



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล  
(Individual Study)

เรื่อง นโยบายและรูปแบบการให้ความช่วยเหลือ  
ด้านการพัฒนาที่เหมาะสมกับประเทศไทย:  
กรณีศึกษาตัวแบบของสวีตเซอร์แลนด์

จัดทำโดย นายทวีเกียรติ เจนประจักษ์  
รหัส 6016

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม  
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 6 ปี 2557  
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ  
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล  
(Individual Study)

เรื่อง นโยบายและรูปแบบการให้ความช่วยเหลือ  
ด้านการพัฒนาที่เหมาะสมกับประเทศไทย:  
กรณีศึกษาตัวแบบของสวีตเซอร์แลนด์

จัดทำโดย นายทวีเกียรติ เจนประจักษ์  
รหัส 6016

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 6 ปี 2557  
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ  
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา



เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม  
หลักสูตรนักบริหารการทูตของกระทรวงการต่างประเทศ

ลงชื่อ .....

(เอกอัครราชทูต ดร. สมเกียรติ อริยปรัชญา)  
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ .....

(เอกอัครราชทูต วิวัฒน์ กุศลธีร)  
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ .....

(ศาสตราจารย์ ดร. สร้อยตระกูล อรรถมานะ)  
อาจารย์ที่ปรึกษา

## บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

รายงานฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและรูปแบบการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยในฐานะเป็นประเทศผู้ให้มือใหม่หรือรายใหม่ในโลกของการพัฒนาที่สังคมโลกเรียกร้องให้ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เพื่อขจัดปัญหาความยากจน ความอดอยาก ความด้อยพัฒนา ขาดโอกาสและความรู้ เทคโนโลยี และความไม่เท่าเทียมทางด้านชีวิตความเป็นอยู่ การศึกษาและการสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน ไทยเป็นประเทศกำลังพัฒนาและเป็นรัฐขนาดเล็กความช่วยเหลือที่จะให้แก่ประเทศที่ด้อยพัฒนามากว่าย่อมมีข้อจำกัด ดังนั้น ไทยควรศึกษาเรียนรู้จากประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาอื่นๆ เพื่อใช้เป็นตัวแบบหรือเป็นกรณีศึกษาทั้งในด้านการกำหนดนโยบายและรูปแบบในการให้ความช่วยเหลือ ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า ประเทศสมาพันธ์รัฐสวีเดนแลนด์เป็นประเทศหนึ่งที่มีนโยบายและรูปแบบการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาที่น่าสนใจและมีหลายเรื่องหลายประเด็นที่เป็นกรณีศึกษาที่เหมาะสมในการนำมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทย

ผลการศึกษาผู้ศึกษาพบว่าหลักการหรือแนวคิดพื้นฐานของนโยบายการให้ความช่วยเหลือของประเทศต่างๆ ต่อประเทศอื่นนั้นย่อมเป็นไปเพื่อตอบสนองผลประโยชน์แห่งชาติของแต่ละประเทศในทางใดทางหนึ่งแล้วแต่เป้าหมาย แต่ล้วนมีแนวคิดเรื่องอำนาจละมุน หรือ Soft Power เป็นพื้นฐานหลัก และเห็นว่าการให้ความช่วยเหลือต่างประเทศเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่ง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าเป็นวิธีการการทูตสาธารณะ (Public Diplomacy) ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศเพื่อสร้างความไว้วางใจ (Trust-Building) และนำไปสู่การสร้างความสัมพันธ์อันดีและความร่วมมือในด้านต่างๆ เช่น ความสัมพันธ์ทางการเมือง ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ การร่วมมือและการสนับสนุนในเวทีระหว่างประเทศ

สำหรับสวีเดนแลนด์แม้เป็นรัฐขนาดเล็กแต่เป็นประเทศพัฒนาแล้ว มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดี มีนโยบายที่เป็นรูปธรรม ชัดเจนและให้ความสำคัญกับการให้ความช่วยเหลือต่างประเทศ มีรูปแบบการให้ความช่วยเหลือที่มีประสิทธิภาพสูง มีระบบการวัดผล ประเมินผล มีงบประมาณด้านความช่วยเหลือสูง มีองค์กรที่ดูแลรับผิดชอบด้านการให้ความช่วยเหลือที่ทำงานแบบบูรณาการ มุ่งเน้นแนวทางการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาแบบยั่งยืน (Sustainable Development) เพื่อให้ประเทศผู้รับความช่วยเหลือสามารถพัฒนาตนเองและยืนอยู่บนขาตัวเองได้มากกว่าการมุ่งพัฒนาแต่เฉพาะด้านการก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภคพื้นฐาน

จากการศึกษาวิเคราะห์ในเชิงเปรียบเทียบโดยใช้ทฤษฎี SWOT Analysis ระหว่างการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาของสวีเดนแลนด์กับไทย ผู้ศึกษาเห็นว่า มีข้อเสนอแนะที่เหมาะสมหลายประการสำหรับประเทศไทยในการนำมาประยุกต์ใช้ทั้งในระยะสั้นที่ไทยยังมีปัญหาเสถียรภาพทางการเมือง ข้อจำกัดด้านงบประมาณและบุคลากร และข้อเสนอแนะในระยะยาวในโนอนาคตเมื่อไทยมีความพร้อมมากขึ้น ได้แก่ การเร่งสร้างและผลักดันให้ภาคการเมืองผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ กำหนดนโยบายให้ความสำคัญกับการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาของไทยต่อประเทศเพื่อนบ้าน และประเทศกลุ่มเป้าหมาย ทั้งในมิติด้านนโยบายที่เป็นรูปธรรมชัดเจน งบประมาณ บุคลากร การบูร

ณาการทำงานของหน่วยงานต่างๆ การพัฒนาองค์กรที่เกี่ยวข้องเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการให้ความช่วยเหลือ การสร้างแนวร่วมจากประชาชน เยาวชนและสื่อมวลชน การประชาสัมพันธ์กิจกรรมการให้ความช่วยเหลือ การดำเนินกิจกรรมการให้ความช่วยเหลือที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ การเพิ่มบทบาทการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาไปยังประเทศนอกภูมิภาคกลุ่มเป้าหมาย การมุ่งเน้นการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน เพื่อขจัดปัญหาความยากจน ความด้อยพัฒนาในด้านต่างๆ

## กิตติกรรมประกาศ

ในเบื้องต้นผู้ศึกษาตั้งใจเลือกทำรายงานในหัวข้อการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาต่อประเทศต่างๆ ในภูมิภาคยุโรปของสวีตเซอร์แลนด์นั้น เพียงแต่มุ่งศึกษาข้อมูล ข้อเท็จจริงในมิติด้านนโยบายและรูปแบบของการให้ความช่วยเหลือว่า มีนโยบายที่น่าสนใจอย่างไร มีรูปแบบวิธีการบริหารจัดการกิจกรรมอย่างไรในเชิงเปรียบเทียบกับกรให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศเพื่อนบ้านของไทยเพื่อนำเสนอเป็นข้อเสนอแนะมาประยุกต์ใช้กับไทยในฐานะเป็นประเทศมือใหม่หรือรายใหม่ในโลกของการพัฒนา

อย่างไรก็ดี ภายหลังจากที่ผู้ศึกษาได้พบหารือกับอาจารย์ที่ปรึกษาทั้ง 3 ท่าน คือ เอกอัครราชทูต ดร. สมเกียรติ อริยปรัชญา เอกอัครราชทูต วิวัฒน์ กุลธรเชียร ศาสตราจารย์ ดร. สร้อยตระกูล อรรถมานะ แล้ว ผู้ศึกษากลับพบว่ายังมีหลายประเด็นทางด้านวิชาการซึ่งสำคัญและคิดไม่ถึง โดยเฉพาะมิติของแนวคิดทฤษฎีด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เศรษฐศาสตร์ด้านการพัฒนาระหว่างประเทศ ที่อาจารย์ที่ปรึกษาทั้ง 3 ท่านได้กรุณาช่วยแนะนำด้วยความตั้งใจ ทุ่มเท ซึ่งเป็นประโยชน์ยิ่งต่อการทำรายงานของผู้ศึกษาให้เป็นระบบมากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ ผู้ศึกษาได้อาศัยพึ่งพาความรู้ ข้อมูลด้านการให้ความช่วยเหลือต่างประเทศของไทยจากการบรรยายของคุณสุชาติ ไทยบรรเทา ผู้อำนวยการสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ระหว่างประเทศ (สพร.) ต่อผู้เข้าอบรมหลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 6 ของผู้ศึกษา เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2557 และขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ สพร. คุณพิณ ศรีตรงธรรม ที่กรุณาให้ข้อมูลและข้อคิดเห็นต่างๆ รวมถึงขอบคุณผู้สร้างผลงานทางวิชาการด้านการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนา ทั้งในและต่างประเทศที่ผู้ศึกษาได้นำมาศึกษาค้นคว้าและอ้างอิง

ทวีเกียรติ เจนประจักษ์

สิงหาคม 2557

## สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ง
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	ช
สารบัญตาราง	ซ
สารบัญภาพ	ฅ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	3
1.3 ขอบเขตของการศึกษาและวิธีการศึกษา	3
1.4 ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา	4
บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	5
2.1 แนวคิดทฤษฎี	5
2.2 วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	10
2.3 สรุปกรอบแนวคิด	10
บทที่ 3 ผลการศึกษา	12
3.1 นโยบายการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาของสวีตเซอร์แลนด์ ต่อประเทศกำลังพัฒนา	12
3.2 รูปแบบการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาของสวีตเซอร์แลนด์ต่อ ประเทศกำลังพัฒนาในองค์การว่าด้วยความมั่นคงและความร่วมมือในยุโรป (OSCE)	17
3.3 นโยบายและรูปแบบการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาของไทย ต่อประเทศเพื่อนบ้าน	23
3.4 การวิเคราะห์นโยบายและรูปแบบการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาของ สวีตเซอร์แลนด์เปรียบเทียบกับไทยโดยทฤษฎี SWOT Analysis	30
บทที่ 4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	36
4.1 สรุปผลการศึกษา	36
4.2 ข้อเสนอแนะ	36
บรรณานุกรม	42
ประวัติผู้เขียน	43

## สารบัญตาราง

ตารางที่ 1	ตัวอย่างกิจกรรม (Activities) การให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาของ สวีตเซอร์แลนด์	20
ตารางที่ 2	ตัวอย่างกิจกรรมการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาของไทย	26



## สารบัญภาพ

ภาพที่ 1	ตัวแบบทฤษฎีสัมพันธ์	11
ภาพที่ 2	รูปแบบคู่ความสัมพันธ์ที่ 1	34
ภาพที่ 3	รูปแบบคู่ความสัมพันธ์ที่ 2	35
ภาพที่ 4	ตัวแบบนโยบายและรูปแบบการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาที่เหมาะสม ของไทย	41

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันนับตั้งแต่ปี 2543 บรรดาประเทศพัฒนาแล้วต่างเห็นว่าประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงก้าวพ้นจากสถานะของประเทศผู้รับความช่วยเหลือ (Recipient) ในด้านการพัฒนาต่างๆ แล้ว เนื่องจากมีระดับการพัฒนาประเทศที่ดีขึ้นโดยประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือ (Donors) ส่วนใหญ่พิจารณาจากรายได้ประชาชาติต่อหัวเป็นเกณฑ์และเห็นว่ารายได้ต่อหัวของประเทศไทยอยู่ในเกณฑ์ของประเทศที่มีรายได้ปานกลาง โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจ ในส่วนของนโยบายภายในประเทศของไทยเองนั้นในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2546 ในสมัยรัฐบาลนายกรัฐมนตรีฯ ทักษิณ ชินวัตร ได้มีมติเป็นแนวทางที่จะไม่รับความช่วยเหลือ

เหลือจากต่างประเทศซึ่งนับเป็นการประกาศตัวเองอย่างเป็นทางการของประเทศไทยที่จะไม่รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ สิ่งที่สะท้อนอีกประการสำคัญคือการที่รัฐบาลให้มีการรวมกรมวิเทศสหการเข้ากับกระทรวงกระทรวงการต่างประเทศในปี 2545 เพื่อให้มาเป็นกลไกสำคัญในการดำเนินการทางการทูตและการขับเคลื่อนนโยบายด้านการต่างประเทศ กล่าวคือมาเป็นเครื่องมือในการให้ความช่วยเหลือต่างประเทศแทนบทบาทหลักเดิมที่ทำหน้าที่รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ หลังจากที่ไทยเป็นประเทศผู้รับความช่วยเหลือมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2493 โดยในช่วงแรกเริ่มสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือที่สำคัญที่สุดของไทยโดยความช่วยเหลือในระยะต้นเน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการเติบโตทางเศรษฐกิจ รวมถึงการให้ทุนการศึกษาและด้านวิชาการ เช่น การก่อตั้งวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (นิด้า) ซึ่งเป็นนโยบายการให้ความช่วยเหลือเพื่อสร้างความสัมพันธ์ ความรู้ความเข้าใจและความนิยมต่อสหรัฐฯ แบบซิมลิกและยาวนาน นอกจากนี้ ญี่ปุ่นและเยอรมันเป็นอีกสองประเทศหลักที่ให้ความช่วยเหลือแก่ไทยโดยญี่ปุ่นมีเป้าหมายเพื่อขยายฐานการผลิตเข้ามาในไทยสำหรับอุตสาหกรรมที่เรียกว่า sunset industry กล่าวคืออุตสาหกรรมที่ไม่ต้องพัฒนาแล้วจึงไม่มีการถ่ายทอดเทคโนโลยี ส่วนเยอรมันก็มีเป้าหมายเพื่อขยายการส่งออกสินค้าเครื่องจักรเทคโนโลยีมาไทยโดยความช่วยเหลือในการก่อตั้งสถาบันเทคโนโลยีพระนครเหนือ (เทคนิคไทย-เยอรมัน) เพื่อสร้างความนิยมต่อเทคโนโลยีของเยอรมันต่อคนไทย เป็นต้น ทั้งนี้ การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของสหรัฐฯ ซึ่งถือเป็นเครื่องมือสำคัญของการดำเนินนโยบายต่างประเทศได้เริ่มต้นอย่างเป็นทางการภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองช่วงทศวรรษ 1950 จากแผนการมาร์แชลล์ที่สหรัฐฯ ช่วยฟื้นฟูยุโรปหลังสงคราม<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> คำบรรยายโดยนางสุชาดา ไทยบรรเทา ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศ แก้วเจ้าจอมหลักสูตรนักรบริหารการทูต (นบท.) เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2557 ณ สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ

ประเทศไทยเองก็ได้ปรับเปลี่ยนนโยบายเป็นประเทศผู้ให้ (Donor) ความช่วยเหลือต่างประเทศในด้านต่างๆ หรือร่วมมือกับประเทศพัฒนาแล้วในลักษณะเป็นหุ้นส่วนด้านการพัฒนา (partnership for development) เพื่อให้ความช่วยเหลือต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม ทศนะของผู้ศึกษาเห็นว่า ไทยยังเป็นประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือต่างประเทศมือใหม่ที่มีความจำเป็นต้องเรียนรู้จากบรรดาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศด้านการพัฒนา เพื่อเป็นตัวแบบ (Model) ทั้งในแง่ด้านนโยบายและรูปแบบ เพื่อนำมาใช้ปรับปรุง พัฒนาการให้ความช่วยเหลือของไทยให้เกิดประสิทธิภาพในการส่งเสริมความสัมพันธ์ความร่วมมือระหว่างประเทศ ส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจ การจัดปัญหาความยากจน และตอบสนองต่อผลประโยชน์แห่งชาติของไทย

อย่างไรก็ตาม การให้ความช่วยเหลือต่างประเทศในภาพรวมของโลกก็ยังมีปัญหาโดยจากรายงานของธนาคารโลก (World Bank) ระบุว่าโครงการให้ความช่วยเหลือต่างประเทศในอดีตที่ผ่านมาล้มเหลวเนื่องจากไม่สามารถตอบสนองต่อการลดความยากจน การส่งเสริมการศึกษาขั้นพื้นฐาน การสร้างความเท่าเทียมทางเพศ และการส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืน ทั้งนี้ธนาคารโลกได้เรียกร้องให้ประชาคมโลกเพิ่มการให้ความช่วยเหลือต่างประเทศเป็นสองเท่าทั่วโลก นอกจากนี้จากรายงานผลการวิจัยของธนาคารโลกพบว่าการกำหนดนโยบายที่ไม่ดี (poor policy) ทั้งของประเทศผู้รับและผู้ให้ความช่วยเหลือเป็นเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งที่เป็นอุปสรรคทำให้ไม่เกิดการเติบโตและการพัฒนา อนึ่ง มีข้อสังเกตว่าในเวทีการประชุมระหว่างประเทศ ประเทศผู้รับความช่วยเหลือไม่ค่อยประสงค์จะให้ใช้คำว่า ประเทศผู้รับ (Recipient) ในถ้อยคำต่างๆ แต่ต้องการให้ใช้คำว่าประเทศหุ้นส่วนด้านการพัฒนา (Partnership for Cooperation) อย่างไรก็ดี ผู้ศึกษาจะใช้คำว่า ประเทศผู้รับในการศึกษารายงานนี้เพื่อความชัดเจนของถ้อยคำและความหมายที่แท้จริง

นอกจากนี้ในบริบทโลกได้มีการทบทวนประเด็นเรื่องความช่วยเหลือต่างประเทศใหม่ในช่วงปีแรกของศตวรรษที่ 21 ในการประชุม the Millennium Summit of 2000 ประชาคมระหว่างประเทศได้เห็นชอบร่วมกันต่อแนวคิดเรื่อง Millennium Development Goals (MDG) และมุ่งให้บรรลุผลในปี ค.ศ. 2015 โดยมีเป้าหมายเพื่อหยุดยั้งปัญหาความยากจน การส่งเสริมการศึกษาขั้นพื้นฐาน ความเท่าเทียมทางเพศ ลดอัตราการตายของเด็กแรกเกิด การปรับปรุงสุขภาพของแม่เด็ก หยุดการแพร่กระจายของโรคเอดส์ ส่งเสริมการพัฒนาสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืนและพัฒนาหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนา ทั้งนี้ในการประชุมได้กระตุ้นให้ผู้นำโลกตระหนักถึงการเร่งเพิ่มการถ่ายเททรัพยากรและการปรับปรุงประสิทธิภาพด้านการให้ความช่วยเหลือผ่านแนวทางการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือ<sup>2</sup>

ผู้ศึกษาปฏิบัติราชการอยู่ที่ประเทศสวีตเซอร์แลนด์และได้สัมผัสจากประสบการณ์ตรงและจากการศึกษาค้นคว้าข้อมูลต่างๆ เห็นว่า สวีตเซอร์แลนด์เป็นประเทศหนึ่งที่น่าจะเป็นตัวแบบที่ดีและเหมาะสมที่ไทยควรศึกษาเรียนรู้ ด้วยเหตุผล ดังนี้

1) ในอดีตในยุคสงครามโลกและยุคสงครามเย็น สวีตเซอร์แลนด์เป็นประเทศที่ดำเนินนโยบายที่เป็นกลาง โดยไม่เข้าร่วมในปัญหาความขัดแย้งระหว่างประเทศใดๆ ส่งผลให้สวีตเซอร์แลนด์

<sup>2</sup> Ian Vasquez, New Approach of Foreign Aid, CATO Institute. (public policy research organization, United State, 1977).

ไม่เข้าร่วมเป็นสมาชิกสหประชาชาติ (สวีตเซอร์แลนด์เพิ่งเข้าเป็นสมาชิกสหประชาชาติ ในปี ค.ศ. 2002 จากผลการลงประชามติโดยเสียงข้างมากของประชาชน ทั้งนี้เคยมีการลงประชามติมาก่อนนี้ในปี ค.ศ. 1986 แต่เสียงส่วนใหญ่ปฏิเสธการเข้าร่วมเป็นสมาชิกสหประชาชาติ) และไม่เป็นสมาชิกสหภาพยุโรป อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันสวีตเซอร์แลนด์ได้หันมาเพิ่มบทบาทในเวทีระหว่างประเทศมากขึ้น และดำเนินนโยบายและบทบาทแข็งขันในด้านการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาต่างๆ ต่อประเทศด้อยพัฒนาและประเทศกำลังพัฒนาทั้งในภูมิภาคยุโรปและนอกภูมิภาค

2) สวีตเซอร์แลนด์เป็นประเทศที่มีจุดแข็ง (strength) ด้านการพัฒนาแบบยั่งยืน การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ด้านเทคโนโลยีทันสมัยในด้านการเกษตร ด้านมนุษยธรรม การส่งเสริมประชาธิปไตย หลักนิติรัฐ หลักธรรมาภิบาล การปฏิรูประบบราชการ งานด้านผู้ลี้ภัย เป็นต้น

3) ในปี พ.ศ. 2557 สวีตเซอร์แลนด์เข้าดำรงตำแหน่งประธานขององค์การว่าด้วยความมั่นคงและความร่วมมือในยุโรป (Organization for Security and Cooperation in Europe : OSCE) (วาระ 1 ปี) ซึ่งเป็นองค์การด้านความมั่นคงและความร่วมมือระดับภูมิภาคที่ใหญ่ที่สุดในโลก ปัจจุบันมีสมาชิก 57 ประเทศ โดย OSCE มีมติความร่วมมือที่สำคัญประการหนึ่งคือ มติด้านการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม โดยมุ่งส่งเสริมความร่วมมือในการพัฒนาเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมในหมู่ประเทศสมาชิกขององค์การฯ ซึ่งเป็นมติที่สวีตเซอร์แลนด์มีบทบาทแข็งขันอย่างมาก

4) ไทยได้เข้าเป็นสมาชิกประเภท ประเทศหุ้นส่วนเพื่อความร่วมมือของ OSCE เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2543 และโดยที่ไทยเป็นประเทศที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับสวีตเซอร์แลนด์ จึงน่าจะเป็นประโยชน์ยิ่งที่ไทยควรเรียนรู้ประสบการณ์ด้านการให้ความช่วยเหลือต่างประเทศของสวีตเซอร์แลนด์ ในอีกมิติหนึ่งกล่าวคือ ในกรอบความร่วมมือภายในองค์การระดับภูมิภาคฯ เพื่อนำมาปรับใช้ในกรณีความร่วมมือด้านการพัฒนาในอาเซียน

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาวิเคราะห์จุดแข็งด้านนโยบายและรูปแบบการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาของสวีตเซอร์แลนด์ต่อประเทศด้อยพัฒนาที่เป็สมาชิกของ OSCE

1.2.2 เพื่อสังเคราะห์ว่าจะสามารถนำผลการศึกษาดังกล่าวมาที่มีความเหมาะสมที่จะนำมาใช้เป็นพื้นฐานและประยุกต์ใช้เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพหรือความสำเร็จและหลีกเลี่ยงปัจจัยความล้มเหลว รวมถึงพัฒนา ปรับปรุง หรือเป็นต้นแบบที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยในฐานะเป็นประเทศผู้ให้มือใหม่ในการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาต่อประเทศเพื่อนบ้านในอาเซียนได้อย่างไรหรือไม่

## 1.3 ขอบเขตการศึกษาและระเบียบวิธีการศึกษา

### 1.3.1 ขอบเขตการศึกษา

1) ในมิติเนื้อหาจะจำกัดการศึกษาเฉพาะนโยบายและรูปแบบการให้ความช่วยเหลือต่างประเทศของสวีตเซอร์แลนด์ในด้านการพัฒนาทางเศรษฐกิจ

2) ในมิติพื้นที่ที่จะมุ่งศึกษาการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาเศรษฐกิจของสวีตเซอร์แลนด์ต่อประเทศที่ด้อยพัฒนาที่เป็สมาชิก OSCE เช่น ประเทศอดีตสหภาพโซเวียต ประเทศในยุโรปตะวันออก ประเทศในคาบสมุทรบอลข่าน กลุ่มประเทศที่เข้าเป็นสมาชิกใหม่ของ

สหภาพยุโรป เป็นต้น เนื่องจากเป็นกลุ่มประเทศที่สวิตเซอร์แลนด์ให้ความสำคัญ (priority) และมีโครงการความช่วยเหลือที่น่าสนใจให้ศึกษามาก

3) ในมิติของเวลาจะมุ่งเน้นศึกษานโยบายและโครงการให้ความช่วยเหลือในช่วงที่สวิตเซอร์แลนด์ทำหน้าที่เป็นประธาน ของ OSCE คือ ในปี ค.ศ. 2014 ทั้งนี้ สวิตเซอร์แลนด์เคยเป็นประธานของ OSCE มาครั้งหนึ่งแล้วในปี ค.ศ. 1996 เนื่องจากเป็นช่วงที่สวิตเซอร์แลนด์ให้ความสำคัญเป็นพิเศษ

4) ผู้ศึกษาใช้หลากหลายวิธีในการศึกษา ได้แก่ การค้นคว้ารวบรวมข้อมูลจากเอกสารทางการของกระทรวงการต่างประเทศของสวิตเซอร์แลนด์ หน่วยงานด้านการพัฒนาและความร่วมมือของสวิตเซอร์แลนด์ (Swiss Agency for Development and Cooperation - SDC) ซึ่งอยู่ภายใต้สังกัดของกระทรวงการต่างประเทศสวิตเซอร์แลนด์ การเข้าฟังบรรยายสรุปจากกระทรวงการต่างประเทศสวิตเซอร์แลนด์เกี่ยวกับบทบาทของสวิตเซอร์แลนด์ ในฐานะประธาน OSCE การสัมภาษณ์และรับฟังคำบรรยายของผู้บริหารหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับด้านการให้ความช่วยเหลือต่างประเทศของไทย

### 1.3.2 ระเบียบวิธีการศึกษา

การศึกษาดังกล่าวมีวิธีดำเนินการ ดังนี้

- 1) ใช้การวิเคราะห์เชิงพรรณนา (Descriptive Analysis)
- 2) ใช้ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ซึ่งได้มีการจัดทำและเผยแพร่ในรูปเอกสารหรือสื่อต่างๆ เช่น เว็บไซต์ อินเทอร์เน็ต เป็นต้น
- 3) การสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญซึ่งปฏิบัติในเรื่องที่เกี่ยวกับข้อที่ศึกษา การรับฟังการบรรยายในที่ประชุมหรืออบรมโดยผู้เชี่ยวชาญในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหัวข้อที่ศึกษา
- 4) การวิเคราะห์ข้อมูลโดยนำทฤษฎี แนวคิดเชิงทฤษฎี เช่น การวิเคราะห์จุดแข็งจุดอ่อน โอกาส และข้อจำกัด (SWOT Analysis) มาประกอบในการวิเคราะห์

## 1.4 ประโยชน์ของการศึกษา

1.4.1 สวิตเซอร์แลนด์แม้เป็นประเทศขนาดเล็กเมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ ในยุโรปแต่เป็นประเทศที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดี มีนโยบายต่างประเทศที่เป็นมิตรและมุ่งส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจแบบยั่งยืน จึงถือเป็นประเทศต้นแบบที่ดีโดยเฉพาะด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ

1.4.2 สวิตเซอร์แลนด์ดำเนินนโยบายด้านการช่วยเหลือต่างประเทศ (foreign aid) ที่มุ่งส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจแบบยั่งยืนแก่ประเทศต่างๆ และมีรูปแบบวิธีการในการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาที่ดี มีประสิทธิภาพและมีประสบการณ์ด้านนี้มายาวนาน จึงน่าจะเป็นประโยชน์ที่จะศึกษาวิเคราะห์มาใช้เป็นข้อมูลและข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับนโยบายและทางปฏิบัติของไทยที่ปัจจุบันเปรียบเสมือนเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือมือใหม่ ให้สามารถให้ความช่วยเหลืออย่างมีประสิทธิภาพ ตอบสนองต่อผลประโยชน์แห่งชาติในการเสริมสร้างความสัมพันธ์และความร่วมมือกับประเทศผู้รับความช่วยเหลือซึ่งเป็นประเทศเพื่อนบ้านในอาเซียนและประเทศเป้าหมายอื่นๆ เช่น ในเอเชียใต้และแอฟริกา เป็นต้น

## บทที่ 2

### แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

#### 2.1 แนวคิดทฤษฎี

ในการทำรายงานผู้ศึกษาได้มีข้อสมมติฐานเกี่ยวกับกรอบแนวคิดทฤษฎีที่เหมาะสมจะนำมาใช้ในการวิเคราะห์นโยบายและรูปแบบการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาเศรษฐกิจของ สวิตเซอร์แลนด์เพื่อนำมาสังเคราะห์ ออกมาเป็นแนวคิดข้อเสนอแนะ ข้อเปรียบเทียบและความเหมาะสมในการนำมาประยุกต์ใช้ในการพัฒนา สนับสนุนการกำหนดนโยบายและรูปแบบการช่วยเหลือต่างประเทศด้านการพัฒนาของไทย โดยได้แบ่งเป็น 3 กรอบแนวคิดหลัก คือ

- 1) ความสัมพันธ์ระหว่างแนวคิดเรื่อง Soft Power - Public Diplomacy
- 2) แนวคิดทฤษฎีการสร้างใจไว้วางใจ (Trust) ในการกำหนดนโยบายการให้ความช่วยเหลือต่างประเทศ
- 3) แนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) เป็นเป้าหมายสำคัญในการกำหนดรูปแบบการให้ความช่วยเหลือต่างประเทศ
- 4) ทฤษฎี SWOT Analysis เพื่อนำมาใช้เป็นเครื่องมือวิเคราะห์นโยบายและรูปแบบการให้ความช่วยเหลือของสวิตเซอร์แลนด์และนำมาเปรียบเทียบกับไทยเพื่อนำผลการวิเคราะห์มาเป็นข้อเสนอแนะที่เหมาะสมสำหรับการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาของไทยต่อประเทศเพื่อนบ้าน

#### 2.1.1 แนวคิดเรื่องอำนาจละมุน (Soft Power) และการทูตสาธารณะ (Public Diplomacy)

ศาสตราจารย์ Joseph S. Nye Jr. นักวิชาการด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศผู้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของแนวคิดเรื่อง Soft Power ในทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศโดยอธิบายว่า ปกติมักเข้าใจว่า “อำนาจ” หมายความว่าความสามารถในการได้มาซึ่งผลลัพธ์ที่เราต้องการเช่นการใช้ไม้แข็ง (stick) และไม้ نرم (carrot) ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศเป็นต้น ซึ่งอำนาจแบบดังกล่าวนี้เป็นเพียงรูปแบบหนึ่งของอำนาจเท่านั้นหรือที่ Nye เรียกว่าเป็น hard power หรืออำนาจแข็ง หากแต่ยังมีอำนาจอีกรูปแบบหนึ่งนั่นคือ soft power หรืออำนาจละมุน อันหมายถึงอำนาจที่ทำให้ประเทศอื่นๆ ปฏิบัติตามความต้องการของตนโดยไม่จำเป็นต้องบังคับหรือมีข้อแลกเปลี่ยนแต่ประการใด กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เป็นความสามารถในการทำให้ผู้อื่นมีความพอใจในการเลือกที่สอดคล้องกับความต้องการของตนเป็นการใช้อำนาจเชิงดึงดูด (attractive power) เพื่อนำไปสู่การยอมรับโดยดุษฎีซึ่งแตกต่างไปจากการใช้อิทธิพลที่ต้องอาศัยอำนาจแบบ hard power

Nye มีแนวคิดที่ว่าที่มาของ soft power ได้แก่ (1) วัฒนธรรม ถ้าวัฒนธรรมของประเทศหนึ่งมีความสอดคล้องกับผลประโยชน์และค่านิยมของประเทศอื่นๆ โอกาสที่วัฒนธรรมดังกล่าวจะกลายเป็น soft power ของประเทศนั้นก็จะมีมากขึ้น (2) ค่านิยมทางการเมือง ถ้าประเทศ

ใดมีค่านิยมทางการเมืองที่สอดคล้องกับประเทศอื่นๆ soft power ของประเทศนั้นก็เพิ่มขึ้น (3) นโยบายต่างประเทศ ถ้าประเทศหนึ่งดำเนินนโยบายที่หน้าไหว้หลังหลอก (hypocritical) ก้าวร้าว และไม่แยแสต่อท่าทีของประเทศอื่นๆ โอกาสที่จะสร้าง soft power จะมีน้อยแต่ถ้าประเทศใดมีแนวนโยบายต่างประเทศที่รักสันติภาพและเคารพในสิทธิมนุษยชนโอกาสที่จะสร้าง soft power ให้เกิดขึ้นจะมีมาก

เครื่องมือสำคัญที่จะทำให้ soft power บรรลุผลในทางปฏิบัติก็คือสิ่งที่เรียกว่า การทูตสาธารณะ (public diplomacy) ซึ่งหมายถึงปฏิสัมพันธ์ที่มีได้มุ่งเป้าหมายไปที่รัฐบาลของต่างประเทศ หากแต่มีเป้าหมายหลักไปยังปัจเจกบุคคลและองค์กรที่ไม่ใช่รัฐ ซึ่งนอกจากจะเป็นไปเพื่อสร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้ประเทศของตนเองแล้วยังมุ่งหวังที่จะสร้างบรรยากาศอันดีในระยะยาวเพื่อรองรับนโยบายต่างประเทศที่จะตามมาในอนาคตอีกด้วย ทั้งนี้ มิติที่สำคัญประการหนึ่งของการทูตสาธารณะคือ การพัฒนาความสัมพันธ์ที่ยั่งยืนผ่านคน โดยอาศัยช่องทางต่างๆ เช่น การให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนา เป็นต้น อย่างไรก็ตาม Nye เห็นว่าจุดอ่อนของ soft power คือให้ผลในทางอ้อมและใช้เวลายาวนานกว่าจะเห็นผลเป็นรูปธรรม เช่นเดียวกับที่ Melissen นักวิชาการด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเห็นว่า การทูตสาธารณะมิใช่เครื่องมือที่สามารถบรรลุผลได้ทันทีทันใด หากแต่เป็นเครื่องมือที่จะสร้างความไว้วางใจและเชื่อใจซึ่งกันและกัน (trust and credibility) ในระยะกลางและระยะยาว

กล่าวกันว่าแนวคิดเรื่องอำนาจละมุนของ Nye ศาสตราจารย์แห่งสถาบันเคนเนดี มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด ได้มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของสหรัฐฯ เป็นอย่างมาก โดยความเป็นมหาอำนาจของสหรัฐฯ มิได้แสดงออกเพียงด้านแสนยานุภาพทางทหาร ด้านเศรษฐกิจ การผลิต เท่านั้น แต่ยังแสดงออกทางด้านความเป็นผู้นำโลกทางด้านวิชาการที่ส่งผ่านมาทางสถาบันการศึกษา การให้ความช่วยเหลือประเทศพันธมิตรด้านการพัฒนา และการสร้างค่านิยมที่ส่งผ่านทางภาพยนตร์ โทรทัศน์ หรือสื่อสารมวลชนยักษ์ใหญ่ เช่น ซีเอ็นเอ็น รอยเตอร์ ที่สื่อทั่วโลกรับและถ่ายทอดด้วยภาษาท้องถิ่น ทั้งบทวิเคราะห์และเนื้อข่าว ป้อนแก่ผู้บริโภคในประเทศต่างๆ ซึ่งทำให้สามารถสร้างฐานมุมมองให้แก่คนทั้งโลกให้เป็นแบบอเมริกันอย่างรอบด้าน<sup>3</sup>

### 2.1.2 แนวคิดเรื่องความไว้วางใจ (Trust) และการสร้างความไว้วางใจ (Trust-Building)

ถือเป็นแนวคิดที่เป็นแกนกลางสำคัญในยุคสงครามเย็นของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ตัวอย่างในประวัติศาสตร์ที่สำคัญเช่นเมื่อประธานาธิบดี Mikhail Gorbachev ของสหภาพโซเวียตเดินทางเยือนสหรัฐฯ ในปี ค.ศ. 1987 เพื่อเข้าร่วมประชุมสุดยอดกับประธานาธิบดี Ronald Reagan ประธานาธิบดีสหรัฐฯ ได้ยกคติพจน์สำคัญของรัสเซียขึ้นกล่าวกับฝ่ายรัสเซียว่า doveryai no proveryai (trust but verify) ซึ่งวลีดังกล่าวนี้สะท้อนถึงความไม่ไว้วางใจซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญของความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศอภิมหาอำนาจ ในอีกด้านหนึ่งวลีดังกล่าวได้เป็นข้อเสนอว่าความไว้วางใจจะสามารถฟื้นฟูได้ถ้าคำพูดใดๆ สามารถพิสูจน์ได้โดยการกระทำและผลจากแรงบันดาลใจ

<sup>3</sup> สันติ ตังกรพิพากร, อำนาจแข็ง อำนาจนุ่ม: สหรัฐฯ-จีน-ไทย, หนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน (13 มีนาคม 2554).

ใจของคตินี้ดังกล่าวยังส่งผลให้มีการลงนามความตกลง Intermediate-range Nuclear ระหว่างสองฝ่ายขึ้น

Andrew H. Kydd ได้เขียนหนังสือชื่อ *Trust and Mistrust in International Relations*<sup>4</sup> ซึ่งได้นิยามคำว่า ความไว้วางใจ ว่า หมายถึง ความเชื่อใจอีกฝ่ายหนึ่งเห็นพ้องต้องกันที่จะร่วมกันเพื่อแสวงหาความร่วมมือต่อกัน ขณะที่ความไม่ไว้วางใจ (Mistrust) คือ ความเชื่อใจอีกฝ่ายหนึ่งมุ่งแสวงหาความร่วมมือจากอีกฝ่ายเพื่อผลประโยชน์ตอบแทน นอกจากนี้ Kydd ยังได้นิยาม คำว่า การสร้างความไว้วางใจ (Trust Building) ว่า หมายถึง การมุ่งประสงค์ที่จะตอบแทนในความร่วมมือระหว่างกันมากกว่าการมุ่งแสวงหาผลประโยชน์ โดยความร่วมมือระหว่างสองฝ่ายจะบังเกิดขึ้นได้หากระดับความไว้วางใจ (level of trust) มีเกินระดับหนึ่งเฉพาะต่อสถานการณ์และเงื่อนไขระหว่างรัฐนั้นๆ

Kydd ได้เสนอทฤษฎีเรื่องการพัฒนาหรือการสร้างความไว้วางใจ (Trust Building) โดยเฉพาะในมิติของการสร้างความร่วมมือว่า มีปัจจัยสำคัญสองประการ คือ (1) การสร้างหรือพัฒนาความไว้วางใจบนพื้นฐานของความร่วมมือนั้นขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างกันและความหนักเบาของปัญหาขัดแย้งระหว่างกันที่มีอยู่ (2) หากสองฝ่ายประสงค์ที่จะสร้างหรือพัฒนาความไว้วางใจอย่างแท้จริง กลไกสำคัญ (key mechanism) ที่จะช่วยเสริมสร้างความไว้วางใจก็คือ การส่งสัญญาณที่ชัดเจน (costly signally) โดยอาจจะกระทำในสิ่งเล็กน้อยๆ แต่เป็นการแสดงน้ำใจที่มีความหมายเพื่อแสดงถึงการใช้ความพยายามในการพิสูจน์ถึงความไว้วางใจ

นอกจากแนวคิดการส่งสัญญาณที่ชัดเจนเพื่อมุ่งสร้างความไว้วางใจแล้ว นักวิชาการอื่นๆ เช่น John Herz, Herbert Butterfield และ Nicholas J. Wheeler ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำผู้มีอำนาจตัดสินใจ ที่มีบทบาทสำคัญต่อการสร้างความไว้วางใจระหว่างรัฐ โดยทุกฝ่ายไม่อาจปฏิเสธหรือโต้แย้งได้ว่าการติดต่อสัมพันธ์ระหว่างผู้นำที่มีอำนาจตัดสินใจย่อมมีส่วนสำคัญในการเสริมสร้างความสัมพันธ์ที่ไว้วางใจระหว่างรัฐ<sup>5</sup> ยกตัวอย่างในบันทึกของ Mikhail Gorbachev ได้ระบุว่าความสัมพันธ์ส่วนตัว (personal relationship) ที่เขาได้พัฒนาขึ้นกับประธานาธิบดี Reagan เป็นพื้นฐานสำคัญของการยุติสงครามเย็น ซึ่ง Gorbachev เรียกว่าเป็นปัจจัยด้านมนุษย (human factor) นอกจากนี้ Jack Matlock อดีตนักการทูตอเมริกันที่ได้เข้าร่วมการประชุมสุดยอดระหว่าง Reagan และ Gorbachev ที่เจนีวา เรกยะวิก วอชิงตัน และมอสโก ระบุว่า การประชุมแบบสองต่อสองของผู้นำรวมถึงผู้บริหารระดับตัดสินใจของทั้งสองฝ่ายมีส่วนสำคัญยิ่งในการผลักดันให้การเจรจาระหว่างสหรัฐกับรัสเซียเป็นไปอย่างสร้างสรรค์ อย่างไรก็ตาม นักวิชาการข้างต้นมีความเห็นว่าปัจจัยด้านมนุษย (human factor) นี้ขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้นำในการสร้างความไว้วางใจให้เกิดขึ้นรวมถึงความสามารถในการลดทอนกระแสคัดค้านจากภายในประเทศ นอกจากนี้ยังมีปัญหาท้าทายสำหรับผู้นำรุ่นต่อไปในอนาคตในการรักษาหรือสานต่อความไว้วางใจไว้ได้อย่างไร ซึ่งในประเด็นนี้ นักวิชาการกลุ่มนี้ได้อ้างอิงถึงแนวคิดเรื่อง การปลูกฝังความไว้วางใจให้

<sup>4</sup> Andrew H. Kydd, *Trust and Mistrust in International Relations* (Princeton University Press, 2005).

<sup>5</sup> Nicholas J. Wheeler, Trust-Building in International Relations, *Peace Prints: South Asian Journal of Peacebuilding* 4,2 (2012).



คงไว้วางน่าน (Embedding Trust) ระหว่างรัฐซึ่งจะต้องนำทฤษฎีและแนวปฏิบัติเรื่อง ประชาคมความมั่นคง (security community) มาใช้ โดยแนวคิดเรื่องประชาคมความมั่นคง ได้รับการพัฒนาขึ้นโดย Karl Deutsch ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1950 ซึ่งมุ่งวิจัยแนวทางในการลดสงครามและส่งเสริมสันติภาพ ต่อมาได้พัฒนาทางวิชาการมาเป็นแนวคิดที่เห็นว่า การสร้างประชาคมความมั่นคงถือเป็นการแสดงออกซึ่งความไว้วางใจอย่างฝังรากลึกที่สุดในบริบทของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

นักวิชาการกลุ่มนี้ได้ยกตัวอย่างของประชาคมความมั่นคงที่ช่วยเสริมสร้างปลูกฝังความไว้วางใจระหว่างรัฐสมาชิก ได้แก่ ประชาคมความมั่นคงในยุโรปตะวันตก (Western European security community) และ ASEAN โดยเห็นว่า ประชาคมความมั่นคงในยุโรปตะวันตกหรือ OSCE เป็นการรวมตัวของรัฐเพื่อสร้างความคาดหวังและพึ่งพิงกันในการเปลี่ยนแปลงสู่สันติภาพในภูมิภาคสำหรับกรณี ASEAN นักวิชาการกลุ่มนี้เห็นว่า ในรอบ 4 ทศวรรษที่ผ่านมามาตรการสร้างความไว้วางใจประสบผลสำเร็จในระหว่างนักการทูตและผู้นำของประเทศสมาชิก และ ASEAN ได้มีการการพัฒนาในระดับของความไว้วางใจจนก้าวพ้นจุดที่อ่อนไหวของความถือว่าชาติตนเองสำคัญ การสร้างประชาคมความมั่นคงดังกล่าวแม้ต่อมาภายหลังจะมีการเปลี่ยนแปลงแปลงผู้นำเป็นผู้นิยมการสร้างอำนาจแข่งขันแต่การมีประชาคมความมั่นคงย่อมเป็นอุปสรรคที่ยากจะมาทำการเปลี่ยนแปลงแก้ไข

ผู้ศึกษาเห็นว่า ความไว้วางใจเป็นตัวแปรที่สำคัญในการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศผู้ให้และประเทศผู้รับความช่วยเหลือ สวิตเซอร์แลนด์ได้นำแนวคิดทฤษฎีนี้มาใช้ในการกำหนดนโยบายหรือเป็นปัจจัยในการส่งความร่วมมือกับประเทศต่างๆ ที่รับความช่วยเหลือหรือไม่อย่างไร ทั้งนี้ มองโดยภาพทั่วไปสวิตเซอร์แลนด์อาจเป็นประเทศที่ไม่มีปัญหาเรื่องความไว้วางใจในการสร้างความร่วมมือเนื่องจากดำเนินนโยบายที่เป็นกลางทางการเมืองมายาวนานแต่มองอีกแง่หนึ่งการที่สวิตเซอร์แลนด์ไม่เคยมีภูมิหลังความสัมพันธ์หรือปัญหาขัดแย้งแต่ประเทศผู้รับอาจมองว่าการให้ความช่วยเหลืออาจมีเป้าหมายเพื่อผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจการค้าก็ได้ สำหรับประเทศไทยในการให้ความช่วยเหลือต่อประเทศเพื่อนบ้านย่อมมีปัจจัยเรื่องความไว้วางใจเป็นส่วนสำคัญเนื่องจากต่างมีประสบการณ์ทางประวัติศาสตร์ของปัญหาความขัดแย้งร่วมกันอยู่

### 2.1.3 แนวคิดเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืน (sustainable development)

แนวคิดเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืนได้เริ่มเข้ามามีบทบาทในกระแสการพัฒนาของสังคมโลกนับตั้งแต่ปี 2551 ประเทศไทยได้ร่วมลงนามรับรองแผนแม่บทโลก “แผนปฏิบัติการ 21” ร่วมกับ 178 ประเทศสมาชิกที่เข้าร่วมประชุมสุดยอดว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (UN Conference on Environment and Development) ณ กรุงริโอ เดอจาเนโร บราซิล ในปี 2535 และไทยเข้าเป็นพันธมิตรร่วมกับประเทศที่เข้าร่วมประชุมสุดยอดระดับโลกว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน (World Summit on Sustainable Development) ณ นครโยฮันเนสเบิร์ก สาธารณรัฐแอฟริกาใต้ ในปี 2545 ทำให้ประเทศไทยนำแนวคิดเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืนมาใช้เป็นกรอบทิศทางกำกับการพัฒนาประเทศ อย่างไรก็ตาม จากผลการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของไทยเห็นว่า การพัฒนาของไทยที่ผ่านมายังไม่เอื้อต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนกล่าวคือเป็นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นหลัก ไม่คำนึงถึงความสูญเสียที่เกิดกับทุนทางสังคม ทรัพยากรธรรมชาติ และสถานะแวดล้อมเท่าที่ควร

แนวคิดเรื่องการพัฒนา มองว่า การพัฒนาคือการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น แต่ไม่ได้หมายถึงคำว่าเจริญขึ้น ซึ่งเน้นความเจริญทางวัตถุโดยเฉพาะโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพ สำหรับคำว่า ยั่งยืนในทางเศรษฐกิจ จะเน้นเรื่องการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างยืนยาวนาน ในอัตราที่สูง แต่นักเศรษฐศาสตร์สีเขียวมีแนวคิดอีกแบบว่า เศรษฐกิจที่ยั่งยืนหมายถึงเศรษฐกิจที่คำนึงถึงระบบนิเวศน์และโลก ธรรมชาติ คุณค่าทางชีวิตและสิ่งแวดล้อม และสนองความต้องการในปัจจุบัน โดยไม่ส่งผลเสียต่อความต้องการในอนาคต และเป็นการพัฒนาที่คำนึงถึงความเป็น “องค์กรรวม” คือ การมองว่าจะทำอะไรต้องคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับสิ่งอื่นๆ ดังนั้นการพัฒนาแนวนี้จึงยึดหลักความรอบคอบและค่อยเป็นค่อยไป การพัฒนาแบบยั่งยืนมิได้ปฏิเสธระบบเทคโนโลยีเพียงแต่ต้องคำนึงว่าเทคโนโลยีที่นำมาใช้นั้นเป็นไปในทางสร้างสรรค์หรือทำลาย

การพัฒนาที่ยั่งยืนมีตัวชี้วัดซึ่งมีหลากหลายแนวคิด เช่น สมัชชาองค์การสหประชาชาติว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน (United Nations Commission on Sustainable Development) ได้จัดทำตัวชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืนโดยใช้พื้นฐานของกรอบแนวคิด PSR (Pressure-State-Response) ของ OECD ซึ่งมีสาระสำคัญว่า กิจกรรมของมนุษย์เป็นตัวขับเคลื่อนในการสร้างภาวะกดดันแก่สิ่งแวดล้อม (Pressure) และส่งผลให้สถานะทั้งทางกายภาพและคุณภาพของสิ่งแวดล้อมแปรเปลี่ยนไป (State) ดังนั้น สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นและข้อมูลการเปลี่ยนแปลงคุณภาพของสิ่งแวดล้อมจึงถูกนำมาใช้ประกอบการตัดสินใจเพื่อกำหนดนโยบายหรือมาตรการเพื่อตอบสนองความต้องการของสังคม (Response) ในการแก้ไขปัญหาผลกระทบและป้องกันปัญหาที่เกิดขึ้น

#### 2.1.4 ทฤษฎี SWOT Analysis

ทฤษฎี SWOT Analysis ของ Albert Humphrey ซึ่งมีหลักการสำคัญคือการวิเคราะห์สภาพการณ์ที่มุ่งศึกษาจุดแข็ง (strengths) จุดอ่อน (weaknesses) ขององค์กรซึ่งเป็นสภาพการณ์ภายใน ขณะเดียวกันมีการวิเคราะห์โอกาส (Opportunities) และอุปสรรค (threats) ซึ่งเป็นสภาพการณ์ภายนอกขององค์กร เพื่อนำผลมาใช้ประโยชน์ต่อการกำหนด ปรับปรุงเปลี่ยนแปลง วิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์และการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ขององค์กร โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) การวิเคราะห์จุดแข็งและจุดอ่อน ของนโยบายและรูปแบบการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาของสวีตเซอร์แลนด์และของไทยในแง่ปัจจัยภายในของสวีตเซอร์แลนด์ เช่น บทบาทขององค์กรทางการเมืองในการให้ความสำคัญกับนโยบายการให้ความช่วยเหลือต่างประเทศ การสนับสนุนด้านงบประมาณ ด้านบุคลากร การบริหารจัดการ ว่ามีประเด็นเนื้อหาที่น่าสนใจและมีความเหมาะสมที่จะนำมาปรับใช้กับไทยได้หรือไม่อย่างไร

2) การวิเคราะห์โอกาสและข้อจำกัด ของนโยบายและรูปแบบการให้ความช่วยเหลือในแง่ของปัจจัยภายนอกของสวีตเซอร์แลนด์และไทย เช่น ความสัมพันธ์และความร่วมมือของประเทศผู้รับความช่วยเหลือ ว่ามีประเด็นเนื้อหาที่น่าสนใจและมีความเหมาะสมที่จะนำมาปรับใช้กับไทยหรือไม่อย่างไร

## 2.2 วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.2.1 งานวิจัยเรื่อง Soft Power และการทูตสาธารณะ (Public Diplomacy) โดย สตีฟ คีลเลอร์ อดีตศาสตราจารย์ที่ Chinese-Asian Studies ให้ข้อมูลภูมิหลังเกี่ยวกับแนวคิดเรื่อง Soft Power อธิบายคำนิยามความหมายของแนวคิดต่างๆ รวมถึงทัศนะของนักวิชาการต่างๆ เกี่ยวกับแนวคิดนี้ โดยมีหนังสืออ้างอิงสำคัญ คือ Nye, Jr. Joseph (2004) *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, New York Public Affairs และ Melissen, Jan (2005) *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations*, Hampshire: Palgrave Macmillan.

2.2.2 หนังสือ *Trust and Mistrust in International Relations*, Andrew H. Kydd หนังสือนี้ชี้ให้เห็นถึงประเด็นปัญหาความไว้วางใจและความไม่ไว้วางใจของรัฐในช่วงหลังการต่อสู้ในสงครามโลกและต่อเนื่องถึงยุคสงครามเย็น โดยเฉพาะระหว่างสองค่ายอุดมการณ์หลักของโลกคือ สหรัฐฯ และสหภาพโซเวียต แนวทางและวิธีการของประเทศมหาอำนาจที่นำมาใช้ในการสร้างความไว้วางใจเพื่อนำไปสู่การปรับความสัมพันธ์และการยุติความขัดแย้ง

2.2.3 งานวิจัยโครงการพัฒนาดัชนีชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทย โดย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, กันยายน 2547

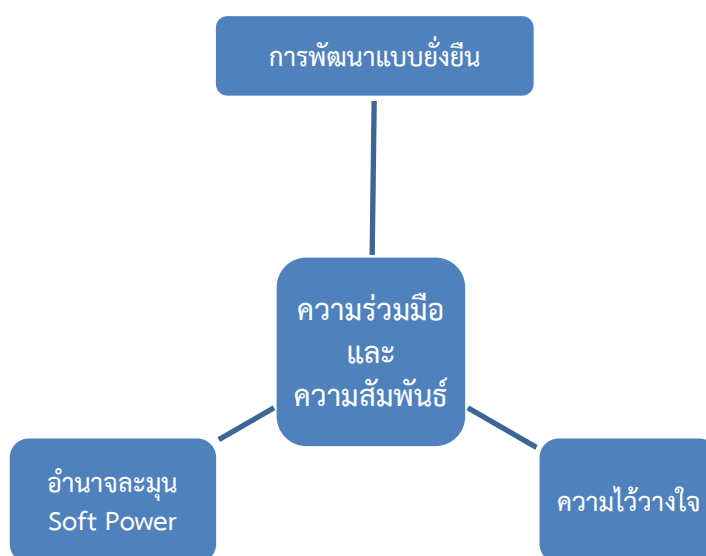
2.2.4 งานวิจัยเรื่อง *The New Approach of Foreign Aid, 2003* โดย Ian Vasquez ของ CATO Institute (a public policy research organization, founded in 1977) งานวิจัยฉบับนี้เห็นว่าโครงการให้ความช่วยเหลือต่างประเทศแบบดั้งเดิมในอดีตล้มเหลวไม่ตอบสนองในการสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจและแก้ปัญหาความยากจนของสังคมโลกไม่ได้ และได้นำเสนอแนวคิด (approach) ใหม่เพื่อให้การช่วยเหลือด้านการพัฒนาประสบผลสำเร็จ ที่เรียกว่าแนวคิด Selectivity ซึ่งมีหลักการว่า การให้ความช่วยเหลือที่มีประสิทธิภาพสูง มีปัจจัยสำคัญคือ ประเทศผู้รับจะต้องมีนโยบายทั้งในประเทศและต่างประเทศที่ดี และมีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ

## 2.3 สรุปกรอบแนวคิด

จากการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีข้างต้นประกอบกับการที่ผู้ศึกษาเห็นว่าในฐานะที่ไทยเป็นประเทศกำลังพัฒนาและเป็นรัฐขนาดเล็ก และเป็นประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือต่างประเทศมือใหม่หรือรายใหม่ การให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาของไทยจึงมีปัจจัยและเงื่อนไขที่จำกัด ไทยจึงควรศึกษาจาก best practice ที่เหมาะสมเพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการกำหนดนโยบายและรูปแบบของการให้ความช่วยเหลือเพื่อให้เกิดผลที่มีประสิทธิภาพสูงสุดและเลี่ยงความล้มเหลว โดยนำกรณีการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาของสวีตเซอร์แลนด์มาเป็นกรณีศึกษาโดยเห็นว่าแม้สวีตเซอร์แลนด์เป็นประเทศพัฒนาแล้วและมีฐานะทางเศรษฐกิจดีกว่าไทยมาก แต่โดยที่สวีตเซอร์แลนด์เป็นรัฐขนาดเล็กและมีแนวนโยบายด้านการต่างประเทศที่เป็นกลางและมีแนวนโยบายด้านการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาที่เน้นการพัฒนาแบบยั่งยืน ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าแนวคิดทฤษฎีหลักสำคัญ 3 ประการที่เป็นพื้นฐานในการกำหนดนโยบายและรูปแบบการให้ความช่วยเหลือที่เหมาะสมและแฝงอยู่ในนโยบายทั้งของสวีตเซอร์แลนด์และของไทย กล่าวคือ 1) แนวคิดเรื่องอำนาจละมุน การให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาดำเนินไปเพื่อผลประโยชน์ของการดำเนินนโยบาย Soft Power 2) การใช้อำนาจละมุนมี

เป้าหมายและเป็นกลไกของการสร้างความไว้วางใจ (Trust and Trust-Building) และ 3) การให้ความช่วยเหลือในรูปแบบการมุ่งพัฒนาแบบยั่งยืน (Sustainable Development)

นอกจากเป็นการช่วยให้ประเทศผู้รับสามารถพัฒนาไปสู่การพึ่งพาตนเองได้ในอนาคตแล้ว ยังเป็นการแสดงถึงความตั้งใจช่วยเหลืออย่างแท้จริงและตั้งใจของประเทศผู้ให้ ซึ่งองค์ประกอบทั้ง 3 ประการนี้เป็นปัจจัยนำไปสู่ความร่วมมือและความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศผู้ให้และผู้รับ ทั้งนี้ ผู้ศึกษาได้สรุปกรอบแนวคิดและทฤษฎีข้างต้นเป็น Model ดังนี้



ภาพที่ 1 ตัวแบบทฤษฎีสัมพันธ์

ผู้ศึกษาจะนำกรอบแนวคิดหรือ Model ดังกล่าวมาวิเคราะห์นโยบายและรูปแบบการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาของไทยและสวีตเซอร์แลนด์ในเชิงเปรียบเทียบ และใช้เป็นพื้นฐานสนับสนุนต่อการวิเคราะห์นโยบายและรูปแบบการให้ความช่วยเหลือโดยทฤษฎี SWOT Analysis ด้วย

## บทที่ 3 ผลการศึกษา

### 3.1 นโยบายการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาของสวีตเซอร์แลนด์ต่อประเทศกำลังพัฒนา

#### 3.1.1 นโยบายต่างประเทศของสวีตเซอร์แลนด์ : หลักความเป็นกลาง จุดแข็งของประเทศ

นโยบายต่างประเทศของสวีตเซอร์แลนด์ กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศโดยวางอยู่บนพื้นฐานของหลักนิติรัฐ (the rule of law) หลักความเป็นสากล (universality) และหลักความเป็นกลาง (neutrality) โดยหลักนิติรัฐได้ถูกหลอมรวมเป็นหนึ่งเดียวกับชีวิตทุกคนในประเทศ และสวีตเซอร์แลนด์ยึดมั่นในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่เป็นไปตามหลักกฎหมาย ดังนั้นหลักกฎหมายระหว่างประเทศจึงเป็นสิ่งสำคัญยิ่งในการเป็นหลักการพื้นฐานในการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทและความขัดแย้งในโลก ในหลักเรื่องความเป็นสากล สวีตเซอร์แลนด์มุ่งกระชับความสัมพันธ์อันดีกับทุกประเทศโดยยึดหลักการและแนวทางที่เปิดกว้าง ทั้งนี้เห็นได้จากการที่สวีตเซอร์แลนด์มิได้เข้าเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรป หรือกลุ่มพันธมิตรสำคัญๆระดับโลก เช่น กลุ่ม G20 เป็นต้น และในฐานะที่สวีตเซอร์แลนด์เป็นรัฐที่ยึดหลักความเป็นกลางอย่างถาวร (permanently neutral state) จึงยึดมั่นในหลักเรื่องความเป็นกลาง (the law of neutrality) ซึ่งหมายถึงว่า สวีตเซอร์แลนด์จะไม่เข้าร่วมในความขัดแย้งทางอาวุธระหว่างประเทศ และหลักความเป็นกลางส่งเสริมให้สวีตเซอร์แลนด์ทำหน้าที่เป็น Good office ซึ่งเป็นจุดแข็ง (strength) ที่มีมาอย่างยาวนานของนโยบายต่างประเทศของสวีตเซอร์แลนด์

#### 3.1.2 สวีตเซอร์แลนด์ให้ความสำคัญต่อประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาค

สวีตเซอร์แลนด์เล็งเห็นถึงประโยชน์ของโลกาภิวัตน์ (globalization) ดังนั้น ทำให้สวีตเซอร์แลนด์ยึดมั่นในการเสริมสร้างและรับผิดชอบต่อประเด็นใหม่ๆ ที่ท้าทายโลกและยึดมั่นต่อแนวคิดเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืนโดยให้ความสำคัญกับเรื่องต่อไปนี้

- 1) การเสริมสร้างความร่วมมือกับประเทศในยุโรปใต้และยุโรปตะวันออก
- 2) การให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและด้านเศรษฐกิจ
- 3) ความมั่นคงของมนุษย์ซึ่งรวมถึงการส่งเสริมสันติภาพ สิทธิมนุษยชน นโยบาย

ด้านมนุษยธรรมและการแก้ปัญหาผู้อพยพ

สวีตเซอร์แลนด์เป็นประเทศพัฒนาแล้วในยุโรปที่ได้ชื่อว่ามีจุดแข็งในด้านวิทยาศาสตร์ นวัตกรรมและเทคโนโลยี นโยบายต่างประเทศของสวีตเซอร์แลนด์ถูกกำหนดไว้ในแผนยุทธศาสตร์ 4 ปีของรัฐบาล the Foreign Policy Strategy ซึ่งต้องผ่านการเสนอต่อรัฐสภาประกอบด้วย 4 เรื่องหลักสำคัญ คือ

- 1) การมุ่งส่งเสริมและพัฒนาความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน
- 2) การกระชับและขยายความสัมพันธ์กับสหภาพยุโรป

3) การเสริมสร้างเสถียรภาพในภูมิภาคยุโรปและในโลก

4) เสริมสร้างหุ้นส่วนเพื่อความร่วมมือด้านยุทธศาสตร์และการแก้ปัญหาประเด็นท้าทายโลก (Global issues)

รัฐบาลสวิตเซอร์แลนด์ให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านในยุโรปโดยมีทัศนะว่าความสัมพันธ์อันดีกับประเทศเพื่อนบ้านจะนำมาซึ่งเฉยมิได้แต่จำเป็นต้องมีการดำเนินการเพื่อธำรงรักษาความสัมพันธ์อย่างสม่ำเสมอ โดยรัฐบาลมีนโยบายมุ่งส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศโดยเฉพาะความร่วมมือด้านการพัฒนาและความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจต่อประเทศในภูมิภาค ปัจจุบันรัฐบาลสวิตเซอร์แลนด์ได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์ด้านความร่วมมือระหว่างประเทศช่วงระยะเวลาปี ค.ศ. 2013-2016 โดยมีเป้าหมายหลักเพื่อมุ่งลดความยากจนและภาวะเสี่ยงภัยของโลก โดยมี 5 สาขาสำคัญ ดังนี้

1) การป้องกันและการแก้ปัญหาวิกฤต ความขัดแย้งและภัยพิบัติ

2) การส่งเสริมความสามารถในการเข้าถึงต่อแหล่งทรัพยากรและการบริการ

พื้นฐานต่างๆ

3) ส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจแบบยั่งยืน

4) สนับสนุนการเปลี่ยนผ่านสู่ความเป็นประชาธิปไตยและระบบตลาดเสรี

5) การชักจูงให้ประชาคมโลกมุ่งพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

ประเทศเป้าหมายของยุทธศาสตร์ข้างต้นคือ กลุ่มประเทศในบอลข่าน อดีตสหภาพโซเวียต ตุรกี และประเทศกลุ่ม Caucasus นอกจากนี้สวิตเซอร์แลนด์มุ่งปฏิบัติภารกิจเพื่อสนับสนุนความมีประสิทธิภาพของสหประชาชาติและมีบทบาทอย่างแข็งขันในการหาแนวทางเพื่อปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงของสหประชาชาติ โดยสวิตเซอร์แลนด์เป็นประเทศ candidate ของกลุ่มประเทศตะวันตกในการสมัครเข้าดำรงตำแหน่งสมาชิกประเภทไม่ถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงฯ ในปี ค.ศ. 2023

### 3.1.3 สวิตเซอร์แลนด์ในฐานะประธานของ OSCE กับการให้ความสำคัญ (Priorities) กับประเทศสมาชิกในองค์การฯ

ในฐานะประธานของ OSCE ในปี ค.ศ. 2014 สวิตเซอร์แลนด์ได้ประกาศแนวนโยบายที่เรียกว่า “Creating a Security Community for the Benefit of Everyone” โดยหนึ่งในเป้าหมายสำคัญคือการมุ่งปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชากรในประเทศสมาชิก โดยเฉพาะการเร่งส่งเสริมให้องค์การฯ ปฏิบัติตามพันธกรณีในด้านความมั่นคงของมนุษย์ การบริหารจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติ การต่อต้านภัยคุกคามข้ามชาติต่างๆ ในช่วงเดือนเมษายน 2014 นาย Didier Burkhalter ประธานาธิบดีสวิตเซอร์แลนด์ในฐานะประธาน OSCE ได้เดินทางเยือนประเทศสมาชิกในบอลข่านตะวันตก คือ เซอร์เบีย อัลบาเนีย และโคโซโว ซึ่งเป็นภูมิภาคสำคัญในการปฏิบัติงานด้านต่างๆ ขององค์การฯ โดยเฉพาะในประเด็นเรื่องการสร้างความปรองดองและการสร้างความร่วมมือในภูมิภาคดังกล่าว

3.1.4 บทบาทของหน่วยงานด้านการพัฒนาและความร่วมมือของสวิตเซอร์แลนด์ (Swiss Agency for Development and Cooperation : SDC) ในการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาต่อประเทศเพื่อนบ้าน

SDC เป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้สังกัดของกระทรวงการต่างประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ปัจจุบัน SDC มีเจ้าหน้าที่ 536 คน ในปี ค.ศ. 2013 การให้ความช่วยเหลือในรูปแบบของ ODA ของ สวิตเซอร์แลนด์ มีมูลค่า 2,963 พันล้านสวิสฟรังก์ (1 สวิสฟรังก์เท่ากับประมาณ 37 บาท) ซึ่งเท่ากับ 0.47% ของรายได้ประชาชาติ (Gross National Income : GNI) ทำให้สวิตเซอร์แลนด์เป็นประเทศ ลำดับที่ 8 ในบรรดา 29 ประเทศสมาชิกของคณะกรรมการด้านการให้ความช่วยเหลือของ OECD ทั้งนี้ รัฐสภาสวิตเซอร์แลนด์ได้มติเห็นชอบที่จะให้มูลค่า ODA เพิ่มขึ้นเป็น 0.5 % ของรายได้ประชาชาติ ภายในปี ค.ศ. 2015 และในปี ค.ศ. 2012 สวิตเซอร์แลนด์ได้รับการชื่นชมจาก OECD ว่ากิจกรรมของ SDC ได้สะท้อนให้เห็นว่าเป็นโครงการที่มีประสิทธิผลในการช่วยต่อสู้กับปัญหาความยากจนและการ แก้ปัญหาวิกฤตโลกในด้านต่าง ๆ<sup>6</sup>

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญสวิตเซอร์แลนด์ กำหนดไว้ว่า สวิตเซอร์แลนด์จะต้องมีส่วนร่วมในการขจัดความยากลำบาก (hardship) และความยากจน (poverty) ในโลก เคารพต่อหลักสิทธิมนุษยชน ส่งเสริมประชาธิปไตยและการอยู่ร่วมกันโดยสันติภาพของทุกชาติ

ภารกิจในการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาของ SDC แบ่งออกได้เป็น 3 มิติ คือ

1) ในมิติของความร่วมมือด้านการพัฒนาในระดับทวิภาคีและพหุภาคีมุ่งส่งเสริม ภาวะทางเศรษฐกิจและความเป็นชาติที่พอเพียง มุ่งส่งเสริมการพัฒนาปรับปรุงผลผลิต ช่วยแก้ปัญหา สิ่งแวดล้อม ส่งเสริมการเข้าถึงการศึกษาและการรักษาพยาบาลสำหรับคนยากจน

2) มิติด้านความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมเพื่อมุ่งรักษาชีวิตและขจัดความทุกข์ยาก โดยความช่วยเหลือในช่วงที่มีภาวะความขัดแย้งและภัยพิบัติจะให้ความช่วยเหลือผ่าน Swiss Humanitarian Aid Unit และการสนับสนุนองค์การพันธมิตรด้านมนุษยธรรม เช่น องค์การกาชาดสากล

3) มิติความร่วมมือกับประเทศยุโรปตะวันออกและประเทศอดีตสหภาพโซเวียต (the Commonwealth of Independence States : CIS) ในการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยและระบบตลาดเสรี

โดยภารกิจดังกล่าวเห็นได้ว่า SDC มีภารกิจและความรับผิดชอบหลัก 2 ด้าน คือ (1) ด้านการพัฒนาและความร่วมมือ (Development and Cooperation) ซึ่งมีลักษณะหรือรูปแบบของความช่วยเหลือแบบโครงการระยะยาว (2) ด้านการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม (Humanitarian Aid) เช่น กรณีภัยพิบัติ ปัญหาความขัดแย้งรุนแรง ซึ่งเป็นรูปแบบการให้ความช่วยเหลือต่อเหตุการณ์เฉพาะหน้าหรือฉุกเฉิน

ในด้านความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาในระดับทวิภาคี ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2008 SDC ได้ร่วมมือกับศูนย์ในประเศยุโรปตะวันออกให้ความช่วยเหลือประเทศทางตอนใต้ของยุโรปตะวันออก และประเทศ CIS และประเทศอื่นๆ ในแอฟริกา เอเชียและลาตินอเมริกา สำหรับในระดับพหุภาคี SDC ได้มีความร่วมมือด้านความช่วยเหลือด้านการพัฒนากับองค์กรต่างๆของสหประชาชาติ เช่น ธนาคารโลก และธนาคารเพื่อการพัฒนาในระดับภูมิภาค

<sup>6</sup> Swiss Agency for Development and Cooperation [Online], Available from [www.sdc.admin.ch](http://www.sdc.admin.ch).

โครงสร้างองค์กรของ SDC ซึ่งเทียบเท่าระดับกรมประกอบด้วยหน่วยงานในระดับ  
กองต่างๆ ดังนี้

- 1) กองอำนวยการทั่วไป ประกอบด้วยฝ่ายการเมือง ฝ่ายบริหารจัดการ ฝ่ายสถิติ  
ฝ่ายประเมินและควบคุม
- 2) กองความร่วมมือกับสถาบันต่างๆ
- 3) กองด้านแผนงานและที่ปรึกษาด้านการเงิน
- 4) กองความร่วมมือประเด็นโลกด้านต่างๆ (Global Cooperation) เช่น ฝ่าย  
ประเด็นการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (climate change) ฝ่ายความมั่นคงด้านอาหาร (food  
security) ฝ่ายผู้อพยพ
- 5) กองความร่วมมือในภูมิภาค (Regional Cooperation) ประกอบด้วยฝ่าย  
แอฟริกาตะวันตก ฝ่ายแอฟริกาตะวันออกและใต้ ฝ่ายเอเชียตะวันออก ฝ่ายเอเชียใต้ ฝ่ายลาติน  
อเมริกาและแคริบเบียน
- 6) กองความร่วมมือกับกลุ่มประเทศยุโรปตะวันออก
- 7) กองความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม

### 3.1.5 ผลการวิเคราะห์นโยบายการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาของ สวีตเซอร์แลนด์

สวีตเซอร์แลนด์ดำเนินนโยบายต่างประเทศโดยยึดหลักความเป็นกลางทางการ  
ทหารและทางการเมืองอย่างสุดโต่งมาก่อนในอดีตตามที่ได้ศึกษามาข้างต้น แต่โดยกระแสของ  
โลกาภิวัตน์และกระแสของภูมิภาคนิยมประกอบกับการเติบโตอย่างเข้มแข็งทางเศรษฐกิจส่งผลให้  
สวีตเซอร์แลนด์ต้องปรับเปลี่ยนนโยบายเพื่อสร้างการยอมรับและการมีบทบาทในเวทีระหว่างประเทศ  
มากขึ้น ทั้งนี้ นโยบายด้านการให้ความช่วยเหลือต่างประเทศซึ่งเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการดำเนิน  
นโยบายต่างประเทศจึงสะท้อนถึงผลประโยชน์แห่งชาติของสวีตเซอร์แลนด์ ดังนี้

- 1) เพื่อส่งเสริมภาพลักษณ์ของประเทศในการมีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อประชาคมโลก
- 2) ตอบสนองต่อนโยบายขององค์การสหประชาชาติในการบรรลุเป้าหมายการ  
พัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals: MDGs) เป้าหมายการพัฒนาที่มีการตกลง  
ร่วมกันอันเป็นผลจากการประชุมสุดยอดแห่งสหัสวรรษของผู้นำจาก 189 ประเทศ เมื่อเดือน  
กันยายน 2543 ที่สำนักงานใหญ่องค์การสหประชาชาติ นครนิวยอร์ก มีการให้คำรับรองปฏิญญาแห่ง  
สหัสวรรษ ประกอบด้วย เป้าหมาย 8 ข้อ และกำหนดเวลาบรรลุผลสัมฤทธิ์ผลในปี พ.ศ. 2558
- 3) การส่งเสริมต่อบทบาทของสวีตเซอร์แลนด์ในองค์การระดับภูมิภาค กล่าวคือ  
องค์การ OSCE และความสัมพันธ์ระหว่างสวีตเซอร์แลนด์กับสมาชิกในสหภาพยุโรปโดยเฉพาะอย่าง  
ยิ่งกับประเทศสมาชิกใหม่ของสหภาพยุโรป (ปัจจุบันสวีตเซอร์แลนด์มิได้เป็นสมาชิกสหภาพยุโรปแต่มี  
ความตกลงและความร่วมมือในทุกด้านอย่างใกล้ชิด) รวมถึงบทบาทในองค์การสหประชาชาติ ซึ่ง  
สวีตเซอร์แลนด์มีเป้าหมายที่จะสมัครเป็นสมาชิกประเภทไม่ถาวรในคณะมนตรีความมั่นคงในปี ค.ศ.  
2023 (พ.ศ. 2566)
- 4) เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ การค้า การลงทุน  
ของสวีตเซอร์แลนด์ในประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคโดยสะท้อนจากการมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับการ



ให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาต่อประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคซึ่งสวิตเซอร์แลนด์มีความผูกพันทางเศรษฐกิจสูง รวมถึงการเข้าไปลงทุน

5) การพัฒนาด้านเศรษฐกิจต่อประเทศเพื่อนบ้านเป็นการช่วยป้องกันปัญหาในด้านต่างๆ ที่ปลายทาง เช่น ปัญหาอาชญากรรม ผู้ลี้ภัย การลักลอบเข้าเมือง ปัญหาแรงงานข้ามชาติ เป็นต้น

6) การให้ความช่วยเหลือส่วนใหญ่มีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมแนวคิดการพัฒนาแบบยั่งยืน (sustainable development)

7) มีการนำนโยบายเรื่องอำนาจละมุน (soft power) และการทูตสาธารณะ (public diplomacy) ผ่งไว้ในกำหนดยุทธศาสตร์ด้านการให้ความช่วยเหลือ เห็นได้จากการจัดความสำคัญ (priority) กลุ่มประเทศที่ให้ความช่วยเหลือที่เน้นกลุ่มเป้าหมายประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาค ซึ่งเป็นคู่ค้าที่สำคัญ เช่น ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปถือเป็นคู่ค้าที่ใหญ่ที่สุดของสวิตเซอร์แลนด์ ขณะที่ประเทศในบอลข่านตะวันตก และประเทศ CIS เป็นตลาดใหม่ (emerging market) ในการรองรับสินค้าส่งออกจากสวิตเซอร์แลนด์ เช่น เคมีภัณฑ์ เวชภัณฑ์ เครื่องจักรกล และเป็นแหล่งการลงทุนใหม่ของสวิตเซอร์แลนด์ซึ่งเป็นประเทศที่ถือว่าเป็นผู้ส่งออกทุนใหญ่เป็นอันดับ 6 ของโลกโดยบริษัทเอกชนของสวิตเซอร์แลนด์มีการลงทุนประเภท Foreign Direct Investment (FDI) สูงในประเทศต่างๆ ทั่วโลก กรณีตัวอย่างการลงทุน เช่น การลงทุนในโครงการก่อสร้างท่อส่งแก๊สธรรมชาติที่เรียกชื่อโครงการว่า “Trans Adriatic Pipeline” เพื่อส่งแก๊สธรรมชาติจากอาร์เซอร์ไบจาน ผ่านอัลบาเนีย จอร์เจีย กรีซ และอิตาลี เพื่อออกสู่ท่าเรือทางทะเล นอกจากนี้บริษัทของสวิตเซอร์แลนด์มีการลงทุนในธุรกิจการค้าพลังงานในอัลบาเนีย และมีบริษัทเอกชนสวิตเซอร์แลนด์กว่า 30 บริษัทที่มีตัวแทนในเบราลูส เป็นต้น

นอกจากนี้ จากการจัดทำรายงานของนิตยสาร British Magazine Monocle ร่วมกับสถาบันวิจัยของอังกฤษ ในหัวข้อ “Soft Power Survey” ของประเทศต่างๆ ที่มีอิทธิพลต่อโลกโดยมิได้ใช้วิธีการทหารประจำปี ค.ศ. 2013 จากผลสำรวจสวิตเซอร์แลนด์จัดอยู่ 1 ใน 10 ของประเทศที่ได้รับความนิยมชมชอบจากจากชาติต่างๆ โดยผ่านทางวัฒนธรรม กีฬา อาหาร การออกแบบ การทูต และอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยสวิตเซอร์แลนด์อยู่ในลำดับที่ 8 (เท่ากับการสำรวจในปี ค.ศ. 2012) ประเทศอื่นๆ ที่ได้คะแนนสูงสุดตามลำดับ คือ เยอรมัน อังกฤษ สหรัฐฯ ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น สวีเดน ออสเตรเลีย สวิตเซอร์แลนด์ แคนาดา อิตาลี รายงานระบุว่า ความนิยมชมชอบที่คนทั่วโลกมีต่อสวิตเซอร์แลนด์ คือคำว่า “Made in Switzerland” ในตัวสินค้าที่มีชื่อเสียงต่างๆ รวมถึงบทบาทด้านการทูตของสวิตเซอร์แลนด์ที่การเจรจาปัญหาสำคัญๆ ในโลกปัจจุบันต่างมีขึ้นที่นครเจนีวา เช่น การเจรจาสันติภาพในซีเรีย การเจรจาปัญหานิวเคลียร์ในอิหร่าน เป็นต้น<sup>7</sup>

8) ส่งเสริมการสร้างควมไว้วางใจ (Trust-Building) กับประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคเพื่อนำไปสู่การสร้างความสัมพันธ์และความร่วมมือในด้านอื่นๆ

<sup>7</sup> The Local, Switzerland’s News in English, 21 (พฤศจิกายน 2013).

9) การจัดตั้งให้หน่วยงานด้านการพัฒนาและความร่วมมือ (SDC) อยู่ภายใต้สังกัดของกระทรวงการต่างประเทศซึ่งให้เห็นว่ารัฐบาลสวีเดนมีเป้าหมายที่จะใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ

10) รัฐบาลสวีเดนให้ความสำคัญกับการให้ความช่วยเหลือต่างประเทศเห็นได้จากงบประมาณรายจ่ายและบุคลากรที่จัดสรรให้กับ SDC มีมูลค่าสูง มีการจัดตั้งองค์กรที่เข้มแข็งและมีบุคลากรพร้อม

### 3.2 รูปแบบการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาของสวีเดนต่อประเทศกำลังพัฒนาในองค์การว่าด้วยความมั่นคงและความร่วมมือในยุโรป (OSCE)

#### 3.2.1 ประเทศใน OSCE ที่สวีเดนให้ความสำคัญช่วยเหลือ

โดยสวีเดนจัดแยกเป็นกลุ่ม ดังนี้

3.2.1.1 กลุ่มประเทศบอลข่านตะวันตก (Western Balkans) ประกอบด้วย อัลบาเนีย บอสเนียและเฮอร์เซโกวีนา เซอร์เบีย โคโซโว มาเซโดเนีย

เป้าหมายของทุกรัฐบาลในประเทศกลุ่มนี้ก็คือ การก้าวผ่านกระบวนการเปลี่ยนผ่านเพื่อมุ่งสู่การรวมตัวเข้ากับโครงสร้างของภูมิภาคยุโรปและแอตแลนติก อย่างไรก็ตาม มีเพียงบางประเทศที่สามารถแสดงให้เห็นการบรรลุผลสำเร็จในการปฏิรูป แต่หลายประเทศยังมีปัญหาด้านสถาบันทางการเมืองที่ยังอ่อนแอ และมีแนวโน้มที่จะล้มเหลว ปัญหาเศรษฐกิจและการว่างงาน ปัญหาผู้อพยพนับล้านและผู้พลัดถิ่นที่ยังดำรงชีพอย่างยากลำบาก รูปแบบของการให้ความช่วยเหลือของ SDC สำหรับประเทศในกลุ่มนี้คือการส่งเสริมเสถียรภาพของระบอบประชาธิปไตย ส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น ปฏิรูปสถาบันทางสังคมต่างๆ และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติแบบยั่งยืน

3.2.1.2 กลุ่มประเทศอดีตสหภาพโซเวียต (Commonwealth of Independent States : CIS) ประกอบด้วย จอร์เจีย อาร์เมเนีย อาเซอร์ไบจาน (กลุ่มประเทศนี้เรียกอีกชื่อว่าประเทศคอเคซัสใต้ South Caucasus) มอลโดวา ยูเครน และกลุ่มประเทศเอเชียกลาง ได้แก่ คีร์กีซสถาน ทาจิกิสถาน อุซเบกิสถาน

นับตั้งแต่หลังการล่มสลายของสหภาพโซเวียต ประเทศในกลุ่ม CIS ได้มุ่งบูรณะประเทศทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม รัฐบาลสวีเดนโดย SDC ได้เข้าไปมีบทบาทสนับสนุนหลายประเทศในกลุ่มนี้ในการเสริมสร้างระบบเศรษฐกิจแบบตลาดเสรี และเสถียรภาพในระยะยาวทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจ รูปแบบโครงการช่วยเหลือในระยะสั้นได้มุ่งให้ความสำคัญในการแก้ปัญหาความยากลำบากทางสังคมในช่วงเปลี่ยนผ่าน โครงการระยะยาวมีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมเสถียรภาพในระบบการแบ่งแยกอำนาจระหว่างรัฐใหม่ๆ การพัฒนาภาคเอกชนและภาคประชาสังคมให้เป็นพื้นฐานสำคัญของการสร้างความสมดุลของการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและด้านสังคม การกระตุ้นให้องค์กรสถาบันของรัฐและภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมอย่างมีเอกภาพในทุกๆโครงการการให้ความช่วยเหลือ

3.2.1.3 กลุ่มประเทศสมาชิกใหม่ของสหภาพยุโรป ประกอบด้วย โปแลนด์ เช็ก สโลเวเนีย สโลวัก ฮังการี โรมาเนีย ลิทัวเนีย บัลแกเรีย ลัตเวีย เอสโตเนีย มอลตา และไซปรัส

นับเป็นเวลากว่าทศวรรษนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1990 ที่สวิตเซอร์แลนด์ได้มีบทบาทอย่างแข็งขันในการสนับสนุนกระบวนการเปลี่ยนผ่านด้านการเมืองและเศรษฐกิจของประเทศในภูมิภาคยุโรปกลางและยุโรปตะวันออก โดยเฉพาะประเทศที่เป็นสมาชิกใหม่ของสหภาพยุโรปที่อยู่ในภูมิภาคนี้ เนื่องจากปัญหาหลักคือช่องว่างของการพัฒนาทางเศรษฐกิจกับประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปดั้งเดิม ซึ่งประเทศในสหภาพยุโรปเองได้พยายามที่จะมุ่งลดปัญหาความไม่สมดุลนี้ และสวิตเซอร์แลนด์แม้มิได้เป็นสมาชิกสหภาพยุโรปแต่เข้ามามีบทบาทสนับสนุนการแก้ปัญหาโดยการสนับสนุนโครงการพัฒนาต่างๆ โดยสาขาที่เข้าไปช่วยเหลือ ได้แก่ ด้านความมั่นคง การสร้างเสถียรภาพ การสนับสนุนการปฏิรูปในด้านต่างๆ โดยเฉพาะในสาขาที่สวิตเซอร์แลนด์เชี่ยวชาญ เช่น ความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อม การป้องกันภัยพิบัติทางธรรมชาติและภัยสาธารณะ ด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การส่งเสริมภาคเอกชน เช่น การให้ความช่วยเหลือการเพิ่มมูลค่าให้กับผลผลิตของ SME และการบริหารจัดการด้านการเงินและเงินทุน การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และด้านสังคม

สวิตเซอร์แลนด์เคยยื่นสมัครในรูปการภาคยานุวัติ (accession กล่าวคือ การเข้าเป็นภาคีของสนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศภายหลังจากที่ได้มีการลงนามและสนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศนั้นมีผลใช้บังคับแล้ว) เข้าเป็นภาคีความตกลงของสหภาพยุโรปตั้งแต่วันที่ 20 พฤษภาคม ค.ศ. 1992 แต่จากการจัดทำประชามติของประชาชนเมื่อวันที่ 6 ธันวาคม ค.ศ. 1992 ผลประชามติปฏิเสธการเข้าร่วมเป็นสมาชิก 50.3% ต่อ 49.7% รัฐบาลจึงได้ระงับการเจรจาเพื่อเข้าเป็นสมาชิก

สำหรับวิธิดำเนินการ SDC ได้ร่วมมือกับประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือและผู้รับในการร่วมกันพิจารณาคัดเลือกโครงการหรือแผนงาน แต่การตัดสินใจให้การสนับสนุนด้านเงินทุน SDC จะเป็นผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้าย และมีการจัดตั้งศูนย์ด้านการประสานความร่วมมือในประเทศผู้รับทุกประเทศ

### 3.2.2 ตัวอย่างกิจกรรมการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาฯ (Highlight Projects)

#### 3.2.2.1 โครงการพัฒนาการเลี้ยงวัวและการผลิตนมวัวในอาเซอร์ไบจาน

เป็นโครงการสร้างความเชื่อมโยงและส่งเสริมการเป็นหุ้นส่วนระหว่างเกษตรกรผู้เลี้ยงวัวในเขต Aran ซึ่งมีจำนวนกว่า 10,000 ครัวเรือนใน 30 หมู่บ้าน กับผู้ประกอบการเอกชน เช่น ผู้จำหน่ายสินค้าปศุสัตว์ ผู้ผลิตนม ผู้จำหน่ายเนื้อขายส่ง เพื่อเพิ่มการสร้างรายได้ให้กับเกษตรกร นอกจากนี้ โครงการยังมุ่งปรับปรุงคุณภาพของอาหารสัตว์ โดยเกษตรกรได้รับการสนับสนุนให้ปลูกพืชตระกูลถั่วสำหรับใช้เลี้ยงสัตว์ การสร้างเครือข่ายระหว่างเกษตรกรกับระบบบริการของสัตวแพทย์ซึ่งจะช่วยให้คำแนะนำในเรื่องการเลี้ยง การปรับปรุงระบบการผสมเทียม การเพิ่มผลผลิต พัฒนาคุณภาพของกากอาหารที่ใช้เลี้ยงสัตว์ การพัฒนาระบบบำบัดน้ำให้สะอาดสำหรับเลี้ยงสัตว์ การอบรมเทคนิคการผลิตนมวัว ทั้งนี้ SDC ได้ดำเนินกิจกรรมร่วมกับหุ้นส่วนในพื้นที่คือ the Agro Information Center ในการดำเนินโครงการ โดยมีหน่วยงาน Swiss Aid Organization ซึ่งอยู่ในสังกัดของ SDC ทำหน้าที่ดูแลกำกับโครงการ

#### 3.2.2.2 โครงการส่งเสริมตลาดสำหรับเกษตรกรผู้ปลูกผลไม้ในอาร์เมเนีย

เป็นโครงการที่มุ่งช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกผลไม้ในเขต Meghri ทางตอนใต้ของอาร์เมเนียเพื่อปรับปรุงและพัฒนาผลผลิตและการจำหน่ายสู่ตลาด โดยนับเป็นเวลาหลาย

ศตวรรษที่เขต Meghri เป็นแหล่งปลูกผลไม้ที่มีชื่อเสียงของอาร์เมเนีย ได้แก่ ลูกพลับ ทับทิม มะเดื่อ เนื่องจากเป็นเขตที่มีภูมิอากาศกึ่งร้อนชื้นที่เหมาะสมสำหรับการเพาะปลูก อย่างไรก็ตาม ผลจากการล่มสลายของสหภาพโซเวียตและการขาดแคลนด้านการลงทุนในอุตสาหกรรมการเกษตรทำให้เกษตรกรในพื้นที่ไม่สามารถผลิตได้อย่างเต็มศักยภาพ เกษตรกรผู้ปลูกผลไม้ส่วนใหญ่เป็นการทำไร่ผลไม้แบบพออยู่รอด และผลพวงจากนโยบายการโอนกิจการต่างๆ เป็นของรัฐในช่วงการล่มสลายของสหภาพโซเวียต ส่งผลให้เกษตรกรถูกแยกเป็นเกษตรกรรายย่อย โดยปัจจุบันมีไร่เอกชนกว่า 340,000 แห่ง แต่ละมีพื้นที่เพียง 1.5 เฮกตาร์ ชาวอาร์เมเนียเองใช้เวลาปรับตัวอย่างเชื่องช้าและการเป็นเกษตรกรรายย่อยจึงขาดอำนาจต่อรองในการเข้าสู่ตลาด และยิ่งไปกว่านั้นเขต Meghri มีทำเลที่ตั้งติดกับพรมแดนด้านตะวันตกของอาเซอร์ไบจาน ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ถูกปิดเนื่องจากปัญหาความขัดแย้งของกลุ่ม Nagamo Karaback ส่วนพรมแดนด้านใต้ติดกับอิหร่านช่องทางขนส่งทางเดียวมีทางเดียวต้องผ่านทางเมือง Yerevan ซึ่งใช้เวลาเดินทางโดยรถยนต์ไม่ต่ำกว่า 7 ชั่วโมง ด้วยปัจจัยหลายประการดังกล่าวส่งผลให้เขต Meghri มีอัตราการว่างงานสูง ประชากรส่วนใหญ่เป็นผู้สูงอายุ คนรุ่นหนุ่มสาวต่างทิ้งถิ่นไปแสวงหาชีวิตที่ดีกว่าในเมืองใหญ่ๆ

SDC ได้ดำเนินโครงการที่เรียกชื่อว่า “โครงการนำผลไม้ของเขต Meghri กลับคืนสู่แผนที่” โดยมุ่งช่วยเหลือเกษตรกรในการปรับปรุงผลผลิตและคุณภาพเพื่อเพิ่มรายได้และผลักดันให้มีมาตรการต่างๆ เพื่อช่วยเหลือในการเข้าสู่ตลาด ซึ่งประกอบด้วยกิจกรรม ดังนี้

- 1) การกระตุ้นให้เกษตรกรมีการรวมตัวกันในการซื้อวัตถุดิบต่างๆ เช่น ปุ๋ย ยาฆ่าแมลง เพื่อมุ่งสร้างอำนาจต่อรองกับผู้จำหน่ายและผู้ผลิตสินค้าด้านนี้
- 2) สนับสนุนให้บริษัทผู้จำหน่ายสินค้าที่ใช้ในไร่ผลไม้มาตั้งร้านจำหน่ายขายตรงในพื้นที่
- 3) จัดทำสวนผลไม้ตัวอย่างจำนวน 11 แห่งเพื่อแสดงให้เห็นถึงพันธุ์ที่ดีที่สุดของผลไม้ที่ปลูกในพื้นที่และเทคนิคที่ทันสมัยที่สุดในการเก็บเกี่ยวผลผลิตเพื่อให้บริษัทผู้ซื้อเข้ามาดูกระบวนการขั้นตอน
- 4) กระตุ้นให้รัฐบาลท้องถิ่นจัดทำยุทธศาสตร์ในการสร้างบรรยากาศที่เอื้ออำนวยสำหรับการลงทุน
- 5) ระยะเวลาดำเนินโครงการ ช่วงปี ค.ศ. 2010-2016 วงเงินงบประมาณ 5,500,000 สวิสฟรังก์

### 3.2.2.3 โครงการพัฒนาน้ำดื่มที่ใช้ในโคโซโว

สวิตเซอร์แลนด์เป็นประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือหลักด้านน้ำในโคโซโว มากกว่า 15 ปี โดยนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1999 สวิตเซอร์แลนด์ได้ให้การสนับสนุนเงินทุนโครงการด้านน้ำจำนวน 22 โครงการ รวมมูลค่า 45 ล้านสวิสฟรังก์ ซึ่งส่งผลให้ประชากรในโคโซโวมียาน้ำดื่มที่ใช้ที่สะอาดถูกสุขอนามัยเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 44 เป็นร้อยละ 76 ในพื้นที่เขตเมือง และในพื้นที่ชนบทห่างไกลสามารถพัฒนาให้ประชากรมีน้ำใช้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 8 เป็นร้อยละ 61 ในปัจจุบัน SDC ยังคงมีแผนงานที่จะมุ่งเพิ่มการเข้าถึงน้ำดื่มที่ใช้ของประชากรในเขตชนบทของโคโซโว รวมถึงการก่อสร้างโรงบำบัดน้ำเสีย

กิจกรรมการพัฒนาที่สำคัญคือ การบูรณะและเพิ่มขยายท่อส่งน้ำประปา การสร้างแหล่งเก็บน้ำ การนำระบบเทคโนโลยีด้านการบริหารจัดการน้ำไปพัฒนาในพื้นที่ นอกจากนี้โครงการด้านน้ำภายใต้แผนยุทธศาสตร์ปี ค.ศ. 2013-2016 ของสวีตเซอร์แลนด์ต่อโคโซโว SDC มีเป้าหมายให้ความช่วยเหลือ 4 ด้าน ได้แก่ การส่งเสริมประชาธิปไตยและการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น การพัฒนาเศรษฐกิจและการจ้างงาน พัฒนาระบบน้ำดื่มที่สะอาดและสุขอนามัย พัฒนาด้านสาธารณสุข และมีหน่วยงานอื่นของสวีตเซอร์แลนด์ที่เข้าไปมีกิจกรรมในโคโซโว เช่น กองทัพสวิส สำนักงานด้านผู้ลี้ภัย และหน่วยงานด้านความมั่นคงมนุษย์

**ตารางที่ 1** ตัวอย่างกิจกรรม (Activities) การให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาของสวีตเซอร์แลนด์

ประเทศ	กิจกรรม
จอร์เจีย	โครงการพัฒนาฟาร์มปศุสัตว์สำหรับประชากรจำนวน 24,000 คนในเขตเมือง Kvemo Karti, Samtskhe-Javakarti และเมือง Arjara โดยมุ่งพัฒนาระบบตลาดปศุสัตว์สำหรับเกษตรกรรายย่อย การสร้างเครือข่ายด้านตลาดกับเอกชนผู้ค้าเนื้อ แปรรูป สัตวแพทย์ การปรับปรุงพันธุ์ อาหารสัตว์
อาเซอร์ไบจาน	โครงการพัฒนาศักยภาพด้านการตลาดสำหรับเกษตรกรผู้เลี้ยงวัวในเขตเมือง Agdam, Agcabadi, Barda, Beylagan และ Tartar ช่วยส่งเสริมการเข้าสู่ตลาดการบริหารจัดการระบบฟาร์ม องค์ความรู้ในการเลี้ยงสัตว์
บอสเนียและเฮอร์เซโกวีนา	โครงการลดภาวะเสี่ยงด้านสุขภาพประชากร ซึ่งมีปัญหาโรคติดต่อเรื้อรังต่างๆ รุนแรง SDC ช่วยเหลือในการสร้างระบบรักษาสุขภาพในเชิงป้องกัน การลดพฤติกรรมเสี่ยง โดยการร่วมงานกับองค์การอนามัยโลก ในการสร้างเครือข่ายร่วมมือกับหน่วยงานด้านสุขภาพท้องถิ่น แพทย์ด้านอายุรกรรมและพยาบาลจำนวน 4,500 คน
กลุ่มประเทศบอลข่านใต้	โครงการสนับสนุนนักวิจัยด้านสังคมศาสตร์ เพื่อมุ่งส่งเสริมการปฏิรูปด้านสังคม การเมืองและเศรษฐกิจในภูมิภาค เพื่อนำไปสู่การปฏิรูป โดยมีเป้าหมายให้ผลงานวิจัยสนับสนุนต่อกระบวนการเปลี่ยนผ่านของประเทศต่างๆในภูมิภาค
มอลโดวา	โครงการพัฒนาระบบน้ำดื่มที่สะอาด ในเขต Nisporeni เขต Varzaresti เขต Grozesti ซึ่งเป็นเขตที่มีปัญหาขาดแคลนน้ำอย่างรุนแรง SDC ส่งผู้เชี่ยวชาญเข้าไปจัดตั้งองค์กรเพื่อบริหารจัดการน้ำ เช่น พัฒนาแหล่งน้ำ พัฒนาระบบท่อส่งน้ำ การบำบัดน้ำ
คีร์กีซสถาน	โครงการพัฒนาระบบบริหารจัดการแหล่งทรัพยากรน้ำในเขตทุรกันดาร

### 3.2.3 การวัดผล (Measuring results) และการประเมินผลโครงการหรือแผนงาน การให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนา

SDC กำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์การให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาบนพื้นฐานของผลและความมีประสิทธิภาพจากการลงทุนด้านการให้ความช่วยเหลือโดยมีระบบการวัดผลและประเมินผล ทั้งนี้จากประสบการณ์ SDC ตระหนักดีว่าในยุคโลกาภิวัตน์ SDC เป็นเพียงหนึ่งในผู้เล่น (players) ในโลกของการพัฒนา ประกอบกับความซับซ้อนทางสังคมและองค์กรสถาบันในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่ที่เกี่ยวข้องในประเทศผู้รับ อิทธิพลของสภาพการณ์ทางการเมือง จึงค่อนข้างเป็นการยากลำบากที่จะทำการวิเคราะห์ถึงความมีประสิทธิภาพของโครงการความร่วมมือต่างๆ ดังนั้น วิธีการในการบริหารจัดการโครงการจึงถือเป็นพื้นฐานหรือปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการวัดผลหรือการประเมิน การวางแผนที่ดี (Good Planning) และการติดตามอย่างเหมาะสม (proper monitoring) ก็ถือเป็นปัจจัยสำคัญและจำเป็น นอกจากนี้ในการเตรียมโครงการหรือแผนงาน SDC เน้นการให้ความสำคัญกับการนิยามเป้าหมาย (Objective) เกณฑ์การประเมินผล (evaluation criterion) และขั้นตอนการติดตามควบคุม (monitoring procedure) เพื่อพิสูจน์ว่าเป้าหมายที่วางหรือกำหนดไว้บรรลุผลหรือไม่

SDC ได้นำรูปแบบหรือวิธีการในการวัดผลที่เรียกว่า the Chain-of-results ห่วงโซ่ของผลงานมาใช้ในการวัดประสิทธิผลของโครงการ โดยแบ่งเป็น 3 ระดับ คือ ผลเฉพาะหน้า (immediate results) หรือ output ผลสะท้อนที่ได้รับ (outcome) ผลกระทบที่เกิดขึ้น (impact) จากโครงการหรือแผนงาน

Output หมายถึงผลเฉพาะหน้าในระยะสั้น ที่ดำเนินในโครงการเช่น การให้สิ่งของ เครื่องมืออุปกรณ์ต่างๆ การให้บริการ

สำหรับการวิเคราะห์ outcome และ impact มีเป้าหมายเพื่อเป็นมาตรวัดผลสะท้อนจากการเข้าไปดำเนินโครงการทั้งในระยะกลางและระยะยาว ส่งผลบวกหรือผลลบ ส่งผลโดยตรงหรือโดยอ้อม ตัวอย่างเช่น ในกรณีโครงการขุดบ่อน้ำ 300 บ่อให้กับประเทศผู้รับ เป้าหมายสำคัญคือการพิจารณาว่าส่งผลต่อการปรับปรุงคุณภาพชีวิตของคนท้องถิ่นหรือไม่ มีใช้วัดที่ปริมาณหรือจำนวนของบ่อที่ขุด

ในส่วนของการประเมินผล (Evaluation) เป็นการวัดผลและความมีประสิทธิภาพของโครงการ (project) หรือแผนงาน (programme) หรือยุทธศาสตร์ (strategy) โดยมีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ประสบการณ์ขององค์กร สนับสนุนต่อการตัดสินใจขององค์กร ในขณะเดียวกันเป็นการแสดงความโปร่งใสเชิงการให้ข้อมูลต่อกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองต่างๆ และสาธารณชน นอกจากนี้ เป็นการแสดงถึงความโปร่งใสในการประเมินถึงประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของ SDC เองด้วย และมีองค์กรอื่นเฉพาะพิเศษที่คอยทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินงานของ SDC เช่น หน่วยงานด้านการควบคุมการบริหารของรัฐสภา (the Parliamentary Control of the Administration) สำนักงานด้านการตรวจสอบของรัฐบาล (the Swiss Federal Audit Office) ทั้งนี้ SDC ได้ใช้งบประมาณร้อยละ 0.6 - 0.8 ของงบประมาณรวมประจำปีของ SDC สำหรับการประเมินผลการดำเนินงาน

วิธีการประเมินผลของ SDC แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ

- 1) การประเมินจากภายนอก (External evaluation) โดยการประเมินจากหน่วยงานภายนอกอื่นๆ
- 2) การประเมินแบบ Hybrid evaluation เป็นการร่วมประเมินผลระหว่างหน่วยงานภายนอกกับหน่วยงานภายในของ SDC
- 3) การตรวจสอบภายใน (Internal audits) เป็นการประเมินโดยกลุ่มบุคคลที่ดูแลรับผิดชอบการวางแผนงาน การควบคุมติดตามโครงการหรือแผนงาน เพื่อมุ่งวิเคราะห์ผลการประเมินมาปรับปรุงปัจจัยหรือเงื่อนไขที่เป็นส่วนสำคัญในการทำให้โครงการหรือแผนงานบรรลุผล

### 3.2.4 ความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนสวีตเซอร์แลนด์ในการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนา

ปัจจุบันมีโครงการความร่วมมือระหว่างภาคเอกชนสวีตเซอร์แลนด์กับ SDC จำนวนหลายโครงการ โดยแบ่งการดำเนินความร่วมมือเป็น 2 ระดับ คือ ระดับนานาชาติหรือระดับโลกและระดับท้องถิ่นหรือภูมิภาค และมีการจัดกลุ่มโครงการดังกล่าวออกเป็น 6 กลุ่ม ดังนี้

1) กลุ่ม Norms and Values Cooperate Social Response (CSR) เป็นการดำเนินงานของบริษัททั้งในระดับชาติและนานาชาติ ทั้งในด้านสิทธิมนุษยชน แรงงาน สิ่งแวดล้อมและการต่อต้านคอร์รัปชัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อขยายการดำเนินงานช่วยเหลือสังคม (CSR) โดยหน่วยงานภาครัฐทำหน้าที่เพียงสนับสนุนและประสานงานให้เกิดกิจกรรมความร่วมมือต่างๆ

2) กลุ่ม International Matchmaking เป็นการร่วมดำเนินงานและสนับสนุนกองทุนเฉพาะกิจระดับนานาชาติ เช่น SDC ร่วมกับ World Economic Forum ในการริเริ่มโครงการเกี่ยวกับแหล่งน้ำสะอาดโดยการสนับสนุนเงินทุนและองค์ความรู้ในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในประเทศกำลังพัฒนา

3) กลุ่ม Global Products จุดมุ่งหมายในการดำเนินการคือ การวิจัย ผลิตและจำหน่ายแจกผลิตภัณฑ์โดยมีเป้าหมายเพื่อใช้งานตามวัตถุประสงค์ในระดับนานาชาติ เช่น การผลิตวัคซีนรักษามาลาเรียในการนี้ SDC สนับสนุนการจัดตั้งกองทุนวิจัยและพัฒนา ร่วมกับภาคเอกชนส่งผลให้ประชาชนผู้ยากไร้สามารถเข้าถึงยารักษาโรคมาลาเรียได้มากยิ่งขึ้น

4) กลุ่ม Public Private Development Partnership เป็นการดำเนินโครงการความร่วมมือกับภาคเอกชน เช่น การจัดตั้งกองทุนเพื่อให้การศึกษาขั้นสูงและการฝึกอบรมวิชาชีพแก่เยาวชนในกลุ่มผู้ด้อยโอกาสและยากไร้

5) กลุ่ม Public Private Partnership เป็นรูปแบบดั้งเดิมในการดำเนินงานความร่วมมือกับภาคเอกชน โดย SDC จะดำเนินงานเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การร่วมสนับสนุนเงินทุน (Co-finance) ในการดำเนินโครงการประปาในเขตเมืองนำร่องของประเทศผู้รับความช่วยเหลือ

6) กลุ่ม Public Sector Development เป็นการให้ความช่วยเหลือภาคเอกชนในประเทศกำลังพัฒนาผ่านความช่วยเหลือทางวิชาการ (Technical Assistance) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การปรับปรุงคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของกลุ่มคนยากจน โดยมุ่งเน้นให้ภาคเอกชนเป็นกลไกในการส่งเสริมการขยายตัวทางเศรษฐกิจและลดปัญหาความยากจนผ่าน

กระบวนการเพิ่มรายได้ การสร้างกลไกด้านการตลาด การจัดซื้ออุปสรรคด้านการตลาดต่างๆ การพัฒนาทักษะและส่งเสริมธุรกิจ เป็นต้น<sup>8</sup>

### 3.3 นโยบายรูปแบบการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาของไทยต่อประเทศเพื่อนบ้าน

#### 3.3.1 ไทยกับการเป็นประเทศผู้ให้รายใหม่

จากการศึกษาด้านนโยบายของไทยในอดีตที่ผ่านมาได้สะท้อนอยู่ในรัฐบาลในยุคหลายสมัยที่รัฐบาลมีเป้าหมายในการส่งเสริมและพัฒนาความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านโดยเน้นการสร้างความร่วมมือเพื่อสร้างความไว้วางใจ (trust) และใช้แนวคิดอำนาจละมุน (soft power) มาใช้ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ ทั้งนี้ อาจจำแนกได้ ดังนี้

1) ในสมัยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี (ช่วงปี พ.ศ. 2532-2533) ได้ใช้นโยบายเปลี่ยนสนามรบให้เป็นการค้ากับประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคอินโดจีน โดยมุ่งสนับสนุนให้ประเทศเพื่อนบ้านสามารถพัฒนาตนเองและเสริมสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจในภูมิภาคและไทยได้มีการเริ่มจัดทำแผนการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศ

2) ต่อมาในสมัยนายกรัฐมนตรีอานันท์ ปันยารชุน ในปี พ.ศ. 2534 การให้ความร่วมมือทางวิชาการของไทยเป็นรูปธรรมมากขึ้น มีการกำหนดนโยบายที่จะส่งเสริมความร่วมมือกับประเทศลาว กัมพูชา เวียดนาม และพม่า

3) รัฐบาลที่ได้มีการกำหนดนโยบายที่เป็นรูปธรรมมากขึ้นและได้เปลี่ยนให้ไทยมาเป็นประเทศผู้ให้ความช่วยเหลืออย่างชัดเจนคือรัฐบาลในช่วงปี พ.ศ. 2544 สมัยนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร ถือเป็นช่วงที่รัฐบาลได้มีแนวนโยบายที่จะอาศัยการต่างประเทศเป็นกลไกสำคัญในการส่งเสริมและสนับสนุนการฟื้นฟูและพัฒนาเศรษฐกิจภายในประเทศและยกบทบาทของไทยให้โดดเด่นและเป็นที่ยอมรับในเวทีระหว่างประเทศ โดยรัฐบาลได้เปลี่ยนแปลงยุทธศาสตร์การต่างประเทศของไทยเพื่อมุ่งฟื้นฟูความสัมพันธ์และสร้างความไว้วางใจกับประเทศเพื่อนบ้าน และกำหนดนโยบายต่างประเทศลักษณะคู่ขนาน (Dual-track policy) ที่เน้นการเห็นนโยบายภายในประเทศและนโยบายการต่างประเทศก้าวไปพร้อมกันและส่งเสริมเกื้อกูลซึ่งกันและกัน ทั้งนี้โดยเมื่อนโยบายสำคัญในการพัฒนาประเทศของรัฐบาลอยู่ที่การมุ่งฟื้นฟูและสร้างความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจภายในประเทศ การจัดการความยากจนด้วยการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่เศรษฐกิจในระดับชุมชนรากหญ้าไปพร้อมกับการแก้ไขปัญหาทางสังคมที่เรื้อรังและเป็นภัยคุกคามต่อการพัฒนาประเทศมานาน เช่น ปัญหายาเสพติด อาชญากรรมข้ามชาติ ดังนั้น ในการดำเนินนโยบายแบบคู่ขนาน จึงเน้นการทูตเชิงรุก (pro-active diplomacy) ที่ต้องริเริ่มและผลักดันให้เกิดความสัมพันธ์และความร่วมมือระหว่างประเทศในบริบทใหม่เพื่อให้การต่างประเทศสามารถสนับสนุนการดำเนินนโยบายเพื่อสร้างความแข็งแกร่งให้กับโครงสร้างทางสังคมและเศรษฐกิจภายในประเทศได้ สามารถส่งเสริมความร่วมมืออย่างเข้มแข็งบน

<sup>8</sup> สายัณห์ กองโกย, ความร่วมมือภาครัฐ-ภาคเอกชน (Public-Private Partnership) ในบริบทของความร่วมมือเพื่อการพัฒนาจากบทเรียนของ SDC [ออนไลน์], สำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ (สพร.), แหล่งที่มา [www.tiga.thaigov.net](http://www.tiga.thaigov.net).



พื้นฐานของผลประโยชน์ร่วมกันในลักษณะของหุ้นส่วนกับประเทศต่างๆ และต้องมีส่วนร่วมสนับสนุนสันติภาพและความรุ่งเรืองของประชาคมโลกไปด้วยในขณะเดียวกัน<sup>9</sup>

### 3.3.2 นโยบายการสร้างความไว้วางใจแล้วก้าวไปด้วยกันกับเพื่อนบ้าน

จากเหตุผลทางประวัติศาสตร์และความจำเป็นทางการเมืองระหว่างประเทศในบางยุคบางสมัยทำให้ไทยกับเพื่อนบ้านประเทศยังมีความไม่ไว้วางใจและอาจจะมีความหวาดระแวงต่อกันอยู่แนวนโยบายของทุกรัฐบาลจึงให้ความสำคัญกับการปรับปรุงฟื้นฟูความสัมพันธ์และการสร้างความไว้วางใจกับประเทศเพื่อนบ้านเป็นอันดับสำคัญโดยมุ่งให้ลืมอดีตและมุ่งที่จะนำความสุขและวิถีชีวิตของพี่น้องประชาชนเพื่อนบ้านกลับคืนมา และมุ่งเปลี่ยนความขัดแย้งเป็นความร่วมมือ โดยรัฐบาลได้เริ่มต้นยุทธศาสตร์นี้กับประเทศเพื่อนบ้านด้วยการประกาศอย่างชัดเจนว่า รัฐบาลไทยจะไม่แทรกแซงกิจการภายในของประเทศเพื่อนบ้านและไม่ยินยอมให้ใครมาอาศัยแผ่นดินไทยเป็นฐานในการก่อความไม่สงบขึ้นในประเทศเพื่อนบ้าน รวมทั้งจะมุ่งสร้างความสัมพันธ์และจะให้ความร่วมมือเพื่อสร้างความเจริญรุ่งเรืองให้กับประเทศเพื่อนบ้านในทุกมิติบนพื้นฐานของการให้เกียรติซึ่งกันและกันเพื่อผลประโยชน์และความกินดีอยู่ดีร่วมกันของคนไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ผลจากการกำหนดนโยบายต่างประเทศต่อประเทศเพื่อนบ้านอย่างถูกต้องและจากความพยายามในการดำเนินการตามนโยบายนำไปสู่การฟื้นฟูความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน นำไปสู่การแก้ปัญหาที่คั่งค้างและการพัฒนาความสัมพันธ์ให้อยู่ในระดับที่ใกล้ชิดสนิทสนมและนำไปสู่ความร่วมมือตามยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจไทย-พม่า-ลาว-กัมพูชา-เวียดนาม (ACMECS) เพื่อมุ่งนำเศรษฐกิจของประเทศทั้ง 5 ประเทศให้ก้าวไปข้างหน้าพร้อมกัน

ปัจจุบันแม้รัฐบาลจะสามารถฟื้นฟูและพัฒนาความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านให้มาอยู่ในระดับที่มีความไว้วางใจ ใกล้ชิดและสามารถร่วมมือกันในหลายด้าน แต่ก็ไม่อาจปฏิเสธได้ว่าตราบไต่ที่รากเหง้าของปัญหาที่แท้จริงยังมีได้รับการแก้ไข นั่นคือ การที่ประชาชนของประเทศเพื่อนบ้านยังอยู่ในภาวะที่ยากจนและระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจระหว่างไทยกับเพื่อนบ้านยังมีความเหลื่อมล้ำแตกต่างกันอยู่มากตราบนั้นความสุขและการแก้ปัญหาต่างๆ ของไทยที่มีสาเหตุเกี่ยวพันกับประเทศเพื่อนบ้านย่อมไม่สัมฤทธิ์ผลอย่างยั่งยืนได้ และอาจนำไปสู่ปัญหาทางสังคม อาชญากรรมและความไม่มั่นคงทางการเมืองได้ จึงนำไปสู่แนวคิดของความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิรวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง (Ayeyawady-Chao Phraya-Mekong Economic Cooperation : ACMECS) เริ่มโดยไทยเมื่อวันที่ 9 เมษายน 2546 จากการที่ผู้นำพม่า ลาว กัมพูชา เห็นชอบกับแนวคิดและข้อเสนอของไทยให้ก่อตั้งความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศเพื่อสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจร่วมกันจนนำไปสู่การประชุมระดับผู้นำครั้งแรกเมื่อ 12 พฤศจิกายน 2546 ที่เมืองพุกามของพม่า ซึ่งผู้นำ 4 ประเทศได้ร่วมกันออกปฏิญญาพุกาม (Began Declaration) รวมทั้งแผนปฏิบัติการครอบคลุมความร่วมมือด้านต่างๆ ได้แก่ (1) การอำนวยความสะดวกด้านการค้าและการลงทุน (2) ความร่วมมือด้านเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม (3) การเชื่อมโยงเส้นทางคมนาคม การท่องเที่ยว (4) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ที่ไทยต้องการเข้าไปช่วยเหลือในการสร้างงานสร้างรายได้ และพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเพื่อนบ้านเพื่อเป็นการลดช่องว่างทางเศรษฐกิจ การ

<sup>9</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, หนังสือการทูตยุคใหม่หัวใจคือประชาชน (มกราคม 2548).

สร้างแนวป้องกันและการแก้ไขปัญหาภายในประเทศที่ต้นตอของปัญหา การขยายโอกาสทางการค้าและการลงทุนของไทยในต่างประเทศ ตลอดจนเป็นยุทธศาสตร์สำคัญในการสร้างกำแพงที่แข็งแกร่งสำหรับอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงเพื่อเป็นรากฐานในการเสริมสร้างสันติภาพและความสงบสุข เสถียรภาพทางเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของประชาชนในภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง ตลอดจนสร้างฐาน (building blocks) เพื่อช่วยส่งเสริมความเจริญทางเศรษฐกิจของภูมิภาคโดยรวม รวมทั้งส่งเสริมให้นานาประเทศนอก ACMECS และองค์การระหว่างประเทศได้มีส่วนร่วมเป็นหุ้นส่วนการพัฒนาในโครงการต่างๆ ของ ACMECS ด้วย ทั้งนี้ต่อมาเวียดนามได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2547 การเกิดขึ้นของ ACMECS ย่อมเป็นเครื่องมือยืนยันอย่างไม่ต้องสงสัยแล้วว่า ความสัมพันธ์และความไว้วางใจระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านเป็นไปอย่างดี ลดความหวาดระแวงว่ารัฐบาลต้องการเข้าไปแสวงหาประโยชน์หรือต้องการสร้างอิทธิพลเหนือประเทศเพื่อนบ้าน หากแต่เป็นการช่วยเหลือเพื่อก้าวไปข้างหน้าด้วยกันบนพื้นฐานของผลประโยชน์ร่วมกันอย่างแท้จริง ทั้งนี้นโยบายของรัฐบาล มุ่ง 3 ขั้นตอนของการพัฒนา คือ

- 1) เน้นการพัฒนาตนเอง (self-help) ด้วยการสร้างภาวะแวดล้อมที่ีรอบบ้านให้เอื้อต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน
- 2) การร่วมมือระหว่างประเทศกำลังพัฒนาด้วยกัน (south-south cooperation)
- 3) การเป็นหุ้นส่วนกับประเทศที่พัฒนาแล้วเพื่อร่วมกับไทยในการช่วยเหลือประเทศอื่น

นอกจากนี้ ในปัจจุบันกระทรวงการต่างประเทศได้ร่วมกับส่วนราชการ เครือข่ายวิชาการและภาคเอกชนได้จัดทำโครงการที่เรียกชื่อว่า โครงการปรับทัศนคติต่อประเทศเพื่อนบ้านและการพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับเพื่อนบ้านในประชาคมอาเซียนขึ้น โดยมีระยะเวลาดำเนินการช่วงปี พ.ศ. 2556-2557 ในรูปของการระดมสมองและสัมมนาเชิงปฏิบัติการที่มุ่งแก้ปัญหาด้านทัศนคติเชิงลบ เช่น มายาคติหรือความสำนึกตกค้างจากอดีต ซึ่งได้แก่ ความคิดชาตินิยมแนวยกย่องชาติตนและเหยียดชาติอื่น ความทรงจำเกี่ยวกับสงคราม เป็นต้น พร้อมทั้งมุ่งสร้างองค์ความรู้ที่จำเป็นเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของประชาคมอาเซียนในทุกด้าน ทั้งด้านเศรษฐกิจ ความมั่นคงและสังคมวัฒนธรรม โดยผลของโครงการจะมีการนำเสนอต่อหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องและภาคประชาสังคมเพื่อพิจารณาแนวทางที่จะนำไปสู่ภาคปฏิบัติต่อไป<sup>10</sup>

### 3.3.3 บทบาทของสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ (สพร.) ในการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาประเทศเพื่อนบ้าน

สำนักงานพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศมีวิสัยทัศน์ คือ การมุ่งให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของไทยมีประสิทธิภาพและสร้างสรรค์เป็นที่ยอมรับในเวทีระหว่างประเทศในการส่งเสริมความสัมพันธ์และการพัฒนาที่ยั่งยืนเพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการเสริมสร้างความสุขของ

<sup>10</sup> สถาบันการต่างประเทศสราญรมย์, เอกสารโครงการวิจัยหัวข้อ การปรับทัศนคติต่อประเทศเพื่อนบ้านและการพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับเพื่อนบ้านในประชาคมอาเซียน (กระทรวงการต่างประเทศ, 2557).

ประชาคมโลกและจากประสบการณ์ในการรับความช่วยเหลือทางวิชาการจากประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือรายใหญ่มากกว่า 40 ปี

ประเทศไทยเริ่มให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาแก่ประเทศกำลังพัฒนาในรูปแบบต่างๆ โดยในระดับทวิภาคี ประเทศไทยให้ความร่วมมือแบบใต้-ใต้ (South-South Cooperation) มากกว่า 30 ปี โดยมุ่งให้ความสำคัญด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ใน 3 สาขาหลัก คือ เกษตร ศึกษา และสาธารณสุข ในรูปแบบของการให้ทุนการศึกษา ฝึกอบรม ดูกาน ผู้เชี่ยวชาญและวัสดุอุปกรณ์ รวมทั้งการให้ทุนตามความต้องการของประเทศคู่ร่วมมือ นอกจากนี้ สำนักงานพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศได้ดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาในลักษณะหุ้นส่วนกับแหล่งความร่วมมือต่างๆ โดยออกค่าใช้จ่ายร่วมกัน เช่น ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส เยอรมัน UNDP และ UNICEF เพื่อถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์แก่ประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ

พันธกิจด้านการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาของ สพร. มีดังนี้

- 1) การส่งเสริมให้ไทยเป็นศูนย์กลางการเรียนรู้
- 2) การพัฒนาและปรับปรุงการบริหารจัดการรูปแบบการดำเนินงานและบุคลากรให้มีขีดความสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- 3) การบูรณาการและประสานงานนโยบายความร่วมมือระหว่างประเทศในภาพรวมให้เป็นเอกภาพ
- 4) การพัฒนารูปแบบของกรอบความร่วมมือใหม่
- 5) การบริหารความร่วมมือเพื่อการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพและสร้างสรรค์

## ตารางที่ 2 ตัวอย่างกิจกรรมการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาของไทย

ประเทศ	กิจกรรม
สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว	<ul style="list-style-type: none"> <li>- โครงการป้องกันโรคสัตว์ใน 5 แขวงภาคใต้ของลาว</li> <li>- โครงการพัฒนาโรงพยาบาลแขวงบ่อแก้ว</li> <li>- โครงการพัฒนาหลักสูตรนานาชาติระดับปริญญาโท สาขา การศึกษาด้านการพัฒนาของมหาวิทยาลัยแห่งชาติลาว</li> <li>- โครงการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การให้ทุนการศึกษาระดับปริญญาโท จำนวน 40 ทุน และทุนฝึกอบรมดูงาน 40 หลักสูตร (ในปี พ.ศ. 2552)</li> </ul>
ราชอาณาจักรกัมพูชา	<ul style="list-style-type: none"> <li>- โครงการพัฒนาการสอนภาษาไทย ณ มหาวิทยาลัยพนมเปญ</li> <li>- โครงการศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานไทย-กัมพูชา เน้นฝึกทักษะใน 6 สาขาอาชีพ คือ ช่างยนต์ ช่างซ่อมจักรยานยนต์ ช่างเชื่อม ช่างไฟฟ้า ช่างเครื่องทำความเย็น และช่างก่อสร้าง</li> <li>- โครงการพัฒนาบุคลากรทางการแพทย์ของโรงพยาบาลของจังหวัดเกาะกงและจังหวัดบันเตียเมียนเจย</li> <li>- โครงการจัดตั้งศูนย์แรกรับเหยื่อการค้ามนุษย์และกลุ่มเสี่ยง ณ</li> </ul>

ประเทศ	กิจกรรม
	จังหวัดบันเตียเมียนเจย เพื่อแก้ไขป้องกันปัญหาการลอลกวง ผู้หญิงและเด็กเพื่อการค้าประเวณีและการใช้แรงงานแบบเอาเปรียบซึ่งมีเพิ่มมากขึ้นในเขตจังหวัดนี้ของกัมพูชา
สาธารณรัฐสหภาพพม่า	<ul style="list-style-type: none"> <li>- โครงการสอนภาษาไทย ณ มหาวิทยาลัยย่างกุ้ง</li> <li>- โครงการปรับปรุงโรงพยาบาลท่าซี้เหล็ก</li> <li>- โครงการพัฒนาหมู่บ้านปศุสัตว์ตามแนวชายแดนไทย-เมียนมาร์</li> <li>- แผนงานการพัฒนาศักยภาพด้านการพยากรณ์อากาศ ระบบการเตือนภัยเพื่อป้องกันปัญหาภัยธรรมชาติที่รุนแรง เช่น การพัฒนาบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับงานอุตุนิยมวิทยา อุทกศาสตร์ การเตือนภัย การบรรเทาสาธารณภัย (ซึ่งรวมถึงการแพทย์) การสนับสนุนอุปกรณ์ด้านอุตุนิยมวิทยาและอุทกศาสตร์ การซ่อมแซมสถานีอนามัยและการฟื้นฟูสภาพพื้นที่ที่ประสบภัยจากพายุไซโคลนนาร์กิส</li> </ul>
สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ด้วยระดับการพัฒนาเศรษฐกิจที่รวดเร็วทำให้สถานะความร่วมมือระหว่างไทยกับเวียดนามดำเนินไปในรูปแบบหุ้นส่วนความร่วมมือเพื่อพัฒนามากกว่าเป็นประเทศผู้รับความช่วยเหลือโดยมุ่งเน้นส่งเสริมให้เกิดการขยายตัวด้านการค้าและการลงทุน</li> <li>- โครงการสำคัญที่มี คือ การพัฒนาการสอนภาษาไทยในมหาวิทยาลัยสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ แห่งมหาวิทยาลัยแห่งชาติเวียดนาม นครโฮจิมินห์ มหาวิทยาลัยภาษาต่างประเทศ แห่งมหาวิทยาลัยแห่งชาติเวียดนาม กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยดานัง มหาวิทยาลัยฮานอย เป็นต้น ผลจากโครงการนี้ทำให้นักศึกษาภาษาไทยหลายแห่งได้เข้าทำงานกับบริษัทไทยที่ไปลงทุนในเวียดนามเช่น บริษัท CP และ SCG</li> <li>- โครงการอื่นๆ เช่น ความร่วมมือด้านห้องปฏิบัติการการเกษตรและประมง การพัฒนาอาหารจากสัตว์น้ำ การบริหารด้านการประมง การค้าอาหารทะเล</li> </ul>
ประเทศต่างๆ ในกลุ่มอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง GMS	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การจัดศึกษาดูงานภายใต้โครงการบัวแก้วสัมพันธ์เพื่อเผยแพร่ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เสริมสร้างและเชื่อมโยงเครือข่ายในการพัฒนาชุมชนและสังคมระหว่างกัน</li> </ul>
ประเทศสมาชิกอาเซียนอื่นๆ เช่น ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย อินโดนีเซีย สิงคโปร์ และบรูไน	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เนื่องจากมีระดับการพัฒนาที่ใกล้เคียงกันความร่วมมือเพื่อการพัฒนาจึงมุ่งเน้นการสร้างความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจของภูมิภาคภายใต้กรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจต่างๆ ในฐานะประเทศสมาชิกอาเซียน ได้แก่ การส่งเสริมการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การสนับสนุนทุนหลักสูตรฝึกอบรมนานาชาติ ทุนศึกษาระดับ</li> </ul>

ประเทศ	กิจกรรม
	<p>ปริญญาโทนานาชาติ เป็นต้น</p> <p>- ไทยได้ริเริ่มความร่วมมือระดับทวิภาคีกับประเทศกลุ่มนี้ในลักษณะต่างตอบแทนหรือร่วมกันรับผิดชอบค่าใช้จ่าย (Cost-sharing) กับมาเลเซียและอินโดนีเซีย ความร่วมมือไตรภาคีกับสิงคโปร์เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศเพื่อนบ้านและการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาแก่อติมอร์-เลสเตในฐานะผู้สังเกตการณ์อาเซียน</p>

นอกจากประเทศเพื่อนบ้านและประเทศสมาชิกในอาเซียนซึ่งไทยให้ความสำคัญในการสร้างความร่วมมือเพื่อการพัฒนาแล้ว ยังได้มีความร่วมมือด้านการพัฒนากับประเทศนอกภูมิภาคด้วย เช่น กลุ่มประเทศเอเชียใต้โดยปัจจุบันมีเป้าหมายการพัฒนาด้านทรัพยากรมนุษย์ในสาขาเกษตร สาธารณสุข พัฒนาชนบทและท่องเที่ยวซึ่งรูปแบบความร่วมมือประกอบด้วย การดำเนินงานในกรอบความร่วมมือทวิภาคีระหว่างไทยกับแต่ละประเทศในเอเชียใต้ การดำเนินงานในกรอบของ BIMSTEC กลุ่มประเทศแอฟริกาซึ่งปัจจุบันไทยให้ความช่วยเหลือเพิ่มมากขึ้นเพื่อตอบสนองนโยบายของรัฐบาลในการมุ่งสู่ตะวันตก (Look West) โดยมุ่งเน้นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การเสริมสร้างศักยภาพและขีดความสามารถซึ่งเป็นรากฐานของการพัฒนาที่ยั่งยืนในรูปของทุนฝึกรวม ทุน และทุนการศึกษาในระดับปริญญาตรีและโท นอกจากนี้ ไทยมีนโยบายที่จะขยายบทบาทการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาไปสู่กลุ่มประเทศในแปซิฟิก เช่น ฟิจิ ปาปัวนิวกินี กลุ่มประเทศเอเชียกลาง กลุ่มประเทศตะวันออกกลาง ประเทศละตินอเมริกาและแคริบเบียน รวมถึงกลุ่มประเทศเครือรัฐเอกราช (CIS) และยุโรปตะวันออก โดยอยู่ในระยะเริ่มต้นส่งเสริมความร่วมมือในด้านนี้ เช่น การการเชิญผู้แทนเข้าร่วมศึกษาดูงานด้านการท่องเที่ยว การจัดให้เจ้าหน้าที่ระดับสูงของอุซเบกิสถานดูงานด้านการเกษตรในไทย การจัดประชุมเชิงปฏิบัติการและการศึกษาดูงานด้านการส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชน (Community Development) ให้แก่เจ้าหน้าที่อิรัก เป็นต้น<sup>11</sup>

### 3.3.4 ผลการวิเคราะห์นโยบายการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาของไทย

- 1) ความช่วยเหลือและร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายด้านการต่างประเทศของไทย
- 2) ส่งเสริมและสร้างภาพลักษณ์ของไทยในความเป็นประชาคมของโลกที่มีความรับผิดชอบและแนวคิดด้านมนุษยธรรมของไทยที่มีต่อประชาชนทั่วโลก รวมถึงเป็นการปฏิบัติตามเป้าหมายขององค์การสหประชาชาติ Millennium Development Goals : MDGs
- 3) มีทัศนะว่าหากประเทศเพื่อนบ้านได้รับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมให้ดีขึ้นแล้วย่อมสามารถลดช่องว่างของรายได้และมีมาตรฐานการครองชีพที่ดีขึ้นซึ่งจะเป็นการช่วยลดปัญหาการข้ามชาติต่างๆ เช่น แรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย อาชญากรรมปัญหาเสพติดและปัญหาอื่นๆ ที่อาจกระทบต่อความมั่นคงของไทย

<sup>11</sup> สำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ, กระทรวงการต่างประเทศ, รายงานประจำปี 2552; การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของไทยในปี พ.ศ. 2554 [ออนไลน์], สำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ระหว่างประเทศ, แหล่งที่มา [www.tica.thaigov.net](http://www.tica.thaigov.net).

4) ส่งผลกระทบยาวให้เกิดความเชื่อมั่นจากประเทศผู้รับความช่วยเหลือซึ่งจะเป็นรากฐานสำคัญของความสัมพันธ์อันดีระหว่างกัน

5) การให้ความช่วยเหลืออาจส่งผลโดยตรงให้ประเทศผู้รับและประเทศต่างๆ รู้จักประเทศไทยเพิ่มมากขึ้นและให้การสนับสนุนไทยในเวทีระหว่างประเทศต่างๆ เช่น กรณี ดร.ศุภชัย พานิชภักดิ์ ได้รับเลือกให้เป็นผู้อำนวยการองค์การการค้าโลก (WTO) ในปี 2545 และต่อมาได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการค้าและการพัฒนา (UNCTAD) ในปี 2548

### 3.3.5 รูปแบบการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาของไทยต่อประเทศเพื่อนบ้าน

1) เน้นสาขาที่ไทยมีความเชี่ยวชาญซึ่งได้แก่ 3 สาขาหลัก คือ การเกษตร สาธารณสุขและการศึกษา

2) มุ่งการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

3) ช่วยเหลือประเทศที่มีระดับการพัฒนาต่ำโดยดูจาก GDP จึงมีการแบ่งความช่วยเหลือประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคเป็นกลุ่มโดยดูจากระดับการพัฒนา เช่น กลุ่มประเทศที่ไทยให้ความช่วยเหลือฝ่ายเดียวเต็มรูปแบบ ได้แก่ ลาว กัมพูชา เมียนมาร์ และเวียดนาม กลุ่มประเทศที่ร่วมมือพัฒนาโดยออกค่าใช้จ่ายร่วมกัน ได้แก่ ฟิลิปปินส์

4) นอกจากนี้ มีรูปแบบการให้ความช่วยเหลือแบบ Official Development Assistance (ODA) รวมอยู่ด้วยซึ่งหมายถึง ความช่วยเหลือจากหน่วยงานภาครัฐเพื่อส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ของประเทศกำลังพัฒนา ประกอบด้วยเงินให้เปล่า (grant) และเงินกู้ผ่อนปรน (soft loan) รวมทั้งเงินอุดหนุนที่ให้แก่องค์การสหประชาชาติ เงินบริจาคธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) และองค์กรอื่นๆ ที่ช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนา (อยู่ภายใต้การดูแลของสำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน หรือ สพพ. ซึ่งสังกัดกระทรวงการคลัง)

5) รูปแบบความช่วยเหลือส่วนใหญ่เป็นแบบ Project-based กล่าวคือ ดำเนินเป็นโครงการต่างๆ และเป็นโครงการขนาดเล็ก แต่ปัจจุบันมีแนวโน้มที่จะดำเนินกิจกรรมการให้ความช่วยเหลือเป็นแบบแผนงาน (Programme-based) เพิ่มขึ้น เช่น แผนงานด้านความร่วมมือด้านการศึกษาไทย-ลาว มีระยะเวลา 3 ปี มุ่งพัฒนามหาวิทยาลัยของลาว 4 แห่ง ในด้านการพัฒนาหลักสูตรการเรียน การพัฒนาห้องสมุด การพัฒนาบุคลากร การสนับสนุนอุปกรณ์การศึกษา ทั้งนี้ สพร. ได้สนับสนุนงบประมาณให้มหาวิทยาลัยตามแนวชายแดนของไทย เช่น มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยขอนแก่น มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี เป็นหน่วยงานในการบริหารแผนงาน ได้แก่ โครงการพัฒนาศักยภาพด้านการเกษตรของมหาวิทยาลัยจำปาสัก โครงการพัฒนาคณะพยาบาลศาสตร์ มหาวิทยาลัยวิทยาศาสตร์สุขภาพ โครงการพัฒนาหลักสูตรเกษตรกรรมของมหาวิทยาลัยสุพานวง สำหรับในระดับอาชีวศึกษา สพร. ได้ร่วมกับวิทยาลัยเกษตรกรรมและเทคโนโลยีอุดรธานี วิทยาลัยอาชีวศึกษาเลย และวิทยาลัยเทคนิคเลย ในการดำเนินแผนงานพัฒนาโรงเรียนเทคนิคแขวงเวียงจันทน์ แผนพัฒนาโรงเรียนเทคนิควิชาซีพหลวงพระบาง เป็นต้น ซึ่งกิจกรรมดังกล่าวยิ่งถือว่าการยกระดับสถาบันการศึกษาของไทยในการทำงานความร่วมมือกับต่างประเทศทำให้เกิดผลกระทบในภาพกว้างมากขึ้น รวมถึงเป็นกลไกในการสร้างความไว้วางใจที่สำคัญ

6) มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์และมีการประเมินผลโครงการให้ความช่วยเหลือ โดย สพร. มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ด้านการให้ความช่วยเหลือระยะ 5 ปี ปัจจุบันเป็นแผนช่วงปี พ.ศ. 2555-2559 มุ่งเน้น ผลักดันให้ไทยเป็นศูนย์กลางทางด้านวิชาการ การบูรณาการยุทธศาสตร์ และนโยบาย พัฒนาระบบการบริหารงานความร่วมมือที่เป็นระบบ ขยายความร่วมมือแบบหุ้นส่วน และความร่วมมือไตรภาคีเชิงรุก ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาสนับสนุนการรวมตัวไปสู่การเป็น ประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ. 2558

7) รูปแบบความร่วมมือในการให้ความช่วยเหลือ หรือช่วยเหลือผ่านกรอบความร่วมมือต่างๆ เช่น ACMECS, Sub-Mekong Region, North-South Cooperation, South-South Cooperation (ความร่วมมือแบบใต้-ใต้ หรือความร่วมมือเพื่อการพัฒนาที่ประเทศกำลังพัฒนาให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในลักษณะต่างๆ เช่น การให้ทุนฝึกอบรม เป็นต้น อย่างไรก็ตาม จากประสบการณ์การดำเนินความร่วมมือในกรอบความร่วมมือต่างๆ ทำงานยากและไม่ค่อยประสบผลสำเร็จ เน้นแต่การประชุมหารือและมีข้อถกเถียงมาก การให้ความช่วยเหลือในลักษณะทวิภาคีจะเห็นผลมากกว่า

8) ความร่วมมือแบบหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนา (Partnership for Development) ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างไทยกับประเทศแหล่งผู้ให้ความช่วยเหลือดั้งเดิม (traditional Donors) ของไทยเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศเพื่อนบ้าน โดยมองว่าไทยเป็นประเทศผู้ให้มือใหม่ หรือรายใหม่ ยังขาดความพร้อมในหลายด้าน เช่น งบประมาณ ทักษะการบริหารความร่วมมือแบบมีอาชีพ การร่วมมือกับประเทศผู้ให้ดั้งเดิมจะช่วยให้ไทยเพิ่มพูนประสบการณ์ มีประสิทธิภาพมากขึ้น หลีกเลี่ยงความล้มเหลว

### 3.4 การวิเคราะห์นโยบายและรูปแบบการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาของสวีตเซอร์แลนด์ เปรียบเทียบกับไทยโดยทฤษฎี SWOT Analysis

#### 3.4.1 การวิเคราะห์จุดแข็ง (Strength) และจุดอ่อน (Weakness) ของนโยบายการ ให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาเชิงเปรียบเทียบระหว่างของสวีตเซอร์แลนด์และของไทย

##### 3.4.1.1 จุดแข็ง (Strength)

###### 1) สวีตเซอร์แลนด์

(1) กลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองหลักมีส่วนร่วมในการกำหนด นโยบายการให้ความช่วยเหลืออย่างชัดเจน เช่น รัฐธรรมนูญ รัฐสภา นโยบายของรัฐบาล นโยบาย ของกระทรวงการต่างประเทศ นโยบายของ SDC ผู้นำประเทศให้ความสำคัญเป็นนโยบายหลักทาง การเมือง

(2) งบประมาณด้านการให้ความช่วยเหลือสูงมีมูลค่าสูงและมี แนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

(3) การบริหารจัดการขององค์กรหรือสถาบันที่ดูแลรับผิดชอบด้าน การให้ความช่วยเหลือมีระบบบริหารจัดการที่ดีและมีประสิทธิภาพสูง มีบุคลากรพร้อม องค์กรมี ประสบการณ์ด้านการให้ความช่วยเหลือมายาวนานและต่อเนื่อง

(4) มีเครือข่ายหรือพันธมิตรด้านการให้ความช่วยเหลือที่เข้มแข็งจากประเทศสมาชิก OSCE และสหภาพยุโรป รวมถึงองค์กรด้านการพัฒนาต่างๆ ของสหประชาชาติ

(5) มีระบบการวัดผลและประเมินผลการดำเนินกิจกรรมที่มีประสิทธิภาพและโปร่งใสมีการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ มีระบบตรวจสอบที่ชัดเจนจากองค์กรอิสระภายนอก

(6) มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การให้ความช่วยเหลือที่ชัดเจนแบบรายกลุ่มประเทศและรายประเทศอย่างเป็นระบบ และการให้ความช่วยเหลือส่วนใหญ่เป็นรูปแบบของแผนงาน (programme based) ระยะยาวและต่อเนื่อง เช่น 5 ปี จนถึง 15 ปี เป็นต้น

(7) สวิตเซอร์แลนด์ไม่เคยเป็นเจ้าอาณานิคมมาก่อนและไม่มีประวัติศาสตร์ด้านความขัดแย้งกับประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคมาก่อนจึงไม่มีปัญหาเรื่องความไว้วางใจ (trust) ในการเสริมสร้างความสัมพันธ์ด้านการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนา

## 2) ไทย

(1) นโยบายในระดับรัฐบาลด้านการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาเริ่มมีความชัดเจนและต่อเนื่องทั้งในระดับทวิภาคีและในกรอบความร่วมมือต่างๆ

(2) ไทยมีระดับการพัฒนาประเทศสูงขึ้นและความเติบโตทางเศรษฐกิจจึงมีแนวโน้มที่ไทยสามารถเพิ่มขยายความช่วยเหลือได้มากขึ้น รวมทั้งการขยายความช่วยเหลือไปยังภูมิภาคอื่น เช่น แอฟริกา

(3) การปรับเปลี่ยนหน่วยงานด้านการให้ความช่วยเหลือ กล่าวคือ สพร. มาอยู่ภายใต้สังกัดกระทรวงการต่างประเทศสะท้อนถึงการให้ความสำคัญต่อนโยบายเชิงรุกในด้านนี้ และส่งผลให้นโยบายและรูปแบบการให้ความช่วยเหลือสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศมากขึ้น รวมถึงการปรับเปลี่ยนพัฒนาองค์กร

(4) ไทยมีประสบการณ์จากการเป็นประเทศผู้รับความช่วยเหลือมายาวนานจึงได้มีข้อได้เปรียบในการมาประยุกต์ใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีความเข้าใจถึงความต้องการ รูปแบบ วิธีการถ่ายทอดเทคนิควิชาการและเทคโนโลยี

(5) ไทยมีความพร้อมและความเชี่ยวชาญและมีเทคโนโลยีในระดับที่เหมาะสมในหลายสาขาที่ตรงหรือสอดคล้องกับความประสงค์ของประเทศผู้รับ รวมถึงความเชี่ยวชาญของสถาบันการศึกษาของไทยทั้งในส่วนกลางและในระดับภูมิภาคบริเวณพื้นที่ชายแดนประเทศเพื่อนบ้านที่เป็นประโยชน์ในการสนับสนุนด้านการให้ความช่วยเหลือ

### 3.4.1.2 จุดอ่อน (Weakness)

#### 1) สวิตเซอร์แลนด์

(1) สวิตเซอร์แลนด์เป็นประเทศที่เป็นรัฐขนาดเล็กเมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคยุโรปดังนั้นพลังอำนาจต่อรองทางการเมืองในการสร้างความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านอาจมีข้อจำกัดอยู่บ้าง

(2) สวิตเซอร์แลนด์ไม่เคยมีอาณานิคมในประเทศใดๆ และไม่มีประวัติศาสตร์หรือบทบาทด้านความสัมพันธ์ทางการเมืองกับประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคในแง่หนึ่งจึงอาจเป็นจุดอ่อนที่ทำให้ขาด Link ทางด้านรากฐานความสัมพันธ์กับประเทศผู้รับในภูมิภาค รวมถึง



ขาดความรู้ความเข้าใจต่อเป็นประเทศผู้รับ และอาจกลับกลายเป็นปัญหาเรื่องความไว้วางใจ (trust) ว่าการเข้ามาให้ความช่วยเหลือโดยไม่มีพื้นฐานของความสัมพันธ์มาก่อนเพื่อมุ่งหวังผลประโยชน์ด้านการค้าการลงทุน

## 2) ไทย

(1) แม้รัฐบาลไทยจะมีนโยบายเพิ่มการให้ความช่วยเหลือด้านต่างประเทศเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการส่งเสริมความสัมพันธ์กับประเทศต่างๆ แต่ในระดับรัฐสภายังขาดความเข้าใจและการสนับสนุนอย่างชัดเจน สะท้อนได้จากการตัดลดงบประมาณการให้ความช่วยเหลือที่เสนอโดยรัฐบาล เช่น มีความเชื่อว่าประเทศไทยเรายังมีหลายภาคส่วนที่ยังยากจนอยู่ทำไมต้องไปช่วยเหลือพัฒนาประเทศอื่น หรือไปช่วยประเทศเพื่อนบ้านที่อาจกลายมาเป็นคู่แข่งของไทยทำไม เป็นต้น

(2) ข้อจำกัดด้านงบประมาณที่มีมูลค่าไม่สูง (เฉลี่ยได้รับงบประมาณปีละไม่เกิน 500 ล้านบาท) ส่งผลให้โครงการและแผนงานความช่วยเหลือมีลักษณะโครงการเล็กๆ กระจุกกระจายตามข้อจำกัดงบประมาณ จึงไม่สามารถสร้างผลกระทบและประสิทธิภาพสูงต่อการพัฒนา

(3) สพร. ขาดแคลนบุคลากร และไม่เพียงพอกับภารกิจที่ขยายเพิ่มขึ้นตามนโยบายรัฐ

### 3.4.1.3 โอกาส (Opportunities)

#### 1) สวิตเซอร์แลนด์

(1) ประเทศผู้รับความช่วยเหลือซึ่งเป็นประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคของสวิตเซอร์แลนด์มีความไว้วางใจ (trust) ต่อฐานะและบทบาทความเป็นกลางทางการเมืองในเวทีระหว่างประเทศสวิตเซอร์แลนด์ทำให้การส่งเสริมความร่วมมือเป็นไปอย่างราบรื่น

(2) ประเทศผู้รับมีความเชื่อมั่นต่อความเชี่ยวชาญและเทคโนโลยีในสาขาต่างๆ ของสวิตเซอร์แลนด์

(3) ประเทศผู้รับมีความเชื่อมั่นในฐานะทางเศรษฐกิจของสวิตเซอร์แลนด์ที่ได้รับการจัดอันดับว่าเป็นประเทศที่มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจสูงที่สุดในโลกประเทศหนึ่ง

(4) ประเทศผู้รับในภูมิภาคมีความตื่นตัวด้านการพัฒนาเพื่อมุ่งสู่การรวมตัวกับโครงสร้างความร่วมมือในภูมิภาค เช่น การเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรป ซึ่งต้องมียุทธศาสตร์การพัฒนาที่พร้อมในเกือบทุกมิติทั้งด้านการเป็นประชาธิปไตย หลักนิติรัฐ หลักธรรมาภิบาล การเคารพสิทธิมนุษยชน

## 2) ไทย

(1) กระแสโลกาภิวัตน์ การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี การคมนาคมสื่อสาร ส่งผลให้ประเทศต่างๆ ต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน และการรวมตัวในภูมิภาคตามแนวโน้มของแนวคิดหรือทฤษฎีบูรณาการในภูมิภาค (Regional Integration Theory) โดยเฉพาะอาเซียนและแนวคิดเรื่องประชาคมอาเซียน เป็นปัจจัยช่วยเสริมสร้างความไว้วางใจของประเทศผู้รับความช่วยเหลือซึ่งเป็นประเทศเพื่อนบ้านต่อไทยเพิ่มมากขึ้น

(2) ความใกล้ชิดทางภูมิศาสตร์ ทางวัฒนธรรมและปัจจัยพื้นฐานท้องถิ่นที่ใกล้เคียงกันเป็นตัวขับเคลื่อนสำคัญของการให้ความร่วมมือด้านการพัฒนาจากประเทศผู้รับ

(3) การพัฒนาการเชื่อมโยงด้านการคมนาคมในภูมิภาคส่งผลบวกต่อความสะดวกในการพัฒนาความร่วมมือด้านต่างๆ รวมถึงการรับความช่วยเหลือด้านการพัฒนา

(4) ความผูกพันด้านการค้าการลงทุนของไทยในประเทศเพื่อนบ้านส่งผลให้เกิดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับประเทศไทยมากขึ้น รวมถึงความนิยมไทยที่เกิดจากกระแสทางเศรษฐกิจและการเข้าไปของสื่อด้านบันเทิงของไทยในประเทศเพื่อนบ้าน

(5) ประเทศผู้รับในภูมิภาคมีความตื่นตัวต่อกระแสการพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ มากขึ้น รวมถึงอิทธิพลของเทคโนโลยีข่าวสารยุคใหม่ส่งผลให้ประชาชน ภาคธุรกิจ ภาคประชาสังคมเป็นตัวผลักดันทางการเมืองให้รัฐบาลในแต่ละประเทศต้องเร่งพัฒนาประเทศให้ก้าวทันต่อประเทศในภูมิภาคด้วยกันรวมถึงการสร้างความสัมพันธ์และความร่วมมือกับประเทศต่างๆ

#### 3.4.1.4 ข้อจำกัด (Threat)

##### 1) สวิตเซอร์แลนด์

(1) รูปแบบการให้ความช่วยเหลือของสวิตเซอร์แลนด์ส่วนใหญ่เป็นด้านเทคนิควิชาการ การบริหารจัดการ การถ่ายทอดเทคโนโลยีในสาขาที่มีความเชี่ยวชาญและมุ่งสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนซึ่งอาจไม่ตรงกับความต้องการของประเทศผู้รับที่ด้อยพัฒนาด้านโครงสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐานที่อาจต้องการในรูปของสิ่งก่อสร้างต่างๆ

(2) ประเทศผู้รับในภูมิภาคที่ไม่เคยมีความสัมพันธ์ทางการเมืองหรือประวัติศาสตร์กับสวิตเซอร์แลนด์มาก่อนอาจมีปัญหาเรื่องความไว้วางใจ (trust) ต่อการเข้ามาให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาว่าอาจมีเหตุผลด้านผลประโยชน์แอบแฝง

##### 2) ไทย

(1) ประเทศผู้รับบางประเทศยังคงมีปัญหาเรื่องความไว้วางใจต่อไทยซึ่งเป็นผลพวงของประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์ในอดีต หรือเกิดจากปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองในปัจจุบัน เช่น ปัญหาชายแดน ดินแดน เป็นต้น ทั้งนี้ รวมถึงผู้รับประเทศยังคงคำนึงถึงเรื่องศักดิ์ศรี เกียรติภูมิของประเทศจึงไม่ประสงค์ที่จะรับความช่วยเหลือหรืออาจรับอย่างมีข้อจำกัด

(2) ผู้รับบางประเทศอาจมุ่งให้ความสำคัญกับการรับความช่วยเหลือในรูปของโครงการก่อสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐานมากกว่าความช่วยเหลือด้านการพัฒนาทางเทคนิควิชาการซึ่งเป็นรูปแบบความช่วยเหลือหลักของไทย

(3) ปัญหาความเชื่อมั่นในศักยภาพ ความเชี่ยวชาญ เทคโนโลยีของประเทศผู้รับต่อไทย

### 3.4.2 ผลสรุปการวิเคราะห์โดยทฤษฎี SWOT Analysis

ผู้ศึกษาได้ทำการวิเคราะห์โดยจัดคู่ความสัมพันธ์ของนโยบายและรูปแบบการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาเชิงเปรียบเทียบระหว่างสวิตเซอร์แลนด์กับไทย ดังนี้

3.4.2.1 รูปแบบความสัมพันธ์ของทฤษฎี SWOT Analysis กับนโยบายและรูปแบบการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนา รูปแบบคู่ความสัมพันธ์ที่ 1



ภาพที่ 2 รูปแบบคู่ความสัมพันธ์ที่ 1

1) สวิตเซอร์แลนด์มีจุดแข็งด้านนโยบายทางการเมืองและการต่างประเทศที่เป็นกลางและมีนโยบายทางการเมืองในการให้ความช่วยเหลือที่มีเป้าหมาย เป็นรูปธรรมชัดเจน ส่งผลให้เกิดโอกาสในแง่ความไว้วางใจ เชื่อถือและเกิดความร่วมมือที่ดีจากประเทศผู้รับ ขณะที่ไทยมีปัญหาเรื่องเสถียรภาพทางการเมืองทำให้นโยบายในด้านนี้ที่เพิ่งเป็นรูปเป็นร่างขาดพัฒนาการและความต่อเนื่อง

2) สวิตเซอร์แลนด์มีจุดแข็งของมูลค่าเงินงบประมาณการให้ความช่วยเหลือที่สูงและมีความต่อเนื่อง มีบุคลากรพร้อม ส่งผลให้เกิดโอกาสให้สามารถให้ความช่วยเหลือได้ครอบคลุมหลายกลุ่มประเทศเป้าหมายและสร้างการยอมรับต่อประเทศผู้รับและสร้างอำนาจต่อรองทางการเมืองได้สูง ในขณะที่ไทยในช่วงทศวรรษที่ผ่านมานอกจากปัญหาความไร้เสถียรภาพทางการเมืองซึ่งส่งผลกระทบต่อปัญหาด้านเศรษฐกิจและเกิดอุทกภัยครั้งใหญ่ทำให้วงเงินงบประมาณในด้านนี้ไม่เพิ่มสูงขึ้น

3) สวิตเซอร์แลนด์มีจุดแข็งของระบบบริหารจัดการกิจกรรมการให้ความช่วยเหลือที่เป็นระบบ มีประสิทธิภาพสูง ส่งผลให้เกิดโอกาสในมิติของประสิทธิภาพและคุณภาพของกิจกรรมการให้ความช่วยเหลือในประเทศผู้รับ ในส่วนของไทย สพร. เป็นหน่วยงานที่มีประสบการณ์ด้านการรับความช่วยเหลือจากประเทศพัฒนาแล้วมายาวนานจึงมีองค์ความรู้และความเชี่ยวชาญและมีศักยภาพที่จะพัฒนาองค์กรให้มีประสิทธิภาพด้านการให้ความช่วยเหลือได้หากได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณ ด้านบุคลากรและด้านนโยบายที่ดีจากรัฐบาล

4) สวิตเซอร์แลนด์มีจุดแข็งของระบบการวัดผล การประเมินผลกิจกรรมการให้ความช่วยเหลือทั้งจากในองค์กรเองและจากหน่วยงานภายนอก ส่งผลให้เกิดโอกาสในการสร้างความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และสามารถพัฒนาประสิทธิภาพและคุณภาพของกิจกรรมการได้อย่างดี ในขณะที่ไทย โดยที่มีงบประมาณจำกัดจึงมีกิจกรรมที่ส่วนใหญ่เน้นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และเป็นโครงการขนาดเล็ก หากในระยะยาวไทยมีความพร้อมในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมขนาดใหญ่ย่อมสามารถนำรูปแบบการวัดผล ประเมินผลของสวิตเซอร์แลนด์มาใช้ได้อย่างเหมาะสมและเต็มที่มีมากกว่าในภาวะปัจจุบันซึ่งอาจยังไม่จำเป็นและเหมาะสมที่ต้องดำเนินการในระดับนั้น

5) สวิตเซอร์แลนด์มีจุดแข็งด้านการประชาสัมพันธ์และการจัดทำฐานข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาส่งผลให้เกิดโอกาสในการสร้างความสนับสนุนจากภายในประเทศ เช่น สื่อมวลชน ประชาชน เยาวชนต่อนโยบายการให้ความช่วยเหลือ

ของประเทศ ซึ่งไทยอาจพิจารณานำมาเป็นกรณีศึกษาเพื่อเผยแพร่ประชาสัมพันธ์กิจกรรมและเตรียมความพร้อมด้านฐานข้อมูลไว้เพื่อรองรับการขยายตัวในอนาคตของภารกิจในด้านนี้

3.4.2.2 รูปแบบความสัมพันธ์ของทฤษฎี SWOT Analysis กับนโยบายและรูปแบบการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนา รูปแบบคู่ความสัมพันธ์ที่ 2



ภาพที่ 3 รูปแบบคู่ความสัมพันธ์ที่ 2

สวีตเซอร์แลนด์เป็นรัฐขนาดเล็กเมื่อเทียบกับประเทศในยุโรปอื่นและเป็นประเทศที่ไม่มีทางออกทะเลทำให้มีจุดอ่อนในเรื่องอำนาจต่อรองในมิติต่างๆ จึงต้องพยายามแสดงบทบาททั้งด้านการเมืองและเศรษฐกิจในเวทีระหว่างประเทศเพื่อมิให้ถูกทิ้งหรือโดดเดี่ยวหรือถูกปิดล้อมในยุคที่โลกต้องพึ่งพิงอาศัยเชื่อมโยงกันทุกมิติ ปัจจุบันสวีตเซอร์แลนด์จึงเร่งปรับปรุงนโยบายต่างประเทศและเพิ่มบทบาทสถานะของประเทศในเวทีระหว่างประเทศ เช่น การแสดงบทบาทในฐานะประธาน OSCE การจะลงสมัครแข่งขันเป็นสมาชิกประเภทไม่ถาวรของคณะมนตรีความมั่นคง การก่อตั้งองค์กร World Economic Forum เพื่อแสดงบทบาทการขับเคลื่อนเศรษฐกิจโลก เป็นต้น ทั้งนี้รวมถึงการเพิ่มบทบาทในด้านการให้ความช่วยเหลือต่างประเทศซึ่งก็ต้องแข่งขันในด้านนี้กับประเทศยุโรปอื่นๆ ที่มีบทบาทแข่งขันเช่นกันด้วยประสิทธิภาพและรูปแบบของการให้ความช่วยเหลือ ในขณะที่ไทยต้องเร่งลดจุดอ่อนเพื่อสร้างเสถียรภาพทางการเมืองให้มีความมั่นคงจากที่ส่งผลกระทบต่อมิติในด้านต่างๆ ของไทยถดถอยลงไปมากเมื่อเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านในอาเซียนต่างๆ ที่ไทยเป็นประเทศผู้ริเริ่มและมีบทบาทแข่งขันในอาเซียนและในกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจต่างๆ มาก่อน หากการเมืองไทยมั่นคงศักยภาพต่างๆ ที่มีพร้อมอยู่แล้วของไทยจะกลับมาและทำให้ไทยสามารถเพิ่มบทบาทด้านการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาได้มากกว่านี้อย่างแน่นอน

## บทที่ 4

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 4.1 สรุปผลการศึกษา

สวีตเซอร์แลนด์เป็นประเทศที่ได้ดำเนินการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนามาเป็นระยะเวลายาวนานพอสมควรและมีการจัดตั้งองค์กร สถาบันด้านการให้ความช่วยเหลืออย่างเป็นระบบ มีระบบบริหารจัดการที่ดี มีงบประมาณด้านความช่วยเหลือสูงและที่สำคัญมีนโยบายที่เป็นรูปธรรมชัดเจนในด้านนี้ ขณะที่ไทยเป็นประเทศกำลังพัฒนาและเป็นประเทศผู้ให้มือใหม่หรือรายใหม่ของโลกด้านการพัฒนา สถาบันหรือองค์กรทางการเมืองที่มีอำนาจตัดสินใจด้านนโยบายยังมีได้ให้ความสำคัญอย่างจริงจังชัดเจน มีข้อจำกัดและขาดแคลนทั้งด้านงบประมาณและบุคลากร ดังนั้น ผลจากการศึกษาเห็นได้ว่าประเทศไทยยังไม่สามารถดำเนินการตามแนวทางการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาที่ดีและมีประสิทธิภาพของสวีตเซอร์แลนด์ได้อย่างเต็มรูปแบบแต่ก็สามารถวิเคราะห์แยกแยะเปรียบเทียบในส่วนที่น่าสนใจและมีความเหมาะสมกับสภาวะของไทยนำมาเป็นข้อเสนอแนะทั้งในเชิงนโยบายและทางปฏิบัติ

#### 4.2 ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษานโยบายและรูปแบบการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาในเชิงเปรียบเทียบกับกรณีของไทยแล้ว ผู้ศึกษาเห็นว่าแม้ทั้งสองฝ่ายจะมีปัจจัยและเงื่อนไขทั้งจากภายในและภายนอกที่แตกต่างกันหลายประการโดยเฉพาะในแง่ของฐานะทางเศรษฐกิจและงบประมาณ อย่างไรก็ตาม นโยบายและรูปแบบด้านการให้ความช่วยเหลือของสวีตเซอร์แลนด์ที่มีความเหมาะสมและน่าจะเป็นประโยชน์นำมาประยุกต์ใช้กับการให้ความช่วยเหลือของไทยมีหลายประการที่ผู้ศึกษาประสงค์ที่จะเสนอเป็นข้อเสนอเชิงนโยบายต่อรัฐบาล และองค์กรผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของไทย ทั้งนี้ ข้อเสนอแนะของผู้ศึกษาจะจำกัดเฉพาะที่เป็นผลจากการกรณีศึกษาของสวีตเซอร์แลนด์เป็นหลัก มิได้นำข้อเสนอหรือข้อคิดเห็นอื่นๆ ที่อาจมีการศึกษาไว้แล้วหรืออยู่ในแผนงานของ สพร. อยู่แล้ว เช่น ปัญหาขาดแคลนบุคลากร ปัญหาข้อจำกัดของวิธีการจัดทำงบประมาณของไทย สถานะทางกฎหมายของ สพร. ในการยกระดับเป็นนิติบุคคลระดับกรม เป็นต้น

##### 4.2.1 ประเด็นด้านนโยบายการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนา

1) จากกรณีศึกษาบทบาทของสถาบันและองค์กรระดับนโยบายของสวีตเซอร์แลนด์ในการให้ความสำคัญกับความร่วมมือด้านการพัฒนา สถาบันหลักด้านการตัดสินใจของไทย ได้แก่ รัฐบาล ราชการเมือง นักการเมือง หน่วยงานด้านการวางแผนยุทธศาสตร์ของประเทศ และหน่วยงานด้านงบประมาณ ควรมีบทบาทและให้ความสำคัญกับการกำหนดนโยบายที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาแก่ต่างประเทศโดยเฉพาะต้องตระหนักถึงความสำคัญของการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาว่าเป็นเครื่องมือประการหนึ่งในการสร้าง

ความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม การรื้อให้อำนาจ สภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ระงับการออกกฎหมายประกอบกับปัญหาความไร้เสถียรภาพของการเมืองไทย ดังนั้น จึงเป็นภาระของกระทรวงการต่างประเทศและ สพร. ในการเร่งสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเครื่องมือนี้ต่อสมาชิกรัฐสภา รัฐบาลและหน่วยงานด้านงบประมาณ ในวาระและโอกาสต่างๆ เช่น การชี้แจง ให้ข้อมูลต่อ คณะกรรมาธิการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องของรัฐสภาได้แก่ คณะกรรมาธิการด้านการต่างประเทศ คณะกรรมาธิการด้านการคลัง เพื่อให้มีส่วนร่วมในการสนับสนุนด้านค่าของงบประมาณ เป็นต้น

2) ในมิติของนโยบายด้านงบประมาณการให้ความช่วยเหลือซึ่ง SDC ได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลสูง (อย่างไรก็ดี มูลค่าการให้ความช่วยเหลือของสวีเดนต่อไทยในฐานะที่เป็นประเทศสมาชิกของ OECD Development Assistance Committee ปัจจุบันในปี ค.ศ. 2014 มีมูลค่า 0.47% ของรายได้มวลรวมประชาชาติ ซึ่งยังต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนดไว้โดยสหประชาชาติ กล่าวคือ 0.7% ของรายได้มวลรวมประชาชาติ) ซึ่งคงไม่สามารถนำมาเทียบเคียงได้กับไทยซึ่งเป็นประเทศกำลังพัฒนาและมีงบประมาณจำกัด ภายใต้เงื่อนไขนี้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงต้องเน้นนโยบายและกิจกรรมการให้ความช่วยเหลือที่มีเป้าหมายชัดเจน ประเทศผู้รับต้องการ ส่งผลกระทบยาว

3) ควรมีการประชาสัมพันธ์และให้ข้อมูลแก่สาธารณะและสื่อมวลชนเกี่ยวกับการดำเนินงานการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาของไทยเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจและสามารถนำมาใช้เป็นฐานการช่วยผลักดันภาคการเมืองและช่วยสนับสนุนนโยบายและการดำเนินงานในด้านนี้ของกระทรวงการต่างประเทศ ตัวอย่างในด้านที่น่าสนใจของสวีเดน ได้แก่ การจัดประชุมสัมมนา การจัดนิทรรศการด้านการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาร่วมกับกลุ่มประเทศผู้รับ อยู่อย่างสม่ำเสมอ โดยแบ่งจัดเป็นกลุ่มประเทศซึ่งนอกจากได้ประโยชน์ในการประชาสัมพันธ์และเป็น ที่สนใจของสื่อมวลชนแล้ว ยังเป็นการประชุมหารือเพื่อประสานท่าทีต่างๆ เกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือ นอกจากนี้ หน่วยงาน SDC ได้มีการจัดทำเว็บไซต์ที่มีข้อมูลและเนื้อหาสาระที่น่าสนใจและมีรายละเอียดเชิงลึกมากเพื่อเผยแพร่ประชาสัมพันธ์การดำเนินกิจกรรมของ SDC โดยจัดทำเป็น 3 ภาษา คือ อังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมัน ทั้งนี้ รวมถึงการจัดทำข้อมูลรูปของ Facebook เนื่องจาก ปัจจุบันข้อมูลในโลกของ Social Media มีอิทธิพลสูงต่อการประชาสัมพันธ์มาก

4) สวีเดนเน้นการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาที่ยั่งยืนและมุ่งให้ประเทศผู้รับหรือชุมชนกลุ่มเป้าหมายในประเทศผู้รับสามารถพัฒนาเพื่อนำไปสู่การพึ่งตนเองได้ซึ่ง การให้ความช่วยเหลือของไทยก็มีแนวทางที่สอดคล้องกันอยู่ในปัจจุบันและไทยควรยึดมั่นในแนวทางนี้ต่อไป ปัจจุบันการทุ่มเทการให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาด้านโครงสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐานของเงินในแอฟริกาเพื่อแลกเปลี่ยนกับผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจและทรัพยากรธรรมชาติกำลังส่งผลให้หลายประเทศในแอฟริกาเริ่มไม่พอใจและเกิดความไม่ไว้วางใจเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้ ในระยะยาวเมื่อไทยมีความพร้อมมากขึ้นทั้งในด้านงบประมาณและบุคลากรไทยควรขยายความช่วยเหลือจากการเน้นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ไปสู่การช่วยพัฒนาด้านเศรษฐกิจ การเพิ่มรายได้ของกลุ่มประชาชนในประเทศเพื่อนบ้านเช่นเดียวกับการดำเนินแผนงานของสวีเดน เนื่องจากไทยมีศักยภาพและความพร้อมด้านเทคโนโลยี เช่น การแปรรูปสินค้าเกษตร การเพาะพันธุ์สัตว์น้ำ การพัฒนาคุณภาพปศุสัตว์ เป็นต้น รวมถึงการสร้างเครือข่ายด้านการตลาด

5) สวิตเซอร์แลนด์เน้นให้ความช่วยเหลือแบบทวิภาคีมากกว่าในกรอบความร่วมมือพหุภาคีหรือองค์การระหว่างประเทศเช่นเดียวกับแนวนโยบายการให้ความช่วยเหลือของไทย เนื่องจากก่อให้เกิดประสิทธิผลมากกว่า มีความยุ่งยากน้อยกว่าและความช่วยเหลือทวิภาคียอมทำให้ประเทศผู้ให้ได้รับการยอมรับ ความไว้วางใจ หรือความดีความชอบจากประเทศผู้รับมากกว่า สะท้อนให้เห็นถึงการมุ่งใช้การให้ความช่วยเหลือเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายต่างประเทศหรือกล่าวอีกนัยว่าเป็น Soft Power

6) สวิตเซอร์แลนด์มีการจัดลำดับความสำคัญของกลุ่มประเทศที่มุ่งให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาทั้งในแง่รูปแบบและงบประมาณการให้ความช่วยเหลือที่สอดคล้องกับผลประโยชน์แห่งชาติกล่าวคือให้ความสำคัญกับประเทศในภูมิภาคยุโรปขณะที่ไทยให้ความสำคัญกับประเทศเพื่อนบ้านในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อย่างไรก็ตาม กรณีให้ความช่วยเหลือประเทศนอกภูมิภาคของสวิตเซอร์แลนด์มีการกำหนดนโยบายการให้ความช่วยเหลือในลักษณะเป็นแผนงาน (programme) เดียวที่ใช้กับหลายประเทศ เช่น กิจกรรมที่ใช้ชื่อว่า “Potato Programme” ในประเทศเนปาล มองโกเลีย เกาหลีเหนือ และภูฏาน เพื่อพัฒนาคุณภาพพันธุ์ และเพิ่มปริมาณผลผลิตมันฝรั่งในประเทศเหล่านี้เพื่อลดปัญหาความอดอยากและขาดแคลนอาหาร กิจกรรม “Developing smallholder and family farming” ในหลายประเทศในแอฟริกา โดยมีเป้าหมายเพื่อปรับปรุงวิธีการทำการเกษตรให้ทันสมัยและตรงตามความต้องการของตลาดเพื่อเพิ่มผลผลิตและรายได้ ซึ่งเป็นนโยบายและแนวทางที่น่าสนใจสำหรับไทยเนื่องจากสามารถออกแบบวิจัยทำแผนงานเดียวกับที่ใช้ได้กับหลายประเทศเป็นการลดต้นทุนและเพิ่มประสิทธิภาพการให้ความช่วยเหลือ

7) รัฐบาลสวิตเซอร์แลนด์กำหนดให้ SDC เป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาแก่ต่างประเทศ รวมทั้งเป็นแหล่งรวมงบประมาณหลักในด้านนี้และ SDC มีหน่วยงานในสังกัดที่ทำหน้าที่ในการรวบรวมสถิติ ควบคุม ประเมินความช่วยเหลือในภาพรวมของประเทศ ซึ่งเป็นกรณีตัวอย่างที่เหมาะสมสำหรับไทยซึ่งปัจจุบันยังขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยราชการต่างๆ ที่มีกิจกรรมการให้ความช่วยเหลือต่อต่างประเทศ เช่น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน (สพพ. ซึ่งสังกัดกระทรวงการคลัง) รวมถึงขาดการเชื่อมโยงข้อมูล สถิติ งบประมาณ ซึ่งการขาดการบูรณาการนอกจากจะเป็นการใช้ทรัพยากรงบประมาณอย่างไม่คุ้มค่าแล้วยังทำให้รัฐบาลไทยมีอำนาจต่อรองน้อยกว่าที่ควรจะเป็น

8) ภายใต้ภาวะงบประมาณที่จำกัดการเพิ่มศักยภาพการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาของไทยอาจจำเป็นต้องเน้นนโยบายการพัฒนาแบบไตรภาคีกล่าวคือการเป็นหุ้นส่วนกับประเทศพัฒนาแล้วเพื่อให้ความช่วยเหลือประเทศที่สาม ซึ่งนอกจากเป็นการรักษาความสัมพันธ์กับประเทศผู้ให้ดั้งเดิมของไทยแล้ว ไทยยังได้ประโยชน์ในการเรียนรู้ประสบการณ์การเป็นประเทศผู้ให้การบริหารจัดการโครงการและเป็นการเพิ่มมูลค่าให้กับความช่วยเหลือ

9) การส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทเสริมหรือร่วมมือในการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาในประเทศที่ภาคเอกชนนั้นๆ เข้าไปลงทุนหรือประกอบธุรกิจการค้าเช่นกรณีของสวิตเซอร์แลนด์ที่มีหลายรูปแบบของความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนซึ่งปัจจุบันต่างมีความสนใจด้านการทำ CSR เป็นกระแสนิยมหลักอยู่แล้ว โดยกระทรวงการต่างประเทศต้อง

ดำเนินการให้ภาคเอกชนเกิดความเข้าใจเป้าหมายของความช่วยเหลือหรือความร่วมมือด้านการพัฒนาและพลังอำนาจต่อรองที่มากขึ้นกว่าการที่ภาคเอกชนไปดำเนินการให้ความช่วยเหลือแยกเป็นเอกเทศซึ่งอาจไร้ทิศทางหรือประสิทธิภาพ ทั้งนี้ปัจจุบันการเข้ามีส่วนร่วมของภาคเอกชนไทยยังมีไม่มาก

10) สวิตเซอร์แลนด์มีนโยบายและมาตรการส่งเสริมให้เยาวชนเข้ามีส่วนร่วมในลักษณะเป็นอาสาสมัครเข้าร่วมโครงการกิจกรรมด้านการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาในประเทศต่างๆทั่วโลกซึ่งมีเยาวชนเข้าร่วมเป็นจำนวนมาก ไทยเองได้ริเริ่มโครงการอาสาสมัครเช่นกันแต่อยู่ในระยะเริ่มต้นและมีข้อจำกัดเนื่องจากเยาวชนไทยไม่ชอบความท้าทาย ไม่ชอบการผจญภัยและกลัวขาดความมั่นคงในอาชีพจึงมีความจำเป็นที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องศึกษาเรียนรู้จากประเทศต่างๆ ที่มีโครงการลักษณะนี้และหามาตรการผลักดันการสร้างทัศนคติใหม่สำหรับเยาวชนไทย

11) ประเด็นท้าทายที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การให้ความช่วยเหลือหรือความร่วมมือด้านการพัฒนาระหว่างประเทศของไทยจะนำไปสู่การบูรณาการในกรอบอาเซียนได้อย่างไรหรือไม่โดยเฉพาะการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศสมาชิกด้วยกันเช่นกรณีตัวอย่างขององค์การ OSCE ที่มีการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติขององค์การฯ ในการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาประเทศสมาชิกในด้านต่างๆ ทั้งนี้ โดยไทยอาจเพิ่มความร่วมมือในกรอบอาเซียนในรูปของความร่วมมือไตรภาคีกับประเทศอย่างสิงคโปร์ มาเลเซีย เพื่อให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนามากขึ้น เช่น ไทย-สิงคโปร์-ประเทศผู้รับ

12) โดยที่ปัญหาด้านภัยพิบัติจากธรรมชาติ ปัญหาผู้พลัดถิ่นจากเหตุการณ์ขัดแย้งทางการเมืองยังปรากฏขึ้นอยู่เสมอในโลกและในภูมิภาคต่างๆ สวิตเซอร์แลนด์มีหน่วยงานด้านการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม (Humanitarian Aid Unit) ซึ่งเป็นรูปแบบการให้ความช่วยเหลือต่อเหตุการณ์เฉพาะหน้าฉุกเฉินภายใต้สังกัดของ SDC ซึ่งน่าจะเป็นการเหมาะสมหากไทยอาจพิจารณาจัดตั้งหน่วยงานด้านการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม (Humanitarian Aid Unit) ขึ้นในสังกัดของ สพร. เพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยประสานงานของไทยในการให้ความช่วยเหลือต่างประเทศกรณีเกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติ แผ่นดินไหว เหตุความขัดแย้งรุนแรงทางอาวุธจนทำให้มีผู้พลัดถิ่น ซึ่งปัจจุบันผู้ศึกษาเห็นว่ายังไม่มีหน่วยรับผิดชอบโดยตรงในการประสานงาน ที่ผ่านมาในระดับกระทรวงการต่างประเทศใช้การตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจขึ้นมาเป็นกรณีๆ เช่น กรณีการให้ความช่วยเหลือเหตุการณ์สึนามิในญี่ปุ่น เหตุพายุไซโคลนนาร์กิสในเมียนมาร์ เป็นต้น

13) นอกเหนือจากการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาแล้วสวิตเซอร์แลนด์ได้นำอำนาจละมุน (Soft Power) ในรูปแบบอื่นๆ มาใช้เป็นเครื่องมือด้านการทูตสาธารณะ (Public Diplomacy) ด้วย เช่น ด้านวัฒนธรรม กีฬา อาหาร การท่องเที่ยว สินค้าคุณภาพ เพื่อสร้างค่านิยมชมชอบและความรู้จักต่อประเทศสวิตเซอร์แลนด์ซึ่งมีผลต่อการสร้างความไว้วางใจซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญของการพัฒนาด้านเศรษฐกิจการค้า ไทยเองมีเครื่องมือของอำนาจละมุนและการทูตสาธารณะอยู่มากและหลากหลาย เช่น ภาษาไทย รอยยิ้ม ประเพณี พุทธศาสนา เครื่องแต่งกาย อาหาร ศิลปะ ป้องกันตัว การแพทย์แผนไทย นวดไทย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องน่าจะนำกลไกหรือเครื่องมือนี้มากำหนดเป็นยุทธศาสตร์อย่างเป็นระบบเพื่อเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาดูแลรับผิดชอบเป็นการเฉพาะหรือควรขยายบทบาทของกระทรวงวัฒนธรรมซึ่งปัจจุบันเน้นภารกิจเฉพาะงานวัฒนธรรมในประเทศ ทั้งนี้ รวมถึงการพิจารณาตั้งศูนย์วัฒนธรรมไทยในประเทศ



เป้าหมาย เช่นอย่างที่เยอรมันมาตั้งสถาบัน Goethe อังกฤษมาตั้ง British Council และฝรั่งเศสจัดตั้ง Alliance Francaise ในไทยและในประเทศต่างๆ

#### 4.2.2 ประเด็นด้านรูปแบบการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนา

1) สวิตเซอร์แลนด์เน้นรูปแบบการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาในสาขาที่มีความเชี่ยวชาญ เช่น ด้านการเกษตร ปศุสัตว์ การจัดการแหล่งน้ำดื่ม น้ำใช้ การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ความเชี่ยวชาญด้านสัตวแพทย์ การบริหารจัดการด้านการตลาด และการสร้างห่วงโซ่ด้านเศรษฐกิจ การตลาด ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางในการให้ความช่วยเหลือของไทยที่เน้นในสาขาที่ไทยมีความเชี่ยวชาญ เช่น ด้านเกษตร สาธารณสุข การศึกษา เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ไทยสามารถขยายหรือเพิ่มความช่วยเหลือด้านอื่นๆ ที่มีความเชี่ยวชาญให้แก่ประเทศเพื่อนบ้านได้อีกหลายสาขา เช่น การแปรรูปผลผลิตด้านการเกษตร ด้านสัตวแพทย์ การเพาะเลี้ยงขยายพันธุ์สัตว์น้ำ เป็นต้น

2) โดยที่สวิตเซอร์แลนด์มีความพร้อมด้านงบประมาณและบุคลากรจึงสามารถจัดระบบการบริหารจัดการด้านการให้ความช่วยเหลือได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การใช้ระบบแผนงานระยะยาวในการให้ความช่วยเหลือ (ระยะ 5-10 ปี) การจัดตั้งศูนย์ประสานงานในประเทศผู้รับทุกประเทศที่เข้าไปดำเนินกิจกรรม การจัดส่งผู้เชี่ยวชาญเข้าไปดำเนินกิจกรรมในระยะยาว เป็นต้น ซึ่งไทยอาจพิจารณาใช้เป็นกรณีตัวอย่างในอนาคตหากมีความพร้อมมากขึ้นในอนาคต

3) การพัฒนาองค์กรด้านการให้ความช่วยเหลือ เพื่อรองรับการขยายบทบาทของ สพร. ในการเพิ่มขยายการให้ความช่วยเหลือไปยังภูมิภาคต่างๆของโลก อาจพิจารณาปรับโครงสร้างองค์กรภายในของ สพร. เช่นเดียวกับกรณีของ SDC ซึ่งมีหน่วยงานระดับกองทุนแล้วรับผิดชอบกลุ่มประเทศผู้รับความช่วยเหลือ เช่น กองความร่วมมือกลุ่มประเทศยุโรปตะวันออก ซึ่งเป็นกลุ่มประเทศที่สวิตเซอร์แลนด์ให้ความสำคัญเป็นลำดับต้น สำหรับกลุ่มประเทศสำคัญลำดับรองลงไปสังกัดอยู่กองความร่วมมือภูมิภาค โดยแบ่งเป็นฝ่าย เช่น ฝ่ายแอฟริกา ฝ่ายเอเชียตะวันออก ฝ่ายเอเชียใต้ ฝ่ายลาตินและแคริบเบียน เป็นต้น รวมถึงการมีฝ่ายวางแผนและวิจัยเพื่อทำหน้าที่เป็นองค์ความรู้ด้านการพัฒนา การมีศูนย์ข้อมูลและวิชาการที่ทันสมัย

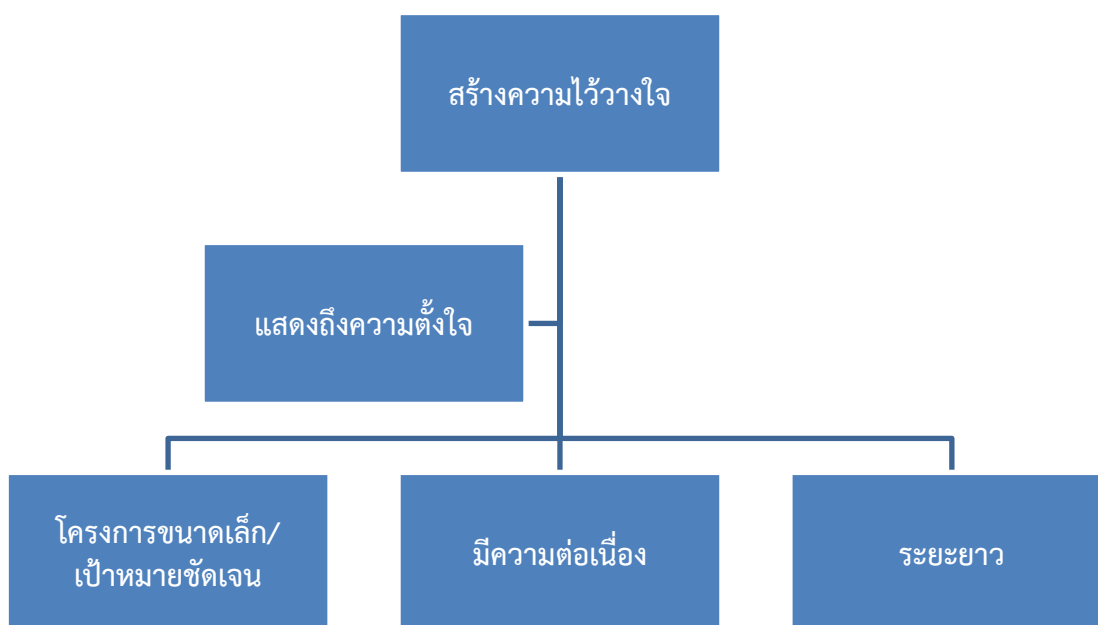
4) การวัดผลและประเมินผลโครงการหรือแผนงาน นอกจากมีการประเมินจากภายในองค์กรเองแล้ว ที่น่าสนใจ SDC ของสวิตเซอร์แลนด์มีรูปแบบการประเมินผลร่วมกันระหว่างองค์กรภายนอกกับองค์กรภายใน ที่เรียกว่า Hybrid Evaluation โดยเฉพาะการร่วมประเมินจากกลุ่มเป้าหมายของประเทศผู้รับหรือจากองค์กรที่ร่วมดำเนินโครงการเพื่อผลประโยชน์ในการนำมาปรับปรุงแก้ไขข้อผิดพลาดต่างๆ หรือเพื่อใช้ในการวางแผนหรือยุทธศาสตร์ต่อไปในโครงการหรือกิจกรรมอื่นๆ

5) ในประเด็นเรื่องประสิทธิภาพของการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนา (Aid Effectiveness) นั้น ในบริบทของเวทีระหว่างประเทศองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Cooperation and Development - OECD) ได้ให้การสนับสนุนประเทศต่างๆ รวมถึงประเทศในเอเชียจัดประชุมในระดับเจ้าหน้าที่ระดับสูง (High Level) ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2002 จนถึงปัจจุบัน เพื่อให้ตระหนักถึงประโยชน์ของประสิทธิภาพของความร่วมมือด้านการพัฒนาในการขจัดปัญหาความยากจน ความด้อยพัฒนาและสนับสนุนต่อการรวมตัวทางเศรษฐกิจในภูมิภาค ซึ่งจากผลสรุปของการประชุมในเวทีต่างๆ ได้ระบุถึงประเด็นสำคัญที่ประเทศต่างๆ ต้อง

ผลักดัน เช่น การให้ความช่วยเหลือต้องอยู่บนพื้นฐานความต้องการของประเทศผู้รับ การมุ่งพัฒนาให้ประเทศผู้รับสามารถยืนบนขาตัวเองได้ การให้บุคลากรของประเทศผู้รับได้มีส่วนร่วมในโครงการและกิจกรรมการพัฒนามากขึ้นเพื่อพัฒนาบุคลากรในประเทศผู้รับให้เกิดการเรียนรู้และมีการถ่ายทอดเทคโนโลยี การสร้าง Leadership สำหรับประเทศผู้รับว่ามีเป้าหมายพัฒนาประเทศไปในทิศทางไหน การกำหนดหลักการเรื่องการมีความเป็นเจ้าของ (Ownership) ของประเทศผู้รับ ประเทศผู้ให้ต้องคำนึงถึงยุทธศาสตร์ กฎระเบียบ เงื่อนไขของประเทศผู้รับ การให้ต้องมีระบบบริหารจัดการที่ดีและโปร่งใสตรวจสอบได้

6) ควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาทรัพยากรบุคคลของ สพร. อย่างจริงจังเพื่อรองรับภารกิจการงานด้านการให้ความช่วยเหลือในรูปแบบใหม่ๆ ที่เพิ่มมากขึ้น เช่น การศึกษาอบรมบุคลากรในประเทศที่สามารถเป็นตัวอย่างที่ดีในด้านนี้และการสนับสนุนให้บุคลากรระดับปฏิบัติงานเข้าร่วมประชุมสัมมนาในเวทีระหว่างประเทศต่างๆ ในด้านนี้

จากการศึกษาผู้ศึกษาได้กำหนดตัวแบบ (Model) ของนโยบายและรูปแบบการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาของไทยภายใต้เงื่อนไขปัจจุบันที่ควรเป็นการให้ความช่วยเหลือในลักษณะของโครงการหรือแผนงานที่เล็กแต่มีเป้าหมายชัดเจน มีประสิทธิภาพ มีความต่อเนื่อง ระยะเวลาพอสมควร เพื่อแสดงให้เห็นถึงความตั้งใจจริงในการให้ความช่วยเหลือ เป็นการสร้างความไว้วางใจและนำไปสู่การพัฒนาความร่วมมือและความสัมพันธ์ที่ยั่งยืน ดังนี้



ภาพที่ 4 ตัวแบบนโยบายและรูปแบบการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาที่เหมาะสมของไทย

## บรรณานุกรม

### เอกสารภาษาไทย

กระทรวงการต่างประเทศ. หนังสือการทูตยุคใหม่หัวใจคือประชาชน, ๒๕๔๘.

วฤนดา ชงชัย. การเพิ่มประสิทธิผลการบริหารงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา. รายงานการศึกษา  
ส่วนบุคคล หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ ๔ ปี ๒๕๕๕.

สถาบันพระปกเกล้า. หนังสือการเมืองการปกครองสวีเดน, ๒๕๔๙.

สำนักงานความร่วมมือเพื่อพัฒนาระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ. รายงานประจำปี  
๒๕๕๒.

### เอกสารภาษาอังกฤษ

Andrew H. Kydd. Trust and Mistrust in International Relations. Princeton University  
Press, ๒๐๐๕.

Joseph S. Nye Jr. Soft Power : the Means to Success in World Politics. Public Affairs,  
๒๐๐๔.

Ian Vasquez. The New Approach of Foreign Aid, CATO Institution. USA public policy  
research organization, ๒๐๐๓.

Nicholas J. Wheeler. Trust-Building in International Relations, Peace Prints. South  
Asian Journal of Peacebuilding ๔,๒ (๒๐๑๒).

Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC) [Online]. Available from:  
[www.sdc.admin.ch](http://www.sdc.admin.ch).

Swiss Federal Department of Foreign Affairs [Online]. Available from:  
[www.fdfa.admin.ch](http://www.fdfa.admin.ch).

## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ - สกุล	นายทวีเกียรติ เจนประจักษ์
ประวัติการศึกษา	- นิติศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ - นิติศาสตร์มหาบัณฑิต (กฎหมายระหว่างประเทศ) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ประวัติการทำงาน	- เจ้าหน้าที่การทูต 3 กองเขียนตะวันออก กรมการเมือง - นิติกร 3 กองกฎหมาย กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย - เลขานุการตรี สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงวอร์ซอร์ สาธารณรัฐโปแลนด์ - เลขานุการเอก สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงออตตาวา แคนาดา - เลขานุการเอก สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปักกิ่ง - หัวหน้าสำนักงานหนังสือเดินทางชั่วคราว จังหวัดอุดรธานี - เจ้าหน้าที่การทูต 7 เลขานุการรองปลัดกระทรวงการต่างประเทศ - นักการทูตชำนาญการพิเศษ สำนักงานรัฐมนตรีฯ
ตำแหน่งปัจจุบัน	อัครราชทูตที่ปรึกษา สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงเบิร์น สหพันธรัฐสวิสเซอร์แลนด์