



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการ การจัดการสถาบันและประสิทธิภาพของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา: กรณีศึกษาการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของประเทศไทยในประเทศกัมพูชา สปป.ลาว เมียนมา และ
เวียดนาม

(The Institutional Arrangement and Aid Effectiveness: The Case Study of Japan's and
Thailand's Aid Provision in CLMV)

โดย

ดร.ภาควุฒิ ทิพคุณ และ

รศ.ดร.ศิริพร วัชชวัลคุ

พฤษภาคม 2560

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการ การจัดการสถาบันและประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา: กรณีศึกษาการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของประเทศไทยในประเทศกัมพูชา สปป.ลาว เมียนมา และ เวียดนาม

(The Institutional Arrangement and Aid Effectiveness: The Case Study of Japan's and Thailand's Aid Provision in CLMV)

ผู้วิจัย

ดร.ภาควงศ์ ทิพคุณ และ

รศ.ดร.ศิริพร วัชชวัลคุ

สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

(ความเห็นในรายงานวิจัยฉบับนี้เป็นของผู้วิจัย สกว.ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่อง การจัดการเชิงสถาบันและประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา: กรณีศึกษา การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของประเทญี่ปุ่นและประเทศไทยต่อประเทศกัมพูชา สปป.ลาว เมียนมา และเวียดนาม มีวัตถุประสงค์เพื่อ หนึ่ง ศึกษากระบวนการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นและไทยที่ให้แก่ประเทศลุ่มน้ำโขง 4 ประเทศ คือ กัมพูชา สปป.ลาว เมียนมาเวียดนาม โดยเน้นที่ประเด็นการจัดการเชิงสถาบันและองค์กร สอง เพื่อที่จะเข้าใจถึงสาเหตุ /ปัจจัยที่เกื้อหนุน หรือขัดขวางประสิทธิผลของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของผู้ให้ทั้งสองประเทศ ที่ให้แก่ประเทศผู้รับทั้งสี่ประเทศของลุ่มน้ำโขง และสาม เพื่อถอดบทเรียนของญี่ปุ่นในฐานะประเทศผู้ให้เดิม เพื่อเป็นต้นแบบให้แก่ประเทศไทยที่เป็นประเทศผู้ให้รายใหม่ และกำลังแสวงหารูปแบบ-แนวทางในการให้ความช่วยเหลือที่มีประสิทธิภาพอันจะนำไปสู่ประสิทธิผลในประเทศผู้รับต่อไป โดยมีคำถามวิจัยที่สำคัญ คือ การจัดการเชิงสถาบันและองค์กรของทั้งสองประเทศมีผลต่อประสิทธิผลของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างไร และอะไรเป็นปัจจัยสนับสนุน หรือ ขัดขวาง หรือเป็นอุปสรรค ต่อการจัดการเชิงสถาบันและองค์กรที่มีผลต่อประสิทธิผลของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา โดยวิธีการศึกษาใช้ข้อมูลทั้งจากเอกสารและการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้อง ทั้งในประเทศผู้ให้และผู้รับ

ผลการศึกษาพบว่า ญี่ปุ่นและไทยมีการจัดการเชิงสถาบัน และองค์กรของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาที่แตกต่างกันมาก ซึ่งมีผลต่อประสิทธิผลของความช่วยเหลือที่เกิดขึ้นในประเทศผู้รับ โดยที่ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการจัดการเชิงสถาบันไม่ว่าจะเป็นในด้านการสนับสนุน หรือเป็นอุปสรรคก็คือ เจตนารมณ์ทางการเมืองของทั้งฝ่ายผู้ให้และผู้รับ ความต้องการในการให้ความช่วยเหลือ ความต้องการในการรับความช่วยเหลือของฝ่ายผู้รับ และความต้องการในการพัฒนาประเทศของฝ่ายผู้รับ

สำหรับข้อเสนอแนะเชิงนโยบายแก่ประเทศไทย ซึ่งได้จากการถอดบทเรียนของประเทศญี่ปุ่นก็คือ การจัดการเชิงสถาบัน และองค์กรที่เป็นระบบ ชัดเจน จะเป็นสิ่งที่ช่วยในการกำกับทิศทางของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของประเทศผู้ให้ให้มีประสิทธิภาพ และก่อให้เกิดประสิทธิผลของความช่วยเหลือในประเทศผู้รับ ในเวลาเดียวกัน การจัดการองค์กรที่ทำหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือทั้งที่อยู่ในประเทศผู้ให้ (สำนักงานกลาง) และในประเทศผู้รับ (สำนักงานในต่างประเทศ) ที่มีลักษณะเป็นเอกภาพและแบ่งสรรหน้าที่และความรับผิดชอบกันอย่างชัดเจนระหว่างหน่วยต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เป็นสิ่งสำคัญที่ช่วยทำให้กระบวนการให้ความช่วยเหลือมีประสิทธิภาพ และก่อให้เกิดประสิทธิผลในประเทศผู้รับตามมา ดังนั้น ประเทศไทยควรที่จะปรับการจัดการเชิงสถาบันและองค์กรของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของตนให้ไปในลักษณะและทิศทางดังกล่าว เพื่อให้กระบวนการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของไทยเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น

Abstract

The study titled “The Institutional Arrangement and Aid Effectiveness: The case study of Japan’s and Thailand’s aid provision in CLMV” aims to, firstly, study Japan’s and Thailand’s aid provision process in Mekong countries, namely, Cambodia, Lao PDR, Myanmar, and Vietnam; secondly, to understand the factors that contribute to effectiveness of Japan’s and Thailand’s aid in 4 recipient countries; and thirdly, to draw the lesson learned from Japanese experience of being donor and provide policy recommendation to Thailand as an emerging donor looking for the best practice.

There are 2 research questions, namely, first, what is the institutional and organizational arrangement of Japan’s and Thailand’s aid provision?; and second, what are factors that contribute to effectiveness of Japan’s and Thailand’s aid provision and development projects to 4 recipient countries in Mekong region? Data is collected by documentary research and field work in 4 recipient countries, and is analyzed by an approach of institutionalism as well as a concept and indicators of aid effectiveness set by OECD.

The result of the study shows that with the different institutional and organizational arrangement, Japan’s and Thailand’s aid effectiveness in recipient countries is different. Put it simply, Japan’s aid provision process is more efficient which leads to aid effectiveness. The factors that contribute to effective Japan’s and Thailand’s aid provision and development projects are firstly, the political will of both sides, secondly, the consent of both sides regarding aid provision and reception; and lastly, the need for development aid from recipient side.

Regarding the policy recommendation for Thailand, as it is found out from Japan’s experiences that the clear, systematic, and unified institutional and organizational arrangement is the key element for success, the government should improve the institution, and re-structure the organization involved in this policy. In addition, to facilitate and strengthen the function of TICA and NEDA in neighboring countries, the government should consider the possibility to open overseas offices in some recipient countries.

บทสรุปผู้บริหาร

การศึกษาเรื่อง การจัดการสถาบัน และประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา : กรณีศึกษา การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของประเทศญี่ปุ่นและประเทศไทยแก่ประเทศกัมพูชา สปป.ลาว เมียนมา และเวียดนาม มีวัตถุประสงค์เพื่อ หนึ่ง ศึกษากระบวนการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นและไทยที่ให้แก่ประเทศในกลุ่มน้ำโขง 4 ประเทศ คือ กัมพูชา สปป.ลาว เมียนมา และเวียดนาม โดยเน้นที่เรื่องการจัดการสถาบันและองค์กร สอง เพื่อที่จะเข้าใจถึงสาเหตุ / ปัจจัยที่เกื้อหนุน หรือ ขัดขวางประสิทธิผลของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของผู้ให้ทั้งสองประเทศที่เกิดขึ้นในประเทศผู้รับทั้งสองประเทศกลุ่มน้ำโขง และ สาม เพื่อถอดบทเรียนของญี่ปุ่นในฐานะประเทศผู้ให้เดิมและมีประสบการณ์ของการเป็นผู้ให้มายาวนาน เพื่อเป็นต้นแบบให้แก่ประเทศไทยที่เป็นประเทศผู้ให้รายใหม่ และกำลังแสวงหารูปแบบ และแนวทางในการให้ความช่วยเหลือที่มีประสิทธิภาพ อันจะก่อให้เกิดประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาในประเทศผู้รับต่อไป

การศึกษานี้ มีคำถามวิจัยที่สำคัญ 2 ข้อ คือ หนึ่ง การจัดการเชิงสถาบัน และองค์กรของประเทศผู้ให้ทั้งสองประเทศเป็นอย่างไร และมีผลต่อประสิทธิผลของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาในประเทศผู้รับอย่างไร และ สอง อะไรเป็นปัจจัยสนับสนุน หรือ ขัดขวาง การจัดการเชิงสถาบัน และองค์กรที่มีประสิทธิภาพอันจะนำไปสู่ประสิทธิผลของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาในประเทศผู้รับ การศึกษานี้ประยุกต์ใช้แนวคิดความเป็นสถาบัน / การจัดการสถาบัน (Institutionalism) และประสิทธิผลของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาตามแนวทางของ Paris Declaration on Aid Effectiveness 2005, Busan Global Partnership for Effective Development Cooperation 2011 และ Global Partnership for Effective Development Cooperation 2014 ที่กำหนดโดย OECD และชุมชนผู้ให้ระหว่างประเทศเป็นกรอบในการศึกษา โดยข้อมูลที่ใช้ในการศึกษามีทั้งข้อมูลจากเอกสาร โดยเฉพาะเอกสารขั้นต้นที่เป็นทางการของทั้งประเทศผู้ให้และประเทศผู้รับ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทั้งฝ่ายผู้ให้และผู้รับ รวมทั้งผู้รับประโยชน์จากความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาในทั้งสองประเทศด้วย (Beneficiaries) และข้อมูลจากการไปสำรวจพื้นที่ที่โครงการพัฒนาที่ได้รับความช่วยเหลือจากญี่ปุ่นและไทย ดำเนินการอยู่ ในทั้งสองประเทศกลุ่มน้ำโขง

ผลจากการศึกษาพบว่า ประการแรก ประเทศผู้ให้ทั้งสองประเทศ มีการจัดการเชิงสถาบันที่กำกับการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาที่แตกต่างกันมาก กล่าวคือ ญี่ปุ่นมีการจัดการเชิงสถาบันที่ชัดเจนและเป็นระบบ ดังปรากฏในรูปของธรรมนูญการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา (1992, 2003) / ธรรมนูญความร่วมมือเพื่อการพัฒนา (2015) และนโยบายระยะกลางของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาเป็นต้น ในขณะที่ประเทศไทยยังไม่มีการจัดการเชิงสถาบันที่ชัดเจน และเป็นระบบมากนัก แม้ว่า TICA จะมีความพยายามในการร่างแผนยุทธศาสตร์ของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาเช่นกัน แต่แผนดังกล่าวก็ยังไม่ได้รับการยอมรับ หรือนำไปเป็นแนวปฏิบัติในฐานะทิศทางหลักของประเทศ ประการที่สอง ประเทศผู้ให้ทั้งสองประเทศมีการจัดการองค์กรที่ปฏิบัติการการให้ความช่วยเหลือ และดำเนินโครงการพัฒนาในประเทศผู้รับที่แตกต่างกันมาก กล่าวคือ ญี่ปุ่นมีการจัดองค์กรระดับปฏิบัติการในลักษณะที่เป็นเอกภาพ คือ มีองค์กรเดียว (JICA) และดำเนินการให้ความช่วยเหลือในทุกรูปแบบทั้งเงินกู้ เงินให้เปล่า และความร่วมมือทางวิชาการ รวมทั้งยังมีสำนักงานในประเทศผู้รับที่

ทำหน้าที่ทั้งในการช่วยประสานงาน และนำข้อมูลจากประเทศผู้รับส่งต่อไปยังสำนักงานกลางของ JICA ในญี่ปุ่น เพื่อประกอบการกำหนดนโยบาย และสร้างโครงการพัฒนาแก่ประเทศผู้รับด้วย ในขณะที่การจัดการองค์ระดับปฏิบัติการของไทยยังมีลักษณะที่ไม่เป็นเอกภาพ คือ ประกอบด้วยองค์กรหลัก 2 องค์กร ที่ทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือในรูปแบบที่แตกต่างกัน ได้แก่ TICA ทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือแบบเงินให้เปล่า และความร่วมมือทางวิชาการ ในขณะที่ NEDA ทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือในรูปแบบเงินกู้ แต่ในบางกรณี NEDA ก็ให้ความช่วยเหลือในรูปแบบความร่วมมือทางวิชาการด้วย โดยเฉพาะในกรณีที่เป็นการสร้างสมรรถนะให้แก่ทรัพยากรมนุษย์ (capacity building) ในโครงการที่เชื่อมโยงกับโครงการเงินกู้ที่ NEDA ให้ความช่วยเหลือไปแล้ว ดังนั้น ในบางครั้งจึงเป็นการยากที่จะแยกแยะความแตกต่าง และบทบาทของ TICA และ NEDA ออกจากกันในกระบวนการให้ความช่วยเหลือ ซึ่งนำไปสู่ความทับซ้อนในการให้ความช่วยเหลือ ประการที่สาม ประสิทธิภาพของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาในประเทศผู้รับของประเทศผู้ให้ทั้งสองประเทศ มีทั้งส่วนที่คล้ายคลึงกันและแตกต่างกัน รวมทั้งระดับของความสำเร็จก็ไม่เท่ากันตามตัวชี้วัดแต่ละตัว และแตกต่างกันไปตามเงื่อนไขของประเทศผู้รับแต่ละประเทศด้วย และประการที่สี่ ปัจจัยที่มีผลทั้งในด้านบวกและลบต่อการจัดการเชิงสถาบันและองค์กรเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาในประเทศผู้รับ ประกอบด้วย เจตนารมณ์ทางการเมืองของผู้นำทั้งในประเทศผู้ให้และประเทศผู้รับ ซึ่งปรากฏในรูปของคำแถลงนโยบาย หรือแผนยุทธศาสตร์ต่างๆ ความต้องการที่สอดคล้องกันของประเทศผู้ให้ และประเทศผู้รับเกี่ยวกับความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา (ประเทศผู้ให้ต้องการให้ และประเทศผู้รับต้องการรับ) และความต้องการการพัฒนาของประเทศผู้รับ ดังปรากฏในรูปแผนพัฒนาเศรษฐกิจ-สังคมแห่งชาติ เป็นต้น สำหรับประเทศผู้รับในกลุ่มน้ำโขง อุปสรรคสำคัญที่ขัดขวางความมีประสิทธิภาพของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาที่นอกเหนือจากที่กล่าวไปข้างต้นแล้วก็คือ ระดับการพัฒนาเศรษฐกิจ-สังคมที่ยังไม่สูงมาก การขาดแคลนทรัพยากรมนุษย์ที่มีความรู้ความสามารถ และการขาดโครงสร้างระบบการบริหารประเทศที่มีประสิทธิภาพอันเป็นผลมาจากการมีความขัดแย้ง หรือสงครามภายในเป็นเวลายาวนาน

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายแก่ประเทศไทยซึ่งได้จากการถอดบทเรียนจากประสบการณ์การดำเนินการของญี่ปุ่นคือ การจัดการเชิงสถาบันที่ชัดเจนและเป็นระบบเป็นสิ่งจำเป็น ในเวลาเดียวกัน การจัดการองค์กรในลักษณะที่มีเอกภาพจะมีส่วนช่วยให้ประสิทธิภาพของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาเกิดขึ้นได้ในประเทศผู้รับ ดังนั้น สำหรับประเทศไทยที่เป็นประเทศผู้ให้รายใหม่ และแสวงหารูปแบบของการให้ความช่วยเหลือที่มีประสิทธิภาพ สามารถที่จะพิจารณาวิธีการของญี่ปุ่นเป็นแบบอย่างได้

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	i
Abstract	ii
บทสรุปผู้บริหาร	iii
สารบัญ	v
 บทที่ 1 บทนำ	
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
2. คำถามการวิจัย	3
3. วัตถุประสงค์การวิจัย	3
4. กรอบแนวคิดในการศึกษา	4
5. การเก็บข้อมูล	4
6. โครงสร้างของรายงานการวิจัย	5
 บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาและประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือ:	
บทสำรวจวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	7
1. เกริ่นนำ	7
2. แนวคิดที่ว่าด้วยประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา	8
2.1 ความสัมพันธ์ระหว่างความช่วยเหลือระหว่างประเทศกับการเจริญเติบโต	8
2.2 เงื่อนไขเชิงสถาบันที่ทำให้ความช่วยเหลือมีผลต่อการเจริญเติบโต	11
2.3 การศึกษาประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาในระดับจุลภาคและกรณีศึกษา	13
3. แนวคิดที่ว่าด้วยสถาบัน	14
3.1 เศรษฐศาสตร์สถาบันกับการศึกษาความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา	14
3.2 งานศึกษาประสิทธิผลของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาตามแนวเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่	16
3.3 แนวคิดเรื่องสถาบันกับประสิทธิผลของการช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของ OECD-DAC	18
4. การประยุกต์ใช้กรอบแนวคิดในงานศึกษานี้	24

บทที่ 3 โครงสร้างและการจัดการสถาบันด้านความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศของไทย	27
1. ความเป็นมา แนวคิด และนโยบายด้านความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา	27
1.1 ความเป็นมาของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา	27
1.2 หลักการ นโยบาย และยุทธศาสตร์ของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา	30
1.3 แนวคิดว่าด้วยประสิทธิผลและการวัดประสิทธิผลของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา	32
2. โครงสร้างพื้นฐานทางสถาบันเพื่อประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา	33
2.1 ระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือ	33
2.2 หลักการและแนวปฏิบัติของการให้ความช่วยเหลือ	35
3. โครงสร้างระบบนโยบายและการจัดการงานด้านการให้ความช่วยเหลือ	37
3.1 โครงสร้างองค์กรของงานด้านการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา	37
3.2 การสร้างนโยบาย/ยุทธศาสตร์ ODA ภาพรวม	41
3.3 ความสอดคล้องในเชิงนโยบาย	42
3.4 การประสานการดำเนินงานโครงการให้ความช่วยเหลือ	43
4. องค์กรดำเนินนโยบาย ODA	44
5. กระบวนการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา	49
5.1 การออกแบบและการคัดเลือกโครงการ	49
5.2 กลไกและช่องทางการส่งมอบโครงการ	53
5.3 การดำเนินโครงการ	56
5.4 ระบบการติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล	58
5.5 ความท้าทายที่สำคัญ	59
6. สรุปและข้อเสนอแนะ	61
บทที่ 4 กรณีศึกษาความช่วยเหลือของ TICA ใน CLMV	65
1. บริบทที่มีผลต่อความช่วยเหลือของ TICA ใน CLMV	66
1.1 บริบทระหว่างประเทศ	67
1.2 บริบทภูมิภาค/อนุภูมิภาค	68
1.3 บริบทภายในประเทศ	69
2. ภาพรวมนโยบายและยุทธศาสตร์ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของ TICA ใน CLMV	76
3. ประสิทธิภาพของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาตามหลักการ Paris Declaration	80

3.1. ความเป็นเจ้าของ	80
3.2. ความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาและกระบวนการภายในของประเทศผู้รับ	83
3.3. การประสานความช่วยเหลือกับผู้อื่น	85
3.4. การมุ่งผลสัมฤทธิ์ของการพัฒนา	87
3.5. การตรวจสอบได้ร่วมกันในผลของการพัฒนา	87
4. ประสิทธิภาพของความช่วยเหลือ: ศึกษาจากมุมมองของผู้รับความช่วยเหลือ	89
4.1. กรณีศึกษาโครงการความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของ TICA ในประเทศกัมพูชา	89
4.2. กรณีศึกษาโครงการความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของ TICA ในประเทศ สปป. ลาว	96
4.3. กรณีศึกษาโครงการความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของ TICA ในประเทศเมียนมา	103
4.4. กรณีศึกษาโครงการความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของ TICA ในประเทศเวียดนาม	107
5. สรุปและข้อเสนอแนะ	110
 บทที่ 5 การจัดการเชิงสถาบันและองค์กรของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่น	112
1. บทนำ	112
2. การจัดการเชิงสถาบันกับประสิทธิภาพของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา	113
2.1. การจัดการเชิงสถาบัน	113
2.2. ประสิทธิภาพของการให้ความช่วยเหลือ	115
3. พัฒนาการของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่น: ปรัชญา นโยบายและยุทธศาสตร์	116
3.1. ความเป็นมา	116
3.2. ปรัชญาและหลักการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา	120
3.3. นโยบายและยุทธศาสตร์การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา	121
3.4. แนวคิดว่าด้วยการวัดประสิทธิภาพของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา	122
4. โครงสร้างและการจัดการเชิงสถาบันของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา	130
4.1. ธรรมนูญ คำประกาศนโยบาย กฎระเบียบ และแผนปฏิบัติการ	130
4.2. ปทัสถานหรือแนวปฏิบัติ	133
5. โครงสร้างและการจัดการองค์กรของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา	135
5.1. โครงสร้างองค์กรการกำหนดนโยบายการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา	135
5.2. โครงสร้างองค์กรการดำเนินนโยบายการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา	140

6. กระบวนการในการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา	151
6.1 ขั้นตอนการให้ความช่วยเหลือในรูปแบบเงินกู้	152
6.2 ขั้นตอนการให้ความช่วยเหลือในรูปแบบเงินให้เปล่า	153
6.3 ขั้นตอนการให้ความช่วยเหลือในรูปแบบให้เปล่าเพื่อพื้นฐานและความมั่นคงของมนุษย์	154
7. สรุป	156
 บทที่ 6 การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นในประเทศลุ่มน้ำโขง:	
จากประสิทธิผลของความช่วยเหลือไปสู่ประสิทธิผลของการพัฒนา	157
1. บทนำ	157
2. แนวคิดเรื่องประสิทธิผลของการพัฒนา	159
3. การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา/ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นแก่ประเทศในลุ่มน้ำโขง	162
4. ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นในประเทศกัมพูชา	170
5. ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นในประเทศ สปป. ลาว	180
6. ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นในประเทศเมียนมา	192
7. การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นในเวียดนาม	206
8. บทสรุป	224
 บทที่ 7 บทเรียนจากการจัดการเชิงสถาบันและประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา	
ของญี่ปุ่น และข้อเสนอแนะแก่ประเทศไทย	228
1. บทนำ	228
2. การจัดการเชิงสถาบัน	229
3. การจัดการองค์กร	231
4. ประสิทธิภาพของการพัฒนา	232
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ	233
 บรรณานุกรม	237
ภาคผนวก	250

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง โดยเฉพาะกัมพูชา สปป.ลาว เมียนมา และเวียดนาม (CLMV) เป็นพื้นที่ที่ปัญหาความยากจนยังคงดำรงอยู่อย่างเห็นได้ชัดและรุนแรง ในเวลาเดียวกัน ASEAN ซึ่งประเทศทั้งสี่เป็นสมาชิกอยู่ด้วยนั้น มีเป้าหมายที่จะรวมกลุ่มให้แน่นแฟ้นมากขึ้นด้วยการเป็นประชาคมในปี 2015 เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว จำเป็นต้องมีการลดช่องว่างของการพัฒนาระหว่างกลุ่มประเทศ ASEAN ใหม่ 4 ประเทศ กับกลุ่มประเทศ ASEAN เดิม 6 ประเทศ ซึ่งก็คือประเทศทั้งสี่ในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงนั่นเอง และเพื่อที่จะสนับสนุนการพัฒนาทางเศรษฐกิจและยกระดับมาตรฐานการดำรงชีวิตที่ดีของประชาชนใน 4 ประเทศนี้ การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนากลายเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่จะสนับสนุนกระบวนการดังกล่าว รวมทั้งอำนวยความสะดวกของการรวมกลุ่มของภูมิภาคสามารถเกิดขึ้นได้ในระยะยาวด้วย

ในบรรดาประเทศผู้ให้ทั้งหลาย ญี่ปุ่นและประเทศไทยเป็นประเทศผู้ให้ที่สำคัญของประเทศในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง ในขณะที่ญี่ปุ่นเป็นผู้ให้แบบเดิมและเป็นสมาชิกของ OECD-DAC ประเทศไทยเป็นประเทศผู้ให้รายใหม่และไม่ได้เป็นสมาชิกของ OECD-DAC ทั้งสองประเทศนี้ แม้ว่าจะมีวัตถุประสงค์ในการให้ความช่วยเหลือแก่กลุ่มประเทศอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงใกล้เคียงกัน แต่ก็มีวิธีการให้และขั้นตอนต่างๆ ที่แตกต่างกัน ประเด็นความแตกต่างที่สำคัญที่สุดของประเทศผู้ให้ทั้งสองประเทศในกระบวนการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศกลุ่มแม่น้ำโขง คือ เรื่องการจัดการสถาบันของประเทศผู้ให้และประสิทธิภาพของการให้ความช่วยเหลือในประเทศผู้รับ ซึ่งในที่นี้หมายถึงข้อถกเถียงในเรื่องความครอบคลุมและเป็นเอกภาพ ของโครงสร้างเชิงสถาบัน อันประกอบด้วยกฎระเบียบบรรณานุกรม และแผนปฏิบัติการต่างๆ และโครงสร้างองค์กรในระดับปฏิบัติการที่ทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือ โดยเฉพาะองค์กรที่ทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือมีจำนวนมากไม่มีเอกภาพในเชิงโครงสร้างและทิศทางการให้ความช่วยเหลือ ในกรณีของญี่ปุ่น ในปี 2008 ญี่ปุ่นได้ปรับเปลี่ยนระบบการให้ความช่วยเหลือของตนให้มีความเป็นเอกภาพมากขึ้น ด้วยการรวบรวมองค์กรที่ทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือที่เคยมีอยู่ 2 องค์กรให้เหลือเพียงองค์กรเดียว ในขณะที่ประเทศไทยมีองค์กรที่ทำหน้าที่ให้และดำเนินโครงการพัฒนาในประเทศผู้รับหลายองค์กร และมีความเป็นอิสระจากกันในการดำเนินการ ซึ่งกระบวนการดังกล่าวนี้นำไปสู่คำถามในเรื่องของความซ้ำซ้อนและไม่มีประสิทธิภาพของกระบวนการให้ความช่วยเหลือ อย่างไรก็ตาม ประเด็นนี้ก็มิใช่ข้อถกเถียงว่า การที่ประเทศผู้ให้มีโครงสร้างเชิงสถาบันและองค์กรที่มีความเป็นเอกภาพสูงก็อาจจะไม่สามารถจัดการโครงการและภารกิจจำนวนมากได้ทุกเรื่อง การศึกษาวิธีการทำงานของสถาบัน JBIC, JICA ของญี่ปุ่น และ TICA, NEDA ของประเทศไทย รวมถึงการดำเนินโครงการของสถาบันเหล่านี้ในประเทศกลุ่มแม่น้ำโขงจะ

ช่วยให้เข้าใจข้อถกเถียงนี้มากขึ้น ขยายองค์ความรู้ในเรื่องนี้ รวมทั้งสามารถให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้

นอกจากนี้ เพื่อที่จะสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในกลุ่มน้ำโขง การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจเป็นเรื่องสำคัญมาก ในเวลาเดียวกัน การสนับสนุนการพัฒนาอย่างยั่งยืนในประเทศเหล่านี้ก็เป็นประเด็นสำคัญทั้งสำหรับประเทศผู้ให้และประเทศผู้รับความช่วยเหลือ ซึ่งการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ได้กลายเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการบรรลุถึงเป้าหมายดังกล่าว ดังนั้น โครงการพัฒนาที่เน้นเรื่องการเพิ่มขีดความสามารถของบุคคลากรโดยเฉพาะในภาคส่วน ที่สำคัญ เช่น ภาคเกษตรและชนบท ซึ่งเป็นภาคที่มีประชากรที่ยากจนอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก จึงเป็นโครงการที่ได้รับความสำคัญในลำดับแรกจากทั้งฝ่ายผู้ให้และผู้รับ ข้อมูลจากเอกสารแสดงให้เห็นว่าในกลุ่มประเทศกลุ่มน้ำโขงการพัฒนาภาคเกษตรและชนบทจะได้รับความช่วยเหลือในรูปแบบของเงินให้เปล่า และความช่วยเหลือทางเทคนิคเป็นสัดส่วนที่มากกว่าผู้ให้ทั้งญี่ปุ่นและไทย ในขณะที่เงินกู้ของทั้งญี่ปุ่นและไทยโดยส่วนใหญ่ให้แก่โครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน อย่างไรก็ตาม แม้ว่าประเทศในกลุ่มน้ำโขงจะได้รับความช่วยเหลือจำนวนมากทั้งจากไทยและญี่ปุ่น แต่ปัญหาความยากจนก็ยังคงดำรงอยู่ในประเทศเหล่านี้ สถานการณ์นี้นำไปสู่คำถามเรื่องประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือ นอกเหนือจากประเด็นเรื่องประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือซึ่งเป็นปัญหาของฝ่ายผู้ให้แล้ว ความสามารถที่จำกัดในฝ่ายผู้รับทั้งในเชิงอำนาจหน้าที่ขององค์กรและทักษะการบริหารจัดการก็เป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาเรื่องประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือด้วย ดังนั้น การศึกษาครั้งนี้จึงให้ความสำคัญแก่การศึกษาในระดับการจัดการโครงการด้วย เพื่อเป็นการช่วยให้เข้าใจปัญหามากขึ้นจากมุมมองและข้อจำกัดของฝ่ายผู้รับ เพิ่มเติมขึ้นไปจากการศึกษาประสิทธิภาพของกระบวนการให้และช่วยเหลือซึ่งเป็นการทำงานของฝ่ายผู้ให้แล้ว

สำหรับประเด็นเรื่องประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือเพื่อพัฒนานั้น นับตั้งแต่ต้นทศวรรษที่ 2000 เป็นต้นมา กลุ่มประเทศผู้ให้ตระหนักว่าประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือเป็นเรื่องที่สำคัญมากในการลดความยากจนในประเทศกำลังพัฒนาที่เป็นผู้รับความช่วยเหลือ และแม้ว่าประเทศผู้ให้จะพยายามให้ความช่วยเหลือด้วยวิธีต่างๆ แต่ปัญหาความยากจนในประเทศผู้รับก็ยังคงดำรงอยู่ ดังนั้น ประเทศผู้ให้จึงพยายามคิดค้นและออกแบบกระบวนการให้ความช่วยเหลือใหม่เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการให้ความช่วยเหลือซึ่งถูกเชื่อว่าจะนำไปสู่ประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือต่อไป ในปี 2005 Paris Declaration on Aid Effectiveness ได้ถูกประกาศให้เป็นแนวทางในการดำเนินการให้ความช่วยเหลือของประเทศผู้ให้อันประกอบด้วยหลักการสำคัญ 5 ประการ คือ ความเป็นเจ้าของ (Ownership) การผสมยุทธศาสตร์สถาบันและกระบวนการระหว่างผู้ให้กับผู้รับ (Alignment) กระบวนการของผู้ให้มีความกลมกลืน โปร่งใส และเกิดประสิทธิผลร่วม (Harmonization) การจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Managing for results) และ การตรวจสอบได้ระหว่างกัน (Mutual Accountability) และในปี 2011 ในการประชุม The 4th High Level Forum กลุ่มประเทศผู้ให้ก็ได้ประกาศ Busan Partnership for Effective Development Cooperation ให้เป็นแนวทางใหม่เพิ่มเติมขึ้นเพื่อสร้างความมีประสิทธิภาพของการให้ความช่วยเหลือ Busan Declaration ให้ความสำคัญแก่ตัวแสดงใหม่ๆ ในโลกของผู้ให้ เช่น ภาคประชาสังคม และองค์กรที่

ไม่ใช่รัฐ รวมถึงภาคเอกชน เป็นต้น และเช่นเดียวกับParis Declaration, Busan Declaration ให้ความสำคัญแก่เรื่อง “in-country system, ownership , result based, และ accountability” ในฐานะเป็นกรอบ-แนวทางและตัวชี้วัดสำหรับประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือ นอกจากนี้ Busan Declaration ยังมีความพยายามที่จะก้าวข้ามจาก “ประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือ” ไปสู่ “ประสิทธิผลของการพัฒนา” (from effective aid to effective development) ด้วย ดังนั้น สถาบัน/องค์กรที่ทำหน้าที่ให้และรับความช่วยเหลือทั้งในประเทศผู้ให้และในประเทศผู้รับจึงจำเป็นต้องปรับตัว/ออกแบบสถาบันและองค์กรใหม่เพื่อรองรับแนวทางและตัวชี้วัดใหม่ๆ เหล่านี้

ในฐานะสมาชิกของกลุ่มประเทศผู้ให้ ญี่ปุ่นได้ปรับโครงสร้างองค์กรที่ทำหน้าที่ในการให้ใหม่ในปี 2008 โดยการรวมองค์กร 2 องค์กร คือ JBIC และ JICA เข้าด้วยกันเป็น New JICA รวมทั้งปรับนโยบายและทิศทางการให้ความช่วยเหลือใหม่ ให้มีความเป็นเอกภาพมากขึ้น ในขณะที่ประเทศไทยซึ่งไม่ได้เป็นสมาชิกของกลุ่มประเทศผู้ให้แบบ OECD-DAC ยังมีทิศทางไม่แน่ชัดว่าจะคงสถานะแบบเดิมไว้ หรือจะปรับตัวเพื่อพยายามที่จะเป็นสมาชิกของ OECD-DAC การศึกษาในครั้งนี้จะพยายามถอดบทเรียนของญี่ปุ่นในการปรับเปลี่ยนเชิงสถาบันที่สะท้อนออกมาในรูปแบบนโยบาย กฎระเบียบและแผนปฏิบัติการและโครงสร้างองค์กร เพื่อเป็นต้นแบบสำหรับประเทศไทยในอนาคต

2. คำถามการวิจัย

จากการจัดรูปแบบเชิงสถาบันของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของทั้งสองประเทศ (ไทย – ในฐานะประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือรายใหม่ และ ญี่ปุ่น – ในฐานะประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือเดิม) ดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นที่น่าสนใจว่า การจัดรูปแบบและการจัดการเชิงสถาบันของทั้งสองประเทศ ส่งผลต่อประสิทธิผลของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของทั้งสองประเทศหรือไม่ อย่างไรก็ตามการจัดการสถาบัน/องค์กรการให้ แบบใดจะนำไปสู่ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการให้นอกจากนี้ หากมองในมุมมองของประเทศผู้รับ คำถามที่ตามมาคือ อะไรคือปัญหา หรืออุปสรรคสำคัญสำหรับการสร้างประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดการสถาบัน คำถามวิจัยเหล่านี้เป็นคำถามวิจัยหลักที่งานวิจัยชิ้นนี้ต้องการหาคำตอบ โดยคณะผู้วิจัยเชื่อว่าการตั้งคำถามวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งกับประเทศผู้ให้และประเทศผู้รับเป็นการสะท้อน ความสัมพันธ์สองฝ่าย และวิธีการที่ทั้งสองฝ่ายจะร่วมมือกันในการสนับสนุนให้เกิดความยั่งยืนของโครงการความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา เพื่อให้บรรลุถึงการแก้ปัญหาความยากจนและเกิดการพัฒนาในประเทศผู้รับความช่วยเหลือในที่สุด

3. วัตถุประสงค์การวิจัย

วัตถุประสงค์หลักของการวิจัยจึงมี 3 ประการ คือ

(1) เพื่อศึกษากระบวนการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นและไทยที่ให้แก่ประเทศในกลุ่มน้ำโขง 4 ประเทศ คือ กัมพูชา สปป.ลาว เมียนมา และเวียดนาม โดยเน้นที่การจัดการสถาบันในภาคส่วนที่สำคัญ คือ โครงสร้างพื้นฐาน การเกษตร และการพัฒนาชนบท

(2) เพื่อที่จะเข้าใจถึงสาเหตุ/ปัจจัยที่เกื้อหนุนหรือขัดขวางประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือ ทั้งจากมุมมองของผู้ให้และผู้รับ และ

(3) เพื่อถอดบทเรียนการเป็นประเทศผู้ให้แบบเดิมของญี่ปุ่นเพื่อเป็นต้นแบบแก่ประเทศไทยที่ยังเป็นผู้ให้รายใหม่ และแสวงหาแนวทางในการให้ที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

4. กรอบแนวคิดในการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้ คณะนักวิจัยใช้กรอบแนวคิดการจัดการสถาบันในงานด้านการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศของ OECD-DAC เป็นหลักในการศึกษา ทั้งนี้เนื่องจาก OECD-DAC เป็นกลุ่มประเทศที่ให้ความช่วยเหลือมายาวนานกว่า 5 ทศวรรษ จึงสามารถถอดบทเรียนการจัดการสถาบันอันจะมีผลต่อประสิทธิผลของโครงการพัฒนาที่ได้รับความช่วยเหลือนอกจากนี้ เนื่องจากบทเรียนดังกล่าวเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากประสบการณ์ของประเทศผู้ให้ ดังนั้นจึงมีแง่มุมในเชิงปฏิบัติค่อนข้างมาก ซึ่งมีข้อดีในแง่ที่สามารถสร้างเป็นข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ค่อนข้างชัดเจน

มุมมองการจัดการเชิงสถาบันของ OECD-DAC ที่ใช้ในการศึกษานี้ประกอบไปด้วยประเด็นหลัก 4 ประเด็นคือ (1) ประเด็นการสร้างฐานทางการเมืองและกฎหมาย (2) การจัดโครงสร้างระบบนโยบายและงานด้านการให้ความช่วยเหลือ (3) รูปแบบและกลไกการส่งมอบโครงการความช่วยเหลือ และ (4) ระบบการติดตามและประเมินผล

5. การเก็บข้อมูล

วิธีการในการศึกษาจะใช้ทั้งการศึกษาจากเอกสารและการศึกษาในภาคสนามโดยการสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมายที่เป็นทั้งผู้ให้และผู้รับทั้งระดับนโยบายและปฏิบัติการ โดยองค์กรที่เลือกศึกษาในฝ่ายญี่ปุ่นคือ JICA เดิมจนถึงปี 2008 และ New JICA ตั้งแต่ปี 2008 เป็นต้นมา ในขณะที่องค์กรที่เลือกศึกษาในฝ่ายไทย คือ TICA, NEDA และกระทรวง/หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือของประเทศ ในระดับโครงการจะเลือกศึกษาโครงการด้านโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาการเกษตรและการพัฒนาชนบทในประเทศลุ่มน้ำโขงทั้งสี่ประเทศ (CLMV) โดยจะเลือกประเทศละ 2-3 โครงการ โดยกระจายโครงการตามรูปแบบการให้แบบให้เปล่า เงินกู้ และความช่วยเหลือทางเทคนิค

นอกจากนี้ เพื่อให้สะท้อนภาพจากมุมมองของผู้รับ คณะผู้วิจัยจะสัมภาษณ์บุคลากร/เจ้าหน้าที่จากองค์กรของประเทศผู้รับทั้ง 4 ประเทศที่เกี่ยวข้องกับการรับความช่วยเหลือในแต่ละ sector ซึ่งแต่ละประเทศอาจมีการจัดสรรการรับความช่วยเหลือในลักษณะที่ต่างกัน เช่น ในกรณีของลาว กระทรวงการต่างประเทศ จะเป็นผู้ประสานการรับความช่วยเหลือในเบื้องต้น หลังจากนั้นงานด้านความช่วยเหลือจะถูกดำเนินการในหน่วยงานเฉพาะ (เช่น กระทรวงกลาโหมและป่าไม้ ในกรณีความช่วยเหลือในภาคเกษตรและป่าไม้) ส่วนในกรณีของเวียดนาม ความช่วยเหลือส่วนใหญ่จะผ่านไปยังกระทรวงการวางแผนและการลงทุน แล้วจึงกระจายไปสู่หน่วยงานอื่นๆในขั้นของการดำเนินการ

6. โครงสร้างของรายงานการวิจัย

โครงสร้างของรายงานการวิจัยประกอบด้วยเนื้อหาทั้งหมด 7 บท ดังต่อไปนี้

บทที่ 1 คือ บทนำ เป็นการเสนอรายละเอียดทั่วไปเกี่ยวกับงานวิจัย ได้แก่ ที่มาและความสำคัญของปัญหา คำถามการวิจัย วัตถุประสงค์ กรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัย และวิธีการศึกษา

บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา และประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือ : บทสำรวจวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องเป็นการอภิปรายเกี่ยวกับแนวคิดเรื่องการวัดประสิทธิผลของโครงการ ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา กรอบแนวคิดเชิงสถาบัน และการใช้แนวคิดเชิงสถาบันกับการศึกษาประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา

บทที่ 3 โครงสร้างและการจัดการสถาบันด้านความช่วยเหลือเพื่อพัฒนาระหว่างประเทศของไทย เป็นการ อภิปรายเกี่ยวกับโครงสร้างและระบบการให้ความช่วยเหลือของประเทศไทย โดยเน้นที่โครงสร้าง 3 ระดับ ได้แก่ ระดับนโยบายการให้ความช่วยเหลือภาพรวม ระดับนโยบายความช่วยเหลือรายประเทศ (Country policy) และความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายและการนำไปปฏิบัติ (ระดับโครงการ) โดยในแต่ละระดับจะชี้ให้เห็นถึงบทบาทขององค์กรที่เกี่ยวข้องในการให้ความช่วยเหลือ ปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กร และกลไกที่สำคัญในการเชื่อมโยงและกำหนดกรอบการ ดำเนินการของแต่ละสถาบันในขอบข่ายงานด้านการให้ความช่วยเหลือ

บทที่ 4 กรณีศึกษาความช่วยเหลือของ TICA ใน CLMV เป็นการอภิปรายเกี่ยวกับการดำเนินโครงการความช่วยเหลือของไทยในแต่ละประเทศในภูมิภาคกลุ่มน้ำโขงโดยชี้ให้เห็นถึงระบบและกลไกในการบริหารจัดการ รูปแบบการ ดำเนินงาน และปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของไทยกับองค์กรของประเทศผู้รับแต่ละประเทศที่อาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิผล ของโครงการความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา

บทที่ 5 การจัดการเชิงสถาบันและองค์กรของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่น เป็นการ อภิปรายเกี่ยวกับโครงสร้างและระบบการให้ความช่วยเหลือของประเทศไทย ญี่ปุ่น โดยเน้นที่โครงสร้าง 3 ระดับ ได้แก่ ระดับนโยบายการให้ความช่วยเหลือภาพรวม ระดับนโยบายความช่วยเหลือรายประเทศ (Country policy) และ ความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายและการนำไปปฏิบัติ (ระดับโครงการ) โดยในแต่ละระดับจะชี้ให้เห็นถึงบทบาทของ องค์กรที่เกี่ยวข้องในการให้ความช่วยเหลือ ปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กร และกลไกที่สำคัญในการเชื่อมโยงและกำหนด กรอบการดำเนินการของแต่ละองค์กรในขอบข่ายงานด้านการให้ความช่วยเหลือและเนื่องจากญี่ปุ่นเป็นประเทศผู้ให้มา ยาวนานถึง 6 ทศวรรษ ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าวญี่ปุ่นได้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างเชิงสถาบันและองค์กรหลายครั้ง ดังนั้นเนื้อหาในบทนี้จะให้ความสำคัญแก่การเปลี่ยนแปลงและการปฏิรูปองค์กรของญี่ปุ่นที่เกี่ยวข้องกับการให้ความ ช่วยเหลือด้วย

บทที่ 6 การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นในประเทศกลุ่มน้ำโขง : จากประสิทธิผลของความ ช่วยเหลือไปสู่ประสิทธิผลของการพัฒนา เป็นการอภิปรายเกี่ยวกับการดำเนินโครงการความช่วยเหลือ เพื่อการ พัฒนาของญี่ปุ่นในแต่ละประเทศกลุ่มน้ำโขงโดยชี้ให้เห็นถึงระบบและกลไกในการบริหารจัดการ รูปแบบการดำเนินงาน

และปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของญี่ปุ่นกับองค์กรของประเทศผู้รับแต่ละประเทศที่อาจส่งผลต่อประสิทธิภาพของโครงการความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา

บทที่ 7 บทสรุป บทเรียนจากการจัดการเชิงสถาบันและประสิทธิภาพของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของ ญี่ปุ่นและข้อเสนอแนะแก่ประเทศไทย เป็นการอภิปรายให้เห็นถึงความแตกต่างของโครงสร้างเชิงสถาบันและองค์กรของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นและไทย ทั้งในระดับนโยบายและโครงการ รวมทั้งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของความช่วยเหลือที่เกิดในประเทศผู้รับด้วย

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาและประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือ: บทสำรวจวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

1. เกริ่นนำ

งานศึกษาประสิทธิผลของโครงการให้ความช่วยเหลือที่ผ่านมามีช่องว่าง (Gap) บางประการที่งานศึกษานี้ต้องการจะเติมเต็ม ประการแรก องค์ความรู้เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างเชิงสถาบันและองค์กรของประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือ กับประสิทธิผล (Effectiveness) ของโครงการให้ความช่วยเหลือเพื่อพัฒนามีอยู่ค่อนข้างจำกัด ที่ผ่านมายังขาดงานวิจัยที่พยายามจะตอบคำถามว่าระบบสถาบันและองค์กรในการให้ความช่วยเหลือของประเทศผู้ให้ส่งผลต่อประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือในประเทศผู้รับหรือไม่ อย่างไร ถึงแม้จะมีงานศึกษาจำนวนมากที่พยายามชี้ให้เห็นว่าระบบสถาบันมีผลต่อประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือ แต่ส่วนมากมักจะเป็นการมองไปที่ระบบสถาบันของประเทศผู้รับเป็นหลัก¹ และไม่ได้ให้ความสำคัญกับระบบสถาบัน/องค์กร (ที่เกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา) ของประเทศผู้ให้ว่ามีผลต่อประสิทธิผลหรือไม่ อย่างไร ประการที่สอง งานศึกษาเกี่ยวกับประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือ ยังเน้นมองประสิทธิผลในแง่ของผลลัพธ์ (Outcome) เป็นหลัก (เช่น การบรรเทาความยากจน การจ้างงาน การออม การสร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ฯลฯ) ไม่ได้เน้นกระบวนการ (Process) ของการให้ความช่วยเหลือ ปัจจุบัน OECD-DAC ได้สร้างแนวคิดในการวัดประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือในระดับกระบวนการ ซึ่งผู้ให้ความช่วยเหลือหลายประเทศ (โดยเฉพาะประเทศสมาชิก OECD และองค์การระหว่างประเทศ) เริ่มนำมาใช้แล้ว ประการสุดท้าย งานศึกษาเรื่องประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือมักจะจำกัดอยู่กับโครงการให้ความช่วยเหลือของประเทศที่พัฒนาแล้ว (โดยเฉพาะสมาชิก OECD-DAC) หรือองค์การระหว่างประเทศ และมีงานศึกษาเพียงน้อยนิดที่เน้นศึกษาประสิทธิผลของโครงการให้ความช่วยเหลือของประเทศผู้ให้ใหม่ (Emerging donor) ซึ่งส่วนใหญ่เป็นประเทศรายได้ระดับกลาง (Middle-income country) ที่มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจค่อนข้างสูง

¹ เช่น งานศึกษาของ World Bank (1998) และ Burnside & Dollar (2000) ซึ่งเป็นงานแรกๆ ที่ชี้ให้เห็นว่าระบบสถาบันของประเทศผู้รับมีผลต่อประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือ ODA ทั้งสองงานนี้เสนอว่า ความอ่อนแอในเชิงสถาบัน เช่น การขาดนิติธรรม (rule of law) การทุจริตคอร์รัปชัน ความไร้ประสิทธิภาพของระบบราชการ ฯลฯ ของประเทศผู้รับ ODA ล้วนเป็นอุปสรรคที่จะให้โครงการให้ความช่วยเหลือบรรลุประสิทธิผล (ส่วนมากวัดจากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และการบรรเทาความยากจน) ข้อเสนอแนะที่มักจะตามมาจากงานศึกษาในลักษณะนี้คือ การจัดสรรการให้ความช่วยเหลือ (Aid allocation) ควรให้ความสำคัญกับความสามารถของสถาบันในการนำ ODA ไปใช้ให้เกิดประสิทธิผลสูงสุด (บรรเทาความยากจน สร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ) และควรหลีกเลี่ยงที่จะให้ ODA แก่ประเทศผู้รับที่เป็นเผด็จการ มีการคอร์รัปชัน ไม่เป็นประชาธิปไตย ฯลฯ ทั้งนี้เพราะทรัพยากร ODA ที่ให้กับประเทศเหล่านั้นจะไม่ถูกนำไปใช้เพื่อการพัฒนาอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย (ดูเพิ่มเติม Doucouliagos Paldam, 2009; McGillivray, 2003)

ในบทนี้ จะเป็นการสำรวจองค์ความรู้เกี่ยวกับความเชื่อมโยงระหว่างโครงสร้างเชิงสถาบันกับประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือ ODA โดยจะแบ่งเนื้อหาออกเป็น 4 ส่วน หลังจากบทนำนี้แล้ว ส่วนที่สองจะอภิปรายเกี่ยวกับ แนวคิดและหลักฐานเชิงประจักษ์ในเรื่องการวัดประสิทธิผลของการช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ ส่วนที่สามจะทบทวนแนวคิด ทฤษฎี และงานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันกับประสิทธิผลของการช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา ส่วนที่สี่จะอภิปรายเกี่ยวกับการประยุกต์ใช้แนวคิดและทฤษฎีที่ทบทวนมาในงานศึกษาชิ้นนี้

2. แนวคิดว่าด้วยประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา

ประเด็นว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศ (Foreign aid) ที่ผ่านมามีประสิทธิผลหรือไม่ เป็นประเด็นที่มีการถกเถียงกันมาอย่างยาวนานในกลุ่มนักวิชาการและนักปฏิบัติด้านการพัฒนาระหว่างประเทศ แนวคิดว่าด้วยการวัดประสิทธิผลของการช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาและหลักฐานเชิงประจักษ์เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างความช่วยเหลือกับการพัฒนาในประเทศผู้รับที่ผ่านมามักจะถูกครอบงำโดยทฤษฎีเศรษฐศาสตร์มหภาค โดยเฉพาะการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างความช่วยเหลือกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (Economic growth)

ตามความคิดของนักเศรษฐศาสตร์มหภาค มักจะเชื่อกันว่าความช่วยเหลือระหว่างประเทศจะมีประสิทธิผลได้ก็ต่อเมื่อความช่วยเหลือดังกล่าวทำให้เกิดเงื่อนไขที่จำเป็นที่จะนำไปสู่การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการบรรเทาความยากจนในประเทศผู้รับความช่วยเหลือ แนวคิดนี้ครอบคลุมการพัฒนาระหว่างประเทศนับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองจนถึงปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม ในช่วงประมาณทศวรรษที่ 1970s-1980s เริ่มมีแนวการศึกษาใหม่ๆ ขึ้นมาท้าทาย โดยเฉพาะงานศึกษาในระดับจุลภาคที่เน้นกรณีศึกษาในบางพื้นที่และบางประเด็น งานศึกษาแนวนี้มีความสำคัญมากขึ้นในปัจจุบัน เนื่องจากเป็นแนวการศึกษาที่สามารถแสดงให้เห็นถึงเงื่อนไขที่เฉพาะเจาะจงที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของการช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา

2.1 ความสัมพันธ์ระหว่างความช่วยเหลือระหว่างประเทศกับการเจริญเติบโต

แนวคิดของนักเศรษฐศาสตร์มหภาคแบบดั้งเดิมมักจะให้ความสำคัญกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในฐานะที่เป็นเป้าหมาย (End) ของการพัฒนา (Sen, 1998) ด้วยเหตุนี้ ประสิทธิภาพของการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศจึงมักจะถูกวัดโดยดูว่าความช่วยเหลือเพื่อพัฒนานำไปสู่การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจหรือไม่ (Thorbecke, 2000)

องค์ความรู้เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างความช่วยเหลือระหว่างประเทศกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นองค์ความรู้ที่ยังไม่ตกผลึก ทั้งนี้ มีงานศึกษาเชิงประจักษ์จำนวนมากที่เสนอข้อค้นพบที่แตกต่างกันเกี่ยวกับความสัมพันธ์ดังกล่าว งานศึกษาความสัมพันธ์ลักษณะนี้ส่วนมากเป็นงานทางเศรษฐศาสตร์มหภาคซึ่งสามารถแบ่งแยกได้ 2 กลุ่มตามพัฒนาการของประเด็นและแนวทางการศึกษา (Hansen & Tarp, 2000; Doucouliagos & Paldam, 2009) กลุ่มแรก เป็นงานศึกษาที่ใช้ตัวแบบ Harrod-Domar และ Two-gap model เป็นฐานการวิเคราะห์ โดยตัวแบบ Harrod-Domar Model จะให้ความสำคัญกับการออม (Saving) และการลงทุน

(Investment) ในฐานะที่เป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะนำไปสู่การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ตัวแบบนี้เสนอว่าการสะสมทุน (Capital accumulation) เป็นกุญแจสำคัญสำหรับการเจริญเติบโต และความช่วยเหลือระหว่างประเทศยังมีความจำเป็นอย่างมาก トラบเท่าที่ประเทศกำลังพัฒนายังขาดแคลนความสามารถในการสะสมทุนด้วยตัวเอง กลุ่มนักเศรษฐศาสตร์ที่ให้ความสำคัญกับความช่วยเหลือระหว่างประเทศ (นำโดย Rosenstein-Rodan, 1960) เสนอว่าการส่งผ่านทรัพยากร (Resource transfer) ระหว่างประเทศในรูปแบบของการให้ความช่วยเหลือจะสามารถเพิ่มการออมและการลงทุนโดยรวมในประเทศผู้รับ และเมื่อมีการออมและการลงทุนมากขึ้น ก็จะนำไปสู่การเจริญเติบโตของผู้รับในที่สุด

ตัวแบบ Two-gap model อธิบายว่าประเทศกำลังพัฒนามักจะประสบปัญหาค้ำยกันคือการขาดดุลการค้าและการออม ในประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ มักจะมีการออมภายในประเทศไม่เพียงพอต่อความต้องการในการลงทุน (ปัญหาการออมต่ำ) และมักจะขาดแคลนเงินตราต่างประเทศที่จำเป็นในการนำเข้าสินค้าทุน (ปัญหาการขาดดุลการค้า) ในกรณีเช่นนี้ ความช่วยเหลือระหว่างประเทศจึงถูกมองว่ามีความจำเป็นที่จะปิดช่องว่างทั้งสองดังกล่าว เพื่อให้เกิดการสะสมทุนมากขึ้นและนำไปสู่การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (Chenery & Strout, 1966) มีความพยายามมาอย่างยาวนานที่จะพิสูจน์ความสัมพันธ์ระหว่างความช่วยเหลือกับการออม การเจริญเติบโต ตามตัวแบบ Harrod-Domar และ Two-gap Model (นั่นคือ ความสัมพันธ์ระหว่างความช่วยเหลือกับการออม ความช่วยเหลือกับการลงทุน และความช่วยเหลือ-การออม-การลงทุน) อย่างไรก็ตาม ข้อค้นพบเชิงประจักษ์ก็ยังไม่สามารถได้ข้อสรุปว่าความสัมพันธ์ดังกล่าวมีอยู่จริง เช่น การสำรวจงานวิจัยเชิงประจักษ์ของ White (1992) พบว่างานศึกษาเชิงประจักษ์ส่วนมากพบว่าความสัมพันธ์ระหว่างความช่วยเหลือกับการออมโดยทั่วไปจะเป็นบวก อีกทั้งความช่วยเหลือจะส่งผลให้การลงทุนเพิ่มมากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับข้อค้นพบของ Hansen & Tarp (2000) ซึ่งแสดงให้เห็นว่าความช่วยเหลือมีผลต่อการเพิ่มการออมรวม

อย่างไรก็ตาม มีนักวิชาการบางคนแสดงให้เห็นว่าผลของความช่วยเหลือต่อการออมและการลงทุนไม่ได้เป็นไปอย่างที่ตัวแบบ Harrod-Domar และ Two-gap Model เสนอ เช่น Griffin (1970) ได้วิเคราะห์การส่งผ่านของเงินทุน (Foreign capital transfer) ระหว่างประเทศ (รวมทั้งความช่วยเหลือระหว่างประเทศด้วย) ไปสู่การออมภายในประเทศของประเทศผู้รับ และพบว่าเม็ดเงินความช่วยเหลือทำให้เกิดปรากฏการณ์ที่เรียกว่า “Crowding-out effect” โดยที่การไหลเข้ามาของเม็ดเงินผ่านโครงการความช่วยเหลือระหว่างประเทศส่งผลให้เกิดการออมรวมของประเทศผู้รับลดลงอย่างเป็นสัดส่วนกัน Griffin (1970) แสดงให้เห็นว่าปรากฏการณ์นี้เกิดขึ้นเนื่องจากเม็ดเงินจากความช่วยเหลือระหว่างประเทศจำนวนมากจะลงไปสู่การบริโภคมากกว่าการออม นอกจากนี้ งานศึกษาเชิงประจักษ์ของ Boone (1996) ก็ได้ ท้าทายแนวคิดที่ว่าความช่วยเหลือนำไปสู่การออมและการลงทุน โดยได้พิสูจน์ให้เห็นว่าความช่วยเหลือมีผลเป็นบวกเฉพาะกับการบริโภคสาธารณะ (Public consumption) เท่านั้น ไม่ได้มีผลเป็นบวกต่อการออมและการลงทุนแต่อย่างใด

งานศึกษาเชิงมหภาคกลุ่มที่สองเน้นวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างความช่วยเหลือกับอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยตรง ซึ่งงานกลุ่มนี้มักจะรับรู้กันในนามของ “Aid-Growth Regression” โดยทั่วไปงานศึกษาในกลุ่มนี้ยังได้รับอิทธิพลจาก Harrod-Domar Model เหมือนกับกลุ่มแรก เพราะยังเน้นศึกษาผลของการให้ความช่วยเหลือต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยใช้กรอบคิดในเรื่องการสะสมทุน (Capital

accumulation) เป็นหลัก นอกจากนั้น นักวิชาการหลายคนในกลุ่มนี้ได้ทำการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างความช่วยเหลือกับการเจริญเติบโต โดยใช้กรอบวิเคราะห์การเจริญเติบโตแบบ Solow growth model ซึ่งตั้งอยู่บนสมมติฐานว่าการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีและสัดส่วนทุนต่อผลผลิต (Capital-Output ratio) คงที่

การสำรวจงานศึกษาเชิงประจักษ์โดย Hansen & Tarp (2000) พบว่ามีงานศึกษาถึง 64 ชิ้นที่วิเคราะห์ผลโดยตรงของความช่วยเหลือต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ สิ่งที่น่าสนใจคืองานสำรวจชิ้นนี้พบว่าส่วนใหญ่ของงานศึกษาเชิงประจักษ์ที่ทำการสำรวจ (38 ชิ้น) พบผลที่เป็นบวกของความช่วยเหลือ และมีงานเพียงชิ้นเดียวที่พบผลที่เป็นลบ ที่เหลือพบว่าความสัมพันธ์ของความช่วยเหลือกับการเจริญเติบโตไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ จากการสำรวจงานศึกษาครั้งนี้ Hansen & Tarp (2003) สรุปว่า (1) ผลในเชิงบวกของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาต่อการเจริญเติบโตมักจะเกิดขึ้นหากพบว่ามีความสัมพันธ์ทางบวกระหว่างการออมและการเจริญเติบโต ซึ่งนั่นหมายความว่าความสัมพันธ์ที่เป็นเหตุเป็นผลระหว่าง “ความช่วยเหลือ-การออม-การลงทุน-การเจริญเติบโต” มีอยู่จริง (2) ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาสามารถทำให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้โดยการลดข้อจำกัดของการนำเข้าที่มีสาเหตุมาจากการขาดแคลนเงินตราต่างประเทศ และ (3) สำหรับงานศึกษาที่พบความสัมพันธ์เชิงลบและที่พบความสัมพันธ์ที่ไม่มีนัยสำคัญทางสถิตินั้น Hansen & Tarp (2003) วิเคราะห์ว่าเป็นเพราะงานเหล่านี้วิเคราะห์โดยใช้ตัวแบบวิเคราะห์ถดถอยแบบง่าย (Simple regression model) ซึ่งมี degree of freedom น้อยหรือเป็นงานที่มักใช้ข้อมูลการไหลของเงินทุนโดยรวมไม่ใช่เฉพาะเม็ดเงินการให้ความช่วยเหลือ

อย่างไรก็ตาม งานสำรวจเอกสารที่ทำในภายหลังโดย Doucouliagos & Paldam (2009) กลับให้ข้อค้นพบที่ต่างออกไป พวกเขาพบว่าผลโดยตรงของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาต่อการเจริญเติบโตไม่ได้น่าประทับใจอย่างที่หลายคนคาดหวัง Doucouliagos & Paldam (2009) รวบรวมสมการถดถอยจำนวนมากจากบทความ 97 ชิ้นที่วิเคราะห์ความสัมพันธ์ของความช่วยเหลือเพื่อพัฒนากับการเจริญเติบโต เพื่อศึกษารูปแบบความสัมพันธ์และนัยสำคัญทางสถิติของตัวแปรความช่วยเหลือฯ ข้อค้นพบที่สำคัญจากงานสำรวจนี้คือ ถึงแม้ว่าจะมีสมการถดถอยถึง 540 สมการที่พบผลบวกของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาต่อการเจริญเติบโต แต่ผลบวกเหล่านั้นส่วนมากเป็นผลบวกที่เป็นตัวเลขที่น้อยมาก จนไม่มีนัยสำคัญในทางปฏิบัติ หรือไม่ก็เป็นผลบวกที่ไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ Doucouliagos & Paldam (2009) อธิบายผลที่ค่อนข้างน้อยนี้ว่า (1) ความช่วยเหลือระหว่างประเทศเป็นสิ่งที่ทดแทนได้ง่าย (Fungible) และมีปัญหาในเรื่องของการส่งผ่านค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Rent transfer) ซึ่งเป็นการส่งผ่านค่าเช่าจากภายนอก (External rent) ไปสู่เศรษฐกิจภายในประเทศ ด้วยเหตุนี้ถึงแม้ว่าความช่วยเหลือฯจะช่วยเพิ่มระดับรายได้ให้กับประเทศผู้รับ แต่มันมักจะถูกชดเชยด้วยอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ต่ำลง (2) การส่งผ่านทรัพยากร (Resource transfer) ในรูปแบบของความช่วยเหลือระหว่างประเทศอาจนำไปสู่การเพิ่มขึ้นมากเกินไปของค่าเงินของประเทศผู้รับ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันของประเทศผู้รับ ทั้งนี้ มีหลายกรณีที่ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาทำให้เกิดการเจริญเติบโตของภาคสาธารณะ (Public sector) และการใช้จ่ายภาครัฐ แต่ส่งผลเสียต่อภาคการผลิต (Productive sector) ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่มักจะถูกเรียกโดยนักเศรษฐศาสตร์ว่า เป็นปรากฏการณ์ “Dutch disease effect”

โดยสรุปแล้ว งานศึกษาเชิงประจักษ์ที่ผ่านมาให้ความสำคัญกับการวัดประสิทธิผลโดยดูผลของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจหรือกลไกที่นำไปสู่การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (เช่น การออม และการลงทุน) อย่างไรก็ตาม งานศึกษาเหล่านั้นยังไม่ได้ให้บทสรุปที่ชัดเจนว่าการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาจะมีผลต่อประสิทธิผลของความช่วยเหลือในแง่ของการสร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างไร ถึงแม้จะมีงานศึกษาเชิงประจักษ์เป็นจำนวนมาก แต่งานเหล่านั้นก็ยังให้หลักฐานเชิงประจักษ์ที่ขัดแย้งกัน ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าความเชื่อมโยงที่เป็นเหตุเป็นผล (Causal chain) ระหว่างความช่วยเหลือกับการออม การลงทุน และการเจริญเติบโตนั้นไม่ได้เป็นบวก ไม่ได้เข้มแข็ง หรือไม่ได้มีนัยสำคัญทางสถิติเสมอไป ข้อค้นพบที่บอกว่าความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาที่มีผลเป็นบวกต่อการเจริญเติบโตนั้นมักจะเป็นข้อค้นพบแบบรายกรณี (Case-by-case basis) ซึ่งขึ้นอยู่กับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศผู้รับเป็นหลัก

2.2 เงื่อนไขเชิงสถาบันที่ทำให้ความช่วยเหลือมีผลต่อการเจริญเติบโต

นับตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 1980s เป็นต้นมา แนวคิดเรื่องการใช้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาเพื่อสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในประเทศกำลังพัฒนาถูกท้าทายด้วยข้อเท็จจริงของการเกิดวิกฤติเศรษฐกิจในหลายประเทศ โดยเฉพาะในลาตินอเมริกาและแอฟริกา ประชาคมการพัฒนาระหว่างประเทศเริ่มมองว่าปัญหาความอ่อนแอเชิงสถาบันเป็นต้นเหตุสำคัญของวิกฤติเศรษฐกิจในประเทศเหล่านั้น ดังนั้น เม็ดเงิน ODA จำนวนมากจึงถูกนำไปใช้เพื่อการปรับโครงสร้าง (Structural adjustment) ทางเศรษฐกิจและสร้างความเข้มแข็งเชิงสถาบัน (Thorbecke, 2000; Hjertholm & White, 2000) งานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศในช่วงนี้จึงแตกต่างไปจากช่วงก่อนหน้านี้ งานศึกษาเชิงประจักษ์ส่วนใหญ่ในช่วงนี้ให้ความสำคัญน้อยลงไปที่การหาความสัมพันธ์ที่เป็นเหตุเป็นผลระหว่างความช่วยเหลือกับการเจริญเติบโต และเริ่มมาให้ความสำคัญกับเงื่อนไขเชิงสถาบันที่จะทำให้เม็ดเงินจากความช่วยเหลือถูกใช้ไปเพื่อให้เกิดประสิทธิผลมากที่สุด

งานศึกษาที่มีอิทธิพลต่อการวิเคราะห์ความเชื่อมโยงระหว่างเงื่อนไขเชิงสถาบันของประเทศผู้รับกับประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา คืองานของธนาคารโลก (World Bank, 1998) และ Dollar (2000) ทั้งสองงานนี้ยังวัดประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือด้วยการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศผู้รับ โดยกำหนดให้ตัวแปร “นโยบาย” และ “สภาพแวดล้อมเชิงสถาบัน” (Institutional environment) เป็นเงื่อนไขของการเจริญเติบโตดังกล่าว งานทั้งสองชิ้นให้ข้อค้นพบที่คล้ายกันว่าความช่วยเหลือระหว่างประเทศจะดีต่อการเจริญเติบโตก็ต่อเมื่อความช่วยเหลือดังกล่าวถูกจัดสรรไปสู่ประเทศที่มีนโยบายที่ดี (เช่น การเปิดเสรีทางการค้า การควบคุมอัตราเงินเฟ้อไม่ให้สูงเกินไป การมีวินัยทางการเงิน/การคลัง ฯลฯ) และมีระบบสถาบันที่ดี (เช่น มีการคอร์รัปชันต่ำ เคารพต่อสิทธิพลเมือง ยึดมั่นต่อหลักเกณฑ์ของกฎหมาย ฯลฯ) นอกจากงานทั้งสองชิ้นนี้ งานศึกษาที่เกิดขึ้นภายหลังของ Collier & Dollar (2002) ซึ่งวัดประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศในแง่การบรรเทาความยากจน ยังพบหลักฐานเชิงประจักษ์ว่าความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาจะทำให้อัตราความยากจนลดลงได้มากที่สุดเมื่อมันถูกจัดสรรไปให้ประเทศที่ต้องการความช่วยเหลือมากที่สุด (นั่นคือ ประเทศที่

มีอัตราความยากจนสูง) ในขณะเดียวกันก็เป็นประเทศที่มีระบบสถาบันและนโยบายการพัฒนาที่ค่อนข้างดี (คือนโยบายที่เน้นบรรเทาความยากจน (Pro-poor policy))

อย่างไรก็ตาม นอกจากงานศึกษาทั้งสามดังกล่าวแล้ว หลักฐานเชิงประจักษ์ที่บอกว่าระบบสถาบันของประเทศผู้รับเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้เม็ดเงินจากความช่วยเหลือถูกนำไปใช้ให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้นั้น ยังมีค่อนข้างจำกัด การวิเคราะห์สมการถดถอยจำนวน 232 สมการ ในงานศึกษาเชิงประจักษ์จำนวน 23 ชิ้นโดยใช้วิธีแบบ Meta-analysis ของ Doucouliago & Paldam (2009) พบว่าค่าสัมประสิทธิ์ (Coefficient) ของตัวแปรทางนโยบายและสถาบัน (ของประเทศผู้รับ)² ส่วนมากจะไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ นั่นหมายความว่า ยังเป็นการยากที่จะสรุปว่านโยบายและสถาบันที่ดีเป็นเงื่อนไขหลักของประสิทธิผลของความช่วยเหลือ ยิ่งไปกว่านั้น Doucouliago & Paldam (2009) ยังพบว่า งานศึกษาเชิงประจักษ์ที่ทำภายใต้กรอบวิเคราะห์เชิงสถาบันดังกล่าว ยังมีปัญหาอย่างมากในเชิงระเบียบวิธี โดยเฉพาะค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรปฏิสัมพันธ์ (นโยบาย/สถาบัน กับ ความช่วยเหลือ) ในตัวแบบของสมการถดถอยในงานศึกษาเหล่านั้นค่อนข้างอ่อนไหวและไม่คงที่ (Robustness) กับการเปลี่ยนแปลงของกลุ่มตัวอย่าง (ไม่ว่าจะเป็นในแง่ของขนาดของกลุ่มตัวอย่าง หรือกรอบระยะเวลาการศึกษา) นัยสำคัญที่ได้จากข้อค้นพบนี้คือ ข้อเสนอที่ว่าระบบสถาบันและนโยบายที่เป็นเงื่อนไขจำเป็นที่จะทำให้ความช่วยเหลือเกิดประสิทธิผล (สร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ หรือลดปัญหาความยากจน) ไม่สามารถใช้ได้กับทุกกรณี ในทางตรงกันข้าม เป็นเรื่องที่ขึ้นอยู่กับบริบทที่เฉพาะเจาะจง (Context specific) ในบางกรณี ระบบสถาบันและนโยบายที่ดีจะสามารถแปรทรัพยากรที่ได้จากความช่วยเหลือไปสู่การเจริญเติบโตหรือการบรรเทาความยากจนได้ และในบางกรณีอาจไม่เป็นเช่นนั้น³

ถึงแม้ว่า งานศึกษาบทบาทของโครงสร้างเชิงสถาบันกับประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือจะมีจุดอ่อนในบางจุดก็ตาม แต่งานศึกษาแนวนี้ก็มีคุณูปการเป็นอย่างมาก อย่างน้อยที่สุดงานข้อค้นพบจากงานศึกษาเหล่านี้ บ่งชี้ว่างานศึกษาประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือควรให้ความสำคัญกับเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้ความช่วยเหลือเกิดประสิทธิผลสูงสุด จริงๆ แล้วเป็นการยากที่จะปฏิเสธว่าประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลืออาจขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมทางนโยบายและระบบสถาบันของประเทศผู้รับ เช่น หากสถาบันของประเทศผู้รับมีความอ่อนแอ (เช่น มีการคอร์รัปชัน ขาดกฎระเบียบ/กฎหมายที่เอื้อต่อการพัฒนา หรือขาดวัฒนธรรมการบริหารโครงการที่เป็นระบบ ฯลฯ) ก็เป็นการยากที่จะคาดหวังว่าเม็ดเงินหรือทรัพยากรที่ผู้ให้ให้ไปจะถูกใช้เพื่อให้เกิดสัมฤทธิ์ผลของการพัฒนา ด้วยเหตุนี้ การสร้างกรอบวิเคราะห์ประสิทธิผลจากแนวคิดเชิงสถาบันจึงมีความสำคัญสำหรับการศึกษาประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศ

² ความจริงแล้วตัวแปรที่มักจะถูกใช้ในการศึกษาประเด็นดังกล่าวมักจะเป็นตัวแปรที่ปฏิสัมพันธ์ (Interaction term) ระหว่างตัวแปรทางนโยบาย/สถาบัน กับ ตัวแปรความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา (Doucouliago & Paldam, 2009)

³ ข้อสรุปนี้ได้รับการสนับสนุนในระดับหนึ่งจากการวิเคราะห์สมการถดถอยของ Hansen & Tarp (2000) ที่แสดงให้เห็นว่าความช่วยเหลือสามารถนำไปสู่การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้ ไม่ว่าเงื่อนไขทางสถาบันจะเป็นเช่นไรก็ตาม

2.3 การศึกษาประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาในระดับจุลภาคและกรณีศึกษา

ในกระแสการพัฒนาระหว่างประเทศในปัจจุบัน มีการยอมรับกันว่าการพัฒนามีหลากหลายมิติ ดังนั้น โครงการความช่วยเหลือระหว่างประเทศควรถูกออกแบบให้ตอบสนองต่อวัตถุประสงค์การพัฒนาที่หลากหลาย (เช่น บรรเทาความยากจน การใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน การสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน ฯลฯ) ถึงแม้การเจริญเติบโตยังเป็นสิ่งสำคัญ แต่ไม่ได้ถูกมองว่าเป็นเป้าหมายเดียวของการพัฒนาอีกต่อไป ด้วยเหตุนี้ การวัดประสิทธิผลของการพัฒนาโดยใช้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแต่เพียงอย่างเดียวจึงไม่เพียงพอ งานศึกษาเชิงประจักษ์ที่ผ่านมามีจำนวนมากอาจสามารถอธิบายผลของการให้ความช่วยเหลือต่อเป้าหมายการพัฒนาอื่นๆ (เช่น การบรรเทาความยากจน การใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน ฯลฯ) แต่งานศึกษาเชิงมหภาคก็ไม่สามารถบอกได้ว่าความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาส่งผลต่อการพัฒนาในระดับชุมชนหรือระดับปัจเจกชน (ซึ่งจริงๆ แล้วเป็นระดับที่ผลของการพัฒนาเกิดขึ้น) ได้อย่างไร สิ่งที่เราควรเพิ่มเติมเข้าไปในงานศึกษาประสิทธิผลของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา ระหว่างประเทศคือ องค์ความรู้ที่อยู่บนฐานของการศึกษาเชิงประจักษ์ในระดับจุลภาค โดยใช้กรณีศึกษาที่สามารถอธิบายผลกระทบของโครงการความช่วยเหลือในมิติการพัฒนาที่หลากหลายในระดับรากหญ้า

การศึกษาระดับจุลภาคและกรณีศึกษามีจุดแข็งมากกว่าการวิเคราะห์ในเชิงมหภาคหลายประการ ประการแรก การศึกษาในลักษณะนี้ไม่ถูกจำกัดโดยการมีอยู่ของข้อมูลเหมือนการศึกษาเชิงมหภาค งานศึกษาประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือ ในระดับมหภาคส่วนใหญ่มักจะใช้ฐานข้อมูล World Development Indicators (WDI) ของธนาคารโลก ซึ่งถึงแม้ว่าจะมีข้อมูลที่ใส่ลงไปฐานข้อมูลดังกล่าวเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากในแต่ละปี แต่คุณภาพของข้อมูลก็ยังเป็นปัญหาใหญ่ โดยเฉพาะในเรื่องของข้อมูลที่ไมครบในบางตัวชี้วัด (Missing values) ซึ่งส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือ (Reliability) ของการวิเคราะห์ในเชิงมหภาค (Doucouliago & Paldam, 2009) นอกจากนี้ เนื่องจากข้อมูลจากฐานข้อมูล WDI เป็นข้อมูลระดับประเทศ การใช้ข้อมูลดังกล่าวในการวิเคราะห์ประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือจึงทำได้แค่ในระดับประเทศเท่านั้น ไม่สามารถวัดผลกระทบของความช่วยเหลือในระดับต่ำกว่านั้นได้ ปัญหาวิจัยบางอย่าง (เช่น ชุมชนในประเทศผู้รับได้รับประโยชน์จากความช่วยเหลือในเรื่องของการจ้างงาน ความมั่นคงทางอาหาร การเข้าถึงแหล่งเงินทุน ฯลฯ) จะไม่สามารถตอบได้โดยใช้ข้อมูลของตัวแปรในระดับมหภาค (อย่างเช่นข้อมูล WDI)

ประการที่สอง เนื่องจากผลกระทบของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาเป็นเรื่องที่ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขเฉพาะเจาะจง (เช่น นโยบายและระบบสถาบันที่ดีอาจจะเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้ความช่วยเหลือส่งผลดีต่อการเจริญเติบโตในบางกรณี แต่อาจไม่ได้เป็นเงื่อนไขสำคัญในบางกรณี) ด้วยเหตุนี้ เราจึงจำเป็นต้องรวบรวมกรณีศึกษาจำนวนมากเพื่อทำความเข้าใจว่าทำไมความช่วยเหลือจึงมีประสิทธิผลมากในบางสังคม และไม่มีประสิทธิผลหรือมีประสิทธิผลน้อยในบางสังคม

ประการที่สาม อาจไม่ถูกต้องนักที่จะมองว่าการให้ความช่วยเหลือเพื่อพัฒนาระหว่างประเทศไม่มีประสิทธิผลถ้าไม่ก่อให้เกิดผลในการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจหรือการบรรเทาความยากจน ทั้งนี้เพราะโครงการความช่วยเหลือส่วนมากจะมีวัตถุประสงค์มากกว่าการสร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โครงการให้ความช่วยเหลือจำนวนมากในโลกอาจไม่ได้ถูกออกแบบมาให้เกิดผลต่อการเจริญเติบโตโดยตรง แต่ถูกออกแบบมาให้เกิดผลด้านสังคมอื่นๆ เช่น การพัฒนาการศึกษา และสุขอนามัย โครงการความช่วยเหลือลักษณะนี้อาจทำให้เกิด

การพัฒนาศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ซึ่งส่งผลดีทางอ้อมและในระยะยาวต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การศึกษาเชิงมหภาคอาจไม่สามารถมองเห็นถึงพลวัตรหรือกระบวนการพัฒนาในลักษณะนี้ได้เท่ากับการศึกษาในระดับจุลภาคและกรณีศึกษา (SETECI, 2013)

อาจกล่าวได้ว่าเมื่อแนวคิดเกี่ยวกับการวัดประสิทธิผลของโครงการให้ความช่วยเหลือได้เริ่มปรับเปลี่ยนไป โดยมีการให้ความสำคัญกับการวัดประสิทธิผลในระดับของกระบวนการให้ความช่วยเหลือของประเทศ/องค์กรผู้ให้มากขึ้น แทนการวัดประสิทธิผลในแง่ของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจหรือการบรรเทาความยากจนเพียงเท่านั้น การศึกษาในระดับกระบวนการดังกล่าวจำเป็นต้องศึกษาในระดับจุลภาคหรือใช้กรณีศึกษาเพื่อให้เห็นถึงรายละเอียดในระดับกระบวนการ ซึ่งเป็นการยากที่การศึกษาในระดับมหภาคจะแสดงให้เห็นในจุดนี้

3. แนวคิดด้วยสถาบัน (Institutional perspective)

นับตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 1980s เป็นต้นมา กระแสแนวคิดการพัฒนาระหว่างประเทศได้ให้ความสำคัญมากขึ้นกับการพัฒนาสถาบัน ในฐานะที่เป็นหัวใจสำคัญในการพัฒนาประเทศ จากวิกฤติทางเศรษฐกิจ และปัญหาความยากจนที่กระจายตัวมากขึ้นในช่วงทศวรรษ 1980s จนถูกเรียกว่า “ทศวรรษแห่งความสูญเสีย” (the lost decade) มีการยอมรับทั้งในภาควิชาการและภาคนโยบายว่าต้นตอของปัญหาที่รุมเร้าประเทศกำลังพัฒนาในช่วงทศวรรษนี้ที่สำคัญคือ ความอ่อนแอเชิงสถาบัน (Institutional weaknesses) (Thorbecke, 2000) ในภาควิชาการ ได้มีการเกิดขึ้นของสำนักเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ (New Institutional Economics: NIEs) ซึ่งเป็นการต่อยอดแนวคิดมาจากสำนักคิดเศรษฐศาสตร์สถาบันดั้งเดิมที่วางรากฐานไว้ตั้งแต่ช่วงต้นศตวรรษที่ 20 (Menard & Shirley, 2005)

3.1 เศรษฐศาสตร์สถาบัน (Institutional Economics) กับการศึกษาความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา

ฐานคิดเรื่องสถาบันของสำนักคิดเศรษฐศาสตร์สถาบันก่อตัวขึ้นจากข้อกังขาเชิงทฤษฎีของสำนักคิดเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิกที่ไม่ให้ความสำคัญกับสถาบันกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โดยนักทฤษฎีเชิงสถาบันเชื่อว่า “สถาบัน” มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่ากลไกตลาด ในการกำกับพฤติกรรมของมนุษย์และการแลกเปลี่ยนทางเศรษฐกิจ นักทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สถาบันได้เริ่มมีบทบาทสำคัญในการทำความเข้าใจพฤติกรรมและระบบเศรษฐกิจโดยใช้ตัวแปรเชิงสถาบันเป็นฐานในการวิเคราะห์ (Menard & Shirley, 2005) นอกจากจะนำเอาสถาบันเข้ามาสู่การวิเคราะห์ทางเศรษฐกิจแล้ว แนวคิดเชิงสถาบันยังให้ความสำคัญกับกระบวนการทางนโยบาย และการทำความเข้าใจกระบวนการแลกเปลี่ยนและพฤติกรรมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของมนุษย์ (Hodgson, 2000)

รากฐานทางความคิดของสำนักเศรษฐศาสตร์สถาบันดั้งเดิมได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดของ Thorstein Veblen⁴ (1857–1929) ซึ่งชี้ให้เห็นข้อบกพร่องของนักเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิกเรื่องความมีประสิทธิภาพของระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมว่าไม่ได้เป็นจริงเสมอไป ทั้งนี้ Veblen ให้ความสำคัญกับปัจจัยทางวัฒนธรรมในการ

⁴ คำว่าเศรษฐศาสตร์สถาบัน (Institutional economics) ถูกใช้ครั้งแรกโดย Walton Hamilton ในปี 1918 ในการประชุมของสมาคมเศรษฐศาสตร์อเมริกัน (American Economic Association) (Hodgson, 2000)

สร้างกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มีประสิทธิภาพและแยกให้เห็นความแตกต่างของวัฒนธรรมและแรงจูงใจ 2 ประการ คือ วัฒนธรรมแบบนักอุตสาหกรรมและแบบนักธุรกิจ ซึ่งอย่างแรกทำให้เกิดการสร้างเทคโนโลยี นวัตกรรม และผลผลิตใหม่ๆ และอย่างหลังเน้นการแสวงหากำไรสูงสุดและพยายามปกป้องผลประโยชน์จากการลงทุนของตัวเอง จนทำให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรและนโยบายที่ผิดพลาด อันเป็นผลโดยตรงจากการที่ภาคธุรกิจควบคุมอำนาจทางการเมือง⁵

ในช่วงหลังแนวคิดสถาบันดั้งเดิมถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากโดยเฉพาะเรื่องการขาดเค้าโครงทฤษฎีที่เป็นระบบที่สามารถนำไปสู่การสร้างตัวแบบและการวิเคราะห์เชิงประจักษ์ได้ นอกจากนี้ ยังถูกวิจารณ์ว่าให้ความสำคัญกับการศึกษาประวัติศาสตร์เศรษฐกิจมากเกินไป (Joskow, 2008) ดังนั้นจึงเกิดสำนักคิด New Institutional Economics (NIEs) ขึ้นเพื่อเติมเต็มช่องโหว่ของสำนักคิดสถาบันดั้งเดิม ทั้งนี้เพื่อให้สถาบันเป็นตัวแปรหลักตัวแปรหนึ่งของการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์ ในขณะที่เดียวกันก็เพื่อสร้างเค้าโครงทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สถาบันให้เป็นตัวแบบวิเคราะห์เชิงประจักษ์ได้ ในแง่นี้ NIEs พยายามที่จะบูรณาการสถาบันเข้ากับกรอบวิเคราะห์ของเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก โดยรับเอาสมมติฐานบางอย่างของเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก (เช่น เรื่องความจำกัดของทรัพยากร การแข่งขัน การแสวงหาประโยชน์สูงสุด ฯลฯ) เข้าไว้ในกรอบวิเคราะห์ที่สร้างขึ้น (Williamson, 2000; Menard & Shirley, 2005)

แกนหลักของฐานคิดแบบ NIEs คือการบูรณาการทฤษฎีสถาบันเข้ากับการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์การเมือง โดยมองสถาบันในระดับกว้างที่ครอบคลุมทั้งองค์กร ระเบียบ กฎหมาย ปทัสถานทางสังคม ความเชื่อ ประเพณี และวัฒนธรรมในฐานะที่เป็นตัวกำหนดพฤติกรรมและปฏิสัมพันธ์ในทางเศรษฐกิจการเมืองของปัจเจกชน ฐานคิดของสำนัก NIEs ตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่าโครงสร้างทางสังคมสามารถถูกอธิบายได้โดยการเลือกของปัจเจกชน ทั้งนี้เนื่องจากพฤติกรรมของสังคมเป็นผลรวมของการเลือกของปัจเจกชน ดังนั้นในการวิเคราะห์สถาบันและกลไกในการกำกับพฤติกรรมทางสังคมจึงต้องให้ความสำคัญกับตัวแสดงระดับปัจเจกชนในกระบวนการแลกเปลี่ยนต่างๆ ในระบบเศรษฐกิจด้วย (Menard & Shirley, 2005)

ฐานทางทฤษฎีของสำนัก NIEs มาจากงานของ Ronald Coase ในงานของเขาชื่อ Theory of Firm (1939) และ The Problem of Social Cost (1960) ซึ่งงานแรกกล่าวถึงข้อบกพร่องของตัวแบบการแลกเปลี่ยนทางเศรษฐกิจของสำนักนีโอคลาสสิกที่อยู่บนสมมติฐานว่าการแลกเปลี่ยนต่างๆ ไม่มีต้นทุนการทำธุรกรรม (Transaction costs) (เช่น ความเสี่ยงในการผิดสัญญา ต้นทุนในการแสวงหาคู่สัญญาแลกเปลี่ยน และต้นทุนในการติดตาม/บังคับให้เป็นไปตามสัญญา เป็นต้น) ส่วนงานที่สองสร้างกรอบความคิดเพื่อวิเคราะห์ผลกระทบจากภายนอก (Externalities) และให้ความสำคัญกับระเบียบ กฎเกณฑ์ และกฎหมายในการจัดการต้นทุนและผลประโยชน์ในการแลกเปลี่ยน และกำกับดูแลผลกระทบภายนอก งานช่วงหลังของนักวิชาการสำนัก NIEs อย่าง Douglas North, Oliver Williamson, Joseph Stiglitz และ Elinor Ostrom ได้พัฒนาแนวคิดต่างๆ ของ NIEs

⁵ แนวคิดของ Veblen มีอิทธิพลต่อวิชาการรุ่นหลังหลายคน (โดยเฉพาะนักวิชาการอเมริกัน) เช่น John Commons (1862–1945) ซึ่งมีแนวคิดในการสนับสนุนให้รัฐบาลเป็นกลไกประสานและไกล่เกลี่ยผลประโยชน์ของตัวแสดงต่างๆ ในระบบเศรษฐกิจที่มีผลประโยชน์และความสนใจที่แตกต่างกัน และ Clarence Ayres (1891–1972) ซึ่งให้ความสำคัญกับบทบาทของสถาบันทางสังคมและวัฒนธรรม (Socio-cultural institution) ในการพัฒนาเทคโนโลยี คล้ายกับแนวคิดของ Veblen (Menard & Shirley, 2005)

ให้ชัดเจนยิ่งขึ้นและนำไปสู่การสร้างกรอบวิเคราะห์ที่ได้รับการยอมรับ โดยเฉพาะในเรื่องบทบาทของสถาบัน (ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ) ในการจัดสรร/จัดการทรัพยากร การลดต้นทุนทางธุรกรรม และการพัฒนาเศรษฐกิจ นักคิดเหล่านี้พยายามแสวงหาคำตอบว่าสถาบันและรูปแบบสถาบัน (Institutional arrangement) ในลักษณะใดที่ทำให้เกิดการ จัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด (หรือการลดต้นทุนทางธุรกรรมในระบบเศรษฐกิจให้ได้มากที่สุด) และสถาบันในลักษณะดังกล่าวจะสร้างขึ้นได้ภายใต้เงื่อนไขใด (North, 1990, 1995) แนวคิดเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ (NIEs) ได้สร้างคุณูปการให้กับการศึกษาการพัฒนาเป็นอย่างมาก ที่สำคัญคือมีแนวคิดสำคัญ (Key concept) ที่สามารถนำไปใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์ความสามารถและบทบาทของสถาบัน ในการพัฒนาหลายแนวคิด อาทิ แนวคิดการเลือกอย่างมีเหตุผล (Rational choice) และความจำกัดของการใช้เหตุผล (Bounded rationality)⁶ ความไม่สมบูรณ์ของข้อมูลข่าวสาร และปัญหาตัวการ-ผู้ทำการ (Principal-agent problem)⁷ เป็นต้น

3.2 งานศึกษาประสิทธิผลของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาตามแนวเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่

จากการสำรวจงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่างานศึกษาความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาผ่านกรอบแนวคิดของสำนักเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ยังมีค่อนข้างน้อย เมื่อเปรียบเทียบกับงานด้านอื่นๆ (เช่น การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนา พลวัตรของตลาด ฯลฯ) หนึ่งในงานศึกษาที่ได้รับการกล่าวถึงมากที่สุดและเป็นจุดเริ่มต้นของการศึกษาแนวนี้คืองานของ Ostrom, et al. (2002) ซึ่งใช้แนวคิดเรื่อง broken information and accountability feed-back loop, ปัญหา principal-agent, และปัญหา collective action ในการวิเคราะห์

⁶ แนวคิดเรื่องการเลือกอย่างมีเหตุผลตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่าปัจเจกชนเลือกทางเลือกที่ได้รับความพึงพอใจและอรรถประโยชน์สูงสุด และตัดสินใจที่จะนำไปสู่ผลลัพธ์ที่ดีที่สุด หากปัจเจกชนมีอิสระที่จะเลือกทางเลือกที่มีอยู่ (Williamson, 2008) อย่างไรก็ตาม เหตุผลของปัจเจกชนเป็นสิ่งที่ไม่ได้สมบูรณ์และอาจจะไม่ได้เลือกในสิ่งที่ดีที่สุด (Simon, 1957) เพราะอาจเผชิญข้อจำกัดของการใช้เหตุผลหลายอย่าง เช่น ข้อจำกัดทางความคิด (Cognitive limitation) ข้อจำกัดเรื่องเวลา และการมีข้อมูลข่าวสารที่ไม่สมบูรณ์ (Imperfect information) ด้วยเหตุนี้ มนุษย์ทุกคนจึงมีต้นทุนทางธุรกรรม (Transaction costs) เกิดขึ้นทุกครั้งที่ในการหาข้อมูลเพื่อตัดสินใจในเลือกทางเลือกต่างๆ เช่น ต้องลงทุนในเวลาหรือทรัพยากรบางอย่างเพื่อให้ได้ข้อมูลมา ยิ่งไปกว่านั้น พฤติกรรมการแสวงหาโอกาส (Opportunistic behavior) ซึ่งเกิดจากการที่ปัจเจกชนแต่ละคนมีข้อมูลข่าวสารที่ไม่เท่ากัน (Information Asymmetry) ก็อาจทำให้ความเสี่ยงของการทำธุรกรรมสูงขึ้น ซึ่งส่งผลต่อการเลือกของปัจเจกชนด้วยเช่นกัน (Brousseau & Glachant, 2002; Menard & Shirley, 2005)

⁷ ปัญหาคู่สัญญาเป็นปัญหาความขัดแย้งระหว่างตัวการ (Principal) (เช่น ผู้ประกอบการ องค์กร ลูกค้า ฯลฯ) และผู้ทำการ (Agent) ที่ส่งผลกระทบต่อผลโดยรวม (Collective outcome) ของธุรกรรมหรือปฏิสัมพันธ์ระหว่างคู่สัญญา ซึ่งในความเห็นของ NIEs ปัญหาดังกล่าวเกิดจากปัญหาความไม่สมบูรณ์ของข้อมูลและการมีข้อมูลข่าวสารที่ไม่เท่ากัน ซึ่งทำให้คู่กรณีแต่ละฝ่ายมีแนวโน้มที่จะกระทำการโดยมุ่งผลประโยชน์ (ที่ต่างกัน) ของตนเองมากที่สุดและทำให้ผลประโยชน์ของอีกฝ่ายลดลงไป ในสถานการณ์เช่นนี้ตัวการไม่สามารถที่จะมั่นใจได้ว่าผู้กระทำการจะดำเนินการไปในทางที่เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ตน (ตัวการ) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกิจกรรม/งานที่ก่อให้เกิดต้นทุนสูงต่อผู้กระทำการและก่อให้เกิดต้นทุนสูงต่อตัวการในการติดตามพฤติกรรมของผู้กระทำการ ในกรณีเช่นนี้อาจเกิดปัญหาเรื่อง “จริยธรรมวิบัติ” (Moral hazard) และ “การขัดกันของผลประโยชน์” ระหว่างคู่กรณีทั้งสองฝ่าย (Chhotray & Stoker, 2009)

ประสิทธิผลของโครงการให้ความช่วยเหลือ หลังจากนั้นจึงมีงานศึกษาอื่นๆ ในระยะหลังที่ใช้แนวคิดเหล่านี้ในการวิเคราะห์ประสิทธิผลของโครงการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา

ในเรื่อง broken information and accountability feed-back loop นั้น งานศึกษาเชิงประจักษ์ให้ข้อสรุปที่ตรงกันว่า เนื่องจากความช่วยเหลือระหว่างประเทศมีลักษณะสำคัญที่แตกต่างต่างโครงการพัฒนาในประเทศคือ การแยกกันอย่างสิ้นเชิงในทางการเมืองและทางภูมิศาสตร์ระหว่างผู้รับประโยชน์ (ประชาชน/ครัวเรือนในประเทศผู้รับ) และผู้ให้ผลประโยชน์ (ผู้เสียภาษีในประเทศผู้ให้) ปัญหาที่มักจะเกิดขึ้นคือ ประชาชน/ครัวเรือนที่เป็นผู้รับประโยชน์มักจะไม่ทราบข้อมูลเกี่ยวกับโครงการที่พวกเขาได้รับ และประชาชน/ครัวเรือนที่เป็นผู้เสียภาษีก็มักจะไม่มีความรู้ที่จะทำให้ผู้ใช้ภาษีเพื่อโครงการความช่วยเหลือระหว่างประเทศรับผิดชอบต่อการกระทำหรือผลกระทบที่เกิดจากการดำเนินงานความช่วยเหลือ (Svensson, 2006) พลเมืองในประเทศที่ให้ความช่วยเหลือไม่มีข้อมูลหรือประสบการณ์เกี่ยวกับโครงการพัฒนาต่างๆ ที่ดำเนินการในประเทศกำลังพัฒนาซึ่งได้รับสนับสนุนทางการเงินจากองค์กรที่ให้ความช่วยเหลือของประเทศของพวกเขา นอกจากนี้ การแสวงหาข้อมูลดังกล่าวยังเป็นกิจกรรมที่มีต้นทุนสูง ที่สำคัญพวกเขามักจะไม่ทราบถึงวิธีการในการให้ความช่วยเหลือและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากความช่วยเหลือ ในทางกลับกัน พลเมืองในประเทศกำลังพัฒนาที่ได้รับความช่วยเหลือก็ไม่ใช่ผู้ลงคะแนนเสียงในประเทศผู้ให้ จึงไม่มีแรงกดดันทางการเมืองใดๆ ต่อผู้กำหนด/ดำเนินนโยบายความช่วยเหลือในประเทศหรือชุมชนของพวกเขา และถึงแม้ว่าพวกเขาอาจจะเห็นถึงผลกระทบของโครงการความช่วยเหลือโดยตรง แต่ก็ไม่มีมีกลไกที่เป็นทางการใดๆ ที่จะเข้าถึงกระบวนการในการตัดสินใจหรือส่งอิทธิพลโดยตรงผลต่อผู้ตัดสินใจในนโยบายความช่วยเหลือในประเทศผู้ให้ ด้วยเหตุนี้ ถึงแม้ว่าองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ขององค์กรทั้งในประเทศผู้ให้และผู้รับที่ดำเนินโครงการความช่วยเหลือจะเป็นผู้ที่ต้องรับผิดชอบต่อประสิทธิภาพและความยั่งยืนของการให้ความช่วยเหลือ แต่ไม่มีใครที่จะเป็นผู้รับผิดชอบที่แท้จริงต่อผลกระทบทั้งในเชิงบวก และเชิงลบที่จะเกิดขึ้นจากโครงการความช่วยเหลือ (Ostrom et al., 2002)

งานศึกษาของ Ostrom et al. (2002) พบว่า โดยรวมเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานให้ความช่วยเหลือของประเทศผู้ให้มักจะมีความรู้และได้รับการฝึกฝนมาอย่างดี และมีความยึดมั่นต่อเป้าประสงค์ของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาประเทศ แต่เนื่องจากปัญหา broken information and accountability feedback loop ทำให้พวกเขาดำเนินงานภายใต้ระบบแรงจูงใจที่เสนอรางวัลเพียงน้อยนิด (หรือไม่มีเลย) ต่อผลกระทบของโครงการความช่วยเหลือที่พวกเขาดำเนินการ จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของ Sida Ostrom et al. (2002) พบว่ามีเพียง 2 เปอร์เซ็นต์ของเจ้าหน้าที่ที่ระบุว่าการเล่นตำแหน่งขึ้นอยู่กับผลการดำเนินงานของโครงการที่พวกเขาปฏิบัติในช่วงที่ผ่านมา เมื่อเจ้าหน้าที่ในองค์กรที่ให้ความช่วยเหลือไม่ต้องรับผิดชอบต่อผลการดำเนินงานของพวกเขาแล้ว พวกเขามักจะให้ความสนใจกับกิจกรรมอื่นๆ เช่น เมื่อพวกเขามีภาระรับผิดชอบมากๆ พวกเขาจะเลือกทำงานที่สามารถเห็นผลได้ง่าย (เช่น งานด้านงบประมาณ/การเงิน การจัดซื้อจัดจ้าง การจ้างที่ปรึกษา ฯลฯ) แทนที่จะเป็นงานด้านการแสวงหาข้อมูลเกี่ยวกับประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และผลกระทบของโครงการที่พวกเขาดำเนินการ (Martens et al., 2002)

นอกจากปัญหา broken information and accountability feedback loop แล้ว กิจกรรมการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาประเทศยังมีปัญหาเรื่องการดำเนินงานร่วมกัน (Collective action

problem) มีหลักฐานเชิงประจักษ์ที่แสดงให้เห็นว่าเมื่อมีองค์กรที่ให้ความช่วยเหลือเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรมการให้ความช่วยเหลือ ODA ในประเทศใดประเทศหนึ่งเป็นจำนวนมากจะมีผลทำให้เกิดปัญหาด้านประสิทธิภาพและประสิทธิผลของโครงการให้ความช่วยเหลือ ซึ่งปัญหานี้มีสาเหตุหลักมาจากความล้มเหลวในการประสานกิจกรรมขององค์กรเหล่านั้น ในมุมมองของ NIEs มองว่าปัญหาการไม่ประสานความร่วมมือเกิดขึ้นในกรณีที่องค์กรผู้ให้ความช่วยเหลือแต่ละองค์กรไม่ได้แบกรับต้นทุนอย่างเต็มที่ในโครงการร่วม ODA แต่รับเอาผลประโยชน์ในระยะสั้นที่มากกว่า หรือในกรณีที่องค์กรเหล่านั้นแบกรับต้นทุนอย่างเต็มที่ แต่ไม่มองเห็นผลประโยชน์ที่จะได้น้อยกว่า (Svensson, 2006)

การมีองค์กรให้ความช่วยเหลือเป็นจำนวนมากอาจทำให้เกิดปัญหาด้านต้นทุนที่สำคัญอย่างน้อย 3 ประการ ประการแรก ทำให้ต้นทุนทางธุรกรรมเพิ่มขึ้น อันเนื่องมาจากความแตกต่างและหลากหลายของกฎระเบียบและแนวปฏิบัติในกระบวนการให้ความช่วยเหลือของประเทศผู้ให้แต่ละประเทศ ซึ่งเป็นการเพิ่มภาระให้กับประเทศผู้รับในการที่ต้องผ่านกระบวนการและขั้นตอนเหล่านั้น (Berg, 1993) ยกตัวอย่างเช่น งานศึกษาของธนาคารโลก (World Bank, 2003) แสดงให้เห็นหลักฐานว่ารัฐบาลแทนซาเนียจะต้องจัดเตรียมรายงานมากกว่า 2,000 ฉบับให้กับองค์กรผู้ให้ความช่วยเหลือในแต่ละปี และต้องต้อนรับเจ้าหน้าที่หรือผู้แทนระดับสูงขององค์กรเหล่านั้นมากกว่า 1,000 คนต่อปี ซึ่งทำให้เกิดภาระทั้งในด้านบุคลากร เวลา และงบประมาณอย่างมหาศาล

ประการที่สอง ในโครงการร่วม ODA ขนาดใหญ่จะทำให้เกิดการประหยัดในขนาด (Economy of scale) ของโครงการ แต่การประหยัดในขนาดเกิดขึ้นได้ยากเนื่องจากองค์กรที่ให้ความช่วยเหลือแต่ละองค์กรขาดการประสานกิจกรรมกัน ซึ่งทำให้เม็ดเงินให้ความช่วยเหลือที่ลงเสียโอกาสที่จะได้ประโยชน์จากการประหยัดในขนาด ซึ่งต้นทุนในลักษณะนี้เกิดขึ้นอย่างมากในสาขา (Sector) ที่มีโครงการความช่วยเหลือจำนวนมากและโครงการเหล่านั้นมีความเชื่อมโยงหรือเกี่ยวพันกัน (แต่ขาดการบูรณาการกัน) (Svensson, 2006)

ประการที่สาม ต้นทุนของการไม่ประสานกิจกรรม ODA ขององค์กรผู้ให้ความช่วยเหลือหลายรายเกิดขึ้นกับประเทศผู้รับโดยตรงเนื่องจากต้นทุนดังกล่าวมีผลต่องบประมาณและภาระในการบริหารจัดการของผู้รับ (Knack & Rahman, 2004) ปัญหานี้เกิดขึ้นอย่างมากในประเทศที่องค์กรผู้ให้ความช่วยเหลือเน้นการให้ความช่วยเหลือแบบรายโครงการ (Project-based) แทนที่จะเป็นการสนับสนุนด้านงบประมาณ (Budget support) (Svensson, 2006) หรือแม้แต่ในกรณีที่องค์กรผู้ให้ความช่วยเหลือได้ตกลงร่วมกันในการสนับสนุนงบประมาณแก่โครงการร่วมในลักษณะของ Common-pool resource ก็มักจะมีปัญหาการขาดเจ้าภาพและเป็นภาระแก่ประเทศผู้รับ เพราะโครงการในลักษณะดังกล่าวมักจะถูกสร้างขึ้นโดยองค์กรผู้ให้หลายองค์กรแต่ไม่มีองค์กรใดเป็นผู้ปรับปรุง ซ่อมแซม หรือดำเนินการต่อ ปัญหานี้ถูกเรียกโดยทั่วไปว่าเป็น “โศกนาฏกรรมของทรัพย์สินร่วม” (Tragedy of the commons) (Brautigam, 2000)

3.3 แนวคิดเรื่องสถาบันกับประสิทธิผลของการช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของ OECD-DAC

องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Cooperation and Development : OECD) เป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีบทบาทสำคัญที่สุดเรื่องการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา และเป็นเสาหลักในการโน้มน้าแนวคิดการพัฒนาระหว่างประเทศตลอดช่วงกว่า 5 ทศวรรษที่ผ่านมา

สาเหตุสำคัญเนื่องจาก OECD เป็นกลุ่มผู้ให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาที่ใหญ่ที่สุดของโลก ที่มีสัดส่วนการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (ODA) ถึงประมาณ 90-95% ของมูลค่า ODA โลก (Manning, 2006) จึงมีอำนาจอย่างมากในการจัดระเบียบการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของโลก พร้อมทั้งมีบทบาทในการสร้างกรอบ แนวคิด และวิธีการในการดำเนินงานด้านการให้ความช่วยเหลือ

ภายใต้ OECD มีองค์กรที่เรียกว่า “คณะกรรมการความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา” (Development Assistance Committee : DAC) ที่ทำหน้าที่เป็นเวทีแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างประเทศสมาชิก OECD ที่เป็นประเทศผู้ให้ ODA รายสำคัญ เป็นผู้สร้างกรอบการดำเนินงานด้านการให้ความช่วยเหลือ ที่สำคัญคือเป็นเสมือน Think Tank ที่กำหนดหลักการ แนวคิด และยุทธศาสตร์การให้ความช่วยเหลือของประเทศสมาชิก หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง OECD-DAC เป็นเสมือนผู้กำหนดกฎของเกม (Rule of the game) ว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของโลกนั่นเอง⁸

3.3.1 แนวคิดของ OECD-DAC เกี่ยวกับการวัดประสิทธิผลของการพัฒนา

ในช่วงทศวรรษ 2000s เกิดแนวคิดเรื่องการปรับปรุงประสิทธิภาพของโครงการความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ (Aid effectiveness) โดยเน้นที่กระบวนการในการให้ความช่วยเหลือของประเทศ/องค์การระหว่างประเทศที่เป็นผู้ให้ความช่วยเหลือ ในปี 2005 มีการประชุมผู้นำระดับสูงของประเทศ/องค์การระหว่างประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือ (ส่วนใหญ่เป็นสมาชิก OECD-DAC) และประเทศผู้รับ ณ กรุงปารีส ที่เรียกว่า “Paris High Level Forum on Aid Effectiveness”⁹ การประชุมดังกล่าวให้ความสำคัญกับการวัดประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือที่กระบวนการให้ความช่วยเหลือของผู้ให้ ที่ประชุมดังกล่าวเชื่อว่าประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือ (Aid effectiveness) ไม่ใช่แค่ถูกกำหนดเพียงว่าความช่วยเหลือนั้นให้ไปแก่ประเทศใดหรือให้ไปเป็นจำนวนเท่าใด แต่จะถูกกำหนดด้วยว่าให้ไปอย่างไร (หรือวิธีการในการให้) (OECD 2010a) บทสรุปของแนวคิดดังกล่าวนำไปสู่ข้อกำหนด/แนวปฏิบัติของกลุ่มประเทศ/องค์การผู้ให้ (ส่วนมากเป็นสมาชิก OECD-DAC) ที่เรียกว่า Paris Declaration on Aid Effectiveness ซึ่งระบุหลักการ 5 ประการของประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือ ได้แก่

- ความเป็นเจ้าของ (Ownership): ประเทศกำลังพัฒนา ผู้รับความช่วยเหลือแสดงบทบาทนำในการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาของตนเอง รวมทั้งประสานงานกิจกรรมการพัฒนาต่างๆ
- การผสมผสานยุทธศาสตร์, สถาบัน, และกระบวนการระหว่างผู้ให้กับผู้รับ (Alignment): ประเทศ/องค์การผู้ให้ความช่วยเหลือ ให้ความช่วยเหลือของตนโดยวางอยู่บนยุทธศาสตร์ สถาบัน และกระบวนการ/ขั้นตอน/ระเบียบปฏิบัติในเรื่องการพัฒนาของประเทศผู้รับ (เช่น การใช้ระบบจัดซื้อจัดจ้างของประเทศผู้รับ)

⁸ ยกตัวอย่างเช่น เกณฑ์ว่าด้วยการประเมินผลโครงการความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา 5 ด้าน (Relevance, Effectiveness, Efficiency, Impact, และ Sustainability) ของ OEDC/DAC ซึ่งพัฒนาขึ้นตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1990 ได้กลายเป็นที่ยอมรับและถูกใช้ทั่วโลกทั้งที่เป็นความช่วยเหลือแบบทวิภาคีและพหุภาคี (Chianca, 2008)

⁹ ก่อนหน้านี้นี้ในปี 2003 มีการประชุมระดับสูง ณ กรุงโรม ประเทศอิตาลี ที่เรียกว่า “The High Level Forum on Harmonization”

- กระบวนการของผู้ให้มีความกลมกลืน โปร่งใส และเกิดประสิทธิผลร่วม (Harmonization): ประเทศ/องค์กรผู้ให้ความช่วยเหลือประสานกิจกรรมการให้ความช่วยเหลือ ติดตาม/ประเมินผลโครงการให้ความช่วยเหลือ และแลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูลระหว่างกันเพื่อป้องกันการทำงานที่ซ้ำกัน
- การจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Managing for results): ประเทศ/องค์กรผู้ให้และผู้รับเน้นในเรื่องการดำเนินงานเพื่อให้เกิดผลของการพัฒนา (เช่น การแก้ปัญหาความยากจน) และสามารถวัดผลการดำเนินงานได้
- การตรวจสอบได้ระหว่างกัน (Mutual accountability): ประเทศ/องค์กรผู้ให้และผู้รับจะต้องสามารถตรวจสอบผลของการพัฒนาระหว่างกันได้

ในการวัดประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือตามหลักการดังกล่าวของ Paris Declaration เป็นเรื่องยากที่จะใช้การศึกษาในระดับมหภาค เนื่องจากข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการให้ความช่วยเหลือโดยปกติมักจะไม่ได้ถูกรวบรวมไว้อย่างเป็นระบบ (ขาดฐานข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการให้ความช่วยเหลือ เช่น สัดส่วนการบูรณาการกิจกรรมของประเทศผู้ให้) ยิ่งไปกว่านั้น ส่วนใหญ่ของการดำเนินโครงการความช่วยเหลือไม่ได้เกิดขึ้นในระดับประเทศแต่เกิดขึ้นในระดับชุมชนหรือท้องถิ่น ในกรณีนี้ เราจำเป็นต้องศึกษาในระดับจุลภาค (กรณีศึกษา) เพื่อให้สามารถเข้าใจถึงปัจจัยและกระบวนการที่ทำให้เกิดประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือ ยกตัวอย่างเช่น ในกรณีของความเป็นเจ้าของ (Ownership) ถ้าโครงการความช่วยเหลือจะต้องถูกปรับให้สอดคล้องกับแผนหรือยุทธศาสตร์การพัฒนาของประเทศผู้รับแล้ว การศึกษาประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลืออาจต้องเน้นคำถามการวิจัยที่ว่าผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในประเทศผู้รับ (เช่น รัฐบาลท้องถิ่น องค์กรประชาสังคม ฯลฯ) มีบทบาทอย่างไรในกระบวนการจัดทำแผนโครงการ การดำเนินโครงการ และการติดตามและประเมินผลโครงการความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา คำถามในลักษณะนี้สามารถตอบได้โดยการศึกษาใช้กรณีศึกษา มากกว่าการศึกษาในระดับมหภาค

3.3.2 สถาบันและการจัดการโครงการ ODA – ถอดบทเรียนจาก DAC Peer Review

ถึงแม้ว่า OECD-DAC ไม่ได้เป็นผู้สร้างทฤษฎีที่อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างการจัดการสถาบันกับประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือ แต่ OECD-DAC ก็ได้วางเงื่อนไขในการจัดการสถาบันในลักษณะต่างๆ เพื่อให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาบรรลุประสิทธิผลสูงสุด แนวคิดและความพยายามของ OECD-DAC ในการสร้างกรอบการจัดการสถาบันเพื่อปรับปรุงประสิทธิผลของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาสามารถเข้าใจได้จากเอกสารต่างๆ ที่ DAC ออกมาในลักษณะของคู่มือหรือแนวทางให้สมาชิกดำเนินการตาม เอกสารที่มีความสำคัญในการทำความเข้าใจแนวคิดการจัดการสถาบันเพื่อประสิทธิผลของความช่วยเหลือคือเอกสาร Peer Review ของ DAC ซึ่งเป็นเอกสารที่ DAC จัดทำขึ้นคณะกรรมการ Peer Review ที่การศึกษาโครงสร้าง นโยบาย และการดำเนินงานความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของประเทศสมาชิก เพื่อให้คำแนะนำให้สมาชิกแต่ละประเทศปรับปรุงให้ความช่วยเหลือเพื่อพัฒนามีประสิทธิผลและประสิทธิภาพสูงสุด¹⁰

¹⁰ DAC Peer Review เป็นกลไกของ DAC ในการปรับปรุงความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของประเทศสมาชิก ระบบ Peer Review เป็นระบบที่ให้ประเทศสมาชิก DAC ประเมินกันเอง ตามความสมัครใจของประเทศผู้ขอรับการประเมิน เช่น หากประเทศสมาชิก DAC (รวมถึงสมาชิก OECD อื่นๆที่ไม่ได้เป็นสมาชิก DAC) รายใดต้องการรับการประเมิน DAC ก็จะตั้งกรรมการประเมิน

คณะผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสาร DAC Peer Review ของประเทศต่างๆ และเอกสารที่เกี่ยวข้อง¹¹ และเห็นว่า ประเด็นเชิงสถาบันที่ OECD-DAC ให้ความสำคัญและเสนอต่อสมาชิกเพื่อการปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือ ODA ประกอบไปด้วย (1) การสร้างฐานทางการเมืองและกฎหมาย ให้กับ ODA (2) การจัดองค์กรหรือโครงสร้างระบบนโยบายและงานด้านการให้ความช่วยเหลือ (3) รูปแบบและกลไกการส่งมอบโครงการความช่วยเหลือ และ (4) ระบบการติดตามและประเมินผล

(1) การสร้างฐานทางการเมืองและกฎหมาย (Legal and political foundation)

ฐานสนับสนุนทางการเมืองเป็นสิ่งจำเป็นมากในการดำเนินงานด้านการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา ระหว่างประเทศ ประเด็นคำถามสำคัญที่ผู้กำหนดและผู้ดำเนินนโยบาย ODA ของทุกประเทศจะต้องตอบอยู่เสมอ มาคือ ทำไมต้องใช้ภาษีของคนในชาติในการให้ความช่วยเหลือต่างประเทศ คำถามนี้ ยิ่งทวีมากขึ้นในปัจจุบันที่ประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือจำนวนมากกำลังเผชิญกับภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีผลทำให้การให้ความ ความชอบธรรมกับการเพิ่มหรือรักษางบประมาณการให้ความช่วยเหลือเป็นเรื่องที่ยากลำบากมากขึ้น ด้วยเหตุนี้ DAC จึงเสนอให้ประเทศสมาชิกพัฒนาระบบและกลไกในการสร้างความชอบธรรมและการสนับสนุนทางการเมือง ผ่านมาตรการต่างๆ ได้แก่

- (1) สร้างระบบที่โปร่งใสในกระบวนการให้ความช่วยเหลือให้สาธารณะสามารถเข้าถึงข้อมูลและตรวจสอบการดำเนินงานได้อย่างครบถ้วน
- (2) ให้รัฐสภามีบทบาทหลักในการตรวจสอบการดำเนินงาน ODA
- (3) สร้างการรับรู้ให้เกิดแก่สาธารณะ โดยเฉพาะในเรื่องผลประโยชน์แห่งชาติระยะยาวของ ODA

นอกจากการสร้างการสนับสนุนทางการเมืองแล้ว เรื่องฐานทางกฎหมายก็มีความสำคัญต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของ ODA นโยบายและการบริหารจัดการ ODA กฎหมายว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือต่างประเทศมีความสำคัญอย่างน้อย สองประการ ประการแรก การมีกฎหมายที่ดีส่งผลดีต่อการจัดระเบียบงานด้านการให้ความช่วยเหลือ ทำให้การดำเนินงานไม่เป็นไปอย่างแตกแยกกระจาย (Fragmentation) มีทิศทางที่แน่นอนและคาดการณ์ได้ ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือต่างประเทศเป็นสิ่งที่กำหนดโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และความสำคัญของหน่วยงาน/องค์กรที่เกี่ยวข้องกับงานด้านการให้ความช่วยเหลืออย่างชัดเจน นอกจากนี้ยังช่วยทำให้ดำเนินงานด้านการให้ความช่วยเหลือมีความราบรื่นยิ่งขึ้น ปัญหาหนึ่งของประเทศผู้ให้รายใหม่ทั้งที่เป็นสมาชิก OECD (เช่น สาธารณรัฐเช็ก) หรือที่ไม่ใช่สมาชิก OECD (เช่น บราซิล) คือการขาดกฎหมายด้านการให้

ขึ้นมาก 1 ชุดประกอบด้วยสมาชิกจากประเทศสมาชิกอื่นๆ 3 ประเทศ ทำการประเมินตามกรอบแนวคิดและเกณฑ์การประเมินที่ DAC กำหนด แล้วนำเสนอผลการประเมินและแนวทางปรับปรุงให้กับประเทศที่ขอรับการประเมินนั้น (ดูเพิ่มเติมเรื่องกระบวนการ Peer Review ของ DAC ได้ใน www.oecd.org/dac/peer-reviews)

¹¹ คณะผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสาร Peer Review ของประเทศต่างๆดังต่อไปนี้ (1) ญี่ปุ่น (2003, 2010, และ 2014); (2) เกาหลีใต้ (2012); และ (3) สาธารณรัฐเช็ก (2007) นอกจากนี้ยังได้ศึกษาเอกสารถดถอยบทเรียนจาก Peer Review อีก 2 ชิ้น คือ DAC (2008) และ DAC (2009) (ดู บรรณานุกรม)

ความช่วยเหลือต่างประเทศที่เฉพาะเจาะจงหรือมีความครอบคลุม จึงมักจะทำให้การดำเนินงานด้านนี้ขาดความคล่องตัว และขาดประสิทธิภาพ เช่น ไม่สามารถจัดสรรงบประมาณการให้ความช่วยเหลือตามความผูกพันที่มีให้กับประเทศผู้รับไว้จนสิ้นสุดโครงการ เป็นต้น¹²

ความสำคัญประการที่สองของกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือต่างประเทศคือ ทำให้เกิดการกำหนดความสำคัญก่อนหลัง (Priority) และวัตถุประสงค์ของการให้ความช่วยเหลือที่ชัดเจน และสามารถปกป้องการดำเนินงานด้านการให้ความช่วยเหลือจากการแข่งขันแย่งชิงผลประโยชน์จากกลุ่มต่างๆ ประเทศสมาชิกส่วนใหญ่ของ DAC จะมีกฎหมาย (พระราชบัญญัติ) ว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือที่ระบุถึงความจำเป็น ความสำคัญก่อนหลัง และเป้าหมายของการให้ความช่วยเหลือ ซึ่งทำให้การดำเนินงานเป็นเอกภาพและมีทิศทางที่ชัดเจน แต่ในบางประเทศที่ไม่มีกฎหมายนี้ โครงการความช่วยเหลือจะมีความเปราะบางต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง

(2) การจัดโครงสร้างระบบนโยบายและงานด้านการให้ความช่วยเหลือ

ตามแนวคิดของ OECD-DAC โครงสร้างระบบนโยบายและงานด้านการให้ความช่วยเหลือที่มีความเหมาะสมต้องมีลักษณะสำคัญอย่างน้อย 4 ประการคือ (1) การมีเป็นหนึ่งในเดียวหรือความสอดคล้องของนโยบายและยุทธศาสตร์การให้ความช่วยเหลือ (Policy coherence) (2) มีระบบและกลไกประสานนโยบายและการดำเนินงานด้านการให้ความช่วยเหลือ (Coordination mechanism) ที่มีประสิทธิภาพ (3) มีการระบุความเป็นผู้นำ (Leadership structure) ในเรื่องการให้ความช่วยเหลือ และ (4) มีการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการในระดับพื้นที่

ความสอดคล้องของนโยบายและยุทธศาสตร์การให้ความช่วยเหลือมีความจำเป็นสำหรับการประกันการสัมฤทธิ์ผลของโครงการให้ความช่วยเหลือ ความสอดคล้องดังกล่าวมีนัยสำคัญ 2 ประการคือ ประการแรก ความสอดคล้องระหว่างนโยบายการให้ความช่วยเหลือกับนโยบายอื่นๆ ทั้งนี้การจะบรรลุประสิทธิภาพด้านการพัฒนาของ ODA (นั่นคือ การยกระดับการพัฒนาของประเทศผู้รับ) การให้ความช่วยเหลืออย่างเดียวยังไม่เพียงพอ หากว่านโยบายของประเทศผู้ให้ด้านอื่นๆ ยังไม่ได้ปรับไปในทิศทางที่เอื้อต่อการพัฒนาของประเทศผู้รับ ยกตัวอย่างเช่น ความไม่สอดคล้องกันของนโยบายการให้ความช่วยเหลือและนโยบายการค้าของประเทศผู้ให้ เป็นต้น¹³ ประการที่สอง ในแง่ของการบริหารจัดการ จำเป็นจะต้องมีกำหนดองค์กรที่มีอำนาจดำเนินการ (Mandate) ในด้านต่างๆ ให้ชัดเจน เพื่อที่จะลดปัญหาความไม่สอดคล้องและความซ้ำซ้อนของนโยบายและการดำเนินงาน

¹² เช่น ในกรณีความช่วยเหลือ ODA ของสาธารณรัฐเช็ก (ก่อนปี 2010) มีความยากลำบากในการคาดการณ์ปริมาณการให้ความช่วยเหลือในโครงการที่ได้ผูกพันไว้ เพราะงบประมาณจะได้รับการอนุมัติเป็นรายปี แต่ส่วนใหญ่ของโครงการ ODA เป็นโครงการที่มีระยะเวลามากกว่า 1 ปี ทำให้บางโครงการมีปัญหาเรื่องความไม่แน่นอนของงบประมาณสนับสนุน และความต่อเนื่องของโครงการ (ดู Siriporn et al., 2012)

¹³ ประเทศผู้ให้ ODA จำนวนมากมักถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าขาดความจริงใจในการช่วยเหลือประเทศด้อยพัฒนา โดยเฉพาะในประเด็นเรื่องนโยบายกีดกันทางการค้าหรือการค้าที่ไม่เป็นธรรม (Carbone 2008)

กลไกประสานนโยบายและการดำเนินงานด้านการให้ความช่วยเหลือมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะเป็นตัวที่ช่วยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับความช่วยเหลือได้ปรึกษาหารือกัน ป้องกันปัญหาความขัดแย้ง และความไม่สอดคล้องในนโยบาย ในประเทศผู้ให้รายใหญ่ของ DAC กลไกนี้จะถูกระบุไว้อย่างชัดเจนและมีอำนาจ (Mandate) ในการดำเนินอย่างเต็มที่

ปัจจุบันสมาชิก DAC ทุกประเทศจะมีการระบุงค์กรนำในเรื่องนโยบายและการดำเนินงานด้านการให้ความช่วยเหลือ ถึงแม้ว่าการเลือกองค์กรนำจะแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ แต่ในระบบแห่งชาติว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือของประเทศสมาชิกส่วนใหญ่ของ DAC มักจะถูกรับโดยกระทรวงการต่างประเทศ มีเพียงอังกฤษและเยอรมนีที่มีกระทรวงเฉพาะด้านการให้ความช่วยเหลือ แต่ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานใดของรัฐบาล หัวใจสำคัญของการมีองค์กรนำคือ การทำให้ระบบการให้ความช่วยเหลือเป็นระบบที่บูรณาการและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

ประเด็นการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการในระดับพื้นที่เป็นประเด็นที่ DAC ให้ความสำคัญมากในปัจจุบัน ในอดีตระบบการส่งมอบโครงการ ODA ของประเทศสมาชิก DAC ส่วนใหญ่เป็นระบบที่ค่อนข้างรวมศูนย์ อำนาจอยู่ที่สำนักงานใหญ่ ทำให้เกิดปัญหาความล่าช้า ความไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาในพื้นที่ และขาดความเป็นเจ้าของ ปัจจุบันหลายประเทศให้อำนาจมากขึ้นกับสำนักงานในประเทศผู้รับ (Country office) เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว อย่างไรก็ตาม มีความท้าทายที่ตามมาจากการกระจายอำนาจ เช่น ต้นทุนในการดำเนินงานในพื้นที่เพิ่มขึ้น (ส่วนใหญ่เกิดจากการที่ต้องส่งเจ้าหน้าที่ไปประจำในพื้นที่เพิ่มขึ้น) และปัญหาในเรื่องของการสื่อสารและประสานงานกับส่วนกลาง เป็นต้น

(3) รูปแบบและกลไกการส่งมอบโครงการความช่วยเหลือ (Aid modality)

ระบบการส่งมอบโครงการความช่วยเหลืออาจหมายถึงรูปแบบต่างๆ ที่ประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือนำมาใช้ในการส่งผ่าน ODA ให้กับประเทศผู้รับ หรือที่เรียกว่า Aid Modality โดยทั่วไปแล้วประเทศผู้ให้จะผสมผสานระหว่างรูปแบบต่างๆ ในสัดส่วนที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับ (1) ขนาดของโครงการความช่วยเหลือในประเทศภาคีผู้รับความช่วยเหลือ (2) ประเภทของตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง (เช่น หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม เป็นต้น) (3) บริบทของท้องถิ่น ซึ่งรวมถึงความสามารถของหน่วยงานในประเทศผู้รับว่าจะบริหารจัดการโครงการได้อย่างโปร่งใสหรือมีประสิทธิภาพหรือไม่

นอกจากนี้ ประเทศผู้ให้โดยทั่วไปจะผสมผสานกลไกที่หลากหลายในการสนับสนุนทางการเงินแก่โครงการ เช่น การร่วมทุนกับ NGOs (NGOs co-financing scheme) การให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม (Humanitarian assistance) และการให้ตามวัตถุประสงค์ที่เฉพาะเจาะจง (เช่น โครงการ HIV/AIDS โครงการสิ่งแวดล้อม การสร้างระบบธรรมาภิบาลหลังความขัดแย้ง เป็นต้น)

ทั้งนี้รูปแบบการให้ความช่วยเหลือที่ประเทศผู้ให้ OECD-DAC และผู้ที่ไม่อยู่ในกลุ่ม OECD-DAC (Non-OECD-DAC donors) ใช้ในการส่งมอบโครงการความช่วยเหลือโดยทั่วไปมี 9 รูปแบบ ได้แก่

1. การสนับสนุนด้านงบประมาณโดยทั่วไปหรือรายสาขา (General budget support and sector budget support);
2. การร่วมทุน (Pooled programmes and funds);

3. การให้เป็นโครงการ (Project-type interventions);
4. การให้ตามสาขาหรือตามแผนงาน (Programme or sector-wide assistance)
5. การช่วยเหลือด้านเทคนิคและผู้เชี่ยวชาญ (Experts and other technical assistance);
6. การให้ทุนการศึกษา (Scholarship);
7. การลดหรือบรรเทาหนี้ (Debt relief);
8. การรับต้นทุนการบริหารจัดการโครงการ (Administrative costs); และ
9. รายจ่ายภายในของผู้ให้รูปแบบอื่นๆ (Other in-donor expenditures)

ทั้งนี้รูปแบบต่างๆ มีจุดแข็งและจุดอ่อนต่างกัน การส่งมอบที่จะก่อให้เกิดประสิทธิผลสูงสุดจึงขึ้นอยู่กับลักษณะและวัตถุประสงค์ของโครงการ เช่น การให้แบบโครงการเดี่ยว อาจมีปัญหาเรื่องการสร้างผลกระทบด้านการพัฒนาที่ครอบคลุมหรือในระยะยาว ซึ่งต่างจากการให้แบบสาขาหรือโปรแกรม นอกจากนี้ การร่วมทุน (ทั้งแบบหลายฝ่ายหรือแบบสองฝ่าย เช่น การให้แบบไตรภาคี – Triangular programme) อาจประกันประสิทธิผลได้มากกว่าแบบโครงการ เนื่องเป็นการผสมผสานจุดแข็งของผู้ให้ที่แตกต่างกัน ดังนั้น การศึกษาการจัดการสถาบันของประเทศผู้ให้ในแง่จึงอยู่ที่การดูว่าระบบของประเทศผู้ให้มีความยืดหยุ่นต่อการผสมผสานรูปแบบที่เหมาะสมเพื่อบรรลุประสิทธิผลสูงสุดของการให้หรือไม่

(4) ระบบการติดตามและประเมินผล

สิ่งที่ขาดไม่ได้ในการประกันประสิทธิผล (และประสิทธิภาพ) ของโครงการ ODA ก็คือ การมีระบบการติดตามและประเมินผลที่ดี ซึ่งหมายถึงระบบที่:

- (1) ไม่ลำเอียงและเป็นอิสระจากฝ่ายนโยบายและฝ่ายบริหารจัดการโครงการ (Impartial and independent of policy and operational management);
- (2) มีความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบผลการดำเนินงานได้โดยสาธารณชน;
- (3) เป็นระบบที่ก่อให้เกิดวัฒนธรรมการเรียนรู้ (การนำผลการติดตามและประเมินผลไปปรับปรุง);
- (4) ส่งผลย้อนกลับหรือสร้างการรับรู้ให้เกิดแก่ภาคที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะประเทศผู้รับ;
- (5) มีความเหมาะสมในแง่ของเครื่องมือการประเมิน;
- (6) ส่งเสริมบทบาทและความสามารถของผู้รับในการติดตามและประเมินผล

ในทางปฏิบัติ ประเทศผู้ให้อาจมีการติดตามและประเมินผลหลายรูปแบบ (เช่น ประเมินโดยผู้ให้ ประเมินโดยผู้รับ หรือประเมินโดยฝ่ายที่สาม) และหลายระดับ (เช่น การประเมินผลลัพธ์ และผลกระทบของโครงการ) แต่ระบบการประเมินที่ดีจะต้องคำนึงถึงหลักการดังกล่าวข้างต้น

4. การประยุกต์ใช้กรอบแนวคิดในงานศึกษานี้

การศึกษานี้เน้นแนวการศึกษาในเชิงจุลภาค นั่นคือใช้กรณีศึกษา (Case study) ของความช่วยเหลือไทยและญี่ปุ่นในประเทศ CLMV เพื่อตอบคำถามว่าการจัดการสถาบันมีผลต่อประสิทธิผลของโครงการความช่วยเหลือ

เพื่อการพัฒนาหรือไม่ อย่างไร ในเชิงลึก ผู้วิจัยเน้นศึกษาในระดับโครงการความช่วยเหลือของทั้งไทยและญี่ปุ่นในสี่ประเทศดังกล่าว โดยใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) ในการเก็บข้อมูล

เนื่องจากงานศึกษานี้ไม่ใช่งานศึกษาเชิงทฤษฎี แต่เป็นการศึกษาเพื่อถอดบทเรียนและสร้างข้อเสนอแนะให้กับผู้กำหนดและผู้ดำเนินนโยบายด้านการให้ความช่วยเหลือกับต่างประเทศของไทย แนวคิดเรื่องการจัดการสถาบันและประสิทธิผลของโครงการ ODA ที่ใช้ในการศึกษานี้ จึงเป็นแนวคิดที่มาจาก OECD-DAC เป็นหลัก เนื่องจากแนวคิดดังกล่าวมีมิติในเชิงปฏิบัติและสร้างขึ้นจากประสบการณ์การดำเนินงาน ODA ของประเทศสมาชิก OECD

ในประเด็นเรื่อง “ประสิทธิผล” คณะผู้วิจัยเห็นว่าควรใช้กรอบประสิทธิผลตามหลักการของ Paris Declaration ซึ่งเป็นการมองประสิทธิผลในเชิงกระบวนการ และมีตัวบ่งชี้ที่สำคัญ 5 ตัวดังที่อภิปรายข้างต้น อย่างไรก็ตาม การวัดประสิทธิผลตามหลักการของ Paris Declaration อาจไม่ได้สะท้อนความเป็นจริงในเรื่องความมีประสิทธิภาพได้ทั้งหมด ทั้งนี้เนื่องจากเกือบทุกตัวบ่งชี้ของ Paris Declaration เน้นที่กระบวนการเป็นหลัก แต่ประสิทธิผล อาจมองได้ทั้งในแง่ของผลลัพธ์ และผลกระทบต่อผู้รับความช่วยเหลือ ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่านอกจากจะใช้ตัวบ่งชี้ Paris Declaration แล้ว ยังต้องมองว่าโครงการความช่วยเหลือบังเกิดผลด้านการพัฒนาต่อผู้รับความช่วยเหลืออย่างไรบ้าง ทั้งนี้ผลดังกล่าวต้องสะท้อนมาจากมุมมองของผู้รับเป็นสำคัญ (Recipient perspective)

ในแง่ของประเด็นในการศึกษา งานศึกษานี้เน้นไปที่การจัดการสถาบันตามแนวคิดของ OCDC-DAC ซึ่งถอดบทเรียนจากระบบ Peer Review ของ DAC ดังที่อภิปรายข้างต้น ดังนั้น ประเด็นเชิงสถาบันในการศึกษาจึงประกอบไปด้วย 4 ประเด็นหลัก ได้แก่ (1) ฐานทางการเมืองและกฎหมายของงานด้านการให้ความช่วยเหลือต่างประเทศ (2) การจัดโครงสร้างระบบนโยบายและงานด้านการให้ความช่วยเหลือ (3) รูปแบบและกลไกการส่งมอบโครงการ และ (4) ระบบการติดตามและประเมินผล

กรอบแนวคิดในการศึกษาสามารถที่จะแสดงได้ดังภาพที่ 2.1 ด้านล่างนี้ กรอบเส้นประเด็นบนแสดงให้เห็นถึงโครงสร้างส่วนบนซึ่งเป็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างสองปัจจัยที่สำคัญคือ ระบบกฎหมายและการสนับสนุนทางการเมืองต่องานด้านความช่วยเหลือต่างประเทศ ซึ่งส่งผลต่อโครงสร้างระบบนโยบายและงานด้าน ODA เช่น หากกฎหมายว่าด้วย ODA ที่ชัดเจนในการกำหนดความสำคัญก่อนหลัง เป้าประสงค์ และอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่เกี่ยวข้องแล้ว จะทำโครงสร้างนโยบาย ODA มีลักษณะเป็นอันหนึ่งอันเดียวและไม่กระจายหรือต่างคนต่างทำ รูปแบบและกลไกการส่งมอบโครงการอาจถูกกำหนดโดยโครงสร้างส่วนบน ทั้งนี้ภายใต้สมมติฐานที่ว่าโครงสร้างดังกล่าวมีผลต่อความยืดหยุ่นของการผสมรูปแบบที่เหมาะสมเพื่อบรรลุประสิทธิผลสูงสุดของการให้

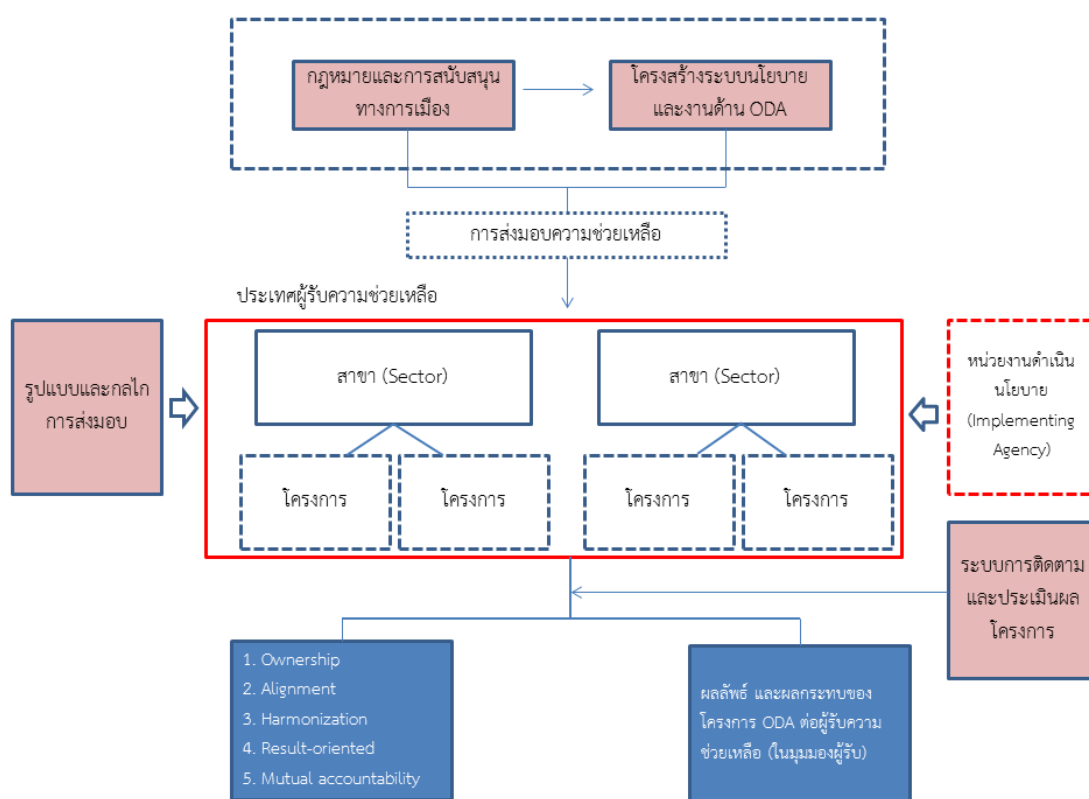
การส่งมอบโครงการความช่วยเหลือ (โดยเฉพาะในกรณีของการให้เปล่าและการให้ความช่วยเหลือทางเทคนิค)¹⁴ อาจทำในลักษณะของการส่งมอบเป็นรายสาขา (Sector-based approach) หรือเป็นรายโครงการ (Project-based approach) ซึ่งการส่งมอบทั้งสองแบบมีรูปแบบการบริหารจัดการที่แตกต่างกัน และอาจมี

¹⁴ การส่งมอบความช่วยเหลือในลักษณะของเงินกู้ (Loan) อาจมีรูปแบบการส่งมอบในลักษณะอื่น เช่น การโอนผ่านระบบการงบประมาณของประเทศผู้รับ (Budget support) แต่เนื่องจากงานศึกษานี้เน้นศึกษาโครงการความช่วยเหลือแบบให้เปล่าและการให้ความช่วยเหลือทางเทคนิค/วิชาการเป็นหลัก รูปแบบการส่งมอบของเงินกู้จึงไม่ถูกนำมาวิเคราะห์ในที่นี้

ผลลัพธ์ที่ต่างกันด้วย หลังจากที่มีความช่วยเหลือถูกส่งมอบและเริ่มดำเนินการในประเทศผู้รับแล้ว ระบบการติดตามและประเมินผลจะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการให้ความช่วยเหลือ การมีอยู่และคุณภาพของระบบดังกล่าวจะเป็นเครื่องประกันว่าโครงการดำเนินไปในทิศทางที่จะบรรลุประสิทธิผลหรือไม่ เพียงใด ซึ่งประสิทธิผลก็สามารถวัดได้จากสองทางดังที่กล่าวข้างต้น คือวัดในแง่ของกระบวนการตามหลักการ Paris Declaration และวัดจากสัมฤทธิ์ผลในมุมมองของผู้รับความช่วยเหลือ (ในที่นี้อาจหมายถึงหน่วยงาน หรือบุคลากรผู้รับความช่วยเหลือโดยตรง)

องค์กรที่ขาดเสียไม่ได้คือองค์กรหลักที่ดำเนินนโยบาย ODA (Implementing agency) ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในกระบวนการส่งมอบโครงการ การบริหารจัดการโครงการ และการติดตามประเมินผล ในแต่ละประเทศจะมีระบบการจัดการองค์กรต่างกัน บางประเทศเป็นระบบกึ่งรวมศูนย์ (งาน ODA กว่า 70-80% จะดำเนินการโดยองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย) บางประเทศเป็นระบบกระจาย (Fragmented system) คือมีหลายหน่วยงานที่มีอำนาจในการดำเนินงาน ODA และในบางประเทศจัดองค์กรตามรูปแบบการให้ (Aid scheme) โดยที่มีองค์กรหนึ่ง (หรือหลายองค์กร) ที่ดำเนินงานด้านการให้เปล่าและความร่วมมือทางเทคนิค และมีองค์กรเฉพาะที่ดำเนินงานด้านการให้กู้ เป็นต้น ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่าอำนาจหน้าที่ แนวปฏิบัติ และวัฒนธรรมขององค์กรอาจมีผลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลการดำเนินงานด้านความช่วยเหลือต่างประเทศ

ภาพที่ 2.1 กรอบแนวคิดในการศึกษา



ที่มา: คณะผู้วิจัย

บทที่ 3

โครงสร้างและการจัดการสถาบันด้านความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศของไทย

1. ความเป็นมา แนวคิด และนโยบายด้านความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา

1.1 ความเป็นมาของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา

ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของไทย (Thailand Development Cooperation: TDC) เริ่มขึ้นอย่างเป็นทางการเมื่อกว่า 4 ทศวรรษที่ผ่านมา โดยในช่วงเริ่มต้น (ช่วงต้นประมาณปี พ.ศ. 2500 ค.ศ.1957) งานด้านความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศอยู่ในความรับผิดชอบของกองการร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศ ของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ¹ ซึ่งในระยะเริ่มแรก (ช่วงต้นทศวรรษ 2500) งานด้านความร่วมมือกับต่างประเทศยังจำกัดอยู่เฉพาะเรื่องของการรับความช่วยเหลือเป็นหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความช่วยเหลือที่มาจากสหรัฐอเมริกา ในปี พ.ศ. 2506 (ค.ศ. 1963) กองการร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศ จึงได้ถูกสถาปนาขึ้นเป็น กรมวิเทศสหการ (Department of Technical and Economic Cooperation) อยู่ภายใต้กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติในขณะนั้น² (วิระยา 2540) ภายหลังเมื่อประเทศไทยมีระดับการพัฒนาที่มากขึ้นจึงเริ่มมีการให้ความช่วยเหลือเพื่อพัฒนาระหว่างประเทศ (ODA) โดยกรมวิเทศสหการเป็นแกนหลัก (Focal point) ในการดำเนินงานด้านการให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคและวิชาการ (Technical cooperation) ในขณะเดียวกันก็เป็นแกนในการรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศด้วย³

การเปลี่ยนผ่านที่สำคัญของความร่วมมือเพื่อพัฒนาระหว่างประเทศของไทยเกิดขึ้นเมื่อช่วงประมาณปี พ.ศ. 2535 (ค.ศ. 1992) โดยรัฐบาลในขณะนั้น (รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน) เล็งเห็นว่าความร่วมมือระหว่างประเทศเป็นเครื่องมือทางการทูตที่สำคัญที่จะพัฒนาความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน จึงได้เพิ่มงบประมาณการให้ความช่วยเหลือขึ้น ในขณะเดียวกัน เนื่องจากประเทศไทยในขณะนั้นมีอัตราการเจริญเติบโตและการพัฒนาทาง

¹ ภายหลัง ในปี พ.ศ. 2015 จึงเปลี่ยนชื่อเป็น “สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)”

² กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติถูกยุบไปในปี พ.ศ. 2514 หลังจากนั้น กรมวิเทศสหการจึงเป็นหน่วยงานภายใต้สำนักนายกรัฐมนตรี

³ สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ TICA-P1 (30 ก.ย. 2558)

เศรษฐกิจที่ค่อนข้างสูง ประเทศที่พัฒนาแล้วจึงเริ่มลดความช่วยเหลือที่ให้กับไทยลง⁴ งานของกรมวิเทศสหการจึงปรับเปลี่ยนไปในทางการให้ความช่วยเหลือมากขึ้น⁵

ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2520-2535 (ค.ศ. 1977-1992) มีประเทศที่ให้ความช่วยเหลือกับประเทศไทยเป็นจำนวนมากทั้งประเทศตะวันตก องค์การระหว่างประเทศ และญี่ปุ่น อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ช่วงประมาณปี พ.ศ. 2525 (ค.ศ.1982) เป็นต้นมา ญี่ปุ่นได้เพิ่มความช่วยเหลือแก่ไทยมากขึ้นจนแซงหน้าผู้ให้ประเทศอื่นๆ และกลายเป็นผู้ให้รายใหญ่ที่สุดของไทย ข้อดีอย่างหนึ่งของการรับความช่วยเหลือจากญี่ปุ่น (รวมทั้งขององค์การระหว่างประเทศและประเทศตะวันตกอื่นๆ) คือเกิดการเรียนรู้และโครงสร้างพื้นฐาน (Facility) ที่จำเป็นต่อการพัฒนา ความช่วยเหลือที่ไทยได้รับมา (โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการให้เปล่าและการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ) ทำให้เกิดองค์ความรู้และความเชี่ยวชาญเฉพาะทางขององค์กรต่างๆ ในประเทศไทย ซึ่งตอนหลังเมื่อกรมวิเทศสหการ (หรือ TICA ในระยะต่อมา) ได้ปรับบทบาทมาเป็นผู้ประสานการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการอย่างเต็มตัวแล้ว ก็ได้ใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญจากองค์กรเหล่านั้นในฐานะเป็น Technical Arms ในการบริหารจัดการโครงการความช่วยเหลือทางวิชาการที่ TICA ให้กับประเทศต่างๆ⁶

ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2535-2544 (ค.ศ. 1992-2001) เป็นช่วงที่ประเทศไทยให้ความช่วยเหลือเพิ่มขึ้นสวนทางกับการรับความช่วยเหลือที่ลดลงเรื่อยๆ ประเทศผู้ให้หลักๆ เริ่มทยอยลดความช่วยเหลือหรือถอนตัวออกไป คงไว้แต่ความร่วมมือทางวิชาการเพียงเล็กน้อยเท่านั้น เมื่อภารกิจการจัดการด้านการรับความช่วยเหลือเหลือเพียงน้อยนิดเมื่อเปรียบเทียบกับภารกิจด้านการจัดการการให้ความช่วยเหลือ จึงเกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันอย่างมีนัยสำคัญที่สุดขึ้นในปี พ.ศ. 2545(ค.ศ. 2002) โดยกรมวิเทศสหการถูกยุบไป และมีการจัดตั้งสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ (สพร. หรือ Thailand International Development Cooperation Agency – TICA) ซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้กระทรวงการต่างประเทศ และโอนข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของกรมวิเทศสหการเดิมไปแต่ยังคงสถานะเป็นเจ้าหน้าที่วิเทศสหการอย่างเดิม⁷

อาจกล่าวได้ว่า การเรียนรู้จากประสบการณ์ของ TICA ในช่วงที่ไทยยังเป็นผู้รับความช่วยเหลือ (หรือในช่วงที่ยังเป็นกรมวิเทศสหการ) ส่งผลต่อแนวทางในการให้ความช่วยเหลือกับต่างประเทศในปัจจุบันของ TICA พอสมควร กล่าวคือ ในการรับความช่วยเหลือ กรมวิเทศสหการจะมีการจัดระบบการรับเป็นอย่างดี โดยมีการกำหนดให้คำขอรับความช่วยเหลือทางเทคนิคและวิชาการจากต่างประเทศของหน่วยงานต่างๆ ของประเทศจะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ต้องเป็นความช่วยเหลือทางเทคนิคและวิชาการที่จำเป็นจริงๆ และจะตัดส่วน

⁴ ความช่วยเหลือที่ลดลงอย่างมากคือ ความช่วยเหลือแบบให้เปล่า (Grant aid) และความช่วยเหลือทางเทคนิค (Technical cooperation) ส่วนความช่วยเหลือแบบให้กู้ (Loan aid) ยังคงดำเนินต่อไป

⁵ งบประมาณความช่วยเหลือกับต่างประเทศก่อนปี พ.ศ. 2535 อยู่ที่ประมาณไม่เกินปีละ 30 ล้านบาท แต่ในช่วงปี พ.ศ. 2535 งบประมาณเพิ่มขึ้นถึงประมาณ 200-300 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นเกือบ 10 เท่า (สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ TICA-P1, 30 ก.ย. 2558)

⁶ สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ TICA-P1 (30 ก.ย. 2558)

⁷ สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ TICA-P1 (30 ก.ย. 2558)

ความช่วยเหลือที่ไม่สำคัญอย่างยิ่งยวดต่อโครงการพัฒนาออกไป แนวปฏิบัตินี้ สะท้อนในโครงการให้ความช่วยเหลือของ TICA ในปัจจุบัน โดย TICA จะมีกรอบในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือตามความจำเป็นของประเทศผู้รับ โดยพิจารณาจากแผนและยุทธศาสตร์การพัฒนาและดูความต้องการทางวิชาการที่แท้จริงของประเทศผู้รับว่ามีอยู่มากน้อยเพียงใด ทั้งนี้ TICA จะตัดส่วนคำขอที่ไม่สอดคล้องกับการพัฒนาออกไป ยกตัวอย่างเช่น หากมีการทำคำขอจากประเทศผู้รับในวัสดุ/ครุภัณฑ์ หรืออุปกรณ์/เครื่องจักรที่ไม่จำเป็น (เช่น เครื่องปรับอากาศ รถยนต์ เฟอร์นิเจอร์ ฯลฯ) สิ่งเหล่านี้มีแนวโน้มที่จะไม่ได้รับการพิจารณาให้ความช่วยเหลือ แต่หากเป็นวัสดุ/ครุภัณฑ์ หรืออุปกรณ์/เครื่องจักรที่จำเป็นหรือเป็นส่วนหนึ่งของโครงการความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา (เช่น อุปกรณ์/เครื่องมือทางวิทยาศาสตร์) ก็จะได้รับอนุมัติตามคำขอ เป็นต้น⁸

เป็นที่น่าสังเกตว่าระหว่างช่วงปี พ.ศ. 2535-2544 (ค.ศ. 1992-2001) ประเทศไทยไม่ได้เพียงให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคและวิชาการเพียงเท่านั้น แต่ยังให้ความช่วยเหลือทางด้านเงินกู้ (Loan aid) อีกด้วย โดยที่โครงการความช่วยเหลือด้านเงินกู้กับต่างประเทศอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกระทรวงการคลัง เงินกู้ก้อนแรกเป็นเงินกู้ที่ให้กับโครงการสร้างถนน R3A ในประเทศลาวที่เชื่อมต่อไปถึงมณฑลยูนนานของจีน โครงการดังกล่าวดำเนินการภายใต้แผนงานการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจเหนือ-ใต้ (North-South Economic Corridor) ของธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank: ADB) โดยที่ ADB ได้มาชักชวนรัฐบาลไทยให้ร่วมสนับสนุนด้านเงินกู้ และรัฐบาลในขณะนั้นก็ได้อนุมัติให้ตั้งกองทุนขึ้นเรียกว่า “กองทุนความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน” (Neighboring Economic Cooperation Fund: NECF) ในปี พ.ศ. 2539 (ค.ศ. 1996) อยู่ภายใต้สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ทำหน้าที่ดูแลโครงการเงินกู้ดังกล่าว จึงถือได้ว่าเงินกู้ที่ให้กับโครงการ R3A เป็นเงินกู้ก้อนแรกของประเทศไทย หลังจากนั้น ในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จึงมีการมองว่าเศรษฐกิจของไทยเข้มแข็งพอที่จะให้ความช่วยเหลือกับประเทศเพื่อนบ้านมากขึ้น และเห็นว่าการเป็นกองทุนภายใต้ระบบราชการมีความคล่องตัวน้อย จึงได้แยกกองทุน NECF ออกมาตั้งเป็นองค์การมหาชนเรียกว่า “สำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน” (Neighbouring Countries Economic Development Cooperation Agency: NEDA) โดยเมื่อแรกก่อตั้ง NEDA ได้รับเม็ดเงินก้อนแรก (Seed money) ประมาณ 500 ล้านบาท การได้มาซึ่งงบประมาณเพื่อใช้ในการดำเนินการโครงการความช่วยเหลือจะใช้วิธีตั้งของบประมาณเป็นรายโครงการไป⁹

โดยสรุปแล้ว ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศของไทยได้ดำเนินมามากกว่า 3 ทศวรรษแล้ว โดยเริ่มจากความช่วยเหลือทางเทคนิคและวิชาการก่อน และความช่วยเหลือด้านเงินกู้ได้เริ่มขึ้นในภายหลัง ความช่วยเหลือทั้งสองส่วนมีการบริหารจัดการแยกกันตั้งแต่เริ่มแรก โดยความช่วยเหลือในส่วนแรกอยู่ภายใต้การบริหารจัดการของกรมวิเทศสหการ แล้วจึงมาอยู่ภายใต้กระทรวงการต่างประเทศในภายหลัง ส่วนความช่วยเหลือส่วนที่สองอยู่ภายใต้สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง แล้วค่อยแยกมาตั้งเป็นองค์การมหาชน ภายใต้การกำกับดูแลของ

⁸ สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ TICA-P1 (30 ก.ย. 2558)

⁹ สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ NEDA-P2 (30 พ.ย. 2558)

กระทรวงการคลัง จึงอาจกล่าวได้ว่าความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของไทยถูกแบ่งเป็น 2 ช่วงตามรูปแบบความช่วยเหลือ (การให้เปล่า/ความร่วมมือทางวิชาการ กับ การให้กู้) และถูกบริหารจัดการโดย 2 องค์กรที่มีสถานะและโครงสร้างองค์กรที่ต่างกัน หลังจากประเทศไทยได้ประกาศตัวเป็นประเทศผู้ให้อย่างเป็นทางการในสมัยรัฐบาลทักษิณ โดยการก่อตั้ง TICA และ NEDA การบริหารจัดการโครงการเงินความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของไทยก็ได้แยกเป็นสองส่วนหลักมาจนถึงปัจจุบัน

1.2 หลักการ นโยบาย และยุทธศาสตร์ของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา

เนื่องจากระบบการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศของไทยปัจจุบันเป็นระบบสองขั้ว (Bipolar system) คือ แกนการให้กู้ที่ดำเนินการโดย NEDA และแกนการให้ความช่วยเหลือทางเทคนิค/การให้เปล่าที่ดำเนินการโดย TICA¹⁰ อาจเป็นไปได้ยากที่จะระบุว่าหลักการของความช่วยเหลือของไทยคืออะไร อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาความสอดคล้องของหลักการการให้ความช่วยเหลือของทั้งสองหน่วยงานอาจจะสามารถระบุได้ว่าหลักการการให้ความช่วยเหลือโดยรวมของไทยนั้นคืออะไร

ในกรณีของ TICA หลักการซึ่งเป็นเหตุผลในการให้ความช่วยเหลือต่างประเทศได้ถูกระบุอย่างชัดเจนในเอกสาร “ยุทธศาสตร์ความร่วมมือเพื่อพัฒนาระหว่างประเทศ พ.ศ. 2550-2554 (ค.ศ. 2007-2011)”¹¹ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าความช่วยเหลือจะถูกใช้ไปเพื่อ

(1) เพื่อสนองตอบต่อหลักการมนุษยธรรมและพันธกรณีกับประชาคมระหว่างประเทศที่ประเทศที่มีระดับการพัฒนาที่สูงกว่าควรต้องให้ความช่วยเหลือเพื่อพัฒนากับประเทศที่มีระดับการพัฒนาที่ด้อยกว่า

(2) เพื่อเพิ่มระดับการพัฒนาของประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งนอกจากจะส่งผลดีต่อระดับการพัฒนาของประเทศเหล่านั้นเองแล้ว ยังจะส่งผลดีต่อไทยทั้งในแง่ของเศรษฐกิจและความมั่นคง

สำหรับ NEDA การให้ความช่วยเหลือเป็นไปเพื่อ

(1) สนับสนุนนโยบายภาครัฐด้านให้ความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้านให้เกิดความยั่งยืน ด้วยการให้ความร่วมมือด้านการเงินและวิชาการ โดยคำนึงถึงประโยชน์ทางการค้าและการลงทุนร่วมกัน ภายใต้การพึงพาประมาณจากภาครัฐให้น้อยที่สุด

(2) บูรณาการกับหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน ทั้งในและต่างประเทศ ในการเป็นหุ้นส่วนในการพัฒนาเพื่อส่งเสริมการเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจและสังคมในภูมิภาค¹²

อาจกล่าวได้ว่าความสอดคล้องของหลักการของ TICA และ NEDA คือการใช้ ODA เป็นเครื่องมือเพื่อยกระดับการพัฒนาของประเทศเพื่อนบ้าน พร้อมทั้งเป็นเครื่องมือทางการทูตเพื่อสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับเพื่อนบ้านและ

¹⁰ ดูข้ออภิปรายระบบดังกล่าวในหัวข้อ 3

¹¹ ดาวโหลดได้จากเว็บไซต์ของ TICA ที่ลิงค์ www.tica.thaigov.net/main/th/e-book/1558

¹² เว็บไซต์ของ NEDA: www.neda.or.th/home/content.php?id=11

ประชาคมระหว่างประเทศ นอกจากนี้ สิ่งทั้งที่สององค์การมุ่งเน้นเป็นอย่างยิ่งในแง่ของกระบวนการของการให้ความช่วยเหลือก็คือ ความพยายามให้โครงการความช่วยเหลือมาจากความต้องการของผู้รับ (Demand driven) ดังนั้นจึงเน้นให้ความช่วยเหลือตามข้อเรียกร้องของผู้รับ (Request-based principle) ทั้งนี้อยู่บนพื้นฐานความเชื่อที่ว่าหากโครงการความช่วยเหลือถูกริเริ่มโดยผู้รับเองแล้วจะทำให้เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ (Sense of ownership) ในความช่วยเหลือนั้น¹³ ทั้งนี้ หลักการให้ความช่วยเหลือตามข้อเรียกร้องของผู้รับ และความเป็นเจ้าของของผู้รับความช่วยเหลือ เป็นหลักการสากลที่ประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาเกือบทุกประเทศยึดถือมาอย่างยาวนาน

นอกจากหลักการ Request-based และ Ownership ดังกล่าวแล้ว การให้ความช่วยเหลือของไทยยังขึ้นอยู่กับแนวคิดเรื่องผลประโยชน์ร่วมกัน (Mutual benefit) ซึ่งแนวคิดนี้อาจไม่ชัดเจนนักกับการให้ที่เป็นความช่วยเหลือทางวิชาการของ TICA แต่มีความชัดเจนกับการให้ในรูปของเงินกู้เงื่อนไขผ่อนปรน (Concessional loan) ของ NEDA โครงการเงินกู้ของ NEDA ส่วนใหญ่จะตั้งอยู่บนแนวคิดนี้ โดยจะเห็นได้จากการที่โครงการที่ NEDA ปลอยกู้ส่วนใหญ่จะสัมพันธ์กับการสร้างความเชื่อมโยงกับการค้าระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน เช่น การสร้างด่านชายแดนและถนนเชื่อมโยงด่านชายแดนกับเมืองภายในประเทศเพื่อนบ้านเพื่อเป็นช่องทางในการค้าระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านนั้นๆ นอกจากนี้โครงการเงินกู้ของ NEDA ยังเป็นโครงการที่มีเงื่อนไขผูกมัด (Tied loan) โดยมีข้อกำหนดว่าประเทศผู้กู้จะต้องใช้ผู้รับเหมาและที่ปรึกษาไทย และวัตถุดิบ/วัสดุ/อุปกรณ์/ครุภัณฑ์ที่ใช้ในโครงการมูลค่าครึ่งหนึ่งจะต้องมาจากประเทศไทย โดย NEDA จะทำหน้าที่เป็นผู้รวบรวมและจัดทำรายชื่อบริษัทรับเหมาก่อสร้างและบริษัทที่ปรึกษา (List of eligible contractors and consultants) ให้กับประเทศผู้รับใช้ในการคัดเลือกเพื่อดำเนินโครงการตามกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของประเทศผู้รับนั้นๆ¹⁴

อย่างไรก็ตาม ผลประโยชน์ร่วมกันดังกล่าวไม่จำเป็นต้องเป็นผลประโยชน์ในระยะสั้นในรูปของดอกเบี้ยเงินกู้เสมอไป แต่เป็นผลประโยชน์เชิงเศรษฐกิจระยะยาวมากกว่า ยกตัวอย่างเช่น บางโครงการ NEDA ต้องหาแหล่งเงินกู้จากสถาบันการเงินอื่นๆ ที่คิดอัตราดอกเบี้ยตลาด มาปล่อยกู้ให้กับรัฐบาลประเทศเพื่อนบ้านในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่า ในกรณีนี้ NEDA จะต้องรับภาระส่วนต่างดอกเบี้ย ในการบริหารจัดการอาจจะใช้งบประมาณจากดอกเบี้ยของโครงการที่ปล่อยกู้ไปก่อนหน้านี้ (ซึ่งไม่ต้องส่งคืนรัฐบาล) มาปิดส่วนต่างของโครงการที่ขาดทุนส่วนต่างอัตราดอกเบี้ย ซึ่งหากมองในภาพรวมแล้ว การบริหารจัดการในลักษณะนี้เป็นการบริหารที่ไม่เน้นกำไรเหมือนสถาบันการเงินเอกชน และหากพิจารณาในแง่นี้ อาจกล่าวได้ว่าเงินกู้ของ NEDA เป็นเงินกู้เชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Loan) เป็นสำคัญ คือไม่เพียงให้เงินกู้เพื่อผลประโยชน์เชิงพาณิชย์ระยะสั้นแก่เอกชนไทย แต่ยังเป็นการให้ความช่วยเหลือเพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่จะเกิดขึ้นในระยะยาว โดยมองว่า เมื่อประเทศเพื่อนบ้านมีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้นจะเกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจต่อไทยมากขึ้น¹⁵

¹³ สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ TICA-P1 (30 ก.ย. 2558) และเจ้าหน้าที่ NEDA-P2 (30 พ.ย. 2558)

¹⁴ สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ NEDA-P1 (23 พ.ย. 2558)

¹⁵ สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ NEDA-P2 (30 พ.ย. 2558)

1.3 แนวคิดว่าด้วยประสิทธิผลและการวัดประสิทธิผลของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา

TICA มองประสิทธิผลใน 2 ลักษณะ ระดับแรก มองประสิทธิผลในภาพกว้างตามพันธกิจ กล่าวคือการวัดประสิทธิผลจะดูว่าทำได้ตามพันธกิจที่ตั้งไว้หรือไม่ เช่น มีการสร้างโครงการความช่วยเหลือที่ครอบคลุม และตอบสนองความต้องการของประเทศผู้รับความช่วยเหลือได้หรือไม่ ระดับที่สอง เป็นประสิทธิผลในระดับโครงการความช่วยเหลือ ซึ่งในระดับนี้ยังเป็นการวัดแบบง่ายเพียงแค่มองว่าแต่ละโครงการสามารถทำได้ตามเป้าหมายที่ตั้งไว้หรือไม่เป็นหลัก หรือเน้นในเรื่องผลผลิต (Output) เป็นหลัก¹⁶ การวัดประสิทธิผลยังไม่ได้ทำตามกรอบสากล นั่นคือ ยังไม่มีการวัดประสิทธิผลในระดับ Country Program และยังไม่มีการวัดในเชิงผลลัพธ์ (Outcome) ผลกระทบ (Impact) ที่เกิดขึ้นต่อผู้รับความช่วยเหลือในระดับชุมชน ระดับสาขา จนถึงระดับประเทศ การมองประสิทธิผลในลักษณะนี้ส่วนหนึ่งเป็นเพราะความช่วยเหลือของ TICA ยังเป็นลักษณะของโครงการ (Project approach) ซึ่งค่อนข้างมีลักษณะกระจัดกระจาย (เน้นทำตามคำขอของประเทศผู้รับ) เอากิจกรรมเป็นตัวตั้ง และยังขาดการจัดการให้เป็นกลุ่มก้อนที่มีความเชื่อมโยงกันในลักษณะของชุดโครงการ Program-based ที่เอาเป้าหมายทำให้เกิดผลกระทบด้านการพัฒนาเป็นตัวตั้งแล้วค่อยออกแบบโครงการให้สอดคล้องกับเป้าหมายดังกล่าว นอกจากนี้ เนื่องจากโครงการความช่วยเหลือของ TICA เป็นโครงการขนาดเล็ก จึงมักจะถูกมองจากฝ่ายนโยบายว่าไม่มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการในลักษณะ Program-based ซึ่งมักจะถูกมองว่าเหมาะสมสำหรับชุดความช่วยเหลือขนาดใหญ่¹⁷

ในกรณีของ NEDA มุมมองเรื่องประสิทธิผลอาจมองได้จากหลักการที่ NEDA ใช้ในการประเมินโครงการความช่วยเหลือ โดยในกรณีนี้ NEDA ได้ยึดตามกรอบการประเมินโครงการความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาตามที่ OECD-DAC เสนอ¹⁸ กรอบดังกล่าวประกอบด้วยกรอบการประเมิน 5 ด้านได้แก่ (1) ความสำคัญของโครงการความช่วยเหลือต่อผู้รับ (Relevance) (2) ประสิทธิภาพ (Effectiveness) (3) ประสิทธิภาพ (Efficiency) (4) ผลกระทบ (Impact) และ (5) ความต่อเนื่อง/ยั่งยืน (Sustainability) (ADA 2008) ประสิทธิภาพตามกรอบนี้เป็นประสิทธิผลแบบแคบหมายถึงการบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ ซึ่งต่างจากประสิทธิผลตามความหมายกว้างของ Paris Declaration ที่อภิปรายในบทที่ 2 ประเด็นหนึ่งที่คล้ายคลึงกันระหว่างมุมมองประสิทธิผลของ NEDA และ TICA คือการเน้นประสิทธิผลในระดับโครงการ ซึ่งอาจเป็นเพราะแนวทางในการให้ความช่วยเหลือที่เน้น Project approach เป็นหลัก อย่างไรก็ตาม NEDA จะให้ความสำคัญกับผลกระทบของโครงการด้วย โดยกำหนดให้มีการประเมินผลโครงการหลังสิ้นสุดโครงการแล้ว 3-

¹⁶ ยกตัวอย่างเช่น ปัจจุบันโครงการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ภาครัฐของประเทศกำลังพัฒนาของ TICA ยังวัดผลเพียงแค่ว่ามีจำนวนคนเข้ามาฝึกอบรมและผ่านหลักสูตรการฝึกอบรมเท่าใด แต่ไม่ได้มีการติดตามว่าบุคลากรที่ผ่านการฝึกอบรมนั้น ได้นำความรู้ที่ได้ไปใช้หรือไม่อย่างไร และก่อให้เกิดผลกระทบกับองค์กรต้นสังกัดหรือพื้นที่รับผิดชอบของผู้เข้ารับการฝึกอบรมหรือไม่ (สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ TICA-P1, 5 ต.ค. 2558)

¹⁷ สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ TICA-P1 (5 ต.ค. 2558)

¹⁸ สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ NEDA-P2 (30 พ.ย. 2558)

5 ปี (Ex-post evaluation) เพื่อดูผลกระทบที่เกิดขึ้นว่ามีความสอดคล้องหรือแตกต่างจากผลการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ (Feasibility study) ที่ทำไว้ก่อนเริ่มโครงการหรือไม่

อาจกล่าวได้ว่าการวัดประสิทธิผลในระดับโครงการอาจมีข้อดีตรงที่ทำได้อย่างรวดเร็ว และสามารถทราบได้ว่าโครงการหนึ่งๆ สมฤทธิ์ผลตามเกณฑ์มากน้อยเพียงใด แต่ก็มีข้อจำกัดอยู่มาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ของการไม่สามารถเห็นถึงประสิทธิผลและผลกระทบในระดับกว้างของโครงการความช่วยเหลือ หากมองว่าโครงการความช่วยเหลือนั้นไม่ใช่เพียงเพื่อสร้างความสัมพันธ์อันดีกับประเทศผู้รับเพียงอย่างเดียว แต่ยังเป็นเรื่องการสร้างการพัฒนาอย่างแท้จริงให้เกิดกับประเทศผู้รับแล้ว อาจมีความจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนมุมมองเรื่องประสิทธิผล โดยให้ความสำคัญมากขึ้นกับประสิทธิผลในภาพรวม และมีการสร้างตัวชี้วัดประสิทธิผลที่เน้นผลลัพธ์ด้านการพัฒนา (Development outcome) ในระดับกว้างกว่าโครงการ โดยอาจเน้นระดับสาขา (Sector) หรือระดับพื้นที่ ทั้งนี้ อาจหมายถึงมีความจำเป็นที่จะต้องออกแบบโครงการให้ความช่วยเหลือในลักษณะ Program ซึ่งประกอบด้วยโครงการย่อยที่มีความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กัน และสร้างขึ้นภายใต้ Country Program ที่วางกรอบการให้ความช่วยเหลือระยะสั้นไปจนถึงระยะปานกลางและระยะยาวโดยอิงกับแผนพัฒนาของประเทศผู้รับ

มุมมองเรื่องประสิทธิผลและการวัดประสิทธิผลของหน่วยงานหลักด้าน ODA ของไทยมีความแตกต่างอย่างชัดเจนกับกรอบประสิทธิผลของ Paris Declaration ซึ่งเป็นการมองประสิทธิผลในเชิงกว้างกว่า โดยให้ความสำคัญกับทั้ง “กระบวนการ” และ “ผล” ของการพัฒนา ส่วนมุมมองเรื่องประสิทธิผลของ ODA ไทยจะเน้นผลมากกว่า ไม่ว่าจะเป็นผลลัพธ์หรือผลกระทบ ยกตัวอย่างเช่น หลักประสิทธิผลของ Paris Declaration ไม่ได้สะท้อนเพียงว่าผลเท่ากันคือสิ่งที่ควรเน้น แต่ยังสะท้อนว่ากระบวนการความช่วยเหลือที่ดีจะนำไปสู่ผลที่ดีของการพัฒนาของผู้รับได้ ดังนั้นจึงมีการประเมินในเชิงกระบวนการไม่ว่าจะเป็นเรื่องความเป็นเจ้าของของประเทศผู้รับ (Ownership) ความสอดคล้องกับหลักการพัฒนาและการใช้กระบวนการภายในของผู้รับ (Alignment) การประสานความช่วยเหลือ (Harmonization) และการตรวจสอบได้ร่วมกัน (Mutual accountability) ซึ่งตัวชี้วัดของหลักการเหล่านี้ส่วนมากคือตัวชี้วัดที่เน้นในเชิงกระบวนการทั้งสิ้น ในกรณีความช่วยเหลือของไทยถึงแม้จะมีการยึดตามหลักการหลายอย่างของ Paris Declaration (โดยประกาศชัดหรือไม่ก็ตาม) เช่น Ownership และ Alignment แต่ยังไม่ได้มีการวัดและประเมินตามหลักการเหล่านั้น

2. โครงสร้างพื้นฐานทางสถาบันเพื่อประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา

2.1 ระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือ

ประเทศไทยไม่ได้มีกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือเพื่อพัฒนาระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลไทยได้ประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานความร่วมมือเพื่อพัฒนาระหว่างประเทศ พ.ศ. 2547 (ค.ศ. 2004) และ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2548 (ค.ศ. 2005) การประกาศใช้กฎหมายสองฉบับนี้มีนัยสำคัญ 2 ประการคือ ประการแรกเป็นการ

สร้างระบบความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศของไทยอย่างเป็นทางการ และถือได้ว่าประเทศไทยประกาศตัวเป็นประเทศผู้ให้ความช่วยเหลืออย่างจริงจัง ประการที่สอง เป็นการสร้างกลไกและองค์กรที่ทำหน้าที่ดำเนินนโยบายความช่วยเหลือระหว่างประเทศ และทั้ง TICA และ NEDA มีฐานะเป็นหน่วยงานให้ความช่วยเหลือของประเทศ อีกทั้งยังทำหน้าที่เป็นตัวแทนประเทศในการดำเนินกิจกรรมการให้ความช่วยเหลือในเวทีการพัฒนาระหว่างประเทศ ตารางที่ 1 แสดงรายละเอียดเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ตามกรอบที่กฎหมายกำหนดของทั้งสององค์กร

ตารางที่ 1: บทบาทหน้าที่ของ TICA และ NEDA ตามกรอบที่กฎหมายกำหนด

TICA*	NEDA
● จัดทำแผน ศึกษา วิเคราะห์นโยบาย ดำเนินโครงการ ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานด้านความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ ● บริหารการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศ ตามนโยบายการต่างประเทศของรัฐบาล ● ร่วมมือกับต่างประเทศในการพัฒนาทั้งในกรอบทวิภาคีและพหุภาคีในภูมิภาคต่างๆ รวมทั้งดำเนินงานตามข้อผูกพันภายใต้ความตกลงความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ ● บริหารความร่วมมือด้านทุนกับต่างประเทศเพื่อการพัฒนาบุคลากรจากภาครัฐ ภาคเอกชนและองค์กรต่างๆ ● ประสานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ ● บริการข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความรู้และผลงานการพัฒนา ● กระทำการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา	● ให้การช่วยเหลือทางการเงินและทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการช่วยเหลือทางการเงินในการร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจแก่รัฐบาล รัฐวิสาหกิจ หรือสถาบันการเงินของรัฐบาลประเทศเพื่อนบ้าน ● ให้การร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน ● รวบรวมข้อมูล ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย และจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการกำหนดหรือการดำเนินนโยบายและมาตรการการร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน ● ประสานการใช้อำนาจหน้าที่หรือการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐ องค์กรหรือหน่วยงานในประเทศหรือต่างประเทศ และภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องเพื่อบูรณาการ การร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน

หมายเหตุ: * ถึงแม้ สพร.ได้รับการยกย่องระดับเป็นกรมแล้ว แต่บทบาทหน้าที่ตามกฎหมายยังคงเดิม

ที่มา: (1) พรก.จัดตั้งสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ พ.ศ. 2547 (2) พรก.จัดตั้งสำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2548

การที่กฎหมายได้จัดตั้งองค์กรพิเศษขึ้นมาทำหน้าที่ดำเนินการด้านการให้ความช่วยเหลือต่างประเทศเป็นสิ่งที่ดำเนินการโดยทั่วไปในหลายประเทศไม่ว่าจะเป็นญี่ปุ่น อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมนี ออสเตรเลีย และบราซิล ฯลฯ ในประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือ OECD-DAC บางประเทศ ไม่ได้มีการตั้งองค์กรเฉพาะขึ้นมา แต่จะให้กิจการ ODA อยู่ภายใต้กระทรวงการต่างประเทศ ทำหน้าที่เพียงการวางกรอบการดำเนินงาน กำกับดูแล และจัดสรรงบประมาณให้หน่วยงานอื่นๆ ดำเนินการ ซึ่งประเทศที่ใช้ระบบนี้คือ ฟินแลนด์ อิสราเอล และนิวซีแลนด์ (The Library of Congress, 2011)

ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าหากมองในเชิงกฎหมายแล้วระบบ ODA ของไทยมีความชัดเจนพอสมควร เนื่องจากการสร้างองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารจัดการงาน ODA โดยเฉพาะ และมีบทบาท อำนาจหน้าที่ที่ระบุชัดเจนตามกฎหมาย เป็นที่น่าสังเกตว่ากฎหมายพยายามอำนวยความสะดวกในการดำเนินกิจกรรม ODA พอสมควร ยกตัวอย่างเช่น พรก. จัดตั้งสำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้านระบุให้ NEDA มีอำนาจในการทำบันทึกความตกลงกับหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ เพื่อประโยชน์ในการประสานงานด้านการให้ความช่วยเหลือ หากหน่วยงานภาครัฐใดๆ ไม่ยินยอมทำบันทึกข้อตกลงหรือไม่ปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลงโดยไม่มีเหตุอันสมควร NEDA สามารถรายงานต่อรัฐมนตรีหรือผู้มีอำนาจบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหน่วยงานนั้นเพื่อพิจารณาสั่งการ หรือเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อวินิจฉัยชี้ขาด

2.2 หลักการและแนวปฏิบัติของการให้ความช่วยเหลือ

ในฐานะประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา ประเทศไทยได้ให้พันธสัญญากับประชาคมระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนาไว้ในหลายเวที และมีหลักการและแนวปฏิบัติหลายอย่างที่ไทยได้ให้การยอมรับอย่างเปิดเผย (อย่างน้อยก็ในเชิงหลักการ) ในเวทีการพัฒนาระหว่างประเทศต่างๆ ถึงแม้ว่าหลักการเหล่านี้จะไม่ใช่ว่าจะในเชิงกฎหมายที่มีผลบังคับให้ต้องปฏิบัติตาม แต่ก็กรอบของการดำเนินโครงการ ODA สำหรับประเทศผู้ให้ได้ในระดับหนึ่ง หลักการและแนวปฏิบัติที่สำคัญๆ ประกอบด้วย (1) กรอบเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals: MDGs) (2) กรอบว่าด้วยการสร้างประสิทธิผลของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา และ (3) กรอบความร่วมมือประเทศกลุ่มใต้ (South-South Cooperation: SSC) ซึ่งกรอบเหล่านี้ประเทศไทยได้เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการเจรจา/ปรึกษาหารือ และยอมรับเป็นกรอบในการดำเนินโครงการ ODA ของไทยด้วย¹⁹

กรอบ MDGs เป็นการวางเป้าหมายเพื่อการพัฒนาในช่วง 15 ปีแรกของศตวรรษที่ 21 (2000-2015) มีทั้งหมด 8 เป้าหมาย ได้แก่ การขจัดความยากจนและหิวโหย การทำให้ทุกคนได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ความเท่าเทียมทางเพศและการเสริมศักยภาพสตรี การลดอัตราการตายของเด็กทารก การยกระดับสุขภาพของมารดา การต่อสู้กับโรคเอดส์ มาลาเรีย และเชื้อโรคอื่นๆ การสร้างสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน และความเป็นหุ้นส่วนระดับโลกเพื่อการพัฒนา ซึ่งในทั้ง 8 เป้าหมายนี้ เป้าหมายที่ 8 (ความเป็นหุ้นส่วนระดับโลกเพื่อการพัฒนา – Global partnership for

¹⁹ ดูรายละเอียดใน เอกสารยุทธศาสตร์ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของประเทศไทย พ.ศ. 2550-2554

development) เป็นเป้าหมายที่กล่าวถึงบทบาทของ ODA โดยตรง โดยได้วางเงื่อนไขอย่างหนึ่งคือการใช้ ODA ของประเทศที่มีระดับการพัฒนาสูงกว่า (โดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศที่มีรายได้ปานกลาง) เป็นเครื่องมือเพื่อช่วยเหลือให้ประเทศด้อยพัฒนาสามารถบรรลุเป้าหมาย 7 ข้อแรก²⁰

ประเทศไทยมีความเกี่ยวข้องกับ MDGs ใน 2 สถานะคือ ในฐานะที่เป็นสมาชิกของสหประชาชาติ และในฐานะที่เป็นประเทศที่ให้ความช่วยเหลือ ODA ซึ่งจะต้องมีพันธกรณีในการดำเนินการข้อที่ 8 ของ MDGs เพื่อช่วยเหลือให้ประเทศด้อยพัฒนาสามารถบรรลุเป้าหมายการพัฒนาของตนได้²¹ อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการเปลี่ยนจาก MDGs มาเป็นเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDG) ซึ่งเป็นเป้าหมายใหม่ที่สหประชาชาตินำมาใช้ระหว่างปี ค.ศ. 2016-2030 ประเทศไทยยังคงพันธกรณีเดิมในฐานะสมาชิกสหประชาชาติและในฐานะผู้ให้ความช่วยเหลือ ODA

กรอบว่าด้วยการสร้างประสิทธิผลของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาเป็นกรอบที่สร้างขึ้นโดย OECD โดยมีรากฐานมาจากปณิญาปารีสว่าด้วยประสิทธิผลของความช่วยเหลือ (Paris Declaration on Aid Effectiveness) กรอบดังกล่าวบรรจุหลักการ 5 ประการเพื่อเป็นแนวทางดำเนินงานโครงการ ODA ให้มีประสิทธิภาพ ประกอบไปด้วย (1) หลักการความเป็นเจ้าของ (Ownership) (2) หลักการผสมผสานกระบวนการให้ความช่วยเหลือกับกระบวนการของผู้รับ (Alignment) (3) หลักการผสมผสานยุทธศาสตร์และกิจกรรมการให้ความช่วยเหลือของประเทศ/องค์กรผู้ให้ (Harmonization) (4) หลักการจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Managing for results) และ (5) การตรวจสอบได้ระหว่างกัน (Mutual accountability)²²

ในเอกสารยุทธศาสตร์ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของประเทศไทย พ.ศ. 2550-2554 (ค.ศ. 2007-2011) ได้ระบุถึงหลักการ Paris Declaration ว่าเป็นความพยายามใหม่ของประชาคมความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศในอันที่จะสร้างหลักประกันให้โครงการความช่วยเหลือส่งผลสัมฤทธิ์สูงสุดต่อการพัฒนา และประเทศไทยก็เป็นหนึ่งในประเทศที่ให้การรับรองการร่วมใช้ Paris Declaration และ Accra Agenda for Action ในประเทศผู้ให้ ODA อย่างไรก็ตาม เนื่องจาก Paris Declaration มีสถานะเป็นเพียงกรอบความร่วมมือที่ไม่ได้มีผลในทางบังคับใช้ การดำเนินการตาม Paris Declaration เป็นเรื่องของความสมัครใจและความพร้อมของแต่ละประเทศมากกว่า ด้วยเหตุนี้ จึงดูเหมือนว่ามีแนวปฏิบัติบางอย่างของ Paris Declaration ที่ไม่ได้ถูกดำเนินการโดยหน่วยงานที่ให้ ODA ของไทย (เช่น การเน้น Programme-based approach ในการให้ความช่วยเหลือ) (ดูบทที่ 4)

กรอบ SSC เป็นกรอบความร่วมมือในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาด้วยกัน โดยมีแนวทางสำคัญคือประเทศที่มีระดับการพัฒนาที่สูงกว่าจะให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศที่มีระดับการพัฒนาด้อยกว่า ไม่ว่าจะเป็นความช่วยเหลือในรูปแบบเงินกู้ การให้เปล่า หรือการให้ความช่วยเหลือทางเทคนิค/วิชาการ ความจริงแล้ว อาจกล่าวได้ว่าโครงการ ODA ของ

²⁰ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน http://www.undp.org/content/undp/en/home/sdgoverview/mdg_goals.html

²¹ ดู เอกสารยุทธศาสตร์ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของประเทศไทย พ.ศ. 2550-2554 (หน้า 16)

²² ดูคำอธิบายของแต่ละหลักการได้ในบทที่ 2 และตัวชี้วัดความก้าวหน้าในการดำเนินการตามหลักการทั้งได้ 5 ในบทที่ 6

ไทยส่วนใหญ่จัดอยู่ในรูปแบบ SSC กล่าวคือประเทศไทยในฐานะประเทศกำลังพัฒนาที่มีระดับรายได้ปานกลางให้ความช่วยเหลือส่วนใหญ่แก่ประเทศที่มีระดับการพัฒนาน้อยกว่า อย่างไรก็ตาม กรอบ SSC ปัจจุบันยังเป็นกรอบที่ค่อนข้างหลวมเป็นอย่างมากหากเปรียบเทียบกับกรอบ MGDs ของสหประชาชาติ และ Paris Declaration ของ OECD กรอบ SSC มีความเป็นสถาบันค่อนข้างน้อย ขาดการจัดตั้งที่แน่นอน เป็นเวทีในการปรึกษาหารือมากกว่าที่จะเป็นสถาบันที่สามารถออกมาตรการ ข้อกำหนด หรือแนวปฏิบัติให้ประเทศสมาชิกดำเนินการเช่น OECD ถึงกระนั้นก็ตาม การเข้าร่วมของไทยในเวทีเจรจาหรือต่างๆ ของ SSC ก็ส่งผลอยู่ไม่น้อยต่อทิศทางการให้ ODA ของประเทศ อย่างน้อยก็ในแง่ของการแลกเปลี่ยนข้อมูล หรือการกำหนดแนวทางความร่วมมือ ซึ่งส่วนมากจะอยู่บนฐานของการขอความร่วมมือและความสมัครใจเป็นสำคัญ²³

3. โครงสร้างระบบนโยบายและการจัดการงานด้านการให้ความช่วยเหลือ

เนื้อหาในส่วนนี้เน้นอภิปรายองค์ประกอบ ซึ่งก็คือองค์กรที่อยู่ในโครงสร้างระบบการให้ความช่วยเหลืออำนาจหน้าที่ และปฏิสัมพันธ์ขององค์กรเหล่านั้นในการสร้างนโยบายและโครงการ ODA ของไทย

3.1 โครงสร้างองค์กรของงานด้านการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา

หากพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย อาจกล่าวได้ว่าโครงสร้างงานด้าน ODA ของไทยมีลักษณะ 2 ชั้น โดยมี 2 องค์กรหลักที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรง (Mandate) ในการให้ความช่วยเหลือ คือ NEDA และ TICA อย่างไรก็ตามหากพิจารณาจากกิจกรรมและงบประมาณที่ถูกใช้ไปในการให้ ODA (ซึ่งรวมความช่วยเหลือด้านเงินกู้ ความช่วยเหลือแบบให้เปล่า ความช่วยเหลือทางเทคนิค และความช่วยเหลือทางวิชาการปลีกย่อยประเภทต่างๆ) แล้ว ดูเหมือนว่าระบบ 2 ชั้นดังกล่าวจะซ้อนทับอยู่กับระบบกิจกรรมการให้ความช่วยเหลือที่กระจัดกระจาย (Fragmentation) โดยมีองค์กรย่อยจำนวนมากที่ดำเนินกิจกรรมการให้ความช่วยเหลือแบบเฉพาะกิจ (Ad hoc) โดยทั่วไปเป็นการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการเป็นบางครั้งคราว

ตารางที่ 2 แสดงให้เห็นโครงสร้างงานด้านการให้ความช่วยเหลือผ่านโครงสร้างงบประมาณที่ใช้ในกิจกรรมการให้ความช่วยเหลือจำแนกตามหน่วยงานภาครัฐที่ดำเนินกิจกรรมในการให้ความช่วยเหลือ จะเห็นได้ว่า NEDA และ TICA เป็น 2 หน่วยงานที่รวมกันแล้วใช้งบประมาณส่วนใหญ่ในการให้ความช่วยเหลือทั้งหมดของประเทศ โดยที่สัดส่วนงบประมาณ ของ NEDA โดยเฉลี่ย 4 ปี (พ.ศ. 2555-2558 ค.ศ. 2012-2015) อยู่ที่ประมาณ 42.2% และของ TICA อยู่ที่ประมาณ 20.1% ตามลำดับ ส่วนที่เหลือประมาณ 37.7% เป็นงบประมาณของอีก 22 หน่วยงานที่เหลือ สิ่งที่น่าสังเกตคืองบประมาณความช่วยเหลือของกระทรวงคมนาคมเป็นงบประมาณที่สูงมากและก้าวกระโดดจากปี พ.ศ. 2555 (ค.ศ. 2012) อย่างมีนัยสำคัญ อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าหน่วยงานอื่นๆ จะมีสัดส่วนการใช้งบประมาณในกิจกรรมการให้ความช่วยเหลือถึงกว่าหนึ่งในสาม แต่ตามกฎหมายแล้ว NEDA และ TICA เป็นเพียงสองหน่วยงานที่มีอำนาจ

²³ สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ TICA-P1 (5 ต.ค. 2558)

หน้าที่ในการบริหารจัดการงบประมาณ ODA ทั้งนี้ งบประมาณที่แต่หน่วยงานอื่นๆ ที่ดำเนินงานด้านการให้ความช่วยเหลือไม่ถือเป็นงบประมาณในหมวดที่เกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือต่างประเทศ แต่ส่วนมากจะเป็นงบประมาณในหมวดงบประมาณที่อาจตั้งขึ้นตามกิจกรรมความช่วยเหลือแบบเฉพาะกิจ ซึ่งโดยทั่วไปก็มักจะเป็นกิจกรรมในลักษณะของความช่วยเหลือทางวิชาการระยะสั้นเป็นบางครั้งคราว²⁴

ตารางที่ 2: โครงสร้างงบประมาณ ODA ที่ใช้ไป (Disbursement) ตามหน่วยงานและปีงบประมาณ

หน่วยงาน	งบประมาณในการให้ความช่วยเหลือตามปีงบประมาณ (ล้านบาท)			
	2555	2556	2557	2558
TICA	362.11	463.32	337.50	480.85
NEDA	286.63	946.93	1,689.13	1,207.18
Ministry of Foreign Affairs (excl. TICA)	275.87	363.06	132.41	55.18
Ministry of Information & Communication Technology	43.53	38.27	8.70	5.48
Ministry of Labor	25.88	38.43	28.79	32.38
Ministry of Industry	18.51	19.10	29.98	31.54
Ministry of Finance	15.70	34.99	n/a	54.90
Ministry of Transport	13.10	424.67	405.00	539.63
Ministry of Education	5.20	2.48	5.86	8.69
Commission on Higher Education	86.60	46.62	77.75	85.57
Ministry of Natural Resources and Environment	2.94	11.25	7.66	34.52
Office of the Prime Minister	2.73	0.68	1.33	n/a
Ministry of Commerce	2.67	1.47	1.81	0.97
Ministry of Justice	2.22	3.35	2.66	2.47
Bank of Thailand	1.39	3.39	1.43	0.97
Ministry of Defense	1.15	n/a	n/a	2.98
Ministry of Energy	0.86	n/a	n/a	15.05
Ministry of Culture	0.74	n/a	n/a	n/a

²⁴ สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ TICA-P1 (30 ก.ย. 2558)

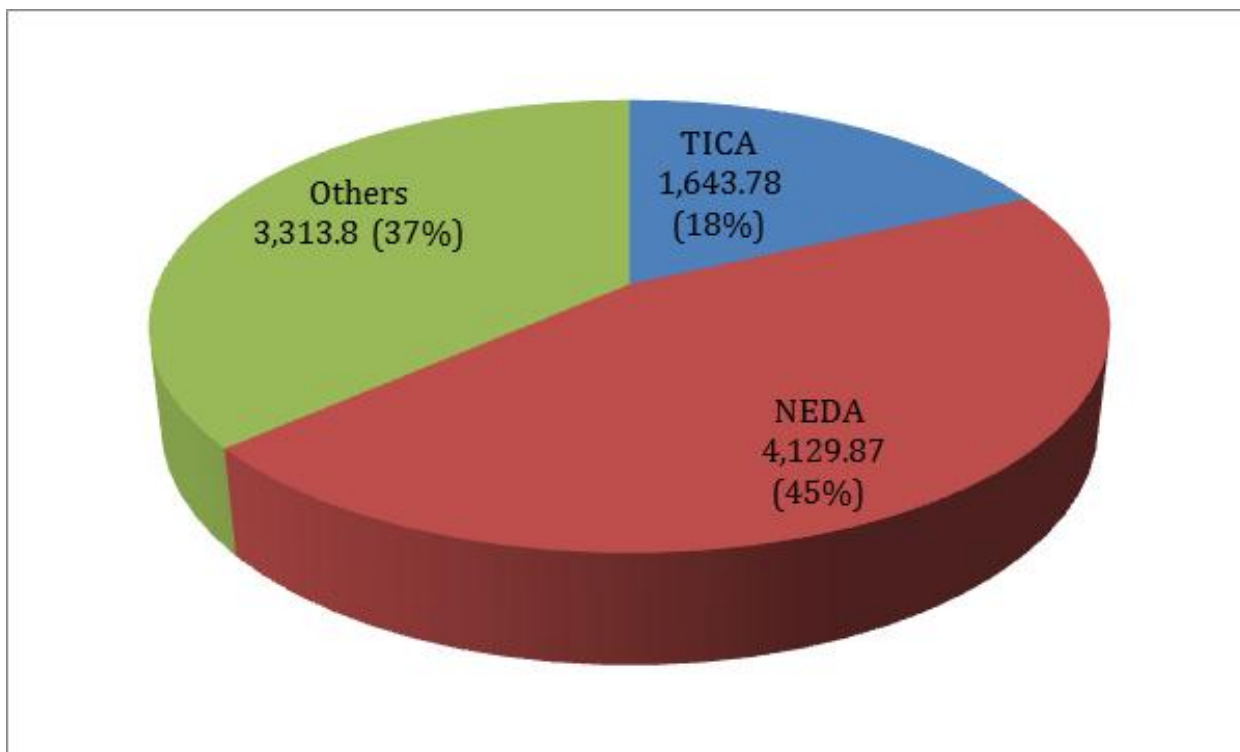
Ministry of Agriculture and Cooperatives	0.64	2.55	n/a	n/a
Ministry of Social Development and Human Security	0.52	0.40	0.42	n/a
Ministry of Public Health	0.45	46.87	92.65	106.68
Ministry of Science and Technology	0.12	0.50	0.81	0.43
Ministry of Interior	n/a	n/a	n/a	n/a
Ministry of Tourism and Sports	n/a	n/a	0.21	n/a
รวม	1,149.56	2,448.33	2,824.08	2,665.48

ที่มา: TICA

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาโครงสร้างการใช้จ่ายงบประมาณในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือ (โดยไม่จำกัดว่าจะต้องเป็นงบประมาณในหมวดการให้ความช่วยเหลือ) ของหน่วยงานต่างๆ แล้ว อาจกล่าวได้ว่าหน่วยงานอื่นที่นอกเหนือจาก TICA และ NEDA โดยรวมแล้วมีการดำเนินกิจกรรมด้านนี้อย่างมีนัยสำคัญ ทั้งนี้เพราะงบประมาณ 37% ถูกใช้ไปโดยหน่วยงานเหล่านี้ (ดูภาพที่ 1) บางหน่วยงานได้มีการใช้จ่ายในกิจกรรมเหล่านี้ในระดับที่ค่อนข้างสูงมาก เช่น กระทรวงคมนาคม ในบางปีใช้จ่ายไปมากกว่าหน่วยงานหลักอย่าง NEDA หรือ TICA เสียอีก หรือสำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา (สกอ.) ใช้จ่ายไปกว่าหนึ่งในห้าของงบประมาณที่ถูกใช้โดย TICA เป็นต้น ความจริงแล้วไม่เฉพาะหน่วยงานเหล่านี้เท่านั้นที่ดำเนินกิจกรรมการให้ความช่วยเหลือต่างประเทศ ยังมีหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ อีกมากมาย เช่น หน่วยงานส่วนภูมิภาค หน่วยงานส่วนท้องถิ่น องค์กรอิสระ หรือมหาวิทยาลัยที่ดำเนินกิจกรรมด้านนี้เช่นกัน แต่เนื่องจากการดำเนินงานค่อนข้างกระจัดกระจาย จึงไม่สามารถรวบรวมข้อมูลอย่างถ้วนทั่วได้

เมื่อระบบกิจกรรมการให้ความช่วยเหลือมีลักษณะของการกระจัดกระจายค่อนข้างสูง คำถามสำคัญคือ ควรมีการจัดระบบหรือการประสานกิจกรรมเพื่อลดความซ้ำซ้อน หรือเพื่อให้เกิดการเชื่อมโยงของกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกัน โดยมีเป้าหมายสำคัญคือเพิ่มประสิทธิผลของความช่วยเหลือหรือไม่ ทั้งนี้ หากพิจารณาว่ากิจกรรมที่ดำเนินงานโดยหน่วยงานต่างๆ เป็นการดำเนินงานเป็นบางครั้งคราวตามความจำเป็น และไม่ได้ก่อให้เกิดปัญหาในแง่ของงบประมาณแล้ว การจัดระบบหรือประสานกิจกรรมก็อาจไม่จำเป็น แต่หากพิจารณาว่ากิจกรรมดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศที่ต้องการให้เกิดผลสัมฤทธิ์สูงสุดต่อการพัฒนาของประเทศผู้รับแล้ว การจัดระบบและประสานกิจกรรมก็อาจมีความจำเป็น เพราะการประสานดังกล่าวจะก่อให้เกิดการเชื่อมโยงของกิจกรรมต่างๆ ลดความซ้ำซ้อน และเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้งบประมาณที่จำกัดได้

ภาพที่ 1: มูลค่าและสัดส่วนความช่วยเหลือรวมระหว่างปีงบประมาณ 2555-2558 (ค.ศ. 2012-2015) (ล้านบาท)



ที่มา: TICA

ที่ผ่านมามีความพยายามในการประสานนโยบายและแนวปฏิบัติในการดำเนินงานความร่วมมือระหว่างประเทศอย่างต่อเนื่อง ในปี พ.ศ. 2545 (ค.ศ. 2002) มีการตั้ง “คณะกรรมการนโยบายความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศ” ขึ้นและดำรงอยู่มาจนถึงปัจจุบัน มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธาน ทำหน้าที่หลักในการเป็นกลไกประสานนโยบายและแนวทางดำเนินงานความร่วมมือกับต่างประเทศ และกำหนดกรอบนโยบายและยุทธศาสตร์ความร่วมมือระหว่างประเทศ คณะกรรมการชุดนี้มีประกอบหน่วยงานภาครัฐที่ดำเนินกิจกรรมด้านความช่วยเหลือต่างประเทศ และภาคเอกชน

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ กลไกระดับนโยบายนี้ยังไม่ค่อยทำหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์นัก ที่ผ่านมายังมีการประชุมค่อนข้างน้อยและไม่เป็นวาระที่ชัดเจนและต่อเนื่อง สาเหตุหลักอาจเกิดจาก ประการแรก ขาดความสนใจที่ต่อเนื่องจากฝ่ายการเมือง โดยกลไกนี้จะถูกใช้ก็ต่อเมื่อมีประเด็นทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศบางอย่างที่ผู้นำทางการเมืองให้ความสำคัญเท่านั้น ซึ่งบางครั้งเมื่อมีการเปลี่ยนผู้นำทางการเมือง ความสนใจดังกล่าวก็หมดไป ประการที่สอง กลไกดังกล่าวไม่ได้ทำหน้าที่อย่างจริงจังในการกำกับดูแลและตรวจสอบการดำเนินงาน ODA รวมถึงขาดอำนาจตามกฎหมายที่จะติดตามตรวจสอบการดำเนินงานดังกล่าว ด้วยเหตุนี้เวทีดังกล่าวจึงเป็นเหมือนเวทีพูดคุยแลกเปลี่ยนข้อมูลกัน มากกว่าที่จะเป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพในการกำหนดนโยบายและกำกับดูแลการดำเนินงาน²⁵

²⁵ สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ TICA-P1 (5 ต.ค. 2558)

ในอีกระดับหนึ่ง เป็นเวทีที่มี TICA เป็นหน่วยงานที่คอยประสานกับหน่วยงานอื่นๆ ซึ่งกลไกนี้ไม่ได้มีความเป็นทางการนัก แต่มีความต่อเนื่องและสม่ำเสมอมากกว่ากลไกแรก โดยจะมีการประชุมกันเป็นครั้งคราวปีละ 2-3 ครั้ง เน้นแลกเปลี่ยนข้อมูลและหารือเกี่ยวกับแนวปฏิบัติและการดำเนินกิจกรรม ODA ซึ่ง TICA จะเป็นผู้ประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหน่วยงานภาครัฐและเอกชนให้เข้าร่วมประชุม อย่างไรก็ตาม กลไกนี้ก็เป็นกลไกที่มีบทบาทจำกัดอยู่เพียงการแลกเปลี่ยนข้อมูลและปรึกษาหารือเป็นหลัก ยังไปไม่ถึงเรื่องการประสานนโยบาย แนวทาง หรือกิจกรรมในการให้ความช่วยเหลือระหว่างหน่วยงานแต่อย่างใด²⁶

อาจกล่าวได้ว่าอุปสรรคหลักในการประสานนโยบายและการดำเนินงาน ODA ของไทยก็คือ การที่งาน ODA มีลักษณะกระจัดกระจาย เป็นกิจกรรมที่ดำเนินงานโดยหน่วยงานต่างๆ เป็นบางครั้งคราว หรือเป็นงานที่ค่อนข้างเฉพาะกิจ/เฉพาะหน้า ทำให้ยากลำบากในการที่จะกำหนดแผนงานหรือแนวทางร่วมกันในการดำเนินงานให้เป็นระบบ ที่มีเอกภาพ นอกจากนี้ ยังขึ้นอยู่กับเจตนาของผู้นำองค์กร ที่หลายหน่วยงานยังไม่มีวิธีคิดเรื่อง ODA ที่อยู่บนฐานคิดของการใช้ความช่วยเหลือเป็นเครื่องมือเพื่อการพัฒนาและบนฐานคิดในเรื่องประสิทธิผลของโครงการ ODA ที่เป็นสากล การดำเนินงานจึงออกมาในรูปแบบของการขอมาแล้วให้ไป ซึ่งมักจะเป็นโครงการระยะสั้น ทำแล้วสิ้นสุดไปในคราวเดียวและไม่ใช้โครงการต่อเนื่องจึงยากที่จะจัดวางเข้าแผนหรือยุทธศาสตร์ ODA ภาพรวมของประเทศ ยิ่งไปกว่านั้น ความกระจัดกระจายของกิจกรรมดังกล่าว ยังส่งผลทำให้การจัดเก็บข้อมูล ODA ของไทย รวมถึงการประเมินประสิทธิผล ODA ระดับภาพรวมของประเทศเป็นไปได้ยาก

3.2 การสร้างนโยบาย/ยุทธศาสตร์ ODA ภาพรวม

ถึงแม้ประเทศไทยจะเป็นประเทศผู้ให้ ODA อย่างเป็นทางการมากกว่าหนึ่งทศวรรษแล้ว แต่ยังไม่มียโยบาย/ยุทธศาสตร์ ODA ภาพรวมของประเทศที่ชัดเจน ที่ถือเป็นกรอบในการให้ความช่วยเหลือและบูรณาการโครงการความช่วยเหลือที่ดำเนินการโดยหน่วยงานต่างๆ ให้เป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกัน อาจกล่าวได้ว่ามีเพียงหลักการกว้างๆ ที่ระบุว่า ODA ของไทยจะถูกใช้ไปเพื่อ (1) เสริมสร้างความสัมพันธ์กับประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะกับประเทศเพื่อนบ้าน (2) ผลักดันให้ไทยเป็นศูนย์กลางทางวิชาการของภูมิภาค (3) ช่วยพัฒนาและขจัดความยากจนของประเทศต่าง ๆ รวมทั้งลดผลกระทบที่จะส่งผลถึงประเทศไทย (4) ร่วมมือกับนานาชาติในรูปของความร่วมมือแบบหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนา (5) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและประชาชนในการดำเนินงานความร่วมมือทางวิชาการของไทย และ (6) ขยายและยกระดับบทบาทและความร่วมมือทางวิชาการของไทยในเวทีโลก²⁷ อย่างไรก็ตาม ไม่พบว่าได้มีการวางแนวทางหรือยุทธศาสตร์ในการบรรลุหลักการเหล่านี้แต่อย่างใด รวมถึงไม่มีการระบุระบบและกลไกการติดตาม/ประเมินผลการดำเนินงาน และไม่ได้มีการสร้างตัวชี้วัดในการบรรลุผลเป็นลำดับขั้นอย่างชัดเจน

²⁶ สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ TICA-P1 (5 ต.ค. 2558)

²⁷ รายงานการประชุมคณะกรรมการนโยบายความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศ (เข้าถึงได้ที่ www.ryt9.com/s/cabt/124290, เข้าถึงเมื่อ 21 ต.ค. 2558)

เคยมีความพยายามที่จะสร้างยุทธศาสตร์การให้ความช่วยเหลือของประเทศ โดยออกเอกสาร “ยุทธศาสตร์ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศของไทย พ.ศ. 2550-2554 (ค.ศ. 2007-2011)” อย่างไรก็ตามเอกสารนี้อาจจะยังไม่ถือว่าเป็นยุทธศาสตร์ ODA ภาพรวมอย่างแท้จริงเนื่องจาก ประการแรก หน่วยงานอื่นๆ ที่ดำเนินงาน ODA ดูเหมือนจะไม่ได้รับรู้การมีอยู่ของยุทธศาสตร์ดังกล่าว และไม่ได้กำหนดงาน ODA ของตนตามยุทธศาสตร์แต่อย่างใด ส่วนมากจะเป็นการกำหนดขึ้นตามยุทธศาสตร์หรือแผนงานของหน่วยงานเป็นหลัก ประการที่สอง ยุทธศาสตร์ความร่วมมือฯ ที่ผ่านมาขาดการประเมินความสำเร็จ และขาดความต่อเนื่องของบุคลากรที่ทำงานด้านยุทธศาสตร์ เพราะหลังจากที่ยุทธศาสตร์ปี พ.ศ. 2550-2554 (ค.ศ. 2007-2011) เสร็จสิ้นไปแล้ว จนถึงปัจจุบัน ยังไม่พบว่าได้มีการทบทวนและประเมินยุทธศาสตร์อย่างเป็นระบบ และได้มีการสร้างยุทธศาสตร์ใหม่ที่อยู่บนฐานข้อมูลจากการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์เดิมแต่อย่างใด อาจกล่าวได้ว่าสิ่งเหล่านี้ส่วนหนึ่งเป็นผลจากความกระจัดกระจาย (Fragmentation) ของโครงสร้างการดำเนินงาน ODA ของไทย ซึ่งทำให้ยากต่อการจัดระบบที่เป็นเอกภาพ การดำเนินงาน ODA ของหน่วยงานไทยที่ผ่านมาทำไปในลักษณะของความเข้าใจในหลักการบางอย่างร่วมกัน (เช่น การสร้างความสัมพันธ์อันดีกับเพื่อนบ้าน) มากกว่าที่จะมีกรอบที่เป็นทางการที่หน่วยงานต่างๆ ยึดถือเป็นแนวปฏิบัติร่วมกัน ประการที่สาม ขาดความต่อเนื่องของบุคลากรที่รับผิดชอบในการติดตามและประเมินผลการให้ความช่วยเหลือตามแผนยุทธศาสตร์ภาพรวม

อย่างไรก็ตาม การกล่าวว่าประเทศไทยยังไม่มีนโยบาย/ยุทธศาสตร์ ODA ภาพรวม ไม่ได้หมายความว่า การดำเนินงาน ODA ของหน่วยงานหลักในการให้ความช่วยเหลือ (TICA และ NEDA) เป็นไปอย่างไม่มียุทธศาสตร์และทิศทางที่แน่นอน เพราะทั้ง TICA และ NEDA ต่างก็มียุทธศาสตร์และแผนการดำเนินงานของตน ซึ่งมีกระบวนการได้มาที่เป็นเฉพาะของแต่ละองค์กร แต่สิ่งที่ขาดหายไปคือยุทธศาสตร์ภาพรวมที่ระบุแนวทางการดำเนินงาน ODA ของประเทศที่ไม่ใช่เฉพาะขององค์กรใดองค์กรหนึ่ง ซึ่งสิ่งนี้อาจมีความจำเป็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากต้องการทราบถึงประสิทธิผลของ ODA ภาพรวมของประเทศ

3.3 ความสอดคล้องในเชิงนโยบาย

ความกระจัดกระจายของกิจกรรม ODA ของหน่วยงานต่างๆ ทำให้การประสานนโยบายเป็นไปได้ยาก หรือเป็นเพียงการประสานอย่างหลวมๆ ไม่เป็นทางการ และไม่มีเงื่อนไขผูกมัด ส่วนมากการประสานนโยบายจะออกมาในลักษณะของการปรึกษาหารือผ่านเวทีทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ความสอดคล้องเชิงนโยบายอยู่ในระดับต่ำ เนื่องจากแต่ละหน่วยงานต่างก็มีแผนและแนวทางในการให้ความช่วยเหลือในแบบของตัวเอง ถึงแม้จะมี “คณะกรรมการนโยบายความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศ” ที่ถูกวางให้เป็นกลไกในการประสานนโยบาย ODA ของหน่วยงานต่างๆ แต่คณะกรรมการดังกล่าวก็ไม่ได้ดำเนินการอย่างจริงจังมากนัก (ด้วยเหตุผลที่กล่าวไปข้างต้น) ด้วยเหตุนี้จึงทำให้การประสานระดับนโยบายภาพรวมไม่ได้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม

การประสานนโยบายระหว่างหน่วยงานหลักอย่าง TICA และ NEDA อาจถือได้ว่ามีความก้าวหน้ามากกว่าการประสานนโยบายในภาพรวม แต่อย่างไรก็ตาม การประสานดังกล่าวก็ยังจำกัดอยู่ที่การพูดคุยแลกเปลี่ยนข้อมูลเป็น

หลัก ยังไม่ถึงการกำหนดกรอบนโยบายหรือยุทธศาสตร์ร่วมของทั้งสององค์กร มีความพยายามที่เป็นรูปธรรมบ้างในการประสานนโยบาย โดยที่อธิบดีของ TICA ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นที่ปรึกษาของคณะกรรมการบริหารของ NEDA ซึ่งอาจถือว่าเป็นจุดเชื่อมได้ในระดับหนึ่ง ถึงกระนั้น บทบาทหน้าที่ที่ปรึกษาดังกล่าวก็จำกัดอยู่เพียงการให้ข้อมูล ความคิดเห็น และข้อเสนอแนะเท่านั้น ไม่ได้มีอำนาจในการกำหนดทิศทางนโยบายหรือนุมัติโครงการในลักษณะเดียวกับคณะกรรมการ (บอร์ด) ของ NEDA แต่อย่างใด²⁸

3.4 การประสานการดำเนินงานโครงการให้ความช่วยเหลือ

เช่นเดียวกับการประสานในระดับนโยบาย การประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ในระดับการดำเนินโครงการก็ยังคงอยู่ในระดับต่ำ ถึงแม้จะมีความพยายามอย่างต่อเนื่องจาก TICA ในการประสานหน่วยงานต่างๆ โดยมีเป้าหมายที่จะทำให้การดำเนินโครงการ ODA เป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกัน อย่างไรก็ตาม ความพยายามนี้เห็นผลค่อนข้างจำกัด สิ่งที่เกิดขึ้นคือมีเพียงการแบ่งปันข้อมูลกันบ้างเป็นบางครั้งคราวในลักษณะที่ไม่เป็นทางการเป็นส่วนใหญ่ การประสานการดำเนินงานในระดับของการทำโครงการหรือร่วมแผนงานกันยังไม่เกิดขึ้น

สาเหตุหลักที่ทำให้การประสานการดำเนินงานโครงการ ODA เป็นไปได้ยากเนื่องจาก ประการแรก แนวคิดในเรื่องการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาไม่สอดคล้องกัน ในขณะที่ TICA และ NEDA มีพันธกรณีอย่างเป็นทางการที่จะต้องให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ และมีแนวทางให้ความช่วยเหลือที่ถูกปรับให้สอดคล้องกับหลักการและแนวปฏิบัติสากล แต่สำหรับหน่วยงานอื่น การให้ความช่วยเหลือไม่ได้อยู่บนฐานคิดหรือแนวปฏิบัติเรื่อง ODA ที่เป็นสากล แต่ละโครงการความช่วยเหลือที่ให้ไปจึงเป็นไปในลักษณะเฉพาะที่หน่วยงานออกแบบขึ้นเอง ประการที่สอง ยกเว้นโครงการของ NEDA และ TICA แล้ว โครงการที่ดำเนินการโดยหน่วยงานอื่นๆ มักจะเป็นโครงการขนาดเล็ก หลายโครงการทำขึ้นในลักษณะไม่เป็นทางการ (ในที่นี้หมายถึงไม่ได้ผ่านกลไกทางการทูตและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ) หรือจัดทำขึ้นตามความต้องการของหน่วยงานประเทศผู้รับความช่วยเหลือเป็นครั้งคราว ทำให้ไม่สามารถวางแผนระยะยาวได้ จึงยากที่จะบูรณาการให้เข้ากับแผนงานความช่วยเหลือของหน่วยงานอย่าง NEDA และ TICA ได้

ในกรณีของหน่วยงานหลักอย่าง TICA และ NEDA นั้น เคยมีแนวคิดจากผู้บริหารระดับสูงของทั้งสององค์กรให้เกิดการประสานแผนงานและกิจกรรมในการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศ โดยเน้นในสิ่งที่แต่ละหน่วยงานมีความเชี่ยวชาญ เช่น ให้ NEDA เน้นการบริหารโครงการเงินกู้เป็นหลัก ส่วน TICA ก็เน้นในการให้ความช่วยเหลือทางเทคนิค แต่การประสานในระดับขึ้นดังกล่าวก็ยังไม่เกิดขึ้นในปัจจุบัน การประสานที่มีอยู่ส่วนมากจะเป็นเรื่องของ การแบ่งปันข้อมูลเป็นหลัก ข้อจำกัดหนึ่งของการประสานโครงการความช่วยเหลือระหว่าง NEDA และ TICA คือลักษณะของโครงการที่ทั้งสององค์กรดูแลมีความแตกต่างกัน โดยโครงการให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคของ NEDA จะเป็น

²⁸ สัมภาษณ์ NEDA-P2 (30 พ.ย. 2558)

โครงการระยะสั้นที่เน้นเสริมสร้างศักยภาพของบุคลากรหน่วยงานผู้รับทุนที่เกี่ยวข้องกับโครงการเงินกู้ ส่วนโครงการของ TICA มักจะเป็นโครงการต่อเนื่อง มีระยะเวลาดำเนินโครงการ 3-5 ปี²⁹

4. องค์การดำเนินนโยบาย ODA

องค์กรหลักที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการดำเนินนโยบาย ODA ของไทยมีอยู่เพียง 2 องค์กร คือ TICA และ NEDA ดังนั้น ในหัวข้อนี้ผู้วิจัยจึงเน้นอภิปรายเกี่ยวกับ 2 องค์กรนี้ ถึงแม้ว่าจะมีองค์กรอื่นๆ ที่ดำเนินกิจกรรมในลักษณะของการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศก็ตาม แต่องค์กรเหล่านั้นไม่ได้มีการปฏิบัติงานตามกฎหมายในฐานะหน่วยงานดำเนินนโยบาย ODA ของประเทศไทยแต่อย่างใด อีกอย่างหนึ่ง กิจกรรมการให้ความช่วยเหลือขององค์กรเหล่านั้นก็เป็นสัดส่วนที่ค่อนข้างน้อย กระจัดกระจาย และไม่ได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง จึงทำให้ประเมินบทบาท และการจัดการงานการให้ความช่วยเหลือได้ยาก ดังนั้นเนื้อหาส่วนนี้จึงนำเสนอเกี่ยวกับ TICA กับ NEDA เพียงเท่านั้น

สถานะและโครงสร้างของ NEDA และ TICA มีความแตกต่างกันอย่างมาก โดยในขณะที่ TICA มีสถานะเป็นหน่วยงานราชการระดับกรมภายใต้กระทรวงการต่างประเทศ NEDA มีสถานะเป็นองค์การมหาชนในกำกับของกระทรวงการคลัง ทำให้ทั้งสององค์กรมีความแตกต่างกันทั้งในเรื่องอำนาจหน้าที่และการบริหารจัดการภายใน

กรณี TICA

สถานะและโครงสร้างของ TICA มีความสัมพันธ์กับแรงจูงใจทางการเมืองและเป้าหมายในการจัดการเชิงสถาบัน การก่อตั้ง TICA ในปี พ.ศ. 2547 (ค.ศ. 2004) เกิดจากเจตนารมณ์ของรัฐบาลในขณะนั้นที่ต้องการให้การกิจด้านการให้ความช่วยเหลือต่างประเทศเป็นภารกิจภายใต้กระทรวงการต่างประเทศ นอกจากนี้ ในช่วงนั้นยังมีความพยายามในการทำให้องค์กรของรัฐที่ตั้งขึ้นใหม่มีความคล่องตัว

รัฐบาลในช่วงปี พ.ศ. 2547 (ค.ศ. 2004) เล็งเห็นว่าภารกิจของกรมวิเทศสหการด้านการประสานรับความช่วยเหลือลดน้อยลงมาก จากการที่ประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือต่างๆ ได้ลดความช่วยเหลือลง อันเป็นผลจากการที่ไทยมีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจสูงขึ้น ในขณะที่ภารกิจด้านการให้ความช่วยเหลือกลับมีเพิ่มขึ้น จึงได้ยุบกรมวิเทศสหการไปอยู่ภายใต้กระทรวงการต่างประเทศ เนื่องจากเชื่อว่าการให้ ODA เป็นเครื่องมือพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแบบหนึ่ง

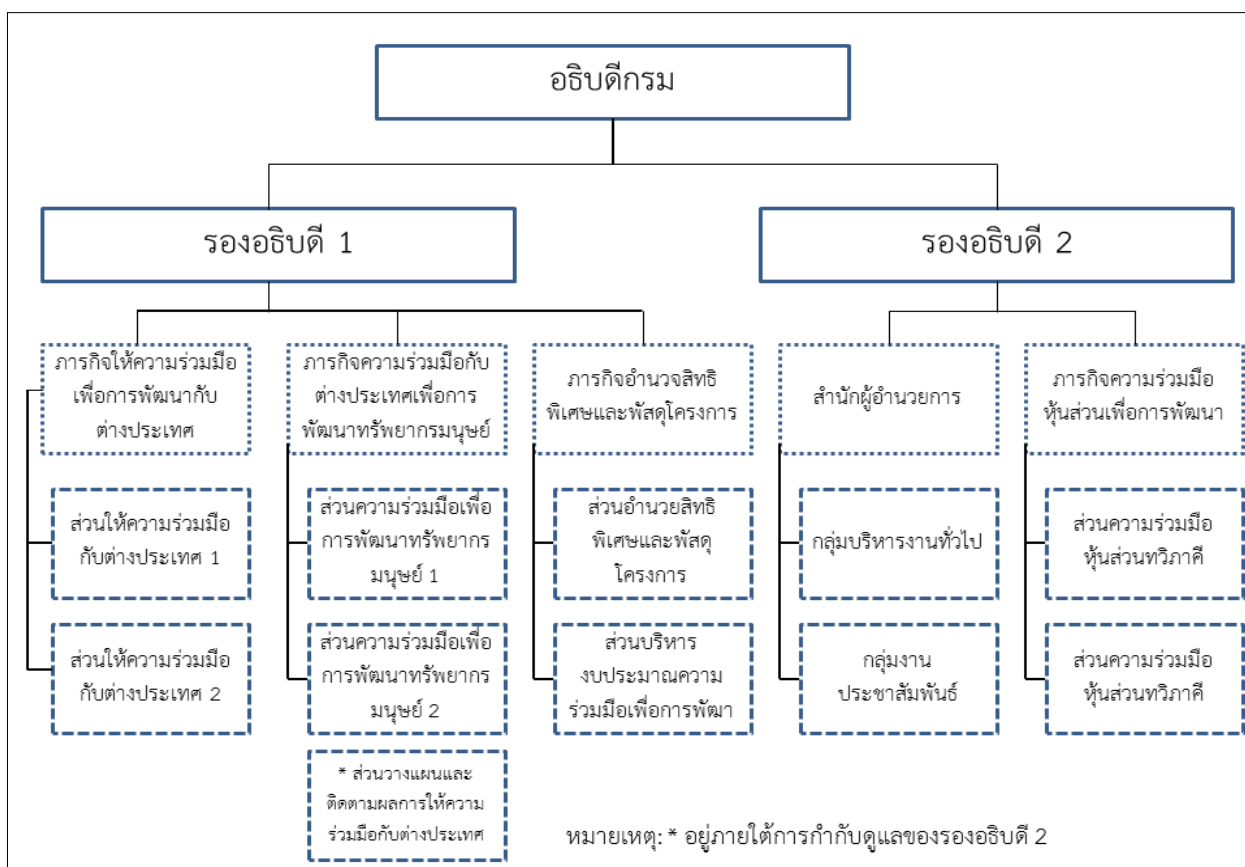
การยุบกรมวิเทศสหการเป็นผลอัตโนมัติของการตั้งหน่วยงานใหม่คือ สำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ สิ่งที่น่าสนใจและเป็นประเด็นโครงสร้างองค์กรคือ TICA ตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งและไม่มีสถานะเป็นกรม แต่ถูกออกแบบให้เป็นหน่วยงานที่มีความคล่องตัว เป็นองค์กรแนวราบมากขึ้น โดยมีเพียงโครงสร้างส่วนบนซึ่งเป็นระดับผู้อำนวยการและรองผู้อำนวยการที่เป็นตำแหน่งราชการที่มีความชัดเจนและได้รับเงินประจำ

²⁹ สัมภาษณ์ NEDA-P2 (30 พ.ย. 2558)

ตำแหน่ง ส่วนโครงสร้างส่วนล่างลงมาจัดเป็นเพียงกลุ่มงานตามภารกิจ ไม่ให้มีสถานะเป็นกองเช่นในระบบราชการทั่วไป ข้อดีของโครงสร้างในลักษณะนี้คือองค์กรมีความคล่องตัว สามารถปรับเปลี่ยน/ยุบ/หรือตั้งกลุ่มงานได้โดยง่าย ต่างจากระบบกองที่การปรับเปลี่ยนเป็นเรื่องที่ทำได้ยากกว่า อย่างไรก็ตาม มีประเด็นข้อกังขาว่าเจตนารมณ์ในการสร้างองค์กรในลักษณะนี้อาจเป็นเรื่องของแรงจูงใจทางการเมืองของรัฐบาลที่จะลดทอนหน่วยงานระดับกรมลง เพื่อให้สามารถควบคุมกลไกราชการผ่านปลัดกระทรวงได้สะดวกมากขึ้น

ในปี พ.ศ. 2558 (ค.ศ. 2015) TICA ได้ปรับเปลี่ยนสถานะจากเดิมเป็นสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ระหว่างประเทศมาเป็น “กรมความร่วมมือระหว่างประเทศ” ซึ่งเป็นผลจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2558 (ค.ศ. 2015) โครงสร้างองค์กรในปัจจุบันยังเหมือนกับโครงสร้างสมัยเป็น สพร. เพียงแต่สถานะภาพขององค์กรและผู้บริหารระดับสูงเปลี่ยนแปลงไป โดยมีอธิบดีและรองอธิบดีเป็นผู้บริหาร ส่วนโครงสร้างระดับล่างลงไปยังแบ่งตามกลุ่มภารกิจโดยมี 4 ภารกิจหลัก ได้แก่ ภารกิจให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนา กับต่างประเทศ ภารกิจความร่วมมือกับต่างประเทศเพื่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ภารกิจอำนวยการสิทธิพิเศษและพัสดุ โครงการ และภารกิจความร่วมมือหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนา ภายใต้ภารกิจเหล่านี้ ยังมีการแบ่งงานความช่วยเหลือเป็นส่วนในเชิงพื้นที่ เช่น ภายใต้ภารกิจให้ความร่วมมือเพื่อพัฒนากับต่างประเทศ จะประกอบด้วยส่วนให้ความร่วมมือกับต่างประเทศ 1 ซึ่งดูแลโครงการความร่วมมือกับ CLMV ประเทศอื่นๆ ในอาเซียน และประเทศในหมู่เกาะแปซิฟิก และส่วนให้ความร่วมมือกับต่างประเทศ 2 ซึ่งดูแลโครงการความร่วมมือกับประเทศอื่นๆ ที่นอกจากงานของส่วนให้ความร่วมมือฯ 1

ภาพที่ 2: โครงสร้างการบริหารงานกรมความร่วมมือระหว่างประเทศ (TICA)



ที่มา: เว็บไซต์ TICA

การปรับเปลี่ยนสถานะของ TICA มาเป็นกรมในปี พ.ศ. 2558 (ค.ศ. 2015) มีข้อดีคือ ทำให้ TICA มีความเป็นนิติบุคคลซึ่งทำให้ง่ายต่อการทำนิติกรรมต่างๆด้วยตัวเอง อีกประการหนึ่งคือ ทำให้ตำแหน่งงานตามโครงสร้างใหม่มีความชัดเจนตามระบบราชการ มีเงินประจำตำแหน่ง และเพิ่มแรงจูงใจแก่บุคลากรที่จะก้าวสู่ตำแหน่งที่สูงขึ้นตามสายงาน³⁰ อย่างไรก็ตาม ผลของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวต้อบตพาทและการดำเนินงานด้านการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศยังไม่เห็นเป็นรูปธรรมนัก เนื่องจากยังอยู่ในช่วงเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลง นอกจากนี้ข้อสังเกตอย่างหนึ่งที่พบก็คือ ดูเหมือนว่าการปรับเปลี่ยนสถานะดังกล่าวเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการบริหารราชการของกระทรวงการต่างประเทศมากกว่าการเปลี่ยนแปลงในเชิงยุทธศาสตร์เพื่อให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น ต่างจากการเปลี่ยนแปลงในเชิงสถาบันที่เกิดขึ้นในต่างประเทศที่เป็นไป

³⁰ ในโครงสร้าง สพร. เดิมตำแหน่งที่ต่ำกว่ารองผู้อำนวยการไม่ได้เป็นตำแหน่งที่ชัดเจนในระบบราชการ เพียงแต่จัดเป็นโครงสร้างตามภารกิจ หัวหน้างานในแต่ละภารกิจไม่ได้มีตำแหน่งตามกฎหมายและไม่ได้รับเงินประจำตำแหน่ง นอกจากนี้ยังไม่สามารถเรียนในหลักสูตรผู้บริหารระดับสูงเพื่อก้าวขึ้นไปเป็นผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานได้

เพื่อสนองต่อความต้องการในการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงานด้านการให้ความช่วยเหลือเป็นหลัก (เช่น ในกรณีญี่ปุ่นซึ่งรวมภารกิจการให้กู้ของ JBIC เข้ากับ JICA หรือในกรณีของเยอรมนีที่ยุบรวม 3 องค์กรที่ทำการกิจการให้ ODA³¹ และตั้งเป็นองค์กรใหม่คือ German Corporation for International Cooperation - GIZ)³²

ภารกิจหลักของ TICA คือ ภารกิจการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา ซึ่งภารกิจนี้ถูกแบ่งย่อยออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนให้ความร่วมมือฯ 1 และส่วนให้ความร่วมมือฯ 2 ทั้งนี้ หากเปรียบเทียบแล้วงบประมาณส่วนใหญ่ที่ให้กับโครงการความร่วมมือ (Thailand International Cooperation Program: TICP) ต่างๆ ของ TICA ส่วนใหญ่จะกระจุกตัวที่ส่วนให้ความร่วมมือฯ 1 ดังจะเห็นได้จากตารางที่ 3 ซึ่งประเทศ CLMV และประเทศอื่นๆ ในอาเซียนได้รับโครงการความร่วมมือกว่าสองในสามของงบประมาณ TICP ทั้งหมดของ TICA

ตารางที่ 3: การกระจายงบประมาณโครงการความร่วมมือระหว่างประเทศตามภูมิภาค

Country/Region	Fiscal Year (FY)									
	FY2005	FY2006	FY2007	FY2008	FY2009	FY2010	FY2011	FY2012	FY2013	FY2014
1. CLMV	128.27	136.60	169.57	203.66	264.14	223.93	141.46	199.90	249.23	172.9
2. SOUTHEAST ASIA	13.60	9.39	30.00	35.71	17.12	24.91	15.57	11.33	7.04	11.2
3. EAST ASIA	9.32	11.14	12.40	10.42	11.12	8.10	9.53	12.61	9.01	10.4
4. SOUTH ASIA & MIDDLE EAST	26.79	36.69	61.18	57.61	77.10	53.86	40.96	51.47	67.49	44.3
5. THE PACIFIC	0.21	0.03	0.14	2.26	3.62	0.99	2.23	1.03	4.45	4.0
6. AFRICA	16.87	31.55	22.46	30.75	46.79	33.59	21.40	25.85	43.24	27.4
7. CIS	1.03	1.34	4.99	3.30	2.63	3.62	1.55	1.51	3.80	0.5
8. EASTERN EUROPE	-	-	-	0.54	0.05	0.44	-	0.35	1.35	0.3
9. LATIN AMERICA	3.95	5.08	5.01	11.00	6.71	9.10	8.54	11.40	14.17	12.4
10. OTHERS****	8.96	88.42	19.56	19.51	39.35	15.99	31.73	9.91	31.58	20.8
GRAND TOTAL	209.0	320.2	325.3	374.8	468.6	374.5	273.0	325.4	431.4	304.2

ที่มา: สถิติ TICP ของ TICA (ไม่รวม Third Country Training Program)

กรณี NEDA

NEDA ได้ถูกก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2548 (ค.ศ. 2005) โดยเปลี่ยนสถานะจากกองทุนความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน (NECF) ซึ่งเป็นหน่วยราชการในสังกัดของสำนักงานเศรษฐกิจการคลังมาเป็นองค์การมหาชนในกำกับของกระทรวงการคลัง การเป็นองค์การมหาชนดังกล่าว ทำให้ NEDA มีความยืดหยุ่นและคล่องตัวมากกว่า NECF หลายจุด ประการแรก เนื่องจาก NECF เป็นหน่วยหนึ่งของกระทรวงการคลังที่ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจหรือออกแบบโครงการได้เอง ดังนั้น การสร้างโครงการจึงเป็นลักษณะการรับนโยบายอย่างเดียว (Top-down) แต่ NEDA มีขอบเขตความสามารถในการสร้างหรือออกแบบโครงการที่กว้างกว่ามาก โดยสามารถเจรจาสร้างโครงการได้เอง ดังนั้น โครงการจำนวนมากจึงถูกสร้างขึ้นจากระดับปฏิบัติ (Bottom-up design) และมีความสอดคล้องกับ

³¹ ดูรายละเอียดเกี่ยวกับที่มาที่ไปของการรวมระหว่าง JICA กับ JBIC ในกรณีของญี่ปุ่นใน OECD (2010b) และการควบรวม 3 องค์กรเพื่อตั้งเป็น GIZ ในกรณีของเยอรมนีใน OECD (2010a)

³² ได้แก่ German Technical Cooperation (GTZ), German Development Service (DED) และ Capacity Building International (Inwent)

ความต้องการของประเทศผู้กู้มากกว่า ประการที่สอง มีรูปแบบการบริหารจัดการโครงการให้ความช่วยเหลือที่เป็น
 สากลมากกว่า โดยกระบวนการและขั้นตอนในการบริหารจัดการโครงการเงินกู้ของ NEDA ได้ถูกปรับให้สอดคล้องกับ
 ระบบสากล ทำให้สามารถควบคุมเรื่องประสิทธิภาพและประสิทธิผลของโครงการได้มากขึ้น³³

ในแง่ของการบริหารโครงการความช่วยเหลือ NEDA มีแหล่งงบประมาณที่สำคัญ 2 แหล่งหลักคือ (1) เงินต้น
 และดอกเบี้ยของเงินกู้จากโครงการที่ปล่อยกู้ไปให้รัฐบาลผู้กู้ได้เริ่มจ่ายคืน ซึ่งเงินในส่วนนี้ NEDA ไม่ต้องส่งคืนสำนัก
 งบประมาณ และ (2) เงินกู้จากสถาบันการเงิน สถานะของ NEDA ในฐานะที่เป็นองค์การมหาชนทำให้สามารถระดม
 เงินกู้ได้ และมีความยืดหยุ่นมากขึ้นในการบริหารจัดการงบประมาณ หากผูกติดอยู่กับระบบราชการจะดำเนินงานใน
 ลักษณะได้อย่างยากลำบาก

NEDA มีคณะกรรมการ (Board) ที่มีอำนาจหน้าที่กำกับ ควบคุมดูแลให้การดำเนินงานเป็นไปตาม
 วัตถุประสงค์โดยทั่วไปของหน่วยงานที่ระบุไว้ใน พรก. จัดตั้ง NEDA โดยโครงสร้างแล้ว คณะกรรมการ NEDA จะ
 ประกอบด้วย 3 ส่วนคือ (1) ประธานกรรมการ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการสรรหาจากผู้ซึ่งมี
 ความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์สูงเป็นที่ประจักษ์ทางด้านการบริหาร การเงิน และการคลัง การธนาคาร
 หรือการพัฒนาเศรษฐกิจ (2) กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน 5 คน ได้แก่ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการ
 ต่างประเทศ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
 และอธิบดีกรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ และ (3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน 4 คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจาก
 ผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการสรรหา โดยต้องมีคุณสมบัติเหมาะสมตามภารกิจของ NEDA อาจกล่าวได้ว่า โครงสร้างในส่วน
 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเป็นการเปิดโอกาสให้มีการเชื่อมโยงให้ภาคเอกชน และ/หรือภาควิชาการเข้ามามีส่วนร่วมในการ
 กำหนดนโยบายและกำกับดูแลการดำเนินงานของ NEDA³⁴

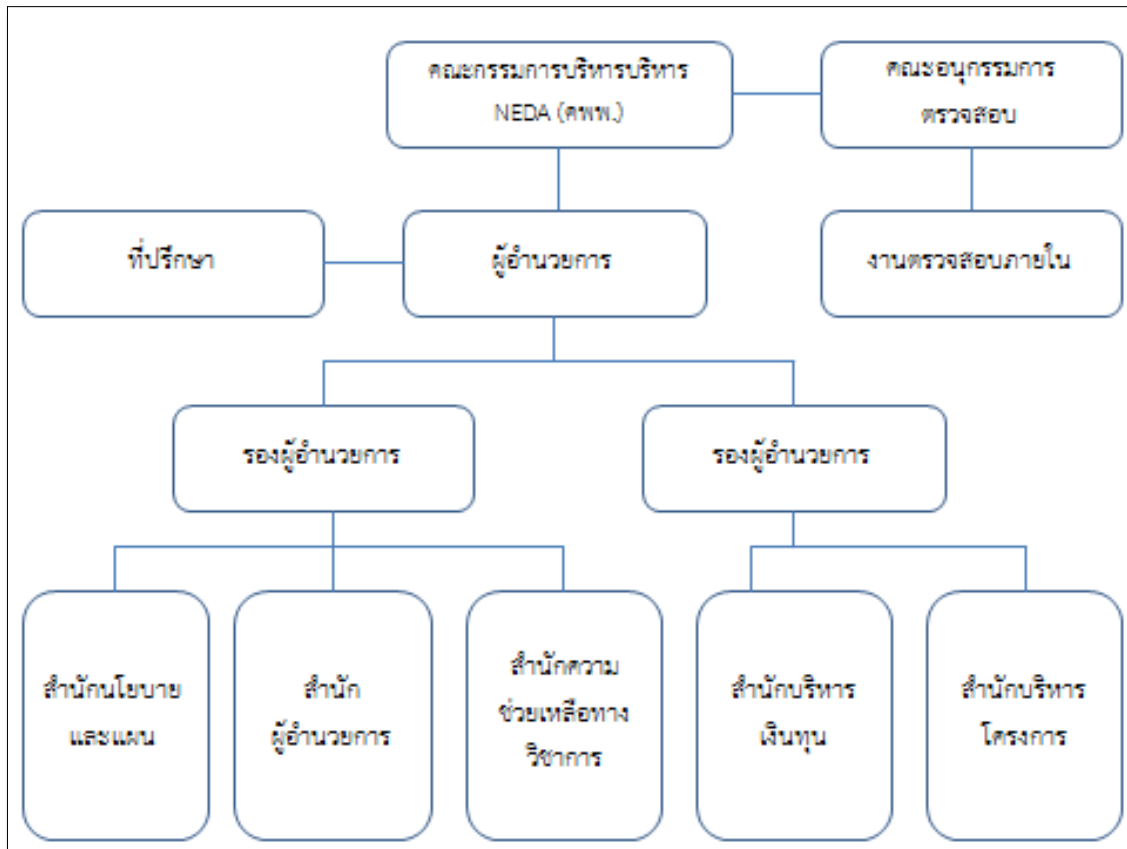
ในระดับการดำเนินงาน NEDA มีผู้อำนวยการสำนักงานฯ และรองผู้อำนวยการ 2 คน เป็นผู้บริหารระดับสูง
 ขององค์กร และมีการจัดส่วนบริหารงานภายในออกเป็น 5 ส่วนได้แก่ คือ (1) สำนักบริหารโครงการ (2) สำนักความ
 ช่วยเหลือทางวิชาการ (3) สำนักบริหารเงินทุน (4) สำนักนโยบายและแผน (5) สำนักอำนวยการ ซึ่งแต่ละส่วนจะมี
 ผู้อำนวยการส่วนเป็นผู้ควบคุมการดำเนินงาน (ดู ภาพที่ 3)

³³ ในระยะแรกของการก่อตั้ง NEDA ได้รับการสนับสนุนด้านความรู้และเทคนิคในการบริหารจัดการเงินกู้จาก JICA ผ่านการให้ความ
 ช่วยเหลือด้านผู้เชี่ยวชาญ

³⁴ ดู พรก. จัดตั้งสำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน พ.ศ. 2548

(www.opdc.go.th/content.php?menu_id=14&content_id=961, เข้าถึง 22 ธ.ค. 2558)

ภาพที่ 3: โครงสร้างการบริหารงานสำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน (NEDA)



ที่มา: เว็บไซต์ NEDA

5. กระบวนการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา

5.1 การออกแบบและการคัดเลือกโครงการ

กรณี TICA

โครงการความช่วยเหลือของ TICA จะเป็นโครงการที่มาจากความต้องการของประเทศผู้รับความช่วยเหลือเป็นหลัก ตามแนวคิดให้ตามคำขอหรือตามความต้องการ (Request-based หรือ Demand-driven approach) ความต้องการดังกล่าวมักจะถูกเสนอผ่านช่องทางทางการทูต โดยกลไกที่สำคัญในการเสนอความต้องการมีอยู่ 3 ส่วน คือ (1) ในเวทีการประชุมผู้นำในกรอบภูมิภาค (ASEAN) และอนุภูมิภาค (GMS, ACMECS) ซึ่งมักจะเป็นการพูดคุยในภาพรวมระดับนโยบายในการให้ความช่วยเหลือเป็นหลัก (2) การประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือทวิภาคี (Joint Commission on Bilateral Cooperation: JCC) ซึ่งเป็นการประชุมในระดับรัฐมนตรี เน้นหาหรือความสัมพันธ์ด้านต่างๆ โดยรวม เรื่องความร่วมมือเมื่อการพัฒนามักเป็นเรื่องหนึ่งที่มีมักจะถูกหยิบยกมาหารือด้วย และ

(3) การประชุมความร่วมมือทางวิชาการ (Consultation on Technical Cooperation: CTC) ซึ่งเป็นเวทีการประชุมในระดับทวิภาคีระหว่างไทยกับประเทศผู้รับแต่ละประเทศ โดยความถี่ของการประชุม CTC จะขึ้นอยู่กับปริมาณของโครงการความช่วยเหลือกับแต่ละประเทศเช่น สปป.ลาวเป็นประเทศที่รับโครงการความช่วยเหลือมากที่สุดก็จะมีการประชุมปีละ 1 ครั้ง ส่วนเมียนมา กัมพูชา เวียดนามจะประชุม 18 เดือนต่อครั้งเป็นต้น การประชุมนี้เป็นการหารือกันในระดับหน่วยงานหลักในการให้ความช่วยเหลือระหว่างสองประเทศ นอกจากกลไกตามปกตินี้ ยังมีโครงการที่มีลักษณะเฉพาะที่สร้างขึ้นตามนโยบายเฉพาะของรัฐบาล ซึ่งจะให้มาเป็นแนวคิดกว้างๆ (เช่น เรื่องท่าเรือและนิคมอุตสาหกรรมทวาย ชายแดนไทย-กัมพูชา) และ TICA จะเป็นผู้ต้องสำรวจความต้องการและออกแบบโครงการตามที่รัฐบาลให้โจทย์มา

กลไกที่อาจเรียกได้ว่าสำคัญที่สุดที่ถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาโครงการคือ CTC ในการประชุมนี้หน่วยงานประสานความช่วยเหลือของประเทศผู้รับจะเสนอโครงการ และจะมีการหารือในรายละเอียดของแต่ละโครงการ ซึ่งการเสนอทั้งหมดเป็นความต้องการของผู้รับ เมื่อ TICA ได้รับโครงการมาก็จะหาบุคคลหรือหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญสอดคล้องกับโครงการเพื่อให้เป็นผู้ดำเนินโครงการ (Project implementation agency) โดยกระบวนการสรรหาผู้เชี่ยวชาญนั้นจะใช้การทาบทามเป็นหลัก

หลักเกณฑ์สำคัญที่มักจะใช้ในการพิจารณาอนุมัติโครงการความช่วยเหลือคือ (1) หลักความเชี่ยวชาญ โดยหลังจากที่ TICA ได้รับข้อเรียกร้องมา จะทำการสำรวจความเชี่ยวชาญในประเทศไทยว่ามีหน่วยงานใดมีความเชี่ยวชาญในการดำเนินโครงการตามที่มีการเสนอขอมาหรือไม่ และ (2) การพิจารณารายละเอียดโครงการ เช่น ความสมเหตุสมผลในแง่ของหลักการ งบประมาณ ระยะเวลาดำเนินการ ฯลฯ โดยโครงการส่วนมากที่เสนอขอเข้ามา หากพบว่ามีความเชี่ยวชาญอยู่ ถึงแม้เนื้อหาโครงการจะยังไม่ดีนัก ก็ยังจะไม่ถูกตีตกไป แต่จะมีการเจรจากับหน่วยงานผู้ขอเพื่อให้มีการปรับปรุงในรายละเอียดของโครงการต่อไป

ถึงแม้ว่าที่มาของทุกโครงการความช่วยเหลือจะมาจากความต้องการของผู้รับซึ่งสอดคล้องกับหลักการความเป็นเจ้าของ แต่การให้ผู้รับเป็นผู้เสนอโครงการเพียงอย่างเดียวก็อาจมีผลต่อประสิทธิภาพของโครงการ โดยเฉพาะในแง่ของผลต่อการพัฒนาของประเทศผู้รับ เนื่องจากบางครั้งโครงการที่ขอมาโดยหน่วยงานประเทศผู้รับค่อนข้างกระจัดกระจาย หรือเป็นโครงการเล็กๆ ที่ไม่มีการจัดระบบหมวดหมู่ หรือไม่เชื่อมโยงกัน โครงการในลักษณะนี้มีจุดอ่อนตรงที่ทำให้เกิดผลด้านการพัฒนาเฉพาะจุดและอยู่ในขอบเขตที่จำกัด ดังนั้นเพื่อให้เกิดผลทางการพัฒนาที่กว้างขึ้น TICA อาจแสดงบทบาทเชิงรุกมากขึ้นในการเข้าไปจัดการต้นทาง เช่นการแสดงบทบาทเป็นพี่เลี้ยงให้กับประเทศผู้รับในการวางกรอบโครงการที่จะขอความช่วยเหลือ โดยอาจตั้งเอาประสบการณ์ในช่วงที่เป็นกรมวิเทศสหการที่ต้องบริหารจัดการการรับความช่วยเหลือมาเป็นฐานในดำเนินการ

นอกจากนี้ การให้ความช่วยเหลือของ TICA ยังอยู่บนฐานการให้แบบโครงการ (Project approach) (ซึ่งสาเหตุหนึ่งอาจเนื่องมาจากการเน้นให้ความช่วยเหลือตามคำขอของผู้รับดังที่กล่าวข้างต้น) และลักษณะอย่างหนึ่งของโครงการความช่วยเหลือคือ เป็นโครงการโดดๆ (Stand-alone project) และมีการดำเนินงานที่เชื่อมโยงและต่อเนื่องค่อนข้างน้อย ซึ่งตรงนี้สัมพันธ์กับการออกแบบโครงการที่ไม่ได้วางกรอบกิจกรรมต่อเนื่องเมื่อโครงการหนึ่งสิ้นสุดลง

แล้ว หรือไม่ได้วางให้เชื่อมโยงกับโครงการอื่นๆ เช่น ในโครงการฝึกอบรมโครงการหนึ่ง เมื่อมีการอบรมให้กับเจ้าหน้าที่ฝ่ายผู้รับเสร็จสิ้นแล้วก็จะถือเป็นการสิ้นสุดโครงการ แต่จะไม่มีกิจกรรมที่ต่อเนื่องในลักษณะที่ทำให้เกิดการกระจายของความรู้จากในวงกว้างออกไป (เช่น กิจกรรมที่ให้ผู้รับการอบรมไปอบรมกลุ่มอื่นๆ) การออกแบบโครงการในลักษณะนี้มีข้อจำกัดที่สำคัญคืออาจไม่สามารถทำให้เกิดผลของการพัฒนาในวงกว้างได้ นอกจากนี้ บางโครงการยังเป็นลักษณะของการให้แบบยกชุด (Turn-key project) ที่ผู้รับมีส่วนร่วมในการออกแบบและแชร์ต้นทุนโครงการค่อนข้างน้อย ทำให้เกิดปัญหาในเรื่องของความเป็นเจ้าของและความยั่งยืนของโครงการได้

หากพิจารณาความแตกต่างระหว่างการออกแบบโครงการของ TICA กับของหน่วยงานให้ความช่วยเหลือของประเทศที่พัฒนาแล้ว (เช่น ญี่ปุ่นและ OECD/DAC อื่นๆ) จะพบว่ามีแตกต่างกันอย่างชัดเจน โดยในประเทศ OECD-DAC นั้น โครงการความช่วยเหลือจะถูกสร้างขึ้นจากยุทธศาสตร์ ODA ระดับชาติ (ญี่ปุ่นเรียกว่า ODA Charter) ลงไปเรื่อยจนถึงระดับกิจกรรม แต่กรณีของ TICA นั้น การออกแบบจะเริ่มจากระดับโครงการ (Project) และมีรายการกิจกรรมที่ระบุอยู่ในโครงการ (ภาพที่ 4)

ภาพที่ 4: แนวคิดการออกแบบความช่วยเหลือของประเทศ OECD/DAC และ TICA

a. การออกแบบความช่วยเหลือของ OECD-DAC

National ODA Strategy > Medium Term Policy > Country Programme > Sector Programme > Project > Activities

b. การออกแบบความช่วยเหลือของ OECD-DAC

Project >> Activities

ที่มา : สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ TICA (TICA-P1, 30 ก.ย. 2558)

อาจกล่าวได้ว่าการให้ความช่วยเหลือของ TICA ที่ผ่านมายังเป็นการให้เชิงรับมากเกินไป (โดยเน้นให้ตามคำขอ) และยังไม่ได้มีการออกแบบโครงการในลักษณะเชิงรุกที่อยู่บนฐานของการศึกษาความจำเป็นด้านการพัฒนาที่แท้จริงของประเทศผู้รับ ยิ่งไปกว่านั้น ในขั้นของการออกแบบโครงการ TICA จะให้หน่วยงานดำเนินโครงการ (Implement agency) เป็นผู้ออกแบบ ซึ่งในบางกรณี TICA ไม่ได้เข้าไปกำกับดูแลการออกแบบโครงการ หรือขาดการสื่อสารเชิงลึกกับหน่วยงานดังกล่าว ทำให้เกิดการออกแบบที่ไม่ตรงกับความต้องการที่แท้จริงของผู้รับ

นอกจากนี้ กระบวนการในการคัดเลือกผู้รับประโยชน์ (Beneficiaries) ของประเทศผู้รับก็ทำให้เกิดปัญหาต่อประสิทธิภาพของโครงการได้เช่นกัน ในบางกรณีผู้ที่ถูกคัดเลือกให้เข้าร่วมโครงการ (เช่น โครงการฝึกอบรม หรือรับทุนการศึกษา) ไม่ใช่เป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมหรือเป็นผู้ที่อยู่ในสายงานที่ไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ของ

โครงการ ซึ่งกระบวนการคัดเลือกผู้รับประโยชน์ดังกล่าวเป็นกระบวนการภายในของผู้รับ เป็นการยาก (หากไม่ใช่เป็นไปได้) ที่ TICA จะเข้าไปจัดการกระบวนการดังกล่าว สิ่งที่ TICA อาจจะได้คือการวางเงื่อนไขคุณสมบัติของผู้รับประโยชน์ให้ละเอียดและครอบคลุมมากขึ้น

กรณี NEDA:

ในกระบวนการออกแบบและคัดเลือกโครงการ NEDA มี Rolling Plan ซึ่งเรียกว่า “แผนความร่วมมือ 3 ปี” กับประเทศ CLMV แต่ละประเทศ ซึ่งระบุโครงการที่จะดำเนินการในรอบ 3 ปี โครงการที่บรรจุอยู่ใน Rolling Plan มักจะเป็นโครงการที่เสนอมาจากประเทศเพื่อนบ้านตามหลักการความเป็นเจ้าของ ซึ่งในมุมมองของ NEDA ก็คือการให้ผู้รับเป็นผู้เสนอความต้องการของตนเอง ในแต่ละปีประเทศเพื่อนบ้านจะเสนอรายชื่อโครงการที่ต้องการขอรับการสนับสนุนด้านเงินทุนมาแล้ว NEDA จะมาวิเคราะห์เบื้องต้นว่าโครงการที่เสนอนั้นเป็นไปตามหลักการผลประโยชน์ร่วมกันหรือไม่ แล้วจึงค่อยเลือกโครงการที่มีเหมาะสมบรรจุไว้ใน Rolling Plan ซึ่งหากมองในแง่นี้ อาจกล่าวได้ว่าโครงการของ NEDA เป็นโครงการที่วางอยู่บนเงื่อนไขที่ชัดเจนกว่าของ TICA เนื่องจากการคัดเลือกโครงการจะขึ้นอยู่กับ การวิเคราะห์ว่าโครงการที่ให้ไปสอดคล้องและสนองต่อผลประโยชน์ของประเทศไทย (ซึ่งมักเน้นผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก) หรือไม่อย่างไร ดังนั้น โครงการของ NEDA จึงมักจะเป็นโครงการที่เห็นผลประโยชน์ที่ชัดเจนในระยะสั้นกว่าโครงการของ TICA³⁵

โครงการของ NEDA อาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท ประเภทแรกคือโครงการตามนโยบายรัฐบาล ซึ่งอาจเกิดจากการเจรจาในเวทีการประชุมระดับผู้นำระดับสูงภายใต้กรอบความร่วมมือต่างๆ (เช่น กรอบ GMS, ACMECS, ฯลฯ) โดยทางรัฐบาลของประเทศเพื่อนบ้านเป็นผู้เสนอขอเรียกร้องต่อรัฐบาลไทยโดยตรง ซึ่งรัฐบาลก็จะนำเข้าสู่การประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติและมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการ อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาการดำเนินงานที่ผ่านมาพบว่า ถึงแม้เป็นโครงการตามนโยบายรัฐบาล ก็ไม่ได้เป็นเครื่องค้ำประกันเสมอไปว่า NEDA จะได้รับการจัดสรรงบประมาณเงินกู้โครงการเต็มส่วน ในบางโครงการที่รัฐบาลได้ตกลงกับรัฐบาลประเทศเพื่อนบ้านไว้แล้ว และคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติโครงการและกรอบวงเงินกู้แล้ว แต่พอถึงขั้นของการจัดสรรงบประมาณกลับไม่ได้รับ

³⁵ อาจกล่าวได้ว่าความแตกต่างที่ชัดเจนอย่างหนึ่งของการให้กู้ กับ การให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคคือการให้กู้มักจะตอบสนองผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของผู้ให้ในระยะสั้นได้ชัดเจนกว่า ในช่วงระหว่างทศวรรษ 1960-1980 ประเทศผู้ให้จำนวนมากมักจะให้ความช่วยเหลือผ่านโครงการเงินกู้ที่วางเงื่อนไขตอบสนองผลประโยชน์ของผู้ให้ (โดยเฉพาะผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในระยะสั้น) ที่ค่อนข้างชัดเจน (Tarp, 2003) อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา ประเทศผู้ให้ในกลุ่ม OECD-DAC ได้พยายามยกเลิกการให้ที่อิงกับผลประโยชน์ระยะสั้นในเชิงพาณิชย์ ถึงกระนั้นก็ตาม ดูเหมือนว่าการวางเงื่อนไขโครงการเงินกู้เพื่อสนองตอบผลประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจเป็นลักษณะเด่นอย่างหนึ่งของความช่วยเหลือของประเทศผู้ให้ใหม่ (Emerging donors) ในปัจจุบัน (Manning, 2006)

การจัดสรรอย่างเพียงพอ³⁶ ซึ่งต้องเป็นภาระของ NEDA ที่จะต้องหางบประมาณมาปล่อยกู้เอง โครงการอีกประเภทหนึ่ง เป็นโครงการที่ NEDA ริเริ่มขึ้น โดยการเจรจาโดยตรงกับหน่วยงานรัฐบาลของประเทศเพื่อนบ้านหรือหน่วยงานรัฐบาลของประเทศเพื่อนบ้านเป็นผู้ทำคำขอเข้ามายัง NEDA โดยตรงและ NEDA พิจารณาแล้วเห็นว่ามีความเหมาะสมที่จะดำเนินการ ก็จะบรรจุไว้ใน Rolling Plan โครงการในลักษณะนี้ NEDA จะไม่ตั้งเรื่องของงบประมาณจากรัฐบาล แต่จะบริหารจัดการงบประมาณเอง ซึ่งดำเนินการใน 2 วิธี คือ การใช้งบประมาณของ NEDA เอง หรือใช้การกู้จากสถาบันการเงิน (ส่วนใหญ่เป็นสถาบันการเงินภาครัฐเพื่อไปปล่อยกู้ ในกรณีนี้จะมีส่วนต่างอัตราดอกเบี้ยที่ NEDA ต้องแบกรับ ซึ่ง NEDA มักจะทำคำขออนุมัติจากรัฐบาลเพื่อขอชดเชยส่วนต่างอัตราดอกเบี้ยดังกล่าว

ระยะเวลาที่ใช้ในการพิจารณาข้อเสนอและอนุมัติโครงการมีความแตกต่างกันไปตามแต่ละโครงการขึ้นอยู่กับความพร้อมและความน่าเชื่อถือของข้อมูลเป็นสำคัญ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของ NEDA ประเมินแล้วว่าข้อมูลการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับโครงการเพียงพอและน่าเชื่อถือ (เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบทางเศรษฐกิจสังคม ข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อม ผลการศึกษาความเป็นไปได้ การออกแบบก่อสร้าง ฯลฯ) การพิจารณาจะใช้เวลาไม่นาน แต่หากไม่มีข้อมูลที่เพียงพอหรือน่าเชื่อถือ อาจจะต้องใช้เวลานานถึง 1-2 ปี เนื่องจากจะต้องมีการศึกษาเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครอบคลุมเพื่อประกอบการตัดสินใจเสียก่อน โดย NEDA จะเป็นผู้สนับสนุนเงินทุนเพื่อการศึกษาดังกล่าวในรูปของการให้เปล่า (Grant) ซึ่งความจริงแล้วโครงการส่วนใหญ่ของ NEDA จะเป็นโครงการในลักษณะอย่างหลัง การศึกษาความเป็นไปได้ (Feasibility study) จะใช้การว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาไทยเป็นผู้ดำเนินการ โดยเจ้าหน้าที่ NEDA (โดยสำนักความช่วยเหลือทางวิชาการ) จะทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบเนื้อหาของการศึกษาและประเมินว่ามีความถูกต้องและน่าเชื่อถือหรือไม่เพียงใด

5.2 กลไกและช่องทางการส่งมอบโครงการ

กรณี TICA

โครงการของ TICA มีช่องทางและกลไกในการส่งมอบการให้ความช่วยเหลือที่ค่อนข้างหลากหลาย ช่องทางการให้อาจแบ่งเป็น 2 ช่องทางหลักได้แก่ ช่องทางทวิภาคี ส่วนกลไกการส่งมอบความช่วยเหลือจะเน้นการให้ในลักษณะของโครงการความช่วยเหลือ (Project-based) การให้ทุนการศึกษา (Scholarship) และการฝึกอบรมและศึกษาดูงานต่างๆ โครงการที่ให้ผ่านช่องทางทวิภาคีนี้จะมีที่มาจากกลไกคณะกรรมการร่วมความร่วมมือทางวิชาการและกลไกการประชุมในระดับภูมิภาค/อนุภูมิภาคเป็นหลัก (ตามที่ได้อภิปรายข้างต้น) อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันดูเหมือนช่องทางการให้ในลักษณะไตรภาคี (Trilateral cooperation) จะมีความสำคัญมากขึ้น โดยการใช้แบบไตรภาคีนี้จะอยู่ในลักษณะของ North-South-South Cooperation (NSSC) คือเป็นความร่วมมือระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้วกับ

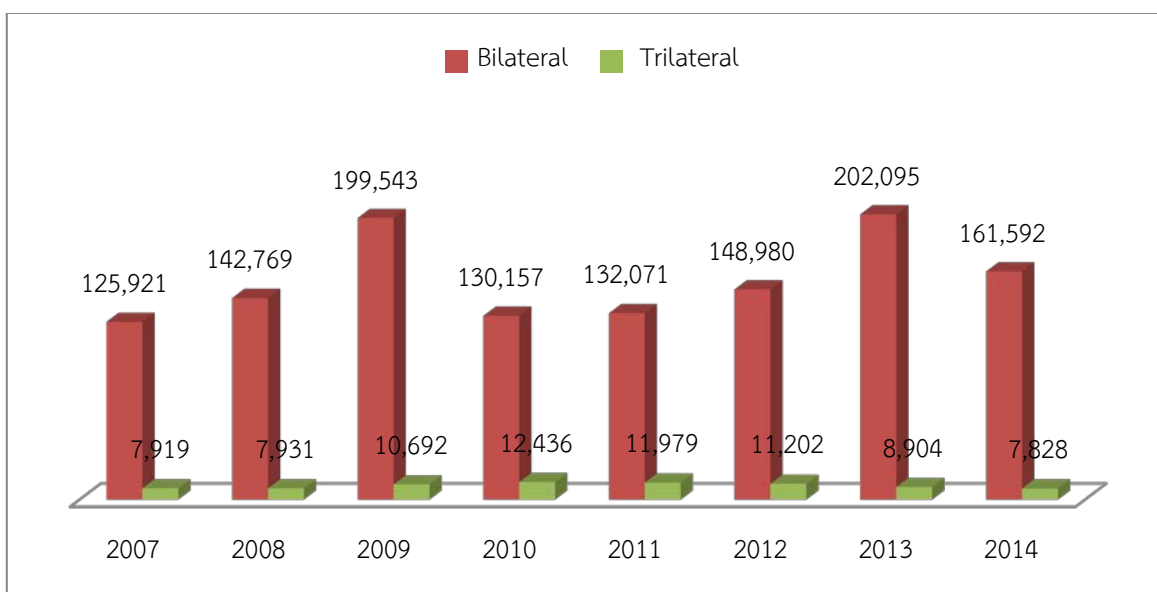
³⁶ ยกตัวอย่างเช่น บางโครงการได้รับการจัดสรรเพียง 20% ของกรอบงบประมาณโครงการที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ (สัมภาษณ์ NEDA-P1, 23 พ.ย. 2558)

ประเทศที่กำลังพัฒนาซึ่งเป็นผู้ให้ใหม่ให้ความช่วยเหลือกับประเทศที่ด้อยพัฒนาว่าอีกประเทศหนึ่ง เช่น ไทยร่วมมือกับญี่ปุ่นให้ความช่วยเหลือกับสปป.ลาว เป็นต้น การให้ในลักษณะดังกล่าวจะอยู่บนฐานของหลักการความเป็นหุ้นส่วน และการแบ่งความรับผิดชอบที่เท่าเทียมกันของประเทศผู้ให้

การเพิ่มความช่วยเหลือผ่านช่องทางไตรภาคีอาจส่งผลอย่างมีนัยสำคัญต่อประสิทธิผลของโครงการความช่วยเหลือของ TICA ทั้งนี้เนื่องจาก ประการแรก ประเทศไทยมีฐานทางความรู้และองค์กรที่เป็นจุดแข็งในการดำเนินโครงการความร่วมมือ ซึ่งฐานความรู้และองค์กรเหล่านั้น จำนวนมากได้ถูกสร้างขึ้นโดยความช่วยเหลือของประเทศผู้ให้ เมื่อครั้งที่ประเทศไทยยังเป็นผู้รับความช่วยเหลืออยู่ การพัฒนาโครงการโดยใช้ฐานความรู้และองค์กรที่มีอยู่ในการร่วมมือกับประเทศที่พัฒนาแล้วเพื่อให้ความช่วยเหลือกับประเทศด้อยพัฒนาจึงน่าจะทำได้ไม่ยากนัก ประการที่สอง ประเทศไทยมีประสบการณ์การพัฒนาประเทศที่คล้ายคลึงกับประเทศด้อยพัฒนาในภูมิภาค และมีสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคมและสถาบันที่ใกล้เคียงกับประเทศเหล่านั้นมากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้ว ดังนั้น น่าจะสามารถใช้ถ่ายทอดประสบการณ์การพัฒนาได้ตรงต่อความต้องการของประเทศผู้รับมากกว่า และประการที่สาม การใช้ทรัพยากรของประเทศที่พัฒนาแล้ว (โดยเฉพาะทรัพยากรทางการเงิน) ที่มีมากกว่าจะทำให้สามารถขยายขอบเขตการดำเนินงานของโครงการให้มีลักษณะครอบคลุมและส่งผลต่อการพัฒนาในวงที่กว้างมากกว่าการดำเนินโครงการขนาดเล็กและโดดๆ (Standalone small projects) อย่างไรก็ตาม การดำเนินโครงการในลักษณะไตรภาคีอาจมีจุดอ่อนในเรื่องความสามารถในการแยกความรับผิดชอบในผลการดำเนินงาน และการขาดอำนาจเบ็ดเสร็จในการควบคุมทิศทางการดำเนินงานของโครงการ (Fordelone, 2009) ซึ่งจำเป็นจะต้องมีการออกแบบโครงการและการสร้างเครื่องมือในการประสานงานที่มีประสิทธิภาพเพื่อปิดจุดอ่อนดังกล่าว

ที่ผ่านมาโครงการในลักษณะไตรภาคีของ TICA ยังคงค่อนข้างน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับโครงการทวิภาคี โดยที่งบประมาณที่ให้ในโครงการไตรภาคีมีสัดส่วนเพียงประมาณ 4-6% ของงบประมาณที่ให้กับโครงการทวิภาคี (ภาพที่ 5) เหตุผลหลักอาจเป็นเพราะโครงการไตรภาคีต้องใช้กระบวนการหลายฝ่ายในการพัฒนาโครงการทำให้การพัฒนาโครงการเป็นไปได้ยากและช้ากว่า นอกจากนี้โครงการไตรภาคียังเป็นกลไกเชิงสถาบันใหม่ที่ประเทศผู้พื้่นนำมาใช้ยังไม่มากนัก ถึงแม้ว่าจะมีข้อดีหลายประการ แต่ประเด็นที่ว่าจะเพิ่มประสิทธิผลของโครงการความช่วยเหลือได้ดีกว่าโครงการทวิภาคีหรือไม่อย่างนั้น ยังไม่มีผลการศึกษาที่สรุปได้อย่างชัดเจนในขณะนี้ (Ashoff, 2010) ซึ่ง TICA อาจเรียนรู้จากความร่วมมือไตรภาคีที่มีอยู่ในการพิจารณาจุดแข็งจุดอ่อนและสร้างองค์ความรู้เพื่อกำหนดทิศทางการดำเนินโครงการในอนาคต

ภาพที่ 5: ช่องทางการให้ทวิภาคีและไตรภาคี (หน่วย: ล้านบาท)



ที่มา: TICA

กรณี NEDA

โครงการเงินกู้ของ NEDA ปัจจุบันเป็นการให้ผ่านช่องทางทวิภาคีเพียงอย่างเดียว ยังไม่พบโครงการเงินกู้ในลักษณะร่วมลงทุนโครงการกับผู้ให้อื่นๆ (Pool funding) แบบไตรภาคีหรือพหุภาคี ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจดังกล่าวไว้ ในอดีต (ก่อนเปลี่ยนสถานะเป็น NEDA) เคยมีการปล่อยกู้ให้กับโครงการถนน R3A โดย NECF ซึ่งโครงการดังกล่าวเป็นโครงการในลักษณะการแบ่งส่วนในการสนับสนุนการเงินแก่โครงการ (Parallel financing) ระหว่างรัฐบาลไทย (โดย NECF) ADB และรัฐบาลจีน ซึ่งก็ไม่ได้เป็นลักษณะของการ Pool funding แต่อย่างใด

งบประมาณเงินกู้สำหรับโครงการของ NEDA จะต้องได้รับอนุมัติจากรัฐบาลเป็นรายปี ซึ่งโดยทั่วไป เมื่อบรรลุข้อตกลงกับประเทศผู้ขอกู้เรื่องการกำหนดวงเงินกู้ตลอดโครงการแล้ว NEDA จะเสนอโครงการให้รัฐบาลพิจารณาเพื่ออนุมัติในหลักการวงเงินกู้ตลอดระยะเวลาโครงการ (ซึ่งส่วนใหญ่มีระยะเวลาดำเนินงานมากกว่า 1 ปี) ในแต่ละปีจะมีการระบุกิจกรรมและงบประมาณไว้ ซึ่ง NEDA จะต้องเสนอเรื่องให้รัฐบาลอนุมัติตามความจำเป็นในการใช้งานในแต่ละปี³⁷ ข้อติดขัดอย่างหนึ่งที่เกิดขึ้นจากกรณีต้องขออนุมัติงบประมาณเป็นรายปีคือ การประกันความต่อเนื่องของการส่งมอบงบประมาณ(เงินกู้)โครงการในแต่ละปี เช่น โครงการที่อยู่ระหว่างการดำเนินเนินการ แต่ยังไม่ได้รับการอนุมัติงบประมาณการดำเนินงานในปีนั้นจากคณะรัฐมนตรี สำนักงบประมาณก็จะไม่จัดสรรงบประมาณมาให้ ในกรณีนี้ NEDA จะต้องหางบประมาณจากแหล่งอื่นมาสำรองจ่ายไปก่อน ซึ่งอาจจะเป็นเงินทุนของ NEDA เองหรือการกู้จากสถาบันการเงิน อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมาข้อติดขัดนี้ไม่ได้เป็นปัญหาใหญ่นักเนื่องจากโครงการของ NEDA ส่วนใหญ่ยัง

³⁷ เช่น โครงการเงินกู้ 1 พันล้านบาท ระยะเวลา 3 ปี จะต้องเสนอขออนุมัติในหลักการและกรอบวงเงิน 1 พันล้านบาท หลังจากนั้น งบประมาณการดำเนินงานของกิจกรรมในแต่ละปีจะต้องได้รับการอนุมัติเป็นรายปีไปจนสิ้นสุดโครงการ

เป็นโครงการขนาดเล็กและอยู่ในขอบเขตที่จัดการได้ นอกจากนี้สถานะของ NEDA เองที่เป็นองค์การมหาชน มีสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคลก็ทำให้มีความยืดหยุ่นในการบริหารงบประมาณ แม้แต่การปล่อยกู้ที่ต้องแบกรับภาระขาดทุนส่วนต่างอัตราดอกเบี้ย NEDA ก็สามารถให้ความยืดหยุ่นตรงนี้ในการบริหารจัดการงบประมาณได้ ทำให้ไม่เคยเกิดปัญหาทางงบประมาณจนไม่สามารถส่งมอบโครงการแต่อย่างใด

โครงการเงินกู้ของ NEDA เป็นโครงการที่มีเงื่อนไขผูกมัด (Tied loan) โดยมีข้อกำหนดว่าประเทศผู้กู้จะต้องใช้ผู้รับเหมาและที่ปรึกษาไทย และวัตถุดิบ/วัสดุ/อุปกรณ์/ครุภัณฑ์ที่ใช้ในโครงการมูลค่าครึ่งหนึ่งจะต้องมาจากประเทศไทย ส่วนเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างกำหนดให้เป็นไปตามกระบวนการภายในของประเทศผู้รับเอง อย่างไรก็ตาม NEDA จะทำหน้าที่เป็นผู้รวบรวมและจัดทำรายชื่อบริษัทรับเหมาก่อสร้างและบริษัทที่ปรึกษา (List of eligible contractors and consultants)³⁸ ให้กับประเทศผู้รับใช้ในการคัดเลือกเพื่อดำเนินโครงการตามกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของประเทศผู้รับนั้นๆ หลังจากการคัดเลือกบริษัทรับเหมาและที่ปรึกษาแล้ว ประเทศผู้รับจะต้องทำรายงานการกระบวนการประกวดราคาและการจัดซื้อจัดจ้างส่งให้ NEDA พิจารณาว่ากระบวนการดังกล่าวได้เป็นไปตามหลักการสากลในเรื่องการประกวดราคาและการจัดซื้อจัดจ้างหรือไม่ (เช่น เป็นกระบวนการที่โปร่งใส มีการแข่งขันกันอย่างแท้จริง ผู้รับเหมาได้รับข้อมูลเท่าเทียมกัน เป็นต้น) นอกจากนี้ ประเทศผู้รับยังจะต้องเสนอร่างสัญญาว่าจ้างและรายการจัดซื้อให้ NEDA พิจารณาเพื่อป้องกันการเอารัดเอาเปรียบหรือเพื่อให้เป็นไปตามเงื่อนไขของเงินกู้ที่กำหนดไว้อีกด้วย

เมื่อกระบวนการในเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างได้รับการเห็นชอบจาก NEDA แล้วจะเข้าสู่กระบวนการดำเนินโครงการ ซึ่งในขั้นนี้ NEDA จะเป็นผู้ควบคุมในเรื่องของการเบิกจ่ายงบประมาณตามกิจกรรมที่ระบุในสัญญา ในแง่นี้งบประมาณของโครงการจะไม่ถูกโอนไปที่ของหน่วยงานประเทศผู้รับแต่อย่างใด (ยกเว้นต้นทุนค่าบริหารจัดการ (Administrative costs) ของหน่วยงานผู้รับผิดชอบโครงการของประเทศผู้รับ) การเบิกจ่ายให้กับบริษัทผู้รับเหมาและที่ปรึกษาจะดำเนินการเองโดย NEDA ทั้งหมด หน่วยงานของประเทศผู้รับทำหน้าที่เพียงทำคำขอเบิกจ่ายเงินมาให้กับ NEDA ทำการเบิกจ่ายตามงวดกิจกรรมเป็นครั้งๆ ไป

5.3 การดำเนินโครงการ (Implementation)

กรณี TICA

TICA ไม่ได้เป็นหน่วยงานทำหน้าที่ดำเนินโครงการเอง แต่จะทำหน้าที่เป็นผู้บริหารความช่วยเหลือ โดยทำหน้าที่หลัก 3 ประการคือ (1) สำรวจความต้องการ (2) หาหน่วยงานที่เชี่ยวชาญเพื่อเป็นหน่วยงานดำเนินโครงการ (Implementing agency) และ (3) ติดตามการดำเนินงานและควบคุมให้เป็นไปตามเป้าหมาย รวมถึงการ

³⁸ รายชื่อเหล่านี้ส่วนใหญ่จะได้จากฐานข้อมูลหน่วยงานของรัฐบาลไทย เช่น รายชื่อบริษัทผู้รับเหมาก่อสร้างถนนจะได้จากรายชื่อผู้รับเหมาของกรมทางหลวง ส่วนรายชื่อบริษัทวิศวกรที่ปรึกษาจะได้จากศูนย์ข้อมูลที่ปรึกษาไทย ของกระทรวงการคลัง (สัมภาษณ์ NEDA-P1, 23 พ.ย. 2558)

ประสานงานภาพรวมโครงการ โครงการของ TICA ส่วนใหญ่จะเน้นเรื่องการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และการสร้างเสริมศักยภาพ (Capacity Building) และมีผู้รับประโยชน์หลัก (Beneficiaries) เป็นหน่วยงานภาครัฐของประเทศผู้รับ โดย TICA เชื่อว่าการสร้างความสามารถให้กับหน่วยงานผู้รับและให้หน่วยงานนั้นนำความรู้ไปถ่ายทอดต่อจะเกิดประโยชน์ในวงกว้างได้ ดังนั้นหลายโครงการของ TICA จึงมีลักษณะการฝึกอบรมให้กับผู้ที่จะไปฝึกอบรมต่อ (Training of the trainers)

การหาหน่วยงานดำเนินโครงการ TICA จะใช้การติดต่อหน่วยงานที่เชี่ยวชาญเฉพาะด้านโดยตรง และจะพิจารณาหน่วยงานภาครัฐเป็นหลัก ที่ผ่านมายังแทบไม่มีหน่วยงานเอกชนหรือ NGO เข้ามาเป็นผู้ดำเนินโครงการ ทั้งนี้ การระบุหน่วยงานที่เชี่ยวชาญดังกล่าวอาจมีข้อดีกว่าการเปิด TOR รับข้อเสนอโครงการเป็นการทั่วไปตรงที่ทำให้ประหยัดเวลาในการได้หน่วยงานดำเนินการและมีแนวโน้มที่จะได้หน่วยงานที่ตรงกับความต้องการอย่างแท้จริงมากกว่า

งบประมาณโครงการความช่วยเหลือของ TICA เป็นงบประมาณที่ได้รับการอนุมัติเป็นรายปี แต่มีความยืดหยุ่นกว่างบประมาณของหน่วยงานราชการทั่วไป เพราะสามารถกันงบประมาณได้ต่ออีก 1 ปี ซึ่งเป็นความพยายามของรัฐบาลที่จะให้ระบบงบประมาณการให้ความช่วยเหลือสอดคล้องกับธรรมชาติของโครงการความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาซึ่งมักจะมีระยะยาวกว่า 1 ปี ในการเบิกจ่ายงบประมาณ ผู้เบิกจ่ายซึ่งเป็นหน่วยงานดำเนินการจะต้องเบิกจ่ายเป็นรายกิจกรรมตามกรอบกิจกรรมของโครงการที่ได้รับอนุมัติไว้ อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันเริ่มมีการอนุมัติงบประมาณเป็นรายปี (เหมาจ่ายรายปี) โดยจะอนุมัติกิจกรรมทั้งหมดที่เกิดขึ้นในแต่ละปี แล้ว TICA จะโอนเงินงบประมาณที่จะเกิดขึ้นทั้งหมดในรอบปีให้ในงวดเดียว หลังจากดำเนินการเสร็จสิ้นแล้วหน่วยงานดำเนินโครงการคอยส่งรายงานงบประมาณในแต่ละปีว่าได้ใช้จ่ายในแต่ละกิจกรรมไปเท่าใด ทั้งนี้ ระบบการงบประมาณที่ผ่านมาไม่พบว่ามีปัญหาแต่อย่างใด สาเหตุหนึ่งเนื่องจากงบประมาณโครงการของ TICA เป็นงบประมาณขนาดเล็ก จึงบริหารจัดการค่อนข้างง่าย และระบบงบประมาณก็มีความยืดหยุ่นในระดับหนึ่ง โดยเฉพาะการเปิดให้สามารถกันงบประมาณที่ใช้ในโครงการได้ถึง 2 ปี

กรณี NEDA

ในการดำเนินโครงการเงินกู้ที่ได้รับอนุมัติจาก NEDA แล้ว จะใช้บริษัทผู้รับเหมาไทยเป็นผู้ดำเนินการ โดยมีบริษัทที่ปรึกษาไทยเป็นผู้ตรวจสอบในเชิงเทคนิควิศวกรรม มีเจ้าหน้าที่ฝ่ายเทคนิคของหน่วยงานลาวเป็นผู้ควบคุมการดำเนินโครงการในภาพรวม ส่วน NEDA จะทำการติดตามตรวจสอบภาพกว้างว่าการดำเนินงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือไม่ หลักการสำคัญในการดำเนินโครงการของ NEDA คือการพยายามให้ประเทศผู้รับเข้ามามีส่วนร่วมในการควบคุมดูแลมากที่สุดเพื่อให้เกิดความรู้สึกความเป็นเจ้าของ และเป็นการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรของหน่วยงานประเทศผู้รับอีกด้วย ด้วยเหตุนี้ หน่วยงานของประเทศผู้รับจึงถูกวางบทบาทไว้ให้เป็นผู้ควบคุมดูแลการดำเนินโครงการภาพรวม โดยมีที่ปรึกษาฝ่ายไทยทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาและถ่ายทอดความรู้/ข้อมูลในเชิงเทคนิคให้

ในการดำเนินโครงการในประเทศเพื่อนบ้านโดยทั่วไปจะมีหน่วยงานจากประเทศผู้ให้จำนวนมากเข้าไปดำเนินโครงการที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน โดยเฉพาะในกรณีของโครงการเงินกู้ ส่วนมากจะเน้นเรื่องการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ด้วยเหตุนี้การประสานความช่วยเหลือกับหน่วยงานประเทศผู้ให้อื่นๆ อาจมีความจำเป็น (ตามหลักการ aid harmonization) เพื่อลดความซ้ำซ้อนและเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงาน ในกรณีนี้ NEDA ก็มีการประสานงานความช่วยเหลือกับหน่วยงานอื่นๆ เช่นกัน โดยภาคีหลักของ NEDA คือ JICA (ญี่ปุ่น) EDCF (เกาหลีใต้) และ China Exim Bank (จีน) กลไกการประสานงานจะมีลักษณะของการประชุมร่วมประจำปี (Annual Forum) ซึ่งจะเวียนกันเป็นเจ้าภาพ อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมามากเกินไปทำหน้าที่เฉพาะในเรื่องของการแบ่งปันข้อมูลเพื่อหลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อนของการดำเนินโครงการ และยังไม่มีความร่วมมือในเชิงลึกในระดับของการผสานแผนงานหรือการการดำเนินโครงการร่วมแต่อย่างใด นอกจากนี้ NEDA ยังได้มีการลงนามบันทึกความเข้าใจ (MOU) กับหน่วยงานให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศต่างๆ เช่น ADB, JICA, และ Mekong Institute โดยมีวัตถุประสงค์ในเรื่องของการประสานความช่วยเหลือ อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมายังไม่มีการดำเนินงานร่วมที่เป็นรูปธรรมบนฐานของ MOU ดังกล่าว

5.4 ระบบการติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล (Monitoring system)

กรณี TICA

กลไกการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลโครงการความช่วยเหลือของ TICA มี 2 กลไกคือกลไกของโครงการ และกลไกของ TICA ในระดับโครงการนั้น โครงการความช่วยเหลือทุกโครงการจะมีระบบการติดตามและประเมินผลโครงการผูกติดกับโครงการ ผู้รับผิดชอบในการติดตามและประเมินผลคือหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดำเนินงานโครงการ (Implementing agency) โดยจะจัดทำในรูปของรายงานความก้าวหน้า และรายงานปิดโครงการนำเสนอต่อ TICA ซึ่งรายงานดังกล่าวจะเน้นรายละเอียดในเชิงเทคนิค และเป็นการประเมินตามเกณฑ์ว่าโครงการได้ดำเนินการบรรลุวัตถุประสงค์ของแต่ละกิจกรรมและแผนงานหรือไม่ อย่างไรก็ตาม ส่วนกลไกติดตามและประเมินผลของ TICA นั้นจะมี “ส่วนวางแผนและติดตามผลการให้ความช่วยเหลือกับต่างประเทศ” ทำหน้าที่ในการติดตามและประเมินผลโครงการความช่วยเหลือทุกโครงการของ TICA เพื่อควบคุมให้เป็นไปตามแผนงานในระดับโครงการและในภาพรวมของการให้ความช่วยเหลือ

ประเด็นที่เป็นข้อสังเกตเกี่ยวกับการประเมินผลโครงการของ TICA ที่สำคัญได้แก่ ประการแรก การประเมินผลของ TICA ยังทำในลักษณะรายโครงการ (Project-based evaluation) และยังไม่พบว่ามีการประเมินผลในระดับแผนงาน (Program-based evaluation) หรือระดับสาขา (Sector-based evaluation) ความจริงโครงการความช่วยเหลือ TICA มีอยู่ในหลายสาขา (เช่น สาขาการพัฒนาเกษตรและชนบท การประมง สาธารณสุข การศึกษา ฯลฯ) และในแต่ละสาขาก็มีโครงการหลายโครงการ ซึ่งน่าจะสามารุ่ทำการประเมินผลประสิทธิผลการให้ความช่วยเหลือในระดับสาขาได้ในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ความท้าทายที่สำคัญคือ โครงการความช่วยเหลือส่วนมากไม่ได้ถูกสร้างขึ้นตามกรอบแผนงานหรือสาขา แต่เป็นการสร้างโครงการที่กระจัดกระจายตามคำขอ ทำให้เกิดความ

ยากลำบากในการประเมินประสิทธิผลในระดับแผนงานหรือสาขา เนื่องจากไม่ได้ถูกออกแบบไว้ตั้งแต่แรก ประการที่สอง การประเมินของ TICA แม้ในระดับโครงการก็ดี ยังเน้นประเมินในเชิงผลผลิต (Output) เป็นหลัก ยังให้ความสำคัญค่อนข้างน้อยกับการประเมินผลลัพธ์ (Outcome) และผลกระทบ (Impact) การประเมินส่วนมากยังให้ความสำคัญกับการบรรลุวัตถุประสงค์ตามกิจกรรมหรือแผนงานของโครงการ แต่ยังขาดการประเมินว่าโครงการที่ได้ดำเนินไปนั้นเกิดผลกระทบต่อการพัฒนาในระดับใด

ในอนาคต TICA อาจให้ความสำคัญกับการประเมินผลในระดับกว้างกว่าโครงการมากขึ้น โดยเน้นการประเมินในระดับแผนงานและระดับสาขา และควรให้ความสำคัญกับการประเมินผลกระทบ เพื่อให้ทราบถึงประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือในแง่ของผลต่อการพัฒนาประเทศผู้รับ ซึ่งการจะทำเช่นนั้นได้จะต้องมีการออกแบบการให้ความช่วยเหลือโดยเน้นให้ความช่วยเหลือในลักษณะแผนงานและสาขามากขึ้น

กรณี NEDA

การติดตามและตรวจสอบการดำเนินโครงการของ NEDA มีการดำเนินการใน 2 ส่วน ส่วนแรก เป็นการติดตามว่ามีการดำเนินงานวัตถุประสงค์และรายละเอียดที่ระบุในโครงการหรือไม่ ซึ่งในส่วนนี้เจ้าหน้าที่ NEDA จะเป็นผู้ติดตามและตรวจสอบการดำเนินการเอง ส่วนที่สอง เป็นเรื่องของการติดตามและตรวจสอบในเชิงเทคนิคและวิศวกรรม ซึ่งงานในส่วนนี้ NEDA จะใช้บริษัทที่ปรึกษาด้านวิศวกรรมทำหน้าที่ในฐานะผู้ควบคุมตรวจสอบให้งานทางเทคนิคและวิศวกรรมที่บริษัทผู้รับเหมาดำเนินการเป็นไปตามแบบแผนที่วางไว้ นอกจากนี้ NEDA ยังได้ว่าจ้างวิศวกรเฉพาะทางเข้าไปตรวจสอบอีกชั้นหนึ่งเพื่อความถูกต้องและให้เกิดความโปร่งใสของการดำเนินโครงการ

สำหรับการประเมินผลโครงการสามารถแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ การประเมินผลส่วนแรกเป็นการประเมินผลภาพรวมหลังจากสิ้นสุดโครงการ เรียกว่ารายงานปิดโครงการ (Project completion report) ซึ่งเป็นการรายงานผลการดำเนินงานและงบประมาณตามแผนงานที่วางไว้ โดยในส่วนนี้ เจ้าหน้าที่ของ NEDA จะเป็นผู้ทำการประเมินเอง ส่วนที่สองเป็นการรายงานผลหลังจากที่โครงการดำเนินการเสร็จสิ้นไปแล้ว 3-5 ปี (Ex-post evaluation) ซึ่งจะเน้นการประเมินผลกระทบและความยั่งยืนของโครงการเป็นหลัก โดยเน้นดูว่าผลที่เกิดขึ้นจริงของโครงการมีความสอดคล้องกับรายงานการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการหรือไม่เพียงใด ซึ่งการประเมินนี้จะใช้ผู้เชี่ยวชาญจากภายนอกเป็นผู้ประเมิน หรือเป็นการประเมินโดยฝ่ายที่ไม่เกี่ยวข้องกับโครงการ (Third party evaluation)

5.5 ความท้าทายที่สำคัญ

กรณี TICA

งบประมาณ ODA : เนื่องจาก TICA เป็นหน่วยงานราชการ จึงไม่มีปัญหาด้านการระดมงบประมาณการให้ความช่วยเหลือในแต่ละปี อย่างไรก็ตาม เนื่องจากงบประมาณ ODA ที่ TICA ได้รับยังอยู่ในระดับที่ค่อนข้างต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศผู้ให้ในกลุ่มใต้ (Southern providers) อื่นๆ ทั้งๆ ที่ประเทศไทยเริ่มให้ความช่วยเหลือมากกว่า

2 ทศวรรษแล้ว งบประมาณความช่วยเหลือของ TICA จะอยู่ที่ระดับ 3-4 ร้อยล้านบาทต่อปีมาเป็นเวลายาวนาน ประเด็นงบประมาณ ODA ที่อยู่ในระดับต่ำอาจสามารถอธิบายได้จากเจตคติทางการเมืองและมุมมองต่อการให้ความช่วยเหลือ ซึ่งฝ่ายนโยบายมักจะมองว่าการให้ความช่วยเหลือเป็นเพียงเรื่องของการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีและ ODA ก็ถูกใช้ในฐานะเครื่องมือทางการทูตมากกว่าเครื่องมือในการสร้างการพัฒนาให้กับประเทศผู้รับ นอกจากนี้ ฝ่ายนโยบายยังมีแนวคิดที่ ODA เป็นเรื่องเกินความจำเป็นและไม่ได้สร้างผลทางเศรษฐกิจต่อประเทศไทยได้มากเท่าที่ควร หรืออีกนัยหนึ่ง ODA ถูกมองเป็นเรื่องของการบริจาค (Charity) มากกว่าเป็นเครื่องมือการพัฒนา หรือเครื่องมือในการสร้างผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และยกระดับสถานะของประเทศไทยในเวทีระหว่างประเทศในระยะยาว

การออกแบบและประเมินผลโครงการ : ดังที่ได้อภิปรายไปแล้วข้างต้น การให้ความช่วยเหลือของ TICA ส่วนมากจะอยู่ในรูปแบบโครงการตามคำขอของประเทศผู้รับ ทำให้มีลักษณะเป็นโครงการโดดๆ ขาดความต่อเนื่องทั้งในแนวนอน (การเชื่อมโยงกับโครงการอื่นๆ) และแนวดิ่ง (โครงการต่อยอด) ลักษณะของการออกแบบโครงการแบบนี้จะทำให้เกิดผลทางการพัฒนาที่จำกัด และยากที่จะประกันผลการพัฒนางานกว้างในระดับสังคม สาขา หรือระดับภูมิภาคได้ นอกจากนี้ยังทำให้การประเมินประสิทธิผลในแง่ผลลัพธ์และผลกระทบต่อการพัฒนาในประเทศผู้รับในวงกว้างทำได้ยาก การออกแบบโครงการโดยใช้ Program-based หรือ Sector-based approach อาจมีข้อดีตรงที่ประกันผลการพัฒนางานกว้างได้ดีกว่า แต่ก็มีผลทำให้ความท้าทายคือต้องใช้งบประมาณในการดำเนินงาน(ต่อชุดโครงการ)สูงกว่า และต้องปรับแนวคิดของผู้กำหนดทิศทางการให้ความช่วยเหลือ และทิศทางการทำงานขององค์กรซึ่งเคยชินกับการให้ความช่วยเหลือตามแบบ Project approach

กรณี NEDA

ด้านการบริหารงบประมาณ : งบประมาณเงินกู้โครงการของ NEDA ยังต้องได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลเป็นหลัก โดยเป็นการจัดสรรตามกิจกรรมรายปี ซึ่งไม่สอดคล้องกับธรรมชาติของโครงการเงินกู้ที่มีระยะเวลาดำเนินการมากกว่า 1 ปี และอาจมีปัญหาในเรื่องการประกันความต่อเนื่องของโครงการในอนาคต ถึงแม้ว่า NEDA จะมีสถานะเป็นนิติบุคคล และมีความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการจึงยังไม่มีปัญหาด้านการจัดการงบประมาณเงินกู้ที่รุนแรง แต่หากโครงการเงินกู้มีขนาดใหญ่ขึ้นและมีระยะเวลาการดำเนินโครงการนานขึ้น การประกันความต่อเนื่องก็อาจเป็นปัญหามากขึ้น ปัจจุบันเรื่องงบประมาณเป็นปัญหาที่ใหญ่ขึ้นเรื่อยๆ ของ NEDA เพราะหลายโครงการประสบภาวะขาดทุน โดยเฉพาะที่เกิดขึ้นจากช่องว่างของดอกเบี้ยในอัตราอุดหนุนกับงบประมาณที่ต้องจ่ายไปในการให้เปล่า และช่องว่างระหว่างการกู้เงินจากสถาบันการเงินในอัตราดอกเบี้ยตลาดไปปล่อยกู้ในอัตราอุดหนุน ซึ่งบางกรณีสำนักงบประมาณไม่ได้โอนงบประมาณเพื่อชดเชยส่วนต่างให้

ด้านบุคลากร: NEDA มีการเข้าออกของบุคลากร (Turn-over rate) ในระดับสูง ทำให้เกิดปัญหาความไม่เพียงพอขององค์ความรู้และทักษะบางอย่าง (เช่น ความรู้ด้านวิศวกรรมศาสตร์) บุคลากรในปัจจุบันมีเพียงประมาณ 50 คนซึ่งไม่เพียงพอ ปัญหาการเข้าออกสูงส่วนหนึ่งเกิดมาจากการที่ฐานเงินเดือนที่ NEDA เสนอไม่ค่อยดึงดูดนัก ถึงแม้จะเป็นองค์กรมหาชนที่มีฐานเงินเดือนสูงกว่าหน่วยงานราชการทั่วไป แต่ฐานเงินเดือนของ NEDA ก็อยู่ภายใต้

กรอบของ ก.พ. ซึ่งไม่สูงนักเมื่อเปรียบเทียบกับภาคเอกชนบางแห่ง นอกจากนี้ โดยลักษณะงานของ NEDA ซึ่งไม่ใช่ งานในภาคการเงินปกติ แต่เป็นภาคการเงินระหว่างประเทศ ที่ต้องการบุคลากรที่มีคุณสมบัติระดับสูง ด้วยเงื่อนไขด้าน เงินเดือนและค่าตอบแทนดังกล่าว ทำให้ยากที่จะรับสมัครบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในระดับสูง และยากที่จะ รักษาบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ที่ผ่านมามีหลายกรณีที่บุคลากรที่มีประสบการณ์ทำงานที่สูงขึ้นย้ายออกไปอยู่ ภาคเอกชนที่เสนอเงื่อนไขทางการเงินและอื่นๆที่ดีกว่า

การดึงภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วม : ภาคเอกชนจะให้ความสนใจค่อนข้างน้อยกับความช่วยเหลือต่อประเทศ เพื่อนบ้านของ NEDA ภาคเอกชนที่เข้ามามีส่วนรับผลประโยชน์จาก NEDA ส่วนมากเป็นกลุ่มบริษัทรับเหมาก่อสร้าง และที่ปรึกษาทางวิศวกรรม แต่ยังขาดความร่วมมือกับภาคเอกชนในลักษณะของหุ้นส่วนในเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic partnership) ที่กำหนดทิศทางนโยบายและกรอบให้ความช่วยเหลือร่วมกันในทิศทางที่ตอบสนองต่อผลประโยชน์ทาง เศรษฐกิจของเอกชนและประเทศโดยรวม ถึงแม้ NEDA จะเคยใช้ความพยายามในการดึงภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วม เป็นหุ้นส่วนแต่จนถึงปัจจุบันยังได้รับการตอบสนองค่อนข้างน้อย กรณีนี้มีความแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิงกับความ ช่วยเหลือ ODA ของญี่ปุ่นในช่วงทศวรรษ 1960-1980 ซึ่งภาคเอกชนกลุ่มที่มีฐานการค้าการลงทุนในต่างประเทศ (โดยเฉพาะในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้) ได้เข้าไปเป็นหุ้นส่วนเชิงยุทธศาสตร์กับรัฐบาลอย่างกระตือรือร้น และมีส่วนในการขับเคลื่อนทิศทางนโยบาย ODA ของญี่ปุ่นอย่างมีนัยสำคัญ (Arase, 1994; Katada, 2002) ความ แตกต่างนี้ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะมูลค่าการให้ความช่วยเหลือของไทยยังค่อนข้างน้อย ทำให้ภาคเอกชนยังไม่เห็น ความสำคัญ หรืออาจเป็นเพราะภาคเอกชนยังไม่เห็นความจำเป็นของการใช้ ODA เป็นเครื่องมือในการบุกเบิกการ ลงทุนในต่างประเทศ โดยเฉพาะในประเทศเพื่อนบ้าน

6. สรุปและข้อเสนอแนะ

ประเทศไทยจัดอยู่ในกลุ่มผู้ให้รายใหม่ (Emerging donor) หรือผู้ให้ในกลุ่มใต้ (Southern provider) และยัง จัดว่าเป็นผู้ให้รายใหม่ขนาดเล็กเมื่อเปรียบเทียบกับผู้ให้รายใหม่อื่น (เช่น จีน อินเดีย รัสเซีย บราซิล และเม็กซิโก) โครงสร้างงานด้านการให้ความช่วยเหลือของไทยอาจแบ่งได้เป็น 3 ส่วนตามรูปแบบการให้ความช่วยเหลือและองค์กร ที่ดำเนินงานด้านการให้ความช่วยเหลือ ส่วนแรกเป็นส่วนการให้กู้ ซึ่งดำเนินการโดย NEDA ส่วนที่สองเป็นส่วนการให้ เปล่าและการให้ความช่วยเหลือทางเทคนิค/วิชาการ ซึ่งดำเนินการโดย TICA และส่วนที่สามเป็นการให้ความช่วยเหลือ ทางวิชาการที่ดำเนินการโดยหน่วยงานราชการอื่นๆ อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาบทบาทหน้าที่ตามกฎหมายแล้ว จะ พบว่ามีเพียง NEDA และ TICA เท่านั้นที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นหน่วยงานดำเนินงาน ODA อย่างเป็นทางการของ ประเทศไทย (ถึงแม้ว่างบประมาณที่หน่วยงานอื่นๆ ให้ความช่วยเหลือกับต่างประเทศจะจัดอยู่ใน ODA ตามนิยาม ODA สากลด้วยก็ตาม) ด้วยเหตุนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่าโครงสร้างการให้ความช่วยเหลือของไทยเป็นแบบสองขั้ว (Bipolar system) และมีหน่วยงานอื่นๆ ที่ดำเนินกิจกรรมในลักษณะของการให้ความช่วยเหลืออีกจำนวนหนึ่ง

อาจกล่าวได้ว่า โครงสร้างในเชิงนโยบายและการประสานความช่วยเหลือของไทยยังกระจัดกระจาย (Aid fragmentation) แต่ละหน่วยงานต่างก็มีแนวทางในการดำเนินงานของตน และยังไม่มีบูรณาการทิศทางการให้

ความช่วยเหลือ ถึงแม้จะมีความพยายามในการสร้างกลไกประสานงานในเชิงนโยบาย แต่ดูเหมือนกลไกที่มีอยู่จะทำหน้าที่ได้อย่างไม่เต็มที่ และมีความยากลำบากในการประสานงาน เนื่องจากภารกิจการให้ความช่วยเหลือที่ดำเนินการโดยหน่วยงานต่างๆ (ยกเว้น TICA และ NEDA) มีลักษณะกระจัดกระจาย เป็นกิจกรรมที่ดำเนินการชั่วคราว และไม่มีความต่อเนื่อง นอกจากนี้ การประสานนโยบายและแนวทางการให้ความช่วยเหลือในเชิงลึกที่มากกว่าการหารือแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานอย่าง NEDA และ TICA ก็ยังไม่เกิดขึ้นในปัจจุบัน

การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศของไทยมีขนาดเล็กเมื่อคิดเป็นมูลค่าของความช่วยเหลือ และมีการดำเนินงานอย่างกระจัดกระจาย (ปีละประมาณ 2,000 ล้านบาทกระจายอยู่ตามหน่วยงานต่างๆ – ตารางที่ 1) การมีงบประมาณความช่วยเหลือขนาดเล็กและกระจัดกระจายดังกล่าวมีนัยสำคัญอย่างน้อยสองประการคือ *ประการแรก* ทำให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศไม่ได้อยู่ในสายตาของสาธารณชน และไม่เป็นที่สนใจของนักการเมืองและผู้กำหนดนโยบาย โดยธรรมชาติแล้วกิจการความช่วยเหลือต่างประเทศเป็นกิจการที่มักจะอยู่นอกเหนือความสนใจของสาธารณชน เพราะเป็นกิจการที่มีความเกี่ยวข้องที่ค่อนข้างน้อยกับเป็นอยู่โดยตรงของคนในชาติ จึงทำให้มีแนวโน้มที่จะเกิดช่องว่างในการติดตามตรวจสอบโดยสื่อมวลชนและสาธารณชน (ตามแนวคิด broken information and accountability feed-back loop – บทที่ 2) ในมุมมองของนักการเมืองมองว่า ODA ไม่ใช่ผลประโยชน์ก้อนใหญ่ มีผู้รับผลประโยชน์เป็นต่างชาติ และไม่ใช่วิธีฐานเสียงทางการเมืองของตน ในมุมมองของฝ่ายนโยบายและฝ่ายที่ดูแลด้านการงบประมาณก็มักจะมองว่า ODA เป็นเรื่องของกรมการบริจาต จึงทำให้ ODA ยังถูกเก็บไว้เป็นภารกิจขนาดเล็ก ไม่ใช่เป็นเครื่องมือทางยุทธศาสตร์ในการสร้างผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและยกระดับสถานะของประเทศ *ประการที่สอง* งบประมาณ ODA ที่น้อยและกระจัดกระจายทำให้ไม่ได้รับความสนใจจากภาคเอกชนเท่าที่ควร ODA ไม่ได้ถูกมองโดยภาคเอกชนว่าเป็นเครื่องมือในการบุกเบิกการลงทุนในต่างประเทศ (ต่างจากเอกชนญี่ปุ่นที่ผลักดันอย่างกระตือรือร้นให้รัฐบาลใช้ ODA เป็นเครื่องมือสร้างฐานการลงทุนในต่างประเทศ) ด้วยเหตุนี้ ODA ของไทยจึงถูกให้อย่างกระจัดกระจาย โดยเน้นสนองความต้องการของประเทศผู้รับเป็นหลัก

ประสิทธิผลของ ODA ไทยในแง่ของการสร้างการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศผู้รับในวงกว้างเป็นสิ่งที่ยังเห็นได้ไม่ชัดเจนนัก ทั้งนี้เพราะการออกแบบโครงการความช่วยเหลือเป็นลักษณะที่เน้นโครงการ (Project approach) ไม่ได้ถูกออกแบบในลักษณะของ Country program, Sector program, หรือ Program-based approach นอกจากนี้ การประเมินประสิทธิผลก็ยังเน้นประเมินในระดับโครงการ มากกว่าที่จะประเมินในระดับกว้างกว่านั้น (เช่น ในระดับสาขา) การออกแบบโครงการความช่วยเหลือที่เน้นประสิทธิผลระดับกว้างยังเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับองค์กรหลักที่ดำเนินงานความช่วยเหลือต่างประเทศหากมองว่า ODA เป็นเครื่องมือในการพัฒนาและมองว่าประสิทธิผลเป็นเรื่องของการยกระดับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศผู้รับ

ข้อเสนอแนะ

- การเพิ่มประสิทธิผลในการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของไทยอาจต้องเริ่มจากการปรับมุมมองและวิธีคิดเรื่องความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา โดยมองว่า ODA ไม่ใช่เป็นเพียงการบริจาค แต่เป็นเครื่องมือในการสร้างการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศผู้รับ ในขณะเดียวกันกับเป็นเครื่องมือในส่งเสริมการค้าและการลงทุนในต่างประเทศ (โดยเฉพาะประเทศเพื่อนบ้าน) หากฝ่ายนโยบายต้องการให้ ODA เป็นมากกว่าการบริจาค ควรเพิ่มงบประมาณ ODA ให้อยู่ในระดับมากพอที่จะทำให้กิจกรรมการให้ความช่วยเหลือต่างประเทศมีขนาดใหญ่ขึ้นและสามารถหมุนเวียนได้อย่างต่อเนื่อง อีกทั้งมากพอที่จะให้อยู่ในความสนใจของสาธารณชน ฝ่ายการเมือง และภาคเอกชน ประเด็นเรื่องความเป็นไปได้แนวทางในการเพิ่มงบประมาณ ODA อยู่นอกเหนือขอบเขตของงานศึกษานี้ อย่างไรก็ตาม อาจมีแนวทางกว้างๆ คือ รัฐบาลอาจพิจารณาเพิ่มงบประมาณ ODA ในส่วนของเงินแรกเริ่ม (Seed money) ให้กับองค์กรที่ดำเนินงานด้าน ODA (อาจเป็น NEDA หรือ TICA) ซึ่งต้องมีขนาดที่สามารถบริหารจัดการให้เกิดการต่อยอดของเม็ดเงินได้ ซึ่งอาจต้องมีการศึกษาเพิ่มเติมในเรื่องขนาดของเม็ดเงินงบประมาณ และแนวทางการบริหารจัดการ

- ในกรณีโครงสร้างองค์กรให้ความช่วยเหลือนั้น เพื่อลดความกระจัดกระจาย การไม่ประสานเชิงนโยบาย และการดำเนินการ (Aid fragmentation) รวมถึงเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารจัดการ แนวโน้มในประเทศ OECD-DAC ส่วนใหญ่จะใช้วิธีการรวมศูนย์การบริหารจัดการ (Centralized ODA management) เช่น ในกรณีของญี่ปุ่นได้ปรับให้ JICA เป็นองค์กรหลักที่บูรณาการความช่วยเหลือในทุกรูปแบบ ในเยอรมนีมี GIZ ที่เป็นองค์กรใหม่ตั้งขึ้นมาภายใต้หลักการการรวมศูนย์ ในอังกฤษมี DFID (Department for International Development) ซึ่งมีสถานะเป็นกระทรวง (Ministerial department) ทำหน้าที่เพียงหนึ่งเดียวในการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศ นอกจากนี้ องค์กรอย่าง CIDA (The Canadian International Development Agency), Aus Aid, และ SIDA (Swedish International Development Cooperation Agency) ของรัฐบาลแคนาดา ออสเตรเลีย และสวีเดน ตามลำดับ ก็ล้วนแต่ดำเนินงานภายใต้หลักการที่คล้ายกันทั้งสิ้น³⁹ หากมองตามแนวทางของประเทศ OECD-DAC แล้ว อาจกล่าวได้ว่าการรวมศูนย์การบริหารจัดการ ODA ที่อยู่ภายใต้ภารกิจของ NEDA (การให้กู้และการให้เปล่า) และ TICA (การให้เปล่าและการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ) อาจเป็นทางเลือกหนึ่ง ซึ่งอาจสร้างเป็นองค์กรใหม่ขึ้นที่มีโครงสร้างคล้ายองค์กรดำเนินงาน ODA ต่างๆ ในประเทศ OECD-DAC อย่างไรก็ตาม เรื่องความเป็นไปได้หรือแนวทางในการสร้างองค์กรในลักษณะดังกล่าวอยู่นอกเหนือจากขอบเขตของงานศึกษานี้เช่นกัน

- ควรปรับแนวทางในเรื่องการออกแบบโครงการความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาไปในแนวทางที่แผนงาน (Program approach) หรือสาขา (Sector approach) มากขึ้น การดำเนินโครงการที่ผ่านมายังอยู่ในกรอบของโครงการ (Project approach) ที่เน้นสนองตอบตามคำขอ และมีลักษณะเป็นโครงการโดดๆ ที่กระจัดกระจาย

³⁹ จากงานศึกษาโครงสร้างงานด้านการให้ความช่วยเหลือเพื่อพัฒนาระหว่างประเทศที่ผ่านมา อาจสรุปได้ว่าโครงสร้างแบบหลายศูนย์หรือแบบกระจัดกระจายดูเหมือนจะเป็นลักษณะโครงสร้างงาน ODA ของประเทศผู้ให้รายใหม่มากกว่าผู้ให้ในกลุ่ม OECD/DAC

(Stand-alone projects) จำนวนมาก ผลที่ตามมาคือ ทำให้ยากต่อการดำเนินการให้เกิดผลลัพธ์และต่อการประเมินผล การพัฒนาในระดับกว้าง การปรับไปสู่ Program หรือ Sector approach มีความท้าทายทั้งในเชิงงบประมาณ องค์กร และบุคลากรการดำเนินการควรเป็นไปอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยดำเนินการไปที่ส่วนที่มีความเป็นไปได้มากกว่าก่อน

บทที่ 4

กรณีศึกษาความช่วยเหลือของ TICA ใน CLMV

ในบทนี้ ผู้วิจัยเน้นนำเสนอข้อมูลและบทวิเคราะห์จากกรณีศึกษาการให้ความช่วยเหลือ¹ ของไทยในประเทศ กัมพูชา ลาว พม่า และเวียดนาม (CLMV) เพื่อประเมินในเบื้องต้นว่าโครงการให้ความช่วยเหลือนั้นมีประสิทธิผลหรือไม่ อย่างไร และมีจุดแข็งและข้อจำกัดอย่างไร โดยให้ความสำคัญกับประสิทธิผลผ่านมุมมองจากกรอบปฏิญญาปารีส (Paris Declaration) และจากมุมมองของผู้รับความช่วยเหลือควบคู่กัน

กลุ่มประเทศ CLMV มีประเทศที่ยังถือเป็นประเทศที่มีระดับการพัฒนาดำต่ำที่สุด (Least Developed Countries: LDCs)² อยู่ 3 ประเทศ คือ ประเทศ กัมพูชา สปป.ลาว และ เมียนมา ขณะที่ ประเทศเวียดนามได้หลุดออกจากการลิสต์ให้เป็นประเทศ LDCs ไปเรียบร้อยแล้ว (UN DESA, 2008)

ประเทศ CLMV ล้วนอยู่ในบัญชีรายชื่อที่จัดทำทุกๆ 3 ปี โดย Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) ให้เป็นประเทศผู้รับ (Recipient) ตามเกณฑ์ของ OECD³ โดยใช้ Per Capita GNI ในการแบ่งกลุ่มย่อยลงไปบัญชีรายชื่อ⁴ ผู้วิจัยมีความเห็นว่าในฐานะที่ประเทศไทยถือเป็นประเทศผู้ให้ และประเทศผู้รับในเวลาเดียวกัน โอกาสและสิ่งท้าทายในการพัฒนาประสิทธิภาพและประสิทธิผลของ ODA เป็นเรื่อง

¹ ในบทนี้ ผู้วิจัยจะใช้คำว่า “ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา” สลับกับ “ความร่วมมือเพื่อการพัฒนา” ทั้งนี้คำแรกถูกใช้เป็นการทั่วไปมากกว่า ซึ่งก็คือ ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ หรือ ODA ส่วนคำหลังเป็นคำที่มักใช้กันในกลุ่มของประเทศผู้ให้รายใหม่ (Emerging Donor) ซึ่งเป็นประเทศกำลังพัฒนา เป็นคำที่ใช้เพื่อหลีกเลี่ยงความรู้สึกในเรื่องของการให้และการรับและสถานะสูงต่ำของผู้ให้และผู้รับ และมักจะใช้คำว่า “ความร่วมมือ” เพื่อสื่อให้เห็นว่ากระบวนการพัฒนาเป็นกระบวนการแห่งความร่วมมือระหว่างผู้ให้และผู้รับเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม โครงการความร่วมมือดังกล่าว แท้จริงแล้วก็คือ ODA นั่นเอง ในที่นี้ผู้วิจัยจะใช้คำว่า ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาเมื่อกล่าวถึงความช่วยเหลือเป็นการทั่วไป ส่วนคำว่าความร่วมมือเพื่อการพัฒนา จะใช้เมื่ออ้างอิงตามเอกสารที่เป็นทางการของ TICA เป็นหลัก

² ความหมายของ LDC ตามนิยามขององค์การสหประชาชาติ คือ “Low-income countries confronting severe structural impediments to sustainable development”

³ แม้แต่ประเทศไทยเอง ซึ่งได้กลายเป็นประเทศผู้ให้แล้ว ก็ยังอยู่ในรายชื่อของการเป็นประเทศผู้รับนี้ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าประเทศไทยมีสองสถานะคือเป็นทั้งผู้ให้และผู้รับ ODA ในขณะเดียวกัน

⁴ ประเทศกัมพูชา ลาว และ เมียนมาร์ อยู่ในกลุ่ม LDC ขณะที่ ประเทศเวียดนาม อยู่ในกลุ่ม Lower Middle Income Countries and Territories (Per Capita GNI \$1 006 - \$3 975) ในปี ค.ศ. 2010 และ ประเทศไทย อยู่ในกลุ่ม Upper Middle Income Countries and Territories (Per Capita GNI \$3 976 - \$12 275) ในปี ค.ศ. 2010 (OECD, 2015)

ที่มีความสำคัญในทางวิชาการและทางนโยบายการพัฒนาระหว่างประเทศภายใต้กระแสการร่วมกลุ่มภูมิภาคอาเซียน เป็นอย่างยิ่ง

ผู้วิจัยได้เลือกโครงการให้ความช่วยเหลือของ TICA ใน CLMV ที่ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้วหรืออยู่ระหว่างดำเนินการในประเทศ CLMV มาประเทศละ 1-2 โครงการ และได้สัมภาษณ์บุคลากร TICA ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการนั้นๆ พร้อมกับสัมภาษณ์บุคลากรของหน่วยงานผู้รับความช่วยเหลือในประเทศ CLMV ในแต่ละโครงการ เพื่อวิเคราะห์ว่าความช่วยเหลือดังกล่าวได้ก่อให้เกิดประโยชน์กับบุคลากรหรือหน่วยงานผู้รับความช่วยเหลือหรือไม่ อย่างไร

ข้อมูลหลักในบทนี้ได้มาจากการศึกษาเอกสาร และการสัมภาษณ์บุคคลจำนวน 18 คน ได้แก่

1. บุคลากร TICA และ Contractor/Expert จำนวนรวม 9 คน ซึ่งมีทั้งระดับผู้กำหนดนโยบาย ผู้รับผิดชอบการประเมินผล ผู้รับผิดชอบการประสานงานโครงการในพื้นที่ และ ผู้รับผิดชอบปฏิบัติโครงการในพื้นที่⁵
2. บุคลากรในหน่วยงานราชการของประเทศ CLMV ซึ่งประกอบไปด้วยผู้กำหนดนโยบาย ผู้รับผิดชอบการประเมินผล ผู้รับผิดชอบการประสานงานโครงการในพื้นที่ และผู้รับผิดชอบปฏิบัติโครงการในพื้นที่จำนวน 9 คน

เนื้อหาในบทที่ 4 นี้ แบ่งออกเป็น 4 ส่วนหลัก ได้แก่ ส่วนที่หนึ่ง บริบทสภาพแวดล้อมที่ส่งผลต่อความช่วยเหลือของไทยในประเทศ CLMV ส่วนที่สอง ภาพรวมความช่วยเหลือของ TICA และ NEDA ตามหลักการประสิทธิผลของ Paris Declaration⁶ ส่วนที่สาม ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และ ผลสัมฤทธิ์การพัฒนา โครงการความช่วยเหลือของไทยผ่านมุมมองผู้รับ 4 ประเทศ CLMV ดูกรณีศึกษาโครงการที่เลือกมา ส่วนที่สี่ ข้อเสนอแนะ สิ่งท้าทาย โอกาส และข้อเสนอแนะเบื้องต้นในระดับโครงการ และนโยบายบางส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสถาบัน เพื่อประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และ ผลสัมฤทธิ์การพัฒนา

1. บริบทที่มีผลต่อความช่วยเหลือของ TICA ใน CLMV

บริบทที่สำคัญที่อาจส่งผลต่อความช่วยเหลือของ TICA ใน CLMV อาจแบ่งออกได้เป็น 3 ส่วนหลักๆ ได้แก่ บริบทระหว่างประเทศ บริบทระดับภูมิภาค และบริบทภายในแต่ละประเทศ

⁵ ในกรณีของความช่วยเหลือที่ให้กับประเทศเวียดนามนั้นค่อนข้างมีน้อย ดังนั้น TICA จึงได้จัดแบ่งงานโดยให้กลุ่มงานความช่วยเหลือที่ให้กับประเทศกัมพูชาและเวียดนามเป็นกลุ่มงานเดียวกัน ด้วยเหตุนี้ บุคลากรที่สัมภาษณ์ในส่วนของความช่วยเหลือที่ให้กับกัมพูชาและเวียดนามจึงเป็นคนเดียวกัน

⁶ ทั้ง 5 หลักการ Paris Declaration for Aid Effectiveness ประกอบไปด้วย 1. หลักการความเป็นเจ้าของ (Ownership) 2. หลักการสอดคล้องกับแผนและยุทธศาสตร์การพัฒนาของประเทศผู้รับ รวมถึงการใช้กระบวนการภายในของประเทศผู้รับในการดำเนินการโครงการ (โดยเฉพาะกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง) (Alignment) 3. การประสานความช่วยเหลือกับผู้อื่นๆ เพื่อลดการซ้ำซ้อน (Harmonization) 4. การมุ่งผลสัมฤทธิ์ของการพัฒนา (Result-oriented) 5. การตรวจสอบได้ร่วมกันในผลของการพัฒนา (Mutual accountability)

1.1 บริบทระหว่างประเทศ

บริบทระหว่างประเทศครอบคลุมนโยบายที่พัฒนาและส่งเสริมการนำไปใช้ร่วมกันในระดับโลกหรือทุกประเทศโดยเฉพาะกับประเทศกำลังพัฒนา ในเวทีการพัฒนาระหว่างประเทศ มีกรอบการพัฒนาที่สำคัญ 3 ประการที่มีผลต่อทิศทางการให้ความช่วยเหลือของประเทศผู้ให้ต่างๆ ในกรณีของไทย ซึ่งเป็นประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือรายใหม่ (Emerging donor) จึงมีความผูกพัน หรือได้รับผลกระทบจากกรอบการพัฒนาระหว่างประเทศเหล่านั้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ มีทั้งหมด 3 กรอบ วิเคราะห์ได้ ดังนี้

(1) กรอบเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals: MDGs) ของสหประชาชาติ (United Nations: UN) แต่ละประเทศใน CLMV ล้วนให้ความสำคัญกับการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาที่สอดคล้องกับ MDGs ซึ่งปัจจุบันได้เกิดเป็น Sustainable Development Goals (SDG) ซึ่งรับรองโดยนานาประเทศรวมถึงประเทศ CLMV และ ประเทศไทย ในการประชุม The United Nations Sustainable Development Summit เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2015 (UNDP, 2015)⁷

นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 2000 เป็นต้นมา MDGs ได้ถูกนำไปใช้ในการอ้างอิงและกำหนดเป้าหมายการพัฒนาสำหรับประเทศ CLMV ทุกประเทศ อาทิ กัมพูชา ที่ได้เข้าร่วมประชุม The United Nations Millennium Summit ในปี ค.ศ. 2000 ก็ได้เริ่มนำเอา MDGs มาใช้เป็นแนวทางในกำหนดเป้าหมายการพัฒนาของประเทศ โดยกัมพูชาได้สร้าง Cambodian Millennium Development Goals (CMDGs) ซึ่งมุ่งเน้นในด้านการบรรเทาความจนและการพัฒนาคน ซึ่งแผนยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาระดับชาติของกัมพูชา (National Strategic Development Plan) ฉบับใช้ในปี 2014 – 2018 ก็ใช้ CMDGs นี้เป็นเป้าหมายหลักของนโยบายการพัฒนาจำนวนมากของในประเทศกัมพูชา (NSDP, Government of Cambodia 2014)

(2) กรอบความช่วยเหลือของ OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) ซึ่งประกอบไปด้วยสมาชิกที่เป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว และเป็นกลุ่มผู้ให้รายใหญ่ที่มีสัดส่วนความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (ODA) กว่า 80% ของโลกกลุ่ม OECD มีบทบาทสำคัญในการเป็นผู้วางกฎแห่งเกมของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาเสมอมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบัน OECD ได้สร้างกรอบว่าด้วยประสิทธิผลของความช่วยเหลือตามหลักการ Paris Declaration ซึ่งผูกพันประเทศผู้ให้ต่างๆ ทั้งที่เป็นและไม่ใช่สมาชิก OECD ในระดับที่มากน้อยต่างกันไป (OECD, 2015)

⁷ ผู้นำโลกรวมถึงประเทศ CLMV และ ไทย เข้าร่วมประชุมที่องค์การสหประชาชาติสำนักงานใหญ่ กรุงนิวยอร์ก สหรัฐอเมริกา และได้รับรองโดยมติเอกฉันท์ The 2030 Agenda for Sustainable Development ซึ่งประกอบด้วย 17 เป้าหมาย SDGs เพื่อยุติความจนต่อสู้ความไม่เท่าเทียมและความยุติธรรม และแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change) ภายในปี 2030 (UNDP, 2015)

(3) กรอบความร่วมมือประเทศใต้ (South - South Cooperation: SSC) ซึ่งเป็นกรอบความร่วมมือของประเทศกำลังพัฒนากันเองโดยที่ประเทศกำลังพัฒนาที่มีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ดีกว่าจะให้ความช่วยเหลือ (ทั้งที่เป็นความช่วยเหลือทางเทคนิค/วิชาการและเงินทุน) แก่ประเทศที่มีระดับการพัฒนาที่ต่ำกว่า ประเทศไทยเองได้ผูกพันเป็นอย่างมากกับ SSC ในฐานะที่เป็นประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือรายใหม่และยังเป็นประเทศกำลังพัฒนา โครงการความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของไทยส่วนใหญ่จะดำเนินการผ่านกรอบ SSC นี้ (RIS, 2006; TICA, 2013)

อาจกล่าวได้ว่า ODA ของ TICA ได้รับอิทธิพลจากกรอบและแนวคิดในการพัฒนาระหว่างประเทศเหล่านี้ค่อนข้างมาก ยกตัวอย่างเช่น ในแผนยุทธศาสตร์ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาประเทศ (พ.ศ.2550-2511) TICA ได้ระบุพันธะของไทยในการใช้ ODA เป็นเครื่องมือในการให้ความช่วยเหลือประเทศด้อยพัฒนาให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษของตน ซึ่งความช่วยเหลือดังกล่าวจะดำเนินการผ่านกรอบ SSC เป็นหลัก⁸

นอกจากนี้ รัฐบาลปัจจุบันยังได้ให้คำมั่นกับประชาคมระหว่างประเทศในการประชุมสมัชชาสหประชาชาติเมื่อวันที่ 12 กันยายน พ.ศ. 2558 (ค.ศ. 2015) ว่าในการดำรงรักษาความมั่นคงของรัฐและกิจการระหว่างประเทศของไทย “ประเทศจะดำเนินนโยบายการทูตแบบองค์รวม (Integrated Diplomacy) เพื่อบรรลุประโยชน์สาธารณะทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งรวมไปถึงการแลกเปลี่ยนทางการศึกษาและวัฒนธรรม การค้า และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และ รวมไปถึงการพัฒนามุมมองในด้านต่างๆ ที่รวมไปถึงการพัฒนาร่วมกันกับประเทศเพื่อนบ้านในกรอบ ASEAN นี้ให้เป็นระดับระหว่างประเทศ นอกจากนี้ นโยบายหลักที่ได้แถลงอีกประการยังเจาะจงถึงการเตรียมความพร้อมทั้งด้านบทบาทและโอกาสของประเทศไทยในประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ. 2558 (ค.ศ. 2015) นี้ไว้อย่างเจาะจงด้วย ทั้งในด้านการเชื่อมโยงภาคส่วนทางเศรษฐกิจ การค้า ความมั่นคง และการลงทุนในภูมิภาค ASEAN และเรื่องการพัฒนาเขตเศรษฐกิจเขตชายแดน ซึ่งประเทศไทยมีจุดข้ามพรมแดนจำนวน 6 จุดด้วยกัน ขณะเดียวกันประเทศก็มีแผนในการส่งเสริม SMEs ภายในประเทศให้เชื่อมโยงตอบสนองต่อนโยบายในการพัฒนาภูมิภาค ASEAN โดยเฉพาะกับประเทศเพื่อนบ้านของไทยนี้” (The Nations Newspapers, 2015) ในการนี้ ODA ถือได้ว่าเป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินการตามแนวทางดังกล่าว

1.2 บริบทภูมิภาค/อนุภูมิภาค

บริบทภูมิภาคมีความสำคัญไม่แพ้กันกับทั้งบริบทระหว่างประเทศ และบริบทภายในประเทศ โดยบริบทนโยบายที่มีอิทธิพลต่อนโยบายระดับกลาง (Meso Policy Environment) ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศโดยเฉพาะในเรื่องการพัฒนานี้มาจาก 2 กรอบความร่วมมือหลัก คือ กรอบความร่วมมือประเทศอาเซียน Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) โดยเฉพาะในเสาหลักเศรษฐกิจ คือ ASEAN Economic Community (AEC) ที่มีเป้าหมายในการลดการกีดกันทางการค้าและการประสานนโยบายทางเศรษฐกิจบางส่วนเพื่อเปิดให้สินค้าและ

⁸ ดู ยุทธศาสตร์ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาประเทศของไทย 2550-2554 (ดู www.tica.thaigov.net)

บริการ การลงทุน และ ผู้คน สามารถติดต่อเชื่อมกันได้อย่างเสรีในภูมิภาคภายในปี 2015 สำหรับสมาชิกประเภททั่วไป และ ภายในปี ค.ศ. 2020 สำหรับสมาชิกประเทศที่มีระดับการพัฒนาดำกว่า คือ 4 ประเทศ CLMV นี้เองนอกจากนี้ยังกรอบความร่วมมือที่สำคัญและมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของประเทศ CLMV คือ กรอบ โครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง 6 ประเทศ กัมพูชา-เมียนมา-สปป.ลาว-เวียดนาม-ไทย-จีนตอนใต้ (ยูนนาน) Greater Mekong Subregion (GMS) และ กรอบยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิรวดี Ayeyawady-Chao Phraya-Mekong Economic Cooperation Strategy (ACMECS) นอกจากนี้ยังมีกรอบอื่นๆ ที่นำโดยองค์การระหว่างประเทศที่สำคัญในภูมิภาคอื่นๆ อาทิ ธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย Asian Development Bank (ADB) ซึ่งเข้ามามีบทบาทสำคัญอย่างมากในการพัฒนาประเทศในภูมิภาคผ่านโครงการความช่วยเหลือระหว่างประเทศ

การที่ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีส่วนสำคัญในการผลักดันกรอบความร่วมมือระดับภูมิภาคและอนุภูมิภาคดังกล่าว ไทยจึงมีความผูกพันอย่างมากในการให้ความช่วยเหลือ ODA ผ่านกรอบเหล่านี้ ยกตัวอย่างเช่น ในแผนยุทธศาสตร์ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของ TICA พ.ศ. 2550-2554 (ค.ศ. 2007-2011) ได้มีการอ้างอิงอย่างชัดเจนถึงการให้ความช่วยเหลือประเทศเพื่อนบ้านผ่านกรอบความร่วมมือระดับภูมิภาคและอนุภูมิภาค และจะใช้ ODA ในฐานะเป็นกลไกและเครื่องมือด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมในระดับภูมิภาคและอนุภูมิภาค

1.3 บริบทภายในประเทศ

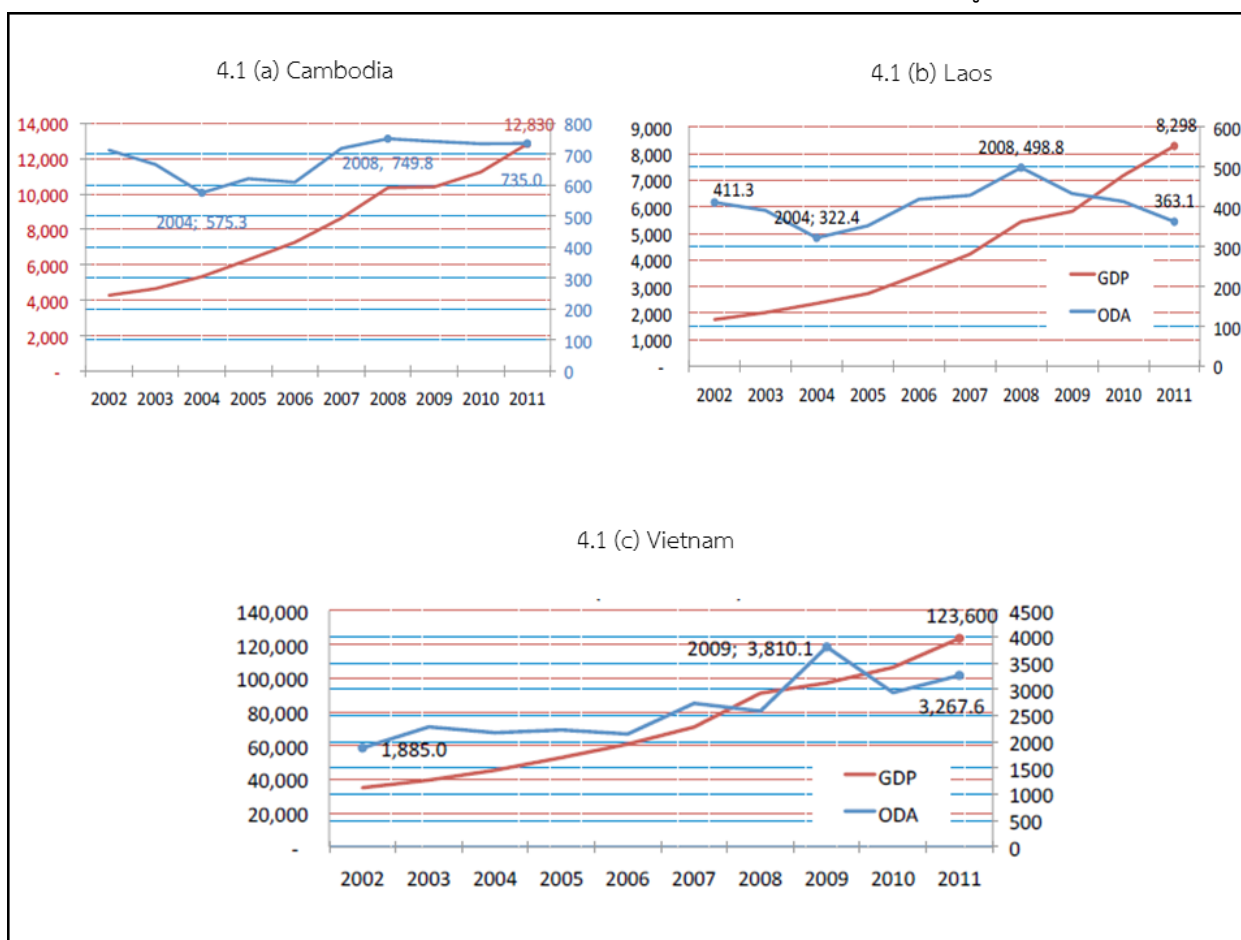
โดยภาพรวม ประเทศ CLMV มีจุดร่วมของการพัฒนาที่สำคัญคือ มีประวัติศาสตร์ของความขัดแย้งภายในและการเปลี่ยนผ่านเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจแบบตลาดในระยะเวลาค่อนข้างสั้นเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ ในภูมิภาค และที่สำคัญคือ ยังมีระดับการพัฒนาที่ค่อนข้างต่ำ ความช่วยเหลือจากต่างประเทศจึงยังมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาของ CLMV

ในอดีต CLMV เป็นประเทศที่มีอัตราการพึ่งพาความช่วยเหลือจากต่างประเทศในระดับสูง อย่างไรก็ตาม เมื่อแต่ละประเทศมีระดับการพัฒนามากขึ้น อัตราการพึ่งพิงก็ลดลงตามไป หากแต่อัตราการพึ่งพิงของแต่ละประเทศยังอยู่ในระดับที่แตกต่างกันไป ภาพที่ 1 แสดงข้อมูลแนวโน้ม ODA และ GDP ของประเทศกัมพูชา สปป.ลาว และเวียดนาม⁹ กัมพูชามีแนวโน้ม ODA คงที่นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551 (ค.ศ. 2008) เป็นต้นมา ในปี พ.ศ. 2554 (ค.ศ. 2011) สัดส่วน ODA อยู่ที่ประมาณ 5.7% ต่อ GDP สัดส่วนนี้ลดลงจากปี พ.ศ. 2545 (ค.ศ. 2002) ซึ่งอยู่ที่ประมาณ 15% ของ GDP ในกรณีของ สปป.ลาว นั้น ODA มีแนวโน้มลดลงนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551 (ค.ศ. 2008) เป็นต้นมา ในปี พ.ศ. 2554 (ค.ศ. 2011) มูลค่า ODA ที่ลาวได้รับอยู่ที่ 363.1 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หรือคิดเป็นประมาณ 4.4% ของ GDP

⁹ ในกรณีของเมียนมา ขาดข้อมูล GDP ในแต่ละปีที่ต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม จากข้อมูลปี GDP และ ODA ปี ค.ศ. 2011 พบว่า GDP ของเมียนมาอยู่ที่ 51,920 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ (ข้อมูลจาก World Development Index ของธนาคารโลก) และมูลค่า ODA 347.16 ดอลลาร์สหรัฐฯ (Southichack, 2013) คิดเป็น 0.67% ของ GDP

ซึ่งเป็นสัดส่วนที่ลดลงอย่างมากจากปี พ.ศ. 2545 (ค.ศ. 2002) ที่ ODA คิดเป็นประมาณ 25% ของ GDP และในกรณีของเวียดนาม ซึ่งมีอัตราการพัฒนาประเทศสูงที่สุดในกลุ่ม CLMV นั้น พบว่ามูลค่า ODA ขึ้นๆ ลงๆ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 (ค.ศ. 2007) เป็นต้นมา อย่างไรก็ตาม อัตราการพึ่งพิง ODA ของเวียดนามถือว่าค่อนข้างน้อย คือมีสัดส่วน ODA ต่อ GDP อยู่ที่ประมาณ 2.6% ลดลงจากปี พ.ศ. 2545 (ค.ศ. 2002) ซึ่งอยู่ที่ประมาณ 5.4%

ภาพที่ 6.1: แนวโน้ม GDP และ ODA ที่ได้รับจากประเทศ ODAC-DAC ของประเทศกัมพูชา ลาว และเวียดนาม



หมายเหตุ: (1) มูลค่า = ล้านดอลลาร์สหรัฐ (current price); (2) ตัวเลขด้านซ้ายมือแสดงมูลค่า GDP ด้านขวาแสดงมูลค่า ODA ที่มา: OECD/DAC (อ้างใน Southichack, 2013)

อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่าถึงแม้ ODA ที่ทั้งสามประเทศได้รับจาก OECD-DAC จะมีแนวโน้มลดลง แต่ ODA ที่มาจากประเทศผู้ให้รายใหม่กลับเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ (ถึงแม้มูลค่า ODA ยังค่อนข้างน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับ ODA ที่มาจาก OECD-DAC) ยกตัวอย่างเช่น ในกรณีของลาว มีการได้รับ ODA จากประเทศผู้ให้รายใหม่เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะ ODA ที่มาจากจีน ซึ่งเพิ่มขึ้นอย่างมากในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา โดยในปี พ.ศ. 2555 (ค.ศ. 2012) มูลค่า ODA ของจีนที่ให้กับลาวอยู่ที่ประมาณ 85 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งมากใกล้เคียงกับผู้ให้รายเก่าอย่างญี่ปุ่น (ประมาณ 87

ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ) และมีสัดส่วนอยู่ที่ประมาณ 18% ของ ODA ที่สปป.ลาวได้รับทั้งหมด (Khennavong 2015) นอกจากนี้ ODA ที่ประเทศ CLMV อย่างกัมพูชา สปป.ลาว และเมียนมาได้รับจากประเทศไทยก็มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในทุกๆ ปี อีกด้วย¹⁰ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ODA ยังมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประเทศ CLMV ต่อไป ถึงแม้ว่าสัดส่วนการพึ่งพิง ODA ของประเทศเหล่านี้จะน้อยลง นอกจากนี้ ถึงแม้ประเทศผู้ให้รายเก่าเริ่มลดความช่วยเหลือแก่ CLMV ลง แต่ประเทศผู้ให้รายใหม่กลับเพิ่มความช่วยเหลือกับ CLMV มากขึ้น ซึ่งแสดงให้เห็นบทบาทที่เพิ่มขึ้นของประเทศผู้ให้รายใหม่ (รวมทั้งประเทศไทย) ในการให้ความช่วยเหลือ ODA แก่ CLMV

ประเทศ CLMV แต่ละประเทศอาจมีจุดเด่นและจุดเน้นในการพัฒนาของตนเอง ซึ่งอาจส่งผลต่อการรับความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา ซึ่งอธิบายโดยสรุปได้ดังต่อไปนี้

a. กัมพูชา

กัมพูชาจัดเป็นประเทศหลังความขัดแย้ง (Post-Conflict Country) ซึ่งมีลักษณะเฉพาะที่เป็นบริบทสำหรับนโยบายและรูปแบบการพัฒนาที่เฉพาะตัว ซึ่งผู้ให้ความช่วยเหลือจะมึนโยบายและแนวทางในการให้ในกลุ่มนี้ที่แตกต่างออกไปจากประเทศที่ต้องการความช่วยเหลือกลุ่มอื่นๆ ซึ่งความไม่พร้อมของโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ รวมถึงบาดแผลจากสงคราม อาทิจะระเบิดที่ยังคงกระจายกระจายทั่วไป (Landmine) อยู่ตามพื้นที่ต่างๆ ของประเทศ กัมพูชายังคงเป็นภาระปัญหาที่ต้องแก้ไขอยู่ในปัจจุบัน

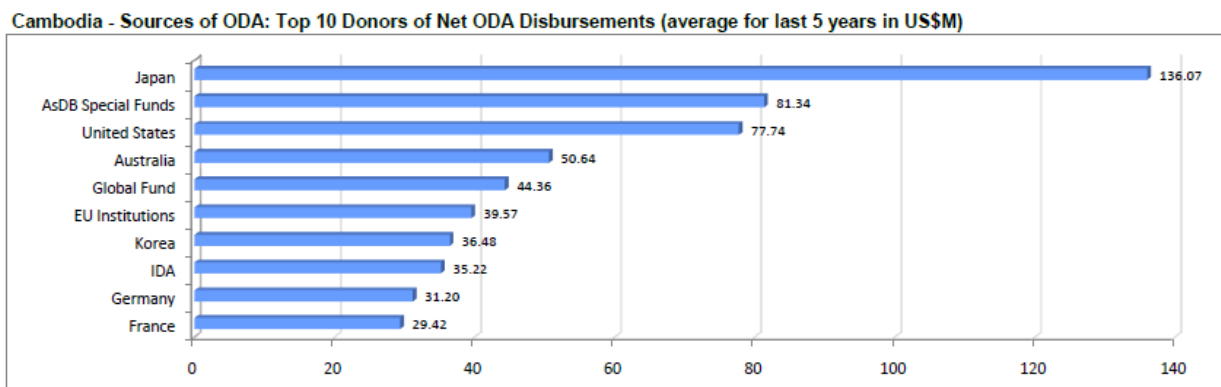
จุดเริ่มต้นของการพัฒนาภายหลังความขัดแย้งในประเทศกัมพูชาเกิดขึ้นหลังจากการลงนามข้อตกลงสันติภาพที่ปารีสในปี พ.ศ. 2534 (ค.ศ. 1991) กัมพูชาได้รับความช่วยเหลือหลักๆ จากประเทศในกลุ่ม OECD-DAC ซึ่งเป็นช่วงระยะเวลาเพียงราวไม่เกิน 20 ปี ของการพัฒนาในรูปแบบของการเป็นประเทศผู้รับ ขณะเดียวกันก็มุ่งสร้างการเจริญโตทางเศรษฐกิจและการลดความยากจนไปในเวลาเดียวกัน ในปี พ.ศ. 2557 (ค.ศ. 2014) ที่ผ่านมากัมพูชามีผลผลิตมวลรวมประชาชาติต่อหัวประชากร (GDP Per Capita) อยู่ที่ 1,130 ดอลลาร์สหรัฐอเมริกา ซึ่งเพิ่มจากในปี 2556 มา 8% ถึงแม้ว่าจะมีพัฒนาการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ประเทศกัมพูชายังคงรับความช่วยเหลือทางการเงินจากประเทศอื่นๆ ผ่านช่องทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทวิภาคี พหุภาคี และ รวมไปถึงเงินบริจาคทั่วไปจากองค์กรเอกชนและประชาชนทั่วไปอยู่ (Cambodia Daily, 2015)

ผู้ให้ ODA แก่กัมพูชารายใหญ่ประกอบไปด้วย ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป เยอรมนี สวีเดน สหราชอาณาจักร องค์การสหประชาชาติ ธนาคารโลก และ ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank: ADB) โดยที่ประมาณ 2 ใน 3 ของจำนวนมูลค่าความช่วยเหลือนี้มาจาก ญี่ปุ่น ADB องค์การต่างๆของสหประชาชาติ

¹⁰ กัมพูชาได้รับ ODA จาก TICA เพิ่มขึ้นจาก 22.27 ล้านบาทในปี 2001 เป็น 55.97 ล้านบาทในปี 2013 ลาวได้รับเพิ่มจาก 37.39 ล้านบาทในปี 2001 เป็น 115.87 ล้านบาทในปี 2013 พม่าเพิ่มจาก 8.4 ล้านบาทในปี 2001 เป็น 58.88 ล้านบาทในปี 2013 และเวียดนามลดลงจาก 21.61 ล้านบาทในปี 2001 เป็น 18.5 ล้านบาทในปี 2013 ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าโดยภาพรวม CLMV ได้รับ ODA จากไทยมากขึ้น (ศิริพร 2558)

ธนาคารโลก สหรัฐอเมริกาและ ผู้ให้รายบุคคล ขณะที่ความช่วยเหลืออีกประมาณหนึ่งในสามมาจากผู้ให้กว่า 20 ราย ที่อยู่ในกลุ่ม OECD-DAC ประเทศผู้ให้รายใหม่ (Emerging donors) และองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ สิ่งที่เป็นแนวโน้มความเปลี่ยนแปลงล่าสุดคือ ปริมาณความช่วยเหลือที่มีเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยยะสำคัญคือความช่วยเหลือที่มาจาก จีน และเกาหลีใต้

ภาพที่ 2: ผู้ให้ความช่วยเหลือ ODA แก่กัมพูชารายใหญ่ที่สุด 10 ประเทศ/องค์กรแรก



ที่มา: AidFlows (2016)

เป้าหมายการพัฒนาของกัมพูชาที่ถูกจัดลำดับความสำคัญไว้ คือ การทำให้รายได้ต่อหัวประชากรเพิ่มขึ้นไปสู่การเป็นประเทศรายได้ปานกลางตอนล่าง (Lower Middle Income Country) ในปี พ.ศ. 2561 (ค.ศ. 2018) และเป็นประเทศที่มีรายได้ปานกลางระดับสูง (Upper Middle Income Country) ในปี พ.ศ. 2573 (ค.ศ. 2030) นอกจากนี้ ก็มุ่งให้ความสำคัญในเรื่องการปรับตัวในระดับสถาบันให้เข้ากับระบบโลกที่เปลี่ยนแปลง การลดค่าแพง การค้าและอื่นๆ เพื่อเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในปีพ.ศ. 2558 (ค.ศ. 2015) การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) การสร้างฐานอุตสาหกรรมของประเทศและพัฒนาแรงงานฝีมือเพื่อรองรับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน การควบคุมนโยบายการเงินของประเทศให้มีประสิทธิภาพ การพัฒนาระบบน้ำ ชลประทาน และทรัพยากรที่สำคัญของประเทศ และสร้างวิถีชีวิตชุมชนที่ยั่งยืน ซึ่งเป้าหมายที่กัมพูชาเน้นย้ำใน CMDGs ของตนคือ การลดความจน ความเหลื่อมล้ำ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และแรงงาน (NSDP, 2014)

b. สปป.ลาว

ประเทศสปป.ลาวเผชิญกับความท้าทายสำหรับการพัฒนาหลายประการด้วยกัน ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของ สปป.ลาว ฉบับที่ 7 พ.ศ. 2553-2558 (ค.ศ. 2010-2015) ความท้าทายดังกล่าวได้ถูกระบุไว้ในเรื่องแรกคือ ในด้านเศรษฐกิจการผลิตของประเทศยังเป็นระดับเริ่มต้น ธุรกิจส่วนมากเป็นธุรกิจขนาดเล็กและขนาดกลางซึ่งมีความอ่อนไหวต่อปัญหาเศรษฐกิจภายในประเทศมากเกินไป ในขณะที่เดียวกันก็มีความเชื่อมโยงทางการค้ากับ

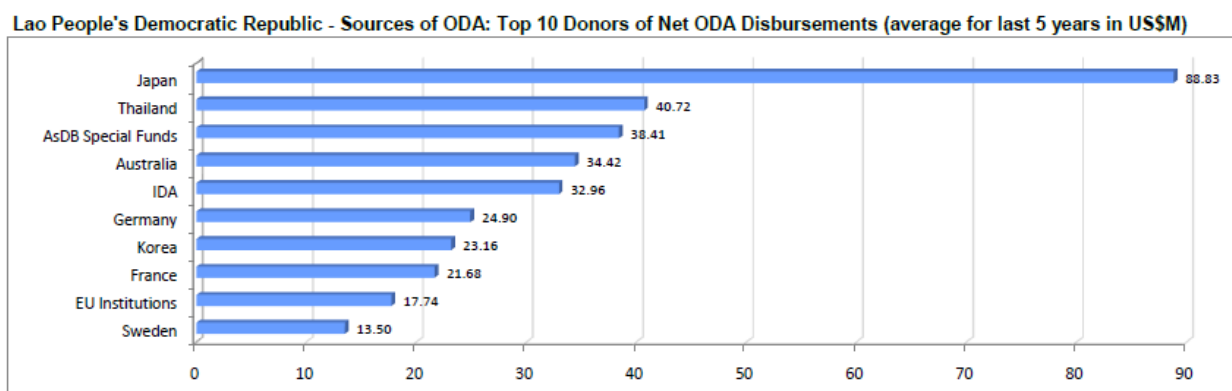
เศรษฐกิจโลกในระดับที่ต่ำมาก คือมีระดับการเปิดทางการค้าเพียง 83%¹¹ ซึ่งเมื่อเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านอื่นๆ ในภูมิภาคแล้ว ทำให้ประเทศสปป.ลาวเสียเปรียบในเชิงการแข่งขันอย่างมาก

ประเทศ สปป.ลาว เป็นประเทศที่อุดมสมบูรณ์ไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติแต่อยู่ในสภาวะการปัจจุบัน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมถูกใช้ไปโดยไม่มีการติดตามและประเมินศักยภาพระบบนิเวศน์ ซึ่งเป็นผลให้เกิดความแห้งแล้งอย่างรุนแรงบ่อยครั้ง เกิดน้ำท่วม เกิดพายุไต้ฝุ่น และ เกิดภัยธรรมชาติอื่นๆ ในหลายปีที่ผ่านมา

การลงทุนในสปป.ลาวในภาคส่วนสังคม (Social Sectors) และ โครงสร้างพื้นฐาน มีความสำคัญอย่างมาก เพราะเป็นรากฐานในการพัฒนาต่อไปสำหรับแรงงานของ สปป.ลาว โครงสร้างพื้นฐานเหล่านี้รวมถึง การศึกษา โรงพยาบาลและการสาธารณสุข และแหล่งฝึกอบรมเตรียมความพร้อมแรงงานรุ่นใหม่ๆ ให้มีความรู้ความสามารถที่ตอบสนองต่อความต้องการของตลาดงานและการพัฒนาประเทศต่อไป (NSED Government of Lao PDR, 2014)

ความช่วยเหลือ ODA ยังมีความสำคัญเป็นอย่างมากกับการพัฒนาของ สปป.ลาว ถึงแม้ว่าอัตราการพึ่งพิงความช่วยเหลือดังกล่าวจะน้อยลงเรื่อยๆ ก็ตาม ประเทศที่มีความสำคัญต่อ สปป.ลาว มากที่สุดในแง่ของการเป็นผู้ให้ ODA คือ ญี่ปุ่นซึ่งมีสัดส่วนการให้ความช่วยเหลือประมาณ 20% ของความช่วยเหลือที่ได้รับทั้งหมด ที่น่าสนใจคือ ประเทศไทยเป็นประเทศที่ให้ความช่วยเหลือต่อสปป.ลาวเป็นอันดับสอง ความช่วยเหลือของไทยที่ให้กับ สปป.ลาว นั้น มีมากกว่ากลุ่มผู้ให้ดั้งเดิม (Traditional donor) อย่าง ADB ออสเตรเลีย เยอรมนี และฝรั่งเศส (ภาพที่ 3)

ภาพที่ 3: ผู้ให้ความช่วยเหลือ ODA แก่สปป.ลาวรายใหญ่ที่สุด 10 ประเทศ/องค์กรแรก



ที่มา: AidFlows (2016)

c. เมียนมา

เมียนมามีพื้นฐานความต้องการความช่วยเหลือที่มาจากสถานะของการเป็นประเทศหลังความขัดแย้ง เช่นกันเดียวกับกัมพูชา โดยมีเงื่อนไขเรื่องการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่ก้าวสู่ความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นโดยมีจุดเปลี่ยน

¹¹ อัตราการเปิดทางการค้าจากสัดส่วนการค้าระหว่างประเทศ (นำเข้าบวกส่งออก) ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ

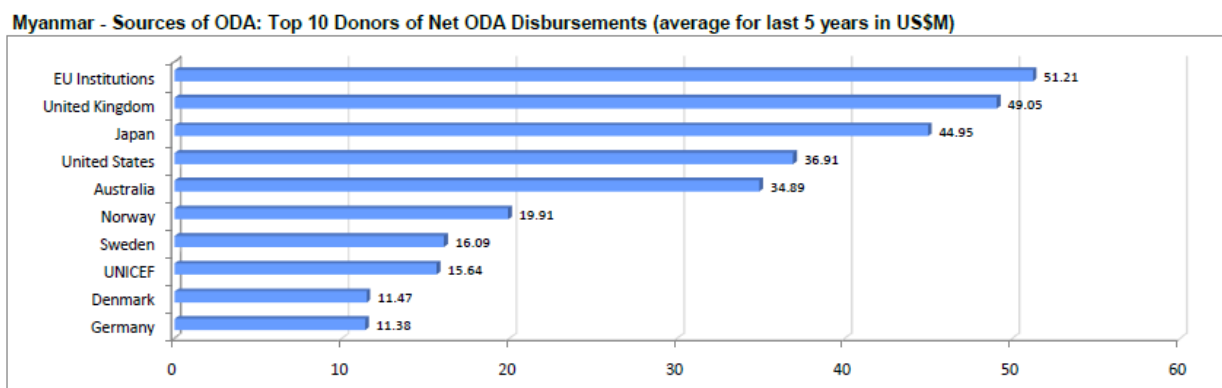
ในปี พ.ศ. 2551 (ค.ศ. 2008) ที่รัฐบาลทหารพม่าได้ผ่านการปฏิรูปประเทศครั้งใหญ่ ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการยกเลิกการบอยคอตต์ (Boycott) การกีดกัน (Discrimination) จากประเทศต่างๆ โดยเฉพาะประเทศที่เป็นผู้ให้ ODA ทั่วโลก อีกทั้งบริษัทข้ามชาติและนักลงทุนที่เคยมีความเคลือบแคลงและขาดความเชื่อมั่นในเสถียรภาพทางการเมือง (Political Stability) การเคารพสิทธิพื้นฐานเรื่องการกรรมสิทธิ์และทรัพย์สินส่วนบุคคล (Private Property) ระบบกฎหมายและสถาบันหลักของประเทศ ก็หันมาให้ความสนใจในการให้ความช่วยเหลือเมียนมาและลงทุนในเมียนมามากขึ้น ขณะที่รัฐบาลก็มีความพยายามปรับปรุงสถาบันและออกกฎหมายเพื่อการปฏิรูปออกอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้เพื่อเป็นการสร้างความมั่นใจให้กับนักลงทุนต่างชาติ (PwC 2015)

ปัญหาหลักในการพัฒนาของเมียนมา คือ การสร้างการเจริญเติบโตที่ยั่งยืนและต่อเนื่อง ซึ่งมีอุปสรรคเป็นอย่างมากเนื่องจากการจัดการด้านเศรษฐกิจมหภาคยังคงไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และภาคการเงินยังพัฒนาน้อยมาก กรอบนโยบายทางการเงินที่ไม่ชัดเจนมีผลต่อการลงทุนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะบริษัทเอกชนต้องประสบปัญหามากขึ้น ระบบภาษีซึ่งเป็นแหล่งรายได้สำหรับการพัฒนาประเทศก็ยังมีข้อจำกัดอย่างมาก ทำให้ประเทศไม่สามารถระดมทรัพยากรเพื่อการพัฒนาได้ไม่เต็มที่ (ADB, 2012)

นอกจากนี้เมียนมายังขาดโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับการพัฒนาประเทศอีกด้วย โดยขาดทั้งปริมาณที่เพียงพอและคุณภาพที่พอดีกับการพัฒนา ซึ่งระดับการพัฒนาในด้านโครงสร้างพื้นฐานของประเทศเมียนมามีระดับที่ต่ำพอๆ กับของประเทศกัมพูชาและประเทศสปป.ลาว โดยที่เมียนมามีระดับการพัฒนาด้านโลจิสติกส์ที่ต่ำที่สุดในภูมิภาคเลยก็ว่าได้ ด้านการศึกษาและสุขภาพและการอนามัยก็อยู่ในระดับการพัฒนาที่ต่ำและไม่เพียงพอ องค์การระหว่างประเทศ อาทิ ADB คาดหวังและเห็นว่ารัฐบาลเมียนมายังมีศักยภาพที่จะสามารถเพิ่มงบประมาณในด้านสาธารณสุขให้มากขึ้น ซึ่งมีความจำเป็นและสำคัญต่อการพัฒนาแรงงานในภาคการผลิตของประเทศ (ADB, 2012)

กลุ่มผู้ให้ความช่วยเหลือรายใหญ่แก่เมียนมาเป็นกลุ่มผู้ให้ดั้งเดิม โดย EU เป็นผู้ให้มากที่สุด ตามมาด้วยสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา ตามลำดับ (ภาพที่ 4) อย่างไรก็ตาม ประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือรายใหม่อย่างจีน กับไทยก็เริ่มให้ความช่วยเหลือเพิ่มมากขึ้นในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา

ภาพที่ 4: ผู้ให้ความช่วยเหลือ ODA แก่เมียนมารายใหญ่ที่สุด 10 ประเทศ/องค์กรแรก



ที่มา: AidFlows (2016)

d. เวียดนาม

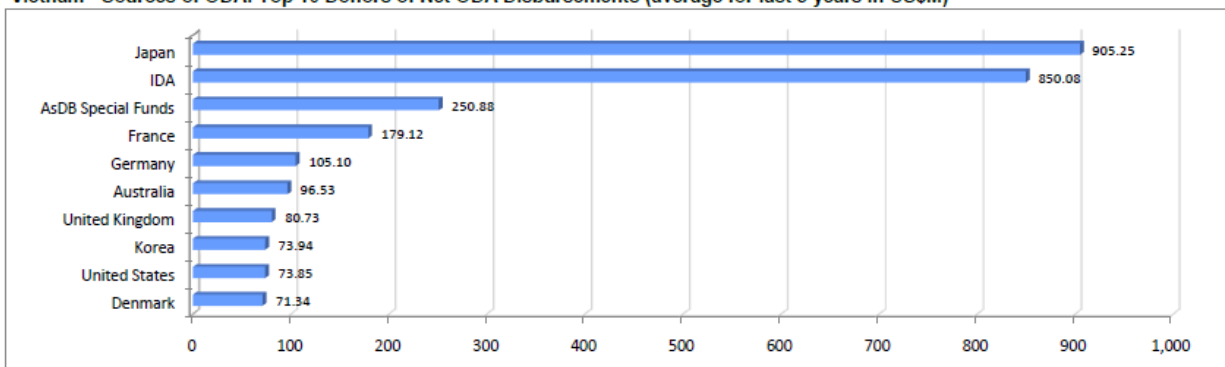
ประเทศเวียดนามสามารถพัฒนาจนระดับรายได้ประชาชาติต่อหัวสูงมากกว่า \$1,000 ในปี พ.ศ. 2553 (ค.ศ. 2010) ปัจจุบันเวียดนามเป็นประเทศรายได้ระดับกลางและหลุดออกจากบัญชีรายชื่อประเทศ LDCs ได้สำเร็จ ประเด็นที่ทวีความสำคัญมากขึ้นเรื่อยๆ สำหรับประเทศเวียดนามในการพัฒนาคือ เรื่องการส่งเสริมการเติบโตเศรษฐกิจและการเพิ่มขีดความสามารถทางการแข่งขันกับต่างประเทศ ซึ่งสิ่งที่เป็นองค์ประกอบหลักที่เวียดนามต้องเร่งพัฒนามาก็คือ ระบบเศรษฐกิจแบบตลาด การปฏิรูประบบการเงินและการคลัง และการพัฒนาอุตสาหกรรมและแรงงานฝีมือเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของตลาดและการเจริญเติบโตที่รีบเร่งของประเทศ นอกจากนี้ ขณะที่การพัฒนาทางเศรษฐกิจดำเนินไปอย่างเร่งด่วน ปัญหาที่ตามมาคือการเติบโตของสังคมเมือง และปัญหาสิ่งแวดล้อม ซึ่งนำไปสู่ภัยธรรมชาติและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ นอกจากนี้ในทางสังคมเวียดนามยังเผชิญความท้าทายในเรื่องการสร้างระบบยุติธรรม ธรรมชาติของระบบศาล และการบริหารระบบราชการของประเทศ (Government of Japan, 2012c)

การพัฒนาเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้นอย่างมากของเวียดนามเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ ใน CLMV ทำให้อัตราการพึ่งพาความช่วยเหลือของเวียดนามน้อยมากในปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม ความช่วยเหลือจากต่างประเทศก็ยังเข้ามาสู่เวียดนามอย่างต่อเนื่อง (ถึงแม้จะมีอัตราเพิ่มที่น้อยลงก็ตาม) ปัจจุบันผู้ให้ ODA รายใหญ่ที่สุดสำหรับเวียดนามคือ ญี่ปุ่น รองลงมาคือธนาคารโลก (ผ่าน International Development Association - IDA) ADB ฝรั่งเศส และเยอรมนี ตามลำดับ (ภาพที่ 5) โดยที่โครงการ ODA ส่วนใหญ่จะไปลงที่สาขาการเกษตร การพัฒนาชนบท และการแก้ปัญหาคความยากจน รองลงมาเป็นภาคพลังงานและอุตสาหกรรม และภาคโครงสร้างพื้นฐาน ตามลำดับ¹²

¹² ดูข้อมูล ODA ในเวียดนามในเว็บไซต์ของ Ministry of Planning and Investment (MPI), Vietnam (เข้าถึงได้ใน <http://oda.mpi.gov.vn>)

ภาพที่ 5: ผู้ให้ความช่วยเหลือ ODA แก่เวียดนามรายใหญ่ที่สุด 10 ประเทศ/องค์กรแรก

Vietnam - Sources of ODA: Top 10 Donors of Net ODA Disbursements (average for last 5 years in US\$M)



ที่มา: AidFlows (2016)

2. ภาพรวมนโยบายและยุทธศาสตร์ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของ TICA ใน CLMV

เนื่องจาก TICA หน่วยงานภายใต้กระทรวงการต่างประเทศ ดังนั้น ถึงแม้ว่า TICA จะมีลักษณะการทำงานในแบบเฉพาะตัวอยู่ คือเป็นหน่วยงานที่เน้นด้านการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา แต่่นโยบายหรือยุทธศาสตร์ที่มีก็ยังคงสอดคล้องกับนโยบายด้านการต่างประเทศ ในส่วนของกระทรวงการต่างประเทศนั้น นโยบายที่ถือว่าเป็นจุดเน้นที่สำคัญคือ การกระชับความสัมพันธ์กับต่างประเทศและส่งเสริมบทบาทไทยในเวทีระหว่างประเทศ ในการนี้ ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา โดยเฉพาะการให้ความช่วยเหลือเพื่อพัฒนากับประเทศเพื่อนบ้านถูกระบุให้เป็นภารกิจหลักในการสนับสนุนนโยบายดังกล่าว

ในเชิงยุทธศาสตร์นั้น ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาถูกจัดวางให้เป็นกลยุทธ์หลักในยุทธศาสตร์ว่าด้วยการส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีกับประเทศเพื่อนบ้านในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทั้งนี้วัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์ดังกล่าวประกอบไปด้วย¹³

1. การรักษาบรรยากาศระหว่างประเทศ โดยเฉพาะกับประเทศเพื่อนบ้าน ให้มีสันติภาพและเสถียรภาพ
2. ขยายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้านได้รับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมร่วมกันอย่างยั่งยืน
3. ไทยมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาและเชื่อมโยงความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมกับประเทศเพื่อนบ้านและประเทศในภูมิภาค
4. ไทยได้รับการสนับสนุนจากประเทศเพื่อนบ้านและประเทศในภูมิภาคในเวทีระหว่างประเทศ

กลยุทธ์ที่สำคัญที่ถูกระบุให้เป็นเครื่องมือในการบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวประกอบด้วย

¹³ ดูนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศของกระทรวงการต่างประเทศใน www.mfa.go.th/main/th/policy

1. ส่งเสริมให้ชายแดนไทยและเพื่อนบ้านเป็นชายแดนแห่งความร่วมมือ
2. ร่วมมือในการป้องกันและแก้ไขปัญหาข้ามชาติทั้งด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ และสังคม
3. ส่งเสริมความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดในทุกมิติกับทุกภาคส่วนของประเทศในภูมิภาค
4. ส่งเสริมความร่วมมือเพื่อการพัฒนาโดยเฉพาะกับประเทศเพื่อนบ้าน¹⁴
5. ส่งเสริมการแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้

ยุทธศาสตร์ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของ TICA นับตั้งแต่เริ่มต้นมีความสอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ของกระทรวงการต่างประเทศ ในส่วนของประเทศ CLMV ถือว่าเป็นพื้นที่ที่ TICA ให้ความสำคัญที่สุดเสมอมา จะเห็นได้จากการที่งบประมาณกว่าครึ่งของโครงการความช่วยเหลือเพื่อพัฒนาระหว่างประเทศถูกจัดสรรไปประเทศ CLMV มากที่สุดในทุกๆ ปี (ดู ตารางที่ 1)

ตารางที่ 1 มูลค่าโครงการความช่วยเหลือเพื่อพัฒนาระหว่างประเทศของ TICA, 2005-2011

	FY2005	FY2006	FY2007	FY2008	FY2009	FY2010	FY2011
1. THE FOUR NEIGHBOURING COUNTRIES (CLMV)	128,274.0	136,600.0	169,566.0	203,655.0	264,135.0	223,926.8	141,460.6
2. SOUTHEAST ASIA	13,596.0	9,387.0	29,998.0	35,710.0	17,116.0	24,914.8	15,574.3
3. EAST ASIA	9,323.0	11,143.0	12,404.0	10,422.0	11,122.0	8,100.7	9,534.2
4. SOUTH ASIA AND MIDDLE EAST	26,790.0	36,693.0	61,179.0	57,610.0	77,101.0	53,857.5	40,961.6
5. THE PACIFIC	213.0	25.0	141.0	2,258.0	3,619.0	993.1	2,228.3
6. AFRICA	16,872.0	31,549.0	22,463.0	30,752.0	46,788.0	33,586.5	21,401.0
7. CIS	1,025.0	1,343.0	4,987.0	3,300.0	2,632.0	3,624.7	1,549.2
8. EASTERN EUROPE	-	-	-	536.0	47.0	438.3	-
9. LATIN AMERICA	3,952.0	5,079.0	5,011.0	11,003.0	6,710.0	9,100.3	8,543.0
10. OTHERS****	8,963.0	88,423.0	19,558.0	19,512.0	39,354.1	15,990.0	31,731.9
GRAND TOTAL	209,008.0	320,242.0	325,307.0	374,758.0	468,624.1	374,532.7	272,984.1

หมายเหตุ: (1) หน่วย = ล้านบาท; (2) ไม่รวมงบประมาณที่ใช้ไปในโครงการ Third Country Training Program (TCTP)

ที่มา: สถิติโครงการความร่วมมือเพื่อพัฒนาของประเทศไทย (Thailand International Development Cooperation: TIDC) ของ TICA (รวบรวมโดยผู้วิจัย)

ในยุทธศาสตร์ที่ 5 ของ TICA ว่าด้วยการส่งเสริมความร่วมมือเพื่อการพัฒนาในระดับภูมิภาคและ อนุภูมิภาค ได้ให้ความสำคัญกับเรื่องการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และการเพิ่มขีดความสามารถของบุคลากรของประเทศ CLMV เป็นหลัก โดยมีเป้าหมายที่สำคัญ 3 ประการคือ

1. เพื่อให้เกิดความร่วมมือกันอย่างเข้มแข็งและยั่งยืนระหว่างประเทศกำลังพัฒนาในภูมิภาคและ อนุภูมิภาคเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
2. เพื่อให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาเป็นส่วนเสริมต่อการขยายตัวทางด้านการค้าและการลงทุนในภูมิภาค

¹⁴ ชัดเจนได้เน้นโดยผู้วิจัย

3. เพื่อให้ความร่วมมือทางวิชาการช่วยในการแก้ไขข้อขัดข้องทางเทคนิคที่ต้องได้รับการปรับปรุงเพื่อให้เกิดการลื่นไหลทางการค้า¹⁵

ในยุทธศาสตร์ดังกล่าว CLMV ถือว่าเป็นพื้นที่เป้าหมายของกิจกรรมความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของ TICA ในภาพรวม TICA จะเน้นในเรื่องของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในประเทศเหล่านี้เป็นหลัก แต่จะมีการกำหนดกรอบในการให้ความช่วยเหลือรายประเทศ TICA จะมีการวิเคราะห์ความต้องการและกำหนดเป็นประเด็นยุทธศาสตร์หรือกรอบประเด็นให้ความช่วยเหลือที่อาจมีความแตกต่างกันไปตามความต้องการ/ความจำเป็นของแต่ละประเทศ¹⁶ ดังแสดงในตาราง 2

ตาราง 2: กรอบโครงการความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของ TICA ใน CLMV

กัมพูชา	สปป.ลาว	เมียนมา	เวียดนาม
- มุ่งเน้นในเรื่องการลดปัญหาความยากจนและการเสริมต่อระบบที่จะช่วยจัดหาความจำเป็นขั้นพื้นฐานให้เพียงพอ - เน้นการวางรากฐานการพัฒนาในภาคเกษตร สาธารณสุข และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ รวมทั้งสาขาอื่นตามความจำเป็น	- เน้นการสร้างความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม การแก้ปัญหาความยากจน และการพัฒนาที่ยั่งยืน - สาขาที่สำคัญคือการเกษตร การค้าการลงทุน และอุตสาหกรรมรวมทั้งการท่องเที่ยวและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์	- เน้นการแก้ไขปัญหาความยากจน และเสริมสร้างบรรยากาศการค้าการลงทุนกับไทย - สาขาความร่วมมือเน้นด้านสาธารณสุข เกษตร และการศึกษา	- เน้นความร่วมมือในเชิงเกื้อกูลซึ่งกันและกันในด้านการค้าการลงทุน - สาขาความร่วมมือที่มุ่งเน้นคือ ด้านการประมง ปศุสัตว์ การผลิตอาหารสัตว์ และสินค้าเกษตรอื่นๆ การท่องเที่ยว และการปฏิรูปภาครัฐเพื่อการบริหารงานภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบตลาด

ที่มา: สรุปและเรียบเรียงจากเอกสาร “ยุทธศาสตร์ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของไทย 2550-2554” ของ TICA (หน้า 44-45)

ถึงแม้ว่า TICA จะมีแนวนโยบายและยุทธศาสตร์การให้ความช่วยเหลือต่างประเทศที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของกระทรวงการต่างประเทศ แต่จากการศึกษาพบว่ายุทธศาสตร์หลายอย่างยังขาดความต่อเนื่อง ขาดรายละเอียด ผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ที่เป็นรูปธรรม และการวัดประสิทธิผลด้านการพัฒนาที่เป็นระบบ ประการแรก ยุทธศาสตร์ความช่วยเหลือที่วางไว้เป็นยุทธศาสตร์ 5 ปี ซึ่งมีกรอบการดำเนินงานระหว่างปี พ.ศ. 2550 – 2554(ค.ศ. 2007-2011) อย่างไรก็ตาม หลังจากยุทธศาสตร์นี้สิ้นสุดลง ยังไม่ปรากฏว่ามียุทธศาสตร์ความช่วยเหลือฉบับใหม่ที่ใช้

¹⁵ ดูเพิ่มเติมใน ยุทธศาสตร์ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของไทย 2550-2554 ในเว็บไซต์ของ TICA (www.tica.thaigov.net)

¹⁶ สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ TICA-P3 (7 ก.ย. 2558)

เป็นกอบการดำเนินงานของ TICA ในช่วงหลังจากปี พ.ศ. 2554 (ค.ศ. 2011) ซึ่งทำให้ยุทธศาสตร์ความช่วยเหลือดังกล่าวขาดความต่อเนื่อง

ถึงแม้ว่าการให้ ODA จะถูกระบุว่าเป็นไปในทิศทางที่สนับสนุนนโยบายต่างประเทศ แต่นโยบายต่างประเทศก็เป็นแต่การวางกรอบกว้างๆ ไว้เท่านั้น ไม่ได้ระบุรายละเอียดที่ชัดเจนในยุทธศาสตร์ด้านความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา จึงเป็นที่น่าสังเกตว่าแท้จริงแล้ว TICA มียุทธศาสตร์ในการเรื่องความช่วยเหลือระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนาในปัจจุบันหรือไม่ ถึงแม้ว่าการให้ความช่วยเหลือของ TICA จะอยู่บนหลักการของการสนองตอบต่อข้อเรียกร้องจากประเทศผู้รับ (Request-based) แต่การวางกรอบยุทธศาสตร์ ลำดับความสำคัญของประเด็นปัญหาการพัฒนา (Priority issue) และเป้าหมายที่ต้องการบรรลุไว้จะช่วยประกันให้เกิดประสิทธิผลด้านการพัฒนาต่อประเทศผู้รับความช่วยเหลือได้มากขึ้น

ประการที่สอง หลังจากยุทธศาสตร์ฯ พ.ศ. 2550 – 2554 (ค.ศ. 2007-2011) สิ้นสุดลง ไม่ปรากฏว่าได้มีการทบทวนและประเมินผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์อย่างเป็นระบบมากนักน้อยเพียงใด ทำให้ระบุได้ยากกว่ายุทธศาสตร์ที่วางไว้ในช่วง 5 ปี พ.ศ. 2550-2554 (ค.ศ. 2007-2011) ได้มีการดำเนินการมากนักน้อยเพียงใด เป็นไปตามเป้าหมายหรือไม่ เพียงใด ถึงแม้ TICA จะมีกลไกในการติดตามและประเมินผลในระดับโครงการ ซึ่งเป็นกลไกที่ผูกติด (Built-in) กับโครงการ แต่การประเมินผลในภาพรวมในระดับยุทธศาสตร์ยังขาดความชัดเจน

ประการที่สาม ยุทธศาสตร์ความช่วยเหลือดังกล่าวอาจถือเป็นกรอบในการดำเนินงานของ TICA ด้านความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ โดยเฉพาะกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยมีเป้าหมายเรื่องการพัฒนาของประเทศผู้รับความช่วยเหลือเป็นหนึ่งในเป้าหมายสำคัญ ซึ่งหากพิจารณาหลักการของยุทธศาสตร์นี้โดยรวมแล้ว พบว่ายุทธศาสตร์ดังกล่าวไม่ได้กำหนดให้ ODA เป็นเพียงเครื่องมือซื้อใจผู้ขอแต่อย่างเดียว แต่ยังกำหนดให้ ODA เป็นเครื่องมือของการพัฒนา โดยเฉพาะการนำองค์ความรู้และประสบการณ์ด้านการพัฒนาของประเทศไทยไปให้แก่ประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อสร้างให้เกิดผลการพัฒนาในประเทศผู้รับ อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าเสียดายว่า ยุทธศาสตร์นี้ยังขาดความชัดเจนในเรื่องหลักการและหลักเกณฑ์การวัดประสิทธิผลด้านการพัฒนา ดังนั้น จึงระบุได้ยากกว่า ODA ที่ TICA ได้ให้แก่ประเทศเพื่อนบ้าน โดยรวมแล้วก่อให้เกิดผลกระทบด้านการพัฒนาหรือไม่ อย่างไร

ดังนั้น ในแง่ของการประกันประสิทธิผลของโครงการความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา TICA อาจพิจารณาถึงการสร้างความต่อเนื่องของยุทธศาสตร์ความช่วยเหลือ การสร้างกลไกในทบทวนและประเมินยุทธศาสตร์ และระบุหลักการ/หลักเกณฑ์ในการวัดประสิทธิผลการพัฒนาที่ชัดเจน พร้อมทั้งควรมีการประเมินประสิทธิผลของความช่วยเหลือ โดยเฉพาะในแง่ของการสร้างการพัฒนาในประเทศผู้รับ

3. ประสิทธิภาพของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาตามหลักการ Paris Declaration¹⁷

Paris Declaration เป็นความพยายามที่ชัดเจนมากที่สุดในการวัดประสิทธิผลของ ODA เนื้อหาในส่วนนี้ ผู้วิจัยต้องการแสดงให้เห็นว่า ODA ของ TICA มีความสอดคล้องกับหรือแตกต่างจากหลักการ Aid Effectiveness ของ Paris Declaration หรือไม่อย่างไร ทั้งนี้ ไม่ได้หมายความว่าความไม่สอดคล้องหรือความแตกต่างจะทำให้ลดทอน ประสิทธิภาพของความช่วยเหลือแต่อย่างใด เพียงแต่ปัจจุบันยังไม่มีกรอบตัวชี้วัดอื่นๆ นอกเหนือจาก Paris Declaration ที่ถูกสร้างขึ้นอย่างเป็นระบบ เป็นรูปธรรม และได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการจะสามารถนำมาใช้เป็นกรอบในการศึกษา Aid Effectiveness ได้¹⁸ นอกจากนี้ ประเทศไทยเองก็เป็นหนึ่งในประเทศที่ให้การรับรอง Paris Declaration และอยู่ในรายชื่อของประเทศที่เข้าร่วมใช้ Paris Declaration (และ Accra Agenda for Action)¹⁹ ดังนั้น จึงอยู่ในกรอบที่จะใช้หลักการ Paris Declaration มาใช้วิเคราะห์ประสิทธิภาพของการให้ความช่วยเหลือของ TICA ได้

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยยอมรับว่าประสิทธิภาพอาจมองได้หลายมิติและได้เสริมบทวิเคราะห์ในส่วนนี้ด้วยการศึกษา ประสิทธิภาพในมุมมองของผู้รับความช่วยเหลือในหัวข้อ 4

3.1. ความเป็นเจ้าของ (Ownership)

หลักการความเป็นเจ้าของตั้งอยู่บนแนวคิดว่าการพัฒนาใดๆ จะต้องเป็นความช่วยเหลือที่ประเทศผู้รับเป็นเจ้าของ ซึ่งหมายถึงการเป็นเจ้าของนโยบาย/โครงการพัฒนาภายใต้กรอบความช่วยเหลือ การเป็นผู้นำในการดำเนินงานโครงการความช่วยเหลือ และการแสดงบทบาทนำในการประสานความช่วยเหลือต่างๆ ภายใต้ หลักการดังกล่าว บทบาทของประเทศผู้รับความช่วยเหลือจะประกอบไปด้วย

(1) การแสดงภาวะผู้นำในการสร้างและดำเนินนโยบายการพัฒนาของตนเองภายใต้กระบวนการปรึกษาหารืออย่างกว้างขวาง (Broad consultative process) ซึ่งหมายถึงความเป็นเจ้าของนโยบายการพัฒนาต้องไม่จำกัดอยู่ที่รัฐบาล (ประเทศผู้รับ) เท่านั้น แต่จะต้องอยู่บนความเห็นชอบของประชาชนในชาติด้วย

(2) แปรเปลี่ยนแผนพัฒนาไปสู่โครงการที่มีการปฏิบัติและเห็นผลจริง (Results-oriented operational programme)

¹⁷ รายละเอียดในส่วนนี้วิเคราะห์จากข้อมูลการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ TICA ที่ทำหน้าที่ประสานงานโครงการความช่วยเหลือในประเทศ CLMV แต่ละประเทศ และเจ้าหน้าที่ของประเทศ CLMV แต่ละประเทศที่เกี่ยวข้องโดยตรงและโดยอ้อมกับโครงการความช่วยเหลือที่ถูกเลือกเป็นกรณีศึกษา (ดู หัวข้อ 4.4 เกี่ยวกับโครงการความช่วยเหลือของ TICA ที่ถูกเลือกมาเป็นกรณีศึกษาในแต่ละประเทศ)

¹⁸ ถึงแม้ว่าจะมีความพยายามของประเทศผู้ให้ใหม่ในการพัฒนาตัวชี้วัดประสิทธิผลของ ODA แต่ยังไม่ได้มีผลเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน

¹⁹ รายชื่อประเทศที่ให้การรับรองและเข้าร่วม Paris Declaration และ Accra Agenda for Action ถูกระบุใน Appendix B ของเอกสาร The Paris Declaration on Aid Effectiveness (2005) and Accra Agenda for Action (2008) (ดาวน์โหลดได้ที่ www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf)

(3) แสดงบทบาทนำในการประสานความช่วยเหลือ (Leadership in aid coordination) ในทุกระดับที่เกี่ยวข้องกับการระดมทุนเพื่อการพัฒนา ทั้งนี้การประสานดังกล่าวจะต้องดำเนินการผ่านโดยมีการเจรจาทวิภาคีกับผู้ให้ความช่วยเหลือ ภาวประชาสังคม และภาคเอกชนด้วย

ส่วนบทบาทของประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือนั้น ในหลักการนี้กำหนดไว้ว่าจะต้องเคารพในความเป็นเจ้าของแผนและโครงการพัฒนาของประเทศผู้รับ และแสดงบทบาทในการให้ความช่วยเหลือ สนับสนุน หรือพัฒนาความสามารถของประเทศผู้รับให้สามารถดำเนินงานเพื่อบรรลุผลตามที่แผนและโครงการพัฒนาได้วางไว้²⁰

หลักการนี้ยากที่จะสร้างตัวชี้วัด (Indicator) เชิงปริมาณและในเชิงผลลัพธ์มาใช้วัดความก้าวหน้าในการดำเนินการตามหลักการ อย่างไรก็ตาม เพื่อให้สามารถติดตามความก้าวหน้าได้ OECD-DAC จึงได้สร้างตัวชี้วัดขึ้นมา โดยถือว่าประเทศผู้รับมียุทธศาสตร์พัฒนาประเทศ (National development strategy) ของตัวเองหรือไม่²¹

อาจกล่าวได้ว่า ตัวชี้วัดนี้มีจุดด้อยหลายประการ หนึ่งในนั้นคือการไม่สามารถชี้ให้เห็นความเป็นเจ้าของที่แท้จริงได้ เนื่องจากความเป็นเจ้าของดังกล่าวเป็นเรื่องของกระบวนการการสร้างและการได้มาซึ่งยุทธศาสตร์การพัฒนา ผ่านกระบวนการทางสังคม-การเมือง และการสร้างฉันทามติของประชาชนในประเทศนั้นๆ นอกจากนี้ การใช้ตัวชี้วัดนี้กับโครงการความช่วยเหลือของ TICA ใน CLMV ย่อมมีความไม่เหมาะสมเป็นอย่างยิ่ง เพราะความจริงแล้วทุกประเทศ CLMV ล้วนมียุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศเป็นของตนเอง ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่าการจะใช้หลักการความเป็นเจ้าของกับโครงการความช่วยเหลือของ TICA จะต้องพิจารณาการดำเนินงานในเชิงกระบวนการ โดยดูว่า

- (1) โครงการความช่วยเหลือถูกพัฒนาขึ้นโดยประเทศหรือหน่วยงานของประเทศผู้รับหรือไม่
- (2) หน่วยงานของประเทศผู้รับความช่วยเหลือแสดงบทบาทนำในการดำเนินโครงการหรือไม่

ทั้งนี้ การตอบคำถามทั้ง 2 ข้อนี้จะต้องใช้การสัมภาษณ์และเน้นที่กระบวนการได้มาซึ่งโครงการและกระบวนการดำเนินโครงการเป็นสำคัญ

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของ TICA และเจ้าหน้าที่ของประเทศผู้รับ (กัมพูชา ลาว พม่า) มีข้อค้นพบดังต่อไปนี้

(1) การได้มาซึ่งโครงการความช่วยเหลือของ TICA

โครงการความช่วยเหลือของ TICA ตั้งอยู่บนหลักการการเรียกร้องจากผู้รับ (Request-based) หมายถึงว่าหากไม่มีการเสนอแนวคิดการพัฒนาและโครงการพัฒนามาจากหน่วยงานของประเทศผู้รับแล้ว TICA จะไม่แสดงบทบาทในการเป็นผู้เสนอโครงการอย่างเด็ดขาด

²⁰ www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf

²¹ ในการติดตามความก้าวหน้าระดับโลก OECD/DAC ใช้สัดส่วนของประเทศผู้รับที่มีแผนพัฒนาแห่งชาติเป็นของตนเองในการวัดความก้าวหน้าของหลักการนี้ โดยตั้งเป้าหมายในเบื้องต้นไว้ว่า ณ สิ้นปี ค.ศ. 2010 อย่างน้อย 75% ของประเทศผู้รับความช่วยเหลือจะต้องมีแผนหรือยุทธศาสตร์การพัฒนาแห่งชาติของตนเอง

การเสนอแนวคิดและโครงการพัฒนาของประเทศ CLMV จะเริ่มจากการเจรจาระดับนโยบายก่อน โดยมีช่องทางที่สำคัญคือ (1) การประชุมความร่วมมือทางวิชาการประจำปี (Annual Consultation on Technical Cooperation: ACTC) ซึ่งเป็นเวทีการประชุมในระดับทวิภาคีระหว่างไทยกับประเทศ CLMV แต่ละประเทศ มี TICA และหน่วยงานประสานความช่วยเหลือของ CLMV แต่ละประเทศเป็นเจ้าภาพ (2) การประชุมคณะกรรมการความร่วมมือ (Joint Commission on Bilateral Cooperation: JCC) ซึ่งเป็นการประชุมในระดับรัฐมนตรีของไทยกับ CLMV แต่ละประเทศ เน้นหาหรือความสัมพันธ์ด้านต่างๆ โดยรวม เรื่องความร่วมมือเมื่อการพัฒนาเป็นเรื่องหนึ่งที่มีมักจะถูกหยิบยกมาหารือด้วย และ (3) การประชุมกรอบความร่วมมืออนุภูมิภาค ที่สำคัญคือ กรอบความร่วมมือ Ayeyawady-Chao Phraya-Mekong Economic Cooperation (ACMECS) และกรอบ Greater Mekong Sub-region (GMS) ซึ่งเป็นการเจรจาระดับผู้นำในความสัมพันธ์โดยรวมในระดับ อนุภูมิภาค

ใน 2 เวทีหลังนั้น การหารือเรื่องความร่วมมือเพื่อการพัฒนาจะพูดคุยกันเพียงในเชิงหลักการและในกรอบนโยบายการให้และรับความช่วยเหลือภาพรวมเท่านั้น ยังไม่ได้มีการลงในรายละเอียดโครงการที่ขอรับความช่วยเหลือแต่อย่างใด การหารือในระดับโครงการความช่วยเหลือจะกระทำในเวที ACTC เป็นหลัก

จากการศึกษาภาคสนามพบว่า ทุกโครงการที่ผู้วิจัยได้เข้าไปศึกษา (ดูรายละเอียดโครงการในหัวข้อ 4) ล้วนสร้างขึ้นจากความต้องการของประเทศผู้รับเป็นหลัก ที่น่าสนใจคือ กระบวนการได้มาซึ่งโครงการในแต่ละประเทศมีความคล้ายคลึงกัน คือแต่ละประเทศจะมีหน่วยงานกลางที่ประสานการรับความช่วยเหลือของประเทศ เช่น สปป.ลาว และเวียดนามมี Ministry of Planning and Investment (MPI) เป็นหน่วยงานกลางในการประสานการรับความช่วยเหลือ กัมพูชามี The Council for the Development of Cambodia (CDC) เป็นหน่วยงานประสาน หน่วยงานกลางเหล่านี้จะเป็นผู้ประสานกับหน่วยงานราชการอื่นๆ ให้จัดทำข้อเสนอความต้องการพัฒนาของตนและรวบรวมเสนอต่อ TICA นอกจากนี้ หน่วยงานเหล่านี้ยังทำหน้าที่หลักในการเจรจากับ TICA ในรายละเอียดโครงการความช่วยเหลืออีกด้วย

ในการเลือกและอนุมัติโครงการ TICA จะไม่พิจารณาในแง่ของความสอดคล้องกับแผนพัฒนาของประเทศผู้รับ เพราะเชื่อว่าโครงการที่เสนอมานั้นเป็นส่วนหนึ่งของนโยบาย/ยุทธศาสตร์การพัฒนาอยู่แล้ว สิ่งที่ TICA จะให้ความสำคัญในการพิจารณาคือ (1) เมือง/หน่วยงานไทยที่มีความเชี่ยวชาญ และสามารถทำหน้าที่เป็นผู้ดำเนินโครงการได้หรือไม่ (2) รายละเอียดเรื่องกิจกรรม งบประมาณ และรายการจัดซื้อจัดจ้างมีความเหมาะสมหรือไม่

ความจริงแล้ว TICA เองก็ไม่ได้มียุทธศาสตร์การให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศเพื่อนบ้านที่ชัดเจนนัก ในยุทธศาสตร์ความร่วมมือที่วางไว้ก็เพียงระบุจุดเน้นกว้างๆ ไม่ได้มีรายละเอียดว่าจะให้ในสาขาใด (เป็น priority sector) ให้อย่างไร มีแนวทางในการจัดการการส่งมอบอย่างไร และการให้นั้นสอดคล้องกับแผนพัฒนาของประเทศผู้รับหรือไม่ อย่างไร ต่างจาก Country Assistance Programme (CAP) ที่มีการทำกันอย่างเป็นปกติในประเทศผู้ในกลุ่ม OECD-DAC ที่ระบุรายละเอียดการให้ความช่วยเหลือกับประเทศผู้รับแต่ละประเทศอย่างรอบด้านและชัดเจน ดังนั้น หากจะกล่าวแล้วแนวทางการให้ความช่วยเหลือของ TICA จึงเป็นแนวทางในลักษณะตอบสนอง (Responsive) ต่อคำขอของ

ประเทศผู้รับเป็นหลัก ซึ่งแม้จะดีในแง่ของการประกันว่าโครงการนั้นมาจากความต้องการของผู้รับ แต่อาจไม่สามารถสร้างผลด้านการพัฒนาได้มากเท่าที่ควร เพราะจะทำให้โครงการที่ขอมามีลักษณะกระจัดกระจาย และไม่อยู่ในชุดของยุทธศาสตร์การพัฒนาที่มีความสอดคล้องกันภายในระหว่างแผนงานและโครงการต่างๆ นอกจากนี้ ยังพบว่าในบางกรณีคำขอของหน่วยงานผู้รับความช่วยเหลือไม่ได้สะท้อนความต้องการที่แท้จริง หรือผู้ขอไม่สามารถระบุความต้องการของตนเองได้อย่างชัดเจน ทำให้เกิดความล่าช้าในการทำคำขอ ซึ่งหากจะแก้ปัญหานี้ TICA อาจจะต้องเข้าไปจัดการวางกรอบการให้ความช่วยเหลือตั้งแต่ต้นทาง แทนที่จะตอบสนองเพียงอย่างเดียว แต่การจัดการดังกล่าวต้องคำนึงถึงหลักในเรื่องความเป็นเจ้าของเป็นสำคัญด้วย

(2) บทบาทหน่วยงานผู้รับความช่วยเหลือในการดำเนินโครงการ

บทบาทนำของหน่วยงานผู้รับความช่วยเหลือในการดำเนินโครงการนั้นไม่ค่อยชัดเจนนัก การบริหารโครงการจะมีการตกลงกันในการที่จะแบ่งงานกันทำ (Division of Labor) ตั้งแต่แรก โดยในโครงการที่เป็นความช่วยเหลือทางเทคนิค TICA จะเป็นผู้รับผิดชอบในเรื่องงบประมาณบริหารโครงการ การจัดซื้อครุภัณฑ์ และจัดหาผู้เชี่ยวชาญที่ทำหน้าที่เป็นผู้จัดการ/ดำเนินโครงการ ส่วนฝ่ายผู้รับความช่วยเหลือจะมีหน้าที่จัดการในส่วนที่อยู่นอกเหนืออำนาจของ TICA เช่น การจัดการสถานที่ การคัดเลือกผู้ที่ได้รับประโยชน์ (Beneficiary) (เช่น ผู้รับทุน ผู้เข้าฝึกอบรม) และการอำนวยความสะดวกทั่วไปเมื่อกิจกรรมเกิดขึ้นในประเทศของผู้รับ

ในการดำเนินโครงการพบว่า บทบาทของหน่วยงานผู้รับปลายทาง (หน่วยงานดำเนินโครงการฝ่ายผู้รับ) ในการบริหารจัดการโครงการมีอยู่อย่างจำกัด และผู้ที่มีบทบาทหลักในการดำเนินโครงการคือหน่วยงานฝ่ายไทย(หรือก็คือผู้เชี่ยวชาญในสังกัดของหน่วยงานดังกล่าว) หน่วยงานผู้รับปลายทางมักจะทำหน้าที่ตามที่ผู้เชี่ยวชาญฝ่ายไทยบอกให้ทำเสียเป็นส่วนใหญ่ สถานการณ์เช่นนี้เกิดจากปัจจัยสำคัญคือ ประการแรก ความสามารถของหน่วยงานผู้รับปลายทางยังอยู่ในระดับที่ค่อนข้างต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับหน่วยงานดำเนินโครงการฝ่ายไทย โดยเฉพาะความสามารถในเชิงเทคนิคและการบริหารจัดการ ทำให้ไม่สามารถแสดงบทบาทนำในการบริหารจัดการโครงการ (โดยเฉพาะโครงการในลักษณะของการถ่ายทอดความรู้และเทคโนโลยี) ที่ต้องอาศัยความสามารถเชิงเทคนิคในการดำเนินการ นอกจากนี้ ยังมีเรื่องของความกระตือรือร้นและแรงจูงใจของหน่วยงานผู้รับในการที่จะแสดงบทบาทนำในการบริหารจัดการโครงการ ในบางกรณีพบว่า ฝ่ายผู้ให้ต้องจัดสรรงบประมาณให้ครอบคลุมแทบทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับโครงการ ทั้งๆที่ผู้รับควรร่วมแบ่งปันความรับผิดชอบด้วยก็ตาม ทั้งนี้เมื่อฝ่ายผู้รับไม่มีความพร้อมที่จะแบ่งความรับผิดชอบจึงทำให้บทบาทของผู้รับในแง่ของความรับผิดชอบต่อโครงการไม่ชัดเจน

3.2 ความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาและกระบวนการภายในของประเทศผู้รับ (Alignment)

หลักการข้อนี้เน้นให้ประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือให้โดยใช้อยุทธศาสตร์การพัฒนาของประเทศผู้รับเป็นกรอบอ้างอิงโครงการความช่วยเหลือ และใช้สถาบันและกระบวนการภายในของประเทศผู้รับเป็นกลไกในการบริหารจัดการและส่งมอบโครงการความช่วยเหลือ

ดัชนีชี้วัดของหลักการ Alignment ประกอบไปด้วย

- (1) การส่งผ่านงบประมาณความช่วยเหลือไปยังภาครัฐที่มีการรายงานในงบประมาณประจำปีของประเทศผู้รับ
- (2) ความช่วยเหลือเพื่อเพิ่มศักยภาพ (Capacity-development support) ที่ให้ผ่านโครงการ (Programme) ซึ่งสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาของประเทศผู้รับ
- (3) การใช้ระบบการบริหารทางการเงินของประเทศผู้รับในการส่งมอบหรือดำเนินโครงการ
- (4) การใช้กระบวนการภายในของประเทศผู้รับในการจัดซื้อจัดจ้าง
- (5) หลีกเลี่ยงการสร้างหน่วยการบริหารโครงการขึ้นมาใหม่ (Parallel Project Implementation Units - PIUs)
- (6) การส่งมอบความช่วยเหลือ (Aid disbursement) ที่สอดคล้องกับตารางเวลาที่กำหนดในเค้าโครงการดำเนินงานรายปีหรือหลายปี
- (7) การไม่ผูกเงื่อนไขในการรับความช่วยเหลือ (Untied aid)²²

จากตัวชี้วัดทั้งหมดข้างต้น ข้อที่ (7) ไม่เข้ากับการให้ความช่วยเหลือของ TICA เนื่องจาก Tied aid มักจะมาพร้อมกับการให้กู้ซึ่งไม่ใช่พันธกิจของ TICA ในข้อที่ (1) ถึง (6) สามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเด็นหลักคือ เรื่องความสอดคล้องระหว่างโครงการความช่วยเหลือกับแผน/ยุทธศาสตร์การพัฒนาของผู้รับ และการใช้กลไก สถาบัน หรือ กระบวนการภายในของผู้รับในการส่งมอบและบริหารจัดการโครงการ

ในประเด็นแรก พบว่าหลักการความช่วยเหลือของ TICA ซึ่งเน้นการให้ตามความต้องการของผู้รับเป็นหลัก เป็นที่มาของความสอดคล้องระหว่างแผนงานและโครงการความช่วยเหลือกับยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศหรือยุทธศาสตร์ของหน่วยงานประเทศผู้รับ จากการสัมภาษณ์เชิงลึกเกี่ยวกับรายละเอียดของโครงการ (ในหัวข้อ 4) ไม่พบว่าโครงการใดริเริ่มโดย TICA เองเลย ทั้งหมดได้รับการยืนยันว่าเป็นการริเริ่มของหน่วยงานของประเทศผู้รับทั้งสิ้น และจากการสัมภาษณ์ก็พบว่าที่มาของโครงการเหล่านั้นคือแผนพัฒนาของหน่วยงานที่รับความช่วยเหลือ เช่น ในโครงการพัฒนาห้องปฏิบัติการวิเคราะห์คุณภาพอาหารสัตว์ ที่ TICA ได้ให้แก่วัฒนการเลี้ยงสัตว์และประมง ก็เป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์การพัฒนาของกรมในความพยายามที่จะยกระดับมาตรฐานการผลิตอาหารสัตว์ให้เทียบเคียงกับมาตรฐานอาเซียน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์ที่ทันสมัย และได้มาตรฐาน เพื่อใช้ในการตรวจวัดมาตรฐานอาหารสัตว์ เป็นต้น

สำหรับในประเด็นเรื่องการใช้กลไก สถาบัน และกระบวนการภายในของผู้รับในการส่งมอบและบริหารจัดการโครงการพบว่าความช่วยเหลือของ TICA ยังมีการใช้ที่ค่อนข้างจำกัด กลไกและกระบวนการในการส่งมอบและบริหารโครงการยังเป็นของไทยเป็นหลัก ไม่ว่าจะเป็นการจัดซื้อวัสดุครุภัณฑ์ที่ใช้ในโครงการ หรือการจัดจ้างผู้เชี่ยวชาญหรือที่

²² www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf

ปรึกษาโครงการ ที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากตามสถานะทางกฎหมายแล้ว TICA เป็นหน่วยงานราชการไทยและงบประมาณในการดำเนินโครงการความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศก็เป็นงบประมาณแผ่นดินซึ่งต้องอยู่ภายใต้ระเบียบของสำนักงบประมาณและกรมบัญชีกลางเช่นเดียวกับหน่วยงานราชการอื่นๆ ดังนั้น การใช้จ่ายงบประมาณในโครงการจึงต้องเป็นไปตามกฎหมายด้านการบริหารงบประมาณของไทยเป็นหลัก ทั้งนี้ไม่มีกฎหมายเฉพาะที่เอื้อให้เกิดการใช้กลไกและกระบวนการของประเทศผู้รับในการบริหารจัดการโครงการได้ โดยเฉพาะในเรื่องของการจัดการงบประมาณโครงการ

ในเรื่อง PIUs นั้น โครงการของ TICA ส่วนใหญ่จะไม่บริหารจัดการในรูปแบบ PIUs คือจะไม่มีการสร้างหน่วยบริหารจัดการโครงการขึ้นใหม่ แต่จะใช้โครงสร้างของหน่วยงานผู้รับความช่วยเหลือในการบริหารจัดการโครงการ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะโครงการส่วนมากของ TICA เป็นโครงการขนาดเล็ก และเป็นโครงการที่อยู่ในแผนการดำเนินงานของหน่วยงานผู้รับอยู่แล้ว จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องสร้าง PIUs ขึ้นมา

ส่วนในเรื่องของการส่งมอบความช่วยเหลือที่สอดคล้องกับตารางเวลาที่กำหนดพบว่าเกือบทุกโครงการที่ศึกษา มีความคลาดเคลื่อนในแง่ของการดำเนินงานตามกรอบเวลาที่วางไว้อยู่พอสมควร สาเหตุหลักเกิดจากความล่าช้าในการประสานงานระหว่างหน่วยงานของผู้รับกับหน่วยงานไทย ซึ่งบางครั้งมีการประสานงานหลายต่อทำให้ขาดความต่อเนื่องของการประสานงาน นอกจากนี้ กระบวนการในการจัดซื้อจัดจ้างก็เป็นที่มาของความล่าช้า เช่น การจัดซื้อจัดจ้างวัสดุอุปกรณ์ห้องปฏิบัติการที่ใช้เวลายาวนานทำให้การเริ่มการดำเนินงานในแผนงานต่อไปของโครงการขาดความต่อเนื่อง

3.3 การประสานความช่วยเหลือกับผู้ให้อื่น (Harmonization)

หลักการนี้ต้องการให้ผู้ให้ความช่วยเหลือที่ดำเนินโครงการในประเทศผู้รับประเทศใดประเทศหนึ่งได้ประสานนโยบายและแนวทางการให้ความช่วยเหลือเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ลดความซ้ำซ้อนและภาระด้านการบริหารจัดการของประเทศผู้รับ

ภายใต้หลักการนี้กลไกหลายอย่างถูกเสนอเป็นแนวทางเพื่อประสานความช่วยเหลือประกอบไปด้วย การดำเนินการร่วมระหว่างผู้ให้ในเรื่องการวางแผน การให้ทุนร่วม (Joint funding) ร่วมติดตามและประเมินผล การร่วมมือกันเพื่อตัดลดโครงการที่ซ้ำซ้อน และการร่วมแบ่งปันข้อมูลและบทเรียนเพื่อสร้างประชาคมแห่งการเรียนรู้ นอกจากนี้ ยังรวมถึงการประสานกระบวนการหรือแบบแผนขั้นตอนการให้ของแต่ละประเทศเข้าด้วยกันเพื่อให้เป็นมาตรฐานปฏิบัติในการให้ความช่วยเหลือ

การที่จะบรรลุผลตามหลักการนี้ DAC เชื่อว่าประเทศผู้ให้จะต้องลดรูปแบบการให้รายโครงการ (Project approach) ลง และเพิ่มการให้รายแผนงาน (Programme-based approach: PBA) หรือรายสาขา (Sector-wide approach: SWA) ให้มากขึ้น เนื่องจากการให้รายแผนงานและรายสาขาเป็นการสร้างกรอบการดำเนินงานและกรอบ

งบประมาณที่กว้างกว่าโครงการ และมีแบบแผนและกระบวนการดำเนินงานที่ไม่กระจุกกระจาย (Sida 2008) DAC จึงเชื่อว่าจะทำให้เกิดการประสานของผู้ให้เป็นไปได้ง่ายขึ้น

ความก้าวหน้าของหลักการนี้มีตัวบ่งชี้หลักที่ใช้วัด 2 ตัวคือ (1) สัดส่วนมูลค่าความช่วยเหลือที่ให้ในลักษณะ Programme และ (2) สัดส่วนของกิจกรรมที่มีการดำเนินการร่วมกับผู้ให้อื่นๆ เช่น การวิเคราะห์สถานการณ์และความต้องการของประเทศผู้รับ การบริหารจัดการภาคสนาม (Field mission) และการติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน เป็นต้น²³

ในกรณีของ TICA พบว่าความพยายามในการประสานความช่วยเหลือกับประเทศผู้ให้รายอื่นๆ ภายใต้การให้แบบ Programme ยังคงค่อนข้างจำกัด ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการประสานยุทธศาสตร์และกระบวนการการให้ความช่วยเหลือ การแบ่งปันข้อมูลในประชาคมผู้ให้ การดำเนินกิจกรรมร่วม หรือการเข้าร่วมในกลไกการประสานความช่วยเหลือที่มีอยู่ในประเทศผู้รับ (เช่น Sector working group ในประเทศ CLMV) ทั้งนี้อาจกล่าวได้ว่า ณ ช่วงเวลาที่มีการเก็บข้อมูล (พ.ศ. 2558/ค.ศ. 2015) TICA ยังไม่มีความช่วยเหลือในลักษณะของ PBA อย่างไรก็ตาม มีความพยายามภายในที่จะผลักดันให้แนวทางในการให้ของ TICA เป็นไปในทิศทางของ PBA มากขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้เกิดผลกระทบด้านการพัฒนาที่กว้างกว่าระดับโครงการ แต่ก็ยังมีความท้าทายอยู่ค่อนข้างมากทั้งในเชิงการปรับตัวขององค์กร ความไม่พร้อมของบุคลากร วัฒนธรรมการให้ที่เน้น project-based มาตลอด ตลอดจนการผลักดันจากฝ่ายนโยบาย

การประสานความช่วยเหลือที่พบจะอยู่ในระดับของการแลกเปลี่ยนข้อมูลกับประเทศผู้ให้รายอื่นๆเป็นบางครั้งคราว ในรูปแบบของการประชุมโต๊ะกลม (Round-table meeting) ซึ่งประกอบไปด้วยผู้ให้ที่อยู่ในประเทศผู้รับบางประเทศ (เช่น ลาว กัมพูชา) นอกจากนี้ ยังมีการประสานในรูปแบบของ Triangular Programme กับประเทศผู้ให้เดิมซึ่งอยู่ในระดับของการแบ่งปันความรับผิดชอบตามความถนัดและความสามารถ อย่างไรก็ตาม การประสานความช่วยเหลือทั้งในรูปแบบของ Round-table meeting และ Triangular Programme นั้นเป็นการประสานในระดับที่น้อยกว่าและแคบกว่าการประสานในรูปแบบของ Programme ที่กำหนดไว้ใน Paris Declaration

ถึงกระนั้น ผู้วิจัยยังเห็นว่า TICA มีโอกาสที่ดีที่จะสามารถประสานความช่วยเหลือให้มากขึ้นได้ เนื่องจาก TICA มีความร่วมมือกับผู้ให้รายอื่นๆในรูปแบบของ Triangular Programme ซึ่งเป็นแนวทางการให้ (Aid modality) ที่มีแนวโน้มที่จะเพิ่มมากขึ้นในอนาคต TICA อาจใช้โอกาสนี้เป็นฐานในการพัฒนาไปสู่ความร่วมมือที่กว้างขึ้น นอกจากนี้ TICA เองก็เป็นผู้ให้ที่มีความสำคัญในระดับต้นๆของประเทศ CLMV บางประเทศ (เช่น สปป.ลาว) ซึ่งเป็นโอกาสที่จะใช้สถานะนี้ในการประสานความช่วยเหลือเพื่อให้เกิดประสิทธิผลมากขึ้น

²³ www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf

3.4 การมุ่งผลสัมฤทธิ์ของการพัฒนา (Managing for results)

หลักการนี้เป็นความพยายามที่จะทำให้การบริหารจัดการและการดำเนินงานการให้ความช่วยเหลือเป็นไปในทิศทางที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ และใช้ข้อมูลในฐานะที่เป็นบทเรียนในการปรับปรุงการดำเนินงาน ตามหลักการนี้ ผลสัมฤทธิ์ของโครงการพัฒนาจะวัดที่ประเทศผู้รับเป็นหลัก โดยผู้ให้จะต้องวัดการสัมฤทธิ์ผลของโครงการความช่วยเหลือบนกรอบของยุทธศาสตร์การพัฒนาของผู้รับและหลักเล็งที่จะสร้างตัวชี้วัดที่อยู่นอกกรอบดังกล่าว นอกจากนั้น ยังต้องพยายามที่จะใช้เค้าโครง กลไก และกระบวนการของประเทศผู้รับในการติดตามและประเมินผลความสำเร็จของโครงการ (เช่น การใช้ข้อมูล สถิติ เกณฑ์ในการวัดผล ฯลฯ ของผู้รับ) ดังนั้น ตัวชี้วัดความก้าวหน้าในการดำเนินการตามหลักการนี้คือการใช้ยุทธศาสตร์การพัฒนาและแผนงานการพัฒนารายสาขา (Sector programme) เป็นกรอบอ้างอิงการประเมินการดำเนินงาน (Performance assessment framework) การให้ความช่วยเหลือ²⁴

หลักการนี้ เป็นหลักการที่ค่อนข้างจะยากในการชี้วัดว่าประเทศผู้ให้มีส่วนการดำเนินการตามหลักการมากน้อยเพียงใด ในกรณีของ TICA โครงการทุกโครงการเป็นโครงการที่มาจากความต้องการของหน่วยงานประเทศผู้รับ ซึ่งก็ได้รับการยืนยันว่าอยู่บนฐานของแผน/ยุทธศาสตร์การพัฒนาของหน่วยงาน อย่างไรก็ตาม ดูเหมือนว่าการวัดและประเมินผลการดำเนินงานของโครงการ (ซึ่งเป็นระบบการวัดที่ build-in ในโครงการ) จะวัดและประเมินโดยอิงกับวัตถุประสงค์ที่วางไว้ในแต่ละโครงการและจะวัดในเชิงผลลัพธ์เป็นหลัก ไม่ค่อยให้ความสำคัญกับการวัดและประเมินผลต่อเนื่องหรือผลกระทบของโครงการโดยอิงกับแผนหรือยุทธศาสตร์การพัฒนาของผู้รับในระดับที่กว้างออกไป (เช่น แผนพัฒนาภาคเกษตร แผนพัฒนาภาคการศึกษา ฯลฯ) ที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะลักษณะของโครงการของ TICA เอง ซึ่งเป็นโครงการที่มีขนาดค่อนข้างเล็กและเป็นโครงการที่ดำเนินการเฉพาะเรื่อง (Stand-alone project) ตามตัวแบบ Project approach เป็นหลัก ซึ่งทำให้เกิดผลกระทบที่ค่อนข้างจำกัด จึงยากที่จะวัดผลโดยอิงกับยุทธศาสตร์และแผนการพัฒนาประเทศหรือรายสาขาได้ นอกจากนี้ การวัดและประเมินผลของ TICA เองยังทำอย่างไม่ครอบคลุมต่อเนื่อง และเป็นระบบ เห็นได้จากการที่โครงการจำนวนมากที่ได้ดำเนินการไปแล้วยังไม่ได้รับการติดตามผลกระทบที่เกิดขึ้นในภาพรวม ถึงแม้จะมีการประเมินผล แต่การประเมินก็เป็นการประเมินความสำเร็จเฉพาะโครงการโดยเน้นที่ผลลัพธ์มากกว่า ด้วยเหตุนี้ TICA อาจมีความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาระบบการวัดและประเมินผลความสำเร็จที่มีความครอบคลุมและต่อเนื่อง รวมถึงการอ้างอิงผลสัมฤทธิ์กับแผน/ยุทธศาสตร์การพัฒนามากขึ้น หากต้องการเน้นการบริหารโครงการความช่วยเหลือเพื่อมุ่งให้เกิดผลการพัฒนาของประเทศผู้รับตามแนวคิดของหลักการนี้

3.5 การตรวจสอบได้ร่วมกันในผลของการพัฒนา (Mutual accountability)

หลักการนี้ระบุให้ประเทศผู้ให้และประเทศผู้รับเป็นผู้รับผิดชอบต่อผลของการพัฒนา โดยผู้ให้จะต้องผูกพันที่จะให้ข้อมูลการการส่งมอบความช่วยเหลือ (Aid flow) ที่ครบถ้วน โปร่งใส และตรงเวลาเพื่อให้ประเทศผู้รับสามารถนำเสนอรายงานงบประมาณต่อรัฐสภาและประชาชนของตนเองได้ นอกจากนี้ หลักการนี้ยังกำหนดให้ประเทศผู้ให้ต้อง

²⁴ www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf

ประเมินประสิทธิผลของความช่วยเหลือร่วมกับประเทศผู้รับ และจะต้องให้สาธารณชนของประเทศผู้รับมีโอกาสเข้าถึงข้อมูลผลการประเมินเพื่อให้เกิดการตรวจสอบได้ในผลของโครงการที่เกิดขึ้น²⁵

หัวใจของหลักการนี้คือการตรวจสอบผลของโครงการความช่วยเหลือ ดังนั้น กลไกและระบบการติดตามและประเมินผลจึงมีความสำคัญ นอกจากนี้ การตรวจสอบดังกล่าวจะต้องเป็นการร่วมตรวจสอบ ซึ่งหมายถึงระบบการตรวจสอบจะต้องเป็นระบบที่ทั้งผู้ให้และผู้รับมีส่วนร่วม

ในกรณีของการให้ความช่วยเหลือของ TICA นั้น การตรวจสอบและการประเมินประสิทธิผลของโครงการความช่วยเหลือยังไม่ค่อยชัดเจนนัก ดังที่กล่าวไปแล้ว การประเมินยังเน้นที่ผลลัพธ์และการบรรลุวัตถุประสงค์โครงการมากกว่าผลกระทบต่อการพัฒนาในระดับกว้าง นอกจากนี้ ยังไม่เป็นที่ชัดเจนว่า TICA ใช้แนวคิดใดในการวัดประสิทธิผลของโครงการความช่วยเหลือของตนเอง แน่แน่นอนว่าการวัดและประเมินผลมีในทุกโครงการ และการวัดและประเมินผลในระดับโครงการก็เน้นที่การบรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการเป็นสำคัญ จนถึงปัจจุบันยังไม่พบว่ามีกรอบที่เป็นมาตรฐานในการวัดและประเมินประสิทธิผลของโครงการความช่วยเหลือภาพรวม

อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวได้ว่า การติดตามและประเมินผลที่ทำในแต่ละโครงการมีการดำเนินการในลักษณะร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานดำเนินโครงการฝ่ายไทยและฝ่ายประเทศผู้รับ ซึ่งมีลักษณะของการหารือแลกเปลี่ยนข้อมูลในระดับหนึ่ง โดยการมีตัวแทนจากหน่วยงานผู้รับอยู่ในคณะผู้ติดตามและประเมินผล แต่จะดำเนินการเฉพาะบางโครงการ และโดยทั่วไป ดูเหมือนว่าบทบาทในการติดตามและประเมินผลส่วนใหญ่จะอยู่ที่หน่วยงานดำเนินการฝ่ายไทยมากกว่า หน่วยงานประเทศผู้รับมักจะมิบทบาทเป็นเพียงผู้ให้ข้อมูล ซึ่งปรากฏการณ์นี้อาจอธิบายได้จากความสามารถในเรื่องการประเมินผลที่จำกัดของหน่วยงานผู้รับเอง นอกจากนี้แล้ว ยังไม่เป็นที่ชัดเจนว่าผลการประเมินในแต่ละโครงการได้ถูกเผยแพร่หรือเปิดให้หน่วยงานและสาธารณชนของประเทศผู้รับเข้าถึงได้เพียงใด จึงเป็นการยากสำหรับฝ่ายผู้รับ (หน่วยงานรัฐและสาธารณชน) ที่จะตรวจสอบ(โดยสาธารณชนของประเทศผู้รับ)ว่าโครงการของ TICA ได้สร้างคุณูปการต่อการพัฒนาของผู้รับหรือไม่

TICA อาจพิจารณาปรับปรุงการติดตามและประเมินผล โดยเน้นที่การประเมินประสิทธิผลของโครงการความช่วยเหลือในลักษณะที่กว้างกว่าที่เป็นรายโครงการ โดยดูประสิทธิผลในแง่ของผลกระทบของการพัฒนาที่เกิดขึ้นกับประเทศผู้รับ ทั้งนี้ การประเมินดังกล่าวควรดึงหน่วยงานผู้รับเข้ามามีส่วนร่วมบนฐานที่เท่าเทียมกัน เนื่องจากผู้รับเองก็ควรจะได้รับผลตอบแทนการพัฒนาในฐานะที่เป็นเจ้าของโครงการ (ตามหลักการความเป็นเจ้าของ)²⁶ การดึงหน่วยงาน

²⁵ www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf

²⁶ ตามแนวคิดเรื่อง Broken Feedback Loop (ดูบทที่ 2) ประเทศผู้ให้มักจะขาดแรงจูงใจในการเอาใจจริงเอาใจกับการสร้างประสิทธิผลทางการพัฒนาอย่างเต็มที่ เนื่องจากการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศมักจะถูกตรวจสอบน้อยจากทั้งสาธารณชนของประเทศผู้ให้และของประเทศผู้รับ ข้อเสนอจึงอยู่ที่การสร้างกลไกให้หน่วยงาน(และบุคลากร)ที่ให้ความช่วยเหลือถูกตรวจสอบได้จากทั้งต้นทางและปลายทาง (Ostrom et al. 2002) อย่างไรก็ตาม ตามหลักการ Mutual Accountability นี้ ไม่เพียงผู้ให้เท่านั้นที่ควรต้องรับผิดชอบ

ผู้รับเข้ามามีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลที่เป็นระบบอาจช่วยให้เกิดการเรียนรู้และพัฒนาศักยภาพการประเมินของผู้รับได้อีกทางหนึ่งด้วย นอกจากนี้ ยังควรมีการเผยแพร่การประเมินต่อสาธารณชนให้เข้าถึง ไม่ว่าจะเป็นสาธารณชนและหน่วยงานของประเทศผู้รับหรือสาธารณชนไทยเอง เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและตรวจสอบได้ทั้งในแง่ของกระบวนการให้ความช่วยเหลือและผลกระทบของความช่วยเหลือ ถึงแม้ว่าโครงการความช่วยเหลือจะมีขนาดเล็กก็ตาม

4. ประสิทธิภาพของความช่วยเหลือ: ศึกษาจากมุมมองของผู้รับความช่วยเหลือ

ในส่วนนี้ผู้วิจัยจะเน้นอภิปรายเกี่ยวกับประสิทธิภาพของความช่วยเหลือ โดยใช้กรณีศึกษาโครงการความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของ TICA ในประเทศ CLMV แต่ละประเทศ ประสิทธิภาพในที่นี้เน้นในเรื่องสัมฤทธิ์ผลของโครงการตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ (Output) และผลลัพธ์ (Outcome) ต่อการพัฒนาของผู้รับ ซึ่งอาจเป็นบุคคลหรือองค์กรของประเทศผู้รับที่รับความช่วยเหลือโดยตรง ซึ่งการอภิปรายจะแยกเป็นรายประเทศ ดังนี้

4.1 กรณีศึกษาโครงการความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของ TICA ในประเทศกัมพูชา

ความช่วยเหลือของไทยต่อกัมพูชาได้เริ่มขึ้นตั้งแต่ปี 2504 โดยขณะนั้นไทยให้ความช่วยเหลือในรูปแบบทุนฝึกอบรมและการดูงาน ซึ่งจัดอยู่ ODA ประเภท การให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคและเพิ่มขีดความสามารถ (Technical Cooperation/Capacity Building) แต่ขณะนั้นไทยไม่ได้มองว่าเป็นการให้ความช่วยเหลืออย่างเป็นทางการคือ ODA จนเมื่อปี 1993 คือกว่าสามสิบปีหลังจากนั้นที่ไทยเริ่มต้นให้ความช่วยเหลือทางวิชาการในระดับทวิภาคีที่เป็นทางการขึ้น

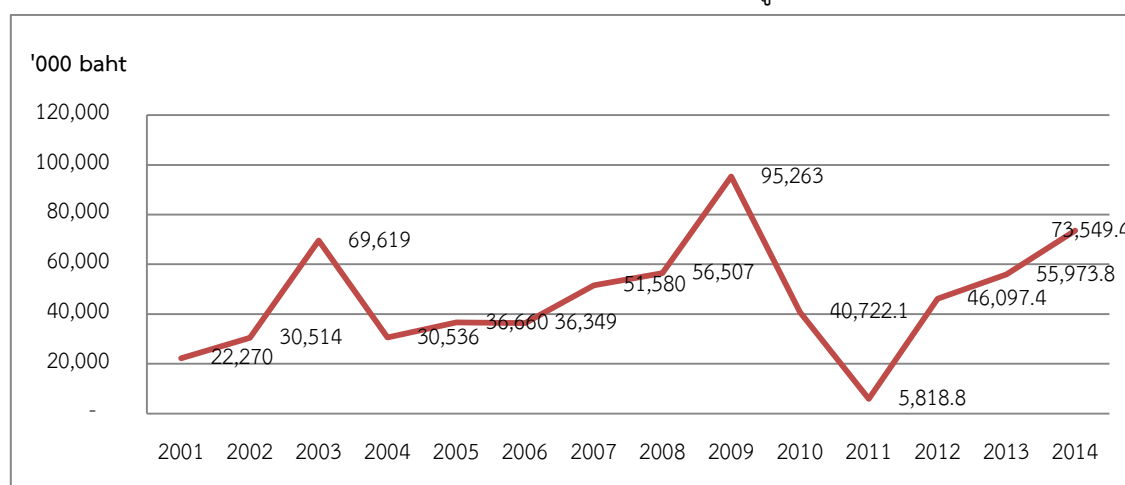
การให้ความช่วยเหลืออย่างเป็นทางการในช่องทางทวิภาคี ไทย-กัมพูชา นี้ มีการพูดคุยในสองระดับผ่านกลไกความร่วมมือ 2 กลไก คือ การประชุมคณะกรรมการร่วม ซึ่งเป็นระดับรัฐมนตรี ที่เน้นการหารือในเรื่องนโยบายภาพรวมของความช่วยเหลือ และการประชุมความร่วมมือทางวิชาการประจำปี ซึ่งเป็นระดับที่ลดหลั่นลงมาจากกลไกแรก เป็นระดับที่พูดคุยเกี่ยวกับแผนงาน โครงการ และกิจกรรมที่อยู่ภายใต้โครงการ โดยที่หน่วยงานเจ้าภาพหลักในการหารือในระดับนี้ของฝ่ายกัมพูชาคือองค์กรประสานงานที่เรียกว่า Council for Development of Cambodia (CDC) ซึ่งอยู่ภายใต้สังกัดนายกรัฐมนตรีของกัมพูชา ขณะที่หน่วยงานฝ่ายไทยคือ TICA

แนวโน้มความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของ TICA ในกัมพูชานับตั้งแต่ปีพ.ศ. 2544 (ค.ศ. 2001) ถึงปัจจุบัน อาจแบ่งออกได้เป็นสามช่วงคือ ช่วงแรก ระหว่างปีพ.ศ. 2544-2552 (ค.ศ. 2001-2009) เป็นช่วงที่ปริมาณโครงการความช่วยเหลือเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง (ถึงแม้จะมีการลดลงบ้างในระยะสั้นๆ ระหว่างปี พ.ศ. 2546 – 2547 (ค.ศ.2003-2004) จนกระทั่งความช่วยเหลือมาถึงจุดสูงสุดในปีพ.ศ. 2552 (ค.ศ. 2009) ที่โครงการ

หน่วยงานภาครัฐและรัฐบาลของประเทศที่รับความช่วยเหลือจะต้องสามารถถูกตรวจสอบได้โดยรัฐสภาและสาธารณชนของตัวเองด้วย โดยเฉพาะหากความช่วยเหลือนั้นสร้างผลกระทบด้านลบต่อสังคมกว้าง (SADEV 2012)

ช่วยเหลือมีมูลค่าสูงถึง 95.26 ล้านบาท แต่ในช่วงต่อมาคือ ระหว่างปีพ.ศ. 2552-2554 (ค.ศ. 2009-2011) ความช่วยเหลือได้ลดลงอย่างรวดเร็วจนเหลือเพียง 5.81 ล้านบาท ในปีพ.ศ. 2554 (ค.ศ. 2011) ซึ่งการลดลงในช่วงนี้เกิดจากความขัดแย้งกรณีเขาพระวิหารเป็นหลัก ในช่วงนี้ โครงการความช่วยเหลือที่อยู่ระหว่างการเจรจาหรือที่อยู่ในกระบวนการอนุมัติจำนวนมากได้ถูกระงับไว้ก่อนหรือถูกยกเลิกไป²⁷ อย่างไรก็ตาม เมื่อความตึงเครียดเริ่มผ่อนคลายลงคือช่วงหลังปีพ.ศ. 2554 (ค.ศ. 2011) เป็นต้นมา ความช่วยเหลือก็เริ่มเพิ่มมากขึ้น จนล่าสุดในปีพ.ศ. 2557 (ค.ศ. 2014) มูลค่าความช่วยเหลือมาอยู่ที่ 74.54 ล้านบาท (ภาพที่ 6) แนวโน้มดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นว่าความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาระหว่างไทยกับกัมพูชาในปัจจุบันด้านความสัมพันธ์การเมืองเป็นตัวกำหนดที่สำคัญ

ภาพที่ 6: แนวโน้มช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของ TICA ในประเทศกัมพูชา, 2001-2014



ที่มา: TICA (2015)

รูปแบบความช่วยเหลือของ TICA ในกัมพูชาที่สำคัญคือ การส่งผู้เชี่ยวชาญ โครงการพัฒนา ให้อุปกรณ์ให้ทุนศึกษา อบรม และดูงาน และการส่งอาสาสมัคร โดยเน้นประเด็นในภาคส่วนที่ไทยมีความได้เปรียบในเชิงองค์ความรู้และประสบการณ์ คือภาคการเกษตรและการพัฒนาชนบท การศึกษา และการสาธารณสุข โดยที่ภาคส่วนเหล่านี้ก็เป็นภาคส่วนพื้นฐานที่จำเป็นและเป็นที่ต้องการของประเทศในกลุ่มที่มีการพัฒนาที่ยังจัดอยู่ในระดับต่ำ คือเป็นประเทศกลุ่ม LCD อย่างกัมพูชา

ช่องทางที่สำคัญของความช่วยเหลือประกอบด้วย (1) ช่องทางทวิภาคี (Bilateral) ซึ่งเป็นช่องทางที่มีมูลค่าการให้ความช่วยเหลือมากที่สุด (กว่า 80% ของมูลค่าโครงการความช่วยเหลือที่ไทยให้กับกัมพูชาในแต่ละปี) ซึ่งรูปแบบการให้ความช่วยเหลือที่สำคัญจะประกอบไปด้วย การส่งผู้เชี่ยวชาญไปให้คำปรึกษาและแนะนำ โครงการเพื่อพัฒนา (Development project) การให้อุปกรณ์ ทุนการศึกษา การฝึกอบรม และการศึกษา และการอาสาสมัคร

²⁷ สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ TICA-P3 (7 ก.ย. 2558)

ไปปฏิบัติงานภายใต้โครงการพัฒนาหรือตามคำขอเฉพาะกิจ (2) กรอบความร่วมมือระดับอนุภูมิภาค (Cooperation Framework) ได้แก่ ACMECS, BIMSTEC, และ GMS ซึ่งคำขอและโครงการความช่วยเหลืออาจถูกสร้างขึ้นในกระบวนการเจรจาหรือภายใต้ข้อตกลงความช่วยเหลือระหว่างประเทศไทยกับเพื่อนบ้านภายใต้กรอบเหล่านี้ (3) กรอบไตรภาคี (Trilateral) เป็นกรอบที่ TICA ให้ความช่วยเหลือกับกัมพูชาโดยรวมมือกับผู้ให้อื่นๆ (อาทิ ฝรั่งเศส และ เยอรมนี) กรอบความร่วมมือนี้เพิ่งถูกพัฒนาขึ้นไม่นานนัก จึงยังมีมูลค่าโครงการความช่วยเหลือผ่านกรอบนี้ค่อนข้างน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับกรอบทวิภาคี (โดยเฉลี่ยประมาณ 5-6 % ของมูลค่าโครงการความช่วยเหลือทั้งหมดในแต่ละปี)

ตารางที่ 6.3: มูลค่าโครงการความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของ TICA ในประเทศกัมพูชาจำแนกตามช่องทาง

หน่วย: พันบาท

ปีงบประมาณ	Bilateral	TIPP ⁽¹⁾	AITC ⁽²⁾	Trilateral	Cooperation Framework ⁽³⁾	Total
2007	42,630	2,827	3,016	1,828	1,279	51,580
2008	45,852	2,309	2,343	2,134	3,869	56,507
2009	85,257	3,166	2,017	2,151	2,672	95,263
2010	35,412.0	1,356.0	-	1,742.2	2,212	40,722.1
2011	2,427.6	86.7	498.0	1,321.10	1,485.4	5,818.8
2012	38,058.9	522.6	1,526.7	1,928.7	4,060.5	46,097.4
2013	49,242.3	1,117.4	966.9	1,395.2	3,252.0	55,973.8
2014	71,512.6	243.8	129.6	1,382.6	280.8	73,549.4

หมายเหตุ: (1) TIPP = Thai International Postgraduate Programme; (2) AITC = Annual International Training Course; (3) ACMECS, BIMSTEC, และ GMS

ที่มา: TICA

การได้มาซึ่งโครงการความช่วยเหลือจะตั้งอยู่บนหลักการการเรียกร้องจากผู้รับ (Request-based) เป็นหลัก โดยฝ่ายกัมพูชาจะเป็นผู้เสนอว่าต้องการพัฒนาในเรื่องอะไรและต้องการโครงการแบบไหน โดยจะเสนอเป็นประจำทุกปีผ่านกลไก JCC และ ATCC ดังที่ได้กล่าวข้างต้น ในการเสนอข้อเสนอขอรับความช่วยเหลือจะมีการพูดคุยกันอย่างไม่เป็นทางการก่อนเสมอแล้วจึงจะมีข้อเสนอเป็นลายลักษณ์อักษรตามมา เพื่อความเข้าใจที่ตรงกันในเรื่องของหลักการและเหตุผลและวัตถุประสงค์ของโครงการ

ในการประสานงาน TICA จะมีผู้แทนประจำอยู่ ณ สถานเอกอัครราชทูตไทยประจำกรุงพนมเปญ ซึ่งจะทำหน้าที่ประสานงานทั่วไปในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการรับข้อเรียกร้องจากฝ่ายกัมพูชา การนัดหมายพบปะระหว่าง

เจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยและฝ่ายกัมพูชา ตลอดจนการติดตามความก้าวหน้าของโครงการความช่วยเหลือต่างๆ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติผู้แทน TICA ในกัมพูชา จะดำเนินงาน (ด้านการประสานงาน) กว้างขวางกว่าแค่รอบงานของ TICA แต่รวมถึงการประสานงานในบางส่วนของกระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงสาธารณสุขด้วย เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีการประสานให้กับโครงการในพระราชดำริและโครงการในพระดำริของสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ ด้วย

การมีผู้แทนประจำในต่างประเทศ (Overseas Office) เป็นสิ่งที่ดีในแง่ของการติดต่อประสานงาน ซึ่งสามารถลดต้นทุนในการติดต่อสื่อสาร/ประสานงาน และทำให้เกิดความคล่องตัวในการสร้าง การส่งมอบ และการดำเนินโครงการ อย่างไรก็ตาม Overseas Office ของ TICA ไม่ได้ทำหน้าที่ในการบริหารโครงการและติดตามตรวจสอบการดำเนินงานในเชิงเทคนิค ซึ่งต่างจาก JICA Overseas Office ที่ทำหน้าที่ในทุกกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการโครงการ ODA ทั้งนี้สาเหตุหลักอาจเนื่องมาจากปริมาณความช่วยเหลือของไทยในกัมพูชายังค่อนข้างน้อย และ TICA เองก็เป็นหน่วยงานอำนวยการในการให้ความช่วยเหลือ และทำหน้าที่หลักในการพิจารณาอนุมัติ การดำเนินโครงการ ติดตามผลในภาพรวมเป็นหลัก ส่วนการบริหารจัดการโครงการ โดยเฉพาะในเรื่อทางเทคนิคนั้นจะใช้หน่วยงาน (ของไทย) ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทางเป็นผู้ดำเนินการ ดังนั้น TICA จึงยังไม่มีควมจำเป็นที่จะต้องมี Overseas Office ที่มีขนาดความรับผิดชอบของงานที่ครอบคลุมมากเท่ากับ JICA Overseas Office

ในการศึกษาประสิทธิผลของโครงการความช่วยเหลือ (ODA Project) ของ TICA ในกัมพูชา ผู้วิจัยได้เลือกโครงการความช่วยเหลือจำนวน 2 โครงการ คือ (1) โครงการพัฒนาหลักสูตรการเรียนการสอนภาษาไทยที่มหาวิทยาลัยภูมิพนม และ (2) โครงการศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานไทย-กัมพูชา

4.1.1 โครงการพัฒนาหลักสูตรการเรียนการสอนภาษาไทยที่มหาวิทยาลัยภูมิพนม

โครงการนี้มีการดำเนินการ 2 ระยะ โดยในระยะที่หนึ่ง ผู้ดำเนินการฝ่ายไทยคือ มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์ ซึ่งดำเนินระหว่างปี พ.ศ. 2548-2557 (ค.ศ. 2005-2014) และในระยะที่สอง ผู้ดำเนินการคือมหาวิทยาลัยมหาสารคาม ขณะที่ผู้ดำเนินการในฝ่ายกัมพูชาคือ มหาวิทยาลัยภูมิพนม ซึ่งดำเนินการระหว่างปี พ.ศ. 2558-2561 (ค.ศ. 2015-2018)

สำหรับระยะแรกของการดำเนินโครงการนี้ มีวัตถุประสงค์หลักคือการจัดทำหลักสูตรการเรียนการสอนภาษาไทยระดับปริญญาตรีที่มหาวิทยาลัยภูมิพนม ซึ่งถือเป็นวัตถุประสงค์ที่บรรลุแล้วเมื่อหมดระยะที่หนึ่งคือมีการจัดทำหลักสูตรการเรียนการสอนและการเปิดสอนแล้ว ต่อมาในระยะที่สอง ได้กำหนดวัตถุประสงค์ว่าเป็นการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานของหลักสูตรการเรียนการสอนภาษาไทยในระดับปริญญาตรี

ข้อค้นพบสำคัญจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่กัมพูชาที่เกี่ยวข้องกับโครงการ²⁸

- **แรงผลักดันนโยบายมีผลต่อการดำเนินโครงการ:** การวางโครงการเปิดการเรียนการสอนภาษาไทยในกัมพูชาเริ่มมานานแล้วโดยอาจารย์จากมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร (ซึ่งดำเนินการพร้อมกับที่เวียดนาม) แต่การขับเคลื่อนที่เป็นรูปธรรมไม่ได้เกิดขึ้นเหมือนโครงการที่ดำเนินการในประเทศเวียดนาม อย่างไรก็ตามหลังจากที่มีการพบปะหารืออย่างไม่เป็นทางการกับผู้นำกัมพูชา และได้มีการหารือถึงการผลักดันให้เกิดโครงการอย่างเป็นรูปธรรม โครงการนี้ก็จึงสามารถเริ่มต้นได้ โดยในช่วงเริ่มแรกมีการรับนักศึกษา 105 คน และมี 3 ห้องเรียน

- **การบรรลุวัตถุประสงค์โครงการเกิดจากความร่วมมือของหน่วยงานดำเนินโครงการทั้งสองฝ่าย:** โครงการนี้ต้องการให้มีการจัดทำและการเปิดการเรียนการสอนภาษาไทยอย่างเป็นทางการ ซึ่งหน่วยงานดำเนินการฝ่ายไทย (มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์และมหาวิทยาลัยมหาสารคาม) ทำหน้าที่ช่วยเหลือในการวางระบบ และมีมหาวิทยาลัยภูมิรินทร์พนมเปญเป็นหน่วยงานหลักในการจัดการเรียนการสอน ทั้งนี้ในช่วงของการดำเนินโครงการพบว่าการประสานงานระหว่างหน่วยงานดำเนินการฝ่ายกัมพูชาและฝ่ายไทยเป็นไปอย่างราบรื่น และได้รับการอำนวยความสะดวกเป็นอย่างดีจาก TICA

- **ความต่อเนื่อง/ยั่งยืนของโครงการขึ้นอยู่กับกรอบการที่ตรงต่อความต้องการของผู้รับและความกระตือรือร้นและความสามารถของหน่วยงานเจ้าภาพฝ่ายผู้รับในการบูรณาการโครงการเข้ากับพันธกิจองค์กร:** โครงการนี้เริ่มดำเนินการมากกว่า 10 ปีแล้ว และคาดว่าจะยังดำเนินการต่อไปอีกแม้หน่วยงานดำเนินการฝ่ายไทยและ TICA ได้ถอนตัวออกไปแล้วก็ตาม นอกจากนี้ แม้ในช่วงที่เกิดสถานการณ์ความขัดแย้งระหว่างไทยกับกัมพูชา ในกรณีเขาพระวิหาร โครงการก็ได้รับผลกระทบน้อยมาก คือไม่มีการระงับโครงการแต่อย่างใด จะมีผลกระทบบ้างเพียงเรื่องของการปิดการเรียนการสอนระยะสั้นๆ เท่านั้น ซึ่งแสดงให้เห็นว่าโครงการนี้มีความต่อเนื่องและความยั่งยืนอยู่พอสมควร สาเหตุหลักเป็นเพราะโครงการนี้สร้างขึ้นจากความต้องการของมหาวิทยาลัยของกัมพูชาและนักศึกษา กัมพูชาเอง โดยที่ในกัมพูชา ภาษาไทยถือว่าเป็นภาษาที่มีความต้องการสูง เนื่องจากสามารถนำไปประกอบอาชีพได้เป็นอย่างดี โดยสามารถใช้ในการเข้าทำงานในบริษัทไทยในกัมพูชา หรือในประเทศไทยที่ได้รับค่าจ้างแรงงานสูงกว่าระดับเฉลี่ยของกัมพูชาได้ ด้วยเหตุนี้มหาวิทยาลัยของกัมพูชา จึงเห็นความสำคัญของการเปิดหลักสูตรภาษาไทย นอกจากนี้ ในระยะที่แรกของการดำเนินโครงการได้รับการสนับสนุนด้านเงินทุนจากฝ่ายไทยทำให้ค่าเล่าเรียนค่อนข้างถูก ผู้เรียนเห็นว่าเมื่อเปรียบเทียบกับระหว่างต้นทุนในการเรียน กับผลตอบแทนที่จะได้แล้วค่อนข้างคุ้มจึงได้สมัครเข้าเรียนอย่างต่อเนื่อง

จากความสำเร็จในระยะที่หนึ่ง มหาวิทยาลัยภูมิรินทร์พนมเปญ เล็งเห็นว่าการสร้างความยั่งยืนของหลักสูตรในอนาคตจำเป็นต้องมีการสร้างบุคลากรที่เพียงพอจึงได้ขอทุนการศึกษาจาก TICA เพื่อพัฒนาบุคลากร โดยได้รับทุน

²⁸ ข้อมูลในส่วนนี้ได้จากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการหลักสูตรการเรียนการสอนภาษาไทย มหาวิทยาลัยภูมิรินทร์พนมเปญ ประเทศกัมพูชา (19 มิ.ย. 2557)

เรียนปริญญาโทภาษาไทย จำนวน 5 คน เมื่อสำเร็จการศึกษาแล้วได้กลับไปพัฒนาหลักสูตรในระดับปริญญาตรี ปัจจุบันหลักสูตรภาษาไทยถูกยกระดับเป็นภาควิชาภาษาไทย ดำเนินงานภายใต้สถาบันภาษาต่างประเทศ และมีผู้สำเร็จการศึกษาในหลักสูตรนี้แล้วจนถึงปี พ.ศ. 2557 (ค.ศ. 2014) จำนวน 1,343 คน²⁹ ซึ่งผู้เรียนมีทั้งนักเรียน นักศึกษา นักธุรกิจ และเจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐต่างๆ

4.1.2 โครงการศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานไทย-กัมพูชา

โครงการนี้มีกรอบระยะเวลาดำเนินงานระหว่างปี พ.ศ. 2543–2558 (ค.ศ. 2000–2015) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นศูนย์ในการฝึกทักษะวิชาชีพด้านต่างๆให้กับบุคคลากร ประชาชน และผู้ด้อยโอกาสของกัมพูชาให้มีความรู้และมีรายได้เลี้ยงตนเอง โดยหน่วยงานที่ดำเนินการฝ่ายไทยคือ กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ส่วนฝ่ายกัมพูชาคือ กระทรวงแรงงานและการฝึกอาชีพ

ข้อค้นพบสำคัญจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับโครงการ³⁰

- ความเคารพในหลักการความเป็นเจ้าของ (Ownership) และความต้องการการพัฒนาต้องมาจากผู้รับ (Request-based) เป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดความต่อเนื่องของโครงการ: โครงการศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานไทย-กัมพูชา เกิดขึ้นจากความต้องการของกัมพูชาเอง ซึ่งการพัฒนาทักษะแรงงานดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาแห่งชาติของกัมพูชา (National Strategic Development Plan: NSDP) ทั้งแผนที่ผ่านมาและแผนปัจจุบัน (2014–2018) จึงกล่าวได้ว่าโครงการดังกล่าวฝ่ายกัมพูชาเป็นผู้ริเริ่มและเสนอขอความช่วยเหลือจาก TICA

กลไกหลักในการส่งผ่านคำขอรับความช่วยเหลือมี 3 กลไกคือ การประชุมประจำปีระหว่างไทยและกัมพูชา การประชุมคณะกรรมการชายแดน และการประชุมชายแดนไทย-กัมพูชา ซึ่งโครงการศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานฯ นี้ก็ได้รับการหยิบยกขึ้นมาพูดคุยกันผ่าน 3 เวทีนี้ หากจะกล่าวโดยทั่วไปแล้ว กลไกดังกล่าวเป็นเสมือนเวทีให้ฝ่ายกัมพูชาเสนอข้อเรียกร้อง/ความต้องการของตนว่ามีโครงการใดบ้างที่ต้องการความช่วยเหลือจาก TICA และภายในเวทีเหล่านี้เอง จะมีการเจรจาขึ้นต้นถึงหลักการและเหตุผล ความเป็นไปได้ และรายละเอียดโดยทั่วไปของโครงการระหว่างฝ่ายกัมพูชาและฝ่ายไทย

หลังจากการพิจารณาขั้นต้นแล้ว TICA จึงได้นำรายละเอียดของโครงการไปเสนอให้หน่วยงาน (ฝ่ายไทย) ในกรณีนี้คือ กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กระทรวงแรงงานเป็นผู้วางแผนและออกแบบโครงการ โดยในกระบวนการออกแบบโครงการจะมีการปรึกษาร่วมกับหน่วยงานเจ้าภาพของกัมพูชา (กระทรวงแรงงานและการฝึกอาชีพ) TICA จะทำหน้าที่เป็นทั้งผู้ประสานงานและอนุมัติในรายละเอียด ซึ่งส่วนใหญ่จะพิจารณาประเด็นเชิงเทคนิค งบประมาณ และ

²⁹ ข่าวประชาสัมพันธ์, กรมความร่วมมือระหว่างประเทศ, 4 พ.ย. 2557.

³⁰ ข้อมูลในส่วนนี้ได้จากการสัมภาษณ์ Director of Cambodian-Thai Skill Development Center (19 มิ.ย. 2557)

ความสมเหตุสมผลในแต่ละจุด โดยมีกรมพัฒนาฝีมือแรงงานที่ทำหน้าที่เป็นเสมือน Technical Arms ในการพิจารณา รายละเอียดดังกล่าว

- มีความพยายามที่จะดึงเอกชนให้มาเข้าร่วมโครงการแต่ความพยายามยังค่อนข้างจำกัดและไม่ต่อเนื่อง: ในช่วงของการดำเนินโครงการมีความพยายามให้เอกชนไทยและญี่ปุ่นเข้ามามีส่วนร่วมด้วย ในฐานะผู้ที่จะใช้ประโยชน์จากแรงงานภายหลังการฝึกอบรม อย่างไรก็ตาม การเข้ามามีส่วนร่วมของภาคเอกชนยังค่อนข้างจำกัดอยู่มาก และฝ่ายดำเนินงานโครงการเองก็ไม่ได้แสดงความกระตือรือร้นที่จะดึงภาคส่วนอื่นๆ ที่อาจเป็นผู้ใช้ประโยชน์ (Potential user) ของแรงงานให้เข้ามามีส่วนร่วม ทั้งๆ ที่การมีส่วนร่วมอย่างจากผู้ใช้นั้นจะเป็นหลักประกันว่าการฝึกอบรมจะสอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานจริงๆ

- การติดตามและประเมินผลอย่างเป็นระบบยังเป็นสิ่งที่จำเป็น: ถึงแม้โครงการนี้จะมีการดำเนินงานเสร็จสิ้นไปกว่า 10 ปีแล้ว แต่จนถึงปัจจุบันยังไม่มีมีการประเมินผลอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะการประเมินผลในแง่ของผลกระทบต่อการพัฒนาหลังโครงการสิ้นสุด (Ex-post Evaluation) นอกจากนี้ ข้อมูลในเรื่องของการดำเนินงานหลายอย่างยังไม่มีมีการจัดเก็บอย่างเป็นระบบเท่าที่ควร ซึ่งอย่างหลังอาจจะเป็นปัญหาของฝ่ายกัมพูชาเอง ที่ขาดระบบการจัดการข้อมูลที่ดี อย่างไรก็ตาม การขาดการจัดเก็บอย่างเป็นระบบดังกล่าว อาจส่งผลกระทบต่อติดตามและประเมินผลสัมฤทธิ์ของโครงการ ทำให้ต้องใช้เกณฑ์อัตวิสัยในการประเมิน นอกจากนี้ถึงแม้ตัวเลขผู้ได้งานจะเป็นผลสัมฤทธิ์เชิงประจักษ์แต่ยังมีความท้าทายในการพัฒนาการติดตามและประเมินผลให้มีความลึกซึ้งและตรงความต้องการเพิ่มขึ้น อาทิ การรายงานผลสัมฤทธิ์ในแต่ละทักษะความสามารถที่ได้รับจากการฝึกอบรมขณะที่ได้เข้าไปทำงานแล้ว รวมถึงการสร้างและใช้แบบทดสอบเกี่ยวกับความต้องการของผู้เข้าร่วมโครงการทั้งก่อน ระหว่าง และหลังจากการเข้าร่วมการฝึกอบรมจึงจะสามารถประเมินผลสัมฤทธิ์ของโครงการได้อย่างแน่นอน

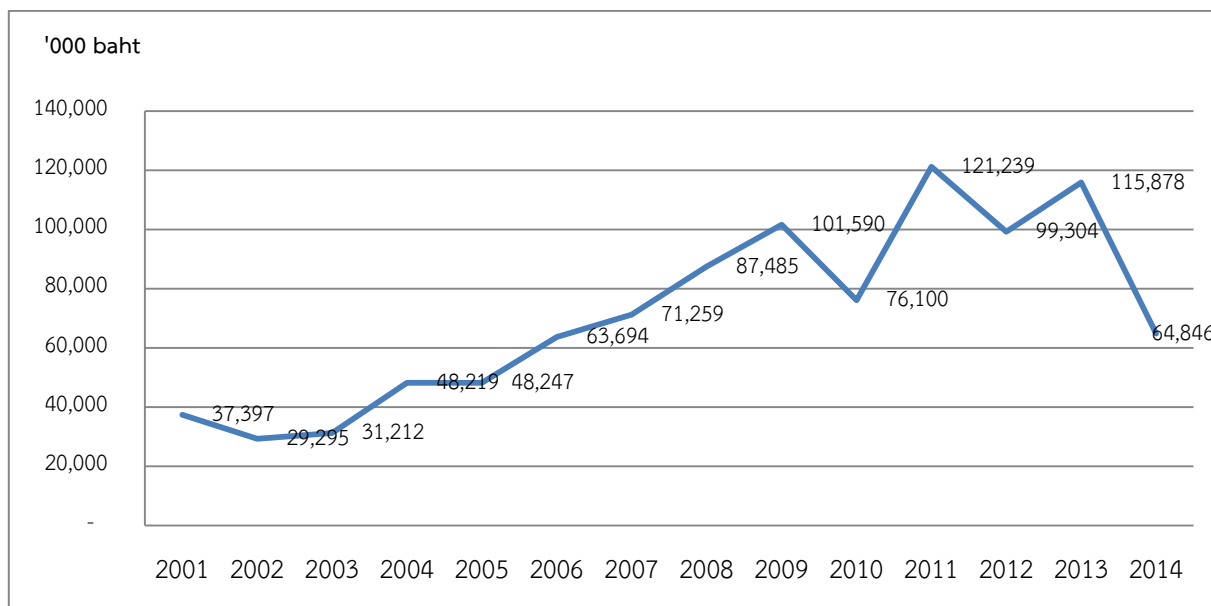
- ความยั่งยืนของโครงการเป็นประเด็นปัญหาสำคัญ: โครงการนี้ถึงแม้จะสร้างขึ้นจากความต้องการของหน่วยงานประเทศผู้รับ (กระทรวงแรงงานและการฝึกอาชีพ) แต่ดูเหมือนจะไม่สอดคล้องกับบริบทและความต้องการของสาธารณชนกัมพูชาซึ่งต้องการหลักสูตรในระดับปริญญามากกว่าการฝึกอบรมระยะสั้น จึงทำให้มีคนเข้ามารับการฝึกอบรมค่อนข้างน้อย และอีกปัญหาหนึ่งคือการที่ฝ่ายกัมพูชาไม่ได้สร้างสิ่งอำนวยความสะดวกที่จะเอื้อให้เกิดการเข้ามาฝึกอบรม (เช่น หอพัก บริการรถรับส่ง ฯลฯ) ทำให้ประชาชนขาดแรงจูงใจในการเข้ามารับการฝึกอบรม ผลก็คือ ศูนย์ฯ และเครื่องมือ/อุปกรณ์ต่างๆ ไม่ถูกใช้ประโยชน์อย่างที่เราควรจะเป็น ศูนย์ฯ มีแนวโน้มที่จะถูกทิ้งร้างและไม่ใช้ประโยชน์ในระยะยาวหากไม่มีการจัดระบบแวดล้อมให้เอื้อต่อการเข้ารับการฝึกอบรมและปรับหลักสูตร/เนื้อหาให้ตรงกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชน ซึ่งในขั้นตอนนี้จะอยู่ในความรับผิดชอบของประเทศผู้รับมากกว่าผู้ให้

4.2 กรณีศึกษาโครงการความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของ TICA ในประเทศ สปป. ลาว

ประเทศไทยเริ่มให้ความช่วยเหลือกับประเทศสปป.ลาวในปีพ.ศ.2504 (ค.ศ.1961) แต่ความช่วยเหลืออย่างเป็นทางการในรูปแบบทวิภาคีเริ่มขึ้นอย่างจริงจังในปีพ.ศ. 2516 (ค.ศ. 1973) โดยเป็นความช่วยเหลือที่เน้นไปในทางการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เป็นหลัก

ปัจจุบัน ความช่วยเหลือของ TICA ในประเทศ สปป.ลาว ถือว่าเป็นความช่วยเหลือที่มากที่สุดในจำนวน ODA ทั้งหมดของ TICA ไม่ว่าจะเป็นในแง่ของจำนวนโครงการหรือมูลค่าโดยรวม โดยที่กว่า 50% ของความช่วยเหลือทั้งหมดของ TICA ใน CLMV นั้นกระจุกตัวอยู่ที่ สปป.ลาว (ดู ตารางที่ 1) หากพิจารณาจากแนวโน้มของความช่วยเหลือ (ภาพที่ 7) จะพบว่าปริมาณเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ปีพ.ศ. 2545 (ค.ศ. 2002) จนถึงปีพ.ศ. 2552 (ค.ศ. 2009) แต่หลังจากนั้น ปริมาณความช่วยเหลือก็ขึ้นๆ ลงๆ อย่างไรก็ดีตาม การขึ้นลงดังกล่าว เป็นการขึ้นลงที่มีมูลค่าที่ค่อนข้างสูงเมื่อเปรียบเทียบกับช่วงก่อนหน้านี้ คืออยู่ที่ระหว่าง 64.84 ล้านบาท ปีพ.ศ. 2557 (ค.ศ. 2014) ถึง 121.23 ล้านบาท ปีพ.ศ. 2553 (ค.ศ. 2010) ซึ่งยิ่งมากกว่าค่าเฉลี่ยรายปีของช่วงปีพ.ศ. 2544-2552 (ค.ศ. 2001-2009) ซึ่งอยู่ที่ 57.6 ล้านบาท แสดงให้เห็นว่าแนวโน้มความช่วยเหลือช่วงหลังปีพ.ศ. 2552 (ค.ศ. 2009) ไม่ได้น้อยลงไปกว่าช่วงก่อนหน้านี้เลย การกระจุกตัวของปริมาณความช่วยเหลือที่ให้กับลาวดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของลาวต่อไทยในฐานะประเทศเพื่อนบ้านที่มีความใกล้ชิดกันทั้งในเชิงภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ สังคมและวัฒนธรรมมากกว่าประเทศใดๆ ใน CLMV นอกจากนี้ ยังเป็นผลมาจากความสัมพันธ์ที่ค่อนข้างราบรื่นในช่วงเกือบสองทศวรรษที่ผ่านมา เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศประเทศเพื่อนบ้านอื่นๆ เช่น กัมพูชา และเมียนมาที่มีทั้งเรื่องความขัดแย้งระหว่างประเทศและปัญหาการเมืองภายในมาเป็นปัจจัยลดทอนความสัมพันธ์ในเรื่องการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา

ภาพที่ 7: แนวโน้มช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของ TICA ใน สปป.ลาว, ปีพ.ศ. 2544- 2557 (ค.ศ. 2001-2014)



ที่มา: TICA

เช่นเดียวกับการให้การให้ความช่วยเหลือกับกัมพูชา ความช่วยเหลือ ODA ที่ TICA ให้กับสปป.ลาว ดำเนินการผ่านช่องทางหลักๆ 3 ช่องทาง ได้แก่ ช่องทางทวิภาคี ช่องทางไตรภาคี และกรอบความร่วมมือ อนุภูมิภาคต่างๆ ซึ่งช่องทางที่ให้ความช่วยเหลือมากที่สุดคือช่องทางทวิภาคี รูปแบบการให้ความช่วยเหลือมีค่อนข้างหลากหลาย ประกอบไปด้วยโครงการความช่วยเหลือ (Development project) การให้การฝึกอบรม การศึกษาดูงาน การให้ทุน และการส่งผู้เชี่ยวชาญ/อาสาสมัคร เป็นต้น แต่จุดเน้นที่สำคัญคือการเสริมขีดความสามารถ (Capacity building) และการทรัพยากรมนุษย์เป็นหลัก สาขา (Sector) หลักของช่วยเหลือไปด้วย สาขาการเกษตร สาธารณสุข การศึกษา การพัฒนาสังคมและสวัสดิการสังคม การบริหารรัฐกิจและกฎหมาย การพัฒนาเศรษฐกิจ การค้า การบริการ อุตสาหกรรม โครงสร้างพื้นฐาน การสื่อสาร การคมนาคม แรงงานและการจ้างงาน วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม และด้านพลังงาน

ตารางที่ 3: มูลค่าโครงการความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของ TICA ใน สปป.ลาว จำแนกตามช่องทาง

หน่วย: พันบาท

FY	Bilateral	TIPP	AITC	Trilateral	Cooperation Framework	Total
2007	57,042	1,952	3,426	1,982	6,857	71,259
2008	67,532	2,763	3,215	1,876	12,099	87,485
2009	80,247	4,982	2,301	2,797	11,263	101,590
2010	63,172	1,342	559	3,327	7,699	76,100
2011	89,887	2,994	243	4,130	23,985	121,239
2012	82,566	1,649	672	3,720	10,697	99,304
2013	103,070	2,399	132	4,093	6,184	115,878
2014	62,206	170	126	1,877	467	64,846

หมายเหตุ: (1) TIPP = Thai International Postgraduate Programme; (2) AITC = Annual International Training Course; (3) ACMECS, BIMSTEC, และ GMS

ที่มา: TICA

ในการศึกษาประสิทธิผลของโครงการความช่วยเหลือ (ODA Project) ของ TICA ในสปป.ลาว ผู้วิจัยได้เลือกโครงการความช่วยเหลือจำนวน 2 โครงการ คือ (1) โครงการพัฒนาห้องปฏิบัติการวิจัยโรคปลา และ (2) โครงการพัฒนาห้องปฏิบัติการวิเคราะห์คุณภาพอาหารสัตว์ ซึ่งทั้งสองโครงการนี้มีหน่วยงานผู้รับผิดชอบคือ กรมเลี้ยงสัตว์และประมง กระทรวงกสิกรรมและป่าไม้ (Ministry of Agriculture and Forestry: MAF) สปป.ลาว

4.2.1 โครงการพัฒนาห้องปฏิบัติการวิจัยโรคปลา

โครงการนี้มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญหลัก 2 ประการคือ (1) เพื่อพัฒนาศักยภาพและเพิ่มขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่กรมประมงและบุคลากรห้องวิจัยโรคปลาในด้านการวินิจฉัยโรคปลาและการบริหารจัดการฟาร์ม โดยการฝึกอบรมและทุนศึกษาระดับปริญญาโท และ (2) เพื่อยกระดับห้องปฏิบัติการวิจัยโรคปลาให้ได้ระดับมาตรฐาน โครงการนี้มีงบประมาณดำเนินการ 10 ล้านบาท ประกอบด้วย 3 แผนงานหลักคือ (1) แผนงานพัฒนาบุคลากร โดยให้ทุนศึกษาปริญญาโท จำนวน 2 ทุน ในด้านพยาธิวิทยาในปลา และจัดฝึกอบรมหลักสูตรเฉพาะทางระยะสั้นจำนวน 5 คน เกี่ยวกับศึกษาโรคที่อยู่ในปลาน้ำจืดและการบริหารจัดการฟาร์ม โดยกลุ่มเป้าหมายคือเจ้าหน้าที่จากศูนย์วิจัยพยาธิสัตว์และพยาธิปลา 3 คน ศูนย์การควบคุมมาตรฐานการเลี้ยงปลา 1-2 คน (2) แผนงานสนับสนุนเครื่องมือและอุปกรณ์ที่จำเป็นในขั้นพื้นฐาน ได้แก่เครื่องมือและอุปกรณ์ห้องปฏิบัติการทดลอง ทั้งนี้เนื่องจากเครื่องมือ/อุปกรณ์ที่มีอยู่ไม่เพียงพอ หรือค่อนข้างเก่าและไม่ทันสมัย และ (3) แผนงานส่งผู้เชี่ยวชาญไปติดตามผลการอบรมและการใช้เครื่องมือ/อุปกรณ์ห้องปฏิบัติการ โดยเน้นการถ่ายทอดเทคโนโลยีและความรู้เป็นหลัก³¹

โครงการนี้มีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี เป็นผู้ดำเนินการฝ่ายไทย และกรมเลี้ยงสัตว์และการประมง (Department of Livestock and Fisheries: DOLF) โดยศูนย์พัฒนาการเลี้ยงปลาน้ำจืด ซึ่งเป็นหน่วยงานผู้รับความช่วยเหลือโดยตรงเป็นผู้ดำเนินการฝ่ายสปป.ลาว ระยะเวลาดำเนินการของโครงการนี้กำหนดไว้ 2 ปี คือระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 (ค.ศ. 2011-2013) แต่เริ่มดำเนินการจริงในปี พ.ศ. 2557 (ค.ศ. 2014) ในขณะที่ผู้วิจัยไปศึกษาภาคสนาม (พฤศจิกายน 2558) โครงการนี้ดำเนินการในแผนงานที่ 1 เสร็จสิ้นแล้ว และยังอยู่ระหว่างดำเนินการในแผนงานที่ 2³²

³¹ ที่มาที่ไปของห้องปฏิบัติการวิจัยโรคปลา เริ่มจากการที่กรมเลี้ยงสัตว์และการประมงลาวได้รับความช่วยเหลือจาก JICA ของญี่ปุ่นในการจัดตั้งศูนย์วิจัยพยาธิปลาและการอบรมเกษตรกรผู้เลี้ยงปลา ระยะของการดำเนินโครงการมี 2 ระยะ ระยะแรก ระหว่างปี ค.ศ. 2001-2005 เป็นระยะของการสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น สํารวจข้อมูลการเลี้ยงปลาทั่วประเทศ คัดเลือกแขวงเป้าหมาย 4 แขวง ในการดำเนินการ (แขวงไซยะบุรี อุดมชัย สะหวันนะเขต และสาละวัน) และคัดเลือกเกษตรกรใน 4 แขวงเป้าหมายเข้าร่วมโครงการ ส่วนระยะที่สอง ดำเนินการระหว่างปี ค.ศ. 2006-2010 เป็นระยะการขยายขอบเขตโครงการ โดยขยายในส่วนของจำนวนเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ และจำนวนเมืองในแต่ละแขวงเป้าหมายให้ครอบคลุมมากขึ้น (ข้อมูลจากการสัมภาษณ์หัวหน้าศูนย์พัฒนาการเลี้ยงปลาน้ำจืด กรมเลี้ยงสัตว์และการประมง กระทรวงกลาโหมและป่าไม้ สปป.ลาว, 12 พ.ย. 2558)

³² เอกสารสรุปโครงการ TICA ใน สปป.ลาว ได้จากเจ้าการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ TICA-P2 (9 ต.ค. 2558)

ข้อค้นพบสำคัญจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ลาวที่เกี่ยวข้องกับโครงการ³³

- ในแง่ของการสัมฤทธิ์ผลตามวัตถุประสงค์ของโครงการยังมีบางจุดที่ไม่ได้ผลลัพธ์ (Outcome) ตามที่วางไว้: หลังจากแผนงานที่ 1 ดำเนินการสิ้นสุดลงปรากฏว่าผลลัพธ์ในแง่ของบุคลากรที่ได้รับการฝึกอบรมและหลักสูตรการฝึกอบรมเป็นไปตามที่วางแผนไว้ อย่างไรก็ตาม บุคลากรที่ได้รับการคัดเลือกให้ได้รับทุนการศึกษา 2 คน สามารถสำเร็จการศึกษาเพียงคนเดียว ซึ่งฝ่ายลาวยอมรับว่าเป็นความผิดพลาดในการคัดเลือกบุคลากรของตนเอง ปัญหาสำคัญคือบุคลากรไม่มีคุณสมบัติขั้นพื้นฐานที่สอดคล้องกับหลักสูตรการศึกษาในระดับปริญญาโท (ความรู้พื้นฐานไม่ตรง) จึงไม่สามารถเรียนให้จบได้ อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรของโครงการให้เกิดประโยชน์สูงสุด ในฐานะหน่วยงานผู้ให้ความช่วยเหลือ TICA อาจพิจารณากลับกรองคุณสมบัติผู้รับทุนในเบื้องต้นก่อนและทำความเข้าใจความเห็นชอบไปทางฝ่ายผู้รับในการคัดเลือกบุคลากรที่สอดคล้องกับข้อกำหนดของหลักสูตรอย่างแท้จริง

- กระบวนการแลกเปลี่ยนข้อมูลและปรึกษาหารืออย่างต่อเนื่องระหว่างผู้ให้กับผู้รับทำให้โครงการมีความสอดคล้องกับความต้องการของฝ่ายหลัง: จุดแข็งของโครงการความช่วยเหลือของ TICA ในมุมมองของเจ้าหน้าที่ระดับสูงและระดับปฏิบัติการของสปป.ลาวคือ โครงการดังกล่าวตรงกับความต้องการของสปป.ลาว และมีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาด้านการประมงของสปป.ลาวเป็นอย่างดี ทั้งนี้เนื่องจาก ประการแรก การให้ความช่วยเหลือของ TICA เป็นการให้ตามความต้องการของผู้รับอย่างแท้จริง โดยกรมเลี้ยงสัตว์และการประมงลาวเป็นหน่วยงานที่เสนอความต้องการไป ซึ่งความต้องการดังกล่าวก็มาจากแผนพัฒนาของกรมเอง ประการที่สอง มีช่องทางการสื่อสารทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการในการเสนอความต้องการ และในการหารือรายละเอียดโครงการ ช่องทางที่เป็นทางการคือการเสนอผ่านที่ประชุม JCC และ ACTC ซึ่งจัดขึ้นเป็นประจำทุกปี ส่วนช่องทางที่ไม่เป็นทางการคือการติดต่อสื่อสารโดยตรงระหว่างเจ้าหน้าที่ระดับสูงของกรมเลี้ยงสัตว์และประมง (Department of Livestock and Fisheries: DOLF) และกรมวางแผนและความร่วมมือ (Department of Planning and Cooperation: DOPC) กับเจ้าหน้าที่ระดับสูงของ TICA ซึ่งจุดนี้เองเป็นจุดที่ทางฝ่ายสปป.ลาวเห็นว่าเป็นจุดแข็งของกระบวนการให้ความช่วยเหลือของ TICA เพราะสามารถที่จะอาศัยความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลพูดคุยกันได้ทันที ซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้รายละเอียดของโครงการมีความสอดคล้องกับความต้องการของลาว

- ODA ของ TICA เป็นเข้าถึงง่าย มีกระบวนการที่ไม่ซับซ้อน และไม่เป็นการก่อกวนผู้รับความช่วยเหลือ: ในความเห็นของเจ้าหน้าที่ระดับสูงของ DOLF และ DOPC มองว่าเมื่อเปรียบเทียบกับความช่วยเหลือของผู้ให้รายอื่นๆ แล้ว ความช่วยเหลือของ TICA มีขั้นตอนง่ายและไม่ซับซ้อน ไม่ต้องมีการทำเอกสารและขั้นตอนการอนุมัติที่มากมายหลายลำดับ นอกจากนี้ เนื่องจากไทยและสปป.ลาวมีภาษาและวัฒนธรรมที่ใกล้เคียงกัน ทำให้เข้าใจซึ่งกันและกันได้ง่ายและส่งผลเกิดการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพทั้งในขั้นของการอนุมัติและดำเนินโครงการ ยกตัวอย่างเช่น ในช่วงของ

³³ ข้อมูลในส่วนนี้ได้จากการสัมภาษณ์ (1) รองอธิบดีกรมเลี้ยงสัตว์และการประมง กระทรวงกลาโหมและป่าไม้ สปป.ลาว (11 พ.ย. 2558); (2) รองอธิบดีกรมวางแผนและความร่วมมือ กระทรวงกลาโหมและป่าไม้ สปป.ลาว (11 พ.ย. 2558); และ (3) หัวหน้าศูนย์พัฒนาการเลี้ยงปลาน้ำจืด กรมเลี้ยงสัตว์และการประมง กระทรวงกลาโหมและป่าไม้ สปป.ลาว (12 พ.ย. 2558)

การดำเนินโครงการ ผู้เชี่ยวชาญที่ TICA ส่งมาจะสามารถสื่อสารกับเจ้าหน้าที่ของ DOLF ได้อย่างดี จึงสามารถเข้าใจความต้องการของฝ่ายสป.ลาวได้ดี และทำให้การถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์เป็นไปอย่างราบรื่น อีกทั้งผู้เชี่ยวชาญก็รับฟังปัญหาและให้เกียรติเจ้าหน้าที่ในการกำหนดสิ่งต่างๆ ตามบริบทปัญหา มากกว่าการที่นำเอกสารแนวทางที่ควรจะเป็นแบบสากลมาบังคับใช้ให้เจ้าหน้าที่บุคลากรผู้รับความช่วยเหลือปฏิบัติตามโดยไม่รับฟังและไม่ให้ความเป็นผู้นำในการดำเนินนโยบายของโครงการ ซึ่งตรงนี้ ทางสป.ลาวมองว่าเป็นประเด็นสำคัญ เพราะเคยมีประสบการณ์กับแหล่งทุนอื่นซึ่งมีปัญหาเรื่องการสื่อสารอย่างรุนแรงจนเกิดความขัดแย้งถึงขั้นที่ทำให้ต้องขอเปลี่ยนผู้เชี่ยวชาญ และทำให้โครงการล่าช้าไปกว่าที่ควรจะเป็น แต่ในกรณีของ TICA ไม่มีปัญหานี้ ในความเห็นของเจ้าหน้าที่ระดับสูงดังกล่าว โครงการของ TICA เป็นไปในลักษณะหุ้นส่วน (Partnership) มากกว่าความสัมพันธ์แบบผู้ให้-ผู้รับ (Donor-Recipient Relationship) อย่างที่เป็นกับบางแหล่งทุน

- **ปัญหาความล่าช้าในกระบวนการอนุมัติและความไม่ต่อเนื่องในการดำเนินการยังเป็นสิ่งที่ต้องปรับปรุง:** ปัญหาความล่าช้าที่พบในโครงการนี้คือ ในขั้นของการอนุมัติและเริ่มโครงการ โครงการนี้มีการหารือและเสนอความต้องการตั้งแต่ก่อนปี ค.ศ. 2011 และมีการวางแผนว่าจะเริ่มดำเนินโครงการในปี ค.ศ. 2011 แต่เริ่มได้จริงในปี ค.ศ. 2014 ซึ่งรวมระยะเวลากว่า 3 ปีหลังจากที่มีการเสนอโครงการ ความล่าช้าส่วนใหญ่นั้นอาจเกิดจากกระบวนการภายในของฝ่ายสป.ลาวเองเป็นส่วนใหญ่ อย่างไรก็ตาม ความล่าช้าในการเริ่มโครงการอาจส่งผลกระทบทำให้โครงการมีความเบี่ยงเบนจากเป้าหมายที่วางไว้ในตอนต้น เนื่องจากสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งยิ่งล่าช้านานเท่าไร จะยังมีความเสี่ยงที่โครงการไม่ตรงกับเป้าประสงค์ตอนต้นในช่วงที่มีการเสนอโครงการมากขึ้นเท่านั้น นอกจากนี้ ในขั้นของการดำเนินโครงการก็พบความไม่ต่อเนื่องระหว่างการทำงานในแผนงานที่ 1 และแผนงานที่ 2 แผนงานที่ 1 เป็นเรื่องของการเตรียมบุคลากรด้านความรู้ในการดำเนินงานห้องปฏิบัติการ อย่างไรก็ตาม หลังจากบุคลากรได้รับการศึกษา/การฝึกอบรมกลับมาแล้ว อุปกรณ์/เครื่องมือห้องปฏิบัติการยังอยู่ในขั้นของการจัดหา ซึ่งฝ่ายผู้รับเองก็ยังไม่ทราบแน่ชัดว่าจะมาถึงเมื่อใด จึงได้มอบหมายให้บุคลากรที่ได้รับการศึกษา/ฝึกอบรมมาให้อำเภอกิจอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องไปก่อน ปัญหานี้อาจจะไม่ใช่เป็นปัญหาใหญ่ของโครงการ อย่างไรก็ตาม หากโครงการมีการปรับปรุงในเรื่องความต่อเนื่อง ก็จะทำให้เกิดการใช้ทรัพยากร (ในที่นี้คือทรัพยากรบุคคล) ได้เกิดประโยชน์สูงสุด

- **การสร้างความเข้มแข็งในความเป็นหุ้นส่วน:** โครงการนี้อาจมีจุดแข็ง ตามความเห็นของผู้รับ ในแง่ของความเป็นหุ้นส่วน (Partnership) อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่า การให้ความช่วยเหลือนี้อาจพัฒนาความเป็น Partnership ได้มากยิ่งขึ้นไปอีก หากประเด็นเหล่านี้ได้รับการพัฒนาต่อไป โดยการเปิดให้ผู้รับมีส่วนร่วมในประเด็นเชิงเทคนิคบางอย่างมากขึ้น เช่น การคัดเลือกวัสดุอุปกรณ์ ผู้เชี่ยวชาญ และองค์ประกอบของหลักสูตร ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดทั้งกับผู้รับในแง่ของการพัฒนาองค์ความรู้และทักษะพื้นฐาน และผู้ให้ในแง่ของการมีส่วนร่วมที่จะนำไปสู่ความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นมากยิ่งขึ้นในระยะยาว และในขณะเดียวกันจะช่วยให้ ODA ตรงกับความต้องการที่เฉพาะเจาะจง ซึ่งจะนำไปสู่การใช้ทรัพยากรที่เกิดประโยชน์สูงสุดของทั้งสองฝ่าย

- ความช่วยเหลือในลักษณะโครงการ (Project-based assistance) ที่เฉพาะเจาะจงอาจเห็นผลด้านการพัฒนาที่เฉพาะจุดและไม่ชัดเจน TICA อาจพิจารณาสร้างแนวทางการพัฒนาแบบแผนงาน (Program-based approach) หรือแบบสาขา (Sector approach) ที่มีความเชื่อมโยงและเกื้อหนุนซึ่งกันและกันระหว่างโครงการย่อยต่างๆภายใต้กรอบการพัฒนาในระดับสาขา

4.2.2 โครงการพัฒนาห้องปฏิบัติการวิเคราะห์คุณภาพอาหารสัตว์

โครงการนี้มีวัตถุประสงค์หลักคือเพื่อ (1) พัฒนาศักยภาพและเพิ่มขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่กรมเลี้ยงสัตว์ในการวิเคราะห์คุณภาพอาหารสัตว์และตรวจสอบสารพิษในอาหารสัตว์ และ (2) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพห้องปฏิบัติการวิจัยเพื่อวิเคราะห์คุณภาพอาหารสัตว์ให้ได้ระดับมาตรฐานในการตรวจสอบสารพิษตกค้าง วัตถุเจือปน โลหะหนัก แร่ธาตุ รวมทั้งตรวจสอบความปลอดภัยในอาหารสัตว์ กรอบงบประมาณของโครงการที่วางไว้คือ 10 ล้านบาท

โครงการนี้มีแผนงานที่สำคัญ 3 แผนงาน แผนงานแรก คือแผนงานพัฒนาบุคลากร ประกอบไปด้วยกิจกรรมด้านการให้ทุนการศึกษาในระดับปริญญาโทแก่บุคลากรกรมเลี้ยงสัตว์และการประชุมสปป.ลาว จำนวน 2 ทุน ให้มาศึกษาในหลักสูตรโภชนาการอาหารสัตว์ที่ประเทศไทย และกิจกรรมด้านการฝึกอบรมหลักสูตรเฉพาะทางระยะสั้น 2 ด้านคือ หลักสูตรด้านการใช้อุปกรณ์ห้องปฏิบัติการวิจัยสำหรับการวิเคราะห์คุณภาพอาหารสัตว์ (เช่น ซายาไนต์) และหลักสูตรการวิเคราะห์สารอาหารสัตว์และสารพิษในอาหารสัตว์ แผนงานที่สอง เป็นแผนงานสนับสนุนอุปกรณ์ในห้องวิจัย เพื่อวิเคราะห์คุณภาพอาหารสัตว์และตรวจสอบสารพิษในอาหารสัตว์ และแผนงานที่สามคือแผนส่งผู้เชี่ยวชาญไปติดตามผลการอบรมหรือส่งอาสาสมัครไปปฏิบัติงานร่วมกับฝ่ายลาว เพื่อการถ่ายทอดเทคโนโลยีและความรู้

โครงการนี้มีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี เป็นผู้ดำเนินการฝ่ายไทย และกรมเลี้ยงสัตว์และการประชุม โดยศูนย์ควบคุมมาตรฐานการเลี้ยงสัตว์ ซึ่งเป็นหน่วยงานผู้ได้รับความช่วยเหลือโดยตรงเป็นผู้ดำเนินการฝ่ายสปป.ลาว ระยะเวลาดำเนินการของโครงการนี้กำหนดไว้ 2 ปี คือระหว่างปีพ.ศ. 2554-2556 (ค.ศ. 2011-2013) แต่เริ่มดำเนินการจริงในปี พ.ศ. 2557 (ค.ศ. 2014) ในขณะที่ผู้วิจัยไปศึกษาภาคสนาม (พฤศจิกายน 2558) โครงการนี้ดำเนินการในแผนงานที่ 1 เสร็จสิ้นแล้ว และยังอยู่ระหว่างดำเนินการในแผนงานที่ 2³⁴

³⁴ เอกสารสรุปโครงการ TICA ใน สปป.ลาว ได้จากเจ้าการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ TICA-P2 (9 ต.ค. 2558)

ข้อค้นพบสำคัญจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับโครงการ³⁵

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ในโครงการนี้ พบว่าจุดแข็งและจุดอ่อนของโครงการส่วนใหญ่มีความคล้ายคลึงกับโครงการพัฒนาศูนย์วิจัยโรคปลาโดยมีรายละเอียดดังนี้

- *ความเป็นหุ้นส่วนระหว่างผู้ให้และผู้รับยังเป็นจุดแข็งที่สำคัญที่ทำให้โครงการมีความสอดคล้องกับความต้องการของผู้รับและทำให้การดำเนินโครงการมีความราบรื่น:* ดังที่ได้กล่าวแล้วในส่วนของการพัฒนาศูนย์วิจัยโรคปลา โครงการนี้ก็เป็นโครงการที่มาจากความต้องการของ DOLF โดยเป็นไปตามแผนพัฒนาของกรม ซึ่งมีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาของกระทรวงกลาโหมและป่าไม้ และแผนพัฒนาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของสปป.ลาว นอกจากนี้ กระบวนการเลือกและอนุมัติโครงการของ TICA ก็มีความชัดเจนและไม่ซับซ้อน สามารถติดต่อสื่อสารหารือในรายละเอียดโครงการได้ตลอดเวลา โดยอาศัยทั้งช่องทางที่เป็นทางการและที่ไม่เป็นทางการ (เช่น ความสัมพันธ์ส่วนบุคคล) และการดำเนินงานโครงการก็กระทำโดยกระบวนการปรึกษาหารือ การสื่อสารที่คล่องตัวและความสัมพันธ์ที่อยู่บนฐานของความเข้าใจซึ่งกันและกัน

- *ความช่วยเหลือของ TICA เป็นความช่วยเหลือที่มีความยืดหยุ่นต่อธรรมชาติของการพัฒนามากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับความช่วยเหลือจากแหล่งทุนอื่น (โดยเฉพาะกลุ่มผู้ให้เดิม):* จุดเด่นที่เป็นจุดที่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับโครงการมองว่าเป็นจุดที่แตกต่างอย่างชัดเจนระหว่างโครงการของ TICA กับของแหล่งทุนอื่นคือ TICA ให้ความสำคัญกับ “การพัฒนา” ในขอบเขตที่ยืดหยุ่นและสอดคล้องกับธรรมชาติความต้องการการพัฒนาของหน่วยงานผู้รับมากกว่าสิ่งที่เห็นได้ชัดก็คือ จากประสบการณ์การรับความช่วยเหลือจากผู้ให้รายอื่นพบว่า ผู้ให้ส่วนมากมักจะเน้นความช่วยเหลือที่เห็นผลลัพธ์ชัดเจน (Concrete result) รวดเร็ว และมีวิธีการวัดสัมฤทธิ์ผลของโครงการที่ไม่ยืดหยุ่นนัก แต่การพัฒนาห้องปฏิบัติการและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เป็นการพัฒนาระยะยาว ที่ไม่อาจเห็นผลทันทีและวัดผลกระหนาบด้านการพัฒนาได้ยาก จึงไม่อยู่ในความสนใจของแหล่งทุนจำนวนมาก แต่สำหรับ TICA แล้วค่อนข้างมีหลักการที่ชัดเจนคือเน้นเรื่องการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ซึ่งเป็นความจำเป็นของหน่วยงานอย่างแท้จริง จุดนี้เองถือได้ว่าโครงการความช่วยเหลือของ TICA เป็นจุดเด่น (Niche) ที่แตกต่างจากผู้ให้อื่น

- *ความล่าช้าและความไม่ต่อเนื่องของโครงการ:* เช่นเดียวกับโครงการพัฒนาศูนย์วิจัยโรคปลา โครงการนี้ก็มี ความล่าช้าในช่วงของการอนุมัติ ออกแบบ และเริ่มต้นโครงการโดยที่โครงการเริ่มต้นหลังจากที่ได้เสนอโครงการจากประเทศผู้รับกว่า 3 ปี³⁶ ถึงแม้ไม่มีการรายงานว่าการเริ่มโครงการที่ล่าช้าก่อให้เกิดความไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ในช่วงที่มีการเสนอโครงการ และเบี่ยงเบนไปจากเป้าหมายที่วางไว้เดิมก็ตาม แต่การเริ่มโครงการได้อย่างรวดเร็วจะ

³⁵ ข้อมูลในส่วนนี้ได้จากการสัมภาษณ์ (1) รองอธิบดีกรมเลี้ยงสัตว์และการประมง กระทรวงกลาโหมและป่าไม้ สปป.ลาว (11 พ.ย. 2558); (2) รองอธิบดีกรมวางแผนและความร่วมมือ กระทรวงกลาโหมและป่าไม้ สปป.ลาว (11 พ.ย. 2558); และ (3) หัวหน้าและรองหัวหน้าศูนย์ควบคุมมาตรฐานการเลี้ยงสัตว์ กรมเลี้ยงสัตว์และการประมง กระทรวงกลาโหมและป่าไม้ สปป.ลาว (12 พ.ย. 2558)

³⁶ โครงการนี้ถูกเสนอในการประชุม JCC ครั้งที่ 16 ในปี ค.ศ. 2010 (ข้อมูลจากการสัมภาษณ์หัวหน้าและรองหัวหน้าศูนย์ควบคุมมาตรฐานการเลี้ยงสัตว์ กรมเลี้ยงสัตว์และการประมง กระทรวงกลาโหมและป่าไม้ สปป.ลาว, 12 พ.ย. 2558)

ช่วยเพิ่มประสิทธิผลของโครงการให้ความช่วยเหลือ เนื่องจากจะเป็นการสนองความต้องการด้านการพัฒนาของผู้รับได้ ตรงกับสถานการณ์ด้านการพัฒนาในขณะนั้นได้มากกว่า นอกจากนี้ ความต่อเนื่องก็ยังเป็นสิ่งที่ควรต้องปรับปรุง ในโครงการนี้ อุปกรณ์/เครื่องมือสำหรับห้องทดลองซึ่งกำหนดที่จะมาถึงในช่วงต้นปีพ.ศ. 2558 (ค.ศ.2015) แต่จนถึงปลายปียังไม่มีการส่งมอบ และผู้รับเองก็ไม่ทราบว่า จะมาถึงเมื่อใด จึงทำให้ต้องมอบหมายงานที่ไม่สอดคล้องกับความรู้ความสามารถของบุคลากรที่ได้รับการฝึกอบรมมาให้ทำภารกิจอื่นไปก่อน ซึ่งถือว่าเป็นการใช้ทรัพยากรบุคคลไม่เกิดประโยชน์สูงสุด

- ถึงแม้ว่าความสามารถในการสื่อสารและการทำความเข้าใจกับความต้องการของหน่วยงานสปป.ลาวจะเป็นจุดเด่นของ ODA ของ TICA แต่บางครั้ง การสื่อสารก็ยังมีช่องโหว่ทำให้ผู้รับความช่วยเหลือไม่ได้ข้อมูลที่จำเป็นเพื่อการวางแผนการดำเนินงาน ยกตัวอย่างเช่น ในกรณีของการให้ความช่วยเหลือด้านวัสดุ/อุปกรณ์ที่ยังมีความล่าช้านั้น ฝ่ายผู้รับได้ข้อมูลที่ไม่ครบว่าล่าช้าเพราะเหตุใด กระบวนการดำเนินการอยู่ ณ จุดไหน และจะมีการส่งที่แน่นอนมอบเมื่อใด ทำให้ไม่สามารถวางแผนจัดสรรทรัพยากรบุคคลและงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ หน่วยงานผู้รับเห็นว่าการปรับปรุงและพัฒนากลไกและกระบวนการแบ่งปันข้อมูลข่าวสารเป็นสิ่งที่จำเป็นในการเพิ่มประสิทธิภาพของการให้ความช่วยเหลือ ประเด็นเรื่องการสื่อสารนี้ ส่วนหนึ่งอาจจะเป็นปัญหาของทางฝ่ายสปป.ลาวเอง เนื่องจากการประสานการให้ความช่วยเหลือกระทำหลายต่อ โดยผู้รับปลายทางไม่ได้เป็นผู้สื่อสารโดยตรงกับ TICA แต่จะเป็นหน่วยงานประสานงานของกระทรวง MAF (ในที่นี้คือ DOPC) และกระทรวงการต่างประเทศสปป.ลาว ซึ่งการสื่อสารอาจมีการชะงักหรือคลาดเคลื่อนได้ ทั้งนี้ TICA อาจพิจารณาสร้างช่องทางส่งผ่านข้อมูลให้กับหน่วยงานที่รับความช่วยเหลือ ปลายทางอีกช่องทางหนึ่งเพื่อให้เกิดการส่งผ่านข้อมูลข่าวสารมากขึ้น

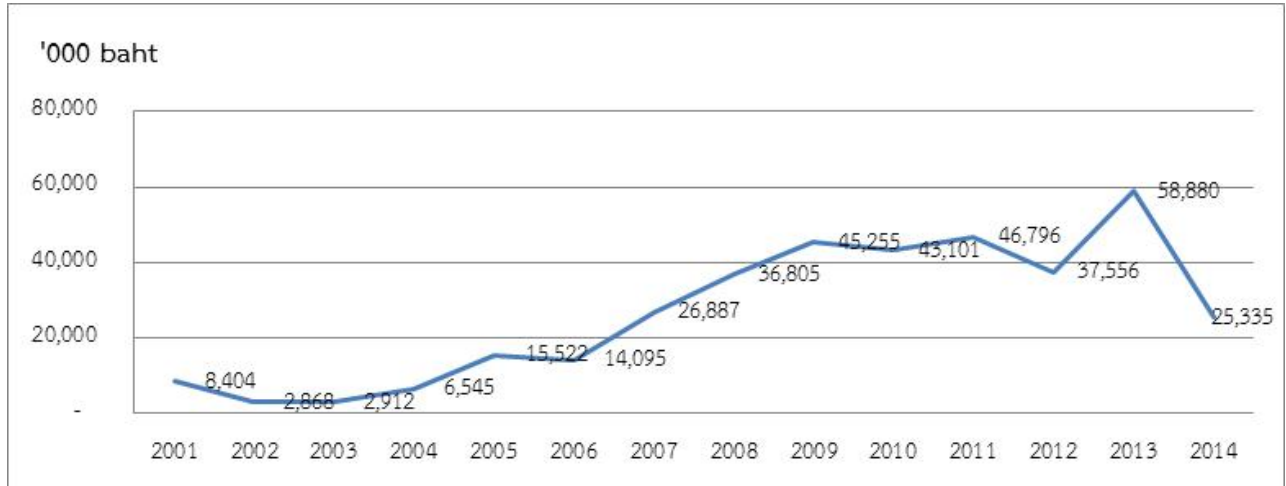
4.3 กรณีศึกษาโครงการความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของ TICA ในประเทศเมียนมา

ประเทศไทยเริ่มให้ความช่วยเหลือกับเมียนมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 (ค.ศ. 1961) เริ่มจากในลักษณะการให้ทุนฝึกอบรมและการดูงาน จนเมื่อปี พ.ศ. 2531 (ค.ศ.1988) การให้ความช่วยเหลือจึงพัฒนาเป็นลักษณะทวิภาคีอย่างเป็นทางการ ไทยเองนิยามจุดเริ่มต้นความสัมพันธ์ทางการพัฒนานี้ว่าเป็นความช่วยเหลือทางวิชาการแก่ประเทศกำลังพัฒนา การประสานความช่วยเหลือส่วนมากกระทำผ่านช่องทางทวิภาคีเป็นหลัก โดยหน่วยงานที่ประสานงานเรื่องการรับความช่วยเหลือหลักของเมียนมาคือ กระทรวงการต่างประเทศของเมียนมา ซึ่งทำหน้าที่ในการทำคำขอรับความช่วยเหลือส่งให้ TICA พิจารณา (TICA 2015)

ความช่วยเหลือของ TICA ต่อเมียนมาเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องตลอดช่วงทศวรรษ 2000 ในปีพ.ศ. 2555 (ค.ศ. 2012) ความช่วยเหลือลดลงจาก 46.79 ล้านบาท ในปีพ.ศ. 2554 (ค.ศ. 2011) เป็น 37.55 ล้านบาทในปีพ.ศ. 2555 (ค.ศ. 2012) ก่อนที่จะเพิ่มอย่างก้าวกระโดดเป็น 58.88 ล้านบาทในปีพ.ศ. 2556 (ค.ศ.2013) อย่างไรก็ตาม ในปีพ.ศ. 2557 (ค.ศ. 2014) มูลค่าความช่วยเหลือได้ลดลงมาอยู่ที่ 25.33 ล้านบาท (ภาพที่ 7) อาจกล่าวได้ว่า ในช่วงต้นทศวรรษ ปีพ.ศ. 2543 (ค.ศ.2000) นั้นความช่วยเหลือ ODA ในประเทศเมียนมานั้นค่อนข้างน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับ

ประเทศอื่นๆ ใน CLMV เนื่องจากรัฐบาลเมียนมามีนโยบายที่ค่อนข้างจำกัดการเข้ามาของต่างชาติและให้ความสำคัญระดับสูงกับการรับความช่วยเหลือ จนเมื่อช่วงหลังของทศวรรษานี้ที่รัฐบาลเริ่มเปิดประเทศมากขึ้น จึงทำให้ความช่วยเหลือจากต่างประเทศเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะความช่วยเหลือที่มาจากไทยเท่านั้น แต่ยังรวมความช่วยเหลือที่มาจากแหล่งอื่นๆ อีกด้วย (Southichack 2013)

ภาพที่ 8: แนวโน้มช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของ TICA ในเมียนมา, 2001-2014



ที่มา: TICA

การให้ความช่วยเหลือของ TICA ต่อเมียนมาดำเนินการผ่านช่องทางทวิภาคีเป็นหลัก โดยเฉลี่ยประมาณ 60% ของความช่วยเหลือทั้งหมดนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 2007-2014 นอกจากนั้นยังมีความช่วยเหลือที่ให้ผ่านกรอบความร่วมมืออนุภูมิภาค ซึ่งมีปริมาณมากเป็นอันดับสอง (ตารางที่ 4) ในแง่ของรูปแบบความช่วยเหลือนั้น ส่วนใหญ่ยังคงเป็นด้านพื้นฐานที่มีความสำคัญต่อประเทศกำลังพัฒนาและประเทศภายหลังความขัดแย้งและเปลี่ยนถ่ายไปสู่การเป็นประชาธิปไตย อย่างเมียนมา คือ ด้านการเกษตร การศึกษา และการสาธารณสุข ซึ่งดำเนินการโดยผ่านโครงการด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์/การเสริมสร้างศักยภาพ (Capacity building) ซึ่งประกอบด้วยการให้การอบรมตามความต้องการของรัฐบาลเมียนมา และการให้ทุนการศึกษาแก่บุคลากรและนักศึกษาเมียนมาให้มาศึกษาต่อในประเทศไทย³⁷

³⁷ เอกสารสรุปโครงการ TICA ใน สปป.ลาว ได้จากเจ้าการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ TICA-P2 (7 ก.ย. 2558)

ตารางที่ 4: มูลค่าโครงการความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของ TICA ในเมียนมาจำแนกตามช่องทาง

FY	Bilateral	TIPP	AITC	Trilateral	Cooperation Framework	Total
2007	15,184	1,972	5,824	1,802	2,105	26,887
2008	16,509	3,970	5,735	1,874	8,717	36,805
2009	21,613	7,039	6,790	3,558	6,255	45,255
2010	20,477	6,006	620	3,897	12,102	43,101
2011	33,779	3,107	1,601	3,288	5,021	46,796
2012	21,590	3,079	1,771	2,765	8,351	37,556
2013	38,330	5,620	1,771	2,116	11,044	58,880
2014	20,918	715	-	2,737	965	25,335

หมายเหตุ: (1) TIPP = Thai International Postgraduate Programme; (2) AITC = Annual International Training Course; (3) ACMECS, BIMSTEC, และ GMS

ที่มา: TICA

4.3.1 โครงการส่งเสริมการเลี้ยงกระบือ

ในการศึกษาประสิทธิภาพของโครงการความช่วยเหลือ (ODA Project) ของ TICA ในเมียนมา ผู้วิจัยได้เลือกโครงการส่งเสริมการเลี้ยงกระบือ มาเป็นกรณีศึกษาประสิทธิภาพของโครงการในมุมมองของผู้รับความช่วยเหลือ

โครงการนี้มีระยะเวลาดำเนินการระหว่างปีพ.ศ. 2555-2557 (ค.ศ. 2012-2014) โดยผู้ดำเนินการในฝ่ายไทย คือ กรมปศุสัตว์ และฝ่ายเมียนมา คือ กระทรวงปศุสัตว์ การประมง และการพัฒนาชนบท (Ministry of Livestock, Fisheries, and Rural Development) วัตถุประสงค์ของโครงการที่ตั้งไว้ คือ การเพิ่มและเสริมสร้างขีดความสามารถในการเลี้ยงกระบือของเมียนมา เพื่อเพิ่มจำนวนกระบือให้กับเกษตรกรที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการเกิดภัยธรรมชาติครั้งใหญ่ คือ พายุไซโคลนนาเกิส โครงการมีองค์ประกอบหลายส่วนด้วยกัน คือ (1) การถ่ายทอดเทคโนโลยี (2) การจัดการเรื่องฟาร์มเลี้ยงและการเพาะพันธุ์กระบือ (3) การพัฒนาเรื่องการจัดการเกี่ยวกับการเลี้ยงและการให้อาหาร และ (4) การส่งเสริมการเลี้ยงกระบือ³⁸

กิจกรรมที่เกิดขึ้นคือ มีการศึกษาดูงานสำหรับส่งเสริมการพัฒนาเกี่ยวกับกระบือรวมทั้งหมด 10 ครั้ง โดยแบ่งเป็นการศึกษาดูงานเกี่ยวกับการพัฒนาเกี่ยวกับกระบือโดยตรง จำนวน 5 ครั้ง การส่งเสริมสอนเรื่องเทคนิคการเผยแพร่ความรู้และส่งเสริมการเลี้ยงกระบืออีก 5 ครั้ง มีการให้การฝึกอบรมกับเจ้าหน้าที่ด้านการปศุสัตว์ของสปป.ลาวโดยตรงจำนวนรวมทั้งสิ้น 36 คน มีการส่งเสริมเรื่องเทคนิคในการพัฒนาเทคโนโลยีโดยเกษตรกรมีส่วนร่วม พร้อมทั้งมีการส่งเสริมให้แต่ละเมืองมีศูนย์สาธิตและให้ความรู้เรื่องการเลี้ยงกระบือด้วย

³⁸ ข้อมูลโครงการได้จากเจ้าการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ TICA-P4 (9 ต.ค. 2558)

นอกจากนี้ยังมีการจัดการฝึกอบรมที่เป็นลักษณะการประชุมเชิงปฏิบัติการ (Workshop) 41 ครั้ง โดยส่วนใหญ่เป็นเรื่องการส่งเสริมและเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการเลี้ยงและดูแลกระบือ จำนวนถึง 36 ครั้ง และอีก 5 ครั้งเป็นเรื่องพื้นฐานเกี่ยวกับการเลี้ยงและการจัดการเกี่ยวกับการเลี้ยงกระบือเพื่อเป็นอาชีพ

กรมปศุสัตว์ของไทยได้เข้าไปให้อุปกรณ์และสร้างสถานที่ที่เหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้ความรู้ทางเทคนิคไปในตัวกับเจ้าหน้าที่ของเมียนมาสำหรับการระบุลักษณะต่างๆ ของกระบือที่ดี และการจัดการฝูงกระบือ ซึ่งโครงการได้ให้ฝูงกระบือเริ่มต้นกับเมียนมาไป 4 ฝูง สร้างโรงเรือนเลี้ยงกระบือจำนวน 4 หลัง ให้อุปกรณ์และสถานที่ดูแลด้านสุขภาพของกระบือ ให้ความรู้ในเรื่องการถ่ายพยาธิกระบือ การจัดการสถานที่ การจัดการของเสียและมูลของกระบือ และการผสมพันธุ์กระบือ

ข้อค้นพบสำคัญจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับโครงการ³⁹

- โครงการที่ TICA เป็นโครงการที่เน้นการอบรมและให้ความรู้เป็นหลัก โดยเฉพาะการอบรมให้กับผู้ที่เป็นผู้ไปอบรมต่อ (Training of the trainers) โดยจุดเน้นของการฝึกอบรมจะเน้นเรื่องอาหารสัตว์ การจัดการด้านสุขอนามัยสัตว์ ไปจนถึงเรื่องการบริหารทางการตลาดสินค้าปศุสัตว์ ซึ่งตรงกับความต้องการของเมียนมา นอกจากนี้ยังมีการให้เครื่องมือและอุปกรณ์ที่จำเป็นในการบริหารโครงการ ทำให้การบริหารจัดการโครงการเป็นไปอย่างราบรื่นและไม่สร้างภาระด้านงบประมาณให้กับฝ่ายผู้รับความช่วยเหลือ อย่างไรก็ตาม โครงการที่ให้ความช่วยเหลือยังไม่ได้ครอบคลุมในมิติอื่นๆของการพัฒนาภาคการเกษตรของเมียนมา เนื่องจากยังมีความต้องการอีกเป็นจำนวนมาก

- การจัดการข้อมูลเป็นปัญหาสำคัญในการบริหารจัดการโครงการ ทั้งนี้ จากการสัมภาษณ์พบว่าข้อมูลของโครงการไม่มีการเก็บรวบรวมไว้อย่างเป็นระบบ ทำให้เป็นการยากในการติดตามและประเมินผลโครงการหลังจากที่โครงการได้สิ้นสุดลงแล้ว

- การติดตามและประเมินผลยังไม่ได้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะการประเมินผลกระทบที่เกิดขึ้นกับการพัฒนาในระดับชุมชนและสังคมในวงกว้าง แน่นอนว่าการติดตามและประเมินผลมีการจัดทำในช่วงระหว่างดำเนินการโครงการ แต่การประเมินผลดังกล่าวจะเน้นไปที่การบรรลุตามวัตถุประสงค์หรือกิจกรรมที่ระบุไว้ในแผนงานของโครงการซึ่งจัดทำโดยหน่วยงานไทยที่รับผิดชอบดำเนินโครงการเป็นหลัก จากการสัมภาษณ์ ยังไม่พบการประเมินที่เกิดขึ้นหลังจากที่โครงการสิ้นสุดแล้ว (Ex-post evaluation) เพื่อศึกษาผลกระทบต่อเนื่องและความยั่งยืนของโครงการแต่อย่างใด นอกจากนี้ เอกสารโครงการ (โดยเฉพาะเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการติดตามประเมินผลต่างๆ) มักจะไม่ถูกแบ่งปันให้กับหน่วยงานผู้รับความช่วยเหลือ โดยผู้ที่ครอบครองข้อมูลทั้งหมดของโครงการจะอยู่ที่หน่วยงานดำเนินโครงการฝ่ายไทยเป็นหลัก

³⁹ ข้อมูลในส่วนนี้ได้จากการสัมภาษณ์ (1) เอกอัครราชทูตไทยประจำประเทศเมียนมา (28 ม.ค. 2556); (2) เจ้าหน้าที่ประจำ Ministry of Agriculture and Irrigation (1 ก.พ. 2556); และ (3) เจ้าหน้าที่ TICA-P4 (7 ก.ย. 2558)

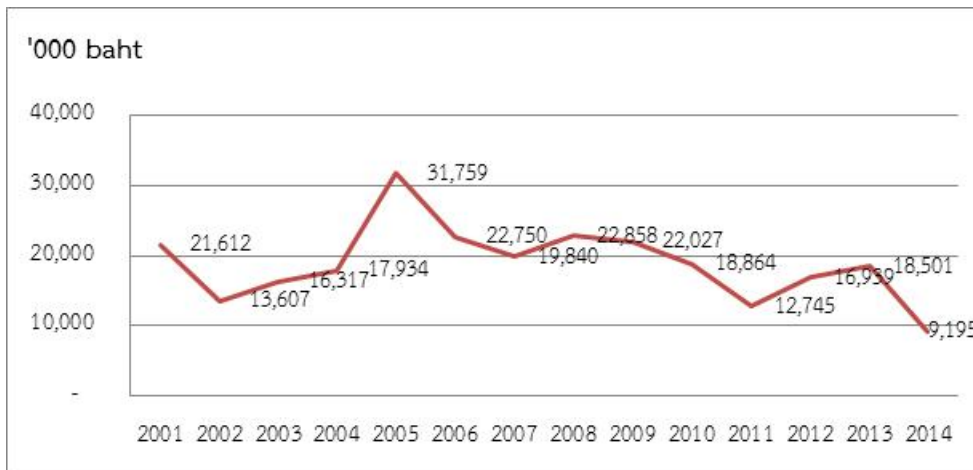
4.4 กรณีศึกษาโครงการความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของ TICA ในประเทศเวียดนาม

ประเทศเวียดนามได้รับความช่วยเหลือจากประเทศไทยมาตั้งแต่ปีพ.ศ. 2504 (ค.ศ. 1961) ผ่านการเข้าร่วมทุนฝึกอบรมและการดูงาน จนเมื่อไทยได้ให้ความช่วยเหลือแบบทวิภาคีอย่างเป็นทางการเมื่อปี พ.ศ. 2536 (ค.ศ. 1993) เป็นต้นมา ในสาขาหลัก คือ การเกษตรและการพัฒนาชนบท การศึกษา และการสาธารณสุข โครงการความช่วยเหลือของไทยที่ให้ต่อเวียดนามผ่านช่องทางทางการและแบบทวิภาคีนี้ มีการกลไกการเจรจาอยู่สองระดับ คือ JCC และ ACTC กระทรวงการวางแผนและการลงทุนของเวียดนาม (Ministry of Planning and Investment: MPI) เป็นหน่วยงานหลักในการประสานความช่วยเหลือ โดยเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดทำคำขอรับความช่วยเหลือเสนอ TICA (TICA 2015)

ความช่วยเหลือของ TICA ในเวียดนาม มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังจากปี พ.ศ. 2005 (ค.ศ. 2005) เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ ใน CLMV ในปัจจุบัน ความช่วยเหลือของ TICA ในเวียดนามถือว่ามีน้อยที่สุด สาเหตุสำคัญคือ การที่เวียดนามไม่ได้ให้ความสำคัญหรือกระตือรือร้นกับการขอความช่วยเหลือจากไทยมากนัก ทั้งนี้ถึงแม้ว่าจะมีการแจ้งจากฝ่ายไทยไปเพื่อให้เวียดนามเสนอโครงการรับความช่วยเหลือเข้ามา แต่มักจะมีการทำคำขอจากหน่วยงานของเวียดนามเข้ามาค่อนข้างน้อยหรือไม่มีเลย⁴⁰ มูลค่าของโครงการความช่วยเหลือของ TICA ในเวียดนามอยู่ในระดับที่คงที่ตลอดช่วง 4-5 ปีที่ผ่านมา มีมูลค่าอยู่ที่ประมาณไม่เกิน 20 ล้านบาท ข้อมูลปีล่าสุดปีพ.ศ. 2557 (ค.ศ. 2014) พบว่าโครงการความช่วยเหลือของ TICA ในเวียดนามมีเพียง 9.19 ล้านบาท ซึ่งเป็นมูลค่าความช่วยเหลือที่ต่ำที่สุดนับตั้งแต่ปีพ.ศ. 2544 (ค.ศ. 2001) เป็นต้นมา (ภาพที่ 9) ทั้งนี้อาจกล่าวได้ว่าระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้นทำให้เวียดนามลดความช่วยเหลือกับต่างประเทศลง ซึ่งเป็นแนวโน้ม ODA ในเวียดนามโดยทั่วไป ไม่เฉพาะการรับความช่วยเหลือจาก TICA เท่านั้น

⁴⁰ สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ TTICA-P3 (7 ก.ย. 2558)

ภาพที่ 9: แนวโน้มช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของ TICA ในเวียดนาม, 2001-2014



ที่มา: TICA

ช่องทางความช่วยเหลือที่สำคัญที่สุดคือ ช่องทางทวิภาคี โดยส่วนมาก (ประมาณ 56% โดยเฉลี่ยรายปี) ของความช่วยเหลือ TICA ที่ให้กับเวียดนามจะผ่านช่องทางนี้ โครงการอื่นๆเช่น TIPP และ AITC มีมูลค่าความช่วยเหลือน้อยมาก โดย 4-5 ปีที่ผ่านมามูลค่าไม่ถึง 1 ล้านบาท แสดงให้เห็นว่าการถ่ายทอดความรู้และเทคโนโลยีผ่านการให้การอบรมและการศึกษาระดับสูงระหว่างไทยกับเวียดนามมีน้อยมาก (ตารางที่ 5) รูปแบบความช่วยเหลือที่สำคัญคือ การจัดส่งผู้เชี่ยวชาญ โครงการพัฒนา การให้ทุนการศึกษา ฝึกอบรม และการศึกษาดูงาน

ตารางที่ 5: มูลค่าโครงการความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของ TICA ในเวียดนามจำแนกตามช่องทางการให้

FY	Bilateral	TIPP	AITC	Trilateral	Cooperation Framework	Total
2007	11,065	3,113	2,145	2,307	1,210	19,840
2008	12,876	2,255	3,818	2,047	1,862	22,858
2009	12,426	3,905	2,776	2,186	734	22,027
2010	11,096	2,390	193	3,470	1,716	18,864
2011	5,977	457	448	3,240	2,623	12,745
2012	6,765	452	574	2,788	6,360	16,939
2013	11,453	1,162	261	1,299	4,326	18,501
2014	6,955	170.3	133.9	1,831	104.7	9,195

หมายเหตุ: (1) TIPP = Thai International Postgraduate Programme; (2) AITC = Annual International Training Course; (3) ACMECS, BIMSTEC, และ GMS ที่มา: TICA

4.4.1 โครงการสอนภาษาไทย (The Teaching of Thai Language Project: TTLP)

โครงการ TTLP เริ่มดำเนินการในปีพ.ศ. 2539- (ค.ศ.1996) โดยมีเป้าหมายหลักคือเพื่อสอนภาษาไทยแก่ประชาชนเวียดนามโดยทั่วไป โดยมี 5 มหาวิทยาลัยในเวียดนามเข้าร่วมในโครงการประกอบด้วย (1) University of Language and International Studies (ULIS) (2) University of Social Sciences and Humanities (USSH) (3) University of Foreign Language and Information Technology (HUFLIT) (4) University of Da Nang (CFL) และ (5) Hanoi University (HANU) กิจกรรมหลักที่มีการดำเนินงานภายใต้โครงการประกอบด้วย การสอนภาษาไทยคอร์สต่างๆ การให้เครื่องมือ/อุปกรณ์และสื่อการสอน การให้ทุนการศึกษาแก่ผู้สอนชาวเวียดนามให้ศึกษาต่อระดับปริญญาโทด้านภาษาไทยในประเทศไทย และให้ทุนการศึกษาแก่นักศึกษาให้เข้าอบรมพัฒนาทักษะภาษาไทยในมหาวิทยาลัยของไทย

ข้อค้นพบที่สำคัญ

- **Relevance:** โครงการ TTLP เป็นโครงการในสาขาการศึกษาซึ่งเป็นสาขาหลักที่เวียดนามให้ความสำคัญ (Priority sector) ในการใช้ ODA เพื่อการพัฒนา ในกรณีนี้ ถือได้ว่า TICA ได้ให้การช่วยเหลือในสาขาที่เป็นความเข้มแข็งของประเทศไทย (การสอนภาษาไทย) และเป็นสาขาที่อยู่ในแผนพัฒนาของเวียดนาม ผลที่ได้นอกจากจะเป็นเรื่องของการสอนและเผยแพร่ภาษาและวัฒนธรรมไทยให้แก่ประชาชนชาวเวียดนามแล้ว ยังเป็นการเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศระหว่างไทยกับเวียดนาม
- **Efficiency:** ลักษณะอย่างหนึ่งของโครงการ TTLP คือการไม่มีการระบุเงื่อนไขระยะเวลาการดำเนินงานหรือมูลค่าโครงการที่แน่นอน ในทางตรงข้าม มูลค่าโครงการจะถูกกำหนดตามสถานการณ์เป็นหลัก ตัวอย่างเช่น ระหว่างปี 2008 – 2011 งบประมาณที่ให้แก่โครงการ TTLP ได้ลดจำนวนลงเนื่องจากเศรษฐกิจที่มีปัญหา และถึงแม้ว่าโครงการจะถูกกำหนดให้สิ้นสุดในปี 2012 แต่ TICA ก็ยังให้การสนับสนุนแก่โครงการอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน โดยเฉพาะในเรื่องของการเสริมสร้างความสามารถทางภาษาไทยแก่อาจารย์และนักศึกษาเวียดนาม ซึ่งสอดคล้องกับการปรับความสัมพันธ์ระหว่างไทยและเวียดนามจากการช่วยเหลือ (Sponsorship) ไปเป็นลักษณะของการเป็นหุ้นส่วน (Partnership) มากขึ้น อย่างไรก็ตาม ประสิทธิภาพของโครงการอาจได้รับผลจากความไม่แน่นอนและการไม่สามารถคาดการณ์การสนับสนุนที่ต่อเนื่อง
- **Effectiveness:** ในกรณีของโครงการ TTLP นั้นมีความยากลำบากในการประเมินประสิทธิผลของโครงการพอสมควร เนื่องจากวัตถุประสงค์ของโครงการที่ถูกวางไว้ในช่วงแรกเริ่มเป็นวัตถุประสงค์โดยทั่วไป (เสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศ) และไม่มีวัตถุประสงค์ที่เฉพาะเจาะจง ความแตกต่างระหว่างโครงการนี้ของ TICA กับโครงการอื่นๆที่มีลักษณะคล้ายๆกันของประเทศผู้ให้รายอื่น (เช่น KOICA ของเกาหลีใต้) ก็คือ TICA ไม่ได้มีการประเมินผลโครงการอย่างเป็นทางการ หรือถ้ามีก็ไม่ได้มีการให้ข้อมูลแก่ผู้รับอย่างเพียงพอ ทำให้ขาดข้อมูลเพื่อติดตาม

และควบคุมการดำเนินโครงการให้เกิดประสิทธิผลสูงสุด โดยทั่วไปแล้ว การพัฒนาโครงการสอนภาษาไทยในมหาวิทยาลัยของเวียดนามไม่ได้เป็นไปอย่างราบรื่นเสมอไป ยกตัวอย่างเช่น จำนวนนักศึกษาที่เข้าเรียนภาษาไทยในแต่ละมหาวิทยาลัยที่มีโปรแกรมสอนภาษาไทย โดยเฉลี่ยมีเพียง 20 คน และมีแนวโน้มที่จะลดลง ในบางปี โครงการสอนภาษาไทยในมหาวิทยาลัยบางแห่งไม่สามารถรับนักศึกษาได้ตามเป้าหมาย ทำให้ต้องงดรับสมัคร หรือบางแห่งต้องเปิดรับสองปีต่อครั้ง เป็นต้น สิ่งเหล่านี้สะท้อนความไม่แน่นอนในอนาคตของโครงการ เมื่อเปรียบเทียบกับโปรแกรมสอนภาษาอื่นของมหาวิทยาลัย พบว่าจำนวนผู้สอนภาษาไทยยังมีค่อนข้างน้อย บางแห่งมีเพียง 1 คน และมากที่สุดเพียง 4 คน อย่างไรก็ตาม ในบางมหาวิทยาลัยที่มีศักยภาพ (เช่น Hanoi National University) โปรแกรมภาษาไทยค่อนข้างไปได้ดี โดยมีการเปิดคอร์สในระดับปริญญาตรี และยังมีการกำหนดให้ภาษาไทยเป็นหนึ่งในภาษาต่างชาติที่สองที่นักศึกษามหาวิทยาลัยสามารถเลือกเรียนได้ นอกจากนี้ ถึงแม้ว่าจำนวนผู้สอนยังเป็นปัญหาค่อนข้างมาก แต่หากจะมองในเชิงคุณภาพแล้วก็ถือว่าผู้สอนมีคุณภาพพอสมควร โดยผู้สอนภาษาไทยในเวียดนาม 53 % จบการศึกษาระดับปริญญาโทด้านภาษาไทย 30 % ระดับปริญญาตรี และอีก 17 % เป็นอาสาสมัครชาวไทย

- Impact: หากมองในแง่เศรษฐกิจ อาจกล่าวได้ว่าโครงการสอนภาษาไทยได้เพิ่มจำนวนแรงงานที่ใช้ภาษาไทยในบริษัทไทยในเวียดนาม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ภาษาไทยเป็นทางเลือกที่ดีอย่างหนึ่งของแรงงานเวียดนามในการได้งาน โดยเฉพาะกับบริษัทไทยที่ลงทุนในเวียดนาม ยกตัวอย่างเช่น 80% ของผู้ที่จบการศึกษาจากโครงการสอนภาษาไทยจาก Vietnam National University of Social Sciences and Humanities (USSH) และจาก Vietnam National University Ho Chi Minh City (HCM) รายงานว่าสามารถใช้ภาษาไทยในการได้งานทำ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากโครงการสอนภาษาไทยมีค่อนข้างเล็กเมื่อเทียบกับภาษาอื่นๆ ผลกระทบในเชิงเศรษฐกิจและสังคมจึงยังค่อนข้างจำกัดในระดับบุคคลเป็นหลัก

- Sustainability: หน่วยงานของรัฐบาลไทย โดยเฉพาะสถานทูตและสถานกงสุลไทยในเวียดนาม ค่อนข้างทำหน้าที่ได้อย่างดีในการประสานเพื่อการสนับสนุนความร่วมมือทางวิชาการระหว่างสองประเทศ นอกจากนี้ธุรกิจของไทยในโฮจิมินห์มีความเชื่อมโยงเป็นอย่างดีกับโครงการสอนภาษาไทยใน USSH และ HCM และมีมหาวิทยาลัยของไทยบางแห่งที่มีความร่วมมือทางวิชาการกับมหาวิทยาลัยในเวียดนาม สิ่งเหล่านี้สร้างเงื่อนไขที่เป็นไปได้ในการทำให้โครงการสอนภาษาไทยในเวียดนามมีความต่อเนื่อง อย่างน้อยก็ตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม เนื่องจากไม่มีข้อมูลที่เป็นทางการและชัดเจนจากฝ่ายไทยในการสนับสนุนโครงการสอนภาษาไทยในเวียดนามในอนาคต และจากข้อเท็จจริงที่ว่าภาษาไทยยังไม่เป็นที่นิยมมากนักเมื่อเปรียบเทียบกับภาษาอื่น (เช่น อังกฤษ และฝรั่งเศส) จึงเป็นการยากที่จะประกันความยั่งยืนของโครงการในอนาคต

5. สรุปและข้อเสนอแนะ

เนื้อหาในส่วนนี้ต้องการที่จะนำเสนอข้อค้นพบจากการสัมภาษณ์และการเก็บข้อมูลภาคสนามโครงการความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของ TICA ในประเทศ CLMV ผู้ศึกษาได้ใช้กรอบประสิทธิผลตามหลักการ Paris Declaration

ในศึกษาประสิทธิภาพรวม และได้เพิ่มเติมข้อมูลผลการศึกษาประสิทธิภาพในระดับโครงการจากมุมมองของบุคลากรในหน่วยงานผู้รับความช่วยเหลือที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการ

ในแง่ของประสิทธิภาพรวมพบว่า ประการแรก ความช่วยเหลือของ TICA มีจุดเด่นในเรื่องของการเคารพในหลักการความเป็นเจ้าของของประเทศผู้รับความช่วยเหลือ โดยเน้นให้ความช่วยเหลือที่เกิดจากข้อเรียกร้องหรือความต้องการของผู้รับเอง (Request-based/demand-driven aid) อย่างไรก็ตาม ในระดับของการบริหารโครงการ ดูเหมือนว่าหน่วยงานดำเนินการฝ่ายไทยจะเป็นผู้แสดงบทบาทนำในการบริหารโครงการ ส่วนหน่วยงานของประเทศผู้รับจะเพียงทำตามที่หน่วยงานฝ่ายไทยเสนอเท่านั้น ซึ่งยังไม่สอดคล้องกับหลักการความเป็นเจ้าของอย่างแท้จริง ที่จะต้องให้ผู้รับแสดงบทบาทนำในการดำเนินโครงการ ในแง่นี้ TICA อาจพิจารณาให้ฝ่ายผู้รับร่วมรับผิดชอบโครงการมากขึ้น (เช่น การมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมในการติดตามและประเมินผลโครงการ) เพื่อให้เกิดการเรียนรู้และสามารถแสดงบทบาทนำในการบริหารโครงการได้เอง

ประการที่สอง การให้ความช่วยเหลือของ TICA ส่วนใหญ่ยังเน้นให้รายโครงการ (Project approach) ซึ่งมักจะเป็นโครงการตามคำขอ ผลก็คือมีโครงการจำนวนมากที่กระจุกกระจายและไม่เชื่อมโยงกัน ทำให้ยากที่จะติดตามผลกระทบต่อการพัฒนาภาพรวม TICA อาจพิจารณาเพิ่มการให้ความช่วยเหลือรายแผนงาน (Programme approach) หรือรายสาขา (Sector-wide approach) ให้มากขึ้นในอนาคตเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว ซึ่งตรงนี้อาจควรทำอย่างค่อยเป็นค่อยไปพร้อมๆ กับการปรับตัวขององค์กรและการเตรียมความพร้อมของบุคลากร

ประการที่สาม การสร้างระบบการติดตามและประเมินผลที่ต่อเนื่องเป็นสิ่งจำเป็น การประเมินผลในลักษณะที่ครอบคลุม ต่อเนื่อง และเน้นประเมินในเชิงผลกระทบและความยั่งยืนยังเป็นสิ่งที่ขาดหายไปในการช่วยเหลือของ TICA การติดตามและประเมินผลควรดำเนินการนอกเหนือจากระบบที่ผูกติดอยู่ในแต่ละโครงการ กล่าวอีกนัยหนึ่งควรมีระบบการติดตามและประเมินประสิทธิภาพรวมในระดับสาขาหรือในระดับประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การประเมินว่าโครงการความช่วยเหลือที่ให้กับสาขาหนึ่งๆหรือประเทศหนึ่งๆ ก่อให้เกิดผลต่อการพัฒนาในสาขาหรือประเทศนั้นๆ อย่างไร ทั้งนี้การประเมินดังกล่าวอาจอ้างอิงแผนพัฒนาประเทศหรือยุทธศาสตร์การพัฒนารายสาขาของประเทศผู้รับนั้นๆ

ประการที่สี่ ควรมีการพัฒนาประสานความช่วยเหลือกับประชาคมการพัฒนาในประเทศในประเทศผู้รับให้มากขึ้น เพื่อที่จะหลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อนตลอดจนเพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกัน ซึ่งจะมีผลต่อการพัฒนาประสิทธิภาพของโครงการความช่วยเหลือในประเทศผู้รับ

บทที่ 5

การจัดการเชิงสถาบันและองค์กรของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่น¹

1. บทนำ

ปัจจุบันญี่ปุ่นเป็นประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนารายใหญ่เป็นอันดับที่ 5 ของโลก จากข้อมูลของOECD-DAC ในปี 2014 ระบุว่าในบรรดาประเทศสมาชิก OECD-DAC ซึ่งเป็นกลุ่มประเทศผู้ให้กลุ่มใหญ่ที่สุดของโลก สถานะการเป็นผู้ให้ของญี่ปุ่นเป็นรองสหรัฐ สหราชอาณาจักร เยอรมัน และฝรั่งเศส นอกจากจะเป็นประเทศผู้ให้รายใหญ่แล้ว ญี่ปุ่นยังเป็นประเทศผู้ให้ที่มีประวัติการเป็นผู้ให้มายาวนาน ถอยหลังไปได้ถึงทศวรรษที่ 1950 ซึ่งถ้านับถึงปัจจุบัน ญี่ปุ่นได้ให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาแก่ต่างประเทศมากกว่า 60 ปีแล้ว (ครบรอบ 60 ปี ในปี 2014) จากประวัติศาสตร์การเป็นประเทศผู้ให้อันยาวนานนี้ทำให้ญี่ปุ่นมีประสบการณ์ทั้งในเชิงนโยบาย สถาบัน และองค์กรในฐานะประเทศผู้ให้มากมาย ทั้งประสบการณ์ด้านที่เป็นความสำเร็จและล้มเหลว ซึ่งประสบการณ์เหล่านี้สามารถเป็นบทเรียนสำหรับประเทศผู้ให้อื่นๆ ได้ โดยเฉพาะประเทศผู้ให้รายใหม่ ที่กำลังแสวงหาตัวแบบของการดำเนินนโยบายและยุทธศาสตร์ของการเป็นผู้ให้ รวมทั้งการสร้างโครงสร้างเชิงสถาบัน และองค์กรเพื่อดำเนินการในระดับปฏิบัติการในฐานะประเทศผู้ให้ด้วย

ประเด็นที่เป็นคำถามสำคัญ สำหรับประเทศผู้ให้ส่วนใหญ่ก็คือ ทำอย่างไรจึงจะทำให้ความช่วยเหลือให้แก่ประเทศผู้รับเกิดประสิทธิผลและนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในประเทศผู้รับ รวมทั้งยกระดับการพัฒนาประเทศของประเทศผู้รับโดยภาพรวมขึ้นด้วย ในอดีตประเทศผู้ให้มักให้ความสำคัญแก่กระบวนการในประเทศผู้รับ โดยเฉพาะการดำเนินโครงการพัฒนา แต่หลังจากทศวรรษที่ 2000 มาแล้ว นอกจากจะยังคงให้ความสำคัญแก่กระบวนการในประเทศผู้รับอยู่เช่นเดิมแล้ว ประเทศผู้ให้ยังให้ความสำคัญแก่ประสิทธิภาพของกระบวนการให้ ซึ่งเป็นบทบาทหน้าที่ของประเทศผู้ให้เพิ่มเติมขึ้นอีกด้วย โดยมีสมมุติฐานว่า ประสิทธิภาพของกระบวนการให้ความช่วยเหลือจะเป็นเงื่อนไข หรือปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดประสิทธิผลของความช่วยเหลือในประเทศผู้รับ ดังนั้น ประเทศผู้ให้โดยเฉพาะประเทศผู้ให้ในกลุ่ม OECD-DAC จึงได้พัฒนารอบแนวคิด และแนวปฏิบัติสำหรับประเทศผู้ให้ขึ้น เพื่อเป็นการกำกับทิศทางและกระบวนการให้ความช่วยเหลือของประเทศผู้ให้ที่เป็นสมาชิกของ OECD-DAC ให้ดำเนินการตาม บนความเชื่อที่ว่าสิ่งนี้จะนำไปสู่ประสิทธิผลของความช่วยเหลือในประเทศผู้รับ ญี่ปุ่นซึ่งเป็นสมาชิกของ OECD-DAC ได้ประกาศยอมรับแนวคิดและนำแนวปฏิบัติดังกล่าวของ OECD-DAC มาประยุกต์ใช้ ดังนั้น การจัดการเชิงสถาบันและโครงสร้างองค์กร รวมทั้งกระบวนการ

¹ ในบทนี้ จะใช้คำว่า “ ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา ” ซึ่งหมายถึง ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของรัฐ (Official Development Assistance-ODA) อันเป็นคำที่รัฐบาลญี่ปุ่นใช้นับตั้งแต่เริ่มนโยบายการให้ความช่วยเหลือ จนกระทั่งในทศวรรษที่ 2000 จึงได้เปลี่ยนมาเป็น “ ความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ” (Development Cooperation) ซึ่งบทนี้ก็จะใช้คำว่า “ ความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ” ตามที่ปรากฏในเอกสารของฝ่ายญี่ปุ่น

ให้ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นจึงสะท้อนภาพของความสัมพันธ์ระหว่าง การจัดการเชิงสถาบันกับประสิทธิผลของ ความช่วยเหลือตามกรอบแนวคิด และแนวทางปฏิบัติดังกล่าว

เนื้อหาของบทนี้จะเป็นการอธิบายให้เห็นถึงพัฒนาการของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่น ทั้งในด้านปรัชญา หลักการ นโยบาย ยุทธศาสตร์ และการจัดการเชิงสถาบันและองค์กรของการให้ความช่วยเหลือ และเนื่องจากญี่ปุ่นมีประวัติศาสตร์ของการเป็นประเทศผู้ให้มายาวนาน และตลอดระยะเวลา 6 ทศวรรษของการ เป็นผู้ให้ นั้น ญี่ปุ่นได้ปรับเปลี่ยนนโยบายและยุทธศาสตร์การให้ รวมทั้งปฏิรูปสถาบันและองค์กรที่ทำหน้าที่ในการ ให้ความช่วยเหลือหลายครั้ง ดังนั้น เนื้อหาของบทนี้จะฉายให้เห็นภาพของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวด้วย โดย คำถามสำคัญที่บทนี้จะพยายามหาคำตอบก็คือ ญี่ปุ่นมีการจัดการเชิงสถาบันและองค์กรในการให้ความช่วยเหลือ เพื่อการพัฒนาอย่างไร รูปแบบของโครงสร้างเชิงสถาบันและองค์กรดังกล่าวมีการปรับเปลี่ยนอย่างไรในแต่ละ ช่วงเวลาด้วยสาเหตุใด และสุดท้ายโครงสร้างเชิงสถาบันและองค์กรเหล่านั้นสะท้อนวิธีคิดเรื่องการให้ความสำคัญ แก่ประสิทธิภาพของกระบวนการให้ความช่วยเหลือ และประสิทธิผลของความช่วยเหลือในประเทศผู้รับอย่างไร

2. การจัดการเชิงสถาบันกับประสิทธิผลของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา

2.1 การจัดการเชิงสถาบัน (Institutional Arrangement)

Douglass North และ Elinor Ostrom ได้แสดงให้เห็นถึงความสำคัญที่ต้องเข้าใจความแตกต่างของ ความหมายระหว่าง “องค์กร” กับ “สถาบัน” สำหรับ North “องค์กร” หมายถึง กลุ่มคนที่รวมกันเพื่อกระทำ กิจกรรมที่เป็นเป้าหมายร่วมกัน (North, 1990) ในขณะที่สำหรับ Ostrom “สถาบัน” หมายถึง ข้อกำกับที่ถูก ออกแบบมาเพื่อกำกับ หรือบังคับพฤติกรรมของมนุษย์ และโดยการกำกับพฤติกรรมนี้สถาบันจึงสามารถเพิ่ม ความสามารถในการประมาณการถึงปฏิกิริยาของมนุษย์ และสามารถทำให้พฤติกรรมบางอย่างของมนุษย์เป็นไปได้ หรือเป็นไปไม่ได้ (Ostrom, 2002) ดังนั้น ประเด็นสำคัญของความเป็นสถาบัน คือ กฎเกณฑ์/ระเบียบแบบแผน/ ปทัสถาน ที่มนุษย์ในสังคมมีส่วนร่วมเพื่อบ่งบอกว่าอะไรที่สามารถทำได้ อะไรที่ไม่สามารถทำได้ ภายใต้สถานการณ์ หรือเงื่อนไขเช่นไร ดังนั้นกฎเกณฑ์/ระเบียบแบบแผน/ปทัสถานเหล่านี้จึงเป็นเสมือน “กติกา” (Rule of Game) ที่ ผู้เล่นทุกฝ่ายมีส่วนร่วมและยึดถือปฏิบัติร่วมกันในสังคม (ศิริพร, 2014)

นอกจากนั้น Handmer & Dovers ยังได้อธิบายความหมายของคำว่า “สถาบัน” ว่าหมายถึง ข้อตกลง กฎเกณฑ์ กระบวนการ หรือวิถีปฏิบัติที่ถาวรและพยากรณ์ได้ ซึ่งสนับสนุนโครงสร้างการแลกเปลี่ยนและ ความสัมพันธ์ในสังคม โครงสร้างการแลกเปลี่ยนและความสัมพันธ์นี้ รวมถึงมิติทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และ สังคม วัฒนธรรม บุคคล ระบบกฎหมาย และการบริหารงาน สถาบันอาจปรากฏในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่ เป็นทางการ เป็นกฎหมาย หรือเป็นเพียงประเพณีปฏิบัติ ในทางปฏิบัติการจริง สถาบันอาจเป็นระเบียบ กฎเกณฑ์ ทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมที่ชัดเจนมาก และมีผลบังคับมาก หรือในทางกลับกัน สถาบันอาจเป็นความเข้าใจ ร่วมกันที่มีอยู่ในสังคมก็ได้ สถาบันเป็นเครื่องมือที่ช่วยทำให้เกิดการจัดการองค์กรของความร่วมมือ หรือความ พยายามร่วมกันภายใต้ความคิด ความรู้สึกร่วมกันในการกระทำบางอย่าง และลดความจำเป็นในการต่อรองในเรื่อง ความคาดหวังและสัญญาในเชิงพฤติกรรมมนุษย์และแม้ว่าสถาบันจะมีความถาวร แต่มันก็สามารถถูกดัดแปลง

และปรับเปลี่ยน/ปรับตัวได้เกิดใหม่ได้และอาจหายไปได้ สถาบันโดยทั่วไปแล้วปฏิบัติการภายใต้สถานการณ์ทางสังคมที่ซับซ้อน และภายใต้ระบบความสัมพันธ์ที่มีสถาบันหลายสถาบัน ตัวแสดงหลายตัว และองค์กรหลายองค์กร (Handmer & Dovers, 2013)

Ostrom ได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่าง “สถาบัน” กับ “การพัฒนา” ว่าปัญหาหลักของการพัฒนาไม่ใช่การขาดเงิน (missing money) แต่เป็นการขาดสถาบัน (missing institution) เพื่อส่งเสริมให้เกิดการพัฒนา ดังนั้น ไม่ว่าปริมาณเงินจำนวนเท่าไรจะถูกมอบให้แก่ประเทศผู้รับ การพัฒนาในประเทศผู้รับจะไม่สามารถเกิดขึ้นได้ ถ้าความเป็นสถาบันในประเทศผู้รับไม่มีความมั่นคง และไม่มีความสามารถในการสร้างแรงจูงใจแก่บุคคลภายในประเทศให้ตอบสนองต่อการพัฒนาและการใช้เงินความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา (Ostrom, 2002)

จากข้อสังเกตข้างต้น อาจกล่าวได้ว่าสิ่งที่เกิดขึ้นในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศผู้ให้กับประเทศผู้รับที่เกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา คือ การขาดสถาบันที่มีประสิทธิภาพโดยเฉพาะในประเทศผู้รับที่เป็นประเทศกำลังพัฒนา หรือเพิกผ่านพ้นความขัดแย้งภายใน และมีเวลาไม่เพียงพอในการจัดการสร้างสถาบันต่างๆ ในประเทศ ในเวลาเดียวกันสำหรับประเทศผู้ให้ ประเด็นเรื่องการจัดการเชิงสถาบันในประเทศผู้ให้ ก็มีความแตกต่างจากสถานการณ์ในประเทศผู้รับในแง่ที่ว่า ประเทศผู้ให้มักเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว ที่มีจะมีสถาบันและการจัดการที่ชัดเจน แข็งแรงมากกว่าประเทศผู้รับ สามารถที่จะกำหนดทิศทาง และการดำเนินการต่างๆ ได้มากกว่า และดังนั้นในบางครั้งประเทศผู้ให้โดยผ่านการมีสถาบันที่ชัดเจน เข้มแข็งกว่านี้จึงกลายเป็นผู้กำหนด หรือชี้แนะ กระบวนการและการดำเนินการต่างๆ ในประเทศผู้รับ อันเป็นการลดทอนบทบาทของประเทศผู้รับ รวมทั้งปิดกั้นความสัมพันธ์แบบหุ้นส่วนระหว่างประเทศผู้ให้กับประเทศผู้รับด้วย

อย่างไรก็ตาม การมีสถาบันของฝ่ายประเทศผู้ให้อย่างชัดเจน ก็ไม่ได้เป็นเครื่องหมายแสดงว่า ประเทศผู้ให้จะมีอิทธิพลเหนือประเทศผู้รับเสมอไป และในทางกลับกัน การที่ประเทศผู้ให้มีสถาบันที่ชัดเจนเข้มแข็ง ก็ไม่ได้เป็นหลักประกันเสมอไปว่า กระบวนการให้ของประเทศผู้ให้เหล่านี้จะมีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดประสิทธิผลในประเทศผู้รับ ประสบการณ์ของประเทศผู้ให้หลายประเทศที่ผ่านมาหลายทศวรรษแสดงให้เห็นว่า ประเทศผู้ให้แต่ละประเทศต่างก็มีการจัดการเชิงสถาบันและองค์กรของตนเองในการดำเนินนโยบายและโครงการการให้ความช่วยเหลือ ซึ่งในบางครั้งก็วางอยู่บนกฎเกณฑ์หรือวิธีปฏิบัติร่วมในหมู่ประเทศผู้ให้ด้วยกัน หรือทั้งในหมู่ประเทศผู้ให้และประเทศผู้รับร่วมกัน แต่ในบางครั้งก็ไม่ใช่ ซึ่งหมายความว่า ประเทศผู้ให้แต่ละประเทศอาจมีกฎเกณฑ์/วิธีปฏิบัติของตนเองที่แตกต่างจากประเทศผู้ให้อื่น และอาจแตกต่างจากประเทศผู้รับด้วย และสิ่งนี้มักนำไปสู่ความไม่สอดคล้องกันในการดำเนินนโยบายและโครงการความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา ซึ่งส่งผลต่อประสิทธิผลของความช่วยเหลือในที่สุด (ศิริพร, 2014)

ในกรณีของญี่ปุ่น ด้วยประสบการณ์ของการเป็นประเทศผู้ให้มายาวนานมากกว่า 60 ปี จนถึงวันนี้ญี่ปุ่นได้มีการพัฒนาโครงสร้างและการจัดการเชิงสถาบันอย่างต่อเนื่อง ดังนั้นประเด็นใหญ่สำหรับญี่ปุ่นในฐานะประเทศผู้ให้รายใหญ่ของโลกจึงไม่ใช่ประเด็นเรื่อง การมีหรือไม่มีการจัดการเชิงสถาบันที่เข้มแข็งชัดเจน เท่ากับว่า การจัดการเชิงสถาบันเหล่านั้น นำพาไปสู่การทำให้เกิดประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือในประเทศผู้รับหรือไม่ และประสิทธิผลของความช่วยเหลือนั้นพาไปสู่ประสิทธิผลของการพัฒนาในประเทศผู้รับหรือไม่

2.2 ประสิทธิภาพของการให้ความช่วยเหลือ (Aid Effectiveness)

อาจกล่าวได้ว่าประเด็นเรื่อง ประสิทธิภาพของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา (Aid Effectiveness) มีใช้เรื่องใหม่หากเป็นประเด็นที่มีการหารือถกเถียงและพัฒนากระบวนการต่างๆ มาอยู่ตลอดเวลาในหมู่ประเทศผู้ให้ อย่างไรก็ตาม ประเด็นนี้ก็ได้รับความสำคัญมากขึ้นในช่วงหลังทศวรรษที่ 2000 มาแล้ว กล่าวคือนับตั้งแต่การประชุมระดับสูงของกลุ่มประเทศผู้ให้ โดยเฉพาะประเทศกลุ่ม OECD-DAC ในปี 2003 (หรือที่เรียกว่า The High Level Forum on Harmonization) ซึ่งใน Rome Declaration on Harmonization อันเป็นผลผลิตของการประชุมนี้ ประเทศผู้ให้ตกลงที่จะผูกพันการให้ความช่วยเหลือของตนกับแผนการ/ยุทธศาสตร์การพัฒนาของประเทศผู้รับ รวมทั้งปรับเปลี่ยนนโยบายและขั้นตอนการให้ความช่วยเหลือของตนให้เอื้อต่อการให้และรับความช่วยเหลือระหว่างประเทศมากขึ้น (OECD 2003) ต่อมาในปี 2005 เพื่อให้ประสิทธิภาพของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาเป็นแนวปฏิบัติของประเทศผู้ให้ โดยเฉพาะประเทศผู้ให้ที่เป็นสมาชิก OECD-DAC ในการประชุมระดับสูงของกลุ่มประเทศผู้ให้ในปี 2005 (หรือที่เรียกว่า The High Level Forum on Aid Effectiveness) “ คำประกาศปารีส เรื่องประสิทธิภาพของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา “ (Paris Declaration on Aid Effectiveness) ได้รับการยอมรับให้เป็นกรอบแนวคิดและแนวปฏิบัติหลักของประเทศผู้ให้ โดยที่เนื้อหาสำคัญของคำประกาศปารีสนี้ คือ ความพยายามของประเทศผู้ให้ในการลดความซ้ำซ้อนของกิจกรรมการให้ความช่วยเหลือ รวมทั้งปฏิรูปนโยบายและปรับขั้นตอนของการให้ความช่วยเหลือให้ง่าย (ลดความยุ่งยากลง) และเพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบและขั้นตอนของประเทศผู้รับความช่วยเหลือ โดยที่ทั้งประเทศผู้ให้และประเทศผู้รับตกลงที่จะดำเนินการตามแนวทาง 5 ประการ คือ

1. Ownership หมายถึง ประเทศผู้รับแสดงบทบาทผู้นำอย่างมีประสิทธิภาพในนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาและการประสานงานกิจกรรมการพัฒนา
2. Alignment หมายถึง ประเทศผู้ให้ให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศผู้รับบนพื้นฐานของยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับชาติ สถาบัน และขั้นตอนของประเทศผู้รับ โดยที่ประเทศผู้ให้จะใช้ระบบของประเทศผู้รับรวมทั้งสร้างความเข้มแข็งให้แก่ระบบ ซึ่งรวมถึงการจัดซื้อจัดจ้างด้วย
3. Harmonization หมายถึง การดำเนินการของประเทศผู้ให้ต้องมีความกลมกลืนมากขึ้น โปร่งใสมากขึ้น และมีประสิทธิผลร่วมกัน โดยเฉพาะประเทศผู้ให้ตกลงที่จะทำงานร่วมกันเพื่อลดความทับซ้อน และสนับสนุนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกัน
4. Managing for results หมายถึง การจัดการทรัพยากรและปรับปรุงการตัดสินใจเพื่อให้เกิดผล (ของการพัฒนา)
5. Mutual Accountability หมายถึง ทั้งประเทศผู้ให้และประเทศผู้รับยอมรับเรื่องการตรวจสอบได้เพื่อผลของการพัฒนา (OECD, 2005)

บทศึกษาดังกล่าวนี้นี้ ญี่ปุ่นในฐานะประเทศสมาชิกของ OECD-DAC ได้ตกลงและยอมรับที่จะนำหลักการดังกล่าวมาประยุกต์ใช้เป็นกรอบในการดำเนินนโยบายและปฏิบัติการการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของตน นอกจากนี้ ญี่ปุ่นยังยอมรับการประเมินโดยผู้ประเมินของ OECD อีกด้วย (OECD Peer Review) ดังนั้น สำหรับญี่ปุ่นแล้วนอกจากจะมีการจัดการเชิงสถาบันในประเทศสำหรับการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาแล้ว สถาบัน

เหล่านี้ยังถูกกำกับด้วยสถาบัน/กติการะหว่างประเทศอีกด้วย เพื่อเป็นหลักประกันว่า การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นมีเป้าหมายให้เกิดประสิทธิผลของความช่วยเหลือในประเทศผู้รับให้มากที่สุด

3. พัฒนาการของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่น: ปรัชญา นโยบาย และยุทธศาสตร์

3.1 ความเป็นมา²

การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของประเทศญี่ปุ่น (Japan's Official Development Assistance - ODA) เริ่มต้นขึ้นในปี 1954 เมื่อคณะรัฐมนตรีได้ลงมติเห็นชอบให้ประเทศญี่ปุ่นเข้าร่วมในแผนการโคลัมโบ (Colombo Plan) ซึ่งเป็นแผนที่จัดทำขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อยกระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อความอยู่ที่ดีขึ้นของประชาชนในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก โดยมีสำนักงาน ณ กรุงโคลัมโบ ประเทศศรีลังกา (กรมความร่วมมือระหว่างประเทศ, 2556) จากรายงานความสำเร็จและความก้าวหน้าในการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของประเทศญี่ปุ่นตลอด 50 ปีได้ระบุว่า ในช่วงระยะเวลา 2 ทศวรรษแรกของการเป็นประเทศผู้ให้เงิน ญี่ปุ่นได้ใช้เวลาในการพัฒนาระบบของการให้ความช่วยเหลือ โดยที่ได้เริ่มจัดตั้งโครงการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการในรูปแบบของการจัดฝึกอบรมและการส่งผู้เชี่ยวชาญไปยังประเทศต่างๆ นับตั้งแต่ปี 1954 สำหรับการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน ประเทศญี่ปุ่นได้ให้ความช่วยเหลือเป็นครั้งแรกในรูปแบบของการจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามและความร่วมมือทางเศรษฐกิจ โดยเริ่มด้วยการทำสนธิสัญญาสันติภาพและการจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามและความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับสหภาพเมียนมาในปี 1954 และต่อมาได้ขยายความร่วมมือไปยังประเทศอื่นๆ ในทวีปเอเชีย ได้แก่ ประเทศกัมพูชา ลาว ไทย มาเลเซีย สิงคโปร์ เกาหลีใต้ และไมโครนีเซีย ซึ่งการให้ความช่วยเหลือในรูปแบบของการจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามและการสร้างความร่วมมือทางเศรษฐกิจนี้มีเป้าหมายเพื่อรื้อฟื้นความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างประเทศญี่ปุ่นและประเทศอื่นๆ ในทวีปเอเชีย ซึ่งได้กลายเป็นต้นแบบของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของประเทศญี่ปุ่นแก่ประเทศอื่นๆ ในทวีปเอเชียในภายหลัง

ต่อมา ในปี 1958 ประเทศญี่ปุ่นได้ริเริ่มการให้ความช่วยเหลือด้านเงินกู้ ที่เน้นการให้ความช่วยเหลือแบบมีเงื่อนไข โดยการปล่อยเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำให้แก่ประเทศอินเดีย ทั้งนี้ การจ่ายค่าสินไหมชดเชยจากสงครามและการปล่อยเงินกู้ มีจุดมุ่งหมายเพื่อการขยายตลาดส่งออกของประเทศญี่ปุ่น และประกันการนำเข้าวัตถุดิบที่สำคัญ ซึ่งจำเป็นต่อการขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจของประเทศญี่ปุ่น

ตลอดช่วงทศวรรษ 1960 ญี่ปุ่นได้พัฒนาระบบและกระบวนการการให้ความช่วยเหลือ รวมทั้งเพิ่มรูปแบบของการให้ความช่วยเหลือขึ้นอีกด้วย โดยในปี 1961 เมื่อ OECD-DAC เริ่มก่อตั้ง ญี่ปุ่นได้ร่วมเป็นสมาชิกก่อตั้ง และในปีเดียวกันนี้ ญี่ปุ่นได้ก่อตั้ง Overseas Economic Cooperation Fund (OECF) ขึ้น และเงินกู้ของ OECF ได้ถูกให้เป็นครั้งแรกในปี 1966 ในขณะที่ในปี 1965 Japan Overseas Cooperation Volunteers

² ข้อมูลเชิงประวัติศาสตร์ในส่วนนี้ได้มาจากเอกสารครบรอบ 50 ปีของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่น (Japan's Official Development Assistance Accomplishment and Progress of 50 Years)

<http://www.mofa.go.jp/policy/oda/cooperation/anniv50/pamphlet.index.html>

(JOCV) ได้ถูกก่อตั้งขึ้นเพื่อส่งอาสาสมัครญี่ปุ่นไปปฏิบัติงานเพื่อการพัฒนาในต่างประเทศเป็นครั้งแรกและก่อนที่จะสิ้นทศวรรษที่ 1960 การให้ความช่วยเหลือด้านอาหาร (Food Aid) และการให้ความช่วยเหลือแบบให้เปล่า (Grant Aid) ได้ถูกเริ่มต้นขึ้นในปี 1968 และ 1969 ตามลำดับ

ในทศวรรษที่ 1970 ประเทศญี่ปุ่นมีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในอัตราที่สูงและระดับการพัฒนาประเทศเพิ่มสูงขึ้น ญี่ปุ่นจึงเพิ่มการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาพร้อมทั้งขยายบริบทการให้ความช่วยเหลือให้มีความหลากหลายมากยิ่งขึ้น ในขณะเดียวกัน เพื่อลดข้อจำกัดของการให้ความช่วยเหลือลง ญี่ปุ่นได้เปลี่ยนรูปแบบการให้เงินกู้ (Yen Loan) จากที่เคยเป็นการให้กู้แบบมีเงื่อนไขผูกมัด (Tied aid) มาเป็นการให้เงินกู้แบบไม่มีเงื่อนไขผูกมัด (Untied aid) ในปี 1972 ซึ่งเรื่องนี้แสดงให้เห็นถึงความพยายามของญี่ปุ่นในการปรับเปลี่ยนวิธีการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และเพื่อให้การดำเนินการให้ความช่วยเหลือมีความเป็นระบบมากขึ้น Japan International Cooperation Agency (JICA) จึงถูกจัดตั้งขึ้นในปี 1974

ต่อมาเมื่อการจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามของประเทศญี่ปุ่นสิ้นสุดลงในปี 1976 รัฐบาลญี่ปุ่นตระหนักได้ว่าประเทศตนเองอยู่ในสถานะที่สามารถส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศกำลังพัฒนาได้จากจุดยืนของตนเอง ดังนั้นในช่วงเวลาตั้งแต่ปี 1977 ถึง 1991จึงเป็นช่วงเวลาที่การให้ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นขยายตัวอย่างเป็นระบบ โดยที่ในปี 1978 รัฐบาลญี่ปุ่นได้ประกาศเพิ่มการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาเป็น 2 เท่าจากเดิมภายในระยะเวลา 3 ปี และได้กำหนดเป้าหมายในการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาในระยะกลาง (Medium-term target of ODA) ขึ้นเป็นครั้งแรกในปีนั้น และได้กำหนดเป้าหมายดังกล่าวต่อเนื่องกันถึง 5 ครั้งจนถึงปี 1992ในขณะเดียวกันก็ได้ขยายบริบทของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาให้ครอบคลุมไปถึงประเด็นอื่นๆ โดยผ่านการสร้างโครงการใหม่ๆ เช่น การให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ในปี 1973 เงินให้เปล่าสำหรับกิจกรรมทางวัฒนธรรมในปี 1975 และความช่วยเหลือเพื่อเพิ่มผลิตผลทางอาหารในปี 1977 เป็นต้นสำหรับการกระจายตัวของความช่วยเหลือในเชิงพื้นที่ในทศวรรษนี้ ความช่วยเหลือถูกกระจายไปยังพื้นที่อื่นๆ นอกเหนือจากทวีปเอเชียเช่น ตะวันออกกลาง แอฟริกา ลาตินอเมริกาและแปซิฟิก โดยเฉพาะประเทศในตะวันออกกลางได้รับความสำคัญมากขึ้นอันเป็นผลมาจากเหตุการณ์วิกฤตการณ์น้ำมันในปี 1973

ในช่วงปลายทศวรรษที่ 1970 ด้วยการตระหนักถึงแนวโน้มของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาในระดับสากลที่เน้นในเรื่องการลดความยากจน และการให้ความสำคัญแก่เรื่องความจำเป็นขั้นพื้นฐานของมนุษย์ (Basic Human Needs-BHN) รัฐบาลญี่ปุ่นในปี 1978 จึงได้ประกาศให้ความช่วยเหลือในด้านนี้ด้วย และปริมาณความช่วยเหลือในด้านนี้ก็เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ต่อมาในช่วงต้นทศวรรษที่ 1980 รัฐบาลญี่ปุ่นเริ่มก่อร่างปรัชญาของการให้ความช่วยเหลือของตนเองให้ชัดเจนมากขึ้น โดยวางอยู่บนประเด็นที่สำคัญ 2-3 ประการคือ ประการแรก ความช่วยเหลือต้องได้รับการดำเนินการบนพื้นฐานของความรับผิดชอบระหว่างประเทศและจุดยืนด้านมนุษยธรรม ประการที่สอง การให้ความช่วยเหลือเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่สุดเครื่องมือเดียวของญี่ปุ่นในการดำรงรักษาสันติภาพและเสถียรภาพในชุมชนระหว่างประเทศ และประการที่สาม เพื่อรักษาระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศญี่ปุ่นเอง เป็นความจำเป็นที่ญี่ปุ่นต้องรักษาความสัมพันธ์อันดีกับประเทศเพื่อนบ้านต่างๆ ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้กลายเป็นหลักการพื้นฐานที่ถูกบรรจุไว้ใน ODA Charter ปี 1992 และถูกปรับปรุงใหม่ในปี 2003

นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980 เป็นต้นมา ญี่ปุ่นกลายเป็นประเทศผู้ให้รายใหญ่ของโลก นอกจากนั้นในช่วงปลายทศวรรษญี่ปุ่นยังได้ริเริ่มการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้รับในระดับรากหญ้าอีกด้วย (Grant for Grassroots) โดยผู้รับอาจเป็น NGOs หรือรัฐบาลท้องถิ่น หรือหน่วยงานในพื้นที่ก็ได้ และเนื่องจากความช่วยเหลือในลักษณะนี้มีผลโดยตรงต่อผู้รับในระดับท้องถิ่น โครงการจึงได้รับการดำเนินการต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน และหลังทศวรรษ 2000 มาแล้ว ประเด็นเรื่องความมั่นคงแห่งมนุษย์ได้ถูกรวมเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของการให้ความช่วยเหลือในลักษณะนี้ด้วย

ทศวรรษที่ 1990 เป็นช่วงเวลาที่การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาได้มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ นั่นคือการออกธรรมนูญการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา (ODA Charter) ในปี 1992 เพื่อเป็นหลักการในการกำหนดทิศทางการให้ความช่วยเหลือของประเทศ เพราะแม้ว่าญี่ปุ่นจะเป็นประเทศผู้ให้มาเป็นระยะเวลายาวนาน แต่ญี่ปุ่นก็ไม่เคยมีธรรมนูญ หรือ ปรัชญา/นโยบายการให้ความช่วยเหลือที่ชัดเจนมาก่อน ปรัชญา 4 ประการภายใต้ธรรมนูญฉบับนี้ประกอบด้วย หนึ่ง ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นจะให้บนหลักการหรือจุดยืนเรื่องมนุษยธรรม สอง การให้ความช่วยเหลือวางอยู่บนความสัมพันธ์แบบพึ่งพาอาศัยกันระหว่างประเทศญี่ปุ่นกับประเทศผู้รับ สาม การให้ความสำคัญแก่การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และ สี่ การให้ความสำคัญแก่หลักการ “ ช่วยเหลือตนเอง ” (Self-Help) ของประเทศผู้รับ (Ministry of Foreign Affairs, 1992)

นอกจากนั้น ในทศวรรษนี้ ญี่ปุ่นยังได้พัฒนารูปแบบการให้ความช่วยเหลือในลักษณะที่เฉพาะเจาะจงรายสาขา (Sector) อีกด้วย โดยให้ความสำคัญแก่ ประเด็น/สาขาสุขภาพ สาธารณสุข และสิ่งแวดล้อม รวมทั้งมีส่วนร่วมในการริเริ่มและกำหนดแนวทางเรื่อง MDGs ร่วมกับประเทศพันธมิตรอื่นๆ ในฐานะประเทศผู้ให้ในช่วงเวลาของการเปลี่ยนผ่านไปสู่ศตวรรษใหม่ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากในทศวรรษนี้ญี่ปุ่นเผชิญปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำต่อเนื่องยาวนาน ทำให้ทิศทางการให้ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นเปลี่ยนแปลงในช่วงปลายทศวรรษ จากที่เคยให้ความสำคัญแก่ปริมาณความช่วยเหลือ มาเป็นการให้ความสำคัญแก่เรื่องคุณภาพของความช่วยเหลือแทน และในช่วงต้นทศวรรษที่ 2000 การปฏิรูปการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของประเทศญี่ปุ่นก็เริ่มต้นขึ้น

นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 2000 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของประเทศญี่ปุ่นได้เผชิญกับความท้าทายหลายประการ ทั้งจากสถานการณ์ในประเทศที่ประเทศเผชิญสภาวะเศรษฐกิจตกต่ำต่อเนื่องยาวนาน และสถานการณ์ระหว่างประเทศที่เกิดภัยคุกคามรูปแบบใหม่ รวมทั้งปัญหาต่างๆ อันเป็นผลจากการพัฒนาอุตสาหกรรมในหลายประเทศ บนความท้าทายดังกล่าวนี้ รัฐบาลญี่ปุ่นได้ทบทวนและปรับปรุงธรรมนูญของการให้ความช่วยเหลือใหม่ในปี 2003 เพื่อให้มีความทันสมัยและสามารถตอบสนองต่อความท้าทายในศตวรรษที่ 21 นี้ได้ รวมทั้งรักษาสถานะของประเทศให้ยังคงเป็นประเทศผู้ให้รายใหญ่ต่อไปได้ โดยที่เนื้อหาหลักของธรรมนูญฉบับปี 2003 ยังคงให้ความสำคัญแก่ประเด็นเรื่อง “ การช่วยเหลือตนเอง ” (Self-Help) ของประเทศผู้รับ หากแต่ได้เพิ่มความสำคัญแก่เรื่องเฉพาะเจาะจงไปที่ “ มนุษย์ ” มากขึ้น แทนที่จะเป็น “ รัฐ ” หรือ “ ประเทศ ” เพียงประการเดียว ซึ่งสิ่งนี้ทำให้ขอบเขตของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นขยายไปครอบคลุมเรื่อง ความเท่าเทียม เช่น ความเท่าเทียมทางเพศ การเป็นหุ้นส่วนความร่วมมือในชุมชนระหว่างประเทศ และการประยุกต์ใช้ความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์ของญี่ปุ่นในประเทศกำลังพัฒนา เป็นต้น (Ministry of Foreign Affairs, 2003)

สิบปีหลังการทบทวนและปรับปรุงธรรมนูญการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาในปี 2003 รัฐบาลญี่ปุ่นได้ประกาศแผนการทบทวนและปรับปรุงธรรมนูญอีกครั้งในปี 2014 เมื่อนโยบายการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาดำเนินมาถึงปีที่ 60 โดยที่สาเหตุหลักของการทบทวนและปรับปรุงธรรมนูญก็เพื่อให้ธรรมนูญใหม่นี้มีความสามารถในการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงใหม่ๆ ในสังคมโลก ซึ่งรวมถึงการเกิดขึ้นของตัวแสดงใหม่ในโลกของผู้ให้ และในปี 2015 “ธรรมนูญความร่วมมือเพื่อการพัฒนา” (Development Cooperation Charter 2015) ได้ถูกประกาศใช้เพื่อเป็นแนวทางใหม่ในการกำกับการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่น โดยที่เนื้อหาหลักของธรรมนูญนี้จะให้ความสำคัญแก่เรื่องการรักษาสันติภาพ การเสริมสร้างความรุ่งเรืองให้แก่สังคมโลก การสนับสนุนความมั่นคงของมนุษย์ และการส่งเสริมความร่วมมือเพื่อการพัฒนาโดยวางอยู่บนหลักการ “การช่วยเหลือตนเอง” (Self-Help) และการประยุกต์ใช้ความรู้และประสบการณ์ของญี่ปุ่น (Ministry of Foreign Affairs, 2015)

จากข้อมูลดังกล่าวไปข้างต้น มีข้อสังเกตที่น่าสนใจเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่น 3-4 ประการ กล่าวคือ ประการแรก ตลอดระยะเวลา 60 ปี ของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา จะเห็นได้ว่า รัฐบาลญี่ปุ่นได้มีการปรับเปลี่ยนทิศทาง รูปแบบ และวิธีการจัดการการให้ความช่วยเหลือเพื่อพัฒนามาโดยตลอด ซึ่งการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญได้เกิดขึ้นในทุกทศวรรษของ 3 ทศวรรษหลังนี้ คือ ทศวรรษ 1990 ปี (1992) ทศวรรษ 2000 ปี (2003) และ ทศวรรษ 2010 ปี (2015) ประการที่สอง ประเด็นที่น่าสนใจจากประวัติศาสตร์การเปลี่ยนแปลงนี้ก็คือ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะเป็นไปเพื่อตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ทั้งในประเทศ และของชุมชนระหว่างประเทศเป็นประการสำคัญ กล่าวคือ ในทศวรรษที่ 1990 หลังจากสงครามเย็นสิ้นสุด ประเด็นเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืนได้กลายเป็นเรื่องที่ประชาคมโลกให้ความสนใจ และญี่ปุ่นก็ถูกคาดหวังที่จะให้แสดงบทบาทสำคัญในเรื่องนี้ ดังนั้น ธรรมนูญการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาปี 1992 (ODA Charter 1992) จึงได้กล่าวถึงประเด็นนี้ในฐานะเป็นทิศทางสำคัญในการให้ความช่วยเหลือของญี่ปุ่น ในขณะที่ในปี 2003 ญี่ปุ่นประสบปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำ และประชาคมโลกเผชิญกับภัยคุกคามในรูปแบบใหม่ ดังนั้นการพัฒนาจึงมีเป้าหมายที่ “มนุษย์” มากกว่า “รัฐ” และสิ่งนี้ได้สะท้อนออกมาในธรรมนูญการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาปี 2003 (ODA Charter 2003) และเมื่อเข้าสู่ทศวรรษ 2010 ธรรมนูญความร่วมมือเพื่อการพัฒนาปี 2015 (Development Cooperation Charter 2015) ได้รับอิทธิพลของการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในสังคมระหว่างประเทศ กล่าวคือ การตั้งเป้าหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืนขึ้น (Sustainable development Goals) ซึ่งเป็นเรื่องสืบเนื่องมาจากเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals) และการเกิดขึ้นหรือมีบทบาทมากขึ้นของตัวแสดงใหม่ๆ ในโลกของผู้ให้เช่น ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม เป็นต้น รวมทั้งการส่งเสริมสนับสนุนแนวคิดเรื่องความเป็นหุ้นส่วนในระดับสากล (Global Partnership) เพื่อการพัฒนาด้วยประการที่สาม ประเด็นเรื่องประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาถูกกล่าวถึงทั้งในลักษณะที่เป็นส่วนหนึ่งของแผนปฏิบัติการและปรากฏในเอกสารที่เป็นธรรมนูญซึ่งเป็นกรอบในการกำกับการดำเนินงานนโยบายด้วย และประการสุดท้าย ข้อมูลจากเอกสารแสดงให้เห็นว่า ญี่ปุ่นมองเห็นนโยบายการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายต่างประเทศ และเป็นเครื่องมือสำคัญในการกระชับ

ความสัมพันธ์กับประเทศอื่นรวมทั้งเพื่อเป็นการยกสถานะของประเทศญี่ปุ่นให้เป็นที่ยอมรับในชุมชนระหว่างประเทศด้วย

3.2 ปรัชญาและหลักการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา

“ ธรรมนูญความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ” ที่ประกาศใช้ในปี 2015 กล่าวถึงปรัชญาของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่น ที่แตกต่างไปจากแนวทางเดิมที่ระบุไว้ในธรรมนูญการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา ฉบับปี 1992 และ 2003 โดยที่ในธรรมนูญฉบับปี 2015 ได้อธิบายถึง “ ความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ” ว่า หมายถึง “ กิจกรรมความร่วมมือระหว่างประเทศที่ดำเนินการโดยรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการพัฒนาของภูมิภาคที่กำลังพัฒนาบนพื้นฐานของปรัชญาเรื่องการสนับสนุนรักษาสันติภาพ ความมั่นคง ความมีเสถียรภาพ และความเจริญรุ่งเรืองของประชาคมระหว่างประเทศ ” (Ministry of Foreign Affairs, 2015) โดยที่การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาจะทำหน้าที่เป็นแกนหลักหรือตัวกระตุ้นในการระดมทรัพยากรจากหน่วยต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น ภาคเอกชน ประชาสังคม หรือองค์กรเอกชนอื่นๆ เพื่อสนับสนุนกิจกรรมในการพัฒนาอันจะนำไปสู่การสร้างชุมชนระหว่างประเทศที่มีสันติภาพ เสถียรภาพ และความเจริญรุ่งเรือง

ในด้านนโยบายพื้นฐานธรรมนูญความร่วมมือเพื่อการพัฒนาปี 2015 ได้ระบุถึงนโยบายพื้นฐาน 3 ประการ คือ หนึ่ง การมีส่วนร่วมสนับสนุนต่อการสร้างสันติภาพและความเจริญรุ่งเรือง โดยผ่านความร่วมมือที่ไม่มีวัตถุประสงค์ทางการทหาร สอง การสนับสนุนส่งเสริมความมั่นคงแห่งมนุษย์ โดยให้ความสำคัญแก่ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาที่เป็นตัวบุคคล และการให้ประชาชนเป็นศูนย์กลาง (People-centered Approach) และสาม ความร่วมมือที่มีวัตถุประสงค์ของการพัฒนาที่พึงพิงตนเอง โดยให้ความสำคัญแก่แนวคิด และวิธีการแบบ “ การช่วยเหลือตนเอง ” (Self-Help) ในการพัฒนา (Ministry of Foreign Affairs, 2015)

จากนโยบายพื้นฐานที่กล่าวถึงในธรรมนูญความร่วมมือเพื่อการพัฒนาปี 2015 นี้จะเห็นได้ว่าสาระสำคัญของนโยบายมีส่วนที่สืบเนื่องมาจากธรรมนูญการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาปี 1992 และ 2003 และก็มีประเด็นที่เพิ่มเติมขึ้นมาใหม่ด้วย ประเด็นที่เป็นลักษณะหรือเป้าหมายร่วมของทั้งสามธรรมนูญ คือ วัตถุประสงค์ของการให้ความช่วยเหลือต้องเป็นไปเพื่อการสร้างและดำรงรักษาสันติภาพของโลก และความเจริญรุ่งเรืองของประชาคมระหว่างประเทศ และกระบวนการของการพัฒนาจะให้ความสำคัญแก่เรื่อง การช่วยเหลือตนเอง (Self-Help) นอกเหนือจาก 2 ประเด็นนี้แล้ว ธรรมนูญแต่ละฉบับยังมีจุดเด่นเฉพาะตัวที่สะท้อนเป้าหมายและเงื่อนไขแวดล้อมอื่นๆ ที่ดำรงอยู่ในช่วงเวลาที่ธรรมนูญฉบับเหล่านั้นถูกสร้างขึ้น

ธรรมนูญการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาฉบับปี 1992 นอกจากจะให้ความสำคัญแก่เรื่องการพัฒนาเพื่อสร้างสันติภาพและการพัฒนาที่เป็นการช่วยเหลือตนเองแล้ว ยังให้ความสำคัญแก่เรื่องการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและเงื่อนไขการไม่ใช้ความช่วยเหลือเพื่อวัตถุประสงค์ทางการทหาร ในขณะที่ธรรมนูญการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาฉบับปี 2003 นอกจากจะให้ความสำคัญแก่ประเด็นเรื่อง การพัฒนาเพื่อสร้างสันติภาพ และการพัฒนาที่เป็นการช่วยเหลือตนเอง ซึ่งเป็นจุดร่วมกับธรรมนูญฉบับปี 1992 และธรรมนูญความร่วมมือเพื่อการพัฒนาปี 2015 แล้ว ยังให้ความสำคัญแก่ประเด็นที่สำคัญอีก 3 เรื่อง คือ หนึ่ง ความมั่นคงของมนุษย์ การพัฒนาที่มีมนุษย์เป็นศูนย์กลางและการพัฒนาที่ส่งผลต่อมนุษย์ในฐานะบุคคลที่ได้รับผลจากการพัฒนา สอง การใช้ความรู้ ความ

เชี่ยวชาญ และประสบการณ์ของญี่ปุ่นในฐานะประเทศที่พัฒนามาก่อน ในการให้ความช่วยเหลือและกระบวนการพัฒนาในประเทศผู้รับ และสาม ความร่วมมือกับตัวแสดงอื่นๆ ในการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา เช่น ประเทศผู้ให้เงิน องค์การระหว่างประเทศ ภาคเอกชน และองค์กรที่ไม่ใช่รัฐ เป็นต้น ซึ่งทั้งสามประเด็นนี้เป็นประเด็นที่ได้รับการดำเนินการสืบเนื่องต่อมาในธรรมนูญความร่วมมือเพื่อการพัฒนาปี 2015 ด้วย หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า ธรรมนูญความร่วมมือเพื่อการพัฒนาฉบับปี 2015 มีการระบุถึงปรัชญา หลักการ และนโยบาย ที่มีความครอบคลุมและต่อเนื่องจากทิศทางที่ได้ดำเนินการมาก่อนแล้วในธรรมนูญการให้ความช่วยเหลือฉบับปี 1992 และ 2003

จากการที่ญี่ปุ่นมีธรรมนูญการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง 2 ฉบับ และธรรมนูญความร่วมมือเพื่อการพัฒนาในปัจจุบัน โดยที่ปรัชญาและหลักการมีความต่อเนื่องนี้ ทำให้ทิศทางการให้ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นถูกกำกับให้ไปในทิศทางเดียวกัน มีความชัดเจน ต่อเนื่องและพยากรณ์ได้ ซึ่งเป็นผลดีทั้งต่อประเทศญี่ปุ่นเอง ประเทศผู้ให้รายอื่นและประเทศผู้รับด้วยในด้านของความเป็นสถาบันความต่อเนื่องของปรัชญา และหลักการที่ปรากฏในธรรมนูญทั้งสามฉบับ สะท้อนความเป็นสถาบันของการจัดการเรื่องการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาว่ามีความเป็นสถาบันที่ชัดเจนเข้มแข็ง ซึ่งจะส่งผลต่อการดำเนินนโยบายและการจัดการองค์กร สำหรับการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาที่เป็นระบบและตรวจสอบได้

3.3 นโยบายและยุทธศาสตร์การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา

ธรรมนูญความร่วมมือเพื่อการพัฒนาปี 2015 ได้ระบุถึงนโยบายหลักในการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นว่าจะให้ความสำคัญแก่ประเด็นที่เป็นเป้าหมายของการพัฒนาในประเทศผู้รับ 3 ประการ คือ หนึ่ง การเติบโตอย่างมีคุณภาพ (Quality Growth) ซึ่งประกอบด้วย การมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน (ไม่ตั้งใครไว้ข้างหลัง)(inclusive) ความยั่งยืน (Sustainable) และความสามารถในการยืดหยุ่นปรับตัว(Resilient) ญี่ปุ่นจะให้ความสำคัญได้เปรียบของตนเองในด้านความรู้ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี รวมทั้งบทเรียน และประสบการณ์ในการพัฒนาในการให้ความช่วยเหลือเพื่อให้บรรลุถึงการเติบโตอย่างมีคุณภาพและลดปัญหาความยากจน ซึ่งบนเป้าหมายดังกล่าว ญี่ปุ่นจะให้ความช่วยเหลือที่จำเป็นเพื่อให้ประเทศผู้รับสามารถบรรลุเป้าหมายนี้ได้ สอง ญี่ปุ่นจะให้ความช่วยเหลือโดยมีเป้าหมายเพื่อการแบ่งปันคุณค่าสากล เช่น เสรีภาพ ประชาธิปไตย การเคารพต่อหลักการสิทธิมนุษยชน และการปกครองโดยกฎหมาย เป็นต้น และเพื่อบรรลุเป้าหมายนี้ในประเทศผู้รับ ญี่ปุ่นจะให้ความช่วยเหลือที่จำเป็นในด้านการพัฒนาระบบกฎหมาย การปรับปรุงธรรมาภิบาล การพัฒนาโครงสร้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นต้น และ สาม การสร้างชุมชนระหว่างประเทศที่มีความยั่งยืนและยืดหยุ่น โดยผ่านความพยายามในการจัดการปัญหาหรือความท้าทายระดับโลก เช่น การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ ภัยพิบัติทางธรรมชาติ โรคระบาด ฯลฯ และเพื่อบรรลุเป้าหมายนี้ ญี่ปุ่นจะแสดงบทบาทนำในการกล่าวถึง และการจัดการกับปัญหาและความท้าทายระดับโลกต่างๆ เหล่านี้ เช่น การสนับสนุนการสร้างสังคมที่มีระดับคาร์บอนต่ำ การสนับสนุนมาตรการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติและการฟื้นฟูบูรณะหลังภัยพิบัติ การตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร เป็นต้น

เมื่อเปรียบเทียบกับนโยบายการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาที่กล่าวถึงในธรรมนูญการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาทั้งฉบับปี 1992 และ 2003 จะเห็นได้ว่า เนื้อหาของธรรมนูญความร่วมมือเพื่อการพัฒนา มีความสอดคล้องและต่อเนื่องจากธรรมนูญการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาทั้งสองฉบับ กล่าวคือ นโยบายหลักในธรรมนูญฉบับปี 2003 ระบุถึงประเด็นสำคัญที่เป็นทิศทางหลักในการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาแก่ประเทศผู้รับ 4 ประการ คือ การลดความยากจน การสร้างความเติบโตที่ยั่งยืน การกล่าวถึงประเด็นระดับโลก และการสร้างสันติภาพ ซึ่งสอดคล้องกับเนื้อหาของธรรมนูญความร่วมมือเพื่อการพัฒนาปี 2015 ในขณะที่ธรรมนูญการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาฉบับปี 1992 มีประเด็นนโยบายหลักที่เหมือนกับธรรมนูญฉบับปี 2003 และฉบับปี 2015 อยู่ 2 ประการคือ การกล่าวถึงปัญหาหรือความท้าทายระดับโลก และความต้องการขั้นพื้นฐานของมนุษย์ ในเวลาเดียวกันธรรมนูญการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาฉบับปี 1992 ซึ่งเป็นฉบับแรกนี้ ยังมีประเด็นที่สำคัญอีก 3 ประเด็น คือ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ งานวิจัยและความร่วมมืออื่นๆ เพื่อการปรับปรุงและกระจายเทคโนโลยี, การปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน, และการปรับตัวเชิงโครงสร้าง ซึ่งประเด็นทั้งสามประการนี้เป็นประเด็นนโยบายหลักที่ถูกระบุเฉพาะในธรรมนูญฉบับปี 1992 เท่านั้น และได้มีการนำมาเป็นแนวทางต่อในธรรมนูญฉบับถัดมาคือปี 2003 และในฉบับปัจจุบันด้วย

จากการที่ญี่ปุ่นมีนโยบาย และยุทธศาสตร์การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาที่ชัดเจนและต่อเนื่องมา 3 ทศวรรษ แสดงให้เห็นว่าญี่ปุ่นสามารถที่จะสร้างความเป็นสถาบันให้แก่นโยบายนี้ได้ รวมทั้งยังทำให้นโยบายนี้มีสถานะเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญของนโยบายต่างประเทศ มิใช่เป็นเพียงนโยบายที่เกิดขึ้นและหายไปพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงผู้นำทางการเมืองในแต่ละช่วงเวลาเท่านั้น

3.4 แนวคิดว่าด้วยการวัดประสิทธิผลของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา

แนวคิดว่าด้วยประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาเป็นประเด็นที่ญี่ปุ่นให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันว่าการใช้ทรัพยากรอันมีจำกัดนั้นเป็นไปโดยเกิดประโยชน์สูงสุดทั้งแก่ประเทศผู้ให้ คือ ญี่ปุ่น และประเทศผู้รับที่เป็นพันธมิตรของญี่ปุ่นด้วย โดยจะเห็นได้จากการที่เรื่องนี้ถูกระบุไว้ในธรรมนูญการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาฉบับปี 1992 และ 2003 และในปัจจุบัน เรื่องนี้ก็ยังคงถูกบรรจุไว้ในธรรมนูญความร่วมมือเพื่อการพัฒนาปี 2015 ด้วย โดยที่ประเด็นหลักของเรื่องนี้ที่ถูกระบุไว้ในธรรมนูญทั้งสามฉบับก็คือ การสร้างนโยบายการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาที่มีประสิทธิภาพ ไม่มีความทับซ้อน และมีการประสานงาน-แบ่งงานกันทำกับประเทศผู้ให้อื่นเนื่องจากญี่ปุ่นมีความเชื่อว่านโยบายที่มีประสิทธิภาพจะนำไปสู่กระบวนการดำเนินนโยบายที่มีประสิทธิภาพและทำให้เกิดประสิทธิผลของความช่วยเหลือในประเทศผู้รับตามมาในที่สุด

ในเวลาเดียวกัน ในด้านของการดำเนินนโยบาย ซึ่งเป็นระดับปฏิบัติการก็ต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพด้วย เพื่อให้เกิดประสิทธิผลในประเทศผู้รับ ดังนั้นการสร้างและดำเนินโครงการพัฒนาต่างๆ ในประเทศผู้รับจะต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยผ่านกระบวนการพัฒนาและดำเนินโครงการในลักษณะเป็นหุ้นส่วน มีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ รวมทั้งมีการติดตามและประเมินผลการดำเนินโครงการตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ทั้งโดยเกณฑ์ที่กำหนดโดยรัฐบาลญี่ปุ่นเองและเกณฑ์สากลสำหรับประเทศผู้ให้ (ที่เป็นสมาชิกของ OECD-DAC) บน

หลักการดังกล่าวนี้ แนวคิดที่ว่าด้วยประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นจึงวางอยู่บนแนวทาง 2 ประการ คือ หนึ่ง การสร้างประสิทธิภาพให้แก่นโยบายและกระบวนการกำหนดนโยบายการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาในประเทศญี่ปุ่น และสอง การสร้างประสิทธิภาพให้แก่กระบวนการดำเนินนโยบายความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา อันเป็นระดับปฏิบัติการในประเทศผู้รับ ซึ่งในที่นี้หมายถึง ความมีประสิทธิภาพของกระบวนการสร้างและดำเนินโครงการพัฒนาที่จะนำไปสู่ประสิทธิผลของการพัฒนา (Development effectiveness) ในประเทศผู้รับและจากแนวทางดังกล่าวนี้ ญี่ปุ่นได้ออกแบบหลักการที่ใช้ในการกำกับการสร้างนโยบายที่มีประสิทธิภาพและหลักการในการประเมินผลทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ (โครงการพัฒนาต่างๆ) ดังปรากฏในเอกสารสำคัญที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาต่างๆ เช่น ธรรมนูญความร่วมมือเพื่อการพัฒนา นโยบายระยะกลางของญี่ปุ่น เรื่องความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา ปี 2005 สมุดปกขาวว่าด้วยความร่วมมือเพื่อการพัฒนาปี 2015 และรายงานประจำปี 2015 ของ JICA เป็นต้น

สำหรับหลักการในการสร้างนโยบายการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาที่มีประสิทธิภาพที่ระบุไว้ในธรรมนูญความร่วมมือเพื่อการพัฒนาปี 2015 คือหลักการสำหรับการดำเนินการ (Implementation) Principles) ซึ่งกล่าวถึง หลักการสำคัญที่ต้องพิจารณา 3 ประการ คือ หลักการประการแรกการสร้างนโยบายจะใช้วิธีการที่มีลักษณะเน้นยุทธศาสตร์มากขึ้น ซึ่งประกอบด้วยหลักการ 3 ข้อ คือ หนึ่งเนื่องจากนโยบายการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาเป็นส่วนที่สำคัญของนโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่น ดังนั้น นโยบายดังกล่าวต้องตอบสนองต่อทิศทางนโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่นในภาพรวม สนับสนุนความสัมพันธ์อันดีของญี่ปุ่นกับประเทศผู้รับ และต้องสอดคล้องต่อนโยบายของประเทศผู้รับด้วย สอง ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเงิน นโยบายที่มีประสิทธิภาพต้องสามารถระดมและจัดการทรัพยากรการเงินให้อยู่ในทิศทางเดียวกันได้เพื่อลดการแตกกระจายของทรัพยากร ซึ่งสิ่งนี้สะท้อนออกมาในรูปของการที่เงินให้เปล่า เงินกู้และความร่วมมือทางวิชาการถูกจัดการโดยหน่วยงานเพียงหน่วยงานเดียว แทนที่จะกระจายไปในหลายหน่วย และสาม การประเมินผลเพื่อประกันเรื่องประสิทธิภาพและประสิทธิผลของความช่วยเหลือจำเป็นต้องมีการประเมินผลทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ (ระดับโครงการ) ทั้งนี้ นอกจากเพื่อที่จะเพิ่มประสิทธิภาพของนโยบายแล้ว ยังเป็นการทำให้นโยบายนี้เป็นที่รับรู้ในสังคมวงกว้างด้วย หลักการประการที่สอง คือ การใช้ข้อได้เปรียบของญี่ปุ่นในเรื่องความรู้ เทคโนโลยี และประสบการณ์ของการเป็นประเทศที่พัฒนามาก่อนในการสร้างนโยบายการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาแก่ประเทศผู้รับ และหลักการประการที่สาม คือการสร้าง/กำหนดนโยบายที่สะท้อนจุดยืนของญี่ปุ่น และนำเสนอจุดยืนนั้นเพื่อให้ชุมชนระหว่างประเทศเข้าใจ รวมทั้งมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในการกำหนดทิศทางของความร่วมมือเพื่อการพัฒนาในเวทีระหว่างประเทศ เช่น OECD-DAC เป็นต้น (Ministry of Foreign Affairs, 2015)

นอกจากในธรรมนูญความร่วมมือเพื่อการพัฒนาปี 2015 แล้ว หลักการเรื่องนโยบายการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาที่มีประสิทธิภาพยังถูกระบุไว้ใน นโยบายระยะกลางของญี่ปุ่น เรื่องความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา (Medium Term Policy on Official Development Assistance) ปี 2005 อีกด้วย โดยที่เนื้อหาสาระของหลักการในเอกสารทั้งสองฉบับดังกล่าวมีความสอดคล้องกัน โดยเฉพาะในเรื่องของทิศทางนโยบายของประเทศผู้ให้ คือ ญี่ปุ่นว่าต้องสอดคล้องกับความต้องการการพัฒนาและทิศทางนโยบายการพัฒนาของประเทศผู้รับ (Policy Relevance) (Ministry of Foreign Affairs, 2005) ซึ่งทิศทางนโยบายการพัฒนาของประเทศผู้รับ

ปรากฏทั้งในนโยบายการให้ความช่วยเหลือรายประเทศ (Country Assistance Policy) ที่ญี่ปุ่นโดย JICA เป็นผู้จัดทำและเอกสารเชิงนโยบายการพัฒนาประเทศของประเทศผู้รับแต่ละประเทศเองด้วย

นอกเหนือจากหลักการเรื่อง นโยบายการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งใช้กำกับประเทศผู้ให้ คือ ญี่ปุ่นแล้ว รัฐบาลญี่ปุ่นยังกำหนดหลักการในการสร้างหรือกำหนดนโยบายที่มีประสิทธิภาพโดยพิจารณาจากเงื่อนไขของประเทศผู้รับด้วย ซึ่งหลักการนี้ปรากฏในธรรมนูญความร่วมมือเพื่อการพัฒนาปี 2015 ภายใต้วีธี การจัดการเพื่อการดำเนินการ (Implementation Arrangement) ซึ่งมีรายละเอียด 8 ประการ คือ หนึ่ง การสนับสนุนกระบวนการประชาธิปไตย การปกครองโดยกฎหมาย และการปกป้องสิทธิมนุษยชนของประเทศผู้รับ สอง การหลีกเลี่ยงการให้ความช่วยเหลือเพื่อวัตถุประสงค์ทางทหารในประเทศผู้รับ สาม สถานการณ์เกี่ยวกับการพัฒนาทางทหารในประเทศผู้รับจะได้รับความสนใจเป็นพิเศษ (เพื่อหลีกเลี่ยงการสนับสนุนเรื่องดังกล่าว และดำรงรักษาสันติภาพของโลก) สี่ ความระมัดระวังของประเทศผู้รับในเรื่องผลกระทบของการพัฒนาต่อสภาพแวดล้อม ห้า การประกันเรื่องความเท่าเทียมกัน และการพิจารณาเรื่องความเปราะบางทางสังคมของประเทศผู้รับ หก การสนับสนุนการมีส่วนร่วมของผู้หญิงในประเทศผู้รับ เจ็ด การป้องกันการทุจริต ฉ้อราษฎร์บังหลวงในการดำเนินโครงการในประเทศผู้รับ และแปด การประกันความปลอดภัยแก่ผู้ปฏิบัติงานด้านความร่วมมือเพื่อการพัฒนาในประเทศผู้รับ (Ministry of Foreign Affairs, 2015)

ไม่เพียงแต่ธรรมนูญความร่วมมือเพื่อการพัฒนาปี 2015 เท่านั้นที่กล่าวถึง กระบวนการสร้างหรือกำหนดนโยบายที่มีประสิทธิภาพ หากประเด็นนี้ยังได้รับการระบุไว้ในเอกสารอีก 2 ฉบับ ซึ่งมีความสอดคล้องกัน นั่นคือนโยบายระยะกลางของญี่ปุ่นเรื่องการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาปี 2005 และสรุปกล่าวว่าด้วยความร่วมมือเพื่อการพัฒนาปี 2015 โดยที่เอกสารทั้งสองฉบับนี้ ระบุหลักการของกระบวนการสร้างหรือกำหนดนโยบายที่มีประสิทธิภาพว่าต้องคำนึงถึง หรือดำเนินการในเรื่องการสร้างความเข้มแข็งให้แก่โครงสร้างในการกำหนดนโยบาย กล่าวคือ ความสัมพันธ์ระหว่างกระทรวงการต่างประเทศกับกระทรวงอื่นๆ โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยกำหนดนโยบายกับหน่วยที่นำนโยบายไปปฏิบัติ คือ ระหว่างกระทรวงการต่างประเทศกับสำนักงาน JICA และการใช้ข้อมูลจากสำนักงานในพื้นที่ที่ตั้งอยู่ในประเทศผู้รับ (ODA-Task Forces) ดังนั้นอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า กระบวนการสร้างหรือกำหนดนโยบายที่มีประสิทธิภาพของญี่ปุ่นจะพิจารณาถึงโครงสร้างและขั้นตอนของกระบวนการ การประสานงานระหว่างหน่วยต่างๆ ในกระบวนการสร้างหรือกำหนดนโยบาย และความเป็นหุ้นส่วนของผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการกำหนดนโยบายด้วย

ข้อมูลจากเอกสารทั้งสามฉบับคือ ธรรมนูญความร่วมมือเพื่อการพัฒนา 2015 นโยบายระยะกลางของญี่ปุ่นเรื่องการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาปี 2005 และสรุปกล่าวว่าด้วยความร่วมมือเพื่อการพัฒนาปี 2015 แสดงให้เห็นว่าญี่ปุ่นให้ความสำคัญแก่ประสิทธิภาพของนโยบายความช่วยเหลือการพัฒนามาก แม้ว่าจุดเด่นของเอกสารทั้งสามฉบับจะไม่ได้เหมือนกันทั้งหมด กล่าวคือ ธรรมนูญความร่วมมือเพื่อการพัฒนาปี 2015 กับนโยบายระยะกลางของญี่ปุ่นเรื่องความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาปี 2005 มีประเด็นร่วมกันคือ ความสอดคล้องของนโยบายของประเทศผู้ให้กับประเทศผู้รับ (Policy Relevancy) ในขณะที่นโยบายระยะกลางของญี่ปุ่นเรื่องความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาปี 2005 กับสรุปกล่าวว่าด้วยความร่วมมือเพื่อการพัฒนาปี 2015 มีจุดร่วมกัน คือ การให้ความสำคัญแก่โครงสร้างการดำเนินการเรื่องความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ความเป็นหุ้นส่วน และการใช้ข้อมูล

จากสำนักงานในพื้นที่ของประเทศผู้รับ ดังแสดงในตารางที่ 1 อย่างไรก็ตาม แม้ว่าหลักการที่กล่าวถึง ในเอกสารทั้งสามฉบับจะมีความแตกต่างกันอยู่บ้างแต่ความแตกต่างนี้ก็ได้สะท้อนความขัดแย้งในเชิงหลักการ หากมีลักษณะที่ส่งเสริมสนับสนุนกันและกัน รวมทั้งเพิ่มเติมส่วนที่ขาดหายไป ทำให้กระบวนการสร้างหรือกำหนดนโยบายมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งในเรื่องนี้จากรายงานของ OECD Development Cooperation Peer Review : Japan ปี 2014 ก็ได้ระบุว่า ญี่ปุ่นกำลังปรับปรุงและสร้างความเข้มแข็งให้แก่โครงสร้างกระบวนการกำหนดนโยบาย อันจะมีผลให้นโยบายมีประสิทธิภาพมากขึ้น และนำไปสู่ประสิทธิผลของความช่วยเหลือ และประสิทธิผลของการพัฒนาได้ (OECD 2014)

ตารางที่ 1: หลักการเรื่องประสิทธิภาพของนโยบายการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่น

ธรรมนูญความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ปี 2015	นโยบายระยะกลางของญี่ปุ่นเรื่องการให้ ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาปี 2005	สมุดปกขาวว่าด้วยความร่วมมือ เพื่อการพัฒนาปี 2015
I. หลักการสำหรับการดำเนินการ (Implementation Principles): ประเทศผู้ให้ 1. การสร้างนโยบายที่มีลักษณะ เป็นยุทธศาสตร์มากขึ้น 1.1 การตอบสนองต่อนโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่นและสอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาของประเทศผู้รับ 1.2 การระดมและจัดการทรัพยากรด้านการเงินให้ไปในทิศทางเดียวกัน 1.3 การประเมินผลทั้งในระดับนโยบายและปฏิบัติการ 2. การใช้ข้อได้เปรียบของญี่ปุ่นในฐานะประเทศที่พัฒนามาก่อนในการสนับสนุนการกำหนดนโยบาย 3. นโยบายที่สะท้อนจุดยืนของญี่ปุ่นและทำให้ประชาคมระหว่างประเทศรับรู้และเข้าใจ II. การจัดการเพื่อดำเนินการ (Implementation Arrangement): ประเทศผู้รับ 1. การสนับสนุนกระบวนการประชาธิปไตย การปกครองโดยกฎหมาย และการปกป้องสิทธิมนุษยชนของประเทศผู้รับ 2. การหลีกเลี่ยงการให้ความช่วยเหลือเพื่อวัตถุประสงค์ทางทหารในประเทศผู้รับ	1. ความสอดคล้องกับความต้องการการพัฒนาและทิศทางนโยบายการพัฒนาของประเทศผู้รับ 2. จุดยืนเรื่องการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ระบบการสร้างและดำเนินนโยบาย ODA 3. แผนปฏิบัติการที่เป็นรูปธรรมเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้แก่การทำงานในระดับพื้นที่ 4. สนับสนุนส่งเสริมระบบเพื่อสร้างความเข้มแข็งในแก่การทำงานในระดับพื้นที่	1. การสร้างความเข้มแข็งให้แก่โครงสร้าง การดำเนินการความร่วมมือเพื่อการพัฒนา 1.1 โครงสร้างการดำเนินการ ของรัฐบาล 1.2 ความเป็นหุ้นส่วนระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปฏิบัติการ 1.3 การสร้างความเข้มแข็งให้แก่การปฏิบัติงานของสำนักงานตัวแทนในต่างประเทศ (ประเทศผู้รับ) 2. ความพยายามในลักษณะที่เป็นยุทธศาสตร์มากขึ้น 2.1 การหารือกับประเทศผู้รับ 2.2 การดำเนินการแบบโปรแกรม (Program Approach) 2.3 นโยบายความช่วยเหลือรายประเทศ (Country Assistance Policy) 2.4 คณะกรรมการเพื่อการตรวจสอบได้ของโครงการพัฒนา (Development Project Accountability Committee) 2.5 การเพิ่มพูนการประเมินผล (Enhancement of Evaluation)

ธรรมนูญความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ปี 2015	นโยบายระยะกลางของญี่ปุ่นเรื่องการให้ ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาปี 2005	สมุดปกขาวว่าด้วยความร่วมมือ เพื่อการพัฒนาปี 2015
3. สถานการณ์เกี่ยวกับการพัฒนา ทางทหารในประเทศผู้รับจะ ได้รับความสนใจเป็นพิเศษ (เพื่อ หลีกเลี่ยงการสนับสนุนเรื่อง ดังกล่าว และดำรงรักษา สันติภาพของโลก) 4. ความระมัดระวังของประเทศ ผู้รับในเรื่องผลกระทบของการ พัฒนาต่อสภาพแวดล้อม 5. การประกันเรื่องความเท่าเทียม กันและการพิจารณาเรื่องความ เปราะบางทางสังคมของ ประเทศผู้รับ 6. การสนับสนุนการมีส่วนร่วมของ ผู้หญิงในประเทศผู้รับ 7. การป้องกันการทุจริต ฉ้อราษฎร์ บังหลวงในการดำเนินโครงการ ในประเทศผู้รับ 8. การประกันความปลอดภัยแก่ ผู้ปฏิบัติงานด้านความร่วมมือ เพื่อการพัฒนาในประเทศผู้รับ		

ที่มา : เรียบเรียงโดยนักวิจัยจากเอกสาร 3 ฉบับ คือ ธรรมนูญความร่วมมือเพื่อการพัฒนาปี 2015 นโยบายระยะกลางของญี่ปุ่นเรื่องการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา ปี 2005 และสมุดปกขาวว่าด้วยความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ปี 2015

ในส่วนการดำเนินนโยบาย ซึ่งหมายถึง กระบวนการสร้างและดำเนินโครงการพัฒนาต่างๆ ในระดับปฏิบัติการนั้น รัฐบาลญี่ปุ่นก็ได้กำหนดหลักการ หรือเกณฑ์ในการจัดการเรื่องประสิทธิภาพเป็น 2 มิติ คือ ในภาพกว้างเชิงโครงสร้างของการสร้างโครงการ ซึ่งระบุไว้ในธรรมนูญความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ปี 2015 และการติดตามประเมินผลโครงการ ซึ่งระบุไว้ในสมุดปกขาวว่าด้วยความร่วมมือเพื่อการพัฒนาปี 2015 และรายงานประจำปีของ JICA ปี 2015 โดยที่หลักการในเรื่องประสิทธิภาพของการดำเนินโครงการในภาพกว้างที่ระบุไว้ในธรรมนูญความร่วมมือเพื่อการพัฒนาปี 2015 ได้กล่าวถึงหลักการสำคัญ 3 ประการคือ หนึ่ง การปรับปรุงสถาปัตยกรรมของการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐและหน่วยปฏิบัติ สอง การสร้างความเข้มแข็งให้แก่ความเป็นหุ้นส่วน โดยเฉพาะหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐ และภาคเอกชน (Public-Private Partnership) หุ้นส่วนกับองค์การระหว่างประเทศและองค์กรระดับภูมิภาค-อนุภูมิภาค การประสานงานในเรื่องความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมและความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อสันติภาพ หุ้นส่วนกับประเทศผู้ให้รายอื่นๆ และหุ้นส่วนกับภาค

ประชาสังคม สาม สร้างความเข้มแข็งให้แก่รากฐานของการดำเนินการ ซึ่งหมายถึงการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและการสนับสนุนความเข้าใจของสาธารณชน และชุมชนระหว่างประเทศ และการสนับสนุนการศึกษาเรื่องการพัฒนา รวมทั้ง พัฒนาทรัพยากรมนุษย์และสนับสนุนรากฐานทางปัญญาเกี่ยวกับความร่วมมือเพื่อการพัฒนา(Ministry of Foreign Affairs, 2015)

ในเวลาเดียวกัน การประเมินผลก็เป็นประเด็นที่ทั้งสรุปกันว่าด้วยความร่วมมือเพื่อการพัฒนาปี 2015 และรายงานประจำปีของ JICA ปี 2015 ได้กล่าวถึง ในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินโครงการโดยที่วิธีการประเมินผลแบบ PDCA Cycle³ เป็นวิธีที่เอกสารทั้งสองฉบับเสนอให้เป็นเกณฑ์ในการวัดประสิทธิภาพของการดำเนินโครงการพัฒนา นอกจากนั้นสรุปกันว่าด้วยความร่วมมือเพื่อการพัฒนาปี 2015 ยังได้เสนอเกณฑ์ในการประเมินผลระดับนโยบายอีก 3 ประการเพิ่มเติมไปจาก PDCA Cycle นั่นคือ ความสอดคล้องของนโยบาย (Policy Relevance) ความมีประสิทธิภาพของผลผลิต(Output Effectiveness) และความเหมาะสมของกระบวนการ (Process Appropriateness) ในรายงานประจำปีของ JICA ปี 2015 ก็ได้เสนอเกณฑ์ในการประเมินผลอีก 2 ประการ นอกเหนือไปจาก PDCA Cycle กล่าวคือ การใช้เกณฑ์ของ OECD-DAC และการประเมินในลักษณะตัดข้ามภาคส่วนและมีความครอบคลุมมาก (Cross-sectoral and comprehensive evaluation) ข้อมูลในตารางที่ 2 เป็นการแสดงให้เห็นถึงจุดร่วมและจุดต่างในเรื่องประสิทธิภาพของการดำเนินโครงการพัฒนา ตามที่ระบุในเอกสารทั้งสามฉบับ

³PDCA Cycle หมายถึง วงรอบของการประเมินผล โดยเริ่มจาก P คือ Plan หมายถึง การวางแผน D คือ Do หมายถึง การทำโครงการ C คือ Check หมายถึง การตรวจสอบและได้รับความเห็นจากฝ่ายต่างๆ และ A คือ Action หมายถึง การนำความเห็นต่างๆ มาประมวลเพื่อเป็นข้อมูลในการปรับปรุงในการดำเนินการครั้งต่อไป

ตารางที่ 2: หลักการเรื่องประสิทธิภาพของการดำเนินนโยบายความช่วยเหลือ (การดำเนินโครงการพัฒนาในประเทศผู้รับ)

ธรรมนูญความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ปี 2015	สมุดปกขาวว่าด้วยความร่วมมือเพื่อ การพัฒนาปี 2015	รายงานประจำปีของ JICA ปี 2015
1. การปรับปรุงสถาปัตยกรรมของการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐและหน่วยปฏิบัติการ 2. การสร้างความเข้มแข็งให้แก่ความเป็นหุ้นส่วนของตัวแสดง/ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ 2.1 หุ้นส่วนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน 2.2 หุ้นส่วนกับองค์การระหว่างประเทศและองค์กรระดับภูมิภาค-อนุภูมิภาค 2.3 หุ้นส่วนกับประเทศผู้ให้รายอื่นๆ 2.4 หุ้นส่วนกับภาคประชาสังคม 2.5 การประสานงานเรื่องความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมและความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อสันติภาพ 3. การสร้างความเข้มแข็งให้แก่รากฐานของการดำเนินการ 3.1 การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและการสนับสนุนความเข้าใจของสาธารณชนและชุมชนระหว่างประเทศ 3.2 การสนับสนุนการศึกษาเรื่องการพัฒนา 3.3 การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และสนับสนุนรากฐานทางปัญญาเกี่ยวกับ 3.4 ความร่วมมือเพื่อการพัฒนา	1. วิธีการประเมินผลแบบ PDCA Cycle (แผนภาพ 9) 2. หลักเกณฑ์ในการประเมินผลระดับนโยบาย 2.1 ความสอดคล้องของนโยบายของประเทศผู้ให้กับประเทศผู้รับ (Policy Relevance) 2.2 ความมีประสิทธิภาพของผลผลิต (Output Effectiveness) 2.3 ความเหมาะสมของกระบวนการ (Process Appropriateness)	1. วิธีการประเมินผลแบบ PDCA Cycle (แผนภาพ 9) 2. หลักเกณฑ์ในการประเมินผลระดับนโยบายและกระบวนการ 2.1 การใช้เกณฑ์ของ OECD-DAC 2.2 การประเมินในลักษณะตัดข้ามภาคส่วนและมีความครอบคลุม (Cross-Sectoral and Comprehensive Evaluation)

ที่มา: เรียบเรียงโดยนักวิจัยจากเอกสาร 3 ฉบับ คือ ธรรมนูญความร่วมมือเพื่อการพัฒนาปี 2015, สมุดปกขาวว่าด้วยความร่วมมือเพื่อการพัฒนาปี 2015 และ รายงานประจำปีของ JICA ปี 2015

จากการที่ญี่ปุ่นมีระบบการประเมินโครงการที่ชัดเจน ดังที่กล่าวมาแล้วนี้ รายงานของ OECD Development Cooperation Peer Review: Japan 2014 จึงได้ให้ความเห็นว่า ญี่ปุ่นมีระบบการประเมินผลที่สอดคล้องกับหลักการของ DAC ในเวลาเดียวกันก็มีระบบสะท้อนกลับจากการประเมิน (Feedback) ที่ดี โปร่งใส และกระจายข้อมูลไปสู่สังคมได้ ซึ่งความได้เปรียบเหล่านี้ของระบบการประเมินผลเป็นเครื่องมือที่ถูกเชื่อว่าจะนำไปสู่ความมีประสิทธิภาพของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา รวมทั้งประสิทธิผลของการพัฒนาในประเทศผู้รับความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นในระยะยาวด้วย

4. โครงสร้างและการจัดการเชิงสถาบันของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา

ตามที่ Handmer & Dovers ได้อธิบายไว้ว่า สถาบัน หมายถึง ข้อตกลง กฎเกณฑ์ กระบวนการหรือวิธีปฏิบัติที่ถาวรและพยากรณ์ได้ ซึ่งสนับสนุนโครงสร้างการแลกเปลี่ยนและความสัมพันธ์ในสังคมสถาบันอาจปรากฏในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เป็นกฎหมายหรือเป็นเพียงประเพณีปฏิบัติ (Handmer & Dovers 2013) บนคำจำกัดความดังกล่าวนี้ โครงสร้างและการจัดการเชิงสถาบันของญี่ปุ่นในการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประการ กล่าวคือ สถาบันในลักษณะที่เป็นกฎหมายที่ชัดเจน ได้แก่ ธรรมนูญต่างๆ คำประกาศนโยบาย รวมถึงระเบียบ แผนปฏิบัติการต่างๆ และสถาบันในลักษณะที่ไม่เป็นทางการ หากเป็นปทัสฐานหรือแนวปฏิบัติที่ได้รับการดำเนินการมาต่อเนื่องยาวนานได้แก่ หลักการเรื่องการรักษาสันติภาพ และการพึ่งพิงตนเอง (Self-Help) เป็นต้น

4.1 ธรรมนูญ คำประกาศนโยบาย กฎระเบียบ และแผนปฏิบัติการ

ถ้าพิจารณาถึงความเป็นสถาบันของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นที่ปรากฏออกมาในลักษณะที่เป็นทางการในรูปแบบของระเบียบ กฎเกณฑ์แล้ว จะเห็นได้ว่า ญี่ปุ่นมีโครงสร้างเชิงสถาบันในเรื่องนี้ที่ชัดเจนมาก โดยประกอบด้วยเอกสาร 5 ประเภท คือ

4.1.1 ธรรมนูญ (Charter)

เป็นเอกสารหลักที่กำหนดทิศทางของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของประเทศ ตามที่ได้อธิบายไปก่อนหน้านี้แล้วว่า ธรรมนูญฉบับแรกเริ่มขึ้นในปี 1992 เรียกว่า “ ธรรมนูญการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา ” (ODA Charter) ซึ่งกล่าวถึง ปรัชญาพื้นฐานของการให้ความช่วยเหลือ หลักการของการให้ความช่วยเหลือ พื้นที่ที่เป็นเป้าหมายสำคัญของการรับความช่วยเหลือ ประเด็นหรือยุทธศาสตร์ของการให้ความช่วยเหลือมาตรการสำหรับการให้ความช่วยเหลืออย่างมีประสิทธิภาพ มาตรการสำหรับการสร้างแรงสนับสนุนและความเข้าใจในนโยบายการให้ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ และระบบการดำเนินนโยบายการให้ความช่วยเหลือ (Ministry of Foreign Affairs, 1992) ธรรมนูญฉบับนี้ถูกปรับแก้ไขและประกาศใช้ต่อไปใหม่ในปี 2003 โดยมีการปรับเปลี่ยนเนื้อหาบางส่วน และคงเนื้อหาส่วนใหญ่ไว้กล่าวคือ ในธรรมนูญการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา ฉบับปี 2003 (ODA-Charter 2003) ได้แบ่งเนื้อหาออกเป็น 4 หมวดหลัก คือ หมวดที่ 1 ว่าด้วย วัตถุประสงค์ นโยบาย และลำดับความสำคัญของผู้รับในเชิงภูมิภาค หมวดที่ 2 ว่าด้วย หลักการของการดำเนินการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา

พัฒนา หมวดที่ 3 ว่าด้วยการสร้างและดำเนินนโยบายการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา และหมวดที่ 4 ว่าด้วย การรายงานถึงสถานะของการดำเนินการตามธรรมนูญ (Ministry of Foreign Affairs, 2003) ประเด็นสำคัญของธรรมนูญฉบับนี้ก็คือ การปรับเนื้อหาให้สอดคล้องกับสถานการณ์ของโลกที่เปลี่ยนแปลงไป พร้อมกับเพิ่มเติมรายละเอียดที่ยังไม่ครบสมบูรณ์ ในธรรมนูญฉบับเดิมให้มีความชัดเจนมากขึ้น

ในปี 2015 ญี่ปุ่นได้ปรับเปลี่ยนธรรมนูญใหม่โดยเปลี่ยนชื่อจาก “ธรรมนูญการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา”(ODA Charter) เป็น “ธรรมนูญความร่วมมือเพื่อการพัฒนา”(Development Cooperation Charter) เพื่อสะท้อนถึงแนวคิดความสัมพันธ์แบบเป็นหุ้นส่วนมากขึ้น แทนที่จะเป็นความสัมพันธ์แบบผู้ให้-ผู้รับเช่นแต่เดิม อย่างไรก็ตามในส่วนเนื้อหาของธรรมนูญความร่วมมือเพื่อการพัฒนาฉบับปี 2015 ก็ยังมีความต่อเนื่องจากธรรมนูญการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาเดิมทั้งสองฉบับและมีประเด็นใหม่เพิ่มเติมเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ต่างๆ ที่เปลี่ยนไป และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ-ประสิทธิผลของความช่วยเหลือด้วย โดยที่เนื้อหาหลักประกอบด้วย 3 หมวด คือ หมวดที่ 1 ว่าด้วยปรัชญาของการให้ความช่วยเหลือ (วัตถุประสงค์ และนโยบายพื้นฐาน) หมวดที่ 2 ว่าด้วยนโยบาย หรือยุทธศาสตร์ที่ได้รับความสำคัญ และหมวดที่ 3 ว่าด้วย การดำเนินนโยบาย (Ministry of Foreign Affairs, 2015)

4.1.2 นโยบายระยะกลางเรื่องการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา (Medium Term Policy on Official Development Assistance-ODA)

เนื่องจาก ธรรมนูญซึ่งเป็นเอกสารหลักในการกำหนดทิศทางนโยบายการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา มีลักษณะกว้าง ครอบคลุม และมุ่งผลระยะยาว ดังนั้นในระดับปฏิบัติการ เพื่อการมองเห็นและกำหนดเป้าหมายที่สามารถบรรลุได้ในแต่ละช่วงเวลา “นโยบายระยะกลางเรื่องการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา” จึงเป็นเรื่องจำเป็น รัฐบาลญี่ปุ่นได้ประกาศนโยบายระยะกลางเรื่องการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาเป็นครั้งแรกในปี 1999 และปรับปรุงใหม่ในปี 2005 และได้ใช้เอกสารฉบับนี้มาจนถึงปัจจุบัน

เนื้อหาหลักของนโยบายระยะกลางเรื่องการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาปี 2005 จะมีความสอดคล้องและไปในทิศทางเดียวกับธรรมนูญการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาปี 2003 และธรรมนูญความร่วมมือเพื่อการพัฒนาปี 2015 โดยที่เนื้อหาหลัก ประกอบด้วย 4 หมวด กล่าวคือ หมวดที่ 1 เป็นบทนำ ซึ่งอธิบายถึง การริเริ่มและปรับปรุงเอกสารนโยบายระยะกลางเรื่องการให้ความช่วยเหลือเพื่อพัฒนานี้ หมวดที่ 2 ว่าด้วย แนวคิดเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ (Regarding the Perspective of “Human Security”) ซึ่งอธิบายถึงจุดยืนของญี่ปุ่นเรื่อง ความมั่นคงของมนุษย์ และแนวทางในการให้ความช่วยเหลือเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการสร้างเสริมความมั่นคงของมนุษย์ หมวดที่ 3 ว่าด้วยประเด็นที่ได้รับความสำคัญ ซึ่งประกอบด้วย 4 ประเด็น คือ หนึ่ง การลดความยากจน สอง การเติบโตอย่างยั่งยืน สาม ปัญหาระดับโลก และสี่ การสร้างสันติภาพ และหมวดที่ 4 ว่าด้วยมาตรการในการประกันประสิทธิภาพของการดำเนินการให้ความช่วยเหลือ ซึ่งประกอบด้วย มาตรการ 3 ประการ คือ หนึ่ง การสร้างความเข้มแข็งให้แก่ระบบการสร้างและดำเนินนโยบายการให้ความช่วยเหลือสอง แผนการที่เป็นรูปธรรมสำหรับการสร้างความเข้มแข็งให้แก่การปฏิบัติการในระดับพื้นที่ และสาม ระบบสนับสนุนการสร้างความเข้มแข็งให้แก่การปฏิบัติการในระดับพื้นที่ (Ministry of Foreign Affairs, 2005)

4.1.3 นโยบายการให้ความช่วยเหลือรายประเทศ (Country Assistance Policy)

นโยบายการให้ความช่วยเหลือรายประเทศ เป็นเอกสารที่ระบุถึง นโยบายและทิศทางการให้ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นแก่ประเทศผู้รับรายประเทศ เพื่อที่จะขยายคุณค่าทางยุทธศาสตร์ เพิ่มประสิทธิภาพ ความโปร่งใส และความสามารถในการตรวจสอบได้ของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่น โดยที่ในกระบวนการสร้างนโยบายการให้ความช่วยเหลือรายประเทศนี้ ความเห็นและข้อเสนอแนะจากคณะทำงานรายประเทศซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ของสถานทูตในประเทศนั้น และเจ้าหน้าที่ของ JICA ในประเทศนั้นจะได้รับการรับฟังและพิจารณาเนื้อหาของนโยบายการให้ความช่วยเหลือรายประเทศประกอบด้วย 4 ส่วนคือ หนึ่ง ความสอดคล้องของความช่วยเหลือของญี่ปุ่นในประเทศผู้รับ (ความต้องการ/นโยบายของประเทศผู้รับ) สอง นโยบายพื้นฐานของความช่วยเหลือ สาม พื้นที่/ภาคส่วนที่ได้รับความสำคัญ และสี่ ประเด็นที่ต้องได้รับการพิจารณา⁴

อาจกล่าวได้ว่า นโยบายการให้ความช่วยเหลือรายประเทศนี้เป็นมาตรการหนึ่งที่ช่วยให้ การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะในประเด็นเรื่องความสอดคล้องกับความต้องการของประเทศผู้รับมาก เนื่องจากการเป็นกรอบการให้ความช่วยเหลือรายประเทศที่สร้างขึ้นเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประเทศผู้รับที่มีความแตกต่างกัน แทนที่จะเป็นนโยบายร่วมสำหรับทุกประเทศเหมือนกันหมด

4.1.4 แผนปฏิบัติการหมุนเวียน (Rolling Plan)

แผนปฏิบัติการหมุนเวียนนี้เป็นเอกสารแนบท้ายของนโยบายการให้ความช่วยเหลือรายประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อออกแบบความช่วยเหลือของญี่ปุ่นให้ตรงกับความต้องการของประเทศผู้รับรายประเทศในลักษณะที่ให้ภาพรวมของความช่วยเหลือของญี่ปุ่นในประเทศนั้นๆ พร้อมด้วยรายการ โครงการแต่ละโครงการจำแนกตามพื้นที่/ภาคส่วนที่ได้รับความสำคัญ ประเด็นการพัฒนาและโปรแกรมการพัฒนา แผนปฏิบัติการที่หมุนเวียนนี้จะได้รับการปรับปรุงทุกปี และมีการแบ่งปันข้อมูลเหล่านี้ให้ประเทศผู้รับ และผู้เกี่ยวข้องอื่นๆ เพื่อเป็นการปรับปรุงการพยากรณ์ได้ของความช่วยเหลือ⁵

4.1.5 นโยบายการพัฒนาแยกตามภาคส่วน (Sectoral Development Policy)

นโยบายการพัฒนาแยกตามภาคส่วนเป็นเอกสารที่ระบุถึงประเด็นการพัฒนาที่ญี่ปุ่นให้ความสำคัญ ซึ่งเป็นการกำหนดทิศทางการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศผู้รับ โดยที่นโยบายการพัฒนาแยกตามภาคส่วนนี้จะแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ หนึ่ง ประเด็นที่การให้ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นให้ความสำคัญ(Japan' ODA priority issues) ประกอบด้วย การลดความยากจน (การศึกษา, อนามัยและประชากร, น้ำและสุขอนามัย, การเกษตรและการพัฒนาชนบท) การเติบโตอย่างยั่งยืน (โครงสร้างพื้นฐาน, สารสนเทศ) ประเด็นระดับโลก/สากล (สิ่งแวดล้อม พลังงาน การลดผลกระทบจากภัยพิบัติ) และ การสร้างสันติภาพ (ความขัดแย้งและการพัฒนา) และสอง นโยบายพื้นฐานที่ตัดข้ามภาคส่วน ได้แก่ เรื่องธรรมาภิบาล ความมั่นคงของมนุษย์ และความเท่าเทียมทางเพศ โดยที่ในแต่ละภาคส่วนก็จะมี

⁴ www.mofa.go.jp/policy/oda/assistance/outline_cap.html

⁵ www.mofa.go.jp/policy/oda/assistance/outline_cap.html

เอกสารที่ใช้เป็นกรอบ/แนวทางในการกำกับการให้ความช่วยเหลืออีก เช่น ในเรื่องความเท่าเทียมกันทางเพศ มีเอกสารเรื่อง “ Gender and Development-GAD Initiative 2005 ” หรือในเรื่องอนามัย ก็มีเอกสารเรื่อง “ Health and Development Initiative 2005 ” หรือ ในด้านการศึกษาก็มีเอกสารเรื่อง Basic Education for Growth Initiative 2002 และ เอกสารเรื่อง Educational Assistance to Low-Income Countries 2002 เป็นต้น⁶

4.2 ปทัสฐานหรือแนวปฏิบัติ

เนื่องจากญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีประสบการณ์ของการเป็นประเทศผู้ให้มายาวนาน ดังนั้น จึงมีแบบแผนหรือแนวปฏิบัติในการเป็นผู้ให้ที่ใช้กำกับกระบวนการทำงานของตนเองมาก่อนการมีธรรมเนียมการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาและนโยบายระยะกลางเรื่องการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา ข้อมูลจาก Diplomatic Blue Book ซึ่งเป็นเอกสารที่บันทึกนโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่นมาตั้งแต่ทศวรรษที่ 1970 แสดงให้เห็นว่า ญี่ปุ่นมีทิศทางและแนวปฏิบัติที่ชัดเจนในเรื่องการให้ความช่วยเหลือเพื่อพัฒนามาตั้งแต่ทศวรรษที่ 1970 โดยที่ในทศวรรษดังกล่าวนี้ ปทัสฐานหลักของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา ก็คือการแก้ปัญหาความสัมพันธ์เหนือ-ใต้ ซึ่งโดยเนื้อหาก็คือการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาแก่ประเทศกำลังพัฒนาหรือยากจนนั่นเอง

ในทศวรรษที่ 1980 ขณะที่ญี่ปุ่นมีนโยบายขยายขอบเขตและเพิ่มปริมาณความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาขึ้น ญี่ปุ่นก็ได้ปรับเปลี่ยนปทัสฐานของการให้ความช่วยเหลือใหม่ โดยหันมาให้ความสำคัญแก่เรื่องความร่วมมือทางเศรษฐกิจมากขึ้น แต่โดยเนื้อหาหลักแล้ว ความร่วมมือทางเศรษฐกิจนี้ก็ยังคงแนวทางของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาไว้ จนกระทั่งสงครามเย็นสิ้นสุด แนวปฏิบัติเรื่องการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนากับการส่งเสริมสันติภาพ จึงถูกผนวกรวมให้เป็นปทัสฐานใหม่ของการให้ความช่วยเหลือ และปทัสฐานดังกล่าวนี้ก็ถูกรักษาไว้ตลอดมา จนถึงปัจจุบัน ทั้งยังถูกทำให้มีความเป็นสถาบันที่มีลักษณะเป็นทางการมากขึ้น โดยการบรรจุเรื่องนี้ไว้ในธรรมเนียมการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาตั้งแต่ฉบับแรกในปี 1992 เป็นต้นมา ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าปทัสฐานที่สำคัญประการหนึ่งของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นคือ การให้ความช่วยเหลือเพื่อพัฒนานั้นมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงหรือเป็นไปเพื่อสันติภาพของโลก / ชุมชนระหว่างประเทศ

นอกเหนือจากเรื่องการรักษาสันติภาพแล้ว ญี่ปุ่นยังมีปทัสฐานที่สำคัญในการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอีก 3-4 ประการ ได้แก่ ประการแรก คือ แนวคิดวิธีการพึ่งพาตนเอง (Self-Help) ซึ่งเป็นเป้าหมายสำคัญของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่น กล่าวคือ ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นในระยะยาว และโดยอุดมคติต้องทำให้ประเทศผู้รับสามารถพึ่งพาตนเองได้และยุติการเป็นผู้รับความช่วยเหลือในที่สุด โดยที่หลักการการพึ่งพาตนเองนี้ได้ถูกกล่าวไว้ในธรรมนูญทั้งสามฉบับ ประการที่สอง คือ การใช้ความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ของญี่ปุ่นในการสนับสนุนการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาแก่ประเทศกำลังพัฒนาและยากจนต่างๆ ด้วยความที่ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาโดยการก้าวจากประเทศที่ยากจนและแพ้สงครามมาเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วและมีขนาดทางเศรษฐกิจใหญ่เป็นอันดับ 3 ของโลกในปัจจุบัน ทำให้ญี่ปุ่นเชื่อมั่นว่าประสบการณ์ในการพัฒนาของตนร่วมกับความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีที่ญี่ปุ่นมีอยู่ในขณะนี้ สามารถเป็นบทเรียนและความรู้ที่จะช่วยประเทศกำลัง

⁶ www.mofa.go.jp/policy/sector/figures.html.#1

พัฒนาอื่นๆ ได้ และปทัสฐานหรือแนวปฏิบัติข้อนี้ก็ได้ถูกระบุไว้ในธรรมนูญการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา/ธรรมนูญความร่วมมือเพื่อการพัฒนา และนโยบายระยะกลางเรื่องการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาด้วย ประการที่สาม คือ การคิดถึงผู้รับเป็นศูนย์กลางของการสร้างนโยบายและโครงการพัฒนา (Recipient Centrality) ซึ่งหมายความว่า ญีปุ่นจะคำนึงถึงความต้องการการพัฒนาและความช่วยเหลือจากมุมมองของประเทศผู้รับเป็นหลัก แม้ว่าประเด็นนี้จะไม่ได้อธิบายไว้อย่างเป็นทางการและตรงไปตรงมาในธรรมนูญการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา/ธรรมนูญความร่วมมือเพื่อการพัฒนาหรือในเอกสารอื่นๆ แต่วิธีปฏิบัติของญีปุ่นที่แสดงออกผ่านประเด็นเรื่องความสอดคล้องของนโยบายระหว่างประเทศผู้ให้และผู้รับ นโยบายการให้ความช่วยเหลือรายประเทศ รวมทั้งการให้ความสำคัญแก่ข้อมูล/ความเห็นจากสำนักงานในระดับพื้นที่ในประเทศผู้รับความช่วยเหลือก็แสดงให้เห็นว่าญีปุ่นมีปทัสฐานในเรื่องดังกล่าว และประการสุดท้าย คือ การรักษาและปฏิบัติตามปทัสฐานระหว่างประเทศที่ว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา โดยผ่านการยอมรับและปฏิบัติตามข้อตกลงระหว่างประเทศต่างๆ ที่ชุมชนระหว่างประเทศ โดยเฉพาะกลุ่มประเทศผู้ให้กำหนดขึ้น ซึ่งแบบแผนข้อกำหนดและปทัสฐานที่ชุมชนระหว่างประเทศและกลุ่มประเทศผู้ให้ ให้ความสำคัญก็คือ เรื่องประสิทธิผลของความช่วยเหลือ (Aid Effectiveness) ความเป็นหุ้นส่วนในระดับโลก (Global Partnership) และการส่งเสริมการพัฒนาเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายแห่งสหัสวรรษ (MDGs) และเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) แน่นอนว่า การเป็นสมาชิกของ OECD-DAC เป็นเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ญีปุ่นต้องดำเนินการตามข้อตกลงและปทัสฐานระหว่างประเทศ แต่ในความเป็นจริงแล้วญีปุ่นเองก็มีบทบาทไม่ใช่เพียงแค่เป็นผู้ปฏิบัติตามข้อกำหนด หรือแบบแผนดังกล่าวเท่านั้น หากยังเป็นประเทศที่มีส่วนในการริเริ่มและกำหนดแนวทางเหล่านั้นด้วย โดยผ่านการประชุมระหว่างประเทศต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการประชุมระดับสูง (High Level Forum-HLF) หรือ การประชุมร่วมกับองค์การระหว่างประเทศ เช่น สหประชาชาติหรือ ธนาคารโลก เป็นต้น นอกจากนั้น เพื่อสนับสนุนความเป็นสถาบันของปทัสฐานเหล่านั้น ญีปุ่นยังได้นำปทัสฐานเหล่านั้นเข้ามาสอดแทรกในนโยบายต่างประเทศของตนเองอีกด้วย รวมทั้งสนับสนุนการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระหว่างประเทศในสถาบันการศึกษา (มหาวิทยาลัย/ศูนย์วิจัย) เพื่อสร้างและส่งเสริมความเข้าใจในเรื่องดังกล่าว ดังปรากฏในธรรมนูญความร่วมมือเพื่อการพัฒนา 2015 ด้วย (Ministry of Foreign Affairs, 2015)

จากโครงสร้างเชิงสถาบันของญีปุ่นในเรื่องการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาทั้งในรูปแบบกฎระเบียบและปทัสฐานแนวปฏิบัติต่างๆ จะเห็นได้ว่า โครงสร้างดังกล่าวสะท้อนลักษณะของการผสมผสานความเป็นเอกลักษณ์หรือแนวทางของญีปุ่นกับหลักการของปทัสฐานในระดับสากลเข้าด้วยกัน และกลายมาเป็นหลักการ แบบแผน หรือปทัสฐานที่ญีปุ่นยอมรับและนำมาใช้ปฏิบัติ นอกจากนั้น ข้อสังเกตที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งเกี่ยวกับโครงสร้างเชิงสถาบันของญีปุ่นก็คือ โครงสร้างเชิงสถาบันที่มีลักษณะทางการ เช่น ธรรมนูญ กฎระเบียบ จะได้รับการปรับเปลี่ยนให้ทันสมัย และสามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ต่างๆ ของโลกและของญีปุ่นเองด้วย ในขณะที่โครงสร้างเชิงสถาบันในลักษณะที่ไม่เป็นทางการ อันได้แก่ ปทัสฐานทางสังคม ความเชื่อ แบบแผนปฏิบัติต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือ เช่น แนวคิดเรื่องความช่วยเหลือเพื่อสันติภาพ หลักการการช่วยเหลือตนเอง (Self-Help) และอื่นๆ เป็นหลักการที่ได้รับการดำรงรักษาและสืบเนื่องมาตลอดเวลานับตั้งแต่ญีปุ่นเริ่มให้ช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาแก่ประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ นับตั้งแต่กลางทศวรรษที่ 1950 เป็นต้นมา ความต่อเนื่องในเชิงโครงสร้างดังกล่าว ประกอบกับความสามารถในการยืดหยุ่นปรับเปลี่ยนตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง ทำให้ญีปุ่นสามารถคงความมี

ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาได้จนกระทั่งถึงขณะนี้ ซึ่งรายงานการประเมินผลของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาที่ดำเนินการโดย OECD-DAC (OECD Development Cooperation Peer Review: Japan) ในปี 2014 ก็ได้กล่าวถึง ประเด็นนี้ในฐานะเป็นจุดแข็ง หรือความสำเร็จของ ญี่ปุ่นด้วย (OECD, 2014)

5. โครงสร้างและการจัดการองค์กรของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา

ด้วยความเป็นประเทศผู้ให้มายาวนาน ญี่ปุ่นจึงมีการพัฒนาโครงสร้างองค์กรทั้งในระดับนโยบายและปฏิบัติการของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาขึ้นอย่างชัดเจน ทั้งยังมีการปรับเปลี่ยนหรือ ปรับปรุงการทำงานขององค์กรต่างๆ เหล่านี้อยู่หลายครั้งตลอดระยะเวลา 60 กว่าปีที่ผ่านมา และเนื่องจากนโยบายและปฏิบัติการของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายต่างประเทศ โครงสร้างองค์กรของการกำหนดนโยบายและปฏิบัติการของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาจึงมีส่วนสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดกับองค์กรการกำหนดนโยบายต่างประเทศนับตั้งแต่แรกที่มีการดำเนินการในเรื่องนี้

ในช่วงทศวรรษที่ 1970 ข้อมูลจาก Diplomatic Blue Book ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า นโยบายการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาถูกกล่าวถึงในลักษณะที่เป็นเครื่องมือในการดำเนินความสัมพันธ์แบบเหนือ-ใต้ (North-South Relations) ซึ่งความสัมพันธ์ในลักษณะนี้สะท้อนสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศในขณะนั้นที่ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐมีลักษณะแบ่งขั้วและฝ่ายมากกว่าจะมองในประเด็นเรื่อง การพัฒนาแบบองค์รวม ต่อมาในทศวรรษที่ 1980 ญี่ปุ่นได้ปรับเปลี่ยนเป้าหมายของการใช้นโยบายการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาจากประเด็นเรื่อง ความสัมพันธ์เหนือ-ใต้ มาเป็นเรื่อง ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ (Economic cooperation) ซึ่งหมายความว่า การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาถูกใช้เป็นเครื่องมือในการสนับสนุนความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างญี่ปุ่นกับประเทศผู้รับ ซึ่งนโยบายและทิศทางดังกล่าวนี้ยังคงดำรงอยู่มาจนถึงปัจจุบัน (Diplomatic Blue Book 1971-1980 ; Takashima, 2015) นอกจากนี้ เมื่อก้าวเข้าสู่ทศวรรษที่ 2000 เป็นต้นมา นโยบายการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาถูกนำไปใช้เพื่อสนับสนุนนโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่นมากขึ้น โดยเฉพาะในประเด็นที่เป็นปัญหาระดับโลก เช่น การลดความยากจน การจัดการภัยพิบัติ หรือ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เป็นต้น (Diplomatic Blue Book 2009; White Paper 2009-2015)

บนความเชื่อมโยงสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดระหว่างนโยบายการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา กับนโยบายต่างประเทศโดยรวมของญี่ปุ่น การกำหนดนโยบายและปฏิบัติการเรื่องการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาจึงถูกกำหนดและดำเนินการโดย กระทรวงการต่างประเทศและหน่วยงานที่สัมพันธ์กับกระทรวงนี้อย่างใกล้ชิด นั่นคือ Japan International Cooperation Agency-JICA

5.1 โครงสร้างองค์กรการกำหนดนโยบายการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา/ความร่วมมือเพื่อการพัฒนา

เนื่องจากการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายต่างประเทศ ดังนั้นกระทรวงการต่างประเทศจึงเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทหลักในการกำหนดนโยบาย อย่างไรก็ตาม ก่อนการปฏิรูปกระทรวงการต่างประเทศและการปฏิรูปการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาที่เริ่มในปี 2006 มีหน่วยงานหลายหน่วยที่มีส่วน

เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายนี้ ได้แก่ กระทรวงการคลังกระทรวงอุตสาหกรรมและการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งต่อมาเปลี่ยนเป็นกระทรวงเศรษฐกิจ การค้าและอุตสาหกรรม เป็นต้น จากการที่มีหน่วยงานหลายหน่วยงานทำหน้าที่กำหนดนโยบายการให้ความช่วยเหลือ โดยขาดการประสานงานที่มีประสิทธิภาพ ทำให้นโยบายมีความซ้ำซ้อนและในบางครั้งเกิดความขัดแย้ง ถ้าหน่วยงานเหล่านั้นมีทิศทางนโยบายที่ไม่ตรงกัน (Orr. Jr., 1990)

อันที่จริง เรื่องการปฏิรูปการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา (ODA Reform) และการปฏิรูปกระทรวงการต่างประเทศ ถูกกล่าวถึงมาตั้งแต่ต้นทศวรรษที่ 2000 เมื่อนาย Koizumi เป็นนายกรัฐมนตรีและมีนโยบายปฏิรูประบบราชการให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ประกอบกับปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงและเรื่องอื้อฉาวต่างๆ ในกระทรวงการต่างประเทศ รวมทั้งการที่การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นถูกตั้งคำถามในเรื่องประสิทธิภาพประสิทธิผล ทำให้มีแรงผลักดันที่พาไปสู่การปฏิรูปในปี 2006 (ศิริพร, 2010)

ในปี 2006 The Study Group on Overseas Economic Cooperation ถูกจัดตั้งขึ้นภายใต้การกำกับดูแลของ The Chief Cabinet Secretariat ให้ทำหน้าที่ศึกษาการปฏิรูปกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งผลของการศึกษาของคณะกรรมการนี้ที่ปรากฏในรายงานการศึกษาได้นำไปสู่การจัดตั้ง The Overseas Economic Cooperation Council (OECC) โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานและมีรัฐมนตรีอีกจำนวนหนึ่งเป็นกรรมการ โดยที่ OECC มีเป้าหมายเพื่อถกเถียงหารือในประเด็นที่สำคัญเกี่ยวกับความร่วมมือทางเศรษฐกิจโพ้นทะเล ซึ่งรวมถึงการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาและการให้ความช่วยเหลือทางการเงินในรูปแบบอื่นๆ ในลักษณะที่ทันต่อเหตุการณ์และมีความสำคัญเพื่อให้ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจโพ้นทะเลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ข้อมูลที่ปรากฏในเอกสาร แสดงให้เห็นว่า Council ได้มีการประชุมกันเพื่อทำภารกิจดังกล่าวอย่างสม่ำเสมอ นับตั้งแต่ถูกก่อตั้งในปี 2006 ไปจนถึงปี 2009 จากนั้นก็ไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับหน่วยงานนี้อีกเลย⁷

อย่างไรก็ตาม ในช่วงที่ OECC ยังมีบทบาทอยู่นั้น OECC ได้เสนอข้อเสนอยุทธศาสตร์การจัดการที่สำคัญประการหนึ่ง นั่นคือ การจัดตั้ง The International Cooperation Planning Headquarter (ICPH) ขึ้นภายในกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายและทิศทางของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาที่มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เพื่อแก้ปัญหาความซ้ำซ้อนของนโยบายและการแตกกระจายของความช่วยเหลือ โดยมีความพยายามในการสร้างความเชื่อมโยงสัมพันธ์ของนโยบายระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง (Coherent Aid Policy) และให้มีความสอดคล้องไปกับยุทธศาสตร์พื้นฐานของความร่วมมือทางเศรษฐกิจโพ้นทะเลที่กำหนดโดย OECC ด้วย ซึ่งในการทำงานของ ICPH นี้จะรายงานตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ โดยมีกรมความร่วมมือระหว่างประเทศและกรมที่ดูแลภูมิภาคต่างๆ ภายในกระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้ให้คำปรึกษาหารือด้วย (White Paper 2007; Diplomatic Book 2008; ศิริพร, 2010)

ต่อมาในปี 2010 เมื่อกระทรวงการต่างประเทศทำการทบทวน-ประเมินผลการปฏิรูปนโยบายการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาในรายงานชื่อ “ODA Review Final Report 2010: Enhancing Enlightened National Interest : Living in harmony with the world and promoting peace and prosperity” ยังได้กล่าวสนับสนุน

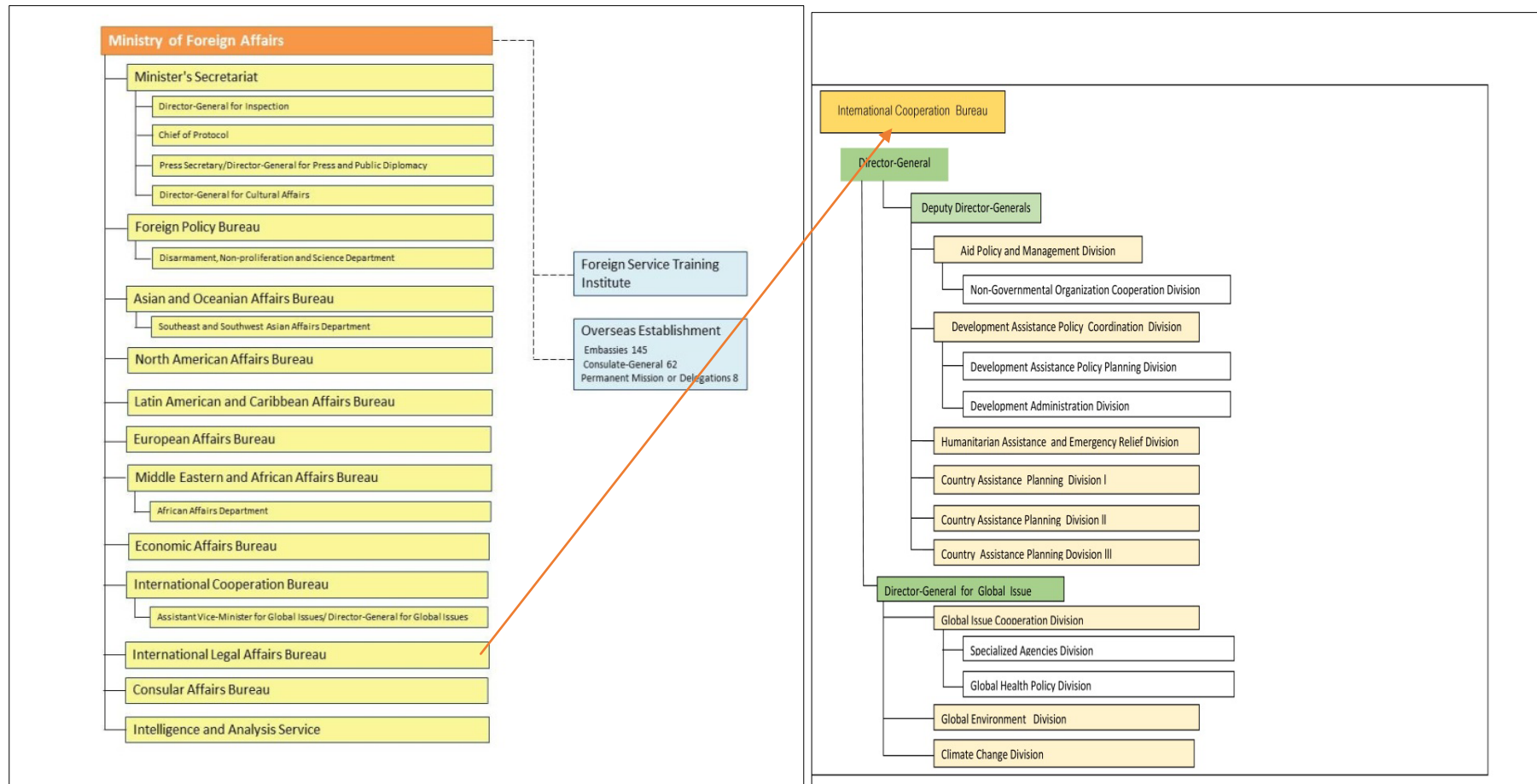
⁷ www.japan.kantei.go.jp/policy/index/kaigai/kaisai_e.html

บทบาทของกระทรวงการต่างประเทศและ ICPH ให้ทำหน้าที่อย่างแข็งขันมากขึ้นในฐานะผู้นำและผู้ประสานงานการกำหนดนโยบายการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา⁸

การเปลี่ยนแปลงในเชิงองค์กรกำหนดนโยบายที่สำคัญอีกประการหนึ่งอันเป็นผลมาจากความพยายามในการปฏิรูปนโยบายการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา (ODA Reform) และการปฏิรูปกระทรวงการต่างประเทศ (MOFA Reform) ก็คือ การปรับเปลี่ยนหน่วยงานภายในกระทรวงการต่างประเทศในปี 2006 โดยที่สำนักงานความร่วมมือทางเศรษฐกิจ (Economic Cooperation Bureau) ได้ถูกนำไปรวมกับกองประเด็นระดับโลก (The Global Issues Department) และส่วนงานที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือหลายฝ่าย (Divisions related with Multilateral) แล้วเปลี่ยนชื่อเป็น สำนักงานความร่วมมือระหว่างประเทศ (International Cooperation Bureau) โดยสำนักงานใหม่นี้ทำหน้าที่กำหนดนโยบายการให้ความช่วยเหลือ ทั้งความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาและความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมอย่างเป็นระบบ มีการประสานงาน มีลักษณะในเชิงยุทธศาสตร์ และมีความซับซ้อนน้อย เพื่อให้ได้นโยบายที่มีประสิทธิภาพ (White Paper 2007; Diplomatic Blue Book 2008; ศิริพร, 2010) ซึ่งโครงสร้างดังกล่าวของกระทรวงการต่างประเทศยังคงดำรงอยู่มาจนถึงปัจจุบัน ดังปรากฏในแผนภาพ 1

⁸ www.mofa.go.jp/policy/oda/reform/pdfs/review1006_report.pdf

แผนภาพ 1: โครงสร้างของกระทรวงการต่างประเทศ

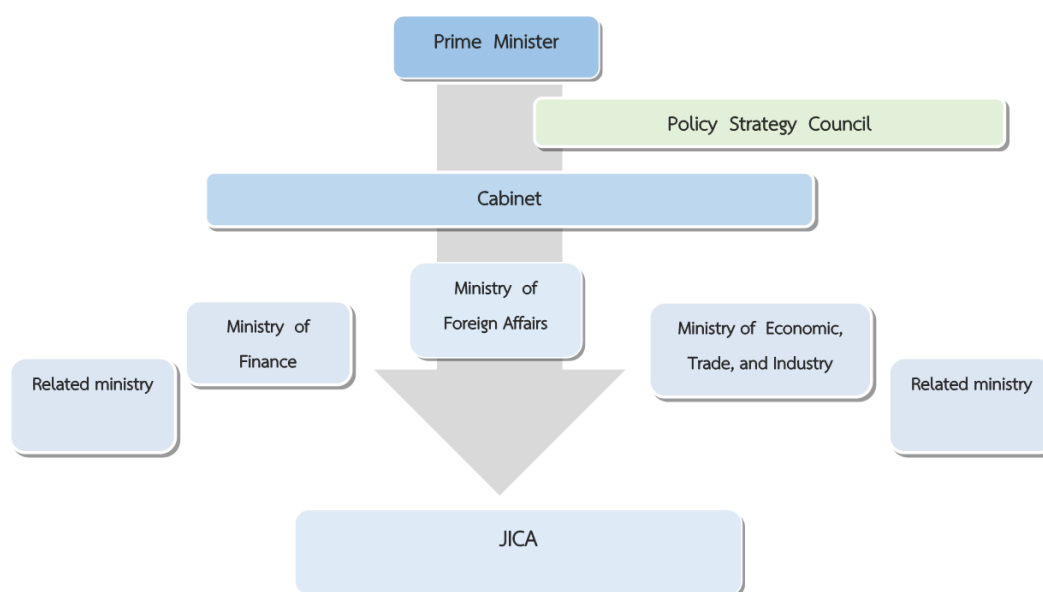


ที่มา :

Takashima Hiroaki (2015). "Japan's ODA and the demarcation of roles and responsibility between MOFA, JICA and other players". เอกสารการนำเสนอในการประชุมTICA-JICA Seminar: What can TICA learn from Japan's International Cooperation-JICA Model, 17 September 2015

อาจกล่าวได้ว่า หลังการปฏิรูปในปี 2006 แล้ว โครงสร้างองค์กรในการกำหนดนโยบายการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนามีความชัดเจนมากขึ้น และมีการประสานงานกันมากขึ้นโดยมีกระทรวงการต่างประเทศเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทนำ ดังที่แสดงในแผนภาพ 2 ในเวลาเดียวกัน ภายในกระทรวงการต่างประเทศเอง โครงสร้างของกระทรวงที่ปรับใหม่ก็มีความชัดเจนและให้ความสำคัญแก่การกำหนดนโยบายเรื่องการให้ความช่วยเหลือ/ความร่วมมือระหว่างประเทศอย่างเป็นระบบมากขึ้นดังที่อธิบายไปแล้ว

แผนภาพ 2: โครงสร้างองค์กรในการกำหนดนโยบายการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา



ที่มา : Takashima Hiroaki (2015) “ Japan’ s ODA and the Demarcation of Rules and Responsibilities between MOFA, JICA and other players” เอกสารการนำเสนอในการประชุม TICA-JICA Seminar: What can TICA learn from Japan ’ s International Cooperation –JICA Model, 17 September 2015

อย่างไรก็ตาม เอกสารการประเมินของ OECD-DAC 2 ฉบับ คือ Japan: Development Assistance Committee (DAC) Peer Review 2010 และ OECD Development Cooperation Peer Review : Japan 2014 ได้ชี้ให้เห็นว่า แม้ว่าญี่ปุ่นจะมีความพยายามในการปฏิรูปโครงสร้างองค์กรในการกำหนดนโยบายการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นและมีความสอดคล้องมากขึ้นทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ (ผู้ให้-ผู้รับ) แต่โครงสร้างนี้ยังมีความจำเป็นต้องได้รับการพัฒนา-ปรับปรุงอีก เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงใหม่ๆ ที่เกิดขึ้น เช่น ตัวแสดงใหม่ในโลกของผู้ให้ หรือวิธีการใหม่ๆ ในกระบวนการระดมทรัพยากรและการส่งผ่านความช่วยเหลือไปยังผู้รับสุดท้ายได้อย่างมีประสิทธิภาพ-ประสิทธิผล เป็นต้น (OECD, 2010, 2014)

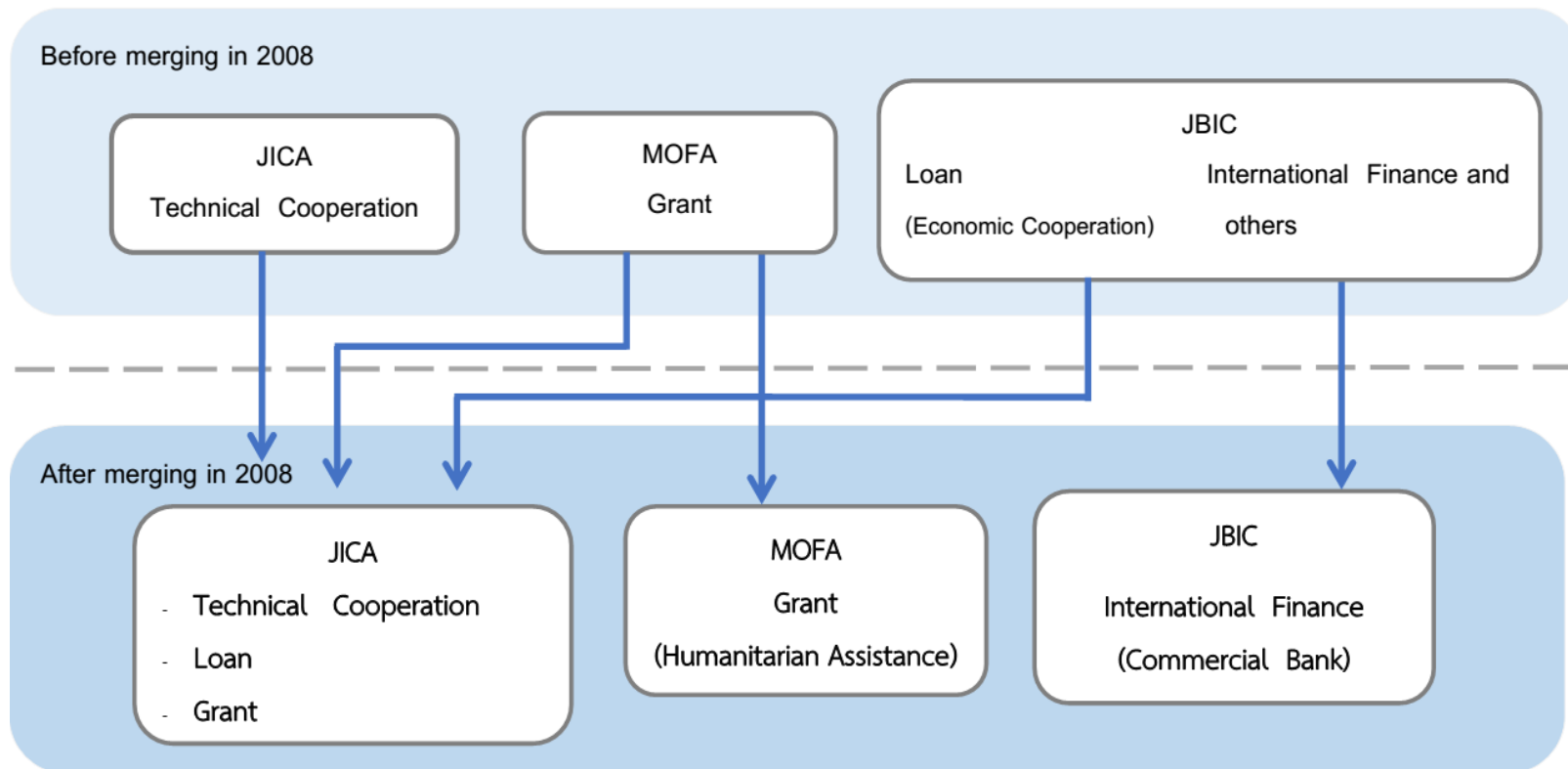
5.2 โครงสร้างองค์กรการดำเนินงานนโยบายการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา/ความร่วมมือเพื่อการพัฒนา (องค์กรปฏิบัติการ-ดำเนินโครงการพัฒนา)

ตลอดระยะเวลากว่า 60 ปีของปฏิบัติการการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา ญี่ปุ่นได้มีการจัดตั้งและปรับเปลี่ยนองค์กรที่ดำเนินการเรื่องนี้มาหลายองค์กรและหลายครั้ง ในปัจจุบันโดยเฉพาะหลังปี 2008 เป็นที่ทราบกันดีว่า JICA เป็นองค์กรปฏิบัติการองค์กรเดียวสำหรับการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่น ซึ่งทำให้หลายคนอาจจะเข้าใจว่า JICA ถูกตั้งมาพร้อมกับการมีนโยบายการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่น ซึ่งอันที่จริงแล้วในอดีตมีองค์กรอื่นอีกหลายองค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาทำหน้าที่ก่อนที่จะ JICA จะถูกตั้งขึ้นในปี 1974 ซึ่งเป็นเวลาถึง 20 ปีหลังจากที่ญี่ปุ่นได้เริ่มให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาเป็นครั้งแรกในปี 1954 โดยผ่านการเข้าร่วมในแผนการโคลัมโบ (1954) และการจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามให้แก่ประเทศต่างๆ โดยเฉพาะประเทศในเอเชียที่ถูกญี่ปุ่นรุกรานในช่วงก่อนและระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2

นับตั้งแต่ญี่ปุ่นเข้าร่วมในแผนการโคลัมโบและเริ่มจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามในปี 1954 มาจนถึงปี 1961 ที่กองทุนความร่วมมือทางเศรษฐกิจโพ้นทะเล (Overseas Economic Cooperation Fund-OECF) ถูกตั้งขึ้น ผู้วิจัยยังไม่สามารถสืบค้นเอกสารยืนยันได้ว่า การดำเนินการเรื่องการให้ความช่วยเหลือถูกจัดการโดยองค์กรใดอย่างชัดเจน แต่เป็นที่เข้าใจว่า การดำเนินการในเรื่องนี้ถูกจัดการโดยกระทรวงการต่างประเทศ และอาจรวมถึงกระทรวงการคลังและธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าของญี่ปุ่น (JEXIM Bank) ด้วยในฐานะองค์กรทางการเงิน ในปี 1961 กองทุนความร่วมมือทางเศรษฐกิจโพ้นทะเล (OECF) ถูกจัดตั้งขึ้นโดยแยกออกมาจาก EXIM Bank และได้ดำเนินการให้เงินกู้ (Yen Loan) เป็นครั้งแรกในปี 1966 แต่ในช่วงระหว่างปี 1961-1966 ก่อนที่ญี่ปุ่นจะให้เงินกู้แก่ประเทศกำลังพัฒนา ญี่ปุ่นได้จัดตั้ง “Overseas Technical Cooperation Agency-OTCA” ขึ้น เพื่อจัดการฝึกอบรม-ถ่ายทอดความรู้และเทคโนโลยีแก่ประเทศกำลังพัฒนา และในปี 1965 ก็ได้จัดตั้ง Japan Overseas Cooperation Volunteers-JOCV ขึ้นเพื่อส่งอาสาสมัครไปปฏิบัติการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาในประเทศกำลังพัฒนา ดังนั้น จะเห็นได้ว่าจนกระทั่งสิ้นสุดทศวรรษที่ 1960 ญี่ปุ่นได้พัฒนาโครงสร้างองค์กรที่ทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาขึ้นมาหลายองค์กรโดยแยกตามรูปแบบหรือประเภทของความช่วยเหลือ ซึ่งลักษณะดังกล่าวนี้ถูกคงไว้จนถึงทศวรรษที่ 1970 และในปี 1974 JICA จึงถูกจัดตั้งขึ้น และงานด้านฝึกอบรมและการส่งอาสาสมัครได้กลายเป็นภารกิจหลักของ JICA มานับตั้งแต่นั้น จนกระทั่งถึงปัจจุบัน⁹ ในขณะที่การให้เงินให้เปล่า (Grant Aid) ยังได้รับการดำเนินการโดยกระทรวงการต่างประเทศ แผนภาพ 3 ได้แสดงให้เห็นถึงโครงสร้างดังกล่าว

⁹ www.jica.go.jp/english/about/history/index/html

แผนภาพ 3: เปรียบเทียบโครงสร้างองค์กรการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา ก่อนและหลังการปฏิรูปในปี 2008



ที่มา : Takashima Hiroaki (2015) “ Japan’ s ODA and the Demarcation of Rules and Responsibilities between MOFA, JICA and other players” เอกสารการนำเสนอในการประชุม TICA-JICA Seminar: What can TICA learn from Japan ’ s International Cooperation –JICA Model 17September 2015

ในด้านเงินกู้ OECF ได้ทำหน้าที่ในการให้เงินกู้เพื่อการพัฒนาแก่ประเทศกำลังพัฒนาร่วมกับ JEXIM Bank จนกระทั่งถึงปี 1999 OECF กับ JEXIM Bank ถูกนำมารวมกันกลายเป็นหน่วยงานใหม่คือ ธนาคารเพื่อการร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (Japan Bank for International Cooperation-JBIC) ทำหน้าที่ในการให้เงินกู้เพื่อสนับสนุนการพัฒนาในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย ทำให้นับตั้งแต่ปลายทศวรรษที่ 1990 เป็นต้นมา ญี่ปุ่นมีโครงสร้างองค์กรที่ทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาที่ชัดเจน 3 องค์กรคือ กระทรวงการต่างประเทศทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือในรูปแบบเงินให้เปล่า JICA ทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือในรูปแบบความร่วมมือทางวิชาการ รวมทั้งอาสาสมัคร และ JBIC ทำหน้าที่ให้เงินกู้แก่โครงการการพัฒนาในประเทศกำลังพัฒนาที่เป็นผู้รับ แม้ว่าการแบ่งงานกันทำระหว่างกระทรวงการต่างประเทศ JICA กับ JBIC จะมีความชัดเจนโดยวางอยู่บนรูปแบบของการให้ความช่วยเหลือ แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการที่มีองค์กรผู้ให้จำนวนมากที่ให้ช่วยเหลือในรูปแบบที่แตกต่างกันและในบางครั้งขาดการประสานงานกันนำไปสู่สถานการณ์ของการแตกกระจายของความช่วยเหลือ (Aid fragmentation) และการขาดทิศทางร่วมของการให้ความช่วยเหลือที่จะสนับสนุนส่งเสริมกันและกัน อันนำไปสู่การขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือตามมา ปัญหาดังกล่าวนี้นี้ผลักดันให้ญี่ปุ่นต้องทบทวนโครงสร้างองค์กรในระดับปฏิบัติการของการให้ความช่วยเหลือใหม่ และปรับเปลี่ยนโครงสร้างเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของความช่วยเหลือในระยะเวลาต่อมา

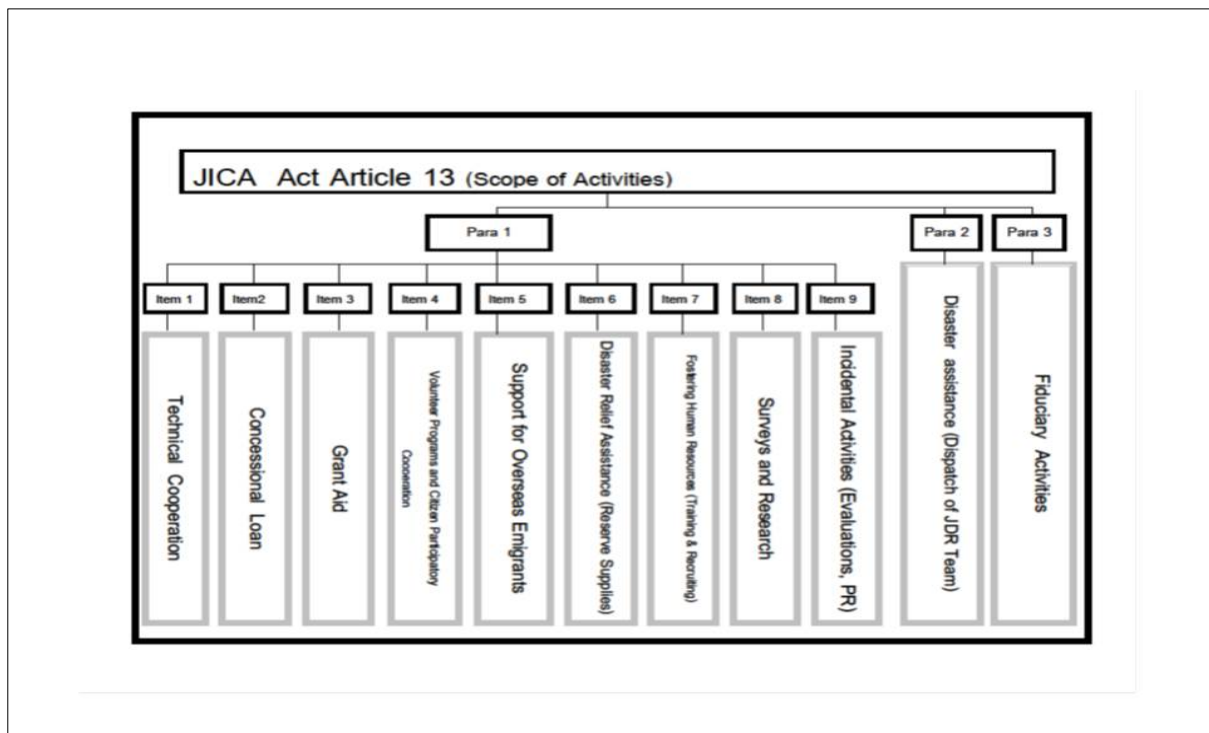
การปฏิรูปโครงสร้างองค์กรการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาครั้งสำคัญเกิดขึ้นในปี 2008 เมื่อ JICA กับ บางส่วนของ JBIC ถูกนำมารวมกันกลายเป็น New JICA โดยผ่านกฎหมายที่สำคัญ 2 ฉบับคือ การปรับเปลี่ยน บางส่วนขององค์กร JICA และ JBIC ในปี 2006 (The Law for Partial Amendment to the JICA และ The Law for Partial Amendment to the JBIC โดยที่ประเด็นสำคัญของการปฏิรูปนี้ไม่ได้อยู่ที่เพียงการนำเอาองค์กรมา รวมกันเท่านั้น หากแต่เป็นการรวมภาระหน้าที่ของการให้ความช่วยเหลือในรูปแบบต่างๆ มาไว้ในองค์กรเดียวกันด้วย เพื่อให้การให้ความช่วยเหลือมีทิศทางที่ชัดเจนมากขึ้น (ศิริพร, 2010; White Paper 2006, 2007, 2008; Diplomatic Blue Book 2009) ทั้งนี้เพื่อแก้ปัญหาการขาดประสานงานและการแตกกระจายของความช่วยเหลือ นอกจากนั้น “New JICA” ซึ่งเป็นองค์กรใหม่ นอกจากจะทำหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือแล้ว ยังทำหน้าที่ในการ ศึกษาวิจัยประเด็นสำคัญต่างๆ เกี่ยวกับการพัฒนาและการให้ความช่วยเหลือด้วย โดยมี JICA Research Institute (JICA RI) ที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาใหม่พร้อมกับ New JICA ในปี 2008 เป็นหน่วยดำเนินการ¹⁰

ผลของการควมรวมองค์กรและอำนาจหน้าที่ทำให้ New JICA กลายเป็นองค์กรระดับปฏิบัติการที่มีขอบเขตการทำงานกว้างขวางขึ้นมาก โดยที่ประการแรกในด้านการให้ความช่วยเหลือ New JICA ได้ควมรวมการให้ความช่วยเหลือทั้ง 3 ประเภท คือ การให้ความช่วยเหลือแบบให้เปล่า (Grant aid) ที่เคยอยู่ภายใต้การดำเนินงานของ กระทรวงการต่างประเทศ การให้ความช่วยเหลือแบบเงินกู้ (Yen Loan) ที่เคยอยู่ภายใต้การจัดการของ JBIC และการให้ความช่วยเหลือในรูปแบบของความร่วมมือทางวิชาการ (Technical Cooperation) ซึ่งเคยอยู่ภายใต้การ ดำเนินการของ JICA เดิมเข้าด้วยกัน ทำให้สามารถควบคุมทิศทางการให้ความช่วยเหลือได้มากขึ้น สามารถสร้างและ สนับสนุนการให้ความช่วยเหลือในลักษณะโปรแกรมได้มากขึ้น (แทนที่จะเป็นแบบรายโครงการที่ไม่สอดคล้องกันเช่น

¹⁰ www.jica.go.jp/english/about/organization/index.html

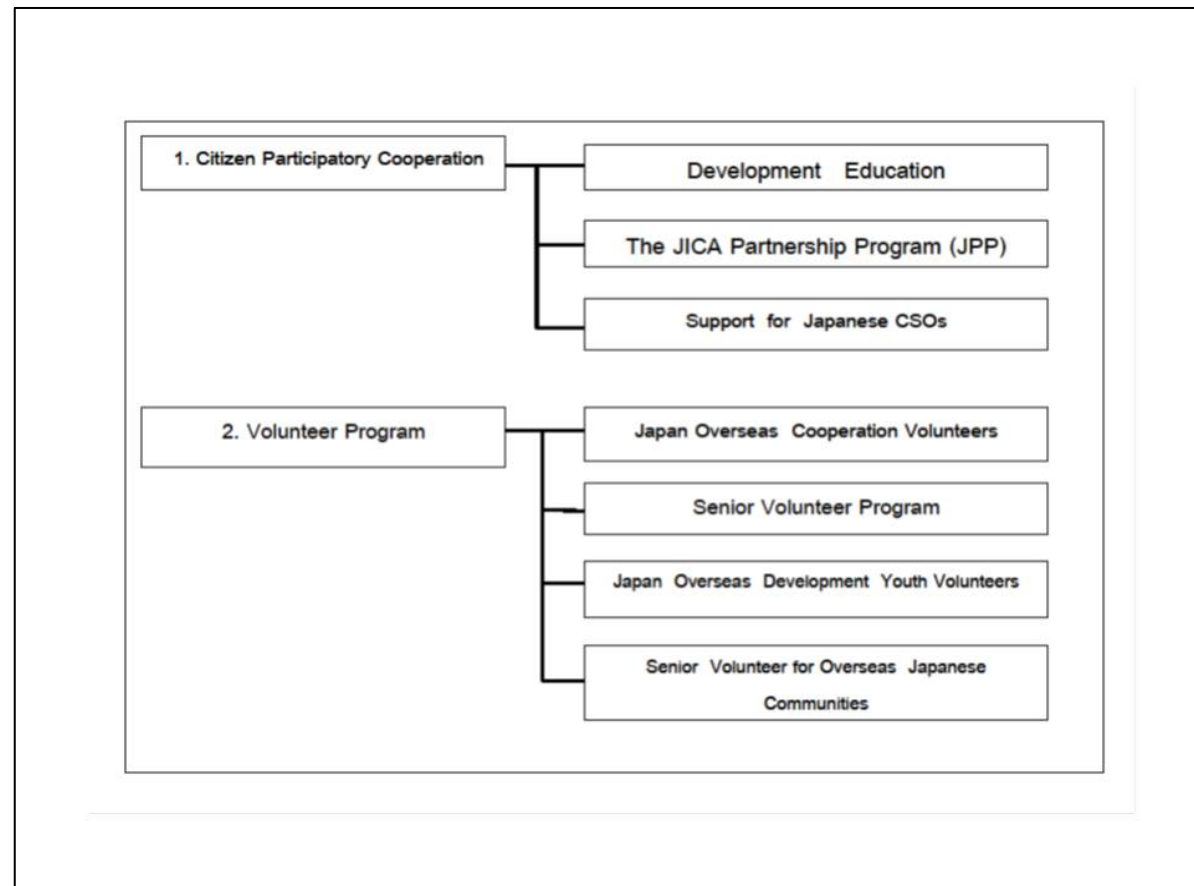
แต่เดิม ดังแสดงในแผนภาพที่ 3 ประการที่สอง นอกจากจะทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือในทั้งสามรูปแบบแล้ว New JICA ยังทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือในรูปแบบอื่นๆ อีกด้วย เช่น การส่งอาสาสมัคร การให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ (จากเหตุการณ์ภัยพิบัติ) เป็นต้น แผนภาพ 4 และ 5 แสดงให้เห็นถึงกิจกรรมดังกล่าวและประการสุดท้าย ผลของการควมรวม JICA กับ JBIC ในปี 2008 และการปฏิรูปกระทรวงการต่างประเทศ (MOFA Reform) ในปี 2006 ทำให้เกิดการแบ่งงานและความรับผิดชอบกันอย่างชัดเจนมากขึ้นระหว่างองค์กรที่กำหนดนโยบาย คือ กระทรวงการต่างประเทศ กับองค์กรปฏิบัติการคือ JICA และรวมถึงวิธีการให้ความช่วยเหลือด้วย โดยที่การให้ความช่วยเหลือแบบเงินให้เปล่าเพื่อการพัฒนาถูกย้ายมาดำเนินการโดย JICA และกระทรวงการต่างประเทศรับผิดชอบการให้ความช่วยเหลือแบบเงินให้เปล่าในขอบเขตที่จำกัด เฉพาะในกรณีฉุกเฉิน หรือเฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์ทางการทูตเท่านั้นดังแสดงในแผนภาพ 6

แผนภาพ 4: ขอบเขตการทำงานของ JICA



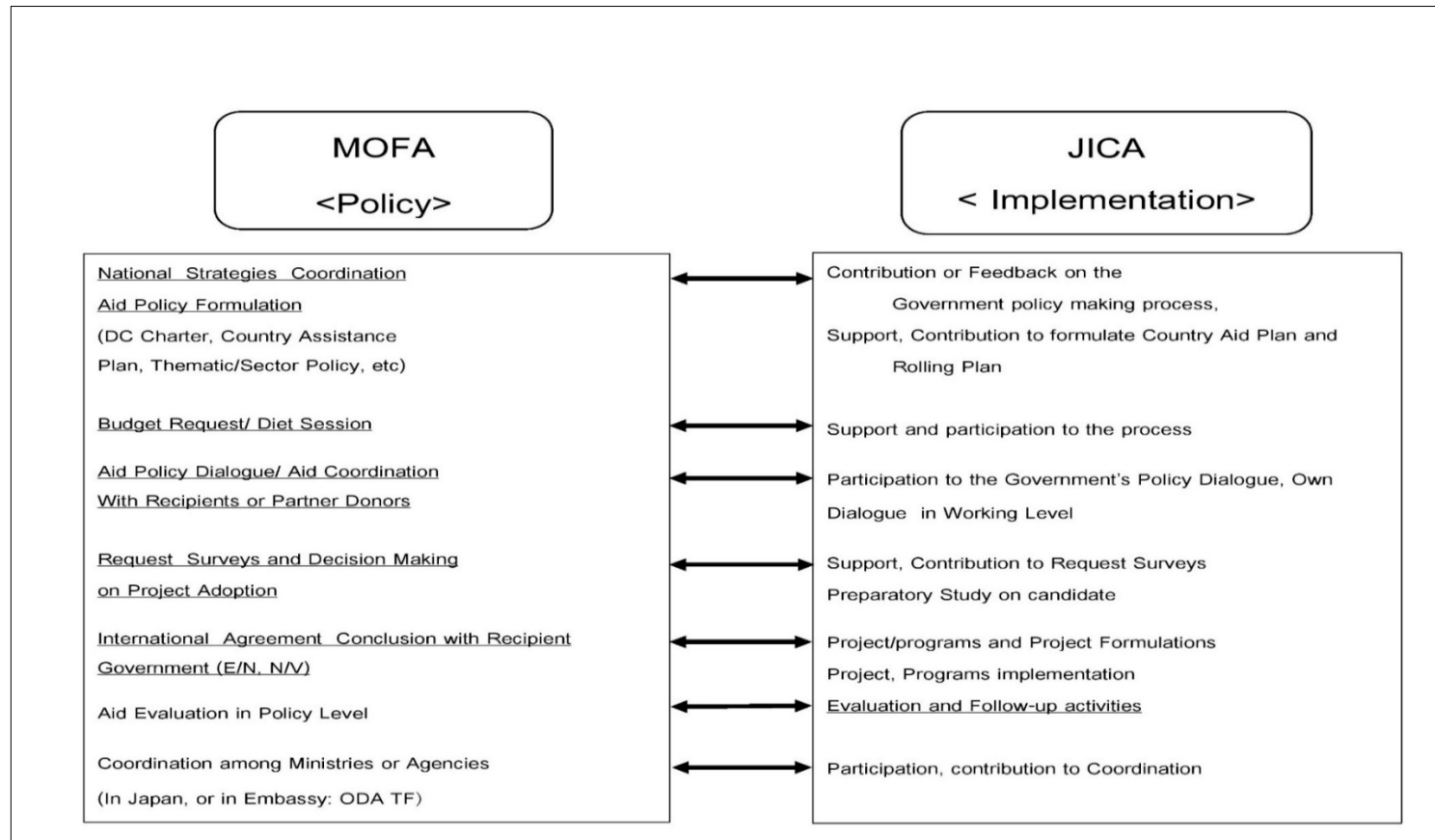
ที่มา : Takashima Hiroaki (2015) “ Japan ’ s ODA and the Demarcation of Rules and Responsibilities between MOFA, JICA and other players” เอกสารการนำเสนอในการประชุม TICA-JICA Seminar: What can TICA learn from Japan ’ s International Cooperation –JICA Model 17September 2015

แผนภาพ 5: การส่งอาสาสมัครของ JICA และการมีส่วนร่วมของประชาชน (ในกิจกรรมของ JICA)



ที่มา : Takashima Hiroaki (2015) “ Japan’ s ODA and the Demarcation of Rules and Responsibilities between MOFA, JICA and other players” เอกสารการนำเสนอในการประชุม TICA-JICA Seminar: What can TICA learn from Japan ’ s International Cooperation –JICA Model 17September 2015

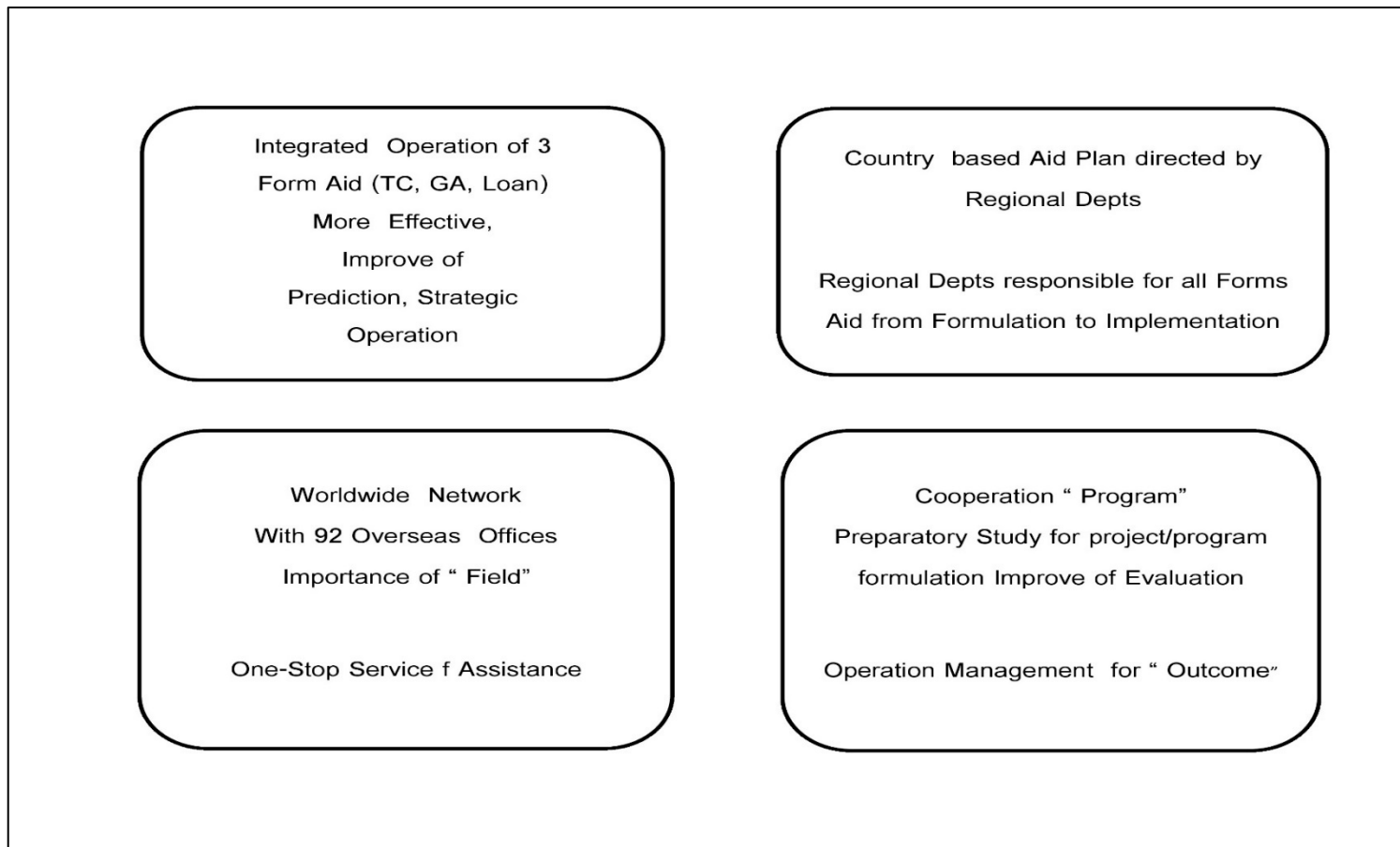
แผนภาพ 6: การแบ่งแยกหน้าที่และความรับผิดชอบระหว่างกระทรวงการต่างประเทศ (MOFA) กับ JICA หลังการปฏิรูปในปี 2006 และ 2008



ที่มา : Takashima Hiroaki (2015) “ Japan’ s ODA and the Demarcation of Rules and Responsibilities between MOFA, JICA and other players” เอกสารการนำเสนอในการประชุม TICA-JICA Seminar: What can TICA learn from Japan ’ s International Cooperation – JICA Model 17September 2015

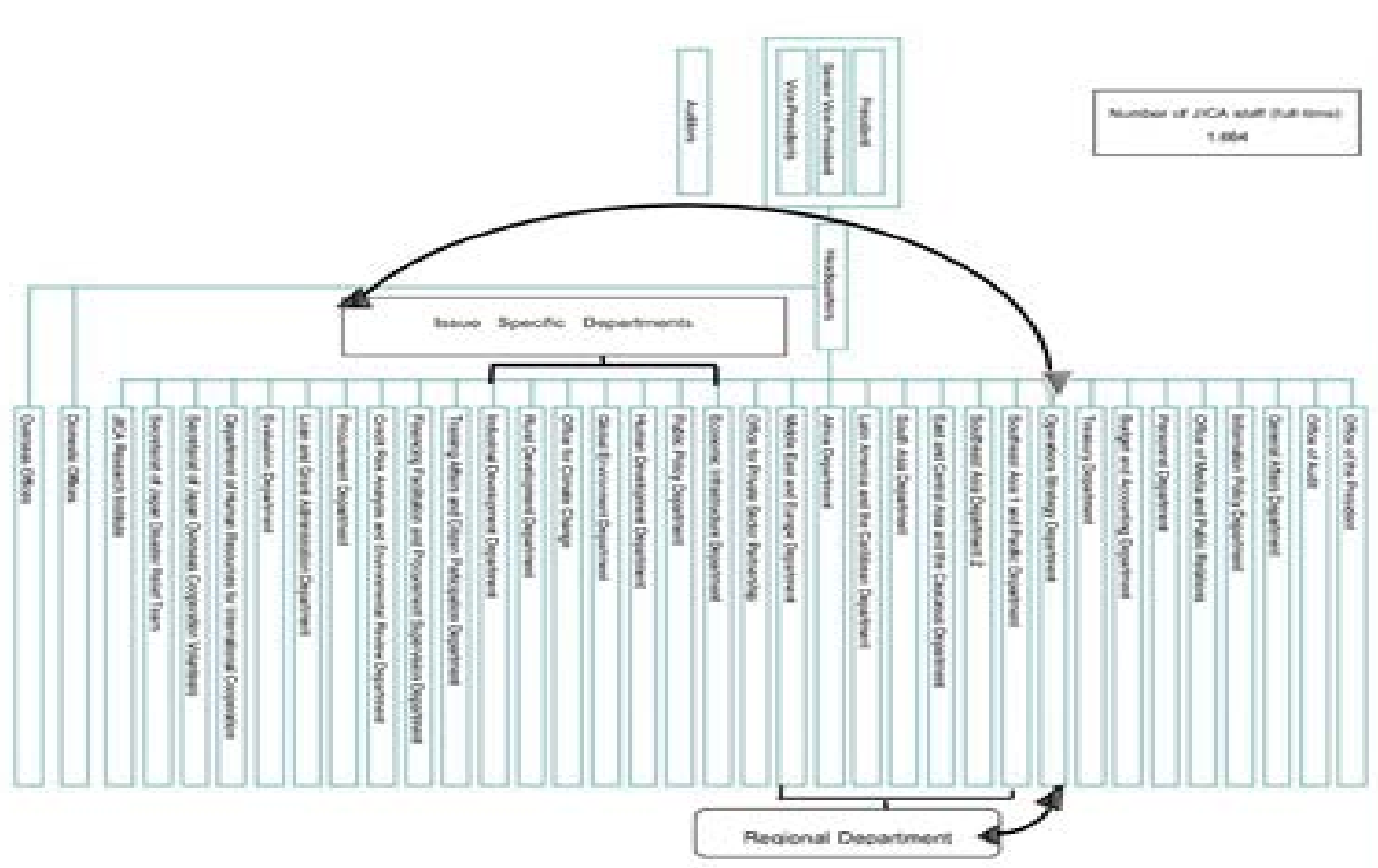
สำหรับ JICA ในปัจจุบัน ในฐานะองค์กรปฏิบัติการการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาที่มีลักษณะที่สำคัญ 4 ประการคือ หนึ่ง เป็นองค์กรที่ให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาในลักษณะบูรณาการของความช่วยเหลือทั้งสามรูปแบบ คือ เงินให้เปล่า เงินกู้ และความร่วมมือทางวิชาการ เพื่อที่จะเพิ่มประสิทธิผลของความช่วยเหลือ ปรับปรุงการพยากรณ์ได้ของความช่วยเหลือ และเพิ่มปฏิบัติการที่มีลักษณะยุทธศาสตร์ สอง มีแผนการให้ความช่วยเหลือรายประเทศที่ได้รับการขึ้นนำโดยฝ่ายภูมิภาค กล่าวคือ ฝ่ายภูมิภาครับผิดชอบการให้ความช่วยเหลือในทุกรูปแบบตั้งแต่การสร้างจนกระทั่งถึงการดำเนินโครงการ สาม มีสำนักงานในต่างประเทศถึง 92 แห่ง ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของข้อมูลจาก “พื้นที่” และช่วยทำให้สามารถให้ความช่วยเหลือได้ที่จุดเดียว (One-Stop Service of assistance) และสี่ การปฏิบัติการ / บริหารจัดการที่มุ่งให้เกิด “ผลลัพธ์” โดยการให้ความช่วยเหลือในลักษณะโปรแกรม (ไม่ใช่รายโครงการ) มีการเตรียมการ / ศึกษาในการสร้างโปรแกรม และมีการปรับปรุงการประเมินผล แผนภาพ 7 แสดงให้เห็นถึงลักษณะการทำงานของ JICA (Takashima 2015) และภายใต้ลักษณะดังกล่าวข้างต้น JICA มีการจัดโครงสร้างหน่วยงานภายในองค์กร แบ่งออกได้เป็น 4 กลุ่มใหญ่ๆ คือ หนึ่ง กลุ่มบริหารจัดการทั่วไป เช่น สำนักงานของประธานองค์กร ฝ่ายตรวจสอบ ฝ่ายบุคคล ฝ่ายการเงินงบประมาณและบัญชี ฝ่ายจัดซื้อจัดจ้าง ฝ่ายประเมินผล และฝ่ายสื่อสารมวลชนและประชาสัมพันธ์ เป็นต้น สอง กลุ่มที่แบ่งตามพื้นที่ / ภูมิภาค เช่น ฝ่ายเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และแปซิฟิก ฝ่ายละตินอเมริกา ฝ่ายแอฟริกา เป็นต้น สาม กลุ่มที่เน้นประเด็นที่ได้รับความสำคัญ เช่น ฝ่ายโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ฝ่ายการพัฒนามนุษย์ ฝ่ายสิ่งแวดล้อมระดับโลก ฝ่ายการพัฒนาชนบท เป็นต้น และสี่ กลุ่มที่ประกอบด้วยสถาบันวิจัย (JICA Research Institute) สำนักงานสาขาในประเทศ 15 แห่ง และสำนักงานในต่างประเทศ 91 แห่ง แผนภาพ 8 แสดงโครงสร้างองค์กรของ JICA ในปัจจุบัน (Takashima, 2015)

แผนภาพ 7: ลักษณะของ JICA



ที่มา : Takashima Hiroaki (2015) "Japan's ODA and the Demarcation of Rules and Responsibilities between MOFA, JICA and other players" เอกสารการนำเสนอในการประชุม TICA-JICA Seminar: What can TICA learn from Japan's International Cooperation –JICA Model 17September 2015

แผนภาพ 8: โครงสร้างภายในองค์กรของ JICA

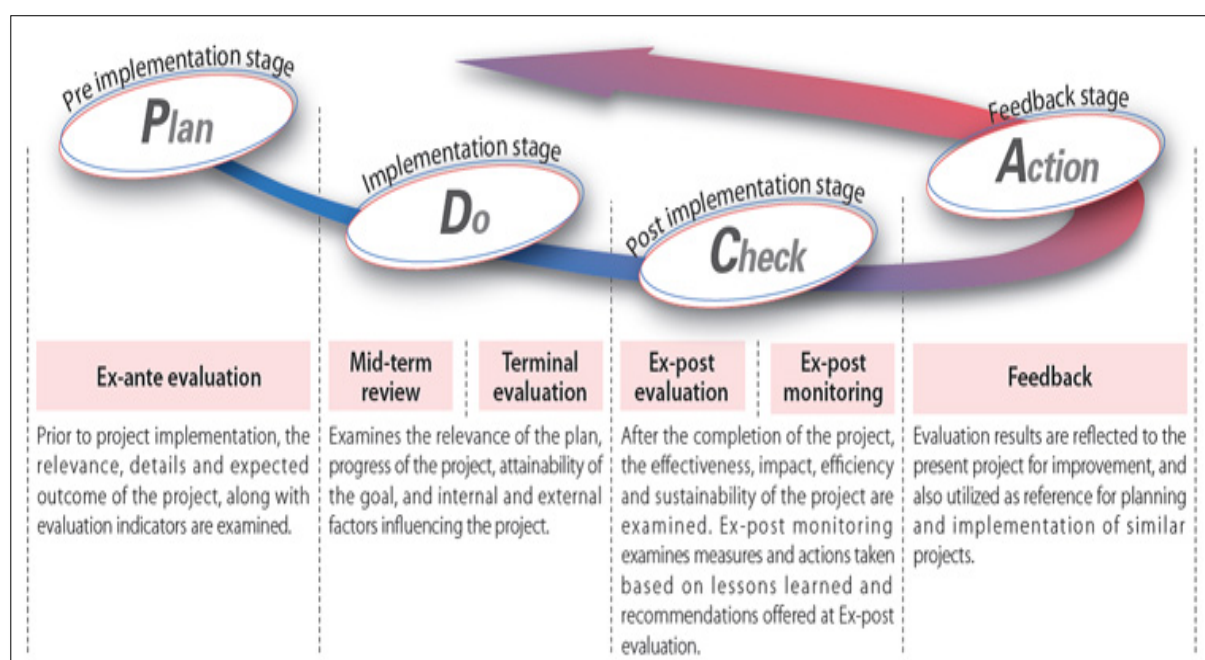


ที่มา : <http://www.jica.go.jp/english/publications/reports/annual/2010/pdf/6>

สิ่งที่เป็จุดแข็งของการจัดการโครงสร้างองค์กรของ JICA ก็คือ ประการแรก มีความสมดุลของการให้ความสำคัญแก่ภูมิภาคที่จะรับความช่วยเหลือ ประการที่สอง โครงสร้างองค์กรภายในของ JICA สอดคล้อง คล้ายคลึงกับการจัดองค์กรภายในของสำนักงานความร่วมมือระหว่างประเทศ(International Cooperation Bureau) ของกระทรวงการต่างประเทศ ทำให้การประสานงานและความร่วมมือเป็นไปโดยสะดวกและมีประสิทธิภาพ และประการที่สาม โครงสร้างองค์กรที่มีสำนักงานในต่างประเทศจำนวนมาก เป็นการสนับสนุนการทำงานของ ODA-Task Forces ที่ทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลจากพื้นที่ (ประเทศผู้รับ) มาเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการกำหนดนโยบายและออกแบบโครงการพัฒนาในระดับปฏิบัติการเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการการพัฒนาของประเทศผู้รับแต่ละประเทศ

ในด้านปฏิบัติการ ประเด็นที่เป็นจุดแข็งของ JICA ประการหนึ่งคือ กระบวนการประเมินผลซึ่ง JICA ใช้ระบบที่เรียกว่า Plan-Do-Check-Action (PDCA) ระบบนี้ครอบคลุมกระบวนการตั้งแต่ก่อนการประเมินผล ไปจนถึงการประเมินผลเสร็จสิ้นและผลจากการประเมินโครงการจะถูกนำมาเป็นข้อมูล “ตอบกลับ” เข้าไปในระบบเพื่อการวางแผนสำหรับการสร้างโครงการต่อไป โดยที่ขั้นตอนแรกเริ่มจาก P คือ Plan หมายถึง ก่อนการดำเนินโครงการ ความสอดคล้องของนโยบาย รายละเอียดและผลลัพธ์ที่คาดหวังของโครงการ จะถูกศึกษาว่าไปในทิศทางเดียวกับตัวชี้วัดของการประเมินผลหรือไม่ (Ex-ante evaluation) ขั้นที่สอง คือ D คือ Do หมายถึง การประเมินความก้าวหน้าของการดำเนินโครงการ โดยที่เป็นการศึกษาความก้าวหน้าของโครงการความสามารถในการบรรลุเป้าหมาย และปัจจัยภายในและภายนอกที่มีอิทธิพลต่อโครงการ (Mid-term review / Terminal evaluation) ขั้นที่สาม คือ C คือ Check หมายถึง การประเมินผลเมื่อโครงการสิ้นสุดแล้ว และการติดตามผลเมื่อโครงการสิ้นสุดแล้ว โดยที่เป็นการศึกษาถึงประสิทธิผล ผลกระทบ ประสิทธิภาพและความยั่งยืนของโครงการ เมื่อโครงการ (ที่รับความช่วยเหลือ) ยุติลง ส่วนการติดตามผลจะเน้นศึกษาถึงมาตรการหรือกิจกรรมที่ได้รับการดำเนินการ โดยวางอยู่บนการถอดบทเรียน หรือข้อเสนอแนะที่ได้รับมาจากการประเมินโครงการ (Ex-Post evaluation / Ex-post monitoring) และขั้นตอนสุดท้าย คือ A คือ Action หมายถึง ผลจากการประเมินถูกสะท้อนกลับไปยังโครงการที่กำลังดำเนินอยู่ในปัจจุบันเพื่อปรับปรุงให้ดีขึ้น รวมทั้งยังเป็นข้อมูลสำหรับการอ้างอิงในอนาคตสำหรับการวางแผนและการดำเนินโครงการที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน (feedback) (แผนภาพ 9) (Yanagiuchi & Kobchai, 2015)

แผนภาพ 9: กระบวนการประเมินผลของ JICA: PDCA



ที่มา : Yanagiuchi M. and Kobchai S. (2015), " TICA-JICA Seminar: Evaluation". เอกสารนำเสนอในการประชุม TICA-JICA Seminar : What can TICA Learn from Japan' s International Cooperation-JICA Model, 17 September 2015 (http://www.jica.go.jp/english/our_work/evaluation/about.html)

สำหรับกระบวนการประเมินผลนี้ OECD โดย OECD Development Cooperation Peer Review : Japan ในปี 2014 ได้ระบุว่า ระบบการประเมินผลที่ทั้งกระทรวงการต่างประเทศและ JICA ใช้เป็นระบบที่สอดคล้องกับมาตรฐานของ OECD-DAC นอกจากนี้ ผลจากการแบ่งงานและความรับผิดชอบที่ชัดเจนระหว่างกระทรวงการต่างประเทศกับ JICA ทำให้ระบบการประเมินชัดเจนขึ้นด้วย กล่าวคือ กระทรวงการต่างประเทศรับผิดชอบการกำหนดนโยบาย ดังนั้น การประเมินผลจะเน้นที่ประสิทธิภาพของกระบวนการกำหนดนโยบาย ในขณะที่ JICA รับผิดชอบการดำเนินนโยบาย-การดำเนินโครงการ (ปฏิบัติการ) ซึ่งการประเมินผลจะเน้นที่การประเมินโครงการ นอกจากนี้ OECD Peer Review ยังให้ความเห็นในเชิงบวกต่อกลไกการนำผลประเมินกลับมาใช้เป็นข้อมูลในการสร้างโครงการต่อไปในอนาคต รวมทั้งเรื่องความโปร่งใสและการเผยแพร่ข้อมูลด้วย แต่ใน 2 ประเด็นหลังนี้ OECD Peer Review ได้แสดงความเห็นว่า แม้ว่าญี่ปุ่นโดย JICA จะได้รับผลประเมินที่ดีแล้ว แต่ก็ยังมีโอกาสและมีความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาประเด็นทั้งสองนี้มากขึ้นไปอีกในอนาคต (OECD, 2014)

นอกเหนือจาก JICA แล้ว สถานเอกอัครราชทูตญี่ปุ่นในประเทศกำลังพัฒนายังได้ทำหน้าที่เป็นองค์กรที่ให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาด้วย โดยได้ให้ความช่วยเหลือในรูปแบบที่เรียกว่า Grant for Grassroots Human Security Project (GGP) ซึ่งความช่วยเหลือในรูปแบบ GGP นี้แม้ว่าจะเป็นส่วนหนึ่งของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาแต่ก็มีลักษณะที่แตกต่างจากความช่วยเหลือแบบให้เปล่าและความร่วมมือทางวิชาการที่ JICA เป็นผู้ดำเนินการกล่าวคือ เป็นความช่วยเหลือที่ให้แก่องค์กรที่ไม่ใช่รัฐ ในระดับรากหญ้าด้วยวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดผลที่ระดับรากหญ้า โดยที่ลักษณะของโครงการและวงเงินงบประมาณจะเป็นโครงการขนาดเล็ก และวงเงินงบประมาณไม่

เกิน 10 ล้านเยนต่อโครงการและมีระยะเวลาดำเนินการสั้น คือ ภายใน 1 ปี โดยให้ความสำคัญแก่โครงการที่ตอบสนองต่อความต้องการพื้นฐานของมนุษย์ (Human Basic Needs) ซึ่งในกระบวนการดำเนินการให้ความช่วยเหลือในรูปแบบนี้สถานเอกอัครราชทูต : สถานกงสุลญี่ปุ่นในประเทศผู้รับเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือ¹¹

ประเด็นที่เป็นข้อนำสังเกตของการให้ความช่วยเหลือแบบ GGP โดยสถานเอกอัครราชทูต หรือสถานกงสุลญี่ปุ่นในประเทศผู้รับก็คือ การประสานงานระหว่างองค์กรที่ทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือ 2 องค์กร คือ JICA และ สถานทูต / สถานกงสุลในประเทศผู้รับเมื่อมองย้อนหลังไปในช่วงทศวรรษที่ 2000 จะเห็นได้ว่า เป้าหมายสำคัญของการปฏิรูปการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา (ODA Reform) ในปี 2006 และการปฏิรูปองค์กรผู้ให้ความช่วยเหลือในระดับปฏิบัติการด้วยการควบรวม JBIC และ JICA ให้กลายเป็นองค์กรเดียวในปี 2008 เกิดขึ้นก็เพื่อแก้ปัญหาการประสานงาน การทับซ้อน และการแตกกระจายของความช่วยเหลือ ซึ่งผลของการปฏิรูปออกมาในลักษณะเป็นบวกดังที่กล่าวมาแล้ว ดังนั้นคำถามสำคัญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ GGP ก็คือ การที่สถานทูต / สถานกงสุล เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นผู้ให้ความช่วยเหลือด้วยนั้น จะทำให้เกิดการแตกกระจายของความช่วยเหลือหรือไม่ เพราะมีองค์กรมากกว่าหนึ่งองค์กรในการดำเนินการให้ความช่วยเหลือ หรือคำถามอาจจะถูกตั้งในทางกลับกันก็ได้ว่า ทำอย่างไรจึงจะทำให้ความช่วยเหลือที่ถูกให้โดยองค์กรที่แตกต่างกัน 2 องค์กรสามารถมีความสอดคล้องและสนับสนุนกันและกันได้ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของความช่วยเหลือ (Wajjwalku & Tipakoon, 2015)

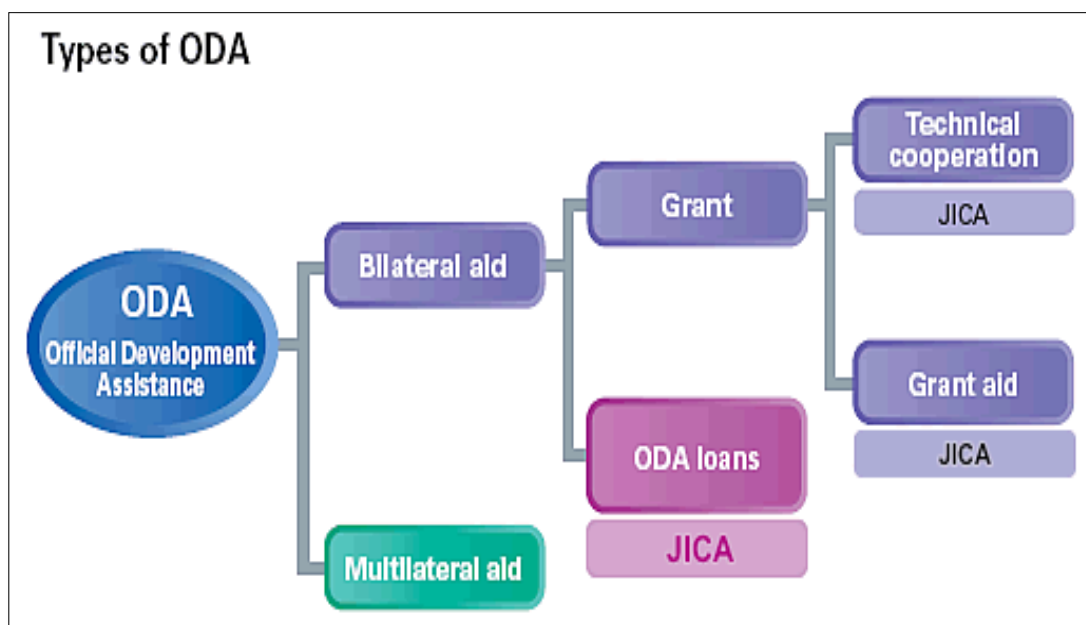
ประสบการณ์อันยาวนานของการเป็นประเทศผู้ให้ ทำให้ญี่ปุ่นสามารถพัฒนาโครงสร้างองค์กรทั้งองค์กรในการกำหนดนโยบายและองค์กรที่ดำเนินนโยบาย (ปฏิบัติการ) ที่มีความชัดเจนแยกจากกันในเรื่องบทบาทหน้าที่ ความรับผิดชอบแต่ในขณะเดียวกันก็สามารถประสานงานและมีความร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดได้ เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกันระหว่างนโยบายกับปฏิบัติการ ทั้งยังสอดคล้องกับปรัชญา แนวคิด และปทัสฐานที่ตั้งไว้อีกด้วย ในขณะเดียวกันก็มีความสอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศที่ญี่ปุ่นเป็นสมาชิกอยู่เช่นกัน(OECD-DAC) อย่างไรก็ตาม ยังมีโครงสร้างองค์กรบางส่วนที่ยังต้องการการพัฒนาให้มีความชัดเจนมากขึ้นในเรื่องของบทบาท หน้าที่และความรับผิดชอบ ทั้งนี้เพื่อลดโอกาสของความทับซ้อนและแตกกระจายของความช่วยเหลือ อันเป็นสาเหตุสำคัญของการขาดประสิทธิภาพและลดประสิทธิผลของความช่วยเหลือ

6. กระบวนการในการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา

การปฏิรูปการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา (ODA Reform) ในปี 2006 และการปฏิรูปองค์กรปฏิบัติการของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาโดยการควบรวม JBIC และ JICA ในปี 2008 ทำให้กระบวนการการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาในระดับทวิภาคีระหว่างญี่ปุ่นกับประเทศผู้รับถูกดำเนินการโดย JICA เพื่อองค์กรเดียวทั้งการให้ความช่วยเหลือในรูปแบบเงินกู้และเงินให้เปล่าดังแสดงใน แผนภาพ 10 แต่เนื่องจากโครงการพัฒนาในรูปแบบเงินกู้และเงินให้เปล่ามีลักษณะแตกต่างกันและต้องการการจัดการที่แตกต่างกัน JICA จึงมีขั้นตอนในการดำเนินการให้ความช่วยเหลือแก่โครงการ 2 แบบนี้แตกต่างกันด้วย

¹¹ www.th.emb-japan.go.jp/oda/ggp/html

แผนภาพ 10: ช่องทางการให้ความช่วยเหลือรูปแบบต่างๆ

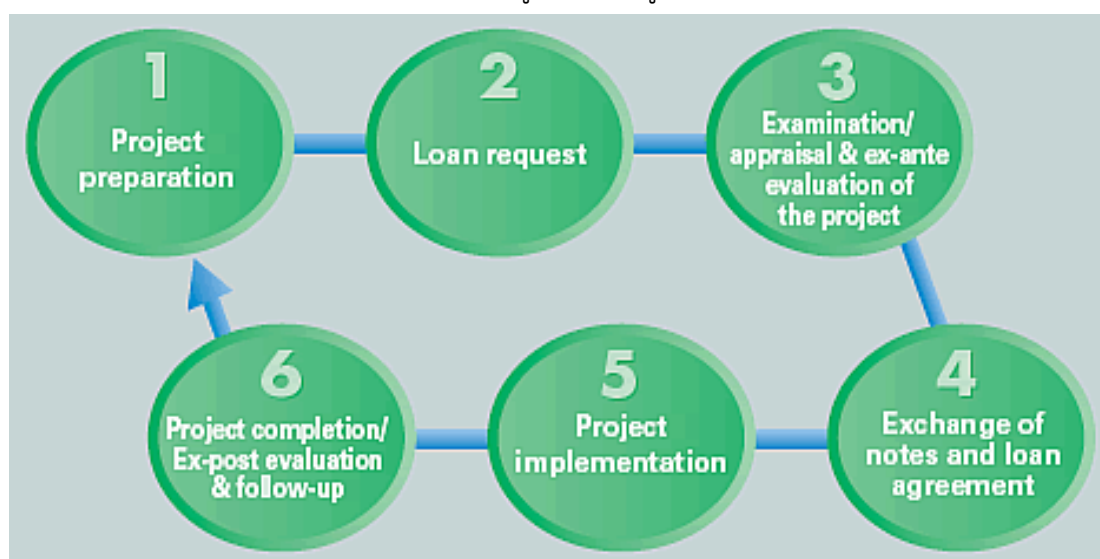


ที่มา : http://www.jica.go.jp/english/our_work/types_of_assistance/oda_loans/overseas/index.html

6.1 ขั้นตอนการให้ความช่วยเหลือในรูปแบบเงินกู้

การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาในรูปแบบเงินกู้ นั้น เป็นการให้การสนับสนุนทางการเงินแก่ประเทศกำลังพัฒนาในลักษณะเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ และมีระยะเวลาในการผ่อนชำระยาวนาน ในกรณีของญี่ปุ่น การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาในรูปแบบเงินกู้ให้ความสำคัญแก่โครงการที่จะมีผลกระทบต่อการลดความยากจนการสร้างสันติภาพ และการดำเนินการเกี่ยวกับปัญหาในระดับโลก รวมทั้งต้องเป็นโครงการที่ประเทศผู้รับเป็นผู้ริเริ่มและมีความเป็นเจ้าของ (Ownership) โดยที่ขั้นตอนของการให้ความช่วยเหลือแบบเงินกู้นี้จะมี 6 ขั้นตอน คือ หนึ่ง การเตรียมโครงการ ซึ่งต้องดำเนินการโดยประเทศผู้รับเป็นหลัก สอง การร้องขอความช่วยเหลือ โดยที่ประเทศผู้รับความช่วยเหลือต้องส่งคำร้องขอรับความช่วยเหลือไปยังรัฐบาลญี่ปุ่นผ่านสำนักงาน JICA สาม การศึกษา/การประเมินความเป็นไปได้ในการดำเนินโครงการ รวมทั้งศึกษาความสอดคล้องกับตัวชี้วัดการประเมินผลของโครงการด้วย ซึ่งขั้นตอนนี้จะดำเนินการโดยประเทศผู้ให้ สี่ การแลกเปลี่ยนเอกสารสัญญาและข้อตกลงการกู้ยืม หลังจากที่ได้โครงการได้รับอนุมัติจากฝ่ายผู้ให้ความช่วยเหลือแล้ว ห้า การดำเนินโครงการ และ หก การประเมินผลของโครงการเมื่อโครงการสิ้นสุดแล้ว รวมทั้งการติดตามผลลัพธ์ของโครงการด้วย รายละเอียดของขั้นตอนการให้ความช่วยเหลือแสดงใน แผนภาพ 11

แผนภาพ 11: ขั้นตอนการให้ความช่วยเหลือในรูปแบบเงินกู้

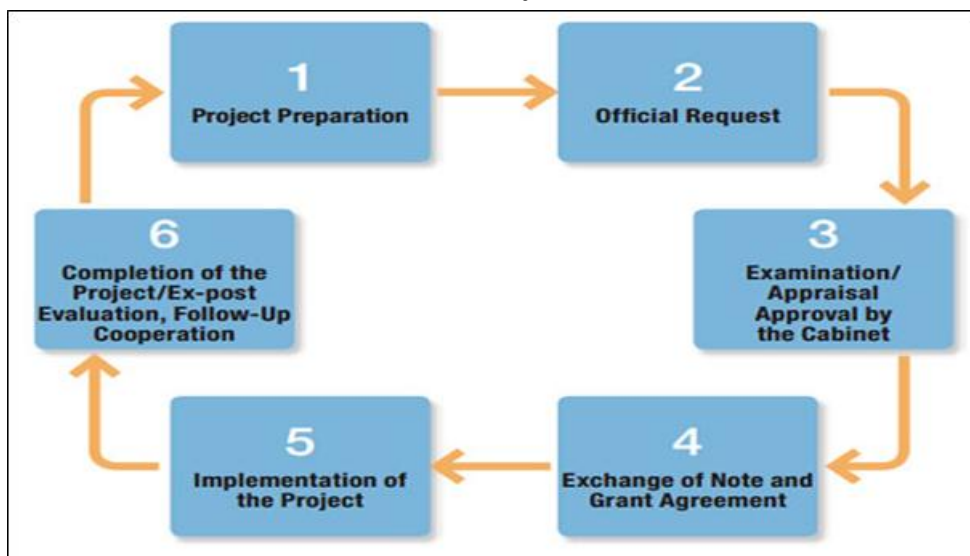


ที่มา :http://www.jica.go.jp/english/our_work/types_of_assistance/oda_loans/overseas/index.htm

6.2 ขั้นตอนการให้ความช่วยเหลือในรูปแบบเงินให้เปล่า

การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาในรูปแบบเงินให้เปล่ามักจะให้แก่ประเทศที่มีระดับการพัฒนาน้อยที่สุด เพื่อช่วยสนับสนุนโครงการพัฒนาที่สำคัญเพราะเป็นการให้การสนับสนุนทางการเงินที่ไม่มีข้อบังคับให้ต้องจ่ายคืน โดยมักจะให้แก่โครงการที่อยู่ในภาคส่วนที่สำคัญต่อการตอบสนองต่อความต้องการพื้นฐานของประเทศผู้รับนั้นๆ เช่น การก่อสร้างโรงพยาบาลหรือโรงเรียน การเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงน้ำสะอาด การสนับสนุนระบบชลประทานเพื่อเพิ่มกำลังการผลิต เป็นต้น โดยทั่วไปแล้วรัฐบาลญี่ปุ่นให้ความช่วยเหลือแบบเงินให้เปล่าใน 5 ลักษณะ คือ หนึ่ง เงินให้เปล่ารายโครงการ สองเงินให้เปล่ารายภาคส่วน สาม เงินให้เปล่าที่ให้โดยร่วมกับองค์การระหว่างประเทศ สี่ เงินให้เปล่าที่ให้การสนับสนุนงบประมาณ และห้า เงินให้เปล่าที่ให้เพื่อทุนการศึกษาสำหรับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยที่ขั้นตอนการให้ความช่วยเหลือแบ่งออกเป็น 6 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนที่หนึ่ง เป็นการเตรียมโครงการ ซึ่ง JICA จะศึกษาความเหมาะสมของโครงการ และพัฒนาแผนงานโดยหารือกับรัฐบาลของประเทศผู้รับความช่วยเหลือ ขั้นตอนที่สอง เป็นการส่งคำร้องขออย่างเป็นทางการจากประเทศผู้รับไปยังฝ่ายญี่ปุ่น จากนั้น JICA จะศึกษาความเป็นไปได้ของการดำเนินโครงการและเนื้อหาของโครงการ ขั้นตอนที่สาม บนผลการศึกษาของ JICA รัฐบาลญี่ปุ่นจะเป็นผู้ตัดสินใจในการให้ความช่วยเหลือและดำเนินโครงการ โดยผ่านการอนุมัติของคณะรัฐมนตรี ขั้นตอนที่สี่ เป็นการแลกเปลี่ยนเอกสารสัญญาและข้อตกลงเรื่องการให้ความช่วยเหลือแบบให้เปล่า ขั้นตอนที่ห้า คือการดำเนินโครงการ ซึ่ง JICA จะเป็นผู้ติดตามความก้าวหน้าของการดำเนินโครงการ ให้คำแนะนำที่จำเป็นแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ รวมทั้งรัฐบาลของประเทศผู้รับด้วย ทั้งนี้ JICA จะเคารพต่อความเป็นเจ้าของ โครงการของฝ่ายผู้รับความช่วยเหลือและขั้นสุดท้าย คือ เมื่อโครงการเสร็จสิ้นแล้ว ก็จะมีการประเมินผล ติดตามความก้าวหน้าและความร่วมมืออื่นๆ ด้วย โดยที่ผลของการประเมินนี้จะถูกนำไปใช้ในการอ้างอิงสำหรับการเตรียมโครงการถัดไปรายละเอียดของขั้นตอนการให้ความช่วยเหลือในรูปแบบนี้แสดงในแผนภาพ 1

แผนภาพ 12: ขั้นตอนการให้ความช่วยเหลือในรูปแบบเงินให้เปล่า



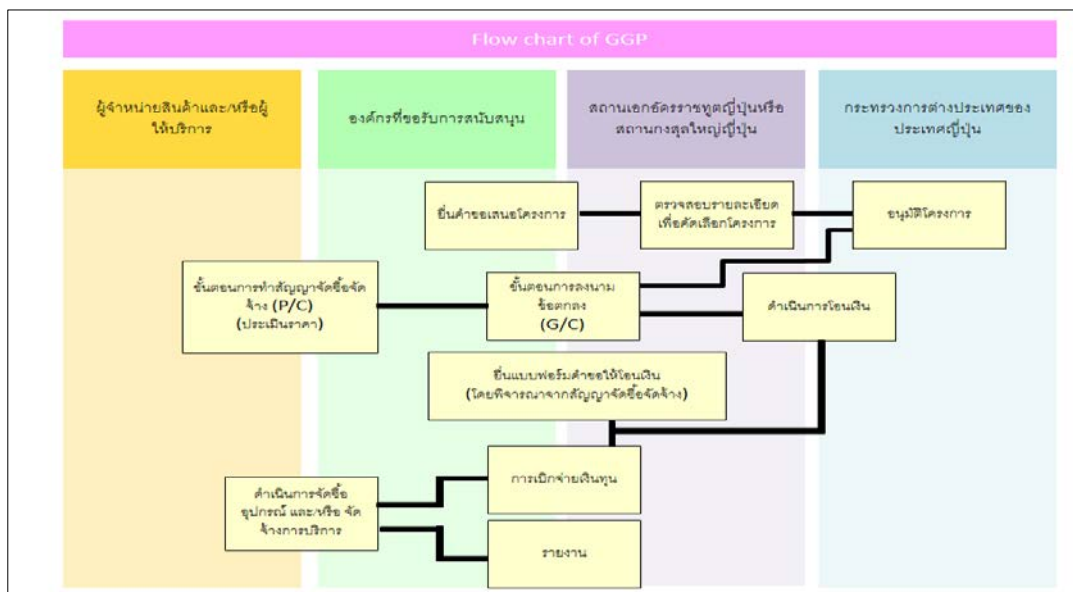
ที่มา : http://www.jica.go.jp/english/our_work/types_of_assistance/grant_aid/cycle.html

6.3 ขั้นตอนการให้ความช่วยเหลือในรูปแบบเงินให้เปล่าเพื่อพื้นฐานและความมั่นคงของมนุษย์ (GGP)

ดังที่อธิบายไปข้างต้นแล้วว่า GGP เป็นรูปแบบของความช่วยเหลือที่ญี่ปุ่นให้โดยผ่านสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลญี่ปุ่นในประเทศผู้รับ ซึ่งดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมการพัฒนาในระดับรากหญ้าที่หวังผลให้เกิดการพัฒนาโดยตรงแก่ประชาชนในพื้นที่ โดยที่โครงการที่ได้รับการสนับสนุนจะมีขนาดเล็กในวงเงินงบประมาณจำกัด และได้รับการพิจารณาคัดเลือกโดยสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลญี่ปุ่น มิใช่สำนักงาน JICA ก่อนที่จะได้รับการอนุมัติโดยกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งขั้นตอนในการให้ความช่วยเหลือในรูปแบบนี้ประกอบด้วย หนึ่ง องค์กรที่ขอรับการสนับสนุนยื่นคำขอเสนอโครงการไปยังสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลญี่ปุ่น สอง สถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลญี่ปุ่นจะตรวจสอบรายละเอียดเพื่อคัดเลือกโครงการ และส่งโครงการที่ได้รับการคัดเลือกแล้วไปยังกระทรวงการต่างประเทศ สาม กระทรวงการต่างประเทศอนุมัติโครงการ สี่ หลังการอนุมัติโครงการแล้ว สถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลญี่ปุ่นจะลงนามข้อตกลงกับองค์กรที่ขอรับการสนับสนุน ห้า ในเวลาเดียวกัน องค์กรผู้รับการสนับสนุนจะเจรจากับบริษัท/ผู้จำหน่ายสินค้า/ผู้ให้บริการในเรื่องการจัดซื้อ-จัดจ้าง และทำสัญญา หก หลังจากการลงนามข้อตกลงระหว่างสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลญี่ปุ่นกับองค์กรที่ขอรับการสนับสนุน และองค์กรที่ขอรับการสนับสนุนมีสัญญาจัดซื้อจัดจ้างกับบริษัท/ผู้จำหน่ายสินค้า/ผู้ให้บริการแล้ว องค์กรที่ขอรับการสนับสนุนจะยื่นแบบฟอร์มคำขอเบิกจ่ายเงินให้แก่สถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลญี่ปุ่น เจ็ด สถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลญี่ปุ่นจะดำเนินการโอนเงินโดยพิจารณาจากสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง และภายในวงเงินที่ได้รับอนุมัติจากกระทรวงการต่างประเทศ แปด หลังจากได้รับเงินสนับสนุนแล้วองค์กรที่ขอรับการสนับสนุนจะเริ่มดำเนินโครงการ โดยเบิกจ่ายเงินให้แก่บริษัท/ผู้จำหน่ายสินค้า/ผู้ให้บริการในการจัดซื้อจัดจ้างและดำเนินโครงการตามสัญญาที่ทำไว้ และเก้า เมื่อโครงการสิ้นสุดลง องค์กรที่ขอรับการสนับสนุนต้องรายงานผลการดำเนินงานให้สถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลญี่ปุ่นทราบรายละเอียดขั้นตอนการให้ความช่วยเหลือแบบ GGP แสดงในแผนภาพ

ข้อมูลจากเอกสารแสดงให้เห็นว่า ญี่ปุ่นมีขั้นตอนของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาและการพิจารณาโครงการที่ชัดเจน ทำให้ประเทศผู้รับสามารถเข้าถึงการให้ความช่วยเหลือได้ไม่ยาก ทั้งยังมีส่วนสนับสนุนการพัฒนา ระบบ / ความสามารถของประเทศผู้รับในการริเริ่มโครงการและพัฒนาคำขอ หรือข้อเสนอโครงการด้วย ซึ่งกระบวนการนี้ของญี่ปุ่นสอดคล้องกับทิศทางของข้อตกลงในกลุ่มประเทศผู้ให้เรื่องประสิทธิภาพของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา ตาม Paris Declaration on Aid Effectiveness ในประเด็นเรื่อง ความสอดคล้องระหว่างประเทศผู้ให้กับประเทศผู้รับ (Alignment) อย่างไรก็ตาม ประเด็นเรื่องประสิทธิภาพของขั้นตอนการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา นี้ ไม่สามารถตัดสินได้จากเอกสารของฝ่ายผู้ให้ประการเดียว หากจำเป็นต้องทราบจากการปฏิบัติจริง จากมุมมองของประเทศผู้รับและผู้ปฏิบัติการในประเทศผู้รับด้วย ซึ่งจะได้อธิบายในบทต่อไปของรายงานฉบับนี้

แผนภาพ 13 ขั้นตอนการให้ความช่วยเหลือในรูปแบบให้เปล่าเพื่อพื้นฐานและความมั่นคงของมนุษย์ (GGP)



ที่มา : <http://www.th.emb-japan.go.jp/th/oda/ggp.htm>

7. สรุป

ในปัจจุบัน ญีปุ่นเป็นประเทศผู้ให้รายใหญ่เป็นอันดับ 5 ของโลก และมีบทบาทสำคัญในโลกของผู้ให้ การกำหนดทิศทาง เป้าหมาย และกรอบของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาในระดับโลก ในเวลาเดียวกัน สำหรับประเทศผู้รับในระดับภูมิภาคและระดับประเทศ ญีปุ่นมีบทบาทสำคัญในการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศ และภูมิภาคที่กำลังพัฒนาให้หลุดพ้นจากความยากจนและบรรลุถึงการมีสภาพการดำรงชีวิตที่ดีของประชาชน ใน ส่วนของกระบวนการให้ความช่วยเหลือของญีปุ่นเองอาจกล่าวได้ว่า ตลอด 60 ปีของการเป็นผู้ให้ ญีปุ่นได้มีการ พัฒนา-ปรับเปลี่ยนทั้งในเรื่องของปรัชญา/แนวคิด นโยบาย/หลักการ สถาบันและองค์กรของการให้ความ ช่วยเหลือเพื่อพัฒนามาอย่างต่อเนื่องเพื่อให้นโยบายและกระบวนการให้ความช่วยเหลือของตนมีประสิทธิภาพ อันจะนำไปสู่ประสิทธิผลของความช่วยเหลือในประเทศผู้รับในที่สุด นอกจากนี้ประเด็นเรื่องความเป็นสถาบันและ ประสิทธิภาพ-ประสิทธิผลของความช่วยเหลือแล้ว ญีปุ่นยังให้ความสำคัญแก่การปฏิบัติตามมาตรฐานระหว่าง ประเทศของการเป็นผู้ให้อีกด้วย เนื่องจากญีปุ่นเป็นสมาชิกของ OECD-DAC และยอมรับแนวปฏิบัติของ DAC ใน เรื่องประสิทธิภาพ-ประสิทธิผลของความช่วยเหลือ โดยเฉพาะแนวทางของ Paris Declaration on Aid Effectiveness 2005 ในเวลาเดียวกันญีปุ่นยังได้ยอมรับเป้าหมายการพัฒนาระดับระหว่างประเทศ (MDGs และ SDGs) มาเป็นเป้าหมายในการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของตนด้วย ทำให้ทิศทางการให้ความช่วยเหลือ เพื่อการพัฒนาของญีปุ่นสอดคล้องกับทิศทางของประชาคมระหว่างประเทศ

อย่างไรก็ตาม ในขณะที่ญีปุ่นได้พัฒนากระบวนการรวมทั้งสถาบันและองค์กรของการให้ความช่วยเหลือให้ มีความชัดเจน เข้มแข็งและสอดคล้องกับมาตรฐานสากลของการเป็นประเทศผู้ให้มากขึ้น ก็มีข้อสังเกตเช่นเดียวกัน ว่า ความเข้มแข็งในเชิงสถาบันของประเทศผู้ให้อาจนำไปสู่การลดทอนอำนาจต่อรองของประเทศผู้รับได้ ดังนั้น สำหรับญีปุ่นแล้วประเด็นท้าทายที่สำคัญ ประการแรก คือ การสร้างความสมดุลของการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ สถาบันการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของตนเอง กับการให้ความสำคัญแก่ “เสียง” หรือ “ความต้องการ” และ “ความสามารถ” ของประเทศผู้รับ ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาการครอบงำ/ชี้นำโดยประเทศผู้ให้และการ ส่งเสริม-สนับสนุนบทบาทนำของประเทศผู้รับ โดยการให้ประเทศผู้รับเป็นศูนย์กลางของกระบวนการให้ความ ช่วยเหลือ

ความท้าทายประการที่สองของญีปุ่นในขณะนี้ก็คือ การดึงภาคส่วนต่างๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมใน กระบวนการการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา โดยเฉพาะภาคเอกชนและภาคประชาสังคม เนื่องจากภาคส่วน เหล่านี้ล้วนมีเป้าหมายและทิศทางของตนเองในการทำกิจกรรมเพื่อการพัฒนา ดังนั้น การประสานงานการสร้าง ความเข้าใจ เพื่อลดความทับซ้อนและก่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพจึงเป็นเรื่องสำคัญ

ความท้าทายประการที่สามของญีปุ่น คือ การมีบทบาทและผลักดันนโยบายหรือทิศทางการพัฒนาที่ญีปุ่น มีความได้เปรียบหรือมีความรู้/ประสบการณ์ ให้เป็นทิศทางหลักในโลกของผู้ให้ เพื่อสนับสนุนสถานะของญีปุ่นใน เวทีระหว่างประเทศให้เป็นที่ยอมรับมากขึ้น ในฐานะประเทศผู้ให้รายใหญ่ของโลกและความท้าทายประการ สุดท้ายของญีปุ่นก็คือ การก้าวจากการคิดเรื่องประสิทธิผลของความช่วยเหลือ ซึ่งเป็นเรื่องกระบวนการไปสู่การคิด เรื่องประสิทธิผลของการพัฒนาซึ่งเป็นเป้าหมายสุดท้ายของการให้ความช่วยเหลือโดยที่เรื่องนี้จำเป็นต้องคำนึงถึง บริบทของประเทศผู้รับมากกว่าประเทศผู้ให้

บทที่ 6

การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นในประเทศลุ่มน้ำโขง: จากประสิทธิผลของความช่วยเหลือไปสู่ ประสิทธิผลของการพัฒนา¹

1. บทนำ

นาย Kishida Fumio รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของญี่ปุ่นคนปัจจุบันได้กล่าวปาฐกถาเรื่อง “Diversity and Connectivity : Role of Japan as a Partner” ที่กรุงเทพฯ ในโอกาสที่เดินทางเยือนประเทศในกลุ่ม ASEAN ในเดือนพฤษภาคมปีนี้ (2016) ว่า

“We cannot talk about the Mekong region without mentioning Mother Mekong, as the Mekong River is known. The Mekong countries are facing the threat of massive drought. Meanwhile, these countries have also suffered floods in some years. The Mekong region, despite being blessed with rich nature, cannot escape the impact of extreme natural disasters due to climate change. In order to preserve the environment and ecology in the Mekong River region, Japan will take new actions, including capacity building and sharing of knowledge and experiences.

The further improvement and use of infrastructure, improvement of systems, human resource development and support for the Mekong River region that I have mentioned all lead to “vibrant and effective” connectivity. It is countries and people of the Mekong region that bring life to the connectivity. Today, here in Bangkok, I would like to propose the launch of a “Japan - Mekong Connectivity Initiative”, a new framework of cooperation to support voluntary efforts by the Mekong countries. I would like to work with the countries of the Mekong region to create a framework to support efforts by the Mekong countries in a detailed manner, by utilizing Japan’s contribution of 750 billion yen in three years from 2016 toward the Mekong countries. This initiative cannot be realized without cooperation from Thailand as a donor country. I hope that Thailand will work hand-in-hand with Japan to promote this framework”.²

¹ ในบทนี้จะใช้คำว่า “ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา” ที่มีความหมายถึง ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของรัฐ (Official Development Assistance-ODA) ตามที่ปรากฏในเอกสารฝ่ายญี่ปุ่น และใช้คำว่า “ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา/ความร่วมมือเพื่อการพัฒนา” ในประโยคที่หมายถึง การให้ความช่วยเหลือ แต่ในเอกสารของฝ่ายญี่ปุ่นจะใช้คำว่า “ความร่วมมือ” โดยเฉพาะในระยะหลังทศวรรษที่ 2000 มาแล้ว ในขณะที่คำว่า “ความร่วมมือเพื่อการพัฒนา” จะใช้ในกรณีที่ปรากฏในเอกสารและมีความหมายตรงคือ เป็นความร่วมมือเพื่อการพัฒนา และมักเป็นคำที่ใช้หลังปี 2014 เป็นต้นมา

² www.mofa.go.jp/a_o/rp/page4e_000424.html

เนื้อหาของปาฐกถาข้างต้นแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของประเทศลุ่มน้ำโขงในนโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่นในปัจจุบัน และความตั้งใจของญี่ปุ่นที่จะสนับสนุนกระบวนการพัฒนาของประเทศเหล่านี้ โดยใช้นโยบายการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา/ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาเป็นเครื่องมือเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายดังกล่าว

ในเวลาเดียวกัน ในโลกของผู้ให้ในขณะนี้ โดยเฉพาะประเทศผู้ให้เดิมที่เป็นสมาชิกของ OECD-DAC ได้มีข้อถกเถียงสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาเกิดขึ้น กล่าวคือ ประเทศผู้ให้ทั้งหลายต่างตระหนักว่า การจะบรรลุถึงเป้าหมายในการกำจัดการยากจน และเสริมสร้างการดำรงชีวิตที่ดีของประชาชน โดยผ่านโครงการพัฒนาต่างๆ ที่เป็นการช่วยเหลือจากต่างประเทศนั้น จำเป็นต้องมีกระบวนการดำเนินโครงการที่คำนึงถึงประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือและประสิทธิผลของการพัฒนา นอกเหนือไปจากประสิทธิภาพของกระบวนการให้ความช่วยเหลือแล้ว กล่าวให้ชัดเจนก็คือว่า ข้อถกเถียงของประเทศผู้ให้ทั้งหลายก้าวผ่านจากการแสวงหาหรือพัฒนากระบวนการให้ความช่วยเหลือที่มีประสิทธิภาพและคำนึงถึงประสิทธิผลของความช่วยเหลือไปสู่การแสวงหาหรือพัฒนากระบวนการดำเนินโครงการที่มุ่งให้เกิดประสิทธิผลของการพัฒนาในประเทศผู้รับ (from aid effectiveness to development effectiveness)

ญี่ปุ่นในฐานะประเทศผู้ให้รายใหญ่และเป็นสมาชิกของ OECD-DAC เป็นประเทศผู้ให้ประเทศหนึ่งที่กำลังอยู่ในกระบวนการเปลี่ยนผ่านดังกล่าวในการดำเนินนโยบายและปฏิบัติการของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา โดยเฉพาะความช่วยเหลือที่ให้แก่ประเทศในลุ่มน้ำโขง ในเวลาเดียวกัน เนื่องจากการคิดและการดำเนินการที่คำนึงถึงประสิทธิผลของการพัฒนาเป็นการคิดและการดำเนินการที่ต้องอาศัยมุมมอง-นโยบาย-การมีส่วนร่วมจากประเทศผู้รับเป็นอย่างมาก ดังนั้น การดำเนินนโยบายในเรื่องนี้จึงเป็นลักษณะ “ปฏิสัมพันธ์แบบสองฝ่าย” และเพื่อที่จะเข้าใจการกำหนดนโยบายและการดำเนินนโยบาย รวมทั้งปฏิบัติการเรื่องการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นในประเทศลุ่มน้ำโขง จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องใช้กรณีศึกษาระดับโครงการที่ญี่ปุ่นเข้าไปให้การสนับสนุนในประเทศเหล่านั้นด้วย นอกเหนือไปจากการศึกษาเอกสารเชิงนโยบายทั้งของประเทศญี่ปุ่นและประเทศผู้รับในลุ่มน้ำโขงแล้ว

เนื้อหาของบทนี้จะเป็นการทำความเข้าใจและอธิบายถึงการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาและความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นที่มีเป้าหมายให้เกิดประสิทธิผลของการพัฒนาในประเทศผู้รับ โดยเป็นการศึกษาทั้งในระดับนโยบายและในระดับปฏิบัติการของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นในประเทศลุ่มน้ำโขง ซึ่งเป็นการศึกษารายประเทศและเน้นที่นโยบายและปฏิบัติการจากมุมมองของทั้งประเทศผู้ให้ (ญี่ปุ่น) และของประเทศผู้รับด้วย เพื่อตอบโจทย์ว่านโยบายและโครงการพัฒนาเหล่านั้นทำให้เกิดประสิทธิผลของการพัฒนาหรือไม่ โดยเนื้อหาจะแบ่งเป็น 6 ส่วน คือ หนึ่ง แนวคิดเรื่องประสิทธิผลของการพัฒนาโดยเฉพาะแนวทางของ Busan Partnership for Effective Development Cooperation 2011 และ The High Level Meeting of the Global Partnership for Effective Development Cooperation : Building Towards an Inclusive Post-2015 Development Agenda 2014 สอง การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา/ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาภูมิภาคลุ่มน้ำโขงในภาพรวมในทศวรรษที่ 2000 เป็นต้นมา ส่วนที่สามถึงหก เป็นเรื่องการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา/ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นในประเทศลุ่มน้ำโขง 4 ประเทศโดยแยกเป็นราย

ประเทศ และสุดท้ายจะเป็นบทสรุปที่แสดงให้เห็นถึงประเด็นที่เหมือนและแตกต่างกันของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นในประเทศลุ่มน้ำโขง

2. แนวคิดเรื่องประสิทธิผลของการพัฒนา (Development Effectiveness)

ในการประชุมระดับสูงว่าด้วยประสิทธิผลของการพัฒนาครั้งที่ 4 (The Fourth High level Forum on Aid Effectiveness) ที่ Busan ในปี 2011 ชุมชนระหว่างประเทศที่รวมทั้งประเทศผู้ให้ ประเทศผู้รับและองค์การระหว่างประเทศที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการพัฒนาและการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาได้มีการหารือและให้ความสำคัญแก่ประเด็นเรื่อง ประสิทธิผลของการพัฒนาในฐานะที่เป็นส่วนสำคัญของผลผลิตและผลลัพธ์ (Output and Outcome) ที่เกิดจากประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือ หรือประสิทธิผลของความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ซึ่งนับว่าเป็นพัฒนาการที่ก้าวหน้าไปอีกขั้นหนึ่งของการถกเถียงเชิงนโยบายและปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ โดยที่ประชุมได้แสดงให้เห็นถึงความตั้งใจของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องที่ต้องการก้าวข้ามจากการคิดและปฏิบัติการในปัจจุบันที่เน้นในเรื่องประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือซึ่งเป็นเรื่องของกระบวนการที่ดำเนินการโดยประเทศผู้ให้เป็นส่วนใหญ่ ไปสู่เป้าหมายของผลผลิตและผลลัพธ์ที่เป็นการพัฒนาที่เกิดขึ้นจริงในประเทศผู้รับ โดยเป็นการประเมินหรือเป็นมุมมองจากประเทศผู้รับเป็นหลัก (from effective aid to cooperation for effective development) และเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวนี้ ที่ประชุมได้คิดทบทวนและพิจารณาว่า กระบวนการให้ความช่วยเหลือควรจะเป็นแบบใด และบทบาทของผู้ให้และผู้รับควรเป็นอย่างไร ซึ่งที่ประชุมได้เห็นพ้องในหลักการ 4 ประการเพื่อสนับสนุนประสิทธิผลของการพัฒนา กล่าวคือ หนึ่ง การให้ความสำคัญแก่ความเป็นเจ้าของของลำดับความสำคัญของการพัฒนาโดยประเทศกำลังพัฒนา (ประเทศผู้รับ) (Ownership of development priority by developing countries) สอง การให้ความสำคัญแก่ผลผลิตของการพัฒนาที่เกิดขึ้นในประเทศผู้รับ (Focus on results) สาม การสนับสนุนความเป็นหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนาแบบที่ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วม (inclusive development partnership) และสี่ การให้ความสำคัญแก่เรื่องความโปร่งใสและความรับผิดชอบต่อกันและกัน (Transparency and accountability to each other)

นอกจากนั้น ที่ประชุมยังมีความเห็นร่วมกันว่า ประสิทธิภาพของสถาบันและนโยบายเป็นเรื่องสำคัญสำหรับการพัฒนาอย่างยั่งยืน ดังนั้น สถาบันที่ทำหน้าที่สนับสนุนภารกิจหลักของรัฐ (ประเทศผู้รับ) ควรได้รับการสร้างให้เข้มแข็ง ในเวลาเดียวกัน นโยบายและปฏิบัติการของประเทศผู้ให้ก็มีความสำคัญต่อการสร้างความเข้มแข็งให้แก่สถาบันของประเทศผู้รับและควรเป็นไปในทิศทางที่สนับสนุนการสร้างเสริมความเข้มแข็งให้แก่สถาบันของประเทศผู้รับ โดยให้ประเทศผู้รับมีบทบาทในการสร้างความเข้มแข็งของสถาบันนั้นๆ ให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของประเทศตนเองและระดับการพัฒนาของประเทศตน และบนความตั้งใจมุ่งมั่นดังกล่าวนี้ ที่ประชุมได้ตกลงว่า

1. จะสนับสนุนการดำเนินการ และ/หรือ การเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันและนโยบายที่นำโดยประเทศกำลังพัฒนา (ประเทศผู้รับ) เพื่อทำให้เกิดการระดม/เคลื่อนย้ายทรัพยากรและการให้บริการอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งรวมถึง สถาบันระดับชาติและในระดับต่ำกว่านั้น องค์การระดับภูมิภาค รัฐสภา และภาคประชาสังคม

2. จะประเมินสถาบันระดับประเทศ ระบบและความต้องการความสามารถในด้านการพัฒนา ซึ่งนำโดยประเทศกำลังพัฒนา (ประเทศผู้รับ)

3. จะสนับสนุนการพัฒนาของหลักฐานที่ปรับปรุงแล้วในเรื่องพฤติกรรมเชิงสถาบัน (development of improved evidence on institution performance) เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับการสร้างนโยบาย การดำเนินนโยบายและความรับผิดชอบที่นำโดยประเทศกำลังพัฒนา (ประเทศผู้รับ)

4. จะพัฒนาการเรียนรู้อย่างลึกซึ้งในเรื่องตัวตัดสินความสำเร็จของการปฏิรูปเชิงสถาบัน การแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์ในระดับภูมิภาคและระดับโลก (Busan 2011)

หลังการประชุมระดับสูงที่ Busan ผ่านไป 2 ปี การประชุมระดับสูงได้ถูกจัดขึ้นอีกในปี 2014 เพื่อเป็นการติดตามความคืบหน้าของการดำเนินการอันเป็นผลจากข้อตกลงของที่ประชุมระดับสูงที่ Busan ซึ่งในการประชุมระดับสูงในปี 2014 นี้คือ The First High Level Meeting of the Global Partnership for Effective Development Cooperation: Building Towards an Inclusive Post 2015 Development Agenda ซึ่งจัดขึ้นที่ประเทศเม็กซิโก ที่ประชุมได้ยืนยันความตั้งใจและข้อตกลงที่เคยได้รับความเห็นชอบมาแล้ว เพื่อให้มีการดำเนินการที่ต่อเนื่องต่อไป โดยมีประเด็นสำคัญ 5 ประเด็นที่ที่ประชุมยังคงยืนยันให้ความสำคัญกล่าวคือ หนึ่ง การสนับสนุนบทบาทนำของประเทศกำลังพัฒนา(ประเทศผู้รับ) ในกระบวนการดำเนินนโยบายและโครงการ ทั้งนี้เพื่อสร้างและสนับสนุนความเป็นเจ้าของต่อนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาโดยประเทศกำลังพัฒนา (ประเทศผู้รับ) และความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาควรที่จะถูกออกแบบมาเพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์และลำดับความสำคัญของการพัฒนาของประเทศกำลังพัฒนา (ประเทศผู้รับ) สอง การให้ความสำคัญแก่ผลของการดำเนินการในประเทศกำลังพัฒนา (ประเทศผู้รับ) สาม การสนับสนุนส่งเสริมความเป็นหุ้นส่วนแบบที่ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วม (inclusive partnership) ในกระบวนการพัฒนาในประเทศกำลังพัฒนา (ประเทศผู้รับ) โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม สี่ ความโปร่งใสและความรับผิดชอบต่อกันและกันของประเทศผู้ให้และประเทศผู้รับ และห้า การสนับสนุนการเปลี่ยนผ่านไปสู่ความสามารถในการยืดหยุ่นปรับตัว (Resilience) ของประเทศที่อยู่ในสภาพรัฐเปราะบาง หรือรัฐที่ได้รับผลจากความขัดแย้ง (UNDG, 2014)

จากเนื้อหาของข้อตกลงในที่ประชุมระดับสูงทั้งสองนี้ มีข้อที่น่าสังเกตที่สำคัญก็คือ การให้ความสำคัญแก่ประสิทธิภาพของการพัฒนา และในเวลาเดียวกัน รายละเอียดของการดำเนินการเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพของการพัฒนามีส่วนที่เกี่ยวข้อง เชื่อมโยง และต่อเนื่องมาจากข้อตกลงที่กลุ่มประเทศผู้ให้ได้ตกลงกันไว้เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา โดยเฉพาะข้อตกลงใน Paris Declaration on Aid Effectiveness 2015 ดังแสดงในตารางที่ 1

ตารางที่ 1: แนวทางการดำเนินการเพื่อประสิทธิผลของความช่วยเหลือและประสิทธิผลของการพัฒนา

Paris Declaration on Aid Effectiveness 2005	Busan Partnership for Effective Development Cooperation 2011	The Global Partnership for Effective Development Cooperation and the Implementation of the Post 2015 Development Agenda 2014
1. Ownership 2. Alignment 3. Harmonization 4. Managing for results 5. Mutual accountability	1. Ownership of development priority by developing countries 2. Focus on results 3. Inclusive development partnership 4. Transparency and accountability to each other	1. Ownership of development priorities by developing countries 2. Focus on results 3. Inclusive partnership and development 4. Transparency and accountability to each other 5. Supporting transition to resilience of fragile and conflict-affected states

ที่มา : ผู้วิจัยรวบรวมจาก Paris Declaration on Aid Effectiveness 2005, Busan Partnership for Effective Development Cooperation 2011 และ The Global Partnership for Effective Development Cooperation and Implementation of the Post 2015 Development Agenda 2014

จากการที่แนวคิดและแนวทางในการดำเนินการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา/ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของชุมชนระหว่างประเทศโดยเฉพาะกลุ่มประเทศผู้ให้เดิมนั้นได้เคลื่อนไปให้ความสำคัญแก่มุมมองและผลที่เกิดในประเทศผู้รับมากขึ้น ทำให้ประเทศผู้ให้รายใหญ่ เช่น ญี่ปุ่น ได้ปรับทิศทางการให้ความช่วยเหลือ / ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของตนไปในทิศทางดังกล่าวด้วย ดังจะเห็นได้จากการออกธรรมนูญความร่วมมือเพื่อการพัฒนาในปี 2015 เป็นต้น อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการคิดเรื่องประสิทธิผลของความช่วยเหลือและประสิทธิผลของการพัฒนาเป็นเรื่องที่ต้องคิดจากฝ่ายประเทศผู้รับมากกว่าจากฝ่ายประเทศผู้ให้ ดังนั้น เพื่อที่จะเข้าใจนโยบายและบทบาทของญี่ปุ่นในเรื่องนี้ รวมทั้งประสิทธิผลของการพัฒนาที่เกิดขึ้นในประเทศผู้รับ จึงมีความจำเป็นต้องศึกษาจากการดำเนินโครงการของญี่ปุ่นในประเทศผู้รับ ซึ่งในส่วนต่อไปจะได้อธิบายถึงนโยบายและโครงการการให้ความช่วยเหลือ / ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นในประเทศกลุ่มน้ำโขง 4 ประเทศ ในฐานะกรณีศึกษาของเรื่องนี้ และเพื่อแสดงให้เห็นถึงประสิทธิผลของการพัฒนา อันเป็นผลจากความช่วยเหลือ/ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นในประเทศผู้รับ แนวทางการดำเนินการที่เป็นข้อตกลงของกลุ่มประเทศผู้ให้ที่ระบุใน Busan Partnership for Effective Development Cooperation 2011 และ The Global Partnership for Effective Development Cooperation Agenda 2014 จำนวน 4 ประการ จะถูกนำมาประยุกต์ใช้เป็นกรอบในการศึกษา กล่าวคือ หนึ่ง ความเป็นเจ้าของในการจัดลำดับความสำคัญของการพัฒนาโดยประเทศกำลังพัฒนา (ประเทศผู้รับ) (Ownership of development priorities by developing countries) สอง การเน้นผลของโครงการพัฒนา (Focus on results) สาม ความเป็นหุ้นส่วนของการพัฒนาแบบที่ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วม

(Inclusive partnership and development) และสี่ ความโปร่งใสและความรับผิดชอบต่อกันและกัน (Transparency and accountability to each other) ซึ่งแนวทาง 4 ประการนี้ นอกจากจะเป็นแนวทางร่วมของ Busan 2011 และ GPEDC 2014 แล้ว ยังเป็นแนวทางร่วมของ Paris Declaration on Aid Effectiveness 2005 อีกด้วย โดยเฉพาะเรื่องความเป็นเจ้าของ (Ownership) การเน้นที่ผลของการดำเนินโครงการ (Managing for the results) และความรับผิดชอบร่วมกัน (Mutual accountability)

3. การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา/ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นแก่ประเทศในกลุ่มน้ำโขง

ญี่ปุ่นกับประเทศในกลุ่มน้ำโขง โดยเฉพาะประเทศกัมพูชา สปป. ลาว สหภาพเมียนมา และเวียดนาม (CLMV) มีความสัมพันธ์กันมายาวนาน นับตั้งแต่ก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ของทั้งสองฝ่ายมีความใกล้ชิดและแน่นแฟ้นมากขึ้นในช่วงหลังสงครามเย็นเป็นต้นมา โดยเฉพาะในช่วงหลังทศวรรษที่ 2000 มาแล้ว ที่ประเทศในกลุ่มน้ำโขงมีนโยบายที่จะพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของตนอย่างเด่นชัด และญี่ปุ่นได้กลายเป็นประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจในภูมิภาคที่ให้การสนับสนุนนโยบายการพัฒนาของประเทศดังกล่าวอย่างแข็งขัน โดยใช้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา/ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาเป็นเครื่องมือที่สำคัญ ข้อมูลจากสถิติแสดงให้เห็นถึงปริมาณการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นแก่ประเทศกลุ่มน้ำโขงในทั้งสามรูปแบบ คือ เงินให้เปล่า เงินกู้ และความร่วมมือทางวิชาการที่มีมาอย่างสม่ำเสมอ ดังแสดงใน ตาราง 2, 3, 4, 5, และ 6

ตารางที่ 2: Japan total ODA to CLMV countries

(Unit: Millions US Dollar)

Year	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Recipient										
Cambodia	100.62	106.25	113.56	114.77	127.49	147.46	134.21	182.44	141.49	124.31
Lao People's Democratic Republic	54.06	64.05	81.46	66.29	92.36	121.45	51.52	88.43	75.96	103.33
Viet Nam	602.66	562.73	640.04	619.04	1191.36	807.81	1031.01	1646.71	1306.89	1523.09
Myanmar	25.49	30.84	30.52	42.48	48.28	46.83	46.51	92.78	2528.32	213.92

Source: OECD (2016) <http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=42231&lang=en#>

ตารางที่ 3: Japan ODA Grant to CLMV countries

(Unit: US Dollar, Millions)

Year	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Recipient										
Cambodia	96.55	96.75	102.19	109.95	107.54	133.93	115.65	139.09	120.5	103.8
Lao People's Democratic Republic	52.91	56.2	68.67	56.38	71.81	103.74	48.24	93.16	78.44	94.6
Viet Nam	122.3	101.61	92.33	100.89	109.07	158.68	169.77	168.65	129.28	128.43
Myanmar	25.69	30.84	30.52	42.48	48.28	46.83	46.51	92.78	3287.1	202.78

Source: OECD (2016) Aid (ODA) disbursements to countries and regions [DAC2a] <http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=42231&lang=en#>

ตารางที่ 4: Japan ODA Loan to CLMV countries

(Unit: US Dollar, Millions)

Year	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Recipient										
Cambodia	4.92	10.31	15.37	4.82	20.94	15.64	20.88	45.67	22.89	23.16
Lao People's Democratic Republic	5.05	9.93	14.4	11.75	22.59	19.88	6.85	0.01	1.4	12.31
Viet Nam	552.02	555.93	672.66	693.82	1305.05	958.38	1198.72	1866.99	1551.12	1755.54
Myanmar	..	..	..	..	..	..	..	..	2044.67	11.14

Source: OECD (2016) Aid (ODA) disbursements to countries and regions [DAC2a] <http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=42231&lang=en#>

ตารางที่ 5: Japan ODA Technical Cooperation to CLMV countries

(Unit: US Dollar, Millions)

Year	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Recipient										
Cambodia	43.45	39.83	39.84	39.73	48.14	53.1	53.54	55.95	46.2	40.08
Lao People's Democratic Republic	29.56	22.96	22.4	23.83	29.91	40.19	39.64	51.06	38.11	29.13
Viet Nam	71.72	60.64	73.85	74.59	86.24	106.84	143.03	148.27	105.3	88.76
Myanmar	19.03	17.48	18.84	18.71	23.77	25.27	26.81	37.96	48.65	83.1

Source: OECD (2016) Aid (ODA) disbursements to countries and regions [DAC2a] <http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=42231&lang=en#>

ตารางที่ 6: Japan ODA on Grassroots Project in Cambodia, Laos, Myanmar, Vietnam (Unit: US dollar)

Year	Cambodia	Laos	Myanmar	Vietnam
2012	1,526,720	1,183,208	5,772,910	2,929,394
2013	1,793,896	1,526,720	6,545,812	3,234,738
2014	1,774,812	2,309,164	5,543,902	3,396,952

Source: MOFA 2016

ข้อมูลจากกระทรวงการต่างประเทศของญี่ปุ่นแสดงให้เห็นว่า นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 2000 เป็นต้นมา ความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นกับประเทศลุ่มน้ำโขงมีหลายกรอบ และมีความสัมพันธ์กันอย่างสม่ำเสมอทั้งในระดับสองฝ่าย และหลายฝ่าย ดังแสดงในตารางที่ 7 โดยที่ลักษณะเด่นของความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นกับประเทศลุ่มน้ำโขง คือ ญี่ปุ่นในฐานะประเทศที่พัฒนาแล้ว และมีสถานภาพทางเศรษฐกิจที่แข็งแกร่งกว่าประเทศลุ่มน้ำโขงมาก ได้ทำหน้าที่ประเทศผู้ให้ โดยให้การสนับสนุนกระบวนการพัฒนาของประเทศในลุ่มน้ำโขงผ่านการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาหรือความร่วมมือเพื่อการพัฒนาอย่างสม่ำเสมอ

ตารางที่ 7: รูปแบบและความต่อเนื่องของความสัมพันธ์สองฝ่ายระหว่างญี่ปุ่นกับประเทศลุ่มน้ำโขง

รูปแบบความสัมพันธ์	ระยะเวลาที่มีความสัมพันธ์
1. Summit Meeting	2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015
2. Foreign Minister' Meeting	2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015,
3. Friends of the Lower Mekong	2016
4. Japan-China Dialogue on Mekong	2012, 2013, 2014
5. Public-Private Cooperation in Mekong Region	2008, 2009, 2010, 2014 2010, 2013, 2014
6. Green Mekong Forum	2011, 2013, 2014, 2016
7. Mekong – Japan Exchange Year	2009

ที่มา : รวบรวมโดยผู้วิจัย จากข้อมูลของกระทรวงการต่างประเทศของญี่ปุ่น

ในการประชุมผู้นำระดับสุดยอด (Summit) ระหว่างญี่ปุ่นกับประเทศลุ่มน้ำโขงในปี 2015 รัฐบาลญี่ปุ่นได้ประกาศแผนยุทธศาสตร์โตเกียวฉบับใหม่ (New Tokyo Strategy 2015 for Mekong Japan Cooperation) ขึ้นสำหรับเป็นแนวทางในการกำกับนโยบาย-ความสัมพันธ์ระหว่างสองฝ่ายในระยะเวลา 3 ปี ซึ่งภายใต้แผนการดังกล่าวนี้ญี่ปุ่นประกาศที่จะสนับสนุนการสร้างเศรษฐกิจเติบโตอย่างมีคุณภาพ (quality growth) ของประเทศในลุ่มน้ำโขง โดยที่การเติบโตแบบมีคุณภาพประกอบด้วยลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ การมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย (inclusiveness) ความยั่งยืน (sustainability) และความสามารถในการยืดหยุ่นปรับตัว (resilience) และเพื่อให้

เกิดการเติบโตอย่างมีคุณภาพดังกล่าว ญี่ปุ่นจะให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา (ODA) แก่ประเทศลุ่มน้ำโขงเป็นจำนวนถึง 750 พันล้านเยน ภายในระยะเวลา 3 ปี โดยจะให้ในภาคส่วนที่สำคัญ 4 ด้าน คือ หนึ่ง การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางอุตสาหกรรม (industrial infrastructure development) ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งในการสนับสนุนความช่วยเหลือทางกายภาพของความเชื่อมโยงในภูมิภาค (hard connectivity) สอง การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ด้านอุตสาหกรรม (industrial human resources development) ซึ่งก็เป็นอีกส่วนหนึ่งของการสนับสนุนความเชื่อมโยงเชิงระบบและบุคคลในภูมิภาคเช่นกัน (soft connectivity) สาม การพัฒนา “แม่โขงสีเขียว” (Green Mekong Development) เพื่อให้ประเทศในภูมิภาคมีความสามารถในการยืดหยุ่นปรับตัว (resilience) และอยู่ร่วมกับธรรมชาติอย่างกลมกลืน อันเป็นส่วนหนึ่งของการเติบโตอย่างมีคุณภาพ (quality growth) และสี่ การประสานงานการให้ความช่วยเหลือและประสิทธิผลของความช่วยเหลือ (aid coordination and effectiveness) เพื่อให้ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นถูกใช้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลในประเทศผู้รับมากที่สุด ซึ่งจะนำไปสู่การเติบโตอย่างมีคุณภาพ³

จากแนวนโยบายและทิศทางการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นแก่ประเทศลุ่มน้ำโขงดังกล่าว จะเห็นได้ว่า นโยบายและทิศทางดังกล่าวนี้เป็นสิ่งที่สอดคล้องกับความต้องการในการพัฒนาประเทศของประเทศในลุ่มน้ำโขงด้วย (policy relevance) เนื่องจากความท้าทายประการสำคัญในการพัฒนาประเทศของประเทศลุ่มน้ำโขงก็คือ การขาดการเชื่อมโยงภายในประเทศ และความเชื่อมโยงระหว่างประเทศ โดยเฉพาะภายในภูมิภาคและกับภูมิภาคอื่น (Connectivity) อันเป็นผลมาจากการขาดโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญทั้งส่วนที่เป็นโครงสร้างแบบแข็งตัว (hard infrastructure) หมายถึง เส้นทางคมนาคมและระบบสาธารณูปโภคต่างๆ และโครงสร้างแบบอ่อนตัว (soft infrastructure) ได้แก่ ทรัพยากรมนุษย์ ความเป็นสถาบัน (institutions) และระบบ/กลไกต่างๆ ซึ่งความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นที่ผ่านมาและที่จะดำเนินต่อไปตามแผนยุทธศาสตร์ข้างต้นจะช่วยตอบโจทย์นี้ของประเทศลุ่มน้ำโขงทั้งสี่ประเทศและของภูมิภาคด้วย ดังปรากฏในแผนแม่บทความเชื่อมโยงใน ASEAN (Master Plan on ASEAN Connectivity 2011) นอกจากนั้น ความท้าทายสำคัญอีกประการหนึ่งของการพัฒนาของประเทศลุ่มน้ำโขงก็คือ คือ ปัญหาสิ่งแวดล้อมและการใช้ทรัพยากรอย่างเข้มข้นเพื่อสร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ อันส่งผลให้เกิดปัญหามลพิษ สภาพแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรม อันนำไปสู่การพัฒนาที่ไม่ยั่งยืนในที่สุด ดังนั้น การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นตามแผนยุทธศาสตร์ที่ต้องการให้เกิด “แม่โขงสีเขียว” (Green Mekong) จึงสอดคล้องกับความต้องการของประเทศลุ่มน้ำโขงที่ต้องการการพัฒนาอย่างยั่งยืนพร้อมกับการมีสภาพการดำรงชีวิตที่ดีในเวลาเดียวกัน ดังปรากฏในกรอบยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง 2012-2022 (The Greater Mekong Sub-region Economic Cooperation Program Strategic Framework 2012-2022) ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมสุดยอดผู้นำของสมาชิกอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ครั้งที่ 4 ในปี 2011 แล้ว⁴

³ www.mofa.go.jp/s_sa/sea1page3e_000354.html

⁴ www.adb.org/countries/gms/strategy; www.adb.org/document/greater-mekong-subregion-economic-cooperation-program-strategic-framework-2012-2022

ในเวลาเดียวกัน ถ้าหากใช้ตัวชี้วัดของ Busan Partnership 2011 และ GPEDC 2014 4 ประการคือ ความเป็นเจ้าของ ยุทธศาสตร์ของการพัฒนาโดยประเทศผู้รับ การเน้นผลลัพธ์ของการพัฒนาที่เกิดขึ้น ความเป็นหุ้นส่วนของการพัฒนาแบบที่ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วม และความรับผิดชอบร่วมกันเป็นตัวชี้วัดความมีประสิทธิภาพของการพัฒนาที่เกิดขึ้นในประเทศผู้รับอันเป็นผลจากการดำเนินนโยบายและโครงการการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา / ความร่วมมือเพื่อการพัฒนา จะพบว่า การดำเนินการของญี่ปุ่นเป็นไปตามตัวชี้วัดดังกล่าวทั้งสิ้น ประการ กล่าวคือ ประการแรก ความเป็นเจ้าของในยุทธศาสตร์การพัฒนาของประเทศผู้รับโดยประเทศผู้รับเอง ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญที่ถูกระบุไว้ในทั้ง Busan Partnership 2011 และ GPEDC 2014 ด้วย สำหรับญี่ปุ่นเองก็ให้ความสำคัญแก่เรื่องนี้ทั้งในระดับนโยบายและปฏิบัติการ โดยที่ในระดับนโยบาย The New Tokyo Strategy 2015 for Mekong Japan Cooperation อันเป็นผลจากการประชุมสุดยอดผู้นำระหว่างญี่ปุ่นกับประเทศลุ่มน้ำโขง ครั้งที่ 7 ในปี 2015 ก็ได้ระบุถึงประเด็นนี้อย่างชัดเจนว่า การพัฒนาต้องได้รับการริเริ่มจากประเทศลุ่มน้ำโขงและต้องตอบสนองต่อความต้องการการพัฒนาของประเทศเหล่านั้นเป็นหลัก และในการประชุมระดับรัฐมนตรีของรัฐมนตรีต่างประเทศของญี่ปุ่นกับรัฐมนตรีต่างประเทศของประเทศลุ่มน้ำโขงครั้งที่ 9 ในปี 2016 ซึ่งเป็นการติดตามประเมินความก้าวหน้าของดำเนินนโยบายตามข้อตกลงของ The New Tokyo Strategy 2015 for Mekong-Japan Cooperation ประเด็นเรื่องความเป็นเจ้าของในยุทธศาสตร์การพัฒนาของประเทศผู้รับ (ประเทศลุ่มน้ำโขง) ก็ได้รับการยืนยันอีกครั้งจากฝ่ายญี่ปุ่น อย่างไรก็ตาม ประเด็นเรื่องความเป็นเจ้าของนี้มีใช้เรื่องที่สามารถดำเนินการได้โดยฝ่ายเดียว เพราะแม้ว่ารัฐบาลญี่ปุ่นจะสนับสนุนนโยบายนี้ แต่หากฝ่ายประเทศลุ่มน้ำโขงไม่ได้ดำเนินการร่วมด้วยแล้ว สถานะความเป็นเจ้าของในยุทธศาสตร์การพัฒนาก็จะไม่เกิดขึ้น ดังนั้น เมื่อมองจากด้านของประเทศลุ่มน้ำโขงในระดับนโยบายก็จะพบว่า ประเทศลุ่มน้ำโขงทั้งสิ้น คือ กัมพูชา สปป. ลาว เมียนมา และเวียดนาม ต่างก็มีแผนยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศ

ของตนเช่นเดียวกัน⁵ และเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการพัฒนา ความช่วยเหลือหรือความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของประเทศญี่ปุ่นเป็นเครื่องมือหนึ่งที่ประเทศลุ่มน้ำโขงนำมาใช้ ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า ประเทศลุ่มน้ำโขงเป็นผู้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาและเลือกเครื่องมือในการบรรลุเป้าหมายของการพัฒนาของตนเอง นอกจากในระดับประเทศแล้ว ในระดับอนุภูมิภาคและระดับภูมิภาค ประเทศลุ่มน้ำโขงก็ได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์ในการพัฒนาของตนเองด้วย กล่าวคือ กลุ่มประเทศอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง (Greater Mekong Sub region-GMS) ซึ่งประเทศกัมพูชา สปป. ลาว เมียนมา และเวียดนาม เป็นสมาชิกอยู่ ได้ระบุถึงยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศในอนุภูมิภาคไว้ใน Joint Summit Declaration เรื่อง “Committed to Inclusive and Sustainable Development in the GMS” อันเป็นผลจากการประชุมสุดยอดผู้นำของกลุ่มประเทศ GMS ในปี 2014 เช่นเดียวกับในระดับภูมิภาค คือ ASEAN ซึ่งประเทศกัมพูชา สปป. ลาว เมียนมา เวียดนาม ก็เป็นสมาชิกอยู่ เช่นเดียวกันนั้น ก็ได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์ที่สำคัญก็คือ ASEAN Connectivity ด้วยเช่นกัน ดังนั้น จากข้อมูล

⁵ ประเทศกัมพูชา: National Strategic Development Plan 2014-2018

ประเทศ สปป. ลาว: แผนพัฒนาสังคม-เศรษฐกิจ ฉบับที่ 8, 2016-2020 (ฉบับร่าง)

ประเทศเมียนมา: Framework for Economics and Social Reforms (FESR) : Policy Priorities for 2012-2015

ประเทศเวียดนาม: Sustainable Development Strategy for 2011-2020

ทางเอกสาร อาจกล่าวได้ว่า ประเทศลุ่มน้ำโขงทั้งในระดับประเทศ ระดับอนุภูมิภาค และระดับภูมิภาคมีความเป็นเจ้าของในยุทธศาสตร์การพัฒนาของตนเองที่ชัดเจน รวมทั้งได้มีการกำหนดทิศทางและรูปแบบของการรับการสนับสนุนจากประเทศญี่ปุ่นด้วย

แน่นอนว่า การวัดความเป็นเจ้าของในยุทธศาสตร์การพัฒนาไม่สามารถทำได้จากการดูเพียงเอกสารระดับนโยบายเท่านั้น หากยังต้องลงไปดูในระดับปฏิบัติการทั้งจากฝ่ายผู้ให้และผู้รับด้วยว่ามีการปฏิบัติจริงหรือไม่ ซึ่งในกรณีของญี่ปุ่นกับประเทศลุ่มน้ำโขงนั้น ข้อมูลจากการสัมภาษณ์พบว่า ในกระบวนการสร้างโครงการพัฒนาและให้ความช่วยเหลือนั้นเป็นลักษณะที่เรียกว่า “ตามคำขอ” (Request based) คือ ประเทศผู้รับ ซึ่งหมายถึง ประเทศลุ่มน้ำโขงต้องเป็นฝ่ายคิดโครงการตามยุทธศาสตร์การพัฒนาของตนเองและเขียนคำขอไปยังรัฐบาลญี่ปุ่นผ่านกระทรวงการต่างประเทศ และรัฐบาลญี่ปุ่นก็จะให้การสนับสนุนโครงการตามคำขอของประเทศผู้รับ ซึ่งวิธีการนี้จะเป็นการประกันว่า ประเทศผู้รับเป็นทั้งเจ้าของยุทธศาสตร์การพัฒนา และโครงการพัฒนาด้วย นอกจากนั้นในกระบวนการพัฒนาโครงการและเขียนคำขอ ยังมีการปรึกษาหารือ (Consultation) อย่างสม่ำเสมอระหว่างญี่ปุ่นกับประเทศผู้รับ โดยที่ฝ่ายญี่ปุ่นจะได้รับข้อมูลประกอบการพิจารณาทั้งจากประเทศผู้รับ และสำนักงานของ JICA ในประเทศนั้นโดยผ่าน JICA expert และกระบวนการรวบรวมข้อมูลของประเทศผู้รับ โดย ODA Task Force ของประเทศนั้น ซึ่งปฏิบัติการเหล่านี้ แสดงให้เห็นถึงความเป็นเจ้าของยุทธศาสตร์การพัฒนา โดยประเทศผู้รับ อันเป็นทิศทางปฏิบัติการที่ประเทศญี่ปุ่นเห็นพ้องและส่งเสริม

ประการที่สอง เรื่องการพัฒนาที่มุ่งเน้นเรื่องผลของปฏิบัติการ หรือผลของการดำเนินโครงการ ข้อมูลจากเอกสารและการสัมภาษณ์พบว่า บนประสบการณ์อันยาวนานของการเป็นประเทศผู้ให้ ญี่ปุ่นได้พัฒนารูปแบบการดำเนินโครงการเพื่อให้เกิด “ผลของการดำเนินการ” (Result based) ที่ชัดเจน โดยในปัจจุบันรูปแบบของการให้ความช่วยเหลือและลักษณะของโครงการจะเป็นแบบ “Programme Approach” คือ การคิดและออกแบบการให้ความช่วยเหลือในลักษณะแผนการ (program) ในภาพรวม (Comprehensive) ที่เชื่อมโยงกันมากกว่าจะเป็นลักษณะ “รายโครงการ” (Project based) ทั้งนี้เพื่อลดการแตกกระจายของความช่วยเหลือและเป็นการต่อยอดหรือขยายขอบเขตของโครงการ (scaling up) ด้วย ประการที่สาม เรื่อง ความเป็นหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนาแบบที่ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วม ข้อมูลจากเอกสารและการสัมภาษณ์พบว่า นับตั้งแต่หลัง Busan Partnership 2011 เป็นต้นมา รัฐบาลญี่ปุ่นได้ขยายความเป็นหุ้นส่วนในการพัฒนาให้ครอบคลุมไปถึงตัวแสดงอื่นที่มีใช้รัฐด้วย โดยเฉพาะภาคเอกชนและประชาสังคม รัฐบาลญี่ปุ่นโดยกระทรวงการต่างประเทศและ JICA ได้เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนและภาคประชาสังคมของญี่ปุ่นเข้ามามีบทบาทในการดำเนินโครงการพัฒนาในประเทศผู้รับ/ประเทศกำลังพัฒนามากขึ้น ซึ่งประเทศลุ่มน้ำโขงก็เป็นพื้นที่ที่ทั้งภาคเอกชนและ NGOs ของญี่ปุ่นมีบทบาทในการดำเนินโครงการพัฒนามาก รวมทั้งรัฐบาลญี่ปุ่นก็ได้สร้างกรอบเชิงสถาบันที่สนับสนุนแนวทางการให้ความช่วยเหลือในรูปแบบนี้ด้วย โดยในกรณีของภาคเอกชน ที่ประชุมของ Public-Private Cooperation in Mekong Region ซึ่งประกอบด้วย ภาคเอกชนของญี่ปุ่นและของภาคเอกชนของประเทศลุ่มน้ำโขงได้มีการประชุมกันอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2010 (2010, 2013, 2014) ดังแสดงในตารางที่ 7 เพื่อร่วมมือกันในการพัฒนาภูมิภาคผ่านโครงการพัฒนาต่างๆ ที่ภาคเอกชนจะเป็นตัวแสดงสำคัญร่วมกับภาครัฐ ส่วนในกรณีของภาคประชาสังคม รัฐบาลโดยกระทรวงการต่างประเทศได้เปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมของญี่ปุ่นมีส่วนร่วมในการพัฒนาของประเทศผู้รับ

/ ประเทศกำลังพัฒนาผ่านโครงการที่เรียกว่า Grant for Grassroots Human Security Projects (GGPs) ซึ่งประเทศในกลุ่มน้ำโขงทุกประเทศได้รับความช่วยเหลือในรูปแบบดังกล่าว โดยมี NGOs/NPOs ทั้งของญี่ปุ่นและของประเทศกลุ่มน้ำโขงเอง (local NGOs) เป็นผู้ดำเนินโครงการพัฒนาในระดับรากหญ้า / ในพื้นที่ นอกจากนั้น JICA ในฐานะองค์กรระดับปฏิบัติการในการดำเนินโครงการพัฒนายังมีช่องทางในการให้ความช่วยเหลือแก่ NGOs ของประเทศกลุ่มน้ำโขงผ่านช่องทางที่เรียกว่า NGOs - JICA Desk ในประเทศกลุ่มน้ำโขง 3 ประเทศ ยกเว้นเมียนมาด้วย และการประการสุดท้าย การตรวจสอบได้ ความโปร่งใสและความรับผิดชอบร่วมกันอันเป็นประเด็นสำคัญมากที่ทั้ง Busan Partnership 2011 และ GPEDC 2014 ได้กล่าวถึงในฐานะเป็นเงื่อนไขที่จะทำให้บรรลุถึงประสิทธิผลของการพัฒนา ซึ่งวิธีการดำเนินการในทางปฏิบัติก็คือ ทั้งประเทศผู้ให้และประเทศผู้รับต้องมีระบบติดตามและประเมินผลที่สม่ำเสมอ เทียบตรง เพื่อที่ทั้งประเทศผู้ให้และประเทศผู้รับจะได้นำข้อมูลจากการติดตามประเมินผลนี้มาใช้ในการปรับปรุงการดำเนินการครั้งต่อไป สำหรับญี่ปุ่น บนประสบการณ์ของการเป็นผู้ให้ที่ยาวนาน จึงมีการพัฒนาระบบติดตามประเมินผลมาตลอดเวลา โดยเฉพาะ JICA ได้สร้างตัวชี้วัดต่างๆ เพื่อให้การดำเนินโครงการมีประสิทธิภาพและโปร่งใส ซึ่งกระบวนการดังกล่าวนี้ได้รับการถ่ายทอดและดำเนินการโดยประเทศผู้รับในกลุ่มน้ำโขงด้วย ข้อมูลทั้งจากเอกสารและการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการทั้งของญี่ปุ่นในประเทศกลุ่มน้ำโขงและเจ้าหน้าที่ของประเทศผู้รับในกลุ่มน้ำโขงเองระบุว่า การติดตาม ประเมินผล ได้รับการดำเนินการอย่างสม่ำเสมอ ต่อเนื่อง และการทำรายงานการดำเนินโครงการก็เป็นกิจกรรมหลัก ประการหนึ่งในกระบวนการรับความช่วยเหลือและดำเนินโครงการ กล่าวคือ เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการ PDCA (Plan-Do-Check-Action) ซึ่งรัฐบาลญี่ปุ่นและ JICA มีความเชื่อว่ากระบวนการนี้สามารถสร้างความโปร่งใสและความรับผิดชอบร่วมกันได้ระหว่างประเทศผู้ให้กับประเทศผู้รับ ในเวลาเดียวกัน ประเทศผู้รับในกลุ่มน้ำโขงบางประเทศ เช่น กัมพูชาและเมียนมา ก็มีทิศทางนโยบายในการรับความช่วยเหลือที่ชัดเจน รวมทั้งมีระบบการติดตามและประเมินผลด้วยเช่นกัน⁶

ข้อมูลโดยภาพรวมข้างต้นแสดงให้เห็นถึงประสิทธิผลของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นในประเทศกลุ่มน้ำโขง ซึ่งนำไปสู่ประสิทธิผลของการพัฒนา (Development Effectiveness) ในประเทศเหล่านั้นด้วย อย่างไรก็ตาม เนื่องจากประเทศกลุ่มน้ำโขงทั้งสี่ประเทศมีความแตกต่างกันทั้งในเรื่องระดับของการพัฒนา ระบบเศรษฐกิจ ระบอบการเมือง โครงสร้างทางสังคม และประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์กับญี่ปุ่น ดังนั้น แต่ละประเทศจึงมีระบบ / โครงสร้าง การรับความช่วยเหลือและการดำเนินโครงการพัฒนาที่แตกต่างกันด้วย ในขณะที่ ในส่วนของญี่ปุ่นเองก็มีเป้าหมาย และวิธีการที่แตกต่างกันในการดำเนินความสัมพันธ์กับแต่ละประเทศในกลุ่มน้ำโขงเช่นกัน ซึ่งในส่วนต่อไปของบทนี้จะอธิบายในรายละเอียดของแต่ละประเทศทั้งสี่ประเทศ

⁶ ประเทศกัมพูชา: Declaration by the Royal Government of Cambodia and Development Partners on Enhancing Aid Effectiveness 2006; Development Assistance and Partnership Trend in Cambodia; Using Evidence to Promote Partnership and Development Effectiveness 2014; Joint Monitoring Indicators 2014-2018; The Cambodia Aid Effectiveness Report 2010; The Cambodia Aid Effectiveness Report 2011
ประเทศเมียนมา: Nay Pyi Taw Accord for Effectiveness Development Cooperation

4. ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นในประเทศกัมพูชา

ประเทศญี่ปุ่นและประเทศกัมพูชามีความสัมพันธ์กันมายาวนาน และความสัมพันธ์มีความเข้มแข็งหนักแน่นมากขึ้น นับตั้งแต่ปี 1992 ที่ญี่ปุ่นได้เป็นส่วนหนึ่งของ United Nations Transitional Authority in Cambodia (UNTAC) และได้ส่งบุคลากรของตนเข้าไปช่วยดำเนินการเพื่อให้กระบวนการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองของกัมพูชาเป็นไปโดยเรียบร้อย และหลังจากนั้นเป็นต้นมา ญี่ปุ่นก็ได้ให้การสนับสนุนการฟื้นฟูบูรณะและการพัฒนาในประเทศกัมพูชามาอย่างสม่ำเสมอโดยตลอด และด้วยปริมาณความช่วยเหลือจำนวนมาก

ในการประชุมสุดยอดผู้นำสองฝ่ายระหว่างญี่ปุ่นกับกัมพูชา ในปี 2016 ผู้นำของทั้งสองฝ่ายต่างยืนยันถึงความสำคัญของการเสริมสร้างความสัมพันธ์สองฝ่ายให้แน่นแฟ้น มากขึ้น โดยเฉพาะในการพัฒนาประเทศของกัมพูชา ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากภายนอกนั้น ญี่ปุ่นได้แสดงความตั้งใจที่จะให้การสนับสนุนการพัฒนาของกัมพูชา โดยผ่านทั้งการลงทุนและการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา เนื่องจากญี่ปุ่นตระหนักว่า การพัฒนาของกัมพูชาที่มีผลสำคัญโดยตรงต่อการเสริมสร้างการพัฒนาของภูมิภาค ในขณะที่ทางฝ่ายกัมพูชาเองก็ได้อธิบายให้เห็นว่า ความช่วยเหลือจากฝ่ายญี่ปุ่นมีความสำคัญและจำเป็นต่อการพัฒนาประเทศของกัมพูชา และคาดหวังที่จะได้รับความช่วยเหลือจากญี่ปุ่นต่อไปในอนาคต⁷

สำหรับกัมพูชา แนวทางและยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศได้ถูกกำหนดไว้ในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศที่เรียกว่า Rectangular Strategy Phase III ว่า เป้าหมายการพัฒนาประเทศจะเน้นที่เรื่องสำคัญ 4 ประเด็น คือ หนึ่ง การส่งเสริมภาคเกษตร สอง การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพ สาม การพัฒนาภาคเอกชนและการจ้างงาน และสี่ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยมีวิธีการที่สำคัญ 4 ประการคือ การเพิ่มอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจให้อยู่ที่ร้อยละ 7.1 การเพิ่มการจ้างงาน การลดความยากจน การเพิ่มสมรรถนะให้แก่ทรัพยากรมนุษย์ และการปรับปรุงเรื่องธรรมาภิบาล (CDC 2014) ซึ่งการจะบรรลุเป้าหมายทั้งหมดนี้ กัมพูชาจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากประเทศต่างๆ และจากสถิติของ CDC กัมพูชาเป็นประเทศที่พึ่งพิงความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาจากต่างประเทศมากถึง 10 % ของ GDP (CDC 2014) อย่างไรก็ตาม กัมพูชาก็ได้กำหนดยุทธศาสตร์ในการรับความช่วยเหลือไว้เช่นกันว่า ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาจากต่างประเทศต้องเป็นไปเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้แก่ความเป็นเจ้าของ (Ownership) และความเป็นผู้นำ (Leadership) ในยุทธศาสตร์การพัฒนาของตนเอง รวมทั้งได้จัดตั้งโครงสร้างในการกำหนดนโยบาย และโครงสร้างในการบริหารหรือร่วมกันระหว่างกัมพูชากับประเทศผู้ให้ต่างๆ รวมทั้งญี่ปุ่นด้วย โดยมี Council for Development of Cambodia (CDC) ทำหน้าที่เป็นองค์กรประสานงาน (coordinator) มีกระทรวงต่างๆ (Line ministries) เป็นผู้ร่วมในการกำหนดนโยบาย ดำเนินนโยบายและดำเนินโครงการ นอกจากนี้ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมก็ได้รับโอกาสให้มีส่วนร่วมในการรับความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาด้วย ทั้งจากญี่ปุ่นและประเทศผู้ให้อื่นๆ

ในกรณีของญี่ปุ่น ในด้านของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา / ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาแก่กัมพูชา ข้อมูลในตารางที่ 8 และ 9 แสดงให้เห็นว่า ญี่ปุ่นเป็นประเทศผู้ให้ที่สำคัญของกัมพูชา ในเวลาเดียวกัน ข้อมูลจากเอกสารยังแสดงให้เห็นถึงทิศทางและนโยบายของญี่ปุ่นในการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาแก่กัมพูชาว่านโยบายพื้นฐานของการให้ความช่วยเหลือก็คือ เพื่อสนับสนุนการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืนและ

⁷ www.mofa.jp/s_sa/sea1/kh/page3e_000513.html

มั่นคง และการพัฒนาที่สมดุลของกัมพูชา โดยมีเป้าหมายหลัก 3 ประการคือ หนึ่ง การสร้างความเข้มแข็งให้แก่พื้นฐานทางเศรษฐกิจ สอง การส่งเสริมการพัฒนาสังคม และสาม การสร้างความเข้มแข็งให้แก่ระบบธรรมาภิบาล(www.kh.emb-japan.go.jp/economic/cooperation/assistance%20Policy.pdf) และภายใต้ทิศทางนโยบายดังกล่าวนี้ JICA ได้สร้างโปรแกรมการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาแก่กัมพูชา โดยแยกตามเป้าหมายหลัก 3 ประการ และในแต่ละโปรแกรมจะประกอบด้วยโครงการพัฒนาต่างๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายแต่ละประการ ดังแสดงให้ตารางที่ 10⁸

ตารางที่ 8: Japan's ODA Disbursements to Cambodia (OECD/DAC)

Year	Loan Aid	Grant Aid	Technical Cooperation	Total
2010	13.54	80.33 (1.21)	53.10	147.46
2011	18.56	62.12 (14.67)	53.54	134.21
2012	43.36	83.14 (8.95)	55.95	182.44
2013	20.99	74.29 (5.64)	46.20	141.49
2014	20.51	63.72 (4.16)	40.08	124.31
Total	190.83	1,426.64 (37.72)	798.47	2,415.94

Note 1. After 2006 when grant are earmarked for specific recipient, the parts made through international organizations are included under the category of bilateral Grant Aid in accordance with the directions of the OECD/DAC, starting in 2011 a wider range of multilateral grant have been categorized as bilateral ODA. The figures in brackets indicate the amount of multilateral grant within the sum of Grant Aid. Note 2. The annual figures for Loan Aid and Grant Aid indicate the sum of funds disbursed within the calendar year from the amount committed with exchange of notes. The figures under Loan Aid show balances after subtracting repayment from recipient. Note 3. Accumulated Loan Aid totals may be minus figures depending on fluctuations in exchange rates. Note 4. Technical Cooperation include projects implemented by relevant ministries and local government in addition to those administered by JICA. Note 5. Total may not always add up due to rounding.

ที่มา : กระทรวงการต่างประเทศ (www.mofa.go.jp/files/000142541.pdf)

⁸ www.jica.go.jp/cambodia/english/office/others/significance.html

ตารางที่ 9: Amount of DAC Countries' ODA Disbursements of Cambodia

Year	1	2	3	4	5	total
2009	Japan 128.48	United States 70.25	Australia 48.50	Germany 37.90	United Kingdom 32.73	479.70
2010	Japan 149.57	United States 86.39	Australia 53.91	Germany 41.26	Republic of Korea 37.33	522.58
2011	Japan 136.53	United States 75.47	Australia 71.55	Republic of Korea 62.23	Germany 49.24	541.76
2012	Japan 184.76	Australia 100.93	United States 88.33	Republic of Korea 58.11	Germany 46.37	640.52
2013	Japan 143.39	United States 76.92	Australia 71.95	Republic of Korea 63.85	Germany 40.90	550.31

ที่มา : กระทรวงการต่างประเทศ (www.mofa.go.jp/files/000142541.pdf)

ตารางที่ 10: รายชื่อโครงการของ JICA ในกัมพูชา แยกตามโปรแกรมความช่วยเหลือ

Program/Sector	List of project
Education	1. Science Teacher Education Project (STEPSAM 2)
Health	1. The Project for Improving Maternal and Child Health Service in Rural Areas in Cambodia 2. The Project on Strengthening of Medical Equipment Management in Referral Hospitals 3. The Project for Improving the Capacity of the National TB Control Program Through Implementation of the 2nd National Prevalence Survey 4. The Project for Improving Maternal and Newborn Care Through Midwifery Capacity Development 5. The Project for Strengthening Human Resources Development System of Co-Medicals.
Water Resources/Disaster Management	1. Project on Capacity Building for Water Supply in Cambodia (Phase II)
Governance	1. Project for Capacity Development for Implementing the Organic Law at Capital and Provincial Level (PILAC2) 2. Capacity Development of Provincial Rural Development in the Northern Provinces 3. The Project on Improvement of Local Administration in Cambodia 4. The Legal and Judicial Development Project (Phase 3) 5. Project for the Improvement of the Training on the Civil Matters at the Royal School of Judges and Prosecutor of the Royal Academy for Judicial Professions (Phase 2) 6. Legal and Judicial Cooperation Project with the Bar Association of the Kingdom of Cambodia 7. The Project on Improving Official Statistic in Cambodia (Phase 2) 8. Drug Control Project

Program/Sector	List of project
Peace Building	1. The Project of Strengthening CMAC's Function of Human Security Realization
Transportation	1. Project on Capacity Enhancement of Environmental and Social Consideration for Resettlement 2. The Project for Traffic Improvement in Phnom Penh City in the Kingdom of Cambodia 3. The Strengthening of Construction Quality Control Project 4. Establishment of National Port Policy and Administration System
ICT	1. The Project of Capacity Development on ICT Management at NiDA
Natural Resources and Energy	1. Project of Operation and Maintenance of the Rural Electrification on Micro-Hydropower in Mondul Kiri Province
Economic Policy	1. Capacity Building Project for Tax Department (Phase 2)
Private Sector Development	1. Cambodian Japan Cooperation Center (CJCC) Project (Phase2)
Agricultural Rural Development	1. Battambang Rural Area Nature and Development (BRAND) Project 2. Improvement of Agriculture River Basin Management & Development Project (TSC3) 3. Capacity Building for the Quality Standard Control of Agricultural Material (Chemical Fertilizers and Pesticides)
Natural Environment Conservation	1. Capacity Building Project for the Forestry Sector (Phase 2)
Fisheries	1. Freshwater Aquaculture Improvement and Extension Project in Cambodia

ที่มา : JICA (www.jica.go.jp/cambodia/english/activities/index.html)

ในระดับปฏิบัติการ JICA ได้เปิดสำนักงานในกัมพูชาในปี 1993 เพื่อสนับสนุนการดำเนินโครงการพัฒนาต่างๆ ที่ญี่ปุ่นให้ความช่วยเหลือ แม้ว่าความช่วยเหลือของญี่ปุ่นแก่กัมพูชาจะเริ่มมาตั้งแต่ปี 1965 เมื่อทั้งสองฝ่ายลงนามในความตกลงเรื่อง การส่งอาสาสมัคร และอาสาสมัครญี่ปุ่นได้ถูกส่งมายังกัมพูชาเป็นครั้งแรกในปี 1966

ก็ตาม สำนักงาน JICA ในกัมพูชา นอกจากจะทำหน้าที่สนับสนุนโครงการพัฒนาที่ได้รับความช่วยเหลือจากญี่ปุ่นแล้ว ยังทำหน้าที่ในการประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ ของกัมพูชาที่เป็นผู้รับความช่วยเหลือ โดยเฉพาะ The Council for the Development of Cambodia (CDC) ซึ่งเป็นหน่วยงานประสานงานหลักของกัมพูชาในเรื่องการรับความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาจากต่างประเทศและประสานงานกับประเทศผู้ให้อื่นๆ ในกัมพูชาอีกด้วย⁹ นอกจากนี้ในระดับปฏิบัติการในพื้นที่ JICA ยังมีสำนักงานย่อยในพื้นที่ที่มีโครงการพัฒนาของญี่ปุ่นดำเนินการอยู่จำนวนมาก เช่น ที่ Battambang เป็นต้น

ในระดับโครงการ การศึกษานี้เลือกศึกษาโครงการความช่วยเหลือที่ญี่ปุ่นให้แก่กัมพูชาใน 2 ภาคส่วนที่สำคัญคือ การเกษตร/พัฒนาชนบท และการศึกษา โดยเลือกโครงการที่ JICA ให้แก่กระทรวงเกษตรและพัฒนาชนบทของกัมพูชา ซึ่งเป็นโครงการที่มีความต่อเนื่องและสัมพันธ์กัน 4 โครงการในพื้นที่จังหวัด Battambang ตั้งแต่ปี 2006 ถึง 2015 และเป็นโครงการความช่วยเหลือใน 2 รูปแบบ คือ เงินกู้และความช่วยเหลือทางวิชาการ¹⁰ และโครงการที่ JICA ให้การสนับสนุนมหาวิทยาลัยพนมเปญ (Royal University of Phnom Penh – RUPP) ในการจัดตั้ง Cambodia-Japan Cooperation Center (CJCC) โดยที่ โครงการความช่วยเหลือที่ให้แก่กระทรวงเกษตรและพัฒนาชนบท มีเป้าหมายเพื่อลดความยากจน และเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่การพัฒนาเศรษฐกิจ ในขณะที่ความช่วยเหลือที่ให้แก่ CJCC มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของกัมพูชา โดยเฉพาะในการด้านการจัดการและการประกอบธุรกิจ

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ เจ้าหน้าที่ของฝ่ายกัมพูชาทั้งเจ้าหน้าที่ของ CDC และเจ้าหน้าที่ที่ร่วมในโครงการความช่วยเหลือทั้งสองโครงการต่างให้เห็นที่สอดคล้องกันว่า ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นเป็นสิ่งที่สำคัญและจำเป็นต่อการพัฒนาประเทศของกัมพูชามาก เพราะกัมพูชาในขณะนี้ แม้ว่าจะมีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่สูงขึ้น แต่ก็ยังเป็นประเทศที่ได้รับผลกระทบจากสงคราม และปัญหาความยากจนยังมีความร้ายแรงอยู่ รวมทั้งการขาดแคลนทรัพยากรมนุษย์ที่มีความสามารถ ก็เป็นอุปสรรคสำคัญในการพัฒนาประเทศ ดังนั้น ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นที่มีเป้าหมายเพื่อกำจัดความยากจน และพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ผ่านโครงการทั้งสองจึงตอบสนองต่อความต้องการการพัฒนาประเทศของกัมพูชา และสอดคล้องกับแนวทางและยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศของกัมพูชาด้วย

ในส่วนของกระบวนการดำเนินโครงการ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ทั้งสองโครงการมีลักษณะคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ การสื่อสาร (Communication) และการปรึกษาหารือ (Consultation) เป็นกลไกสำคัญในการดำเนินโครงการ นับตั้งแต่การสร้างโครงการไปจนถึงการปฏิบัติการในพื้นที่ ซึ่งเจ้าหน้าที่ทั้งฝ่ายญี่ปุ่นและฝ่ายกัมพูชาใน

⁹ www.jica.go.jp/cambodia/english/office/others/significance.html

¹⁰ โครงการที่เลือกศึกษาประกอบด้วย (1) Technical Improvement of Agriculture River Basin Management & Development Project (2009.09-2014.09) (TC); (2) Technical Service Center for Irrigation System Project, Phase II (2006.01-2009.07) (TC); (3) The West Tonle Sap Irrigation and Drainage Rehabilitation and Improvement Project (2011. 8) (Loan); (4) Agricultural Productivity Promotion Project in West Tonle Sap (2010.10- 2015.03) (TC)

พื้นที่ให้ความเห็นว่า กลไกนี้เป็นเครื่องมือสำคัญที่ทำให้การดำเนินโครงการเป็นไปโดยราบรื่น เพราะฝ่ายกัมพูชาได้มีโอกาสในการเสนอความคิดเห็น มีส่วนร่วมในการพัฒนาและจัดการโครงการผ่านการประชุมแบบสม่ำเสมอ (regular meeting) ประจำสัปดาห์ / ประจำเดือน ทำให้รู้สึกถึงความเป็นหุ้นส่วนในการทำงาน และความเป็นเจ้าของโครงการ รวมทั้งสามารถสร้างความคาดหวังต่อความสำเร็จของโครงการได้ด้วย อย่างไรก็ตาม ในส่วนของการถ่ายทอดความรู้และเทคโนโลยีนั้น เจ้าหน้าที่ของทั้งสองฝ่ายต่างยอมรับว่า ยังมีช่องว่างหรืออุปสรรคอยู่มาก ด้วยสาเหตุสำคัญคือ ระดับการพัฒนาและระดับความรู้ที่ต่างกันมากของทั้งสองฝ่าย รวมทั้งข้อจำกัดเรื่องระบบและความรู้ความสามารถของฝ่ายผู้รับด้วย ซึ่งทั้งสองฝ่ายต่างก็พยายามในการปรับปรุงและพัฒนาการทำงานร่วมกันตลอดเวลา สำหรับในเรื่องการติดตามและประเมินผลโครงการ ข้อมูลจากเอกสารและการสัมภาษณ์ยืนยันตรงกันว่า โครงการพัฒนาที่ญี่ปุ่นให้ความช่วยเหลือและถูกติดตาม ประเมินผลโดยตัวชี้วัดและระบบของ JICA ในขณะเดียวกันฝ่ายกัมพูชาเองก็มีระบบในการติดตาม ประเมินผลด้วยเช่นกัน ดังปรากฏในเอกสารและรายงานการประเมินผล เช่น Joint Monitoring Indicators 2014-2018 และ The Cambodia Aid Effectiveness Report 2010, 2011 เป็นต้น

จากข้อมูลเอกสารและการสัมภาษณ์ที่อธิบายไปแล้วข้างต้นแสดงให้เห็นว่า ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา / ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาที่ญี่ปุ่นให้แก่ประเทศกัมพูชามีประสิทธิผลในระดับหนึ่ง หากใช้ตัวชี้วัดของ Busan Partnership 2011 และ GPEDC 2014 เป็นเกณฑ์ กล่าวคือ โครงการพัฒนาที่เลือกศึกษาแสดงให้เห็นว่า เป็นโครงการที่ฝ่ายกัมพูชามีความเป็นเจ้าของและสอดคล้องกับแนวทางการรับความช่วยเหลือของกัมพูชาที่ปรากฏใน Development Cooperation & Partnership Strategy 2014-2018 รวมทั้งสอดคล้องกับความต้องการพัฒนาประเทศ และยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ ตามที่ปรากฏในแผน Rectangular Strategy Phase III ในด้านการดำเนินโครงการ ก็มีลักษณะของความเป็นหุ้นส่วน และมีเป้าหมายที่มุ่งเน้นความสัมฤทธิ์ผลของโครงการในเวลาเดียวกัน ระบบการตรวจสอบ ประเมินผลที่ดำเนินการโดยฝ่ายญี่ปุ่น ก็เป็นเครื่องมือกำกับให้การดำเนินโครงการมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ด้วย





経済基盤の強化 Economic Bases Development

農業・農村開発 Agriculture and Rural Development

農業生産性向上 Agricultural Productivity Promotion

技術協力プロジェクト
トンレサップ西部地域農業生産性向上プロジェクト (APPP)
Technical Cooperation Project
Agricultural Productivity Promotion Project in West Tonle Sap (APPP)

トンレサップ西部3州の対象地域において農家の生産性及び所得の向上に向け、州農業局の普及員及びデモ農家による研修や、農民グループによる優良種子の育成及び販売支援を行う
Conducting trainings through the Farmers' Field School (FFS) by the extension workers and demo-farmers in three provinces around West Tonle Sap area. The project also supports the quality seed growing and promotion in order to achieve the improvement of agricultural productivity and farmers' income.

普及員研修での施肥実習
Practice work of fertilizer application for extension workers

灌漑 Irrigation

技術協力プロジェクト
流域灌漑管理及び開発能力改善プロジェクト (TSC3)
Technical Cooperation Project
Improvement of Agricultural River Basin Management & Development Project (TSC3)

灌漑事業を通じた効率的な水資源管理の実現に向け、TSC技術者を対象に流域灌漑管理・開発に関する知識・技術の研修を実施。モデル灌漑事業の計画・設計・施工・維持管理に関する技術支援を行う
Implementing appropriate water resources management through planning, designing, construction, operation and maintenance of irrigation facilities in the target areas. The Project will encourage the staffs of TSC to enhance their knowledge and technique on river basin management.

プレンサート州の灌漑施設の設計について研修を受ける技術者とJICA専門家
TSC staff and JICA experts conduct seminar for Preliminary design of new basin facility in Pursat province

JICA JICA Cambodia Office Address: #61-611, 2nd Floor, Phnom Penh, Cambodia
Tel: 023-211673 Fax: 023-211675 E-mail: info@jica.go.jp <http://www.jica.go.jp/>

20/06/2014 15:59





5. ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นในประเทศ สปป. ลาว

ความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นกับสปป. ลาว ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เริ่มขึ้นเมื่อญี่ปุ่นได้รับ เกราะขีปนาวุธจากการยึดครองของ SCAP และเริ่มจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามให้แก่ลาวในปี 1958 ความสัมพันธ์สองฝ่ายดำเนินต่อมา แม้ว่าจะมีความไม่ราบรื่นบ้าง โดยเฉพาะในยุคสงครามเย็นที่โลกมีการแบ่งค่ายกันอย่างชัดเจน แต่เมื่อสงครามเย็นสิ้นสุดลงในช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 ความสัมพันธ์สองฝ่ายก็ได้รับการส่งเสริมมากขึ้น โดยเฉพาะนโยบายการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นที่สนับสนุนการพัฒนาประเทศของสปป. ลาว เพื่อให้หลุดพ้นจากสถานะประเทศพัฒนาน้อยที่สุด และสามารถสร้างความเข้มแข็งให้แก่การพัฒนาเศรษฐกิจระดับภูมิภาคได้

ในการประชุมสุดยอดผู้นำสองฝ่ายระหว่างญี่ปุ่นกับสปป. ลาว ในปี 2016 ผู้นำของทั้งสองฝ่ายต่างยืนยันถึงความสำคัญของการสนับสุนกันและกันในด้านต่างๆ โดยเฉพาะฝ่ายญี่ปุ่นได้แสดงความตั้งใจที่จะสนับสนุนการพัฒนาประเทศของสปป. ลาว โดยในการประชุมในครั้งนี้ ทั้งสองฝ่ายได้ประกาศ “แผนการความร่วมมือเพื่อการพัฒนาความร่วมมือระหว่างญี่ปุ่นกับสปป. ลาว เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของสปป. ลาว” (The Japan-Lao PDR Joint Development Cooperation Plan for Sustainable Development of Lao PDR) เพื่อเป็นแนวทางที่ชัดเจนสำหรับกำหนด /กำกับความร่วมมือของทั้งสองฝ่ายในการพัฒนาประเทศของสปป. ลาวในอนาคต¹¹

¹¹ www.mofa.go.jp/s_sa/sea1/la/page4e_000516.html

“แผนการความร่วมมือเพื่อการพัฒนาความร่วมมือระหว่างญี่ปุ่นกับสปป. ลาว เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของสปป. ลาว” ได้กำหนดวิสัยทัศน์อนาคตของสปป. ลาวว่าต้องการพัฒนาประเทศเพื่อให้หลุดพ้นจากสถานะการเป็นประเทศพัฒนาน้อย (LDC) ให้ได้ในปี 2020 และเพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว ญี่ปุ่นจะร่วมมือกับสปป. ลาว ในการพัฒนา สปป. ลาว ใน 3 เสาหลักที่สำคัญ คือ หนึ่ง การสร้างความเข้มแข็งให้แก่โครงข่ายความเชื่อมโยงของสปป. ลาว กับ ประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคเพื่อให้เศรษฐกิจของสปป. ลาว ถูกรวมเข้ากับระบบเศรษฐกิจของภูมิภาค และสามารถ ได้รับผลของการพัฒนาในระดับภูมิภาค สอง การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในภาคอุตสาหกรรม เพื่อเพิ่มความ หลากหลายให้แก่อุตสาหกรรมของสปป. ลาว และขยายความสามารถในการแข่งขัน และสาม การแก้ไขความ แตกต่าง/เหลื่อมล้ำของการพัฒนา โดยผ่านการพัฒนาที่สมดุลของเมืองและภูมิภาค โดยคำนึงถึงการรักษา สภาพแวดล้อมและวัฒนธรรมด้วย (MOFA 2016)

สำหรับสปป. ลาวเอง แผนพัฒนาสังคม-เศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 8, 2016 -2020 ได้กำหนดยุทธศาสตร์ ของการพัฒนาประเทศเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการหลุดพ้นจากสถานะของประเทศพัฒนาน้อยในปี 2020 ไว้ 3 ประการ กล่าวคือ หนึ่ง การพัฒนาเศรษฐกิจโดยการสร้างการเจริญเติบโต สอง การพัฒนาด้านสังคม โดยการ ยกระดับมาตรฐานชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และสาม การรักษา สภาพแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ และเพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวนี้ รัฐบาลของสปป. ลาวได้กำหนด แนวทางในการพัฒนาไว้ในแผนพัฒนาสังคม-เศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ทั้งหมด 5 แนวทาง คือ หนึ่ง การประกัน เรื่องการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องมั่นคง สอง การประกันเรื่องการพัฒนาอย่างยั่งยืน สาม การสร้าง ความเข้มแข็งให้แก่การพัฒนาและเพิ่มสมรรถนะแก่ทรัพยากรมนุษย์ สี่ การรักษาเสถียรภาพทางการเมือง สันติสุข และความสงบเรียบร้อยในสังคม และห้า การสนับสนุนความต่อเนื่องอย่างแข็งแกร่งในการขยายขอบเขตของความ ร่วมมือเพื่อการพัฒนาบนฐานของความเป็นเจ้าของ (Ministry of Planning and Investment 2016)

จากแนวทางในการพัฒนาประเทศข้อ 5 ที่ระบุไว้ในแผนพัฒนาสังคม-เศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 8 ทำให้ รัฐบาลของสปป. ลาวและประเทศหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนาทั้งหลายเข้ามามีบทบาทในการสนับสนุนการพัฒนา ประเทศของสปป. ลาวได้ โดยการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาผ่านโครงการต่างๆ อย่างไรก็ตาม เมื่อ เปรียบเทียบกับกัมพูชาแล้ว สปป. ลาวไม่มีหน่วยงานในลักษณะเดียวกับ CDC ของกัมพูชาที่ทำหน้าที่ประสานงาน การรับความช่วยเหลือ ดังนั้น ความช่วยเหลือของประเทศหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนาที่เข้ามาในประเทศสปป. ลาวจึงถูก แยกกระจายไปตามกระทรวงต่างๆ (Line Ministries) ที่ทำโครงการหรือยื่นคำขอโครงการไปยังประเทศหุ้นส่วน เพื่อการพัฒนา หรือประเทศผู้ให้ต่างๆ

ข้อมูลจากรายงานของ ADB อธิบายว่า รัฐบาลของสปป. ลาว เป็นผู้รับผิดชอบในเรื่องการประสานงานการ รับความช่วยเหลือ (Aid Coordination) และกลไกหลักของการประสานงานก็คือ การประชุมโต๊ะกลม (Roundtable Process) ที่มีรัฐบาลเป็นประธานและสนับสนุนโดย UNDP การประชุมโต๊ะกลมนี้อาจจัดขึ้นทุกๆ 3-4 ปี ในขณะที่จะมีการประชุมโต๊ะกลมสำหรับกระบวนการดำเนินนโยบาย ซึ่งจะจัดเป็นประจำทุกปี อันเป็นการเปิด โอกาสให้มีการหารือกันในระดับสูง ระหว่างข้าราชการระดับสูงของรัฐบาลสปป. ลาว กับประเทศหุ้นส่วนเพื่อการ พัฒนาในเรื่องเกี่ยวกับแผนแห่งชาติ ยุทธศาสตร์ และการริเริ่มเรื่องการพัฒนาต่างๆ ในระดับปฏิบัติการ กรมความ ร่วมมือระหว่างประเทศ ภายใต้กระทรวงการวางแผนและการลงทุน มีความรับผิดชอบในการระดมและใช้ความ

ช่วยเหลือ และกระทรวงการคลังรับผิดชอบในเรื่องการเจรจาต่อรองในเรื่องเงินกู้ เงินให้เปล่า และความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ในขณะที่กระทรวงต่างๆ รับผิดชอบในเรื่องการวางแผนและประสานงานการรับความช่วยเหลือในภาคส่วนของตนเอง รัฐบาลสปป. ลาวได้ออกกฎกระทรวงว่าด้วยความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการในปี 2009 เพื่อจัดระเบียบการประสานงานการรับความช่วยเหลือให้ไปในทิศทางเดียวกันในระหว่าง/บรรดากระทรวงต่างๆ รวมทั้งได้จัดตั้งคณะทำงานแยกตามประเด็นและภาคส่วน (Sector and Thematic Working Groups) ขึ้นมาอีกด้วย เพื่อช่วยสนับสนุนการดำเนินนโยบายในสาขาเฉพาะ หรือประเด็นเฉพาะ¹²

ในด้านของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา / ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาที่ญี่ปุ่นมอบให้แก่ สปป. ลาวนั้น ข้อมูลในตารางที่ 11 และ 12 แสดงให้เห็นว่า ญี่ปุ่นเป็นประเทศผู้ให้รายใหญ่ของสปป. ลาว มาเป็นเวลาหลายปี ในเวลาเดียวกันข้อมูลจากเอกสารได้อธิบายให้เห็นหลักการและทิศทางของญี่ปุ่นในการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาแก่สปป. ลาวว่า นโยบายพื้นฐานของการให้ความช่วยเหลือก็คือ เพื่อสนับสนุนการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษในปี 2015 และการหลุดพ้นจากสถานะของการเป็นประเทศพัฒนาน้อยที่สุดให้ได้ในปี 2020 โดยมีเป้าหมายหลัก 4 ประการคือ หนึ่ง การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคม สอง การพัฒนาการเกษตร และการอนุรักษ์ป่าไม้ สาม การปรับปรุงสภาพแวดล้อมทางการศึกษา และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และสี่ การปรับปรุงบริการด้านสุขภาพ¹³ และภายใต้นโยบายดังกล่าวนี้ JICA ได้สร้างโปรแกรมการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาแก่สปป. ลาว โดยแยกตามเป้าหมาย 4 ประการ ที่กล่าวไปแล้ว และในแต่ละโปรแกรม JICA จะให้ความช่วยเหลือรายโครงการตามภาคส่วนของการพัฒนาที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อให้บรรลุเป้าหมายแต่ละข้อตามที่ตั้งไว้ ดังแสดงในตารางที่ 13¹⁴

¹² www.adb.org/site/default/files/linked_documents/46059_001_lao_dc.pdf

¹³ www.mofa.go.jp/files/000103003.pdf

¹⁴ www.jica.go.jp.lao/english/activities/policy/html

ตารางที่ 11: Japan's ODA Disbursements to Laos (OECD/DAC)

Year	Loan Aid	Grant Aid	Technical Cooperation	Total
2010	17.71	63.55-	40.19	121.45
2011	3.28	8.60 (1.00)	39.64	51.52
2012	-4.73	42.10-	51.06	88.43
2013	-2.48	40.33-	38.11	75.96
2014	8.73	65.47 (2.83)	29.13	103.33
Total	97.86	1,202.52 (6.86)	686.47	1,986.80

Note 1. After 2006 when grant are earmarked for specific recipient, the parts made through international organizations are included under the category of bilateral Grant Aid in accordance with the directions of the OECD/DAC, starting in 2011 a wider range of multilateral grant have been categorized as bilateral ODA. The figures in brackets indicate the amount of multilateral grant within the sum of Grant Aid. Note 2. The annual figures for Loan Aid and Grant Aid indicate the sum of funds disbursed within the calendar year from the amount committee with exchange of notes. The figures under Loan Aid show balances after subtracting repayment from recipient. Note 3. Accumulated Loan Aid totals may be minus figures depending on fluctuations in exchange rates. Note 4. Technical Cooperation include projects implemented by relevant ministries and local government in addition to those administered by JICA. Note 5. Total may not always add up due to rounding.

ที่มา : กระทรวงการต่างประเทศ (www.mofa.go.jp/files/000142544.pdf)

ตารางที่ 12: Amount of DAC Countries' and International Organizations' ODA Disbursements to Laos

Year	1	2	3	4	5	total
2009	Japan 94.40	Australia 29.61	Germany 27.36	Republic of Korea 25.14	France 19.12	262.19
2010	Japan 123.62	Australia 32.68	Republic of Korea 27.75	Germany 24.80	Switzerland 16.37	288.26
2011	Japan 55.09	Australia 53.93	Republic of Korea 33.48	Switzerland 26.75	Germany 24.32	273.03
2012	Japan 93.17	Australia 53.85	Germany 31.52	Republic of Korea 23.52	Switzerland 20.72	289.90
2013	Japan 779.84	Australia 49.22	Germany 27.98	Republic of Korea 27.12	Switzerland 24.55	274.96

ที่มา : กระทรวงการต่างประเทศ (www.mofa.go.jp/files/000142544.pdf)

ตารางที่ 13: รายชื่อโครงการของ JICA ในสปป. ลาว แยกตามเป้าหมายของการพัฒนาในปี 2014-2015

Type of Assistance	Sector						
	Infrastructure	Agriculture	Education	Health	Governance	Private Sector Partnership	Regional Cooperation
TCP	1. Project on Riverbank Protection Works Phase II 2. The Project to Enhance the Capacity Vientiane Capital State Bus Enterprise 3. Project for Improvement of Road management Capacity 4. Capacity Development Project for Improvement of Management	1. participatory Land and Forest Management Project for Reducing Deforestation (PARDD) 2. Forestry Sector Capacity Development Project (FSCAP) 3. Livelihood Improvement Project for Southern Mountain ous and Plateau Areas (LIPS)	1. Project Supporting Community Initiative on Education Development Phase II (CIED 2) 2. Country Focused Training on Improvement of Quality of Textbooks and Teacher Manuals for Science and Mathematics in Primary Education	1. Capacity Development for Sector-Wide Coordination in Health Phase II (CDSWC2) 2. Project for Strengthening Integrated Maternal, Neonatal and Child Health Services (MNCH) 3. Project for Sustainable Development	1. Project for Human Resource Development in the Legal Sector (Phase II) 2. Project for Establishing a Public Investment Plan under NSEDP (PCAP III)	1. Pilot Survey for Disseminating Small and Medium Enterprises Technologies for Wooden House Building Materials and Construction with Pre-cut Machine	1. ASEAN University Network / Southeast Asia Engineering Education Development Network (Phase III) 2. Project for Capacity Development for Transition to the Ne CNS/ATM Systems in Cambodia , Lao PDR, and Vietnam

Type of Assistance	Sector						
	Infrastructure	Agriculture	Education	Health	Governance	Private Sector Partnership	Regional Cooperation
	Ability of Water Supply Authorities 5.The Project for Urban Development Management 6.Project for Urban Water Environment Improvement in Vientiane Capital	4.Participatory Irrigated Agriculture Development Project in Southern Areas along the Mekong (PIAD) 5.Capacity Development Project for Establishing National Forest International System for Sustainable Forest	3.In –Country Training on Strengthening Faculty of Management and Administration in Savannakhet University	of Human Resources for Health to Improve Maternal, Neonatal and Child Health (HRH)			3.Lao Pilot Program for Narrowing the Development Gap toward ASEAN Integration

Type of Assistance	Sector						
	Infrastructure	Agriculture	Education	Health	Governance	Private Sector Partnership	Regional Cooperation
		Management and REDD+(NFIS) 6.Lao Organic Agriculture Promotion Project					
Grant	1.The Project for International of Clean Energy By Solar Electricity Generation System 2.Project for Improvement of National Road No.9 as East-West Corridor 3.The Project for Construction of	-	1.Project for Improving Secondary School Environment in the Southern Province 2. Japan Grant Aid for Human Resource Development Scholarship Program (JDS)	1. Project for Strengthening Health Service Network in Southern Provinces	-	-	-

Type of Assistance	Sector						
	Infrastructure	Agriculture	Education	Health	Governance	Private Sector Partnership	Regional Cooperation
	Sekong Bridge on NR 16 B in the Southern Region of Lao 4. Project for Improvement of Solid Waste Management in Environmental Sustainable Cities 5. Meteorological and Hydrological Services Improvement Project 6. Mini Hydropower Development Project						

Type of Assistance	Sector						
	Infrastructure	Agriculture	Education	Health	Governance	Private Sector Partnership	Regional Cooperation
	7.Thakhek Water Supply Development Project						
Loan	1.Expansion of the Vientiane International Airport Terminal 2. Southern Region Power System Development Project 3. Nam Ngum 1 Hydropower Station Expansion Project	-	-	-	-	-	-

ที่มา: JICA Report 2014-2015

ในระดับปฏิบัติการ การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นในสปป. ลาวเริ่มตั้งแต่ปี 1958 ที่ญี่ปุ่นรับผู้ฝึกงานจากสปป. ลาว และได้ส่งอาสาสมัครญี่ปุ่นมาปฏิบัติงานในสปป. ลาว ในปี 1959 และต่อมา JICA เปิดสำนักงานในสปป. ลาว ในปี 1967 เพื่อทำหน้าที่สนับสนุนโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ในสปป. ลาวในช่วงทศวรรษที่ 1960 และ 1970 แม้ว่าสำนักงานจะถูกปิดในปี 1978 แต่ญี่ปุ่นก็ยังให้ความช่วยเหลือแก่สปป. ลาวมาโดยตลอด จนกระทั่งในปี 1990 สำนักงานจึงถูกเปิดใหม่อีกครั้งในฐานะที่เป็นสำนักงานที่ดูแลอาสาสมัครของญี่ปุ่นที่เข้ามาปฏิบัติงานในสปป. ลาว (JOCV Office) และในปี 1996 สำนักงาน JOCV ก็ถูกเปลี่ยนชื่อเป็นสำนักงาน JICA ในสปป. ลาว (JICA Lao Office) ทำหน้าที่ในการสนับสนุนประสานงานโครงการพัฒนาต่างๆ ของญี่ปุ่นในสปป. ลาว และประสานงานกับประเทศผู้ให้อื่นๆ ในสปป. ลาวด้วย¹⁵

ในระดับโครงการ การวิจัยนี้เลือกศึกษาโครงการที่ JICA ให้ความช่วยเหลือแก่กระทรวงกสิกรรมและป่าไม้ของสปป. ลาว ทั้งในภาคเกษตรและประมง¹⁶ เนื่องจากการพัฒนาภาคเกษตรเป็นเป้าหมายสำคัญ 1 ใน 4 ที่ฝ่ายญี่ปุ่นมีนโยบายในการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาแก่สปป. ลาว ซึ่งสอดคล้องกับทิศทางพัฒนาประเทศของสปป. ลาว ที่ต้องการพัฒนาเศรษฐกิจ ลดปัญหาความยากจน ส่งเสริมการพัฒนาอย่างยั่งยืน และนำประเทศให้หลุดพ้นจากสถานะการเป็นประเทศพัฒนาน้อยที่สุด ตามกรอบเวลาที่ตั้งไว้ในปี 2020

ข้อมูลจากเอกสารของโครงการและการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ฝ่ายญี่ปุ่น และเจ้าหน้าที่ของ สปป. ลาวที่ร่วมในโครงการให้ความเห็นที่สอดคล้องกันว่า ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นที่ให้แก่สปป. ลาวโดยผ่านโครงการพัฒนาในภาคเกษตรเป็นสิ่งที่สำคัญ และเป็นประโยชน์แก่สปป. ลาว เป็นอย่างมาก เพราะโครงการเหล่านี้มีส่วนช่วยในการยกระดับความรู้และสภาพการดำรงชีวิตของเกษตรกร ทำให้พวกเขาสามารถจัดการภาคการผลิตให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ได้ผลผลิตที่มีคุณภาพมากขึ้น อันนำไปสู่การมีรายได้ที่มั่นคงมากขึ้น อย่างไรก็ตาม มีประเด็นที่น่าสังเกตในเรื่องการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาที่ญี่ปุ่นให้แก่สปป. ลาวในภาคเกษตรคือ เป้าหมายสำคัญในระดับปฏิบัติการของโครงการความช่วยเหลือในการพัฒนาภาคเกษตรนี้มีใช้อยู่ที่การให้ความช่วยเหลือไปที่เกษตรกรโดยตรง แต่ส่วนใหญ่เป็นโครงการความร่วมมือทางวิชาการ (TC) โดยเฉพาะการฝึกอบรมการถ่ายทอดความรู้ใหม่ๆ ให้แก่เจ้าหน้าที่ของกระทรวงกสิกรรมและป่าไม้ ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ด้วยความหวังว่า ทรัพยากรมนุษย์ คือ ข้าราชการที่ได้รับการพัฒนาหรือผ่านการฝึกอบรมแล้ว เหล่านี้จะกลับไปถ่ายทอดความรู้ให้แก่ประชาชนในพื้นที่ และช่วยให้ประชาชนในพื้นที่สามารถพัฒนาการทำเกษตรของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

¹⁵ www.jica.go.jp/laos/english/office/others/c8hovm000082pgv5_alt/brochure.pdf

¹⁶ โครงการความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาที่ JICA ให้แก่ กระทรวงกสิกรรมและป่าไม้ของสปป. ลาว ที่ถูกเลือกมาศึกษาประกอบด้วย

- โครงการ RISEP 2006-2010 (การพัฒนาเมล็ดพันธุ์ข้าว)
- โครงการ Lao Organic Agriculture Promotion
- โครงการ PIAD (ชลประทานแบบมีส่วนร่วม)
- โครงการปรับปรุงและส่งเสริมการเลี้ยงปลา-ศูนย์วิจัยโรคปลา

ในส่วนของการระดมทุนการดำเนินโครงการ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์มีผลตรงกันกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์
 ในกรณีของประเทศกัมพูชา กล่าวคือ การประสานงานและการปรึกษาหารือเป็นกลไกที่สำคัญในการสนับสนุนให้
 การดำเนินโครงการเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ในกรณีของสปป. ลาว ในแต่ละโครงการจะมีคณะกรรมการที่
 เรียกว่า Joint Coordination Committee ที่มีประกอบด้วยตัวแทนจากทั้งฝ่ายญี่ปุ่น (JICA) และฝ่ายสปป. ลาว
 (หน่วยงานผู้รับความช่วยเหลือ) เป็นสมาชิก ทำหน้าที่ในการประสานงาน ปรึกษาหารือและตัดสินใจในเรื่องที่
 เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงต่างๆ รวมทั้งแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นตลอดการดำเนินโครงการ โดยผ่านการประชุมอย่าง
 สม่ำเสมอในกรณีที่แตกต่างกันไปตามแต่ละธรรมชาติ หรือเงื่อนไขของแต่ละโครงการ กระบวนการปรึกษาหารือนี้
 เริ่มต้นตั้งแต่ขั้นตอนการริเริ่มโครงการ ซึ่งโดยหลักการแล้ว ฝ่ายญี่ปุ่นโดย JICA จะให้ความช่วยเหลือแก่โครงการ
 ตามคำขอของประเทศผู้รับ ดังนั้น หน่วยงานในสปป. ลาว ซึ่งในที่นี้คือ กระทรวงกลาโหมและป่าไม้จะเป็นผู้เขียน
 โครงการ และส่งคำขอไปที่ JICA โดยการปรึกษาหารือกับ JICA (เจ้าหน้าที่หรือผู้เชี่ยวชาญ) ในกระบวนการพัฒนา
 โครงการและเขียนคำขอ และเมื่อได้รับความช่วยเหลือแล้ว JICA ก็จะทำหน้าที่ประสานงานอย่างใกล้ชิดกับ
 หน่วยงานผู้รับ แต่การดำเนินการจะต้องเป็นการดำเนินการโดยหน่วยงานผู้รับความช่วยเหลือเอง JICA
 (เจ้าหน้าที่หรือผู้เชี่ยวชาญ) จะทำหน้าที่ในการให้คำแนะนำเป็นหลัก ซึ่งกระบวนการดังกล่าวข้างต้นช่วยสร้าง
 ความรู้สึกเป็นเจ้าของต่อโครงการ (Ownership) ให้แก่ฝ่ายผู้รับ ในเวลาเดียวกันก็เสริมสร้าง / สนับสนุนความเป็น
 หุ้นส่วน ในการทำงานร่วมกันระหว่างทั้งสองฝ่ายด้วย ในด้านการจัดซื้อจัดจ้าง แม้ว่า JICA จะมีระบบและ
 ระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างของตนเอง แต่ในการดำเนินโครงการในสปป.ลาว JICA ก็ดำเนินกระบวนการจัดซื้อจัด
 จ้างตามระบบของสปป. ลาว เพื่อสนับสนุนและสร้างความเข้มแข็งให้แก่ระบบของสปป. ลาว ตามหลักการของ
 การสร้างความกลมกลืนของระบบระหว่างประเทศผู้ให้กับประเทศผู้รับ และการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ระบบใน
 ประเทศผู้รับด้วย

จากข้อมูลเอกสารและการสัมภาษณ์ที่กล่าวไปข้างต้น แสดงให้เห็นว่า ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา /
 ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นที่ให้แก่สปป. ลาว มีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดการพัฒนาในประเทศผู้รับ
 โดยการใช้ตัวชี้วัดของ Busan Partnership 2011 และ GPEDC 2014 เป็นเกณฑ์ในการอธิบาย กล่าวคือ จาก
 โครงการพัฒนาที่เลือกศึกษาแสดงให้เห็นว่า หน่วยงานผู้รับ คือกระทรวงกลาโหมและป่าไม้ ของสปป. ลาว มี
 ความเป็นเจ้าของโครงการ เนื่องจากโครงการถูกริเริ่มขึ้นโดยฝ่ายผู้รับ เป็นความต้องการของฝ่ายผู้รับและ
 สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศของตนเอง ตามที่ปรากฏในแผนพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจ
 แห่งชาติ ฉบับที่ 8 และในส่วนของการดำเนินโครงการ การทำงานของผู้เกี่ยวข้องทั้งสองฝ่ายมีลักษณะของความ
 เป็นหุ้นส่วนที่ร่วมมือกัน และปรึกษาหารือกันอย่างใกล้ชิดที่ทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกัน อัน
 นำไปสู่ผลสัมฤทธิ์ของโครงการ อย่างไรก็ตาม ความเห็นของผู้เชี่ยวชาญในฝ่ายญี่ปุ่นได้ชี้ให้เห็นถึงอุปสรรคในด้าน
 ระบบ และโครงสร้างอำนาจ/การบังคับบัญชาของสปป. ลาว ที่มีผลต่อความสำเร็จของการดำเนินโครงการใน
 ระดับพื้นที่ ในขณะที่ระบบการตรวจสอบติดตาม และประเมินผลได้รับการดำเนินการตามระบบของ JICA ซึ่งก็มี
 ส่วนช่วยในการกำกับแนวทางและวิธีการดำเนินโครงการให้มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ เช่นเดียวกับในกรณีของ
 ประเทศกัมพูชา

6. ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นในประเทศเมียนมา

ความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างญี่ปุ่นกับประเทศเมียนมาหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เริ่มขึ้นในปี 1954¹⁷ และหนึ่งปีหลังจากนั้น คือ ในปี 1955 ญี่ปุ่นก็ได้เริ่มให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศเมียนมาในรูปของค่าปฏิกรรมสงคราม ซึ่งเมียนมาเป็นประเทศแรกในเอเชียที่ได้รับค่าปฏิกรรมสงครามจากญี่ปุ่น นักวิชาการของ Institute of Developing Economies (IDE) อธิบายว่า ความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นกับประเทศเมียนมาในระยะแรกหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นไปโดยราบรื่นและแน่นแฟ้น จนอาจกล่าวได้ว่า เป็นความสัมพันธ์ “พิเศษ” ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นเพราะความสัมพันธ์ในระดับผู้นำที่มีความสัมพันธ์กันมาตั้งแต่สมัยสงคราม และอีกส่วนหนึ่งเป็นผลจากการที่ญี่ปุ่นให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาแก่ประเทศเมียนมาเป็นจำนวนมากในระยะเวลาดังกล่าว ซึ่งช่วยให้ประเทศเมียนมาพัฒนาไปได้อย่างดี อย่างไรก็ตามสถานการณ์นี้เปลี่ยนไป หลังจากที่รัฐบาลทหารเข้ามามีอำนาจในเมียนมา (Kudo, 2007, P. 3)

หลังการรัฐประหารในประเทศเมียนมาในปี 1988 ญี่ปุ่นได้ยุติการให้ความช่วยเหลือแก่เมียนมา เช่นเดียวกับประเทศผู้ให้อื่นๆ และเนื่องจากญี่ปุ่นเป็นประเทศผู้ให้รายใหญ่ของเมียนมาในช่วงเวลาดังกล่าว การยุติการให้ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นจึงมีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของเมียนมาอย่างมาก แม้ว่าญี่ปุ่นจะกลับมาให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศเมียนมาอีกครั้งนับตั้งแต่ปี 1989 เป็นต้นมา แต่ความช่วยเหลือที่ให้กับมีปริมาณน้อยลงมากเมื่อเทียบกับปริมาณที่เคยให้ในช่วงก่อนหน้านี้ (Kudo, 2007, P. 7)

ความพยายามในการปฏิรูปประเทศในทุกๆ ด้านตั้งแต่ปี 2010 มีผลนำไปสู่การเปิดประเทศและการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีของประเทศเมียนมา โดยเฉพาะการเลือกตั้งทั่วไปในปี 2015 สถานการณ์ดังกล่าวนี้ เป็นการเปิดโอกาสให้ประเทศพันธมิตรและประเทศผู้ให้ต่างๆ ได้รื้อฟื้นความสัมพันธ์ของตนกับประเทศเมียนมา และกระบวนการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของประเทศผู้ให้ต่างๆ รวมทั้งญี่ปุ่นด้วยกันก็ได้รับการดำเนินการอย่างจริงจังมากขึ้นอีกครั้งหนึ่ง

ในกรณีของญี่ปุ่นกับเมียนมานั้น แม้ว่าทั้งสองประเทศจะยังคงความสัมพันธ์ทางการทูตไว้ และการให้ความช่วยเหลือเพื่อพัฒนายังคงมีอยู่ตลอดเวลาที่รัฐบาลทหารมีอำนาจในประเทศเมียนมา แต่ดังที่กล่าวไปแล้วว่า ความสัมพันธ์สองฝ่ายมิได้แน่นแฟ้นดังแต่ก่อน และปริมาณความช่วยเหลือก็ลดลงมากในช่วงเวลาดังกล่าว แต่หลังจากที่เมียนมาเปิดประเทศแล้วและมีความพยายามในการพัฒนาประเทศ ญี่ปุ่นก็ได้กลับมาให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศเมียนมาอีกครั้งและได้ให้ความช่วยเหลือในปริมาณที่มากขึ้นด้วย ข้อมูลจากกระทรวงการต่างประเทศที่บันทึกเรื่องการแลกเปลี่ยนเอกสารการให้ความช่วยเหลือทั้งในรูปแบบเงินให้เปล่าและเงินกู้ระหว่างญี่ปุ่นและประเทศเมียนมา ระหว่างปี 2010-2016 แสดงให้เห็นถึงปริมาณของการแลกเปลี่ยนเอกสารที่เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยยะสำคัญตั้งแต่ปี 2012 เป็นต้นมา ดังแสดงในตารางที่ 14 นอกจากนี้ ข้อมูลจากกระทรวงการต่างประเทศเช่นเดียวกัน ก็แสดงให้เห็นถึงปริมาณของความช่วยเหลือที่เพิ่มมากขึ้นตั้งแต่ปี 2010 เป็นต้นมาด้วย ดังแสดงในตารางที่ 15 และนับตั้งแต่ปี 2012 ญี่ปุ่นได้กลายเป็นประเทศผู้ให้รายใหญ่ของเมียนมา ดังแสดงในตารางที่ 16

¹⁷ www.mofa.go.jp/region/asia_pacific/myanmar/data.html

ตารางที่ 14: Exchange of Note for Japan' s grant and loan aid to CLMV 2010-2016

Year	Amount of Notes			
	Cambodia	Lao PDR	Myanmar	Vietnam
2010	5	4	1	10
2011	7	5	3	21
2012	5	6	21	16
2013	9	11	16	12
2014	11	3	21	8
2015	5	6	13	10
2016 *	2	2	10	5

ที่มา : รวบรวมโดยนักวิจัยจากข้อมูลของกระทรวงการต่างประเทศ (www.mofa.go.jp/policy/oda/note/index.html)

*สถิติเฉพาะครั้งแรกของปีงบประมาณ 2016

ตารางที่ 15: Japan' s ODA Disbursement to Myanmar (OEC/DAC)

Year	Loan Aid	Grant Aid	Technical Cooperation	Total
2010	-	21.56 (7.45)	25.27	46.83
2011	-	19.70 (7.70)	26.81	46.51
2012	0.00	54.82 (13.27)	37.96	92.78
2013	-758.78	3,238.45(48.27)	48.65	2,528.32
2014	11.14	119.68 (15.44)	83.10	213.92
Total	563.09	4,829.37(129.18)	618.27	6,010.65

Note 1. After 2006 when grant are earmarked for specific recipient, the parts made through international organizations are included under the category of bilateral Grant Aid in accordance with the directions of the OECD/DAC, starting in 2011 a wider range of multilateral grant have been categorized as bilateral ODA. The figures in brackets indicate the amount of multilateral grant within the sum of Grant Aid. Note 2. The annual figures for Loan Aid and Grant Aid indicate the sum of funds disbursed within the calendar year from the amount committed with exchange of notes. The figures under Loan Aid show balances after subtracting repayment from recipient. Note 3. Accumulated Loan Aid totals may be minus figures depending on fluctuations in exchange rates. Note 4. Technical Cooperation includes projects implemented by relevant ministries and local government in addition to those administered by JICA. Note 5. Total may not always add up due to rounding.

ที่มา : กระทรวงการต่างประเทศ (www.mofa.go.jp/files/0001+2547.pdf)

ตารางที่ 16: Amount of DAC Countries and International Organizations' s ODA Disbursement to Myanmar

Year	1	2	3	4	5	total
2009	United Kingdom 53.14	Japan 48.28	United State 3.22	Norway 18.88	Australia 17.89	240.22
2010	Japan 46.83	Australia 44.40	United Kingdom 44.17	United State 31.28	Norway 21.71	254.59
2011	United Kingdom 62.21	Japan 46.51	Australia 44.43	United State 29.04	Norway 19.90	283.04
2012	Japan 92.78	Australia 57.73	United Kingdom 48.08	United State 33.05	Norway 22.83	347.96
2013	Japan 5,331.77	France 592.26	United Kingdom 156.18	United State 81.20	Denmark 75.96	6,485.54

ที่มา : กระทรวงการต่างประเทศ (www.mofa.go.jp/files/000142547.pdf)

อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่น่าสังเกตในกรณีของการให้ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นต่อประเทศเมียนมา เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ ในลุ่มน้ำโขงก็คือ ญี่ปุ่นไม่มีเอกสารนโยบายการให้ความช่วยเหลือรายประเทศของเมียนมา (Country Assistance Policy) รวมทั้งไม่มีเอกสารแผนปฏิบัติการหมุนเวียน (Rolling Plan) ด้วย¹⁸ ซึ่งเอกสารนี้โดยปกติแล้ว เป็นเอกสารที่ญี่ปุ่นใช้ในการกำกับทิศทางของการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศผู้รับรายประเทศ เพื่อให้ทิศทางของการให้ความช่วยเหลือ และโครงการพัฒนาที่ให้ สอดคล้องกับความต้องการ และระดับการพัฒนาของประเทศผู้รับ การปราศจากเอกสารเรื่อง นโยบายการให้ความช่วยเหลือรายประเทศและเอกสารแผนปฏิบัติการหมุนเวียน ในกรณีของประเทศไทยนี้แสดงให้เห็นว่า ระบบ กระบวนการ และขั้นตอนการให้ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นแก่ประเทศเมียนมายังต้องมีการพัฒนาอีกมาก เพื่อให้การให้ความช่วยเหลือมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลในประเทศผู้รับ¹⁹

ในเวลาเดียวกัน แม้ว่าญี่ปุ่นจะไม่มีเอกสารในเชิงนโยบายที่กำกับทิศทางการให้ความช่วยเหลือของตนแก่ประเทศเมียนมา แต่เอกสารของกระทรวงการต่างประเทศที่บันทึกการหารือระหว่างรัฐมนตรีต่างประเทศของญี่ปุ่นกับที่ปรึกษาแห่งรัฐ (State Counsellor- Aung San Suu Kui) ของประเทศเมียนมา ในเดือนพฤษภาคม และกรกฎาคม 2016 ก็เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นทิศทางการให้ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นแก่ประเทศเมียนมา ว่าให้ความสำคัญแก่เรื่อง การจ้างงาน การพัฒนาภาคเกษตร การสนับสนุนปรับปรุง ระบบสาธารณสุขและสุขภาพอนามัยของประชาชน การปฏิรูประบบต่างๆ และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ รวมทั้งการสร้างโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ เพื่อเชื่อมต่อประเทศเมียนมาเข้ากับโครงข่ายโครงสร้างพื้นฐานของภูมิภาคอันจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศของเมียนมาและการพัฒนาภูมิภาคในภาพรวมด้วย²⁰ นอกจากนี้ ในเอกสารเผยแพร่ของกระทรวงการต่างประเทศยังระบุถึงเป้าหมายที่ญี่ปุ่นให้ความสำคัญในการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศเมียนมา 3 ประการ คือ หนึ่ง การปรับปรุงวิถีชีวิตของประชาชน ซึ่งรวมถึงการให้ความช่วยเหลือแก่ชนกลุ่มน้อยชาติพันธุ์ต่างๆ กลุ่มคนยากจนในประเทศ การพัฒนาภาคเกษตรและการพัฒนาชนบท สอง การสร้างสมรรถนะและการพัฒนาระบบต่างๆ เพื่อความยั่งยืนของเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งความช่วยเหลือเพื่อกระบวนการประชาธิปไตยด้วย และสาม การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบที่เกี่ยวข้องต่างๆ อันจำเป็นต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน ของประเทศเมียนมา²¹

ในส่วนของประเทศเมียนมาเอง ทิศทางการพัฒนาประเทศตามที่ปรากฏในกรอบการปฏิรูปเศรษฐกิจ-สังคม 2012-2015 ระบุถึงวิสัยทัศน์ของประเทศในศตวรรษที่ 21 ว่าต้องการให้ประเทศเป็นประเทศพัฒนาแล้วที่ทันสมัย ตอบสนองความปรารถนาของประชาชนในเรื่อง มาตรฐานการดำรงชีวิตที่ดี และบรรลุเป้าหมายของการรวมเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนระหว่างประเทศในปี 2020 เพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ดังกล่าว ทิศทางการปฏิรูปประเทศจะให้ความสำคัญแก่เรื่อง การรักษาสันติภาพและเสถียรภาพ ความเป็นเอกภาพในชาติ และความเป็นเอกราช (อิสระ) และอำนาจอธิปไตยของชาติ ในมิติของการพัฒนา นโยบายเศรษฐกิจมหภาคจะให้ความสำคัญแก่เรื่องการ

¹⁸ www.mofa.go.jp/policy/oda/page_00000.8html#myanmar

¹⁹ www.mofa.go.jp/policy/oda/page_00000.8html#myanmar

²⁰ www.mofa.go.jp/S_sa/sea1/mm/page3e_ooo487.html

²¹ www.mofa.go.jp/files/000077442.pdf

เจริญเติบโต ความมีเสถียรภาพ และการลดความยากจน โดยการปฏิรูปต่างๆ เช่น นโยบายการค้า นโยบายการเงินการคลัง และอัตราแลกเปลี่ยน การปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ การพัฒนาภาคเอกชนและการส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ ในขณะเดียวกันก็ให้ความสำคัญแก่การเจริญเติบโตแบบที่ทุกฝ่ายมีส่วนร่วม (inclusive growth) และการลดความยากจน โดยการพัฒนาภาคเกษตรและชนบท การพัฒนาอุตสาหกรรม และ SMEs รวมทั้งโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภคต่างๆ อันจำเป็นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ ให้ความสำคัญแก่มิติทางสังคมและสิ่งแวดล้อม เช่น การศึกษา สุขภาพอนามัย สิทธิของแรงงาน และการประกันสังคม การรักษาสภาพแวดล้อม และการพัฒนาอย่างสมดุล เป็นต้น (The Government of Myanmar 2012)

ในการดำเนินนโยบายการพัฒนาดังกล่าวนี้นี้ รัฐบาลเมียนมาจำเป็นต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก และการสนับสนุนจากประชาคมระหว่างประเทศและประเทศผู้ให้ต่างๆ ก็เป็นวิธีการหนึ่งนอกเหนือไปจากความพยายามในการระดมทุนต่างๆ ในประเทศแล้ว (ภาษี และการปฏิรูปภาคการเงิน) แต่ในเวลาเดียวกัน รัฐบาลของเมียนมาก็มีความระมัดระวังในเรื่อง การรับความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาจากประเทศผู้ให้ต่างๆ ด้วย ซึ่งในเอกสารกรอบการปฏิรูปเศรษฐกิจ-สังคม 2012-2015 ก็ได้ระบุไว้ว่า การสร้างความเข้มแข็งให้แก่การเป็นหุ้นส่วนกับชุมชนของผู้ให้เป็นเรื่องสำคัญ ทั้งนี้เพื่อการรับเข้าของประสบการณ์ และทรัพยากรจากต่างประเทศ และเพื่อเป็นการประกันว่าการสนับสนุนจากต่างประเทศเหล่านั้นจะสอดคล้องไปกับแนวทางการปฏิรูปและการพัฒนาประเทศของเมียนมาที่กำหนดไว้ในกรอบการปฏิรูปเศรษฐกิจ-สังคม 2012-2015 และได้รับการนำไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพด้วย และบนหลักการนี้ รัฐบาลจึงได้จัดตั้ง The Foreign Aid Management Control Committee และ The Foreign Aid Management Working Committee ขึ้น เพื่อประสานงานกับประเทศผู้ให้และสนับสนุนให้ประเทศผู้ให้ต่างๆ ให้ความช่วยเหลือแก่หน่วยงานผู้รับรายสาขา (Line Ministries/Sectoral Ministries) ในการพัฒนารายสาขาหรือภาคส่วนนั้นๆ โดยผ่านยุทธศาสตร์และโปรแกรมการพัฒนาต่างๆ (The Government of Myanmar 2012) นอกจากนี้ รัฐบาลเมียนมายังได้เรียกร้องให้ประเทศพันธมิตรผู้ให้ของเมียนมา ยอมรับในหลักการที่เกี่ยวข้องกับการให้และรับความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาที่สำคัญ 2-3 ประการ คือ หนึ่ง การรวม หรือการสร้างสอดคล้องของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาเข้ากับลำดับความสำคัญของนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศของเมียนมา สอง ประเทศผู้ให้มีส่วนร่วมและดำเนินการตามแนวทางของกระบวนการประสานงานที่นำโดยฝ่ายเมียนมา และ สาม การเน้นในเรื่องการขยายผลการพัฒนาเพื่อประชาชนชาวเมียนมา โดยภาพรวม ดังปรากฏในหลักการ Nay Pyi Taw Accord for Effective Development Cooperation 2013 (Ministry of National Planning and Economic Development 2013)

บนแนวทางการพัฒนาประเทศ และการรับความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของเมียนมา และทิศทางความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นกับประเทศเมียนมา ประกอบกับแนวทางการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นต่อเมียนมาดังกล่าวไปแล้ว การดำเนินโครงการพัฒนาในระดับปฏิบัติการในประเทศเมียนมา จึงได้ถูกออกแบบมาให้สอดคล้องกับทิศทางและหลักการดังกล่าว โดยที่สำนักงาน JICA ในเมืองย่างกุ้งถูกจัดตั้งขึ้นในปี 1981 แม้ว่าความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างสองฝ่าย และการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นแก่ประเทศเมียนมาจะเริ่มมาตั้งแต่ปี 1954 แล้วก็ตาม ตลอดช่วงเวลา 3 ทศวรรษที่ผ่านมา สำนักงาน JICA ในเมืองย่างกุ้งได้ทำกิจกรรมประสานงานและดำเนินโครงการพัฒนาต่างๆ ในประเทศเมียนมาได้มากน้อยแปรเปลี่ยนไป

ตามความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศ สถานการณ์การเมืองภายในของประเทศเมียนมาและทิศทางของการให้ความช่วยเหลือของฝ่ายญี่ปุ่น แต่หลังจากปี 2010 มาแล้ว เมื่อเมียนมาเปิดประเทศ ปฏิรูปเศรษฐกิจและสังคม และเสริมสร้างความสัมพันธ์กับประเทศผู้ให้มากขึ้น JICA ในฐานะองค์กรปฏิบัติการของญี่ปุ่นในการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา ก็สามารถดำเนินกิจกรรมและโครงการต่างๆ ได้มากขึ้น โดยที่โครงการต่างๆ ที่ JICA ให้การสนับสนุนหรือดำเนินการก็สอดคล้องไปกับการทิศทางการพัฒนาประเทศของเมียนมา ดังจะเห็นได้จากรายชื่อโครงการของ JICA ที่ให้แก่ประเทศเมียนมาแยกตามโปรแกรมและรายสาขาของการพัฒนา ดังแสดงในตารางที่ 17

ตารางที่ 17: รายชื่อโครงการของ JICA ในประเทศเมียนมาแยกตามโปรแกรมความช่วยเหลือ (2010-2016)

Program/Sector	List of Project
Education	1.Strengthening of Child Centered Approach Phase II 2.The Project for Humanitarian Resource Development Scholarship Phase II
Health	1.Myanmar Major Infection Disease Control Project Phase II HIV/AIDS component 2.Major Infection Diseases Control Project 3.Major Infection Diseases Control Project II 4.Strengthening Capacity of Training Teams for Basic Health Staff 5.Community-Oriented Reproductive Health Project
Social Security	1.Project on Strengthening of Rehabilitation 2.Supporting Social Welfare Administration-Promotion of the Social Participation of the Deaf Community 3.Supporting Social Welfare Administration-Promotion of the Social Participation of the Deaf Community Phase III 4.The Project on Capacity Improvement of Recovery and Reintegration Assistance for Trafficked Persons
Information and Communication Technology	1.Project on ICT Human Resource Development at ICT Training Institute
Agricultural and Rural Development	1.Project on the Development of Participatory Multiplication and Distribution System for Quality Rice Seed 2.Project on the Eradication of Opium Poppy Cultivation and Poverty Reduction in Kokang Special Region No.1 3.Agricultural Extension Human Resource Development Project

Program/Sector	List of Project
	4.Project for Self Development of Circulatory Symbiotic in Southern Shan State
Natural Environment Conservation	1.Diffusion of Education on propagation of native medicine orchid and high value –added economic plant among the rangers and villagers in Shan State, Western Myanmar 2.Ayeyawade Delta Integrated Mangrove Rehabilitation and Management Project
Fisheries	1.The Small –scale Agriculture Extension for Promotion of Livelihood of Rural Communities in Myanmar Project
Infrastructure	1.The Urgent Project of Rehabilitation of Yangon Port and Main Inland Water Transport in Union of Myanmar
Poverty Reduction	1.Development Study on Sustainable Agriculture and Rural Development for Poverty Reduction Program in the Control Dry Zone

ที่มา : JICA (www.jica.go.jp/myanmar/english/activities/index.html)

ในระดับโครงการ การวิจัยนี้เลือกศึกษาโครงการที่ JICA ให้ความช่วยเหลือแก่หน่วยงานที่สำคัญ 3 กระทรวงใน 3 รายสาขา/ภาคส่วนของการพัฒนาในประเทศเมียนมา คือ Ministry of Agriculture and Irrigation , Ministry of Livestock and Fisheries, และ Ministry of Transport²² ซึ่งเป็นภาคส่วน/รายสาขา

²² โครงการของ JICA ที่ให้ความช่วยเหลือแก่เมียนมา ที่การวิจัยนี้เลือกศึกษา ประกอบด้วย

1. Project on Development of Participatory Multiplication and Distribution System for Quality Rice Seed (Ministry of Agriculture and Irrigation)
2. Project on Rural Water Supply Technology in Central Dry Zone (Ministry of Agriculture and Irrigation)
3. Small-scale Agriculture Extension for Promotion of Livelihood of Rural Community (Ministry of Livestock and Fisheries)
4. Project on Rehabilitation of Yangon Port and Main Inland Water Transport in Union Myanmar (Ministry of Transport)
5. Project on Improvement of Road Technology in Disaster Affected Areas (Ministry of Transport)
6. Project on Inland Water Ports (Ferry Ports) (Ministry of Transport)

ที่รัฐบาลเมียนมาให้ความสำคัญในการพัฒนาประเทศ โดยที่บางโครงการได้ดำเนินโครงการเสร็จสิ้นไปแล้ว และบางโครงการกำลังดำเนินการอยู่

ข้อมูลจากเอกสารของโครงการและการสัมภาษณ์ทั้งเจ้าหน้าที่ของฝ่ายญี่ปุ่นและเจ้าหน้าที่ของเมียนมาที่ร่วมในโครงการ รวมถึงเกษตรกรหรือประชาชนในชุมชนที่เป็นผู้รับประโยชน์จากโครงการเหล่านั้น แสดงให้เห็นผลที่ตรงกันว่า ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นเป็นสิ่งที่สำคัญและมีส่วนช่วยในการพัฒนาประเทศ ช่วยให้ประชาชนพ้นจากความยากจน และยกระดับการดำรงชีวิตของประชาชน อย่างไรก็ตาม ข้อสังเกตประการหนึ่งจากฝ่ายผู้รับก็คือ การที่ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นดำเนินการผ่านรัฐบาลเมียนมาเท่านั้น ทำให้โอกาสในการเข้าถึงความช่วยเหลือของญี่ปุ่นโดยหน่วยงานอื่นในประเทศเมียนมามีจำกัด

ในส่วนของกระบวนการดำเนินโครงการ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์แสดงให้เห็นถึงความเห็นที่คล้ายคลึงกับความเห็นของการดำเนินโครงการในประเทศกัมพูชาและประเทศสปป. ลาว กล่าวคือ ในการดำเนินโครงการนั้น กระบวนการปรึกษาหารือในทุกขั้นตอน รวมทั้งการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นสิ่งจำเป็นและมีผลต่อความสำเร็จของโครงการ โดยการดำเนินการของประเทศไทยที่เหมือนกันกับประเทศกัมพูชาก็คือ การมีองค์กรประสานงานที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นเพื่อประสานงานหน่วยงานของรัฐบาลเมียนมาและประสานงานกับประเทศผู้ให้ และส่วนที่เหมือนกับประเทศสปป.ลาวก็คือ ในระดับปฏิบัติการ-ระดับโครงการ ผู้ให้และผู้รับ คือ JICA กับหน่วยงานผู้รับได้มีการจัดตั้ง Joint Coordination Committee (JCC) ขึ้นด้วยเพื่อช่วยในการสนับสนุน-อำนวยความสะดวก และประสานงานการดำเนินโครงการ นอกจากโครงสร้างเชิงองค์กรแล้ว ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ยังระบุอีกว่า กลไกการประชุมที่สม่ำเสมอ (ทุกเดือน หรือทุกสองเดือน) มีส่วนช่วยให้ข้อมูลข่าวสารและความเห็นจากฝ่ายผู้รับถูกส่งไปยังผู้ให้อย่างสม่ำเสมอ ทำให้กระบวนการทำงานร่วมกันราบรื่นมากขึ้น ความสัมพันธ์ของผู้ทำงานในพื้นที่ของทั้งสองฝ่ายมีความสัมพันธ์ที่ดี นอกจากนั้น กลไกการประชุมอย่างสม่ำเสมอนี้ ไม่เพียงแต่สร้างและส่งเสริมความสัมพันธ์ที่ดีของทั้งสองฝ่ายเท่านั้น หากยังช่วยให้การถ่ายทอดความรู้ เทคโนโลยี และประสบการณ์ของฝ่ายผู้ให้ไปสู่ฝ่ายผู้รับเกิดขึ้นโดยราบรื่นอีกด้วย เพราะเป็นการเรียนรู้จากการทำงานจริงร่วมกัน (On the job Training) ไม่ใช้การฝึกอบรมที่เป็นการฟังการสอนอย่างเดียว (lecturing)

ลักษณะเด่นอีก 2 ประการของการดำเนินโครงการพัฒนาของญี่ปุ่นในประเทศเมียนมา จากข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์คือ ประการแรก การที่ญี่ปุ่นส่งผู้เชี่ยวชาญไปช่วยในการพัฒนาและดำเนินโครงการที่ได้รับความช่วยเหลือต่างๆ ซึ่งข้อมูลจากการสัมภาษณ์ให้ความเห็นว่า สิ่งนี้เป็นประโยชน์แก่หน่วยงานผู้รับของเมียนมาเป็นอย่างมาก เพราะหน่วยงานผู้รับของเมียนมาขาดแคลนทรัพยากรมนุษย์ที่จะช่วยในการพัฒนาประเทศ และประการที่สอง คือ การสนับสนุนการใช้ระบบจัดซื้อจัดจ้างของประเทศเมียนมาเอง (In country System) เนื่องจากวิธีการนี้เป็นการช่วยปรับปรุงพัฒนาระบบต่างๆ ของเมียนมาให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น แม้ว่าในทางปฏิบัติจริง ระบบของประเทศเมียนมาจะมีปัญหาและทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินโครงการก็ตาม

ถ้าใช้ตัวชี้วัดของ Busan Partnership 2011 และ GPEDC 2014 เป็นเกณฑ์ในการวัดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นในประเทศเมียนมา ก็คงจะกล่าวได้ว่า ประสิทธิภาพของ

ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นต่อการพัฒนาประเทศของเมียนมายังไม่ชัดเจน กล่าวคือ สำหรับประเด็นเรื่อง ความเป็นเจ้าของยุทธศาสตร์การพัฒนาของประเทศผู้รับนั้น อาจจะกล่าวได้ว่า ประเทศผู้รับ คือ ประเทศเมียนมาได้สร้างเงื่อนไขให้ความเป็นเจ้าของในยุทธศาสตร์การพัฒนาและการสร้างโครงการเป็นไปได้อย่างจริง รวมทั้งทิศทางการให้ความช่วยเหลือของประเทศผู้ให้ คือ ญี่ปุ่น สอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาของประเทศผู้รับ คือ ประเทศเมียนมาด้วย ในเรื่องของความเป็นหุ้นส่วน ข้อมูลจากการสัมภาษณ์แสดงให้เห็นว่า ความเป็นหุ้นส่วนของทั้งสองฝ่ายเกิดขึ้นและดำรงอยู่ในระยะเวลาที่ดำเนินโครงการและหลังจากที่โครงการสิ้นสุดแล้ว ในขณะที่เรื่องการมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Focus on results) อาจจะเป็นประเด็นที่ความมีประสิทธิภาพของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นเกิดขึ้นได้ไม่ชัดเจน ซึ่งมีสาเหตุมาจากหลายประการ กล่าวคือ ในฝ่ายญี่ปุ่น ข้อมูลเอกสารแสดงให้เห็นว่า กระบวนการในการให้ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นแก่ประเทศเมียนมายังไม่ครบถ้วนตามหลักการเช่นที่ญี่ปุ่นดำเนินการกับประเทศอื่น เช่น ยังไม่มีเอกสารนโยบายการให้ความช่วยเหลือรายประเทศของเมียนมาไม่มีเอกสารแผนปฏิบัติการหมุนเวียนของประเทศเมียนมา ไม่มีรายงานการประเมินโครงการในหลายๆ โครงการ รวมทั้งข้อมูลเกี่ยวกับโครงการและปริมาณการให้ความช่วยเหลือก็ไม่ชัดเจน เช่น ตัวเลขจำนวนการแลกเปลี่ยนเอกสารสำหรับการให้ความช่วยเหลือแบบให้เปล่าและการให้เงินกู้ ไม่ตรงกับจำนวนโครงการที่ JICA ดำเนินการในแต่ละปี เป็นต้น ในเวลาเดียวกัน ช่องทางการให้ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นแก่ประเทศเมียนมามีเพียงช่องทางเดียว คือ จากฝ่ายรัฐบาลสู่รัฐบาล ในขณะที่ประเทศเมียนมาเป็นพหุสังคมและเพิ่งเปิดประเทศรับการพัฒนา ทำให้ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา โดยเฉพาะผู้รับมีมากกว่าหน่วยงานของรัฐ และเมื่อคำนึงถึงหน่วยปฏิบัติการในพื้นที่ก็จะเห็นได้ว่า ภาคประชาสังคมมีบทบาทมาก ทั้งในฐานะเป็นแรงผลักดัน (Drive Agent) และผู้ได้รับผลของการพัฒนา (Affected Agent) ดังนั้น การจำกัดช่องทางการให้และรับความช่วยเหลือ ก็อาจจะเป็นอุปสรรคที่ทำให้ประสิทธิภาพของความช่วยเหลือไม่เกิดขึ้นมากเท่าที่ควรจะเป็น ในอีกด้านหนึ่ง ระบบการจัดการในฝ่ายรัฐบาลเมียนมาเองก็มีปัญหามากในแง่ของการรวมศูนย์และประสิทธิภาพ รวมทั้งการขาดความรู้ ประสบการณ์ และบุคลากรที่จะดำเนินการร่วมกับฝ่ายผู้ให้ ทำให้การใช้ความช่วยเหลือและ ประสิทธิภาพของความช่วยเหลือเกิดขึ้นอย่างจำกัด

สำหรับประเด็นเรื่อง ความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และความรับผิดชอบร่วมกัน ซึ่งเป็นตัวชี้วัดที่สำคัญอีกประการหนึ่งของ Busan 2011 และ GPEDC 2014 นั้น ข้อมูลจากเอกสารและการสัมภาษณ์ แสดงให้เห็นเช่นกันว่า ความมีประสิทธิภาพของความช่วยเหลือของญี่ปุ่นตามตัวชี้วัดนี้อาจจะมีจำกัด โดยที่ในฝ่ายญี่ปุ่นเองไม่ปรากฏเอกสาร เรื่อง การติดตามประเมินผลโครงการ ในขณะที่ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ฝ่ายเมียนมาก็ไม่ได้มีการกล่าวถึงการติดตามประเมินผลเช่นเดียวกัน การขาดข้อมูลจากทั้งสองฝ่ายทั้งในรูปเอกสารและการสัมภาษณ์ทำให้ไม่สามารถแสดงได้ว่า ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นมีประสิทธิภาพในประเด็นดังกล่าวนี้ อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่ต้องคำนึงถึงก็คือ เมียนมาเพิ่งเปิดประเทศได้ไม่นาน และระบบต่างๆ กำลังอยู่ในกระบวนการปฏิรูป เช่นเดียวกับฝ่ายญี่ปุ่นที่ความช่วยเหลือที่ให้แก่ประเทศเมียนมาก็เพิ่งได้รับการรื้อฟื้นและมีการให้อย่างเต็มรูปแบบ เมื่อไม่นานมานี้เอง (หลัง 2010 แล้ว) ดังนั้น ฝ่ายปฏิบัติการของทั้งสองประเทศอาจต้องการเวลาในการพัฒนาระบบต่างๆ เช่นเดียวกัน

จากสถานการณ์ ณ ขณะนี้ อาจกล่าวได้ว่า แม้ว่าญี่ปุ่นจะให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศเมียนมาเป็นจำนวนมาก แต่ “ปริมาณ” ก็ไม่ได้เป็นหลักประกัน “คุณภาพและผลสัมฤทธิ์” ดังนั้น ประสิทธิภาพของความช่วยเหลือของญี่ปุ่นต่อการพัฒนาประเทศของเมียนมาอาจจะยังไม่ไ้ประเด็นในขณะนี้ที่ทั้งสองฝ่ายให้ความสำคัญ แต่ทั้งสองฝ่ายก็ไม่สามารถหลีกเลี่ยงการปรับปรุงสถานการณ์ให้ดีขึ้น ในอนาคตอันใกล้ได้











7. การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นในเวียดนาม

ความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นกับเวียดนามในขณะนี้ เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศลุ่มน้ำโขงอื่นๆ แล้ว อาจกล่าวได้ว่า มีความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นมาก โดยสังเกตได้จากการพบปะหารือของผู้ในระดับสูง ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ การเมือง ผลประโยชน์ร่วมกันด้านความมั่นคง รวมทั้งบทบาทของญี่ปุ่นในการพัฒนาประเทศของเวียดนามด้วย แต่ในเวลาเดียวกัน ความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นกับเวียดนามก็มีพัฒนาการของความสัมพันธ์ที่แตกต่างจากความสัมพันธ์ของญี่ปุ่นกับประเทศลุ่มน้ำโขงอื่นๆ อีก 3 ประเทศมาก ซึ่งประเด็นนี้มีผลต่อการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นต่อประเทศเวียดนามด้วย อันที่จริงแล้ว สถานการณ์ของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นต่อเวียดนามเป็นเรื่องที่ทำให้เห็นว่า ข้อถกเถียงที่ว่า การให้ความช่วยเหลือเพื่อพัฒนาของญี่ปุ่นเป็นส่วนหนึ่ง หรือเครื่องมือหนึ่งของนโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่นนั้น เป็นประเด็นที่สามารถเห็นได้ชัดเจนจากการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นต่อประเทศเวียดนามนี้เอง

ความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างญี่ปุ่นกับประเทศเวียดนามเริ่มขึ้นในปี 1973 ซึ่งช้ากว่าประเทศลุ่มน้ำโขงประเทศอื่นๆ ในการรื้อฟื้นความสัมพันธ์กับญี่ปุ่นหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 แต่เวียดนามก็เป็นเช่นเดียวกับประเทศลุ่มน้ำโขงอื่นๆ ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่ถูกรุกรานโดยกองทัพของญี่ปุ่น และดังนั้นจึงได้รับค่าปฏิกรรมสงครามจากญี่ปุ่นด้วย โดยที่ญี่ปุ่นได้เริ่มจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามให้แก่ประเทศเวียดนามในปี 1960 อย่างไรก็ตาม การจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามของญี่ปุ่นนั้นไม่ได้นำไปสู่การสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตสองฝ่าย จนกระทั่งในปี 1973 สาเหตุส่วนหนึ่งของสถานการณ์ดังกล่าวนี้ อาจจะเนื่องมาจากการที่เวียดนามอยู่ใน

สภาพที่มีสงครามกลางเมืองอันเป็นความขัดแย้งระหว่างเวียดนามเหนือและเวียดนามใต้ ในขณะที่สาเหตุอีกส่วนหนึ่งอาจมาจากการที่ระบบโลกภายใต้สภาพสงครามเย็นในขณะนั้นที่แบ่งเป็น 2 ขั้ว และญี่ปุ่นก็อยู่ฝ่ายสหรัฐที่สนับสนุนเวียดนามใต้ในการสู้รบกับเวียดนามเหนือทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นกับเวียดนามไม่ราบรื่น อย่างไรก็ตาม เมื่อสงครามยุติลง และเวียดนามได้รวมกันเป็นประเทศเดียวแล้ว ความสัมพันธ์สองฝ่ายจึงได้ถูกรื้อฟื้นขึ้นอีกครั้งหนึ่ง

แม้ว่าความสัมพันธ์สองฝ่ายจะถูกรื้อฟื้นขึ้นมาใหม่ แต่ความสัมพันธ์ในระยะแรกก็มิได้ราบรื่น และถึงขั้นสะดุดลงอีกในช่วงทศวรรษที่ 1980 อันเป็นผลมาจากสงครามอินโดจีนครั้งที่ 3 (เวียดนามบุกรุกและคงทหารไว้ในกัมพูชา) ความสัมพันธ์ที่สะดุดลงนี้ดำรงอยู่จนกระทั่งสงครามสิ้นสุด เวียดนามถอนทหารออกจากกัมพูชาในช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 และกระบวนการสันติภาพในกัมพูชาได้เริ่มต้นขึ้น หลังจากนั้น การฟื้นฟูความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นกับเวียดนามจึงเริ่มต้นขึ้นใหม่ในปี 1992 และนับจากนั้นมา ความสัมพันธ์สองฝ่ายก็แน่นแฟ้นขึ้นเรื่อยๆ จนในขณะนี้ ญี่ปุ่นเป็นประเทศผู้ให้รายใหญ่ที่สุดของเวียดนาม ดังแสดงในตารางที่ 18 และ 19 เช่นเดียวกับที่ความสัมพันธ์ในระดับผู้นำมีความแน่นแฟ้น มากขึ้นจากการที่ผู้นำมีการพบปะหารือกันบ่อยครั้ง และสม่ำเสมอ เช่นในปี 2016 นี้แม้เวลาจะยังไม่ครบ 1 ปีแต่ก็มีประชุมสุดยอดผู้นำสองฝ่ายถึง 3 ครั้งแล้ว คือในเดือนพฤษภาคม กรกฎาคม และกันยายน เป็นต้น²³

²³ www.mofa.go.jp/region/asia-paci/vietnam/index/html

ตารางที่ 18: Japan' ODA Disbursements to Vietnam (OECD/DAC)

Year	Loan Aid	Grant Aid	Technical Cooperation	Total
2010	649.12	51.84(0.05)	106.84	807.81
2011	861.24	26.74-	143.03	1,031.01
2012	1,478.05	20.38-	148.27	1,646.71
2013	1,177.61	23.99-	105.30	1,306.89
2014	1,394.65	39.67-	88.76	1,523.09
Total	12,159.76	1,115.88(0.42)	1,724.83	15,000.45

Note 1. After 2006 when grant are earmarked for specific recipient, the parts made through international organizations are included under the category of bilateral Grant Aid in accordance with the directions of the OECD/DAC, starting in 2011 a wider range of multilateral grant have been categorized as bilateral ODA. The figures in brackets indicate the amount of multilateral grant within the sum of Grant Aid. Note 2. The annual figures for Loan Aid and Grant Aid indicate the sum of funds disbursed within the calendar year from the amount committed with exchange of notes. The figures under Loan Aid show balances after subtracting repayment from recipient. Note 3. Accumulated Loan Aid totals may be minus figures depending on fluctuations in exchange rates. Note 4. Technical Cooperation include projects implemented by relevant ministries and local government in addition to those administered by JICA. Note 5. Total may not always add up due to rounding. ที่มา : กระทรวงการต่างประเทศ (www.mofa.go.jp/files/000142552.pdf)

ตารางที่ 19: Amount of DAC Countries and International Organizations' s ODA Disbursement to Vietnam

Year	1	2	3	4	5	total
2009	Japan 1,414.12	France 192.94	Germany 117.26	United Kingdom 93.79	United State 81.36	2,377.17
2010	Japan 1,117.06	France 296.92	Australia 119.83	Germany 101.75	Republic of Korea 101.20	2,223.49
2011	Japan 1,368.49	France 282.50	Republic of Korea 146.45	Australia 137.26	Germany 130.19	2,520.28
2012	Japan 2,035.64	Republic of Korea 207.59	France 199.47	Australia 144.50	Germany 106.15	3,142.29
2013	Japan 1,680.40	France 248.54	Republic of Korea 242.46	Germany 154.75	Australia 147.17	2,866.61

ที่มา : กระทรวงการต่างประเทศ (www.mofa.go.jp/files/000142552.pdf)

ในการประชุมสุดยอดผู้นำของทั้งสองฝ่ายในปี 2016 ทั้งสามครั้ง ผู้นำทั้งสองฝ่ายต่างยืนยันที่จะให้การสนับสนุนกันและกันในระยะยาว รวมทั้งมีความเห็นพ้องกันในการดำเนินนโยบายที่เกี่ยวข้องกับภูมิภาคทั้งด้านการพัฒนาและการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในภูมิภาคด้วย²⁴ ฝ่ายญี่ปุ่นได้ยืนยันถึงข้อเสนอในการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาแก่เวียดนามทั้งในการสนับสนุนโครงสร้างพื้นฐานที่มีคุณภาพและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ รวมทั้งการเตรียมการสำหรับการจัดการผลกระทบที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศด้วย ในขณะที่ฝ่ายเวียดนามก็ได้แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นในการพัฒนาประเทศของเวียดนามทั้งด้านโครงสร้างพื้นฐานในการเชื่อมต่อกับโครงข่ายระดับภูมิภาค การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และความร่วมมือทางเศรษฐกิจ การค้า และการลงทุน²⁵ นอกจากนี้ เมื่อ 2 ปีที่แล้ว คือในปี 2014 ทั้งสองประเทศได้เห็นพ้องต้องกันที่จะยกระดับความสัมพันธ์สองฝ่ายจาก Strategic Partnership ให้มีความแน่นแฟ้นมากขึ้น จึงได้มีการประกาศร่วมกันในการสถาปนาความสัมพันธ์ในลักษณะ Extensive Strategic Partnership for Peace and Prosperity in Asia ขึ้น โดยที่ความสัมพันธ์ในลักษณะนี้จะมีความครอบคลุมทั้งด้านการเมือง-ความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการแลกเปลี่ยนของประชาชนทั้งสองฝ่าย รวมทั้งความร่วมมือในระดับภูมิภาค และระดับโลกด้วย (MOFA 2014)²⁶ ซึ่งความสัมพันธ์ลักษณะดังกล่าวนี้ ได้กลายเป็นรากฐานสำคัญในการสนับสนุนนโยบายและปฏิบัติการของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นแก่ประเทศเวียดนามในปัจจุบัน

ในส่วนของประเทศเวียดนามเอง หลังจากที่ประเทศประกาศใช้นโยบาย Doi Moi หรือ Renovation ในปี 1986 รัฐบาลเวียดนามได้มุ่งมั่นในการพัฒนาประเทศอย่างแข็งขัน ซึ่งทำให้ประเทศประสบความสำเร็จในการพัฒนาอย่างรวดเร็ว แต่ในขณะเดียวกันก็มีปัญหาที่เกิดจากการพัฒนาหลายประการ ดังนั้น ในยุทธศาสตร์การพัฒนาสังคม-เศรษฐกิจของเวียดนามในช่วงปี 2011-2020 จึงระบุว่า เป้าหมายของการพัฒนาประเทศก็เพื่อให้ประเทศบรรลุถึงการเป็นประเทศที่เข้มแข็ง ประชาชนมีความร่ำรวย สังคมมีความเป็นประชาธิปไตย มีความเท่าเทียมและมีอารยธรรม โดยที่ทิศทางในการพัฒนาก็คือ การทำให้ประเทศเป็นประเทศอุตสาหกรรมที่ทันสมัยภายในปี 2020 พร้อมกับการมีเสถียรภาพทางการเมืองและสังคม มีความเป็นประชาธิปไตย สังคมมีวินัย และชีวิตของประชาชนทั้งทางกายภาพและทางจิตวิญญาณได้รับการปรับปรุงให้ดีขึ้นอย่างชัดเจน และเพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว ยุทธศาสตร์ในการดำเนินการพัฒนา ประกอบด้วย หนึ่ง การปรับปรุงกฎระเบียบเกี่ยวกับเศรษฐกิจระบบตลาดแบบสังคมนิยมที่มีแกนสำคัญในเรื่องการสร้าง ความเท่าเทียม บรรยากาศของการแข่งขัน และเพื่อการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน สอง การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์อย่างรวดเร็ว และสาม การสร้างระบบโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการพัฒนา (The Government of Vietnam 2011)

ในการพัฒนาประเทศของเวียดนามที่ผ่านมา ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาจากประเทศผู้ให้ต่างๆ เป็นเครื่องมือทางการเงินที่สำคัญในการสนับสนุนการพัฒนาดังกล่าว อย่างไรก็ตาม เมื่อประเทศพัฒนาขึ้นมาถึงระดับหนึ่ง โดยธรรมชาติแล้ว ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาจากประเทศผู้ให้ทั้งหลายจะลดน้อยลง นอกจากนั้น เพื่อ

²⁴ www.mofa.go.jp/s_sa/sea1/vn/page4e_000459.html

²⁵ www.mofa.go.jp/s_sa1/vn/pag4e_000459.html

²⁶ www.mofa.go.jp/files/00031617.pdf

ระวังมิให้ประเทศเวียดนามประสบปัญหาการติดในกับดักของประเทศที่มีรายได้ปานกลาง เช่นที่หลายประเทศ กำลังเผชิญอยู่ การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาที่ประเทศผู้ให้จะให้แก่เวียดนามจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบใหม่ให้เหมาะสม สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาประเทศในขั้นต่อไป และตอบสนองต่อเงื่อนไขต่างๆ ที่เปลี่ยนแปลงไปด้วย เช่น การสนับสนุนให้ภาคเอกชนมีบทบาทมากขึ้น หรือการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา ด้านการค้า เป็นต้น รวมทั้งการคาดการณ์ถึงสถานการณ์ที่เป็นความท้าทายของประเทศในอนาคตด้วย เช่น ผลกระทบที่อาจเกิดจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ ดังนั้น ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาจึงถูกเสนอให้ ดำเนินการในรูปแบบที่มีความเป็นหุ้นส่วนมากขึ้นและขยายวงของตัวแสดงให้กว้างขวางครอบคลุมมากขึ้นด้วย (UN, EU, MGPI; OECD, 2012)

ในเวลาเดียวกัน จากการที่ประเทศเวียดนามได้รับความช่วยเหลือจำนวนมาก ประกอบกับการที่มีระบอบ การปกครอง และระบบเศรษฐกิจที่รวมศูนย์ ทำให้เกิดข้อถกเถียงในเรื่องประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการใช้ ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของประเทศผู้ให้ต่างๆ ในเวียดนาม อันเป็นผลมาจากปัญหาเรื่องธรรมาภิบาลใน ประเทศด้วย²⁷ ดังนั้น ประเด็นเรื่องการจัดการเชิงสถาบันและองค์กรในประเทศผู้รับให้มีประสิทธิภาพ มีความ โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ จึงกลายเป็นคำถามใหญ่อีกประการหนึ่งสำหรับการดำเนินนโยบายการให้ความ ช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาทั้งจากฝ่ายผู้รับ คือ ประเทศเวียดนามและจากฝ่ายผู้ให้ต่างๆ รวมทั้งญี่ปุ่นด้วย

สำหรับญี่ปุ่น ในฐานะของประเทศผู้ให้รายใหญ่ที่สุดของประเทศเวียดนามในขณะนี้ มีนโยบายและทิศทาง ในการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาต่อประเทศเวียดนามตามที่ปรากฏในเอกสารนโยบายการให้ความ ช่วยเหลือเพื่อพัฒนารายประเทศ กรณีประเทศเวียดนามว่า ประเทศเวียดนามมีความสำคัญต่อความร่วมมือ ระดับภูมิภาค และการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจของภูมิภาค เพราะประเทศเวียดนามเป็นเสมือนผู้ขับเคลื่อนทาง เศรษฐกิจของภูมิภาค ดังนั้น การพัฒนาอย่างยั่งยืนของประเทศเวียดนาม และการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ โครงข่ายโครงสร้างพื้นฐานการเชื่อมต่อกับภูมิภาคของเวียดนาม จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญของการพัฒนาภูมิภาค และ บนความสำคัญของประเทศเวียดนามดังกล่าวนี้ ญี่ปุ่นจึงพร้อมที่จะสนับสนุนการพัฒนาของประเทศเวียดนาม โดย ผ่านการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา ที่มีนโยบายพื้นฐานที่จะสนับสนุนให้ประเทศเวียดนามบรรลุถึงการ พัฒนาอย่างยั่งยืน โดยการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ความสามารถในการแข่งขันในระดับระหว่างประเทศ ความสามารถในการเอาชนะความเปราะบางหรือความเสี่ยงต่างๆ และสร้างสรรค์สังคม-ประเทศที่เป็นธรรม และ เพื่อให้นโยบายพื้นฐานดังกล่าวนี้ได้รับการดำเนินการได้ ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นจะให้ความสำคัญ แก่ประเด็นที่สำคัญ 3 ประการ กล่าวคือ หนึ่ง การสนับสนุนการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการสร้างความ เข้มแข็งให้แก่ความสามารถในการแข่งขันในระดับระหว่างประเทศ สอง การตอบสนองต่อความเปราะบาง หรือ ผลกระทบด้านลบอันเกิดจากการพัฒนา และสาม การสร้างธรรมาภิบาล โดยเฉพาะความพยายามในการปรับปรุง ระเบียบยุติธรรมและการบริหารงานภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ (MOFA 2012)

ในระดับปฏิบัติการ สำนักงาน JICA ได้ให้ความช่วยเหลือเพื่อสนับสนุนการพัฒนาโครงการต่างๆ ใน ประเทศเวียดนาม โดยวางอยู่บนหลักการตามที่ปรากฏในนโยบายการให้ความช่วยเหลือรายประเทศ-เวียดนาม-

²⁷ www.hks.harvard.edu/m-rcbg/Events/Papers/CBG_Lunch_2-21-02_Dapice.pdf

2012 ของญี่ปุ่น ยุทธศาสตร์การพัฒนาสังคม-เศรษฐกิจ ในช่วง 2011-2020 ของประเทศเวียดนาม และคำประกาศ เรื่องความเป็นหุ้นส่วนของยุทธศาสตร์ที่แนบแน่นเพื่อสันติภาพและความเจริญรุ่งเรืองของเอเชีย (2014) โดยที่สำนักงาน JICA ในประเทศเวียดนามได้กำหนดทิศทางของการให้ความช่วยเหลือที่มุ่งเน้นในเรื่องดังต่อไปนี้ คือ หนึ่ง การปฏิรูปเชิงสถาบันเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของความช่วยเหลือ รวมทั้งส่งเสริมธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการด้วย ซึ่งประเด็นเหล่านี้จะได้รับการดำเนินการผ่านโครงการความร่วมมือทางวิชาการเพื่อพัฒนาศักยภาพของทรัพยากรมนุษย์ สอง การพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งและการเชื่อมต่อในเขตเมืองในรูปแบบเงินกู้เพื่อสนับสนุนโครงสร้างพื้นฐานขนาดเล็ก โดยร่วมกับองค์กรในระดับท้องถิ่น สาม การสนับสนุนการถ่ายทอดความรู้และเทคโนโลยีจากทั้งภาคเอกชนและภาครัฐของญี่ปุ่นแก่ประเทศเวียดนาม และสี่ เพื่อที่จะสนับสนุนความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และความรับผิดชอบร่วมกัน การสื่อสารสองฝ่ายในระดับประชาชน และการให้ข้อมูลแก่สาธารณชนเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่จะได้รับการส่งเสริม รวมทั้งการเปิดประมูลสาธารณะของโครงการความช่วยเหลือของญี่ปุ่นก็จะได้รับการดำเนินการนับตั้งแต่ปี 2016 นี้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในเรื่องธรรมาภิบาลด้วย²⁸ รายละเอียดของโครงการพัฒนาที่ได้รับการดำเนินการโดย JICA ในเวียดนามแยกตามรายสาขาปรากฏในตารางที่ 20

²⁸ www.jica.go.jp/vietnam/english/office/about/message.html

ตารางที่ 20: รายชื่อโครงการของ JICA ในประเทศเวียดนาม แยกตามสาขาของการพัฒนาและรูปแบบของความช่วยเหลือ (2016)

Type of Assistance	Sectors								
	Education	Health	Water Resources Disaster Management	Governance	Transportation	Natural Resources and Energy	Agriculture/ Rural Development	Urban/Regional Development	Environment/ Management
Loan	1.Higher Education Development Support Project on ICT	1.Regional and Provincial Hospital Development	-	-	1.Two JICA Project for National Road Network Improvement 2.Hai Van Tunnel Construction Project 3.Tan Son Nhat International Airport Terminal Construction Project 4.National Highway No.5 Improvement Project	1.Phu My Thermal Power Plant Construction Project 2.Omon Thermal Power Plant and Mekong Delta Transmission Network Project	1.Phan Rai-Phan Thiet Irrigation Project	-	1.Hanoi Drainage Project for Environmental Improvement
TCP	1.Project for Strengthening the Capacity of ITSS Education at Hanoi University	1.Project for Strengthening Health Services in Hoa Binh Province 2.Project for Capacity Development for National Institute of Hygiene and	-	1.Technical Assistance Project for Legal and Judicial System Reform	1.Project for Traffic Safety Human Resource Development in Hanoi	1.Project on the Development Plan of Training Center for Electric Power Sector	1.Project for Enhancing Functions of Agriculture Cooperatives in Vietnam		1.Project for Implementation Support for 3R INITIATIVE in Hanoi City to Contribute to the Development of a Sound Material-Cycle Society (3R-HN)

Type of Assistance	Sectors								
	Education	Health	Water Resources Disaster Management	Governance	Transportation	Natural Resources and Energy	Agriculture/ Rural Development	Urban/Regional Development	Environment/ Management
		Epidemiology (NIHE) to control Emerging and Re- Emerging Infections Diseases in Vietnam							2.Project for Enhancing Capacity of Vietnam Academy of Science and Technology in Water Environment Project (Phase 2)
GC (Grassroots Cooperation)	-	-	1.Enhancing Community Resilience and Livelihood Security to Cape with Natural Disaster in Central Vietnam	-	-	-	-	-	-
Others	-	-	-	-	-	-	-	1.Danang City Development Master Plan Study	-

ที่มา: JICA (www.jica.go.jp/vietnam/english/activities/index.html)

นอกจากโครงการพัฒนาแล้ว ประเด็นที่น่าสังเกตเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นในประเทศเวียดนาม โดยสำนักงาน JICA ในเวียดนามก็คือ การมีโปรแกรม JICA Partnership ซึ่งเป็นการให้ความช่วยเหลือแบบความร่วมมือทางวิชาการในระดับรากหญ้า (grass root technical cooperation) เพื่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับรากหญ้าในประเทศผู้รับ โดยร่วมกับหุ้นส่วนในญี่ปุ่น เช่น NGOs ของญี่ปุ่น หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของญี่ปุ่น หรือมหาวิทยาลัยในญี่ปุ่น เป็นต้น โดยที่ฝ่ายหุ้นส่วน (คือ ญี่ปุ่น) เป็นผู้เสนอโครงการ และช่องทางในการสนับสนุนโครงการจะมี 3 ช่องทางคือ หนึ่ง แบบหุ้นส่วน (Partner Type) สอง แบบสนับสนุน (Support Type) และสาม แบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government Type)²⁹ ซึ่งความช่วยเหลือในรูปแบบ Japan Partnership Programme (JPP) นี้ปรากฏเฉพาะในประเทศเวียดนามเท่านั้น ในขณะที่ในประเทศกลุ่มน้ำโขงอื่นอีก 3 ประเทศ ไม่มีโปรแกรมในลักษณะดังกล่าวนี้ นอกจากนั้น เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศกลุ่มน้ำโขงประเทศอื่นอีก 3 ประเทศ จะพบว่าประเทศเวียดนามมีโปรแกรมการได้รับความช่วยเหลือที่คล้ายคลึงกับประเทศกัมพูชาและประเทศสปป. ลาว ในเรื่องของความร่วมมือระหว่าง NGOs กับ JICA โดยผ่านช่องทางที่เรียกว่า NGO-JICA Japan Desk ในขณะที่ JICA ในประเทศเมียนมาไม่มีโปรแกรمدังกล่าว สำหรับในกรณีของประเทศเวียดนามนั้น เนื่องจากมีโปรแกรมทั้ง JICA Partnership และ NGO-JICA Japan Desk ซึ่ง NGO เป็นตัวแสดงสำคัญในโปรแกรมทั้งสอง³⁰ สิ่งนี้แสดงให้เห็นถึงโอกาสของความทับซ้อน/ซ้ำซ้อนของการให้ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นต่อเวียดนาม

ในระดับโครงการ การศึกษานี้เลือกศึกษาโครงการในสาขาการพัฒนาภาคเกษตรและชนบท (Agricultural and Rural Development) และการจัดการทรัพยากรน้ำ (Water Resources Management)³¹ ซึ่งเป็นโครงการที่เป็นต้นแบบและมีตัวแสดงที่เกี่ยวข้องมาจากหลากหลายสาขาเพื่อศึกษาถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของความช่วยเหลือตามตัวชี้วัดที่ได้กำหนดไว้ข้างต้น คือ ตัวชี้วัดจาก Busan Partnership 2011 และ GPEDC 2014

ข้อมูลจากเอกสารและการสัมภาษณ์ทั้งเจ้าหน้าที่ JICA ในประเทศเวียดนาม เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐบาลเวียดนาม ซึ่งเป็นผู้รับโครงการและเกษตรกรในพื้นที่ ให้ผลที่ตรงกันและสอดคล้องกับผลของการสัมภาษณ์ในประเทศกลุ่มน้ำโขงอีก 3 ประเทศ กล่าวคือ ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นเป็นสิ่งที่สำคัญและเป็นประโยชน์แก่การพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะภาคเกษตรและการจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศเวียดนามมาก โดยประโยชน์ที่เกิดจากโครงการพัฒนาของญี่ปุ่นเกิดขึ้นใน 2 ส่วนคือ ประโยชน์ต่อหน่วยงานผู้รับ โดยแสดงออกมารูปของการที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานผู้รับได้รับความรู้ใหม่ และประโยชน์ต่อเกษตรกรในพื้นที่ในลักษณะของผลระยะ

²⁹ www.jica.jp/vietnam/english/activities/activity19.html

³⁰ www.jica.go.jp/partner/ngo_support/japandesk/jd_vietnam.html

³¹ โครงการที่เลือกศึกษาประกอบด้วย

1. Capacity Building for Market-Oriented Economy in Agricultural Cooperative Coc Thanh as a Model of Village Development in the Red River Delta
2. Project for Capacity Development of Participatory Irrigation Management System through Vietnam Institute for Water Resources Research for Improvement of Agricultural Productivity in Vietnam

ยวาทิเกษตรกรรมมีสภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นอันเป็นผลมาจากความรู้ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ทำให้ผลผลิตเพิ่มขึ้น และความรู้ในเรื่องระบบตลาดผ่านการเรียนรู้และร่วมมือในรูปแบบสหกรณ์ที่ทำให้เกษตรกรสามารถเข้าถึงตลาดและมีรายได้เพิ่มมากขึ้น

ในส่วนของกระบวนการดำเนินโครงการ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ชี้ให้เห็นว่า การริเริ่มโครงการถูกดำเนินการโดยฝ่ายผู้รับ ซึ่งได้แก่หน่วยงานผู้รับ (counterpart) ที่อาจจะเป็นกระทรวง (และหน่วยงานในกระทรวง) หรือ สถาบันวิจัยที่เกี่ยวข้องกับสาขาที่ต้องการการพัฒนา หลังจากกระบวนการปรึกษาหารือและเห็นพ้องต้องกันในการดำเนินโครงการแล้ว คณะกรรมการร่วม (Joint Coordination Committee-JCC) ก็จะถูกจัดตั้งขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกในกระบวนการดำเนินโครงการ ซึ่งลักษณะ/วิธีการดังกล่าวนี้เป็นลักษณะ/วิธีการเดียวกันกับในประเทศลุ่มน้ำโขงอื่นอีก 2 ประเทศ คือ ประเทศสปป. ลาว และประเทศ เมียนมา นอกจากนี้ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ยังแสดงให้เห็นว่า กลไกการประชุมอย่างสม่ำเสมอระหว่างเจ้าหน้าที่/ผู้เชี่ยวชาญของ JICA กับตัวแทนหน่วยงานฝ่ายผู้รับและเกษตรกรเป็นเครื่องมือสำคัญในการถ่ายทอดความรู้ และแก้ปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นได้ในช่วงการดำเนินโครงการ เพราะการพบปะหารืออย่างสม่ำเสมอทำให้ข่าวสารไหลเวียน รวมทั้งสร้างความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการที่แน่นแฟ้นของทั้งสองฝ่ายด้วย สิ่งที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ช่วยให้โครงการประสบความสำเร็จก็คือ การติดตามและประเมินผลอย่างสม่ำเสมอตามแนวทางของ JICA ซึ่งข้อมูลจากการสัมภาษณ์พบว่าในช่วงการดำเนินโครงการมีการประเมินความก้าวหน้าของโครงการทุก 6 เดือน และเมื่อโครงการสิ้นสุดก็มีการประเมินผลโครงการอีกครั้ง รวมทั้งเมื่อเวลาผ่านไป 2-3 ปี ก็มีการประเมินผลความยั่งยืนของโครงการด้วย โดยดูว่าโครงการได้รับการดำเนินการต่อไป โดยไม่มีการสนับสนุนจากฝ่ายผู้รับหรือไม่ ซึ่งข้อมูลจากการสัมภาษณ์พบว่า ทั้งสองโครงการมีความยั่งยืน เพราะหน่วยงานของรัฐบาลและเกษตรกรยังคงดำเนินโครงการต่อไปโดยใช้งบประมาณจากแหล่งอื่นและความรู้ที่ได้รับจากผู้เชี่ยวชาญของ JICA ในการดำเนินงาน

ถ้าใช้ตัวชี้วัดของ Busan Partnership 2011 และ GPEDC 2014 เป็นเกณฑ์ในการประเมินประสิทธิภาพของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นในประเทศเวียดนาม ก็อาจกล่าวได้ว่า ประสิทธิภาพของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นต่อเวียดนามมีลักษณะเป็นบวก เช่นเดียวกับในประเทศกัมพูชา และประเทศสปป. ลาว กล่าวคือ ในประเด็นของความเป็นเจ้าของยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศของประเทศผู้รับนั้น อาจกล่าวได้ว่า ประเทศผู้รับ คือ เวียดนาม มีความเป็นเจ้าของในยุทธศาสตร์การพัฒนาและการสร้างโครงการพัฒนาต่างๆ ในลักษณะที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศของตนเอง ในเวลาเดียวกัน ข้อมูลทั้งจากเอกสารและการสัมภาษณ์ก็แสดงให้เห็นถึงความสอดคล้องกันระหว่างยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศของเวียดนาม กับนโยบายและทิศทางการให้ความช่วยเหลือของประเทศผู้ให้ คือ ญี่ปุ่นด้วย สำหรับเรื่องความเป็นหุ้นส่วนในการพัฒนา ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ยืนยันถึงการเกิดขึ้นและดำรงอยู่ของความเป็นหุ้นส่วนของทั้งสองฝ่าย ตลอดระยะเวลาในการดำเนินโครงการรวมถึงเมื่อโครงการสิ้นสุดแล้ว เพราะความสัมพันธ์ได้ถูกพัฒนาขึ้นจากสถานะของ “เพื่อนร่วมงานที่เป็นแบบผู้ให้-ผู้รับ” ไปเป็น “เพื่อนร่วมงานที่แบ่งปันประสบการณ์และความรู้แก่กันและกัน” ในที่สุด ในเวลาเดียวกัน ในด้านการจัดการเพื่อมุ่งให้เกิดความสำเร็จของผลลัพธ์ ข้อมูลจากเอกสารของโครงการแสดงให้เห็นถึงความตั้งใจของหน่วยงานผู้รับที่มุ่งเป้าให้เกิดความสำเร็จ โดยตั้งเป้าหมายของผลที่คาดว่าจะได้รับ และมีแผนการในการทำงานที่ชัดเจนในแต่ละช่วงเวลา (ตารางเวลากิจกรรม) รวมทั้งมีการติดตามประเมินผลที่สม่ำเสมอ

ชัดเจน มีการนำผลของการประเมินในแต่ละช่วงเวลามาเป็นข้อมูลในการปรับเปลี่ยน/ปรับปรุงการดำเนินการในระหว่างการดำเนินโครงการ (adjustment-improvement) ทำให้ในที่สุดแล้ว ผลของการดำเนินโครงการเป็นที่พอใจของทั้งหน่วยงานผู้รับ และเกษตรกรในพื้นที่อันเป็นผู้รับประโยชน์ในขั้นตอนสุดท้ายและสำคัญที่สุดของการพัฒนา

สำหรับประเด็นเรื่องความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และความรับผิดชอบร่วมกัน อันเป็นตัวชี้วัดที่สำคัญอีกประการหนึ่งของ Busan Partnership 2011 และ GPEDC 2014 นั้น แม้ว่าข้อมูลจากเอกสารและการสัมภาษณ์จะแสดงให้เห็นว่า มีการติดตามและประเมินผล รวมทั้งมีการทำให้ข้อมูลมีความเป็นสาธารณะและประชาชนโดยทั่วไปสามารถเข้าถึงข้อมูลได้ แต่สิ่งเหล่านั้นก็ไม่ได้เป็นหลักประกันในเรื่อง ธรรมชาติของการดำเนินโครงการ เนื่องจากการบริหารจัดการยังไม่เป็นระบบ บุคลากรมีความรู้ความสามารถจำกัด ทำให้ประสิทธิภาพในการดำเนินการถูกตั้งคำถาม รวมทั้งการตรวจสอบก็ทำได้ยากด้วยข้อจำกัดในเรื่องกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งระบอบการปกครองแบบรวมศูนย์ ดังนั้น การพัฒนาและปรับปรุงโครงสร้างเชิงสถาบันที่เกี่ยวข้องกับความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของเวียดนาม จึงเป็นความท้าทายที่สำคัญของทั้งประเทศผู้ให้และประเทศผู้รับในขณะนี้















P - PIMS PROJECT

**ĐỢI AN THỨC ĐẨY QUẢN LÝ TƯỚI CÓ SỰ THAM GIA CỦA NGƯỜI DÂN HƯỚNG TỚI
 PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG CƠ SỞ HẠ TẦNG THỦY LỢI QUY MÔ NHỎ**
**PROJECT FOR PROMOTION OF PARTICIPATORY IRRIGATION MANAGEMENT FOR SUSTAINABLE SMALL-SCALE
 PRO-POOR INFRASTRUCTURE DEVELOPMENT**

THẢO LUẬN KẾ HOẠCH KINH SÁY

KHẢO SÁT KÊNH MƯƠNG

HỌP CÁC ĐƠN LIÊN QUAN

NẠO VỆY KÊNH MƯƠNG

KHU THÍ ĐIỂM NGỌC LƯƠNG TẠI TỈNH HÒA BÌNH

2012

xuân năm thìn

02/10/2012 15:17

Mon	Tue	Wed	Thu	Fri	Sat	Sun
		1 ¹¹	2 ¹²	3 ¹³	4 ¹⁴	5 ¹⁵
7 ¹⁷	8 ¹⁸	9 ¹⁹	10 ²⁰	11 ²¹	12 ²²	13 ²³
14 ²⁴	15 ²⁵	16 ²⁶	17 ²⁷	18 ²⁸	19 ²⁹	20 ³⁰
21 ⁰¹	22 ⁰²	23 ⁰³	24 ⁰⁴	25 ⁰⁵	26 ⁰⁶	27 ⁰⁷
28 ⁰⁸	29 ⁰⁹	30 ¹⁰	31 ¹¹			

CÁC HOẠT ĐỘNG PIM CỦA DỰ ÁN COPIMS TẠI CÁC KHU MẪU (2005 - 2010)

Mon	Tue	Wed	Thu	Fri	Sat	Sun
					1 ¹²	2 ¹³
4 ¹⁵	5 ¹⁶	6 ¹⁷	7 ¹⁸	8 ¹⁹	9 ²⁰	10 ²¹
11 ²²	12 ²³	13 ²⁴	14 ²⁵	15 ²⁶	16 ²⁷	17 ²⁸
18 ²⁹	19 ⁰¹	20 ⁰²	21 ⁰³	22 ⁰⁴	23 ⁰⁵	24 ⁰⁶

P - PIMS PROJECT
 DỰ ÁN THúc ĐẨY QUẢN LÝ TƯƠI CỐ SỰ THAM GIA CỦA NGƯỜI DÂN HƯỚNG TỚI
 PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG CƠ SỞ HẠ TẦNG THỦY LỢI QUY MÔ NHỎ
 PROJECT FOR PROMOTION OF PARTICIPATORY IRRIGATION MANAGEMENT FOR SUSTAINABLE SMALL-SCALE
 PRO-FARM INFRASTRUCTURE DEVELOPMENT

JICA

PHÒNG VẤN HỎNG DÂN

KHẢO SÁT HỒ KHÊ NGANG

KHẢO SÁT KÊNH MUỐNG

THẢO LUẬN KẾ HOẠCH KHẢO SÁT

KHU THÍ ĐIỂM HƯNG YÊN BẮC TẠI TỈNH NGHỆ AN

CÁC HOẠT ĐỘNG PIM CỦA DỰ ÁN COPIMS TẠI CÁC KHU MẪU (2005 - 2010)

2012
 XUÂN NHẬT THẬP

HỌP ĐỊNH KÝ

PHÂN PHỐI NƯỚC

DUY TU BẢO DƯỠNG

CẢI TẠO CÔNG TRÌNH

NẠO VỆ KÊNH MUỐNG

Mon	Tue	Wed	Thu	Fri	Sat	Sun
30 8	31 9					1 8
2 9	3 10	4 11	5 12	6 13	7 14	8 15
9 16	10 17	11 18	12 19	13 20	14 21	15 22
16 23	17 24	18 25	19 26	20 27	21 28	22 29
23 1/1	24 2	25 3	26 4	27 5	28 6	29 7

Mon	Tue	Wed	Thu	Fri	Sat	Sun
		1 10	2 11	3 12	4 13	5 14
6 15	7 16	8 17	9 18	10 19	11 20	12 21
13 22	14 23	15 24	16 25	17 26	18 27	19 28
20 29	21 30	22 1/2	23 3	24 3	25 4	26 5
27 6	28 7	29 8				

VĂN PHÒNG DỰ ÁN P-PIMS: 171 TÂY SƠN, ĐỒNG ĐÀ, HÀ NỘI & TEL: (84) 3562 9969 & FAX: (84) 3562 9968

8. บทสรุป

การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นแก่ประเทศในกลุ่มน้ำโขงเป็นตัวอย่างของรูปแบบและกระบวนการให้ความช่วยเหลือที่ได้รับการประเมินจากฝ่ายผู้รับว่าเป็นประโยชน์ และนำไปสู่การพัฒนาในประเทศผู้รับ แม้ว่าการพัฒนาอันเป็นผลของการรับความช่วยเหลือที่เกิดขึ้นในประเทศผู้รับจะแตกต่างกันไปตามเงื่อนไขและความพร้อมของแต่ละประเทศ รวมทั้งทิศทางนโยบายของประเทศผู้ให้ คือ ญี่ปุ่นด้วยก็ตาม แต่สิ่งที่ไม่อาจปฏิเสธได้ก็คือ ความช่วยเหลือเหล่านั้นมีผลในการยกระดับการดำรงชีวิตของประชาชน และก่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจในภาพรวมแก่ประเทศกลุ่มน้ำโขงอย่างเห็นได้ชัด ในเวลาเดียวกัน ในเชิงของกระบวนการให้ความช่วยเหลือ ข้อมูลทั้งจากเอกสารและการสัมภาษณ์แสดงให้เห็นว่า การดำเนินการของญี่ปุ่นเป็นไปตามตัวชี้วัดต่างๆ และสามารถเป็นตัวอย่างให้แก่ประเทศผู้ให้รายอื่นได้ด้วย ไม่ว่าจะเป็นผู้ให้เดิม หรือเป็นผู้ให้รายใหม่ก็ตาม

ในด้านการจัดการเชิงสถาบัน ข้อมูลจากกรณีศึกษาของประเทศในกลุ่มน้ำโขง แสดงให้เห็นว่า ญี่ปุ่นมีรูปแบบของการจัดการเชิงสถาบันที่ชัดเจนและเป็นระบบ ตั้งแต่ระดับนโยบายจนถึงระดับปฏิบัติการ กล่าวคือ ในระดับนโยบาย รัฐบาลญี่ปุ่นได้ประกาศนโยบายการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาที่ชัดเจนแก่ประเทศในกลุ่มน้ำโขงในระดับอนุภูมิภาคผ่านทาง The New Tokyo Strategy 2015 for Mekong-Japan Cooperation และในระดับปฏิบัติการ JICA ดำเนินโครงการตามแนวนโยบายที่ปรากฏในนโยบายการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนารายประเทศ (Country Assistance Policy) แก่ประเทศต่างๆ ในกลุ่มน้ำโขง ซึ่งในที่นี้คือ กัมพูชา สปป. ลาว และ

เวียดนาม³² สำหรับการจัดการองค์กรที่ดำเนินกระบวนการให้ความช่วยเหลือ และดำเนินโครงการพัฒนาต่างๆ ในประเทศลุ่มน้ำโขง จากข้อมูลทั้งเอกสารและการสัมภาษณ์จะเห็นได้ว่า ญี่ปุ่นมีการปฏิรูปองค์กรคือ JICA ให้มีความเป็นเอกภาพและมีประสิทธิภาพมากขึ้น นอกจากนั้น บทบาทของสำนักงาน JICA ในประเทศผู้รับ คือ ประเทศลุ่มน้ำโขงทั้งสี่ประเทศก็มีความสำคัญมากเช่นเดียวกัน ทั้งในแง่ของการประสานงาน และการให้ข้อมูลที่น่าเชื่อถือในระดับพื้นที่เพื่อประกอบการกำหนดนโยบาย และตัดสินใจให้ความช่วยเหลือ

ในส่วนของประสิทธิผลของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นที่เกิดในประเทศลุ่มน้ำโขงทั้งสี่ประเทศ ข้อมูลจากกรณีศึกษาทั้งหมด แสดงให้เห็นว่า การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นมีประสิทธิผลตามตัวชี้วัดของ Busan Partnership 2011 และ GPEDC 2014 แต่ระดับของความสำเร็จแตกต่างกันไปในประเทศผู้รับแต่ละประเทศ กล่าวคือ ในเรื่องความเป็นเจ้าของยุทธศาสตร์การพัฒนา และการริเริ่มโครงการพัฒนา อาจกล่าวได้ว่า ญี่ปุ่นบรรลุเป้าหมายนี้ในทั้งสี่ประเทศของประเทศลุ่มน้ำโขง เช่นเดียวกับเรื่องความเป็นหุ้นส่วนในการดำเนินโครงการพัฒนา ทั้งในระดับหน่วยงาน (JICA และหน่วยงานผู้รับ) และในระดับประชาชน (ผู้เชี่ยวชาญ หรือเจ้าหน้าที่ของ JICA กับประชาชนในชุมชน /พื้นที่) ซึ่งประสิทธิผลของทั้งสองประเด็นนี้เกิดจากกระบวนการปรึกษาหารือ (Consultation) และการสื่อสาร (Communication) อย่างสม่ำเสมอต่อเนื่อง โดยการประชุม (regular meeting) เป็นกลไกสำคัญ ในขณะที่ประเด็นเรื่อง การให้ความสำคัญแก่ผลลัพธ์ และความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และความรับผิดชอบร่วมกัน เป็นเรื่องที่ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นมีประสิทธิผลใน 3 ประเทศของประเทศลุ่มน้ำโขงเท่านั้น กล่าวคือ ประสิทธิภาพในเรื่องผลลัพธ์ของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาในประเทศเมียนมาร์ยังอยู่ในระดับต่ำ เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ในขณะที่ ปัญหาเรื่องธรรมาภิบาล (ความโปร่งใส ตรวจสอบได้) เป็นเรื่องที่แสดงให้เห็นถึงประสิทธิผลที่ไม่เป็นไปตามเป้าหมายของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นในประเทศเวียดนาม เป็นต้น

สำหรับปัจจัยที่มีผลต่อความมีประสิทธิภาพของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นแก่ประเทศลุ่มน้ำโขง อาจสรุปจากผลของการศึกษา กรณีศึกษาทั้งหมดในประเทศลุ่มน้ำโขงทั้งสี่ประเทศได้หลายประการ กล่าวคือ ในด้านของประเทศผู้ให้ คือ ญี่ปุ่น ปัจจัยสำคัญที่สุดที่ช่วยสนับสนุนส่งเสริมให้นโยบายและกระบวนการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาในประเทศผู้รับ โดยเฉพาะประเทศลุ่มน้ำโขงมีประสิทธิภาพ ก็คือ เจตนารมณ์ทางการเมือง (Political Will) ของผู้นำทั้งในระดับสูงสุด และในระดับรัฐมนตรีที่จะให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศผู้รับ ดังจะเห็นได้จากคำประกาศนโยบายและผลการเจรจาระดับสูงต่างๆ การมีเจตนารมณ์ทางการเมืองที่ชัดเจนของผู้นำนำไปสู่การกำหนดทิศทางนโยบายที่ชัดเจนและต่อเนื่อง ซึ่งมีผลต่อการจัดการเชิงสถาบัน (กฎ ระเบียบ) ต่างๆ ตามมา และรวมถึงการจัดการองค์กร (JICA) ที่มีประสิทธิภาพด้วย ซึ่งการจัดการองค์กรที่มีประสิทธิภาพหมายถึง ความพร้อมของทรัพยากร (งบประมาณ และกำลังคน) ที่รัฐบาลมอบให้แก่องค์กรปฏิบัติการด้วย ในด้านของประเทศผู้รับ ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อประสิทธิผลของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นในประเทศเหล่านี้ (ประเทศลุ่มน้ำโขง) ก็เป็นปัจจัยตัวเดียวกับปัจจัยในฝ่ายญี่ปุ่น นั่นคือ เจตนารมณ์ทางการเมือง (Political Will) ของผู้นำในระดับสูงสุดและในระดับรัฐมนตรีที่จะรับความช่วยเหลือจากประเทศผู้ให้ โดยเฉพาะในประเทศที่

³² ในกรณีของประเทศเมียนมาไม่ปรากฏเอกสารการให้ความช่วยเหลือเพื่อพัฒนารายประเทศ

มีระบอบการปกครองแบบรวมศูนย์ และอำนาจการตัดสินใจกระจุกตัวอยู่ที่ผู้นำ-ผู้กำหนดนโยบายเพียงไม่กี่คน เพราะเจตนาารมณ์ทางการเมืองของผู้มีอำนาจส่งผลต่อความพร้อมของกระบวนการรับความช่วยเหลือ และการดำเนินโครงการพัฒนาต่างๆ ทั้งในประเทศของตน ทั้งในเรื่องของการจัดการเชิงสถาบัน (กฎ ระเบียบ) และองค์กรระดับปฏิบัติการ (ประสานงานและดำเนินโครงการ) นอกจากนี้ ปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ในประเทศผู้รับที่สนับสนุนส่งเสริมให้การรับความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาจากญี่ปุ่นมีประสิทธิภาพก็คือ ความต้องการในการพัฒนาประเทศ (Needs) ของประเทศผู้รับ ดังที่ปรากฏในแผนพัฒนาประเทศของทุกประเทศ ความต้องการในการพัฒนาประเทศของผู้รับนี้ ส่งผลให้ประเทศผู้รับแสวงหาแหล่งทุน / การสนับสนุนทางการเงินเพื่อตอบสนองต่อความต้องการดังกล่าว และเพื่อบรรลุเป้าหมายนั้น ประเทศผู้รับก็จะเตรียมความพร้อมในเชิงสถาบัน และองค์กรเพื่อการดำเนินนโยบายการรับความช่วยเหลือ และการดำเนินโครงการพัฒนาในพื้นที่ โดยที่ความต้องการการพัฒนาจะสะท้อนออกมาในรูปของยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และยุทธศาสตร์การรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ซึ่งประเทศลุ่มน้ำโขงทั้งสี่ประเทศ มีแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศที่ชัดเจน และในบางประเทศ ยังมีแผนยุทธศาสตร์ในการรับความช่วยเหลือจากประเทศผู้ให้ต่างๆ อีกด้วย

ในด้านของปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการสนับสนุนส่งเสริมให้การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นมีประสิทธิภาพในประเทศผู้รับในกลุ่มประเทศลุ่มน้ำโขง ก็มีทั้งปัจจัยที่เกิดจากฝ่ายผู้ให้ก็คือ ฝ่ายญี่ปุ่น และปัจจัยที่เกิดจากฝ่ายผู้รับ คือ ประเทศลุ่มน้ำโขงทั้งสี่ประเทศด้วย โดยที่ปัจจัยในฝ่ายผู้ให้ที่สำคัญก็คือ ความเข้มแข็งทั้งในเชิงสถาบันและองค์กรของฝ่ายผู้ให้ รวมทั้งการมีทรัพยากรที่มากกว่าประเทศผู้รับมาก ทำให้โดยธรรมชาติ และแม้ว่าจะมีได้ตั้งใจ แต่การมีบทบาทนำหรือการขึ้นนำ (Domination) ของประเทศผู้ให้ต่อประเทศผู้รับสามารถเกิดขึ้นได้โดยง่าย เพราะความแตกต่างกันในเชิงอำนาจของทั้งสองฝ่าย ในเวลาเดียวกัน ปัญหาอีกประการหนึ่งของเรื่องประสิทธิผลของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นในประเทศลุ่มน้ำโขงก็คือ การประสานงานในกลุ่มผู้ให้ด้วยกันเอง ซึ่งยังมีอยู่อย่างจำกัด ทำให้การให้ความช่วยเหลือเกิดความซ้ำซ้อน เนื่องจากประเทศลุ่มน้ำโขงเป็นพื้นที่ที่มีผู้ให้หลายราย การขาดการประสานงานในหมู่ผู้ให้ทำให้มีโอกาสที่ความช่วยเหลือจะกระจุกตัวอยู่เฉพาะในบางพื้นที่ และในบางสาขาเท่านั้น ในขณะที่ในบางพื้นที่และในบางสาขา แม้ว่าจะมีความต้องการความช่วยเหลือจากประเทศผู้รับ (หน่วยงานผู้รับ และประชาชนในพื้นที่) แต่ความช่วยเหลือก็ไม่ได้ถูกกระจายไปถึง เพราะไม่มีการประสานงานที่ดีพอ ซึ่งญี่ปุ่นในฐานะที่เป็นประเทศผู้ให้ในพื้นที่นี้มายาวนานถูกคาดหวังว่า จะทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานในหมู่ผู้ให้เพื่อลดความทับซ้อน ในด้านของประเทศผู้รับในกลุ่มน้ำโขง ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการสนับสนุนส่งเสริมให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นมีประสิทธิภาพในประเทศของตนก็คือ ความอ่อนแอเชิงสถาบัน ความไม่มีประสิทธิภาพขององค์กรผู้รับ และการขาดแคลนทรัพยากรมนุษย์ที่มีความรู้ ความสามารถ ซึ่งปัจจัยทั้งสามประการนี้เป็นปัจจัยร่วมกันของทั้งสี่ประเทศ เนื่องจากทั้งสี่ประเทศยังเป็นประเทศที่มีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ และสังคมน้อย ยกเว้นประเทศเวียดนาม ในเวลาเดียวกันก็มีระบอบการปกครองที่รวมศูนย์ (เวียดนาม และสปป. ลาว) รวมทั้งเป็นประเทศ ที่เพิ่งผ่านพ้นความขัดแย้ง และสงครามอันยาวนานมาได้ไม่นาน ทำให้ประเทศยังไม่มีความพร้อมทั้งด้านสถาบัน องค์กร และทรัพยากรมนุษย์ในการพัฒนา เช่น กัมพูชา และเมียนมา ซึ่งการจะทำให้ประเทศผู้รับเหล่านี้มีความพร้อมในทุกด้านที่กล่าวมา เพื่อให้การใช้ประโยชน์จากความ

ช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นในประเทศตนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผล เป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลาในการปรับปรุงและพัฒนาอย่างมาก

นอกจากนั้น แม้ว่าผลการศึกษาจากกรณีศึกษาในระดับโครงการของญี่ปุ่นในประเทศลุ่มน้ำโขง จะแสดงให้เห็นว่า การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นมีประสิทธิผล แต่ญี่ปุ่นก็ยังเผชิญกับความท้าทายหลายประการ กล่าวคือ หนึ่ง ในด้านของกระบวนการ แม้ว่าญี่ปุ่นจะมีรูปแบบและขั้นตอนมาตรฐานในการให้ความช่วยเหลือที่ถูกนำมาใช้กับทุกประเทศ แต่เนื่องจากผู้รับแต่ละประเทศมีความแตกต่างกัน ดังนั้น กระบวนการให้ความช่วยเหลือ อาจจะต้องมีความยืดหยุ่น ปรับเปลี่ยนตามสถานการณ์ของประเทศผู้รับด้วย เช่น ในกรณีของประเทศเมียนมา ที่อำนาจการตัดสินใจรวมศูนย์และขั้นตอนการดำเนินการล่าช้า ญี่ปุ่นอาจต้องพัฒนาวิธีการในการประสานงานเพื่อให้ลดขั้นตอนต่างๆ ลงเพื่อความรวดเร็ว ในเวลาเดียวกัน ในส่วนของประเทศเวียดนามที่เป็นระบบรวมศูนย์เช่นเดียวกัน อันนำไปสู่ปัญหาความไม่โปร่งใส หรือการไม่สามารถตรวจสอบได้ในกระบวนการดำเนินโครงการ ญี่ปุ่นอาจต้องมีกระบวนการในการจัดการเรื่องธรรมาภิบาลที่เข้มข้นมากกว่าประเทศอื่น เพื่อลดโอกาสของการทุจริต เป็นต้น สอง ในด้านลักษณะของโครงการความช่วยเหลือ แน่นอนว่า ประเทศในลุ่มน้ำโขงทั้งสี่ประเทศมีความต้องการโครงการพัฒนาทั้งในรูปแบบที่เป็นโครงสร้างแข็งตัว (Hard infrastructure) และโครงสร้างอ่อนตัว (Soft infrastructure) ซึ่งทั้งสองด้านมีความสำคัญต่อประเทศผู้รับไม่ยิ่งหย่อนกว่ากัน คำถามสำคัญสำหรับฝ่ายผู้ให้คือญี่ปุ่น ก็คือ จะสร้างสมดุลในการกระจายทรัพยากร คือ ความช่วยเหลือของตนเองอย่างไร เพื่อให้การใช้ความช่วยเหลือเพื่อพัฒนานั้นเกิดประสิทธิผลสูงสุดในประเทศผู้รับ และประการสุดท้าย การขยายขอบเขตของตัวแสดงทั้งฝ่ายผู้ให้และผู้รับให้ครอบคลุมถึงตัวแสดงในภาคส่วนอื่น เช่น ภาคเอกชนและภาคประชาสังคม-NGOs ซึ่งในระยะหลังๆ ตัวแสดงเหล่านี้ได้มีบทบาทมากขึ้นในกระบวนการการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาและการดำเนินโครงการพัฒนาต่างๆ ในประเทศผู้รับ โดยเฉพาะในระดับพื้นที่/ชุมชน (รากหญ้า) ซึ่งการขยายขอบเขตในความหมายนี้ รวมถึง การประสานงานการให้ความช่วยเหลือด้วย (Aid Coordination) ทั้งนี้ เพื่อลดโอกาสของความทับซ้อน/ซ้ำซ้อน ของโครงการในพื้นที่ โดยผู้ให้มากมาย เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของความช่วยเหลือ

บทที่ 7

บทเรียนจากการจัดการเชิงสถาบัน และประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่น และข้อเสนอแนะแก่ประเทศไทย

1. บทนำ

การศึกษาของ Fengler&Kharasแสดงให้เห็นว่า นับตั้งแต่หลังทศวรรษที่ 2000 เป็นต้นมา สถาปัตยกรรมของการให้ความช่วยเหลือเพื่อพัฒนามีการเปลี่ยนแปลงไปมาก โดยที่สาเหตุส่วนหนึ่งมาจากการที่มีตัวแสดงใหม่ๆ เพิ่มขึ้นเข้ามาในโครงสร้างของการให้ความช่วยเหลือ เช่นประเทศผู้ให้รายใหม่ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม เป็นต้น และแน่นอนว่า ตัวแสดงใหม่ๆ เหล่านี้มีนโยบายและกระบวนการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาที่แตกต่างกัน และแตกต่างจากประเทศผู้ให้เดิมด้วย (Fengler&Kharas 2010) ซึ่งความแตกต่างดังกล่าวนี้ นำไปสู่คำถาม เรื่อง ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของความช่วยเหลือของประเทศผู้ให้รายใหม่เหล่านี้

ประเทศไทยก็เป็นประเทศผู้ให้รายใหม่ประเทศหนึ่งที่กำลังพัฒนารูปแบบและกระบวนการให้ช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของตนให้มีความเป็นระบบ ชัดเจน และโปร่งใสมากขึ้น เพื่อให้ความช่วยเหลือที่มอบให้แก่ประเทศผู้รับมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลในประเทศผู้รับอย่างแท้จริง ซึ่งในกระบวนการพัฒนารูปแบบและนโยบายการเป็นผู้ให้ของประเทศไทยนี้ ประเทศไทยก็ได้พยายามมองหา “ตัวแบบ” จากประเทศผู้ให้เดิม เพื่อที่จะเป็นตัวอย่าง หรือแนวทางในการพัฒนา และญี่ปุ่นในฐานะประเทศผู้ให้เดิม และมีประสบการณ์ของการเป็นประเทศผู้ให้มาอย่างยาวนานกว่า 6 ทศวรรษ ก็เป็นตัวอย่างที่ประเทศไทยให้ความสนใจศึกษา โดยเฉพาะในเรื่องการจัดการเชิงสถาบัน และองค์กรที่ญี่ปุ่นมีความชัดเจนและเข้มแข็งมาก เพื่อนำมาเป็นบทเรียนในการพัฒนาสถาบันและองค์กรของตนเองต่อไป

ดังนั้น เนื้อหาของบทสุดท้ายของรายงานฉบับนี้จะเป็นการสรุปให้เห็นถึงจุดแข็งของการจัดการเชิงสถาบัน และองค์กรของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่น ที่นำไปสู่ความมีประสิทธิภาพของกระบวนการให้ความช่วยเหลือ และประสิทธิผลของความช่วยเหลือในประเทศผู้รับในที่สุด ซึ่งการชี้ให้เห็นถึงจุดแข็งของญี่ปุ่นนี้ ในอีกด้านหนึ่ง ก็คือ การแสดงให้เห็นถึงจุดอ่อนของการจัดการเชิงสถาบัน และองค์กรในการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของประเทศไทย เพื่อที่จะได้มีการนำบทเรียนของญี่ปุ่นมาประยุกต์ใช้กับกรณีของประเทศไทยต่อไป

2. การจัดการเชิงสถาบัน

ตามที่ Handmer&Dovers ได้อธิบายไว้แล้วว่า สถาบันมีทั้งลักษณะที่แข็งตัวเป็นรูปแบบในเชิงโครงสร้าง เช่น กฎ ระเบียบ และลักษณะที่อ่อนตัว เช่น ปทัสถาน หรือ แนวปฏิบัติ แต่สิ่งที่สำคัญ คือ สถาบันต้องมีความยืดหยุ่น สามารถปรับตัวได้ตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง (Handmer&Dovers 2013) ซึ่งในกรณีของญี่ปุ่นในเรื่องการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา ญี่ปุ่นได้มีโครงสร้างเชิงสถาบันทั้งในลักษณะแข็งตัวในรูปแบบของธรรมเนียมการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา / ธรรมเนียมความร่วมมือเพื่อการพัฒนา และแผนระยะกลางของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา เป็นต้น และในลักษณะที่อ่อนตัว เป็นปทัสถาน หรือแนวปฏิบัติที่ประเทศยึดถือมาเป็นเวลายาวนานในการให้ความช่วยเหลือ เช่น แนวคิดในเรื่องการพึ่งพิงตนเอง (Self-Help) หรือ การให้ผู้รับเป็นศูนย์กลาง (Recipient Centrality) เป็นต้น

นอกจากนั้น ความเป็นสถาบันของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่น ยังสะท้อนออกมาในรูปของความต่อเนื่องของนโยบายการเป็นประเทศผู้ให้ และทิศทางในการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศกำลังพัฒนาต่างๆ ด้วย ซึ่งนโยบาย และทิศทางในการให้ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นมีทั้งในระดับโลก ระดับภูมิภาค และในระดับรายประเทศ โดยที่นโยบายและทิศทางทั้งสามระดับนี้จะสอดคล้อง และดำเนินไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อทำให้ความช่วยเหลือที่ให้แก่ประเทศกำลังพัฒนาเกิดประสิทธิผล เช่น นโยบายและแนวทางในการให้ความช่วยเหลือในระดับโลกจะเน้นไปที่การพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งระบุไว้ในธรรมนูญความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ในระดับภูมิภาค (ลุ่มน้ำโขง) การสนับสนุนการพัฒนาอย่างยั่งยืนก็ได้ถูกกล่าวถึงในคำประกาศนโยบายของญี่ปุ่น โดยเฉพาะในการประชุมสุดยอด Mekong-Japan ครั้งที่ 7 และ 8 (2015 และ 2016) และสุดท้ายในระดับรายประเทศ การพัฒนาอย่างยั่งยืนของประเทศผู้รับเป็นเป้าหมายสำคัญที่ญี่ปุ่นจะให้ความช่วยเหลือ โดยแนวนโยบายนี้จะถูกระบุไว้ในนโยบายการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนารายประเทศ (Country Assistance Policy) ของประเทศผู้รับแต่ละประเทศ ซึ่งความเป็นสถาบันของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นในลักษณะดังกล่าวนี้ ทำให้ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นถูกใช้อย่างมีประสิทธิภาพ สะท้อนความต้องการของทั้งฝ่ายผู้ให้และผู้รับ ซึ่งทำให้เกิดประสิทธิผลของความช่วยเหลือและก่อให้เกิดประสิทธิผลของการพัฒนาในที่สุด

สำหรับเงื่อนไข หรือปัจจัยสนับสนุนที่ทำให้ญี่ปุ่นสามารถพัฒนาโครงสร้างเชิงสถาบันของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาให้มีความชัดเจน และเป็นระบบได้นั้น มีอยู่ 2 ประการ คือ ประการแรก เจตนารมณ์ทางการเมือง (Political Will) ของผู้นำและการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติ เนื่องจากการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาแก่ประเทศกำลังพัฒนาเป็นการใช้งบประมาณ (ภาษีของประชาชน) ให้แก่ประเทศอื่น (ประชาชนในประเทศผู้รับ) นโยบายนี้จึงยากที่จะนำมาซึ่งคะแนนเสียงแก่นักการเมือง ดังนั้น นักการเมืองที่เป็นผู้นำประเทศและดำเนินนโยบายนี้ ต้องสามารถแสดงให้เห็นว่า นโยบายนี้จะนำมาซึ่งประโยชน์แก่ประเทศตนในฐานะผู้ให้ได้อย่างไร ซึ่งที่ผ่านมา ผู้นำของญี่ปุ่นได้เชื่อมโยงนโยบายการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาเข้ากับนโยบายต่างประเทศ และนโยบายการพัฒนา

เศรษฐกิจของประเทศ กล่าวคือ การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ-การเมืองของญี่ปุ่นในความสัมพันธ์กับประเทศผู้รับ ในแง่การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นจึงไม่ได้เป็นเพียงการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศผู้รับเท่านั้น แต่เป็นการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศผู้รับที่จะส่งผลสะท้อนกลับอันเป็นประโยชน์มายังญี่ปุ่นด้วย เช่น ทำให้ญี่ปุ่นมีสถานะอันมีเกียรติและเป็นที่ยอมรับในชุมชนระหว่างประเทศ มีความเป็นผู้นำในประเด็นระดับโลกต่างๆ (การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ, การจัดการภัยพิบัติ, และการลดความยากจน) รวมทั้ง ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่เกิดจากการให้ความช่วยเหลือ เป็นต้น และบนหลักการนี้ การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาที่มีความเป็นสถาบันอย่างต่อเนื่อง จึงเป็นสิ่งจำเป็น ดังนั้น ความสอดคล้องกันระหว่างเจตนารมณ์ทางการเมืองของผู้นำ กับการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติ จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญที่สนับสนุนการสร้างความเป็นสถาบันให้แก่การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา สำหรับเงื่อนไขประการที่สองก็เป็นประเด็นที่ต่อเนื่องจากเงื่อนไขประการแรก กล่าวคือ ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีเครื่องมือในการดำเนินนโยบายต่างประเทศจำกัด อันเป็นผลมาจากการพ่ายแพ้ในสงครามโลกครั้งที่ 2 และรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่จำกัดการมีกองกำลังของญี่ปุ่น ทำให้ญี่ปุ่นไม่มีเครื่องมือด้านกำลัง / อำนาจทางทหารสำหรับใช้ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ ดังนั้น ญี่ปุ่นจึงต้องพึ่งพิงเครื่องมืออื่นที่เหลืออยู่ ซึ่งก็คือ อำนาจทางเศรษฐกิจ และการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา ซึ่งญี่ปุ่นใช้เป็นเครื่องมือที่เอาไว้สำหรับ “ให้ทุนและให้โทษ” ในความสัมพันธ์กับประเทศผู้รับ และเพื่อให้เครื่องมือนี้ถูกใช้อย่างมีประสิทธิภาพ การสร้างความเป็นสถาบันให้แก่เครื่องมือนี้จึงเป็นเรื่องจำเป็น อย่างไรก็ตาม แม้ว่านโยบายการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นจะมีความเป็นสถาบันมาก แต่โครงสร้างเชิงสถาบันเหล่านี้ก็มีความยืดหยุ่นมากพอ และสามารถปรับเปลี่ยนไปตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปได้ ดังจะเห็นได้จากการปรับเปลี่ยนเนื้อหาของธรรมนูญการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาถึง 2 ครั้ง หลังจากที่มีการประกาศใช้ธรรมนูญเป็นครั้งแรกในปี 1992 คือ มีการปรับปรุงครั้งแรกในปี 2003 และการปรับปรุงครั้งล่าสุดในปี 2015 ซึ่งนอกจากจะปรับเปลี่ยนเนื้อหาแล้ว ยังมีการเปลี่ยนชื่อของธรรมนูญด้วย เพื่อให้สะท้อนถึงเนื้อหาของธรรมนูญอย่างชัดเจนและตรงประเด็น

เมื่อเปรียบเทียบกับญี่ปุ่น จะเห็นได้ว่า การจัดการเชิงสถาบันของไทยในเรื่องการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาที่มีความอ่อนแออยู่มาก เนื่องจากการขาดนโยบายและทิศทางที่ชัดเจน อันเป็นผลมาจากการขาดเจตนารมณ์ทางการเมืองที่ต่อเนื่องของผู้นำ และการเห็นความสำคัญของนโยบายนี้ รวมทั้ง การที่จะนำนโยบายนี้ไปเป็นเครื่องมือประกอบในการดำเนินนโยบายอื่นที่ครอบคลุมมากกว่า เช่น นโยบายต่างประเทศ หรือนโยบายเศรษฐกิจ การขาดแคลนดังกล่าวข้างต้นมีผลทำให้ไทยไม่ถูกทำให้มีความเป็นสถาบัน ดังนั้น แผนยุทธศาสตร์ หรือ กฎ ระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกันเรื่องนี้จึงไม่มีความชัดเจนและเป็นระบบมากนัก ทั้งๆ ที่หน่วยปฏิบัติการ คือ TICA และกระทรวงการต่างประเทศก็ได้พยายามที่จะสร้างความเป็นสถาบันให้แก่ไทยนี้ โดยการสร้างและพัฒนาแผนยุทธศาสตร์ของเรื่องนี้ และผลักดันให้มีการยอมรับในระดับชาติ เพื่อที่จะสร้างความเป็นเอกภาพ และความต่อเนื่องให้แก่เรื่องนี้ แต่ความพยายามดังกล่าวของ TICA และกระทรวงการต่างประเทศก็ยังไม่บรรลุผลในขณะนี้ การมีการจัดการเชิงสถาบันที่อ่อนแอและไม่ต่อเนื่องทำให้การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของไทยแก่ประเทศผู้รับ โดยเฉพาะประเทศผู้รับใน

ลุ่มน้ำโขงเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพที่จำกัด และส่งผลให้ประสิทธิผลของความช่วยเหลือที่เกิดในประเทศผู้รับมีจำกัดด้วย

3. การจัดการองค์กร

เนื่องจากการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาเป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่น รวมทั้งรัฐบาลญี่ปุ่นก็มีการจัดการเชิงสถาบันของเรื่องนี้ที่ชัดเจนและเป็นระบบ ซึ่งส่งผลให้การจัดการองค์กรในระดับปฏิบัติการของเรื่องนี้มีความชัดเจนและเป็นระบบด้วย นอกเหนือจากความชัดเจนและเป็นระบบแล้ว รัฐบาลญี่ปุ่นยังคำนึงถึงประสิทธิภาพขององค์กรในการดำเนินงานอีกด้วยและเพื่อให้การจัดการองค์กรในระดับปฏิบัติการมีประสิทธิภาพ รัฐบาลญี่ปุ่นจึงได้ทำการปฏิรูปองค์การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา และการดำเนินโครงการพัฒนาต่างๆ มาอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ โดยที่การปฏิรูปครั้งสำคัญที่สุดก็คือ การปฏิรูปในปี 2008 ซึ่งเป็นการนำองค์กรระดับปฏิบัติการ 2 องค์กร คือ JBIC และ JICA ที่ให้ความช่วยเหลือต่างรูปแบบกันมารวมให้เป็นองค์กรเดียว กลายเป็น JICA ในปัจจุบันที่ดำเนินกระบวนการให้ความช่วยเหลือในทุกรูปแบบ ทั้งเงินให้เปล่า เงินกู้ และความร่วมมือทางวิชาการด้วย ซึ่งการปฏิรูปโดยการควบรวมองค์กรนี้ แสดงให้เห็นว่า รัฐบาลญี่ปุ่นต้องการให้การจัดการองค์กรมีความเป็นเอกภาพมากขึ้น รวมทั้งมีแนวโน้มที่จะปฏิบัติตามข้อตกลงระหว่างประเทศในเรื่อง ประสิทธิภาพของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาที่เน้นย้ำในเรื่องการลดการแตกกระจายของการให้ความช่วยเหลือ (Fragmentation) และความสามารถในการพยากรณ์ได้ถึงปริมาณความช่วยเหลือ (Predictability) รวมทั้งการเพิ่มประสิทธิภาพในการประสานงานการให้ความช่วยเหลือ (Aid Coordination) ด้วย ซึ่งการควบรวมองค์กรระดับปฏิบัติการของการให้ความช่วยเหลือเพื่อพัฒนาดังกล่าว ในปี 2008 ของญี่ปุ่นสามารถตอบสนองต่อทิศทางที่เป็นข้อเสนอของชุมชนผู้ให้ระหว่างประเทศได้เป็นอย่างดี กล่าวคือ ในการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศกำลังพัฒนาในกลุ่มน้ำโขงที่ต้องการการพัฒนาทั้งด้านกายภาพและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ รัฐบาลญี่ปุ่นสามารถกำหนดทิศทางรูปแบบการให้ความช่วยเหลือ และปริมาณความช่วยเหลือในแต่ละรูปแบบได้โดย JICA ซึ่งเป็นองค์กรผู้ให้ในปัจจุบันที่ทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือทั้งแบบเงินกู้ เงินให้เปล่า และความร่วมมือทางวิชาการ สามารถออกแบบโครงการการให้ความช่วยเหลือที่เป็นชุดโครงการ (package หรือ program) ต่อเนื่องกันจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพที่ต้องใช้เงินกู้ ไปถึงการให้เครื่องมือ/อุปกรณ์ในลักษณะของเงินให้เปล่า และการฝึกอบรม หรือเสริมสร้างสมรรถนะให้แก่ทรัพยากรมนุษย์ของประเทศผู้รับผ่านทางความร่วมมือทางวิชาการ เป็นต้น ดังนั้น ในฐานะขององค์กรปฏิบัติการและประสานงาน JICA จะรับทราบถึงกระบวนการทั้งหมด และประสานงานโครงการทั้งหมด ซึ่งจะทำให้เงินความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นถูกใช้อย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนองต่อความต้องการทั้งของประเทศผู้ให้และประเทศผู้รับ รวมทั้งเกิดประสิทธิผลของความช่วยเหลือในประเทศผู้รับในที่สุดด้วย

เมื่อเปรียบเทียบกับญี่ปุ่น จะเห็นได้ว่า การจัดการองค์กรของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของไทยยังไม่มีความเป็นเอกภาพมากนัก เพราะในขณะนี้ไทยมีองค์กรหลัก 2 องค์กรที่ทำหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาแก่ประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ โดยแบ่งตามรูปแบบของการให้ความช่วยเหลือ กล่าวคือ TICA ให้ความช่วยเหลือ

ในรูปแบบเงินให้เปล่า และความร่วมมือทางวิชาการ ในขณะที่ NEDA ให้ความช่วยเหลือในรูปแบบเงินกู้ ซึ่งการจัดการองค์กรในลักษณะนี้ คล้ายคลึงกับการจัดการองค์กรของญี่ปุ่นในสมัยก่อนการควบรวมองค์กรในปี 2008 ที่ JBIC ให้ความช่วยเหลือในรูปแบบเงินกู้ (เหมือน NEDA) และ JICA ให้ความช่วยเหลือในรูปแบบเงินให้เปล่า และความร่วมมือทางวิชาการ (เหมือน TICA) ซึ่งประสบการณ์อันยาวนานของญี่ปุ่น แสดงให้เห็นถึงข้อจำกัดของความไม่มีเอกภาพขององค์กรระดับปฏิบัติการในการให้ความช่วยเหลือ ดังนั้น คำถามสำคัญสำหรับประเทศไทยก็คือ จะปรับเปลี่ยนการจัดการองค์กรการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของตนตามแบบอย่างของญี่ปุ่นในปัจจุบันหรือไม่

นอกจากนั้น ในระดับปฏิบัติการในพื้นที่ ญี่ปุ่นยังมีสำนักงาน JICA ในต่างประเทศ (ประเทศผู้รับ) ด้วย เพื่ออำนวยความสะดวกในการประสานงาน พัฒนาและดำเนินโครงการ รวมถึงติดตามและประเมินผลโครงการเมื่อโครงการสิ้นสุด และจากประสบการณ์ของญี่ปุ่น สำนักงานในต่างประเทศนี้มีบทบาทสำคัญที่ทำให้การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นมีประสิทธิภาพ เพราะนอกจากจะทำหน้าที่ช่วยในการประสานงานแล้ว ยังมีส่วนสำคัญในการให้ข้อมูลเกี่ยวกับประเทศผู้รับในกระบวนการพัฒนาโครงการอีกด้วย ดังนั้น สำหรับประเทศไทย คำถามที่สำคัญก็คือ จะเปิดสำนักงานในต่างประเทศ (ประเทศผู้รับ) หรือไม่ เนื่องการเปิดสำนักงานในต่างประเทศมีต้นทุนที่สูงมากทั้งด้านงบประมาณและบุคลากร

สำหรับเงื่อนไข หรือ ปัจจัยที่สนับสนุนให้ญี่ปุ่นสามารถจัดการองค์กรการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพได้ในปัจจุบันก็คือ การมีการจัดการเชิงสถาบันที่เป็นระบบและชัดเจน ซึ่งทำหน้าที่ในการกำกับ การดำเนินงานขององค์กรในระดับปฏิบัติการ ในขณะที่กรณีของประเทศไทย การไม่มีการจัดการเชิงสถาบันที่เป็นระบบและชัดเจน ทำให้หน่วยงานในระดับปฏิบัติการมีเสรีภาพในการดำเนินการตามนโยบาย และทิศทางของตนเอง และมีการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่จำกัด รวมทั้ง การคิดถึงการเติบโตของหน่วยงานทั้งในเชิงงบประมาณ และบุคลากรที่แยกจากกัน ทั้งๆ ที่ทำหน้าที่ในลักษณะเดียวกันด้วย

4. ประสิทธิภาพของการพัฒนา

ในปัจจุบัน ญี่ปุ่นเป็นประเทศผู้ให้รายใหญ่อันดับ 5 ของโลก แม้ว่าปริมาณการให้ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นจะยังไม่บรรลุเป้าหมาย 0.7% ODA/GNI ที่กำหนดโดย OECD ก็ตาม แต่เนื่องจากญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีขนาดทางเศรษฐกิจที่ใหญ่เป็นอันดับ 3 ของโลก ดังนั้น เม็ดเงินความช่วยเหลือที่ญี่ปุ่นให้แก่ประเทศกำลังพัฒนาจึงมีเป็นจำนวนมาก และเพราะเม็ดเงินจำนวนมากที่ถูกใช้ไปในการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศกำลังพัฒนาตัวเอง ที่ทำให้รัฐบาลญี่ปุ่นคำนึงถึงเรื่องประสิทธิภาพของความช่วยเหลือในประเทศผู้รับ และคาดหวังว่า ความช่วยเหลือของตนจะเกิดประสิทธิภาพ และนำไปสู่การพัฒนาในประเทศผู้รับ บนความคาดหวังดังกล่าวนี้ องค์กรผู้ให้ในระดับปฏิบัติการ คือ JICA จึงให้ความสำคัญแก่เรื่อง การติดตามประเมินผลโครงการมาก ทั้งนี้เพื่อความมั่นใจว่า โครงการพัฒนาต่างๆ ที่ได้รับความช่วยเหลือจากญี่ปุ่นนั้น จะได้รับการดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ

JICA ในฐานะองค์กรระดับปฏิบัติการจึงได้ออกแบบวิธีการติดตาม และประเมินผลโครงการโดยละเอียด ทั้งในระหว่างดำเนินโครงการ และหลังจากโครงการเสร็จสิ้นแล้ว รวมทั้งการประเมินความยั่งยืนของโครงการหลังจาก

โครงการสิ้นสุดไปแล้ว 3-5 ปี ด้วย ที่สำคัญมากกว่านั้นคือ JICA มีกระบวนการนำข้อมูลจากการติดตาม ประเมินผล โครงการกลับเข้ามาในระบบเพื่อเป็นข้อมูลสำหรับการคิดและพัฒนาโครงการต่อไปในอนาคต ซึ่งกระบวนการเหล่านี้สำคัญมากเพราะเป็นกระบวนการที่ทำให้บทเรียนจากความผิดพลาดในอดีตถูกนำมาศึกษา เรียนรู้ และปรับปรุงแก้ไข ทำให้โอกาสในการผิดพลาดที่จะเกิดขึ้นอีกในอนาคตลดลง นอกจากนี้ การติดตามและประเมินผลยังมีส่วนช่วยในเรื่องของธรรมาภิบาลในกระบวนการให้ความช่วยเหลือ และการดำเนินโครงการอีกด้วย ซึ่งเรื่องธรรมาภิบาลนี้มีผลต่อประสิทธิผลของความช่วยเหลือและประสิทธิผลของการพัฒนาในประเทศผู้รับเป็นอย่างมาก

เมื่อเปรียบเทียบกับญี่ปุ่น กระบวนการในการติดตามประเมินผลโครงการโดยหน่วยงานระดับปฏิบัติการของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของไทยยังไม่ค่อยได้รับการดำเนินการมากนัก และที่สำคัญกว่านั้นก็คือ การขาดตัวชี้วัดที่ชัดเจนว่าจะใช้เกณฑ์อะไรในการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผล ในขณะที่ JICA ใช้ระบบที่เรียกว่า PDCA รวมทั้งประยุกต์ใช้ตัวชี้วัดจากข้อตกลงระหว่างประเทศ เช่น Paris Declaration on Aid Effectiveness ร่วมด้วย ดังนั้น ประเด็นที่จำเป็นเร่งด่วนสำหรับประเทศไทยในขณะนี้ก็คือ การคิดเรื่องระบบติดตาม ประเมินผล และการสร้างตัวชี้วัดที่จะนำมาใช้ในการประเมินผลด้วย อย่างไรก็ตาม สถานการณ์ของประเทศไทยในขณะนี้ ในเรื่องการติดตาม ประเมินผล เป็นสถานการณ์ร่วมแบบเดียวกับประเทศผู้ให้รายใหม่อื่นๆ เช่นกัน เนื่องจากประสบการณ์ของการเป็นผู้ให้ยังมีจำกัด ดังนั้น การคิดเรื่องการติดตาม ประเมินผล และตัวชี้วัดต่างๆ จึงยังอยู่ในขั้นตอนของการพัฒนา ซึ่งแตกต่างจากญี่ปุ่นที่เป็นประเทศผู้ให้เดิม และมีประสบการณ์ของการให้ความช่วยเหลือมายาวนานรวมทั้งพัฒนาตัวชี้วัดที่มีความน่าเชื่อถือมาประยุกต์ใช้ได้

สำหรับปัจจัยที่สนับสนุนให้ญี่ปุ่นมีระบบการติดตาม ประเมินผลที่มีประสิทธิภาพก็เป็นประเด็นที่สืบเนื่องมาจากการมีการจัดการเชิงสถาบัน และองค์กรที่เป็นระบบ ชัดเจน ที่ส่งผลให้ระบบการติดตาม ประเมินผล ชัดเจนตามไปด้วย ในทางกลับกัน สำหรับประเทศไทยเนื่องจากการขาดการจัดการเชิงสถาบันและองค์กรที่ชัดเจน เป็นระบบ ดังนั้น การติดตาม และประเมินผลจึงอยู่ในสถานะเดียวกัน นอกจากนี้ ประเด็นที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการสนับสนุนการสร้างระบบการติดตาม ประเมินผล ก็คือ การเปิดเผยข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับโครงการ ซึ่งในกรณีของญี่ปุ่นนั้น ข้อมูลเหล่านี้มีความเป็นสาธารณะและประชาชนสามารถเข้าถึงได้ไม่ยาก ในขณะที่กรณีของประเทศไทย มีการจัดเก็บข้อมูลที่ยังไม่เป็นระบบมากพอ และการเข้าถึงข้อมูล หรือการเปิดเผยข้อมูลก็มีอยู่อย่างจำกัดด้วย

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ประเทศไทยได้ประกาศตัวเป็นประเทศผู้ให้มานานมากกว่าหนึ่งทศวรรษแล้ว และในทางปฏิบัติก็ได้ดำเนินนโยบายการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาแก่ประเทศในกลุ่มน้ำโขงมายาวนานถึงสองทศวรรษแล้วเช่นกัน และเพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการเป็นผู้ให้ของประเทศไทย บทเรียนจากประสบการณ์การเป็นผู้ให้ของญี่ปุ่นนับเป็นเรื่องสำคัญที่ประเทศไทยสามารถเรียนรู้ได้ เพื่อนำมาปรับใช้ ตาราง 1 ต่อไปนี้แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างของนโยบายและกระบวนการดำเนินการเรื่องการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาที่ต่างกันระหว่างประเทศญี่ปุ่นกับประเทศไทย

ตารางที่ 1: ความแตกต่างในด้านต่างๆ ของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของประเศญี่ปุ่นและประเทศไทย

มิติ (ด้าน) ของการ ให้ความช่วยเหลือ	ประเทศญี่ปุ่น	ประเทศไทย
1. โครงสร้างเชิง สถาบัน	1. มีโครงสร้างเชิงสถาบันที่ชัดเจนประกอบด้วย <u>หนึ่ง</u> นโยบายที่ถูกประกาศและดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1950 <u>สอง</u> กฎระเบียบที่ใช้ในการกำกับการดำเนินนโยบาย ซึ่งมีทั้งธรรมเนียมการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา/ธรรมเนียมความร่วมมือเพื่อการพัฒนา และแผนปฏิบัติการต่างๆ เช่น นโยบายระยะกลางของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา และนโยบายการให้ความช่วยเหลือเพื่อพัฒนารายประเทศ เป็นต้น นอกจากนี้โครงสร้างเชิงสถาบันที่ชัดเจนดังกล่าวแล้ว ยังมีโครงสร้างเชิงสถาบันในรูปแบบปทัสถานหรือแนวปฏิบัติที่มีการดำเนินการสืบเนื่องมายาวนานด้วย เช่น การคำนึงถึงเป้าหมายด้านการรักษาสันติภาพ, การพึ่งตนเอง, และการให้ประเทศผู้รับเป็นศูนย์กลาง เป็นต้น	1. มีโครงสร้างเชิงสถาบันที่จำกัดและไม่ชัดเจนในด้านนโยบายนับตั้งแต่ต้นนโยบายการเป็นผู้ให้ที่ถูกประกาศในช่วงต้นทศวรรษที่ 2000 แล้วไม่ได้มีการสานต่อเรื่องนี้ในระดับนโยบายที่เด่นชัดอีกเลย ซึ่งการถูกลดระดับความสำคัญของนโยบายมีผลต่อการสร้างกฎระเบียบที่จะใช้ในการกำกับ หรือ ชี้นำการดำเนินนโยบายนี้ในระดับปฏิบัติการ นอกจากนี้พระราชบัญญัติจัดตั้งหน่วยงาน 2 หน่วยงาน คือ TICA และ NEDA แล้ว รัฐบาลไทยก็ไม่ได้มีกฎระเบียบหรือแผนปฏิบัติการใดๆ เพิ่มเติมมาอีก ในเวลาเดียวกัน ในด้านแนวคิด หรือ ปทัสถานที่เกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือ รัฐบาลและผู้ปฏิบัติการในระดับกระทรวงก็ไม่ได้มีแนวปฏิบัติที่เห็นว่าการให้ความช่วยเหลือเป็นนโยบายที่สำคัญและมีผลต่อการพัฒนา แต่มองเห็นความช่วยเหลือเป็นเพียงเงินบริจาคที่ให้แก่ประเทศยากจนเท่านั้น ซึ่งทัศนคติในลักษณะนี้เป็นปัจจัยขัดขวางการสร้างความเป็นสถาบันให้แก่นโยบายนี้ในที่สุด
2. โครงสร้างเชิง องค์กร	2. มีการจัดองค์กรที่ทำหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือและดำเนินโครงการพัฒนาในประเทศผู้รับอย่างเป็นเอกภาพ คือมีองค์กรเดียวที่ทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือทั้ง 3 รูปแบบ คือ เงินกู้ เงินให้เปล่า และความร่วมมือทางวิชาการ นอกจากนั้น การมีสำนักงานในประเทศผู้รับยังเป็นลักษณะสำคัญที่สนับสนุนการทำงานของสำนักงานกลางขององค์กรในประเทศญี่ปุ่น โดยเฉพาะการประสานงานและการสื่อสารข้อมูลจากประเทศผู้รับส่งกลับไปยังสำนักงานกลางเพื่อใช้ประกอบในการกำหนดนโยบายและสร้างโครงการพัฒนา	2. มีการจัดการองค์กรในลักษณะกระจายตามรูปแบบของการให้ความช่วยเหลือ กล่าวคือ มีการแยกองค์กรการให้ความช่วยเหลือแบบเงินกู้กับเงินให้เปล่าและความร่วมมือทางวิชาการออกเป็น 2 องค์กร รวมทั้งกระทรวงหรือหน่วยงานอื่น ก็ทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศด้วย โดยมีนโยบายและทิศทางของตนเองที่อาจจะเหมือนหรือแตกต่างจากองค์กรผู้ให้หลัก 2 องค์กรนี้ก็ได้ ทำให้การให้ความช่วยเหลือมีลักษณะแตกกระจาย และพยากรณ์ไม่ได้ (fragmented and unpredictable) ในเวลาเดียวกัน ก็ไม่มีสำนักงาน

มิติ (ด้าน) ของการ ให้ความช่วยเหลือ	ประเทศญี่ปุ่น	ประเทศไทย
		ในประเทศผู้รับที่จะช่วยทำหน้าที่ประสานงานหรือสื่อสารข้อมูล ความต้องการของประเทศผู้รับกลับมายังประเทศผู้ให้ (หน่วยงานผู้ให้) ซึ่งแตกต่างจากกรณีของประเทศญี่ปุ่น
3. ระบบการบริหารจัดการ	3. เนื่องจากการจัดการองค์กรมีความเป็นเอกภาพ การบริหารจัดการจึงมีลักษณะรวมศูนย์ทั้งในเชิงงบประมาณและการจัดการโครงการ รวมทั้งการประสานงานกับหน่วยงานภายในก็เป็นไปอย่างชัดเจนและมีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ โดยการใช้ระบบการประเมินผลที่ชัดเจน ทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ (โครงการ)	3. เนื่องจากการจัดการองค์กรมีลักษณะแตกกระจาย การบริหารจัดการจึงไม่ใช่ลักษณะรวมศูนย์ แต่เป็นการที่แต่ละหน่วยงานต่างทำของตนเองทั้งในเรื่องงบประมาณและการจัดการโครงการ ในเวลาเดียวกันการขาดระบบการติดตามประเมินผลที่ชัดเจนทั้งในระดับนโยบายและปฏิบัติการทำให้ประสิทธิภาพของการจัดการถูกตั้งคำถาม
4. ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จ	4. การมีเจตนารมณ์ทางการเมืองที่ชัดเจนประกอบกับการผสมผสานเจตนารมณ์ทางการเมืองเข้ากับผลประโยชน์แห่งชาติ เป็นเงื่อนไขสำคัญที่ผลักดันให้นโยบายการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา กลายเป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่นและทำให้นโยบายนี้ถูกใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศญี่ปุ่นเอง และเกิดประสิทธิผลของการพัฒนาในประเทศผู้รับด้วย	4. การขาดเจตนารมณ์ทางการเมืองประกอบกับการมีทัศนคติที่มองเห็นการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาเป็นเพียงเงินบริจาค ไม่ใช่เครื่องมือในการสร้างการพัฒนาให้แก่ประเทศผู้รับ อันจะส่งผลสะท้อนกลับมาเป็นประโยชน์แก่ประเทศผู้ให้เอง ทำให้นโยบายการให้ความช่วยเหลือของประเทศไทยไม่ได้รับการสนับสนุนเท่าที่ควร และแน่นอนว่าไม่ใช่นโยบายที่มีประสิทธิภาพ หรือก่อให้เกิดประสิทธิผลในประเทศผู้รับ

ที่มา : นักวิจัยรวบรวมจากผลการศึกษา

จากความแตกต่างที่กล่าวมานี้ ชี้ให้เห็นว่า ถ้าประเทศไทยต้องการที่จะทำให้นโยบายและปฏิบัติการเรื่องการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา กลายเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพ รัฐบาลไทยต้องดำเนินการที่สำคัญ 5 ประการ กล่าวคือ ประการแรก สร้างหรือกำหนดเจตนารมณ์ทางการเมืองให้ชัดเจนและต่อเนื่อง ประการที่สอง ต้องผนวกเจตนารมณ์ทางการเมืองนั้นเข้ากับผลประโยชน์แห่งชาติ ไม่ว่าจะเป็นผลประโยชน์แห่งชาติทางการเมืองหรือเศรษฐกิจ สังคม ประการที่สาม เพื่อที่จะใช้เครื่องมือนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องมีการจัดการเชิงสถาบันและองค์กรที่ชัดเจน เป็นระบบ มีเอกภาพและมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ บทเรียนที่ชัดเจนของญี่ปุ่นในเรื่องนี้ คือ ต้องมีกฎระเบียบที่ชัดเจนเพื่อกำกับหรือขึ้นนำการดำเนินนโยบาย โครงสร้างองค์กรควรมีเอกภาพ สายการบังคับบัญชาควรรวมศูนย์ และงบประมาณควรถูกบริหารอย่างไม่แตกกระจายไปในหลายหน่วยงาน ประการที่สี่ นอกจากโครงสร้าง

เชิงสถาบันในรูปแบบกฎระเบียบแล้ว จำเป็นต้องมีโครงสร้างเชิงสถาบันในลักษณะปทัสฐาน หรือแนวปฏิบัติด้วย ซึ่งบทเรียนของญี่ปุ่นคือ การที่มีปทัสฐานในเรื่องการให้ความช่วยเหลือที่ชัดเจน เช่น แนวคิดเรื่องสันติภาพ การพึ่งพิงตนเอง และการให้ผู้รับเป็นศูนย์กลาง เป็นต้น ซึ่งในกรณีของประเทศไทยอาจจะเป็นเรื่องเศรษฐกิจพอเพียงหรือการใช้ความรู้ในสาขาที่ประเทศไทยเชี่ยวชาญ เป็นต้น และประการที่ห้า ต้องมีระบบติดตามประเมินผลเพื่อที่จะแก้ไขข้อผิดพลาดและนำผลของการดำเนินการกลับมาเป็นข้อมูลในการกำหนดนโยบายและสร้างโครงการพัฒนาต่อไป

การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาสามารถเป็นเครื่องมือทางนโยบายที่สำคัญ และช่วยให้ทั้งประเทศผู้ให้และประเทศผู้รับบรรลุเป้าหมายของตนเองได้ในเวลาเดียวกัน อย่างไรก็ตาม การจะทำให้เครื่องมือนี้มีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดประสิทธิผลสูงสุดในประเทศผู้รับเป็นเรื่องท้าทายมาก ประสบการณ์ของประเทศผู้ให้จำนวนมากแสดงให้เห็นถึงความท้าทายและข้อจำกัดของเครื่องมือนี้ แต่ในเวลาเดียวกันประเทศผู้ให้หลายประเทศก็สามารถก้าวข้ามความท้าทายนี้ไปได้ และสามารถใช้เครื่องมือนี้ได้เป็นอย่างดี ซึ่งญี่ปุ่นก็เป็นหนึ่งในประเทศที่สามารถดำเนินการดังกล่าวนี้ได้

สำหรับประเทศไทย ที่เป็นผู้ให้รายใหม่และมีประสบการณ์ในการเป็นผู้ให้ที่จำกัด อาจกล่าวได้ว่า ประเทศไทยยังจำเป็นต้องเรียนรู้ และพัฒนาอีกมาก เพื่อให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของตนมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลจริงในประเทศผู้รับ โดยที่เงื่อนไขที่สำคัญที่สุดสำหรับประเทศผู้ให้รายใหม่ทั้งหลาย เช่น ประเทศไทยที่ต้องดำเนินการก่อนเรื่องอื่น ก็คือ การที่ผู้นำมีเจตนารมณ์ทางการเมืองที่ชัดเจนที่จะดำเนินนโยบายนี้ ทั้งในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายอื่นๆ ที่ครอบคลุมมากกว่า เช่น นโยบายต่างประเทศ และนโยบายเศรษฐกิจ และในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศเพื่อนบ้าน เพราะความเจริญรุ่งเรืองของประเทศเพื่อนบ้านก็จะส่งผลกลับมาสู่การพัฒนาของประเทศไทย โดยทางอ้อมด้วย

บรรณานุกรม

บทที่ 2

- ADA. (2008). *Guidelines for Project and Programme Evaluations*. Vienna: Austrian Development Agency (ADA).
- Arase, D. (1994). Public-private sector interest coordination in Japan's ODA. *Pacific Affairs*, 171-199.
- Ashoff, G. (2010). Triangular Cooperation: Opportunities, risks, and conditions for effectiveness. *Development Outreach*, 12(2), 22-24.
- Berg, E. (1993) *Rethinking Technical Cooperation: Reforms for Capacity Building in Africa*. United Nations Development Programme (UNDP).
- Boone, P. (1996). Politics and the effectiveness of foreign aid. *European Economic Review*, 40(2), 289-329.
- Brousseau, E. & Glachant, J.-M. (Eds.). (2008). *New Institutional Economics: A Guidebook*. Cambridge University Press.
- Bräutigam, D. (2000). *Aid dependence and governance* (Vol. 1). Stockholm: Almqvist & Wiksell International.
- Burnside, C. & Dollar, D. (2000). Aid, policies, and growth. *American Economic Review*, 90(4), 847-868.
- Carbone, M. (2008). Mission Impossible: the European Union and policy coherence for development. *Journal of European Integration*, 30(3), 323-342.
- Chenery, H.B & Strout, A.M. (1966). Foreign assistance and economic development. *American Economic Review*, 56(4), 966-1006.
- Chhotray, V. & Stoker, G. (2009). *Governance and the New Institutional Economics: Governance Theory and Practice*. New York: Palgrave Macmillan.
- Chianca, T. (2008) The OECD/DAC criteria for international development evaluations: An assessment and ideas for improvement. *Journal of Multidisciplinary Evaluation*, 5(9), 41-51.
- Coase, R. H. (1937). The nature of the firm. *Economica*, 4(16), 386-405.

- Collier, P. & Dollar, D. (2002). Aid allocation and poverty reduction. *European Economic Review* 46, 1475–1500.
- DAC (2003) *DAC Peer Review - Japan*. Organization for Economic Cooperation and Development (OECD).
- DAC (2007). *DAC Peer Review – Czech Republic*. Organization for Economic Cooperation and Development (OECD).
- DAC (2008). *Effective Aid Management: Twelve Lessons from DAC Peer Review*. Organization for Economic Cooperation and Development (OECD).
- DAC (2009). *Managing Aid: Practices of DAC Member Countries*. Organization for Economic Cooperation and Development (OECD).
- DAC (2010). *DAC Peer Review - Japan*. Organization for Economic Cooperation and Development (OECD).
- DAC (2010). *DAC Peer Review - Japan*. Organization for Economic Cooperation and Development (OECD).
- DAC (2012). *DAC Peer Review - Korea*. Organization for Economic Cooperation and Development (OECD).
- DAC (2014). *DAC Peer Review - Japan*. Organization for Economic Cooperation and Development (OECD).
- Doucouliafos, H. Paldam, M. (2009). The aid effectiveness literature: the sad results of 40 years of research. *Journal of Economic Surveys*, 23(3), 433-461.
- Fordelone, T. Y. (2009). *Triangular Co-operation and Aid Effectiveness*. Paper presented at the OECD/DAC Policy Dialogue on Development Co-operation (Mexico City, 28): 29.
- Greif, A. (2005). Commitment, coercion, and markets: the nature and dynamics of institutions supporting exchange. In Menard, C., & Shirley, M.M. (Eds). *Handbook of New Institutional Economics* (pp. 727-786). Springer.
- Griffin, K.B. (1970). Foreign capital, domestic savings, and economic development. *Bulletin of the Oxford University Institute of Economics and Statistics*, 32(2), 99-112.
- Hansen, H. & Tarp, F. (2000). Aid effectiveness disputed. *Journal of International Development*, 12, 375-398.
- Hodgson, G. (2000). What is the Essence of Institutional Economics? *Journal of Economic Issues*, 34(2), 317-329.

- Hjertholm, P. & White, H. (2000). Foreign aid in historical perspective: background and trends. In Tarp, F. & Hjertholm, P. (Eds.) *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future* (pp.58-77). London: Rutledge.
- Joskow, P. L. (2008). *Introduction to New Institutional Economics: A Report Card*. Cambridge University Press.
- Katada, S. N. (2002). Japan's two-track aid approach: the forces behind competing triads. *Asian Survey*, 42(2), 320-342.
- Klein, P. (1996). *New Institutional Economics*. Edward Elgar and University of Ghent.
- Knack, S. & Rahman, A. (2004). *Donor fragmentation and bureaucratic quality in aid recipients*. World Bank Policy Research Working Paper No.3186.
- Tarp, F. (Ed.). (2003). *Foreign aid and development: lessons learnt and directions for the future*. New York: Routledge.
- The U.S. Library of Congress. (2011). *Regulation of Foreign Aid in Selected Countries: A Comparative Analysis*. Washington, DC. Retrieved from https://www.loc.gov/law/help/foreign_aid_2011-006054_FINAL_RPT.pdf
- Manning, R. (2006). Will emerging donors change the face of international co-operation? *Development Policy Review*, 24(4), 371-385.
- Martens, B., Mummert, U., Murrell, P. & Seabright P. (2002). *The Institutional Economics of Foreign Aid*. Cambridge University Press.
- McGillivray, M. (2003). *Aid Effectiveness and Selectivity: Integrating Multiple Objectives into Aid Allocations*. Discussion Paper No. 2003/71. World Institute for Development Economics Research (WIDER).
- Menard, C., & Shirley, M.M. (2005) Introduction. In Menard, C., & Shirley, M.M. (Eds) *Handbook of New Institutional Economics*. Springer.
- Miller, G. (2005). Solutions to principal-agent problems in firms. In Menard, C. & Shirley, M. (Eds) *Handbook of New Institutional Economics*. Springer.
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
- North, D. C. (1995). *The New Institutional Economics and Third World Development*. London: Routledge.
- North, D. C. (2005) *Institutions and the Performance of Economies over time*. Springer.

- OECD (2010a). The Working Party on Aid Effectiveness - Transforming Global Partnerships for Development. Organization for Economic Cooperation and Development (OECD).
- OECD (2010b). *OECD Development Co-operation Peer Reviews: Germany 2010*. OECD Publishing. Retrieved 20 November, 2015 from <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/46439355.pdf>
- OECD (2010c). *OECD Development Co-operation Peer Reviews: Japan 2010*. OECD Publishing. Retrieved 20 November, 2015 from <http://dx.doi.org/10.1787/9789264218161-en>
- Ostrom, E., Gibson, C., Shivakumar, S., & Andersson, K. (2002) *Aid, Incentives, and Sustainability: An Institutional Analysis of Development Cooperation*. Sida Studies in Evaluation 02/01, Sida, Stockholm.
- Rosenstein-Rodan, P.N. (1961) International aid for underdeveloped countries. *Review of Economics and Statistics* 43(2), 107-138.
- Sen, A.K. (1999). *Development as Freedom*. Oxford University Press.
- SETECI (Technical Secretariat for International Cooperation). (2013). *Measuring the effectiveness of development cooperation and the local level*.
- Simon, H. (1957). *Models of Man*. New York: John Wiley.
- Siriporn, W. & Phakpoom, T. (2012). *A Review of Aid Policy, Modality, in Selected Emerging and Traditional Donor Countries*. United Nations Population Fund (UNFPA), Thailand.
- Svensson, J. (2006). The institutional economics of foreign aid. *Swedish Economic Policy Review* 13, 115-137.
- Thorbecke, E. (2000) The evolution of the development doctrine and the role of foreign aid, 1950–2000. In Tarp, F. & Hjertholm, P. (Eds.) *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future*. London: Rutledge, pp.12-35.
- White, H. (1992) The macroeconomic impact of development aid: a critical survey. *Journal of Development Studies*, 28(2), 163-240.
- Williamson, O. E. (2000). The New Institutional Economics: taking stock, looking ahead. *Journal of Economic Literature*, 38, 595-613.
- Williamson, O. E. (2008) Outsourcing: transaction cost economics and supply chain management. *Journal of Supply Chain Management*, 44(2), pp.5-16.
- World Bank. (1998). *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*. New York: Oxford University Press.

บทที่ 3

- วีระยา จารุอำไพพรรณ (2540) ปัจจัยสภาพแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อการ: ศึกษาเฉพาะบทบาทและหน้าที่ของกรมวิเทศสหการ. ภาคนิพนธ์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ADA. (2008). *Guidelines for Project and Programme Evaluations*. Vienna: Austrian Development Agency (ADA).
- Arase, D. (1994). Public-private sector interest coordination in Japan's ODA. *Pacific Affairs*, 171-199.
- Ashoff, G. (2010). Triangular Cooperation: Opportunities, risks, and conditions for effectiveness. *Development Outreach*, 12(2), 22-24.
- Fordelone, T. Y. (2009). *Triangular Co-operation and Aid Effectiveness*. Paper presented at the OECD/DAC Policy Dialogue on Development Co-operation (Mexico City, 28): 29.
- Katada, S. N. (2002). Japan's two-track aid approach: the forces behind competing triads. *Asian Survey*, 42(2), 320-342.
- Manning, R. (2006). Will 'Emerging Donors' Change the Face of International Co-operation?. *Development Policy Review*, 24(4), 371-385.
- OECD (2010a). *OECD Development Co-operation Peer Reviews: Germany 2010*. OECD Publishing. Retrieved 5 June, 2016 from <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/46439355.pdf>
- OECD (2010b). *OECD Development Co-operation Peer Reviews: Japan 2010*. OECD Publishing. Retrieved 7 June, 2016 from <http://dx.doi.org/10.1787/9789264218161-en>
- Tarp, F. (Ed.). (2003). *Foreign aid and development: lessons learnt and directions for the future*. New York: Routledge.
- The U.S. Library of Congress. (2011). *Regulation of Foreign Aid in Selected Countries: A Comparative Analysis*. Washington, DC. Retrieved from https://www.loc.gov/law/help/foreign_aid_2011-006054_FINAL_RPT.pdf

บทที่ 4

- สำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน. (n.d.). *แผนปฏิบัติงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559*. เข้าถึงเมื่อ 24 ธันวาคม 2558 ใน <http://www.neda.or.th>
- สำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน. (n.d.). *แนวทางและขั้นตอนปฏิบัติในการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน*. เข้าถึงเมื่อ 24 ธันวาคม 2558 ใน <http://www.neda.or.th>

- ศิริพร วัชชวัลคุ. (2558). ประเทศผู้ให้รายใหม่: ประเทศไทย. เอกสารเผยแพร่. กรุงเทพฯ: Network for International Development Cooperation (NIDC).
- ADB. (2012). *Myanmar in Transition*. Asian Development Bank (ADB)
- Government of Cambodia. (2013). *National Strategic Development Plan 2014-2018*.
- Government of Japan. (2012a). *Country Assistance Policy for Cambodia*.
- Government of Japan. (2012b). *Country Assistance Policy for Lao People's Democratic Republic*.
- Government of Japan. (2012c). *Country Assistance Policy for The Socialist Republic of Viet Nam*.
- Government of Thailand. (n.d.-a). Gist of Policy Statement delivered by PM to National Legislative Assembly. Retrieved January 18, 2016, from <http://www.thaigov.go.th/index.php/en/policy-statement-en.html>
- Government of Vietnam. (2011). *Vietnam's Socio-Economic Development Strategy for the Period of 2011-2020*.
- Khennavong, P. (2015). *Chinese aid to Laos – a mixed blessing*. Power Point Presentation, 2015 Australasian Aid Conference, Australian National University, February 12-13, 2015. Retrieved 31 January, 2016 from <http://devpolicy.org/2015-Australasian-aid-conference/presentations/1d/Pepe-Khennavong.pdf>
- MPI. (2011). *The Seventh Five-Year National Socio-Economic Development Plan (2011-2015)*. Ministry of Planning and Investment (MPI), Lao PDR.
- Ostrom, E., Gibson, C., Shivakumar, S., and Andersson, K. (2002) *Aid, Incentives, and Sustainability: An Institutional Analysis of Development Cooperation*. Sida Studies in Evaluation 02/01, Sida, Stockholm.
- OECD - United States Mission. (n.d.). What is the OECD? Retrieved January 18, 2016, from <http://usoecd.usmission.gov/mission/overview.html>
- OECD. (n.d.). *DAC List of ODA Recipients Effective for Reporting on 2012 and 2013 Flows*. Retrieved 6 December, 2015 from <https://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/DAC%20List%20ODA%20Recipients%202014%20final.pdf>
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD); Asian Development Bank (ADB); Inter-American Development Bank; The World Bank; Islamic Development Bank; African Development Bank. (n.d.-a). *AidFlows*. Retrieved January 18, 2016, from <http://www.aidflows.org/about/>
- PWC. (2015). *Myanmar Business Guide*. PricewaterhouseCoopers.

- SADEV. (2012). *Mutual Accountability in Practice: The Case of Mozambique*. Swedish Agency for Development Evaluation.
- Sida. (2008). *Guidance on Programme-based Approaches*. Department for Methodologies and Aid Effectiveness, Swedish International Development Agency (Sida).
- Southichack, M. (2013). *ODA in CLMV Countries: A Comparative Trend Analysis of ODA, FDI and Government Investment*. Retrieved January 22, 2016 from http://www.sdcmekong.org/wp-content/uploads/2013/04/ODA-in-CLMV_March2013.pdf
- TICA. (2013). *Strategic Review of Thailand's International Development Cooperation*. Thailand International Cooperation Agency (TICA). Retrieved 3 December 2015 from <http://www.asia-pacific.undp.org/content/dam/rbap/docs/dg/dev-effectiveness/RBAP-DG-2013-AP-DEF-Strategic-Review-Thailand-Intl-Development-Cooperation.pdf>
- The Cambodia Daily. (n.d.). *At United Nations, Hun Sen Calls on Rich Nations to Fulfill Aid Pledges*. Retrieved January 18 2016 from <https://www.cambodiadaily.com/news/at-un-hun-sen-calls-on-rich-nations-to-fulfill-aid-pledges-95604/>
- The Nation. (n.d.). *Prayut's speech at UN general assembly*. Retrieved January 18 2016 from www.nationmultimedia.com/opinion/Prayuts-speech-at-UN-general-assembly-30269855.html
- United Nations. (2008). *Handbook on The Least Developed Country Category: Inclusion, Graduation and Special Support Measures*. Retrieved 11 November 2015 from www.un.org/en/development/desa/policy/cdp/cdp_publications/2008cdphandbook.pdf
- UNDP. (n.d.). *LDC Graduation Criteria - Calculations Behind*. United Nations Development Programme (UNDP). Retrieved 13 November 2015 from http://www.un.org/en/development/desa/policy/cdp/ldc/ldc_graduation_criteria.pdf

บทที่ 5

- กรมความร่วมมือระหว่างประเทศกระทรวงการต่างประเทศ. (2556). กรอบภูมิภาค: COLOMBO PLAN(Online). สืบค้นเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2558 ได้จาก website <http://tica.thaigov.net/main/th/aid/3253/38077-COLOMBO--PLAN.html>
- ศิริพร วัชชวัลคุ. (2010). *การปฏิรูปองค์กรในการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นในทศวรรษที่ 2000*. เอกสารหลังการประชุมวิชาการระดับชาติเครือข่ายญี่ปุ่นศึกษาในประเทศไทยครั้งที่ 4, 2010

- ศิริพร วัชชวัลคุ. (2014). *การจัดการเชิงสถาบันกับประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา : กรณีศึกษา การปฏิรูปนโยบายและองค์การการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นในทศวรรษที่ 2000*. เอกสาร หลังการประชุมวิชาการระดับชาติญี่ปุ่นศึกษาในประเทศไทยครั้งที่ 8, ธันวาคม 2014
- Handmer, J. & Dovers, S. (2013). *Handbook of Disaster Policies and Institution : Improving emergency management and climate change adaptation*. London: Routledge
- Japan International Cooperation Agency. (2015). *Japan's ODA and the Roles and Responsibility of MFA, JICA and other Players*. เอกสารการนำเสนอในการประชุม: TICA-JICA seminar "What can TICA learn from Japan's International Cooperation-JICA Model, 17 September 2015. Bangkok, Thailand.
- Ministry of Foreign Affairs (1992). *ODA Charter 1992*.
- Ministry of Foreign Affairs. (2003). *Japan's Official Development Assistance Charter 2003*.
- Ministry of Foreign Affairs. (2005). *Japan's Medium-term Policy on Official Development Assistance*.
- Ministry of Foreign Affairs. (2007). *White Paper 2007*.
- Ministry of Foreign Affairs. (2008). *Diplomatic Blue Book 2008*.
- Ministry of Foreign Affairs. (2010). *ODA Review Final Report 2010: Enhancing Enlightened National Interest: Living in harmony with the world and promoting peace and prosperity*.
- Ministry of Foreign Affairs. (2013). *Japan's Official Development Assistance White Paper 2013*.
- Ministry of Foreign Affairs (2015). *Development Cooperation Charter 2015*.
- North, D. C. (1990). *Institution, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.
- OECD (2003). *Rome Declaration on Harmonization*.
- OECD (2005). *Paris Declaration on Aid Effectiveness*.
- OECD (2014). *OECD Development Cooperation Peer Review : Japan 2014*.
- Orr, R. (1990). *The Emergency of Japan's Foreign Aid Power*. New York: Columbia University Press.
- Ostrom, Elinor and team (2002). *Aid, Incentive, and Sustainability: An Institutional Analysis of Development Cooperation*. Sweden: Swedish International Development Cooperation Agency.
- Takashima H. (2015). *Japan's ODA and the demarcation of roles and responsibility between MFA, JICA and other players*. เอกสารการนำเสนอในการประชุม TICA-JICA Seminar: What can TICA Learn from Japan's International Cooperation-JICA Model, 17 September 2015.

Wajjalku, S. & Tippakoon, P. (2015). *Evaluation of Japan's official Development Assistance (ODA) to the Rural and Agriculture Sector in Thailand*. Final Third Party Evaluation. Report submitted to MOFA, Japan.

Yanagiuchi, M. & Kobchai S. (2015). TICA-JICA Seminar: Evaluation. เอกสารนำเสนอในการประชุม TICA-JICA Seminar : What can TICA Learn from Japan's International Cooperation JICA Model 17 September, 2015

เว็บไซต์

Japan International Cooperation Agency. (2014). JICA Annual Report 2015(Online). Available from http://www.jica.go.jp/english/publications/reports/annual/2015/c8h0vm000090s8nn-att/2014_all.pdf Retrieved Sep 5, 2015

Ministry of Foreign Affairs of Japan. (2016). Japan's Official Development Assistance White Paper 2015(Online). Available from <http://www.mofa.go.jp/policy/oda/white/2015/index03.html> Retrieved July19, 2016

Ministry of Foreign Affairs of Japan. (2006). Japan's Official Development Assistance Accomplishment and Progress of 50 Years (Online). Available from <http://www.mofa.go.jp/policy/oda/cooperation/anniv50/pamphlet/index.html> Retrieved July14. 2016

Ministry of Foreign Affairs. Diplomatic Blue Books 1971-2016
<http://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/index.html>

Ministry of Foreign Affairs. Japan's ODA White paper/White Paper on Development Cooperation.
http://www.mofa.go.jp/policy/oda/page_000017.html

http://www.jica.go.jp/english/our_work/types_of_assistance/oda_loans/Overseas/index/html

http://www.jica.go.jp/english/our_work/types_of_assistance/grant_aid/cycle.html

<http://www.th.emb-japan.go.jp/th/oda/ggp.html>

บทที่ 6

ADB. (n.a). *Governance and Capacity Development in Public Sector Management Program (RRP LAO46059): Development Coordination*.

- CDC. (2006). *Declaration by the Royal Government of Cambodia and Development Partners on Enhancing Aid Effectiveness, 2006.*
- CDC. (2006). *Strategic Framework for Development Cooperation Management 2006.*
- CDC. (2007). *The First Cambodia Development Cooperation Forum 2007.*
- CDC. (2008). *The Second Cambodia Development Cooperation Forum 2008.*
- CDC. (2009). *The Ninth Policy Dialogue Meeting on Japan's Official Development Assistance 2009.*
- CDC. (2010). *The Cambodia Aid Effectiveness Report 2010.*
- CDC. (2010). *The Third Cambodia Development Cooperation Forum 2010.*
- CDC. (2011). *The Cambodia Aid Effectiveness Report 2011.*
- CDC. (2011). *The Eleventh Policy Dialogue Meeting on Japan's Official Development Assistance 2011.*
- CDC. (2014). *Development Assistance and Partnership Trend in Cambodia: Using Evidence to Promote Partnerships and Development Effectiveness, 2014.*
- CDC. (2014). *Development Cooperation & Partnership Strategy 2014-2018.*
- CDC. (2014). *Joint Monitoring Indicators 2014-2018.*
- CDC. (2014). *Overview of Japan's Official Development Assistance in Cambodia 2014.*
- CDC. (2014). *The Twelveth Policy Dialogue Meeting on Japan's Official Development Assistance 2014.*
- Dapice, D. (2002). *Vietnam's Growth and Foreign Aid: An Ideal Recipient?*
(http://www.hks.harvard.edu/m-rcbg/Event/Paper/CBGLunch_2-21-02_Dapice.pdf)
- JICA Vietnam Office (2005). *Outline of the JICA Project: Capacity Building for Marketing in Agricultural Cooperative Coc Thanh as a model of village development in the Red River delta.*
- Kudo, T. (2007). *Myanmar and Japan: How close friends become estranged.* IDE Discussion Paper No. 118, August 2007.
- Ministry of Agriculture and Forestry, Lao PDR. *Minutes of Meeting between the Japanese Detailed Planning Survey Team and Authorities Concerned of the Government of Lao PDR, on Japanese Technical Cooperation for Project on Forest Resource Information Capacity, Development 2013*

- Ministry of Agriculture and Forestry, Lao PDR. (2013). *Minutes of Meeting between JICA and the Authorities concerned of the Government of Lao PDR on the Japanese Technical Cooperation on the Lao Organic Agriculture Project 2013*.
- Ministry of Planning and Investment, Lao PDR. (2011). *The Seventh Five-Year National Social-Economic Development Plan 2011-2015*.
- Ministry of Planning and Investment, Lao PDR. (2011). *The Eighth Five-Year National Social-Economic Development Plan 2016-2020*.
- MOFA 2012. *Country Assistance Policy for Cambodia 2012*.
- MOFA 2012. *Country Assistance Policy for Lao PDR 2012*.
- MOFA. (2012). *Country Assistance Policy for the Socialist Republic of Vietnam*.
- MOFA. (2016). *The Japan-Lao PDR Joint Development Cooperation Plan for the Sustainable Development of Lao PDR 2016*.
- OECD. 2005. *Paris Declaration on Aid Effectiveness*.
- OECD. 2008. *Accra Agenda for Action on Aid Effectiveness*.
- OECD. (2011). *Busan Partnership for Effective Development Cooperation*.
- OECD (2012). *Managing Aid for Trade and Development Results: Vietnam Case Study. Policy Dialogue on Aid for Trade*.
- OECD. (2015). *Policy Challenges in Implementing National Development Plans: Myanmar. Economic Outlook for Southeast Asia, China and India 2015: Strengthening Institutional Capacity*
- The Government of Myanmar. (2012). *Framework for Economic and Social Reforms: Policy Priorities for 2012-15 toward the Long-Term Goals of the National Comprehensive Development Plan*.
- The Government of Myanmar. (2013). *Nay Pyi Taw Accord for Effective Development Cooperation*.
- The Government of Vietnam. (2011). *Vietnam' Socio-Economic Development Strategy for the Period of 2011-2020*.
- The Royal Government of Cambodia. (2014). *The National Strategic Development Plan 2014-2018*.
- Thu, A. N. (2011). *Knowledge based Management: Case Study: Project for Capacity Development of Participatory Irrigation Management System Through Vietnam Institute for Water Resources Research for Improvement of Agricultural Productivity in Vietnam*. Hanoi: University of Economics and Business, Vietnam National University.

UNDG. (2014). *The Global Partnership for Effective Development Cooperation and the Implementation of the Post 2015 Development Agenda.*

UN, EU, MOPI of Vietnam. (2014). *Development Finance for Sustainable Development Goals in Middle-Income Vietnam: Financing Vietnam's Development: Meeting the New Challenges.* EU-Vietnam Strategic Dialogue Facility funded by the European Union.

เว็บไซต์

www.mofa.go.jp/s_sa/sea1/kh/page3e_000513.html

www.hk.emb-japan.go.jp/economic/cooperation/assistance%20Policy.pdf

www.mofa.go.jp/files/000142541/pdf

www.jica.go.jp/cambodia/english/office/other/significance.html

www.jica.go.jp/cambodia/english/office/other/c8h0vmefggo-att/brochure_EN.pdf

www.mofa.go.jp/s_sa/sea1/la/page4e_000516.html

www.mofa.go.jp/ic/cap1/page22e_000791.html

www.adb.org/sites/default/files/linked-document/46059_001_lao-dc.pdf

www.mofa.go.jp/files/00103003.pdf

www.mofa.go.jp/files/000142544.pdf

www.jica.go.jp/Laos/english/activities/policy.html

www.mofa.go.jp/region/asia-paci/management/data.html

www.mofa.go.jp/policy/oda/page_000008.html#myanmar

www.mofa.go.jp/files/000077442.pdf

www.eaber.org/sites/default/files/FESR%20official%20version%20%green%20cover.pdf

www.mofa.go.jp/s_sa/sea1/vn/page4e_000459.html

www.mofa.go.jp/s_sa/sea1/vn/page4e_000514.html

www.mofa.go.jp/region/asia_paci/vietnam/index.html

[www.vn.emb-japan.go.jp/document/pdf/vietnam-1\(EN\).pdf](http://www.vn.emb-japan.go.jp/document/pdf/vietnam-1(EN).pdf)

www.mofa.go.jp/files/000031617.pdf

www.jica.go.jp/vietnam/english/activities/index.html

www.jica.go.jp/vietnam/english/office/about/message.html

www.mofa.go.jp/a_o/rp/page4e_000424.html

www.mofa.go.jp/s_sa/sea1page3e_000354.html

www.adb.org/countries/gms/strategy

www.adb.org/document/greater-mekong-subregion-economic-cooperation-programs-strategic-framework-2012.2022

<http://stats.oecd.org/index.aspx?QueryId=42231&Lang=en#>

บทที่ 7

Fengler, W. & Homi, K. (2010). *Delivering Aid Differently: Lessons from the field*. Washington D.C.: Brooking Institution Press.

Handmer, J. & Stephen, D. (2013). *Handbook of Disaster Policies and Institutions: Improving emergency management and climate change adaptation*. London: Routledge

ภาคผนวก

ภาคผนวก 1

บุคลากรที่ทำการสัมภาษณ์เชิงลึกในส่วนกรณีศึกษาการให้ความช่วยเหลือ (ข้อมูลใช้สำหรับบทที่ 3 และ บทที่ 4)

ลำดับที่	บุคลากร	สังกัด	วัน/เดือน/ปีที่สัมภาษณ์
1	เอกอัครราชทูตไทยประจำประเทศเมียนมาร์	กระทรวงการต่างประเทศไทย	28 ม.ค. 2556
2	เจ้าหน้าที่ประจำ Ministry of Agriculture and Irrigation	Ministry of Agriculture and Irrigation, Myanmar	1 ก.พ. 2556
3	ผู้อำนวยการส่วนวางแผนและติดตาม (TICA-P1)	กรมความร่วมมือระหว่างประเทศ (TICA)	30 ก.ย. 2558 (รอบที่ 1) 5 ต.ค. 2558 (รอบที่ 2)
4	เจ้าหน้าที่การทูตปฏิบัติการ ผู้ประสานงานโครงการความช่วยเหลือของ TICA ในประเทศสปป.ลาว (TICA-P2)	กรมความร่วมมือระหว่างประเทศ (TICA)	9 ต.ค. 2558
5	นักวิเทศสหการชำนาญการ ผู้ประสานงานโครงการความช่วยเหลือของ TICA ในประเทศกัมพูชาและเวียดนาม (TICA-P3)	กรมความร่วมมือระหว่างประเทศ (TICA)	7 ก.ย. 2558
6	นักวิเทศสหการชำนาญการ ผู้ประสานงานโครงการความช่วยเหลือของ TICA ในประเทศเมียนมาร์ (TICA-P4)	กรมความร่วมมือระหว่างประเทศ (TICA)	7 ก.ย. 2558
7	ผู้อำนวยการสำนักบริหารโครงการ (NEDA-P1)	สำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน (NEDA)	23 พ.ย. 2558
8	รองผู้อำนวยการสำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน (NEDA-P2)	สำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน (NEDA)	30 พ.ย. 2558
9	Deputy Director General	Department of Planning and Cooperation, Ministry of Agriculture and Forestry สปป. ลาว	11 พ.ย. 2558
10	Deputy Director General	Department of Livestock and Fisheries, Ministry of Agriculture and Forestry สปป. ลาว	11 พ.ย. 2558
11	หัวหน้าศูนย์วิจัยและทดสอบอาหารสัตว์	Department of Livestock and Fisheries, Ministry of Agriculture and Forestry สปป. ลาว	12 พ.ย. 2558

12	รองหัวหน้าศูนย์วิจัยและทดสอบอาหารสัตว์	Department of Livestock and Fisheries, Ministry of Agriculture and Forestry สปป. ลาว	12 พ.ย. 2558
13	หัวหน้าศูนย์ปฏิบัติการวิจัยโรคปลา สำนักงานใหญ่ (น้ำทรง)	Department of Livestock and Fisheries, Ministry of Agriculture and Forestry สปป. ลาว	12 พ.ย. 2558

ภาคผนวก 2

บุคลากรที่ทำการสัมภาษณ์เชิงลึกในส่วนกรณีศึกษาการให้ความช่วยเหลือ (ข้อมูลใช้สำหรับบทที่ 5 และ บทที่ 6)

ประเทศกัมพูชา

1. Ms. SIV Cheang
Program Officer
Agriculture and Rural Development
JICA, Cambodia Office
2. Mr. Satoru Hagiwara
Chief Advisor and Extension
Agricultural Productivity Promotion Project in West Tonle Sap (APPP)
JICA, Battambang PDA
3. Mr. Hideki Sonoyama
Community Development and Distribution Improvement
Agricultural Productivity Promotion Project in West Tonle Sap (APPP)
JICA, Battambang PDA
4. Mr. Tatsuo Fujita
Farm Management and Seed Production
Agricultural Productivity Promotion Project in West Tonle Sap (APPP)
JICA, Battambang PDA
5. Mr. Koji Shimokawa
Coordinator/Training and Extension
Agricultural Productivity Promotion Project in West Tonle Sap (APPP)
JICA, Battambang PDA
6. Mr. Koem Oeuru
Director
Cambodia-Japan Cooperation Center (CJCC)
Royal University of Phnom Penh (RUPP)
Ministry of Education, Youth and Sport
7. Mr. Toshio Ban
Chief Advisor

Cambodia-Japan Cooperation Center (CJCC)
 Royal University of Phnom Penh (RUPP)
 Ministry of Education, Youth and Sport

8. Mr. Lach Saran

General Administration Coordinator
 Administration and Finance Development
 Cambodia-Japan Cooperation Center (CJCC)
 Royal University of Phnom Penh (RUPP)
 Ministry of Education, Youth and Sport

9. Mr. Dim Kimhon

Japan' ODA Coordinator
 Asia-Pacific and Oceania Department
 Cambodian Rehabilitation and Development Board
 Council of the Development of Cambodia (CDC)

10. Mr. Touch Siphat

Senior Researcher
 Ministry of Agriculture and Rural Development

ประเทศ สปป. ลาว

1. Dr. Bounlouane Douangngeune

Director
 Lao-Japan Human Resource Cooperation Center (LJC)
 National University of Laos (UNOL)

2. Mr. Chanthaneth Simahano

Deputy Director General
 Department of Planning and Cooperation
 Ministry of Agriculture and Forestry

3. Mr. Vongsavanh Vongkaysorn

Deputy Director General
 Department of Planning and Cooperation
 Division of International Cooperation

- Ministry of Agriculture and Forestry
4. Mr. Bounthong Saphakdy
Deputy Director General
Department of Livestock and Fisheries
Ministry of Agriculture and Forestry
 5. Mr. Thongphoun
Director
Project for development of fishery research Center
Development of Livestock and Fisheries
Ministry of Agriculture and Forestry
 6. Mr. Maeno Kaneko
Representative
JICA, Lao Office
 7. Mr. Terada Shuhei
Representative (Agriculture and Rural Development)
JICA, Lao Office
 8. Mr. Viensavanh Sisombath
Program Officer
JICA, Lao Office
 9. Mr. Ueda
Chief Advisor for PIAD Project
Ministry of Agriculture and Forestry, Lao PDR
 10. Mr. Kaori Honda
Coordinator/ Training and Extension
Lao Organic Agricultural Promotion Project
Ministry of Agriculture and Forestry, Lao PDR
 11. Mr. Yokoi
Agricultural Policy Advisor
Ministry of Agriculture and Forestry, Lao PDR

ประเทศไทย

1. Mr. Masaru Miyake
JICA Expert (Road Technical Standards)
The Project for Improvement of Road Technology in Disaster Affected Area in Myanmar
2. Mr. Kentaro Kimura
Marine Civil Engineer/Representative
The Urgent Project for Rehabilitation of Yangon Port and Main Inland Water Transport,
JICA
3. Mr. Tomohiro Shibayama
Engineering Consultant
Overseas Consulting Administration
Myanmar Environmental Development Office
NIPPON KOEI Co., Ltd,
4. Mr. Win Naing
Director-General
International Organizations and Economic Department
Ministry of Foreign Affairs, Myanmar
5. Mr. Kyan Zeya
Deputy Director - General
International Organization and Economic Department
Ministry of Foreign Affairs, Myanmar
6. Mr. U O Tun Hlaing
Deputy Director - General
Foreign Economic Relations Department
Ministry of National Planning and Economic Development, Myanmar
7. H.E. U Ohn Myint
Union Minister
Ministry of Livestock and Fisheries
Myanmar
8. H. E. U Khin Mang Aye
Union Deputy Minister

Ministry of Livestock and Fisheries
Myanmar

9. Dr. Win Myint

Director

Environmental & Economic Research Institute (EERI), Myanmar

10. Prof. Dr. Ye Htut Aung

Head of Department of Medicine

University of Veterinary Science

Yezin, Myanmar

11. Prof. Dr. Nwe Nwe Htin

Pro-Rector (Academic)

University of Veterinary Science,

Yezin, Myanmar

12. Prof. Dr. Tin Ngwe

Rector

University of Veterinary Science,

Yezin, Myanmar

13. Mr. Htay Aung Tint

Staff Officer (civil)

Irrigation Department

Ministry of Agriculture & Irrigation

Myanmar

14. Mr. Mya Than

Chief Civil Engineer

Myanmar Port Authority,

Ministry of Transport

15. Mr. Tin Lwin

Divisional Engineering Department

Myanmar Port Authority

Ministry of Transport

16. Mr. Win Thain
 Marine Superintendent
 Inland Water Transport
 Ministry of Transport

ประเทศเวียดนาม

1. Mr. Tran Van Cong
 Director Integration and Foreign Investment Division
 International Cooperation Department
 Ministry of Agriculture and Rural Development
 Vietnam
2. Mr. Nguyen Trung Dzung
 Deputy Director General
 People's Aid Coordinating Committee
 Vietnam Union of Friendship Organizations
 Vietnam
3. Mr. Bui Dinh Vien
 Director General
 International Relations Department
 Office of the Government
 Vietnam
4. Mr. Yamamoto Satoshi
 Professional Engineering (Environment Engineering)
 JICA Vietnam Office
5. Ms. Tram Mai Anh
 Senior Program Office
 JICA Vietnam Office
6. Export of PIM Project (Anonymous)
 Vietnam Academy for Water Resources Management
7. Dr. Dao The Anh
 Director

Center for Agrarian System and Research Management (CASRAD)

Counterpart of Coc Thanh Cooperative Project

8. Mr. Bui Van Dinh

Mr. Bui Ngoc Guy

Representatives of Coc Thanh Cooperatives

9. Mr. Bui Thanh Tie

Mr. Nguyen Van Son

Representatives of PIM Project