



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง การทูตเพื่อการพัฒนา: แนวทางการบูรณาการระหว่าง
งานด้านพัฒนาและด้านการทูต สำหรับดำเนินงาน
ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

จัดทำโดย นางสาวสายัณห์ กองโกย
รหัส 7006

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 7 ปี 2558
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง การทูตเพื่อการพัฒนา: แนวทางการบูรณาการระหว่าง
งานด้านพัฒนาและด้านการทูต สำหรับดำเนินงาน
ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

จัดทำโดย นางสาวสายัณห์ กองโกย
รหัส 7006

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 7 ปี 2558
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา



เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูตของกระทรวงการต่างประเทศ

ลงชื่อ

(เอกอัครราชทูต สุจิตรา หิรัญพฤษ์)
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ

(รศ.ดร. ชูเกียรติ พันธ์พรประสิทธิ์)
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ

(ผศ.ดร. พลอย สืบวิเศษ)
อาจารย์ที่ปรึกษา

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

รายงานฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อทำการศึกษาดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ระหว่างประเทศ และการปฏิบัติงานด้านการทูต ทั้งนโยบายรัฐบาล งบประมาณที่ได้รับการสนับสนุน แนวทางการปฏิบัติงาน รวมถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องอื่น เพื่อหาข้อเสนอแนะและแนวทางในการบูรณาการ ความร่วมมือเพื่อการพัฒนา กับงานมิติทางการทูต เพื่อดำเนินงานในการกระชับความสัมพันธ์ระหว่าง ประเทศ

ผลการศึกษาพบว่า ในระดับนโยบายรัฐบาล มีการกำหนดให้งานความร่วมมือทางวิชาการ ในนโยบายรัฐบาลด้านการต่างประเทศ และในระดับนโยบายกระทรวงมีความชัดเจนโดยการระบุไว้ใน ส่วนหนึ่งของนโยบายข้อ 5 ของกระทรวง นั่นคือการส่งเสริมภาพลักษณ์ที่ดีและความร่วมมือทาง วิชาการกับประเทศกำลังพัฒนา มีกลไกการดำเนินงานทั้งในระดับนโยบาย และในระดับปฏิบัติ แต่ยังไม่สามารถเป็นกลไกที่นำไปปฏิบัติอย่างได้ผล ส่วนด้านงบประมาณ พบว่ามีการจัดสรรงบประมาณ เฉพาะด้านเพื่อส่งเสริมงานดังกล่าว คือ หมวดอุดหนุน ในรายการเงินอุดหนุนการให้ความร่วมมือทาง วิชาการและเศรษฐกิจแก่ต่างประเทศ ซึ่งเป็นงบประมาณรายการเดียวที่ดำเนินการความร่วมมือทาง วิชาการกับต่างประเทศได้ แต่ในจำนวนที่ยังไม่เพียงพอต่อการสนับสนุนแผนงานทั้งกระทรวง หากจะ มีการบูรณาการแผนงานความร่วมมือทางวิชาการของทุกกรมมาไว้ที่กรมความร่วมมือระหว่างประเทศ เพียงหน่วยงานเดียว

ส่วนในระดับการบริหารองค์กร พบประเด็นหลายประการที่สืบเนื่องจากความแตกต่างทาง วัฒนธรรมองค์กร และความแตกต่างของลักษณะงานสองด้านที่เสมือนงานสองขั้ว กล่าวคือ วัฒนธรรมในการหมุนเวียนสลับตำแหน่งบ่อยครั้งและดำรงตำแหน่งในเวลาสั้น ของกระทรวงการ ต่างประเทศ และปรากฏการณ์การโอนย้ายตำแหน่งทางเดียวระหว่างกรมต่างๆ กับกรมความร่วมมือ ระหว่างประเทศ (ทั้งระดับบริหาร และระดับปฏิบัติการ) ที่ส่งผลต่อความต่อเนื่องในการปฏิบัติตาม แผนงาน และการสร้างความกลมกลืน ส่วนงานสองขั้ว คือ งานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ระหว่าง ประเทศหรืองานความร่วมมือทางวิชาการระหว่างประเทศ และงานด้านการทูต ที่องค์ประกอบของ งานการพัฒนา กระบวนการปฏิบัติงาน และการใช้เวลาที่ปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายต้องใช้เวลา ระยะหนึ่ง ขณะที่งานด้านการทูตไม่สามารถใช้เวลานานได้ ต้องปรับเปลี่ยนตามประเด็นระหว่าง ประเทศ

นอกจากนี้ ยังพบประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการแลกเปลี่ยนข้อมูล การประสานงานระหว่าง กรม การสร้างความเข้าใจระหว่างบุคลากรที่ปฏิบัติงานทั้งสองฝ่าย ทักษะคิดระหว่างบุคลากร ที่ทำให้ การบูรณาการยังไม่บรรลุในช่วงเวลาที่ผ่านมา

ข้อเสนอแนะในการจัดทำกรทุดเพื่อการพัฒนา สำหรับดำเนินงานความสัมพันธ์ระหว่าง ประเทศ ในเชิงนโยบาย คือ การจัดทำยุทธศาสตร์ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาแห่งกระทรวง เพื่อ บูรณาการงานเชิงการพัฒนาภิการกิจอื่นของกรมภายใต้กระทรวง เป็นช่องทางให้กรมอื่นๆ ได้ใช้ ประโยชน์จากกิจกรรมของ TICA โดยการจะดำเนินงานตามยุทธศาสตร์อย่างได้ผลและเป็นรูปธรรม ควรต้องมีกลไกที่จัดการให้งานทั้งสองขั้วมาบรรจบกันอย่างเป็นระบบ ซึ่งในเอกสารฉบับนี้แนะนำให้

ประกอบด้วย การตั้งคณะอนุกรรมการรับผิดชอบงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ ประกอบด้วยผู้บริหารระดับสูงจากกรมต่างๆ โดยมีประธานเป็นรองปลัดกระทรวงที่กำกับดูแลกรม ภูมิภาค ให้ TICA เป็นเจ้าภาพในการจัดทำแผนงานความร่วมมือทางวิชาการที่เกิดจากการพัฒนา ร่วมกันของกรมต่างๆ ภายใต้กระทรวง ในลักษณะ Rolling Plan โดยให้ TICA เป็นหน่วยงานหลัก ของกระทรวงในการดำเนินงานการทูตเพื่อการพัฒนา

สำหรับระดับปฏิบัติการ มีข้อเสนอเกี่ยวกับการโยกย้ายสลับเจ้าหน้าที่แบบสองทางใน ตำแหน่งต่างๆ ทั้งในระดับบริหาร และระดับปฏิบัติการ ไม่ใช่แบบทางเดียวดังเช่นที่ผ่านมา เพื่อให้มี โอกาสในการสร้างความเข้าใจระหว่างกัน ส่งผลต่อความสำเร็จในอนาคตของแนวทางการรวมตัวอย่าง ไม่แบ่งแยก รวมทั้งการจัดการคู่มือในการปฏิบัติงานของทุกกรม เพื่อให้การโยกย้ายไม่เป็นเงื่อนไขให้ งานชะงักงันเนื่องจากเจ้าหน้าที่ต้องใช้เวลาในการทำความเข้าใจกับงานในหน้าที่ใหม่ และในฐานะที่ TICA เป็นงาน Home-based จึงขอให้ TICA เป็นฝ่ายดำเนิน กลยุทธ์เชิงรุกต่อกรมต่างๆ ซึ่งจะส่งผล ต่อการบูรณาการงานทั้งสองด้านอย่างยั่งยืน

นอกจากการย้ายแบบสองทางแล้ว ยังมีข้อเสนออื่นเพื่อประกันต่อการสร้างการบูรณาการ อย่างยั่งยืน ไม่ใช่ตามความสนใจของผู้บริหารแต่ละยุค นั่นคือ ข้อเสนอในการจัดการ Retreat เป็น ประจำ การให้ข้อมูลกับผู้บริหารระดับสูงอย่างสม่ำเสมอโดยใช้เวทีการประชุมประจำปีจัดสำหรับ ระดับบริหารโดยการบรรยายและให้ข้อมูลให้เห็นถึงประโยชน์ของงาน TICA ต่องานด้านการทูต รวมถึงการประชาสัมพันธ์งานความร่วมมือเพื่อพัฒนากับต่างประเทศในรูปแบบต่างๆ

รายงานฉบับนี้ เป็นการศึกษาข้อมูลโดยเน้นการให้ข้อมูลของกรมความร่วมมือระหว่าง ประเทศ และงานด้านความร่วมมือเพื่อพัฒนาระหว่างประเทศ ที่จะเป็นประโยชน์ต่องานการทูต เพื่อดำเนินงานความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เนื่องจากผู้ศึกษาประสงค์จะผลักดันให้มีการรวมตัวแบบ และการบูรณาการระหว่างงานด้านการพัฒนาและงานด้านการทูตอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อให้เกิด ประโยชน์ต่อประเทศไทยในภาพรวมอย่างแท้จริง

กิตติกรรมประกาศ

ในการจัดทำรายงานการศึกษา การทูตเพื่อการพัฒนา: แนวทางการบูรณาการระหว่างงานด้านพัฒนาและด้านการทูต สำหรับดำเนินงานความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ในครั้งนี้ ดิฉันขอขอบพระคุณผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ในคำแนะนำที่เป็นประโยชน์ และในการสนับสนุนให้รายงานชิ้นนี้สามารถนำไปใช้ประโยชน์ในทางราชการได้ เพื่อการบูรณาการระหว่างงานด้านการพัฒนาและงานด้านการทูตอย่างเป็นรูปธรรม นอกจากนี้ ข้อมูลจากการศึกษาจะยังช่วยให้หน่วยงานพิจารณาการจัดทำแผนงานความร่วมมือทางวิชาการได้อย่างมีทิศทางมากขึ้น รวมถึงการพัฒนาทักษะบุคลากรด้วย

โอกาสนี้ ดิฉันจึงขอขอบพระคุณสำหรับบุคคลที่มีรายชื่อดังต่อไปนี้เป็นอย่างสูง คือ คณะอาจารย์ให้คำปรึกษาจำนวน 3 ท่าน ได้แก่ เอกอัครราชทูต สุจิตรา หิรัญพฤกษ์ รองศาสตราจารย์ ดร. ชูเกียรติ พันสพรประสิทธิ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พลอย สืบวิเศษ ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในกรมความร่วมมือระหว่างประเทศ ได้แก่ ท่านอธิบดี สุชาติ ไทยบรรเทา อธิบดีกรมความร่วมมือระหว่างประเทศ ที่สนับสนุนดิฉันในการสมัครเข้าเรียนหลักสูตร นบท. 7 รวมทั้งน้องๆ คณะเจ้าหน้าที่ในส่วนให้ความร่วมมือกับต่างประเทศ 1 ซึ่งปฏิบัติหน้าที่แทนดิฉัน และปฏิบัติหน้าที่ในความรับผิดชอบของส่วนให้ฯ 1 อย่างเข้มแข็ง ตลอดเวลาที่ดิฉันเรียนหลักสูตรดังกล่าว ซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการทำให้ดิฉันเรียนได้สำเร็จตลอดหลักสูตร

สายัณห์ กองโกย

กรกฎาคม 2558

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ง
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	ช
คำศัพท์ คำย่อ	ซ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 สภาพและความสำคัญของปัญหาและความเกี่ยวข้องกับมิติด้านการต่างประเทศ	2
1.3 คำถามการศึกษา (Research Question)	2
1.4 สมมุติฐานการศึกษา	2
1.5 ขอบเขตการศึกษา	2
1.6 แนวความคิดหรือกรอบทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง	3
1.7 ระเบียบวิธีการศึกษา (Research Methodology)	3
1.8 ผลที่คาดว่าจะได้รับ	3
บทที่ 2 แนวคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	5
2.1 แนวคิดความร่วมมือเพื่อการพัฒนา	5
2.2 การปรับบทบาทของการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา	7
2.3 การดำเนินงานทางการทูต	9
2.4 นโยบายรัฐบาลไทยด้านการต่างประเทศ	11
2.5 นโยบายของกระทรวงการต่างประเทศ	12
บทที่ 3 ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของไทย	14
3.1 แนวทางการให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของไทย	14
3.2 หลักการและนโยบายด้านความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของไทย	18
3.3 งบประมาณการดำเนินงาน	19
3.4 กระบวนการดำเนินงานความร่วมมือทางวิชาการ	19
3.5 กระบวนการประสานงานระหว่างหน่วยงาน	22
3.6 ความสัมพันธ์ในแนวระนาบระหว่างกรมภายใต้กระทรวงการต่างประเทศ	22
3.7 การวิเคราะห์สภาพปัญหาการดำเนินงาน	23
บทที่ 4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	28
4.1 สรุปผลการศึกษา	28
4.2 ข้อเสนอแนะ	29
4.3 บทสรุป	33
บรรณานุกรม	34
ประวัติผู้เขียน	36

คำศัพท์ คำย่อ

AAA	Accra Agenda for Action
ABC	Agency for Brazilian Cooperation
BAPA	Buenos Aires Plan of Action
CZDA	Czech Development Agency
DAC	Development Assistance Committee
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit: GIZ หรือ German International Cooperation
JC	Joint Cooperation on Bilateral Cooperation
JICA	Japan International Cooperation Agency
KOICA	Korea International Cooperation Agency
LDCs	Least Developed Countries
MDGs	Millenium Development Goals
NSSC	North - South–South Cooperation
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
SDGs	Sustainable Development Goals
SSC	South–South Cooperation
SSSC	South–South - South Cooperation
TICA	Thailand International Cooperation Agency
UNDP	United Nations for Development Program
USAID	United State Agency for International Development

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในช่วงก่อนปี 2546 การดำเนินงานของกระทรวงการต่างประเทศ ในการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เป็นการใช้ความสัมพันธ์ทางการทูตในมิติทางเศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรม รวมถึงบทบาทในองค์กรระหว่างประเทศ และในกรอบความร่วมมือต่างๆ เพื่อขยายความสัมพันธ์และสร้างพันธมิตรกับประเทศอื่น เริ่มจากประเทศเพื่อนบ้าน และประเทศในภูมิภาคเดียวกัน รวมถึงภูมิภาคอื่นๆ ขณะที่บทบาทของกรมความร่วมมือระหว่างประเทศ¹ หรือกรมวิเทศสหการ ในขณะนั้น ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ได้ดำเนินงานความร่วมมือทางวิชาการกับประเทศต่างๆ เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาในประเทศกำลังพัฒนาอื่น โดยใช้ประสบการณ์การดำเนินงานกว่า 50 ปี ของการเป็นประเทศที่รับความร่วมมือเพื่อการพัฒนาจากแหล่งผู้ให้ต่างๆ ซึ่งเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว และองค์กรระหว่างประเทศ ที่ให้แก่ประเทศไทย มาเป็นแนวทางในการดำเนินงาน โดยช่วงแรกเป็นการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา กับประเทศเพื่อนบ้าน 4 ประเทศ คือ ลาว กัมพูชา พม่า และเวียดนาม โดยการนำปัจจัยที่จำเป็นต่อการพัฒนาให้องค์กรและบุคลากรเพื่อเพิ่มศักยภาพให้ดำเนินงาน การพัฒนาประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ หลายรูปแบบ ทั้งโครงการพัฒนา ทักษะศึกษา/ฝึกอบรม/ดูงาน ผู้เชี่ยวชาญ อุปกรณ์ กระตุ้นให้ประเทศก้าวหน้าเร็วขึ้น

นโยบายการปฏิรูประบบราชการในปี 2545 ส่งผลให้กรมความร่วมมือระหว่างประเทศ ถูกย้ายไปเป็นหน่วยงานหนึ่งภายใต้กระทรวงการต่างประเทศ ด้วยแนวคิดที่ใช้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาเป็นเครื่องมือดำเนินงานส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ทำให้มีความพยายามในการเพิ่มบทบาทของงานพัฒนาในบริบททางการทูตเพื่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ส่งผลให้มีแนวทางการดำเนินงานในลักษณะของบทบาทการทูตเพื่อการพัฒนา (Development Diplomacy) อย่างไรก็ตาม ช่วงเวลาระหว่างที่มีการรวมกรมความร่วมมือระหว่างประเทศเป็นหน่วยงานหนึ่งของกระทรวงการต่างประเทศ ผ่านมากกว่า 10 ปี (ระหว่างปี 2546-2558) กลับไม่ปรากฏถึงความก้าวหน้าในการให้บทบาทงานการพัฒนาสอดแทรกในมิติทางการทูตหรือในทางกลับกันงานทางการทูตสอดแทรกในมิติการพัฒนา อย่างชัดเจนและเห็นประจักษ์ จึงน่าสนใจว่าความล่าช้าของแนวทางของการบูรณาการการทูตเพื่อการพัฒนาของประเทศไทย จะมาจากปัจจัยใดบ้าง

¹ กรมความร่วมมือระหว่างประเทศ เดิมชื่อ กรมวิเทศสหการ ตั้งขึ้นเมื่อปี 2504 สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และในปี 2545 ได้ถูกย้ายมาสังกัดกระทรวงการต่างประเทศ ในปี 2547 ถูกยุบเลิกและตั้งใหม่ในนาม สำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ระหว่างประเทศ สถานะเป็นสำนักงานเทียบเท่าระดับกรม (ผู้บริหารระดับ 10) สังกัดกระทรวงการต่างประเทศเช่นเดิม และในปี 2558 ได้รับการปรับสถานะเป็นหน่วยงานระดับกรมตามเดิมโดยใช้ชื่อ กรมความร่วมมือระหว่างประเทศ สังกัดกระทรวงการต่างประเทศ

1.2 สภาพและความสำคัญของปัญหาและความเกี่ยวข้องกับมิติด้านการต่างประเทศ

การสร้าง ความเข้าใจและความตระหนักถึงการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา เพื่อให้เป็นเครื่องมือทางการทูตในการดำเนินงานความสัมพันธ์ระหว่างประเทศตามรายภูมิภาค รวมทั้งให้สอดคล้องกับนโยบายด้านการต่างประเทศ และความสัมพันธ์ทางการทูต เป็นแนวปฏิบัติที่ดี หลายประเทศใช้ดำเนินงานในปัจจุบัน บางประเทศ เช่น จีน สามารถใช้ให้เป็นเงื่อนไขโน้มน้าว ประเทศผู้รับให้ปฏิบัติตามในสิ่งที่ตนต้องการ หรือ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ใช้นำทางเพื่อเปิดโอกาสทางธุรกิจ ในประเทศคู่ร่วมมือให้แก่เอกชนของประเทศตน หรือบางประเทศใช้เป็นเงื่อนไขในการแลกเปลี่ยน เพื่อการเลือกตั้งในองค์กรระหว่างประเทศ แต่งานด้านการทูตและงานการพัฒนาเหมือนเป็นเรื่องต่าง ขั้ว เนื่องจากบริบทของการพัฒนาจะดำเนินงานให้สอดคล้องกับสภาพปัญหา นโยบายและแผนงาน พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศผู้รับ ดังนั้นที่ผ่านมาจึงเป็นลักษณะดำเนินงานตามความต้องการของผู้รับ (Demand-driven Approach) ขณะที่การทูตเป็นการดำเนินงานเพื่อรักษาผลประโยชน์ของไทยเป็นลำดับแรก เมื่อเป็นความร่วมมือที่ต้องดำเนินงานโดยหลักการของการทูต เพื่อการพัฒนา จึงต้องปรับให้ผู้ดำเนินงานที่มาจากหน่วยงานที่มีหลักการการพัฒนา และที่มาจาก หน่วยงานทางการทูตเข้าใจ และดำเนินงานให้เกิดความสมดุลระหว่างความต้องการของผู้รับและความปรารถนาของผู้ให้อย่างแนบเนียน

1.3 คำถามการศึกษา (Research Question)

ปัจจัยใดที่ทำให้งานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ยังไม่รวมกับมิติของการทูตให้เป็นงาน การทูตเพื่อการพัฒนาอย่างแท้จริง ตามที่กระทรวงฯ คาดหวัง หรือตามแนวทางที่ประเทศอื่นๆ ดำเนินการ แม้กระทรวงฯ จะพยายามการบูรณาการภารกิจด้านการต่างประเทศกับงานการพัฒนา แล้วกว่าสิบปี

1.4 สมมุติฐานการศึกษา

การวางนโยบาย การจัดสรรงบประมาณ การบริหารองค์กร การพัฒนาทักษะของบุคลากร การสร้างความเข้าใจระหว่างบุคลากรของกระทรวงการต่างประเทศ ต่อการปฏิบัติการกิจกรรม ความร่วมมือระหว่างประเทศ ในฐานะหน่วยงานหลักในการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ระหว่างประเทศ

1.5 ขอบเขตการศึกษา:

เป็นการศึกษาที่เน้นถึงข้อมูลด้านภารกิจดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของกรม ความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยพิจารณาการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อพัฒนาระหว่างไทยกับ ประเทศต่างๆ แนวทางการดำเนินงาน และปัจจัยผลักดันต่างๆ ในการดำเนินงานในแต่ละประเทศ แต่ มุ่งเน้นศึกษาเพียงความร่วมมือเพื่อพัฒนาเฉพาะส่วนของ Grant Aid ในส่วนที่เป็นความร่วมมือ ทางวิชาการเป็นหลัก โดยมีการใช้ข้อมูลของประเทศเป้าหมายในขอบเขตย้อนหลัง 10 ปี รวมถึง ลักษณะขององค์ความรู้ในการพัฒนา และงานด้านการทูตที่จะเสริมสร้างซึ่งกันและกัน

1.6 แนวความคิดหรือกรอบทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง:

1.6.1 ผลการศึกษาจากประเทศอื่นๆ เกี่ยวกับการดำเนินงานพัฒนาเป็นเครื่องมือดำเนินงานความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

1.6.2 การจำแนกงานด้านพัฒนา และงานด้านการทูต

1.6.3 การตรวจสอบนโยบายของรัฐบาลและนโยบายการต่างประเทศของไทย

1.6.4 หลักการของ South-South Cooperation

1.6.5 หลักการของ Paris Declaration และปฏิญญาอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องที่เป็นกรอบในการจัดทำแนวทางการพัฒนาให้ประเทศกำลังพัฒนาต่างๆ มุ่งสู่ MDGs (Millennium Development Goals) รวมถึง SDGs (Sustainable Development Goals)

1.7 ระเบียบวิธีการศึกษา (Research Methodology) :

1.7.1 พิจารณาข้อมูลการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา และการดำเนินงานด้านการทูตเพื่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ก่อนการย้ายกรมความร่วมมือระหว่างประเทศ มาสังกัดกระทรวงการต่างประเทศ

1.7.2 รวบรวมประมวลนโยบายรัฐบาล นโยบายด้านการต่างประเทศ และยุทธศาสตร์ของกรมต่างๆ ภายใต้กระทรวงการต่างประเทศ ยุทธศาสตร์ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของประเทศไทย (กรมความร่วมมือระหว่างประเทศ)

1.7.3 ประมวลบทสรุปของการประชุม High Level Forum ของ OECD เกี่ยวกับ Aid Effectiveness และการเคลื่อนไปข้างหน้าอย่างมีประสิทธิภาพของการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา และประเด็นท้าทายจาก South-South Cooperation

1.7.4 ประมวลแนวทางดำเนินงานด้านการทูต และงานด้านการพัฒนา

1.7.5 ทำการวิเคราะห์ข้อมูลข้างต้น สรุปรหาข้อเสนอแนะการปรับปรุงแนวทางการบูรณาการงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา กับงานด้านการทูต และข้อเสนอแนะการปรับศักยภาพของบุคลากรที่รับผิดชอบดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา

1.8 ผลที่คาดว่าจะได้รับ:

1.8.1 เพื่อทราบแนวทางการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของไทย

1.8.2 เพื่อทราบปัญหา และอุปสรรค ที่ส่งผลต่อการบูรณาการงานด้านความร่วมมือเพื่อการพัฒนา และงานด้านการทูต

1.8.3 ข้อวิเคราะห์ที่เป็นประโยชน์ต่อแนวทางการบูรณาการการทูตและดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา

1.8.4 การสร้างความตระหนักของการบูรณาการผลประโยชน์ของความร่วมมือเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนเพื่อลดความยากจน กับข้อพิจารณาทางการทูต รวมถึงประโยชน์ในการส่งเสริมประเทศไทยไปสู่ประเทศเป้าหมายทางด้านการค้าการลงทุนของไทย

1.8.5 เพื่อให้ผู้สนใจใช้ประโยชน์จากข้อมูลและข้อเสนอแนะ

บทที่ 2

แนวคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ภารกิจงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ที่เป็นงานที่ได้รับความสนใจจากหลายประเทศ ในการนำมาเป็นเครื่องมือทางการทูตเพื่อดำเนินงานความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และกำหนดให้เป็นนวัตกรรมร่วมสมัยในการดำเนินงานทางการทูต โดยหลายประเทศเห็นว่าควรอยู่ในส่วนของหน่วยงานด้านการต่างประเทศ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องให้ผู้ที่เกี่ยวข้องมีข้อมูลที่ชัดเจน เพื่อนำไปใช้ได้อย่างเหมาะสมตามบริบทของแต่ละคู่ร่วมมือและประเด็นด้านการต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น เนื้อหาในบทนี้ จะเป็นการให้ข้อมูลเกี่ยวกับความร่วมมือเพื่อการพัฒนาและกรอบแนวทางดำเนินงานต่างๆ

2.1 แนวคิดความร่วมมือเพื่อการพัฒนา

การดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของแหล่งผู้ให้ต่างๆ ในปัจจุบันดำเนินการตามหลักการขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา หรือ OECD² (Organization for Economic Cooperation and Development) ซึ่งเป็นองค์กรที่มีสมาชิกเป็นประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือรายสำคัญ ซึ่งความหมายของความร่วมมือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (ODA: Official Development Assistance) คือ การช่วยเหลือ³ ที่ดำเนินงานโดยรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศกำลังพัฒนา/ด้อยพัฒนา โดยความร่วมมือเพื่อการพัฒนา⁴ ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ 1) ความช่วยเหลือด้านเงินกู้แบบผ่อนปรน (Soft Loan หรือ Concessional Loan) ซึ่งประกอบด้วยเงินกู้ระยะยาวดอกเบี้ยต่ำกว่าอัตราในตลาดทั่วไป รวมทั้งมีระยะปลอดหนี้ช่วงหนึ่ง (Grace period) และมีสัดส่วนการให้เปล่าไม่ต่ำกว่า 20% (อาจเป็นให้เงิน หรือให้ความช่วยเหลืออื่น) และ 2) อีกรูปแบบหนึ่ง คือ ความช่วยเหลือแบบให้เปล่า (Grant aid) ซึ่งอาจเป็นการสนับสนุนทางการเงิน หรือการให้ความร่วมมือทางวิชาการในรูปแบบต่างๆ ประเทศสมาชิกจึงปฏิบัติตามแนวทางการให้ความร่วมมือและรูปแบบความร่วมมือของ OECD สำหรับประเทศไทยมีหน่วยงานที่ให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาทั้ง 2 ส่วน คือ ด้านเงินกู้ผ่อนปรน หน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ สำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเพื่อนบ้าน (สพพ.) เป็นองค์กรมหาชน และด้านความร่วมมือทางวิชาการ คือ กรมความร่วมมือระหว่างประเทศ

² OECD ประกอบด้วยสมาชิกเริ่มต้นจำนวน 18 ประเทศ ในยุโรป สมาชิกปัจจุบัน ประกอบด้วย 34 ประเทศ เป็นองค์กรที่ช่วยเหลือประเทศสมาชิกพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

³ ปัจจุบันไม่นิยมใช้ คำว่า “ความช่วยเหลือ” แต่ใช้คำว่า “ความร่วมมือ. สำหรับภารกิจของความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ซึ่งจะเป็นการสร้างความตระหนักให้ทั้งสองฝ่ายเป็นประเทศคู่ร่วมมือ ที่ต้องมีความรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของ และความรับผิดชอบในกิจกรรมการพัฒนาร่วมกันให้เกิดความยั่งยืน

⁴ แหล่งที่มา: <http://www.oecd.org/>

(หรือเดิมชื่อ สำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ: สพร. หรือกรมวิเทศสหการ: กวส.) เป็นหน่วยงานราชการ

ในเอกสารฉบับนี้ จะกล่าวถึงความร่วมมือเพื่อการพัฒนาเฉพาะในส่วนของการร่วมมือทางวิชาการที่ดำเนินงานโดยกรมความร่วมมือระหว่างประเทศ สังกัดกระทรวงการต่างประเทศ แต่อาจใช้คำว่าความร่วมมือทางวิชาการ (Technical cooperation)⁵ สลับกับคำว่าความร่วมมือเพื่อการพัฒนา (Development cooperation) เพื่อให้สอดคล้องกับการศึกษาถึงการบูรณาการการดำเนินงานด้านการพัฒนาระหว่างประเทศ และการดำเนินงานด้านการทูตต่อไป

OECD ได้ดำเนินการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศด้อยพัฒนา และประเทศกำลังพัฒนา ต่างๆ ตั้งแต่ปี 2504 เพื่อสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจให้ประเทศสมาชิกด้วยตนเอง พัฒนาความเข้มแข็งของตลาดเสรี รวมถึงให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศกำลังพัฒนาเพื่อขจัดความยากจน โดย OECD ได้ตั้งคณะกรรมการความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา (Development Assistance Committee: DAC) เพื่อบริหารจัดการ รวมทั้งกำหนดนโยบายในการสนับสนุนความช่วยเหลือให้ส่งผ่านไปยังประเทศสมาชิก และประเทศกำลังพัฒนาต่างๆ ให้มีประสิทธิภาพ โดยประเทศสมาชิก OECD เป็นแหล่งผู้ให้รายใหญ่ที่สำคัญหลายประเทศ ในช่วงแรกการให้ความช่วยเหลือเริ่มจากประเทศที่พัฒนาแล้วในยุโรป และอเมริกา และปัจจุบันเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วในทวีปต่างๆ เพิ่มขึ้น เช่น ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย รวมถึงองค์กรระหว่างประเทศอื่นๆ ด้วย และครอบครัว UN เช่น UNDP รวมถึงองค์กรการให้ความช่วยเหลือของแต่ละประเทศ เช่น GIZ, JICA, KOICA

ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้แหล่งผู้ให้และผู้รับความร่วมมือคำนึงถึงการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล คือ การที่ OECD มุ่งสร้างความเข้มแข็งของการให้ความร่วมมือเพื่อพัฒนาระหว่างผู้ให้และผู้รับ โดยได้จัดประชุมกลุ่มผู้ให้และผู้รับแล้ว 5 ครั้ง นับตั้งแต่ปี 2546 เป็นการจัดประชุมระดับสูง (High Level Forum) ทำให้เกิดปฏิญญาเพื่อการพัฒนา ซึ่งกลุ่มผู้ดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาต้องคำนึงถึงให้เป็นบริบทในการจัดทำแผนดำเนินงานในระดับต่างๆ ดังนี้

High Level Forum ครั้งแรกเริ่มที่กรุงโรม อิตาลี เมื่อปี 2546 และเกิดปฏิญญาโรม (Rome Declaration on Harmonization) ที่เห็นพ้องกันให้กลุ่มผู้ให้ต้องคำนึงถึงการดำเนินงานที่บูรณาการซึ่งกันและกันในแต่ละประเทศผู้รับ หลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อน เพื่อความมีประสิทธิภาพของการใช้ทรัพยากร แต่เมื่อดำเนินงานโดยหลักการของปฏิญญาโรมแล้วพบว่า เป็นความพยายามด้านเดียวจากแหล่งผู้ให้ ครั้งที่สองของการประชุมระดับสูงที่กรุงปารีส ฝรั่งเศส เมื่อเดือนมีนาคม 2548 จึงชูประเด็นการให้ความมีประสิทธิภาพของการให้ความช่วยเหลือ เน้นย้ำให้ผู้รับร่วมมือกับผู้ให้ดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้บรรลุถึงความสำเร็จของการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals: MDGs) ทำให้เกิด Paris Deceleration ที่เป็นการดำเนินงานอย่างมี

⁵ กรมความร่วมมือระหว่างประเทศ ให้ความร่วมมือทางวิชาการในลักษณะของการพัฒนาศักยภาพของบุคลากร หรือองค์กรในประเทศคู่ร่วมมือ โดยการให้ผู้เชี่ยวชาญไปปฏิบัติงานช่วยเหลือองค์กร ให้การฝึกอบรม/ดูงาน ให้ทุนศึกษา ช่วยปรับปรุงระบบงาน ในสาขาเฉพาะทาง จัดหาเครื่องมือ/อุปกรณ์ และเทคโนโลยีที่เหมาะสมต่างๆ ที่จำเป็นแก่องค์กร

ประสิทธิผลจากการตระหนักของสองฝ่าย ระบุแนวทางการให้ความช่วยเหลืออย่างมีประสิทธิภาพ (Paris Declaration for Aid Effectiveness) ไว้ 5 ประการ⁶ สรุปสั้นๆ ดังนี้

1) Ownership การแสดงถึงการมีส่วนร่วมของความเป็นเจ้าของ โดยให้ประเทศผู้รับเป็นผู้เสนอความร่วมมือที่ต้องการ กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาเพื่อลดความยากจน แนวทางการพัฒนาศักยภาพสถาบันและบุคลากรของผู้รับเพื่อให้ดำเนินงานพัฒนาได้ด้วยตนเองในอนาคต

2) Alignment แหล่งผู้ให้ต้องผนึกรวมกัน และต้องดำเนินงานความร่วมมือให้สอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาแห่งชาติรวมทั้งยุทธศาสตร์ของผู้รับ การดำเนินงานใช้กฎระเบียบ และกลไกต่างๆ ของประเทศผู้รับเองเพื่อให้ผู้รับเป็นฝ่ายบริหารจัดการเป็นหลัก ขณะที่ผู้ให้เป็นฝ่ายให้คำแนะนำและกำกับกำกับการดำเนินงาน

3) Harmonization การผสมผสานกันของแหล่งผู้ให้เพื่อความสอดคล้องในการดำเนินงานให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาระหว่างแหล่งผู้ให้ต่างๆ เพื่อลดความซ้ำซ้อนของกิจกรรม ลดต้นทุนการดำเนินงาน ร่วมแลกเปลี่ยนและแบ่งปันข้อมูลซึ่งกันและกัน มีขั้นตอนการดำเนินงานที่ไม่ซับซ้อน ส่งผลให้เพิ่มความมีประสิทธิภาพของการใช้ทรัพยากรการดำเนินงาน ซึ่งรวมถึงการให้ความร่วมมือในลักษณะแผนงาน (Program-based Approach) เพื่อเลือกการดำเนินงานเป็นรายสาขาหรือรายพื้นที่ตามแนวทางของยุทธศาสตร์การพัฒนาของประเทศ เกิดความร่วมมือระหว่างแหล่งผู้ให้ต่างๆ ที่ไม่ได้ดำเนินงานเป็นกิจกรรมย่อยหรือรายโครงการย่อยที่จะไม่ส่งผลกระทบ (Impact) ต่อนโยบายการพัฒนาแห่งชาติ

4) Managing for Results แหล่งผู้ให้และผู้รับร่วมกันบริหารการพัฒนาแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ โดยทั้งสองฝ่ายต้องร่วมกันการดำเนินงานแบบมีการติดตาม ประเมินผล โดยพัฒนาเครื่องมือการตรวจสอบที่เหมาะสม เพื่อวัดประสิทธิผลของการพัฒนาให้เห็นได้อย่างเป็นรูปธรรม วัดผลกระทบของแผนงานที่ส่งผลต่อชีวิตของแผนการพัฒนาแห่งชาติได้

5) Mutual Accountability ความรับผิดชอบร่วมกันทั้งผู้ให้และผู้รับต่อผลลัพธ์ที่เกิดจากการดำเนินงานร่วมกัน การตรวจสอบการบริหารจัดการให้โปร่งใส ทั้งการดำเนินงานและการใช้งบประมาณ มีการรายงานผลอย่างเป็นระบบต่อประชาชน และต่อฝ่ายบริหารของประเทศ

การประชุมระดับสูงครั้งที่ 3 จัดที่กรุงอังการา กาน่า เมื่อปี 2551 เน้นย้ำความสำคัญการดำเนินงานตามปฏิญญาปารีส นอกจากผู้ให้และผู้รับแล้วยังพยายามให้ภาคประชา-สังคมเข้ามาร่วมด้วยเพื่อให้ความช่วยเหลือมีประสิทธิภาพมากขึ้น ส่งผลให้เกิด Accra Agenda for Action: AAA ที่มุ่งเน้นความร่วมมือแบบหุ้นส่วนเพื่อให้เกิดความรู้สึกร่วมกันเป็นเจ้าของของผู้รับ และให้มีการพัฒนาศักยภาพประเทศผู้รับ ส่วนครั้งที่ 4 จัดที่กรุงปูซาน เกาหลีใต้ เมื่อปี 2554 เป็นการเน้นประสิทธิผลของการพัฒนามากกว่าประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือ มีปฏิญญาปูซาน “Busan Partnership for Effective Development Cooperation” และครั้งที่ 5 จัดที่กรุงเม็กซิโกซิตี เมื่อปี 2557 ทั้งสองครั้งล่าสุด เน้นที่ปรับเปลี่ยนแนวทางการพิจารณาถึงประสิทธิผล จากที่ระบุในปฏิญญาปารีสถึงการกำหนดประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือ เป็นการเพิ่มประสิทธิผลของการ

⁶ High Level Forum in Paris, Paris Declaration on Aid Effectiveness. 2005

พัฒนา รวมทั้งเน้นความร่วมมือแบบหุ้นส่วนและพยายามให้ประเทศเศรษฐกิจใหม่⁷ เป็นผู้มีบทบาทเพิ่มขึ้น ด้วยการเพิ่มความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศกำลังพัฒนาด้วยกัน หรือความร่วมมือแบบใต้-ใต้ (South-South Cooperation) เป็นความร่วมมือกับประเทศในระนาบเดียวกัน และความร่วมมือไตรภาคีทั้งแบบ South-South-South Cooperation (ความร่วมมือสามฝ่ายระหว่างประเทศกำลังพัฒนา) และ North-South-South Cooperation (ความร่วมมือระหว่างประเทศพัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนาเพื่อประเทศที่สาม) รวมถึงส่งเสริมความร่วมมือแบบหุ้นส่วนกับภาคธุรกิจด้วย

การประชุมระดับสูง ที่ส่งผลให้ไทยและประเทศคู่ร่วมมือจริงจังกับผลการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา คือ การประชุมครั้งที่ 2 ที่เกิด Paris Declaration ซึ่งนับจากปี 2548 ประเทศผู้ให้ต่างๆ ได้กระตุ้นให้ประเทศผู้รับคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์ และประเทศผู้ให้ต่อความยั่งยืนในการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาตามแนวทางของ Aid Effectiveness ภายใต้ปฏิญญาปารีส ซึ่งเป็นช่วงแรกของการประกาศเป้าหมาย MDGs ของ UNDP ในส่วนของประเทศผู้รับความร่วมมือรายใหญ่ของไทย 3 ประเทศ คือ กัมพูชา ลาว และเวียดนาม มีการประชุมกลุ่มผู้ให้ทุก 2 ปีในประเทศทั้ง 3 ดังกล่าว เป็นการกระตุ้นให้แหล่งผู้ให้และผู้รับต่างๆ ร่วมมือกันในการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา กับประเทศกำลังพัฒนาต่างๆ ด้วยการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าและมีประโยชน์สูงสุด การแบ่งสาขาความชำนาญงานกันทำ และการดำเนินงานที่มีกระบวนการขั้นตอนเหมือนกันของทุกแหล่งผู้ให้ในการให้ความร่วมมือเพื่อไม่ให้ผู้รับเกิดการระงับการปรับกระบวนการทำงานทั้งเวลารวมถึงบุคลากร และภาระงบประมาณที่มากเกินไป ส่งผลดีที่เอื้อต่อกระบวนการ และเป้าหมายของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างจริงจังและเป็นรูปธรรมในช่วงเวลาที่กำหนด เพื่อให้เกิดผลต่อการพัฒนาองค์กรวมและให้บรรลุ MDGs โดยให้คำนึงถึงทั้งประสิทธิภาพและผลสัมฤทธิ์ นอกจากการใช้หลักการดังกล่าว เป็นกรอบแนวทางการดำเนินการระหว่าง Traditional Donors กับผู้รับแล้ว ยังมีการกระตุ้นประเทศคู่ร่วมมือที่ดำเนินงานในลักษณะใต้-ใต้ ให้ดำเนินการตามแนวทางดังกล่าวด้วย

2.2 การปรับบทบาทของการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา

นอกจากการผลักดันของ OECD ดังกล่าว เพื่อให้เกิดความร่วมมือในลักษณะใต้-ใต้ เพิ่มขึ้นยังมีพัฒนาการขององค์กรที่ให้ความช่วยเหลือต่างๆ ซึ่งได้ปรับให้องค์กรที่ดำเนินการความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของประเทศ เป็นองค์กรที่รวมกับกระทรวงหรือหน่วยงานที่ดำเนินการด้านการต่างประเทศโดยตรง เช่น องค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งญี่ปุ่น (Japan International Cooperation Agency: JICA) องค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งเยอรมัน (Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit: GIZ หรือ German International Cooperation) องค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งเกาหลี (Korea International Cooperation Agency: KOICA) องค์กรความร่วมมือแห่งบราซิล (Agency for Brazilian Cooperation: ABC) ซึ่งเดิมเป็นองค์กรอิสระ หรือเป็นองค์กรที่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี/สำนักประธานาธิบดี แต่ปัจจุบันได้ถูกปรับมาเป็น

⁷ ประเทศเศรษฐกิจใหม่ในเวทีของ OECD เช่น อินเดีย บราซิล ไทย มาเลเซีย อินโดนีเซีย จีน

องค์กรที่สังกัดกระทรวงการต่างประเทศและการค้า โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาให้สอดคล้องกับนโยบายด้านการต่างประเทศ

หากกล่าวถึงประเทศที่ปรับสถานะจากการเป็นผู้รับความช่วยเหลือ มาเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือที่ได้รับการยอมรับ และถูกหยิบยกเป็นกรณีศึกษาของผู้ที่สนใจในงานความร่วมมือกับประเทศกำลังพัฒนาต่างๆ สาธารณรัฐเกาหลี โดยองค์กร KOICA จะได้รับความสนใจมาก ในฐานะที่เกาหลีได้เริ่มเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือในระยะเวลาเดียวกับประเทศไทย แต่กลับใช้ความช่วยเหลือเป็นเครื่องมือที่ได้ผลมากทั้งด้านการดำเนินงานความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การค้าและการลงทุน เกาหลีได้พัฒนาจากประเทศที่ยากจน ได้รับผลกระทบจากสงครามจนต้องรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศมาตั้งแต่ปี 2488 เป็นประเทศที่เริ่มให้ความช่วยเหลือกับประเทศกำลังพัฒนาต่างๆ ตั้งแต่ปี 2534⁸ และเป็นประเทศที่หลุดพ้นจากการเป็นประเทศผู้รับในปี 2538 ต่อมาได้ปรับสถานะเป็นประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศอย่างสมบูรณ์ เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2552 โดยการเข้าร่วมเป็นสมาชิกของ Development Assistance Committee (DAC) ของกลุ่ม Organization for Economic Co-operation and Development (OECD)⁹ ซึ่งเป็นการประกาศบทบาทของเกาหลีได้ในสถานะของผู้ให้ ทั้งความร่วมมือเพื่อการพัฒนาให้กับประเทศอื่นๆ เพื่อต่อสู้ในการขจัดความยากจน เพื่อบรรลุ MDGs และพร้อมจะพัฒนาเกาหลีได้เองในทางการค้าการลงทุนกับประเทศอื่น ความช่วยเหลือของเกาหลีได้ประกอบด้วยสองส่วนเช่นกัน คือ ความช่วยเหลือในลักษณะเงินกู้ และความช่วยเหลือในลักษณะให้เปล่า

ขณะที่ประเทศกำลังพัฒนาอื่น ซึ่งได้ตั้งองค์กรเพื่อความร่วมมือนระหว่างประเทศอย่างเป็นทางการในระยะ 20 ปีที่ผ่านมา เช่น บราซิล มาเลเซีย สาธารณรัฐเชค หรือสาธารณรัฐประชาชนจีน ได้ให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาในลักษณะได้-ได้ โดยจัดให้หน่วยงานบริหารการให้ความช่วยเหลือเป็นองค์กรภายใต้กระทรวงการต่างประเทศ เช่นกัน

จากการศึกษาของ ดร. ศิริพร และคณะ¹⁰ พบว่าองค์กรการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศ ทั้งแหล่งผู้ให้เดิม และผู้ให้รายใหม่จากประเทศกำลังพัฒนา ได้มีแนวทางการดำเนินงานที่แตกต่างกันไปบ้าง แต่ละแหล่งมีหลักการและแนวทางให้ความช่วยเหลือตามความสนใจ และอีกส่วนหนึ่งตามแนวทางของ OECD DAC เช่น เยอรมัน ซึ่งดำเนินงานโดย GTZ (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit: GTZ) เห็นว่าความช่วยเหลือเป็นเครื่องมือเพื่อการพัฒนาสำหรับลดความยากจน ขณะที่มาเลเซียใช้ความช่วยเหลือเพื่อเสริมสร้างจุดยืนตนเองในโลกมุสลิม และสร้างบทบาทในเวทีความร่วมมือแบบ ได้-ได้ ส่วนปรัชญาการให้ความช่วยเหลือของเกาหลีได้โดย KOICA (Korea International Cooperation Agency) มี 2 บทบาท คือเพื่อสร้างบทบาทการเป็นผู้ให้ เนื่องจากเกาหลีได้เป็นสมาชิกใหม่ของ OECD-DAC (เริ่มปี 2552) เพื่อช่วยประเทศกำลังพัฒนาในการบรรลุแผนพัฒนาแห่งชาติและบรรลุ MDGs ส่วนบทบาทคู่กันของการเป็นผู้ให้ คือ ช่วย

⁸ แหล่งที่มา: <http://www.koica.go.kr/English/koica/oda/deliveryty>.

⁹ เงื่อนไขการเข้าเป็นสมาชิก DAC คือ ต้องเป็นประเทศที่บริจาคเงินอย่างน้อย 0.2% ของ GNI เพื่อสมทบให้ OECD เพื่อดำเนินงานให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนา

¹⁰ Siriporn Wajjwalku, and team, *A review of Aid Policy, Modality, and Effectiveness in Selected Emerging and Traditional Donor Countries* (Bangkok: UNFPA, 2013).

ผลักดันประเด็นตามความสนใจของรัฐบาลเกาหลีใต้เอง ทั้งด้านการค้า การลงทุน และการเมือง บนพื้นฐานของผลประโยชน์ร่วมกันกับคู่ร่วมมือ กรณีของสาธารณรัฐเชค โดย CZDA (Czech Development Agency) มีปรัชญาและหลักการคล้ายกับรัฐบาลเกาหลีใต้ คือ ช่วยเหลือเพื่อให้ประเทศกำลังพัฒนาบรรลุแผนพัฒนาแห่งชาติ และผลักดันประเด็นที่เป็นผลประโยชน์ของร่วมกันระหว่าง 2 ประเทศ ขณะที่บราซิล โดย ABC (Brazilian Cooperation Agency: ABC) ให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาเน้นการดำเนินการตามแนวทางการร่วมมือได้-ได้ และหาพันธมิตรที่มีจุดยืนและเป้าประสงค์ต่อประเด็นระหว่างประเทศที่สนใจตรงกัน (Common Interest)

Monica M Burns ได้ศึกษาบทบาทของกรมความร่วมมือระหว่างประเทศ เมื่อปี 2556 (สำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศเดิม) 10 ปีหลังจากปรับย้ายมาสังกัดกระทรวงการต่างประเทศ พบว่าได้สนับสนุนการดำเนินงานตามนโยบายการต่างประเทศ โดยเน้นให้ความช่วยเหลือต่อประเทศกำลังพัฒนาต่างๆ ตามหลักการความร่วมมือได้-ได้ เช่นเดียวกับแนวโน้มของแหล่งผู้ให้อื่นๆ ตามแรงผลักดันของ OECD-DAC แต่ยังไม่พบแนวทางและรูปแบบการดำเนินงานรวมทั้งนโยบายด้านการต่างประเทศ ปัจจัยที่เกี่ยวข้องต่างๆ ที่ช่วยให้กรมความร่วมมือระหว่างประเทศเชื่อมโยงงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา กับหน่วยงานภายใต้กระทรวง¹¹

จะเห็นได้ว่า ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาใช้ดำเนินงานเพื่อความสัมพันธระหว่างประเทศ ไม่ใช่เรื่องใหม่ เป็นสิ่งที่หลายประเทศยึดถือเป็นแนวปฏิบัติ แต่กับไทยกลับเป็นการรับรู้และปฏิบัติอย่างผิวเผิน ไม่ได้ชูความร่วมมือเพื่อการพัฒนาเป็นเครื่องมือทางการทูตอย่างจริงจัง ชัดเจน เพื่อใช้ดำเนินการสร้างหรือขับเคลื่อนความสัมพันธ์ให้เป็นการดำเนินงานความสัมพันธ์กับต่างประเทศเชิงรุก (Proactive Foreign Policy) อย่างแท้จริง

2.3 การดำเนินงานทางการทูต

การทูต คือศิลปะ หรือศาสตร์ที่เป็นการแสดงถึงการเชื่อมสัมพันธ์มิตรระหว่างกัน ให้มีความสัมพันธ์ในด้านต่างๆ ที่ประเทศหนึ่งมีต่ออีกประเทศหนึ่ง หรือวิธีปฏิบัติขึ้นการเจรจากันระหว่างรัฐ หรือเป็นการจัดความสัมพันธ์ระหว่างประเทศโดยวิธีการเจรจาดำเนินการโดยผู้แทนการทูตเป็นส่วนใหญ่ การที่รัฐต่อรัฐยกเอาเรื่องต่างๆ ขึ้นเจรจากัน วิธีการที่รัฐหันมาใช้การเจรจากันเพื่อทำความเข้าใจในเรื่องต่างๆ โดยเริ่มตั้งแต่ศตวรรษที่ 15 เป็นที่รับรองกันทั่วไป นับจากการที่รัฐต่างๆ ของอิตาลีได้เริ่มแต่งตั้งเอกอัครราชทูตไปประจำเป็นการถาวร ซึ่งรวมถึงไทยด้วย เจริญสัมพันธ์มิตรกับไทยในสมัยพระนารายณ์มหาราช นับได้ว่าเป็นยุคแรกในการดำเนินงานทางการทูตของไทยเช่นกัน จนกระทั่งถึงศตวรรษที่ 19 จึงได้มีการทำความเข้าใจกันระหว่างประเทศกำหนดสถานภาพและกฎข้อบังคับขึ้นเป็นกิจจะลักษณะให้การทูตได้กลายเป็นส่วนหนึ่ง หรือสาขาหนึ่งของระบบการปกครองประเทศในทุกประเทศ ซึ่งทวีความสำคัญในการดำเนินงานความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและมีความจำเป็นอย่างยิ่งในโลกปัจจุบัน

¹¹ Monica M Burns, *Thailand International Development Cooperation Strategic Review*, Part 3: Effective and Relevant Functions of National Focal Points for Thailand as an Effective Global Partner, Consultant for UNFPA, Bangkok, February 2013

เดิมการทูตเป็นลักษณะ Hard Power Diplomacy คือการใช้อำนาจทางการทหาร หรือทางเศรษฐกิจ หรือการเมือง เพื่อให้ประเทศอื่นปรับเปลี่ยนท่าทีที่มีต่อประเทศตน การทูตได้ถูกปรับเป็น Soft Power Diplomacy คือ อำนาจที่ทำให้ประเทศอื่นๆ ปฏิบัติตามความต้องการของประเทศ โดยไม่มีการบังคับ แต่อยู่ที่ความสามารถในการเจรจาให้ประเทศอื่นๆ พอใจในการเลือกที่สอดคล้องกับความต้องการของประเทศ เพื่อนำไปสู่การยอมรับ แต่เป็นการดำเนินงานที่มีผลทางอ้อม ใช้เวลานานกว่าจะเห็นผลเป็นรูปธรรม ไม่สามารถบรรลุผลในทันทีทันใด เป็นเครื่องมือในการสร้างความไว้วางใจ และความน่าเชื่อถือในระยะกลางและระยะยาว¹²

ปัจจุบันการดำเนินงานทางการทูตแตกต่างไปจากการทูตแบบเก่า การทูตแบบดั้งเดิมเน้นการสื่อสารระหว่างรัฐต่อรัฐ (Government to Government) ที่ได้ปฏิบัติกันมาเป็นเวลาหลายร้อยปี การทูตแบบใหม่ได้แตกแขนงแยกย่อยต่างๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ประเทศหนึ่งมีต่อประเทศเป้าหมาย หรือเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะทาง เช่น การทูตสาธารณะ ซึ่งเป็นการดำเนินการทางการทูตแบบหนึ่งเพื่อโน้มน้าวชักจูงให้สาธารณชนและกลุ่มเป้าหมาย และกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ในต่างประเทศที่มีบทบาทสำคัญต่อการตัดสินใจของรัฐให้มีความชื่นชมและเข้าใจ หรือเป็นตัวแทนในการประชาสัมพันธ์ถึงแนวทางการดำเนินนโยบายต่างประเทศของประเทศใดประเทศหนึ่ง ซึ่งจะช่วยเสริมสร้างความสัมพันธ์ระดับประชาชนให้มีความใกล้ชิดแน่นแฟ้น และประสบผลสำเร็จอย่างแนบเนียน โดยการทูตสาธารณะ จะเน้นวิธีการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน (Government to People) ภาคเอกชน ประชาสังคม หรือสื่อมวลชนในต่างประเทศหรือระหว่างประชาชนด้วยกันเอง หรือ การทูตเพื่อประชาชน หมายถึง การดำเนินนโยบายต่างประเทศหรือกิจกรรมทางการทูต ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประชาชน เช่น โครงการส่งหน่วยแพทย์เคลื่อนที่ไปช่วยรักษาพยาบาลชาวกัมพูชา หรือการส่งหน่วยกู้ภัย บรรเทาภัย ไปช่วยเหลือประเทศที่ประสบภัยพิบัติ ซึ่งเกิดขึ้นบ่อยครั้งในปัจจุบัน หรือการทูตวัฒนธรรม (Cultural Diplomacy) ที่ใช้วัฒนธรรมเป็นสื่อเชื่อมความเข้าใจอันดีระหว่างประชาชน ถือเป็นเครื่องมือหนึ่งของการดำเนินการทางการทูตสู่สาธารณชน หรือ ภาวะปัจจุบันที่โรคระบาดรุนแรงต่างๆ เกิดขึ้นทั่วทุกภูมิภาคในโลก เกิดการทูตสาธารณสุข (Health Diplomacy) ที่ใช้แนวทางการเฝ้าระวัง การป้องกันและรักษาด้านสุขภาพ และโรคระบาดต่างๆ ที่เป็นประเด็นห่วงใยของโลก (Global concern) เป็นสื่อเชื่อมโยง จึงต้องมีการนำ “เครื่องมือร่วมสมัย” เข้ามาร่วมแสดงบทบาทด้วย

แม้การดำเนินงานทางการทูตอาจปรับเปลี่ยนไปตามกาลเวลา แต่ยังคงเป็นการผสมผสานด้วยกันระหว่างการทูตแบบเก่ากับการทูตแบบใหม่ อาจกล่าวได้ว่ามีปัจจัยสำคัญๆ ที่เกี่ยวข้องต่อวิธีการหรือทฤษฎีของการเจรจาระหว่างประเทศ คือ ประชาคมโลกเกิดการตื่นตัวมากขึ้น มีการเล็งเห็นความสำคัญของมติสาธารณะ (Public Opinion) มากขึ้น รวมทั้งการสื่อสารคมนาคมได้เจริญรุดหน้าไปอย่างรวดเร็ว จนทำให้การทูตเพื่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมีความซับซ้อนละเอียดอ่อนมากขึ้น การใช้วิธีใดวิธีหนึ่งเพื่อความสำเร็จอาจจะไม่บังเกิดผลในโลกปัจจุบัน

¹² สุชาติ ไทยบรรเทา, อธิปไตยความร่วมมือระหว่างประเทศ, *Development Diplomacy*, บรรยายเมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม 2558 หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 7 ณ สถาบันเทววงศัวโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ

Development Diplomacy จึงได้ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือหนึ่งในปัจจุบัน ถือเป็นนโยบายต่างประเทศ ที่คำนึงถึงความสำคัญของการพัฒนาระหว่างประเทศ ที่จะนำไปสู่สันติภาพของโลก และความมั่นคงบนพื้นฐานที่เท่าเทียมกัน เป็นหนึ่งในเครื่องมือที่มีอำนาจที่สุดที่จะนำไปสู่ความสันติ และความมั่งคั่ง การทูตเชิงรุก ยุทธศาสตร์กรอบใหญ่ในนโยบายต่างประเทศของไทย ที่มีเป้าหมายที่จะขยายกรอบความร่วมมือให้ครอบคลุมทุกมิติความร่วมมือกับต่างประเทศ รวมทั้งการส่งเสริมและกระชับความสัมพันธ์กับทุกประเทศทั่วโลก เพื่อสันติภาพที่ยั่งยืนและความรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจสำหรับประชาคมโลก ผู้ที่กล่าวถึงการใช้นโยบาย Development Diplomacy อย่างเปิดเผยครั้งแรกเมื่อปี 2552 (2009) คือ นางฮิลลารี คลินตัน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ของสหรัฐอเมริกา โดยระบุว่า USAID (United State Agency for International Development) เป็นเครื่องมือที่สำคัญของสหรัฐในการทำ Development Diplomacy เพื่อนำโลกมาสู่ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน

2.4 นโยบายรัฐบาลไทยด้านการต่างประเทศ

เมื่อตรวจสอบนโยบายรัฐบาลด้านการต่างประเทศ ที่กล่าวถึงการใช้นโยบายความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ระหว่างประเทศเป็นเครื่องมือหนึ่งของการดำเนินงานความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอย่างเปิดเผย คือช่วงรัฐบาลนายกรัฐมนตรี ชวน หลีกภัย (ปี 2532) เริ่มมีบทบาทตั้งแต่ระยะที่พยายามเปลี่ยนสนาเป็นสนาการค้า เป็นช่วงที่ส่งเสริมความร่วมมือทุกด้านเพื่อความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน แต่ยังไม่มีความชัดเจนถึงการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ระหว่างประเทศ หรือความร่วมมือทางวิชาการในนโยบายด้านการต่างประเทศ เป็นเพียงการกำหนดกรอบนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการเสริมสร้างและขยายความสัมพันธ์กับประเทศต่างๆ การส่งเสริมที่ส่งผลให้เกิดการขยายหรือสร้างตลาดการค้าการลงทุน รวมถึงการหาแหล่งวัตถุดิบสำหรับการลงทุน เป็นการเล็งเห็นความจำเป็นของการสร้างความแข็งแกร่งกับประเทศในภูมิภาคเดียวกันเป็นลำดับแรก ก่อนจะมุ่งสร้างความสัมพันธ์กับประเทศในต่างภูมิภาค นโยบายที่มีความชัดเจนเริ่มจากช่วงปี 2548 และรวมถึงแถลงการณ์นโยบายของรัฐบาลด้านการต่างประเทศในปัจจุบัน ประกอบด้วย

1) มุ่งดำเนินนโยบายการต่างประเทศโดยเน้นการทูตเชิงรุกด้านเศรษฐกิจ ประกอบกับการทูตในด้านต่างๆ เพื่อฟื้นฟูและสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ รวมทั้งแสวงหาความร่วมมือระหว่างประเทศในทุกด้าน

2) ยึดหลักการดำเนินงานด้านความมั่นคง การพัฒนา และการสร้างสันติภาพระหว่างประเทศ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมภายใต้กรอบแห่งสหประชาชาติและองค์การระหว่างประเทศ ที่เกี่ยวข้องซึ่งประเทศไทยเป็นสมาชิก

3) เพิ่มบทบาทเชิงรุกในสังคมระหว่างประเทศ โดยริเริ่มการขยายความร่วมมือและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในกลุ่มประเทศอาเซียนไปยังภูมิภาคเอเชียตะวันออก เอเชียใต้ และภูมิภาคอื่นๆ ให้ใกล้ชิดยิ่งขึ้น รวมทั้งจะทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการประสานให้เกิดความร่วมมือเพื่อดำรง สันติภาพและระงับความขัดแย้งระหว่างประเทศในภูมิภาค

4) ส่งเสริม รักษา และคุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์ของประเทศ รวมทั้งของภาคเอกชนไทยแรงงานไทย และคนไทยในต่างประเทศ

5) พื้นฟูและกระชับความสัมพันธ์และความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศกับประเทศเพื่อนบ้านและประเทศในภูมิภาคเอเชียอย่างเร่งด่วน ด้วยการสานต่อหรือริเริ่มความสัมพันธ์และความร่วมมือเพื่อการพัฒนาในทุกด้าน ทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี เพื่อนำมาซึ่งความเข้าใจอันดีระหว่างกันในการแก้ไขปัญหาและการแสวงหาผลประโยชน์ร่วมกันอย่างสร้างสรรค์ จริงใจ และโดยสันติวิธี

ดังนั้น บทบาทของกรมความร่วมมือระหว่างประเทศตลอดช่วงดังกล่าว จึงดำเนินงานให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาหรือความร่วมมือทางวิชาการ โดยประสานกับประเทศคู่ร่วมมือ และหน่วยงานไทยอื่นๆ ที่ดำเนินงานในสาขาหลักที่เป็นปัจจัยพื้นฐานในการพัฒนาประเทศ ได้แก่ สาขาเกษตร ศึกษา สาธารณสุข

2.5 นโยบายของกระทรวงการต่างประเทศ

กระทรวงการต่างประเทศได้นำนโยบายด้านการต่างประเทศมาจัดทำนโยบายกระทรวงฯ และแผนงานของกระทรวงให้สอดคล้องกับนโยบายดังกล่าวของรัฐบาลซึ่งประกอบด้วย 10 ข้อ คือ

1) เร่งส่งเสริมและพัฒนาความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน โดยส่งเสริมความร่วมมือทั้งภาครัฐ เอกชน ประชาชน และสื่อมวลชน เพื่อเสริมสร้างความเข้าใจอันดีและความใกล้ชิดระหว่างกัน อันจะนำไปสู่การขยายความร่วมมือทางเศรษฐกิจ การค้า การลงทุน การส่งเสริมการท่องเที่ยว การขยายการค้ามาคมขนส่ง และความร่วมมือด้านอื่นๆ ภายใต้กรอบความร่วมมืออนุภูมิภาคเพื่อส่งเสริมความเป็นเพื่อนบ้านที่ดีต่อกัน

2) สร้างความสามัคคีและส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการจัดตั้งประชาคมอาเซียน และส่งเสริมความร่วมมือกับประเทศอื่นๆ ในเอเชียภายใต้กรอบความร่วมมือด้านต่างๆ และเตรียมความพร้อมของทุกภาคส่วนในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในปี 2558 ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม และความมั่นคง

3) เสริมสร้างบทบาทที่สร้างสรรค์และส่งเสริมผลประโยชน์ของชาติในองค์การระหว่างประเทศ โดยเฉพาะเวทีสหประชาชาติและองค์การระดับภูมิภาคต่างๆ เพื่อรักษาสันติภาพและความมั่นคง ส่งเสริมกระบวนการประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน มนุษยธรรม สิ่งแวดล้อม และการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนร่วมมือในการแก้ไข ประเด็นปัญหาข้ามชาติทุกด้านที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของมนุษย์

4) กระชับความร่วมมือและความเป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์กับประเทศ กลุ่มประเทศ และองค์การระหว่างประเทศที่มีบทบาทสำคัญของโลก เพื่อเสริมสร้างความเชื่อมั่นในประเทศไทย พร้อมกับการสร้างภูมิคุ้มกันและขีดความสามารถในการแข่งขันให้เศรษฐกิจไทย

5) สนับสนุนการเข้าถึงในระดับประชาชนของนานาชาติ พร้อมทั้งส่งเสริมภาพลักษณ์ที่ดีและความร่วมมือทางวิชาการกับประเทศกำลังพัฒนา เพื่อให้ประชาชน รัฐบาล และประชาคมระหว่างประเทศ มีทัศนคติในทางบวกต่อประชาชนและประเทศไทย

6. ส่งเสริมการรับรู้และความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับปัญหาเรื่องพรมแดนและการเปลี่ยนแปลงในโลกที่มีผลกระทบต่อประเทศไทย เพื่อก่อให้เกิดฉันทามติในการกำหนดนโยบายและดำเนินนโยบายต่างประเทศ

7) สนับสนุนการทูตเพื่อประชาชน คุ่มครองผลประโยชน์ของคนไทย ดูแลคนไทยและแรงงานไทยในต่างประเทศ โดยเฉพาะคนไทยที่ประกอบอาชีพและมีถิ่นฐานในต่างประเทศ ส่งเสริมบทบาทและความแข็งแกร่งของชุมชนชาวไทยในการรักษาเอกลักษณ์และความเป็นไทย

8) ใช้ประโยชน์จากโครงข่ายคมนาคมขนส่งในภูมิภาคอาเซียนและอนุภูมิภาค ให้เป็นประโยชน์ต่อการขยายฐานเศรษฐกิจทั้งการผลิตและการลงทุน โดยให้ความสำคัญในการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดที่อยู่ตามแนวระเบียงเศรษฐกิจและเมืองชายแดน

9) ประสานการดำเนินงานของส่วนราชการในต่างประเทศตามแนวทางนโยบายที่ประเทศไทย เพื่อให้การดำเนินงานด้านการต่างประเทศมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และมีคุณภาพ

10) ส่งเสริมความร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับประเทศมุสลิมและองค์กรอิสลามระหว่างประเทศ เพื่อสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องว่าประเทศไทยกำลังดำเนินการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย ในฐานะปัญหาภายในประเทศที่มีความสำคัญด้วยหลักการตามแนวพระราชทาน “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา”

ในนโยบายข้อ 5 นโยบายการต่างประเทศ และเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ซึ่งจะระบุถึงการเร่งรัดการส่งเสริมการดำเนินงานต่างๆ กับประเทศเพื่อนบ้าน โดยการนำความร่วมมือทางวิชาการมาเป็นกลไกในการดำเนินงานความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยกลยุทธ์และวิธีการสำหรับนโยบายข้อ 5 ข้างต้น แบ่งเป็น 3 วิธี คือ

1) ดำเนินโครงการความร่วมมือทางวิชาการ ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาให้กับนานาประเทศ

2) ดำเนินการตามแนวทางการทูตเชิงรุก เพื่อสร้างความเชื่อมั่น ส่งเสริมภาพลักษณ์ และสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับนโยบายด้านการต่างประเทศของไทย

3) เสริมสร้างความเชื่อมั่นทางเศรษฐกิจของไทยต่อนักธุรกิจต่างประเทศโดยกำหนดให้กรมความร่วมมือระหว่างประเทศเป็นหน่วยงานรับผิดชอบดำเนินงานตามข้อ 1)

หากมองอย่างผิวเผิน จะเห็นว่านโยบายในการส่งเสริมความร่วมมือทางวิชาการกับประเทศกำลังพัฒนาถูกระบุอย่างชัดเจนในข้อ 5 แต่หากมองอย่างลึกซึ้งต่อไปอีก ภารกิจความร่วมมือทางวิชาการสามารถแทรกเป็นกิจกรรมให้นโยบายข้อต่างๆ บรรลุการดำเนินการได้เกือบทุกข้อ (ยกเว้นข้อ 9) เช่น ข้อ 1 และข้อ 8 เป็นภารกิจของกรมเอเชียตะวันออก ซึ่งรับผิดชอบประเทศรอบบ้านและประเทศอื่นในเอเชีย ข้อ 2 เป็นบทบาทของกรมอาเซียนเป็นหลัก ขณะที่ข้อ 3 เป็นหน้าที่ของกรมองค์การระหว่างประเทศ กรณีเช่นนี้ อนุมานได้ว่ากรมความร่วมมือระหว่างประเทศควรเป็นหน่วยงานหลักอย่างแท้จริงของกระทรวงในการดำเนินการทูตเพื่อการพัฒนา เมื่อมีความพร้อมทางนโยบายแล้ว จะเป็นแนวทางแบบใด ซึ่งจะได้วิเคราะห์ต่อไป

บทที่ 3

ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของไทย

การนำความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศมาเป็นเครื่องมือทางการทูตเพื่อดำเนินงานความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ในยุคกระแสโลกาภิวัตน์และเทคโนโลยีสมัยใหม่ที่มีการติดต่อสื่อสารที่ไม่จำเป็นต้องอาศัยการเดินทาง เป็นโลกไร้พรมแดน ทำให้นโยบายต่างประเทศต้องตอบสนองต่อสถานการณ์ในโลกด้วยความรวดเร็ว ขณะที่ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมีความละเอียดอ่อน และซับซ้อน ควรต้องมีเครื่องมือทางการทูตเพื่อใช้สร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอย่างแนบเนียนและยั่งยืน ดังที่ได้กล่าวถึงในบทก่อนแล้วว่าหลายประเทศนำความร่วมมือเพื่อการพัฒนาเป็นนวัตกรรมร่วมสมัยในการดำเนินการทางการทูต โดยหลายประเทศเห็นว่าควรอยู่ในส่วนของหน่วยงานด้านการต่างประเทศ จึงจำเป็นต้องให้ผู้ที่เกี่ยวข้องมีข้อมูลที่ชัดเจน เพื่อนำไปใช้ได้ อย่างเหมาะสมตามบริบทของแต่ละคู่ร่วมมือ ดังนั้น เนื้อหาในบทนี้ จะเป็นการให้ข้อมูลเกี่ยวกับความร่วมมือเพื่อการพัฒนาและกรอบแนวทางดำเนินงานต่างๆ

3.1 แนวทางการให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของไทย

รัฐบาลไทย ได้เริ่มดำเนินการความร่วมมือทางวิชาการตั้งแต่ปี 2496 ภายใต้การดำเนินงานของสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เป็นการรับความช่วยเหลือจากประเทศพัฒนาแล้ว และองค์กรระหว่างประเทศ เพื่อนำมาเป็นส่วนหนึ่งของปัจจัยการพัฒนาประเทศ ที่สอดคล้องกับแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และต่อมารัฐบาลได้ขยายการดำเนินงานโดยการยกสถานะองค์กรเป็นระดับกรม คือ กรมวิเทศสหการเมื่อปี 2504 ดำเนินงานรับความช่วยเหลือทางวิชาการจากต่างประเทศ เป็นองค์กรภายใต้สำนักนายกรัฐมนตรี ตามสังกัดเดิม คือ สศช. โดยได้รับความช่วยเหลือจากประเทศผู้ให้รายใหญ่ อาทิ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน และองค์กรระหว่างประเทศ เช่น UNDC ซึ่งความช่วยเหลือประกอบด้วย โครงการพัฒนาเต็มรูปแบบ ผู้เชี่ยวชาญ ทุนศึกษา ทุนฝึกอบรม/ดูงาน อาสาสมัคร สิ่งก่อสร้าง และอุปกรณ์สมัยใหม่และเทคโนโลยีต่างๆ ที่จำเป็นสำหรับการพัฒนาประเทศ นับเป็นปัจจัยเสริมที่ช่วยเร่งรัดการพัฒนาประเทศที่ทำให้ไทยมีความก้าวหน้าได้อย่างรวดเร็ว

กิจกรรมภายใต้แผนงานต่างๆ ของการรับความช่วยเหลือ ในช่วงดังกล่าวของกรมวิเทศสหการ ได้รับการแนะนำและกำกับโครงการและแผนงานโดยแหล่งผู้ให้ความช่วยเหลือ สำหรับแนวทาง คือ ต้องดำเนินงานสอดคล้องกับแผนการพัฒนาประเทศ ควรเป็นความต้องการและจำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ ไม่สามารถหาปัจจัยดังกล่าวได้จากในประเทศตนเอง ทั้งด้านความรู้ เทคโนโลยีสมัยใหม่ และอุปกรณ์ต่างๆ จำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากต่างประเทศ รวมถึงผู้เชี่ยวชาญนอกโครงการ และที่มาประจำการในโครงการ เพื่อช่วยบริหารจัดการโครงการ และได้มีการถ่ายทอดแนว

ทางการบริหารโครงการ (Project Cycle Management)¹³ ให้แก่บุคลากรของหน่วยงานไทยเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ขณะที่การดำเนินงานให้ความร่วมมือทางวิชาการเพื่อการพัฒนา ซึ่งได้ริเริ่มมาตั้งแต่ปี 2516 ประมาณ 40 ปี โดยเริ่มต้นในสาขาการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ให้แก่ประเทศเพื่อนบ้านในรูปแบบของทุนฝึกอบรม/ดูงานที่มีประเทศผู้ให้ หรือองค์กรระหว่างประเทศเป็นผู้สนับสนุนค่าใช้จ่าย เช่น UNDP, USAID หรือรัฐบาลแคนาดา เนื่องจากเห็นว่าไทยมีระดับการพัฒนาที่ใกล้เคียงกับประเทศเพื่อนบ้าน เมื่อเป็นความร่วมมือทางวิชาการที่สนับสนุนโดยแหล่งผู้ให้อื่น จึงยังไม่ได้มีการกำหนดนโยบายและแนวทางที่ชัดเจน เป็นการให้ที่มีวัตถุประสงค์ต่อการส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือเป็นความร่วมมือที่ให้แก่องค์การระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนา รัฐบาลไทยนับได้ว่ามีบทบาทเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือ (Provider) อย่างแท้จริง เมื่อปี 2521 (1978) หลังจากไทยได้ลงนามใน Buenos Aires Plan of Action (BAPA) เป็นการตกลงระหว่างประเทศกำลังพัฒนาให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน (South-South Cooperation: SSC) ทำให้ไทยได้ให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศที่มีระดับพัฒนาใกล้เคียงกัน หรือต่ำกว่า

หลังสงครามเย็นยุติ เมื่อ พ.ศ. 2532 รัฐบาลไทย (โดยนายกรัฐมนตรีชาติชาย ชุณหะวัณ) มีนโยบายการเปลี่ยนสนาการเป็นสนาการค้า ใช้ความร่วมมือทางวิชาการเป็นเครื่องมือในการนำไปสู่นโยบายดังกล่าว บทบาทและภารกิจของกรมความร่วมมือระหว่างประเทศ (กรมวิเทศสหการ) มีมากขึ้น และได้รับความสำคัญมากขึ้น รัฐบาลไทยเป็นผู้จัดหางบประมาณสำหรับการดำเนินงานความร่วมมือทางวิชาการเองทั้งหมด¹⁴ แต่การดำเนินงานก่อนปี 2534 ก็ยังเป็นการจัดฝึกอบรม/ดูงานให้กับประเทศกำลังพัฒนาต่างๆ ที่มีมูลค่าไม่มาก ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาได้เพิ่มปริมาณและมูลค่ามากขึ้นนับแต่ปี 2535 ตามนโยบายของรัฐบาลในยุคนายกรัฐมนตรี อานันท์ ปันยารชุน ซึ่งได้นำความร่วมมือเพื่อพัฒนามาเชื่อมโยงและชูเป็นเครื่องมือหนึ่งของนโยบายด้านการต่างประเทศอย่างเปิดเผย อีกทั้งประเทศไทยมีการเติบโตทางเศรษฐกิจอัตราสูง จึงมีการจัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้นทุกปีจนถึงปี 2541 งบประมาณสำหรับการให้ความช่วยเหลือถูกปรับลดลงเนื่องจากภาวะของเศรษฐกิจฝืดเคืองพุ่งสูง ด้วยความไม่แน่นอนของการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาล ในเวทีการประชุมระหว่างประเทศต่างๆ กรมจึงไม่สามารถประกาศจำนวนเงินที่จะสนับสนุนความช่วยเหลือได้ประกาศได้เพียงความพร้อมในการสนับสนุน

ความสัมพันธ์ของไทยกับประเทศเพื่อนบ้านในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ คือ กัมพูชา ลาว พม่า และเวียดนาม ในช่วงดังกล่าวได้เน้นการสร้างควมไว้วางใจ โดยในช่วง 2535-2544 ความร่วมมือทางวิชาการของไทยเพื่อพัฒนาศักยภาพของประเทศคู่ร่วมมือ ได้ปรับเปลี่ยนจากการจัด

¹³ การบริหารความร่วมมือแบบครบวงจร เริ่มตั้งแต่ศึกษาปัญหา การวางแผนงาน การดำเนินงาน มีการติดตามและประเมินผล อย่างเป็นระบบ เพื่อประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ ตลอดจนความโปร่งใสตรวจสอบได้ รวมถึงเมื่อสิ้นสุดโครงการแล้ว ฝ่ายไทยจะได้ดำเนินโครงการด้วยตนเองได้ในระยะต่อไป อีกเพื่อให้โครงการดังกล่าวเป็นการพัฒนาอย่างยั่งยืนในประเทศ

¹⁴ รัฐบาลไทยได้จัดหางบประมาณทั้งหมดสำหรับความร่วมมือทางวิชาการในกรอบทวิภาคี และกรอบความร่วมมือในอนุภูมิภาค ส่วนความร่วมมือทางวิชาการในกรอบไตรภาคี เป็นการใช้งบประมาณของรัฐบาลไทยกับงบประมาณของแหล่งผู้ให้อื่น เพื่อดำเนินการในประเทศที่ 3

ฝึกอบรม/ดูงานเป็นลักษณะโครงการพัฒนาเต็มรูปแบบ การพัฒนาบุคลากรทั้งในรูปการให้ทุนศึกษา ฝึกอบรม ดูงาน รวมทั้งผู้เชี่ยวชาญ อุปกรณ์ และการก่อสร้าง สาขาความร่วมมือทางวิชาการเป็น สาขาหลักที่เป็นปัจจัยพื้นฐานในการพัฒนา กลุ่ม Least Developed Countries (LDCs) ต่างๆ คือ สาขาเกษตร ศึกษา และสาธารณสุข ซึ่งประเทศผู้รับเห็นพ้องกันว่าด้วยระดับการพัฒนาที่ใกล้เคียงกัน จึงมั่นใจว่าศักยภาพของผู้ให้เช่นประเทศไทย เหมาะสมกับสมรรถนะและความสามารถในการดูดซับ เทคโนโลยี (Absorptive Capacity) ของประเทศผู้รับ ในช่วงดังกล่าวจัดได้ว่าประเทศไทยได้มี บทบาทนำในการให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนา กับประเทศเพื่อนบ้านในอนุภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

อย่างไรก็ตาม ในช่วงดังกล่าวการดำเนินงานความร่วมมือทางวิชาการแยกส่วนจากการ ดำเนินงานด้านการต่างประเทศ เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่สังกัดต่างกระทรวงกัน กรมความร่วมมือ ระหว่างประเทศ ยังเป็นกรมวิเทศสหการ (กวส.) สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี การให้ความร่วมมือเพื่อ การพัฒนาที่สอดคล้องกับนโยบายด้านการต่างประเทศในแง่การกระชับความสัมพันธ์ให้แน่นแฟ้น สร้าง ความรู้สึกที่ดีแก่ประเทศเพื่อนบ้าน เพียงกล่าวอ้างว่าเป็นวัตถุประสงค์หนึ่งของการดำเนินงานเพื่อให้ สอดคล้องกับภารกิจที่ต้องมีคู่ร่วมมือเป็นต่างประเทศ แต่การดำเนินงานกลับสอดคล้องมากกว่ากับ การพัฒนาที่มุ่งเน้นการพัฒนาศักยภาพ (Capacity Building) ที่หวังส่งผลต่อแผนการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของประเทศผู้รับ เพื่อบรรเทาความยากจน

ในปี 2545 มีการปฏิรูประบบราชการ กวส. ซึ่งอยู่ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้ถูกย้ายมา สังกัดกระทรวงการต่างประเทศ และปรับเปลี่ยนเป็นสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ระหว่าง ประเทศเมื่อปี 2547¹⁵ ขึ้นมาบริหารงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ระหว่างประเทศแทน และ ประสงค์ให้ประเทศไทยเน้นเป็นประเทศให้ความช่วยเหลือ ทั้งนี้ การรับความช่วยเหลือได้ดำเนินการ อย่างต่อเนื่องจนถึงปี 2548 เป็นปีที่รัฐบาลยุคนายกรัฐมนตรี ทักษิณ ชินวัตร ประกาศให้ไทยหลุด พ้นจากการเป็นประเทศที่เสนอขอรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ¹⁶ ประกาศสถานะเป็นประเทศ กำลังพัฒนาระดับก้าวหน้า (Advanced Developing Country) โดยไม่ขอรับความช่วยเหลือที่มี เงื่อนไขที่ทำให้ไทยต้องเสียเปรียบ เพื่อให้ประเทศไทยดำเนินนโยบายด้านการต่างประเทศอย่างมี ยุทธวิธี และมีทิศทาง ไม่มีการขึ้นจากประเทศ หรือองค์กรใดๆ

การปรับกรมความร่วมมือระหว่างประเทศ เป็นหน่วยงานหนึ่งภายใต้กระทรวงการ ต่างประเทศ จึงมีนโยบายในการนำการดำเนินงานความร่วมมือทางวิชาการของกรมความร่วมมือ ระหว่างประเทศเป็นเครื่องมือหนึ่งในการส่งเสริมนโยบายด้านการต่างประเทศของไทย โดยให้ ความสำคัญกับประเทศเพื่อนบ้าน และขยายความร่วมมือไปสู่ภูมิภาคอื่นมากขึ้น จากเอเชียใต้ อาฟริกา และล่าสุด คือ ลาตินอเมริกา และหมู่เกาะแปซิฟิกใต้ ซึ่งเป็นภูมิภาคที่มีความสำคัญหลายทาง ทั้ง ทางวิชาการในหลายสาขาวิชาที่เด่นชัด ท่างการเมืองในด้านการได้เสียงสนับสนุนในเวทีระหว่าง

¹⁵ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ระหว่างประเทศ พ.ศ 2547, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 121 ตอนพิเศษ 63 ก, 18 ตุลาคม 2547.

¹⁶ แต่สามารถดำเนินงานรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศได้ หากได้รับการเสนอให้โดยแหล่งผู้ให้ต่างๆ

ประเทศ รวมทั้งทางเศรษฐกิจเป็นแหล่งวัตถุดิบและแหล่งที่ไทยสามารถขยายตลาดการค้าและการลงทุนเพิ่มมากขึ้นได้

ดังนั้น ปัจจุบันความร่วมมือทางวิชาการ (Technical Cooperation) ที่ดำเนินงานโดยกรมความร่วมมือระหว่างประเทศ ยังคงมี 2 บทบาท คือ การรับความร่วมมือจากต่างประเทศ ซึ่งเป็นบทบาทดั้งเดิม (Traditional Role) แต่มีปริมาณน้อยลงมาก และบทบาทการให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนา กับต่างประเทศ (South provider) ขณะนี้รัฐบาลไทยได้ให้กรมความร่วมมือระหว่างประเทศ เน้นให้ความสำคัญแก่งานให้ความร่วมมือทางวิชาการภายใต้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนา กับต่างประเทศ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ (Objective) เพื่อเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและการพัฒนา ศักยภาพของคู่ร่วมมือ (Capacity Building) ทั้งของบุคคลากร (Human Resource development) และของหน่วยงาน (Institutional Development) โดยดำเนินงานที่ใช้ ประสบการณ์จากสถานะของการเป็นผู้รับความช่วยเหลือมากกว่า 40 ปี

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา โดยกระแสของความร่วมมือแบบใต้-ใต้ (South-South Cooperation) ทำให้ประเทศไทยเริ่มเป็นประเทศคู่ร่วมมือเพื่อการพัฒนาที่มีบทบาทมากยิ่งขึ้นในเวทีความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ในกลุ่มประเทศเพื่อนบ้าน และกลุ่มประเทศเป้าหมายต่างๆ ประเทศไทย ได้แสดงออกถึงความพยายามที่จะดำเนินการให้เกิดการยอมรับจากนานาประเทศในฐานะผู้ให้ที่มีขีดความสามารถ และได้ดำเนินการขั้นตอนต่างๆ เพื่อแสดงให้เห็นถึงความจริงจังในการมีส่วนร่วมใน วงการการให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนา อาทิ การยอมรับปฏิญญาปารีส (Paris Declaration) รวมถึงการดำเนินการตาม MDGs ทั้ง 8 เป้าหมาย โดยเฉพาะเป้าหมายที่ 8 Global Partnership for Development การส่งเสริมการเป็นหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนาในประชาคมโลก ซึ่งไทยจะร่วมมือเพื่อ การพัฒนากับประเทศต่างๆ ให้บรรลุ MDGs ภายในกำหนดเวลา คือ ปี 2558 นอกจากนี้ยังสนับสนุน การเข้าร่วมในกิจกรรมต่างๆ ของ OECD ส่งเสริมประเด็น Aid Effectiveness โดยมีเป้าหมายอยู่ที่ การบริหารจัดการการให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาที่ไทยในแก่ประเทศกำลังพัฒนาต่างๆ เป็นไป อย่างมีประสิทธิภาพ ยึดแนวทางการให้ความช่วยเหลือ รวมทั้งเสนอแนะรูปแบบ แนวทาง วิธีการ ที่ ประเทศสมาชิกและไม่เป็นสมาชิกของ OECD ต่างยึดถือเป็นแนวปฏิบัติ

การสานต่อเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals - MDGs) ที่จะสิ้นสุดลงในปี 2558 แต่มีบางประเทศยังไม่บรรลุเป้าหมาย MDGs จะปรับเปลี่ยน เป้าหมายการพัฒนาระดับโลกสู่ SDGs (Sustainable Development Goals) ที่ขยายเป็น 18 เป้าหมาย เริ่มในปี 2559 ซึ่งรัฐบาลไทยพร้อมจะสนับสนุนความร่วมมือเพื่อการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง และกระทรวงการต่างประเทศต้องเป็นเจ้าภาพฝ่ายไทยสำหรับการพัฒนาเพื่อบรรลุ SDGs ยิ่งต้องทำ ให้งานการพัฒนาปรับสู่มิติการทูตเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นระบบ

3.2 หลักการและนโยบายด้านความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของไทย

การดำเนินงานความร่วมมือทางวิชาการ ได้ปรับเปลี่ยนให้มีทิศทางเชิงนโยบาย โดยมีคณะกรรมการนโยบายความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศ¹⁷ ทำหน้าที่กำหนดแนวทางและนโยบายความร่วมมือดังกล่าว เพื่อให้ดำเนินงานได้บรรลุวัตถุประสงค์ตามกรอบเวลาที่กำหนด

มติการประชุมคณะกรรมการดังกล่าว ครั้งที่ 1/2556 หลังการปรับย้ายมาอยู่ในสังกัดกระทรวงการต่างประเทศ จึงได้กำหนดกรอบและแนวนโยบายการดำเนินงานให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาแก่ต่างประเทศ ทั้งทวีปเอเชีย และกรอบความร่วมมืออื่นๆ 6 ประการ¹⁸ คือ

- 1) เสริมสร้างความสัมพันธ์กับประเทศต่างๆ โดยเฉพาะกับประเทศเพื่อนบ้าน
- 2) ผลักดันให้ไทยเป็นศูนย์กลางทางวิชาการของภูมิภาค
- 3) ช่วยพัฒนาและขจัดความยากจนของประเทศต่างๆ รวมทั้งผลกระทบที่จะส่งผลถึงประเทศไทย โดยการให้ความร่วมมือทางวิชาการแก่ประเทศเพื่อนบ้านและประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ ในด้านที่ไทยมีศักยภาพ ได้แก่ การเกษตร ศึกษา สาธารณสุข และอื่นๆ

- 4) ร่วมมือกับนานาชาติในรูปของความร่วมมือแบบหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนา โดยมุ่งเน้นที่การเสริมสร้างเศรษฐกิจและสังคมของประเทศต่างๆ

- 5) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคธุรกิจและประชาชนในการดำเนินงานความร่วมมือทางวิชาการของไทย

- 6) ขยายบทบาทและความร่วมมือของไทยในเวทีโลก

กรมความร่วมมือระหว่างประเทศ ได้ใช้กรอบและแนวนโยบายดังกล่าวเป็นแนวปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายข้อ 3 ที่เน้นการสนับสนุนประเทศเพื่อนบ้านโดยปัจจุบันมีการจัดลำดับความสำคัญของกลุ่มประเทศเป้าหมายเป็น 5 กลุ่ม¹⁹ ซึ่งประเทศในกลุ่มความสำคัญลำดับที่ 1 คือ กัมพูชา ลาว พม่า และเวียดนาม²⁰ และเน้นการให้ความร่วมมือที่ต้องคำนึงถึงศักยภาพและขีดความสามารถของไทย และความต้องการพัฒนาของประเทศเพื่อนบ้านเป็นหลัก (Demand-driven Approach)

¹⁷ คณะกรรมการนโยบายความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศ ประกอบด้วยผู้แทนจากทุกกระทรวง และภาคเอกชน เช่น สภาหอการค้าไทย สมาคมธนาคาร สภาอุตสาหกรรม มีหน้าที่กำหนดแนวทางนโยบายการให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาต่างประเทศ

¹⁸ คณะกรรมการความร่วมมือทางวิชาการและเศรษฐกิจ, รายงานการประชุม ครั้งที่ 1/2546, สำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ, 2546.

¹⁹ การจัดลำดับความสำคัญของกลุ่มประเทศ ในการให้ความร่วมมือทางวิชาการได้จากยุทธศาสตร์ความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ระหว่างประเทศ จากยุทธศาสตร์ความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ระหว่างปี 2552-2556

²⁰ คณะกรรมการความร่วมมือทางวิชาการและเศรษฐกิจ, รายงานการประชุม ครั้งที่ 1/2548, สำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ระหว่างประเทศ, 2548.

3.3 งบประมาณการดำเนินงาน

รัฐบาลได้อนุมัติงบประมาณสำหรับดำเนินงานความร่วมมือทางวิชาการกับต่างประเทศ ในหมวดอุดหนุนทั่วไป รายการเงินอุดหนุนการให้ความร่วมมือทางวิชาการและเศรษฐกิจแก่ต่างประเทศ มาตั้งแต่ปี 2544 (เดิมได้รับงบประมาณจากหมวดค่าใช้จ่ายอื่น) ซึ่งเป็นงบประมาณที่ใช้สำหรับกิจกรรมภายใต้แผนงานของกรมความร่วมมือระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักของรัฐบาลไทย ในการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ตามมติคณะรัฐมนตรี เป็นงบประมาณที่ใช้สำหรับดำเนินกิจกรรมการให้ความร่วมมือทางวิชาการ 11 รูปแบบ²¹ แต่รูปแบบที่ดำเนินการมากที่สุด คือ การให้ทุนศึกษา ฝึกอบรม ทุนงาน โครงการพัฒนา การส่งผู้เชี่ยวชาญและอาสาสมัครไปปฏิบัติงานในต่างประเทศ

กรมความร่วมมือระหว่างประเทศ ได้จัดทำระเบียบว่าด้วยการใช้จ่ายเงินอุดหนุนรายการดังกล่าว เพื่อให้สามารถดำเนินงานกิจกรรมในต่างประเทศโดยหน่วยงานไทยต่างๆ ได้ รวมทั้งการให้เจ้าหน้าที่ของประเทศคู่ร่วมมือมาศึกษา ฝึกอบรม ทุนงาน ร่วมสัมมนาในประเทศไทยได้ ซึ่งงบประมาณหมวดอุดหนุนฯ เป็นรายการค่าใช้จ่ายสำหรับดำเนินกิจกรรมระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนาโดยเฉพาะ และสำหรับเป็นค่าสมาชิกตามพันธะสัญญา

หากพิจารณางบประมาณหมวดอุดหนุนฯ สำหรับดำเนินงานตามนโยบายด้านการต่างประเทศข้อ 5 ที่ได้รับแต่ละปีย้อนหลังไป 5 ปี²² (2555–2559) จำนวน 257.15 ล้านบาท 282.80 ล้านบาท 311.10 ล้านบาท 342.20 ล้านบาท และ 410 ล้านบาท เพื่อดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนากับนานาประเทศในทุกภูมิภาค โดยวงเงินงบประมาณได้รับการจัดสรรเพิ่มขึ้นประมาณ 10% ทุกปี ซึ่งยังคงเป็นอุปสรรคสำหรับดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพและต่อเนื่อง ขณะที่ยังมีงบประมาณที่ดำเนินงานตามนโยบายข้อ 1 ของรัฐบาลปัจจุบัน คือ การเร่งส่งเสริมและพัฒนาความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน ที่จำแนกวงเงินงบประมาณ 4 ปี รวมจำนวน 12,607 ล้านบาท ประกอบกับความไม่แน่นอนในการได้รับการจัดสรรงบประมาณขึ้นอยู่กับสถานการณ์เศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้น การประชุมในเวทีต่างๆ ทั้งกรอบทวีปและพหุภาคี ไทยมักประกาศสนับสนุนการให้ความช่วยเหลือ แต่ไม่สามารถระบุมูลค่าความร่วมมือล่วงหน้าได้เหมือนประเทศอื่น เช่น เกาหลี หรือ ญี่ปุ่น ความไม่แน่นอนของการได้รับงบประมาณ เป็นสาเหตุหนึ่งของการจัดทำแผนงานระยะยาวล่วงหน้า รวมถึงการสนับสนุนกิจกรรมที่สนับสนุนความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่จำเป็นเร่งด่วนตามประเด็นความสนใจโลก (Global concern) ที่ไม่สามารถจะวางแผนล่วงหน้าได้

3.4 กระบวนการดำเนินงานความร่วมมือทางวิชาการ

ในภาพรวมรัฐบาลไทยต้องดำเนินงานความร่วมมือกับประเทศกำลังพัฒนาต่างๆ ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม รวมถึงวัฒนธรรม จึงมีกลไกการดำเนินงานความร่วมมือใน 2 ระดับ คือ การประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือทวิภาคี (Joint Commission on Bilateral

²¹ กรมวิเทศสหการ, ระเบียบกรมวิเทศสหการ ว่าด้วยการใช้จ่ายเงินอุดหนุนการให้ความร่วมมือทางวิชาการและเศรษฐกิจแก่ต่างประเทศ ปี 2548.

²² สำนักบริหารการคลัง กระทรวงการต่างประเทศ, เอกสารแผนงานแบบบูรณาการ ปีงบประมาณ 2555.

Cooperation: JC) ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของทั้งสองประเทศเป็นประธานร่วม เป็นการเจรจาในทุกมิติ ทุกสาขาความร่วมมือ และการประชุมความร่วมมือทางวิชาการ (Consultation on Technical Cooperation) ซึ่งมีกรมความร่วมมือระหว่างประเทศเป็นหน่วยงานกลางฝ่ายไทยและมีหน่วยงานกลางของประเทศกำลังพัฒนาต่างๆ เป็นคู่ร่วมมือ เจจาเฉพาะรายละเอียดความร่วมมือทางวิชาการ เป็นการหารือถึงการดำเนินงานในปีที่ผ่านมา แก้ไขปัญหา และจัดทำแผนงานช่วงต่อไป ซึ่งหน่วยงานกลางจะทำหน้าที่เสนอขอรับความร่วมมือกับไทย โดยมีหน้าที่กลั่นกรองคำขอต่างๆ จากหน่วยงานต่างๆ ในประเทศก่อนที่จะเสนอฝ่ายไทย และทำหน้าที่บริหารงานความร่วมมือทางวิชาการ

นอกจากกลไกกับประเทศคู่ร่วมมือดังกล่าว กลไกในส่วนของฝ่ายไทยมีคณะกรรมการนโยบายความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศ ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธาน และมีผู้แทนจากหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนเป็นกรรมการ²³ รวมถึงการมีคณะอนุกรรมการด้านยุทธศาสตร์การให้ความร่วมมือกับต่างประเทศ และคณะอนุกรรมการรวบรวมข้อมูลการให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ซึ่งเป็นคณะอนุกรรมการที่แต่งตั้งโดยคณะกรรมการนโยบายฯ และมีกรรมการจากหน่วยงานชุดเดียวกันดังกล่าว อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานความร่วมมือทางวิชาการยังไม่ถูกระบุในยุทธศาสตร์ของกรมภูมิภาค และกรมภารกิจ รวมทั้งยังไม่มี การดำเนินงานความร่วมมือทางวิชาการไปในแนวทางเดียวกัน ซึ่งทำให้การให้ความร่วมมือกับต่างประเทศขาดจุดเน้นเชิงกลยุทธ์ ที่ควรใช้ประโยชน์จากการผสมผสานความเชี่ยวชาญให้สามารถส่งเสริมซึ่งกันและกันจากการให้ความร่วมมือในทุกช่องทาง

ความร่วมมือทางวิชาการของรัฐบาลไทยกับประเทศเพื่อนบ้านจนถึงปัจจุบัน ได้ยึดแนวทางให้ตามความต้องการของผู้รับ (Demand-driven Approach) คือการพิจารณาให้ความร่วมมือตามที่ประเทศผู้รับเสนอขอมา ซึ่งต้องสอดคล้องกับความต้องการในการพัฒนาของประเทศนั้นๆ และความสามารถของฝ่ายไทย ดังนั้นกระบวนการ ดำเนินงานขอรับความร่วมมือทางวิชาการจากรัฐบาลไทยสามารถจัดลำดับได้ดังนี้

3.4.1 การเสนอคำขอ

1) หน่วยงานกลางของประเทศผู้รับ แจ้งให้หน่วยงานต่างๆ ภายในประเทศ เสนอคำขอ (อาจจะบุคลากร หรืออาจเปิดกว้าง)

2) หน่วยงานต่างๆ ของประเทศผู้รับต้องเสนอคำขอไปยังหน่วยงานกลางของประเทศผู้รับที่ทำหน้าที่ดูแลการรับความร่วมมือทางวิชาการจากต่างประเทศ

²³ คณะกรรมการนโยบายความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศ ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (ประธาน) ปลัดกระทรวงต่างๆ หรือผู้แทน ได้แก่ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงพลังงาน กระทรวงวัฒนธรรม กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา สำนักงานประมง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สภาหอการค้าไทย สมาคมธนาคารไทย

3) หน่วยงานหลักของประเทศผู้รับพิจารณาความสอดคล้องกับแผนพัฒนาชาติ จัดลำดับความสำคัญ (ในชั้นนี้อาจมีการจัดแยกสาขาที่เหมาะสมกับศักยภาพของหน่วยงานไทย และแหล่งผู้ให้อื่น รวมทั้งการแบ่งสัดส่วนค่าขอให้แต่ละหน่วยงาน)

4) รวบรวมเป็นคำขอความร่วมมือทางวิชาการประจำปี เพื่อเสนอให้ TICA พิจารณา

3.4.2 การพิจารณาคำขอโดยฝ่ายไทย

1) หลังจากได้รับคำขอจากประเทศคู่ร่วมมือ จะพิจารณาเบื้องต้น โดยใช้เกณฑ์ การพิจารณา เช่น กรอบนโยบายความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของไทย ความเข้าช้กับความร่วมมือ ในกรอบอื่น ความสอดคล้องกับศักยภาพของหน่วยงานไทย และงบประมาณที่ได้รับ

2) TICA จัดประชุมหารือกับหน่วยงานไทยที่เกี่ยวข้อง เพื่อร่วมพิจารณาถึงความเหมาะสมและความพร้อมในการสนับสนุน รวบรวมผลการพิจารณาไว้หารือคู่ร่วมมือ

3) TICA และหน่วยงานกลางของคู่ร่วมมือ จัดประชุมความร่วมมือทางวิชาการ โดยเชิญหน่วยงานไทยที่เกี่ยวข้อง รวมถึงกรมภูมิภาคหรือกรมที่เกี่ยวข้องภายใต้กระทรวงการ ต่างประเทศ เพื่อทบทวนความร่วมมือที่ผ่านมาและพิจารณาคำขอใหม่ หารือแผนงานความร่วมมือในอนาคต

4) เมื่อที่ประชุมดังกล่าว มีมติว่าฝ่ายไทยสนับสนุนคำขอแผนงาน/โครงการ และ ทุนประจำปี ทั้งทุนศึกษาและทุนฝึกอบรม/ดูงาน จะรวบรวมจัดทำเป็นแผนปฏิบัติงานประจำปี หลังจากการสนับสนุน จะมีกระบวนการดำเนินงานต่อไปดังนี้

(1) โครงการ

- ดำเนินการตรวจสอบข้อมูล ศึกษาความเหมาะสม และความพร้อมในการสนับสนุน
- กรณีให้การสนับสนุน TICA ร่วมกับหน่วยงานดำเนินการฝ่ายไทยและ ฝ่ายคู่ร่วมมือจัดทำแผนงานโครงการ (Project Document Design) และพิจารณาเห็นชอบร่วมกัน
- ดำเนินกิจกรรมตามแผนงานภายใต้โครงการ และมีการติดตาม/ ประเมินผล

(2) ทุนการศึกษา

- เสนอชื่อพร้อมใบสมัครผู้สมัครรับทุน (แจ้งให้ส่งล่วงหน้า 3 เดือน)
- กระบวนการคัดเลือกผู้สมัครโดยฝ่ายไทย (สอบข้อเขียน/สัมภาษณ์ หรือคัดเลือกโดยคณะกรรมการของมหาวิทยาลัยที่เปิดสอนสาขานั้นๆ พิจารณาความเหมาะสมในการ รับเข้าศึกษา) และแจ้งผลการพิจารณาให้ TICA อนุมัติทุนให้เข้าศึกษา²⁴

(3) ทุนฝึกอบรม/ดูงาน

ประเทศคู่ร่วมมือจะเสนอชื่อพร้อมใบสมัครผู้รับทุนในจำนวน 5-10 คน ต่อหลักสูตรให้ฝ่ายไทยเพื่อเสนอให้หน่วยงานที่มีศักยภาพดำเนินการจัดรายการฝึกอบรม/ดูงาน

²⁴ อย่างไรก็ตาม ไทยมักได้ผู้สมัครที่มีศักยภาพในระดับรอง ไม่ใช่ผู้ที่มีคุณสมบัติระดับชั้นหนึ่งของประเทศผู้รับ ซึ่ง มักถูกส่งไปยังประเทศพัฒนาแล้วที่ใช้ภาษาสากลในการสื่อสาร หรือไปยังประเทศที่มีความสัมพันธ์ในอดีตอัน " มิตรยามาก" หรือประเทศที่มีระบบการปกครองเดียวกัน

พิจารณาความเหมาะสมจากคุณสมบัติผู้รับทุนในเชิงของความรู้พื้นฐาน และตำแหน่งหน้าที่การงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้ง Absorptive Capacity ของฝ่ายผู้รับ

(4) แนวทางในการบริหารงานภายใต้แผนงานความร่วมมือ

ใช้หลักการของ Project Management Cycle ให้หน่วยงานกลางของประเทศคู่ร่วมมือเป็นผู้บริหารโครงการอย่างมีประสิทธิภาพ เน้นย้ำถึงการประเมินผลแรกเริ่ม การติดตาม และการประเมินผลขั้นสุดท้าย นอกจากนี้ ยังมีการจัดทำแผนการให้ความร่วมมือทางวิชาการแก่ต่างประเทศระยะเวลา 3 ปี รวมทั้งจัดทำกลยุทธ์ และนโยบายไว้อย่างชัดเจน²⁵

3.5 กระบวนการประสานงานระหว่างหน่วยงานฝ่ายไทย

นอกจากกระบวนการดำเนินงาน เพื่อพัฒนาแผนงานความร่วมมือประจำปีข้างต้นแล้ว TICA ยังมีกลไกต่างๆ สำหรับประสานงานระหว่างกรมต่างๆ ภายใต้กระทรวงต่างประเทศด้วยกัน และหน่วยงานภายนอกอื่นๆ กล่าวโดยย่อ คือ

1) การประชุมคณะกรรมการนโยบายความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการระหว่างประเทศ เป็นการประชุมระดับนโยบาย โดยมีผู้แทนจากทุกกระทรวง และผู้แทนจากภาคเอกชน เข้าร่วม เพื่อกำหนดนโยบายและแนวทางการให้ความร่วมมือทางวิชาการของไทย มีรัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธาน

2) การประชุมระดับอธิบดีของกรมต่างๆ ภายใต้กระทรวงการต่างประเทศ เป็นการประชุมเพื่อหารือเรื่องสำคัญๆ หรือประเด็นระดับนโยบาย มีปลัดกระทรวงเป็นประธาน

3) การประชุมประสานงานระหว่างกรมภายใต้กระทรวงการต่างประเทศ เป็นการประชุม โดยมีเลขาธิการกรมเข้าร่วม สลับกันเป็นเจ้าภาพ (ระดับอธิบดี) เป็นการแก้ไขประเด็นปัญหาต่างๆ

4) การประชุมเตรียมการสำหรับการประชุมทวิภาคีต่างๆ โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายนอกกระทรวง และกรมที่เกี่ยวข้องภายใต้กระทรวงการต่างประเทศเข้าร่วมหารือตามวาระที่กำหนด

3.6 ความสัมพันธ์ในแนวระนาบระหว่างกรมภายใต้กระทรวง

จากกระบวนการดำเนินงานความร่วมมือทางวิชาการดังกล่าวในข้อ 3.4 และ 3.5 จะเห็นว่ากระบวนการดำเนินงานเป็นลักษณะแนวตั้ง กระบวนการในแนวระนาบมีน้อยมาก กรมความร่วมมือระหว่างประเทศ จะมีโอกาสหารืออย่างเป็นทางการกับกรมภูมิภาคหรือกรมอื่นๆ ภายใต้กระทรวงเมื่อมีการประชุมอย่างเป็นทางการ หรือมีการประชุมเตรียมการตามวาระงานที่สำคัญสำหรับการประชุมตามวาระงานที่สำคัญ เช่น JC หรือประชุมความร่วมมือทางวิชาการ หรือประชุมเตรียมการสำหรับการเยือน หรือรับการเยือนของแขกระดับสูงหรือประมุขของประเทศต่างๆ หรือที่ตกลงกันให้เป็นกลไกการดำเนินงานกับประเทศต่างๆ ขณะเดียวกัน กรมต่างๆ ภายใต้กระทรวงฯ ต่างมีการดำเนินงานตามภารกิจของตนเองตามยุทธศาสตร์ของแต่ละกรม เป็นกระบวนการที่ต่างฝ่ายต่างดำเนินงานตามวาระงานประจำ และงานเร่งด่วน ที่มีจำนวนมาก

²⁵ กรมวิเทศสหการ, แผนการให้ความร่วมมือทางวิชาการแก่ต่างประเทศ พ.ศ. 2541-2543. 2539.

นอกจากนี้ ยังมีโอกาส/วาระที่กรมและเจ้าหน้าที่ต่างกรมในกระทรวงฯ ได้มีโอกาสแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์ คือ

- 1) การปฐมนิเทศข้าราชการแรกเข้าของกระทรวง
- 2) การแลกเปลี่ยนข้อมูลในโอกาสที่ ออท./นักการทูต ไปประจำการที่ สอท. ไทยในประเทศต่างๆ

สำหรับการประชุม จะเห็นได้ว่ามีเพียงการประชุมประสานงานระหว่างกรม ที่น่าจะเป็นไปได้ในการประสานงานและสร้างความเข้าใจ อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมากการประชุมดังกล่าวเป็นเพียงการประชุมประสานงานในประเด็นทั่วไป หรือการหารืองานที่ต้องดำเนินการร่วมกัน แม้ปัญหาต่างๆ ไม่ใช่การประชุมที่มีการให้ความรู้ หรือข้อมูลการทำงานของกรมต่างๆ ซึ่งนับว่าเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นสำหรับกรมความร่วมมือระหว่างประเทศ ที่ย้ายมาสังกัดกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งในหลักการจัดการองค์กรปัจจุบันต้องเผชิญกับสถานะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ดังนั้นองค์กรต้องมีการปรับเปลี่ยนอยู่เสมอแบบพลวัตร และต้องให้ความยืดหยุ่น

3.7 การวิเคราะห์สภาพปัญหาการดำเนินงาน

ในการพัฒนาปรับงานความร่วมมือทางวิชาการเป็นงานการทูตเพื่อการพัฒนา โดยการจัดให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาให้เป็นที่ตระหนักของกรมต่างๆ ภายใต้กระทรวงการต่างประเทศให้เป็นเครื่องมือสำหรับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ อย่างแท้จริง มีประเด็นปัญหาหลัก 3 ประเด็น คือ

- 1) นโยบาย (ระดับชาติ ระดับหน่วยงาน)
- 2) งบประมาณดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา
- 3) การบริหารองค์กรและบุคลากร

3.7.1 ระดับนโยบาย

1) ขาดการบูรณาการในเชิงนโยบาย หน่วยงานหลักของรัฐบาลคือกรมความร่วมมือระหว่างประเทศไม่ได้ทำหน้าที่เป็นองค์กรบริหารงานความร่วมมือเพื่อเป็นเอกภาพ และให้เกิดความยั่งยืน ในส่วนของนโยบายกระทรวงการต่างประเทศ แม้จะมีนโยบายที่ระบุเกี่ยวกับความร่วมมือทางวิชาการ และนโยบายต่างๆ รวมถึงนโยบายในการดำเนินการทูตที่ก้าวไปข้างหน้า (Forward Policy Engagement) และนโยบายของทีมประเทศไทย แต่ก็ไม่มีการวางแผนแบบบูรณาการเพื่อให้ทุกหน่วยงานของกระทรวงทำงานไปตามนโยบายดังกล่าว และให้มีหน่วยงานหลักเพียงหน่วยงานเดียว

กรมความร่วมมือระหว่างประเทศซึ่งรับนโยบายด้านต่างประเทศของกระทรวงการต่างประเทศมาปฏิบัติ ได้จัดทำยุทธศาสตร์ตามแนวทางของนักพัฒนามากกว่านักปฏิบัติด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เพื่อให้สอดคล้องกับงานความร่วมมือด้านการพัฒนา ให้เป็นกรอบในการดำเนินงานของกรมความร่วมมือระหว่างประเทศและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงประเทศคู่ร่วมมือของไทย แต่กระทรวงฯ ยังไม่ได้ให้กรมต่างๆ ร่วมบูรณาการเชิงนโยบายระหว่างกันในแนวระนาบ โดยในกระทรวงการต่างประเทศ นอกจากกรมความร่วมมือระหว่างประเทศ แล้วกระทรวงยังมีนโยบายให้กรมต่างๆ ดำเนินกิจกรรมที่เป็นลักษณะของ Soft Power Diplomacy ทำให้เกิดโครงการความร่วมมืออีกหลากหลาย เช่น โครงการ Flagship โครงการภายใต้ Strategic Fund ซึ่งระบุวัตถุประสงค์และเป้าหมายแตกต่างจากความร่วมมือทางวิชาการ แต่ท้ายสุดก็มีหลายโครงการหรือ

กิจกรรมที่มีวิธีการดำเนินงานเป็นแบบเดียวกับความร่วมมือทางวิชาการ แต่ไม่มีลักษณะของการพัฒนาศักยภาพร่วมในกิจกรรม ส่งผลต่อการกระจายของงบประมาณดำเนินงาน ซึ่งหากมีนโยบายเพื่อการบูรณาการอาจทำให้ได้งบประมาณจำนวนมากพอที่จะทำให้ได้ความร่วมมือที่มีแผนงานเชื่อมโยงกันและการปฏิบัติที่ให้ประสิทธิผล ส่งผลต่อพลังต่อรองรับแนวโน้มการเจรจาประเด็นระหว่างประเทศ

การมีกลไกในการกำหนดนโยบายการให้ความร่วมมือกับต่างประเทศอย่างเป็นทางการ โดยคณะกรรมการนโยบายความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศ รวมถึงการมีคณะอนุกรรมการด้านยุทธศาสตร์การให้ความร่วมมือกับต่างประเทศ และคณะอนุกรรมการรวบรวมข้อมูลการให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ซึ่งเป็นคณะอนุกรรมการที่แต่งตั้งโดยคณะกรรมการนโยบายฯ และมีกรรมการจากหน่วยงานชุดเดียวกันดังกล่าว ไม่ได้เป็นหลักประกันให้การดำเนินงานความร่วมมือทางวิชาการถูกระบุในยุทธศาสตร์ของกรมภูมิภาค และกรมภารกิจ จึงทำให้การดำเนินงานความร่วมมือทางวิชาการไปในแนวทางเดียวกัน ซึ่งทำให้การให้ความร่วมมือกับต่างประเทศขาดจุดเน้นเชิงกลยุทธ์ ที่สามารถส่งเสริมซึ่งกันและกันจากการให้ความร่วมมือในทุกช่องทาง ประกอบกับคณะกรรมการนโยบายฯ ดังกล่าวยังไม่สามารถแสดงบทบาทของการบริหารเป็นผู้กำหนดนโยบายและแนวทางในการดำเนินการได้อย่างเต็มที่ สาเหตุอาจมาจากการที่ของกรมต่างๆ ภายใต้งาน (รวมทั้งหน่วยงานภายนอกอื่นๆ) มี agenda รวมทั้งความสนใจในการให้ความร่วมมือเป็นของตนเอง โดยไม่ให้ความสนใจในนโยบาย/ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางวิชาการของ TICA

2) เมื่อนโยบายไม่ชัดเจน จึงส่งผลให้ไม่มีการจัดงบประมาณเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องที่เหมาะสมกับแผนงาน เพื่อรองรับการดำเนินงานอย่างมีทิศทาง แผนงานจึงขาดความต่อเนื่องในการพัฒนาความร่วมมือ โดยที่ผ่านมารวมความร่วมมือระหว่างประเทศมักจะได้รับงบประมาณเพียงครั้งหนึ่งจากจำนวนที่เสนอขอในแต่ละปี และปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การพิจารณาและอนุมัติงบประมาณของสำนักงบประมาณ ที่แม้จะเป็นการพิจารณาอนุมัติงบประมาณตามรายการ แต่ไม่ได้มีการตรวจสอบลักษณะงาน ยังอนุมัติงบประมาณหมวดอื่นที่ไม่ใช่สำหรับเฉพาะให้ดำเนินงานกิจกรรมของความร่วมมือเพื่อการพัฒนา แต่เสนอโดยกรมอื่นๆ เช่น งบ Flagship งบโครงการบูรณาการหรืองบ Strategic Fund กรมความร่วมมือระหว่างประเทศมีส่วนงบประมาณในการดำเนินงานให้ความช่วยเหลือเล็กน้อยเมื่อเทียบกับปริมาณงานที่ต้องร่วมมือกับประเทศกำลังพัฒนาต่างๆ ทั่วโลก (จำนวน 45 ประเทศ) ดังจะเห็นได้จากข้อมูลงบประมาณระหว่างปี 2553 -2557 ที่กรมความร่วมมือระหว่างประเทศได้รับงบประมาณเพียงร้อยละ 50²⁶ ในวงเงินงบประมาณที่รัฐบาลไทยให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาทั้งประเทศทั้งหมด ซึ่งทำให้ความเข้มแข็งของการให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของไทยถูกจำกัด

3) นโยบายของรัฐบาลแต่ละสมัยมักเริ่มกรอบความร่วมมือต่างๆ ซึ่งจะชี้แจงถึงวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันบนพื้นฐานของความตั้งใจที่จะให้ส่งเสริมซึ่งกันและกัน เช่น กรอบ ACMECS ซึ่งเกิดในรัฐบาลนายกรัฐมนตรีนายทักษิณ ชินวัตร ที่ต้องการลดช่องว่างในการพัฒนาระหว่าง

²⁶ Aidian Cox, Towards Aid Effectiveness: An Assessment of the Policies, Strategies and Management of Thailand's Official Development Assistance Programme (Bangkok, 2550), p.5.

ไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ผลต่อเนื่อง คือ หน่วยงานต่างมุ่งทำงานตามสาขาที่ตนเองได้รับมอบหมาย ซึ่งรวมถึงกรมต่างๆ ภายใต้กระทรวงการต่างประเทศ ที่ดำเนินงานให้สนองต่อวัตถุประสงค์ของกรอบที่ตนเองรับผิดชอบ โดยไม่สนใจแผนงานของกรมอื่นๆ จึงไม่มีการออกแบบแผนงานกรอบที่เชื่อมโยงกันระหว่างสาขาที่แต่ละกรมรับผิดชอบ

4) การบริหารตามความสนใจของนักการเมืองที่กำกับกระทรวง ที่แต่ละสมัยจะมีแนวทางการดำเนินงานเน้นนโยบายต่างกันไป หากมีแนวทางในการนำความร่วมมือเพื่อการพัฒนาเป็นตัวนำในการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือเป็นตัวนำในการเปิดประเทศในภูมิภาคต่างๆ ด้วยเหตุผลเชิงเศรษฐกิจ เช่น การเปิดตลาดใหม่ การจัดหาแหล่งทรัพยากรจากแหล่งอื่นมาทดแทนปัจจัยภายในที่หมดไป หรือการหาพันธมิตรเพิ่มเติมในเวทีระหว่างประเทศ รวมถึงการแลกเปลี่ยนกับประเทศต่างๆ กรมความร่วมมือระหว่างประเทศ จะถูกกำหนดให้มีบทบาทที่มีนัยสำคัญ และจะมีความพยายามสร้างความกลมกลืน กลมเกลียว ให้แนวทางการดำเนินงานของกรมฯ เป็นทิศทางเดียวกับกรมต่างๆ ภายใต้กระทรวงฯ

5) เมื่อการให้ความร่วมมือทางวิชาการเป็นเครื่องมือหนึ่งของนโยบายด้านการต่างประเทศ จึงเสี่ยงไม่ได้ที่จะทำให้เกิดการแทรกแซงจากการเมือง เพื่อได้คะแนนเสียง หรือคะแนนนิยมที่ไม่สนองต่อแผนงานใดๆ ในความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ เช่น โครงการความร่วมมือที่เกิดจากการที่ผู้บริหารระดับสูงเสนอขอกับผู้บริหารประเทศของไทยในคราวการเยือนต่างๆ เพื่อให้เป็นสัญลักษณ์ของการเยือนของทั้งสองประเทศ ที่ส่งผลในเชิงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

3.7.2 การบริหารองค์กร

1) ขาดการสร้างความรู้ความเข้าใจระหว่างกันอย่างแท้จริง ประกอบด้วย

โดยที่ TICA เป็นองค์กรที่ถูกทำให้อ่อนแอ ซึ่งเนื่องมาจากการกรมวิเทศสหการถูกยุบเลิก และตั้งสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ ที่เทียบเท่าหน่วยงานระดับกรม แต่ไม่มีสถานะทางนิติบุคคล (ระหว่างปี 2547-2557) เกิดความซับซ้อนในเรื่องกฎหมายและโครงสร้างที่ยังไม่สามารถปรับให้ลงตัวได้ ทำให้บุคลากรโอนย้ายจำนวนมาก และส่วนหนึ่งเข้าโครงการเกษียณราชการก่อนกำหนด ต่อมาในปี 2558 ได้ยกสถานะจากสำนัก เป็นกรมความร่วมมือระหว่างประเทศ²⁷ ทำให้เป็นหน่วยงานที่ไม่ดำเนินงานเชิงรุกต่อกระทรวง

ปรากฏการณ์ดังกล่าวทำให้มีการโยกย้ายสลับตำแหน่งระหว่างกรมและกระทรวงฯ ประกอบกับวัฒนธรรมองค์กรของกระทรวงการต่างประเทศ เป็นหน่วยงานที่มีการหมุนเวียนสลับตำแหน่งอย่างรวดเร็ว ซึ่งเป็นแนวปฏิบัติภายใต้กระทรวง ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงบ่อยจนทำให้นโยบายหรือการปฏิบัติตามแผนงานขาดความต่อเนื่อง รวมทั้งทำให้การสร้างความรู้ความเข้าใจระหว่างสองฝ่ายไม่ต่อเนื่องเช่นกัน สายงานนักวิเทศสหการที่ปฏิบัติงานด้านการพัฒนา และสายนักการทูตไม่เข้าใจในเนื้อหาซึ่งกันและกัน โดยในช่วงแรกของการหมุนเวียนเป็นแนวปฏิบัติดังนี้

(1) ระดับสูง เป็นการย้ายทางเดียว คือ การส่งผู้บริหารระดับสูงจากกระทรวงมาดำรงตำแหน่งอธิบดี และรองอธิบดี ของ TICA ขณะที่ไม่ได้สนับสนุนให้เจ้าหน้าที่วิเทศสหการให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น ด้วยเหตุผลที่แจ้งว่าเพื่อให้ TICA ปรับแนวทางการดำเนินงานให้เป็น

²⁷ Aidian Cox, *ibid*, p 16.

เช่นเดียวกับแนวของกระทรวงฯ ปรึบความร่วมมืือเพื่อการพัฒนาเป็นเครื่องมือทางการทูตและ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอย่างแท้จริง ไม่ได้เป็นเพียงข้อความที่ประกาศในเวทีต่างๆ ซึ่งในช่วงที่ ผ่านมา 2545-2558 มีผู้บริหารระดับสูงจากกระทรวงฯ มาดำรงตำแหน่ง 4 คน (จาก 6 คน มี ผู้บริหารที่เป็นลูกหม้อของกรมฯ เพียง 2 คน) เป็นนโยบายที่ต้องการให้ TICA กลมกลืนกับกระทรวง อย่างไรก็ตาม ประเด็นปัญหาคือแนวปฏิบัติของกระทรวงฯ มีการหมุนเวียนในการปฏิบัติหน้าที่ รวมทั้งส่งนั้กการทูตไปประจำการที่สถานเอกอัครราชทูตไทยที่ต่างประเทศหลายแห่งทั่วโลก ซึ่งแต่ละ ตำแหน่งมีระยะเวลาตั้งแต่ 1- 4 ปี จึงทำให้นักการทูตระดับสูง ที่กระทรวงฯ มอบหมายให้มาเป็น ผู้บริหารระดับสูงของกรมฯ ปฏิบัติงานเพียง 1 - 2 ปีเท่านั้น ขาดความต่อเนื่องในภาวะผู้นำ ไม่ สามารถใช้ให้เกิดประโยชน์ได้เต็มที่

(2) ระดับปฏิบัติ เป็นการย้ายทางเดียวเช่นกัน คือ จาก TICA ไปกระทรวง ระหว่างปี 2546-2548 ไม่มีการหมุนเวียนนั้กการทูตมาปฏิบัติงานในตำแหน่งนักวิเทศสการ แต่การ ย้ายบุคลากรจาก TICA เป็นการย้ายบุคลากรสายสนับสนุนเป็นหลัก ส่วนสายวิเทศสการไปปฏิบัติ หน้าที่สายการทูตนั้นสามารถทำได้เฉพาะระดับต่ำกว่าซี 5 (ซึ่งมีเพียง 5 คน)²⁸ การย้ายบุคลากรระดับ ปฏิบัติการ ส่วนใหญ่ย้ายไปปฏิบัติงานในหน่วยงานสนับสนุน เช่น สำนักจัดหา สำนักบริหารบุคคล หรือสำนักบริหารการคลังเป็นการย้ายทางเดียว ไม่ใช่ลักษณะแลกเปลี่ยน ในช่วงแรกจึงไม่มีนั้กการทูต ไปสลับกับเจ้าหน้าที่วิเทศสการ อย่างไรก็ตาม หลังจากปี 2554 เกิดปรากฏการณ์ย้ายทางเดียว สลับกัน แต่เป็นนั้กการทูตขอย้ายมาปฏิบัติงานที่ TICA โดยไม่มีนักวิเทศสการย้ายเข้ากรมอื่น สำหรับประสบการณ์ของผู้เขียนเองในการปฏิบัติงานในกองที่รับผิดชอบความร่วมมือกับประเทศ เพื่อนบ้าน 10 ปี และในกองที่รับผิดชอบงานกับประเทศลาตินอเมริกา 4 ปี พบว่าต้องทำความเข้าใจ กับเจ้าหน้าที่โต๊ะต่างๆ เป็นรายปีด้วยเหตุของการสลับย้ายงานเจ้าหน้าที่การทูตปรากฏการณ์ทิศทาง เดียวดังกล่าว ส่งผลต่อกำลังใจให้เจ้าหน้าที่ TICA ไม่สามารถทำงานแบบ Proactive อยู่ระยะหนึ่ง

2) การบริหารแบบรวมศูนย์ของกระทรวง แผนงานการพัฒนาบุคลากร ประกอบด้วยแผนพัฒนานั้กการทูต และสายสนับสนุนอื่น แต่ขาดแผนงานรายปีการพัฒนาบุคลากร สายวิเทศสการ ถึง 8 ปี ขาดทักษะสายงานสำหรับการปฏิบัติงานในส่วนสนับสนุนกิจกรรม ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอย่างบูรณาการกับกรมอื่นๆ ของกระทรวง

3) ขาดการแลกเปลี่ยนข้อมูลการดำเนินงานความร่วมมือระหว่างกรมต่างๆ ของ กระทรวงการต่างประเทศ ส่งผลต่อความซ้ำซ้อน และขาดการเชื่อมโยงและบูรณาการกิจกรรม ขาด การเก็บข้อมูลความร่วมมือของประเทศคู่ร่วมกับไทย อย่างเป็นระบบ การแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่าง กรมในกระทรวงฯ พบว่ายังดำเนินการอย่างผิวเผิน มีการพูดคุยแลกเปลี่ยนข้อมูลในกรณีดังนี้

(1) ระดับสูง ในกรณีที่ ออท. ไปประจำการต่างประเทศ

²⁸ การขาดแคลนบุคลากรเป็นปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นเช่นกัน เนื่องจากเป็นกระทรวงต่างประเทศเป็นกระทรวงขนาดเล็กในแง่ของจำนวนบุคลากรประกอบกับเป็นองค์กรที่มีหน่วยงานอยู่ต่างประเทศด้วย ทำให้บุคลากรจำเป็นต้อง หมุนเวียนหน้าที่ไปประจำในส่วนอื่น หรือประจำการในต่างประเทศ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อ TICA ในแง่การโอนย้าย บุคลากรที่เก่งๆ จาก TICA และจะเป็นประโยชน์กับกระทรวงฯ ให้ไปปฏิบัติงานในกรมอื่นของกระทรวงฯ (ซึ่งช่วง ก่อน Public Reform มีอัตรากำลังกว่า 400 คน ขณะที่กระทรวงฯ มีอัตรากำลังเพียง 1,400 คน ทั้งที่ปฏิบัติงานใน ประเทศและประจำการที่ต่างประเทศ ปัจจุบันบุคลากรของ TICA เหลือเพียง 125 คน)

(2) ระดับปฏิบัติ ในกรณีที่นักการทูตระดับเลขานุการตรี-เอก ไปประจำการในประเทศที่มีความร่วมมือทางวิชาการกับไทย

(3) การบรรยายในหลักสูตรนักบริหารการทูต (นบท.)

(4) การบรรยายสำหรับข้าราชการแรกเข้าของกระทรวงฯ

จากการตรวจสอบแบบโดยเฉพาะอย่างยิ่งจากนักศึกษาหลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 7 ซึ่ง 50% ของนักศึกษาเป็นข้าราชการจากกระทรวงการต่างประเทศ พบว่าหลายคนรู้จักกรมความร่วมมือระหว่างประเทศ ในฐานะกรมใหม่ของกระทรวงฯ แต่ไม่มีข้อมูลชัดเจนถึงภารกิจและกิจกรรมในความรับผิดชอบ รวมทั้งเป้าหมายในการดำเนินงานที่แท้จริงของกรม เข้าใจว่ากรมฯ ดำเนินงานให้ทุนแก่ประเทศกำลังพัฒนาต่างๆ ซึ่งหากทราบถึงศักยภาพการดำเนินงานของกรมความร่วมมือระหว่างประเทศ ที่สามารถจัดทำแผนงานความร่วมมือรายสาขา (Sectoral-based Program) ดำเนินงานเพื่อการพัฒนาในประเทศต่างๆ อย่างครบวงจร จะสามารถใช้เป็นเครื่องมือได้อย่างแท้จริง ทำให้ผู้ปฏิบัติงานการทูตไม่ตระหนักถึงการนำความร่วมมือทางวิชาการไปใช้ประโยชน์

4) ลักษณะของงาน โดยที่งานการพัฒนา เป็นงานที่มีกระบวนการ และการปฏิบัติระยะนาน จึงจะเห็นผล และต้องเป็นลักษณะแผนงานที่มีการบูรณาการกิจกรรมที่เกี่ยวข้องภายใต้แผนงานเอง ต้องอาศัยกระบวนการกำกับ การติดตามและประเมินผลอย่างใกล้ชิด จึงจะได้ประสิทธิผล มีหน่วยงานงานอื่นๆ ของไทยที่เป็นเจ้าของความเชี่ยวชาญเป็นฝ่ายดำเนินงานแทน TICA ซึ่งมีภารกิจเป็นหน่วยบริหารแผนงานความร่วมมือระหว่างประเทศ จึงทำให้โครงการพัฒนา หรือแผนงานพัฒนาต่างมีระยะเวลาอย่างน้อย 3 ปี แม้แต่แผนงานการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ยังเป็นแผนงาน 3 ปีเช่นกันเพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาแห่งชาติของประเทศผู้รับ ในทางกลับกันงานด้านการทูตเป็นลักษณะงานเจรจา และมีวาระงานส่วนใหญ่เป็นประเด็นปัจจุบันที่ต้องผลักดันให้สำเร็จอย่างเร่งด่วน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นไปตามความสนใจของรัฐบาลหรือนักการเมือง และประเด็นในความสนใจของโลก (Global Issue) จึงเลี่ยงไม่ได้ที่จะทำให้ลักษณะงานทั้งสอง เป็นงานที่ต่างชั่วคราว

ด้วยประเด็นของสภาพปัญหาข้างต้น ในบทต่อไปจะกล่าวถึงบทสรุปและข้อเสนอแนะเพื่อการบูรณาการต่อไป

บทที่ 4

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

4.1 สรุปผลการศึกษา

โดยที่การดำเนินงานด้านการพัฒนา และการดำเนินงานด้านการทูต ยังเสมือนงานสองด้านที่ต่างกัน การศึกษาข้างต้นจึงเป็นการตรวจสอบและให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องในลักษณะประเด็นแวดล้อม และประเด็นที่เกี่ยวข้อง จึงได้ประเด็นแวดล้อมซึ่งประกอบด้วยแนวทางการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา และการที่ประเทศต่างๆ นำมาใช้เป็นเครื่องมือดำเนินงานความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การดำเนินงานความร่วมมือทางวิชาการของประเทศไทยทั้งงานรับความช่วยเหลือและให้ความช่วยเหลือ แนวทางการดำเนินงานทางการทูตจากอดีตถึงปัจจุบัน ส่วนประเด็นเกี่ยวข้องโดยตรง คือ การตรวจสอบนโยบายของรัฐบาล นโยบายด้านการต่างประเทศ และกรมที่ต้องนำไปปฏิบัติเป็นภารกิจหลัก งบประมาณสำหรับดำเนินการ การบริหารองค์กร/บุคลากรและการประสานงานระหว่างกรมภายใต้กระทรวง เนื่องจากกรมความร่วมมือระหว่างประเทศเป็นกรมที่ย้ายมาสังกัดภายใต้กระทรวงการต่างประเทศ

ผลการศึกษา จึงพบว่าในระดับนโยบาย ทั้งระดับนโยบายของรัฐบาล และนโยบายของกระทรวงการต่างประเทศ มีทั้งกำหนดโดยตรงถึงการส่งเสริมความร่วมมือทางวิชาการไว้ในนโยบายของกระทรวงฯ และโดยอ้อมคือสามารถแทรกในข้ออื่นๆ ของนโยบายกระทรวงฯ เพื่อให้ภารกิจสามารถส่งเสริมการปฏิบัติงานตามภารกิจของกรมอื่นๆ ได้ ซึ่งหากมีการทำความเข้าใจกิจการกิจของกรมความร่วมมือระหว่างประเทศและเข้าใจถึงเป้าหมายของการดำเนินงานการทูตเพื่อการพัฒนา จะสามารถบูรณาการดำเนินงานได้ อย่างไรก็ตาม แต่ละกรมฯ มีนโยบาย แผนยุทธศาสตร์ของตนเอง กรมต่างๆ จึงดำเนินงานตามภารกิจหลักกรมเอง ประกอบกับกรมภูมิภาคให้ความสำคัญกับประเทศที่ระดับฐานะสูงกว่าไทยเนื่องจากหวังผลด้านพึ่งพาทางเศรษฐกิจและการเมือง ส่วน TICA ที่ดำเนินงาน South-South Cooperation ยังเน้นประเทศที่มีระดับการพัฒนาใกล้เคียงหรือต่ำกว่าไทย

สำหรับงบประมาณ พบว่าได้รับการสนับสนุนการดำเนินงานความร่วมมือทางวิชาการอย่างต่อเนื่องตั้งแต่เป็นกรมวิเทศสหการ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี จนถึงปรับย้ายมาสังกัดกระทรวงการต่างประเทศ ปรับเปลี่ยนบทบาทและชื่อเป็นกรมความร่วมมือระหว่างประเทศ แต่จำนวนงบประมาณจะมากหรือน้อยขึ้นกับนโยบายของรัฐบาลเป็นหลัก รวมถึงภาวะเศรษฐกิจของประเทศด้วย จะเห็นได้ว่าช่วงที่รัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมให้ความร่วมมือทางวิชาการดำเนินงานระหว่างประเทศ กรมฯได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ เป็น 2 ถึง 3 เท่าของงบประมาณที่เคยได้รับ แต่เมื่อช่วงใดที่เศรษฐกิจของประเทศมีปัญหา เช่น ยุคเศรษฐกิจฟองสบู่แตก งบประมาณของกรมฯ สำหรับดำเนินงานความร่วมมือทางวิชาการลดลงเหลือเพียง 1 ใน 4 จากที่เคยได้รับ (จาก 400 ล้านบาท เหลือเพียง 90 ล้านบาท) การปรับย้ายสังกัดไม่ได้มีผลต่อการได้รับงบประมาณเพิ่มหรือลดอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งอาจเนื่องจากการไม่ตระหนักถึงความจำเป็นในการบูรณาการงานทั้งสองด้านอย่างจริงจัง

วัฒนธรรมองค์กรเป็นส่วนหนึ่งที่ต้องทำให้เข้าใจตรงกัน และการบริหารทรัพยากรแบบรวมศูนย์ โดยที่กระทรวงการต่างประเทศมีการโยกย้ายหมุนเวียนตำแหน่งในเวลารวดเร็ว ประเด็น คือ ในระดับบริหาร ทำให้ขาดความต่อเนื่องในการปฏิบัติตามนโยบายและแผนงาน ส่วนระดับปฏิบัติ ทำให้ต้องสร้างความเข้าใจต่อนักการทูตในเนื้อหาของงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาที่เป็นมูลค่าเพิ่มในงานเชิงการทูต ทั้งสองประเด็นส่งผลต่อความยั่งยืนในการเชื่อมโยงความร่วมมือเพื่อพัฒนากับงานด้านการทูตอย่างมีประสิทธิภาพ

4.2 ข้อเสนอแนะ

4.2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1) โดยที่มีความพร้อมด้านนโยบายรัฐบาล และนโยบายกระทรวงฯ แล้ว จึงควรมียุทธศาสตร์ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของกระทรวง หรือเป็นยุทธศาสตร์แห่งชาติ เสนอคณะรัฐมนตรีให้อนุมัติ (ยกระดับจากยุทธศาสตร์ของกรม ซึ่งที่ผ่านมามีเพียง TICA หน่วยงานเดียวที่ปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ดังกล่าว) ระยะเวลา 5 ปี เป็นกรอบในการดำเนินงานของกรมภายใต้กระทรวง ซึ่งการเมื่อมียุทธศาสตร์ดังกล่าว การแปลงไปสู่การปฏิบัติควรมีขั้นตอน คือ

(1) ตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อรับผิดชอบงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ ประกอบด้วยผู้บริหารระดับสูงจากกรมต่างๆ โดยมีประธานเป็นรองปลัดกระทรวงที่กำกับดูแล TICA มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดทิศทางเชิงกลยุทธ์ วางกรอบแนวทางการดำเนินงานความร่วมมือทางวิชาการที่บูรณาการกับงานการทูต รวมทั้งอนุมัติแผนงานความร่วมมือทางวิชาการระยะกลาง คณะอนุกรรมการดังกล่าวจะเป็นผู้เสนอกรอบแนวทาง และแผนงานต่อคณะกรรมการนโยบายความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการแก่ต่างประเทศ ซึ่งมีกรรมการที่ประกอบด้วยผู้แทนจากทั้งภาครัฐ (ทุกกระทรวง) และเอกชน

(2) TICA เป็นเจ้าภาพในการจัดทำแผนงานความร่วมมือทางวิชาการ/เพื่อการพัฒนา ที่เกิดจากการพัฒนาร่วมกันของกรมต่างๆ ภายใต้กระทรวง เป็นลักษณะ Rolling Plan สามารถปรับได้ตามสถานการณ์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ประกอบด้วยกิจกรรมทั้งในลักษณะที่ฝ่ายไทยเสนอให้แก่ประเทศคู่ร่วมมือ และที่ฝ่ายไทยดำเนินการตามคำขอของคู่ร่วมมือ เป็นงานเชิง Demand-driven Approach ที่ควรสนองต่อทั้งผู้ให้และผู้รับ ตอบโจทย์กระทรวงในการใช้ประโยชน์ของงานด้านการพัฒนาเพื่อเจตนาารมณ์งานด้านการทูตที่มีพันธะส่วนหนึ่งผูกพันกับการสนับสนุนประเทศต่างๆ ให้บรรลุเป้าหมายของ MDGs/SDGs อยู่แล้ว เช่นเดียวกับที่งานการพัฒนาของ TICA ที่มีการรับพันธะตามปฏิญญาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารความช่วยเหลืออย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้บรรลุ MDGs/SGDs สำหรับการพัฒนาอย่างยั่งยืนต่อไป

(3) กำหนดนโยบายและแนวปฏิบัติที่ชัดเจนในการส่งเสริมให้ TICA เป็นหน่วยงานเดียวที่มีความรับผิดชอบในการบริหารการให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ซึ่งรับผิดชอบตั้งแต่การวางแผน การบริหาร การดำเนินการ และการติดตามผล รวมถึงเป็นหน่วยงานที่ควบคุมการบริหารงบประมาณการให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาในภาพรวม

2) ควรมีโครงสร้างภาวะผู้นำที่ใช้ได้ผล โดยมอบหมายเจ้าหน้าที่ระดับสูงในระดับการเมือง (รัฐมนตรีว่าการ รัฐมนตรีช่วยว่าการ) ที่เป็นที่ยอมรับของสังคมและมีประสิทธิภาพเป็น

ผู้บริหารองค์กร การมีเจ้าหน้าที่ระดับสูงในระดับการเมืองที่ให้ความสนใจต่องานด้านการพัฒนายังมีน้อย ยกเว้นในสมัยนายสุรเกียรติ์ เสถียรไทย ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ที่เข้าใจและให้ความสำคัญกับงานด้านความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ โดยมีแนวนโยบายให้กระทรวงฯ ใช้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาเป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินนโยบายกับต่างประเทศ เปิดการสร้างความสัมพันธ์กับประเทศต่างๆ เพิ่มขึ้น โดยให้ความร่วมมือดำเนินการโดยกรมเดียว และเป็นผู้มีแนวคิดให้จัดตั้งกรมความร่วมมือระหว่างประเทศขึ้น แทนการรวมเจ้าหน้าที่ของกรมความร่วมมือฯ เดิมให้เป็นเจ้าหน้าที่ส่วนหนึ่งของกรมภายใต้กระทรวงการต่างประเทศ

4.2.2 ข้อเสนอแนะการดำเนินงาน

สำหรับระดับปฏิบัติการที่อาจกล่าวได้ว่าการเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้งกว่าระดับนโยบาย และในฐานะที่ TICA เป็นงาน Home-based Office จึงขอเน้นการดำเนินงานที่ TICA เป็นฝ่ายดำเนินกลยุทธ์เชิงรุกต่อกรมต่างๆ ซึ่งจะส่งผลต่อการบูรณาการงานทั้งสองด้านอย่างยั่งยืน กล่าวคือ

1) การบริหารองค์กร

สนับสนุนการสลับสับเปลี่ยนเจ้าหน้าที่ในทุกตำแหน่งแบบสองทาง ซึ่งองค์กรสมัยใหม่ พนักงานต้องเพิ่มศักยภาพของตนเองที่จะเรียนรู้และสามารถทำงานที่เกี่ยวข้องได้รอบด้าน และมีการสลับเปลี่ยนหน้าที่และกลุ่มงานอยู่เป็นประจำ และโดยวัฒนธรรมองค์กรของกระทรวงการต่างประเทศที่มีการหมุนเวียนเจ้าหน้าที่ในตำแหน่งต่างๆ อย่างรวดเร็ว ซึ่งแม้ว่าจะทำให้เกิดวงจรสั้นในการสร้างความเข้าใจในเนื้องานระหว่างนักวิเทศสหการ และนักการทูต แต่มุมมองเชิงบวก คือ เมื่อมีการโยกย้ายสลับตำแหน่งทำให้มีโอกาสในการสร้างความเข้าใจระหว่างกัน ส่งผลต่อความสำเร็จในอนาคตของแนวทางการรวมตัวอย่างไม่แบ่งแยก ทำให้มีความเชื่อมโยงระหว่างนักการทูต และนักวิเทศสหการ นอกเหนือจากการส่งผู้บริหารระดับกรมฯ มาประจำการเพื่อให้งานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาเป็นส่วนหนึ่งของงานกระทรวงฯ ซึ่งเป็นประเด็นที่กระทรวงฯ ควรให้ความสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความร่วมมือกับภูมิภาคที่มีความสำคัญเพิ่มขึ้น แต่มีทรัพยากรส่วนของงบประมาณและบุคลากรมีจำกัด แต่สลับสับเปลี่ยนแบบสองทาง คือ และให้เจ้าหน้าที่ของ TICA และกรมอื่นในกระทรวงโอนย้ายข้ามหน่วยงานภายในกระทรวงได้ โดยไม่จำกัดว่าให้นักวิเทศสหการไปประจำที่หน่วยงานสนับสนุนเท่านั้น แต่ให้อินย้ายไปทำงานในกรมอื่นๆ ภายใต้กระทรวงได้ (ขณะนี้ มีนักการทูตย้ายมาปฏิบัติงานที่กรมความร่วมมือระหว่างประเทศมากขึ้น ขณะที่นักวิเทศสหการยังคงไม่ขอย้ายตัวเองไปปฏิบัติงานที่กรมอื่นๆ ภายใต้กระทรวงฯ)

นอกจากนี้ ปัจจุบันได้มีการจัดส่งเจ้าหน้าที่ TICA ไปประจำในสถานเอกอัครราชทูตในประเทศเพื่อนบ้านที่มีโครงการ/กิจกรรมความร่วมมือจำนวนมาก คือ ที่กัมพูชา ลาว เมียนมา และหากมีการขยายโอกาสให้ประจำการที่ สอท. อื่นๆ ที่ดำเนินงานความร่วมมือทางวิชาการในปริมาณมาก ซึ่งแนวทางดังกล่าว เป็นการสนับสนุนนโยบายรวมกันแบบไม่แบ่งแยก สร้างการบูรณาการของงานการทูตและการพัฒนาอีกทางหนึ่ง รวมทั้งยังสามารถแก้ไขการปฏิบัติงานเชิงรับของนักวิเทศสหการด้วย

2) การบริหารเพื่อการรวมตัว

(1) การพัฒนาบุคลากรทั้งสองฝ่าย (สายการทูต และสายวิเทศสหการ) เพื่อเตรียมการต่อแนวทางการรวมกันแบบไม่แบ่งแยก จากเดิมที่ระบบบริหารของกระทรวงการต่างประเทศที่มีการรวมศูนย์การบริหารทรัพยากร ทั้งในส่วนของงบประมาณและบุคลากร ทำให้แผนงานพัฒนาบุคลากรเดิมมีเฉพาะสายงานการทูตและสายงานสนับสนุนอื่น ซึ่งการปฏิบัติงานในสายการทูต และสายการพัฒนา ต้องมีทักษะเฉพาะทางดังข้อมูลในบทก่อนหน้า กล่าวคือนักวิเทศสหการต้องมีทักษะในการบริหารโครงการ ขณะที่การทูตมีทักษะด้านการต่างประเทศและอีกหลายด้านรวมถึงพิธีการต่างๆ จึงควรปรับให้มีกิจกรรมการพัฒนาบุคลากรที่เกี่ยวกับงานพัฒนาและการบริหารโครงการ ซึ่งเป็นเนื้อหาหลักของ TICA สำหรับใช้พัฒนาศักยภาพทั้งนักวิเทศสหการและนักการทูต ขณะเดียวกันควรให้นักวิเทศสหการได้รับการพัฒนาเกี่ยวกับเนื้อหาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทูตด้วย ทำให้ทั้งสองฝ่ายเข้าใจและ บูรณาการงานได้²⁹

(2) โดยที่ในปัจจุบัน TICA มีจุดแข็งของหน่วยงาน คือ ดำเนินงานพัฒนา ศักยภาพของประเทศกำลังพัฒนาต่างๆ ได้ดี จึงควรเป็นฝ่ายดำเนินงานเชิงรุกกับหน่วยงานในกระทรวง เพื่อการบูรณาการงานเชิงพัฒนาในงานการทูต และการสร้างความเข้าใจระหว่างกันอย่าง ยั่งยืน ซึ่งควรประกอบด้วย

- TICA เป็นเจ้าภาพ จัดการ Retreat ระหว่างกรมในกระทรวงอย่าง สม่าเสมอ เป็นการเสวนาเพื่อให้ข้อมูลเกี่ยวกับแผนงาน และ Update ข้อมูลต่างๆ สร้างความ ตระหนักระหว่างกัน เนื่องจากความร่วมมือเพื่อการพัฒนา มีลักษณะเป็นการดำเนินกิจกรรม/โครงการ เพื่อสนับสนุนประเทศกำลังพัฒนา/ด้อยพัฒนาต่างๆ ในการพัฒนาขีดความสามารถ และพัฒนา ทรัพยากรมนุษย์ เพื่อเป็นรากฐานในการพัฒนาประเทศของผู้รับ เป็นความร่วมมือที่ต้องใช้เวลา ดำเนินงาน ไม่ใช่กิจกรรม/โครงการระยะสั้นๆ ที่ไม่มีความยั่งยืน โดยความสัมพันธ์ที่ดีจะเกิดขึ้น ตามมาจากการดำเนินกิจกรรม/โครงการเพื่อการพัฒนา เป็นที่ยอมรับของประเทศคู่ร่วมมือและนานา ประเทศ พร้อมทั้งรับข้อมูลจากกรมต่างๆ เกี่ยวกับประเด็นระหว่างประเทศที่จำเป็นต้องใช้ความ ร่วมมือเพื่อการพัฒนา ซึ่งการ Retreat อย่างสม่าเสมอ จะส่งผลต่อการเรียนรู้งานซึ่งกันและกัน ไม่ให้ ต่างฝ่ายต่างทำงานตามภารกิจของตนเองเท่านั้น ทั้งยังอาจให้ผลดีต่อการปรับทัศนคติระหว่างนักการ ทูตและเจ้าหน้าที่วิเทศ-สหการ

- ให้ข้อมูลสม่าเสมอต่อผู้บริหารระดับสูง โดยที่กระทรวงมีการจัด ประชุมเอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ทั่วโลกเป็นประจำทุกปี ควรให้กรมความร่วมมือระหว่างประเทศ ได้ใช้วิธีบรรยายในที่ประชุมเอกอัครราชทูตประจำปี เพื่อทำให้เกิดความเข้าใจอย่างกว้างขวาง นอกจากนี้ ในการไปปฏิบัติงานที่ประเทศต่างๆ กรมความร่วมมือระหว่างประเทศอาจให้คณะ เจ้าหน้าที่ไปบรรยายให้สถานเอกอัครราชทูตทราบถึงลักษณะงาน รวมถึงแนวทางที่สถาน เอกอัครราชทูตให้ TICA สนับสนุนการดำเนินงานในการกระชับความสัมพันธ์ให้มากยิ่งขึ้นภายใต้ กรอบการทำงานของ TICA (เดิมมีเพียงการบรรยายให้ข้อมูลงานความร่วมมือทางวิชาการก่อนการ

²⁹ Aidian Cox, *ibid.*, p.16.

ออกไปประจำการของ ออท./นักการทูต และการบรรยายเพื่อให้ข้อมูลสำหรับข้าราชการกระทรวงแรกเข้า)

การดำเนินงานเชิงรุกในการบริหารงานและจัดทำแผนงานที่เอื้อต่อการให้เกิดมิติการทูตเพื่อการพัฒนาข้างต้น รวมทั้งทำความเข้าใจทั้งในระดับกระทรวง ๆ และสถานเอกอัครราชทูต จะช่วยให้บทบาทของ TICA ได้รับการยอมรับในระดับกระทรวงๆ รวมถึงมีความเข้าใจในลักษณะงานของกรมความร่วมมือระหว่างประเทศมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้การทำงานของกระทรวงเป็นไปในทิศทาง/เป้าหมายที่วางไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

(3) ปรับปรุงทำคู่มือการปฏิบัติงานของ TICA และของกรมต่างๆ ให้ร่วมสมัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานที่มีระบบและจัดทำกระบวนการงานได้ เพื่อให้ทุกส่วนงานในกระทรวงสามารถปฏิบัติงานในแนวปฏิบัติเดียวกันในแต่ละลักษณะงาน ก่อให้เกิดความเชื่อมั่นในด้านคุณภาพและควมมีมาตรฐานในการดำเนินงานการให้ความร่วมมือ นอกจากนี้ ควรให้ทุกกรมมีวินัยในการปรับปรุงฐานข้อมูลของกระทรวง (Data Bank) กรณีนี้จะช่วยในการโยกย้ายเจ้าหน้าที่ ทั้งนักการทูต และนักวิเทศสหการ ไม่ให้มีปัญหาในการปฏิบัติงาน และไม่ใช่ว่าเรื่องใหญ่ในการโยกย้ายทุกตำแหน่ง

(4) ดำเนินการเรื่องการประชาสัมพันธ์งานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา กับต่างประเทศ ในรูปแบบข่าวสั้นประชาสัมพันธ์ ทั้งทางวิทยุ โทรทัศน์และสิ่งพิมพ์ต่างๆ อยู่เป็นระยะๆ ซึ่งเป็นการให้ความรู้เกี่ยวกับการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของไทยในประเทศต่างๆ ต่อทั้งหน่วยงานในกระทรวง และให้ความรู้กับสาธารณะเกี่ยวกับนโยบายและผลประโยชน์ของการให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของไทย รวมถึงจัดทำรายงานประจำปีของกรมความร่วมมือระหว่างประเทศให้เป็นช่องทางหนึ่งในการประชาสัมพันธ์ผลงานการให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของไทย และมีการจัดทำจุลสารรายไตรมาส เพื่อเผยแพร่งานให้ต่อเนื่องมากขึ้น ซึ่งปัจจุบัน TICA ได้ดำเนินการดังกล่าวอย่างสม่ำเสมอ

(5) ปรับปรุงการประสานงานระหว่างหน่วยงานภายในของกระทรวงๆ เพื่อให้เกิดความมั่นใจในการแลกเปลี่ยนข้อมูลอย่างสม่ำเสมอ ดำเนินงานอย่างมีมาตรฐานเดียวกัน ร่วมกันพิจารณาให้ข้อคิดเห็น/ข้อเสนอแนะถึงปัญหา อุปสรรค หรือแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างกัน ซึ่งจะช่วยให้การบูรณาการภายในมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น

4.2.3 ข้อเสนอแนะด้านงบประมาณ

ควรตั้งงบประมาณสำหรับแผนงานความร่วมมือทางวิชาการข้างต้นของกระทรวงๆ ไว้ที่ TICA แห่งเดียว เพื่อใช้ดำเนินงานแผนงานความร่วมมือทางวิชาการแบบ Rolling Plan ที่กรมต่างๆ ภายใต้กระทรวงร่วมกันจัดทำ ทำให้ดำเนินงานแบบบูรณาการข้างต้นอย่างมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม สามารถพูดได้ว่าการให้ความร่วมมือเพื่อพัฒนายังอยู่ห่างไกลจากความสนใจของผู้บริหารในระดับการเมือง เนื่องจากการใช้งบประมาณของรัฐบาลไทยในการให้ความช่วยเหลือกับต่างประเทศยังเป็นประเด็นที่ยังเป็นที่ถกเถียงกันถึงความเหมาะสมในการดำเนินการ ในขณะที่ประเทศไทยยังคงมีบางภาคบางส่วนของประเทศที่มีความยากจนอยู่³⁰

³⁰ Development Co-operation Report 2007, Summary-January 2008, p.10.

การจัดทำแผนการใช้งบประมาณ ควรแบ่งเป็น 2 ส่วน สัดส่วนอาจเป็น 80: 20 คือ ส่วนแรกสำหรับงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา (ทั้ง On-going และ New projects) ที่จำเป็นต้องใช้เวลาดำเนินงาน และส่วนที่สองเพื่อกิจกรรมที่เสนอขอเป็นครั้งคราวสำหรับตอบสนองต่อการเมืองหรือการทูต เพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งไม่สามารถหลีกเลี่ยงประเด็นความสนใจของโลกเข้ามาเกี่ยวข้องในงานพัฒนาได้

4.3 บทสรุป

แม้รัฐบาลจะมีนโยบายที่เป็นรูปธรรมชัดเจนในด้านความร่วมมือเพื่อการพัฒนา กับต่างประเทศ แต่ประเด็นท้าทายเป็นการบริหารรวมกันเป็นหนึ่งภายในกระทรวงเอง เพื่อให้รวมภารกิจของกรมความร่วมมือระหว่างประเทศ เป็นส่วนหนึ่งของภารกิจของกระทรวงฯ อย่างจริงจัง มีเครื่องมือร่วมสมัยที่สำคัญเช่น “การทูตเพื่อการพัฒนา” สำหรับดำเนินงานในการส่งเสริมสถานะของประเทศไทยในเวทีระหว่างประเทศ ส่งเสริมความสัมพันธ์กับนานาประเทศ รวมถึงส่งเสริมการเป็นตลาดการค้า การลงทุน และตลาดวัตถุดิบของประเทศไทย โดยการใช้งบประมาณการดำเนินงานที่จำกัดของประเทศที่ต้องมีการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณมีความคุ้มค่าในลักษณะ Small and Practice และแสดงให้เห็นนานาประเทศตระหนักแล้วว่า ประเทศไทยพร้อมที่จะให้ความร่วมมือเพื่อพัฒนา กับประเทศกำลังพัฒนาต่างๆ

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กรมวิเทศสหการ. ครบรอบ 36 ปี กรมวิเทศสหการ. 2542.

กรมวิเทศสหการ. แผนการให้ความร่วมมือทางวิชาการแก่ต่างประเทศ พ.ศ. 2541-2543. 2539.

กรมวิเทศสหการ. ระเบียบกรมวิเทศสหการว่าด้วยการใช้จ่ายเงินอุดหนุนการให้ความร่วมมือทางวิชาการและเศรษฐกิจ แก่ต่างประเทศ ปี 2547.

คณะกรรมการความร่วมมือทางวิชาการและเศรษฐกิจ. รายงานการประชุม ครั้งที่ 1/2546. สำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ, 2546.

คณะกรรมการความร่วมมือทางวิชาการและเศรษฐกิจ. รายงานการประชุม ครั้งที่ 1/2548. สำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ, 2548.

คณะกรรมการนโยบายความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศ. คำสั่ง ที่ 475/2551.

11 กรกฎาคม 2551

พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ พ.ศ 2547. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 121 ตอนพิเศษ 63 ก. 18 ตุลาคม 2547.

สำนักบริหารการคลัง. แผนงานแบบบูรณาการ ปีงบประมาณ 2555. กระทรวงการต่างประเทศ, 2555.

ส่วนวางแผนและติดตามผลการให้ความร่วมมือระหว่างประเทศ สำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่าง ประเทศ. ยุทธศาสตร์ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ ระหว่างปี 2550-2554. กระทรวงการต่างประเทศ, 2550.

ส่วนวางแผนและติดตามผลการให้ความร่วมมือระหว่างประเทศ กรมความร่วมมือระหว่างประเทศ. ร่างแผนยุทธศาสตร์ การบูรณาการ ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. กระทรวงการต่างประเทศ, 2558.

สุชาติ ไทยบรรเทา. การทูตเพื่อการพัฒนา. บรรยายในหลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 7 ณ สถาบันเทวะวงศ์วีโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ. 6 กรกฎาคม 2558.

ภาษาอังกฤษ

Aidian Cox. Towards Aid Effectiveness: An Assessment of the Policies, Strategies and Management of Thailand's Official Development Assistance Programme, Bangkok, 2550.

Development Co-operation Report 2007. Summary-January 2008.

High Level Forum in Paris. Paris Declaration on Aid Effectiveness, 2005.

- Monica M Burns. Thailand International Development Cooperation Strategic Review.
Part 3: Effective and Relevant Functions of National Focal Points for Thailand
as an Effective Global Partner. UNFPA, Bangkok, 2013.
- Siriporn Wajjwalku, Dr. A review of Aid Policy, Modality, and Effectiveness in Selected
Emerging and Traditional Donor Countries. UNFPA, Bangkok, 2013
- TICA. TICA Highlights Thailand International Development Cooperation Agency.
Bangkok, 2013.

สื่อออนไลน์

<http://www.oecd.org/dac>

<http://www.koica.go.kr/English/koica/oda/deliverty>

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	นางสาวสายัณห์ กองโกย
ประวัติการศึกษา	- ปริญญาตรี เศรษฐศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ - ปริญญาโท Development Studies Flinders University of South Australia, Australia -
ประวัติการทำงาน	กรมความร่วมมือระหว่างประเทศ ส่วนให้ความร่วมมือระหว่างประเทศ 1
ตำแหน่งปัจจุบัน	นักวิทยาศาสตร์ชำนาญการพิเศษ