

ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (ODA - Official Development Assistance)

ใช้ ODA หรือไม่

สมาชิกขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD – Organization for Economic Cooperation and Development) มักมีคำถามถึงเลขาธิการอยู่เสมอว่า ค่าใช้จ่ายนั้น ๆ ควรจะจัดเป็น ODA หรือไม่ เอกสารฉบับนี้จะนำเสนอเหตุผลของสำนักเลขาธิการที่ใช้ในการตอบคำถามต่าง ๆ ดังกล่าวและที่ใช้อธิบายในกรณีเฉพาะ เอกสารนี้ไม่ถือเป็นคำตัดสินเด็ดขาด เนื่องจากคณะกรรมการความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา (DAC - Development Assistance Committee) เท่านั้นจึงจะเป็นผู้ชี้ขาดได้ รายละเอียดเพิ่มเติมอยู่ใน Statistical Reporting Directives ในเว็บไซต์ของ OECD ดังต่อไปนี้ www.oecd.org/dac/stats/dac/directives

ODA หมายถึงความช่วยเหลือที่มีให้แก่ประเทศต่าง ๆ ที่ปรากฏในรายชื่อประเทศกำลังพัฒนาผู้รับความช่วยเหลือของ DAC (www.oecd.org/dac/stats/dac/list) และองค์กรพหุภาคีที่ดำเนินงานด้านการพัฒนาให้แก่ประเทศผู้รับ ซึ่งจะต้องเป็นความช่วยเหลือที่

1. ให้โดยหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ รวมทั้งรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น หรือโดยหน่วยงานบริหารของรัฐ
2. มีการดำเนินการโดย
 - ก. มีวัตถุประสงค์หลักในการช่วยพัฒนาเศรษฐกิจและสวัสดิการของประเทศกำลังพัฒนา
 - ข. มีลักษณะผ่อนปรน (concessional) และมีส่วนของการให้เปล่า (grant) ไม่ต่ำกว่า 25% (คำนวณจากอัตราลด 10%)¹

เอกสารนี้จะอธิบายอย่างย่อ ๆ ถึงส่วนหลัก ๆ ของความหมายของ ODA ความช่วยเหลือที่ไม่เกี่ยวกับทางทหารอื่น ๆ นอกเหนือจากนี้ให้นับเป็นความช่วยเหลืออย่างเป็นทางการอื่น ๆ (OOF-Other Official Flow)

¹การคำนวณนี้จะเป็นตัวตัดสินว่าเงินกู้เป็น ODA หรือไม่ หากเงินกู้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของ ODA จะต้องรายงานจำนวนรวมทั้งหมดเป็น ODA ส่วนที่เป็นเงินให้เปล่า (grant) จะไม่นำมาหักออกจากมูลค่ารวมของเงินกู้เมื่อรายงาน ODA ต่อ DAC การรายงานให้แจ้งมูลค่าเป็นจำนวนเงิน (cash nominal basis) ยกเว้นกรณีที่ข้อมูลค่าปัจจุบันสุทธิ (NPV-National Present Value) เท่านั้น

วัตถุประสงค์หลักเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสวัสดิการ

เป็นหลักเกณฑ์แรกที่ใช้ตัดสินว่าความช่วยเหลือนั้นเป็น ODA หรือไม่ ในการวิเคราะห์ขั้นสุดท้ายมักจะถือเอาความมุ่งหมาย (intention) เป็นหลัก แต่เพื่อที่จะลดการตีความหลากหลายของแต่ละปัจเจกบุคคล และเพื่อให้การรายงานนั้นมีความใกล้เคียงกัน สามารถนำมาเปรียบเทียบกันได้ สมาชิกจึงได้ทำความตกลงร่วมกันดังต่อไปนี้

- ยกเว้นความช่วยเหลือทางการทหาร – การให้ความช่วยเหลืออาวุธยุทโธปกรณ์และการบริการทางการทหารและการยกหนี้ที่เกิดจากวัตถุประสงค์ทางการทหารไม่นับเป็น ODA ส่วนค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่เกิดจากการใช้กำลังทหารของประเทศผู้ให้เข้าไปช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมหรือช่วยในการพัฒนาจะนับเป็น ODA
- การรักษาความสงบ – การใช้กำลังทหารเพื่อรักษาความสงบไม่นับเป็น ODA แต่ถ้าเป็นค่าใช้จ่ายทวีภาคีสุทธิ (net bilateral costs) ที่ประเทศผู้ให้ใช้จ่ายในกิจกรรมต่างๆ เพื่อความสงบที่ดำเนินการโดย หรือได้รับความเห็นชอบจากองค์การสหประชาชาติ ได้แก่ สิทธิมนุษยชน การติดตามการเลือกตั้ง การฟื้นฟูกำลังทหารและสาธารณูปโภค การติดตามผลและการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ทางราชการ เช่น เจ้าหน้าที่ศุลกากรและเจ้าหน้าที่ตำรวจ การให้คำแนะนำเพื่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การส่งทหารกลับประเทศ การทิ้งทำลายอาวุธ และการเก็บกู้กับระเบิด (“net bilateral costs” หมายถึง ค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมในการส่งคนไปดำเนินการกิจกรรมเหล่านี้ ค่าใช้จ่ายสุทธิจากการที่เจ้าหน้าที่เหล่านี้ประจำการในประเทศ และค่าชดเชยต่าง ๆ ที่ได้รับจากองค์การสหประชาชาติ) กิจกรรมในทำนองเดียวกันเพื่อวัตถุประสงค์ของการพัฒนาที่อยู่ นอกเหนือการดำเนินการรักษาความสงบขององค์การสหประชาชาติต้องรายงานเป็น ODA ด้วย แต่ไม่ใช่รหัสของกิจกรรมรักษาความสงบ แต่กิจกรรมใด ๆ ที่ไม่ได้ดำเนินการเพื่อการพัฒนา เช่น การเก็บกู้กับระเบิดเพื่อการฝึกทางทหาร ไม่ต้องรายงานเป็น ODA
- กิจการตำรวจ – ค่าใช้จ่ายในการอบรมเจ้าหน้าที่ตำรวจจัดเป็น ODA ยกเว้นถ้าการอบรมนั้น เกี่ยวข้องกับการทหาร เช่น การต่อต้านการจลาจล การให้บริการใด ๆ โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจของประเทศผู้ให้เพื่อควบคุมการไม่อยู่ในกฎระเบียบไม่นับเป็น ODA
- โครงการทางสังคมและวัฒนธรรม – เช่นเดียวกับกิจการตำรวจ ต้องแยกความแตกต่าง ระหว่างการสร้างเสริมศักยภาพของประเทศกำลังพัฒนาซึ่งนับเป็น ODA และการให้ความช่วยเหลือเพียงครั้งเดียว (one-off) ซึ่งไม่นับเป็น ODA ดังนั้น การสนับสนุนส่งเสริมพิพิธภัณฑ์ หอสมุด โรงเรียนศิลปะและการดนตรี และสถานฝึกกีฬาและอุปกรณ์จึงนับเป็น ODA ในขณะที่ การสนับสนุนการแสดงดนตรีตามที่ต่าง ๆ (concert tour) หรือค่าใช้จ่ายในการเดินทางของ นักกีฬา ไม่นับเป็น ODA
- การให้ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัย – การให้ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัยในประเทศกำลังพัฒนาจัดเป็น ODA ความช่วยเหลือชั่วคราวที่ให้แก่ผู้ลี้ภัยจากประเทศกำลังพัฒนาเมื่อมาถึงประเทศผู้ให้ จะต้องรายงานเป็น ODA สำหรับช่วง 12 เดือนแรกที่มาพำนัก และค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการส่งผู้ลี้ภัยกลับสู่ประเทศ

- **พลังงานนิวเคลียร์** – การใช้พลังงานนิวเคลียร์เพื่อสันติ เช่นการก่อสร้างโรงผลิตไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์และการใช้สารรังสี (radioisotopes) ในทางการแพทย์นับเป็น ODA ส่วนการใช้พลังงานนิวเคลียร์ในทางทหารไม่นับเป็น ODA
- **การวิจัย** – เฉพาะการวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งทางตรงและทางอ้อมกับปัญหาต่างๆ ในประเทศกำลังพัฒนาจัดเป็น ODA ได้แก่ การวิจัยเกี่ยวกับโรคในเขตร้อน และการพัฒนาพืชผลที่เหมาะสมกับสภาพของประเทศกำลังพัฒนา แม้ค่าใช้จ่ายต่างๆ จะเกิดขึ้นในประเทศพัฒนาแล้วก็ยังนับเป็น ODA

เงินสนับสนุนแก่องค์กรพหุภาคีและองค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหาผลกำไร (เอ็นจีโอ)

ในเอกสารแนบ 2 ของ Statistical Reporting Directives มีบัญชีรายชื่อเงินสนับสนุนองค์กรระหว่างประเทศที่จัดเป็น ODA อัตราคำนวณเงินสนับสนุน (coefficients) ที่ให้แก่หน่วยงานต่างๆ ขององค์การสหประชาชาติ ซึ่งดำเนินการส่วนหนึ่งเพื่อการพัฒนา อัตรานี้จะมีการพิจารณาใหม่ทุก 2-3 ปี โดยขอคำแนะนำจากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

องค์การสหประชาชาติได้ก่อตั้งกองทุนเงินช่วยเหลือที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะหลายกองทุนด้วยกัน ซึ่งมีมากมายที่ก่อตั้งขึ้นมาและยกเลิกไปโดยเร็วเกินกว่าจะจัดไว้ในบัญชีรายชื่อได้ทั้งหมดเช่นเดียวกับหน่วยงานเอ็นจีโอของแต่ละประเทศ ในกรณีนี้ สมาชิกจะต้องใช้วิจารณญาณเองว่าเงินสนับสนุนประเภทใดที่มีลักษณะเข้าข่าย ODA² หากมีข้อสงสัย สามารถสอบถามสำนักเลขาธิการโดยส่งรายละเอียดเพื่อประกอบการพิจารณา

นอกจากนี้ ใน Statistical Reporting Directives ยังมีบัญชีรายชื่อเงินสนับสนุนหน่วยงานเอ็นจีโอระหว่างประเทศที่จัดเป็น ODA ซึ่งมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ หากสมาชิกไม่พบในรายชื่อนี้ให้พิจารณาลักษณะ ODA จากวัตถุประสงค์ การดำเนินการและสมาชิกภาพของหน่วยงานนั้นๆ หากเห็นว่ามีความเป็น ODA ขอให้แจ้งทางสำนักเลขาธิการเพื่อพิจารณาเพิ่มเติมหน่วยงานเอ็นจีโอนานาชาติ (INGO) นั้น ๆ ลงในเอกสารแนบ 2

² อัตราคำนวณเงินสนับสนุน (coefficient) สำหรับหน่วยงานที่ดำเนินการบางส่วนเพื่อการพัฒนา ไม่สามารถใช้กับกองทุนที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะซึ่งจะต้องพิจารณาเป็นกรณีแยกต่างหาก ยกตัวอย่างเช่น 75.4% ของเงินอุดหนุนของงบประมาณหลักขององค์การอนามัยโลก (WHO) จะรายงานเป็น ODA แต่เงินอุดหนุนที่ให้แก่โครงการโรคพยาธิของ WHO จะรายงานเป็น ODA ทั้ง 100% ในขณะที่เงินอุดหนุนที่ให้แก่หน่วยงานของ WHO ในต่างประเทศสำหรับโครงการวิจัยมะเร็ง ไม่สามารถรายงานเป็น ODA ได้

หน่วยงานภาครัฐ

นับรวมถึงสหพันธรัฐ มลรัฐ และหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น แต่ไม่นับรวมถึงการดำเนินการทางตลาดของหน่วยงานกลางที่มีอำนาจทางการเงิน

บางครั้งหน่วยงานราชการหนึ่งอาจให้เงินสนับสนุนอีกหน่วยงานหนึ่ง แต่เนื่องจากการให้เงินสนับสนุนเป็นเรื่องภายในของหน่วยราชการของประเทศผู้ให้ จึงไม่นับเป็น ODA แต่จะนับเมื่อหน่วยงานที่ได้รับเงินสนับสนุนให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศกำลังพัฒนา หากการให้ความช่วยเหลือนี้มีลักษณะเข้าหลักเกณฑ์ข้ออื่น ๆ ของ ODA ก็จะต้องรายงานเป็น ODA

การให้เงินสนับสนุนภาคเอกชน จะต้องรายงานเป็นความช่วยเหลืออย่างเป็นทางการอื่น ๆ (OOF) เนื่องจากไม่ผ่านหลักเกณฑ์ของODA เพราะเป็นการสนับสนุนเพื่อวัตถุประสงค์ทางการค้าเป็นหลัก

เงินช่วยเหลืออย่างเป็นทางการแก่องค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหาผลกำไร(เอ็นจีโอ) ซึ่งดำเนินงานด้านการพัฒนาจัดเป็น ODA

การให้ความช่วยเหลือ

การให้ความช่วยเหลือ(**Flows**) เป็นการถ่ายโอนทรัพยากร ไม่ว่าจะเป็นรูปของเงินสด หรือสินค้าและบริการ เนื่องจากสถิติของคณะกรรมการความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา DAC เน้นการถ่ายโอนที่มีผลกระทบต่อพัฒนา ดังนั้นเงินกู้ยืมในระยะเวลา 1 ปี หรือน้อยกว่าจึงไม่นับเป็น ODA การจ่ายเงินต้นของODA นั้นจะนับเป็น negative flow และต้องหักออกเพื่อให้ได้มูลค่าสุทธิของODA ดังนั้น เมื่อมีการจ่ายเงินมูลค่าสุทธิความช่วยเหลือ (net flow) ของเงินกู้จึงเป็นศูนย์ ส่วนดอกเบี้ยจะต้องบันทึกไว้แต่จะไม่นับรวมในสถิติของมูลค่าสุทธิความช่วยเหลือ ในขณะที่การลงทุนของภาครัฐในตลาดหุ้นในประเทศกำลังพัฒนา (equity investment) ต้องรายงานเป็น ODA เพราะมีความมุ่งหมายเพื่อการพัฒนา เงินที่ได้จากการขายหุ้นต้องนับเป็น negative flow แม้ว่าผู้ซื้อจะอยู่ในประเทศกำลังพัฒนา หรือประเทศที่พัฒนาแล้วก็ตาม

การเบิกจ่าย (disbursements) จะนับตามจำนวนเงินสดที่เบิกจ่ายจริง มิใช่ตามที่ตั้งเบิกไว้ เว้นแต่

- เมื่อใดก็ตามที่เงินอุดหนุนให้ธนาคารและกองทุนพหุภาคีเพื่อการพัฒนาได้มีการจ่ายในรูปแบบของตั๋วสัญญาใช้เงิน (promissory note) จำนวนเงินเต็มของตัวนั้นจะต้องบันทึกทันทีที่มีการฝากเข้าบัญชี
- มูลค่าปัจจุบันสุทธิ (Net Present Value – NPV) ของการบรรเทาหนี้จากการปรับโครงสร้างหนี้ โดยParis Club* ผ่านทางกระบวนการลดหนี้ จะต้องรายงานเป็นODAในปีที่มีการปรับโครงสร้างหนี้ นั้น ๆ

* Paris Club เป็นกลุ่มที่ไม่เป็นทางการของเจ้าหน้าที่จาก 19 ประเทศที่ร่ำรวยที่สุดในโลก ทำหน้าที่ให้บริการทางการเงินแก่ประเทศลูกหนี้และประเทศเจ้าหนี้ได้แก่ การปรับโครงสร้างหนี้ การบรรเทาหนี้ และการยกหนี้ ประเทศลูกหนี้มักได้รับคำแนะนำจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ(ไอเอ็มเอฟ) ให้มาปรึกษาปารีสคลับ เมื่อทางเลือกอื่น ๆ ไม่ประสบผลสำเร็จ

การดำเนินการทางการเงินบางอย่างที่ไม่ได้บันทึกในรายการการโอนเงินในบัญชีของดุลการชำระเงิน (balance of payments) อาจนับเป็น ODA ได้ เนื่องจากการดำเนินการของภาครัฐเพื่อการพัฒนา ซึ่งรวมถึงค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาขั้นมัธยมศึกษา อุดมศึกษาและอาชีวศึกษา (รวมทั้งเบี้ยเลี้ยงและค่าเดินทาง) ที่ให้แก่บุคลากรของประเทศกำลังพัฒนาที่มาฝึกอบรมในประเทศผู้ให้ ค่าบริหารจัดการของโครงการความช่วยเหลือเหล่านั้นๆ เงินสนับสนุนแก่หน่วยงานเอ็นจีโอ และโครงการที่ทำให้เกิดการรับรู้เกี่ยวกับการพัฒนาในประเทศผู้ให้

การลงทุน (capital investment) ในประเทศผู้ให้ไม่จัดเป็นการให้ความช่วยเหลือ ดังนั้นจึงไม่สามารถรายงานเป็น ODA ได้ เช่นเดียวกับการก่อสร้างและอุปกรณ์ต่างๆ ในสถานฝึกอบรมและสถานค้นคว้าวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่ไม่นับเป็น ODA แต่ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของสถานเหล่านี้ จะนับเป็น ODA

มีลักษณะผ่อนปรน

ในการอภิปรายเมื่อแรกเริ่มเกี่ยวกับแนวคิดของ ODA สมาชิกได้ตกลงร่วมกันว่าจะต้องมีลักษณะของความพยายามที่จะให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของภาครัฐ เงินกู้ในอัตราตลาดจึงไม่นับเป็น ODA ในช่วงต้นทศวรรษ 1970 อัตราดอกเบี้ยได้ปรับตัวสูงขึ้นอย่างมาก จึงมีการระบุให้ชัดเจนยิ่งขึ้นว่าเงินกู้ที่จะรายงานเป็น ODA ได้นั้นจะต้องมีส่วนของเงินให้เปล่าอย่างน้อยที่สุด 25% โดยคำนวณจากอัตราดอกเบี้ยประมาณการที่ 10% ต่อปี (notional reference rate)

ปัจจุบัน ยังคงใช้แนวคิดดังกล่าวอยู่ แต่ในระยะเวลาที่ผ่านมาไม่นานนี้ อัตราดอกเบี้ยระยะยาวในประเทศสมาชิก OECD ส่วนใหญ่ได้ลดลงต่ำกว่า 10% ทำให้การใช้หลักเงินให้เปล่า 25% ทำได้ง่ายขึ้นมาก แต่การจะเข้าข่ายของ ODA นั้นจะต้องมีลักษณะของการผ่อนปรน คือมีอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าตลาดด้วย

หากมีการให้ความช่วยเหลือทางการเงินที่มีทั้งลักษณะผ่อนปรนและไม่ผ่อนปรนร่วมกัน ที่เรียกว่า ชุดเงินช่วยเหลือร่วม (associated financing packages) ส่วนของภาครัฐและส่วนที่ผ่อนปรนอาจจะรายงานเป็น ODA ได้หากมีส่วนของเงินให้เปล่าอย่างน้อยที่สุด 25% การให้ความช่วยเหลือนี้จะต้องผ่านการตรวจสอบของลักษณะการผ่อนปรนของการให้เงินช่วยเหลือร่วม ซึ่งใช้อัตราดอกเบี้ยในตลาดเป็นฐาน และระบุไว้ใน Arrangement on Guidelines for Officially Supported Export Credits (OECD, 1998)

ที่มา: แปลจาก IS IT ODA? OECD- Fact Sheet – May 2007 www.oecd.org/dac/stats/dac/directives