้องรับผิดชอบ³ การใช้หน่วยงานผู้เชี่ยวชาญด้านโรคเอดส์โดยเฉพาะเป็นตัวเชื่อมประสานในการให้ความช่วยเหลือและการประเมินผลโครงการดังที่ AusAID ใช้ในการให้ความช่วยเหลือในโครงการด้านสาธารณสุขต่อไทย นับเป็นตัวอย่างที่ดีเนื่องจากผู้ปฏิบัติงานจะมีความรู้และทัศนคติที่ใกล้เคียงกัน ทำให้เข้าใจรายละเอียดทางวิชาการเฉพาะทางได้อย่างถ่องแท้ ช่วยลดปัญหาในการประสานงาน จำกัดต้นทุนในการพัฒนาบุคลากรใหม่ ซึ่งช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานโดยรวม

การให้ความช่วยเหลือผ่านองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) ของผู้ให้ เช่น ศูนย์อัลเบียนสตรีทเพื่อให้นำไปทำการให้ความช่วยเหลือแก่ NGO ของประเทศผู้รับ เช่น สภากาชาดไทย มีประโยชน์ต่อรัฐบาลออสเตรเลียในการที่ไม่ต้องเป็นผู้ดำเนินการด้วยตนเอง ซึ่งจะทำให้สิ้นเปลืองทั้งงบประมาณและกำลังของบุคลากรของรัฐ ขณะที่การสนับสนุนผ่านการเป็นหุ้นส่วนกับองค์กรพัฒนาเอกชนของเนเธอร์แลนด์เพื่อให้ความช่วยเหลือประเทศที่สาม โดยอิงกรอบความร่วมมือขององค์กรความร่วมมือแห่งภูมิภาค คือ ASEAN ทำให้รัฐบาลออสเตรเลียไม่ต้องแบกรับภาระในการเป็นผู้ให้ตามลำพัง และได้รับความไว้วางใจจากประเทศในกลุ่มอาเซียนมากขึ้น

ดังนั้น รัฐบาลควรส่งเสริมและอำนวยความสะดวกให้แก่องค์กรภาคเอกชนในการมีส่วนร่วมในโครงการความช่วยเหลือ เพื่อดึงภาคส่วนที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านต่างๆ ให้เข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้ประสานแสวงมอบคุณความช่วยเหลือแก่ประเทศผู้รับ เช่น สภากาชาดไทย ในการให้ความ

³ Ian Goldin, and Kenneth Reinert, **Globalization for Development: Trade, Finance, Aid, Migration and Policy** (New York: the World Bank and Palgrave Macmillan, 2007), p.131.

ช่วยเหลือประเทศเพื่อนบ้านด้านการสาธารณสุข รวมทั้งใช้รูปแบบ“เวทีความร่วมมือ” (Consortium) ที่ประกอบด้วยผู้แทนจากองค์การภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) ที่มีความเชี่ยวชาญในแต่ละด้านเพื่อพิจารณาการให้ความช่วยเหลือที่ต้องใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง เช่น ความช่วยเหลือด้านโรคเอดส์ เป็นต้น

3.2) ในด้านการบริหารจัดการระดับองค์กรควรมีคณะกรรมการร่วมข้ามสายงาน (cross-function) เพื่อการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และตรวจสอบถ่วงดุลเช่นเดียวกับกรณีของ AusAID อาทิ คณะกรรมการทรัพยากร (Resources Committee) มีหน้าที่จัดสรรการใช้ทรัพยากรทั้งการเงิน บุคลากร และวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ คณะกรรมการบรรจุแต่งตั้ง (Placement Committee) เป็นผู้ให้คำแนะนำในการแต่งตั้งโยกย้ายบุคลากรตำแหน่งต่างๆ ทั้งในและต่างประเทศ หรือคณะกรรมการจัดการความรู้และข้อมูลข่าวสาร (Information and Knowledge Management Committee) ที่มีบทบาทในการสนับสนุนการจัดการข่าวสารความรู้ในการดำเนินโครงการความช่วยเหลือต่างๆ หรือการจัดตั้งกลุ่มงานรายสาขา (thematic groups) เพื่อให้บุคลากรจากหน่วยงานต่างๆ ที่ทำงานเชื่อมโยงกันได้แลกเปลี่ยนเรียนรู้การทำงานของกันและกัน เพื่อลดความรู้สึกละเลยงานตามฝ่าย (departmentation) มากเกินไปจนละเลยเป้าหมายรวมขององค์กร นอกจากนี้ ควรจัดตั้งหน่วยประสานงานตามสถานทูตหรือสถานกงสุลไทยในต่างประเทศ โดยเฉพาะในพื้นที่เป้าหมาย เช่น ประเทศเพื่อนบ้านต่างๆ เพื่อเพิ่มการสื่อสาร กระจายอำนาจและทรัพยากรบางส่วนให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

3.3) ในด้านการบริหารบุคลากร ควรมีการกำหนดบทบาทของเจ้าหน้าที่ด้านความช่วยเหลือให้ชัดเจน พัฒนาทักษะความเป็นนักบริหารโครงการ (project manager) และนักการทูตไป (diplomat) พร้อมๆ กัน ตลอดจนมีการพัฒนาบุคลากรหรืออาสาสมัครรุ่นใหม่เพื่อเรียนรู้ทักษะในการให้ความช่วยเหลือและความเข้าใจการพัฒนาของไทยและประเทศเพื่อนบ้าน หรืออาจใช้การจัดจ้างพนักงานจากภายนอก (contracting out) เพื่อลดภาระและจำกัดจำนวนข้าราชการประจำ ซึ่งตามรายงานประจำปี 2007-08 ของ AusAID ระบุว่า มีบุคลากรประจำเพียง 655 คนเท่านั้น นับว่าเป็นจำนวนไม่มากเมื่อเทียบกับภารกิจที่กว้างครอบคลุมทั่วโลก เพราะเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติการจำนวนมากมิใช่ข้าราชการของรัฐบาลออสเตรเลีย แต่เป็นลูกจ้างชั่วคราว หรือเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในประเทศต่างๆ

การมีบุคลากรจำนวนมากประกอบด้วยผู้คนหลายสาขาวิชาชีพและขอบเขตการปฏิบัติงานที่กว้างขวาง จำเป็นต้องอาศัยระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ และการตัดสินใจที่เป็นระบบจึงต้องการความเป็นทางการในลักษณะของเอกสารแผนงาน ยุทธศาสตร์ และคู่มือปฏิบัติงานต่างๆ เพื่อสร้างความเข้าใจที่ตรงกัน ทำให้เกิดมาตรฐานในการทำงาน สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลในภาพรวม และ

เกิดความชัดเจนในการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายเดียวกันทั้งองค์กร ไม่ว่าจะอยู่ภายในหรือต่างประเทศก็ตาม

4. ความเป็นเจ้าของ (ownership) และความรับผิดชอบร่วมกันของทั้งผู้ให้และผู้รับ (mutual accountability)

4.1) นโยบายที่ชัดเจนและการมีส่วนร่วมของผู้รับความช่วยเหลือเป็นเงื่อนไขสำคัญอีกประการในการบรรลุผลของความช่วยเหลือ ประเทศผู้รับความช่วยเหลือควรเป็นผู้มีบทบาทหลักในการกำหนดนโยบายและการนำความช่วยเหลือที่ได้รับไปใช้ประโยชน์ ซึ่งประเทศผู้ให้ควรรับผิดชอบในการสนับสนุนให้ผู้รับมีศักยภาพดังกล่าวอันจะส่งผลให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน ทั้งนี้ ความช่วยเหลือระหว่างประเทศไม่สามารถประสบความสำเร็จได้หากรัฐบาลของประเทศผู้รับไม่มีนโยบายที่ชัดเจนในการพัฒนา หรือต้องส่งมอบความช่วยเหลือผ่านรัฐบาลที่ไม่โปร่งใสและไร้ประสิทธิภาพอันจะทำให้ความช่วยเหลือไปไม่ถึงผู้ที่ต้องการอย่างแท้จริง อีกทั้ง หน่วยงานความช่วยเหลือระหว่างประเทศ (aid agencies) มักจะรับผิดชอบต่อประเทศผู้ให้ (donors) มากกว่าผู้รับ (receivers) หน่วยงานดังกล่าวจึงอาจสนใจการสร้างผลงานในเชิงปริมาณมากกว่าคุณภาพ และภาพลักษณ์ที่ดีต่อหน้าสื่อมวลชนมากกว่าการหาทางเลือกที่ดีที่สุดและมีความเป็นไปได้แก่ประเทศผู้รับความช่วยเหลือ

4.2) รัฐบาลควรมีการกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนงานด้านความช่วยเหลือต่างประเทศที่ชัดเจน รวมทั้งจัดลำดับความสำคัญให้แก่พื้นที่หรือประเด็นที่เป้าหมายของไทยโดยรัฐบาลควรให้ความสำคัญกับความช่วยเหลือเพื่อยกระดับศักยภาพในการพัฒนาของประเทศเพื่อนบ้านด้วยการผสมผสานความช่วยเหลือทั้งด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ทักษะความรู้ และวิธีการทำงาน (soft aid) กับความช่วยเหลือด้านโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพ (hard aid) ซึ่งจะก่อให้เกิดผลประโยชน์ระยะยาวทั้งต่อผู้ให้และผู้รับความช่วยเหลือ โดยที่ผู้รับสามารถรับผิดชอบต่อโครงการพัฒนาได้ในระดับหนึ่ง อันอาจช่วยลดภาระการพึ่งพิงความช่วยเหลือ แก้ปัญหาผู้อพยพ และปัญหาข้ามพรมแดนอื่นๆ ที่จะตามมา เช่น การค้ามนุษย์ โรคระบาด อาชญากรรม ไปจนถึงภัยทางความมั่นคง อีกทั้งโครงการเหล่านี้จะเป็นส่วนเติมเต็ม (complementary) ให้แก่กรอบความร่วมมืออื่นๆ ที่มีอยู่เดิม เช่น โครงการพัฒนาเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง (GMS) หรือกรอบยุทธศาสตร์ความร่วมมืออ่าวไทย-อินโดจีน (ACMECS) ที่แต่ละประเทศยังมีความพร้อมในการพัฒนาไม่เท่าเทียมกัน เป็นต้น

4.3) การจัดทำยุทธศาสตร์ แผนงาน รายงานประจำปี การประเมินผลโครงการ ฯลฯ ควรให้ประเทศผู้รับมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย โดยปกติ AusAID จะมีการประเมินผลการดำเนินงาน

ที่ค่อนข้างรัดกุม โดยเฉพาะโครงการที่มีมูลค่าตั้งแต่ 3 ล้านบาทขึ้นไป นับแต่การประเมินผลการดำเนินงานประจำปี (Annual performance reporting) การรวบรวมข้อมูลสำหรับระบบรายงานคุณภาพความช่วยเหลือ (Quality Reporting System: QRS) ซึ่งจะนำไปพร้อมๆ กับการดำเนินโครงการ การประเมินผลระดับกิจกรรม (Activity level evaluations) ที่จะทำเป็นระยะๆ และนำระบบผู้ร่วมประเมิน (peer review) มาใช้เพื่อประเมินโครงการทั้งการบรรลุวัตถุประสงค์ ประสิทธิภาพ ผลกระทบข้างเคียง ไปถึงการส่งเสริมด้านเพศสภาพ (gender equality)

การจัดทำข้อมูลเหล่านี้ ไม่อาจดำเนินไปโดยฝ่ายผู้ให้เท่านั้นแต่ต้องให้ผู้รับมีส่วนร่วมด้วย จึงจะได้ข้อมูลที่สะท้อนความต้องการของทั้งสองฝ่ายมากที่สุด เกิดความรู้สึกร่วมเป็นเจ้าของ มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ตลอดจนแสดงถึงความโปร่งใสจากการตรวจสอบซึ่งกันและกัน อย่างไรก็ตาม ผู้ให้ต้องคำนึงถึงศักยภาพในการจัดการ เงื่อนไขทางการเมือง และต้นทุนที่ผู้รับต้องใช้ในการจัดทำ ข้อมูลดังกล่าวด้วยว่าจำเป็นหรือคุ้มค่าแก่การบรรลุผลตามเป้าหมายของโครงการหรือไม่

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและปฏิบัติ

1) รัฐบาลควรมีการกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนงานด้านความช่วยเหลือต่างประเทศที่ชัดเจนและเป็นเอกภาพ ควรมีการจัดลำดับความสำคัญให้แก่พื้นที่หรือประเด็นความช่วยเหลือที่เป็นเป้าหมายของไทย โดยยึดหลักเกณฑ์สำคัญ ได้แก่

- ความต้องการและความพร้อมของประเทศผู้รับความช่วยเหลือ
- ความพร้อมทั้งด้านงบประมาณ บุคลากร และการบริหารจัดการของไทย
- ผลตอบแทนที่ประเทศไทยโดยรวมและประชาชนไทยผู้เสียภาษีจะได้รับ
- ยุทธศาสตร์ตามกรอบความร่วมมือระดับภูมิภาคต่างๆ ที่เป็นพันธกิจหลักของไทย เช่น

ความริเริ่มเพื่อการรวมตัวของอาเซียน (IAI) ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิระวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง (ACMECS) และความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (GMS) เป็นต้น

- ทิศทางการพัฒนาของโลกและนโยบายความช่วยเหลือระหว่างประเทศ โดยเฉพาะที่เป็นหุ้นส่วนการพัฒนา (development partners) ของไทย เช่น โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) กลุ่มธนาคารโลก (World Bank Group) ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) ญี่ปุ่น สหราชอาณาจักร ออสเตรเลีย ฯลฯ

2) เพื่อให้เกิดบูรณาการและการมีส่วนร่วมอย่างรอบด้าน ในการกำหนดนโยบายอาจจัดให้มีองค์กรที่ปรึกษาเป็นเวทีหารือระหว่างภาครัฐ ภาควิชาการ ภาคประชาสังคม และภาคธุรกิจ โดยภาครัฐเป็นผู้จัดทำร่างนโยบายแล้วนำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสถาบันนี้ ดังเช่นออสเตรเลียที่มี “สภาที่ปรึกษาด้านความช่วยเหลือ” (Aid Advisory Council) เป็นหน่วยงานสำหรับการปรึกษาหารือด้าน

นโยบายความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาระหว่างรัฐบาลกับภาคส่วนต่างๆ ในสังคมอันประกอบด้วย นักการเมือง ข้าราชการ นักวิชาการ นักธุรกิจ และตัวแทนองค์กรพัฒนาเอกชนของออสเตรเลีย องค์กรดังกล่าวนอกจากมีหน้าที่แนะนำและกลั่นกรองนโยบายความช่วยเหลือให้เกิดประโยชน์แก่ ทุกฝ่ายแล้ว การมีส่วนร่วมยังทำให้เกิดการยอมรับจากสาธารณชนผู้เสียภาษีในประเทศมากขึ้นด้วย

3) สำหรับองค์กรหลักในการดำเนินนโยบายความช่วยเหลือ จากกรณีตัวอย่างของ AusAID ที่ตั้งขึ้นจากการควบรวมภารกิจของหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับความช่วยเหลือของออสเตรเลีย นั้น รัฐบาลไทยอาจจัดตั้งองค์กรให้ความช่วยเหลือต่างประเทศที่มีเอกภาพยิ่งขึ้นเพื่อลดความ ซ้ำซ้อนและเพิ่มบูรณาการให้แก่ นโยบายความช่วยเหลือที่ควรมุ่งสู่เป้าหมายเดียวกันแม้จะมีการ ดำเนินการในหลากหลายหลายสาขา ดังปัจจุบันที่กระจัดกระจายอยู่ในหลายหน่วยงาน อาทิ สำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ (TICA) ของกระทรวงการต่างประเทศ สำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน (สพพ.) ของกระทรวงการคลัง และ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ตลอดจนหน่วยงานใน สังกัดกระทรวง ทบวง กรมอื่นๆ ที่ให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศโดยเฉพาะกับประเทศเพื่อน บ้านเช่นกัน

หน่วยงานที่ตั้งขึ้นอาจใช้การควบรวมกับหน่วยงานเดิม เช่น TICA หรือตั้งเป็นหน่วยงาน กลางแห่งใหม่ในลักษณะองค์กรอิสระในกำกับของสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อสร้างเอกภาพเชิง นโยบาย การจัดให้มีหน่วยงานกลางนี้มีบทเรียนสำคัญจากออสเตรเลียคืออาจช่วยลดการ วิพากษ์วิจารณ์ว่านโยบายความช่วยเหลือมีลักษณะทางการเมืองสูงและเป็นเพียงส่วนหนึ่งของ นโยบายต่างประเทศ ขณะเดียวกันก็อาจหลีกเลี่ยงปัญหา “การหวงงาน” ระหว่างหน่วยงานราชการไทย ที่อาจไม่ต้องการถูกควบรวมกับกระทรวงอื่นๆ ทั้งนี้ องค์กรที่ตั้งขึ้นอาจมีพนักงานประจำเทียบเท่า ระดับอธิบดีเป็นผู้รับผิดชอบงานบริหารทั่วไปขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีคน หนึ่งคนใดในฝ่ายการเมือง และมีคณะกรรมการนโยบายความช่วยเหลือต่างประเทศชุดหนึ่งเป็นผู้ กำกับดูแลในด้านนโยบาย

4) คณะกรรมการนโยบายความช่วยเหลือต่างประเทศอาจประกอบด้วยผู้แทนจากหลาย หน่วยงานที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศ อาทิ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ รวมถึงหน่วยงานที่ดูแลความร่วมมือในสาขาต่างๆ เช่น กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงศึกษาธิการ หรือแม้กระทั่งสภาความ มั่นคงแห่งชาติ และที่ปรึกษาจากฝ่ายวิชาการที่จะมีส่วนช่วยจัดลำดับความสำคัญของนโยบายที่

เกี่ยวพันกับความมั่นคงและการต่างประเทศของไทย ฯลฯ โดยมีหน้าที่กำหนดทิศทางและติดตามตรวจสอบนโยบายการให้ความช่วยเหลือ

ในกรณีของออสเตรเลียนั้น รัฐบาลได้จัดตั้ง “คณะกรรมการอำนวยการประสิทธิผลการพัฒนา” (Development Effectiveness Steering Committee: DESC) ขึ้นเพื่อเป็นองค์กรในการประสานนโยบายและทิศทางการให้ความช่วยเหลือของออสเตรเลีย โดยมีผู้อำนวยการใหญ่ของ AusAID เป็นประธาน ร่วมกับคณะกรรมการที่เป็นรองปลัดกระทรวงต่างๆ คือสำนักนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี กระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการเงินและการปฏิรูประบบบริหาร และกระทรวงการต่างประเทศและการค้า คณะกรรมการดังกล่าว แม้ไม่ใช่ผู้ดำเนินนโยบายความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศโดยตรงแต่มีบทบาทอย่างมากในการประสานนโยบายระหว่างหน่วยงานต่างๆ ให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องต้องกัน

5) นโยบายความช่วยเหลือต่างประเทศที่จะประสบความสำเร็จควรอยู่บนพื้นฐานความจริงใจและผลประโยชน์ระยะยาวมากกว่าการคาดหวังผลประโยชน์เฉพาะหน้าเช่นในทางการค้าหรือการลงทุนระยะสั้นเท่านั้น รัฐบาลควรศึกษานโยบายและความต้องการของประเทศผู้รับด้วยว่ามีการจัดลำดับความสำคัญอย่างไร ความช่วยเหลือในด้านใดที่ผู้รับต้องการอย่างเร่งด่วน เพื่อให้ประเทศผู้รับเล็งเห็นถึงความจริงใจ และการมีผลประโยชน์ร่วมกันอย่างแท้จริง เป็นการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีของไทยมากกว่าการพิจารณาจากความต้องการของผู้ให้แต่ฝ่ายเดียว เช่น ความช่วยเหลือด้านโรคเอดส์ที่ไทยได้รับจากออสเตรเลียซึ่งเป็นปัญหาในสังคมไทยมายาวนาน ทำให้โครงการส่วนใหญ่ได้รับการตอบรับเป็นอย่างดี แม้ว่าผู้ให้คือออสเตรเลียก็มีผลประโยชน์ในเรื่องนี้อยู่ด้วยเช่นกัน

6) สภาพปัญหาของผู้รับแต่ละประเทศแตกต่างกันทั้งในด้านระบบการเมือง การบริหารราชการ การเงินการคลัง การจัดซื้อจัดจ้าง หรือแม้แต่กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ประเทศไทยควรมีและอาศัยคลังความรู้ (Think Tank) จากผู้เชี่ยวชาญทั้งนักวิชาการ นักธุรกิจ หรือนักธุรกิจที่มีความสนใจและติดต่อกับประเทศนั้นๆ อย่างต่อเนื่องมาประกอบการกำหนดนโยบาย แผนงานและการดำเนินโครงการการให้ความช่วยเหลือในแต่ละประเทศ (country program) เพื่อให้โครงการมีประสิทธิภาพ ประสพผลสำเร็จมากที่สุด หรือมีแนวทางในการแก้ปัญหาไว้ล่วงหน้า ซึ่งอันที่จริงคลังความรู้เช่นนี้ก็มิได้อยู่ในประเทศไทย แต่รัฐบาลอาจยังมิได้จัดระบบหรือใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ เช่น โครงการของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) รวมถึงสถาบันวิจัยต่างๆ ทั้งในและนอกมหาวิทยาลัยที่มีการศึกษาในด้านการพัฒนา ภูมิภาคศึกษา และกิจการระหว่างประเทศ

7) รัฐบาลควรให้ความสำคัญกับความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาพื้นที่ชายแดนกับประเทศเพื่อนบ้านเป็นอันดับแรกเพราะเป็นผลประโยชน์ร่วมที่เห็นเด่นชัดที่สุด เนื่องจากไทยยังมีข้อจำกัดในการให้ความช่วยเหลือกับต่างประเทศอยู่มากจึงควรมีจุดเน้นที่เฉพาะเจาะจง และเมื่อเทียบกับออสเตรเลียไทยก็มีเป้าหมายบางประการที่คล้ายคลึงกัน โดยเฉพาะการพัฒนาเศรษฐกิจ-สังคมในประเทศเพื่อนบ้านเพื่อลดการขาดผู้อพยพและปัญหาข้ามพรมแดนอื่นๆ ที่จะตามมา เช่น การค้ามนุษย์ โรคระบาด อาชญากรรม ไปจนถึงภัยทางความมั่นคง โดยผสมผสานความช่วยเหลือด้านทรัพยากรมนุษย์ ทักษะความรู้ และวิธีการทำงาน (soft aid) เช่น การให้การศึกษาอบรมแก่บุคลากรจากประเทศเพื่อนบ้าน การปรับปรุงนโยบายและระบบกฎหมายเพื่อรองรับการพัฒนาซึ่งประเทศไทยมีศักยภาพในด้านนี้อยู่มากพอสมควร ขณะเดียวกันก็ควรเชื่อมโยงกับความช่วยเหลือด้านโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพ (hard aid) เช่น การพัฒนาเส้นทางคมนาคม โครงการการสื่อสาร การพลังงาน ฯลฯ ที่แม้ว่าจะมีต้นทุนสูงและไทยมีทรัพยากรจำกัด แต่ก็สามารถใช้ประโยชน์จากโครงการความร่วมมือระหว่างประเทศที่มีผู้สนับสนุนอื่นๆ อยู่แล้ว เช่น ความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง (GMS) ที่ ADB และญี่ปุ่นเป็นผู้สนับสนุนหลักทางการเงินและเทคนิค

8) ไทยควรรักษาทบพาทหารเป็นศูนย์กลางในการประสานงานกับหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนา (development partners) หรือผู้ให้รายอื่นๆ อาทิ ญี่ปุ่น สหรัฐฯ โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) กลุ่มธนาคารโลก (World Bank Group) ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) รวมถึงออสเตรเลีย ที่สามารถใช้ไทยเป็นผู้ส่งผ่านความช่วยเหลือแก่ประเทศผู้รับต่อไป ดังที่ออสเตรเลียเล็งเห็นศักยภาพโดยการใช้ไทยเป็นฐานส่งผ่านความช่วยเหลือด้านโรคเอดส์ที่ขยายไปสู่ประเทศลาวในโครงการ LTACHIN เป็นต้น บทบาทดังกล่าวนอกจากช่วยลดภาระทางงบประมาณของไทยแล้วยังนับว่าเป็นการพัฒนาบุคลากรและเพิ่มทักษะการเรียนรู้ในการให้ความช่วยเหลือโดยการดำเนินโครงการและได้เข้าไปปฏิบัติงานในต่างประเทศ ตลอดจนเป็นเสมือนการที่ไทยยังคงได้รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศในทางอ้อมด้วย

9) วิธีการในการให้ความช่วยเหลือนั้นมีความหลากหลาย รัฐบาลไทยควรเลือกใช้วิธีการที่เหมาะสมตามสภาพเงื่อนไขของแต่ละประเทศ และแต่ละโครงการ อาทิ โครงการที่ให้ผ่านรัฐบาลผู้รับต้องคำนึงถึงความพร้อมทั้งด้านบุคลากร การบริหารจัดการ รวมถึงเสถียรภาพทางการเมืองในประเทศผู้รับ โครงการที่ใช้ความรู้เฉพาะทางค่อนข้างมาก เช่น ทางแพทย์ ควรใช้วิธีการเป็นหุ้นส่วนกับหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษ ส่วนโครงการที่ให้ผ่าน NGO มักเหมาะสมกับการให้บริการโดยตรงแก่ผู้ด้อยโอกาส เช่น บริการทางสาธารณสุข และโครงการนำร่องต่างๆ ที่รัฐมีความเสี่ยงในการดำเนินการเอง ขณะที่การให้ผ่านหน่วยงานพหุภาคีช่วยลดภาระในการดำเนินงานและการติดตามประเมินโครงการ ทั้งยังลดความไม่ไว้วางใจของประเทศเพื่อน

บ้าน แต่ในด้านผู้ให้ก็อาจจะเห็นผลตอบแทนไม่ชัดเจนและควบคุมแนวทางการดำเนินงานได้ไม่มากเมื่อเทียบกับวิธีการอื่นๆ

10) รัฐบาลควรยอมรับและส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการความช่วยเหลือ เนื่องด้วยเหตุผลหลายประการ กล่าวคือ ในด้านของภาครัฐ ถือเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนตามหลักการพัฒนาสากล เป็นการระดมทรัพยากรทั้งด้านเงินทุน บุคลากร ความรู้ความชำนาญ สร้างเครือข่ายความร่วมมือเพื่อลดภาระของรัฐและเพิ่มประสิทธิภาพของความช่วยเหลือ ตลอดจนเป็นการแสดงถึงความสำคัญของการให้ความช่วยเหลือต่างประเทศที่เป็นผลประโยชน์โดยตรงของประชาชน ส่วนภาคธุรกิจนั้นก็เล็งเห็นผลประโยชน์จากการได้รับสัญญาการจัดซื้อจัดจ้างต่างๆ จากโครงการความช่วยเหลือของรัฐบาล การแสวงหาโอกาสจากตลาดใหม่ๆ การสำรวจและเข้าถึงแหล่งทรัพยากรธรรมชาติและแรงงาน โดยอาศัยการนำของภาครัฐ ตลอดจนการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีของบริษัท อย่างไรก็ตาม รัฐมีหน้าที่กำกับดูแลมิให้ภาคธุรกิจใช้นโยบายความช่วยเหลือเป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลกำไรโดยขาดความรับผิดชอบต่อสังคมโดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อประเทศผู้รับ เพราะจะเป็นการบั่นทอนผลประโยชน์และภาพลักษณ์ของประเทศผู้ให้ในระยะยาวซึ่งจะยากแก่การแก้ไขฟื้นฟูให้กลับมามีเดิม

11) สำหรับการให้ความช่วยเหลือที่จำเป็นต้องใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง การใช้รูปแบบ“เวทีความร่วมมือ” (Consortium) ระหว่าง AusAID กับองค์กรภาครัฐอื่นๆ และองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) ที่มีความเชี่ยวชาญในแต่ละด้าน เช่น ความช่วยเหลือด้านโรคเอดส์ ถือเป็นแนวทางที่มีประโยชน์มากเพราะในการพิจารณารายละเอียดโครงการโดยผู้เชี่ยวชาญจะทำให้เกิดความรอบคอบและเข้าใจรายละเอียดได้ดีกว่านักการเมืองและข้าราชการทั่วไป อย่างไรก็ตามวิธีการนี้มีข้อด้อยเช่นกัน เพราะทำให้ขั้นตอนในการให้ความช่วยเหลือซับซ้อน กินเวลายาวนานมากขึ้น นอกจากนี้การพิจารณาเลือกหน่วยงานหรือองค์กรที่จะมาเป็นสมาชิกของ “เวทีความร่วมมือ” ยังเป็นเรื่องละเอียดอ่อนเพราะรัฐต้องให้เหตุผลแก่สาธารณชนได้ว่าเหตุใดจึงเลือกหน่วยงานหรือองค์กรกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดเข้ามาอยู่ในระบบดังกล่าว

12) การบริหารงานในองค์กรความช่วยเหลือซึ่งมีบุคลากรหลากหลายสาขาวิชาชีพทั้งนักบริหาร นักเศรษฐศาสตร์ นักการทูต นักกฎหมาย ฯลฯ ควรมีคณะกรรมการร่วมข้ามสายงาน (cross-function) เพื่อการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และตรวจสอบถ่วงดุลเช่นเดียวกับกรณีของ AusAID อาทิ คณะกรรมการทรัพยากร (Resources Committee) มีหน้าที่จัดสรรการใช้ทรัพยากรทั้งการเงิน บุคลากร และวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ คณะกรรมการบรรจุแต่งตั้ง (Placement Committee) เป็นผู้ให้คำแนะนำในการแต่งตั้งโยกย้ายบุคลากรตำแหน่งต่างๆ ทั้งในและต่างประเทศ หรือคณะกรรมการ

การจัดการความรู้และข้อมูลข่าวสาร (Information and Knowledge Management Committee) ที่มีบทบาทในการสนับสนุนการจัดการข่าวสารความรู้ในการดำเนินโครงการความช่วยเหลือต่างๆ ตลอดจนมีการใช้ระบบกลุ่มงานรายสาขา (thematic groups) ที่ประกอบด้วยข้าราชการและคณะที่ปรึกษาจำนวนหนึ่งทั้งที่สำนักงานใหญ่และในสำนักงานต่างประเทศซึ่งจะทำงานร่วมกันในการให้คำปรึกษา การประเมินผล และการพัฒนาระบบการทำงานความช่วยเหลือในแต่ละสาขา เช่น การศึกษา สาธารณสุข และสิ่งแวดล้อม เพื่อให้บุคลากรเกิดความเชี่ยวชาญในการติดตามการดำเนินนโยบาย และมีความคุ้นเคยกับการทำงานร่วมกันในการกิจที่ตนเกี่ยวข้อง

13) ในด้านบุคลากร ควรมีการกำหนดบทบาทภารกิจและสถานะของเจ้าหน้าที่ด้านความช่วยเหลือให้ชัดเจน กรณีของออสเตรเลียนั้นเจ้าหน้าที่ประจำของ AusAID มีลักษณะผสมผสานความเป็นนักบริหารโครงการ (project manager) และนักการทูต (diplomat) ไปพร้อมๆ กัน โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ที่ต้องไปปฏิบัติหน้าที่ประจำในประเทศซึ่งต้องรับผิดชอบทั้งงานความช่วยเหลือของ AusAID และภารกิจการทูตในการกำกับของเอกอัครราชทูต (Ambassador) ประจำประเทศนั้นไปพร้อมๆ กัน อย่างไรก็ดี บุคลากรในต่างประเทศของ AusAID จะมีความรับผิดชอบโดยตรงต่อต้นสังกัดของตนมากกว่าเอกอัครราชทูต เนื่องจากมี “ข้อตกลงการปฏิบัติงาน” (performance agreement) กับผู้บังคับบัญชาของตนใน AusAID ไม่ใช่เอกอัครราชทูต

14) การใช้การจัดจ้างพนักงานจากภายนอก (sub-contracting) ก็อาจช่วยลดภาระและเพิ่มประสิทธิภาพของหน่วยงาน เช่นกรณีของ AusAID ที่ในปี 2008 มีบุคลากรประจำเพียง 655 คนเท่านั้น ส่วนใหญ่ปฏิบัติงานอยู่ในประเทศ นับว่าเป็นจำนวนไม่มากเมื่อเทียบกับภารกิจที่กว้างขวางครอบคลุมทั่วโลก เพราะเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติการจำนวนมากมิใช่ข้าราชการของรัฐบาลออสเตรเลีย แต่เป็นลูกจ้างชั่วคราว หรือเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในประเทศต่างๆ รวมทั้งในบางประเทศที่มีโครงการเป็นจำนวนมาก อาจมีการจ้างนักบริหารมืออาชีพเข้ามาสนับสนุนงานบริหารทั่วไปของสำนักงาน ทั้งในด้านงานบุคคล การเงิน พัสดุ และเทคโนโลยีสารสนเทศด้วย การจำกัดจำนวนพนักงานประจำช่วยลดภาระงบประมาณในระยะยาว ทำให้การบริหารงานบุคคลมีความคล่องตัวกว่า พนักงานตามสัญญาจ้างมีความรับผิดชอบต่องานที่ชัดเจนกว่า รวมทั้งช่วยลดลำดับชั้นการบังคับบัญชา (hierarchy) ที่อาจทำให้การปฏิบัติงานล่าช้า

15) การพัฒนาบุคลากรและส่งเสริมคนรุ่นใหม่ให้เรียนรู้ทักษะในการให้ความช่วยเหลือและความเข้าใจการพัฒนาของไทยและประเทศเพื่อนบ้านเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง การให้ความช่วยเหลือมิใช่เป็นเพียงการเจรจาทางการเมืองหรือการทูตเท่านั้น แต่ต้องอาศัยความเข้าใจและไว้วางใจซึ่งกันและกันระหว่างผู้ให้กับผู้รับความช่วยเหลือด้วย ไทยควรส่งเสริมให้เยาวชนมีโอกาส

ได้เรียนรู้สภาพชีวิต เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของประเทศอื่นๆ ตลอดจนฝึกฝนทักษะในการบริหารจัดการอันจะเป็นประโยชน์ต่อโครงการความร่วมมือต่อไปในอนาคต ดังเช่นที่ออสเตรเลียมีโครงการ “ยูทูทออสเตเลียเพื่อการพัฒนา” (Australian Youth Ambassadors for Development) ที่สนับสนุนให้เยาวชนออสเตรเลียอายุระหว่าง 18 – 30 ปี ได้เป็นอาสาสมัครเข้าร่วมโครงการพัฒนาต่างๆ ทั่วเอเชียและแปซิฟิก กิจกรรมลักษณะนี้นับเป็นการสร้างการมีส่วนร่วมที่ดีและเป็นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อรองรับนโยบายการให้ความช่วยเหลือกับต่างประเทศในระยะยาว

บรรณานุกรม

สื่อสิ่งพิมพ์ / Publications

“เจาะนโยบาย "เควิน รัตด์" เมินสหรับรัฐคั่น FTA จีน-ออสเตรเลีย.” ประชาชาติธุรกิจ, 11 ธันวาคม 2007.

Alexander Downer. **Better Aid for a Better Future: Seventh Annual Report to Parliament on Australia’s Development Cooperation Program and the Government’s Response to the Committee of Review of Australia’s Overseas Aid Program.** Canberra: Australian Agency for International Development (AusAID), 18 November 1997.

Allan Gyngell, and Michael Wesley. **Making Australian Foreign Policy.** Port Melbourne: Cambridge University Press, 2003.

Australian Agency for International Development (AusAID). **AusAID Annual Report 2007 – 2008.** Canberra: AusAID, 2008.

-----, **AusAID Collective Agreement 2006 - 2009.** Canberra: AusAID, 2006.

-----, **AusAID Cooperate Plan 2006 - 2010.** Canberra: AusAID, 2008.

-----, **Global Partnership for Development: Australia's contribution to achieving the Millennium Development Goals.** Canberra: AusAID, 2005.

Australian Bureau of Statistics. “Australia Overseas Aid Programmes,” **Year Book Australia.** February, 2008.

Australian Council for International Development. **Australian Government White Paper on Australia’s Overseas Aid Program: ACFID Recommendation for the Core Group.** Canberra: Australian Council for International Development, 2005.

Committee to Review the Australian Overseas Aid Program. **One Clear Objective.** Canberra: Australian Government Publishing Service, 1997.

Commonwealth of Australia. **Budget: Australia’s International Development Assistance Program 2009-10.** Statement by Minister for Foreign Affairs and Parliamentary Secretary for International Development Assistance, 12 May 2009.

David Martin Jones. **Australian Foreign Policy in the 21st Century: the Problem of Having Special Friends.** Australian Policy Forum, 25 May 2006.

- Derek McDougall. **Australian Foreign Relations: Contemporary Perspectives**. South Melbourne: Longman, 1998.
- Dick Bryan. "Australia: Asian Outpost or Big-time Financial Dealer." In Marjorie G. Cohen, and Stephen Clarkson (editors). **Governing under Stress: Middle Powers and Challenge of Globalization**. London and New York: Zed Books, 2004.
- Duncombe Chris. **HIVNAT 10th Anniversary 1996-2006**. Search Regional HIV/AIDS Training, 8 Jan-9 Feb 2007.
- Ian Goldin, and Kenneth Reinert. **Globalization for Development: Trade, Finance, Aid, Migration and Policy**. New York: the World Bank and Palgrave Macmillan, 2007.
- Jane Caro. **Australia and the World: Healthy, Wealthy and Unwise**. Centre for Policy Development. 15 September 2005.
- Kelly, P. **The End of Certainty: Power, Politics and Business in Australia**. Sydney: Allen & Unwin, 1994.
- Kishore Mahbubani. "The Asian Challenge." **Financial Review**, 3 March 2006.
- Mark Considine. **Public Policy: A Critical Approach**. South Melbourne: Macmillan, 1994.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). **Paris Declaration on Aid Effectiveness**. Paris, 2 March 2005.
- Ralph C. Chandler and Jack C. Plano. **The Public Administration Dictionary**. New York: John Wiley & Sons, 1982.
- Rukmani Gounder, and Kunal Sen. "What Motivates Foreign Aid: A Case Study of Australia's Aid to Indonesia." **The Journal of Developing Area**, Vol. 33, spring 1999.
- Thomas David. **Does Australia have an international development assistance policy: National interest and foreign aid policy making**. Paper presented to the Second Oceanic Conference on International Studies, University of Melbourne, 5-7 July 2006.
- Wiseman, J. **Global Nation: Australia and Politics of Globalisation**. Cambridge and Melbourne: Cambridge University Press, 1998.
- United Nations Programme on HIV/AIDS (UNAIDS). **HIV-NAT: A Model for HIV-AIDS Clinical Research in Developing Countries**. Geneva: UNAIDS, 2000.

สื่ออินเทอร์เน็ต/ Internet

กระทรวงการต่างประเทศ. “เครือข่ายรัฐออสเตรเลีย.” <http://www.mfa.go.th/web/479.php?id=21>
กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ. “ประเทศออสเตรเลีย.”

http://www.dtn.go.th/vtl_upload_file//1211428139843/aus-internet-08.doc

Aid Watch. “What are Aid Priorities?.” 2nd September 2008.

<http://www.aidwatch.org.au/where-is-your-aid-money-going/what-is-aid/what-are-aid-priorities>

Australian Agency for International Development (AusAID). “About Australia's Aid Program.”

<http://www.ausaid.gov.au/makediff/default.cfm>

-----, “About Works.” <http://www.ausaid.gov.au/recruit/aboutwork.cfm>

-----, “AusAID organization.” [http://www.ausaid.gov.au/about/org.cfm /](http://www.ausaid.gov.au/about/org.cfm/)

-----, “Brief History of AusAID.” <http://www.ausaid.gov.au/about/history.cfm>

-----, “Disability in Australia's Aid Program.”

<http://www.ausaid.gov.au/keyaid/disability.cfm>

-----, “Economic Growth.” <http://www.ausaid.gov.au/keyaid/growth.cfm>

-----, “Education.” <http://www.ausaid.gov.au/keyaid/education.cfm>

-----, “Environment and climate change strategy for Australian development assistance.” <http://www.ausaid.gov.au/keyaid/envt.cfm>

-----, “Food security.” http://www.ausaid.gov.au/keyaid/food_security.cfm

-----, “Gender Equality and Development.”

<http://www.ausaid.gov.au/keyaid/gender.cfm>

-----, “Governance.” <http://www.ausaid.gov.au/keyaid/gover.cfm>

-----, “Health, HIV/AIDS & Pandemics.”

<http://www.ausaid.gov.au/keyaid/health.cfm>

-----, “Human Rights & Australia's aid program.”

<http://www.ausaid.gov.au/keyaid/humanrights.cfm>

-----, “Infrastructure.” <http://www.ausaid.gov.au/keyaid/infra.cfm>

-----, “Regional Stability & Cooperation.”

<http://www.ausaid.gov.au/keyaid/stability.cfm>

-----, “Rural Development.” <http://www.ausaid.gov.au/keyaid/rural.cfm>

-----, “Draft Water, Sanitation and Hygiene Strategy.”

<http://www.ausaid.gov.au/keyaid/water.cfm>

Australian Bureau of Statistics. “A Short History of Australian Aid.”

<http://www.abs.gov.au/Ausstats/ABS%40.nsf/94713ad445ff1425ca25682000192af2/a30a0205261abecca2569de00200135!OpenDocument>

Australian Council for International Development. “Facts and Figures.”

<http://www.acfid.asn.au/resources/facts-and-figures>

Australian Policy Online. “Foreign Aid: Good people, bad systems.” 8/11/2006,

http://www.apo.org.au/webboard/comment_results.shtml?filename_num=114579

Business for Millennium Development. “Why Engage.” <http://b4md.com.au/why.asp>

Department of Foreign Affairs and Trade. “Australia and the United Nations.”

http://www.dfat.gov.au/facts/australia_and_un.html

Department of Foreign Affairs and Trade. “Australia and ASEAN.”

<http://www.dfat.gov.au/facts/asean.html>

HIV Netherlands Australia Thailand Research Collaboration, The. “About HIVNAT.”

<http://www.hivnat.org/AboutHivnat.html>

Jane Caro. “Australia and the World: Healthy, Wealthy and Unwise.” Centre for Policy

Development, 15 September 2005. <http://cpd.org.au/article/australia-and-world%3A-healthy%2C-wealthy-and-unwise>

Ravi Tomar. “The Future of Australia's Overseas Aid Program: Government Response to the Simons Report.” Parliament of Australia, April 1998.

<http://www.aph.gov.au/library/pubs/rn/1997-98/98rn40.htm>

Rodolfo Serverino. “Australia and the Southeast Asian Treaty.” Centre for Policy Development,

9th August 2005. <http://cpd.org.au/article/australia-and-southeast-asian-treaty>

การสัมภาษณ์

สัมภาษณ์ แพทย์ พยาบาล และบุคลากร ของคลินิกนิรนาม ศูนย์วิจัยโรคเอดส์ สภากาชาดไทย,
20 สิงหาคม 2552

สัมภาษณ์ ศ.นพ.ดร.ประพันธ์ ภาณุภาค, ผู้อำนวยการศูนย์วิจัยโรคเอดส์ สภากาชาดไทย,
25 พฤษภาคม พ.ศ. 2552

สัมภาษณ์ สุภาพร เพ็งโนยาง, พญบาลโภชนาการ ประจำโครงการ TACHIN และ LTACHIN,
26 มิถุนายน 2552.

สัมภาษณ์ผู้ให้บริการ 10 รายของคลินิกนิรนาม ศูนย์วิจัยโรคเอดส์ สภากาชาดไทย , 20 สิงหาคม
2552

สัมภาษณ์ Mr. Philippe Allen, อัครราชทูตที่ปรึกษา (Minister Councillor), สำนักงานภูมิภาค
แม่น้ำโขง (Mekong and Regional Office) ของ AusAID, สถานเอกอัครราชทูตออสเตรเลีย
ประจำประเทศไทย, 28 พฤษภาคม 2552.

สัมภาษณ์ Mr. Simon Sadler, TACHIN Project Coordinator, Nutrition Development Division,
Albion Street Centre, 26 มิถุนายน 2552.

ภาคผนวก

ตารางเปรียบเทียบวัตถุประสงค์ กิจกรรมที่วางแผนไว้ และกิจกรรมที่ดำเนินการมาและผลที่ได้รับ

เดือนที่	วัตถุประสงค์	กิจกรรมหลัก	กิจกรรมรอง	กิจกรรมที่ดำเนินการมา	ผลที่ได้รับ
1 - 3	1. เพื่อศึกษาการจัดองค์กรนโยบาย	1.1 รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการจัดองค์กร นโยบาย	1.1.1 รวบรวมข้อมูลเชิงเอกสารในประเทศไทย	รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการจัดองค์กร นโยบาย	ได้ข้อมูลเกี่ยวกับการจัดองค์กร
1-3	ยุทธศาสตร์ และกระบวนการให้ความช่วยเหลือของ AusAID รวมทั้งศึกษาถึง	ยุทธศาสตร์ และกระบวนการให้ความช่วยเหลือของ AusAID ผ่านโครงการ	1.1.2 รวบรวมข้อมูลจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ของรัฐบาลออสเตรเลีย	ยุทธศาสตร์ และกระบวนการให้ความช่วยเหลือของ AusAID	ยุทธศาสตร์ และกระบวนการให้ความช่วยเหลือของ AusAID ผ่านโครงการ
2-3	ภาพรวมของการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศของออสเตรเลีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งความช่วยเหลือที่ให้กับประเทศไทย โดยศึกษาผ่านโครงการ TACHIN และ HIVNAT เพื่อหาข้อดีและข้อด้อยของการจัดองค์กรของ AusAID	TACHIN และ HIVNAT เพื่อหาข้อดีและข้อด้อยของการจัดองค์กรของ AusAID	1.1.3 รวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์	ผ่านโครงการ TACHIN และ HIVNAT เพื่อหาข้อดีและข้อด้อยของการจัดองค์กรของ AusAID จากข้อมูลเชิงเอกสารในประเทศไทย รวบรวมข้อมูลจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ของรัฐบาลออสเตรเลีย <u>ไม่มีการสัมภาษณ์</u> เพราะผู้ให้ข้อมูลไม่สามารถหาเวลาว่างได้	TACHIN และ HIVNAT เพื่อหาข้อดีและข้อด้อยของการจัดองค์กรของ AusAID

เดือนที่	วัตถุประสงค์	กิจกรรมหลัก	กิจกรรมรอง	กิจกรรมที่ ดำเนินการมา	ผลที่ได้รับ
1-3 2-3 4-6	2. เพื่อศึกษา นโยบาย ยุทธศาสตร์ กระบวนการของ AusAID ในการให้ ความช่วยเหลือแก่ ต่างประเทศ โดย ร่วมมือกับ NGO และ ประเทศภาคี ในกรณีนี้ คือ เนเธอร์แลนด์ ผ่าน โครงการ TACHIN และ HIVNAT เพื่อหา ข้อดีและข้อด้อย ของ วิธีการให้ ความช่วยเหลือ ของ AusAID	2.1 รวบรวม ข้อมูลเกี่ยวกับ AusAID ในการให้ ความช่วยเหลือแก่ ต่างประเทศ โดย ร่วมมือกับ NGO และ ประเทศภาคี ในกรณีนี้ คือ เนเธอร์แลนด์ ผ่าน โครงการ TACHIN และ HIVNAT เพื่อหา ข้อดีและข้อด้อย ของ วิธีการให้ ความช่วยเหลือ ของ AusAID	2.1.1 รวบรวม ข้อมูลเชิงเอกสาร ในประเทศไทย 2.1.2 รวบรวมข้อมูลจาก การสัมภาษณ์ 2.1.3 วิเคราะห์ ข้อมูลและเขียน ร่างรายงานวิจัย	รวบรวม ข้อมูล เกี่ยวกับ AusAID ในการ ให้ความ ช่วยเหลือแก่ ต่างประเทศ ผ่านโครงการ TACHIN และ HIVNAT เพื่อ หาข้อดีและ ข้อด้อยของ วิธีการให้ความ ช่วยเหลือของ AusAID รวบรวมข้อมูล จากการ สัมภาษณ์ วิเคราะห์ข้อมูล และเขียนร่าง รายงานวิจัย	ข้อมูลเกี่ยวกับ AusAID ในการให้ ความช่วยเหลือแก่ ต่างประเทศ ผ่าน โครงการ TACHIN และ HIVNAT เพื่อหา ข้อดีและข้อด้อย ของ วิธีการให้ ความช่วยเหลือ ของ AusAID ร่างรายงานวิจัย
4-6	3. เพื่อศึกษาข้อดี และข้อด้อยของ การจัดองค์กรและ วิธีการให้ความ ช่วยเหลือของ AusAID	3.1 สังเคราะห์ ข้อมูล	3.1.1 เขียนร่าง รายงานการวิจัย	สังเคราะห์ ข้อมูล ส่งรายงาน ความก้าวหน้า แก่ สกว.	ร่างรายงานวิจัย

เดือนที่	วัตถุประสงค์	กิจกรรมหลัก	กิจกรรมรอง	กิจกรรมที่ดำเนินการมา	ผลที่ได้รับ
7-8		3.2 นำข้อเสนอแนะมาปรับปรุงงานวิจัย	3.2.1 ปรับปรุงรายงานการวิจัย	เก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์เพิ่มเติมและปรับปรุงรายงานการวิจัย	รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์