



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง การบูรณาการความร่วมมืออย่างมีเอกภาพระหว่าง
หน่วยงานไทยในการให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาแก่
ต่างประเทศ โดยเฉพาะกับประเทศเพื่อนบ้านของไทย

จัดทำโดย นางจิตเกษม ตัณฑศิริ
รหัส 4006

รายงานฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 4 ปี 2555
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง การบูรณาการความร่วมมืออย่างมีเอกภาพระหว่างหน่วยงานไทย
ในการให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาแก่ต่างประเทศ
โดยเฉพาะกับประเทศเพื่อนบ้านของไทย

จัดทำโดย นางจิตเกษม ตัณฑศิริ
รหัส 4006

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 4 ปี 2555
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

รายงานฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อทำการศึกษาผลการดำเนินงานที่ผ่านมาของกระทรวงการต่างประเทศและหน่วยงานไทยอื่น ๆ ในการให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนา กับต่างประเทศของไทย โดยเฉพาะ ประเทศเพื่อนบ้านของไทย และศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานดังกล่าวโดยการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมเชิงกลยุทธ์ (SWOT Analysis) ของหน่วยงานไทย และศึกษาแนวทางการดำเนินงานของประเทศผู้ให้อื่น ๆ ที่สามารถนำมาเป็นตัวอย่างของไทยได้ เช่น ประเทศญี่ปุ่น และ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี รวมทั้งเพื่อเสนอแนะแนวทางการบูรณาการการทำงานและการสร้างความเข้าใจร่วมกันระหว่างกระทรวงการต่างประเทศและหน่วยงานต่าง ๆ ของไทยในการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา กับต่างประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

การที่สนใจทำการศึกษารายงานนี้ เนื่องจากเห็นว่า ในปัจจุบัน หน่วยงานต่าง ๆ ของไทยเริ่มมีศักยภาพและสนใจในการมีความร่วมมือเพื่อการพัฒนาหรือทางวิชาการกับต่างประเทศมากขึ้น และบ่อยครั้ง ที่ได้มีการติดต่อประสานงานกับต่างประเทศเองโดยตรง โดยไม่ได้ปรึกษารัฐบาลหรือกับกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบในการดำเนินการทางด้าน การต่างประเทศ เพื่อส่งเสริมผลประโยชน์แห่งชาติ และความสัมพันธ์ที่ไทยมีกับต่างประเทศในทุกมิติ ดังนั้น จึงอาจมีความซ้ำซ้อนและลักลั่นในการดำเนินงานความร่วมมือกับต่างประเทศของหน่วยงานไทยและกระทรวงการต่างประเทศ ทั้งที่ควรจะมีแนวทางในดำเนินงานภายใต้นโยบายด้านการต่างประเทศเดียวกัน และมีการประสานงานกันอย่างใกล้ชิด เพื่อให้ความร่วมมือกับต่างประเทศของไทยเป็นไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อลดปัญหาเรื่องการดำเนินงานที่ซ้ำซ้อน การบริหารทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งด้านบุคลากร งบประมาณและเวลา รวมทั้งลดความสับสนและภาระในการดำเนินงานของรัฐบาลต่างประเทศ โดยเฉพาะกลุ่มประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อภาพรวมของการดำเนินนโยบายด้านการต่างประเทศของไทยได้ ทั้งนี้ จากการศึกษาแนวทางการบริหารงานความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา ของประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือฯ เช่น ญี่ปุ่น และ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้มอบหมายให้หน่วยงานกลางเพียงแห่งเดียวแทนรัฐบาล เพื่อรับผิดชอบการบริหารกิจกรรมความร่วมมือต่าง ๆ และเป็นหน่วยประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ ในการดำเนินงานและบริหารงบประมาณความช่วยเหลือที่ให้แก่ประเทศกำลังพัฒนา

ผลการศึกษาพบว่า หน่วยงานไทยมีจุดแข็งและโอกาสที่ดีในการดำเนินงานความร่วมมือทางวิชาการกับต่างประเทศ ทั้งด้านศักยภาพและความรู้ความสามารถในรายสาขาความเชี่ยวชาญของแต่ละหน่วยงาน และความพร้อมทางด้านงบประมาณและความสะดวกในการติดต่อสื่อสารกับหน่วยงานของต่างประเทศ โดยเฉพาะกลุ่มประเทศเพื่อนบ้าน แต่ไม่ให้ความสำคัญต่อการทำงานเป็นทีมประเทศไทย ทั้งๆ ที่มีวัตถุประสงค์ชัดเจนในเรื่องการสร้างความสัมพันธ์กับต่างประเทศ เช่นเดียวกัน ซึ่งสามารถทำงานร่วมกันและส่งเสริมกันไปในทางบวกได้ เพื่อผลประโยชน์ของชาติร่วมกัน และไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติตามปฏิญญาปารีสว่าด้วยประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (Paris Declaration on Aid Effectiveness) ซึ่งประเทศไทยได้ร่วมลงนามในฐานะของประเทศสมาชิกของสหประชาชาติและกลุ่มประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งเป็นการยอมรับร่วมกันในการปรับปรุงประสิทธิภาพในการให้ความช่วยเหลือ โดยหน่วยงานระหว่างประเทศหรือองค์กรภายในประเทศเดียวกัน ควรยึดเป็นแนวทางในการทำงาน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ในอดีต รัฐบาลไทยได้เคยกำหนดให้มีหน่วยงานกลางเพียงหน่วยงานเดียวในการบริหารงานรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ เพื่อให้เกิดความเรียบร้อยและเกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการดำเนินงานมาแล้ว

ด้วยข้อค้นพบดังกล่าว จึงมีข้อเสนอแนะใน 2 ระดับคือ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย โดยกระทรวงต่างประเทศ จัดหารือในระดับนโยบายกับหน่วยงานต่าง ๆ ของไทย เพื่อทำความเข้าใจและร่วมกันพิจารณาทิศทางการทำงานร่วมกัน ในการให้ความร่วมมือทางวิชาการกับต่างประเทศของไทยในลักษณะการบูรณาการการทำงาน โดยการนำยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศที่กระทรวงการต่างประเทศจัดทำขึ้น มาพิจารณาดำเนินการในทางปฏิบัติที่สอดคล้องกันและเป็นไปในแนวทางเดียวกัน วางแผนงานร่วมกัน ทั้งด้านการพัฒนาบุคลากร การบริหารกิจกรรมและแผนงบประมาณความช่วยเหลือ เพื่อเสริมสร้างประโยชน์ทางการค้า การลงทุนกับต่างประเทศของไทย นอกจากนี้ รัฐบาลควรให้ความสำคัญ และยกระดับให้นโยบายนี้ เป็นวาระแห่งชาติ สำหรับ ข้อเสนอแนะในการดำเนินการ เพื่อให้มีแผนงานระยะยาวร่วมกัน หลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อนของการทำงานและการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด และเพื่อให้ประเทศเพื่อนบ้านที่รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลไทย มีความเชื่อมั่น เห็นภาพรวมและประโยชน์ที่จะได้รับจากการมีความร่วมมือกับไทย ในลักษณะของการทำงานที่เป็นเอกภาพ จึงควรมีการปรับปรุงการทำงานในมิติต่าง ๆ 5 มิติคือ 1) มิติด้านการบริหารจัดการ โดยมอบหมายให้หน่วยงานกลางระดับประเทศ รับผิดชอบการประสานงานและบริหารความร่วมมือเพื่อการพัฒนา กับต่างประเทศ การยอมรับที่จะมีการทำงานร่วมกันเป็นทีมอย่างแท้จริง และมีการนำข้อตกลงความร่วมมือในระดับต่าง ๆ ไปถ่ายทอดสู่การปฏิบัติอย่างจริงจัง 2) มิติด้านโครงสร้าง การปรับปรุง

เปลี่ยนแปลงโครงสร้างภายในหน่วยงาน เพื่อให้มีหน่วยงานดูแลการดำเนินงานด้านการต่างประเทศ นั้น ควรมีการประกาศให้กระทรวงการต่างประเทศและหน่วยงานอื่น ๆ มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาในการดำเนินงานในลักษณะเดียวกัน 3) มิติด้านความสัมพันธ์ โดยการสร้างและรักษาความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและหน่วยงานให้อยู่ในระดับดี เพื่อประโยชน์ต่อการทำงานร่วมกันและมีความเข้าใจในอำนาจหน้าที่ในการทำงานอย่างชัดเจน และส่งเสริมให้บุคลากรเข้ารับการฝึกอบรมและพัฒนาาร่วมกัน เพื่อให้มีความพร้อมในการบริหารทีมประเทศไทยเชิงยุทธศาสตร์ และบูรณาการเครือข่ายผู้ปฏิบัติงานและผู้บริหารด้านการต่างประเทศ 4) มิติด้านผลประโยชน์หน่วยงานควรปรับทัศนคติ โดยการเปิดใจยอมรับหน่วยงานอื่น และประสานผลประโยชน์ร่วมกัน โดยบูรณาการผลประโยชน์ของทีมและของประเทศในภาพรวม 5) มิติด้านข้อมูล หน่วยงานควรให้ความสำคัญต่อการแบ่งปัน และเชื่อมโยงข้อมูลที่ครบถ้วนให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อการบูรณาการการทำงานอย่างแท้จริง รวมทั้งส่งเสริมให้ข้อมูลข่าวสารที่ส่งออกไปสู่ประชาชนมีความถูกต้องและเป็นไปในทางบวก

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้สำเร็จลุล่วงด้วยดี ด้วยความกรุณาและช่วยเหลืออย่างดียิ่งจาก คณะอาจารย์ที่ปรึกษาทั้งสามท่าน ได้แก่ ศาสตราจารย์ ดร. สร้อยตระกูล อรรถมานะ เอกอัครราชทูต สมเกียรติ อริยปรัชญา และรองศาสตราจารย์ ดร. พลภัทร บุราคม ที่ได้กรุณาให้คำแนะนำที่มีคุณค่า และข้อคิดเห็นในเนื้อหาสาระ ตลอดจนการตรวจแก้ไข ทำให้การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ถูกต้อง สมบูรณ์ และเต็มไปด้วยสาระที่เป็นประโยชน์ ผู้วิจัยขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

ขอขอบคุณเจ้าของงานวิจัยอื่น ๆ และเพื่อนร่วมงานทุกท่าน ที่ช่วยเหลือเอื้อเฟื้อเอกสารที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เขียนได้นำมาใช้ประโยชน์ในการอ้างอิงเพื่อให้งานวิจัยครบถ้วนสมบูรณ์ และ น่าเชื่อถือ

ที่สำคัญที่สุด ผู้เขียนขอขอบคุณผู้อำนวยการสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่าง ประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ (นายพิรุณ ลายสมิต) และรองผู้อำนวยการสำนักงานฯ (นางสาว สุชาดา ไทยบรรเทา) ที่ให้โอกาสแก่ผู้เขียนมาเข้าร่วมการอบรมในครั้งนี้ รวมทั้งเพื่อนร่วมงานในส่วน ให้ความร่วมมือกับต่างประเทศ 1 ทุกท่านที่ได้ช่วยดูแลทำงานของส่วนฯ ด้วยความเรียบร้อย ในช่วงที่ ผู้เขียนเข้าอบรม และขอขอบคุณผู้อำนวยการสถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการที่ได้จัด หลักสูตรการอบรมที่มีสาระเข้มข้นและเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของผู้เขียนเป็นอย่างมากและ เจ้าหน้าที่โครงการที่ได้ให้ความช่วยเหลือในการดำเนินงานเรื่องต่าง ๆ เป็นอย่างดี

สุดท้ายนี้ หากการศึกษาค้นคว้าอิสระมีข้อบกพร่องใด ๆ ผู้เขียนขออภัยไว้ ณ ที่นี้ และหากมี คุณค่าและจะเป็นประโยชน์ ผู้เขียนขอมอบให้กับสถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวง การต่างประเทศ เพื่อใช้ประโยชน์ต่อไป

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ง
กิตติกรรมประกาศ	๗
สารบัญ	๗
สารบัญภาพ	ญ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ภูมิหลังและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	3
1.3 ขอบเขตการศึกษา	3
1.4 ระเบียบวิธีการศึกษา	3
1.5 ประโยชน์ของการศึกษา	4
1.6 นิยามศัพท์	4
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	7
2.1 แนวคิดทฤษฎี	7
2.1.1 แนวคิดเรื่องความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ	7
2.1.2 แนวคิดเกี่ยวกับปฏิญาปารีสว่าด้วยประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือ	11
2.1.3 แนวคิดเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือด้านเงินทุนและวิชาการของญี่ปุ่นแก่ไทย	13
2.1.4 แนวคิดเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือด้านเงินทุนและวิชาการของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีแก่ไทย	17
2.1.5 ทฤษฎีการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมเชิงกลยุทธ์	19
2.1.6 แนวคิดการทำงานเป็นทีม	22
2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	26
2.3 สรุปกรอบแนวคิด	32

บทที่ 3 ผลการศึกษา	33
3.1 ผลการดำเนินงานที่ผ่านมา	33
3.2 การวิเคราะห์บทบาทของหน่วยงานไทยในบริบทของการดำเนินงาน ความร่วมมือเพื่อการพัฒนา กับต่างประเทศของไทย	37
บทที่ 4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	45
4.1 สรุปผลการศึกษา	45
4.2 ข้อเสนอแนะ	46
4.2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	46
4.2.2 ข้อเสนอแนะในการดำเนินการ	47
บรรณานุกรม	53
ภาคผนวก	56
ก. DAC List of ODA Recipients	57
ข. เหตุการณ์ที่สำคัญต่อการผลักดันวาระประสิทธิผลของความช่วยเหลือ	59
ค. เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ	61
ง. อำนาจหน้าที่ของสำนักงานความร่วมมือเพื่อพัฒนาระหว่างประเทศ	64
จ. สถิติมูลค่าความร่วมมือเพื่อการพัฒนาที่ให้แก่ต่างประเทศของ หน่วยงานต่าง ๆ ของไทย ปี 2553-2554	69
ประวัติผู้เขียน	73

สารบัญภาพ

ภาพที่ 1	รูปแบบของความร่วมมือที่รัฐบาลญี่ปุ่น (JICA) ให้แก่ประเทศกำลังพัฒนา	15
ภาพที่ 2	รูปแบบการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมเชิงกลยุทธ์	20
ภาพที่ 3	สรุปกรอบแนวคิดการศึกษา	32

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ภูมิหลังและความสำคัญของปัญหา

ไทยได้รับความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาประเทศทั้งด้านเศรษฐกิจและวิชาการจากแหล่งผู้ให้ความช่วยเหลือต่าง ๆ เป็นเวลากว่าครึ่งศตวรรษ (ตั้งแต่พ.ศ. 2498)¹ จนมีระดับการพัฒนาที่สูงขึ้นในหลายด้านทั้งเศรษฐกิจและสังคม และการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรไทย ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน จากรายงานสถานะของประเทศที่ได้รับความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของคณะกรรมการความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา (DAC list of ODA Recipient Countries) เพื่อใช้อ้างอิงสำหรับปี 2011 ปี 2012 และปี 2013 ระบุว่าไทยมีสถานะเป็นประเทศกำลังพัฒนาที่มีรายได้ระดับปานกลางค่อนข้างสูง (Upper middle income countries and territories) รายได้มวลรวมประชาชาติ (GNI) ระหว่าง 3,976 - 12,275 เหรียญสหรัฐ ในปี 2010² ทั้งนี้ เมื่อไทยยังเป็นประเทศที่ได้รับความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (Official Development Assistance - ODA) จากแหล่งผู้ให้ความช่วยเหลือต่าง ๆ นั้น มีกรมวิเทศสหการ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นหน่วยงานกลางของไทยเพียงแห่งเดียว ในการบริหารการรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ระหว่างปี พ.ศ. 2498-2545 และต่อมา เมื่อไทยเปลี่ยนสถานะเป็นประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาแก่ประเทศพัฒนาน้อยที่สุดอื่น ๆ ประกอบกับรัฐบาลไทยเล็งเห็นความสำคัญของการสร้างและส่งเสริมความสัมพันธ์กับต่างประเทศ จึงได้จัดตั้งสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ (สพร.) กระทรวงการต่างประเทศ เพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหารงานความช่วยเหลือและร่วมมือเพื่อพัฒนากับต่างประเทศต่อไป โดยได้เน้นให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศเพื่อนบ้านของไทยเป็นอันดับต้น ๆ (กัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เมียนมาร์ และเวียดนาม) โดยงบประมาณในการให้ความร่วมมือแก่ประเทศเพื่อนบ้านที่ตั้งไว้ที่ สพร. มีสัดส่วนถึงกว่าร้อยละ

¹ สรุปจากหนังสือ, (2535), 36ปี กรมวิเทศสหการ, กรมวิเทศสหการ สำนักนายกรัฐมนตรี.

² ข้อมูลจากองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development - OECD), ออนไลน์, แหล่งที่มา: <http://www.oecd.org/dataoecd>.

70 ของงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนความช่วยเหลือกับต่างประเทศของกระทรวงการต่าง ประเทศ และหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ³

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันนี้ หน่วยงานไทยที่มีความเชี่ยวชาญในสาขาต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ และภาค เอกชน เริ่มมีศักยภาพในการให้ความช่วยเหลือและมีความร่วมมือทางวิชาการกับ ต่างประเทศโดยตรง ประกอบกับหน่วยงานไทยมีเป้าหมายเดียวกันด้านการต่างประเทศที่จะมีความ ร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านของไทย คือการสร้างความสัมพันธ์ และการส่งเสริมการค้าการลงทุน ของไทยในต่างประเทศด้วย จึงทำให้มีการกำหนดยุทธศาสตร์ด้านความร่วมมือกับการต่างประเทศ เฉพาะด้านของแต่ละกระทรวง และดำเนินงานโครงการความร่วมมือทางวิชาการกับต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศเพื่อนบ้านด้วยงบประมาณของกระทรวงนั้น ๆ เอง ทั้งนี้ การดำเนินงานดังกล่าว ก่อนข้างจะเป็นไปในลักษณะต่างคนต่างทำ มีการเชื่อมโยงข้อมูลหรือประสานงานระหว่าง หน่วยงานภายในประเทศก่อนการดำเนินงานน้อย จึงอาจเกิดสภาพของการทำงานที่ซ้ำซ้อนและถัก ถิ่นอยู่เป็นประจำ และก่อให้เกิดปัญหาการใช้งบประมาณและบุคลากรที่มีอยู่อย่างจำกัด โดยไม่เกิด ประสิทธิภาพสูงสุด

นอกจากนี้ การที่คนไทย ทั้งจากภาครัฐและเอกชน เดินทางเข้าไปหาหรือทำงานความ ร่วมมือทางวิชาการและการติดต่อเพื่อแสวงหาช่องทางทางการค้าและการลงทุนที่ต่างคนต่างไป ปีละ หลายกลุ่มหลายครั้ง อาจเป็นการสร้างความสับสนให้แก่หน่วยงานของประเทศเพื่อนบ้าน และเป็น ภาระทั้งเรื่องเวลาและทรัพยากรแก่ประเทศที่มีความร่วมมือกับไทย ในการเตรียมการ การรับรอง และการจัดเลี้ยงคณะผู้แทนจากไทยที่เดินทางไปทุกครั้ง รวมทั้งการเสนอให้มีการจัดทำความตกลง ความร่วมมือด้านต่าง ๆ จำนวนมาก ทั้งด้านการพัฒนาวิชาการ การค้า การลงทุน ทั้งในระดับทวิ ภาคิ พหุภาคิ ระดับภูมิภาคและอนุภูมิภาค ที่ซ้ำซ้อนกันหลายกรอบ แสดงให้เห็นว่า แนวทางการ ทำงานของหน่วยงานไทยในเรื่องดังกล่าว ไม่มีความเป็นเอกภาพ หรือไม่มีการวางแผนร่วมกัน ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระยะยาว และไม่ได้มองภาพแบบองค์รวม เพื่อดำเนินงานร่วมกัน ดังนั้น ในงานวิจัยชิ้นนี้ จึงเห็นความสำคัญในการศึกษาเรื่อง “การบูรณาการความร่วมมืออย่างมี เอกภาพระหว่างหน่วยงานไทยในการให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาแก่ต่างประเทศ โดยเฉพาะกับ ประเทศเพื่อนบ้านของไทย”

³ ข้อมูลจากสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาผลการดำเนินงานที่ผ่านมาของกระทรวงการต่างประเทศและหน่วยงานไทยในการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา กับต่างประเทศของไทย โดยเฉพาะกับประเทศเพื่อนบ้านของไทย

1.2.2 เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา กับต่างประเทศของไทยระหว่างกระทรวงการต่างประเทศและหน่วยงานไทย โดยเฉพาะกับประเทศเพื่อนบ้านของไทย

1.2.3 เพื่อเสนอแนะแนวทางการบูรณาการการทำงานและการสร้างความเข้าใจร่วมกันในการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา กับต่างประเทศอย่างมีเอกภาพ สอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

1.3 ขอบเขตการศึกษา

1.3.1 รวบรวมข้อมูลการดำเนินงานที่เกี่ยวกับความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาที่หน่วยงานไทยให้แก่ประเทศเพื่อนบ้านโดยตรง โดยการศึกษาจากเอกสารทางวิชาการและผลงานวิจัยของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

1.3.2 ศึกษาแนวทางการดำเนินงานของประเทศผู้ให้อื่น ๆ ที่สามารถนำมาเป็นตัวอย่างของไทยได้ เช่น ประเทศญี่ปุ่น และ ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

1.3.3 เรียบเรียงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานที่ไม่เป็นเอกภาพของหน่วยงานไทย โดยใช้ SWOT Analysis เป็นแนวทางในการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูล เพื่อนำมาใช้ประกอบการจัดทำผลการศึกษา

1.3.4 จัดทำข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขวิธีการทำงานของหน่วยงานฝ่ายไทยให้มีทิศทางและเป้าหมายเดียวกัน และเป็นเอกภาพในด้านการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา กับต่างประเทศ

1.4 ระเบียบวิธีการศึกษา

ใช้หลักการวิเคราะห์จากข้อมูลและเอกสารที่เกี่ยวข้อง (Documentary Research) และการเขียนบรรยายเชิงพรรณนา เกี่ยวกับการศึกษาแนวทางการทำงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาตั้งแต่อดีต จนถึงปัจจุบัน และการวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการทำงานความร่วมมือของหน่วยงานต่าง ๆ ที่ซ้ำซ้อนกัน เพื่อทำการสังเคราะห์และสรุปผลการศึกษาที่ได้ รวมทั้ง

เสนอแนะวิธีการที่เหมาะสมในการทำงานความร่วมมือฯ ในภาพรวมของหน่วยงานไทยที่เป็นเอกภาพในอนาคต โดยคำนึงถึงผลประโยชน์โดยรวมของประเทศ

1.5 ประโยชน์ของการศึกษา

1.5.1 กระทรวงการต่างประเทศและหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนจะมีบทบาทและความเข้าใจร่วมกันในการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาต่างประเทศ โดยเฉพาะกับประเทศเพื่อนบ้านของไทย

1.5.2 หน่วยงานของไทยจะมีแนวทางการทำงานร่วมกันกับกระทรวงการต่างประเทศในการให้ความร่วมมือฯ อย่างมีเอกภาพ มีความสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกันเพื่อหลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อนของการทำงานและการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด

1.5.3 ประเทศคู่ร่วมมือที่ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลไทยจะมีความเชื่อมั่น เห็นภาพรวมและประโยชน์ที่จะได้รับจากการมีความร่วมมือกับไทย ในลักษณะของการทำงานที่เป็นเอกภาพของไทย

1.6 นิยามศัพท์

การให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาแก่ต่างประเทศของไทย หมายถึง การที่ไทยให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศพัฒนาน้อยที่สุดและกำลังพัฒนาต่าง ๆ ให้ได้มีโอกาสแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์ทางวิชาการจากหน่วยงานไทย ผ่านการสนับสนุนงบประมาณเพื่อดำเนินกิจกรรมโครงการพัฒนา ทูตการ ศึกษา ฝึกอบรม ศึกษานในไทย การวิจัย การส่งผู้เชี่ยวชาญและอาสาสมัครไทยไปปฏิบัติงานในต่างประเทศ โดยมีสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ (สพร.) กระทรวงการต่างประเทศเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบภารกิจนี้ และได้รับอนุมัติงบประมาณความร่วมมือกับต่างประเทศเป็นประจำทุกปี ในหมวดเงินอุดหนุนความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศ โดยสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาต่างประเทศของ สพร. และหน่วยงานภาครัฐ และเอกชนอื่น ๆ ของไทย ที่ดำเนินงานในลักษณะเดียวกันกับ สพร. โดยใช้งบประมาณของตนเอง

ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (Official Development Assistance - ODA) หมายถึง ความช่วยเหลือของภาครัฐบาลในประเทศที่พัฒนาแล้ว (Developed Countries) ให้กับประเทศพัฒนาน้อยที่สุด หรือกำลังพัฒนาต่าง ๆ (Least Developed Countries or Developing Countries) เพื่อการพัฒนา ปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ มาตรฐานความเป็นอยู่ของประชาชน การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และสถาบันต่าง ๆ (Human Resource Development and Capacity

Building) ประกอบด้วยความช่วยเหลือ 3 รูปแบบ คือ ความช่วยเหลือแบบให้เปล่า ความร่วมมือทางวิชาการ และความช่วยเหลือแบบเงินกู้

ประเทศเพื่อนบ้านของไทย หมายถึง ประเทศที่มีชายแดนติดต่อกับไทย คือ กัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เมียนมาร์ ซึ่งเป็นประเทศพัฒนาน้อยที่สุด (Least Developed countries) และมีสถานะทางเศรษฐกิจในระดับต่ำกว่าไทย และเวียดนาม ซึ่งปัจจุบันเป็นประเทศที่มีรายได้มวลรวมประชาชาติในระดับกลางค่อนข้างต่ำ (Lower Middle Income Countries and Territories) (ยกเว้นมาเลเซีย ซึ่งถือว่าเป็นประเทศที่มีการพัฒนาสูงมาก)

ประเทศพัฒนาน้อยที่สุด (Least Developed Countries - LDC) หมายถึง ประเทศในภูมิภาคต่าง ๆ ในโลกที่ได้รับการกำหนดสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมต่ำโดยสหประชาชาติ เมื่อเทียบกับประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก โดยมีรายได้ต่ำในแต่ละปีที่ยังไม่สามารถนับเป็นรายได้มวลรวมประชาชาติได้ มีบุคลากรที่อ่อนแอทั้งด้านการศึกษาและสุขภาพ และโภชนาการ และมีความอ่อนแอทางเศรษฐกิจ ประเทศเหล่านี้จำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา (ทางวิชาการ) จากประเทศที่พัฒนาแล้ว หรือประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ ที่มีสถานะทางเศรษฐกิจที่ดีกว่า เพื่อพัฒนาประเทศทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสุขภาพอนามัย อย่างเร่งด่วนและยั่งยืน

ทรัพยากร หมายถึง เงินงบประมาณของรัฐบาลไทย ที่รัฐบาลไทยอนุมัติให้หน่วยงานไทย สำหรับการสนับสนุนกิจกรรมความร่วมมือเพื่อการพัฒนา กับต่างประเทศ บุคลากรจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่จะเข้าร่วมดำเนินกิจกรรมความร่วมมือฯ กับต่างประเทศ วัสดุอุปกรณ์ที่ไทยจัดซื้อจัดจ้าง เพื่อสนับสนุนกิจกรรม รวมทั้งผู้เชี่ยวชาญ นักวิชาการและอาสาสมัครไทยที่จะถูกจัดส่งไปปฏิบัติงานในต่างประเทศ

ประสิทธิผลของความช่วยเหลือ (Aid Effectiveness) หมายถึง การดำเนินงานความช่วยเหลือหรือร่วมมือเพื่อการพัฒนา กับต่างประเทศ ที่มุ่งหวังให้เกิดประโยชน์สูงสุด ทั้งต่อแหล่งผู้ให้ความช่วยเหลือและประเทศผู้รับความช่วยเหลือ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดปณิญาปารีสว่าด้วยประสิทธิผลของความช่วยเหลือ (Paris Declaration on Aid Effectiveness) โดยกลุ่มประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือได้ร่วมกันลงนามในปฏิญญาดังกล่าว เพื่อให้เป็นแนวทางในการดำเนินงานร่วมกัน

การบูรณาการการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา กับต่างประเทศ หมายถึง การร่วมมือร่วมใจของหน่วยงานไทยต่าง ๆ ในการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาที่ไทยให้แก่ประเทศพัฒนาน้อยที่สุดอื่น ๆ ในโลก โดยการประสานงานตั้งแต่ระดับนโยบาย ยุทธศาสตร์ จนถึง การปฏิบัติ เพื่อให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของไทยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นเอกภาพ

ผลประโยชน์ของชาติ หมายถึง ความต้องการของประชาชน โดยส่วนรวม มีความหมายกว้างรวมถึงชาติ คือ ประชาชนส่วนรวมไม่ใช่บุคคลใดหรือกลุ่มบุคคลใดโดยเฉพาะ เป็น

ผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับ ความมั่นคง และความมั่งคั่งของชาติ โดยจะกำหนดวิธีการ หรือ เครื่องมือใด ๆ ก็ได้ที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ เช่น การเมือง (หรือการทูต) การทหาร เศรษฐกิจ สังคมจิตวิทยา เป็นต้น

ผลประโยชน์ส่วนรวม ในงานวิจัยนี้ ขออัญเชิญ “พระราชดำรัสเนื่องในโอกาสวันเฉลิมพระชนมพรรษา : ๔ ธันวาคม ๒๕๑๕”⁴ ที่สอดคล้องกับเนื้อหาสาระและข้อเสนอแนะของผู้เขียน ดังนี้

“ให้แล้ว ต้องทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ก็เพราะเหตุว่าประโยชน์ส่วนรวมนี้ เป็นประโยชน์ส่วนตัว แต่ละคนต้องการให้ ประโยชน์ส่วนตัวสำเร็จ คือมีความพอใจนี้เอง แต่ว่าถ้าไม่คิดถึงประโยชน์ส่วนรวม ก็ไม่ได้ประโยชน์ส่วนตัว เพราะว่า ถ้าส่วนรวมไม่ได้รับประโยชน์ส่วนตัวพึงแน่ นี่เป็นข้อสำคัญ ฉะนั้นความรู้สึกหรือข้อสังเกตอันนี้เป็นจุดสำคัญมาก ที่จะต้องทำความเข้าใจกับตัวเอง ว่าประโยชน์ส่วนตัวนั้น คือประโยชน์ส่วนรวม หรือจะว่าประโยชน์ส่วนรวมนั้น คือประโยชน์ส่วนตัว พุคกลับกันได้ คำพูดบางคำกลับกันไม่ได้ แต่คำพูดนี้ก็กลับได้ ประโยชน์ส่วนรวมคือประโยชน์ส่วนตัว ประโยชน์ส่วนตัวคือประโยชน์ส่วนรวม ข้อนี้ก็ขึ้นข้อสังเกตอย่างหนึ่ง”

⁴ คำพ่อสอน หมวด ประโยชน์ส่วนรวม ประโยชน์ส่วนตัว, ฐานข้อมูลปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงสำนักหอสมุด มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ออนไลน์, แหล่งที่มา: <http://suffecon.lib.cmu.ac.th/?q=node/31>

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้รวบรวมแนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับแนวทางการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาต่างประเทศ โดยเฉพาะในเรื่องการดำเนินงานของหน่วยงานไทยต่าง ๆ ที่ต่างคนต่างทำ เกิดความซ้ำซ้อนกันและไม่เป็นเอกภาพ ซึ่งสร้างปัญหาในการดำเนินงานที่ไม่มีประสิทธิภาพ ไม่สอดคล้องกับงบประมาณและบุคลากรที่มีอย่างจำกัด

2.1 แนวคิดทฤษฎี

2.1.1 แนวคิดเรื่องความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (Official Development Assistance - ODA)¹

หมายถึง ความช่วยเหลือที่มีให้แก่ประเทศด้อยพัฒนาและกำลังพัฒนาต่าง ๆ ที่ปรากฏในรายชื่อประเทศกำลังพัฒนาผู้รับความช่วยเหลือของคณะกรรมการความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา (DAC) (ภาคผนวก ก) และองค์กรพหุภาคีที่ดำเนินงานด้านการพัฒนาให้แก่ประเทศผู้รับ ซึ่งจะต้องเป็นความช่วยเหลือที่ให้โดยหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ รวมทั้งรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น หรือโดยหน่วยงานบริหารของรัฐ และมีการดำเนินการโดยมีวัตถุประสงค์หลักในการช่วยพัฒนาเศรษฐกิจและสวัสดิการของประเทศกำลังพัฒนา โดยมีลักษณะผ่อนปรน (Concession) และมีส่วนของการให้เปล่า (Grant) ไม่น้อยกว่า 25%²

หลักเกณฑ์ที่ใช้ตัดสินว่าความช่วยเหลือใดเป็น ODA หรือไม่ มักจะถือเอาความมุ่งหมายเป็นหลัก (intention) ดังต่อไปนี้

¹ แปลจาก IS IT ODA? OECD- Fact Sheet – May 2007 www.oecd.org/dac/stats/dac/directives และ

<http://www.tica.thaigov.net/tica/resources/forms/IsODA.doc>

² การคำนวณนี้จะเป็นตัวตัดสินว่าเงินก้อนนี้เป็น ODA หรือไม่ หากเงินก้อนนี้ไปตามหลักเกณฑ์ของ ODA จะต้องรายงานจำนวนรวมทั้งหมดเป็น ODA ส่วนที่เป็นเงินให้เปล่า (grant) จะไม่นำมาหักออกจากมูลค่ารวมของเงินก้อนเมื่อรายงาน ODA ต่อ DAC การรายงานให้แจ้งมูลค่าเป็นจำนวนเงิน (cash nominal basis) ยกเว้นกรณีที่ใช้มูลค่าปัจจุบันสุทธิ (NPV-National Present Value) เท่านั้น

1) ยกเว้นความช่วยเหลือทางการทหาร – การให้ความช่วยเหลืออาวุธ ยุทโธปกรณ์และการบริการทางทหารและการยกหนี้ที่เกิดจากวัตถุประสงค์ทางการทหารไม่นับเป็น ODA ส่วนค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่เกิดจากการใช้กำลังทหารของประเทศผู้ให้เข้าไปช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมหรือช่วยในการพัฒนา นับเป็น ODA

2) การรักษาความสงบ – การใช้กำลังทหารเพื่อรักษาความสงบไม่นับเป็น ODA แต่ถ้าเป็นค่าใช้จ่ายทวิภาคีสุทธิ (Net bilateral costs) ที่ประเทศผู้ให้ใช้จ่ายในกิจกรรมต่างๆ เพื่อความสงบที่ดำเนินการโดย หรือได้รับความเห็นชอบจากองค์การสหประชาชาติ ได้แก่ สิทธิมนุษยชน การติดตามการเลือกตั้ง การฟื้นฟูกำลังทหารและสาธารณูปโภค การติดตามผลและการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ทางราชการ เช่น เจ้าหน้าที่ศุลกากรและเจ้าหน้าที่ตำรวจ การให้คำแนะนำเพื่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การส่งทหารกลับประเทศ การทิ้งทำลายอาวุธ และการเก็บกู้กับระเบิด (“Net bilateral costs” หมายถึง ค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมในการส่งคนไปดำเนินการกิจกรรมเหล่านี้ ค่าใช้จ่ายสุทธิจากการที่เจ้าหน้าที่ประจำการในประเทศ และค่าชดเชยต่าง ๆ ที่ได้รับจากองค์การสหประชาชาติ) หรือกิจกรรมเพื่อวัตถุประสงค์ของการพัฒนาที่อยู่นอกเหนือการดำเนินการรักษาความสงบขององค์การสหประชาชาติต้องรายงานเป็น ODA ด้วย แต่ไม่ใช้รหัสของกิจกรรมรักษาความสงบ กิจกรรมใด ๆ ที่ไม่ได้ดำเนินการเพื่อการพัฒนา เช่น การเก็บกู้กับระเบิดเพื่อการฝึกทางทหาร ไม่ต้องรายงานเป็น ODA

3) กิจการตำรวจ – ค่าใช้จ่ายในการอบรมเจ้าหน้าที่ตำรวจจัดเป็น ODA ยกเว้นถ้าการอบรมนั้นเกี่ยวข้องกับทหาร เช่น การต่อต้านการจลาจล การให้บริการใด ๆ โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจของประเทศผู้ให้เพื่อควบคุมการไม่อยู่ในกฎระเบียบไม่นับเป็น ODA

4) โครงการทางสังคมและวัฒนธรรม – ต้องแยกความแตกต่างระหว่างการสร้างเสริมศักยภาพของประเทศกำลังพัฒนาซึ่งนับเป็น ODA และการให้ความช่วยเหลือเพียงครั้งเดียว (one-off) ซึ่งไม่นับเป็น ODA ดังนั้น การสนับสนุนส่งเสริมพิพิธภัณฑ์ หอสมุด โรงเรียนศิลปะ และการดนตรี และสถานฝึกกีฬาและอุปกรณ์จึงนับเป็น ODA ในขณะที่การสนับสนุนการแสดงดนตรีตามที่ต่าง ๆ (concert tour) หรือค่าใช้จ่ายในการเดินทางของนักกีฬา ไม่นับเป็น ODA

5) การให้ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัย – การให้ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัยในประเทศกำลังพัฒนาจัดเป็น ODA ความช่วยเหลือชั่วคราวที่ให้แก่ผู้ลี้ภัยจากประเทศกำลังพัฒนาเมื่อมาถึงประเทศผู้ให้ จะต้องรายงานเป็น ODA สำหรับช่วง 12 เดือนแรกที่มาพำนัก และค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการส่งผู้ลี้ภัยกลับสู่ประเทศ

6) พลังงานนิวเคลียร์ – การใช้พลังงานนิวเคลียร์เพื่อสันติ อาทิ การก่อสร้างโรงผลิตไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์และการใช้สารรังสี (Radioisotopes) ในทางการแพทย์นับเป็น ODA ส่วนการใช้พลังงานนิวเคลียร์ในทางทหารไม่นับเป็น ODA

7) การวิจัย – เฉพาะการวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งทางตรงและทางอ้อมกับปัญหาต่างๆ ในประเทศกำลังพัฒนาจัดเป็น ODA ได้แก่ การวิจัยเกี่ยวกับโรคในเขตร้อน และการพัฒนาพืชผลที่เหมาะสมกับสภาพของประเทศกำลังพัฒนา แม้ค่าใช้จ่ายต่างๆ จะเกิดขึ้นในประเทศพัฒนาแล้วก็ยังนับเป็น ODA

8) เงินสนับสนุนแก่องค์กรพหุภาคีและองค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหาผลกำไร (เอ็นจีโอ) – ในเอกสารแนบ 2 ของ Statistical Reporting Directives มีบัญชีรายชื่อเงินสนับสนุนองค์กรระหว่างประเทศที่จัดเป็น ODA อัตราคำนวณเงินสนับสนุน (coefficients) ที่ให้แก่หน่วยงานต่างๆ ขององค์การสหประชาชาติ ซึ่งดำเนินการส่วนหนึ่งเพื่อการพัฒนา ซึ่งจะมีการพิจารณาใหม่ทุก 2-3 ปี โดยขอคำแนะนำจากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

สำหรับองค์การสหประชาชาติได้ก่อตั้งกองทุนเงินช่วยเหลือที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะหลายกองทุน ซึ่งสมาชิกจะต้องใช้วิจารณญาณเองว่าเงินสนับสนุนประเภทใดที่มีลักษณะเข้าข่าย ODA³

นอกจากนี้ ใน Statistical Reporting Directives ยังมีบัญชีรายชื่อเงินสนับสนุนหน่วยงานเอ็นจีโอระหว่างประเทศที่จัดเป็น ODA ซึ่งมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ หากยังไม่พบรายชื่อนี้ สามารถพิจารณาลักษณะ ODA จากวัตถุประสงค์ การดำเนินการและสมาชิกภาพของหน่วยงานนั้น ๆ

9) หน่วยงานภาครัฐ – นับรวมถึงสหพันธรัฐ มลรัฐ และหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น แต่ไม่นับรวมถึงการดำเนินการทางตลาดของหน่วยงานกลางที่มีอำนาจทางการเงิน บางครั้งหน่วยงานราชการหนึ่งอาจให้เงินสนับสนุนอีกหน่วยงานหนึ่ง แต่เนื่องจากการให้เงินสนับสนุนเป็นเรื่องภายในของหน่วยราชการของประเทศผู้ให้ จึงไม่นับเป็น ODA แต่จะนับเมื่อหน่วยงานที่ได้รับเงินสนับสนุนให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศกำลังพัฒนา หากการให้ความช่วยเหลือนี้มีลักษณะเข้าหลักเกณฑ์ข้ออื่น ๆ ของ ODA ก็ต้องรายงานเป็น ODA

³ อัตราคำนวณเงินสนับสนุน (coefficient) สำหรับหน่วยงานที่ดำเนินการบางส่วนเพื่อการพัฒนา ไม่สามารถใช้กับกองทุนที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ ซึ่งจะต้องพิจารณาเป็นกรณีแยกต่างหาก ยกตัวอย่างเช่น 75.4% ของเงินอุดหนุนของงบประมาณหลักขององค์การอนามัยโลก (WHO) จะ รายงานเป็น ODA แต่เงินอุดหนุนที่ให้แก่ โครงการโรคพยาธิของ WHO จะรายงานเป็น ODA ทั้ง 100% ในขณะที่เงินอุดหนุนที่ให้แก่หน่วยงานของ WHO ในต่างประเทศสำหรับโครงการวิจัยมะเร็ง ไม่สามารถรายงานเป็น ODA ได้

10) การให้เงินสนับสนุนภาคเอกชน – จะต้องรายงานเป็นความช่วยเหลืออย่างเป็นทางการอื่น ๆ (OOF) เนื่องจากไม่ผ่านหลักเกณฑ์ของ ODA เพราะเป็นการสนับสนุนเพื่อวัตถุประสงค์ทางการค้าเป็นหลักเงินช่วยเหลืออย่างเป็นทางการแก่องค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหาผลกำไร (เอ็นจีโอ) ซึ่งดำเนินงานด้านการพัฒนาจัดเป็น ODA

11) การให้ความช่วยเหลือ (Flows) – เป็นการถ่ายโอนทรัพยากร ไม่ว่าในรูปของเงินสด หรือสินค้าและบริการ เนื่องจากสถิติของคณะกรรมการความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา DAC เน้นการถ่ายโอนที่มีผลกระทบต่อการพัฒนา ดังนั้นเงินกู้ยืมในระยะเวลา 1 ปี หรือน้อยกว่าจึงไม่นับเป็น ODA การจ่ายเงินต้นของ ODA นั้นจะนับเป็น negative flow และต้องหักออกเพื่อให้ได้มูลค่าสุทธิของ ODA ดังนั้น เมื่อมีการจ่ายเงิน มูลค่าสุทธิความช่วยเหลือ (net flow) ของเงินกู้จึงเป็นศูนย์ ส่วนดอกเบี้ยจะต้องบันทึกไว้ แต่จะไม่นับรวมในสถิติของมูลค่าสุทธิความช่วยเหลือ ในขณะที่การลงทุนของภาครัฐในตลาดหุ้นในประเทศกำลังพัฒนา (equity investment) ต้องรายงานเป็น ODA เพราะมีความมุ่งหมายเพื่อการพัฒนา เงินที่ได้จากการขายหุ้นต้องนับเป็น negative flow แม้ว่าผู้ซื้อจะอยู่ในประเทศกำลังพัฒนา หรือประเทศที่พัฒนาแล้ว การเบิกจ่าย (Disbursements) จะนับตามจำนวนเงินสดที่เบิกจ่ายจริง มิใช่ตามที่ตั้งเบิกไว้ เว้นแต่ เมื่อใดก็ตามที่เงินอุดหนุนให้ธนาคารและกองทุนพหุภาคีเพื่อการพัฒนาได้มีการจ่ายในรูปของตั๋วสัญญาใช้เงิน (Promissory note) จำนวนเงินเต็มของตัวนั้น จะต้องบันทึกทันทีที่มีการฝากเข้าบัญชี และมูลค่าปัจจุบันสุทธิ (Net Present Value – NPV) ของการบรรเทาหนี้จากการปรับโครงสร้างหนี้โดย Paris Club⁴ ผ่านทางกระบวนการลดหนี้ จะต้องรายงานเป็น ODA ในปีที่มีการปรับโครงสร้างหนี้

การดำเนินการทางการเงินบางอย่างที่ไม่ได้บันทึกในรายการการโอนเงินในบัญชีของดุลการชำระเงิน (Balance of payments) อาจนับเป็น ODA ได้ เนื่องจากเป็นการดำเนินการของภาครัฐเพื่อการพัฒนา ซึ่งรวมถึงค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาขั้นมัธยมศึกษา อุดมศึกษาและอาชีวศึกษารวมทั้งเบี้ยเลี้ยงและค่าเดินทางที่ให้แก่นักการของประเทศกำลังพัฒนาที่มีฝึกอบรมในประเทศผู้ให้ ค่าบริหารจัดการของโครงการความช่วยเหลือนั้น ๆ เงินสนับสนุนแก่หน่วยงานเอ็นจีโอ และโครงการที่ทำให้เกิดการรับรู้เกี่ยวกับการพัฒนาในประเทศผู้ให้

12) การลงทุน (capital investment) – ในประเทศผู้ให้ไม่จัดเป็นการให้ความช่วยเหลือ ดังนั้น จึงไม่สามารถรายงานเป็น ODA ได้ เช่นเดียวกับการก่อสร้างและอุปกรณ์ต่างๆใน

⁴ Paris Club เป็นกลุ่มที่ไม่เป็นทางการของเจ้าหน้าที่จาก 19 ประเทศที่ร่ำรวยที่สุดในโลก ทำหน้าที่ ให้บริการทางการเงินแก่ประเทศลูกหนี้และประเทศเจ้าหนี้ได้แก่ การปรับโครงสร้างหนี้ การบรรเทาหนี้ และการยกหนี้ ประเทศลูกหนี้มักได้รับคำแนะนำจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ให้มาปรึกษาปารีสคลับ เมื่อทางเลือกอื่น ๆ ไม่ประสบผลสำเร็จ

สถาบันฝึกอบรมและสถานค้นคว้าวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่ไม่นับเป็น ODA แต่ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของสถาบันเหล่านี้ จะนับเป็น ODA

13) การให้เงินกู้ที่มีลักษณะผ่อนปรน – หากมีลักษณะของความพยายามที่จะให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของภาครัฐ เงินกู้ในอัตราตลาดจึงไม่นับเป็น ODA ในช่วงต้นทศวรรษ 1970 อัตราดอกเบี้ยได้ปรับตัวสูงขึ้นอย่างมาก จึงมีการระบุให้ชัดเจนยิ่งขึ้นว่าเงินกู้ที่จะรายงานเป็น ODA ได้นั้นจะต้องมีส่วนของเงินให้เปล่าอย่างน้อยที่สุด 25% โดยคำนวณจากอัตราดอกเบี้ยประมาณการที่ 10% ต่อปี (National reference rate) ปัจจุบัน ยังคงใช้แนวคิดดังกล่าวอยู่ แต่ในระยะเวลาที่ผ่านมาไม่นานนี้ อัตราดอกเบี้ยระยะยาวในประเทศสมาชิก OECD ส่วนใหญ่ได้ลดลงต่ำกว่า 10% ทำให้การใช้หลักเงินให้เปล่า 25% ทำได้ง่ายขึ้นมาก แต่การจะเข้าข่ายของ ODA นั้นจะต้องมีลักษณะของการผ่อนปรน คือมีอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าตลาดด้วย

หากมีการให้ความช่วยเหลือทางการเงินที่มีทั้งลักษณะผ่อนปรนและไม่ผ่อนปรนร่วมกัน ที่เรียกว่า ชุดเงินช่วยเหลือร่วม (Associated financing packages) ส่วนของภาครัฐและส่วนที่ผ่อนปรนอาจจะรายงานเป็น ODA ได้ หากมีส่วนของเงินให้เปล่าอย่างน้อยที่สุด 25% การให้ความช่วยเหลือนี้ จะต้องผ่านการตรวจสอบของลักษณะการผ่อนปรนของการให้เงินช่วยเหลือร่วม ซึ่งใช้อัตราดอกเบี้ยในตลาดเป็นฐาน และระบุไว้ใน Arrangement on Guidelines for Officially Supported Export Credits (OECD, 1998)

2.1.2 แนวคิดเกี่ยวกับปฏิญญาปารีสว่าด้วยประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือ (Paris Declaration on Aid Effectiveness) ปี 2548

ผลจากการประชุมเกี่ยวกับประสิทธิผลของความช่วยเหลือ (Aid Effectiveness) ซึ่งกลุ่มประเทศผู้ให้และผู้รับความช่วยเหลือเพื่อพัฒนาร่วมประชุมกันในวาระการประชุมต่าง ๆ เช่น การประชุมนานาชาติด้านการสนับสนุนทางการเงินเพื่อการพัฒนา (International Conference on Financing for Development) ในเดือนมีนาคม 2545 ณ ประเทศเม็กซิโก การประชุมระดับสูงด้านการให้ความช่วยเหลือที่มีความสอดคล้องกัน (High Level Forum on Aid Harmonization) ในเดือนกุมภาพันธ์ 2546 ณ กรุงโรม ประเทศอิตาลี และการประชุมระดับสูงด้านประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือ (High Level Forum on Aid Effectiveness) ในเดือนมีนาคม 2548 ณ กรุงปารีส สาธารณรัฐฝรั่งเศส นั้นต่างมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความร่วมมือที่สอดคล้องกันระหว่างประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือก่อนปี 2551⁵ โดยกำหนดให้แหล่งผู้ให้ความช่วยเหลือมีนโยบายเดียวกัน และ

⁵ เหตุการณ์ที่สำคัญต่อการผลักดันวาระประสิทธิผลของความช่วยเหลือ (ภาคผนวก ข)

ให้ประเทศผู้รับความช่วยเหลือเห็นชอบร่วมกันในการผลักดันให้มีการพัฒนาคุณภาพของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาที่มีประสิทธิผล และนำไปสู่การกำหนดแนวทาง มาตรการดำเนินงาน กระบวนการ การปฏิบัติงานและระบบติดตามผล ที่มีความสอดคล้องกัน เพื่อประเมินความก้าวหน้าและให้เกิดความมั่นใจว่า ประเทศผู้ให้และผู้รับได้มีความพยายามร่วมกันในการดำเนินการตามพันธะผูกพัน

ทั้งนี้ ได้มีการจัดทำปฏิญญาปารีส เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2548 ระหว่างองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ประเทศผู้ให้ต่าง ๆ และประเทศผู้รับความช่วยเหลือกว่า 50 ประเทศ โดยกำหนดพันธะสัญญาการเป็นหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนา 5 ประการ ที่ประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือหลักให้ไว้แก่ประเทศกำลังพัฒนา เพื่อเป็นแนวทางการปรับปรุงประสิทธิภาพของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาและลดความยากจน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษในปี 2558 (ค.ศ. 2015)⁶ ดังนี้

1) การเป็นเจ้าของการพัฒนา (Ownership) คือ การสนับสนุนให้ประเทศผู้รับความช่วยเหลือเป็นผู้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาของประเทศตนเอง เพื่อลดปัญหาความยากจน การพัฒนาสถาบันราชการ และการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน

2) การปรับแนวทางให้สอดคล้องกัน (Alignment) คือ การที่ประเทศผู้ให้จะต้องให้ความสำคัญกับยุทธศาสตร์การพัฒนาของประเทศผู้รับ โดยใช้กลไก/ระบบการดำเนินงานต่าง ๆ ของประเทศผู้รับในการบริหารจัดการการให้ความช่วยเหลือ

3) การเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (Harmonization) คือ การที่ประเทศผู้ให้ต่าง ๆ มีการประสานงานระหว่างกัน ในการให้ความช่วยเหลือ เพื่อลดการดำเนินงานที่ซ้ำซ้อน และต้นทุนธุรกรรม (Transaction cost) ที่จะเกิดกับประเทศกำลังพัฒนา เช่น การลดจำนวนคณะทำงานศึกษาภาคสนาม รวมทั้งมุ่งเน้นการให้ความช่วยเหลือแบบแผนงาน (Programme-based approach) เพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์การพัฒนาของประเทศผู้รับเป็นรายสาขา และหลีกเลี่ยงการให้ความช่วยเหลือเป็นโครงการย่อย

4) การจัดการที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ (Management for Results) คือ การที่ประเทศผู้รับและผู้ให้มุ่งให้ความสำคัญต่อผลของการพัฒนาที่เป็นรูปธรรม และมีผลต่อประชาชนโดยตรง การพัฒนาเครื่องมือ/กรอบแนวทางการวัดผลกระทบ (Impact) ของแผนงานที่มีประสิทธิภาพ

⁶ เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษหรือ Millennium Development Goals - MDGs คือ เป้าหมาย 8 ประการ ที่รัฐสมาชิก 189 แห่ง ตกลงยอมรับกันที่จะพยายามบรรลุให้ได้ภายใน พ.ศ. 2558 (ภาคผนวก ก)

5) ความพร้อมในการตรวจสอบร่วมกัน (Mutual Accountability) คือ การที่ประเทศผู้ให้และประเทศกำลังพัฒนาคำนึงถึงความโปร่งใสของการบริหารงบประมาณความช่วยเหลือ โดยกำหนดให้ประเทศผู้รับจัดทำรายงานผลสำเร็จของการพัฒนาต่อประชาชนและรัฐสภา

ในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุพันธะสัญญาทั้ง 5 ประการข้างต้น กลุ่มประเทศที่ให้ความช่วยเหลือจะต้องกำหนดแนวทางการทำงานแบบร่วมมือกัน ลดอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นระหว่างการดำเนินงานร่วมกัน ร่วมแก้ไขความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจ สังคม และปรับเปลี่ยนรูปแบบหรือกระบวนการภายในองค์กรภาครัฐ ให้มีประสิทธิภาพของการปฏิบัติงาน (Performance based) มากขึ้น นอกจากนี้ จะต้องปรับระบบการจัดสรรงบประมาณ คัดเลือกเจ้าหน้าที่ที่มีความเข้มแข็งในการทำงาน และเน้นการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ ที่มีการติดตามและวัดผลสัมฤทธิ์ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ เพื่อให้ความช่วยเหลือมีผลกระทบสูงต่อการลดปัญหาความยากจน ความไม่เท่าเทียมกัน เสริมสร้างขีดความสามารถและบรรลุเป้าหมายแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals - MDGs) รวมทั้งช่วยให้ความช่วยเหลือทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคีเพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัดด้วย

2.1.3 แนวคิดเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือด้านเงินกู้และวิชาการของญี่ปุ่นแก่ไทย

ญี่ปุ่นมีบทบาทและส่วนร่วมในประชาคมระหว่างประเทศอย่างสร้างสรรค์ และเป็นสมาชิกถาวรคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ โดยให้ความสำคัญกับการส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะ จีน รัสเซีย เกาหลีใต้ และอาเซียน (จำนวน 10 ประเทศ รวมไทย) โดยได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์เดียวกันกับองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) และคณะกรรมการความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา (DAC) ประวัติศาสตร์การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่น (ODA) ต่อไทย มีความเป็นมาเกือบ 50 ปี นับตั้งแต่ภายหลังที่ญี่ปุ่นได้รับเอกราชในปี พ.ศ. 2495 (ค.ศ.1952) ญี่ปุ่นได้เริ่มให้ ODA ต่อไทยในรูปแบบของค่ากึ่งปฏิกรรมสงคราม ตั้งแต่ทศวรรษที่ 1960 ถึงปลายทศวรรษที่ 1980 การให้ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นมีทั้งในรูปแบบของเงินให้เปล่าและเงินกู้ และมีเป้าหมายเพื่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจของไทยและผลประโยชน์ของญี่ปุ่นในไทย ทั้งนี้ ในระหว่างการประชุมสุดยอดอาเซียน-ญี่ปุ่น สมัยพิเศษ ที่จัดขึ้นที่กรุงโตเกียว ประเทศญี่ปุ่น ระหว่างวันที่ 11-12 ธันวาคม 2546 ญี่ปุ่นได้ประกาศให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นมูลค่า 3 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยแบ่งครึ่งกันระหว่างอาเซียนกับการพัฒนาแม่ข่าย ผู้นำอาเซียนและญี่ปุ่นได้ลงนามปฏิญญาโตเกียวว่าด้วยการเป็นหุ้นส่วนที่มีพลวัตและยั่งยืนระหว่างอาเซียนและญี่ปุ่นในสหัสวรรษใหม่ นับตั้งแต่ปี 2539 ถึงปัจจุบัน

1) การให้ความช่วยเหลือแก่ไทย ญี่ปุ่นมีความสัมพันธ์กับไทยอย่างใกล้ชิด โดยความร่วมมือระหว่างกันครอบคลุมทั้งในด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรม เพื่อเสริมสร้างศักยภาพของประเทศ ญี่ปุ่นให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (Official Development Assistance –ODA) แก่ไทยสูงสุด โดยในปีงบประมาณ 2545 ไทยได้รับ ODA จากญี่ปุ่นเป็นมูลค่า 211 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือร้อยละ 32.6 ของมูลค่าความช่วยเหลือด้านเงินกู้และวิชาการจากต่างประเทศทั้งหมดของไทย หน่วยงานไทยที่ได้รับ ODA จากญี่ปุ่นสูงสุดในปีงบประมาณ 2545 คือ กระทรวงสาธารณสุข และเมื่อญี่ปุ่นประสบกับภาวะเศรษฐกิจถดถอย และมีแรงกดดันจากภายในประเทศให้รัฐบาลญี่ปุ่นปรับลดงบประมาณ ODA ลง โดยอ้างปัญหาความไม่โปร่งใสของการใช้ ODA ในประเทศผู้รับ และผลประโยชน์ตอบแทนที่ญี่ปุ่นจะได้รับจากการให้ ODA แก่ประเทศต่าง ๆ ในปีงบประมาณญี่ปุ่น 2545 รัฐบาลญี่ปุ่นจึงได้ประกาศลดงบประมาณ ODA ลงร้อยละ 10 ซึ่ง ODA สำหรับไทยลดลงร้อยละ 8.9

ญี่ปุ่นได้สนับสนุนงบประมาณให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศกำลังพัฒนา รวมทั้งไทยโดยผ่านการดำเนินงานขององค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (Japan International Cooperation Agency- JICA) ซึ่งเป็นหน่วยราชการของประเทศญี่ปุ่น รับผิดชอบการดำเนินโครงการความร่วมมือเพื่อการพัฒนาต่าง ๆ ตามข้อตกลงของรัฐบาลประเทศกำลังพัฒนาที่เสนอขอรับความร่วมมือจากญี่ปุ่น โดย JICA มีหน้าที่ศึกษาข้อเสนอขอความช่วยเหลือโครงการประสานงานติดต่อกับหน่วยราชการญี่ปุ่น เพื่อพิจารณาอนุมัติโครงการความร่วมมือ และส่งผู้เชี่ยวชาญหรืออาสาสมัครญี่ปุ่นไปปฏิบัติงานในประเทศกำลังพัฒนา รวมทั้งกำกับดูแล บริหาร ติดตาม และประเมินผลโครงการความร่วมมือต่าง ๆ เหล่านี้

2) รูปแบบของความร่วมมือที่รัฐบาลญี่ปุ่นมีต่อรัฐบาลประเทศกำลังพัฒนา รวมทั้งไทย มีอยู่ 3 ประเภท⁷ ที่อยู่ในความรับผิดชอบของ JICA คือ

(1) ความร่วมมือแบบให้เปล่า (Grant Aid Program) เป็นความช่วยเหลือในรูปแบบเงินทุนให้แก่ประเทศที่กำลังพัฒนาโดยไม่ต้องชำระคืน เพื่อการก่อสร้าง หรือจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือในโครงการเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศกำลังพัฒนา ปัจจุบัน JICA ได้ยุติการให้ความร่วมมือประเภทนี้แก่ไทยแล้ว เนื่องจากไทยได้พัฒนาจนมีฐานะทางเศรษฐกิจที่เติบโตในระดับแนวหน้า

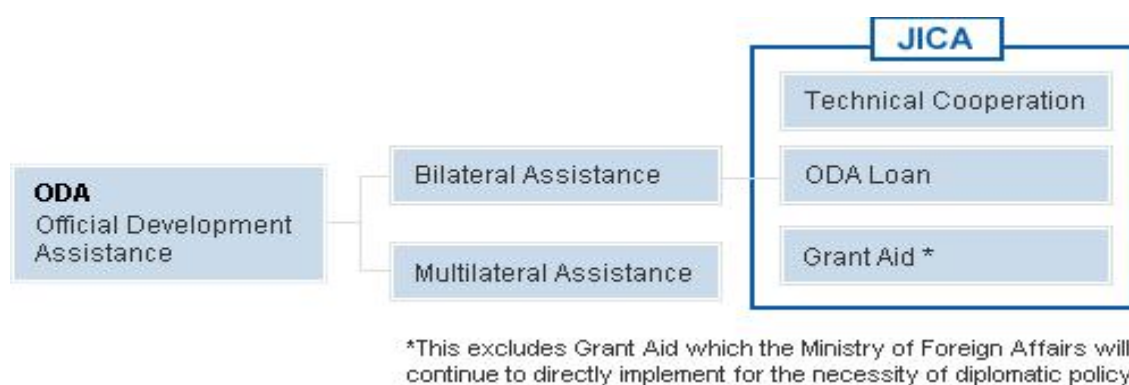
(2) ความร่วมมือทางวิชาการ (Technical Cooperation Program) ให้แก่ไทยจำนวนมาก ในรูปแบบ ผู้เชี่ยวชาญ (Expert) ตามคำขอของรัฐบาลไทย ทั้งผู้เชี่ยวชาญระยะสั้น และ

⁷ สรุปใจความสำคัญจาก <http://www.jica.go.jp/english/about/oda/index.html>

ระยะยาวมาประจำหน่วยงานของไทย เพื่อถ่ายทอดเทคโนโลยีเฉพาะด้านแก่เจ้าหน้าที่ของไทย ในแต่ละปีจะมีผู้เชี่ยวชาญญี่ปุ่นมาปฏิบัติงานในไทยประมาณ 200 คน ทุนฝึกอบรม (Training Program) ในประเทศญี่ปุ่น โครงการความร่วมมือ (Project-Type Technical Cooperation) และอาสาสมัครญี่ปุ่น

(3) การให้ความช่วยเหลือทางการเงิน (ODA Loan หรือ Financial Cooperation) เพื่อสนองตอบต่อนโยบายทางการทูต ทั้งนี้ บัญชีงบประมาณความช่วยเหลือทางการเงิน จะต้องเป็นการให้เงินกู้ในระยะยาวและดอกเบี้ยต่ำ (Soft loans and ultra-long terms) โดยที่ก่อนปี 2551 นั้น รัฐบาลญี่ปุ่นได้มอบหมายให้ธนาคารเพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งญี่ปุ่น (Japan Bank for International Cooperation (JBIC) สังกัดกระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานบริหารงบประมาณความช่วยเหลือทางการเงิน ต่อมาได้ยุบรวม JBIC เข้าอยู่ใน JICA และให้ JICA มีหน้าที่บริหารงบประมาณดังกล่าว โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการต่างประเทศญี่ปุ่น JICA จึงมีสถานะที่ได้รับความเชื่อถืออย่างสูงจากรัฐบาลญี่ปุ่น (Sovereign creditworthiness)

ภาพที่ 1 รูปแบบของความร่วมมือ ที่รัฐบาลญี่ปุ่น (JICA) ให้แก่ประเทศกำลังพัฒนา



หลังจากที่ได้มีการควรรวม JBIC และ JICA เข้าไว้ด้วยกันตั้งแต่ปี 2551 เป็นต้นมา JICA ได้กำหนดทิศทางในการบริหารงานความช่วยเหลือให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ใน 6 ประเด็น ดังนี้

- (1) การพัฒนายุทธศาสตร์การให้ความช่วยเหลือ
- (2) การบริหารการให้ความช่วยเหลืออย่างมีประสิทธิภาพ
- (3) การแสดงภาวะผู้นำในเวทีระหว่างประเทศ
- (4) การส่งเสริมให้เกิดความเข้าใจและการสนับสนุนของประชาชน
- (5) ขยายขีดความสามารถขององค์กร JICA

(6) การจัดการองค์การอย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสม

3) สาขาความร่วมมือ ที่ JICA ให้การสนับสนุนแก่ไทยในภาพรวม ได้แก่ 1) การวางแผนและการบริหาร 2) การสาธารณสุข 3) การเกษตร ป่าไม้และประมง 4) การเหมืองแร่และอุตสาหกรรม 5) การพลังงาน 6) การค้าและการท่องเที่ยว 7) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ 8) สาธารณสุขและการแพทย์ 9) สวัสดิการสังคม

JICA ให้ความสำคัญต่อสาขาที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมของไทย เช่น การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ จะต้องสอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างพื้นฐานทางด้านอุตสาหกรรม การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและที่ดิน จะต้องสอดคล้องกับการพัฒนาที่รวดเร็ว การแก้ปัญหาต่าง ๆ เพื่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่มั่นคงและระดับโครงสร้างทางอุตสาหกรรม การพัฒนาในระดับจังหวัดและภูมิภาค เพื่อลดความเหลื่อมล้ำระหว่างกรุงเทพฯ กับพื้นที่ในชนบท รวมทั้ง การขยายบริการสาธารณสุขพื้นฐาน เพื่อสนับสนุนการรณรงค์ต่อต้าน โรคนเอชส์และอื่นๆ

4) การขอรับความร่วมมือเพื่อการพัฒนาจากรัฐบาลญี่ปุ่น เนื่องจากความร่วมมือทุก ๆ ประเภท ซึ่ง JICA รับผิดชอบเป็นความร่วมมือระหว่างรัฐบาลต่อรัฐบาล การขอรับความร่วมมือในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ผู้เชี่ยวชาญ ทุนศึกษา ฝึกอบรมหรือดูงาน หน่วยงานไทยที่มีความต้องการ จะต้องจัดทำข้อเสนอขอความช่วยเหลืออย่างเป็นทางการไปยังกรมวิเทศสหการ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี (หน่วยงานกลางในการรับความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาตั้งแต่ก่อนปี 2545) เพื่อให้กรมวิเทศสหการพิจารณาความเหมาะสม ก่อนส่งแบบคำขอไปยังสถานเอกอัครราชทูตญี่ปุ่นประจำไทยเพื่อประสานงานไปยัง JICA ไทยเพื่อเสนอขอต่อรัฐบาลญี่ปุ่นต่อไป

ตั้งแต่ปี 2545 เป็นต้นมา หลังจากที่ไทยได้ประกาศไม่รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ (สมัยรัฐบาลนายกรัฐมนตรีนพคุณ ชินวัตร) ไทยได้มุ่งกระชับความสัมพันธ์และความร่วมมือกับญี่ปุ่นให้พัฒนาไปสู่ความเป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์และเศรษฐกิจ (Strategic and Economic Partnership) การดำเนินงานความร่วมมือทางวิชาการระหว่างไทยและญี่ปุ่น ได้ให้ความสำคัญกับผลสำเร็จเชิงคุณภาพและประสิทธิภาพมากขึ้น โดยเปลี่ยนจากการดำเนินงานในลักษณะเอกเทศเป็นรายโครงการมาใช้กลยุทธ์ที่เน้นเอกภาพในการดำเนินงานความร่วมมือร่วมกัน เพื่อแก้ปัญหาในภาพรวม โดยคำนึงถึงความชัดเจนของวัตถุประสงค์ แผนงาน และการติดตามและประเมินผลในลักษณะ Program Approach ภายใต้ 5 สาขาความร่วมมือที่มีลำดับสำคัญ ได้แก่ (1) การพัฒนาชนบท (2) การพัฒนาสังคม (3) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (4) การพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (5) ความร่วมมือในระดับภูมิภาค โดยมีหน่วยงานกลางที่ร่วมดำเนินงานความร่วมมือทางวิชาการของทั้งสองประเทศ ประกอบด้วย JICA กระทรวงการต่างประเทศของรัฐบาล

ญี่ปุ่นและสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ (สพร.) กระทรวงการต่างประเทศของรัฐบาลไทย

2.1.4 แนวคิดเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือด้านเงินทุนและวิชาการของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีแก่ไทย

รัฐบาลสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (รัฐบาลเยอรมนี) ได้ให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาแก่รัฐบาลไทยมาร่วม 6 ทศวรรษ โดยเริ่มต้นอย่างเป็นทางการ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2499 ตามข้อตกลงว่าด้วยความร่วมมือด้านเศรษฐกิจและวิชาการ มีเป้าหมายเพื่อการพัฒนาของไทย โดยไทยได้รับความช่วยเหลือในรูปโครงการพัฒนากว่า 200 โครงการ ความร่วมมือฯ ประกอบด้วยหลากหลายสาขา และอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานภาครัฐและเอกชนหลายร้อยแห่ง ร่วมกันดำเนินงานอย่างยั่งยืน เกิดกระบวนการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาศักยภาพบุคลากร องค์กรเครือข่ายและระบบ อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเริ่มต้นจากการสนับสนุนความร่วมมือด้านอาชีวศึกษา ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญในการพัฒนาบุคลากรและเศรษฐกิจ ต่อมาให้ความสำคัญต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจและการพัฒนาชนบท จนถึงหลังช่วงปี 2540 ความร่วมมือจึงเน้นการพัฒนาอย่างสมดุลระหว่างเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม

ในการบริหารความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาที่ให้แก่ประเทศกำลังพัฒนาต่าง ๆ รวมทั้งไทย รัฐบาลเยอรมนีได้มอบหมายให้กระทรวงเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนาแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (German Ministry for Economic Cooperation and Development - BMZ) เป็นหน่วยงานบริหาร โดยมีองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศของเยอรมัน (GIZ) เป็นผู้ดำเนินการโครงการ ความร่วมมือไทย-เยอรมันให้แก่ BMZ ทั้งนี้ GIZ เป็นบริษัทความร่วมมือระหว่างประเทศ (International Cooperation Enterprise) มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการดำเนินงานโครงการด้านการพัฒนาอย่างยั่งยืน ในหลายประเทศทั่วโลก และรัฐบาลเยอรมนีเป็นเจ้าของ และบริหารงานความช่วยเหลืออย่างเป็นทางการ (ODA) ให้แก่กระทรวงและหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ ของเยอรมัน รวมทั้งรัฐบาลของประเทศอื่น ๆ โดยร่วมมือกับสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ (สพร.) กระทรวงการต่างประเทศของไทย รวมทั้งกระทรวงต่างๆ ซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายของโครงการ GIZ ได้รับการสนับสนุนงบประมาณความช่วยเหลือจากรัฐบาลเยอรมนีในการดำเนินงานโครงการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศกำลังพัฒนาต่าง ๆ ในโลก ที่เป็นเป้าหมายของนโยบายด้านการต่างประเทศของรัฐบาลเยอรมนี

- 1) สาขาความร่วมมือ รัฐบาลเยอรมนีให้การสนับสนุนแก่ไทยในภาพรวม ได้แก่
- 1) การศึกษา 2) สาธารณสุขและการแพทย์ 3) การเกษตรและการพัฒนาชนบท 4) พลังงานและสาธารณูปโภค 5) สิ่งแวดล้อม 6) การพัฒนาเศรษฐกิจ

2) ผลที่ได้จากความร่วมมือทางวิชาการไทย-เยอรมัน ไม่ได้จำกัดเพียงแค่การพัฒนาทางวิชาการและเทคโนโลยีใหม่ ๆ เท่านั้น แต่รวมถึงการที่ไทยได้แลกเปลี่ยนความคิดและมุมมองของผู้คนที่มาทำงานร่วมกัน บุคลากรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้เรียนรู้ร่วมกันทั้งด้านวิชาการ ความผิดพลาดในการทำงาน และการหาวิธีแก้ไขปัญหา เพื่อพัฒนาศักยภาพบุคลากรและองค์กร ผ่านการเรียนรู้ร่วมกันอย่างต่อเนื่อง เพื่อการพัฒนาร่วมกันอย่างยั่งยืน ทั้งนี้ บทเรียนที่ได้จากความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างไทยและเยอรมนี ที่ผ่านมากกว่า 60 ปี นั้น เจ้าหน้าที่ที่ร่วมรับผิดชอบ โครงการของทั้งสองฝ่าย ผู้ได้รับผลประโยชน์ รวมถึงกลุ่มเป้าหมายของโครงการ ได้เรียนรู้ร่วมกัน และจากประสบการณ์ของเจ้าหน้าที่ไทยที่ปฏิบัติงานภายใต้โครงการพัฒนาของเยอรมัน ให้ความเห็นว่า การดำเนินโครงการความร่วมมือเพื่อการพัฒนา จะต้องมียุทธศาสตร์ในการทำงาน 5 ประการที่สำคัญและเป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จ⁸ คือ

(1) การพัฒนาศักยภาพคนและองค์กร โครงการเพื่อการพัฒนาไม่ได้ให้แก่วิชาการ แต่การฝึกปฏิบัติบนพื้นฐานงานจริง ทำให้ได้ตามมาตรฐานการผลิต ซึ่งเป็นหัวใจของการอบรมและการศึกษาในเยอรมัน

(2) การทำงานแบบบูรณาการ (Integration) มีบทเรียนว่าการที่เอาหลายหน่วยงานมาทำงาน มาร่วมวางแผน นั้น ไม่ได้เป็นการบูรณาการจริง ซึ่งเป็นปัญหาใหญ่สุด ถ้าไม่เอาประชาชนหรือชาวบ้านเป็นตัวตั้ง แต่เอาหน่วยงานเป็นตัวตั้ง และจะไม่มีทางเกิดขึ้นได้ เพราะทุกคนจะเอาเป้าหมายของตัวเองเป็นหลัก

(3) การมีส่วนร่วมของสาธารณะ โดยผู้บริหารต้องตั้งใจทำงานจริง ๆ ประชาชนในท้องถิ่นต้องให้ความร่วมมือและมีส่วนร่วมในการทำงาน ทุกภาคส่วนจะต้องมีหน้าที่ของตัวเองที่ชัดเจน เช่น GIZ จะต้องทำอะไร ฝ่ายไทยต้องทำอะไร และภาคประชาชนและเอกชนต้องทำอะไร

(4) เทคโนโลยีและองค์ความรู้ที่เหมาะสม โดยการปรับใช้วัสดุอุปกรณ์ที่มีใช้อยู่ในท้องถิ่น ไม่ต้องซื้ออุปกรณ์ใหม่

(5) การพัฒนาอย่างสมดุลระหว่างเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม โดยการพัฒนาระบบการผลิตลดการสูญเสียลดการใช้ทรัพยากร ลดมลภาวะในอากาศและของเสียสู่สภาพแวดล้อม ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2554 มีการปรับเปลี่ยนสถานะขององค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศของเยอรมัน หรือ GIZ โดยควบรวม 3 หน่วยงานด้านพัฒนา ซึ่งมีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญ มาอย่างยาวนาน ได้แก่ สำนักงานความร่วมมือทางวิชาการของเยอรมัน (GTZ)

⁸ สรุปจากเอกสาร ตามรอย...6 ทศวรรษ ความร่วมมือทางวิชาการไทย-เยอรมัน จัดทำโดยองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศของเยอรมัน (GIZ) และ <http://www.thai-german-cooperation.info/>

สำนักงานบริการด้านการพัฒนาของเยอรมัน (DED) และสำนักงานพัฒนาศึกษาภาพระหว่างประเทศ (InWEnt) เปลี่ยนชื่อเป็น GIZ และได้นำจุดแข็งมาผสานรวมกันในองค์กรใหม่นี้ เพื่อให้สามารถให้บริการด้านต่างๆ ได้หลากหลายมากขึ้น และบรรลุวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติงานในนามของรัฐบาลเยอรมันในการร่วมมือกับนานาประเทศเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน

สำหรับการดำเนินงานความร่วมมือฯ กับไทย ตั้งแต่ปี 2551 เป็นต้นมา ไทยและเยอรมัน ร่วมมือกันเป็น “หุ้นส่วนเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน” ของประชาคมโลก ผ่านความร่วมมือในรูปแบบไตรภาคีและประเทศที่สามและความร่วมมือระดับภูมิภาค ซึ่งทั้งสองประเทศได้ร่วมกันแบ่งปันประสบการณ์ด้านการพัฒนาให้แก่ประเทศอื่น ๆ และร่วมกันสนับสนุนการรวมตัวของประชาคมอาเซียน

2.1.5 ทฤษฎีการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมเชิงกลยุทธ์ (SWOT Analysis)⁹

เป็นเครื่องมือในการประเมินสภาพแวดล้อมองค์กรหรือหน่วยงาน สำหรับการจัดการเชิงกลยุทธ์ โดยการสำรวจจากสภาพ การณ์ 2 ด้าน คือ สภาพการณ์ภายในและสภาพการณ์ภายนอก การวิเคราะห์ SWOT เกิดจากแนวคิดของ Albert S. Humphrey ในทศวรรษ 1960 เป็นการวิเคราะห์สภาพการณ์ (Situation Analysis) ซึ่งเป็นการวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน เพื่อให้รู้ตนเอง (รู้เรา) รู้จักสภาพแวดล้อม (รู้เขา) ชัดเจน และวิเคราะห์โอกาส-อุปสรรค ซึ่งจะช่วยให้ผู้บริหารขององค์กรทราบถึงการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายนอกองค์กร ทั้งสิ่งที่ได้เกิดขึ้นแล้วและแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในอนาคต รวมทั้งผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ที่มีต่อองค์กร ธุรกิจ และจุดแข็ง จุดอ่อน และความสามารถด้านต่าง ๆ ที่องค์กรมีอยู่ ซึ่งข้อมูลเหล่านี้จะเป็นประโยชน์อย่างมากต่อการกำหนดวิสัยทัศน์ การกำหนดกลยุทธ์และการดำเนินตามกลยุทธ์ขององค์กร โดย SWOT เป็นคำย่อที่มีความหมายดังนี้

S = Strengths - จุดแข็งหรือข้อได้เปรียบ

W = Weaknesses - จุดอ่อนหรือข้อเสียเปรียบ

O = Opportunities - โอกาสที่จะดำเนินการได้

T = Threats - อุปสรรค ข้อจำกัด หรือปัจจัยที่คุกคามการดำเนินงานขององค์กร

1) การประเมินสภาพแวดล้อมภายในองค์กร ในส่วนของ S และ W จะเป็นการวิเคราะห์จากสภาพแวดล้อมภายในองค์กร โดยที่ S จะเป็นการวิเคราะห์เพื่อค้นหาจุดเด่นหรือจุดแข็งที่มีอยู่เพื่อแสดงให้เห็นว่าองค์กรมีจุดแข็งในเรื่องใดบ้าง เช่น ชื่อเสียงขององค์กร การได้

⁹ ข้อมูลจาก <http://www.idis.ru.ac.th/report/index.php?topic=483.0>

http://km8.excise.go.th/kmpak82/index.php?option=com_content&view

ระบบ ISO เป็นต้น โดยเน้นการวิเคราะห์จุดแข็งที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความสำเร็จในการดำเนินงานขององค์กร ในส่วนของ W ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ในส่วนองสภาพแวดล้อมภายในองค์กรเช่นเดียวกัน ก็จะเป็นการวิเคราะห์เพื่อแสดงให้เห็นว่าองค์กรมีจุดอ่อนในเรื่องใดบ้าง เช่น การมีระเบียบข้อบังคับที่มากและล้าสมัย ขั้นตอนที่มีมาก ยังใช้การตลาดเชิงรับมากกว่าเชิงรุก เป็นต้น โดยเน้นการวิเคราะห์จุดอ่อนที่มักเป็นอุปสรรคต่อการสร้างความสำเร็จในการดำเนินงานขององค์กร

2) การประเมินสภาพแวดล้อมภายนอกองค์กร เป็นการวิเคราะห์ใน 2 ส่วน คือ ในส่วนของโอกาส (O) และในส่วนของข้อจำกัด (T) ในการวิเคราะห์ตัว O จะเป็นการวิเคราะห์เพื่อแสดงให้เห็นว่าองค์กรมีโอกาสในเรื่องใดบ้าง ซึ่งในการวิเคราะห์เพื่อค้นหาโอกาสจะเป็นการวิเคราะห์เพื่อค้นหาช่องทางอื่นอีกใหม่ที่สามารถทำให้องค์กรมีประสิทธิผล ประสิทธิภาพ และ Productivity ที่เพิ่มขึ้นอีก เช่น มีความต้องการ (Demand) ของผู้บริโภคที่เพิ่มขึ้น มีความต้องการของตลาดในระดับสูง มีโอกาสที่จะดึงดูดภาคเอกชนอื่นเข้ามามีส่วนร่วม มีตลาดและลูกค้ากลุ่มอื่นที่ยังไม่ได้เข้าไป เป็นต้น ดังนั้นการวิเคราะห์เพื่อค้นหาโอกาสจะต้องเน้นการวิเคราะห์ค้นหาโอกาสให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ส่วนการวิเคราะห์ตัว T ก็จะเป็นการวิเคราะห์เพื่อแสดงให้เห็นว่าองค์กรมีข้อจำกัดในเรื่องใดบ้าง ทั้งนี้ การวิเคราะห์ข้อจำกัดซึ่งเป็นการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกโดยเน้นการวิเคราะห์เพื่อค้นหาปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานขององค์กรซึ่งเป็นปัจจัยที่ควบคุมไม่ได้ เช่น สภาพเศรษฐกิจ คู่แข่งขัน นโยบายของรัฐ การเมือง กฎหมาย เป็นต้น

3) การใช้เทคนิค SWOT เพื่อประเมินองค์กร

ภาพที่ 2 รูปแบบการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมเชิงกลยุทธ์ (TOWS Matrix)

สภาพแวดล้อมภายใน		สภาพแวดล้อมภายนอก	
จุดแข็ง (S)	จุดอ่อน (W)	โอกาส (O)	ข้อจำกัด (T)

หลังจากที่มีการประเมินสภาพแวดล้อมโดยการวิเคราะห์ให้เห็นถึงจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และข้อจำกัดแล้ว ก็จะนำมาข้อมูลทั้งหมดมาวิเคราะห์ในรูปแบบความสัมพันธ์แบบเมตริกซ์โดยใช้ตารางการวิเคราะห์ที่นำข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และข้อจำกัด มาวิเคราะห์เพื่อกำหนดออกมาเป็นยุทธศาสตร์หรือกลยุทธ์ประเภทต่าง ๆ

ในการนำเทคนิคที่เรียกว่า TOWS Matrix มาใช้ในการวิเคราะห์เพื่อกำหนด ยุทธศาสตร์และกลยุทธ์นั้น จะมีขั้นตอนการดำเนินการที่สำคัญ 2 ขั้นตอน ดังนี้

1) การระบุจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และข้อจำกัด โดยที่การประเมิน สภาพแวดล้อมที่เป็นการระบุให้เห็นถึงจุดแข็งและจุดอ่อนจะเป็นการประเมินภายในองค์กร ส่วน การประเมินสภาพแวดล้อมที่เป็นโอกาสและข้อจำกัดจะเป็นการประเมินภายนอกองค์กร กล่าวได้ ว่า ประสิทธิภาพของการกำหนดกลยุทธ์ที่ใช้เทคนิค TOWS Matrix ขึ้นอยู่กับความสามารถในการ วิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และข้อจำกัด อย่างละเอียด

2) การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างจุดแข็งกับโอกาส จุดแข็งกับ ข้อจำกัด จุดอ่อนกับโอกาส และจุดอ่อนกับข้อจำกัด ซึ่งผลของการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ในข้อมูล แต่ละคู่ดังกล่าว ทำให้เกิดยุทธศาสตร์หรือกลยุทธ์สามารถแบ่งออกได้เป็น 4 ประเภท คือ

2.1) กลยุทธ์เชิงรุก (SO Strategy) ได้มาจากการนำข้อมูลการประเมิน สภาพแวดล้อมที่เป็นจุดแข็งและโอกาสมาพิจารณาร่วมกัน เพื่อที่จะนำมากำหนดเป็นยุทธศาสตร์ หรือกลยุทธ์ในเชิงรุก

2.2) กลยุทธ์เชิงป้องกัน (ST Strategy) ได้มาจากการนำข้อมูลการประเมิน สภาพแวดล้อมที่เป็นจุดแข็งและข้อจำกัดมาพิจารณาร่วมกัน เพื่อที่จะนำมากำหนดเป็นยุทธศาสตร์ หรือกลยุทธ์ในเชิงป้องกัน ทั้งนี้ เนื่องจากองค์กรมีจุดแข็ง ขณะเดียวกันองค์กรก็เจอกับ สภาพแวดล้อมที่เป็นข้อจำกัดจากภายนอกที่องค์กรควบคุมไม่ได้ แต่องค์กรสามารถใช้จุดแข็งที่มี อยู่ในการป้องกันข้อจำกัดที่มาจากภายนอกได้

2.3) กลยุทธ์เชิงแก้ไข (WO Strategy) ได้มาจากการนำข้อมูลการประเมิน สภาพแวดล้อมที่เป็นจุดอ่อนและโอกาสมาพิจารณาร่วมกัน เพื่อที่จะนำมากำหนดเป็นยุทธศาสตร์ หรือกลยุทธ์ในเชิงแก้ไข ทั้งนี้ เนื่องจากองค์กรมีโอกาสนำแนวคิดหรือวิธีใหม่ ๆ มาใช้ในการ แก้ไขจุดอ่อนที่องค์กรมีอยู่ได้

2.4) กลยุทธ์เชิงรับ (WT Strategy) ได้มาจากการนำข้อมูลการประเมิน สภาพแวดล้อมที่เป็นจุดอ่อนและข้อจำกัดมาพิจารณาร่วมกัน เพื่อนำมากำหนดเป็นยุทธศาสตร์หรือ กลยุทธ์ในเชิงรับ ทั้งนี้ เนื่องจากองค์กรเผชิญกับทั้งจุดอ่อนและข้อจำกัดจากภายนอกที่องค์กรไม่ สามารถควบคุมได้

2.1.6 แนวคิดการทำงานเป็นทีม¹⁰

โดยทั่วไป มีคำศัพท์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำงานเป็นทีม ซึ่งผู้ทำวิจัยใคร่ทำ ความเข้าใจดังนี้

ทีม (Team) หมายถึง บุคคลที่ทำงานร่วมกันอย่างประสานงานภายในกลุ่ม กล่าวคือ เป็นการรวมตัวของกลุ่มคนที่ต้องพึ่งพาอาศัยกันและกันในการทำงาน เพื่อให้เกิดผลสำเร็จ

ทีมงาน (Team Work) หมายถึง กลุ่มคนที่มีความสัมพันธ์กันค่อนข้างจะใกล้ชิด และคงความสัมพันธ์อยู่ค่อนข้างจะถาวร ซึ่งประกอบด้วยหัวหน้างานและเพื่อนร่วมงาน โดย ร่วมกันทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของทีมงาน

“การทำงานเป็นทีม” เป็นความร่วมมือร่วมใจของบุคคล เพื่อที่จะบรรลุเป้าหมาย ร่วมกัน โดยต้องมีองค์ประกอบสำคัญ 3 ประการ (3P) ได้แก่ วัตถุประสงค์ (Purpose) ต้องชัดเจน มีการจัดลำดับความสำคัญ (Priority) ในการทำงาน และมีผลการทำงาน (Performance)

การทำงานแบบกลุ่ม (Work group) คือ การรวมกลุ่มที่มีกิจกรรมร่วมเพื่อใช้ข้อมูล ร่วมกัน และช่วยในการตัดสินใจให้แก่สมาชิกในกลุ่ม ที่จะทำงานภายในขอบข่ายที่รับผิดชอบของแต่ละคนนั้น ในการทำงานของกลุ่มไม่จำเป็นต้องส่งเสริมซึ่งกันและกัน ดังนั้น จึงไม่มีการเชื่อมโยง ทรัพยากรและใช้ร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพในทางบวก นั่นคือเราใส่การทำงานของแต่ละคนเข้าไป ผลงานที่ออกมามีประสิทธิผลในทางบวก นั่นคือเราใส่การทำงานของแต่ละคนเข้าไป ผลงานที่ออกมามีประสิทธิผลแล้วจะได้เท่ากับที่ใส่เข้าไปหรืออาจจะน้อยกว่าก็ได้

การทำงานแบบทีม (Work teams) เป็นการทำงานร่วมกันและส่งเสริมกันไปใน ทางบวก ผลงานรวมของทีมที่ได้ออกมาแล้วจะมากกว่าผลงานรวมของแต่ละคนมารวมกัน

ชนิดของทีมงาน ในองค์การสามารถที่จะแบ่งประเภท ตามวัตถุประสงค์ได้ 4 รูปแบบ¹¹ คือ

1) ทีมแก้ปัญหา (Problem - Solving Teams) ประกอบด้วยกลุ่มของพนักงาน และผู้บริหารซึ่งเข้ามารวมกลุ่มด้วยความสมัครใจ และประชุมร่วมกันอย่างสม่ำเสมอ เพื่ออภิปราย หาวิธีการสำหรับการแก้ปัญหา โดยทั่วไปทีมแก้ปัญหาคาดหวังที่เพียงให้คำแนะนำเท่านั้น แต่จะไม่มีอำนาจที่จะทำให้เกิดการกระทำ ตามคำแนะนำ ตัวอย่างของทีมแก้ปัญหานั้นมีที่นิยามทำกัน คือ ทีม QC (Quality Circles)

¹⁰ การทำงานเป็นทีมที่มีประสิทธิภาพ, ออนไลน์, แหล่งที่มา: <http://www.oknation.net/blog/knowledge09/2009/08/13/entry-1>, 13 สิงหาคม 2552.

¹¹ เพิ่งอ้าง

2) ทีมบริหารตนเอง (Self - Managed Teams) หมายถึง ทีมที่สมาชิกทุกคนล้วนรับผิดชอบต่อลักษณะทั้งหมดของการปฏิบัติงานอย่างแท้จริง โดยเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร ซึ่งสมาชิกจะปฏิบัติงานโดยทั่วไป มีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบสำหรับงาน ทีมบริหารตนเองสามารถที่จะเลือกสมาชิกผู้ร่วมทีม และสามารถให้สมาชิกมีการตรวจสอบซึ่งกันและกัน

3) ทีมที่ทำงานข้ามหน้าที่กัน (Cross - Function Teams) เป็นการประสมประสานข้ามหน้าที่งาน มีความสามารถในการดึงทรัพยากรบุคคลผนวกเข้าด้วยกันจากหน้าที่ทางธุรกิจที่แตกต่างกัน เพื่อสร้างสมรรถภาพในด้านความแตกต่าง โดยเป็นการใช้กำลังแรงงาน ตั้งเป็นทีมข้ามหน้าที่ชั่วคราว ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับคณะกรรมการ (Committees) เข้ามาเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลกัน พัฒนาการคิดใหม่ ๆ ร่วมมือกันแก้ปัญหา และทำโครงการที่ซับซ้อน ทีมข้ามหน้าที่ ต้องการเวลามากเพื่อสมาชิกจะต้องเรียนรู้งานที่แตกต่าง ซับซ้อน และต้องใช้เวลาในการสร้างความไว้วางใจ และสร้างการทำงานเป็นทีม เนื่องจาก แต่ละคนมาจากภูมิหลังที่แตกต่างกัน

4) ทีมเสมือนจริง (Virtual Teams) ลักษณะการทำงานจะเป็นทีม แต่สภาพการทำงานจะแยกกันอยู่ ดังนั้น จึงต้องการระบบในการติดต่อสื่อสารระหว่างกันที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งอาศัยความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ทีมจะมุ่งเน้นความสำเร็จของงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของงานร่วมกัน แต่จะมีการแลกเปลี่ยนความสัมพันธ์ด้านความรู้สึกทางสังคมในระดับต่ำ

แม้ว่าการทำงานเป็นทีมจะเป็นแนวคิดที่นิยมนำมาใช้ในทางปฏิบัติ แต่การทำงานเป็นทีมก็ไม่ได้เป็นคำตอบในการแก้ไขปัญหาเสมอไป เนื่องจากการทำงานเป็นทีมต้องใช้เวลาและทรัพยากรมากกว่าการทำงานคนเดียว เช่น ต้องเพิ่มการติดต่อสื่อสารมากขึ้น ต้องบริหารความขัดแย้งระหว่างกัน ต้องมีการจัดการประชุม ต้องมีค่าใช้จ่ายเพิ่ม อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีผลประโยชน์ที่ได้จากการทำงานเป็นทีมก็จะได้รับผลตอบแทนที่คุ้มค่า ดังนั้น ผู้บริหารต้องทำการประเมินว่างานใดควรทำคนเดียว และงานประเภทใดที่ต้องใช้ความร่วมมือของทีม

การทำงานเป็นทีมที่มีประสิทธิภาพ นั้น ควรต้องมีลักษณะ ดังนี้¹²

1) วัตถุประสงค์ที่ชัดเจนและเป้าหมายที่เห็นพ้องต้องกัน เพื่อใช้เป็นแนวทางการปฏิบัติงานที่ต้องการทำให้องค์การบรรลุผลสำเร็จที่คาดหวังไว้ในการดำเนินงานให้เป็นไปตามภารกิจขององค์การ การกำหนดวัตถุประสงค์ที่ดี ต้องให้ผู้นำและสมาชิกภายในทีม มีส่วนร่วมในการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบและวัตถุประสงค์ร่วมกัน ควรกำหนดจุดมุ่งหมายไว้ให้ชัดเจนที่ผลงานมากกว่าการกระทำ ประโยชน์ของการกำหนดวัตถุประสงค์ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน ใช้เป็นเครื่องมือในการรวมพลังในการทำงาน และใช้เป็นเครื่องมือวัดความสำเร็จหรือ

¹² เพิ่งอ้าง

ความล้มเหลวในงาน และคุณลักษณะของวัตถุประสงค์ที่ดี คือ เขียนเป็นลายลักษณ์อักษร เข้าใจได้ง่าย สามารถปฏิบัติได้จริง ไม่ขัดต่อข้อบังคับและนโยบายอื่น ๆ ในหน่วยงาน

2) ความเปิดเผยต่อกันและการเผชิญหน้าเพื่อแก้ปัญหา เป็นสิ่งสำคัญต่อการทำงานเป็นทีมที่มีประสิทธิภาพ สมาชิกในทีมจะต้องการแสดงความคิดเห็นอย่างเปิดเผย ตรงไปตรงมา แก้ปัญหาอย่างเต็มที่และจริงใจ การแสดงความคิดเห็นของสมาชิกในทีม จะต้องปลอดภัย พุดคุยถึงปัญหาอย่างสบายใจ เพื่อให้สามารถอยู่ร่วมกันและทำงานร่วมกันเป็นอย่างดี โดยมีการเรียนรู้เกี่ยวกับบุคคลอื่นในด้านความต้องการ ความคาดหวัง ความชอบหรือไม่ชอบ ความรู้ความสามารถ ความสนใจ ความถนัด จุดเด่นจุดด้อยและอารมณ์ รวมทั้งความรู้สึก ความสนใจในสัจใจคอ

3) การสนับสนุนและความไว้วางใจต่อกัน สมาชิกในทีมจะต้องไว้วางใจซึ่งกันและกัน โดยแต่ละคนมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นอย่างตรงไปตรงมา โดยไม่ต้องกลัวว่าจะได้รับผลร้ายต่อเนื้อภายหลัง สามารถทำให้เกิดการเปิดเผยต่อกัน และกล้าที่จะเผชิญหน้าเพื่อแก้ปัญหาต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดี

4) ความร่วมมือและการให้ความขัดแย้งในทางสร้างสรรค์ ผู้นำกลุ่มหรือทีมจะต้องทำงานอย่างหนักในอันที่จะทำให้เกิดความร่วมมือดังกล่าว ดังนี้

4.1) การสร้างความร่วมมือกับบุคคลอื่น ในการสร้างความร่วมมือเพื่อความเข้าใจซึ่งกันและกัน มีบุคคลอยู่สองฝ่ายคือ ผู้ขอความร่วมมือ และผู้ให้ความร่วมมือ ความร่วมมือจะเกิดขึ้นได้เมื่อฝ่ายผู้ให้เต็มใจและยินดีจะให้ความร่วมมือ เหตุผลที่ทำให้ขาดความร่วมมือไม่ช่วยเหลือกัน คือ การขัดผลประโยชน์ ไม่อยากให้คนอื่นได้ดีกว่า สัมพันธภาพไม่ดี วัตถุประสงค์ของทั้งสองฝ่ายไม่ตรงกัน ไม่เห็นด้วยกับวิธีทำงานขาดความพร้อมที่จะร่วมมือ หรืองานที่ขอความร่วมมือนั้น เสี่ยงภัยมากเกินไป หรือเพราะความไม่รับผิดชอบต่อผลงานส่วนรวม

4.2) การขัดแย้ง หมายถึง ความไม่ลงรอยกันตามความคิด หรือ การกระทำที่เกิดขึ้นระหว่างสองคนขึ้นไป หรือระหว่างกลุ่ม โดยมีลักษณะที่ไม่สอดคล้อง ขัดแย้ง ขัดขวาง ไม่ถูกกัน จึงทำให้ความคิดหรือการทำกิจกรรมร่วมกันนั้น เสี่ยงภัย หรือดำเนินไปได้ยากไม่ราบรื่น ทำให้การทำงานเป็นทีมลดลง นับเป็นปัญหา อุปสรรคที่สำคัญยิ่ง สาเหตุของความขัดแย้ง อาจเกิดจากผลประโยชน์ขัดกัน ความคิดไม่ตรงกัน หรือ องค์กรขัดแย้งกัน ความรู้ความสามารถต่างกัน ทำให้มีลักษณะการทำงานต่างกัน การเรียนรู้ต่างกัน ประสบการณ์ที่มีมาไม่เหมือนกัน หรือมีเป้าหมายต่างกัน

4.3) วิธีแก้ไขความขัดแย้ง เป็นเรื่องของทักษะเฉพาะบุคคล การแก้ปัญหาความขัดแย้งในการทำงานเป็นทีม ควรใช้วิธีการแก้ปัญหาร่วมกัน ไม่พุดในลักษณะที่แปลความหรือมุ่งตัดสินความ ไม่พุดในเชิงวิเคราะห์ ไม่พุดในลักษณะที่แสดงตนเหนือกว่าผู้อื่น หรือไม่พุด

ในลักษณะที่ทำให้ผู้อื่นเจ็บปวด เสียหน้า อับอาย เจ็บใจ หรือการพยายามพูดหาประเด็นของความขัดแย้ง ไม่กล่าวโจมตีว่าใครผิดใครถูก

5) กระบวนการการทำงาน และการตัดสินใจที่ถูกต้องและเหมาะสม งานที่มีประสิทธิภาพนั้น ทุกคนควรจะต้องคิดถึงงานหรือคิดถึงผลงานเป็นอันดับแรก ต่อมาควรวางแผนว่าทำอย่างไร งานจึงจะออกมาดีได้ดังที่เราต้องการ อย่างไรก็ตามก่อนที่จะตัดสินใจนั้นจุดมุ่งหมาย ควรจะมีความชัดเจนและสมาชิกทุกคน ควรมีความเข้าใจในจุดมุ่งหมายของการทำงานเป็นอย่างดี จุดมุ่งหมายที่ชัดเจนถือเป็นหัวใจสำคัญ จุดมุ่งหมายจึงควรต้องมีความชัดเจน และสมาชิกทุกคนมีความเข้าใจอย่างดี เพราะจะนำไปสู่แนวทางในการทำงานว่าต้องทำอะไร จึงจะบรรลุตามเป้าหมายของงาน ให้ได้ผลของงานออกมาได้อย่างดีที่สุด การตัดสินใจสั่งการเป็นกระบวนการขั้นพื้นฐานของการบริหารงาน ผู้บริหารหรือผู้นำทีมเป็นบุคคลสำคัญในการที่จะมีส่วนในการตัดสินใจ วิธีการที่ผู้บริหารใช้ในการตัดสินใจมีหลายวิธีคือ ผู้บริหารตัดสินใจเพื่อแก้ปัญหา โดยไม่ต้องซักถามคนอื่นหรือผู้บริหารจะรับฟังความคิดเห็นก่อนตัดสินใจ กล่าวคือ ผู้บริหารยังคงตัดสินใจด้วยตนเองแต่ขึ้นอยู่กับความคิดเห็นและข้อมูลอื่นๆ ที่ผู้บริหารได้รับมาจากสมาชิกของทีม บางครั้งผู้บริหารอาจจะตัดสินใจร่วมกับทีมงานที่คัดเลือกมาโดยที่ผู้บริหารนำเอาปัญหามาให้ทีมงานอภิปราย แล้วให้ทีมงานตัดสินใจ หรือทีมงานอาจมอบหมายการตัดสินใจให้คนใดคนหนึ่งหรือกลุ่มย่อยที่เห็นว่าเหมาะสมได้ ขั้นตอนในการตัดสินใจที่มีประสิทธิภาพ ประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ 4 ขั้นตอนคือ¹³

- (1) ทำความเข้าใจอย่างชัดเจนในเหตุผลสำหรับการตัดสินใจ
- (2) วิเคราะห์ลักษณะของปัญหาที่จะตัดสินใจ
- (3) ตรวจสอบทางเลือกต่างๆ ในการแก้ปัญหาโดยพิจารณาถึงผลที่อาจเกิด

ตามมาด้วย

- (4) นำเอาผลการตัดสินใจไปปฏิบัติ

6) ภาวะผู้นำที่เหมาะสม ผู้นำ หรือ หัวหน้าทีมควรทำหน้าที่เป็นผู้ชี้แนะประเด็นที่สำคัญในการทำงานตามบทบาทของผู้นำ คือ การแบ่งงาน กระจายงานให้สมาชิกทุกกลุ่มตามความรู้ ความสามารถ สำหรับสมาชิกของทีมงานที่ได้รับการคัดเลือกให้เป็นผู้นำ ต้องพร้อมที่จะทำหน้าที่ให้เหมาะสมกับงานที่ได้รับมอบหมาย โดยการให้การสนับสนุนนำทีมให้ประสบความสำเร็จ ส่งเสริมให้มีบรรยากาศที่ดีในการทำงานเป็นทีม มีการพัฒนาบุคลากรและทีมงาน

¹³ เพิ่งอ้าง

7) การตรวจสอบทบทวนผลงานและวิธีในการทำงาน ทีมงานที่ดีไม่เพียงแต่ดูจากลักษณะของทีมและบทบาทที่มีอยู่ในองค์กรเท่านั้น แต่ต้องดูวิธีการในการทำงาน ด้วยการทบทวนงานและทำให้ทีมงานได้เรียนรู้จากประสบการณ์ที่ทำรู้จักคิด การได้รับข้อมูลป้อนกลับเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของคนหรือทีม

8) การพัฒนาตนเอง การทำงานเป็นทีมที่มีประสิทธิภาพ จะต้องพยายามรวบรวมทักษะต่างๆ ของแต่ละคน การพัฒนาบุคลากรในองค์กรมักจะมองในเรื่องทักษะและความรู้ที่แต่ละคนมีอยู่แล้ว ก็ทำการฝึกอบรม เพื่อปรับปรุงพัฒนาคนให้มีความสามารถสูงขึ้น อันจะมีผลดีในการทำงานให้ดีขึ้น ผู้บริหารหรือผู้นำต้องมีความรู้ในการบริหารคนสามารถสอนพัฒนาคนให้มีลักษณะที่ดีขึ้น

2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.2.1 สร้อยตระกูล ธรรมานะ (2552)

ศึกษาเรื่อง การบริหารแบบบูรณาการของความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ : กรณีศึกษาการบริหาร/จัดการการป้องกันและการบำบัดการติดยาเสพติดโดยศูนย์การต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด กรุงเทพมหานคร (ศตส. กทม.) ข้อเสนอที่ใช้เป็นประเด็นการศึกษาประกอบ ด้วยมิติความสัมพันธ์ระหว่างองค์การต่าง ๆ ที่ดำเนินไปในสภาพแวดล้อม หรือบริบทแบบไทย ๆ ทั้งวิธีการประสานงานปัญหาระหว่างองค์การที่เกี่ยวข้อง และการประสานงานระหว่างองค์การ

ผลจากการศึกษา พบว่า มิติต่าง ๆ ของความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ คือการทำให้เป็นทางานั้น มีการยอมรับและอยู่ในระดับสูง โดยการตกลงที่เป็นทางการและมีการอนุมัติโดยกฎหมายคือคำสั่ง ดังนั้น การทำงานระหว่างกันหรือการบริหารจัดการเชิงบูรณาการขององค์การจึงอาศัยอำนาจหน้าที่ซึ่งได้มาโดยอ้อมของกฎหมายและการทำให้เป็นทางการทางโครงสร้างจะต้องมีองค์การที่ทำหน้าที่เป็นสื่อกลางหรือบุคคลที่สาม ซึ่งทำหน้าที่ประสานงานสัมพันธ์ภาพกับองค์การอื่น ๆ สำหรับมิติความเข้ม คือ ขนาดของทรัพยากรองค์การที่ผูกพันที่ใช้ในการติดต่อระหว่างกันอยู่ในระดับปานกลาง โดยมีการแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างกันของข้าราชการทุกระดับ ปริมาณความถี่ของการติดต่อประสานงาน และมิติการทำให้เป็นมาตรฐานอยู่ในระดับปานกลางค่อนข้างสูง

ทั้งนี้ โดยรวมทั้ง 4 มิติ มีความแตกต่างกันไป อยู่ในระดับสูงบ้างไม่สูงบ้าง ตามสภาพแวดล้อมแบบไทย ๆ แต่มิติความเข้มและมิติการแลกเปลี่ยนระหว่างกันอาจพัฒนาให้สูงขึ้นได้อีก โดยเฉพาะในระดับปฏิบัติการ การบริหาร/จัดการการป้องกันและบำบัดการติดยาเสพติด ดำเนินไปในสภาพแวดล้อมหรือบริบทแบบไทย ๆ และประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง มิติ

ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรต่าง ๆ ยังสามารถพัฒนาให้ดียิ่งขึ้นไปในอนาคตได้ ส่วนวิธีการประสานงานระหว่างองค์กรระดับบริหารและระดับปฏิบัติงานพบว่าอยู่ในระดับปานกลาง วิธีการเชื่อมโยงการประสานงานระหว่างองค์กรด้วยวิธีการต่าง ๆ คือ การใช้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ร่วมกันทำงานในสถานที่ร่วมกัน การทำงานประมาณและใช้เงินงบประมาณ เงินช่วยเหลือแบบผนึกร่วมกันอย่างแท้จริง การจัดทำและพัฒนาโครงการร่วมกัน การประเมินผลงานร่วมกัน ระบบข่าวสาร ฐานข้อมูลและการเก็บข้อมูล การประสานงานแบบเฉพาะกรณีอยู่ในระดับปานกลางและการเชื่อมโยงระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาอยู่ในระดับปานกลาง

อย่างไรก็ตาม แม้ปัญหาต่าง ๆ ในการประสานงานระหว่างองค์กร จะถือว่าอยู่ในระดับต่ำ โดยมีปัญหาเด่นคือบุคคลตามสายขอบของหน่วยงานซึ่งต้องติดต่อกับหน่วยงานอื่นหรือผู้รับบริการไม่มีความสำคัญ กฎข้อบังคับและระเบียบวิธีปฏิบัติซับซ้อนเกินไป ไม่ชัดเจนและการสับเปลี่ยนเจ้าหน้าที่บ่อยเกินไป ทั้งนี้ ผู้วิจัยเชื่อมั่นว่าแนวความคิดที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือมิติต่าง ๆ ของความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร การประสานงานระหว่างองค์กรในเชิงต่าง ๆ วิธีการประสานงานและการเชื่อมโยงระหว่างองค์กร สามารถนำไปปรับใช้กับการบริหารแบบบูรณาการขององค์กรอื่น ๆ ได้

2.2.2 นิธิวดี มานิตกุล (2552)

ศึกษาเรื่อง การบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานหลักเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในกรอบอนุภูมิภาค จากการศึกษาพบว่าหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายจะสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นอยู่กับเสถียรภาพของรัฐบาล ความมุ่งมั่นในการผลักดันยุทธศาสตร์ซึ่งมีความสำคัญในการจัดทัพในประเทศให้มีการบูรณาการการทำงานของหน่วยงานโดยที่ผ่านมามีกลไกใดที่สามารถบูรณาการการทำงานของหน่วยงานในการขับเคลื่อนได้อย่างแท้จริง มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 2 มิติ คือ กระทรวงการต่างประเทศในมิติ นโยบายการต่างประเทศ และ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ในมิติการวางแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การบูรณาการที่มีไม่ราบรื่นเท่าที่ควร โดยเฉพาะในช่วงที่รัฐบาลไม่มีเสถียรภาพและไม่มี ความมุ่งมั่นในการพัฒนาอย่างจริงจัง ทิศนคติของบุคลากรที่มุ่งเฉพาะบทบาทของหน่วยงานตนมีผลต่อการทำงานเชิงบูรณาการ และส่งผลให้มีการแบ่งความรับผิดชอบต่อกรอบความร่วมมือระดับอนุภูมิภาค เช่น กรอบโครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (Greater Mekong Sub regional Economic Cooperation – GMS) กรอบความร่วมมือแห่งอ่าวเบงกอลสำหรับความร่วมมือหลากหลายสาขาทางวิชาการและเศรษฐกิจ (Bay of Bengal Initiative for Multi-sectoral Technical and Economic Cooperation – BIMSTEC) กรอบยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ อิรวดี-

เจ้าพระยา-แม่โขง (Ayeyawady - Chao Phraya - Mekong Economic Cooperation Strategy – ACMECS) โครงการพัฒนาเขตเศรษฐกิจสามฝ่าย อินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ไทย (Indonesia-Malaysia-Thailand Growth Triangle - IMT-GT)

นิเวศฯ เห็นว่า การแบ่งอำนาจหน้าที่ในการทำงานกรอบความร่วมมือทั้ง 4 กรอบไม่เป็นไปตามอำนาจหน้าที่และความถนัดของหน่วยงาน ทำให้การขับเคลื่อนไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร คือด้านการขับเคลื่อนในต่างประเทศและภายในประเทศ การแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบจึงควรใช้หลักของ Function ของหน่วยงานเป็นหลัก ร่วมกันทำงานเป็นเจ้าภาพในทั้ง 4 กรอบ และเสนอให้มีการจัดตั้งอนุกรรมการ 2 คณะภายใต้ กพท. โดยใช้หลักเกณฑ์อำนาจหน้าที่และบทบาทของหน่วยงานนั้นเป็นตัวตั้ง ประกอบด้วย

1) คณะอนุกรรมการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ภายในประเทศ ให้ สศช. เป็นหน่วยงานหลัก

2) คณะอนุกรรมการประสานงานกับต่างประเทศ และองค์การระหว่างประเทศและจัดทำแนวทางการเจรจากับต่างประเทศ ให้กระทรวงการต่างประเทศเป็นหน่วยงานกำกับดูแลงาน กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ เป็นกลไกประสานการเตรียมการด้านสาร์ตละและพิธีการในการประชุมระดับผู้นำระดับรัฐมนตรีในทั้ง 4 กรอบ

นิเวศฯ เสนอให้มีการบูรณาการสาขาความร่วมมือ โดยกระทรวงการต่างประเทศและสศช. ร่วมกับหน่วยงานอื่นในการลดความซ้ำซ้อนของการดำเนินงานแต่ละสาขาความร่วมมือในกรอบต่าง ๆ เช่น GMS เน้นการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน เส้นทางหลัก ACMECS เน้นการสร้างโครงสร้างพื้นฐานเส้นทางรองและเน้นการสร้างเขตนิคมอุตสาหกรรมในประเทศเพื่อนบ้านในเมืองที่มีชายแดนติดกัน ในลักษณะ Sister City เป็นต้น ควรทำให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้เห็นภาพรวมโดยการมี Mapping Strategy และการปรับแนวคิดและทัศนคติของข้าราชการในการทำงานร่วมกัน ควรให้บุคลากรเข้าใจการทำงานตามอำนาจหน้าที่และความถนัดของหน่วยงาน เพื่อผลประโยชน์โดยรวมของชาติมากกว่าของหน่วยงาน จึงจำเป็นต้องมีการบูรณาการ การทำงานระหว่างหน่วยงานทั้งสอง เพื่อแก้ไขกลไกการทำงานและปรับทัศนคติในการทำงาน

2.2.3 เพียงภาพ วิทยุขานาญกุล (2554)

ศึกษาเรื่อง แนวทางการพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศ ภายใต้ภารกิจของกรมการจัดหางาน กรณีศึกษาบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน (ลาว พม่า กัมพูชา) พบว่า ความร่วมมือในรูปแบบทวิภาคี เพื่อช่วยกันแก้ไขปัญหา ยึดหลักความเสมอภาค ความเข้าใจร่วมกันและความเคารพซึ่งกันและกัน ศึกษาปัญหาอุปสรรค ข้อเสนอแนะแนวทางความร่วมมือระหว่างประเทศ ช่วยให้เกิดการดำเนินงานและมีผลในทาง

ปฏิบัติให้มากที่สุด ผลการศึกษาพบว่า การทำบันทึกความเข้าใจทำให้ภาพพจน์ไทยเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นในสายตาคนในประเทศ เกิดเวทีเจรจาร่วมกันระหว่างประเทศ มีบรรยากาศที่เป็นมิตรที่ดีต่อกัน มีความจริงใจร่วมกันแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ เกิดแนวทางการพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศอย่างเป็นทางการและเป็นรูปธรรมและเป็นประโยชน์กับทุกฝ่าย และพบว่ามีปัญหาอุปสรรคเรื่อง ความล่าช้าในการประสานงานของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติและความล่าช้าในการประสานงานผ่านช่องทางการทูต มีข้อจำกัดด้านจำนวนบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจในงานเป็นอย่างดีและด้านภาษาของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในการสื่อสารภาษาอังกฤษ รวมทั้งการดำเนินงานภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ ซึ่งไม่เอื้อต่อการดำเนินการได้ทันที ทำให้เกิดความล่าช้าในทุกขั้นตอน

เพียงภาพฯ ได้เสนอแนะการพัฒนาแนวทางความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยให้หน่วยงานภาครัฐพิจารณาแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันในการปฏิบัติและมองในระยะยาว และแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงในมิติของโลกาภิวัตน์ที่จะเกิดขึ้น โดยกรมการจัดหางานควรมีการเจรจากับแต่ละประเทศคู่ภาคีอย่างต่อเนื่อง เพื่อทบทวนการดำเนินงานและแก้ไขปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น ช่วยลดปัญหาความยุ่งยากภายหลังได้ รวมทั้งฝ่ายไทยควรมีการสนับสนุนงบประมาณสำหรับดำเนินงานที่เพียงพอ มีการเตรียมการดำเนินงานที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ มีการวางแผนการดำเนินงานล่วงหน้า มีการประชุมติดตามผลการดำเนินงานเป็นประจำทุกปี เพื่อหารือปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะ เพื่อนำมาปรับปรุงพัฒนาการดำเนินการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

2.2.4 ศิวากร คูร์ตเนเวช (2552)

ศึกษาบทบาทของสถาบันพัฒนาบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม สำนักกิจการยุติธรรมที่ดำเนินการจัดหลักสูตรฝึกอบรม เพื่อพัฒนาบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมเพื่อการในการขยายความช่วยเหลือทางวิชาการแก่ประเทศเพื่อนบ้าน โดยผลการศึกษา พบว่า สถาบันฯ มีศักยภาพเฉพาะด้านในการขยายการดำเนินการจัดหลักสูตรฝึกอบรมนานาชาติได้ แต่ยังคงต้องพึ่งพาปัจจัยสำคัญคือ การสนับสนุนงบประมาณเพื่อดำเนินการการเพิ่มและพัฒนาบุคลากรบางส่วนของสถาบัน และต้องมีการประชาสัมพันธ์หน่วยงานให้เป็นที่รู้จักและยอมรับทั้งในประเทศและต่างประเทศ และนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลด้านการให้ความร่วมมือกับต่างประเทศ มีแนวทางหลักคือการพัฒนาไปสู่การเป็นประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือ การจัดโครงการความร่วมมือระหว่างประเทศ ด้านการพัฒนาบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม เช่น หลักสูตรที่จัดให้แก่สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว นับเป็นกิจกรรมที่สำคัญ จึงควรกำหนดไว้ในการจัดหลักสูตรฝึกอบรมประจำปี (AITC) ของสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ (สพร.) กระทรวงการต่างประเทศ เพื่อให้เป็นการดำเนินการอย่างยั่งยืนและต่อเนื่องในอนาคต ทั้งนี้ ผู้รับ

ทูนชาวลาวเห็นว่า หลักสูตรที่จัดให้แก่ลาวมีประโยชน์และต้องการให้ไทยส่งเสริมความร่วมมือทางวิชาการด้านการพัฒนาแก่ลาวอย่างต่อเนื่อง และต้องการให้มีความร่วมมือด้านการฝึกอบรมให้แก่ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ต่อไปอีก

ศิวากรฯ พบว่าในการวิเคราะห์สถานะแวดล้อมเชิงกลยุทธ์ (SWOT Analysis) สถาบันฯ มีจุดแข็งในเรื่องประสบการณ์ในการจัดหลักสูตรและบุคลากรมีความรู้ ทักษะในการปฏิบัติงานด้านการจัดฝึก อบรมและความสามารถในการประสานงาน เพื่อการจัดทำโครงการระดับนานาชาติ ภารกิจสถาบันฯ เชื้อต่อการขยายการดำเนินงานไประดับนานาชาติ แต่มีจุดอ่อนคือบุคลากรไม่เพียงพอต่อการดำเนินงานในระดับนานาชาติ รวมทั้งขาดความรู้ความสามารถด้านการใช้ภาษาอังกฤษเพื่อการสื่อสาร และงบประมาณจำนวนมากที่จะต้องได้รับการจัดสรรสำหรับหลักสูตรที่เป็นโครงการระหว่างประเทศ ทั้งนี้ โอกาสของสถาบันคือ การได้รับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายจาก สพร. รวมทั้งให้ความสำคัญกับการบูรณาการเพื่อขยายการดำเนินงาน โครงการความร่วมมือระหว่างประเทศ อุปสรรค คือ วิทยากรมีความรู้จำกัดในการบรรยายเป็นภาษาอังกฤษ และงบประมาณมีแนวโน้มลดต่ำลงเนื่องจากปัญหาสถานะเศรษฐกิจระหว่างประเทศ จึงอาจมีนโยบายเข้มงวดด้านการต่างประเทศ

ศิวากรฯ มีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายว่า โดยที่ไทยแสดงความพร้อมที่จะพัฒนาตนเองไปสู่การเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือ (Assistance Provider) โดยการเริ่มให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศกำลังพัฒนาอื่น ส่งเสริมและกระชับความสัมพันธ์ในทุกด้านกับประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศกำลังพัฒนาในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หน่วยงานไทยที่เกี่ยวข้องควรร่วมกันสนับสนุนการจัดโครงการความร่วมมือระหว่างประเทศด้านการพัฒนาบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมให้แก่ประเทศเพื่อนบ้าน โดยในอนาคต หน่วยงานไทยอาจพิจารณาการพัฒนาความร่วมมือแบบหุ้นส่วน โดยร่วมกันรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศกำลังพัฒนาอื่น ซึ่งจะเป็นการสนับสนุนและส่งเสริมบทบาทของไทยในเวทีโลกอย่างต่อเนื่อง และเป็นการบรรเทาภาระด้านงบประมาณที่ไทยจะต้องจัดสรร เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศกำลังพัฒนาด้วย

สำหรับข้อเสนอแนะในการดำเนินการ ศิวากรฯ เห็นว่า ในการจัดโครงการความร่วมมือฯ ดังกล่าวให้แก่ลาวและพม่า ได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณจาก สพร. ควรมีการเพิ่มและพัฒนาบุคลากรเพื่อให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ให้มีการประสานงานความร่วมมือระหว่างสำนักงานฯ และ สพร. เพื่อการขยายการดำเนินงานฯ ในประเทศเพื่อนบ้าน และบูรณาการร่วมกับหน่วยงานที่ดำเนินงานคล้ายคลึงกันซึ่งจะทำให้มีความหลากหลายและใช้งบประมาณที่จำกัดอย่างคุ้มค่า รวมทั้งเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ทราบด้วย

2.2.5 เติตฉัน จ้วงพานิช (2552)

ศึกษาเรื่อง การดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์ความร่วมมือระหว่างประเทศ ด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรม เกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน ซึ่งพบว่า งานด้านต่างประเทศมีความสำคัญมากขึ้น รัฐบาลจึงเน้นการดำเนินนโยบายต่างประเทศในเชิงรุก และกระชับความร่วมมือความเป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์กับประเทศต่าง ๆ เพื่อขยายความร่วมมือทางการเมือง ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ การค้า การลงทุน ท่องเที่ยว รวมทั้งการแสวงหาตลาดใหม่ เพื่อพัฒนาความร่วมมือด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและองค์ความรู้ใหม่ ๆ ซึ่งกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม สนับสนุนนโยบายรัฐบาลต่างประเทศโดยให้ความสำคัญกับความร่วมมือเพื่อสร้างขีดความสามารถในการแข่งขัน และแลกเปลี่ยนถ่ายทอดความรู้ จนถึงการพัฒนากำลังคนในการดำเนินงานความร่วมมือฯ

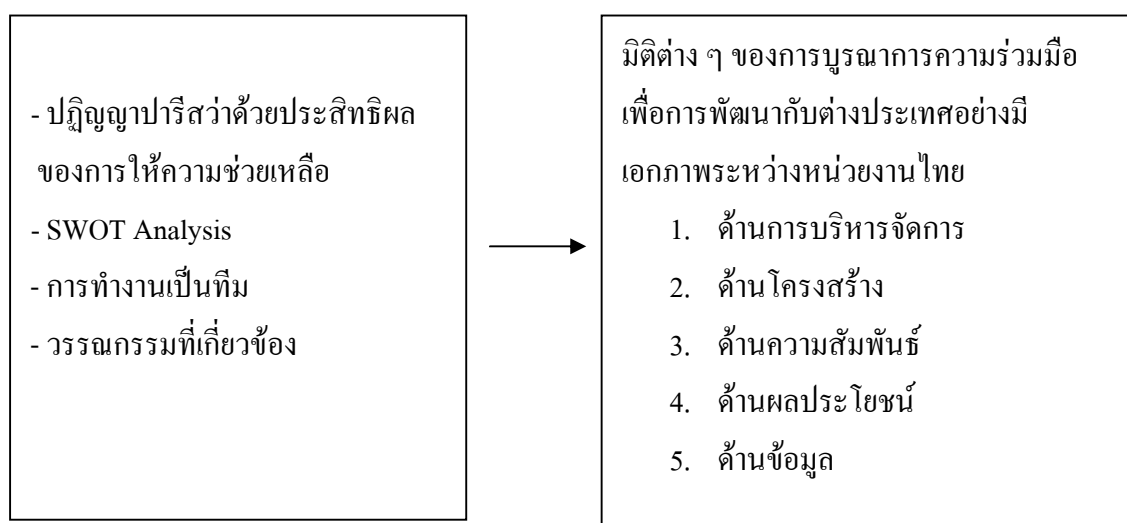
เฉิดฉันฯ พบว่า หน่วยงานได้สังกัดกระทรวงฯ จำนวน 14 หน่วยงาน มีการดำเนินงานความร่วมมือกับต่างประเทศในลักษณะต่างคนต่างทำ เกิดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน สิ้นเปลืองงบประมาณ และไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร จึงได้เสนอแนะให้จัดทำแผนความร่วมมือระหว่างประเทศด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรม เพื่อให้มีกรอบแนวทางที่ชัดเจน มีกลไกการดำเนินงานต่างประเทศ ภายในกระทรวงแบบบูรณาการ ทุกคนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์และแปลงสู่แผนปฏิบัติประจำปี เพื่อจัดทำค่าของงบประมาณ เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานด้านการต่างประเทศของหน่วยงาน เป็นการทำงานร่วมกันของหน่วยงานภายในกระทรวงฯ ตามหลักการบริหารสมัยใหม่ คือการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์และการทำงานเป็นทีม ให้กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมมีคำสั่งกระทรวงฯ เพื่อแต่งตั้งคณะทำงานจัดทำแผนยุทธศาสตร์ความร่วมมือระหว่างประเทศด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

ทั้งนี้ จากการศึกษาข้อมูล พบว่ากระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ดำเนินงานความร่วมมือด้านวิทยาศาสตร์กับประเทศเพื่อนบ้านเช่น สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และเวียดนาม เป็นไปตามนโยบายของกระทรวงฯ ที่ให้ความสำคัญในการกระชับความสำคัญสร้างเสริมศักยภาพด้านวิทยาศาสตร์ในภูมิภาคให้เข้มแข็ง ความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านดำเนินการอย่างต่อเนื่องและเป็นรูปธรรม สำหรับการจัดสรรงบประมาณเพื่อการนี้ ยังไม่เพียงพอในการร่วมกิจกรรมตามข้อตกลงความร่วมมือ จึงควรมีการจัดสรรงบประมาณโดยเฉพาะและแสวงหาแนวทางขยายความร่วมมือต่อไป

2.3 สรุปกรอบแนวคิด

ในการศึกษาเรื่อง การบูรณาการความร่วมมืออย่างมีเอกภาพระหว่างหน่วยงานไทยในการให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาแก่ประเทศเพื่อนบ้านของไทย ครั้งนี้ ผู้ศึกษาสรุปกรอบแนวคิดได้ ดังนี้

ภาพที่ 3 สรุปกรอบแนวคิดการศึกษา



บทที่ 3

ผลการศึกษา

การศึกษาเรื่อง “การบูรณาการความร่วมมืออย่างมีเอกภาพระหว่างหน่วยงานไทยในการให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาแก่ประเทศเพื่อนบ้านของไทย” ในการวิเคราะห์ข้อมูล ผู้ศึกษาได้แบ่งการนำเสนอผลการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลออกเป็น 2 ส่วน ประกอบด้วย

ส่วนที่ 1 การศึกษาผลการดำเนินงานที่ผ่านมาของกระทรวงการต่างประเทศและหน่วยงานไทยอื่น ๆ ในการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อพัฒนากับต่างประเทศของไทย โดยเฉพาะกับประเทศเพื่อนบ้านของไทย

ส่วนที่ 2 การศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อพัฒนากับต่างประเทศของไทยระหว่างกระทรวงการต่างประเทศและหน่วยงานไทยอื่น ๆ โดยเฉพาะกับประเทศเพื่อนบ้านของไทย โดยการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมเชิงกลยุทธ์ (SWOT Analysis) ของหน่วยงานไทย

3.1 ผลการดำเนินงานที่ผ่านมา

การดำเนินงานความร่วมมือเพื่อพัฒนากับต่างประเทศของไทย เริ่มต้นตั้งแต่ปี 2498 ซึ่งไทย เมื่อประมาณกว่า 50 ปีที่ผ่านมา ยังเป็นหนึ่งในประเทศด้อยพัฒนา (Least developed country) แต่ได้รับความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาประเทศ (ODA) ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคมและวิชาการจากแหล่งผู้ให้ความช่วยเหลือต่าง ๆ (Donors) จนมีระดับการพัฒนาที่สูงขึ้นในหลายด้าน ทั้งเศรษฐกิจและสังคม และการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรไทย ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ทั้งนี้ จากข้อมูลการให้ความช่วยเหลืออย่างเป็นทางการของญี่ปุ่น และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งเป็นประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาแก่ไทยมาตั้งแต่ไทยเริ่มรับความช่วยเหลือฯ ในระยะแรก ๆ และมีปริมาณความช่วยเหลือในระดับสูง ในสาขาต่าง ๆ ที่เป็นพื้นฐานในการพัฒนาประเทศ เช่น การวางแผนและการบริหาร การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การพัฒนาสาธารณสุข โภค การเกษตร ป่าไม้และประมง สาธารณสุขและการแพทย์ การค้า รวมทั้ง สวัสดิการสังคม และอื่น ๆ

ในระยะแรก เมื่อไทยยังเป็นประเทศที่ยากจนและจำเป็นต้องรับความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (Official Development Assistance - ODA) จากแหล่งผู้ให้ความช่วยเหลือ

ต่าง ๆ เพื่อนำงบประมาณมาช่วยพัฒนาประเทศ นั้น รัฐบาลไทยได้มอบหมายให้กรมวิเทศสหการ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นหน่วยงานกลางของไทยเพียงแห่งเดียว ทำหน้าที่บริหารการรับความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาจากต่างประเทศ ระหว่างปี พ.ศ. 2498-2545 และในระหว่างนั้น มีประเทศที่พัฒนาแล้ว (Developed countries) และมีฐานะทางเศรษฐกิจดี เช่น สหรัฐอเมริกา ประเทศร่ำรวยในทวีปยุโรปหลายประเทศ เช่น สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส เนเธอร์แลนด์ เดนมาร์ก เยอรมนีฯ (รวมทั้งญี่ปุ่น ซึ่งเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วในทวีปเอเชีย) และแหล่งผู้ให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาจำนวนมาก เช่น องค์การต่าง ๆ ในเครือสหประชาชาติที่สนใจและให้ความช่วยเหลือเป็นจำนวนมากต่อไทย จนกระทั่งไทยมีฐานะทางเศรษฐกิจดีขึ้นมาเป็นลำดับ รวมทั้งการพัฒนาด้าน สังคม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีต่าง ๆ ทั้งนี้ กรมวิเทศสหการได้บริหารงบประมาณความช่วยเหลือทางวิชาการที่ได้รับจากประเทศและแหล่งผู้ให้ความช่วยเหลือดังกล่าว โดยดำเนินงานตามมติ คณะรัฐมนตรี และบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลไทยและรัฐบาลผู้ให้ความช่วยเหลือ และสอดคล้องกับระเบียบกระทรวงการคลังของไทย ว่าด้วยการบริหารงบประมาณความช่วยเหลือจากต่างประเทศ และระเบียบการรับทุนศึกษา ฝึกอบรมและดูงานจากต่างประเทศ (ระเบียบทุน 1 (จ))

ในปัจจุบัน ไทยมีสถานะเป็นประเทศกำลังพัฒนาที่มีรายได้ระดับปานกลางค่อนข้างสูง (Upper middle income countries and territories) รายได้มวลรวมประชาชาติ (GNI) ในปี 2010 ระหว่าง 3,976 - 12,275 เหรียญสหรัฐ¹ และได้ปรับเปลี่ยนสถานะจากผู้รับความช่วยเหลือเป็นประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาแก่ประเทศพัฒนาน้อยที่สุดอื่น ๆ ประกอบกับรัฐบาลไทยเล็งเห็นความสำคัญของการสร้างและส่งเสริมความสัมพันธ์กับต่างประเทศ ได้กำหนดนโยบายด้านการต่างประเทศ และยุทธศาสตร์เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาความสัมพันธ์กับต่างประเทศ โดยเน้นให้ความสำคัญต่อกลุ่มประเทศเพื่อนบ้าน รัฐบาลจึงได้สนับสนุนให้มีการจัดตั้งสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ (สพร.) สังกัดอยู่ในกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหารงานความช่วยเหลือและร่วมมือเพื่อพัฒนาอย่างเป็นทางการกับต่างประเทศ สอดคล้องกับแนวคิดเรื่องความช่วยเหลือเพื่อพัฒนาอย่างเป็นทางการ (Official Development Assistance - ODA) โดยรัฐบาลไทยมีนโยบายเน้นให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศเพื่อนบ้านของไทยเป็นอันดับต้น ๆ (กัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เมียนมาร์ และเวียดนาม) งบประมาณในการให้ความร่วมมือแก่ประเทศเพื่อนบ้านที่ได้รับอนุมัติจากรัฐบาลและตั้ง

¹ ข้อมูลจากองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development - OECD) รายงานสถานะของประเทศที่รับความช่วยเหลือเพื่อพัฒนาของคณะกรรมการความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา (DAC list of ODA Recipient Countries) เพื่อใช้อ้างอิงสำหรับปี 2011, 2012, 2013

ไว้ที่ สพร. กระทรวงการต่างประเทศ ปีละประมาณ 350 ล้านบาท และมีสัดส่วนถึงกว่าร้อยละ 70 ของงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนความช่วยเหลือกับต่างประเทศ รวมทั้งความช่วยเหลือที่หน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ ของไทยได้ให้แก่ประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งเมื่อนับมูลค่ารวมในแต่ละปีแล้ว จะมีจำนวนมากกว่ามูลค่าที่ให้แก่ประเทศกำลังพัฒนาในภูมิภาคอื่น ๆ

เมื่อพิจารณาถึงบทบาทหน้าที่ในด้านการต่างประเทศของหน่วยงานต่าง ๆ ของไทย ที่ผ่านมา กระทรวงการต่างประเทศ มีหน้าที่รับผิดชอบด้านการต่างประเทศของไทยในภาพรวม โดยได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์ 4 ปี (พ.ศ. 2553-2556)² ตามกรอบของนโยบายรัฐบาลและแผนบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งอำนาจหน้าที่ที่กระทรวงการต่างประเทศได้รับมอบหมายจากรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินภารกิจของกระทรวงการต่างประเทศในฐานะองค์กรหลักในการดำเนินการทางด้านการต่างประเทศ เพื่อรักษาและส่งเสริมผลประโยชน์แห่งชาติ ในความสัมพันธ์ที่ไทยมีกับต่างประเทศในทุกมิติ ทั้งในระดับทวิภาคี พหุภาคี ภูมิภาค และระดับโลก และสอดคล้องกับสถานการณ์ระหว่างประเทศในปัจจุบัน รวมถึงบริบทของสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศในอนาคต นอกจากนี้ กระทรวงการต่างประเทศยังมีหน้าที่ผลักดันกระบวนการปฏิรูปการบริหารราชการในต่างประเทศ ให้มีการดำเนินการที่เป็นเอกภาพ โดยมุ่งบูรณาการกับหน่วยงานต่าง ๆ ของไทย บนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกภาคส่วน ซึ่งจะช่วยตอบสนองความต้องการของประชาชน รักษาและส่งเสริมผลประโยชน์ของประเทศชาติอย่างแท้จริง และภายใต้แผนยุทธศาสตร์ดังกล่าว ได้มีการกำหนดกลยุทธ์ที่ 1.1 การเสริมสร้างความสัมพันธ์ฉันมิตรกับประเทศเพื่อนบ้านและประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และกำหนดกิจกรรมหลักให้ดำเนินโครงการความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านและประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รวมทั้งการดำเนินโครงการ/กิจกรรมความร่วมมือด้านอื่น ๆ ที่ช่วยส่งเสริมความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านและประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในระดับรัฐบาลและระดับประชาชน โดยกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบคือ สำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ (สพร.)³ ทั้งนี้ ได้ผลิตเอกสารแผนยุทธศาสตร์ดังกล่าวแจกจ่ายให้แก่หน่วยงานไทยทั้งภาครัฐและเอกชนทั่วไป เพื่อรับทราบและยืนยันภารกิจของกระทรวงการต่างประเทศแล้วตั้งแต่ปี 2553

ในการดำเนินงานโครงการความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน และประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รวมทั้งกิจกรรมภายใต้กรอบความร่วมมือทาง

² สรุปใจความสำคัญจาก “แผนยุทธศาสตร์ 4 ปี กระทรวงการต่างประเทศ พ.ศ. 2553-2556”

³ อำนาจหน้าที่ของสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ (ภาคผนวก ง)

เศรษฐกิจในอนุภูมิภาค เช่น กรอบความร่วมมือลุ่มแม่น้ำโขง (Greater Mekong Subregion-GMS) และอื่น ๆ นั้น กระทรวงการต่างประเทศได้ร่วมมือกับบุคลากรและหน่วยงานไทย ซึ่งมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เพื่อดำเนินงานโครงการ โดยสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ เป็นผู้ควบคุมดูแลงบประมาณความช่วยเหลือและเป็นผู้อนุมัติโครงการในฐานะผู้แทนรัฐบาลไทย เป็นเวลานานกว่า 50 ปีเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ เมื่อไทยได้รับความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา และ สำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ (กรมวิเทศสหการในสมัยนั้น) ได้สนับสนุนให้หน่วยงานไทยที่มีความต้องการพัฒนาตนเองได้รับการถ่ายทอดทางวิชาการและทุนการศึกษาให้แก่บุคลากรของรัฐ และเมื่อไทยจะให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศอื่น จึงได้ขอความร่วมมือจากหน่วยงานที่ได้รับการพัฒนาแล้ว มาร่วมดำเนินงานถ่ายทอดความรู้ให้แก่ประเทศเพื่อนบ้านต่อไป

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากปรากฏว่า ในปัจจุบัน มีหน่วยงานไทยต่าง ๆ ซึ่งมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เช่น เกษตร ศึกษา สาธารณสุข และสาขาอื่น ๆ ต้องการสร้างความสัมพันธ์กับต่างประเทศโดยตรงในสายงานที่หน่วยงานนั้น ๆ รับผิดชอบ โดยเฉพาะกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยให้ความช่วยเหลือและร่วมมือทางวิชาการบางส่วนให้แก่ประเทศเพื่อนบ้านและประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ โดยการจัดให้มีการพบปะเยี่ยมเยียนกันระหว่างผู้บริหารระดับสูงและเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติ และจัดทำบันทึกความเข้าใจ (Memorandum of Understanding-MOU) ร่วมกัน เพื่อฝ่ายไทยจะสามารถมีความร่วมมือหรือให้ความช่วยเหลือระหว่างกันได้ ตัวอย่างเช่น การพบปะระหว่างกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ของไทยกับกระทรวงกสิกรรมและป่าไม้ของลาว⁴ หรือกิจกรรมของกระทรวงต่าง ๆ ของไทยกับหน่วยงานในประเทศเพื่อนบ้านอื่น ๆ ซึ่งอาจมีการดำเนินงานที่ซ้ำซ้อนกับลักษณะงานความร่วมมือทางวิชาการของกระทรวงการต่างประเทศของไทย เนื่องจาก กระทรวงการต่างประเทศมีโครงการความร่วมมือด้านการเกษตรกับลาวอยู่เป็นจำนวนมาก รวมทั้งการสนับสนุนทุนการศึกษาให้แก่เจ้าหน้าที่ของกระทรวงกสิกรรมและป่าไม้ของลาวจำนวนหลายทุนทุกปี ทั้งนี้ จากรายงานการรวบรวมสถิติข้อมูลและมูลค่าความร่วมมือเพื่อการพัฒนาที่ให้แก่ต่างประเทศของสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ และ หน่วยงานต่าง ๆ ของไทยในปี 2553-2554 (ภาคผนวก จ) ปรากฏว่า มีมูลค่าความช่วยเหลือที่ดำเนินงานด้วยงบประมาณของหน่วยงานไทย ที่นอกเหนือจากงบประมาณของกระทรวงการ

⁴ เมื่อปี 2552 เลขานุการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร และที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในฐานะตัวแทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ให้การต้อนรับนายคำเงิน วงโพธิ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกสิกรรมและป่าไม้และคณะ โดยฝ่ายไทยได้สรุปภาพรวมแผนงาน/โครงการความร่วมมือระหว่างสองและฝ่ายลาวให้ความสนใจในการมีความร่วมมือระหว่างสองฝ่ายต่อไป

ต่างประเทศเป็นจำนวนมากและจากประสบการณ์การปฏิบัติงานร่วมกับกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ของไทย สพร. มีหน้าที่รวบรวมข้อมูลการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (ODA) ของไทยในภาพรวม เพื่อรายงานต่อคณะอนุกรรมการข้อมูลความร่วมมือเพื่อการพัฒนา กับต่างประเทศของกระทรวงการต่างประเทศ ต่อรัฐบาลไทยและต่อการประชุมในเวทีนานาชาติที่เกี่ยวข้อง เช่น การประชุมของสหประชาชาติว่าด้วยประเทศด้อยพัฒนา การประชุมกลุ่มประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา และในเวทีระหว่างประเทศอื่น ๆ ที่ไทยเข้าร่วมเป็นภาคี จึงได้ขอให้หน่วยงานภาครัฐของไทยรวบรวมผลการดำเนินงานความช่วยเหลือทางวิชาการในแต่ละปี ๆ ละ 2 ครั้ง ซึ่งจากการพิจารณาข้อมูลดังกล่าว สพร. มักจะพบว่า หน่วยงานต่าง ๆ ของไทยมีการดำเนินงานให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่ประเทศเพื่อนบ้านโดยตรง ซึ่งไม่ได้ใช้งบประมาณของ สพร. แต่ใช้งบประมาณของหน่วยงานไทยเอง เพิ่มเติมจากกิจกรรมที่ สพร. สนับสนุนและหน่วยงานไทยได้มีการหารือและเสนอให้ความช่วยเหลือโดยตรง โดยไม่ได้ประสานงานหรือนัดหารือร่วมกับกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อให้ข้อคิดเห็นในภาพรวมก่อนการดำเนินการ ในลักษณะของการร่วมมือระหว่างหน่วยงานไทย ซึ่งหากพิจารณาผลได้ผลเสียจากการดำเนินงานดังกล่าว โดยการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมเชิงกลยุทธ์ (SWOT Analysis) เพื่อให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานที่ไม่เป็นเอกภาพของหน่วยงานไทย สรุปได้ ดังนี้

3.2 การวิเคราะห์บทบาทของหน่วยงานไทยในบริบทของการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา กับต่างประเทศของไทย

เนื่องจากระเบียบการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา กับต่างประเทศเป็นเรื่องที่อยู่ในความสนใจมากของหน่วยงานไทยในปัจจุบัน ประกอบกับสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ อยู่ในระหว่างการพิจารณาจัดทำแนวทางและยุทธศาสตร์ความร่วมมือเพื่อการพัฒนา กับต่างประเทศในภาพรวม 5 ปี ระหว่าง พ.ศ. 2555-2559 และได้จัดการระดมความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ภายในสำนักงานฯ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อร่วมกันวิเคราะห์บทบาทในการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของ ไทยที่กำลังดำเนินงานอยู่ในปัจจุบัน ในลักษณะการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมของหน่วยงานไทยในเชิงกลยุทธ์ (SWOT Analysis) เพื่อนำข้อมูลที่ได้จากความคิดเห็นไปประกอบการร่างยุทธศาสตร์ความร่วมมือเพื่อการพัฒนา กับต่างประเทศในภาพรวมดังกล่าว โดยผลจากการระดมความคิดเห็นโดยรวม ปรากฏว่า หน่วยงาน

ไทยมีจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาสและภัยคุกคาม ในเรื่องต่าง ๆ ที่จะสามารถส่งเสริมหรือเป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จในการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของหน่วยงานไทย⁵ โดยสรุปได้ ดังนี้

3.2.1 จุดแข็ง

1) หน่วยงานไทยมีศักยภาพในระดับหนึ่ง ในการดำเนินงานความร่วมมือทางวิชาการกับต่างประเทศ จากการเป็นศูนย์กลางความรู้และความเชี่ยวชาญในหลาย ๆ ด้าน ในภูมิภาคและในอาเซียน เช่น ด้านการเกษตร การศึกษา การสาธารณสุข เทคโนโลยี การบริหารจัดการในด้านต่าง ๆ ซึ่งเป็นที่ยอมรับในต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งแสดงความประสงค์ขอความช่วยเหลือในการถ่ายทอดทางวิชาการจากไทยอยู่เสมอ โดยบุคลากรและองค์กรไทยส่วนใหญ่ ทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชนมีความเชี่ยวชาญและมีประสบการณ์เฉพาะสาขาสูง ประกอบกับ เทคโนโลยีในสาขาต่าง ๆ อยู่ในระดับเหมาะสม ที่ประเทศเพื่อนบ้านสามารถนำไปปรับใช้ตามบริบทของประเทศผู้รับ (Absorptive capacity)

2) เศรษฐกิจของไทยอยู่ในระดับที่สามารถแบ่งปันและช่วยเหลือประเทศพัฒนาน้อยที่สุดอื่นได้ มีหลายหน่วยงานร่วมดำเนินงานกับกระทรวงการต่างประเทศในการให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาแก่ประเทศเพื่อนบ้าน โดยกระทรวงการต่างประเทศมีงบประมาณในการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (ODA) และในการทำงานให้มีประสิทธิภาพสูง กระทรวงการต่างประเทศสามารถทำหน้าที่เป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศและหน่วยงานไทยอื่น ๆ สามารถนำไปใช้ในการจัดทำแผนปฏิบัติการ (Action Plan) และกิจกรรมย่อยในสาขาที่หน่วยงานไทยแต่ละแห่งเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เช่น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สามารถนำไปเป็นข้อมูลพื้นฐานในการจัดทำยุทธศาสตร์ความร่วมมือด้านการเกษตรกับต่างประเทศได้อีก ประกอบกับยุทธศาสตร์บางฉบับเน้นกรอบความร่วมมือกับต่างประเทศหลายกรอบ ซึ่งที่สามารถใช้เป็นกลไกในการร่วมดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาต่างประเทศได้ เช่น กรอบโครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (Greater Mekong Sub regional Economic Cooperation – GMS) กรอบยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ อิรวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง (Ayeyawady - Chao Phraya - Mekong Economic Cooperation Strategy – ACMECS) เป็นต้น

⁵ เอกสารทางวิชาการของสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, สรุปผลการประชุมระดมสมองการจัดทำยุทธศาสตร์ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาต่างประเทศไทยในภาพรวม 5 ปี ระหว่าง พ.ศ. 2555-2559, 19 สิงหาคม 2554.

3) ไทยมีวัฒนธรรม ประเพณี ค่านิยมคล้ายคลึงกับประเทศเพื่อนบ้าน และมีความใกล้ชิดมากกว่าประเทศพัฒนาน้อยที่สุดในภูมิภาคอื่น ซึ่งไทยเป็นหนึ่งในประเทศสมาชิกอาเซียน และในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทำให้ไทยสามารถเข้าถึงความต้องการของประเทศเพื่อนบ้านมากกว่าประเทศผู้ให้ที่อยู่ในทวีปอื่น แม้ว่า จะมิงงบประมาณไม่มากนัก เมื่อเปรียบเทียบกับ ญี่ปุ่น เกาหลี ออสเตรเลีย หรือนิวซีแลนด์ก็ตาม แต่ความคล้ายคลึงทางวัฒนธรรมจะสามารถสร้างความไว้วางใจ และความน่าเชื่อถือของประเทศเพื่อนบ้านได้ เช่น เมียนมาร์ ที่มีปัญหาเรื่องการถูกคว่ำบาตรจากนานาประเทศที่พัฒนาแล้ว จึงไม่ได้รับความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาจากประเทศผู้ให้มาเป็นเวลานาน และประเทศชะลอการพัฒนาทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม จึงมีแต่ไทยที่ยังคงได้รับความไว้วางใจจากรัฐบาลเมียนมาร์อย่างต่อเนื่อง ในการรับความร่วมมือทางวิชาการจากไทย ซึ่งกรมวิเทศสหการ สำนักนายกรัฐมนตรีนและ สำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา กับต่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ ได้ให้ความช่วยเหลือแก่เมียนมาร์อย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่ปี 2536

3.2.2 จุดอ่อน

1) สำหรับจุดอ่อนของการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา กับต่างประเทศ นั้น อาจกล่าวรวมกับภัยคุกคามที่อาจเกิดขึ้น ซึ่งจะเป็ปัจจัยที่บั่นทอนการดำเนินงานที่จะเกิดประสิทธิภาพสูงสุดได้ โดยการที่กระทรวงการต่างประเทศ แม้จะมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการต่างประเทศ แต่ยังไม่ได้มีการมอบหมายให้เป็นหน่วยงานกลางของไทยอย่างชัดเจน เพื่อรับผิดชอบการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาแก่ต่างประเทศ ทั้ง ๆ ที่สำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2547 ให้มีหน้าที่บริหารการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศตามนโยบายการต่างประเทศของรัฐบาล และร่วมมือกับต่างประเทศในการพัฒนาทั้งในกรอบทวิภาคีและพหุภาคีในภูมิภาคต่าง ๆ รวมทั้งดำเนินงานตามข้อผูกพันภายใต้ความตกลงความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ระหว่างประเทศ แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า กระทรวงอื่น ๆ จะไม่สามารถติดต่อประสานงานเพื่อมีความร่วมมือทางวิชาการกับต่างประเทศได้เอง

2) ความร่วมมือเพื่อการพัฒนา กับต่างประเทศ ยังไม่ได้ถูกยกระดับให้เป็นวาระแห่งชาติ และรัฐบาลไทยยังไม่มึนโยบายชัดเจนที่จะให้มีการใช้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาเป็นเครื่องมือของการต่างประเทศของไทย และมีหน่วยงานรับผิดชอบเพียงแห่งเดียว ดังนั้น ในปัจจุบันหน่วยงานมีการเจรจาหรือในเรื่องความร่วมมือเพื่อการพัฒนา (ทางวิชาการ) ในลักษณะต่างคนต่างทำ ไม่ได้มีการทำงานร่วมกันเป็นทีม อาจมีความสนใจในการดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานที่เป็นเรื่องเฉพาะด้าน (Conflict of interest) จึงมีคณะผู้แทนไทยจำนวนหลายคนในแต่ละปีที่เดินทางไปเจรจาหรือกับประเทศเพื่อนบ้านในเรื่องความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ทำให้มีการใช้งบประมาณ

สำหรับการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาที่ช้าช้อน และไม่เกิดประสิทธิภาพสูงสุด และการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของหน่วยงานไทยเกิดความไม่เป็นเอกภาพ รวมทั้งหน่วยงานมียุทธศาสตร์เป็นเรื่องเฉพาะทางเพื่อส่งเสริมงานความร่วมมือทางวิชาการ อาจไม่ได้ใช้ยุทธศาสตร์ความร่วมมือเพื่อพัฒนากับต่างประเทศที่กระทรวงการต่างประเทศจัดทำขึ้น เพื่อใช้ร่วมกันอย่างจริงจัง

3) หน่วยงานยังให้ความสำคัญกับการศึกษาในภาพรวมเกี่ยวกับข้อมูลของประเทศเพื่อนบ้าน และความรู้ความเข้าใจในเรื่องวัฒนธรรมข้ามชาติ (Cross culture) น้อยเกินไป ซึ่งอาจทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานในประเทศเพื่อนบ้านกับหน่วยงานไทยได้ มากกว่าที่จะสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในมิติต่าง ๆ ตามที่กระทรวงการต่างประเทศได้กำหนดบทบาทหน้าที่ไว้ เนื่องจากในการประสานงานกับต่างประเทศ มักมีความอ่อนไหวสูง ทั้งในเรื่องการใช้ภาษา การเจรจาระหว่างประเทศ การเคารพในวัฒนธรรมของประเทศเพื่อนบ้าน และการทำความเข้าใจในการพูดคุยโต้ตอบ หรือการรักษาผลประโยชน์ของชาติไทยมากกว่าชาติอื่น

4) นโยบายด้านการต่างประเทศมีการเปลี่ยนแปลง เนื่องจากการปรับเปลี่ยนรัฐบาลบ่อยครั้งทำให้การเมืองไทยประสพภาวะที่ไม่มั่นคงแน่นอน ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในเรื่องของนโยบายด้านการต่างประเทศ ขาดการไว้เนื้อเชื่อใจของประเทศเพื่อนบ้าน เนื่องจากไม่ได้ให้ความสำคัญต่อการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในภาพรวม แต่เลือกให้ความสำคัญกับตัวบุคคล จึงมีบ่อยครั้ง ที่ความสัมพันธ์ของรัฐบาลไทยกับประเทศเพื่อนบ้านจะขาดช่วงและต่อเนื่องเป็นช่วง ๆ

5) ไทยมีงบประมาณในการให้ความร่วมมือเพื่อพัฒนากับต่างประเทศอย่างจำกัด ปีละประมาณไม่เกิน 360 ล้านบาท (ระหว่างปี พ.ศ. 2550-2554) เนื่องจากไทยยังมีสถานะทางเศรษฐกิจไม่สูงมากนัก นโยบายด้านการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศยังไม่ได้รับความสำคัญ จึงทำให้ต้องมีหลักเกณฑ์และระเบียบการใช้งบประมาณความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาแก่ต่างประเทศ ซึ่งอาจจะต้องมีการระมัดระวังในเรื่องการบริหารการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศที่จะต้องเป็นไปอย่างประหยัด คุ่มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุด

6) หน่วยงานต่าง ๆ ของไทยยังไม่มีการแบ่งปันหรือเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างกันอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง ทั้งข้อมูลที่เป็นมูลค่าความช่วยเหลือเพื่อพัฒนาแก่ต่างประเทศ ที่ไม่ใช่งบประมาณ ของกระทรวงการต่างประเทศ และงบประมาณความช่วยเหลือที่หน่วยงานไทยใช้จากงบประมาณของกระทรวงเอง มีข้อมูลอ้างอิงจากการรวบรวมข้อมูลโดยสำนักงานความร่วมมือเพื่อพัฒนาระหว่างประเทศ ที่ได้รับจากหน่วยงานไทยต่าง ๆ ที่ส่งมาให้ สำนักงานฯ ปี

ละ 2 ครั้ง เพื่อเสนอให้คณะ กรรมการนโยบายความร่วมมือกับต่างประเทศ ที่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธานทราบ

3.2.3 โอกาส

1) เมื่อก้าวถึงโอกาสที่ไทยจะสามารถส่งเสริมนโยบายด้านการบริหารความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ระหว่างประเทศ และการสานผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างไทยและประเทศเพื่อนบ้าน จะเห็นได้ว่า ไทยมีโอกาสดีกว่าประเทศอื่น ๆ เนื่องจากไทยมีชายแดนร่วมกันกับประเทศเพื่อนบ้าน จึงมีความได้เปรียบและเหมาะสมที่จะสร้างความสัมพันธ์และมีความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ระหว่างกัน รวมทั้งมีความสะดวกที่จะสานต่อความร่วมมือทางวิชาการ เพื่อเชื่อมโยงไปสู่การค้าการลงทุน และไม่เพียงแต่จะมีนโยบายด้านการต่างประเทศที่เน้นการส่งเสริมความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านที่อยู่ใกล้ชิดแล้ว ไทยยังมีโอกาสที่จะเดินทางเข้าไปเจรจาเพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้ทางวิชาการ และพัฒนาด้านเทคโนโลยีและการพัฒนาบุคลากรในด้านต่าง ๆ ได้ง่ายกว่าประเทศผู้ให้อื่น ๆ

2) ไทยเป็นสมาชิกในกลุ่มอาเซียน และเป็นหนึ่งในประเทศอาเซียนเก่า 6 ประเทศ (ไทย มาเลเซีย สิงคโปร์ อินโดนีเซีย บรูไน ฟิลิปปินส์) ซึ่งมีข้อผูกพันตาม ASEAN Charter ที่จะต้องช่วยเหลือแบ่งปันความร่วมมือฯ แก่กลุ่มประเทศอาเซียนใหม่ 4 ประเทศที่มีสถานะทางเศรษฐกิจที่ยากจนกว่า (ประเทศเพื่อนบ้านของไทย) ไทยจึงมีนโยบายด้านการต่างประเทศที่ให้ความสำคัญสูงต่อประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การส่งเสริมความสัมพันธ์ด้านความร่วมมือเพื่อการพัฒนา และไทยเป็นประเทศแรก ๆ ที่นำความร่วมมือเพื่อการพัฒนาเป็นเครื่องมือในการเชื่อมความสัมพันธ์กับเพื่อนบ้าน จึงเป็นโอกาสของไทย หากหน่วยงานไทยจะเห็นความสำคัญและมียุทธศาสตร์ในการทำงานด้วยกัน

จากการศึกษาวิเคราะห์ ดังกล่าว พบว่า หน่วยงานไทยมีศักยภาพในการให้ความช่วยเหลือและมีความร่วมมือทางวิชาการกับต่างประเทศโดยตรง ในขณะที่มีภารกิจในการร่วมดำเนินกิจกรรมที่ กระทรวงการต่างประเทศสนับสนุนงบประมาณ เนื่องจากหน่วยงานไทยมีเป้าหมายด้านการต่างประเทศ เดียวกันกับกระทรวงการต่างประเทศ ที่จะมีความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านของไทย คือการสร้างความสัมพันธ์ และการส่งเสริมการค้าการลงทุนของไทยในต่างประเทศด้วย จึงทำให้มีการกำหนดยุทธศาสตร์ด้านความร่วมมือกับการต่างประเทศเฉพาะด้านของแต่ละกระทรวง และดำเนินงาน โครงการความร่วมมือทางวิชาการกับต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศเพื่อนบ้าน โดยใช้งบประมาณประจำของกระทรวงต่าง ๆ นั้นเอง ทั้งนี้ การดำเนินงานดังกล่าวจะเป็นไปในลักษณะต่างคนต่างทำระหว่างแต่ละหน่วยงาน รวมทั้งไม่มีการประสานงานกับกระทรวงการต่างประเทศ ขาดการเชื่อมโยงข้อมูลกันระหว่างหน่วยงานภายในประเทศก่อนการดำเนินงาน

จึงเกิดสภาพของการทำงานที่ซ้ำซ้อน และล้าลั่นอยู่เป็นประจำ จึงก่อให้เกิดปัญหาการใช้งบประมาณและบุคลากรที่มีอยู่อย่างจำกัด โดยไม่เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการทำงานในภาพรวมของประเทศ

นอกจากนี้ จากประสบการณ์การทำงานที่ สพร. กระทรวงการต่างประเทศ ผู้ศึกษามีโอกาสได้พบปะหารือ และประชุมวิชาการ ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการกับเจ้าหน้าที่ของประเทศเพื่อนบ้าน (กัมพูชา ลาว เมียนมาร์ และเวียดนาม) หลายครั้ง รวมทั้งการหารือกับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานไทยหลายแห่ง เช่น ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรมปศุสัตว์ กรมประมง กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข เป็นต้น ได้รับทราบข้อมูลเป็นระยะว่า การที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายไทย ทั้งจากภาครัฐและเอกชน ได้เดินทางเข้าไปหารือกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายประเทศเพื่อนบ้านทั้งงานความร่วมมือทางวิชาการ และการติดต่อเพื่อแสวงหาช่องทางทางการค้าและการลงทุน ที่ต่างคนต่างไป ปีละหลายกลุ่มหลายครั้ง เป็นการสร้างความสับสนให้แก่หน่วยงานของประเทศเพื่อนบ้าน และเป็นภาระทั้งเรื่องเวลา ทรัพยากรบุคคลและงบประมาณ ในเรื่องการเตรียมการ การรับรองและการจัดเลี้ยง สำหรับคณะผู้แทนจากไทยที่เดินทางเข้าไปหารือไปทุกครั้ง และมีความเห็นว่าหน่วยงานของไทยหลายแห่งไม่มีการวางแผนงานที่จะไปหารือกับประเทศเพื่อนบ้านร่วมกัน ซึ่งการหารือในบางเรื่อง ฝ่ายไทยสามารถจัดคณะเข้าไปหารือในครั้งเดียวกันได้ รวมทั้งการเสนอให้มีการจัดทำความตกลงความร่วมมือด้านต่าง ๆ จำนวนมาก ทั้งที่เป็นการพัฒนาวิชาการ การค้า การลงทุน ทั้งในระดับทวิภาคี พหุภาคี ระดับภูมิภาคและอนุภูมิภาค ที่ซ้ำซ้อนกันหลายรอบ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า วิธีการทำงานของหน่วยงานไทยในเรื่องดังกล่าว ไม่มีความเป็นเอกภาพ ไม่ได้มีการวางแผนร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระยะยาว และไม่ได้มองภาพแบบองค์รวม (Holistic approach) ในการดำเนินงานความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน จึงทำให้ประเทศเพื่อนบ้านมองเห็นว่า นโยบายด้านการต่างประเทศของไทยขาดความชัดเจน และเข้าลักษณะต่างคนต่างทำ ไม่มีแผนการทำงานและแผนงบประมาณที่แน่นอน

การดำเนินงานในลักษณะดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าหน่วยงานไทยไม่ให้ความสำคัญของการทำงานเป็นทีม ซึ่งไม่สอดคล้องกับแนวคิดการทำงานเป็นทีม ที่กลุ่มบุคคลจะต้องร่วมมือร่วมกันทำงาน เพื่อบรรลุเป้าหมายร่วมกัน โดยมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนร่วมกัน มีการทำงานร่วมกันและส่งเสริมกันไปในทางบวก สมาชิกทุกคนมีส่วนร่วม มีหน้าที่ความรับผิดชอบชัดเจน เป็นการรวมพลังในการทำงานให้เกิดความสำเร็จ ซึ่งเป็นการทำงานเป็นทีมที่มีประสิทธิภาพ ทำงานร่วมกันกับบุคคลอื่นได้เป็นอย่างดี และไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติตามปฏิญญาปารีสว่าด้วยประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือ (Paris Declaration on Aid Effectiveness) เพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ ซึ่งไทยได้ร่วมลงนามในฐานะของประเทศสมาชิกของสหประชาชาติและกลุ่มประเทศผู้ให้ความ

ช่วยเหลือแก่ประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งเป็นการยอมรับร่วมกันในการปรับปรุงประสิทธิภาพในการให้ความช่วยเหลือ โดยหนึ่งในหลักการที่สำคัญคือการเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (Harmonization) คือ การที่ประเทศผู้ให้ต่าง ๆ มีการประสานงานระหว่างกัน ในการให้ความช่วยเหลือ เพื่อลดการดำเนินงานที่ซ้ำซ้อน และต้นทุนธุรกรรมที่ให้แก่ประเทศกำลังพัฒนา เช่น การลดจำนวนคณะทำงาน การให้ความช่วยเหลือแบบแผนงาน มียุทธศาสตร์การพัฒนา และหลีกเลี่ยงการให้ความช่วยเหลือเป็นโครงการย่อย ๆ

ผู้ศึกษามีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานในสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศมาเป็นเวลากว่า 30 ปี (รวมระยะเวลาที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานเดิมคือกรมวิเทศสหการ) จึงมีข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานดังกล่าว ปัญหาและอุปสรรคของหน่วยงานไทย รวมทั้งประสบการณ์จากการทำงานร่วมกับหน่วยงานตัวแทนรัฐบาลของต่างประเทศที่เป็นผู้ให้ความช่วยเหลือมานานตั้งแต่ให้แก่ไทยและยังคงมีความร่วมมือกับไทยในการดำเนินงานความร่วมมือฯ ซึ่งมีประสบการณ์มานาน และเพิ่งจะปรับเปลี่ยนการบริหารงานที่กระชับ รัดกุม ทั้งเรื่องการใช้งบประมาณ และการมอบหมายหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินงาน จึงทำให้มีข้อมูลภายในที่ถูกต้อง และเหมาะสมต่อการนำมาประกอบการวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานดังกล่าว ซึ่งสอดคล้องกับลักษณะงานของกระทรวงการต่างประเทศของไทยในปัจจุบันนี้ด้วย ทั้งนี้ ข้อเสนอแนะทางการทำงานความร่วมมือกับต่างประเทศอย่างบูรณาการ ในมิติต่าง ๆ ผู้ศึกษาได้แนวคิดบางส่วนมาจากทฤษฎีวงกลมแห่งความขัดแย้งของ Christopher Moore , 1986ในงานวิจัยที่เกี่ยวข้องของ ศ.นพ.วันชัย วัฒนศัพท์ (2550)

ปัญหาดังกล่าวข้างต้น เป็นปัญหาที่อาจนำผลงานวิจัยของ สร้อยตระกูล อรรถมานะ (2552) ในเรื่องการบริหารจัดการเชิงบูรณาการขององค์การมาใช้ได้ โดยข้อเสนอการบูรณาการงานของหน่วยงาน ที่จะต้องอาศัยอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและการทำให้เป็นทางการ การปรับปรุงทางโครงสร้าง ที่จะต้องมีองค์การที่ทำหน้าที่เป็นสื่อกลาง ซึ่งทำหน้าที่ประสานงานสัมพันธ์กับองค์การอื่น ๆ ส่วนวิธีการประสานงานและการเชื่อมโยงระหว่างองค์การ ทั้งนี้ สอดคล้องกับงานวิจัยของนิริวดี มานิตกุล (2552) และเพียงภาพ วิทยชำนาญกุล (2554) ซึ่งสรุปได้ว่า การพัฒนาแนวทางความร่วมมือระหว่างประเทศ ต้องมีการกำหนดบทบาทของหน่วยงานที่รับผิดชอบอย่างชัดเจน เช่น กระทรวงการต่างประเทศรับผิดชอบในมิติดิน โยบายการต่างประเทศ รวมทั้งให้มีการบูรณาการสาขาความร่วมมือ โดยกระทรวงการต่างประเทศ ร่วมกับหน่วยงานอื่นในการดำเนินงาน เพื่อลดความซ้ำซ้อนของการดำเนินงาน การปรับแนวคิดและทัศนคติของข้าราชการในการทำงานร่วมกัน ควรให้บุคลากรเข้าใจการทำงานตามอำนาจหน้าที่และความถนัดของหน่วยงาน เพื่อผลประโยชน์โดยรวมของชาติมากกว่าของหน่วยงาน จึงจำเป็นต้องมีการบูรณาการ การทำงาน

ระหว่างหน่วยงาน และหน่วยงานภาครัฐควรพิจารณาแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ในการปฏิบัติและมองในระยะยาว หน่วยงานควรมีการเจรจากันอย่างต่อเนื่อง และทบทวนการดำเนินงานและแก้ไขปัญหาคืออุปสรรคที่เกิดขึ้น ซึ่งจะช่วยลดปัญหาความยุ่งยากภายหลังได้ รวมทั้งประเด็นในเรื่องการทำงานที่ซ้ำซ้อนกับกระทรวงการต่างประเทศ (สพร.) ที่อาจก่อให้เกิดการแข่งขันในการทำงานความร่วมมือและสร้างความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานไทยที่รุนแรงขึ้น

สำหรับผลการวิจัยของ ศิวากร คุรัตน์เวช (2552) แม้ว่าจะยังไม่มีความเห็นชัดเจน ในเรื่องการบูรณาการการทำงาน โดยเสนอความเห็นที่ว่าหน่วยงานน่าจะดำเนินการขอความช่วยเหลือทางวิชาการแก่ประเทศเพื่อนบ้านได้เอง เนื่องจากมีศักยภาพเฉพาะด้านที่จะดำเนินการจัดหลักสูตรฝึกอบรมนานาชาติได้ แต่มองเห็นปัญหาในเรื่องงบประมาณของหน่วยงานที่มีอย่างจำกัด และเสนอให้ สพร. กระทรวงการต่างประเทศสนับสนุนงบประมาณในการทำงานดังกล่าว รวมทั้งปัญหาเรื่องบุคลากรไทยที่ยังมีข้อจำกัด ด้านปริมาณและความรู้ความสามารถในการสื่อสารกับต่างประเทศ

บทที่ 4

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

4.1 สรุปผลการศึกษา

การศึกษาเรื่อง การบูรณาการความร่วมมืออย่างมีเอกภาพระหว่างหน่วยงานไทยในการให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาแก่ประเทศเพื่อนบ้านของไทย มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาผลการดำเนินงานที่ผ่านมาของกระทรวงการต่างประเทศและหน่วยงานไทยอื่น ๆ ในการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา กับต่างประเทศของไทย โดยเฉพาะกับประเทศเพื่อนบ้านของไทย โดยการวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานความร่วมมือในลักษณะดังกล่าว โดยผู้ศึกษาได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสามารถอธิบายถึงที่มาของการดำเนินงานความร่วมมือและช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา กับต่างประเทศของไทย โดยเฉพาะประเทศเพื่อนบ้าน โดยมีกระทรวงการต่างประเทศ เป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบด้านการต่างประเทศ ตามแนวทางปฏิญญาปารีสว่าด้วยประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือ โดยได้มอบหมายให้ สพร. เป็นหน่วยงานบริหารงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา กับต่างประเทศของไทย และมีข้อค้นพบหลายประการที่ได้จากการวิจัยครั้งนี้ ที่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานความร่วมมือเพื่อพัฒนาในอนาคต เนื่องจากปัญหาในการดำเนินงานปัจจุบัน มีความซ้ำซ้อน ลักลั่น และไม่มีประสิทธิภาพในแง่ของการใช้งบประมาณและบุคลากรที่มีอยู่อย่างจำกัด เข้าข่ายการทำงานที่ต่างคนต่างทำ เนื่องจากเห็นว่ามีเป้าหมายและศักยภาพในการส่งเสริมงานความสัมพันธ์กับต่างประเทศในบริบทของตนเอง ซึ่งก่อให้เกิดความสับสนแก่หน่วยงานประเทศผู้รับความช่วยเหลือด้วย ในการที่จะต้องจัดการต้อนรับคณะผู้แทนจากไทยหลายครั้งและหลายคณะในแต่ละปี ทั้งนี้ จากการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมเชิงกลยุทธ์ของหน่วยงานไทยที่ดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา จะเห็นว่า มีจุดแข็งในการดำเนินงานที่สามารถทำงานร่วมกัน ได้ระหว่างกระทรวงการต่างประเทศและหน่วยงานจากกระทรวงอื่น โดยจะต้องพิจารณาแก้ไขจุดอ่อนและภัยคุกคามที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อพัฒนาฯ ที่มีประสิทธิภาพ

4.2 ข้อเสนอแนะ

4.2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

เมื่อพิจารณาถึงแนวทางการบริหารงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา กับต่างประเทศ ของประเทศผู้ให้เดิมของไทย เช่น ญี่ปุ่น และสหพันธสาธารณรัฐเยอรมนี จะเห็นได้ว่า ทั้งสอง ประเทศมีการกำหนดหน่วยงานกลางเพียงหน่วยงานเดียว ในสังกัดกระทรวงการต่างประเทศ ทั้ง JICA และ GIZ ในการรับผิดชอบในการดำเนินงานโครงการความร่วมมือเพื่อการพัฒนาให้แก่ รัฐบาล ทำหน้าที่ในการพิจารณาคำขอจากประเทศผู้รับความช่วยเหลือ และประสานงานกับ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่จะให้ความช่วยเหลือต่อไป ซึ่งในส่วนของไทย ในความเป็นจริงแล้ว มี หน่วยงานที่รับผิดชอบความร่วมมือเพื่อการพัฒนา กับต่างประเทศของไทย คือ สพร. สังกัด กระทรวงการต่างประเทศ ดังนั้น ในบริบทของไทย จึงน่าจะมีการหารือในระดับนโยบายระหว่าง หน่วยงานต่าง ๆ ของไทย โดยกระทรวงต่างประเทศ ที่มีหน้าที่รับผิดชอบหลักด้านการต่างประเทศ เพื่อทำความเข้าใจและร่วมกัน พิจารณาทิศทางในการทำงานร่วมกัน ในการให้ความร่วมมือกับ ต่างประเทศของไทยอย่างมีเอกภาพ และมีความสอดคล้องกัน (Harmonization) เช่นเดียวกับแนวคิด ปฏิญญาปารีสว่าด้วยประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือ โดยดำเนินงานไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อลดภาระเรื่องความซ้ำซ้อน และปริมาณของบุคลากร รวมทั้งงบประมาณที่ใช้ในการดำเนินงาน ดังกล่าว และกระทรวงอื่น ๆ จะเห็นชอบร่วมกันที่จะใช้ยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศของ กระทรวงการต่างประเทศ

ทั้งนี้ กระทรวงการต่างประเทศควรทำหน้าที่เป็นหน่วยงานที่ริเริ่มจัดหาร่วมกับ หน่วยงานต่าง ๆ เพื่อกำหนดทิศทางในการบูรณาการการทำงานและการสร้างความเข้าใจร่วมกันใน การดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา กับต่างประเทศของไทย โดยการนำยุทธศาสตร์ด้านการ ต่างประเทศที่กระทรวงการต่างประเทศจัดทำขึ้น มาพิจารณาดำเนินการอย่างสอดคล้องกันและ เป็นไปในแนวทางเดียวกัน โดยปรับทัศนคติใหม่ให้เกิดบูรณาการการทำงานในลักษณะของการ ทำงานเป็นทีม การที่หน่วยงานมีจุดหมายในการทำงานเดียวกัน ก็จะเป็นแรงจูงใจ ให้ทำงานเป็น เอกภาพได้ โดยการวางแผนงานร่วมกัน ทั้งแผนด้านการพัฒนาบุคลากร แผนการบริหารกิจกรรม และงบประมาณ รวมทั้งแผนการเสริมสร้างประโยชน์ทางการค้าการลงทุนจากต่างประเทศ จากการ ส่งเสริมความสัมพันธ์กับต่างประเทศ โดยมีเป้าหมายในการยังประโยชน์เสมอกันระหว่างไทยและ ประเทศผู้รับความร่วมมือ

รัฐบาลควรให้ความสำคัญ และยกระดับให้นโยบายนี้เป็นวาระแห่งชาติ เพื่อ สนับสนุนแผนงาน ยุทธศาสตร์ รวมทั้งงบประมาณ ในการสนับสนุนให้หน่วยงานไทยบริหารงาน ความร่วมมือเพื่อการพัฒนา กับต่างประเทศของไทย ให้เป็นเครื่องมือที่สำคัญของนโยบายด้านการ

ต่างประเทศของรัฐบาล เช่นเดียวกับรัฐบาลของประเทศที่พัฒนาแล้วและเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือ เพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ ตามกรอบงานขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development – OECD และคณะกรรมการความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา (DAC) และแนวคิดเกี่ยวกับปฏิญญาปารีสว่าด้วยประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือ ปี 2548 (Paris Declaration on Aid Effectiveness) ในฐานะที่ไทยเป็นประเทศสมาชิกในสหประชาชาติ

4.2.2 ข้อเสนอแนะในการดำเนินการ

ผลจากการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาในการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของหน่วยงานไทย โดยได้ข้อมูลที่หลากหลายจากหน่วยงานไทยที่เกี่ยวข้อง ทั้งจุดแข็ง จุดอ่อน รวมทั้งโอกาสและภัยคุกคาม จึงมีข้อเสนอในการดำเนินงานเพื่อให้เกิดความเข้าใจและมีแนวทางการทำงานร่วมกันของหน่วยงานไทยต่าง ๆ กับกระทรวงการต่างประเทศ (สพร.) อย่างมีเอกภาพ มีความสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกันในการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาต่างประเทศ โดยเฉพาะกับประเทศเพื่อนบ้านของไทย เพื่อให้มีการทำงานอย่างมีแผนงานระยะยาวร่วมกัน หลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อนของการทำงานและการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด รวมทั้ง เพื่อให้ประเทศกำลังพัฒนาที่ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลไทย มีความเชื่อมั่น เห็นภาพรวมและประโยชน์ที่จะได้รับจากการมีความร่วมมือกับไทย ในลักษณะของการทำงานที่เป็นเอกภาพของไทย ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาแก่ต่างประเทศของไทยสอดคล้องกับแนวคิดเกี่ยวกับปฏิญญาปารีสว่าด้วยประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือ ปี 2548 (Paris Declaration on Aid Effectiveness) ของกลุ่มประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือที่ไทยได้ลงนามร่วมด้วยและต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด โดยมีข้อเสนอแนวทางในมิติต่าง ๆ เพื่อการบูรณาการความร่วมมือเพื่อการพัฒนาต่างประเทศของไทย มีดังนี้

1) มิติด้านการบริหารจัดการ

เพื่อให้หน่วยงานไทยที่มีเป้าหมายในการเสริมสร้างความสัมพันธ์ในด้านต่าง ๆ กับต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับประเทศเพื่อนบ้าน สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด หน่วยงานควรจะต้องให้ความสำคัญกับประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1.1) การมอบหมายหน่วยงานกลางระดับประเทศ ซึ่งอยู่ในความควบคุมดูแลของกระทรวงการต่างประเทศ ให้มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาที่ให้กับประเทศกำลังพัฒนาหรือด้อยพัฒนาอื่น ๆ เช่นเดียวกับรัฐบาลญี่ปุ่นซึ่งมี JICA และรัฐบาลเยอรมนีซึ่งมี GIZ หรือรัฐบาลต่างประเทศอื่น ๆ เช่น ออสเตรเลีย ซึ่งมี Australian Government Overseas Aid Program (AusAID) นิวซีแลนด์ ซึ่งมี New Zealand Agency for International

Development (NZAID) รวมทั้ง เกาหลีใต้ที่มี The Korea International Cooperation Agency (KOICA) และอื่น ๆ ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว รัฐบาลไทย มีสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา (สพร.) กระทรวงการต่างประเทศรับผิดชอบในการบริหารงานดังกล่าว ซึ่งหากหน่วยงานต่าง ๆ มีการประสานงานกับ สพร. และหน่วยงานในกระทรวงการต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง จะช่วยให้มีข้อมูลเพิ่มเติมในภาพรวมมากขึ้น และสามารถกำหนดทิศทางและแผนงานที่เหมาะสมกับประเทศที่มีความร่วมมือด้วย และไม่ซ้ำซ้อน กระทรวงการต่างประเทศสามารถให้ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบาย และแนวปฏิบัติที่เป็นประโยชน์ต่อการหารือกับต่างประเทศ หรือทำงานร่วมกันในลักษณะที่สอดคล้องกัน จะเป็นแนวทางการพัฒนาระบบงานแบบใหม่ในลักษณะบูรณาการ ที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น

1.2) การยอมรับที่จะมีการทำงานร่วมกันเป็นทีมอย่างแท้จริง โดยรัฐบาลอาจให้ความสำคัญเพิ่มเติมต่อการมีความร่วมมือเพื่อการพัฒนา กับต่างประเทศ ในภาพรวม โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกันวางแผนยุทธศาสตร์ความร่วมมือเพื่อการพัฒนา กับต่างประเทศแบบบูรณาการ กำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย จัดลำดับความสำคัญของงาน และมีผลสัมฤทธิ์ในการทำงาน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน เพื่อสร้างประโยชน์ส่วนรวมให้กับไทยและประเทศผู้รับความช่วยเหลือ มีการทำความเข้าใจระหว่างกันในกลุ่มหน่วยงานไทยอย่างเป็นทางการร่วมกัน มีการประชุมหารือร่วมกันระหว่าง สพร. กระทรวงการต่างประเทศและหน่วยงานไทยต่าง ๆ อย่างมีทิศทางและเป้าหมายเดียวกัน รวมทั้งการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

1.3) รัฐบาลควรให้การสนับสนุนการจัดทำยุทธศาสตร์ แผนงานและงบประมาณในการดำเนินงานความร่วมมือดังกล่าวในระยะยาวร่วมกันของหน่วยงานไทย โดยไม่ปรับเปลี่ยนไปตามสถานะทางการเมืองหรือรัฐบาลที่เปลี่ยนแปลง เพื่อให้เกิดความชัดเจนและแน่นอนในการทำงานร่วมกับต่างประเทศ สร้างความเชื่อมั่นต่อประเทศผู้รับความช่วยเหลือ เนื่องจากแผนงานความร่วมมือในลักษณะนี้ ไม่ใช่ความร่วมมือในระยะสั้น แต่เป็นการสร้างเสริมศักยภาพของประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งใช้เวลานานในการดำเนินงาน มากกว่าการให้ความช่วยเหลือเพียงครั้งเดียว (one-off) และเป็นการเสริมสร้างภาพลักษณ์ให้แก่ไทย ในฐานะประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือ เช่นเดียวกับประเทศอื่น

1.4) จะต้องมีการนำข้อตกลงความร่วมมือในระดับต่าง ๆ ที่ผู้แทนฝ่ายไทยลงนามกับต่างประเทศมาถ่ายทอดสู่การปฏิบัติอย่างจริงจัง เช่น คณะกรรมาธิการร่วมว่าด้วยความร่วมมือทวิภาคี (Joint Commission for Bilateral Cooperation - JC) คณะกรรมาธิการเขตแดนร่วม (Joint Border Commission - JBC) คณะกรรมการชายแดนทั่วไป (General Border Commission -

GBC) คณะกรรมการชายแดนส่วนภูมิภาค (Regional Border Commission - RBC) คณะกรรมการร่วมว่าด้วยการค้า (Joint Trade Commission - JTC) และคณะกรรมการความร่วมมือทางวิชาการ (Technical Cooperation - TC) รวมทั้งการจัดทำหนังสือแลกเปลี่ยน หรือบันทึกความเข้าใจที่หน่วยงานไทยต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการนำทีม โดยกระทรวงการต่างประเทศหรือกระทรวง ทบวง กรม ได้ไปหารือและลงนามร่วมกันระหว่างผู้บริหารฝ่ายไทยและฝ่ายประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อสนองตอบนโยบายของรัฐบาลด้านการต่างประเทศ และมีผลสำเร็จของการปฏิบัติที่ต่อเนื่อง สามารถแสดงต่อที่ประชุมร่วมกับประเทศเพื่อนบ้านในครั้งต่อไปได้ว่ามีความคืบหน้า แต่ที่ผ่านมา อาจยังไม่ได้นำมาปฏิบัติอย่างจริงจังหรือครบถ้วน เนื่องจากขาดงบประมาณสนับสนุน (ซึ่งเป็น ปัญหาของหน่วยงานฝ่ายไทยและฝ่ายประเทศเพื่อนบ้าน) ทั้งนี้ กรอบความร่วมมือจำนวนมาก ได้สร้างความสับสนในการปฏิบัติที่ซ้ำซ้อนแก่ประเทศเพื่อนบ้านในบางโอกาส เนื่องจากฝ่ายไทย ต้องการรวบรวมประเด็นที่เกี่ยวข้องไว้ในหลาย ๆ กรอบด้วย

2) มิติด้านโครงสร้าง

ในการตราพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545¹ หมวด 4 มาตรา 12 กำหนดให้กระทรวงการต่างประเทศ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการต่างประเทศ และ ราชการอื่นตามที่ได้มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการต่างประเทศหรือส่วน ราชการที่สังกัดกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งมีความชัดเจนอยู่ในตัวเองว่ามีอำนาจหน้าที่ตรงกับที่ พระราชบัญญัติระบุไว้ อย่างไรก็ตาม สำหรับกระทรวงอื่น ๆ ก็ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละ แห่งไว้อย่างชัดเจนเช่นกัน รวมทั้งข้อความที่เปิดไว้สำหรับภาระงานอื่นที่อาจได้รับมอบหมาย เช่นเดียวกับกระทรวงการต่างประเทศ ดังนี้

“...กำหนดให้กระทรวง...มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับ...และราชการอื่นตามที่มี กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวง... หรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวง...”

ดังนั้น จึงเป็นเรื่องของอำนาจหน้าที่ขององค์กรหรือระหว่างองค์กรและรัฐ ที่ จะแปลความตามความจำเป็น หากมีภารกิจที่เกี่ยวข้องกับด้านการต่างประเทศ และเนื่องจาก โครงสร้างกระทรวงต่าง ๆ ตามพระราช บัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ไม่ได้ ระบุภารกิจด้านการต่างประเทศไว้ จึงอาจมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภายในหน่วยงาน หรือการจัดระบบองค์กรภายใต้การกำกับของกระทรวงเพื่อให้มีหน่วยงานที่ดูแลการดำเนินงานด้าน การต่างประเทศ และออกระเบียบหรือคำสั่งภายใน เพื่อกำหนดระบบการทำงาน หรือบทบาทด้าน การต่างประเทศ เช่น ในกระทรวงสาธารณสุข ภายใต้สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา มี

¹ กัดลอกจาก <http://office.mict.go.th/file/law.pdf>

สำนักความร่วมมือระหว่างประเทศ และกรมควบคุมโรคมีสำนักงานความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อดำเนินงานความร่วมมือกับต่างประเทศ รวมทั้งความร่วมมือทางวิชาการ เป็นต้น จึงอาจทำให้เกิดความคลั่งกันในการทำงานภาพรวมและเฉพาะกิจ เกิดการแบ่งสรรทรัพยากรและการบริหารเวลาที่ซ้ำซ้อนกันได้ ดังนั้น หน่วยงานในลักษณะดังกล่าว จึงควรประกาศให้กระทรวงการต่างประเทศ และหน่วยงานอื่น ๆ ทราบหรือมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาในการดำเนินงานในลักษณะเดียวกัน หรือความสับสนในหน่วยงานไทยด้วยกัน เช่น การดำเนินโครงการพัฒนากับต่างประเทศของกระทรวงการต่างประเทศและกระทรวงอื่น ๆ หากขาดการปรึกษาหารือหรือการรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานที่มีความรับผิดชอบหลัก จะเกิดเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างขององค์กรหรือรัฐ ซึ่งสอดคล้องกับ วันชัย วัฒนศัพท์ (2550)

นอกจากนี้ กระทรวงการต่างประเทศ ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศ ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธาน มีผู้อำนวยการ สพร. เป็นกรรมการและเลขานุการร่วมกับอธิบดีกรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ และมีคณะอนุกรรมการ 2 ชุด ประกอบด้วยคณะอนุกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาต่างประเทศและคณะอนุกรรมการรวบรวมข้อมูลความร่วมมือกับต่างประเทศ ซึ่งมีกรรมการจากหน่วยงานภาครัฐและเอกชนต่าง ๆ เข้าร่วมประชุมด้วย ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้หน่วยงานไทยมีการประสานงานกันในการบริหารงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาต่างประเทศอยู่แล้ว จึงอาจเป็นช่องทางหนึ่งในการปรับปรุงแนวทางการทำงานร่วมกันและให้ความสำคัญมากขึ้นในเชิงโครงสร้างได้ดียิ่งขึ้น

3) มิติด้านความสัมพันธ์

ในการปฏิบัติงานของหน่วยงานไทย ในปัจจุบัน มีการประสานงานเชื่อมโยงและมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันอยู่แล้ว ในระดับบุคคล ทั้งระดับผู้บริหารและระดับปฏิบัติ ทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ แต่การประสานงาน อาจยังไม่ทั่วถึง ในบางครั้งจึงเกิดความเข้าใจผิด มีการสื่อสารที่บกพร่อง และการรับรู้ที่คลาดเคลื่อน สอดคล้องกับนิธิวัติ มานิตกุล (2552) ที่ศึกษาเรื่อง การบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานหลักเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในกรอบอนุภูมิภาค ซึ่งมองเห็นปัญหาที่เกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล จะต้องมีการปรับทำความเข้าใจ สร้างและรักษาความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและหน่วยงานให้อยู่ในระดับดีเพียงพอ ที่จะเป็นประโยชน์ต่อการทำงานร่วมกันและแบ่งอำนาจหน้าที่ในการทำงานอย่างชัดเจน และรู้จักหน้าที่ของตน ดังนั้น หากหน่วยงานไทย มีความสัมพันธ์กันมากขึ้น และส่งเสริมให้บุคลากรเข้ารับการฝึกอบรมและพัฒนาาร่วมกัน เช่น การอบรมเจ้าหน้าที่บริหารระดับล่าง กลาง และสูงในสายงานต่าง ๆ เช่น หลักสูตรฝึกอบรมนักบริหารการทูต ซึ่งมีวัตถุประสงค์

เพื่อให้เจ้าหน้าที่ต่างหน่วยงานมีความพร้อมในการบริหารทีมไทยเชิงยุทธศาสตร์ และบูรณาการเครือข่ายผู้ปฏิบัติงานด้านการต่างประเทศ และเพื่อส่งเสริมการสร้างเครือข่ายผู้บริหารในหน่วยงานที่มีมิติงานด้านการต่างประเทศให้กับบริหารได้ร่วมมือกันให้เกิดพลังร่วมในการพัฒนาประเทศชาติและขับเคลื่อนภารกิจด้านการต่างประเทศของรัฐบาลไปสู่เป้าหมาย สร้างความสามัคคีและมีวิสัยทัศน์ร่วมกันอย่างเป็นเอกภาพในการบริหารราชการและแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้อย่างเหมาะสมและทันสถานการณ์ รวมทั้งมีความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นและง่ายต่อการทำงานร่วมกันมากขึ้น

4) มิติด้านผลประโยชน์

แม้ว่าหน่วยงานไทยจะมีเป้าหมายในการทำงานด้านการส่งเสริมความสัมพันธ์กับต่างประเทศเหมือนกัน แต่ต่างฝ่ายต่างอาจมีผลประโยชน์ด้านเนื้อหาในการทำงานแตกต่างกัน เช่น ผลประโยชน์ด้านทรัพยากรที่อาจได้มาจากการทำงานด้านความร่วมมือ ผลประโยชน์ด้านวิธีการ จึงควรให้ความสำคัญต่อการประสานงานและการมีส่วนร่วมระหว่างกระทรวงภายในประเทศที่เกี่ยวข้อง ที่จะเป็นประโยชน์ต่อรัฐโดยรวมมากกว่าเฉพาะหน่วยงาน และควรปรับทัศนคติ โดยการเปิดใจยอมรับการประสานผลประโยชน์ร่วมกัน ไม่แบ่งแยกกันทำงาน เพื่อมุ่งสู่ผลสำเร็จร่วมกัน บูรณาการผลประโยชน์ของทีมและของประเทศ มากกว่าจะมองว่า “ใครทำใครได้” หรืออย่างน้อยที่สุด การทำงานที่ประสานกับหน่วยงานอื่นจะทำให้ลดความเสี่ยงต่อผลกระทบทางลบที่อาจเกิดขึ้นจากการทำงานตามลำพัง จนเป็นเรื่องเสียหายมากกว่า

5) มิติด้านข้อมูล

การดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา กับต่างประเทศกับประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งมีวิถีชีวิตที่แตกต่างกับไทยไม่มากนักน้อย จะต้องระวังในเรื่องของความแตกต่างทางวัฒนธรรมความเชื่อ มีบทความมากมายที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมข้ามชาติ หากหน่วยงานไทยขาดความรู้หรือการศึกษาด้านข้อมูลที่ครบถ้วน เกิดความผิดพลาดของข้อมูล ข่าวสารที่ถูกต้อง แม่นยำ หน่วยงานควรให้ความสำคัญต่อการแบ่งปันข้อมูลให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ที่ไม่น้อยหรือมากเกินไป ด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การจัดทำสถิติและผลการดำเนินงาน การประชาสัมพันธ์ ด้วยการจัดทำรายงานประจำปี จดหมายข่าว การจัดเสวนา/สัมมนา การจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ เพื่อถ่ายทอดองค์ความรู้ให้แก่หน่วยงานภายในประเทศ ปรับมุมมองที่แตกต่างกัน ปัญหาอาจเกิดขึ้นจากการเก็บสถิติข้อมูลหรือแปลผลข้อมูลที่ผิดหรือแตกต่างกัน รวมทั้งอุปสรรคของการติดต่อสื่อสารหรือการสื่อข้อความ (Communication obstruction) มีผลทำให้การติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยงานทั้งภายในประเทศและต่างประเทศขาดความเข้าใจที่ถูกต้องเกิดการเข้าใจผิดซึ่งกันและกัน ทำให้ไม่สามารถประสานงานและร่วมมือร่วมใจกันได้ตามที่ควรจะ

เป็น ดังนั้น หน่วยงานไทยจึงมีความจำเป็นต้องทำความเข้าใจซึ่งกันและกัน เชื่อมโยงข้อมูลที่ครบถ้วน ไม่หวงหรือปิดบังข้อมูล เพื่อการบูรณาการการทำงานอย่างแท้จริง

ข้อมูลข่าวสารในปัจจุบัน มีช่องทางการติดต่อระหว่างกันมากมายหลายรูปแบบ รวดเร็ว และทันเหตุการณ์ ทั้งจากระบบอินเทอร์เน็ต facebook จะเป็นข้อดีหรือมีประโยชน์ หากทุกหน่วยงานให้ข้อมูลที่เป็นจริง การโฆษณาประชาสัมพันธ์ที่ให้ข้อมูลถูกต้อง และกำหนดบทบาทหน้าที่ให้แก่หน่วยงานเดียวในการประกาศหรือให้ข่าวในช่องทางเดียวของประเทศ จะช่วยส่งเสริมให้ข้อมูลข่าวสารที่ส่งออกไปสู่ประชาชนมีความถูกต้องและเป็นไปในทางบวกมากกว่า การระมัดระวังการให้ข่าวต่อสื่อโทรทัศน์หรือสื่อสิ่งพิมพ์ มีความสำคัญต่อการทำงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาทั้งต่างประเทศของไทยเป็นอย่างมาก ทั้งต่อประชาชนของประเทศเพื่อนบ้านและของไทย ช่วยลดความรู้สึกที่ขัดแย้งรุนแรงระหว่างกันได้

บรรณานุกรม

ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

การทำงานเป็นทีมที่มีประสิทธิภาพ. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:<http://www.oknation.net/blog/knowledge09/2009/08/13/entry-1>, 2552.

โครงการญี่ปุ่นศึกษา สถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. การให้ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นกับการส่งเสริมการเรียนการสอนญี่ปุ่นศึกษาในไทย : การย้อนพินิจในอดีตและการส่งเสริมในอนาคต. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:
http://www.asia.tu.ac.th/information/IF016_japan.htm.

นโยบายการต่างประเทศและแผนยุทธศาสตร์ 4 ปี กระทรวงการต่างประเทศ พ.ศ. 2553-2556. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.mfa.go.th>, 2555.

ฝ่ายพัฒนาระบบงาน ส่วนเทคโนโลยีสารสนเทศ สำนักงานสรรพสามิตภาคที่ 8. เครื่องมือการจัดการเชิงกลยุทธ์ SWOT Analysis. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:http://km8.excise.go.th/kmpak82/index.php?option=com_content&view=article&id, 2554.

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:
<http://office.mict.go.th/file/law.pdf>, 2545.

ยุทธศาสตร์ 3 ปีของ สำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน (สพพ.) (พ.ศ. 2555-2557). [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.neda.or.th/index.aspx?pageid=2>
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบเอ็ด พ.ศ. 2555-2559. สำนักนายกรัฐมนตรี, 2554.

สำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ. UNDP Thailand Office. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:<http://www.tica.thaigov.net/main/contents/files/information-20120705-155301-537576.pdf>.

เหตุการณ์ที่สำคัญต่อการผลักดันวาระประสิทธิภาพของความช่วยเหลือ. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:
<http://www2.adb.org/Documents/Translations/Thai/infocus-aid-effectiveness-th.pdf>.

องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development - OECD). DAC List of ODA Recipients. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:
<http://www.oecd.org/dataoecd>.

About GIZ. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: http://www.giz.de/en/html/about_giz.html.

Aid Effectiveness Report 2011: Overall Achievements on Paris Declaration Commitments.

[ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.adb.org/documents/aid-effectiveness-report-2011-overall-achievements-paris-declaration-commitments>, 2554.

gtz Office Bangkok. โครงการไทย-เยอรมันเพื่อส่งเสริมขีดความสามารถในการแข่งขันของวิสาหกิจ. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: http://www.thai-german-cooperation.info/newsletter/GTZ_TH_06_newsletter_TH.pdf.

Japan International Cooperation Agency. Japan's ODA and JICA. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.jica.go.jp/english/about/oda/index.html>.

OECD- Fact Sheet. IS IT ODA?. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.oecd.org/dac/stats/dac/directives>, 2007.

Strategy: SWOT Analysis - introduction. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: http://tutor2u.net/business/strategy/SWOT_analysis.htm.

The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf>, 2551.

อื่นๆ

กรมวิเทศสหการ. 36 ปี กรมวิเทศสหการ. สำนักนายกรัฐมนตรียุค 2535.

เจ็ดนันทน์ จ้างพานิช. การดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์ความร่วมมือระหว่างประเทศด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรม. สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ, 2552.

นิธิวัติ มานิตกุล. การบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานหลักเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในกรอบอนุภูมิภาค. สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ, 2552.

เพียงภาพ วิทย์ชานาญกุล. แนวทางการพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศ ภายใต้ภารกิจของกรมการจัดหางาน กรณีศึกษา บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน (ลาว เมียนมาร์ กัมพูชา). สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ, 2554.

ศิวากร คุรัตน์เวช. โครงการความร่วมมือระหว่างไทยและสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ด้านการพัฒนาบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม. สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ, 2552.

- สร้อยตระกูล อรรถมานะ. การบริหารแบบบูรณาการของความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร: กรณีศึกษา
การบริหาร/จัดการการป้องกันและการบำบัดการติดยาเสพติด. ศูนย์การต่อสู้เพื่อเอาชนะ
ยาเสพติด กรุงเทพมหานคร (ศตส. กทม.), 2555.
- สำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ. รายงานมูลค่าความร่วมมือเพื่อการพัฒนา
กับต่างประเทศ. กระทรวงการต่างประเทศ, 2554.
- องค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศของเยอรมัน (GIZ). ตามรอย...6 ทศวรรษ ความร่วมมือทาง
วิชาการ ไทย-เยอรมัน, 2553.

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

DAC List of ODA Recipients

ภาคผนวก ข

เหตุการณ์ที่สำคัญต่อการผลักดันวาระประสิทธิผลของความช่วยเหลือ

เหตุการณ์ที่สำคัญต่อการผลักดันวาระประสิทธิผลของความช่วยเหลือ

ปี 2545 การประชุมระหว่างประเทศว่าด้วยการเงินเพื่อการพัฒนา ณ เมืองมอนเทอร์เรย์ รัฐเม็กซิโก (Monterrey Financing for Development Conference) ซึ่งมีการลงมติรับรองเป้าหมายด้านการระดมทุนเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติตามเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษที่มีการนำเสนอ และมีการเรียกร้องให้ค้นหาวิธีใหม่ๆ มาใช้สำหรับการให้ความช่วยเหลือ เพื่อให้แน่ใจว่าทรัพยากรที่มีจะถูกนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ด้านการพัฒนาอย่างสูงสุด

ปี 2546 การประชุมระดับสูง ณ กรุงโรม สาธารณรัฐอิตาลี (Rome High-Level Forum) ว่าด้วยการดำเนินการให้ความช่วยเหลือเป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยประเทศผู้บริจาคเห็นควรให้ปรับปรุงการประสานงานภายในประเทศผู้รับความช่วยเหลือให้มากขึ้น เพื่อลดค่าใช้จ่ายในการรับความช่วยเหลือที่ประเทศผู้รับมักจะต้องรับผิดชอบ

ปี 2548 การประชุมระดับสูง ณ กรุงปารีส สาธารณรัฐฝรั่งเศส (Paris HLF-2) ซึ่งนำไปสู่การลงนามในปฏิญญาสากลว่าด้วยประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน ทั้งนี้ ประเทศผู้บริจาคและประเทศกำลังพัฒนาที่เข้าร่วมการประชุมได้ลงมติเห็นชอบต่อพันธะผูกพัน 56 ข้อเพื่อปรับปรุงคุณภาพของความช่วยเหลือ ซึ่งประกอบด้วยดัชนี สำหรับการติดตามประเมินผลและชี้วัดความสำเร็จทั้งสิ้น 12 ดัชนีด้วยกัน

ปี 2551 การประชุมระดับสูง ณ กรุงอักครา สาธารณรัฐกานา (Accra HLF-3) ซึ่งนำไปสู่การกำหนดระเบียบวาระอักครา ระหว่างการประชุมครั้งนี้ ผู้มีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือทั้งหมด ไม่ว่าจะประเทศที่เป็นสมาชิกของคณะกรรมการความช่วยเหลือด้านการพัฒนา (Development Assistance Committee) หรือไม่ได้เป็นสมาชิกประเทศกำลังพัฒนาต่างๆ องค์กรภาคประชาสังคม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนาในระดับโลกอื่นๆ ต่างก็เห็นชอบในวาระและแผนปฏิบัติงานสำหรับกระตุ้นให้เกิดการปฏิบัติตามพันธสัญญาที่ปฏิญญากรุงปารีสกำหนดไว้โดยรวดเร็ว

ปี 2554 การประชุมระดับสูง ณ เมืองปูซาน (HLF-4) สาธารณรัฐเกาหลี ซึ่งจะมีผู้เข้าร่วมประชุมประมาณ 2,000 คน จาก 150 ประเทศทั่วโลก การประชุมครั้งนี้เป็นการประชุมระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากหลายภาคส่วนและคาดว่าจะนำไปสู่การลงมติรับรองปฏิญญาปูซาน ซึ่งจะกำหนดกรอบแนวทางสำหรับคุณภาพของความช่วยเหลือในอนาคต

ภาคผนวก ค

เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals – MDGs)

เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals – MDGs)

หมายถึงเป้าหมาย 8 ประการ ที่ประเทศสมาชิกสหประชาชาติ 189 ประเทศ ได้ร่วมกันจัดทำคำประกาศข้อผูกพันระหว่างกันตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 เพื่อเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างความร่วมมืออย่างจริงจังระหว่างนานาชาติ เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาต่าง ๆ โดยได้กำหนดคำปณิญาที่สมาชิกทุกประเทศจะต้องทำงานไว้ 8 ประการ เพื่อให้บรรลุให้ได้ภายใน พ.ศ. 2558 ดังนี้

1. คุณค่าและหลักการ (Values and Principles)
2. สันติภาพ ความมั่นคงและการลดกำลังอาวุธ (Peace, Security and Disarmament)
3. การพัฒนาและการขจัดความยากจน (Development and Poverty Eradication)
4. การคุ้มครองสภาพแวดล้อม (Protecting Our Common Environment)
5. สิทธิมนุษยชน ประชาธิปไตยและธรรมาภิบาล (Human Rights, Democracy and Good Governance)
6. การคุ้มครองผู้อยู่ในภาวะเปราะบาง (Protecting the Vulnerable)
7. การตอบสนองต่อความจำเป็นพิเศษของแอฟริกา (Meeting the Special Needs of Africa)
8. การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่สหประชาชาติ (Strengthening the United Nations)

นอกเหนือจากคำปณิญา 8 ประการดังกล่าวแล้ว สมาชิกสหประชาชาติยังได้กำหนดเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals - MDGs) ซึ่งถือได้ว่าเป็นข้อผูกพันที่สำคัญของโลกในขณะนี้ ที่จะสามารถรวมพลังระหว่างประเทศที่ยากจนและร่ำรวย เพื่อร่วมมือกันในการเสริมสร้างการเป็นหุ้นส่วนการพัฒนา ระหว่างประเทศให้เข้มแข็ง ประเทศกำลังพัฒนาหรือยากจน จะต้องมีส่วนร่วมในการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวด้วยตัวเอง โดยการปฏิรูปนโยบายและการบริหารจัดการภาครัฐให้สามารถผลักดันความคิดของประชาชนที่จะนำไปสู่การกระตุ้นและตื่นตัวต่อการพัฒนาของประเทศของตนโดยรวม และหากไม่มีประเทศร่ำรวยให้การสนับสนุนความพยายามดังกล่าว ประเทศยากจนอาจบรรลุเป้าหมายดังกล่าวได้ยากและใช้เวลานาน ซึ่ง MDGs ประกอบด้วยหลักการสำคัญ 8 ข้อ เพื่อการดำเนินงานให้บรรลุความสำเร็จตามตัวชี้วัดภายในปี 2558 (ค.ศ. 2015) ได้แก่ การขจัดความยากจนและความหิวโหย เด็กทุกคนได้รับการศึกษา การส่งเสริมความเท่าเทียมกันทางเพศและส่งเสริมบทบาทสตรี การลดอัตราการตายของเด็กและการพัฒนา สุขภาพของสตรีมีครรภ์ การต่อสู้กับโรคเอดส์ มาเลเรียและ

โรคระบาดสำคัญอื่น ๆ การรักษาและจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน รวมทั้งการส่งเสริมการเป็นหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนาในประชาคมโลก

สำหรับเป้าหมายหลักที่ 8 เป็นเป้าหมายที่ประเทศที่พัฒนาแล้วได้กำหนดเพิ่มเติม เพื่อมุ่งเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่สหประชาชาติ และวัดผลการดำเนินงานของกลุ่มประเทศร่ำรวยในการให้ความร่วมมือ เพื่อให้ประเทศกำลังพัฒนาและประเทศยากจนสามารถบรรลุเป้าหมาย MDGs ผ่านวิธีการต่าง ๆ ได้แก่ความพยายามในการปลดหนี้และการเพิ่มความช่วยเหลือตลอดจนเปิดโอกาสให้ประเทศยากจนเข้าสู่ตลาดและเทคโนโลยีมากขึ้น โดยจะต้องปฏิบัติการร่วมกันดังนี้

1. เพิ่มปริมาณและศักยภาพความช่วยเหลือในการพัฒนาอย่างเป็นทางการ
2. พัฒนาดลาดการค้าและระบบการเงิน โดยขจัดอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดการค้า
3. และการบริการอย่างเสรีของประเทศกำลังพัฒนา
4. ให้ความสำคัญและหาทางแก้ไขปัญหาความต้องการ โดยเฉพาะของประเทศด้อย
5. พัฒนา ประเทศไม่ติดทะเลและบรรดาหมู่เกาะรัฐอิสระที่กำลังพัฒนา
6. เข้าช่วยแก้ไขปัญหานี้สินของประเทศกำลังพัฒนาในทุกขั้นตอน
7. ส่งเสริมและให้ความมั่นใจประเทศกำลังพัฒนา ให้สามารถเข้าถึงวิทยาการทันสมัย โดยมุ่งเน้นไปที่การลดช่องว่างทางเทคโนโลยีของประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา
8. ส่งเสริมและให้ความมั่นใจว่า ประเทศกำลังพัฒนาสามารถเข้าถึงเวชภัณฑ์ที่สำคัญในราคาที่เหมาะสม

ภาคผนวก ง

อำนาจหน้าที่ของสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ

อำนาจหน้าที่ของสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ

พระราชกฤษฎีกา พ.ศ.2547

ในการบริหารงานความร่วมมือกับต่างประเทศด้านการพัฒนา มีดังนี้

1. จัดทำแผน ศึกษา วิเคราะห์นโยบาย ดำเนินโครงการ ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ

2. บริหารการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศตามนโยบายการต่างประเทศของรัฐบาล

3. ร่วมมือกับต่างประเทศในการพัฒนาทั้งในกรอบทวิภาคีและพหุภาคีในภูมิภาคต่าง ๆ รวมทั้ง

ดำเนินงานตามข้อผูกพันภายใต้ความตกลงความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ

4. บริหารความร่วมมือด้านทุนกับต่างประเทศเพื่อพัฒนาบุคลากรจากภาครัฐ ภาคเอกชนและ

องค์กรต่างๆ

5. ประสานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ

6. บริการข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความรู้และผลงานการพัฒนา

7. กระทำการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ

ภารกิจของสำนักงานฯ ประกอบด้วย

1. ความร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศ องค์กรต่างประเทศ และหน่วยงานอาสาสมัคร

2. ความร่วมมือกับกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออก กลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ กลุ่มประเทศเอเชียใต้ และตะวันออกกลาง

3. การดำเนินงานเกี่ยวกับทุนต่างประเทศ (1๗) ทุนรัฐบาลไทย และทุนที่ร่วมกับแหล่งความร่วมมืออื่น ๆ

4. การช่วยอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป งานวิชาการ งานประเมินผล และงานสถิติข้อมูล รายงาน และประชาสัมพันธ์ของสำนักงาน

5. ความร่วมมือกับกลุ่มประเทศยุโรป กลุ่มประเทศอเมริกา กลุ่มประเทศแอฟริกา กลุ่มประเทศแปซิฟิกและกลุ่มประเทศ CIS

6. การจัดหาจัดจ้างและควบคุมพัสดุโครงการ งานพิธีการภายในและสิทธิพิเศษให้กับผู้เชี่ยวชาญ อาสาสมัคร ผู้รับทุน และเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานภายใต้โครงการความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ รวมทั้งการอำนวยความสะดวกต่างๆแก่เจ้าหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น
7. การบริหารจัดการเกี่ยวกับงบประมาณการดำเนินงานของสำนักงานและงบประมาณความร่วมมือเพื่อการพัฒนา

ภาคผนวก จ

**สถิติมูลค่าความร่วมมือเพื่อการพัฒนาที่ให้แก่ต่างประเทศของสำนักงานความร่วมมือ
เพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ
และหน่วยงานต่าง ๆ ของไทยปี 2553-2554**

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ – นามสกุล	นางจิตเกษม ตันฑศิริ (รัตนเวทิน)
วัน เดือน ปี ที่เกิด	วันที่ 25 มกราคม 2500
การศึกษา	ศิลปศาสตรบัณฑิต (English) คณะวิทยาศาสตร์ อักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ Post - Graduate Diploma in Development Administration Manchester University, UK ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (Conflict Management) คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
ตำแหน่งปัจจุบันและสถานที่ทำงาน	นักวิเทศสหการชำนาญการพิเศษ ผู้อำนวยการ ส่วนให้ความร่วมมือกับต่างประเทศ 1 สำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ