



## รายงานการศึกษาส่วนบุคคล

### (Individual Study)

เรื่อง การเพิ่มศักยภาพในการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา  
ของสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ

จัดทำโดย นางศศิธร วงศ์วีรโชคิกิจ  
รหัส 4008

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 4 ปี 2555

สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ  
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา



เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรมหลักสูตร  
นักบริหารการทูต ของกระทรวงการต่างประเทศ

ลงชื่อ.....

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ชัยศรี พนัสพรประستิทช์)  
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....

(เอกอัครราชทูต สุจิตรา หริรัญพุกษ์)  
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....

พคพ วิภาวดี

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พลอย สีบวิเศษ)  
อาจารย์ที่ปรึกษา

## บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

การศึกษาเรื่องการเพิ่มศักยภาพในการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศไทย หรือ สพร. เป็นการศึกษาถึงปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาอันสืบเนื่องมาจาก การเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลา กว่าสิบปีที่ผ่านมา ไม่ว่าจะเป็นปัจจัยภายในในเรื่องการบูรณาการในการดำเนินงานความร่วมมือร่วมกับหน่วยงานอื่น การพัฒนาแนวทางการดำเนินงานให้ความช่วยเหลือของ สพร. ให้มีผลลัพธ์ที่สูงขึ้น หรือการประชาสัมพันธ์ที่จะทำให้ประชาชนเข้าใจงานของ สพร. และปัจจัยภายนอกที่เกิดจากความก้าวหน้าทางด้านเศรษฐกิจและการพัฒนาของประเทศไทยในด้านต่าง ๆ ที่ดีขึ้น ทำให้ประเทศไทยให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศไทยปรับเปลี่ยนนโยบายการให้ความช่วยเหลือ หรือการที่รัฐบาลไทยประกาศไม่รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ทำให้การดำเนินงานความร่วมมือเปลี่ยนไปทั้งในเรื่องของวิธีการบริหารการดำเนินงาน และงบประมาณที่ต้องมีการสมทบเพิ่มขึ้นในลักษณะหุ้นส่วนความร่วมมือ และการเพิ่มนบทบาทในการเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือประเทศไทยที่ด้อยพัฒนากว่า

นอกจากนี้ยังมีปัจจัยที่สำคัญอันเกิดจากการที่หน่วยงานเดิมของ สพร. คือ กรมวิเทศสหการ หรือ กวส. ถูกยุบรวมกับกระทรวงการต่างประเทศ ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 และ สพร. ได้ถูกจัดตั้งขึ้นใหม่ตามพระราชบัญญัติการจัดตั้งสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศไทย พ.ศ. 2547 เป็นส่วนราชการซึ่งไม่มีฐานะเป็นกรม และไม่มีสภาพความเป็นนิติบุคคล ทำให้การบริหารราชการและการปฏิบัติงานไม่มีความคล่องตัว ทั้งในเรื่องของการบริหารการดำเนินงาน การบริหารงบประมาณ และการบริหารบุคลากร ในขณะที่บทบาทการดำเนินการกิจในกระบวนการบริหารการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา กับต่างประเทศ ยังคงมีอยู่ และมีเพิ่มขึ้น เนื่องจากเป็นองค์กรหนึ่งที่มีความสำคัญในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ตามแผนการบริหารราชการแผ่นดินของกระทรวงการต่างประเทศ

จากการศึกษาที่นักวิชาการได้เสนอว่า ข้อเสนอแนะที่สำคัญของการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของ สพร. คือ ปัจจัยภายนอกอันเนื่องมาจากการยุบ กวส. รวมกับกระทรวงการต่างประเทศ และจัดตั้ง สพร. ซึ่งปัจจัยดังกล่าวส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของ สพร. ในประเด็นต่าง ๆ โดยประเด็นที่มีผลกระทบอย่างมากคือศักยภาพการดำเนินงานความ

ร่วมมือเพื่อการพัฒนาของ สพร. คือ การที่ไม่สามารถดำเนินการบริหารบุคลากรด้วยตัวเอง และส่งผลต่อองค์ประกอบที่สำคัญขององค์กร คือ “คน” โดยการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทำให้เกิดข้อจำกัดต่าง ๆ ตั้งแต่ความไม่มีอิสระในการพัฒนาสมรรถนะของบุคลากรอย่างพอเพียงและเหมาะสม การวางแผนและจัดวางอัตรากำลังบุคลากร และโดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาพที่ไม่มีการจัดทำบุคลากรเพิ่มเพื่อทดแทนอัตรากำลังที่ลดลงไปอย่างมาก many ประกอบกับการทำงานภายในโครงสร้างองค์กรที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลและภายใต้วัฒนธรรมองค์กรที่เปลี่ยนไป และมองไม่เห็นความก้าวหน้าในสายงานอาชีพจึงส่งผลต่อสภาวะจิตใจของบุคลากรในเรื่องของหัวญ กำลังใจและความเชื่อมั่นในการปฏิบัติงานในทุกระดับในวงกว้าง

ในส่วนท้ายสุดของรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ ผู้ศึกษาได้ให้ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายในด้านการบริหารงานความร่วมมือ การบริหารงบประมาณ และการบริหารบุคลากร รวมทั้งแนวทางในการปรับปรุงการดำเนินงานความร่วมมือที่เหมาะสม และส่งเสริมศักยภาพทางด้านการบริหารและการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของ สพร. ให้สอดรับและสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทั้งภายในและภายนอก ทั้งนี้ข้อคิดเห็นต่าง ๆ ที่ปรากฏในรายงานเป็นความเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา

## กิตติกรรมประกาศ

รายงานการศึกษาส่วนบุคคลเรื่องการเพิ่มศักยภาพในการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศฉบับนี้ สำเร็จได้ด้วยความช่วยเหลือและสนับสนุน รวมทั้งกำลังใจจากบุคคลหลายท่าน

ผู้ศึกษาของบ้านของพระคุณคณะอาจารย์ที่ปรึกษาอันได้แก่ เอกอัครราชทูต สุจิตรา หรรษ์พุกนัย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ชูเกียรติ พนัสพรประสิทธิ์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พลอย สีบวิเศษ ที่กรุณามาให้แนวทางในการศึกษา และให้คำปรึกษาแนะนำที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดทำรายงานการศึกษานี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ชูเกียรติ พนัสพรประสิทธิ์ ที่กรุณาสละเวลาให้คำปรึกษา ให้ความรู้ และช่วยเหลือในการพิจารณา ตรวจทาน แก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ทำให้รายงานการศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้มีความสมบูรณ์ถูกต้องตามหลักวิชาการ

ขอขอบพระคุณ นายพิรุณ ลายสมิตร ผู้อำนวยการสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ ที่กรุณามาให้การสนับสนุนอย่างจริงใจ และอนุญาตให้เข้าร่วมฝึกอบรมหลักสูตรนักบริหารการทูตตลอดระยะเวลาของหลักสูตร รวมถึงของคุณนางสาวน้ำทิพย์ บัวใจบุญ และเจ้าหน้าที่ส่วนวางแผนและติดตามผลการให้ความร่วมมือกับต่างประเทศ ในการสนับสนุนข้อมูลที่ใช้สำหรับการวิเคราะห์ศึกษา และเจ้าหน้าที่ส่วนความร่วมมือหุ้นส่วนพหุภาคีที่ปฏิบัติงานแทนในช่วงที่ผู้ศึกษาเข้ารับการฝึกอบรม

ขอขอบคุณ นายธีรวัฒน์ ภูมิจิตร ผู้อำนวยการสถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์โรปการ และเจ้าหน้าที่ของสถาบันทุกท่านที่ทุ่มเทกำลังกายและใจในการจัดหลักสูตร และคัดสรรผู้ทรงคุณวุฒิ นำบรรยายประสิทธิ์ประสาทความรู้ให้กับผู้ศึกษา รวมทั้งขอบคุณเพื่อน ๆ ร่วมหลักสูตรทุกท่านที่ให้ความช่วยเหลือ และเปลี่ยนความคิดเห็น และเป็นกำลังใจให้กันในช่วงระยะเวลาของการฝึกอบรม

สุดท้ายนี้ ขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดา ที่ให้ชีวิต ให้การศึกษา และสนับสนุนแต่ลิ่งดี ๆ ในทุก ๆ ด้าน

## สารบัญ

<b>บทสรุปสำหรับผู้บริหาร</b>	๗
<b>กิตติกรรมประกาศ</b>	๘
<b>สารบัญ</b>	๙
<b>คำอธิบายสัญลักษณ์และคำย่อ</b>	๑๐
<b>บทที่ ๑ บทนำ</b>	๑
1.๑ ภูมิหลัง ความเป็นมา และความสำคัญของปัจจุบัน	๑
1.๒ วัตถุประสงค์ของการศึกษา	๔
1.๓ ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา	๔
1.๔ คำถามในการศึกษา	๔
1.๕ สมมติฐาน	๔
1.๖ ประโยชน์ของการศึกษา	๕
1.๗ นิยามศัพท์	๕
<b>บทที่ ๒ แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง</b>	๗
2.๑ แนวคิดทฤษฎี	๗
2.๑.๑ ทฤษฎีวิเคราะห์แบบสาอุท (SWOT Analysis)	๗
2.๑.๒ แนวคิดเกี่ยวกับการจูงใจ (Motivation)	๑๐
2.๒ วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	๑๓
2.๓ เอกสารทางราชการที่เกี่ยวข้อง	๑๓
2.๔ สรุปกรอบแนวคิด	๑๕
<b>บทที่ ๓ ผลการศึกษา</b>	๑๗
3.๑ การศึกษา/วิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินงานความร่วมมือ	๑๗
3.๒ การวิเคราะห์สภาพองค์กร	๔๓
3.๓ สรุปผลการวิเคราะห์สภาพองค์กร	๔๕
<b>บทที่ ๔ บทสรุปและข้อเสนอแนะ</b>	๔๗
4.๑ สรุปผลการศึกษา	๔๗
4.๒ ข้อเสนอแนะ	๔๙
<b>บรรณานุกรม</b>	๕๔

ภาคผนวก	56
ก. สถิติมูลค่าความร่วมมือที่ประเทศไทยได้รับจากต่างประเทศในช่วง แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-10	57
ข. จำนวนข้าราชการพลเรือนสามัญ จำแนกตามสายงาน เพศ และระดับ ตำแหน่ง	59
ค. พระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่าง ประเทศ พ.ศ. 2547	61
ง. ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (Official Development Assistance: ODA)	65
จ. เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหสวรรษ (Millennium Development Goals: MDGs)	70
ฉ. สรุปสาระสำคัญของปฏิญญาปารีสว่าด้วยประสิทธิภาพของความช่วยเหลือ (Paris Declaration on Aid Effectiveness)	72
ช. ความร่วมมือไตรภาคี	77
ชช. DAC List of ODA Recipients	80
<b>ประวัติผู้ศึกษา</b>	81

## ការចិបាយសម្រាកមនុគមន៍នៃការងារ

CIDA	Canadian International Development Agency
DAC	Development Assistance Committee
DANCED	Danish Cooperation for Environment and Development
DANIDA	Danish International Development Agency
ESCAP	Economic and Social Commission for Asia and the Pacific
EU	European Union
GNI	Gross National Income
G77	Group of 77
IAEA	International Atomic Energy Agency
MDGs	Millennium Development Goals
MICs	Middle Income Countries
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (French: Organisation de coopération et de développement économiques - OCDE)
SIDA	Swedish International Development Cooperation Agency
UNDP	United Nations Development Programme
UNICEF	United Nations Children's Fund
UNFPA	United Nations Population Fund
UNPAF	United Nations Partnership Framework
USAID	United States Agency for International Development
ZOPP	Zielorientierte Projektplanung (German) (English: Objectives-oriented Project Planning)

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ภูมิหลัง/ความเป็นมา และความสำคัญของปัญหา

ไทยได้แสดงความก้าวหน้าที่โดดเด่นมากทางด้านการพัฒนามุ่ย ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา และคาดว่าจะบรรลุเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหสวรรษ<sup>1</sup> ระดับโลกทุกเป้าหมาย หรือเกือบทุก เป้าหมายเร็วกว่ากำหนดในปี 2015 ไม่ว่าในเรื่องการลดความยากจน การศึกษา สุขอนามัย และการ สาธารณสุข ซึ่งรัฐบาลได้ผ่านมติรับรองรายงานการพัฒนาแห่งสหสวรรษของสหประชาชาติ รวมทั้งการบูรณาการเป้าหมายการพัฒนาชาติที่เรียกว่า MDG Plus เข้าไปในการวางแผนระดับชาติ นอกจากนี้ ไทยถูกจัดอยู่ในกลุ่มประเทศที่มีรายได้ปานกลาง (Middle - Income Countries: MICs) ในระดับที่เรียกว่ารายได้ปานกลางระดับสูง (Upper-Middle-Income Countries) โดยเป็นการจัดกลุ่ม ประเทศของธนาคารโลก ณ วันที่ 1 กรกฎาคม 2011 ซึ่งทบทวนจากการประเมินรายได้ประชาชาติ ต่อหัว (GNI per capita) และใช้วิธีที่เรียกว่า Atlas method ทั้งนี้ ประเทศที่ถือว่ามีรายได้ปานกลาง ระดับสูง คือ ประเทศที่ประชากรมีรายได้เฉลี่ย 3,976 – 12,275 долลาร์สหรัฐฯ (ประมาณ 118,662 - 366,337 บาท)<sup>2</sup> ในปัจจุบันรายได้ประชาชาติต่อหัวของประเทศไทยเท่ากับ 4,210 долลาร์สหรัฐฯ (ประมาณ 125,756 บาท) การใช้ข้อมูล GNI per capita เป็นเกณฑ์ และการจัดในลักษณะนี้ถูก นำไปใช้อย่างแพร่หลาย โดยไม่ได้คำนึงถึงความซับซ้อนและความแตกต่างของสถานการณ์พัฒนา ของแต่ละประเทศ รวมทั้งไม่ได้คำนึงถึงสิ่งที่เป็นประเด็นท้าทายและความต้องการการพัฒนาอย่าง แท้จริง

ความก้าวหน้าที่เด่นชัดของไทยทำให้ประเทศต่าง ๆ มองไทยว่ามีพัฒนาการที่ดี ซึ่ง แท้จริงแล้วความก้าวหน้านี้ไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์กับทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน เมื่อพิจารณาเทียบ สัดส่วนระหว่างประชาชนในเขตเมือง ซึ่งเดินโตรีกว่าชนบท ความยากจนยังเป็นปัญหาที่น่าเป็น ห่วง และยังพบได้ทั่วไปในแอบชนบทของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และพื้นที่ติดชายแดน ภาคเหนือและภาคใต้ของประเทศไทย ดังนั้น ความท้าทายในการพัฒนาอย่างมีอยู่ โดยเฉพาะสำหรับคน

<sup>1</sup> เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหสวรรษ หรือ Millennium Development Goals: MDGs คือ เป้าหมาย 8 ประการที่รัฐ สมนาคุณ 189 ประเทศ ตกลงกันเมื่อปี 2005 ยอมรับกันที่จดหมายบรรลุให้ได้ภายในปี 2015 (ภาคผนวก จ)

<sup>2</sup> ข้อมูลจาก DAC List of ODA Recipients (ภาคผนวก ณ)

บางกลุ่มและบางพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ ความท้าทายที่ต้องเผชิญอยู่ตลอดเวลาประกอบด้วยอัตราการเสียชีวิตที่สูงกว่าของมาตรการห่วงคลอดของชาวมุสลิมในภาคใต้ ภาวะทุพโภชนาการในเด็กที่บังคับอยู่ในพื้นที่อยู่อาศัยที่ห่างไกลของชาวเขาในภาคเหนือ และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่ยั่งยืน นอกจากนั้น ยังมีสัญญาณเตือนการกลับมาของอีกครั้งของ HIV/AIDS ผู้หญิงยังมีโอกาสก้าวหน้าในอาชีพที่น้อยกว่า และมีการมีส่วนร่วมที่น้อยกว่าในการเลือกตั้งทางการเมือง และปัญหาความไม่เท่าเทียมทางเพศและความรุนแรงต่อผู้หญิงในครอบครัวยังคงเป็นปัญหาอยู่ในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา การปฏิรูปการศึกษาแม้จะก้าวหน้าไปมาก แต่ยังมีช่องว่างในแง่คุณภาพการศึกษาและการปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ<sup>3</sup>

หากมองย้อนกลับไปในเหตุการณ์การประการตัวเองไม่รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2003 หรือการตอกย้ำโดยการปฏิเสธแม้แต่ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมในช่วงเหตุการณ์สึนามิของรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร เมื่อปี 2004 ซึ่งโดยข้อเท็จจริงแล้ว ณ ขณะนั้นไทยได้ให้ความช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ และเป็นหุ้นส่วนความร่วมมือกับประเทศไทยเป็นระยะเวลานาน แต่เมื่อพัฒนาแล้วมาเป็นระยะเวลานั้น และ graduate มาระดับหนึ่งแล้ว แต่เนื่องจากทำที่และนโยบายของรัฐบาลไทยดังกล่าว และสถานะของประเทศไทยที่ถูกจัดอยู่ในประเทศที่มีรายได้ปานกลาง เมื่อพิจารณาจากรายได้ประชาชาติต่อหัว ที่ผ่านมาประเทศไทยแล้วที่ให้ความช่วยเหลือแก่ไทย จึงหันยกประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้เป็นข้ออ้างในการยุติความช่วยเหลือที่ให้แก่ไทย และใช้ประกอบการพิจารณาปรับยุทธศาสตร์ความร่วมมือกับไทยใหม่ โดยประเทศผู้ให้หลายรายไม่มีการริเริ่มโครงการใหม่ หรือพยายามผลักดันให้ไทยเพิ่มการสมทบที่ใช้จ่ายในการดำเนินโครงการ หรือถึงขั้นปิดสำนักงานในไทยลง ซึ่งที่ผ่านมาสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ (สพร.) ตระหนักถึงการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว และมีการปรับความร่วมมือกับประเทศต่าง ๆ มาโดยตลอด โดยมีความพยายามที่จะเจรจาหารือและผลักดันเพื่อปรับการดำเนินงานความร่วมมือใหม่ให้เป็นลักษณะหุ้นส่วนหรือไตรภาคี<sup>4</sup> ซึ่งนอกจากจะเป็นการรักษาระดับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแล้ว ยังเป็นความร่วมมือที่ทุกฝ่ายได้รับประโยชน์ แต่การพัฒนาความร่วมมือดังกล่าวไม่ประสบผลสำเร็จในระยะเวลาเร็วเท่าที่ควร เนื่องจากมีประเด็นปัจจัยที่จะต้องพิจารณาหลายปัจจัย และบางประเทศก็ไม่ได้มีนโยบายที่จะร่วมมือในลักษณะดังกล่าว หรืออาจยังเป็นเรื่องค่อนข้างใหม่สำหรับบางประเทศดังนั้น แม้ สพร. จะสามารถเจรจาและผลักดันให้มีการลงนามในความร่วมมือไตรภาคี กับบางประเทศได้ แต่ก็ไม่ได้มีการดำเนินกิจกรรมร่วมกันในทันที ไม่ว่าจะเป็นประเทศในยุโรป

<sup>3</sup> ข้อมูลจากเอกสาร United Nations Partnership Framework 2007-2011

<sup>4</sup> คุณภาพนวัต ช

สหรัฐอเมริกา แคนาดา ซึ่งเคยเป็นผู้ให้หลักแก่ไทย อย่างไรก็ตาม จุดยืนของไทยในฐานะเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาระดับภูมิภาคและอนุภูมิภาคทำให้ไทยเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องทั้งทางตรง และทางอ้อมกับความคิดเห็นเริ่มเพื่อการพัฒนาจำนวนมาก ทั้งในฐานะเป็นพันธมิตรและพื้นที่ เป้าหมาย

ขณะเดียวกัน สพร. ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ถูกจัดตั้งใหม่ตามพระราชบัญญัติฯ จัดตั้งสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ<sup>5</sup> เมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2004 หลังจาก หน่วยงานคือกรมวิเทศสหการ ซึ่งขึ้นกับสำนักนายกรัฐมนตรีถูกยุบโดยระบุให้โอนกิจการ อำนาจ หน้าที่ ทรัพย์สิน งบประมาณ หนี้ สิทธิ การะผูกพัน ข้าราชการ ลูกจ้าง อัตรากำลัง และบรรดาอำนาจ หน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งหรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ไปเป็นส่วนราชการหนึ่งในสำนักงานปลัดกระทรวง การต่างประเทศตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ปี พ.ศ. 2545 ทำให้เป็นส่วนราชการซึ่งไม่มีฐานะเป็นกรม ไม่มีสภาพความเป็นนิติบุคคล ซึ่งในมาตรา 4 ของ พระบัญญัติฯ ได้ระบุ “ให้สำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศมีภาระหน้าที่ในการปฏิบัติราชการ ที่เกี่ยวกับการบริหารความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม วิชาการ ตลอดจนส่งเสริมการวิจัย การเผยแพร่ และการฝึกอบรม โดยร่วมมือกับต่างประเทศ หรือองค์กร ต่างประเทศ เพื่อให้เกิดการพัฒนาทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ...” ซึ่งบทบาทการดำเนิน กิจของ สพร. ในการบริหารการให้ความร่วมมือ/ช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาแก่ต่างประเทศยังคงมีอยู่ และเป็นองค์กรหนึ่งในการกิจความร่วมมือระหว่างประเทศที่กระทรวงการต่างประเทศใช้เป็น กลไกในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของแผนการบริหารราชการแผ่นดิน แต่การที่ สพร. ไม่มีฐานะ เป็นกรมและไม่มีสภาพนิติบุคคล ทำให้การบริหารราชการและการปฏิบัติงานตามภารกิจหลักของ สพร. ไม่มีความคล่องตัว เช่น ในส่วนที่เกี่ยวกับการทำนิติกรรมต่าง ๆ การจัดทำแผนการ ดำเนินงานและงบประมาณ การวางแผนอัตรากำลัง การคัดสรร/จัดจ้าง/พัฒนาสมรรถนะบุคลากร นอกจากนี้ บุคลากรที่มีอยู่ก็ขาดขวัญ กำลังใจ และขาดความเชื่อมั่นในการปฏิบัติงาน มีการลาออก/ โอน/้ายไปอัตราที่ค่อนข้างสูง

จากสภาพปัจจุบันดังกล่าว ส่งผลให้ สพร. ต้องมีการปรับปรุงการดำเนินงานความร่วมมือ กับต่างประเทศ ทั้งในฐานะเป็นผู้รับและผู้ให้ในขณะเดียวกัน เพื่อให้สอดคล้องกับบทบาทที่เปลี่ยนแปลงไปจากผู้รับเป็นผู้ให้ รวมทั้งปรับปรุงการบริหารจัดการองค์กรเพื่อรองรับการ เปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น เพื่อเพิ่มศักยภาพในการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ทั้งนี้ใน การศึกษาฉบับนี้จะระบุปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา และระบุ

<sup>5</sup> คุณภาพผนวก ค

ผลที่เกิดจากปัจจัยนี้ ๆ ว่าจะส่งผลต่อศักยภาพในการดำเนินงานความร่วมมือของ สพร. มากน้อยเพียงใด โดยการศึกษา วิเคราะห์ และสรุปผลจากข้อมูลที่ปรากฏ ประสบการณ์การทำงาน รวมทั้ง ศึกษาแนวคิดทฤษฎี และการทบทวนวรรณกรรม กฎหมาย/ระเบียบ หรือคำสั่งที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมา พิจารณาปรับปรุงการทำงานให้ดีขึ้น

## **1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา**

การศึกษาในหัวข้อเรื่องนี้ มีวัตถุประสงค์ประการแรก คือ เพื่อนำเสนอและวิเคราะห์ สภาพแวดล้อม/ปัจจัยภายในและภายนอกที่มีผลต่อการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา

ประการที่สอง คือ เพื่อให้ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ รวมทั้งแนวทางในการปรับปรุง การดำเนินงานความร่วมมือที่เหมาะสม และส่งเสริมศักยภาพทางด้านการบริหารและการ ดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทั้งภายในและ ภายนอก

## **1.3 ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา**

การศึกษาเป็นการศึกษาปัจจัยทั้งภายในและภายนอกที่มีผลต่อการดำเนินงานความ ร่วมมือเพื่อการพัฒนา โดยประมาณวัดข้อมูล/ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพปัจจุบันที่เกิดผลกระทบต่อการ ดำเนินงานความร่วมมือจากประสบการณ์การทำงาน และการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้อง และจาก การศึกษาข้อมูลและเอกสารต่าง ๆ การประเมินสภาพแวดล้อมองค์กร โดยพิจารณาจากปัจจัยที่มี ผลกระทบต่อการดำเนินงานทั้งภายในและภายนอก และวิเคราะห์เชิงคุณภาพด้วยวิธีพรรณนาเพื่อให้ ข้อเสนอแนะและแนวทางในการปรับปรุงเพื่อเพิ่มศักยภาพการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการ พัฒนาของ สพร.

## **1.4 คำาณในการศึกษา**

ปัจจัยภายนอกหรือปัจจัยภายในที่มีผลต่อศักยภาพในการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการ พัฒนาของ สพร. มากกว่า

## **1.5 สมมติฐาน**

ปัจจัยภายนอกมีผลมากกว่าต่อศักยภาพในการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของ สพร.

## 1.6 ประโยชน์ของการศึกษา

1.6.1 ข้อวิเคราะห์ที่ได้จะใช้เป็นประโยชน์ในการปรับปรุงการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ในเรื่องการบริหารการดำเนินงาน การพัฒนาบุคลากร และการจัดทำงบประมาณ

1.6.2 ข้อเสนอแนะและแนวทางในการปรับปรุงการดำเนินงานที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงจากปัจจัยภายในและภายนอก อันจะเป็นการเพิ่มศักยภาพในการดำเนินงานความร่วมมือ

## 1.7 นิยามศัพท์

### 1.7.1 ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (Official Development Assistance: ODA)

คณะกรรมการว่าด้วยความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา (Development Assistance Committee: DAC) ได้ให้คำนิยามคำว่า ODA ว่า เป็นความช่วยเหลือที่

- 1) มีส่วนของการให้เปล่าอย่างน้อย 25% (หากเป็นเงินกู้แบบผ่อนปรน)
- 2) ให้ผ่านทางหน่วยงานที่เป็นทางการ (Official Agencies)
- 3) เป็นการบริหารที่มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญเพื่อการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและความกินดือยูดี
- 4) ให้กับประเทศกำลังพัฒนาหรือองค์กรระหว่างประเทศที่ให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศกำลังพัฒนา

### 1.7.2 เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหสวรรษ (Millennium Development Goals: MDGs)

เป็นกรอบในการดำเนินความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนา โดย MDGs ประกอบด้วยเป้าหมายหลัก 8 ข้อ และเป้าหมายย่อย 18 ข้อ และตัวชี้วัด 48 ตัว โดยมีกำหนดเวลาสิ้นสุดที่ปลายปี 2015 เป้าหมายหลักทั้ง 8 ของ MDGs ได้แก่

- 1) ขจัดความยากจนและความทิโหนด
- 2) ให้เด็กทุกคน ได้รับการศึกษาระดับประถมศึกษา
- 3) ส่งเสริมความเท่าเทียมกันทางเพศและบทบาทสตรี
- 4) ลดอัตราการตายของเด็ก
- 5) พัฒนาสุขภาพของสตรีมีครรภ์
- 6) ต่อสู้กับโรคเอดส์ มาลาเรีย และโรคสำคัญอื่น ๆ
- 7) รักษาและจัดการกับสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน
- 8) ส่งเสริมการเป็นหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนาใน ประชาคมโลก

### 1.7.3 ปฏิญญาปารีสว่าด้วยประสิทธิภาพของความช่วยเหลือ (Paris Declaration on Aid Effectiveness)

ปฏิญญาซึ่งเป็นผลจากการประชุม High Level Forum on Aid Effectiveness ปี 2005 ณ กรุงปารีส ฝรั่งเศส โดยมีผู้แทนระดับรัฐมนตรีจากประเทศพัฒนาแล้ว และกำลังพัฒนา รวม 91 ประเทศ (รวมทั้งไทย) ผู้นำสถาบันด้านการพัฒนาทั้งระดับทวิภาคีและพหุภาคี พร้อมทั้งองค์กรประชาสังคม รวม 40 องค์กรเข้าร่วม และให้ความเห็นชอบต่อปฏิญญาดังกล่าวร่วมกัน เพื่อพัฒนาเป็นแนวคิดสำหรับการพัฒนา Aid Effectiveness ซึ่งครอบคลุมประเด็นสำคัญ 5 ประเด็น คือ

- 1) ความเป็นเจ้าของ (Ownership)
- 2) ความสอดคล้อง (Alignment)
- 3) ความสอดประสาน (Harmonisation)
- 4) การบริหารเพื่อผลสัมฤทธิ์ (Managing for Results) และ
- 5) การร่วมรับผิดชอบ (Mutual Accountability)

โดยกำหนดตัวชี้วัดความก้าวหน้าจำนวน 12 ตัวชี้วัด สำหรับการดำเนินงานตามประเด็นข้างต้น และกำหนดเป้าหมายที่ต้องการสำหรับปี 2010

### 1.7.4 ความร่วมมือไตรภาคี (Trilateral or Triangular Cooperation)

ความร่วมมือไตรภาคีเป็นความร่วมมือของคู่ร่วมมือสามฝ่าย โดยทั่วไปแล้วจะประกอบด้วยประเทศผู้ให้หรือแหล่งผู้ให้ ร่วมมือกับแหล่งผู้ให้จากประเทศกำลังพัฒนา (Provider of South-South Cooperation) ในการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศที่สามซึ่งส่วนใหญ่เป็นประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ หรือประเทศผู้ได้รับประโยชน์

## บทที่ 2

### แนวคิดทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

#### 2.1 แนวคิดทฤษฎี

ในการศึกษานี้จะมีแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง คือ

(1) ทฤษฎีวิเคราะห์แบบสา渥ท (SWOT Analysis) เพื่อวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายใน และภายนอกขององค์กร

(2) แนวคิดเกี่ยวกับการจูงใจ (Motivation)

#### 2.1.1 ทฤษฎีวิเคราะห์แบบสา渥ท (SWOT Analysis)

SWOT เป็นคำย่อมาจากคำว่า Strengths Weaknesses Opportunities และ Threats โดยนำปัจจัยภายในและภายนอกมาศึกษาเพื่อประเมินจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค ต่อการบรรลุเป้าหมายขององค์กร

**Strengths** คือ จุดแข็ง หมายถึง ความสามารถและสถานการณ์ภายในองค์กรที่เป็นบวก ซึ่งองค์กรนำมาใช้เป็นประโยชน์ในการทำงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ หรือหมายถึง การดำเนินงานภายในที่องค์กรทำได้ดี

**Weaknesses** คือ จุดอ่อน หมายถึง สถานการณ์ภายในองค์กรที่เป็นลบและด้อยความสามารถ ซึ่งองค์กรไม่สามารถนำมาใช้เป็นประโยชน์ในการทำงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ หรือหมายถึง การดำเนินงานภายในที่องค์กรทำได้ไม่ดี

**Opportunities** คือ โอกาส หมายถึง ปัจจัยและสถานการณ์ภายนอกที่เอื้ออำนวย ให้การทำงานขององค์กรบรรลุวัตถุประสงค์ หรือหมายถึง สภาพแวดล้อมภายนอกที่เป็นประโยชน์ ต่อการดำเนินการขององค์กร

**Threats** คืออุปสรรค หมายถึง ปัจจัยและสถานการณ์ภายนอกที่ขัดขวางการทำงานขององค์กรไม่ให้บรรลุวัตถุประสงค์ หรือหมายถึงสภาพแวดล้อมภายนอกที่เป็นปัญหาต่อองค์กร

สาระสำคัญของการวิเคราะห์แบบสา渥ท คือ การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมต่าง ๆ ทั้งภายนอกและภายในองค์กร ซึ่งปัจจัยเหล่านี้แต่ละอย่างจะช่วยให้เข้าใจได้ว่ามีอิทธิพลต่อผลการดำเนินงานขององค์กรอย่างไร จุดแข็งขององค์กรจะเป็นความสามารถภายในที่ถูกใช้ประโยชน์เพื่อ

การบรรลุเป้าหมาย ในขณะที่จุดอ่อนขององค์กรจะเป็นคุณลักษณะภายใน ที่อาจจะทำลายผลการดำเนินงาน โอกาสทางสภาพแวดล้อมจะเป็นสถานการณ์ที่ให้โอกาสเพื่อการบรรลุเป้าหมายขององค์กร ในทางกลับกันอุปสรรคทางสภาพแวดล้อมจะเป็นสถานการณ์ที่ขัดขวางการบรรลุเป้าหมายขององค์กร ผลจากการวิเคราะห์ SWOT นี้จะใช้เป็นแนวทางในการกำหนดวิสัยทัศน์ การกำหนดกลยุทธ์เพื่อให้องค์กรเกิดการพัฒนาไปในทางที่เหมาะสม

**ขั้นตอนในการดำเนินการวิเคราะห์ SWOT** จะครอบคลุมขอบเขตของปัจจัยที่ก่อว่างด้วยการระบุจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรคขององค์กร ทำให้มีข้อมูลในการกำหนดทิศทางหรือเป้าหมายที่จะถูกสร้างขึ้นมาบนจุดแข็งขององค์กร และแสวงหาประโยชน์จากโอกาสทางสภาพแวดล้อม และสามารถกำหนดกลยุทธ์ที่มุ่งเน้นจะอุปสรรคทางสภาพแวดล้อมหรือลดจุดอ่อนขององค์กรให้มีน้อยที่สุด ได้ ภายใต้การวิเคราะห์ SWOT นี้ จะต้องวิเคราะห์ทั้งสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกองค์กร โดยมีขั้นตอนดังนี้

**ขั้นตอนที่ 1 การประเมินสภาพแวดล้อมภายในองค์กร** จะเกี่ยวกับการวิเคราะห์และพิจารณาทรัพยากรและความสามารถภายในองค์กรทุก ๆ ด้าน เพื่อที่จะระบุจุดแข็ง และจุดอ่อนขององค์กรเหล่านี้มาเบื้องต้นของข้อมูลเพื่อการประเมินสภาพแวดล้อมภายใน คือระบบข้อมูลเพื่อการบริหารที่ครอบคลุมทุกด้าน ทั้งในด้านโครงสร้าง ระบบ ระเบียบ วิธีปฏิบัติงาน บรรยายกาศในการทำงานและทรัพยากรในการบริหาร (คน เงิน วัสดุ การจัดการ) รวมถึงการพิจารณาผลการดำเนินงานที่ผ่านมาขององค์กรเพื่อที่จะเข้าใจสถานการณ์และผลกระทบที่ก่อให้เกิดขึ้นนี้ด้วย

- **จุดแข็งขององค์กร (S-Strengths)** เป็นการวิเคราะห์ปัจจัยภายในจากมุมมองของผู้ที่อยู่ภายในองค์กรนั้นเองว่าปัจจัยใดภายในองค์กรที่เป็นข้อได้เปรียบหรือจุดเด่นขององค์กรที่องค์กรควรนำมาใช้ในการพัฒนาองค์กรได้ และควรดำเนินไวเพื่อการเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กร

- **จุดอ่อนขององค์กร (W-Weaknesses)** เป็นการวิเคราะห์ ปัจจัยภายในจากมุมมองของผู้ที่อยู่ภายในองค์กรนั้น ๆ เองว่าปัจจัยภายในองค์กรที่เป็นจุดด้อย ข้อเสียเปรียบขององค์กรที่ควรปรับปรุงให้ดีขึ้นหรือจัดให้หมดไป อันจะเป็นประโยชน์ต่อองค์กร

**ขั้นตอนที่ 2 การประเมินสภาพแวดล้อมภายนอก** ภายใต้การประเมินสภาพแวดล้อมภายนอก องค์กรสามารถค้นหาโอกาส และอุปสรรคทางการดำเนินงานขององค์กรที่ได้รับผลกระทบจากสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจทั้งในและระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์กร เช่น อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ นโยบายการเงิน การงบประมาณ สภาพแวดล้อมทางสังคม เช่น ระดับการศึกษาและอัตราผู้ด้อยค่าของประชาชน การตั้งถิ่นฐานและการอพยพของประชาชน ลักษณะชุมชน ขนบธรรมเนียมประเพณี ค่านิยม ความเชื่อ และวัฒนธรรม สภาพแวดล้อม

ทางการเมือง เช่น พระราชบัลลังก์ พระราชาภูมิภูมิ นติกะรัฐมนตรี และสภาพแวดล้อมทางเทคโนโลยี หมายถึง กรรมวิธีใหม่ ๆ และพัฒนาการทางด้านเครื่องมือ อุปกรณ์ที่จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตและให้บริการ

- โอกาสทางสภาพแวดล้อม (O-Opportunities) เป็นการวิเคราะห์ว่าปัจจัยภายนอกขององค์กร ปัจจัยใดที่สามารถส่งผลกระทบประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อการดำเนินการขององค์กรในระดับมหภาค และองค์กรสามารถลดความเสี่ยงเหล่านี้มาเสริมสร้างให้หน่วยงานเข้มแข็งขึ้นได้

- อุปสรรคทางสภาพแวดล้อม (T-Threats) เป็นการวิเคราะห์ว่าปัจจัยภายนอกขององค์กรปัจจัยใดที่สามารถส่งผลกระทบในระดับมหภาคในทางที่จะก่อให้เกิดความเสียหายทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งองค์กรจำต้องหลีกเลี่ยง หรือปรับสภาพองค์กรให้มีความแข็งแกร่งพร้อมที่จะเผชิญแรงกระทบดังกล่าวได้

ขั้นตอนที่ 3 ระบุสถานการณ์จากการประเมินสภาพแวดล้อมเมื่อได้ข้อมูลเกี่ยวกับจุดแข็ง-จุดอ่อน โอกาส-อุปสรรค จากการวิเคราะห์ปัจจัยภายนอก และปัจจัยภายนอกด้วยการประเมินสภาพ แวดล้อมภายนอกแล้ว ให้นำจุดแข็ง-จุดอ่อนภายนามาเปรียบเทียบกับโอกาส-อุปสรรคจากภายนอกเพื่อดูว่าองค์กรกำลังเผชิญสถานการณ์เช่นใด และภายใต้สถานการณ์ เช่นนั้น องค์กรควรจะทำอย่างไร ในรูปแบบความสัมพันธ์ที่เรียกว่า SWOT Matrix ซึ่งผลของการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ในข้อมูลแต่ละคู่ดังกล่าว จะใช้เป็นประโยชน์ในการพิจารณาตัดสินใจทางเลือกเชิงกลยุทธ์ ซึ่งโดยปกติการพิจารณาทางเลือกมักพิจารณาโดยอิงข้อมูลเดิม หรืออาศัยประสบการณ์เป็นเกณฑ์ ไม่ได้เป็นไปตามหลักกระบวนการเชิงเหตุผลอย่างเป็นระบบ อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์ SWOT นี้เป็นเครื่องมือที่จะใช้ช่วยในการพิจารณาทางเลือกที่เป็นไปได้ การจะนำไปใช้กำหนดกลยุทธ์ จำเป็นต้องมีการพิจารณาถึงปัจจัยอื่น ๆ อีกหลายประการ การวิเคราะห์ SWOT Matrix จะทำให้องค์กรอยู่ในสถานการณ์ 4 รูปแบบ ซึ่งสามารถนำไปกำหนดยุทธศาสตร์หรือกลยุทธ์ ดังนี้

- สถานการณ์ที่ 1 (จุดแข็ง-โอกาส) สถานการณ์นี้เป็นสถานการณ์ที่พึงประมาณที่สุด ดังนั้นผู้บริหารขององค์กรควรกำหนดกลยุทธ์ในเชิงรุก (Aggressive Strategy) เพื่อดึงเอาจุดแข็งที่มีอยู่มาเสริมสร้าง ปรับใช้ และลดความเสี่ยงต่อตัวเอง ฯ มหาประโยชน์อย่างเต็มที่

- สถานการณ์ที่ 2 (จุดแข็ง-อุปสรรค) สถานการณ์นี้เกิดขึ้นจากการที่สภาพแวดล้อมไม่เอื้ออำนวยต่อการดำเนินงาน แต่ตัวองค์กรมีข้อได้เปรียบที่เป็นจุดแข็งหลายประการ ดังนั้นแทนที่จะรอจนกระทั่งสภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไป ที่สามารถที่จะเลือกกลยุทธ์

การแตกตัว หรือขยายขอบข่ายกิจการ (Diversification Strategy) เพื่อใช้ประโยชน์จากจุดแข็งที่มีสร้างโอกาสในระยะยาวด้านอื่น ๆ แทน

- สถานการณ์ที่ 3 (จุดอ่อน-โอกาส) สถานการณ์นี้เป็นสถานการณ์ที่องค์กรมีโอกาสเป็นข้อได้เปรียบด้านการแข่งขันอยู่หลายประการ แต่ติดขัดอยู่ตรงที่มีปัญหาอุปสรรคที่เป็นจุดอ่อนอยู่หลายอย่าง เช่นกัน ดังนั้น ทางออกคือกลยุทธ์การพลิกตัว (Turnaround-Oriented Strategy) เพื่อจัดการหรือแก้ไขจุดอ่อนภายในต่าง ๆ ให้พร้อมที่จะฉกเฉยโอกาสต่าง ๆ ที่เปิดให้

- สถานการณ์ที่ 4 (จุดอ่อน-อุปสรรค) สถานการณ์นี้เป็นสถานการณ์ที่ Lewin ที่สุด เนื่องจากองค์กรกำลังเผชิญอยู่กับอุปสรรคจากภายนอก และมีปัญหาจุดอ่อนภายในหลายประการ ดังนั้น ทางเลือกที่ดีที่สุดคือกลยุทธ์ การตั้งรับหรือป้องกันตัว (Defensive Strategy) เพื่อพยายามลดหรือลบหลีกภัยอุปสรรคต่าง ๆ ที่คาดว่าจะเกิดขึ้น ตลอดจนหมายมาตรการที่จะทำให้องค์กรเกิดความสูญเสียที่น้อยที่สุด

### 2.1.2 แนวคิดเกี่ยวกับการจูงใจ (Motivation)

การจูงใจ (อ้างใน ศุภชัย yawapraphay, 2546 : 216 – 222) คือ กระบวนการตัดสินใจของบุคคลที่แสดงออกซึ่งพฤติกรรมอันมีที่มาจากการเรียนรู้จากภายในตนเอง หรือจากสภาพแวดล้อมภายนอก ไม่ว่าจะเป็นสภาพแวดล้อมตามจริงหรือสภาพแวดล้อมหรือสภาพแวดล้อมที่ถูกสร้างขึ้น โดยองค์การ ซึ่งบุคคลนั้นเลือกเห็นแล้วว่าพฤติกรรมดังกล่าวสามารถตอบสนองกับค่านิยมของตนเองและ/หรือสังคมภายนอก

การศึกษาเรื่องแรงจูงใจจึงเป็นการศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการภายในของบุคคล และแรงผลักดันจากภายนอกที่ก่อให้เกิดพฤติกรรมต่าง ๆ ของบุคคล

นักวิชาการจำนวนมากได้ทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับแรงจูงใจ ซึ่งสามารถแบ่งกลุ่มของทฤษฎีออกเป็น 3 กลุ่ม คือ

- (1) กลุ่มทฤษฎีที่เน้นการสร้างความพึงพอใจ (Content Theories) เป็นกลุ่มทฤษฎีที่สนับสนุนให้องค์การตระหนักรถึงการตอบสนองความพึงพอใจของบุคลากรให้ได้มากที่สุด

- (2) กลุ่มทฤษฎีที่เน้นกระบวนการสร้างการจูงใจ (Process Theories) โดยมีสมมติฐานว่าบุคลากรต้องการปฏิบัติงานเพื่อหวังผลประโยชน์ตอบแทน

- (3) กลุ่มทฤษฎีเสริมแรง (Reinforcement Theories) เป็นกลุ่มทฤษฎีที่เชื่อมโยงพฤติกรรมของบุคคลกับการให้รางวัล

#### 2.1.2.1 กลุ่มทฤษฎีที่เน้นการสร้างความพึงพอใจ (Content Theories)

นักทฤษฎีกลุ่มนี้เชื่อว่า หากองค์กรทราบ และเข้าใจถึงความต้องการภายในของบุคลากรแล้ว องค์กรจะสามารถกำหนดระบบการให้รางวัลที่จะทำให้ผู้ปฏิบัติงานมี

ความพึงพอใจและสามารถทำให้องค์กรบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้ นักทฤษฎีหลักในกลุ่มนี้ ได้แก่

1) **Frederick Herzberg: ทฤษฎีปัจจัยจูงใจ/ปัจจัยสุขวิทยา (Motivation-Hygiene Theory)** Herzberg (อ้างใน ศุภชัย yawas ประภากย, 2546 : 219 และอรุณ รักษธรรม, 2517 : 71) นำเสนอความคิดว่า การที่จะทำให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความพึงพอใจในงาน จะต้องสร้าง 2 องค์ประกอบ คือ

- ปัจจัยจูงใจ (Motivator Factors) ซึ่งได้แก่ ความสำเร็จ (Achievement) การยอมรับ (Recognition) ความก้าวหน้า (Advancement) ความรับผิดชอบ (Responsibility) และลักษณะของงาน (Job Itself)

- ปัจจัยสุขวิทยา (Hygiene Factors) เป็นการป้องกันไม่ให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความไม่พอใจในงาน (แต่สร้างความพอใจไม่ได้) ซึ่งได้แก่ เงินเดือน ค่าจ้าง ผลตอบแทน (Pay and Benefits) สถานภาพตำแหน่ง (Status) ความมั่นคง (Job Security) สภาพ/เงื่อนไขการทำงาน (Working Conditions) ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล (Interpersonal Relations) นโยบายขององค์กร (Company Policies) และรูปแบบการบังคับบัญชา (Supervision)

ผลงานของ Herzberg เรียกได้อีกอย่างหนึ่งว่า ทฤษฎีสององค์ประกอบ (Two- Factor Theory)

2) **David C. McCleland** เชื่อว่าความต้องการที่แตกต่างกันจะนำไปสู่พฤติกรรมของบุคคลที่ต่างกัน โดยความต้องการของมนุษย์ตามแนวคิดของ McCleland มี 3 เรื่อง คือ

- ความต้องการประสบความสำเร็จ (Achievement : nAch)
- ความต้องการด้านสัมพันธภาพ (Affiliation : nAff)
- ความต้องการอำนาจ (Power : nPow)

3) **Clayton Alderfer** ประยุกต์ทฤษฎีของ Maslow โดยปรับลำดับชั้นของความต้องการจาก 5 ลำดับ เหลือแค่ 3 ลำดับ และนำเสนอในชื่อทฤษฎี ERG ซึ่งได้แก่

- ความต้องการในการดำรงอยู่ (Existence needs)
- ความต้องการด้านสัมพันธภาพ (Relatedness needs)
- ความต้องการที่จะเติบโต (Growth needs)

### 2.1.2.2 กลุ่มทฤษฎีที่เน้นกระบวนการสร้างแรงจูงใจ (Process Theories)

ทฤษฎีนี้มุ่งอธิบายถึงภาพรวมในการสร้างแรงจูงใจ โดยไม่อธิบายถึงรายละเอียดส่วน个体ย่อย แต่อาศัยฐานแนวคิดว่า บุคคลมีความพยายามในการทำงานจากความคาดหวังที่จะได้รับสิ่งตอบแทนบางอย่าง อันเป็นผลมาจากการพยายามที่ทุ่มเทลงไปบน นักทฤษฎีหลักในกลุ่มนี้ ได้แก่

**Victor H. Vroom: ทฤษฎีความคาดหวัง (Expectancy Theory)** Vroom (อ้างใน จารุภรณ์ เก้าะทัต, 2528 : 33-34) เชื่อว่าพฤติกรรมของบุคคล ได้รับอิทธิพลจากผลลัพธ์ที่คาดหวังจากการปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นการนำตัวแปร 3 ปัจจัยมาสนับสนุนทฤษฎี คือ

- ปัจจัยความคาดหวัง (Expectancy) แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างความพยายามในการทำงานกับผลงานที่เกิดขึ้น หมายถึง การที่บุคคลประเมินความเป็นไปได้ว่า หากมีความพยายามเพิ่มขึ้น หรือทำงานหนักขึ้น จะนำไปสู่ผลงานที่ดีขึ้น ถ้าบุคคลมีความคาดหวังเช่นนี้ ก็จะมีความพยายามเพิ่มขึ้น

- ปัจจัยความเป็นเครื่องมือ (Instrumentality) แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างผลการการทำงานกับรางวัลตอบแทน หมายถึง การรับรู้และหวังว่าผลงานที่เกิดขึ้นจากการมีความพยายามเพิ่มขึ้นจะนำไปสู่รางวัลตอบแทนที่ต้องการ ถ้าผู้ปฏิบัติงานคิดว่าเมื่อทำงานได้ผลดีแล้วจะไม่ได้รับความสนใจและรางวัลตอบแทน ก็จะไม่เลือกที่จะทำงานอย่างขยันขันแข็ง

- ปัจจัยระดับของความดึงดูดใจ (Valence) เป็นความต้องการภายในของบุคคลเป็นการให้คุณค่าหรือความชอบพอในรางวัลตอบแทน ซึ่งเกิดจากปัจจัยภายในบุคคล เช่น บางคนชอบทำงานบางอย่าง เพราะได้เงินเดือนดี บางคนชอบทำงานที่ทำทามีความรับผิดชอบสูง ซึ่งมีความแตกต่างออกไปตามแต่บุคคล

#### **2.1.2.3 กลุ่มทฤษฎีเสริมแรง (Reinforcement Theories)**

ทฤษฎีนี้เน้นการสร้างเงื่อนไขที่มีความเกี่ยวพันกับพฤติกรรมและผลที่ตามมา โดยมุ่งหวังที่จะให้พฤติกรรมที่พึงประสงค์เกิดขึ้น หรือป้องกันไม่ให้สิ่งที่ไม่พึงประสงค์เกิดขึ้น ผ่านวิธีการต่าง ๆ คือ

- ให้ผลตอบกลับที่พึงประสงค์เมื่อเกิดพฤติกรรมที่พึงประสงค์ (Positive Reinforcement)

- ขัดผลตอบกลับที่ไม่น่าพึงประสงค์หลังเกิดพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ (Avoidance Learning)

- ให้ผลตอบกลับในเชิงลบหลังเกิดพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ (Punishment)

- ยกเลิกการให้รางวัลหลังเกิดพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ (Extinction)

นักทฤษฎีคนสำคัญ ได้แก่ B. F. Skinner: ทฤษฎีว่าด้วยการเสริมแรง (Skinner's Operant Theory or Reinforcement Concept) Skinner (อ้างใน จารุภรณ์ เก้าะทัต, 2528 : 28) มีแนวความคิดหลักว่า สภาพแวดล้อมภายนอกตัวเราโดยรวม เป็นตัวกำหนดพฤติกรรม

ที่แสดงออก ไม่ใช่ความต้องการภายใน และมีความเห็นว่า การเสริมแรงเชิงบวก (Positive Reinforcer) คือ รางวัลหรือสิ่งเร้า (Stimulus) ที่เสริมสร้างแนวโน้มให้เกิดการตอบสนองที่ต้องการซึ่งจะมีผลในเชิงบวก (Positive Consequences) ส่วนการตอบสนอง (Response) ที่นำไปสู่ผลในเชิงลบ (Negative Consequences) จะมีแนวโน้มที่จะหยุดไป

## 2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

**2.2.1 รายงานการศึกษาส่วนบุคคล เรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน: กรณีการอบรมระหว่างประเทศ กระบวนการต่างประเทศ โดย นางนุชยา มาแทเล็ง ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยแห่งความสำเร็จที่เป็นเงื่อนไขในการขับเคลื่อนองค์กรเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ คือ บุคลากร การบริหารจัดการ วัฒนธรรมองค์กร และภาวะผู้นำ โดยได้ให้คำแนะนำด้วยว่าสิ่งที่ควรดำเนินการควบคู่ไปกับการสร้างองค์กร คือ การจัดทำยุทธศาสตร์ที่ชัดเจน การพิจารณาปรับโครงสร้าง การพัฒนาบุคลากร การสร้างสายงานการทุตพหุภาคี และการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกระบวนการทำงาน**

**2.2.2 รายงานการศึกษาส่วนบุคคล เรื่อง การปรับโครงสร้างขององค์การระหว่างประเทศเพื่อรองรับประเด็นระดับโลก (Global Issues) โดย นางสาวสุวิยา สันติพิทักษ์ ผลการศึกษาพบว่าการจำกัดการขยายจำนวนข้าราชการของรัฐบาลมีผลต่ออัตรากำลังและการปรับโครงสร้างเพื่อรองรับการทำงานในประเด็นระดับโลก ซึ่งเป็นกระบวนการที่ควรดำเนินการอย่างต่อเนื่อง และให้ข้อเสนอแนะว่าควรมีการพัฒนาระบบฐานข้อมูลโดยการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อช่วยงานการเป็นผู้ประสานงานหลักในประเด็นระดับโลกต่าง ๆ ที่อยู่ในความดูแลให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ การประชาสัมพันธ์เชิงรุกให้สาธารณะทราบถึงบทบาทขององค์การระหว่างประเทศ การทบทวนยุทธศาสตร์ต่อประเด็นระดับโลกเป็นระยะ ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพที่เปลี่ยนแปลงไปของโลก และมีการวางแผนพัฒนาบุคลากรอย่างเป็นระบบ**

## 2.3 เอกสารทางราชการที่เกี่ยวข้อง

### 2.3.1 นโยบายด้านการต่างประเทศกับความร่วมมือเพื่อการพัฒนา

รัฐบาลได้กำหนดนโยบายการต่างประเทศและเศรษฐกิจระหว่างประเทศในส่วนที่เกี่ยวกับความร่วมมือเพื่อการพัฒนาที่สำคัญ ดังนี้

- 1) การเร่งส่งเสริมและพัฒนาความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน โดยส่งเสริมความร่วมมือทั้งภาครัฐ เอกชน ประชาชน และสื่อมวลชน เพื่อเสริมสร้างความเข้าใจอันดี และความใกล้ชิดระหว่างกัน อันจะนำไปสู่การขยายความร่วมมือทางเศรษฐกิจ การค้า การลงทุน การส่งเสริม

การท่องเที่ยว การขยายการคุณภาพของน้ำสี และความร่วมมือด้านอื่น ๆ ภายใต้กรอบความร่วมมืออนุภูมิภาค เพื่อส่งเสริมความเป็นเพื่อนบ้านที่ดีต่อกัน

2) การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศอาเซียนเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการจัดตั้งประชาคมอาเซียน และส่งเสริมความร่วมมือกับประเทศไทยอีกด้วย ในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในปี 2015 ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม และความมั่นคง

3) เพื่อเสริมสร้างบทบาทที่สร้างสรรค์ และส่งเสริมผลประโยชน์ของชาติในองค์การระหว่างประเทศ โดยเฉพาะเวทีสหประชาชาติ และองค์กรระดับภูมิภาคต่าง ๆ

4) กระชับความร่วมมือและความเป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์กับประเทศไทย กลุ่มประเทศ และองค์การระหว่างประเทศที่มีบทบาทสำคัญของโลก เพื่อเสริมสร้างความเชื่อมั่นในไทย พร้อมกับการสร้างภูมิคุ้มกัน และปิดความสามารถในการแบ่งขั้นให้เศรษฐกิจไทย

5) สนับสนุนการเข้าถึงในระดับประชาชนของนานาประเทศ พร้อมทั้งส่งเสริมภาพลักษณ์ที่ดี และความร่วมมือทางวิชาการกับประเทศไทยกำลังพัฒนาเพื่อให้ประชาชน รัฐบาล และประชาคมระหว่างประเทศ มีทัศนคติในทางบวกต่อประชาชนและประเทศไทย

### **2.3.2 มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการประกาศไม่รับความช่วยเหลือ**

รัฐบาลในสมัย พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้กำหนดเป็นนโยบายให้ส่วนราชการ และหน่วยงานของรัฐทุกแห่งถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี ดังนี้

1) มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 29 พฤษภาคม 2003 เรื่องการขอรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ซึ่งกำหนดให้รับ หรือขอรับความช่วยเหลือทางการเงิน และรูปแบบอื่น ๆ ได้เฉพาะกรณีที่ไม่มีเงื่อนไขผูกพัน หรือพันธกรณีที่จะทำให้ไทยขาดสิทธิในการเจรจาต่อรองในฐานะคู่สัญญาที่เท่าเทียมกัน สำหรับการรู้เงินจากต่างประเทศ ให้กระทำได้เฉพาะกรณีที่สัญญามีเงื่อนไขเป็นการรู้ยึดในการดำเนินธุรกิจทั่วไป และไม่มีเงื่อนไขผูกพันหรือพันธกรณีที่จะทำให้ไทยต้องเสียเปรียบ ทั้งนี้ ยกเว้นการให้ความช่วยเหลือที่เกิดประโยชน์แก่ภูมิภาค และไม่ได้ผูกพันกับไทยโดยตรง การให้ความช่วยเหลือแบบให้เปล่าโดยไม่มีเงื่อนไขใด ๆ อย่างไรก็ตาม หากมีความจำเป็นต้องขอรับความช่วยเหลือหรือรู้เงินจากต่างประเทศก่อนจากข้อยกเว้นดังกล่าว ให้เสนอเรื่องพร้อมเหตุผลความจำเป็นให้ กรม.พิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป

2) มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 17 สิงหาคม 2004 เรื่องแนวปฏิบัติกี่ว่ากับการขอรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ซึ่งขึ้นให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐ ถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 29 พฤษภาคม 2003 อย่างเคร่งครัด อย่างไรก็ตาม หากจำเป็นจะต้องรับ

หรือขอรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดพิจารณาให้ความเห็นชอบเป็นกรณี ๆ ก่อนการดำเนินการต่อไป

### 2.3.3 พระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ พ.ศ. 2547

ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ปี พ.ศ. 2545 สาร. ถูกจัดตั้งขึ้นใหม่ตาม “พระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ พ.ศ. 2547” วันที่ 17 ตุลาคม 2004 หลังจากหน่วยงานเดิมคือ กรมวิเทศสหการ (กวส.) สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีถูกยุบ โดยให้โอนภาระ อำนาจหน้าที่ ทรัพย์สิน งบประมาณ หนี้ สิทธิ ภาระผูกพัน ข้าราชการ ลูกจ้าง และอัตรากำลัง ไปเป็นส่วนราชการในสำนักงานปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งไม่มีฐานะเป็นกรม ไม่มีสภาพความเป็นนิติบุคคล โดยมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- 1) จัดทำแผนศึกษา วิเคราะห์นโยบาย ดำเนินโครงการ ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานด้านความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ
- 2) บริหารการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศตามนโยบายการต่างประเทศของรัฐบาล
- 3) ร่วมมือกับต่างประเทศในการพัฒนาทั้งในครอบทวิภาคีและพหุภาคีในภูมิภาคต่าง ๆ รวมทั้งดำเนินงานตามข้อผูกพันภายใต้ความตกลงความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ
- 4) บริหารความร่วมมือด้านทุนกับต่างประเทศเพื่อการพัฒนาบุคลากรจากภาครัฐภาคเอกชน และองค์กรต่าง ๆ
- 5) ประสานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ
- 6) บริการข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความรู้และผลงานการพัฒนา
- 7) กระทำการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ

## 2.4 สรุปกรอบแนวคิด

จากสภาพปัจุหามากถ้วนที่ 1 ผู้ศึกษาได้กำหนดกรอบแนวคิด โดยจะทำการศึกษา ปัจจัยภายนอก และปัจจัยภายในที่มีผลต่อการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา สรุปเป็นกรอบแนวคิดดังนี้

### 2.4.1 ปัจจัยภายนอก

- 1) ความก้าวหน้าของไทยทั้งด้านเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศไทยในด้านต่าง ๆ ที่ดีขึ้น ทำให้ประเทศไทยพัฒนาแล้วที่เคยให้ความช่วยเหลือประเทศไทยปรับเปลี่ยนนโยบายให้

ความช่วยเหลือต่อไทย และพยายามผลักดันให้ไทยเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานความร่วมมือ รวมทั้งเพิ่มการให้ความช่วยเหลือประเทศที่ด้อยพัฒนากว่า

2) การที่รัฐบาลไทยประกาศไม่รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ทำให้ต้องมีการปรับวิธีการดำเนินงานความร่วมมือใหม่

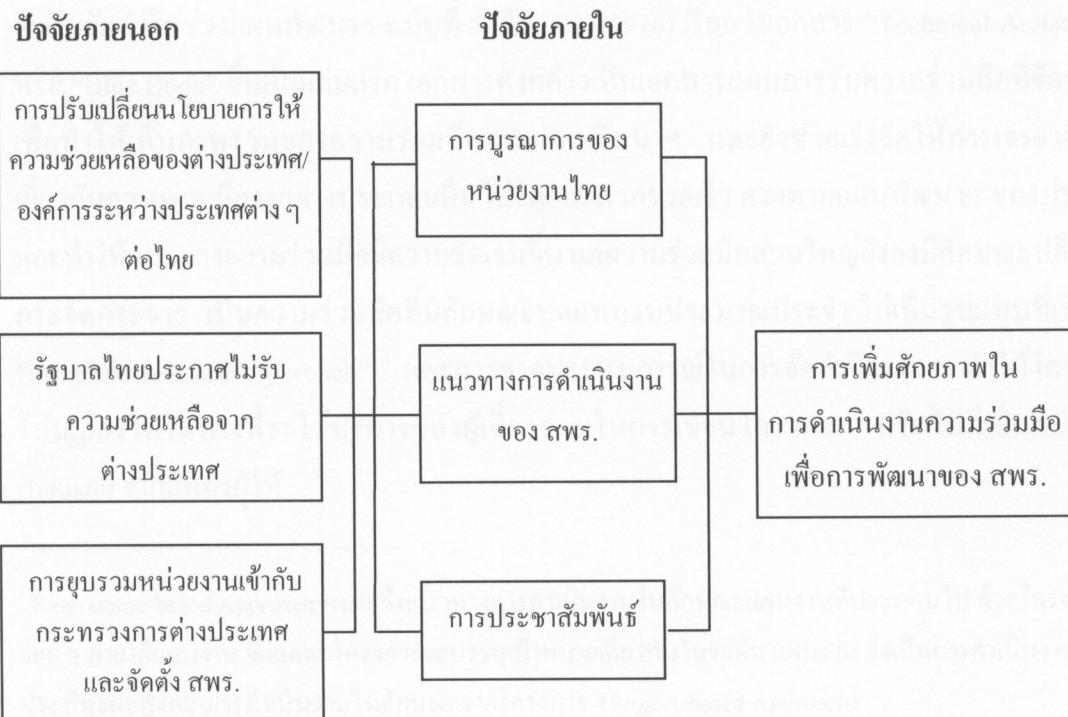
3) สพร. ถูกจัดตั้งขึ้นใหม่ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาและวางแผน หลังจากหน่วยงานสังกัดเดิมถูกยุบ ทำให้เกิดปัญหาในการบริหารงานความร่วมมือ การบริหารงบประมาณ และการบริหารบุคลากร

#### 2.4.2 ปัจจัยภายใน

1) การดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของไทยยังมีลักษณะกระจัดกระจาย มีหน่วยงานอื่นดำเนินงานให้ความร่วมมือโดยไม่ประสานกับ สพร. ทำให้ขาดการบูรณาการในกระบวนการในเรื่องการประสานการวางแผน และการดำเนินงานที่ดีเพียงพอ และขาดโอกาสในการให้ความช่วยเหลืออย่างมีประสิทธิภาพ

2) แนวทางการดำเนินงานให้ความช่วยเหลือของ สพร. ยังไม่ได้รับการพัฒนาไปสู่รูปแบบที่จะส่งผลลัพธ์ที่สูงขึ้น

3) การประชาสัมพันธ์ที่จะทำให้ประชาชนเข้าใจในงานการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศยังไม่มีการวางแผนและดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม และขาดการประชาสัมพันธ์ในเชิงรุกอย่างเป็นระบบ



## บทที่ 3

### ผลการศึกษา

#### 3.1 การศึกษา/วิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินงานความร่วมมือ

##### 3.1.1 การศึกษา/วิเคราะห์ปัญหาที่เป็นปัจจัยภายนอก

###### 3.1.1.1 การปรับเปลี่ยนนโยบายการให้ความช่วยเหลือของต่างประเทศ/องค์กรระหว่างประเทศต่าง ๆ ต่อไทย

ไทยได้รับความร่วมมือจากต่างประเทศมาตั้งแต่ปี 1950 ในลักษณะทวิภาคีจากสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นแหล่งความช่วยเหลือที่สำคัญที่สุดของไทยในขณะนั้น โดยความร่วมมือในระยะต้นเน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการเชริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ หลังจากนั้นไทยก็ได้มีการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ และประกาศใช้เป็นฉบับแรกในระหว่างปี 1961–1966 ซึ่งเป็นแพนรัฐ 5 ปี และนับแต่นั้นมาไทยก็ใช้แผนพัฒนา เป็นตัวกำหนดแนวทางในการพัฒนาประเทศจนถึงปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม สำหรับความร่วมมือกับต่างประเทศในระยะเริ่มแรกของแผนพัฒนาฯ นั้น ไทยยังไม่มีการจัดทำแผนความร่วมมือกับต่างประเทศในลักษณะของแพนรัฐบาลที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาฯ ของประเทศ การจัดทำแผนความร่วมมือเพิ่งจะเริ่มจัดทำในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 (ปี 1972 –1976) เรียกว่าเอกสาร “Technical Assistance” หรือ “Blue Book” ซึ่งเป็นเล่มแรก เอกสารดังกล่าวเป็นเอกสารแผนการรับความร่วมมือที่จัดทำขึ้น เพื่อทำให้เห็นภาพรวมของความร่วมมือตามแผนพัฒนาฯ และยังช่วยเร่งรัดให้การเจรจาติดต่อเกี่ยวกับความร่วมมือจากต่างประเทศเป็นไปโดยสะดวกรวดเร็ว ตรงตามแผนพัฒนาฯ ของประเทศ และทำให้แนวทางความร่วมมือมีความชัดเจนขึ้น แต่ความร่วมมือส่วนใหญ่ยังคงมีลักษณะปลีกย่อย กระชับกระจาย เป็นความร่วมมือที่มีลักษณะทดสอบงบประมาณประจำ ไม่เป็นรูปแบบที่เรียกว่า “Programme-based Approach”<sup>1</sup> และการขาดประสบการณ์ในการจัดทำโครงการ ทำให้โครงการ nonlinear ไปในทางที่จะใช้บริการของผู้เชี่ยวชาญในการเขียนโครงการ หรือไม่ก็เป็นการริเริ่ม (Initiate) จากแหล่งผู้ให้

<sup>1</sup> Programme-based Approach หมายถึงแนวทางการดำเนินงานในลักษณะแผนงานที่ประกอบไปด้วยโครงการย่อย ๆ ภายใต้แผนงาน ซึ่งแต่ละโครงการจะบรรลุเป้าหมายเดียวกันในระดับ แผนงาน จึงเป็นการดำเนินงานที่ให้ประสิทธิผลสูงกว่าการดำเนินงานในลักษณะรายโครงการ (Project-based Approach)

จากการศึกษาสถิติมูลค่าความร่วมมือที่ไทยได้รับจากต่างประเทศของ สพร. ตามแผนพัฒนาฯ ต่าง ๆ พ布ว่ามูลค่าความช่วยเหลือจากต่างประเทศ และองค์การระหว่างประเทศเริ่มลดลงอย่างเห็นได้ชัดเจนในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 (ปี 2002–2006) ซึ่งเป็นจุดเปลี่ยนแปลงสำคัญของความร่วมมือทางวิชาการ คือเป็นระยะที่สภากาชาดไทยเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอกประเทศไทย ทำให้มูลค่าความร่วมมือโดยรวมจากแหล่งต่าง ๆ ลดลงจาก 1,095 ล้านคอลาร์สหราชอาณาจักร ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 เหลือเพียง 715, 534 และ 299 ล้านคอลาร์สหราชอาณาจักร ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7, 8 และ 9 ตามลำดับ<sup>2</sup> หรือลดลงจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ซึ่งเป็นจุดที่มูลค่าความร่วมมือสูงสุดถึงร้อยละ 72.7 ซึ่งรูปแบบความร่วมมือในระยะหลังนี้เป็นไปในลักษณะที่พยากรณ์ผลักดันให้ฝ่ายไทยรับภาระค่าใช้จ่ายบางส่วนเพิ่มขึ้น และในบางกรณีไทยต้องรับภาระงบประมาณค่าใช้จ่ายเกือบทั้งหมด โดยความช่วยเหลือเป็นเพียงส่วนประกอบเท่านั้น รวมทั้งผลักดันการเพิ่มการให้ความช่วยเหลือประเทศที่ด้อยพัฒนากว่า นอกจากนี้ การรับความร่วมมือจากต่างประเทศเพื่อตอบสนองความต้องการเฉพาะด้านในลักษณะของ Individual Request<sup>3</sup> และ Project Request<sup>4</sup> ก็มีจำนวนลดลง โดยแหล่งผู้ให้มีแนวโน้มที่จะพิจารณาให้ความร่วมมือในลักษณะของการจัดทำแผนงาน (Programme-based Approach) โดยเน้นสาขาที่เป็นประเด็นปัญหาระดับโลก (Global Issues) ซึ่งจะให้ผลกระทบในวงกว้างกว่าการให้ความร่วมมือในลักษณะเดิม

#### จากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ส่งผลโดยตรงต่อการดำเนินงานความร่วมมือ 2 ประการ คือ

- 1) การปรับการดำเนินงานความร่วมมือ ดังที่กล่าวแล้วว่า ความร่วมมือ กับต่างประเทศในระยะที่ไทยยังรับความช่วยเหลือ โครงการส่วนใหญ่พัฒนาขึ้นมาโดยใช้บริการผู้เชี่ยวชาญในการช่วยจัดทำและเขียนโครงการ เนื่องจากไทยยังขาดประสบการณ์ในการจัดทำโครงการ ในการดำเนินงานความร่วมมือพบว่าการให้ความช่วยเหลือของแหล่งผู้ให้ต่างประเทศ มักจะละเอียดถี่ถ้วน สำหรับความสำคัญที่ไทยต้องการ หรือไม่ก็ขาดการวิเคราะห์อย่างลึกซึ้งจริงจัง เป็นการดำเนินการโดยมุ่งหวังผลกระทบสัมมานากว่าการดำเนินถึงความยั่งยืนของประเทศผู้รับในระยะยาว หรือบางที่ก็เห็นพ้องในผลประโยชน์ร่วมกับประเทศไทยผู้รับในทางเดียวกัน หรือไม่ก็หวังผลของการ

<sup>2</sup> ข้อมูลจากศูนย์ข้อมูล สำนักผู้อำนวยการ สพร. (ภาคผนวก ก)

<sup>3</sup> Individual Request หมายถึงคำขอความช่วยเหลือเฉพาะด้าน โดยอาจเป็นคำขอความช่วยเหลือ เอกพาร์ทผู้เชี่ยวชาญ หรือทุน หรือวัสดุอุปกรณ์ อย่างใดอย่างหนึ่ง

<sup>4</sup> Project Request หมายถึงคำขอความช่วยเหลือในรูปแบบโครงการ ซึ่งมีองค์ประกอบของผู้เชี่ยวชาญ ทุน วัสดุ อุปกรณ์ อย่างน้อยสององค์ประกอบ

ให้ความช่วยเหลือเพื่อสนับสนุนตอบผลประโยชน์ของตนเอง ขณะเดียวกัน ไทยเองก็ไม่ได้แสดงถึงความรู้สึกความเป็นเจ้าของ (Ownership) และมองว่าความช่วยเหลือได้มาฟรี จึงไม่ได้คำนึงถึงความสำเร็จมากนัก ซึ่งหมายถึงว่าไม่เกิดผลได้อย่างยั่งยืนในระยะยาว มีไม่น้อยที่โครงการที่คิดขึ้นดูเหมือนสวยงามแต่แทบใช้ประโยชน์ไม่ได้นัก และแม้กระหั้นเทคโนโลยีอาจสูงเกินไป ไม่เหมาะสมกับประเทศกำลังพัฒนา ดังนั้น ความร่วมมือที่ผ่านมาจึงมีลักษณะปลิภัยอย่าง กระจัดกระจาย จัดทำโครงการเบนง่าย ๆ และปราศจากการคิดคำนึงถึงประชาชนที่ต้องการความช่วยเหลืออย่างแท้จริง ไม่เป็นรูปแบบที่เรียกว่า “Programme-based Approach” ซึ่งจะให้ผลลัพธ์ (Impact) ที่สูงกว่า

นอกจากนี้ ยังพบว่าบางครั้งการให้ความช่วยเหลือของแหล่งผู้ให้ ละเลยกับระบบการบริหารจัดการความร่วมมือของประเทศผู้รับ ทำให้ระบบการจัดการต่าง ๆ ขาดการปรับปรุงและพัฒนาให้คืบหน้า ส่งผลต่อการบริหารงานความร่วมมือที่ขาดประสิทธิภาพในที่สุด

จากการทำงานในฝ่ายนโยบายและแผน และฝ่ายความร่วมมือกับกลุ่มประเทศยุโรปของ สพร. ทำให้ทราบว่าหน่วยงานได้เลือกเห็นปัญหาดังกล่าวมาตลอด และได้มีการปรับปรุงการดำเนินงานมาโดยตลอดเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น การขอให้หน่วยงานไทยจัดลำดับความสำคัญของคำขอความร่วมมือตามสาขาต่าง ๆ ที่ไทยยังคงมีความต้องการ โดยแบ่งเป็นลำดับความสำคัญระดับ A, B และ C และ สพร. ได้ประสานแหล่งผู้ให้ที่มีนโยบายให้ความช่วยเหลือในสาขาเหล่านั้น หลังจากนั้นฝ่ายไทยเสนอคำขอความช่วยเหลือให้พิจารณาเป็นลักษณะ Package ซึ่งทำให้แหล่งผู้ให้เห็นภาพรวมความต้องการมากขึ้น และจัดทำโดยรวมคำขอโครงการต่าง ๆ ที่เป็นคำขอเดียว หรือคำขอรายโครงการ (Stand Alone)<sup>5</sup> ปรับให้เป็นคำขอในลักษณะแผนงาน (Programme-based Approach) ที่ประกอบด้วยโครงการต่าง ๆ ในแผนงาน ทำให้การดำเนินงานความร่วมมือของหน่วยงานไทยที่เสนอคำขอมีการบูรณาการการทำงานกันมากขึ้น ส่งผลให้มี Impact สูงขึ้น และตอบสนองความต้องการได้ตรงกว่า มองเห็นเป็นภาพรวมมากกว่า อย่างไรก็ตาม แหล่งผู้ให้บางประเทศเองไม่มีความพร้อมที่จะปรับการทำงานให้เป็นไปตามที่ สพร. เสนอ เช่น ในกรณีของสวีเดน ซึ่ง สพร. ได้มีการหารือกับสวีเดนเมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2002<sup>6</sup> โดย สพร. พยายามผลักดันสวีเดนให้ระบุวงเงินงบประมาณที่จะให้ความช่วยเหลือแก่ไทยเพื่อให้ไทยสามารถบริหารจัดการความช่วยเหลือได้คืบหน้า โดยแจ้งทางสวีเดนว่า “หากรัฐบาลสวีเดนมีวงเงินงบประมาณและนโยบายในการให้ความร่วมมือที่แน่นอนแก่ไทย สพร. จะ

<sup>5</sup> คำขอเดียว หรือคำขอรายโครงการ (Stand Alone) ในที่นี้หมายถึงคำขอในลักษณะโครงการที่ดำเนินการเพื่อวัตถุประสงค์ใดๆก็ได้ที่มีวัตถุประสงค์หนึ่ง

<sup>6</sup> ข้อมูลจากบันทึกฝ่ายความร่วมมือกับกลุ่มประเทศยุโรป กองการร่วมมือกับต่างประเทศ 1 สพร.

ดำเนินการจัดประชุมเพื่อเชิญหน่วยงานไทยที่เกี่ยวข้องมาร่วมรับทราบนโยบายของสวีเดน รวมทั้งจัดทำรายละเอียดคำขอที่สอดคล้องกับสาขาวัฒนาร่วมมือของสวีเดน ซึ่งจะเป็นการดำเนินความร่วมมือที่เป็นระบบ และ สพร. ได้ดำเนินการมาแล้วกับหลายแหล่งผู้ให้ ซึ่งทำให้ได้คำขอโครงการที่สอดคล้องกับนโยบาย รวมทั้งอยู่ภายในการอนเวลาที่กำหนด ในเรื่องนี้ Swedish International Development Cooperation Agency (Sida) กล่าวว่า เนื่องจาก Sida มี Staff ไม่นานนัก ดังนั้น การพิจารณาเป็นลักษณะรายโครงการ จะทำได้ง่ายกว่าการรับพิจารณาโครงการจำนวนมาก ๆ

นอกจากนี้ สพร. ยังดำเนินถึงการจัดทำโครงการที่มีคุณภาพ ประกอบกับแหล่งผู้ให้บางแหล่งเห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนาศักยภาพของ สพร. ในการจัดทำโครงการ จึงได้มีการจัดฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการในเรื่องดังกล่าวให้แก่เจ้าหน้าที่ สพร. ไม่ว่าจะเป็นการจัดทำโครงการในลักษณะ Project-oriented ที่เรียกว่า ZOPP ของสหพันธ์สาธารณะรัฐเยอรมนี การบริหารจัดการโครงการ (Project Management Cycle) ของ United States Agency for International Development (USAID) หรือ Results-based Management ของ Canadian International Development Agency (CIDA) ซึ่งทำให้เจ้าหน้าที่ สพร. มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดทำโครงการ สามารถพัฒนาตนเอง รวมทั้งพัฒนาหน่วยงานไทยอื่น ๆ ให้มีศักยภาพในด้านนี้มากขึ้น

2) การเพิ่มงบประมาณความร่วมมือ การที่แหล่งผู้ให้ต่างประเทศปรับเปลี่ยนนโยบายการให้ความช่วยเหลือต่อไทย โดยอ้างว่าไทยมีระดับการพัฒนาประเทศที่ดีขึ้น เมื่อพิจารณาจากรายได้ประชาชาติต่อหัว ซึ่งเป็นเกณฑ์ที่ประเทศพัฒนาแล้วมักใช้เป็นข้ออ้างในการลดระดับหรือยุติการให้ความช่วยเหลือ ทำให้ไทยต้องรับภาระงบประมาณค่าใช้จ่ายบางส่วนเพิ่มขึ้น หรือบางกรณีต้องรับภาระเกื้อหนี้ นอกเหนือไปยังต้องเพิ่มการให้ความช่วยเหลือประเทศที่ด้อยพัฒนากว่า รวมทั้งจัดเตรียมงบประมาณสำหรับการดำเนินงานความร่วมมือสามฝ่ายหรือที่เรียกว่า ความร่วมมือไตรภาคี (Trilateral Cooperation)<sup>7</sup> โดยไทยและแหล่งผู้ให้เดินร่วมกันออกค่าใช้จ่ายเพื่อให้ความช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ ซึ่งจากการที่ไทยได้รับความช่วยเหลือมาระยะเวลาหนึ่ง ได้สั่งสมความรู้ ประสบการณ์ และความสำเร็จในงานการพัฒนางานสามารถถ่ายทอดให้แก่ประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ ที่มีเทคโนโลยีใกล้เคียงกัน เหมาะสมต่อการนำไปปฏิบัติได้จริง ภายใต้ดันทุนที่ต่ำกว่า ซึ่งความร่วมมือดังกล่าวเป็นแนวทางความร่วมมือที่ได้ประโยชน์ทั้งสามฝ่าย และเป็นแนวทางที่ สพร. ใช้เป็นทางออกสำหรับความช่วยเหลือที่กำลังลดลงในขณะนี้ โดยนำเสนอ

<sup>7</sup> ความร่วมมือไตรภาคี (Trilateral Cooperation) หรือความร่วมมือสามฝ่าย ประกอบด้วยประเทศผู้ให้หนึ่ง ร่วมกับประเทศผู้ให้อีกประเทศหนึ่ง ในการให้ความช่วยเหลือประเทศที่สาม (ภาคผนวก ๗)

## เพื่อให้แหล่งผู้ให้ต่าง ๆ พิจารณาโดยตลอด

ผู้ศึกษาได้ค้นคว้าข้อมูล/รายงานการหารือกับแหล่งผู้ให้ในภาระต่าง ๆ ซึ่งจากการศึกษาเอกสารพบว่าแหล่งผู้ให้ต่าง ๆ มีการตอบสนองต่อ “การพัฒนาแล้ว” ของไทยในระดับช้า-เร็วต่างกัน และด้วยนโยบายและเหตุผลที่แตกต่างกันตามที่ปรากฏในเอกสาร ซึ่งผู้ศึกษาได้จัดเป็นกลุ่มต่าง ๆ ดังนี้<sup>8</sup>

1) ประเทศที่มีการตอบสนองค่อนข้างเร็ว ได้แก่ สวีเดนซึ่งได้มีการปรับนโยบายต่อไทยตั้งแต่ปี 2000 โดยการหารือกับรัฐบาลสวีเดนเมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม 2000<sup>8</sup> สวีเดนแจ้งว่า “รัฐบาลสวีเดนได้จัดทำ Country Strategy 2000-2004 ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ที่จะร่วมมือกับไทยในช่วงดังกล่าว จะไม่มีการกำหนดหรือกันวงเงินงบประมาณความช่วยเหลือที่ให้แก่ไทย เนื่องจากรายได้ต่อหัวของประเทศไทยต่ำอยู่ในเกณฑ์ประเทศที่มีรายได้ปานกลาง คือไม่มีการผูกพันงบประมาณ ทั้งนี้ หากเป็นประเทศยากจน สวีเดนจะกำหนดงบประมาณที่จะให้ไว้ชัดเจนนอกเหนือนี้ยังระบุว่าการให้ความช่วยเหลือจะมุ่งสู่เชิงพาณิชย์ (Credit Lines) ซึ่งกรณีนี้อาจพิจารณาได้ว่ามูลค่าความช่วยเหลือไม่ได้ลดลงจากเดิม แต่เท่าจริงแล้วได้เปลี่ยนรูปแบบไปเป็นลักษณะเงินกู้ซึ่งไม่ใช่ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาในลักษณะเดิม” ในการหารือในวันดังกล่าว สพร. ยังได้เสนอให้สวีเดนพิจารณาที่จะมีความร่วมมือกับไทยในลักษณะความร่วมมือไตรภาคี อย่างไรก็ตาม สวีเดนไม่ได้รับข้อเสนอดังกล่าว แต่หลังจากฝ่ายไทยผลักดันอย่างแข็งขัน และด้วยเหตุผลทางการเมือง ก็ได้มีการลงนามในบันทึกความเข้าใจร่วมกันเมื่อวันที่ 4 กันยายน 2005 แต่ภายหลังจากการมีการลงนามแล้ว ได้มีการหารือร่วมกันหลายครั้ง แต่ก็ยังไม่ถึงขั้นที่นำไปสู่การดำเนินกิจกรรมความร่วมมือกับไทยเพื่อให้แก่ประเทศที่สามภายในบันทึกความเข้าใจดังกล่าวจนถึงวันนี้

2) ประเทศที่มีการปรับเปลี่ยนการดำเนินในลักษณะค่อยเป็นค่อยไป เช่น ฝรั่งเศสที่ค่อย ๆ ลดจำนวนโครงการที่ให้ความช่วยเหลือลง และมีการเจรจาและลงนามในความตกลง (Plan d' Action) เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2004 เพื่อบรยายความร่วมมือทั่วไปและความร่วมมือไตรภาคีเพื่อพัฒนาประเทศไทยในภูมิภาคลุ่มน้ำโขง รวมทั้งสามารถเริ่มกิจกรรมได้ถึงแม้จะไม่ใช่ในทันทีเนื่องจากความร่วมมือไตรภาคีมีรายละเอียดปลีกย่อยที่ต้องพิจารณาหาข้อสรุปเพื่อความชัดเจนก่อนดำเนินการ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของความต้องการและผลประโยชน์ที่จะต้องลงตัวทั้งสามฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นกระบวนการขั้นตอนในการดำเนินการ สาขาวิชาการพัฒนาและกิจกรรมที่จะดำเนินการ การแบ่งบทบาท และภาระความรับผิดชอบด้านงบประมาณ เป็นต้น ทำให้กิจกรรมภายใต้ความร่วมมือไตรภาคีมาเริ่มดำเนินการได้ในปี 2006 โดยเป็นการร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายใน

<sup>8</sup> ข้อมูลจากบันทึกฝ่ายความร่วมมือกับกลุ่มประเทศไทย โครงการร่วมมือกับต่างประเทศ 1 สพร.

การจัดหลักสูตรฝึกอบรมให้แก่ประเทศเพื่อนบ้านของไทย ซึ่งเป็นลักษณะของกิจกรรมที่เริ่มดำเนินการได้ง่ายที่สุด

3) ประเทศไทยมีการดำเนินการอยู่ในช่วงกลางแผนงานตามที่ได้สัญญา (Commit) กับไทยไว้แล้ว จึงไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ ต้องดำเนินการต่อจนกว่าจะหมดระยะเวลาของแผนงานที่วางไว้ เช่น กรณีสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันนี ทั้งนี้ จากการประชุมความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการไทย – เยอรมัน ครั้งที่ 24 ประจำปี 2001<sup>9</sup> ได้สรุปว่า “รัฐบาลเยอรมันได้เสนอนโยบายและกลยุทธ์ใหม่ในการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและเทคโนโลยี ให้ไทยอยู่ในกลุ่มประเทศคู่ร่วมมือ (Partner Countries) ซึ่งอยู่ในรูปของแผนงานภายใต้กรอบความร่วมมือด้าน “การปฏิรูปเศรษฐกิจและการพัฒนาระบบเศรษฐกิจที่ใช้กลไกตลาด” (Economic Reform and Development of a Market Economy) โดยจะดำเนินการในลักษณะ Programme-based Approach ซึ่งจะร่วมกันดำเนินกิจกรรมใน 2 แผนงานย่อยเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์หลักของแผนงาน คือ 1) การปรับปรุงการให้บริการและสภาพแวดล้อมทางธุรกิจสำหรับวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (Improving Services and Business Environment for SMEs) และ 2) การส่งเสริมอุตสาหกรรมเชิงเศรษฐกิจ (Stimulating Eco – efficiency of Industry) มีกำหนดระยะเวลาประมาณ 8–10 ปี ในช่วงระหว่างปี 2002–2009 หรือ 2011” ทั้งนี้ ก่อนแผนงานข้างต้น ได้จัดทำข้อตกลงที่ได้มีการหารือกับ สพร. และร่วมกำหนดความร่วมมือไตรภาคีใน 3 สาขา ซึ่งเน้นด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การให้คำแนะนำทางวิชาการ โดยการสนับสนุนผู้เชี่ยวชาญทั้งระยะสั้น และระยะยาวให้แก่ลาว กัมพูชา และเวียดนาม และได้มีการจัดทำบันทึกความเข้าใจและลงนามเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2008

4) ประเทศไทยไม่มีความสนใจ และไม่มีนโยบายที่จะมีความร่วมมือกับไทย หลังจากไทยเริ่มมีการพัฒนาที่ก้าวหน้าขึ้น ได้แก่ พินแลนด์ โดยเมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2002<sup>10</sup> ได้มีการประชุมคณะกรรมการร่วมทางเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม และเทคโนโลยีไทย-พินแลนด์ (Joint Commission) ครั้งที่ 5 ด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ “ฝ่ายไทยซึ่งให้เห็นถึงนโยบายให้ความสำคัญของไทยในการส่งเสริมความร่วมมือเพื่อพัฒนาด้านพินแลนด์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และแสดงความชื่นชมต่อการให้ความสนับสนุนของพินแลนด์ในโครงการด้านการศึกษาของสถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย (Asian Institute of Technology - AIT) นอกจากนี้ ฝ่ายไทยยังเสนอให้พินแลนด์พิจารณาตรวจสอบความ

<sup>9</sup> ข้อมูลจากบันทึกฝ่ายความร่วมมือกับกลุ่มประเทศญี่ปุ่น กองการร่วมมือกับต่างประเทศ 1 สพร.

<sup>10</sup> ข้อมูลจากบันทึกฝ่ายความร่วมมือกับกลุ่มประเทศญี่ปุ่น กองการร่วมมือกับต่างประเทศ 1 สพร.

ร่วมมือกับไทยในการอบรมไตรภาคี โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้การสนับสนุนทางการเงินของฟินแลนด์ ในการจัดโครงการเกี่ยวกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์สำหรับประเทศไทยกำลังพัฒนาในภูมิภาคใน “ไทย” อย่างไรก็ตาม ทั้งสองฝ่ายไม่มีการจัดทำความตกลงความร่วมมือไตรภาคีกัน

ตัวอย่างอีกประเทศหนึ่งคือ เดนมาร์ก โดยในการประชุม Annual Technical Consultation (ATC) ครั้งที่ 11 กับรัฐบาลเดนมาร์ก<sup>11</sup> เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2002 ณ จังหวัด ตรัง “รัฐบาลเดนมาร์กโดย Danish International Development Assistance (DANIDA) แจ้งว่า เเดนมาร์กมีนโยบายความร่วมมือกับไทยในลักษณะของแผนงานมากกว่าที่จะเป็นโครงการเดียว โดยไม่มีนโยบายที่จะขยายระยะเวลาโครงการที่ดำเนินงานอยู่ในปัจจุบัน และพยายามให้ความร่วมมืออยู่ภายใต้กรอบแผนงาน โดยที่ประชุมเห็นชอบที่จะดำเนินความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อม ไทย – เ丹مار์กใน 2 แผนงาน...” และจากการประชุม Programme Consultative Committee (PCC) ครั้งที่ 2/2004 “ที่ประชุมได้พิจารณาถึงรูปแบบความร่วมมือในอนาคต ซึ่ง สพร. ได้นำเสนอถึงความต้องการที่จะมีความร่วมมือในรูปแบบไตรภาคี ซึ่งทั้งสองฝ่ายจะได้รับประโยชน์ร่วมกัน โดยไทยจะใช้ประสบการณ์ที่ได้รับจากการดำเนินงานความร่วมมือที่ผ่านมาร่วมกับรัฐบาลเดนมาร์กเพื่อขยายความร่วมมือช่วยเหลือพัฒนาประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคหรือประเทศที่เป็นความสนใจร่วมกัน โดยจะมีการพิจารณารายละเอียดร่วมกันในการประชุม ATC ครั้งต่อไป” อย่างไรก็ตาม ในเวลาต่อมาเมื่อแผนงานทั้งสองฉบับในปี 2005 เดนมาร์กไม่ได้แสดงความสนใจที่จะดำเนินความสัมพันธ์ต่อในลักษณะของการมีความร่วมมือไตรภาคีร่วมกัน ทั้ง ๆ ที่ สพร. พยายามผลักดันในหลายวาระ ทั้งนี้เนื่องจากก่อนหน้านี้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลในประเทศเดนมาร์กส่งผลกระทบต่อนโยบายความช่วยเหลือด้านสิ่งแวดล้อมสำหรับไทย ทั้งด้านการดำเนินงานและการลดลงของงบประมาณ โดยมีการโอนหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือด้านสิ่งแวดล้อม Danish Cooperation for Environment and Development (DANCED) จากกระทรวงสิ่งแวดล้อม ไปอยู่ภายใต้ DANIDA ของกระทรวงการต่างประเทศเดนมาร์ก และปรับการดำเนินงานไปเป็น Public-Private Partnership (PPP) แทน

5) นอกจากนี้ ยังมีบางประเทศ/องค์กรที่แม้ว่า สพร. จะมีนโยบายอย่างชัดเจนที่จะส่งเสริมความร่วมมือไตรภาคีกับแหล่งผู้ให้ต่าง ๆ และได้มีการหารือที่จะมีความร่วมมือไตรภาคีกัน หรือแม้แต่มีการลงนามในบันทึกความเข้าใจไตรภาคีร่วมกันแล้ว แต่ก็ยังไม่สามารถที่จะเริ่มดำเนินกิจกรรมได้ เช่น ออสเตรเลีย (ลงนามเมื่อวันที่ 4 มกราคม 2002) ลักซ์emborg (ลงนามเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2000) Economic and Social Commission for Asia and the Pacific หรือ

<sup>11</sup> ข้อมูลจากบันทึกฝ่ายความร่วมมือกับกลุ่มประเทศญี่ปุ่น กองการร่วมมือกับต่างประเทศ 1 สพร.

ESCAP (ลงนามเมื่อวันที่ 26 ตุลาคม 2001)<sup>12</sup>

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่าการดำเนินงานความร่วมมือไตรภาคีที่ดำเนินการร่วมในลักษณะโครงการมีความซับซ้อน และส่วนใหญ่ต้องใช้เวลาในการทำความตกลงก่อนข้างนาน กว่าการดำเนินงานในรูปแบบความร่วมมือทวิภาคี<sup>13</sup> เนื่องจากต้องมีการหารือหลายฝ่าย และยังต้องกำหนดรูปแบบความร่วมมือร่วมกัน ซึ่งแต่ละแหล่งความช่วยเหลืออาจมีวิธีการปฏิบัติที่แตกต่างกัน รวมทั้งยังมีประเทศเป้าหมายและสาขาที่ให้ความร่วมมือที่แตกต่างกันไป อย่างไรก็ตาม ความร่วมมือไตรภาคีที่เป็นลักษณะการร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายในการจัดหลักสูตรฝึกอบรมให้แก่ประเทศกำลังพัฒนาอื่น จะเริ่มดำเนินการได้รวดเร็วกว่า แต่ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการในลักษณะใดนั้น ไทยจะต้องแสดงถึงความพร้อมในปัจจัยที่สำคัญ ได้แก่ 1) ความพร้อมในด้านขีดความสามารถทางด้านวิชาการ 2) ความพร้อมของหน่วยงาน สถาบันการศึกษาของไทยในการถ่ายทอดความรู้ 3) โอกาสในการขยายเครือข่ายความร่วมมือภายในไทยให้ความร่วมมือหุ้นส่วนและความร่วมมือไตรภาคี กับองค์กรระหว่างประเทศ เช่น องค์กรสหประชาชาติที่มีการดำเนินการโครงการพัฒนาในหลายประเทศ และ 4) ความพร้อมในเชิงงบประมาณของไทย ซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดที่ไทยต้องแสดง ความพร้อมที่จะสนับสนุนประมาณค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานความร่วมมือไตรภาคี ซึ่งแหล่งผู้ให้ต่าง ๆ คาดหวังจากไทย ทั้งนี้งบประมาณสนับสนุนจากไทยจะช่วยกระตุ้นให้เกิดความร่วมมือได้เร็วขึ้น และการขยายวงเงินงบประมาณเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปอย่างคล่องตัว จะทำให้โอกาสในการขยายบทบาทของไทยในเวทีระหว่างประเทศทางด้านการพัฒนาทำได้อย่างกว้างขวางมากขึ้น

จากการศึกษาข้อมูลมูลค่าความช่วยเหลือที่ไทยได้รับจากแหล่งผู้ให้ต่าง ๆ และมูลค่าความช่วยเหลือที่ไทยให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศต่าง ๆ ในช่วงระหว่างปี 2000 จนถึงปี 2005<sup>14</sup> ซึ่งเป็นช่วงที่ต่างประเทศเปลี่ยนนโยบาย และรัฐบาลไทยประกาศเดินที่จะไม่รับความช่วยเหลือตามตารางต่อไปนี้

<sup>12</sup> ข้อมูลจากบันทึกส่วนความร่วมมือหุ้นส่วนทวิภาคี สพร.

<sup>13</sup> ความร่วมมือทวิภาคี หมายถึงความร่วมมือระหว่างสองประเทศ โดยทั่วไปหมายถึงประเทศที่พัฒนามากกว่าให้ความช่วยเหลือประเทศที่พัฒนาช้ากว่า

<sup>14</sup> ข้อมูลจากศูนย์ข้อมูล สำนักผู้อำนวยการ สพร.

ปี	มูลค่ารับ (พันดอลลาร์สหรัฐฯ)
2000	107.7
2001	87.8
2002	90.6
2003	67
2004	55.9
2005	55.5

ปี	มูลค่าให้ (ล้านบาท)	กิจกรรมไตรภาคี (ล้านบาท)
2000	113.2	5
2001	113	3.2
2002	117.5	9.4
2003	192	13.2
2004	170.5	11.7
2005	209	16

พบว่ามูลค่าความช่วยเหลือที่ไทยได้รับจากแหล่งผู้ให้ลดลงจาก 107.7 ล้านดอลลาร์สหราชอาณาจักรในปี 2000 เหลือ 55.5 ล้านดอลลาร์สหราชอาณาจักรในปี 2005 คิดเป็นลดลงร้อยละ 48.5 สำหรับมูลค่าความช่วยเหลือที่ไทยให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศต่าง ๆ พบว่ามีมูลค่าไก่เดี่ยงกันในช่วงระหว่างปี 2000 จนถึงปี 2002 แต่มาเพิ่มขึ้นมากในปี 2003-2005 ก่อตัวคือ มูลค่าความช่วยเหลือที่ไทยให้ประเทศกำลังพัฒนาต่าง ๆ เพิ่มขึ้นจาก 113.2 ล้านบาทในปี 2000 เป็น 117.5 ล้านบาทในปี 2002 และเพิ่มขึ้นเป็น 209 ล้านบาทในปี 2005 คิดเป็นเพิ่มขึ้นร้อยละ 84.6 และหากพิจารณาในรายละเอียดของงบประมาณจะพบว่ามูลค่าความช่วยเหลือที่ไทยให้ประเทศกำลังพัฒนาในส่วนที่เป็นความร่วมมือไตรภาคีเพิ่มขึ้นทุกปีตั้งแต่ปี 2000 และเพิ่มขึ้นมากในช่วงปี 2003-2005 โดยหากเทียบกับปี 2000 แล้ว ในปี 2005 งบประมาณเพิ่มขึ้นถึงกว่าร้อยละ 200 โดยส่วนใหญ่เป็นการร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายกับญี่ปุ่นในการจัดหลักสูตรฝึกอบรมให้แก่ประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ

สรุปผลการศึกษาปัจจัยภายนอกคือ การปรับเปลี่ยนนโยบายการให้ความช่วยเหลือของต่างประเทศ/องค์กรระหว่างประเทศต่าง ๆ ต่อไทย

ผลการศึกษาสรุปได้ว่าตัวเลขมูลค่าความร่วมมือสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริง โดยปัจจัยข้างต้นมีผลทำให้ต้องมีการปรับตัวในการดำเนินงานจากการที่ต่างประเทศลดการให้ความช่วยเหลือลง และเพิ่มงบประมาณความช่วยเหลือในการดำเนินกิจกรรมการให้ความช่วยเหลือ แต่ปัจจัยดังกล่าวไม่ได้มีผลต่อศักยภาพในการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของ สพร. เนื่องจากผลการศึกษาพบว่าแหล่งผู้ให้ต่าง ๆ ไม่ได้ปรับนโยบายการให้ความช่วยเหลืออันเป็นผลมาจากการตอบสนองต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยในระยะเวลาเดียวกัน และ สพร. เองได้มีการบริหารจัดการภายในองค์กรเพื่อรับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมาตั้งแต่ก่อนปี 2000 โดยเริ่มมีการเจรจาเกี่ยวกับการร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรม และ

การพยาบาลที่จะรักษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในด้านความร่วมมือเพื่อการพัฒนาด้วยการนำเสนอที่จะจัดทำความร่วมมือไตรภาคีร่วมกัน โดยพยาบาลเริ่มจากการจัดหลักสูตรฝึกอบรมซึ่งเป็นกิจกรรมไตรภาคีที่เกิดเป็นรูปธรรมได้ง่ายและเร็วที่สุด รวมทั้งมีการจัดสรรงบประมาณซึ่งเพิ่มสูงกว่าร้อยละ 200 เพื่อรองรับการดำเนินงานได้อย่างเหมาะสม

ถึงแม้การศึกษาจะพบว่าความร่วมมือไตรภาคีในลักษณะของการร่วมดำเนินโครงการเพื่อให้ความช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนาจะหาข้อสรุปและทำให้เกิดเป็นรูปธรรมได้ยาก และบางประเทศไม่มีนโยบายที่จะดำเนินการ หรือบางประเทศแม้มีการหารือและผลักดันจนหาข้อสรุปได้ก็ตาม แต่สามารถดำเนินการภายหลังจากความตกลงได้รับการลงนามแล้วหลายปี แต่การเจรจาหารือที่เกิดขึ้นในช่วงนี้ส่งผลให้เกิดกิจกรรมไตรภาคีที่เพิ่มขึ้นในเวลาต่อมา และปัจจัยดังกล่าวไม่ได้มีผลทำให้ภาพรวมของการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของ สพร. มีศักยภาพลดลง

### **3.1.1.2 รัฐบาลไทยประกาศไม่รับความช่วยเหลือ**

ที่ประชุมคณะกรรมการตุรีเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2003 ในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร มีแนวทางที่จะไม่รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ซึ่งเป็นการแจ้งนโยบายอย่างกะทันหัน ไม่ได้มีการหารือในเรื่องดังกล่าวกับหน่วยราชการไทย หรือ สพร. ซึ่งเป็นหน่วยงานกลางในการประสานความร่วมมือในภารกิจหน้าที่มาก่อน จึงทำให้ สพร. ไม่ได้มีการเตรียมการในเรื่องของแผนงานที่จะเดินต่อไปหลังความช่วยเหลือยุติ รวมทั้งไม่ได้มีการแจ้งแหล่งผู้ให้ต่างประเทศไว้ล่วงหน้า ซึ่งโดยปกติการยุติความช่วยเหลือใด ๆ ควรจะมีการแจ้งล่วงหน้าเพื่อให้ทุกฝ่ายสามารถค่อย ๆ ทยอยรับมือได้โดยไม่มีผลกระทบสูง การที่ไทยประกาศตัวเองไม่รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศอย่างกะทันหันนี้ ทำให้หน่วยงานไทยต่าง ๆ รวมทั้ง สพร. และแหล่งผู้ให้ต่าง ๆ เกิดปฏิกริยาที่เรียกได้ว่า “ช็อก” สถานเอกอัครราชทูตต่าง ๆ ที่มีความร่วมมือกับไทยได้ประสานขอทราบความชัดเจนและดำเนินการรับแนวทางปฏิบัติในเรื่องนี้ เนื่องจากเกรงว่าผู้เชี่ยวชาญที่กำลังปฏิบัติงานภายใต้โครงการเป็นจำนวนมากจะต้องถูกส่งกลับ และโครงการที่ดำเนินการอยู่ต้องปิดตัวลง ในสัปดาห์เดียวกันหลังจากคำประกาศของรัฐบาล สพร. ได้มีการเชิญทูตประเทศไทยต่าง ๆ มารับฟังคำชี้แจงเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว เพื่อให้มีความเข้าใจตรงกันว่าไทยสามารถรับหรือขอรับความช่วยเหลือทางการเงิน และรูปแบบอื่น ๆ ได้เฉพาะกรณีที่ไม่มีเงื่อนไขผูกพัน (String Attached) หรือพันธะกรณีที่จะทำให้ไทยขาดสิทธิในการเจรจาต่อรองในฐานะคู่สัญญาที่เท่าเทียมกัน ดังนั้น ความช่วยเหลือที่กำลังดำเนินการอยู่จะทยอยสิ้นสุดลงตามระยะเวลาโครงการโดยจะไม่มีการยุติ แต่ก็จะไม่มีการริเริ่มโครงการใหม่ และแนวทางความร่วมมือต่อไปในอนาคตจะอยู่บนพื้นฐานของความเท่าเทียมกัน

เมื่อรัฐบาลไทยประกาศนโยบายไม่รับความช่วยเหลือที่ชัดเจนเช่นนี้ แหล่งผู้ให้ที่มีแนวโน้มจะลดลงความช่วยเหลืออยู่แล้วจึงได้ยุติการให้ความช่วยเหลือในเวลาต่อมา และสำหรับแหล่งผู้ให้ที่มีแผนงานผูกพันกับรัฐบาลไทยในการดำเนินงานไว้แล้ว ก็ได้มีการเจรจาขอให้ไทยเพิ่ม “งบประมาณสมทบที่เป็นด้วยเงิน” หรือ “In-cash Contribution” สำหรับการดำเนินงานเป็นสัดส่วนที่สูงขึ้น (โดยปกติการสมทบทงบประมาณของไทยจะอยู่ในรูปของ “งบประมาณที่ไม่ใช่ตัวเงิน” หรือ “In-kind Contribution” ได้แก่ เงินเดือนบุคลากรที่ร่วมโครงการความร่วมมือ ค่าเช่าสำนักงานโครงการ เป็นต้น)

นโยบายดังกล่าวส่งผลต่อการดำเนินงานความร่วมมือในลักษณะเดียวกับ กรณีแหล่งผู้ให้ปรับเปลี่ยนนโยบายการให้ความช่วยเหลือ คือ ต้องมีการปรับตัวในการดำเนินงาน และเพิ่มงบประมาณความร่วมมือกับแหล่งผู้ให้เดิมในการให้ความช่วยเหลือประเทศต่าง ๆ แต่มีประเด็นที่แตกต่างซึ่งสมควรพิจารณาสำหรับค่าใช้จ่าย คือ

1) การปรับการดำเนินงานความร่วมมือ การปรับการดำเนินงานความร่วมมืออันเนื่องมาจาก การประกาศนโยบายชัดเจนที่จะไม่รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศสร้างความท้าทายและเกิดแรงกดดันในการดำเนินงานความร่วมมือมากกว่า เพราะทำให้ไทยถูกจับตามองในฐานะผู้ให้รายใหม่ ซึ่งในประชามติของการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาได้ให้ความสำคัญและพยายามผลักดันให้ประเทศผู้ให้มีแนวทางการพัฒนาที่ดำเนินต่อไป ประเด็นหลัก 2 ประเด็น คือ

- การพัฒนาประเทศกำลังพัฒนาตามเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหสวรรษ (Millennium Development Goals: MDGs)<sup>15</sup> ซึ่งได้ถูกยกเป็นกรอบของการพัฒนาในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาที่แหล่งผู้ให้พยายามให้เป็นเกณฑ์ในการกำหนดการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศกำลังพัฒนาที่ยังไม่บรรลุเป้าหมาย ทั้งนี้ MDGs ได้มีส่วนช่วยในการปรับเปลี่ยนแนวทางการให้ความช่วยเหลือจากมุมมองเดิมที่มักมุ่งเน้นมูลค่าความช่วยเหลือว่าได้ให้ไปเท่าใด มาเป็นการพิจารณาว่าได้ผลสำเร็จมากน้อยเพียงใด

- การปรับปรุงการบริหารการจัดการความช่วยเหลือตามปฏิญญาปารีส (Paris Declaration)<sup>16</sup> เพื่อให้ความช่วยเหลือมีประสิทธิผล หรือ Aid Effectiveness โดยมุ่งให้ทั้งประเทศผู้ให้และประเทศผู้รับความช่วยเหลือได้ดำเนินการในเรื่องสำคัญ 5 ประการ คือ 1) การดำเนินต่อไปความมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของ (Ownership) ที่ประเทศกำลังพัฒนาหรือประเทศผู้รับต้อง

<sup>15</sup> คุณิตยานศัพท์ และภาคผนวก จ

<sup>16</sup> คุณิตยานศัพท์ และภาคผนวก ฉ

ขับเคลื่อนการพัฒนาด้วยกลยุทธ์ของตนเอง 2) การผนึกรวม (Alignment) คือ ประเทศผู้ให้จะต้องดำเนินการตามวัตถุประสงค์ผู้รับ รวมทั้งการใช้ระบบต่าง ๆ ของประเทศผู้รับ 3) การประสานกัน (Harmonization) คือ ประเทศผู้ให้จะต้องประสานกันในการให้ความช่วยเหลือเพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อน 4) การจัดการโดยมุ่งผลลัพธ์ (Managing for Results) และ 5) การร่วมรับผิดชอบ (Accountability) คือ ทั้งผู้ให้และผู้รับจะต้องร่วมรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการร่วมมือกัน

ในส่วนของ สพร. การปรับการดำเนินงานในฐานผู้ให้รายใหม่ตามทิศทางของการพัฒนาประเทศกำลังพัฒนาตามเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหสวรรษ เมื่อพิจารณาจากนโยบายความร่วมมือของไทยที่ให้ความสำคัญลำดับสูงกับการพัฒนาทางด้านการเกษตร การศึกษา และการสาธารณสุขมาโดยตลอด เนื่องจากไทยมีศักยภาพในสาขานี้ การให้ความช่วยเหลือของไทยจึงสอดคล้องกับการพัฒนาเพื่อบรรลุ MDGs ในทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านความช่วยเหลือเพื่อจัดความยากจน การพัฒนาการศึกษา การลดอัตราการตายของเด็ก การพัฒนาสุขภาพของสตรี มีครรภ์ และการต่อสู้กับโรคเอดส์ มาลาเรีย และโรคสำคัญอื่น ๆ การกำหนดเป้าหมายที่ประเทศต่าง ๆ จะต้องบรรลุนี้ทำให้ประเทศผู้ให้มีจุดเน้นและมีเป้าหมายในการให้ความช่วยเหลือชัดเจนขึ้น และจะต้องพยายามให้ประเทศที่ด้อยพัฒนากว่าบรรลุ MDGs ตามที่กำหนด

สำหรับการปรับปรุงการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อให้เป็นไปตามหลักการปฏิญญาปารีสันน์ ในทางปฏิบัติ สพร. ได้ดำเนินถึงหลักการดังกล่าว เช่น การให้ประเทศผู้รับรู้ถึงความเป็นเจ้าของ คือ มี Ownership ในโครงการ โดยให้สามารถกำหนดความต้องการขอรับความช่วยเหลือได้ และมีส่วนร่วมในการดำเนินงานตั้งแต่ต้น ทั้งนี้ สพร. มีกลไกการจัดประชุมประจำปีกับประเทศกำลังพัฒนาต่าง ๆ ในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ เพื่อรับทราบความต้องการการพัฒนา และทำงานร่วมกันตั้งแต่การวางแผนและการดำเนินการ วิธีการดังกล่าวจะทำให้ประเทศผู้รับเกิด Ownership และทำให้โครงการมีแนวโน้มที่จะประสบความสำเร็จสูง ซึ่งจากประสบการณ์การเป็นผู้รับ และประสานการรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ สพร. ได้เรียนรู้ว่าประเทศผู้รับมีความต้องการอย่างไร และทำอย่างไร โครงการจึงจะประสบความสำเร็จ

อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานเพื่อให้เป็นไปตามหลักการปฏิญญาปารีสของ สพร. หรือแม้แต่ของประเทศไทยให้รายใหญ่หลายราย ยังไม่อาจกล่าวได้ว่าประสบความสำเร็จ ดังนั้น องค์กรบางองค์กร โดยเฉพาะองค์กรพหุภาคี ได้แก่ European Union (EU) Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) และสหประชาชาติ จึงได้พยายามที่จะพัฒนาประเทศผู้ให้ใหม่อย่างไทยในเรื่องนี้ จากการที่ผู้ศึกษาได้ทำงานในส่วนความร่วมมือทุนส่วนพหุภาคีซึ่งรับผิดชอบการดำเนินงานความร่วมมือกับหน่วยงานขององค์การ

สหประชาชาติ เห็นว่าองค์การสหประชาชาติเป็นแหล่งผู้ให้เพียงแหล่งเดียวที่ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาและเตรียมความพร้อมของ สพร. ใน การ เป็นผู้ให้ที่มีประสิทธิภาพ โดยหลังจากที่รัฐบาลประกาศไม่รับความช่วยเหลือ องค์การสหประชาชาติโดย United Nations Development Programme (UNDP) ได้จัดเตรียมแผนความร่วมมือกับ สพร. เพื่อดำเนินกิจกรรมรองรับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว โดยในระหว่างเดือนกรกฎาคม 2004-ธันวาคม 2006 ได้จัดทำแผนงาน International Partnership for Development (IPDP) เพื่อสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลไทยในการสร้างหุ้นส่วนระดับโลกเพื่อการพัฒนา (Global Partnership for Development) ซึ่งเป็น MDG ที่ 8 และการดำเนินงาน/การขยายความร่วมมือเพื่อการพัฒนา กับประเทศกำลังพัฒนาต่าง ๆ รวมทั้งสนับสนุนการพัฒนาศักยภาพในการจัดทำ/ดำเนินงาน/บริหารจัดการความร่วมมือที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของประสบการณ์และความเชี่ยวชาญของไทยในการให้ความร่วมมือแก่ประเทศกำลังพัฒนาเพื่อการจัดความยั่งยืน โดยรูปแบบและองค์ประกอบจะสอดคล้องกับนโยบายและมิติการดำเนินงานในการสร้างหุ้นส่วนความร่วมมือระหว่างประเทศ และเน้นการดำเนินงานในสาขาวิชาการศึกษา สาธารณสุข การป้องกันและควบคุมโรคเอดส์ การพัฒนาชุมชนและชนบท

นอกจากนี้ ในช่วงของการเปลี่ยนผ่านสถานะจากผู้รับเป็นผู้ให้ องค์การสหประชาชาติก็ยังดำรงความสัมพันธ์ของความร่วมมือไว้ด้วยการปรับเปลี่ยนและพัฒนาการดำเนินงานความร่วมมือกับไทยไปหนึ่งก้าวจากการเป็นผู้ให้และผู้รับดังเช่นที่เคยเป็นมาในอดีต โดยมีการจัดทำกรอบความร่วมมือซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของความร่วมมือแบบหุ้นส่วน ทั้งนี้ องค์การสหประชาชาติมีนโยบายเน้นให้ความสำคัญกับการพัฒนาศักยภาพของ สพร. และหน่วยงานไทยรวมทั้งสนับสนุนบทบาทความช่วยเหลือของไทย โดยการใช้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ของไทยไปเผยแพร่ในประเทศต่าง ๆ ด้วยเครือข่ายขององค์การสหประชาชาติที่มีอยู่ทั่วโลก

จากเอกสารแผนความร่วมมือระหว่างรัฐบาลไทยกับสหประชาชาติ (United Nations Partnership Framework: UNPAF) ซึ่งครอบคลุมระยะเวลาตั้งแต่ปี 2007-2011 UNDP ได้ให้การสนับสนุน สพร. โดยให้คำปรึกษาในการเตรียมไทยในเรื่องการดำเนินงานด้านการบริหารความช่วยเหลือที่เป็นทางการ (Official Development Assistance: ODA)<sup>17</sup> และการจัดทำรายงานโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนรัฐบาลไทยในเรื่องของ Aid Effectiveness ที่ให้ความร่วมมือด้านการพัฒนา กับประเทศต่าง ๆ ตลอดลักษณะกับปฏิญญาปารีสที่ไทยให้การรับรอง การประเมินการจัดการข้อมูล ODA ในไทยโดย UNDP ประสานกับ OECD/ Development Assistance Committee (DAC)

<sup>17</sup> คุณยามศพท์ และภาคผนวก ง

ส่งผู้เชี่ยวชาญเข้ามาดำเนินการระหว่างวันที่ 28 – 30 เมษายน 2008 การสนับสนุนทางวิชาการด้านการวิเคราะห์/จัดทำระบบข้อมูล ODA โดยว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญมาให้คำแนะนำเกี่ยวกับวิธีการจัดการข้อมูล การออกแบบตาราง แบบฟอร์มที่เป็นมาตรฐาน การเสริมสร้างกลไกสำหรับการบริหาร ODA การจัดฝึกอบรมหน่วยงานบริหาร ODA และหน่วยงานไทยที่ให้ ODA รวมทั้งการว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญในการจัดทำรายงาน ODA ที่เป็นมาตรฐาน นอกจากนี้ ยังสนับสนุนการเสริมสร้างศักยภาพของ สพร. โดยร่วมกับ European Commission Delegation of Thailand ซึ่งสนับสนุน สพร. เข้ารับการฝึกอบรมเกี่ยวกับการติดตามประเมินผล ระหว่างวันที่ 24-26 กันยายน 2007 ณ กรุงบราสเซลส์ เบลเยียม การพัฒนาคู่มือและเครื่องมือที่ใช้ในการติดตามประเมินผลโดยว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญมาประเมินสถานะและให้คำแนะนำสำหรับระบบการดำเนินงานด้านการติดตามประเมินผลความช่วยเหลือของไทยในปัจจุบัน และให้คำแนะนำในการร่างคู่มือและพัฒนาเครื่องมือที่ใช้ในการประเมินผล

ประสบการณ์การทำงานร่วมกับหน่วยงานขององค์กรสหประชาชาติของผู้ศึกษาทำให้ทราบว่าการดำเนินงานความร่วมมือ ไม่ว่าจะเป็นความร่วมมือกับ UNDP UNFPA (United Nations Population Fund) หรือ UNICEF (United Nations Children's Fund) ไม่สามารถที่จะละเลยการพิจารณาให้ความช่วยเหลือที่จะให้ประเทศผู้รับบรรลุเป้าหมายตาม MDGs และละเลยการเป็นผู้ให้ที่มีประสิทธิภาพได้เลย อย่างไรก็ตาม การให้ความช่วยเหลือของไทยยังมีช่องว่างและช่องทางที่จะพัฒนาได้อีก

2) การเพิ่มงบประมาณความร่วมมือ หลังการประกาศนโยบายไม่รับความช่วยเหลือ ผู้ศึกษาได้พิจารณาจากข้อมูลตัวเลขงบประมาณที่ สพร. ได้รับการจัดสรรจากสำนักงบประมาณ และงบประมาณที่ใช้ในการดำเนินงานความร่วมมือ ไตรภาคี ตามตารางข้างล่าง<sup>18</sup>

หน่วย: ล้านบาท

ปี	งบที่ขอจัดสรร	งบที่ได้รับ	กิจกรรมไตรภาคี
2005	508	308	16
2006	510	405	19
2007	510	430	27
2008	542	468	23
2009	580	490	28
2010	546	396	26

<sup>18</sup> ข้อมูลจากส่วนบริหารงบประมาณความร่วมมือ สพร.

ผู้ศึกษาพบว่า ตั้งแต่ปี 2005 เป็นต้นมา สพร. ได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้นทุกปีจาก 308 ล้านบาทในปี 2005 เป็น 405, 430, 468, และ 490 ล้านบาทในปี 2009 และลดลงเหลือ 396 ล้านบาทในปี 2010 ในจำนวนนี้เป็นงบประมาณที่ใช้ในการดำเนินกิจกรรมโครงการคิจกรรม 16, 19, 27, 23, 28 และ 26 ล้านบาทในปี 2005-2010 ตามลำดับ ซึ่งจะเห็นได้ว่าการใช้งบประมาณเพื่อดำเนินกิจกรรมโครงการคิสอดคล้องกับงบประมาณที่ได้รับโดยตรง ปีใดที่ได้รับงบประมาณลดลง กิจกรรมโครงการคิจกรรมจะลดลงไปด้วย

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาตัวเลขงบประมาณที่ขอจัดสรร ในการจัดทำประมาณการงบประมาณเพื่อขออนุมัติงบประมาณนี้ สพร. จะประมาณการจากค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานตามแผนงานที่มีการเจรจาผูกพันไว้แล้ว ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นการดำเนินงานตามแผนงานโครงการที่ต้องมีความต่อเนื่องของการดำเนินการ รวมทั้งยังมีงบประมาณที่ต้องกันไว้สำหรับค่าใช้จ่ายที่ต้องเกิดแน่นอน ได้แก่ ค่าน้ำรุ่งスマชาิกตามพันธกรณีที่ไทยมีกับต่างประเทศ เช่น UNDP IAEA (International Atomic Energy Agency) และค่าใช้จ่ายสมทบผู้เชี่ยวชาญและอาสาสมัครต่างประเทศ เป็นต้น นอกจากนี้ สพร. ยังได้ประมาณการงบประมาณเพื่อเตรียมไว้สำหรับการริเริ่มโครงการ/กิจกรรมรูปแบบใหม่ ๆ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบงบประมาณที่ขอจัดสรรงบกันที่ได้รับอนุมัติจะพบว่าในบางปีงบประมาณถูกตัดลงมากถึงร้อยละ 30-40

จากการสัมภาษณ์ผู้รับผิดชอบในส่วนบริหารงบประมาณความร่วมมือของ สพร. เพื่อขอทราบแนวทางปฏิบัติในการบริหารจัดการงบประมาณที่ได้รับจัดสรรซึ่งน้อยกว่าที่ขอจัดสรรทราบว่า เมื่อได้รับทราบวงเงินที่ได้รับอนุมัติจัดสรร ก็จะมีการพิจารณาจัดลำดับความสำคัญของกิจกรรมต่าง ๆ โดยพิจารณา กิจกรรมที่มีข้อผูกพันที่จะต้องดำเนินการก่อน เป็นลำดับแรก กิจกรรมตามโครงการพระราชดำริ กิจกรรมที่กระทรวงการต่างประเทศเห็นว่าเป็นนโยบายเร่งด่วนที่จะต้องดำเนินการ โดยจะลดการดำเนินโครงการใหม่ออกไป หรือไม่อาจลดจำนวนทุน หรือจำนวนหลักสูตรที่จัดให้แก่ต่างประเทศลง และอาจขอโอนงบประมาณบางรายการจากกระทรวงการต่างประเทศหากคาดแล้วว่าจะไม่ได้ใช้ ซึ่งกรณีนี้การดำเนินกิจกรรมต้องมาทำในปลายปีงบประมาณ (รอเงินเหลือ)

สรุปผลการศึกษาปัจจัยภายนอกอีกปัจจัย คือ รัฐบาลไทยประกาศไม่รับความช่วยเหลือ

ผลการศึกษาสรุปได้ว่าปัจจัยข้างต้นมีผลทำให้ต้องมีการปรับตัวในการดำเนินงานจากการประกาศตัวเองอย่างชัดเจนที่จะไม่รับความช่วยเหลือ ทำให้ต้องมีการปรับการดำเนินงานโดยการเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากลตามที่ประชาคมความร่วมมือเพื่อการพัฒนาตั้งกฎเกณฑ์ไว้ คือการพัฒนาเพื่อให้ประเทศกำลังพัฒนาต่าง ๆ บรรลุ

เป้าหมาย MDGs โดยการบริหารจัดการการให้ความร่วมมือที่มีประสิทธิผล ซึ่งหลักการของปฏิญญาปารีส ได้มีการจัดประชุมหารือเพื่อผลักดันให้ประเทศผู้ให้ต่างๆ ทั่วโลกมีการดำเนินการตามหลักการนี้มาตั้งแต่ปี 2005 โดยมีเจ้าภาพในการจัดเวทีที่สำคัญ ได้แก่ สหประชาชาติ และ OECD เช่น การประชุม High-level Forum on Aid Effectiveness ซึ่งหลักการดังกล่าวได้มีการทบทวนสรุปผลในปี 2011 และมีผลการประเมินสรุปได้ว่าแนวทางการบริหารจัดการความร่วมมือที่มีประสิทธิผลของประเทศผู้ให้ต่างๆ ยังคงไม่สามารถบรรลุผลได้ทั้งหมดตามที่กำหนดไว้ และมีความจำเป็นที่จะต้องมีการผลักดันต่อไป สำหรับไทยซึ่งมูลค่าการให้ความช่วยเหลือยังไม่มาก และไม่ได้เป็นผู้ให้รายใหญ่อย่างญี่ปุ่นหรือเกาหลี ยังคงมีโอกาสที่จะปรับปรุงและพัฒนาการให้ความร่วมมือให้มีประสิทธิผลต่อไป ซึ่งแหล่งผู้ให้เดิมอย่างสหประชาชาติที่มีนโยบายและพร้อมที่จะพัฒนาศักยภาพของ สพร. และหน่วยงานไทยในการให้ความร่วมมือก็จะมีบทบาทในเรื่องนี้

สำหรับงบประมาณความช่วยเหลือที่ควรจะต้องเพิ่มเพื่อรับรับนโยบายรัฐบาลในเรื่องนี้นั้น ถึงแม้งบประมาณที่ได้รับจะเพิ่มขึ้น แต่ก็เพิ่มในอัตราที่ต่ำ และที่สำคัญคือไม่สอดคล้องกับงบประมาณที่ขอเพื่อดำเนินกิจกรรมที่วางแผนไว้ ดังนั้น การดำเนินงานจึงทำได้ในวงเงินเท่าที่มีงบประมาณ ซึ่งอาจไม่ได้มีผลต่อศักยภาพในการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของ สพร. แต่ทำให้สูญเสียโอกาสในการเริ่มดำเนินการกิจกรรมใหม่ๆ หรือต่อยอดกิจกรรมเดิม ซึ่งมีผลต่อการขยายศักยภาพและบทบาทในการเป็นผู้ให้ของไทย

### **3.1.1.3 การยุบรวมหน่วยงานเข้ากับกระทรวงต่างประเทศ และจัดตั้ง สพร.**

ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 ทำให้หน่วยงานเดิมคือ กรมวิเทศสหการ (กวส.) สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีถูกโอนย้ายไปเป็นส่วนราชการระดับกรมในกระทรวงต่างประเทศ โดยระบุว่า กวส. ต้องถูกยุบเลิกไปภายในสองปี และต่อมา มีการจัดตั้ง สพร. ขึ้นใหม่ตาม “พระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศไทย พ.ศ. 2547” วันที่ 17 ตุลาคม 2004 โดยให้โอนกิจการ อำนาจหน้าที่ ทรัพย์สินงบประมาณ หนี้ สิทธิ ภาระผูกพัน ข้าราชการ ลูกจ้าง และอัตรากำลัง ไปเป็นส่วนราชการในสำนักงานปลัดกระทรวงต่างประเทศ ซึ่งไม่มีฐานะเป็นกรม และไม่มีสภาพความเป็นนิติบุคคล อย่างไรก็ตาม สพร. เองก็ได้มีการปรับตัวให้สอดคล้องกับการปรับเปลี่ยนรูปแบบความร่วมมือจากการเป็น “ประเทศผู้ให้และผู้รับ” เป็น “หุ้นส่วนเพื่อการพัฒนา” ซึ่งถือเป็นแนวโน้มที่ชัดเจนของ สพร. ที่มุ่งส่งเสริมการเป็นหุ้นส่วนกับประเทศไทย ฯ เพื่อทดสอบความร่วมมือรูปแบบเดิมที่มีแนวโน้มสิ้นสุดลงไปในอนาคต

การที่การกิจหลักได้เปลี่ยนแปลงจากเดิมซึ่งเน้นในด้านการรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศเป็นการให้ความร่วมมือและส่งเสริมการเป็นหุ้นส่วนความร่วมมือกับ

ประเทศต่าง ๆ ทำให้ สพร. มีการปรับโครงสร้างโดยให้นำหนักความสำคัญของงานความร่วมมือ หุ้นส่วนในลักษณะความร่วมมือไตรภาคีมากขึ้น และได้มีการปรับปรุงโครงสร้างภายในโดย ออกเป็นคำสั่งภายใน สพร. เอง ให้มีส่วนความร่วมมือหุ้นส่วนทวิภาคี และส่วนความร่วมมือ หุ้นส่วนพหุภาคี เพื่อรับผิดชอบในการขับเคลื่อนการดำเนินงานความร่วมมือหุ้นส่วนกับแต่ละ แหล่งความร่วมมือเป็นการเฉพาะ การปรับโครงสร้างภายในเพื่อรองรับการดำเนินงานในช่วงที่ สพร. รวมกับกระทรวงการต่างประเทศ สามารถทำได้อย่างอิสระ ซึ่งอาจพิจารณาได้ว่าเป็นผลใน ทางบวก

อย่างไรก็ตาม การยุบรวม กวส. กับกระทรวงการต่างประเทศและจัดตั้ง สพร. ส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของ สพร. ในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1) การบริหารงานความร่วมมือ ภายหลังจากการรวมเข้ากับกระทรวง การต่างประเทศแล้ว อำนาจหน้าที่ในการบริหารความช่วยเหลืออย่างเป็นทางการเพื่อการพัฒนา (Official Development Assistance: ODA) ยังคงมีอยู่ตามมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติจัดตั้ง สพร. พ.ศ. 2547 คือ ให้ “สพร. มีภาระหน้าที่ในการปฏิบัติราชการที่เกี่ยวกับการบริหารความร่วมมือ ระหว่างประเทศไทย เพื่อพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม วิชาการ ตลอดจนส่งเสริมการวิจัย การเผยแพร่ และการฝึกอบรม โดยร่วมมือกับต่างประเทศ หรือองค์กรต่างประเทศเพื่อให้เกิดการพัฒนาทั้ง ภายในประเทศไทยและต่างประเทศ” อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นจริง สพร. ในบริบทของ กระทรวงการต่างประเทศ ไม่สามารถดำเนินความร่วมมือในมิติทางวิชาการ หรือการพัฒนาอย่างที่ เคยดำเนินการมาเพียงมิติเดียว แต่กลายเป็นเครื่องมือที่สำคัญของการทูต Soft Diplomacy และต้อง คำนึงถึงมิติทางเศรษฐกิจ ความมั่นคง และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อเป็น เครื่องมือในการสนับสนุนนโยบายด้านการต่างประเทศและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ เช่น การ สร้างอัตลักษณ์ไทยในเวทีระหว่างประเทศ (National Branding) และการใช้เป็นเครื่องมือการเจรจา ต่อรองต่าง ๆ เช่น การรณรงค์หาเสียงให้กับผู้แทนไทยในเวทีระหว่างประเทศ รวมทั้งจะต้องเสริม และสนับสนุนการดำเนินงานของกรมภูมิภาคต่าง ๆ ในกระทรวงด้วย

ด้วยมิติที่ค่อนข้างหลากหลายดังกล่าว ประกอบกับการที่มีวัฒนธรรม องค์กรต่างกัน ทำให้ สพร. ต้องมีการปรับการดำเนินงานในทุก ๆ ด้านอย่างมาก เริ่มตั้งแต่รูปแบบ ของการนำเสนอ Line of Command การติดต่อประสานงานกับสถานเอกอัครราชทูตต่าง ๆ ทั่ว โลก และในระยะเริ่มแรกของการรวมกับกระทรวงการต่างประเทศ ไม่ได้มีการเตรียมการอย่าง เพียงพอเพื่อรับการรวมงานของ สพร. ทำให้การรวมกันขาดทิศทางที่ชัดเจนทั้งในเชิงนโยบาย การบริหารการดำเนินงาน และการบริหารบุคคล บางครั้งมีการดำเนินงานที่ซ้ำซ้อนกัน นอกจากนี้ แนวคิดการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา และการดำเนินงานเพื่อผลประโยชน์ทางการทูต

อยู่บนพื้นฐานของเหตุและผลที่ต่างกัน บางครั้งทำให้เกิดความขัดแย้งทางความคิด ต้องใช้เวลาในการปรับ ชี้แจงและทำความเข้าใจร่วมกัน

ทั้งนี้ แนวคิดในการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาจะพิจารณาจากความต้องการการพัฒนาของประเทศผู้รับเป็นหลัก เพื่อให้ประเทศเหล่านี้สามารถบรรลุเป้าหมายการพัฒนาตามที่กำหนด โดยในแต่ละปีจะมีการจัดประชุมเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวเพื่อเป็นการติดตามความก้าวหน้าในการพัฒนาของประเทศต่าง ๆ และผลักดันให้ประเทศผู้ให้เร่งรัดการให้ความช่วยเหลือ เช่น ในการประชุม High Level United Nations Conference on South-South Cooperation (HLCSSC) ซึ่งจัดขึ้นตามข้อมูลของสมัชชาแห่งสหประชาติในระหว่างวันที่ 1-4 ธันวาคม 2009 ณ กรุงไนโรบี เคนยา เพื่อให้ประเทศไทยร่วมกับประเทศสมาชิกหารือเพื่อประเมินความก้าวหน้า และยืนยันเป้าหมายและพันธกิจ รวมทั้งแลกเปลี่ยนประสบการณ์ การระบุปัญหาอุปสรรคของการดำเนินความร่วมมือ และเป็นโอกาสที่ผู้แทนระดับสูงจะได้ทราบถึงการที่จะต้องเร่งรัดการดำเนินการเพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหสวรรษตามที่กำหนด ในการนี้ ผู้อำนวยการ สพร. ได้ร่วมเป็น Panelist และได้กล่าวถ้อยແถลงสนับสนุนกลุ่ม 77 และจีน และ “ยืนยันบทบาทของไทยในการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศกำลังพัฒนา โดยการแลกเปลี่ยนเทคโนโลยีและประสบการณ์ภายใต้หลักการของความเท่าเทียมกัน และผลประโยชน์ร่วม ทั้งนี้ไทยยังให้ความสำคัญและมีบทบาทในการอนามัยในเรื่องของความเชื่อมโยงในภูมิภาค ทั้งด้านโครงสร้างพื้นฐานและการค้า นอกจากนี้ ไทยยังมีความร่วมมือในการอนไตรภาคีกับทั้งประเทศพัฒนาแล้ว และประเทศกำลังพัฒนา โดยทำงานในเชิงบูรณาการเพื่อพัฒนาประเทศต่าง ๆ ให้สามารถบรรลุ MDGs อย่างยั่งยืน”<sup>19</sup> ทั้งนี้จากการที่ผู้ศึกษาได้เข้าร่วมการประชุมลักษณะนี้ในหลายวาระ ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ไม่ต้องการให้ความช่วยเหลือมีผลประโยชน์แอบแฝง และเรียกร้องให้ประเทศผู้ให้แสดงความจริงใจในการให้ความช่วยเหลือ โดยเน้นการดำเนินการในลักษณะ Aid for Development ไม่ใช่ Aid for Trade หรือให้ความช่วยเหลือเพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง

เหตุผลสำคัญของการรวม สพร. กับกระทรวงการต่างประเทศ คือ เป็นกลไกสำคัญในการดำเนินการทางการทูต และการขับเคลื่อนนโยบายด้านการต่างประเทศ ซึ่งผู้ศึกษาเห็นด้วยว่าการให้ความช่วยเหลือหลักเลี้ยงไม่ได้ที่จะต้องดำเนินถึงมิติด้านอื่น ๆ ดังกล่าว แต่ต้องยอมรับเรื่องกันว่าทำให้มีผลกระทบต่อการดำเนินงานในมิติด้านการพัฒนาซึ่งเป็นบทบาทที่สำคัญของ สพร. เนื่องจากการกิจการดำเนินงานความร่วมมือโดยปกติจะมีการวางแผนเป็นระยะ

<sup>19</sup> จากรายงานการประชุมของส่วนความร่วมมือหุ้นส่วนพหุภาคี สพร.

กลาง ระยะยาวยังมีการตั้งงบประมาณเพื่อดำเนินการไว้ แต่บางครั้ง สพร. ต้องสนองตอบต่อการดำเนินกิจกรรม “จร.” ที่ไม่ได้อยู่ในแผน เช่น การที่ทูตประเทศต่าง ๆ ขอความร่วมมือในการให้ความช่วยเหลือประเทศในเขตอาณาในความรับผิดชอบของตน หรือการรณรงค์หาเสียงให้กับผู้แทนไทยที่สมัครเป็น Candidate ในตำแหน่งสำคัญในเวทีระหว่างประเทศ และให้ สพร. เพิ่มความช่วยเหลือแก่ประเทศในแอฟริกาซึ่งถูกมองว่าเป็นภูมิภาคที่มีจำนวนประเทศมากถึง 53 ประเทศ ซึ่งจะสามารถขอเสียงสนับสนุนได้มากหากให้ความช่วยเหลือ ทำให้ต้องปรับแผนการดำเนินงานใหม่ โดยจัดสรรงบประมาณจากที่วางแผนไว้แล้วไปให้ความช่วยเหลือ ดังนี้ ภัยต้องงบประมาณที่มีอยู่ตามแผนที่วางไว้ให้แก่ประเทศที่อยู่ในลำดับความสำคัญ เมื่อต้องขยายจำนวนประเทศผู้รับด้วยเหตุผลทางการทูตและเชิงพาณิชย์จึงมีผลต่อการดำเนินงาน และงบประมาณของ สพร. อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

นอกจากนี้ การเป็นหน่วยงานเที่ยบท่ากรมแต่ไม่มีสถานภาพเป็นนิติบุคคลทำให้การบริหารงานความร่วมมือตามบทบาทของ สพร. ไม่คล่องตัวเท่าที่ควร เนื่องจากในการดำเนินงานของ สพร. จะต้องมีการจัดทำและลงนามในเอกสารที่เป็นข้อตกลงต่าง ๆ เช่น ข้อตกลงโครงการ บันทึกความเข้าใจ หนังสือแลกเปลี่ยน ค่อนข้างมาก และแม้ว่ากระทรวงจะได้มีคำสั่งมอบอำนาจให้ผู้อำนวยการ สพร. ให้ความเห็นชอบการลงนามในข้อตกลงโครงการ ข้อตกลงการบริหารโครงการ บันทึกความเข้าใจ หรือหนังสือแลกเปลี่ยนได้ในบางกรณีเพื่อให้เกิดความคล่องตัว โดยไม่ต้องขออนุมัติความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศอีกอย่างไรก็ตาม การมอบอำนาจนั้นไม่สามารถมอบต่อให้ผู้ใดได้ ทำให้การบริหารโครงการความร่วมมือต่าง ๆ ซึ่งเดิมผู้อำนวยการ สพร. สามารถมอบอำนาจให้ผู้รับผิดชอบโครงการสามารถบริหารโครงการหรืองบประมาณโครงการได้เอง ยังคงมีปัญหาการลงนามหรือทำสัญญาในโครงการความร่วมมือ

2) การบริหารงบประมาณ การวางแผน/จัดสรรงบประมาณการให้ความช่วยเหลือของ สพร. เป็นลักษณะปีต่อปี และมีมูลค่าไม่แน่นอนทำให้เป็นอุปสรรคต่อการวางแผน/ผูกพันความช่วยเหลือในระยะยาว ดังนั้นนอกจากปัญหาในการที่จะต้องใช้งบประมาณเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานที่ไม่ได้อยู่ในแผนในการดำเนินงานความร่วมมือดังที่ได้กล่าวแล้ว ยังมีปัญหาความไม่คล่องตัวในการบริหารงบประมาณเนื่องจากงบประมาณของกระทรวงต่างประเทศเป็นแบบรวมศูนย์ ในขณะที่ สพร. มีความจำเป็นต้องมีการบริหารงบประมาณอย่างใกล้ชิด เนื่องจากมีค่าใช้จ่ายที่ผูกพันต่อเนื่อง เช่น การจ่ายค่าเบี้ยเดือน ค่าที่พักให้แก่ผู้รับทุนเป็นประจำทุกเดือน ทำให้การดำเนินงานความร่วมมือต่าง ๆ มีความคล่องตัวน้อยลง การอนุมัติ

งบประมาณต้องดำเนินการผ่านการพิจารณาของสำนักบริหารการคลังของกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งแม้กระทรวงการต่างประเทศได้แก่ปัญหาด้วยการมอบให้ผู้อำนวยการ สพร. สามารถอนุมัติการเบิกจ่ายงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนการให้ความช่วยเหลือได้ แต่ยังคงทำให้ไม่มีความคล่องตัวในการใช้งบประมาณสำหรับการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในหมวดอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีเร่งด่วน

3) การบริหารบุคลากร หลังจาก สพร. ถูกยุบรวมกับกระทรวงการต่างประเทศตั้งแต่ปี 2002 และการบริหารงบประมาณและบุคลากรของกระทรวงการต่างประเทศเป็นแบบรวมศูนย์แล้วจึงได้มีการ โอนเจ้าหน้าที่และตำแหน่งเจ้าหน้าที่การเงิน และเจ้าหน้าที่ฝ่ายบุคคล ส่วนหนึ่งไปไว้ภายใต้สำนักบริหารการคลัง และสำนักบริหารบุคคลของกระทรวงการต่างประเทศ และการดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับบุคลากร ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาสมรรถนะของบุคลากร การคัดเลือกและสรรหาบุคลากร จะต้องได้รับความเห็นชอบและดำเนินการผ่านสำนักบริหารบุคคล ของกระทรวงการต่างประเทศ สพร. จึงไม่อาจบริหารบุคลากรได้เช่นเดิม และหลังจาก สพร. ถูกยุบรวมกับกระทรวงการต่างประเทศตั้งแต่ปี 2002 ไม่มีการคัดเลือกและสรรหาบุคลากรใหม่เข้ามาปฏิบัติงาน (จนกระทั่งปี 2010 ได้รับบุคลากรเพิ่มจำนวน 6 คน) ทั้งนี้ภายหลังจากการรวมกับกระทรวงการต่างประเทศ ภารกิจการดำเนินงานความร่วมมือมีปริมาณมากขึ้น จากการที่ไทยเปลี่ยนบทบาท และรัฐบาลไทยมีนโยบายชัดเจนในการเปลี่ยนจากผู้รับมาเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือ และมีความร่วมมือในลักษณะทุนส่วนเพื่อการพัฒนามากขึ้น ในขณะที่บุคลากรของ สพร. ส่วนหนึ่งจำนวน 17 คน ถูกโอนไปปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานต่าง ๆ ของกระทรวงการต่างประเทศ (ปฏิบัติงานที่สำนักนโยบายและแผน 2 คน สำนักจัดหาและบริหารทรัพยากรสิน 1 คน หน่วยงานต่าง ๆ ในสำนักงานปลัดกระทรวง 6 คน สำนักบริหารการคลัง 8 คน) และมีอัตราการลาออก โอน/ย้าย เกษียณทั้งก่อนกำหนดและตามเวลาเป็นจำนวนมาก โดยตั้งแต่ปี 2006-2012 มีสถิติการลาออก 3 คน โอน/ย้าย 10 คน เกษียณอายุ 18 คน เกษียณก่อนกำหนด 20 คน รวม 48 คน<sup>20</sup> ส่งผลให้เกิดภาวะขาดแคลนบุคลากร โดยเฉพาะในระดับปฏิบัติการ (ระดับ 3-5) โดยไม่มีการจัดสรรบุคลากรแทนตำแหน่งที่ว่างลง ทำให้เกิดช่องว่างในสายการบังคับบัญชา และบุคลากรขาดโอกาสในการพัฒนาทักษะในการเป็นหัวหน้า/ผู้บังคับบัญชา และบุคลากรต้องรับภาระงานที่มากเกินไป เช่น ในปัจจุบัน มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานให้ความช่วยเหลือแก่ล้าวจำนวน 2 คน ซึ่งต้องรับผิดชอบคูแลโครงการที่ให้ความช่วยเหลือแก่ล้าวจำนวน 27 โครงการ ทุนศึกษาโดยเฉลี่ยจำนวน 40 ทุน และทุนฝึกอบรม

<sup>20</sup> ข้อมูลจากสำนักผู้อำนวยการ สพร.

จำนวน 200 ทุนต่อปี<sup>21</sup>

นอกจานี้ การจัดทำแผนบุคลากรเพื่อการวางแผนกำลังคน หรือเพื่อการวางแผนพัฒนาและเสริมสร้างสมรรถนะของบุคลากร ไม่ได้รับการตอบสนองอย่างเหมาะสมและทันท่วงที ทำให้การฝึกอบรมเพื่อพัฒนาสมรรถนะขาดช่วง ขาดการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง บุคลากรไม่ได้รับการพัฒนาให้มีความรู้เฉพาะทาง หรือถ้ามีก็น้อยมาก

ทั้งนี้จากข้อมูลตามบันทึก สพร. ลงวันที่ 20 มกราคม และ 22 กรกฎาคม 2009 สพร. ขอให้สำนักบริหารบุคคลดำเนินการสรรหาบุคลากรด้านวิเทศสหการจากอัตราว่างจำนวน 12 อัตรา สำหรับปี 2009 และ 2010 จำนวน 7 และ 5 อัตรา ตามลำดับ แต่ไม่ได้รับการตอบสนอง ต่อมาก็มีการจัดทำแผนความต้องการอัตรากำลังของ สพร.<sup>22</sup> โดยส่งแบบขอกำหนดตำแหน่งในช่วงปี 2010-2012 จำนวนทั้งสิ้น 18 ตำแหน่ง (ปีละ 6 ตำแหน่ง) สพร. ได้รับข้าราชการบรรจุใหม่ในปี 2010 จำนวน 6 คน สำหรับในปี 2011 และ 2012 สพร. ไม่ได้รับข้าราชการบรรจุใหม่ตามแผนอัตรากำลังที่ขอ จึงได้มีการจัดทำบันทึกถึงสำนักบริหารบุคคล (หลังจากที่ได้เคยจัดส่งแผนอัตรากำลังให้แล้ว) ตามบันทึกลงวันที่ 26 เมษายน และ 14 กรกฎาคม 2011 และล่าสุดเมื่อวันที่ 20 เมษายน 2012 เพื่อขอให้มีการสรรหาบุคลากรตามแผนอัตรากำลังจนถึง ณ ขณะนี้ยังไม่ได้มีการดำเนินการใด ๆ ในเรื่องดังกล่าว สรุปว่าตั้งแต่การรวมกับกระทรวงการต่างประเทศ สพร. ได้รับบุคลากรเพิ่มจำนวน 6 คน ในขณะที่มีบุคลากรลาออก โอน/้าย เกณฑ์ณอาชญา (ทั้งครบและก่อนกำหนด) เป็นจำนวนกว่า 40 คน โดยอัตรากำลังเฉพาะในสายงานวิเทศสหการของ สพร. ซึ่งเป็นสายงานหลักในปัจจุบัน ณ วันที่ 1 กรกฎาคม 2012 เหลือเพียง 68 คนจากจำนวน 81 คนเมื่อเดือนพฤษจิกายน 2006<sup>23</sup>

สำหรับการจัดทำแผนพัฒนาสมรรถนะของบุคลากร สพร. ได้มีการจัดทำแผนพัฒนาบุคลากร 3 ปี (2009-2011) ซึ่งระบุความต้องการพัฒนาบุคลากรเพื่อเสริมสร้างสมรรถนะทั้งการพัฒนาความรู้ทั่วไปและความรู้เฉพาะที่ใช้ในงานเพื่อขอให้กระทรวงการต่างประเทศดำเนินการจัดฝึกอบรมให้แก่เจ้าหน้าที่ สพร. โดยในอันดับแรกขอเป็นหลักสูตรที่มุ่งกระตุ้นจิตสำนึกและสร้างความแข็งแกร่งในการทำงานก่อน แล้วจึงอบรมเกี่ยวกับเนื้องานที่เป็นภารกิจหลัก ได้แก่ การบริหารจัดการองค์ความรู้ การวิเคราะห์เชิงกลยุทธ์ การเจรจาต่อรอง การบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ฯลฯ อย่างไรก็ตาม กระทรวงการต่างประเทศสามารถตอบสนองได้

<sup>21</sup> ข้อมูลจากส่วนให้ความร่วมมือกับต่างประเทศ 1 สพร.

<sup>22</sup> แผนความต้องการบุคลากรตามภารกิจสำคัญและยุทธศาสตร์ของหน่วยงานช่วงปี 2010-2012 สำนักผู้อำนวยการ สพร.

<sup>23</sup> จำนวนข้าราชการพลเรือนสามัญ จำแนกตามสายงาน เพศ และระดับตำแหน่ง สำนักบริหารบุคคล (ภาคผนวก ข)

น้อยมาก การฝึกอบรมเพื่อพัฒนาบุคลากรของ สพร. ส่วนหนึ่ง จึงได้จัดให้บุคลากรเข้ารับการอบรมร่วมกับผู้รับทุนลาวที่ สพร. ให้ความช่วยเหลืออยู่แล้วในหลักสูตรการบริหาร โครงการ และหลักสูตรอื่นที่เห็นว่าจะเป็นประโยชน์ต่อเจ้าหน้าที่ สพร. นอกจากนี้ ยังมีแหล่งผู้ให้ เช่น UNDP ซึ่งเห็นความสำคัญของการพัฒนา สพร. ให้มีศักยภาพสอดคล้องกับบทบาทที่เปลี่ยนไป โดยทำการสนับสนุนการพัฒนาศักยภาพในการเป็นผู้ให้ของ สพร. โดยจัดอบรมในเรื่องการติดตามและประเมินผลโครงการ และการบริหารข้อมูลความช่วยเหลือ เป็นต้น

นอกจากนี้ ใน การรวมกับกระทรวงการต่างประเทศ ได้มี แนวโน้มนายที่จะทำให้ สพร. รวมเป็นเนื้อเดียวกับกระทรวงการต่างประเทศ โดยมอบหมายผู้บริหารระดับสูงสายการทุกตำแหน่ง ผู้อำนวยการ สพร. (ระดับอธิบดี) และรองผู้อำนวยการ สพร. (ระดับรองอธิบดี) ขณะเดียวกันกระทรวงการต่างประเทศเปิดโอกาสให้มีการหมุนเวียนสับเปลี่ยนข้าราชการ สพร. กับเจ้าหน้าที่การทูต ซึ่งเจ้าหน้าที่ทูตสามารถปฏิบัติงานที่ สพร. ในตำแหน่งวิเทศสหการเพื่อเป็นการเรียนรู้งาน แต่สำหรับเจ้าหน้าที่ สพร. การปฏิบัติงานเป็นเพียงการหมุนเวียนข้าราชการไปปฏิบัติงานในตำแหน่งอื่นของกระทรวงการต่างประเทศ ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ สพร. ที่จะปฏิบัติหน้าที่เจ้าหน้าที่การทูตจะต้องสอนเพื่อเปลี่ยนตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่การทูต ในการหมุนเวียนสับเปลี่ยนข้าราชการ สพร. กับเจ้าหน้าที่การทูต ข้าราชการ สพร. ส่วนใหญ่เห็นว่ายังไม่เป็นระบบและเป็นประโยชน์กับทั้งสองฝ่ายอย่างเต็มที่ เนื่องจากลักษณะงานของ สพร. ต้องการความต่อเนื่อง และต้องการให้ข้าราชการเป็น Specialist ในงานที่รับผิดชอบ ในขณะที่เจ้าหน้าที่การทูตจะมาปฏิบัติงานเพียงไม่นานก็จะออกประจำการในต่างประเทศ จึงทำให้ไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างต่อเนื่อง

การที่ สพร. ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลยังมีผลทำให้เจ้าหน้าที่ระดับผู้อำนวยการ ไม่มีฐานะเทียบเท่า ส่วนราชการระดับกองคงดังเช่นผู้อำนวยการกองในกรมอื่น ๆ และไม่มีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่งประเภทบริหารระดับกลาง (บก.) ทั้งที่ในทางปฏิบัติข้าราชการดังกล่าวมีภารกิจและมีหน้าที่ความรับผิดชอบเท่าเทียมผู้อำนวยการ

จากการศึกษาข้อมูลดังที่กล่าวข้างต้น ไม่ว่าจะเป็นการขาดโอกาสใน การพัฒนา ขาดโอกาสในการก้าวหน้าและเติบโตในสายงาน ในขณะที่ต้องรับภาระงานที่มากเกินไป ทำให้บุคลากรขาดขวัญกำลังใจ ในการที่ไม่มี Career Path ที่ชัดเจน และมองไม่เห็น ความก้าวหน้าในสายงานอาชีพ

สรุปผลการศึกษาปัจจัยภายนอกปัจจัยสุดท้ายคือ การยุบรวมหน่วยงานเข้ากับกระทรวงการต่างประเทศ และจัดตั้ง สพร.

ผลการศึกษาสรุปได้ว่าปัจจัยข้างต้นมีผลต่อศักยภาพของการดำเนินงานความร่วมมือในด้านการบริหารงานความร่วมมือ การบริหารงบประมาณ และการบริหารบุคลากร ซึ่งเป็นโครงสร้างหลัก การยุบรวมหน่วยงานเข้ากับกระทรวงการต่างประเทศและจัดตั้งสพร. นอกจากจะมีผลทำให้ สพร. ต้องมีการปรับตัวในการบริหารและดำเนินงานกับวัฒนธรรมองค์กรใหม่ ซึ่งมีการกิจเพิ่มขึ้นแล้ว ยังมีผลต่อการบริหารงานในมิติอื่น ๆ เช่น การบริหารงบประมาณ ที่ไม่เป็นไปตามแผน การขออนุมัติใช้งบประมาณ ไม่มีความคิดถ่องตัว และการที่ไม่สามารถดำเนินการบริหารบุคลากรด้วยตัวเอง ส่งผลต่องค์ประกอบที่สำคัญขององค์กร คือ “คน”

เป็นความจริงที่ว่าเมื่อการกิจเพิ่มขึ้น ไม่ควรพิจารณาเฉพาะตัวเลขของอัตรากำลังหรืองบประมาณที่ต้องเพิ่มขึ้น แต่ควรต้องให้ความสำคัญต่อประสิทธิภาพการทำงานและการจัดองค์กรที่ดี และการจะบริหารจัดการองค์กรให้มีประสิทธิภาพจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์กรและการอัตรากำลัง เพื่อให้สามารถรองรับการกิจและสิ่งท้าทายใหม่ ๆ แต่การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับ สพร. ภายใต้ข้อจำกัดต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่อัตรากำลังลดลง ไปอย่างมากในส่วนที่ไม่มีการทดแทน/จัดหาบุคลากรเพิ่ม และพัฒนาสมรรถนะอย่างเหมาะสม การทำงานภายใต้โครงสร้างองค์กรที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลและภายใต้วัฒนธรรมองค์กรที่เปลี่ยนไป และมองไม่เห็นความก้าวหน้าในสายงานอาชีพ ส่งผลต่อสภาวะจิตใจบุคลากรทุกระดับในวงกว้างจนยากที่จัดการได้

### **3.1.2 การศึกษา/วิเคราะห์ปัญหาที่เป็นปัจจัยภายใน**

#### **3.1.2.1 การสำรวจการของหน่วยงานไทย**

เมื่อไทยปรับเปลี่ยนบทบาทแล้ว หน่วยงานไทยต่าง ๆ ที่มีศักยภาพและอาจได้รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศมาเป็นระยะเวลาหนึ่ง หรือทำงานร่วมกับ สพร. ในการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศกำลังพัฒนาด้วยงบประมาณของ สพร. มีศักยภาพมากเพียงพอที่จะมีความร่วมมือและให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศต่าง ๆ ได้โดยตรง จึงมีการกำหนดแผนงาน/ยุทธศาสตร์ด้านความร่วมมือกับต่างประเทศองแต่กระทรวง โดยหน่วยงานไทยที่มีส่วนในการให้ความช่วยเหลือไม่มีการประสานการวางแผนและประสบการณ์การดำเนินงานที่ดีเพียงพอ รวมทั้งไม่ได้มีการประสานงานกับ สพร. ในฐานะหน่วยงานกลางที่ให้ความช่วยเหลือ ทำให้ความช่วยเหลือไม่มีความเป็นเอกภาพ ไม่มีการมองภาพแบบองค์รวม มีลักษณะต่างคนต่างทำ ทำให้ประเทศผู้รับความช่วยเหลือมองว่า นโยบายของไทยขาดนโยบายและทิศทางที่ชัดเจน เกิดช่องว่างและพลาดโอกาสในการให้ความช่วยเหลืออย่างมีประสิทธิภาพ จากประสบการณ์การทำงานของผู้ศึกษาพบว่าในหลาย ๆ โอกาสที่เดินทางไปต่างประเทศเพื่อกำหนดการให้ความช่วยเหลือ กลับพบว่า ได้มีความช่วยเหลืออยู่ก่อนแล้ว ทำให้ต้องมีการวางแผนและกำหนดความร่วมมือใหม่ สูญเสียทั้ง

เวลาและทรัพยากร และผิดหลักการของการให้ความร่วมมือที่สอดคล้องกับปฏิญญาปารีสในเรื่อง Harmonization ที่ประเทศผู้ให้ต้องมีการประสานงานกันเพื่อหลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อน ตัวอย่างในกรณีนี้ได้แก่ การเดินทางไปประเมินการให้ความช่วยเหลือด้านอนามัยแม่และเด็กในภูฏาน ซึ่ง สพร. ร่วมมือกับ UNFPA ในลักษณะความร่วมมือไตรภาคีได้กำหนดการให้ความช่วยเหลือไว้เบื้องต้นว่าจะเป็นการให้การอบรมแก่บุคลากรของภูฏานทางด้านพยาบาลพดุงครรภ์ แต่เมื่อได้หารือ กันในรายละเอียดก็ได้ทราบว่ามีชาวภูฏานได้รับทุนมาเข้ารับการอบรมในด้านนี้แล้ว

ดังนั้น การที่หน่วยงานไทยที่ให้ความช่วยเหลือประเทศต่าง ๆ ไม่มี การบูรณาการการทำงานร่วมกันและร่วมกับ สพร. จึงทำให้เกิดการดำเนินงานที่ซ้ำซ้อน เกิดการ แย่งชิงกันเอง และการใช้งบประมาณของประเทศไทยไม่มีประสิทธิภาพ และที่เป็นผลเสียอย่างมาก คือการที่ทำให้ไทยขาดความน่าเชื่อถือในนโยบายการให้ความร่วมมือ ซึ่งมีผลต่อภาพลักษณ์ใน ที่สุด

### 3.1.2.2 แนวทางการดำเนินงานของ สพร.

ดังที่ได้กล่าวตั้งแต่ต้นแล้วว่าการรับความช่วยเหลือของไทยในระยะ เริ่มแรกมีลักษณะปลีกย่อย กระจายจัดกระจาย เป็นลักษณะ “Project-based Approach” ไม่เป็นรูปแบบ ที่เรียกว่า “Programme-based Approach” แต่เมื่อสถานภาพของความร่วมมือกับต่างประเทศ เปลี่ยนไปเป็นการจัดทำความร่วมมือที่แหล่งผู้ให้มีความร่วมมือกับไทยในลักษณะความร่วมมือ แบบหุ้นส่วน โดยมีการร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายร่วมกัน แนวโน้มของการกำหนดโครงการ/กิจกรรม ต่าง ๆ จึงได้มีการพัฒนาเป็นรูปแบบที่เป็นแผนงานมากขึ้น เนื่องจากงบประมาณของไทยมีไม่มาก จำเป็นที่จะต้องใช้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด ซึ่งจะเห็นได้ชัดเจนจากการจัดทำแผนงานความ ร่วมมือกับสหประชาติที่เรียกว่า UNPAF (United Nations Partnership Framework) ที่จัดทำเป็น แผนวงจรความร่วมมือระยะ 5 ปี การกำหนดความร่วมมือดังกล่าว ทำให้ สพร. ได้เรียนรู้และมี ประสบการณ์ในการจัดทำโครงการ/กิจกรรมในลักษณะแผนงานอยู่บ้าง ทั้งนี้ จากประสบการณ์ที่ เป็นผู้รับมาก่อน พบร่วมกัน พบว่าการกำหนดโครงการ/กิจกรรมที่มีคุณภาพ ควรจะเน้นการให้ความช่วยเหลือ ในลักษณะแผนงานมากกว่า

อย่างไรก็ตาม ในการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาแก่ประเทศต่าง ๆ ของ สพร. ซึ่งมีการดำเนินงานใน 2 ลักษณะ คือ การให้ความช่วยเหลือในด้านการพัฒนาทรัพยากร มนุษย์ และการให้ความช่วยเหลือในลักษณะโครงการนั้น ในลักษณะแรกจะเป็นการให้ความ ช่วยเหลือที่เน้นการให้ทุน หรือการฝึกอบรมเป็นหลัก โดยไม่ได้มีมาตรการในการติดตามผลว่าการ อบรมนั้น ๆ ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อหน่วยงานของผู้รับทุนมากน้อยเพียงใด หรือควรให้การพัฒนา ในด้านอื่น ๆ ควบคู่กันไป ทำให้ความช่วยเหลือไม่มีผลลัพธ์ (impact) ที่ดี ส่วนการให้ความ

ช่วยเหลือในลักษณะโครงการ วิธีการให้ความช่วยเหลือก็เป็นการให้ความช่วยเหลือในลักษณะรายโครงการ (Project-based Approach) ไม่ได้เป็นการดำเนินโครงการในลักษณะแผนงาน ที่จะทำให้การดำเนินงานนำไปสู่เป้าประสงค์หลัก และเชื่อมโยงกับเป้าหมายการพัฒนาโดยรวมมากกว่าเหตุผลประการหนึ่งคือ การที่ประเทศกำลังพัฒนาที่เป็นผู้รับมีความต้องการการพัฒนาอยู่มากในหลาย ๆ ด้าน ทำให้ความต้องการจะจัดระจาย ไม่มีจุดเน้น (Focus) และการตอบสนองของไทยซึ่งมีข้อจำกัดทางด้านงบประมาณจึงทำได้เพียงการให้ความช่วยเหลือตามที่ขอเป็นรายโครงการ อีกประการหนึ่งคือ การทำงานในลักษณะแผนงาน ประเทศผู้รับต้องมีความชัดเจน และมีความพร้อมที่จะดำเนินงานในลักษณะนี้ด้วย

ดังนั้น การที่แนวทางการดำเนินงานความร่วมมือยังไม่ได้มีการพัฒนาให้เป็นรูปแบบที่จะส่งผลให้มีผลลัพธ์ที่สูงขึ้น จึงนับเป็นอุปสรรคที่ห้าหายในการดำเนินงานความร่วมมือที่ สพร. จะต้องพัฒนาต่อไป และจะต้องพัฒนาประเทศผู้รับไปด้วยพร้อมกัน

### 3.1.2.3 การประชาสัมพันธ์

ในการดำเนินงานความร่วมมือของ สพร. ในแต่ละปีจะใช้งบประมาณประมาณ 300-400 ล้านบาท ซึ่งงบประมาณเหล่านี้มาจากภายนอกของประชาชนทั้งสิ้น ดังนั้น การให้ความช่วยเหลือที่ขาดการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเข้าใจและร่วมสนับสนุนความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของไทย ทำให้ประชาชนเกิดความว่า ไทยไม่มีคนยากจนแล้วหรือ จึงได้ให้ความช่วยเหลือประเทศอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเวลาที่ไทยมีปัญหาชายแดนกับประเทศเพื่อนบ้าน และสถานการณ์รุนแรงในบางโอกาส อาจถูกมองในแง่ลบมากยิ่งขึ้น ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงาน และอาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การขอจัดสรรงบประมาณของ สพร. ซึ่งแม่จะได้มีการชี้แจงในที่ประชุมสภา แต่ก็ได้รับอนุมัติงบประมาณไม่นัก ซึ่งในทางปฏิบัติ สพร. ได้มีการจัดทำรายงานประจำปีเพื่อเผยแพร่การทำงานของ สพร. แต่ก็ไม่ได้มีการรับรู้ในวงกว้าง จึงควรจะมีการรายงานและการประเมินผลการดำเนินงานเบ็ดเตล็ดต่อสาธารณะอย่างต่อเนื่อง และชี้ให้เห็นความสำคัญของการช่วยเหลือที่จะมีส่วนในการปรับปรุงสุขภาพ และความอยู่ดีกินดีของประชาชนในประเทศไทย โดยเฉพาะประเทศไทยเพื่อนบ้าน เพื่อป้องกันไม่ให้ปัญหาภายในของประเทศเหล่านี้มีผลต่อไทย ทั้งนี้การพัฒนาและสร้างความเจริญในไทยอย่างเดียว โดยประเทศเพื่อนบ้านยังยากจนอยู่ไม่ใช่การพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งในที่สุดหากประเทศไทยเหล่านี้ยังไม่สามารถพัฒนาความเป็นอยู่ให้ดีขึ้น ก็จะสร้างปัญหาให้แก่ไทยในที่สุด ผู้ศึกษาได้ทำงานร่วมกับ UNICEF และทราบว่าโรคโปลิโอได้สูญไปจากไทยมากกว่า 10 ปีแล้ว แต่ในระยะหลัง ๆ พบอุบัติการณ์ของโรคดังกล่าวอีก โดยเกิดจากการที่ประเทศไทยเพื่อนบ้านหลักเข้ามาในไทย และประเทศเหล่านี้ไม่มีการสาธารณสุขที่ดีพอ และไม่เป็นมาตรฐาน ทำให้กระทรวงสาธารณสุขต้องรณรงค์การหยุดยา

ป้องกัน โปลิโอดีคัร์งหนึ่ง ซึ่งทำให้สัญเสียงประมวลของไทย ดังนั้นหากมีการประชาสัมพันธ์ใน วงกว้าง และชี้ให้ประชาชนเห็นปัญหาที่ชัดเจนและทำให้ประชาชนเข้าใจ ก็จะทำให้การดำเนินงาน ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของ สพร. ราบรื่นมากยิ่งขึ้น และเป็นโอกาสที่จะได้รับงบประมาณมาก ขึ้นด้วย

**สรุปผลการศึกษาปัจจัยภายใน: การบูรณาการของหน่วยงานไทย แนว ทางการดำเนินงานของ สพร. การประชาสัมพันธ์**

ผู้ศึกษาเห็นว่าปัจจัยภายในดังกล่าวข้างต้นมีผลต่อศักยภาพในการ ดำเนินงานของ สพร. ไม่นานนัก เนื่องจากปัจจัยที่เกิดขึ้นในกรณีการขาดการบูรณาการของ หน่วยงานไทยที่มีความร่วมมือกับต่างประเทศเป็นประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในการดำเนินงานของ หน่วยงานต่าง ๆ ของไทยที่ต้องการจะมีความร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐบาลต่างประเทศเพิ่มมาก ขึ้นในด้านต่าง ๆ ตามลำดับ ซึ่งอาจเป็นผลมาจากการหารือในการประชุมระหว่างประเทศที่สำคัญที่ หน่วยงานเหล่านี้เข้าร่วม ทั้งนี้ การที่หน่วยงานต่าง ๆ ของไทยต้องการแสวงหาความร่วมมือ ก็เพื่อ เสริมสร้างขีดความสามารถและเพิ่มพูนความรู้ที่ต้องการ ขณะเดียวกันหน่วยงานของไทยก็มีความ ต้องการที่จะสร้างเครือข่าย และมีความร่วมมือกับหน่วยงานต่างประเทศมากขึ้น โดยเห็นได้อย่าง ชัดเจนในกรณีหน่วยงานที่เข้าไปให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศเพื่อนบ้านบางประเทศ โดยขาด ความเข้าใจ ขาดประสบการณ์ หรือในกรณีของสถาบันการศึกษาที่ต้องการขยายความร่วมมือ ระหว่างสถาบันด้วยกันเอง โดยขาดการประสานงานกับ สพร. ซึ่งทำหน้าที่เป็นหน่วยงานหลักที่ให้ ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศ ซึ่งปัญหานี้อาจแก้ไขโดยการจัดประชุมชี้แจงหน่วยงานไทยต่าง ๆ ให้เข้าใจถึงความสำคัญของความมีเอกภาพ และความจำเป็นในการบูรณาการความร่วมมือที่จะ สะท้อนถึงผลลัพธ์ของการร่วมมือที่มีประสิทธิภาพ

**สำหรับแนวทางการดำเนินงานของ สพร. นั้น จากประสบการณ์ในการรับ ความช่วยเหลือทำให้มีศักยภาพในการให้ความช่วยเหลือในลักษณะแผนงาน โดยการเรียนรู้จาก ต่างประเทศอยู่บ้าง และมีความพยายามในการที่จะให้ความช่วยเหลือประเทศไทยต่าง ๆ ในลักษณะของ แผนงาน แต่ความไม่พร้อมของประเทศไทย แล้วข้อจำกัดทางด้านงบประมาณของไทยเอง ทำให้ต้อง ออกแบบโครงการในลักษณะเป็นรายโครงการ อย่างไรก็ตาม สพร. ได้ให้ความช่วยเหลือและให้ ความรู้ในการจัดทำโครงการ โดยคาดหวังว่าประเทศไทยเหล่านี้จะสามารถพัฒนาโครงการที่ให้ผลลัพธ์ที่ สูงขึ้นได้ ซึ่งต้องใช้เวลาเรียนรู้ระยะหนึ่ง เช่นเดียวกับไทยที่เคยผ่านประสบการณ์มาก่อนในสมัยที่ยัง รับความช่วยเหลือ ในส่วนของ สพร. เอง ก็ต้องมีการประเมินผลการให้ความช่วยเหลือและนำมา ปรับปรุงการทำงานให้ดีขึ้น**

**ส่วนการประชาสัมพันธ์นั้น เห็นว่าอาจจะสามารถทำได้หลายทาง เช่น**

ทาง website หรือทางสื่อต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนรวมทั้งรัฐบาลเข้าใจการทำงาน และมีนโยบายที่ชัดเจนต่องาน ความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ทั้งนี้ การประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเข้าใจ จะทำให้การผลักดันให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาเป็นประเด็นที่รัฐบาลสนใจและให้ความสำคัญ ทำได้จริงขึ้น เนื่องจากรัฐบาลต้องการหาเสียงจากประชาชน และการจัดสรรงบประมาณในการดำเนินงานความร่วมมืออาจจะเพิ่มขึ้น

### 3.2 การวิเคราะห์สภาพองค์กร

จากการศึกษาปัจจัยภายนอก และปัจจัยภายในข้างต้น ผู้ศึกษาได้ทำการวิเคราะห์สภาพองค์กร พบว่ามี จุดแข็ง – จุดอ่อน – โอกาส – อุปสรรค ที่น่าสนใจหลายประการ พอสรุปได้วังนี้

#### 3.2.1 จุดแข็ง (S-Strength)

- 1) ดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนากับต่างประเทศ เป็นกลไกสำคัญที่ช่วยผลักดันให้ยุทธศาสตร์ของกระทรวงการต่างประเทศประสบผลสำเร็จ
- 2) เป็นหน่วยงานกลางที่เป็นตัวแทนของรัฐบาล ในการประสานและบริหารการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา กับต่างประเทศ
- 3) มีบทบาทการเป็นหน่วยงานกลางของรัฐที่ได้รับการยอมรับทั่วภายในและต่างประเทศ
- 4) เป็นหน่วยงานที่องค์กร/หน่วยงานต่างประเทศให้ความสำคัญในการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาแบบหุ้นส่วน
- 5) เป็นหน่วยงานที่มีประสบการณ์และศักยภาพด้านการบริหารงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาให้แก่ประเทศกำลังพัฒนา
- 6) มีการขยายความร่วมมือเพื่อการพัฒนาในสาขาที่มีความสำคัญกับต่างประเทศมากขึ้น
- 7) เป็นผู้นำความร่วมมือเพื่อการพัฒนาจากต่างประเทศมาสนับสนุนนโยบายการพัฒนาของประเทศไทย
- 8) มีส่วนในการสนับสนุนความเป็นเลิศในทางวิชาการของหน่วยงานและสถาบันต่างๆ
- 9) มีบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถและเชี่ยวชาญด้านการรับความร่วมมือเพื่อการพัฒนา กับต่างประเทศ
- 10) กระทรวงการต่างประเทศมีหน่วยงานประสิทธิภาพสูงด้านการทูต Soft Diplomacy ในมิติอื่น ๆ ที่สามารถทำงานสอดรับเพื่อล่อส่งเสริมการกิจกรรมความร่วมมือเพื่อการพัฒนา

### 3.2.2 จุดอ่อน (W-Weakness)

- 1) การให้ความร่วมมือกับต่างประเทศของไทยยังมีลักษณะกระฉับกระเฉดกระจายและขาดเอกภาพ ขาดการบูรณาการในการดำเนินงานความร่วมมือ
- 2) การรวมหน่วยงานเข้ากับกระทรวงการต่างประเทศทำให้โครงสร้างการบริหารเปลี่ยนไปจากที่สามารถบริหารได้อย่างอิสระ (Autonomous) เป็นลักษณะที่รวมศูนย์ ทึ้งด้านการบริหารเงินและบุคลากร และไม่มีสถานะทางกฎหมาย ซึ่งมีผลกระทบต่อการดำเนินงานความร่วมมือ ทำให้การบริหารงานไม่ยึดหยุ่นเท่าที่ควร
- 3) การวางแผน/จัดสรรงบประมาณการให้ความช่วยเหลือของไทยเป็นลักษณะปีต่อปี และมีมูลค่าไม่นัก ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการวางแผน/ผูกพันความช่วยเหลือในระยะยาว
- 4) งบประมาณสำหรับการดำเนินงานความร่วมมือมีจำกัดในขณะที่ไทยเปลี่ยนบทบาทจากประเทศผู้รับเป็นประเทศผู้ให้รายใหม่
- 5) บุคลากรน้อย อัตรากำลังไม่สอดคล้องกับภารกิจ
- 6) บุคลากรขาดขวัญ และกำลังใจในการปฏิบัติงาน
- 7) ขาดแผนการบริหารทรัพยากรบุคคล และการวางแผนอัตรากำลังเพื่อความก้าวหน้าในสายงานของข้าราชการ
- 8) ขาดการพัฒนาสมรรถนะบุคลากร เพื่อพัฒนาขีดความสามารถด้านต่างๆ เป็นระบบ และต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อบทบาทเปลี่ยนไป
- 9) ขาดการประชาสัมพันธ์ในเชิงรุกอย่างเป็นระบบ
- 10) ขาดการจัดการองค์ความรู้ และการสื่อสารภายในหน่วยงานยังไม่เป็นระบบ
- 11) ข้อมูลความร่วมมือที่หน่วยงานภายนอกจะนำเข้าสู่ระบบฐานข้อมูล ODA จากหน่วยงานต่างๆ ของไทยยังไม่มีประสิทธิผล

### 3.2.3 โอกาส (O-Opportunity)

- 1)นโยบายต่างประเทศของรัฐบาลให้ความสำคัญกับการใช้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาในการดำเนิน/เสริมสร้างความสัมพันธ์ และขับเคลื่อนนโยบายระหว่างประเทศ
- 2) นโยบายของรัฐบาลสนับสนุนการเปลี่ยนบทบาทของประเทศจากการเป็นประเทศผู้รับเป็นประเทศผู้ให้ ซึ่งช่วยส่งเสริมการสร้างบทบาทของหน่วยงานในเวทีระหว่างประเทศ
- 3) ไทยมีภูมิรัฐศาสตร์ที่เอื้อในการเป็นศูนย์กลางความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ

- 4) วิกฤตการณ์ทางสังคม ความยากจน ภัยพิบัติ ทำให้ไทยมีบทบาทในการขยายความร่วมมือและกิจกรรมกับคู่ร่วมมือในสาขาและรูปแบบใหม่ ๆ
- 5) มีโอกาสเจรจาต่อรองกับต่างประเทศ และขยายความร่วมมือในรูปแบบใหม่ ๆ เพื่อรับการเปลี่ยนแปลงนโยบายของประเทศคู่ร่วมมือ/แหล่งความร่วมมือ
- 6) การรวมหน่วยงานเข้ากับกระทรวงการต่างประเทศทำให้มีโอกาสดำเนินงานความร่วมมือกับต่างประเทศในเชิงรุกมากขึ้น
- 7) ใช้ประสบการณ์การดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาในการถ่ายทอดให้แก่ประเทศกำลังพัฒนา

#### **3.2.4 อุปสรรค (T-Threat)**

- 1) การเปลี่ยนแปลงนโยบายของประเทศคู่ร่วมมือ
- 2) สถานการณ์ทางการเมือง และเศรษฐกิจของประเทศผู้ให้ ผู้รับส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา
- 3) การขาดเสถียรภาพทางการเมืองภายในประเทศ และการมุ่งผลประโยชน์ทางการเมืองจากประเทศคู่ร่วมมือมากเกินไป ส่งผลให้การดำเนินนโยบายไม่ต่อเนื่อง และส่งผลต่อภาพลักษณ์ ความน่าเชื่อถือ และความไว้วางใจ
- 4) ขาดการบูรณาการในการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา มีหน่วยงานอื่นดำเนินงานให้ความร่วมมือโดยไม่ประสานกับ สพร.
- 5) หน่วยงานภายนอกขาดความเข้าใจในบทบาทและหน้าที่ของหน่วยงาน
- 6) ปัญหาด้านกฎหมายและกฎหมายที่เป็นข้อจำกัดในการดำเนินงาน เช่น มาตรา 190
- 7) แนวทางการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาล ส่งผลต่อการดำเนินการกิจของหน่วยงาน

### **3.3 สรุปผลการวิเคราะห์สภาพองค์กร**

จากการวิเคราะห์สภาพองค์กร ผู้ศึกษาเห็นว่า สพร.มีทางเลือกและโอกาสที่จะพัฒนาศักยภาพในการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา โดยการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบ (SWOT Matrix) ดังนี้

จุดแข็งกับโอกาส → ส่งเสริมบทบาทของไทยในการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนากับประเทศต่าง ๆ

จุดแข็งกับอุปสรรค → พลักดันให้มีการจัดสรรงบประมาณที่สอดคล้องกับภารกิจที่เพิ่มขึ้น

- จุดอ่อนกับโอกาส → เร่งรัดการจัดทำแผนบริหารจัดการด้านทรัพยากรบุคคล และ  
แผนกลยุทธ์การพัฒนาบุคลากร ให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์  
กระทรวงการต่างประเทศ
- พัฒนาและบูรณาการระบบการประชาสัมพันธ์ข้อมูลและการกิจ  
ด้านความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของ สพร.

จุดอ่อนกับอุปสรรค→ บูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานในกระทรวงการ  
ต่างประเทศและส่วนราชการภายนอก

## บทที่ 4

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 4.1 สรุปผลการศึกษา

จากการศึกษาเรื่องการเพิ่มศักยภาพในการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของ สพร. โดยการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินงานความร่วมมือทั้งที่เป็นปัจจัยภายนอก และปัจจัยภายใน ได้แก่

##### 4.1.1 ปัจจัยภายนอก

- 1) การปรับเปลี่ยนนโยบายการให้ความช่วยเหลือของต่างประเทศ/องค์กรระหว่างประเทศต่าง ๆ ต่อไทย
- 2) รัฐบาลไทยประกาศไม่รับความช่วยเหลือ
- 3) การยุบรวมหน่วยงานเข้ากับกระทรวงการต่างประเทศ และจัดตั้ง สพร.

##### 4.1.2 ปัจจัยภายใน

- 1) การบูรณาการของหน่วยงานไทย
- 2) แนวทางการดำเนินงานของ สพร.
- 3) การประชาสัมพันธ์

พจน์สรุปผลตามกรอบแนวคิดและสมมติฐานการศึกษาได้ดังนี้

โดยการศึกษากันค้นคว้าโดยการประมวลจากข้อมูลเอกสาร/บันทึกของทางราชการ ข้อมูลทางสถิติ การสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้อง และประสบการณ์การดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนานานกว่า 26 ปี พบร่วมกับปัจจัยที่มีผลต่อศักยภาพการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของ สพร. คือ ปัจจัยภายนอกอันเกิดจากการยุบรวมหน่วยงานเข้ากับกระทรวงการต่างประเทศ และจัดตั้ง สพร. ซึ่งปัจจัยดังกล่าวส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของ สพร. ในประเด็นด้านการบริหารงานความร่วมมือ การบริหารงบประมาณ และการบริหารบุคลากร ซึ่งผลกระทบต่อการบริหารงานความร่วมมือ และการบริหารงบประมาณ ถึงแม้จะส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานความร่วมมืออยู่บ้าง แต่ไม่ได้ทำให้ศักยภาพของการดำเนินงานความร่วมมือลดลง เพียงแต่อาจจะไม่สามารถดำเนินการให้เป็นเชิงรุกได้ตามยุทธศาสตร์กระทรวงการต่างประเทศมากนัก

ประเด็นที่มีผลกระทบอย่างมากต่อศักยภาพการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา

ของ สพร. คือ การบริหารบุคลากร ซึ่ง สพร. ไม่สามารถดำเนินการบริหารบุคลากรด้วยตัวเอง และ ส่งผลต่องค์ประกอบที่สำคัญขององค์กร คือ “คน” การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับ สพร. ทำให้เกิด ข้อจำกัดต่าง ๆ ตั้งแต่ความไม่มีอิสระในการพัฒนาสมรรถนะของบุคลากรอย่างพอเพียงและ เหมาะสม การวางแผนและจัดวางอัตรากำลังบุคลากร และ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาพที่ไม่มีการจัดหา บุคลากรเพิ่มเพื่อทดแทนอัตรากำลังที่ลดลงไปอย่างมากภายหลังจากการรวมกับกระทรวงการ ต่างประเทศ ประกอบกับการทำางานภายในโครงสร้างองค์กรที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลและภายใต้ วัฒนธรรมองค์กรที่เปลี่ยนไป และมองไม่เห็นความก้าวหน้าในสายงานอาชีพ ที่ส่งผลต่อสภาวะ จิตใจของบุคลากรในทุกระดับในวงกว้าง

ทั้งนี้ การระบุว่าปัจจัยของ “คน” มีผลกระทบต่อการดำเนินงานความร่วมมือ สอดคล้อง กับคำบรรยายในการศึกษาตามหลักสูตรนักบริหารการทูตในหัวข้อการบริหารการเปลี่ยนแปลงที่ว่า การเปลี่ยนแปลงสามารถปรับเปลี่ยนในเรื่องของโครงสร้าง กระบวนการการทำงาน บุคลากร และ วัฒนธรรมองค์กร ซึ่งผู้บรรยาย (นายนพธี จิตสว่าง) ให้ทرسนะว่าการเปลี่ยนแปลงในเรื่องของ โครงสร้าง และกระบวนการทำงานทำได้ไม่ยาก แต่การเปลี่ยนแปลงที่เกิดได้ยากที่สุดคือ การ ปรับเปลี่ยนในเรื่องของบุคลากร และวัฒนธรรมองค์กร ซึ่งผู้ศึกษาซึ่งเป็นผู้ที่ปฏิบัติงานในองค์กรที่ ถูกบุรุณเห็นด้วยว่า หลังจากการถูกบุน และความกับกระทรวงการต่างประเทศ การที่จะปรับเปลี่ยน การดำเนินงานภายใต้วัฒนธรรมองค์กรใหม่ เป็นเรื่องที่ไม่ง่ายนัก แต่ก็ยังอยู่ในวิสัยที่สามารถจะ เปลี่ยนได้ หากข้อจำกัดดังที่กล่าวแล้วข้างต้นไม่รุนแรงจนเกินไป ในการบรรยายในหัวข้อนัก บริหารกับการขับเคลื่อนองค์กร ผู้บรรยาย (นางศุภารี สุธรรมพันธุ์) กล่าวถึงการคุ้มครองใน 4 ประการ หรือ 4C คือ Climate, Career Path, Capability, Culture ที่ควรจะต้องมีการคุ้มครองบุคลากรใน เรื่องความก้าวหน้าในสายงานอย่างมีความชัดเจน มีมาตรฐาน มีการบริหารบุคลากรอย่างมีความ ยืดหยุ่น มีการให้รางวัล มีการพัฒนาสมรรถนะอย่างต่อเนื่อง และมีวัฒนธรรมองค์กรที่เห็นชอบ ร่วมกันและมองไปในทิศทางเดียวกัน ผู้บรรยายยังเน้นย้ำด้วยว่า “การสร้างคน จะทำให้องค์กร ‘เสถียร’ ”

เช่นเดียวกับแนวคิดเกี่ยวกับการจูงใจที่ได้ทบทวนวรรณกรรมไว้ในบทที่ 2 ไม่ว่าจะเป็น ทฤษฎีที่เน้นการสร้างความพึงพอใจ (Content Theories) ของ Frederick Herzberg โดยการป้องกัน ไม่ให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความไม่พอใจในงาน หรือทฤษฎีที่เน้นกระบวนการสร้างการจูงใจ (Process Theories) ของ Victor H. Vroom ที่ว่า การรับรู้และหวังว่าผลงานที่เกิดขึ้นจากการมีความพยายาม เพิ่มขึ้นจะนำไปสู่รางวัลตอบแทนที่ต้องการ ถ้าผู้ปฏิบัติงานคิดว่าเมื่อทำงานได้ผลดีแล้วจะไม่ได้รับ ความสนใจและรางวัลตอบแทน ก็จะไม่เลือกที่จะทำงานอย่างขยันขันแข็ง หรือทฤษฎีเสริมแรง (Reinforcement Theories) ของ B. F. Skinner ที่เน้นถึงสภาพแวดล้อมภายนอกตัวเราโดยรวม เป็น

ตัวกำหนดพฤติกรรมที่แสดงออกถึงความต้องการภายในของบุคลากร การที่จะทำให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความพึงพอใจในงาน และการสร้างแรงจูงใจ โดยอาศัยฐานแนวคิดว่าบุคลอมีความพ่ายานในการทำงานจากความคาดหวังที่จะได้รับสิ่งตอบแทนบางอย่าง อันเป็นผลมาจากการพยายามที่ทุ่มเทลงไป ดังนั้นพฤติกรรมการทำงานของบุคลจะขึ้นอยู่กับสิ่งที่คาดหวังจากการปฏิบัติงาน

#### 4.2 ข้อเสนอแนะ

จากสรุปผลการศึกษาข้างต้นที่ว่าปัจจัยภายนอกอันเกิดจากการยุบรวมหน่วยงานเข้ากับกระทรวงการต่างประเทศ และจัดตั้ง สพร. ส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของ สพร. ในประเด็นด้านการบริหารงานความร่วมมือ การบริหารงบประมาณ และการบริหารบุคลากร รวมทั้งจากการวิเคราะห์สภาพองค์กร และการวิเคราะห์เปรียบเทียบ SWOT Matrix เพื่อกำหนดทางเลือก ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะเพื่อเพิ่มศักยภาพในการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของ สพร. ดังนี้

##### 4.2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

###### 1) การบริหารงานความร่วมมือ

โดยที่กระทรวงการต่างประเทศ พิจารณาว่าการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา กับต่างประเทศ เป็นกลไกสำคัญที่ช่วยผลักดันให้ยุทธศาสตร์ของการต่างประเทศ ประสบผลสำเร็จ และเป็นเครื่องมือทางยุทธศาสตร์ที่สำคัญของการทูต Soft Diplomacy ในการส่งเสริมเสาหลักยุทธศาสตร์การต่างประเทศของไทย ได้แก่ การส่งเสริมความสัมพันธ์ ทวิภาคีกับประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะประเทศไทยเพื่อนบ้าน และประเทศหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ที่สำคัญ รวมทั้งการขยายความร่วมมือในการอบรมพหุภาคีเพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ของไทยในเวทีระหว่างประเทศ เพื่อปรับสถานะและบทบาทของไทยในฐานะหุ้นส่วนและผู้ให้ในประชาคมโลก ดังนั้น จึงเป็นโอกาสที่ควรกำหนดนโยบายและทิศทางที่ชัดเจนเกี่ยวกับการให้ สพร. เป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยเป็นหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่วางแผนกลยุทธ์เบนของคู่ร่วม กำกับดูแลและพัฒนาการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านความร่วมมือ เพื่อการพัฒนาให้เป็นไปตามนโยบายและยุทธศาสตร์การต่างประเทศของไทยอย่างมีเอกภาพและบูรณาการ โดยมีอิสระในการบริหารงาน กำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาได้อย่างเต็มที่รวมถึงงบประมาณ และอัตรากำลัง

ทั้งนี้ การให้ความสำคัญกับการดำเนินการดังกล่าวอย่างจริงจัง และผลักดันให้ เป็นกลไกระดับชาติ นอกจากระดับส่วนบุคคลของไทยในการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา กับประเทศต่าง ๆ แล้ว ยังสนับสนุนการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานในกระทรวง

การต่างประเทศ และส่วนราชการภายนอกอย่างมีบูรณาการ ซึ่งจะทำให้ความช่วยเหลือของไทยในเวทีต่างประเทศมีทิศทาง มีความเป็นเอกภาพ และมีผลลัพธ์ที่และประสิทธิภาพที่สูงขึ้น

นอกจากนี้ ยังควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาและบูรณาการระบบการประชาสัมพันธ์ข้อมูลและการกิจด้านความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของไทยให้เป็นที่รู้จักและเป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ เพื่อให้สามารถระดมทรัพยากรในการดำเนินงานได้มากขึ้น

## 2) การบริหารงบประมาณ

การที่นโยบายของรัฐบาลสนับสนุนการเปลี่ยนบทบาทของประเทศจากการเป็นประเทศผู้รับเป็นประเทศผู้ให้ ซึ่งช่วยส่งเสริมการสร้างบทบาทของหน่วยงานในเวทีระหว่างประเทศ โดยนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลให้ความสำคัญกับการใช้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาในการดำเนิน/เสริมสร้างความสัมพันธ์ และขับเคลื่อนนโยบายระหว่างประเทศ รวมถึงการรวมกันกระทรวงการต่างประเทศ ก่อให้เกิดการกิจกรรมmany ในขณะที่งบประมาณสำหรับการดำเนินงานความร่วมมือมีจำกัด และแนวทางการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลยังเป็นไปในรูปแบบเดิม ๆ ทำให้การวางแผน/จัดสรรงบประมาณการให้ความช่วยเหลือของ สพร. ต้องจัดทำเป็นลักษณะปีต่อปี และมีมูลค่าไม่แน่นอน ส่งผลต่อการดำเนินการกิจของหน่วยงาน และเป็นอุปสรรคต่อการวางแผน/ผูกพันความช่วยเหลือในระยะยาว ซึ่งการพิจารณาอนุมัติ และจัดสรรงบประมาณสำหรับการดำเนินกิจกรรมความร่วมมือเพื่อการพัฒนา เป็นปัจจัยสภาพแวดล้อมจากภายนอกที่เป็นข้อจำกัดที่ไม่สามารถควบคุมได้ แต่กระทรวงการต่างประเทศอาจใช้จุดแข็งที่มีอยู่ในการเจรจาทำความตกลงกับสำนักงบประมาณเพื่อผลักดันให้มีการเพิ่มการจัดสรรงบประมาณเพื่อการกิจดังกล่าว นอกจากนี้ กระทรวงการต่างประเทศยังสามารถปรับการบริหารงบประมาณภายในของกระทรวงต่างประเทศเอง โดยพิจารณาจัดสรรงบเงินงบประมาณที่กระทรวงการต่างประเทศได้รับสำหรับการดำเนินกิจกรรมในส่วนของ สพร. ให้สอดรับและสอดคล้องกับการกิจที่เพิ่มขึ้น

## 3) การบริหารบุคลากร

จากการที่ สพร. มีจุดแข็งคือ มีบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ และความเชี่ยวชาญในงานความร่วมมือระหว่างประเทศทั้งในด้านแนวทาง และกระบวนการปฏิบัติ และกระทรวงการต่างประเทศ มีหน่วยงานประสิทธิภาพสูงด้านการทูต Soft Diplomacy ในมิติอื่น ๆ ที่สามารถทำงานสอดรับเพื่อส่งเสริมการกิจความร่วมมือเพื่อการพัฒนา กระทรวงการต่างประเทศจึงควรให้ความสำคัญกับความเชี่ยวชาญดังกล่าว และใช้ประโยชน์จาก สพร. อุ่นใจที่ทั้งงานความร่วมมือระหว่างประเทศในส่วนกลาง และในต่างประเทศ

อย่างไรก็ตาม ภายหลังการยุบรวมกับกระทรวงการต่างประเทศ บุคลากรขาดความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน ขาดขวัญกำลังใจ และอัตรากำลังไม่สอดคล้องกับภารกิจ ซึ่งการที่จะทำให้บุคลากร หรือผู้ปฏิบัติงานเกิดความพอใจในงาน ควรจะต้องมีปัจจัยจูงใจ (Motivator Factors) ซึ่งได้แก่ ความสำเร็จ (Achievement) การยอมรับ (Recognition) ความก้าวหน้า (Advancement) และลักษณะของงาน รวมทั้งมีปัจจัยทางสุขวิทยา (Hygiene Factors) ซึ่งได้แก่ นโยบายขององค์กร ผลตอบแทน สถานภาพตำแหน่ง (Status) ความมั่นคง (Job Security) สภาพ/เงื่อนไขการทำงาน (Working Conditions) ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล (Interpersonal Relations) และรูปแบบการบังคับบัญชา (Supervision)<sup>1</sup> ทั้งนี้ โดยแนวความคิดหลักว่า สภาพแวดล้อมภายนอกโดยรวมจะเป็นตัวกำหนดพฤติกรรมที่แสดงออก ไม่ใช่ความต้องการภายใน และการเสริมแรงเชิงบวก (Positive Reinforcer) คือ รางวัลหรือสิ่งเร้า (Stimulus) ที่เสริมสร้างแนวโน้มให้เกิดการตอบสนองที่ต้องการ ซึ่งจะมีผลในเชิงบวก (Positive Consequences)<sup>2</sup>

ในการนี้จึงควรมีการเร่งรัดการจัดทำแผนบริหารจัดการด้านทรัพยากรบุคคล และแผนกลยุทธ์การพัฒนาบุคลากรให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์กระทรวงการต่างประเทศ และควรให้ความสำคัญกับการบริหารงานบุคคลของ สพร. โดยจัดให้มีกรอบอัตรากำลังที่เหมาะสมกับ Career Path และมีการทบทวนการจัดอัตรากำลังของ สพร. ทั้งในเบรดดับและจำนวน โดยอาจเพิ่มตำแหน่งทางวิชาการให้เป็นทางก้าวหน้า มุ่งสู่ความเป็นมืออาชีพในงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ การหมุนเวียนสับเปลี่ยนข้าราชการ สพร. กับส่วนราชการอื่นภายในกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อเป็นการพัฒนาและสร้างความกลมกลืนเป็นเนื้อเดียวกัน มีการกำหนดตำแหน่งและทางก้าวหน้าซึ่งเอื้อให้บุคลากรมีความก้าวหน้าในเส้นทางอาชีพทั้งในแนวตั้งและแนวราบ การให้โอกาสในการเลื่อนตำแหน่ง หรือเข้าสู่ตำแหน่งระดับสูงของกระทรวงการต่างประเทศ ตลอดจนการพัฒนาสมรรถนะและศักยภาพของข้าราชการอย่างต่อเนื่อง โดยในการพิจารณาสรรหา คัดเลือก แต่งตั้ง และพัฒนาศักยภาพของบุคลากรตามขอบเขตการปฏิบัติงานและความเชี่ยวชาญในด้านความร่วมมือกับต่างประเทศ อาจพิจารณาดำเนินการแยกต่างหากจากกระทรวงการต่างประเทศที่มีขอบเขตการปฏิบัติงานส่วนใหญ่เน้นด้านการทูตและการกงสุล ทั้งนี้ นอกจากการมีแผนบริหารจัดการด้านทรัพยากรบุคคล และแผนกลยุทธ์การพัฒนาบุคคลแล้ว ควรมีการจัดทำเป็นแผนปฏิบัติการอย่างเป็นระบบและทำได้จริง

<sup>1</sup> Frederick Herzberg

<sup>2</sup> B. F. Skinner (อ้างใน จากรุณณ์ เกาะทัศ, 2528 : 28)

#### 4.2.2 ข้อเสนอแนะในการดำเนินงาน

การจัดทำยุทธศาสตร์ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของไทยควรให้ความสำคัญต่อเป้าหมายการพัฒนามากกว่าการพิจารณาผลประโยชน์ในเชิงพาณิชย์และทางการเมือง และควรจะระบุเกี่ยวกับปริมาณมูลค่าการให้ความช่วยเหลือเป็นพันธกรณีไว้เพื่อเพิ่มหรือรักษาระดับสัดส่วนให้เป็นไปตามมาตรฐาน

สพร. ควรปรับเปลี่ยนวิธีการให้ความช่วยเหลือในลักษณะ Project-based Approach เป็น Programme-based Approach ซึ่งจะชื่อมโยงต่อเป้าหมายการพัฒนาโดยรวมมากกว่าการดำเนินโครงการอิสระที่ไม่นำไปสู่เป้าประสงค์หลัก

แนวทางการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ควรเป็นแบบองค์รวม โดยไม่เน้นการให้การฝึกอบรมอย่างเดียว แต่ให้การพัฒนาในด้านอื่น ๆ ควบคู่กันไปด้วย เช่น การส่งเสริมและพัฒนาให้หน่วยงานของไทยและหน่วยงานของประเทศผู้รับที่มีภารกิจเดียวกัน มีการทำงานร่วมกันเป็นเครือข่าย และมีมาตรการในการติดตามผลอย่างมีระบบและเป็นรูปธรรม

สพร. ควรปรับปรุงการประสานงานหน่วยงานไทยต่าง ๆ ที่มีความร่วมมือกับต่างประเทศรวมทั้งหน่วยงานในกระทรวงการต่างประเทศ โดยเฉพาะกรมภูมิภาคที่ทำงานกับภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วโลก เพื่อให้มีการทำงานสอดรับกันอย่างมีระบบ และมีการจัดทำแผนกลยุทธ์และแผนปฏิบัติการร่วมกัน โดยอาจตั้งคณะกรรมการ และ/หรือคณะกรรมการเพื่อร่วมกันจัดทำแผนรวมทั้งควรมีการประชุมประจำปีเพื่อประเมินและทบทวนสถานะการดำเนินงานการให้ความช่วยเหลือในภาพรวม เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูล และให้ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์

สพร. ควรประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเข้าใจและร่วมสนับสนุนความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของไทยซึ่งควรจะมีรายงานและการประเมินผลการดำเนินงานเปิดเผยต่อสาธารณะ อย่างต่อเนื่อง และชี้ให้เห็นความสำคัญของความช่วยเหลือที่จะมีส่วนในการพัฒนาและปรับปรุงความอยู่ดีกินดีของประชาชนในประเทศไทยกจน ซึ่งจะส่งผลในทางบวกต่อไทยในที่สุด

สพร. ควรส่งเสริมให้มีเวทีสาธารณะเกี่ยวกับบทบาทไทยในฐานผู้ให้ ซึ่งควรรวมสถาบันการศึกษา องค์กร NGOs ภาคเอกชน และสื่อมวลชน ซึ่งจะช่วยเสริมสร้าง National Constituency เป็นพื้นฐานในการสนับสนุนบทบาทในฐานผู้ให้ และปูทางไปสู่การสนับสนุนการจัดสรรงบประมาณความร่วมมือเพื่อการพัฒนาองรัฐสถาปนา

ไทยควรมีส่วนร่วมในการประชุมระดับประเทศ เช่น การประชุมในเรื่อง Aid Effectiveness การประชุม Consultative Groups Meeting การประชุมโต๊ะกลม และการประชุม Sector Working Groups เป็นต้น ซึ่งขึ้นตอนสำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพของความช่วยเหลือ และ

ลด Transaction Cost นอกจากนี้ การเข้าร่วมการประชุมระหว่างประเทศผู้ให้จะช่วยสนับสนุนการริเริ่มการดำเนินยุทธศาสตร์ร่วมกับประเทศผู้ให้อันเป็นฐานของความเป็นหุ้นส่วน

“... ที่สำคัญที่สุด คือ ความต้องการที่จะได้รับการสนับสนุนทางการเงิน ที่สำคัญที่สุด คือ ความต้องการที่จะได้รับการสนับสนุนทางการเงิน ที่สำคัญที่สุด คือ ความต้องการที่จะได้รับการสนับสนุนทางการเงิน”

“... ที่สำคัญที่สุด คือ ความต้องการที่จะได้รับการสนับสนุนทางการเงิน ที่สำคัญที่สุด คือ ความต้องการที่จะได้รับการสนับสนุนทางการเงิน ที่สำคัญที่สุด คือ ความต้องการที่จะได้รับการสนับสนุนทางการเงิน”

Thorberg, Lundström, *Matthews in Focus*, New Jersey: John Wiley & Sons Inc., 1998.

Thorberg, Victoria H., *Work and Migration*, New Jersey: John Wiley & Sons Inc., 1998.

### ข้อเสนอแนะ

“... ที่สำคัญที่สุด คือ ความต้องการที่จะได้รับการสนับสนุนทางการเงิน” [online]. Available:

“... ที่สำคัญที่สุด คือ ความต้องการที่จะได้รับการสนับสนุนทางการเงิน” [online]. Available:

### อ้างอิง

“... ที่สำคัญที่สุด คือ ความต้องการที่จะได้รับการสนับสนุนทางการเงิน ที่สำคัญที่สุด คือ ความต้องการที่จะได้รับการสนับสนุนทางการเงิน ที่สำคัญที่สุด คือ ความต้องการที่จะได้รับการสนับสนุนทางการเงิน ที่สำคัญที่สุด คือ ความต้องการที่จะได้รับการสนับสนุนทางการเงิน”

“... ที่สำคัญที่สุด คือ ความต้องการที่จะได้รับการสนับสนุนทางการเงิน ที่สำคัญที่สุด คือ ความต้องการที่จะได้รับการสนับสนุนทางการเงิน ที่สำคัญที่สุด คือ ความต้องการที่จะได้รับการสนับสนุนทางการเงิน ที่สำคัญที่สุด คือ ความต้องการที่จะได้รับการสนับสนุนทางการเงิน”

“... ที่สำคัญที่สุด คือ ความต้องการที่จะได้รับการสนับสนุนทางการเงิน ที่สำคัญที่สุด คือ ความต้องการที่จะได้รับการสนับสนุนทางการเงิน ที่สำคัญที่สุด คือ ความต้องการที่จะได้รับการสนับสนุนทางการเงิน ที่สำคัญที่สุด คือ ความต้องการที่จะได้รับการสนับสนุนทางการเงิน”

## บรรณานุกรม

### หนังสือ

ศุภชัย yawapraphay. การบริหารงานบุคคลภาครัฐไทย: กระแสใหม่และสิ่งท้าทาย. พิมพ์ครั้งแรก.

กรุงเทพมหานคร: บริษัท จุดทอง จำกัด, 2546.

อรุณ รักธรรม. หลักมนุษยสัมพันธ์กับการบริหาร. พิมพ์ครั้งแรก. กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนา  
พาณิช, 2527.

Herzberg, Frederick. Motivation to Work. New Jersey: John Wiley & Sons Inc., 1959.

Vroom, Victor H. Work and Motivation. New Jersey: John Wiley & Sons Inc., 1964.

### สื่ออิเล็กทรอนิกส์

“ข้อมูลเกี่ยวกับกองทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ.”. [Online]. Available:

[www.unicef.org/thailand](http://www.unicef.org/thailand) 2551.

“ข้อมูลเกี่ยวกับสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ.”. [Online]. Available:

[www.undp.or.th](http://www.undp.or.th) 2551.

### อื่นๆ

จากรัฐบาล เกษาระทัต. ปัจจัยบางประการที่มีผลกระทบต่อการจูงใจในการทำงาน: ศึกษาเฉพาะกรณีเจ้าหน้าที่สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น. สารนิพนธ์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528.

ทีมงานองค์การสหประชาชาติประจำประเทศไทย. United Nations Partnership Framework 2007-2011. กรุงเทพมหานคร, 2549.

บุญญา มาทเด็ง. การเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน: กรณีการองค์การระหว่างประเทศ  
กระทรวงการต่างประเทศ. กรุงเทพมหานคร, 2550.

ราชกิจจานุเบกษา. พระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ พ.ศ. 2547. เล่ม 121 ตอนพิเศษ 63 ง. กรุงเทพมหานคร, 2547.

ส่วนฯ สำนักพิทักษ์. การปรับโครงสร้างกรมองค์กรระหว่างประเทศเพื่อรับรองรับประเด็นระดับโลก (Global Issues). กรุงเทพมหานคร, 2554.

ส่วนวางแผนและติดตามผลการให้ความร่วมมือกับต่างประเทศ สำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ. แผนกลยุทธ์สำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ พ.ศ. 2550 – 2554. กรุงเทพมหานคร, 2551.

ส่วนวางแผนและติดตามผลการให้ความร่วมมือกับต่างประเทศ สำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ. ยุทธศาสตร์ความร่วมมือไตรภาคี 2555-2559. กรุงเทพมหานคร, 2555.

ส่วนวางแผนและติดตามผลการให้ความร่วมมือกับต่างประเทศ สำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ. ยุทธศาสตร์ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศของไทย (พ.ศ. 2550-2554). กรุงเทพมหานคร, 2550.

ส่วนวางแผนและติดตามผลการให้ความร่วมมือกับต่างประเทศ สำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ. ยุทธศาสตร์ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศของไทย พ.ศ. 2555-2559. กรุงเทพมหานคร, 2555.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. Thailand Millennium Development Goals Report 2009. United Nations, 2010.

สำนักนโยบายและแผน กระทรวงการต่างประเทศ. แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาหน่วยงานกระทรวงการต่างประเทศ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555. กรุงเทพมหานคร, 2555.

สำนักผู้อำนวยการ สำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ. รายงานสถิติมูลค่าความร่วมมือจากต่างประเทศ. กรุงเทพมหานคร, 2555.

Cox, Aidan. Towards Aid Effectiveness: An Assessment of the Policies, Strategies, and Management of Thailand's Official Development Assistance Programme. United Nations, 2007.

OECD Development Assistance Committee (DAC). Paris Declaration on Aid Effectiveness. Paris, 2005.

## ภาคผนวก

เรียนท่านครุพัฒน์  
ขออภัยด้วยครับ แต่ไม่สามารถนำข้อมูลที่ได้รับมาต่อไปได้แล้วครับ ขออภัยด้วยครับ

### ภาคผนวก ก

สถิติมูลค่าความร่วมมือที่ประเทศไทยได้รับจากต่างประเทศในช่วง  
แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-10

ມີການສ່ວນຫຼັງການຈົດຕະລິການປະເທດໃຫຍ່ ທີ່ມີການປະເທດໃຫຍ່

卷之三

ແຜນີ້	ແຜນາ 1	ແຜນາ 2	ແຜນາ 3	ແຜນາ 4	ແຜນາ 5	ແຜນາ 6	ແຜນາ 7	ແຜນາ 8	ແຜນາ 9	ແຜນາ 10
(2504-2509)	(2510-2514)	(2515-2519)	(2520-2524)	(2525-2529)	(2530-2534)	(2535-2539)	(2540-2544)	(2545-2549)	(2550-2554***)	
ກະຊວງຕະຫຼາມໄມ້ກາ	132,295.4	197,947.0	61,360.5	69,825.2	98,340.1	95,747.7	23,599.4	46,988.6	32,608.4	31,215.4
ກະຊວງຕະຫຼາມໄລ	7,326.1	24,067.1	36,732.1	73,821.6	75,050.5	100,048.1	89,750.0	46,738.1	31,708.0	40,771.5
ບໍລິປຸນ	-	7,500.6	12,772.9	210,091.0	416,168.2	618,911.7	255,940.2	144,704.8	71,755.2	58,788.9
ອະນຸຍາຍເຕັມເສີມ	-	11,190.4	12,139.9	24,162.2	38,262.4	74,099.8	51,964.6	21,641.6	10,907.8	-
ແຜນາດົກ	-	1,953.6	640.4	352.2	9,072.4	29,462.2	9,389.5	3,404.9	356.4	-
ຮູ້ກຳຖຸ	-	3,733.1	4,072.9	8,829.2	9,940.2	14,988.2	5,870.7	3,686.4	-	-
ນັງຕື່ມແລນດີ	-	3,875.5	2,265.4	4,354.3	2,845.0	2,783.3	1,423.8	2,719.7	979.2	-
ເຫຼືອຈຳກັນ	-	7,542.6	12,222.5	41,302.7	51,765.9	59,358.3	48,497.5	61,797.4	20,929.6	5,090.1
ເນັ້ນອອກຕະຫຼາມຄົນ	-	1,000.6	1,726.3	1,800.9	4,283.7	8,950.8	4,010.4	3,020.1	726.3	252.1
ອັນດັບເສັກ	-	2,277.8	4,515.0	6,069.3	6,594.5	7,175.3	16,685.3	35,124.8	34,204.1	24,827.2
ເອັນນະເກ	-	1,266.9	1,796.0	1,307.6	618.5	2,738.7	36,198.1	43,426.7	16,986.9	1,498.0
ຊັບເຊື່ອນ	-	20.1	17.5	166.3	5,450.1	5,647.0	12,256.8	4,649.0	-	-
ອັນດັບສັກ	-	52.6	42.5	220.0	1,361.2	5,490.9	4,884.6	-	-	-
ກະຊວງພົຽນ	-			40,637.3	57,781.8	27,985.7	27,987.5	13,108.5	8,583.4	3,262.6
ທະສາກົນຄົກ	-	8,588.6	8,728.4	9,168.7	16,017.2	23,201.7	27,953.7	22,238.8	22,085.8	19,679.6
NGO's	-	6,953.2	11,157.6	10,144.3	44,282.0	8,167.0	81,737.3	63,949.0	40,974.4	76,073.7
ອົງເຮືອນ	-	-	-	129.0	310.8	1,233.6	873.0	138.5	26.1	-
ແຜນົມຄົກຕົ້ນໃບ *	11,871.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ກະຊວງຕະຫຼາມທຳຫຼາກ ***	3,538.7	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ອຸນຸມ (1,000US\$)	155,031.2	280,566.6	173,416.6	504,392.6	842,956.6	1,054,633.6	715,128.6	533,836.9	298,655.9	262,520.1
ວຸດ(1,000 ລາຄາ)	3,100,824.0	5,611,332.0	3,468,332.0	10,087,852.0	22,085,462.9	27,913,156.8	18,235,778.7	20,291,924.7	12,019,280.5	8,636,911.29
ໃຫຍ່ອຸນຸມ 1 US\$ =	20.0	20.0	20.0	20.0	26.2	25.5	25.5	38.0	40.7	32.9

ପ୍ରକାଶକ ପତ୍ର ପରିଚୟ

[Volume 1, Number 1, January 1999]

2554 INFLUENCE OF CULTIVATION METHODS  
26 HANNULA 255

ภาคผนวก ข  
จำนวนข้าราชการพลเรือนสามัญ จำนวนตามสายงาน เพศ และระดับตำแหน่ง<sup>๑</sup>  
กระทรวงการต่างประเทศ  
ณ วันที่ 1 กรกฎาคม 2555



ภาคผนวก ค

พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ พ.ศ. 2547

หน้า ๑

เดือน ๑๒ ๑ ตอบพิเศษ ๖๓ ก

ราชกิจจานุเบกษา

๑๙ ตุลาคม ๒๕๔๗



**พระราชกฤษฎีกา**

จัดตั้งสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ

พ.ศ. ๒๕๔๗

**ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.**

ให้ไว้ ณ วันที่ ๑๙ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๗

เป็นปีที่ ๕๕ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่มีการสนับสนุนความวิชาการ กระบวนการต่างประเทศ และจัดตั้งสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ ในกระบวนการต่างประเทศ

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๒๑ และมาตรา ๒๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบกับมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติปัจจุบันปุ่งประทวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๘ จัดตั้งแห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๗ และมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกานี้ไว้ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชกฤษฎีกานี้เรียกว่า “พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๗”

## หน้า ๒

เล่ม ๑๒๑ ตอนพิเศษ ๖๓ ก

ราชกิจจานุเบกษา

๑๙ ตุลาคม ๒๕๔๗

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้ยกถอนวิเทศสหการ กระทรวงการต่างประเทศ และจัดตั้งเป็นสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ โดยเป็นส่วนราชการในกระทรวงการต่างประเทศ ตามมาตรา ๑๙ วรรคสี่แห่งพระราชบัญญัติระเบียนบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียนบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ และให้มีผู้อำนวยการซึ่งมีฐานะเป็นอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ

มาตรา ๔ ให้สำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศมีภาระหน้าที่ในการปฏิบัติราชการที่เกี่ยวกับการบริหารความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม วิชาการ ตลอดจนส่งเสริมการวิจัย การเผยแพร่ และการฝึกอบรม โดยร่วมมือกับต่างประเทศหรือองค์กรต่างประเทศเพื่อให้เกิดการพัฒนาแห่งภัยในประเทศและต่างประเทศ

เพื่อให้เป็นไปตามภาระหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ให้สำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) จัดทำแผน ศึกษา วิเคราะห์นโยบาย ดำเนินโครงการ ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานด้านความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ

(๒) บริหารการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศตามนโยบายการต่างประเทศของรัฐบาล

(๓) ร่วมมือกับต่างประเทศในการพัฒนาทั้งในกรอบทวิภาคีและพหุภาคีในภูมิภาคต่างๆ รวมทั้งดำเนินงานตามข้อผูกพันภัยได้ความตกลงความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ

(๔) บริหารความร่วมมือด้านทุนกับต่างประเทศเพื่อการพัฒนานุຄลการจากภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรต่างๆ

(๕) ประสานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ

(๖) บริการข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความรู้และผลงานการพัฒนา

(๗) กระทำการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ

มาตรา ๕ การบริหารราชการ การบริหารงานนุคคล การดำเนินการเกี่ยวกับการเงินประจำปี และทรัพย์สิน การจัดทำนิติกรรมสัญญา การดำเนินคดี หรือการดำเนินการอื่นใดของสำนักงานความร่วมมือ

## หน้า ๓

เล่ม ๑๒๑ ตอนพิเศษ ๖๓ ก

ราชกิจจานุเบกษา

๑๙ ตุลาคม ๒๕๔๗

เพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ ให้ผู้อำนวยการมีอำนาจหน้าที่เขียนเดียวกับฉบับดังต่อไปนี้ในนามของสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ทั้งนี้โดยอู่ญายได้การกำกับการปฏิบัติราชการของปลัดกระทรวงการต่างประเทศ

มาตรา ๖ ให้โอนบรรดาศักดิ์ การอำนวยหน้าที่ ทรัพย์สิน งบประมาณ หนี้สิน สิทธิ การะกฎหมาย ข้าราชการ ลูกจ้าง และอัตรากำลังของกรมวิเทศสหการ กระทรวงการต่างประเทศไปเป็นของสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงการต่างประเทศ หรือส่วนราชการอื่นตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

มาตรา ๗ บรรดาอำนวยหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งใดของกรมวิเทศสหการ หรือของอธิบดีกรมวิเทศสหการ หรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในกรมวิเทศสหการ ให้โอนไปเป็นของสำนักงานปลัดกระทรวงการต่างประเทศ หรือปลัดกระทรวงการต่างประเทศ หรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในสำนักงานปลัดกระทรวงการต่างประเทศ แล้วแต่กรณี

มาตรา ๘ บรรดาบทัญญัติของกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งใดที่อ้างถึงกรมวิเทศสหการ หรืออธิบดีกรมวิเทศสหการ หรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในกรมวิเทศสหการ ให้อธิบาย อ้างถึงสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงการต่างประเทศ หรือผู้อำนวยการสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ หรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงการต่างประเทศ เว้นแต่มีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือข้อบังคับกำหนดเป็นอย่างอื่น

มาตรา ๙ ให้ความใน (๖) ของมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ เป็นอันยกเลิกโดยผลของบทัญญัติแห่งมาตรา ๒๓๐ วรรคท้า ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา ๑๐ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร

นายกรัฐมนตรี

หน้า ๔

ເຄີມ ១២៩ ຕອນພິເສດ ៦៣ ປ

ราชกิจจานุเบกษา

ଦେବ ତୁଳାକମ ୨୫୫୩

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ คือ โดยที่มาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติปีรับปุ่ง  
กระทรวง พนวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้กำหนดให้โอนกิจการ อำนาจหน้าที่ ทรัพย์สิน งบประมาณ หนี้ สิทธิ  
การผูกพัน ข้าราชการ อุปจัง และอัตรากำลังของกรมวิเทศสหการ กระทรวงการด้านประเทศไทย และบรรดาอำนาจหน้าที่  
ของผู้ด้วยคำแนะนำหรือผู้ชี้เป็นจุดหน้าที่ในกรมวิเทศสหการ กระทรวงการด้านประเทศไทย ไปเป็นของส่วนราชการหนึ่ง  
ส่วนราชการใดของกระทรวงการด้านประเทศไทย หรือของผู้ด้วยคำแนะนำหรือผู้ชี้เป็นจุดหน้าที่ในส่วนราชการดังกล่าว  
แล้วแต่กรณี ภายในสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับ โดยตราเป็นพระราชบัญญัติฯ และให้อธิบายว่า  
กรมวิเทศสหการเป็นอันยุนเลิก แต่เนื่องจากกระทรวงการด้านประเทศไทยมีการกิจด้านให้ความช่วยเหลือแก่ด้านประเทศไทย  
ด้านนโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐบาลซึ่งมิได้อธิบายในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการใดในกระทรวงการด้านประเทศไทย  
ซึ่งจำเป็นต้องมีหน่วยงานหลักเพื่อปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ในกรณีสมควรจัดตั้งสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา  
ระหว่างประเทศไทยเป็นส่วนราชการซึ่งไม่มีฐานะเป็นกรมในกระทรวงการด้านประเทศไทย และให้มีผู้อำนวยการซึ่งมีฐานะ  
เป็นอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและวัสดุคงคลังในการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ โดยยุบกรมวิเทศสหการ  
นาจัดตั้งเป็นสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศไทย ซึ่งจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

## ภาคผนวก ๑

### ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (Official Development Assistance - ODA)<sup>1</sup>

ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ คือความช่วยเหลือที่ให้แก่ประเทศด้วยพัฒนาและกำลังพัฒนาต่าง ๆ ที่ปรากฏในรายชื่อประเทศกำลังพัฒนาผู้รับความช่วยเหลือของคณะกรรมการความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา (DAC) และองค์กรพหุภาคีที่ดำเนินงานด้านการพัฒนาให้แก่ประเทศผู้รับ ซึ่งจะต้องเป็นความช่วยเหลือที่ให้โดยหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ รวมทั้งรัฐบาลกลาง และรัฐบาลท้องถิ่น หรือโดยหน่วยงานบริหารของรัฐ และมีการดำเนินการโดยมีวัตถุประสงค์หลักในการช่วยพัฒนาเศรษฐกิจและสวัสดิการของประเทศกำลังพัฒนา โดยมีลักษณะผ่อนปรน (Concession) และมีส่วนของการให้เปล่า (Grant) ไม่ต่ำกว่า 25%<sup>2</sup>

หลักเกณฑ์ที่ใช้ตัดสินว่าความช่วยเหลือใดเป็น ODA หรือไม่ มักจะถือเอาความมุ่งหมาย เป็นหลัก (intention) ดังต่อไปนี้

ยกเว้นความช่วยเหลือทางการทหาร – การให้ความช่วยเหลืออาวุธยุทธ์ โครงการ และการบริการทางทหารและการยกหนี้ที่เกิดจากวัตถุประสงค์ทางทหารไม่นับเป็น ODA ส่วนค่าใช้จ่าย อื่น ๆ ที่เกิดจากการใช้กำลังทหารของประเทศผู้ให้เข้าไปช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมหรือช่วยในการ พัฒนา นับเป็น ODA

การรักษาความสงบ – การใช้กำลังทหารเพื่อรักษาความสงบไม่นับเป็น ODA แต่ถ้าเป็น ค่าใช้จ่ายทวิภาคีสุทธิ (Net Bilateral Costs หมายถึง ค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมในการส่งคนไปดำเนินการ กิจกรรมเหล่านี้ ค่าใช้จ่ายสุทธิจากการที่เจ้าหน้าที่ประจำการในประเทศ และค่าชดเชยต่าง ๆ ที่ได้รับจากองค์การสหประชาชาติ) ที่ประเทศผู้ให้ใช้จ่ายในกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อความสงบที่ดำเนินการโดย หรือได้รับความเห็นชอบจากองค์การสหประชาชาติ ได้แก่ สิทธิมนุษยชน การติดตาม การเลือกตั้ง การฟื้นฟูกำลังทหารและสาธารณูปโภค การติดตามผลและการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ทาง ราชการ เช่น เจ้าหน้าที่ศูนย์การและเจ้าหน้าที่ตำรวจ การให้คำแนะนำเพื่อเสริมภาพทางเศรษฐกิจ

<sup>1</sup> แปลจาก IS IT ODA? OECD- Fact Sheet – May 2007 [www.oecd.org/dac/stats/dac/directives](http://www.oecd.org/dac/stats/dac/directives) และ

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

<sup>2</sup> การคำนวณนี้จะเป็นตัวตัดสินว่าเงินกู้นี้เป็น ODA หรือไม่ หากเงินกู้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของ ODA จะต้อง รายงานจำนวนรวมทั้งหมดเป็น ODA ส่วนที่เป็นเงินให้เปล่า (grant) จะไม่นำมาหักออกจากจำนวนค่าวรุณของเงินกู้ เมื่อรายงาน ODA ต่อ DAC การรายงานให้แจ้งมูลค่าเป็นจำนวนเงิน (Cash Nominal Basis) ยกเว้นกรณีที่ใช้มูลค่า ปัจจุบันสุทธิ (NPV-National Present Value) เท่านั้น

การส่งทั่วโลกันประเทศ การทิ้งทำลายอาวุธ และการเก็บกู้ภัยเบ็ด หรือกิจกรรมเพื่อวัตถุประสงค์ของการพัฒนาที่อยู่นอกเหนือการดำเนินการรักษาความสงบขององค์การสหประชาชาติ ต้องรายงานเป็น ODA ด้วย แต่ไม่ใช่รหัสของกิจกรรมรักษาความสงบ กิจกรรมใด ๆ ที่ไม่ได้ดำเนินการเพื่อการพัฒนา เช่น การเก็บกู้ภัยเบ็ดเพื่อการฝึกทางทหาร ไม่ต้องรายงานเป็น ODA

**กิจการสำรวจ –** ค่าใช้จ่ายในการอบรมเจ้าหน้าที่สำรวจจัดเป็น ODA ยกเว้นถ้าการอบรมนั้นเกี่ยวข้องกับการทหาร เช่น การต่อต้านการจลาจล การให้บริการใด ๆ โดยเจ้าหน้าที่สำรวจของประเทศไทยให้เพื่อควบคุมการไม่อยู่ในกฎระเบียบไม่นับเป็น ODA

**โครงการทางสังคมและวัฒนธรรม –** ต้องแยกความแตกต่างระหว่างการสร้างเสริมศักยภาพของประเทศไทยกำลังพัฒนาซึ่งนับเป็น ODA และการให้ความช่วยเหลือเพียงครั้งเดียว (one-off) ซึ่งไม่นับเป็น ODA ดังนี้ การสนับสนุนส่งเสริมพิพิธภัณฑ์ ห้องสมุด โรงเรียนศิลปะและการดนตรี และสถานฝึกกีฬาและอุปกรณ์ซึ่งนับเป็น ODA ในขณะที่การสนับสนุนการแสดงดนตรีตามที่ต่าง ๆ (Concert Tour) หรือค่าใช้จ่ายในการเดินทางของนักกีฬา ไม่นับเป็น ODA

**การให้ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัย –** การให้ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัยในประเทศไทยกำลังพัฒนาจัดเป็น ODA ความช่วยเหลือชั่วคราวที่ให้แก่ผู้ลี้ภัยจากประเทศไทยกำลังพัฒนามีมาถึงประเทศไทยให้จะต้องรายงานเป็น ODA สำหรับช่วง 12 เดือนแรกที่มาพำนักระยะนี้ แต่ค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการส่งผู้ลี้ภัยกลับสู่ประเทศไทย

**พลังงานนิวเคลียร์ –** การใช้พลังงานนิวเคลียร์เพื่อสันติ อาทิ การก่อสร้างโรงผลิตไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์และการใช้สารรังสี (Radioisotopes) ในทางการแพทย์นับเป็น ODA ส่วนการใช้พลังงานนิวเคลียร์ในทางทหาร ไม่นับเป็น ODA

**การวิจัย –** เอกสารการวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งทางตรงและทางอ้อมกับปัญหาต่าง ๆ ในประเทศไทยกำลังพัฒนาจัดเป็น ODA ได้แก่ การวิจัยเกี่ยวกับโรคในเขตต้อน และการพัฒนาพืชผลที่เหมาะสมกับสภาพของประเทศไทยกำลังพัฒนา แม้ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ จะเกิดขึ้นในประเทศพัฒนาแล้วก็ยังนับเป็น ODA

**เงินสนับสนุนแก่องค์กรพหุภาคีและองค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหาผลกำไร (เอ็นจีโอ) –** ในเอกสารแนบ 2 ของ Statistical Reporting Directives มีบัญชีรายชื่อเงินสนับสนุนองค์กรระหว่างประเทศที่จัดเป็น ODA อัตราคำนวณเงินสนับสนุน (Coefficients) ที่ให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ ขององค์การสหประชาชาติ ซึ่งดำเนินการส่วนหนึ่งเพื่อการพัฒนา ซึ่งจะมีการพิจารณาใหม่ทุก 2-3 ปี โดยขอจำแนกหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

สำหรับองค์การสหประชาชาติได้ก่อตั้งกองทุนเงินช่วยเหลือที่มีวัตถุประสงค์ เนพาะหลายกองทุน ซึ่งสมาชิกจะต้องใช้วิจารณญาณเองว่าเงินสนับสนุนประเภทใดที่มีลักษณะเข้าข่าย ODA<sup>3</sup> นอกจากนี้ ใน Statistical Reporting Directives ยังมีบัญชีรายชื่อเงินสนับสนุนหน่วยงานอื่นจีโอระหว่างประเทศที่จัดเป็น ODA ซึ่งมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ หากยังไม่พบรายชื่อนี้ สามารถพิจารณาลักษณะ ODA จากวัตถุประสงค์ การดำเนินการและสมาชิกภาพของหน่วยงานนั้นๆ

**หน่วยงานภาครัฐ** – นับรวมถึงสหพันธรัฐ มนตรัฐ และหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น แต่ไม่นับรวมถึงการดำเนินการทางตลาดของหน่วยงานกลางที่มีอำนาจทางด้านการเงิน บางครั้ง หน่วยงานราชการหนึ่งอาจให้เงินสนับสนุนอีกหน่วยงานหนึ่ง แต่เนื่องจากการให้เงินสนับสนุนเป็นเรื่องภายในของหน่วยราชการของประเทศผู้ให้ จึงไม่นับเป็น ODA แต่จะนับเมื่อหน่วยงานที่ได้รับเงินสนับสนุนให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศกำลังพัฒนา หากการให้ความช่วยเหลือนี้มีลักษณะเข้าหลักเกณฑ์ข้ออื่นๆ ของ ODA ก็ต้องรายงานเป็น ODA

**การให้เงินสนับสนุนภาคเอกชน** – จะต้องรายงานเป็นความช่วยเหลืออย่างเป็นทางการอื่นๆ (OOF) เนื่องจากไม่ผ่านหลักเกณฑ์ของ ODA เพราะเป็นการสนับสนุนเพื่อวัตถุประสงค์ทางการค้าเป็นหลักเงินช่วยเหลืออย่างเป็นทางการแก่องค์กรเอกชนที่ไม่แสรวงหาผลกำไร ซึ่งดำเนินงานด้านการพัฒนาจัดเป็น ODA

**การให้ความช่วยเหลือ (Flows)** – เป็นการถ่ายโอนทรัพยากร ไม่ว่าในรูปของเงินสด หรือสินค้าและบริการ เนื่องจากสัดส่วนของคณะกรรมการความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา DAC เน้นการถ่ายโอนที่มีผลกระทบต่อการพัฒนา ดังนั้นเงินกู้ยืมในระยะเวลา 1 ปี หรือน้อยกว่าจึงไม่นับเป็น ODA การจ่ายคืนเงินต้นของ ODA นั้นจะนับเป็น negative flow และต้องหักออกเพื่อให้ได้สูญค่าสูทธิของ ODA ดังนั้น เมื่อมีการจ่ายคืน สูญค่าสูทธิความช่วยเหลือ (Net Flow) ของเงินกู้จึงเป็นสูญค่าส่วนดอกเบี้ยจะต้องบันทึกไว้ แต่จะไม่นับรวมในสัดส่วนของสูญค่าสูทธิความช่วยเหลือ ในขณะที่การลงทุนของภาครัฐในตลาดหุ้นในประเทศกำลังพัฒนา (Equity Investment) ต้องรายงานเป็น ODA เพราะมีความมุ่งหมายเพื่อการพัฒนา เงินที่ได้จากการขายหุ้นดองนับเป็น Negative Flow เมื่อว่าผู้ซื้อจะอยู่ในประเทศกำลังพัฒนา หรือประเทศที่พัฒนาแล้ว การเบิกจ่าย (Disbursements) จะนับตามจำนวน

<sup>3</sup> อัตราคำนวณเงินสนับสนุน (Coefficient) สำหรับหน่วยงานที่ดำเนินการบางส่วนเพื่อการพัฒนา ไม่สามารถใช้กับกองทุนที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ ซึ่งจะต้องพิจารณาเป็นกรณีแยกต่างหาก ยกตัวอย่าง เช่น 75.4% ของเงินอุดหนุนของบประมาณหลักขององค์กรอนามัยโลก (WHO) จะรายงานเป็น ODA แต่เงินอุดหนุนที่ให้แก่ โครงการโรคพยาธิของ WHO จะรายงานเป็น ODA ทั้ง 100% ในขณะที่เงินอุดหนุนที่ให้แก่หน่วยงานของ WHO ในต่างประเทศสำหรับโครงการวิจัยมะเร็งไม่สามารถรายงานเป็น ODA ได้

เงินสดที่เบิกจ่ายจริง มิใช่ตามที่ตั้งเบิกไว้ เว้นแต่ เมื่อใดก็ตามที่เงินอุดหนุนให้ธนาคารและกองทุนพหุภาคีเพื่อการพัฒนาได้มีการจ่ายในรูปของตัวสัญญาไว้เงิน (Promissory Note) จำนวนเงินเต็มของตัวนี้นั้น จะต้องบันทึกทันทีที่มีการฝากเข้าบัญชี และมูลค่าปัจจุบันสุทธิ (Net Present Value – NPV) ของ การบรรเทาหนี้จากการปรับโครงสร้างหนี้โดย Paris Club<sup>4</sup> ฝ่ายทางกระบวนการลดหนี้ จะต้องรายงานเป็น ODA ในปีที่มีการปรับโครงสร้างหนี้นั้น

การดำเนินการทางการเงินบางอย่างที่ไม่ได้บันทึกในรายการการโอนเงินในบัญชีของคุณ การ ชำระเงิน (Balance of Payments) อาจนับเป็น ODA ได้ เนื่องจากเป็นการดำเนินการของภาครัฐ เพื่อการพัฒนา ซึ่งรวมถึงค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาขั้นมัธยศึกษา อุดมศึกษาและอาชีวศึกษา รวมทั้ง เนื้yleiing และค่าเดินทางที่ให้แก่บุคลากรของประเทศกำลังพัฒนาที่มาฝึกอบรมในประเทศผู้ให้ ค่าบริหารจัดการของโครงการความช่วยเหลือนั้น ๆ เงินสนับสนุนแก่หน่วยงานอื่นๆ โอด และโครงการที่ทำให้เกิดการรับรู้เกี่ยวกับการพัฒนาในประเทศผู้ให้

**การลงทุน (Capital Investment)** – ในประเทศผู้ให้ไม่จัดเป็นการให้ความช่วยเหลือ ดังนั้น จึงไม่สามารถรายงานเป็น ODA ได้ เช่นเดียวกับการก่อสร้างและอุปกรณ์ต่างๆ ในสถาบันฝึกอบรมและสถานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่ไม่นับเป็น ODA แต่ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของสถาบันเหล่านี้ จะนับเป็น ODA

**การให้เงินกู้ที่มีลักษณะผ่อนปรน** – หากมีลักษณะของความพยายามที่จะให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของภาครัฐ เงินกู้ในอัตราตลาดจึงไม่นับเป็น ODA ในช่วงต้นทศวรรษ 1970 อัตราดอกเบี้ยได้ปรับตัวสูงขึ้นอย่างมาก จึงมีการระบุให้ชัดเจนยิ่งขึ้นว่าเงินกู้ที่จะรายงานเป็น ODA “ได้นั้นจะต้องมีส่วนของเงินให้เปล่าอย่างน้อยที่สุด 25% โดยคำนวณจากอัตราดอกเบี้ย ประมาณการที่ 10% ต่อปี (National Reference Rate) ปัจจุบัน ยังคงใช้แนวคิดดังกล่าวอยู่ แต่ในระยะเวลาที่ผ่านมาไม่นานนี้ อัตราดอกเบี้ยระยะยาวในประเทศสมาชิก OECD ส่วนใหญ่ได้ลดลงต่ำกว่า 10% ทำให้การใช้หลักเงินให้เปล่า 25% ทำได้จ่ายขึ้นมาก แต่การจะเข้ามายังของ ODA นั้นจะต้อง มีลักษณะของการผ่อนปรน คือมีอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าต่อตลาดด้วย

หากมีการให้ความช่วยเหลือทางการเงินที่มีทั้งลักษณะผ่อนปรนและไม่ผ่อนปรน ร่วมกัน ที่เรียกว่า ชุดเงินช่วยเหลือร่วม (Associated Financing Packages) ส่วนของภาครัฐและ ส่วนที่ผ่อนปรนอาจจะรายงานเป็น ODA ได้ หากมีส่วนของเงินให้เปล่าอย่างน้อยที่สุด 25% การให้

<sup>4</sup> Paris Club เป็นกลุ่มที่ไม่เป็นทางการของเจ้าหน้าที่จาก 19 ประเทศที่ร่วมที่สุดในโลก ทำหน้าที่ให้บริการทาง การเงินแก่ประเทศลูกหนี้และประเทศเจ้าหนี้ได้แก่ การปรับโครงสร้างหนี้ การบรรเทาหนี้ และการยกหนี้ ประเทศลูกหนี้มักได้รับคำแนะนำจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ให้ มาปรึกษาปารีสคลับ เมื่อ ทางเลือกอื่น ๆ ไม่ประสบผลสำเร็จ

ความช่วยเหลือนี้ จะต้องผ่านการตรวจสอบของลักษณะการผ่อนปรนของการให้เงินช่วยเหลือร่วมซึ่งใช้อัตราดอกเบี้ยในตลาดเป็นฐาน และระบุไว้ใน Arrangement on Guidelines for Officially Supported Export Credits (OECD, 1998)

## ภาคผนวก จ

### เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหสวรรษ (MDGs)<sup>1</sup>

เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหสวรรษ (MDGs) มีเอกลักษณ์อยู่ที่ความมุ่งมั่นในการบรรลุข้อผูกพันของปฏิญญาสหสวรรษ (Millennium Declaration) ปฏิญญานี้ผ่านการรับรองมติ ณ การประชุมสุดยอดแห่งสหสวรรษในเดือนกันยายน 2000 ซึ่งร่วมลงนามโดยผู้นำโลกที่มุ่งมั่นจะขัดความยากจนให้หมดไปจากโลกและยกระดับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ระบบสหประชาชาติ มีอាណัตในการสนับสนุนรัฐบาล ประชาชน สังคม และภาคเอกชนเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย MDGs ซึ่งประกอบด้วย 8 เป้าหมายใหญ่ 18 เป้าหมายย่อย และ 48 ตัวชี้วัด ในแต่ละเป้าหมายใหญ่ มีการตั้งเป้าหมายย่อยอย่างน้อยหนึ่งประการ เป้าหมายส่วนใหญ่อยู่ภายใต้กรอบเวลาที่จะสิ้นสุดลงในปี 2015

#### **เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหสวรรษ**

- **เป้าหมายที่หนึ่ง:** จัดปัญหาความยากจนและความทิวท蹈ที่ร้ายแรง
- **เป้าหมายที่สอง:** จัดให้ทุกคนได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน
- **เป้าหมายที่สาม:** สร้างเสริมความเท่าเทียมทางเพศและให้หญิงมีสิทธิมีเสียงในสังคมมากขึ้น
- **เป้าหมายที่สี่:** ลดอัตราการเสียชีวิตของเด็ก
- **เป้าหมายที่ห้า:** ปรับปรุงสุขอนามัยของสตรีที่กำลังตั้งครรภ์
- **เป้าหมายที่หก:** ยับยั้งเชื้อไวรัส/เอดส์ ไข้มาลาเรีย และ โรคอื่นๆ
- **เป้าหมายที่เจ็ด:** รักษาและจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน
- **เป้าหมายที่แปด:** สร้างเสริมการเป็นหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนาในประเทศโลก

เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหสวรรษแต่ละเป้าหมาย ได้กำหนดวัตถุประสงค์และตัวชี้วัดที่แน่นอน ตัวอย่างเช่น ความเท่าเทียมกันทางเพศ จะวัดได้จากอัตราการรู้หนังสือระหว่างชายหญิง จำนวนของชายและหญิงที่ได้รับการศึกษา อัตราการจ้างงาน (ยกเว้นงานด้านเกษตรกรรม) และจำนวนผู้แทนในรัฐสภา

เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหสวรรษทุกเป้าหมายล้วนเกี่ยวข้องกับเด็ก ทั้งทางตรง (เป้าหมายที่ 4 - ลดอัตราการเสียชีวิตของเด็กลง) และทางอ้อม (เช่น เป้าหมายที่ 1 เนื่องจากความยากจนและความทิวท蹈สามารถบั่นทอนสุขภาพและการศึกษาของเด็ก)

---

<sup>1</sup> ข้อมูลจาก [http://www.unicef.org/thailand/tha/overview\\_5963.html](http://www.unicef.org/thailand/tha/overview_5963.html)

ไทยเป็นประเทศที่มีรายได้ปานกลาง ซึ่งจัดอยู่ในกลุ่มนั้นของ ‘ดัชนีการพัฒนานมูญปัปปางาน’ ที่ผ่านมา ไทยได้บรรลุเป้าหมายย่อยหลายข้อภายในได้แต่ละเป้าหมายใหญ่ของ MDGs อย่างไรก็ตาม รัฐบาลไทยได้พัฒนาแนวคิดของ MDG ‘Plus’ ขึ้นมาภายใต้การสนับสนุนของสหประชาชาติ เพื่อเน้นความสำคัญของการเคลื่อนต่อไปข้างหน้าหลังจากบรรลุเป้าหมายย่อยที่กำหนดแล้ว ในส่วนนี้ เป้าหมายใหญ่เป็นตัวกำหนดประเดิมยุทธศาสตร์ที่ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกควรยึดถือเป็นเรื่องสำคัญอันดับแรก ไม่ว่าระดับการพัฒนาของประเทศจะเป็นเช่นไร นอกจากนี้ เป้าหมาย MDG ‘Plus’ เปิดโอกาสให้แต่ละประเทศสามารถเปลี่ยนความหมายตามสภาพการณ์และบริบทเฉพาะ และเป็นการแสดงการรับรู้ว่าเป้าหมายแรกเป็นเป้าหมายพื้นฐานมากกว่าเป็นเพดาน ไทยเป็นหนึ่งในประเทศแรก ๆ ที่พิเคราะห์ยุทธศาสตร์ MDG ‘Plus’

บางจังหวัดในประเทศไทย เช่น แม่ฮ่องสอนและนครพนม ได้จัดทำรายงานความก้าวหน้าของเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหสวรรษในระดับจังหวัด พร้อมทั้งวัดถูประسังค์ระดับจังหวัด ซึ่งสะท้อนให้เห็นความไม่เท่าเทียมกันที่เกิดขึ้นระหว่างจังหวัดกับพื้นที่ที่ยากจนกว่าและอยู่โดยเดียวมากกว่า

## ภาคผนวก ฉ

### สรุปสาระสำคัญของปฏิญญาปารีสว่าด้วยประสิทธิภาพของความช่วยเหลือ (Paris Declaration on Aid Effectiveness)<sup>1</sup>

#### ความเป็นมา

1. ปฏิญญาปารีสเป็นผลจากการประชุม High Level Forum on Aid Effectiveness ปี 2005 เมื่อระหว่างวันที่ 28 กุมภาพันธ์-2 มีนาคม 2005 ณ กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส โดยมีผู้แทนระดับรัฐมนตรีจากประเทศพัฒนาและกำลังพัฒนา รวม 91 ประเทศ (รวมทั้งประเทศไทยด้วย) ผู้นำสถาบันด้านการพัฒนาทั้งระดับทวิภาคีและพหุภาคี (เช่น African Development Bank, Asian Development Bank, IMF, NEPAD, OECD, และ World Bank เป็นต้น) พร้อมทั้งองค์กรประชาสังคม รวม 40 องค์กร เข้าร่วม และให้ความเห็นชอบต่อปฏิญญาดังกล่าวร่วมกัน

2. การประชุมในครั้งนี้เป็นการต่อยอดจากผลการประชุมที่ผ่านมา ประกอบด้วยแนวคิดเรื่องการเพิ่มความช่วยเหลือแก่ประเทศกำลังพัฒนาจาก Monterrey Consensus ปฏิญญาโรม (Rome Declaration) จากการประชุม High Level Forum on Harmonisation ณ กรุงโรม เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2003 และหลักการสำคัญด้านการบริหารเพื่อมุ่งผลสำเร็จด้านการพัฒนา จากการประชุม Marrakech Roundtable on Managing for Development Results (MfDR) เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2004 เพื่อพัฒนาเป็นแนวคิดสำหรับการพัฒนา Aid Effectiveness โดยให้ความสำคัญต่อความสำเร็จตามปฏิญญาแห่งสหสวรรษ (Millennium Declaration) และเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหสวรรษ (Millennium Development Goals: MDGs)

#### ภาพรวม

1. ที่ประชุมได้เน้นย้ำถึงพันธสัญญาระหว่างแหล่งผู้ให้ (Donors) และประเทศคู่ร่วมมือ (Partner Countries) ในการดำเนินการความร่วมมือเพื่อการพัฒนา โดยเห็นพ้องให้ประเทศคู่ร่วมมือมีบทบาทนำในการดำเนินการตามนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาของตน และเลือกใช้ระบบที่มีอยู่แล้วในประเทศนั้นๆ ก่อน และแหล่งความร่วมมือมีบทบาทสนับสนุนการดำเนินงานของประเทศคู่ร่วมมือ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการพัฒนาจีดความสามารถ

2. พันธสัญญาแห่งความเป็นหุ้นส่วน (Partnership Commitments) ที่ระบุในปฏิญญาปารีสครอบคลุมประเด็นสำคัญ 5 ประเด็น ประกอบด้วย ความเป็นเจ้าของ (Ownership) ความ

---

<sup>1</sup> แปลจากเอกสาร “Paris Declaration on Aid Effectiveness” ของ OECD

สอดคล้อง (Alignment) ความสอดประสาน (Harmonisation) การบริหารเพื่อผลสัมฤทธิ์ (Managing for Results) และความเชื่อถือระหว่างกัน (Mutual Accountability)

3. ทั้งนี้ ปฏิญญาปารีสได้กำหนดตัวชี้วัดความก้าวหน้า (Indicators of Progress) จำนวน 12 ตัวชี้วัด สำหรับการดำเนินงานตามประเด็นข้างต้น และกำหนดเป้าหมายที่ต้องการสำหรับปี 2010

## สรุปสาระสำคัญของประเด็นสำคัญตามปฏิญญาปารีส

### 1. Ownership

เน้นย้ำการส่งเสริมให้ประเทศผู้รับมีบทบาทนำในการจัดทำและดำเนินนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และแปลงยุทธศาสตร์เป็นแผนดำเนินงานที่มุ่งผลสัมฤทธิ์อย่างมีลำดับความสำคัญในรูปแบบของแผนการใช้จ่ายประจำงวด และงบประมาณประจำปี รวมไปถึงการประสานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาผ่านการหารือกับแหล่งความร่วมมือ และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคเอกชน โดยแหล่งความร่วมมือจะเปิดโอกาสให้ประเทศคู่ร่วมมือมีบทบาทนำ และจะช่วยสนับสนุนการเสริมสร้างขีดความสามารถของประเทศคู่ร่วมมือ

### 2. Alignment

2.1 แหล่งความร่วมมือจะให้ความช่วยเหลือที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาของประเทศคู่ร่วมมือ โดยจะทบทวนความก้าวหน้าเป็นระยะๆ

2.2 แหล่งความร่วมมือจะเน้นการใช้ประโยชน์จากการระบบของประเทศคู่ร่วมมือที่มีอยู่ เช่นการบริหารงาน การจัดการทางการเงิน การตรวจสอบบัญชี การจัดซื้อจัดจ้าง และการประเมินผล โดยแหล่งความร่วมมือและประเทศคู่ร่วมมือจะร่วมกันกำหนดกรอบและวิธีการสำหรับการประเมินผลงาน ความโปร่งใส และความน่าเชื่อถือของระบบนั้นๆ และประเทศคู่ร่วมมือจะเป็นผู้ดำเนินการประเมินพร้อมทั้งปรับปรุงและปฏิรูประบบทาหากำเป็น ทั้งนี้หากพบว่าระบบที่มีอยู่ยังไม่เหมาะสม แหล่งความร่วมมือจะให้ความช่วยเหลือเพื่อเสริมสร้างสมรรถนะของระบบดังกล่าว โดยจะหลีกเลี่ยงการแทรกแซงเพื่อกำหนดโครงสร้างการบริหารงานประจำและการดำเนินกิจกรรมที่ได้รับความช่วยเหลือ

2.3 ขีดความสามารถในการวางแผน บริหาร ดำเนินการ และรับผิดชอบผลของนโยบายและกิจกรรมเป็นสิ่งสำคัญสำหรับการบรรลุวัตถุประสงค์ทางการพัฒนา ทั้งนี้ การพัฒนาขีดความสามารถเป็นความรับผิดชอบของประเทศคู่ร่วมมือ โดยจะต้องกำหนดวัตถุประสงค์หนึ่งในยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และแหล่งความร่วมมือมีบทบาทสนับสนุน โดยจะต้องดำเนินถึงด้านวิชาการ สังคม การเมือง เศรษฐกิจ และความจำเป็นในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

2.4 ประเทศคู่ร่วมมือจะมีบทบาทนำในการพัฒนาขีดความสามารถด้านการบริหารการคลัง โดยการระดมทรัพยากรภายในประเทศ เสริมสร้างเสถียรภาพทางการคลัง และสร้างสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมสำหรับการลงทุนของทั้งภาครัฐและภาคเอกชน รวมไปถึงการจัดทำรายงานการใช้จ่ายงบประมาณที่ทันเวลา โปร่งใส และเชื่อถือได้ โดยแหล่งความร่วมมือจะประกาศแนวโน้มมุ่งค่าความช่วยเหลือด้วยหน้าเป็นเวลาหลายปี และเบิกจ่ายงบประมาณความช่วยเหลือตามที่ได้กำหนดไว้ และพยายามใช้กลไกงบประมาณและการบัญชีของประเทศคู่ร่วมมือให้มากที่สุด ทั้งนี้ ทั้งสองฝ่ายจะร่วมการประเมินผลการดำเนินงานด้านการบริหารการคลังร่วมกัน

2.5 ทั้งสองฝ่ายจะร่วมกันกำหนดมาตรฐานและกระบวนการเพื่อวิเคราะห์ ปฏิรูปและติดตามการดำเนินงาน โดยมีประเทศคู่ร่วมมือเป็นผู้มีบทบาทนำในการพัฒนาขีดความสามารถด้านการจัดซื้อจัดจ้าง โดยมีแหล่งความร่วมมือให้การสนับสนุน และพยายามใช้ระบบของประเทศคู่ร่วมมือมากขึ้นเมื่อได้รับการพัฒนาขีดความสามารถตามมาตรฐานที่ขอบร่วมกัน

2.6 แหล่งความร่วมมือจะต้องดำเนินการตาม 2001 DAC Recommendation on Untying Official Development Assistance to the Least Developed Countries

### **3. Harmonisation**

3.1 แหล่งความร่วมมือจะจัดทำแนวทางการดำเนินงานร่วมและลดขั้นตอนการดำเนินงานให้ง่ายขึ้นสำหรับการดำเนินงานในแต่ละประเทศ พร้อมทั้งจะเพิ่มการให้ความช่วยเหลือในลักษณะ Programme-based Approach เพื่อให้เกิดการสอดประสานและลดความซ้ำซ้อนระหว่างแหล่งความร่วมมือต่างๆ

3.2 เนื่องจากความกระจัดกระจายของความช่วยเหลือเป็นผลเสียต่อการสร้างประสิทธิภาพในการให้ความช่วยเหลือ แหล่งความร่วมมือและประเทศคู่ร่วมมือจะดำเนินการร่วมกันอย่างส่งเสริมซึ่งกันและกันโดยการแบ่งหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ โดยประเทศคู่ร่วมมือจะพิจารณาร่วมมือกับแหล่งความร่วมมือในสาขาที่แหล่งความร่วมมือดังกล่าวมีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ และสามารถสนับสนุนการพัฒนาของประเทศตน ในขณะเดียวกันแหล่งความร่วมมือจะใช้ประโยชน์จากความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบของตนเพื่อส่งเสริมการดำเนินงานในประเทศคู่ร่วมมือ ทั้งนี้ ทั้งสองฝ่ายจะร่วมกันปฏิรูปวิธีการดำเนินงานและเสริมสร้างแรงจูงใจเพื่อผลักดันไปสู่

#### **Harmonisation, Alignment, และ Results**

3.3 แหล่งความร่วมมือจะให้ความช่วยเหลืออย่างมีประสิทธิภาพแก่รัฐที่มีความอ่อนไหว (Fragile States) โดยกำหนดวิสัยทัศน์สำหรับการเข้าไปมีบทบาทของนานาชาติเพื่อการสร้างและพัฒนาประเทศที่สงบ มีประสิทธิภาพ และมีระบบกฎหมายที่เหมาะสม รวมไปถึงการพัฒนาสถาบัน (Institutions) ของประเทศ ทั้งนี้ ยังคงให้ความสำคัญต่อหลักการ Aid Effectiveness แต่จะ

ปรับให้เหมาะสมโดยคำนึงถึงผลกระทบของปัญหาภายในประเทศที่มีต่อ Ownership และ Capacity รวมทั้งความต้องการความช่วยเหลือในด้านสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอย่างเร่งด่วน

3.5 ในการดำเนินงานเพื่อพื้นฟูประเทศคู่ร่วมมือจะต้องพัฒนาสถาบันพร้อมทั้งโครงสร้างการบริหารราชการที่ดี โดยเน้นเรื่องการบริหารจัดการที่ดี สวัสดิภาพของประชาชน ความมั่นคง และการเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานทางสังคม นอกจากนี้ ประเทศคู่ร่วมมือจะต้องมีส่วนร่วมกับแหล่งความร่วมมือในการพัฒนากลไกเพื่อการวางแผนและระดับให้เกิดการมีส่วนร่วมในวงกว้าง

3.6 แหล่งความร่วมมือจะร่วมมือกันให้ความช่วยเหลืออย่างสอดประสานระหว่างกัน และสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของประเทศคู่ร่วมมือมากที่สุด โดยหลีกเลี่ยงการดำเนินกิจกรรมที่ลดthonความสำคัญของระบบภายในประเทศ เช่น การตัดตอนกระบวนการตามระบบของประเทศคู่ร่วมมือ รวมทั้งการเลือกใช้เครื่องมือในการให้ความช่วยเหลืออย่างผสมผสานและเหมาะสมต่อสถานการณ์ของประเทศคู่ร่วมมือ

3.7 แหล่งความร่วมมือจะให้ความสำคัญต่อประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมโดยจะร่วมมือกันอย่างสอดประสานตามแนวทางของ Environmental Impact Assessment (EIA) ซึ่งครอบคลุมถึงประเด็นด้านสาธารณสุข และสังคม เพื่อตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงทางสิ่งแวดล้อมในระดับโลก ทั้งนี้ แหล่งความร่วมมือและประเทศคู่ร่วมมือจะร่วมกันนำ EIAs มาปรับใช้ และพัฒนาขั้นตอนการดำเนินงานร่วมสำหรับ Strategic Environmental Assessment ทั้งในระดับประเทศและรายสาขา พร้อมทั้งพัฒนาขีดความสามารถทางวิชาการและนโยบายที่จำเป็นอย่างต่อเนื่องสำหรับการวิเคราะห์เชิงสิ่งแวดล้อมและการบังคับใช้กฎหมาย ทั้งนี้ แนวทางการดำเนินงานดังกล่าวไปสู่ cross-cutting issues อื่นๆ เช่น ความท่าเที่ยมระหว่างหญิง-ชาย

#### **4. Managing for Results**

4.1 เป็นการบริหารดำเนินงานความช่วยเหลือที่มุ่งเน้นผลลัพธ์ที่ต้องการและใช้ข้อมูลเพื่อปรับปรุงการตัดสินใจ

4.2 ประเทศคู่ร่วมมือจะเสริมสร้างความเชื่อมโยงระหว่างยุทธศาสตร์การพัฒนาและงบประมาณรายปีและรายปี และกำหนดกรอบการรายงานและการประเมินผลเพื่อนำผลสัมฤทธิ์ตามยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับชาติและระดับสาขา

4.3 แหล่งความร่วมมือจะเชื่อมโยงการดำเนินกิจกรรมรายประเทศและงบประมาณความช่วยเหลือให้สอดคล้องกับกรอบการดำเนินงานของประเทศผู้รับ โดยจะช่วยเสริมสร้างขีดความสามารถให้ประเทศคู่ร่วมมือสามารถใช้ประโยชน์จากการรอบการรายงานและการประเมินผลของตนได้อย่างเต็มที่

4.4 ทั้งสองฝ่ายจะร่วมมือกันในการดำเนินงานแบบมีส่วนร่วมร่วมกันในการเสริมสร้างขีดความสามารถของประเทศเพื่อการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์

### **5. Mutual Accountability**

5.1 ส่งเสริมความเชื่อถือ ความโปร่งใสตรวจสอบได้ ระหว่างแหล่งความร่วมมือ และประเทศคู่ร่วมมือในการใช้ประโยชน์จากบประมาณความช่วยเหลือ ซึ่งจะช่วยเพิ่มการสนับสนุนจากประชาชนทั้งในด้านนโยบายระดับชาติและการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา

5.2 ประเทศคู่ร่วมมือจะเสริมสร้างบทบาทของรัฐสภานในด้านยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับประเทศและบประมาณ และส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างเป็นระบบของหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนาในการจัดทำและประเมินยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับประเทศ

5.3 แหล่งความร่วมมือจะจัดทำข้อมูลด้านความช่วยเหลือที่ทันสมัย โปร่งใส และชัดเจน เพื่อที่ประเทศคู่ร่วมมือสามารถจัดทำรายงานงบประมาณที่ชัดเจนต่อสภากำนัลและประชาชน

5.4 ทั้งประเทศคู่ร่วมมือและแหล่งความร่วมมือร่วมกันประเมินความก้าวหน้าในการดำเนินการตามแนวทางของปฏิญญาปารีสเพื่อให้บรรลุ Aid Effectiveness

## ภาคผนวก ช

### ความร่วมมือไตรภาคี<sup>1</sup>

ความร่วมมือไตรภาคี หรือ Trilateral หรือ Triangular Cooperation เป็นความร่วมมือรูปแบบหนึ่งที่เริ่มมีการดำเนินการมากขึ้น ความร่วมมือไตรภาคีเป็นความร่วมมือของคู่ร่วมมือสามฝ่ายโดยทั่วไปแล้วจะประกอบด้วยประเทศผู้ให้หรือแหล่งผู้ให้ ร่วมมือกับแหล่งผู้ให้จากประเทศกำลังพัฒนา (Provider of South-South Cooperation) ในการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศที่สามซึ่งส่วนใหญ่เป็นประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ หรือประเทศผู้ได้รับประโยชน์ ซึ่งรูปแบบความร่วมมือดังกล่าวถือว่าเป็นความร่วมมือที่เห็นได้โดยทั่วไปในปัจจุบัน

ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า ความร่วมมือไตรภาคีเป็นการดำเนินงานความร่วมมือที่ประเทศผู้ให้ที่พัฒนาแล้ว ร่วมกับประเทศกำลังพัฒนาอื่นที่มีขีดความสามารถระดับหนึ่ง หรือที่เริ่มเป็นประเทศที่มีขีดความสามารถที่จะดำเนินกิจกรรมการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา หรือการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่ประเทศกำลังพัฒนาเป้าหมายได้ โดยให้การสนับสนุนทางด้านการเงินหรือวิชาการเพื่อการพัฒนา

#### **เหตุผลสำคัญของการร่วมมือไตรภาคี**

ความร่วมมือไตรภาคีเกิดขึ้นเนื่องจากการเห็นถึงข้อได้เปรียบที่เกิดขึ้นในหลายประการที่เห็นว่าได้ประโยชน์อย่างมาก อาทิ

ประการแรก ประเทศกำลังพัฒนาที่ได้รับความช่วยเหลือมาระยะเวลานี้ ได้สั่งสมความรู้ ประสบการณ์ และความสำเร็จในงานการพัฒนาจนอาจกล่าวได้ว่านี้ตัวแบบแห่งความสำเร็จที่ควรมีการถ่ายทอดให้แก่ประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ และว่าไปแล้วประสบการณ์ดังกล่าวจะมีคุณค่าต่อประเทศกำลังพัฒนาได้ดีกว่าตัวแบบจากประเทศที่พัฒนามากแล้วที่อาจยากต่อการเรียนรู้และนำไปประยุกต์ได้อย่างเห็นผล

ประการที่สอง คือ การที่มีเทคโนโลยีที่เหมาะสมสมต่อการนำไปปฏิบัติได้ใกล้เคียงกันในทำนองคดิที่ว่า หากประเทศ (กำลังพัฒนา) นี้ทำได้ ประเทศเราก็ยอมที่จะทำได้ด้วย จึงทำให้การถ่ายโอนเทคโนโลยีทำได้อย่างสะดวกและเห็นผล ต่างจากเทคโนโลยีของประเทศที่พัฒนาแล้วที่อาจมีความทันสมัย ถาวรสัก แต่ยากที่จะนำไปประยุกต์ใช้ในบริบทของประเทศกำลังพัฒนา

---

<sup>1</sup> จากรัฐศาสตร์ความร่วมมือไตรภาคี พ.ศ. 2555-2559 ส่วนวางแผนและติดตามผลการให้ความร่วมมือกับต่างประเทศ สพร.

ประการที่สาม คือ การดำเนินการภายใต้ต้นทุนที่ต่ำกว่า เมื่อเทียบกับการดำเนินการ โดยแหล่งผู้ให้ที่พัฒนาแล้ว ทึ้งต้นทุนในการจัดส่งผู้เชี่ยวชาญ ค่าใช้จ่ายในการจัดฝึกอบรม/ดูงานรวมทั้งต้นทุนในการจัดการต่าง ๆ (ค่าธรรมเนียม ค่าอาหารสถานที่ ค่าเดินทาง ค่าที่พัก ฯลฯ) นั่นหมายถึงว่าในเม็ดเงินจำนวนเท่ากัน สามารถที่จะดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ได้มากกว่า

ประการที่สี่ คือ ความใกล้เคียงกันในเชิงภูมิศาสตร์ หรือวัฒนธรรม เห็นได้ว่าประเทศไทยกำลังพัฒนาโดยเฉพาะในภูมิภาคที่ใกล้กัน หรือภูมิภาคเดี่ยว มีสภาพทางภูมิศาสตร์และทรัพยากรธรรมชาติที่คล้ายคลึงกัน ซึ่งจะง่ายต่อการเรียนรู้และการนำไปประยุกต์ใช้ ในขณะเดียวกันมีหลายประเทศที่มีพื้นฐานทางวัฒนธรรมใกล้เคียงกัน อาทิ ภาษา ในกรณีของไทยกับสาธารณรัฐประชาชนปวยไวยาชนลาว หรือกลุ่มประเทศที่พูดภาษา Francis โปรตุเกส หรือสเปน เป็นต้น การเรียนรู้ระหว่างกันจึงทำได้ง่ายและลดอุปสรรคทางด้านการสื่อสาร

### **ประเทศที่เข้าร่วมดำเนินการไตรภาคี**

ในปัจจุบันมีหลายประเทศเข้าร่วมในรูปแบบความร่วมมือไตรภาคี โดยอาจแยกเป็น

- ประเทศผู้ให้ที่พัฒนาแล้ว อาทิ เบลเยียม แคนาดา เดนมาร์ก ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส เยอรมนี อิตาลี ญี่ปุ่น ลักเซมเบอร์ก นอร์เวย์ สเปน สวีเดน เช็ก สาธารณรัฐเช็ก สหรัฐฯ และประเทศญี่ปุ่น นอกจากนี้ยังมีองค์กรความร่วมมือพหุภาคีภายใต้ UN อาทิ UNDP UNICEF UNFPA FAO และ WHO

- ประเทศไทยกำลังพัฒนาที่เป็นผู้ให้ รวมทั้งประเทศไทยที่มีรายได้ระดับกลาง อาทิ ออฟริกา ประกอบด้วย อียิปต์ เ肯ยา โมร็อกโก แอฟริกาใต้ และตุนนิเซีย เอเชีย ประกอบด้วย อินเดีย มาเลเซีย พลีปปินส์ สิงคโปร์ ศรีลังกา เวียดนาม และไทย ลาตินอเมริกา ประกอบด้วย อาร์เจนตินา บราซิล ชิลี โคลอมเบีย และเม็กซิโก

### **ประโยชน์จากการเข้าร่วม**

จะเห็นได้ว่า นอกจากประโยชน์โดยตรงที่มีผลต่อการพัฒนาในสาขาความร่วมมือต่าง ๆ แล้ว ประเทศไทยเข้าร่วมยังจะได้เลิ่งเห็นถึงประโยชน์ดังต่อไปนี้

- ถือเป็นการพัฒนาสมรรถนะ ขีดความสามารถของประเทศไทยกำลังพัฒนาที่เป็นประเทศผู้ให้ในการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาไปในตัว ก่อให้เกิดเพื่อยังให้ความรู้เพิ่มพูนขึ้นเรื่อยๆ
- เป็นการเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศผู้ให้กับประเทศไทยให้รายใหม่จากประเทศไทยกำลังพัฒนาได้เป็นอย่างดี ซึ่งก็จะเป็นการเรียนรู้ร่วมกัน
- เป็นการเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกำลังพัฒนาในระดับภูมิภาคของตน

## ขอบเขตพื้นที่ความร่วมมือ

โดยทั่วไปแล้วความร่วมมือ ไตรภาคีจะดำเนินการกับประเทศที่อยู่ใกล้เคียงกันในภูมิภาค แต่ถ้าไร้ตามปัจจุบันการดำเนินงานความร่วมมือมีลักษณะข้ามภูมิภาคมากขึ้น เห็นได้จากโปรแกรมความร่วมมือ ไตรภาคีสู่ปุนที่พยายามเชื่อมโยงเชิงไปยังภูมิภาคแอฟริกา และลาตินอเมริกาด้วย หรือในการณ์ของเคนยาฯ และเยอร์มนี เป็นความร่วมมือในแอฟริกา และลาตินอเมริกา เป็นหลัก

## ประเด็นปัญหาและอุปสรรค

ถึงแม้ว่าความร่วมมือ ไตรภาคีจะได้ดำเนินการระยะหนึ่งแล้วก็ตาม แต่ก็ยังคงมีประเด็น ในเรื่องการปฏิบัติ อาทิ

- การประสานงานกันระหว่างคู่ร่วมมือจะใช้เวลามากกว่าปกติในเรื่องของการทำความเข้าใจในแนวคิดและวิธีการร่วมมือต่าง ๆ รวมทั้งการมีฝ่ายความร่วมมือที่มากขึ้น
- ค่าใช้จ่ายในส่วนของการประสานงาน การพบรضاเรื่อง และการเตรียมการสูงขึ้น
- มีความยากลำบากมากขึ้น ในการทำความตกลงหรือเห็นชอบร่วมกันในเรื่องที่เกี่ยวกับกระบวนการขั้นตอน มาตรการดำเนินการการประเมินผล รวมทั้งเรื่องการขาดความชัดเจนในการแบ่งงาน บทบาท และความรับผิดชอบ
- ในหลายกรณีขาดความชัดเจนในความประสงค์และความต้องการของประเทศผู้รับ รวมทั้งขาดการเข้ามามีส่วนร่วมของประเทศผู้รับต่อกระบวนการร่วมมือในขั้นตอนต่าง ๆ อย่างเพียงขั้น โกรงการความร่วมมือมักมีขนาดและขอบเขตที่จำกัดในการดำเนินการภายใต้กรอบ ไตรภาคี

## ການພວກ ຈ

### DAC List of ODA Recipients

#### DAC List of ODA Recipients

**Effective for reporting on 2011, 2012 and 2013 flows**

Least Developed Countries	Other Low Income Countries (per capita GNI <= \$1 005 in 2010)	Lower Middle Income Countries and Territories (per capita GNI \$1 006-\$3 975 in 2010)	Upper Middle Income Countries and Territories (per capita GNI \$3 976-\$12 275 in 2010)
Afghanistan	Kenya	Armenia	Albania
Angola	Korea, Dem. Rep.	Belize	Algeria
Bangladesh	Kyrgyz Rep.	Bolivia	*Anguilla
Benin	South Sudan	Cameroon	Antigua and Barbuda
Bhutan	Tajikistan	Cape Verde	Argentina
Burkina Faso	Zimbabwe	Congo, Rep.	Azerbaijan
Burundi		Côte d'Ivoire	Belarus
Cambodia		Egypt	Bosnia and Herzegovina
Central African Rep.		El Salvador	Botswana
Chad		Fiji	Brazil
Comoros		Georgia	Chile
Congo, Dem. Rep.		Ghana	China
Djibouti		Guatemala	Colombia
Equatorial Guinea		Guyana	Cook Islands
Eritrea		Honduras	Costa Rica
Ethiopia		India	Cuba
Gambia		Indonesia	Dominica
Guinea		Iraq	Dominican Republic
Guinea-Bissau		Kosovo <sup>1</sup>	Ecuador
Haiti		Marshall Islands	Former Yugoslav Republic of Macedonia
Kiribati		Micronesia, Federated States	Gabon
Laos		Moldova	Grenada
Lesotho		Mongolia	Iran
Liberia		Morocco	Jamaica
Madagascar		Nicaragua	Jordan
Malawi		Nigeria	Kazakhstan
Mali		Pakistan	Lebanon
Mauritania		Papua New Guinea	Libya
Mozambique		Paraguay	Malaysia
Myanmar		Philippines	Maldives
Nepal		Sri Lanka	Mauritius
Niger		Swaziland	Mexico
Rwanda		Syria	Montenegro
Samoa		*Tokelau	*Montserrat
São Tomé and Príncipe		Tonga	Namibia
Senegal		Turkmenistan	Nauru
Sierra Leone		Ukraine	Niue
Solomon Islands		Uzbekistan	Palau
Somalia		Vietnam	Panama
Sudan		West Bank and Gaza Strip	Peru
Tanzania			Serbia
Timor-Leste			Seychelles
Togo			South Africa
Tuvalu			*St. Helena
Uganda			St. Kitts-Nevis
Vanuatu			St. Lucia
Yemen			St. Vincent and Grenadines
Zambia			Suriname

\*Territory.

(1) This is without prejudice to the status of Kosovo under international law.

**ประวัติผู้ศึกษา**  
**นางศศิธร วงศ์วิริชกิจ**

<b>ตำแหน่งปัจจุบัน</b>	นักวิเทศสหการชำนาญการพิเศษ ปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการส่วนความร่วมมือหุ้นส่วนพหุภาคี สำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ (สพร.) กระทรวงการต่างประเทศ
<b>ประวัติการศึกษา</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เศรษฐศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์</li> <li>- Graduate Diploma in Agricultural Economics, University of New England Australia</li> <li>- Master of Economics, University of New England, Australia</li> </ul>
<b>ประวัติการฝึกอบรม</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Project Monitoring and Evaluation, European Union, Belgium</li> <li>- Development Cooperation Management, KOICA, Korea</li> <li>- หลักสูตรสำหรับผู้ที่จะดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกองและอัครราชทูตที่ปรึกษา สถาบันการต่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ</li> <li>- Public Sector Management, Australian National University, Australia</li> </ul>
<b>ประวัติการรับราชการ</b>	
2529	เจ้าหน้าที่วิเทศสหการ 3 ฝ่ายความร่วมมือกับแคนาดา กอง 1 กรมวิเทศสหการ
2531	เจ้าหน้าที่วิเทศสหการ 4 ฝ่ายความร่วมมือกับแคนาดา กอง 1 กรมวิเทศสหการ
2534	เจ้าหน้าที่วิเทศสหการ 4 ฝ่ายวิเคราะห์โครงการ กองแผนงาน กรมวิเทศสหการ
2535	เจ้าหน้าที่วิเทศสหการ 4 ฝ่ายนโยบายและแผน กองแผนงาน กรมวิเทศสหการ
2537	เจ้าหน้าที่วิเทศสหการ 5 ฝ่ายนโยบายและแผน กองแผนงาน กรมวิเทศสหการ
2540	เจ้าหน้าที่วิเทศสหการ 6 ฝ่ายนโยบายและแผน กองแผนงาน กรมวิเทศสหการ
2541	เจ้าหน้าที่วิเทศสหการ 6 ฝ่ายความร่วมมือกับกลุ่มประเทศญี่ปุ่น กอง 2 กรมวิเทศสหการ
2546	เจ้าหน้าที่วิเทศสหการ 7 ฝ่ายความร่วมมือกับกลุ่มประเทศญี่ปุ่น กอง 2 กรมวิเทศสหการ
2549	เจ้าหน้าที่วิเทศสหการ 7 ส่วนความร่วมมือหุ้นส่วนพหุภาคี สพร.
2551	เจ้าหน้าที่วิเทศสหการ 8 ว. ส่วนความร่วมมือหุ้นส่วนพหุภาคี สพร.
2554	นักวิเทศสหการชำนาญการพิเศษ ปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการส่วนวางแผนและติดตามผลการให้ความร่วมมือกับต่างประเทศ สพร.
2554-ปัจจุบัน	นักวิเทศสหการชำนาญการพิเศษ ปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการส่วนความร่วมมือหุ้นส่วนพหุภาคี สพร.