



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง การใช้กลไกความร่วมมือกับ OECD เพื่อการพัฒนา
ประเทศไทย : โอกาสและความท้าทาย

จัดทำโดย นายชีวินท์ ณ ถลาง
รหัส 9023

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูตรุ่นที่ 9 ปี 2560
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการกระทรวงการต่างประเทศ
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง การใช้กลไกความร่วมมือกับ OECD เพื่อการพัฒนา
ประเทศไทย : โอกาสและความท้าทาย

จัดทำโดย นายชีวินท์ ณ ถลาง
รหัส 9023

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 9 ปี 2560
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการกระทรวงการต่างประเทศ
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา



เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักรับบริหารการทูตของกระทรวงการต่างประเทศ

ลงชื่อ.....
(เอกอัครราชทูต ดร. อภิชาติ ชินวรรณโณ)
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....
(รองศาสตราจารย์ ดร. กฤตินี ณัฏฐวุฒิสิทธ์)
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภัทเรศ ศรีโชติ)
อาจารย์ที่ปรึกษา

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

การปฏิรูปเพื่อการพัฒนาประเทศเป็นประเด็นที่รัฐบาลไทยให้ความสำคัญสูงอย่างต่อเนื่อง ช่องทางหนึ่งที่สามารถสนับสนุนการบรรลุเป้าประสงค์ดังกล่าวได้คือการใช้กลไกความร่วมมือระหว่างประเทศไทยกับองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (The Organisation for Economic Co-operation and Development-OECD) ซึ่งเป็นองค์การระหว่างประเทศที่ได้รับการยอมรับในระดับสากลว่าเป็นคลังข้อมูลที่มีคุณภาพตลอดจนแนวปฏิบัติที่เป็นเลิศโดยเป็นผู้กำหนดมาตรฐานขั้นสูงด้านเศรษฐกิจและการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ขณะเดียวกัน ภายใต้สถานการณ์โลกยุคปัจจุบันที่มีพลวัตการเปลี่ยนแปลงสูง ส่งผลให้ OECD ซึ่งมีภาพลักษณ์ว่าเป็น The Rich Man's Club ต้องปรับตัวให้มีความยืดหยุ่นต่อบริบทระหว่างประเทศ และหันมาให้ความสำคัญในการกระชับความสัมพันธ์กับกลุ่มประเทศกำลังพัฒนารวมถึงประเทศไทยเพราะตระหนักในบทบาทและศักยภาพทั้งในฐานะปัจเจกประเทศและในกรอบอาเซียน จึงกล่าวได้ว่าทั้งไทยและ OECD มีวัตถุประสงค์ที่สอดคล้องและมีผลประโยชน์ที่เกื้อกูลซึ่งกันและกัน

รายงานการศึกษาฉบับนี้มีเป้าหมายในการศึกษาความเหมาะสมที่ไทยจะมีความร่วมมือที่ใกล้ชิดกับ OECD โดยได้สรุปภาพรวมของกลไกความร่วมมือระหว่างไทย-OECD ในระดับต่าง ๆ ได้แก่ ระดับหน่วยงาน ระดับทวิภาคี และระดับภูมิภาค พร้อมทั้งสรุปร่างเนื้อหาเชิงเบื้องต้นที่จะบรรจุอยู่ในการจัดทำรายงาน Multi-dimensional Country Review (MDCR) ซึ่งอิงร่างการจัดทำไว้กับกรอบเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) ของสหประชาชาติ เพื่อประเมินศักยภาพและความท้าทายของประเทศและเป็นส่วนหนึ่งของโครงการ Country Programme (CP) ที่จะนำไปสู่การยกระดับมาตรฐาน กฎระเบียบและแนวปฏิบัติด้านต่าง ๆ ของไทยในระยะยาว ทั้งนี้ รายงานฉบับนี้มีความเห็นว่าการนอกจากองค์ความรู้และแนวปฏิบัติที่เป็นประโยชน์ที่ไทยจะได้รับจาก OECD ฝ่ายไทยยังสามารถใช้เวที OECD ในการเสริมสร้างความเชื่อมั่นและภาพลักษณ์ของประเทศผ่านการรื้อฟื้นโครงการ CP หลังจากที่ OECD เคยมีมติเมื่อปี พ.ศ. 2557 ให้ระงับไว้เนื่องจากปัจจัยด้านสถานการณ์ทางการเมืองของไทย

รายงานฉบับนี้ได้สรุปตัวอย่างผลการดำเนินการที่คืบหน้าอย่างเป็นรูปธรรมของประเทศที่เป็นเป้าหมายและได้รับการคัดเลือกจาก OECD ให้ดำเนินโครงการ CP ในรุ่นเดียวกับประเทศไทยไว้เมื่อปี พ.ศ. 2556 ได้แก่ คาซัคสถาน เปรู และโมร็อกโก ซึ่งความคืบหน้าของทั้งสามประเทศสามารถเป็นมูลเหตุสนับสนุนให้ไทยผลักดันการดำเนินโครงการและใช้ประโยชน์จากกลไก CP ให้เต็มประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ผลการศึกษาโดยใช้แนววิเคราะห์สภาพแวดล้อมและศักยภาพ (SWOT Analysis) พบว่าการใช้กลไกความร่วมมือไทย-OECD มีน้ำหนักในประเด็นที่เป็นจุดแข็งและโอกาส มากกว่าส่วนที่เป็นจุดอ่อนและอุปสรรค/ความท้าทาย

ข้อสรุปของรายงานที่ได้คือ ประเทศไทยและ OECD กำลังก้าวเข้าสู่จุดเปลี่ยนในพัฒนาการความสัมพันธ์ที่มีความใกล้ชิดกันยิ่งขึ้นโดยเฉพาะการรื้อฟื้นการใช้กลไก CP ซึ่งจะประกอบด้วยโครงการความร่วมมือหลากหลายสาขากับหน่วยงานต่าง ๆ ของไทย ภายใต้หลักการ Whole-of-government Approach ดังนั้น จึงจำเป็นที่ฝ่ายไทยต้องใช้นโยบายการทำงานในลักษณะบูรณาการ

เพื่อให้เกิดเอกภาพในการขับเคลื่อนและดึงประโยชน์สูงสุดจากกลไกความร่วมมือกับ OECD พร้อมนี้ รายงานได้เสนอการดำเนินการเชิงรุก เชิงป้องกัน เชิงแก้ไข และเชิงรับ อาทิ การเพิ่มบทบาทที่แข็งแกร่งในรูปแบบต่าง ๆ ของไทย การจัดทำแผนยุทธศาสตร์พหุภาคี การจัดตั้งกลไกขับเคลื่อนในรูปแบบคณะกรรมการ (Steering Committee) และการปรับปรุงโครงสร้างด้านบุคลากรของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปารีส ซึ่งเป็นหน่วยประสานสำคัญในการดำเนินความสัมพันธ์และความร่วมมือกับ OECD

กิตติกรรมประกาศ

ในการจัดทำรายงานการศึกษาส่วนบุคคลเรื่อง การใช้กลไกความร่วมมือกับ OECD เพื่อการพัฒนาประเทศไทย : โอกาสและความท้าทาย ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญของการฝึกอบรมหลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 9 ปี พ.ศ. 2560 ผู้ศึกษาได้รับความกรุณาจากคณะกรรมการที่ปรึกษา ซึ่งประกอบด้วย ท่านเอกอัครราชทูต ดร. อภิชาติ ชินวรรณโณ อดีตปลัดกระทรวงการต่างประเทศ รองศาสตราจารย์ ดร. กฤติณี วัฒนวุฒิสวัสดิ์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภัทเรศ ศรีโชติ ที่ได้ร่วมอนุเคราะห์ให้คำแนะนำและแนวทางที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ทั้งนี้ ข้อคิดเห็นที่สร้างสรรค์ต่าง ๆ ได้อื้อให้ผู้ศึกษานำกลับไปใช้ประโยชน์ไม่เพียงแต่ในหน้าที่การงานปัจจุบันแต่สามารถประยุกต์ใช้กับภารกิจในอนาคตต่อไปด้วย

ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณท่านเอกอัครราชทูตสีหศักดิ์ พวงเกตุแก้ว เอกอัครราชทูต ณ กรุงปารีส และท่านอัครราชทูตศรிகานต์ พลมณี สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปารีส ที่ได้กรุณาอนุญาตให้ผู้ศึกษาเดินทางเข้ารับการฝึกอบรมหลักสูตรดังกล่าวท่ามกลางภารกิจต่าง ๆ ที่มากมายและหลากหลายของสถานเอกอัครราชทูตฯ อีกทั้งยังได้ให้ข้อคิดเห็นด้วยมุมมองของผู้บริหารเกี่ยวกับประเด็นความสัมพันธ์และความร่วมมือไทย–OECD ในฐานะที่สถานเอกอัครราชทูตฯ เป็นด่านหน้าในการประสานภารกิจและติดต่อกับองค์การ OECD ที่กรุงปารีส

นอกจากนี้ ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณท่านผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานต่าง ๆ โดยเฉพาะ ดร. ปัทมา เจริญวิเศษกุล รองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ท่านรองอธิบดีเอกสิริ พิณทะรุจิ กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ท่านรองอธิบดีกรมการค้าระหว่างประเทศ ศรีสวัสดิ์ กรมองค์การระหว่างประเทศ ท่านรองอธิบดีพรณภา จันทารมย์ กรมยุโรป ที่ได้กรุณาสละเวลาให้ทัศนะ ข้อเสนอแนะ ตลอดจนคำแนะนำต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง พร้อมกันนี้ ขอขอบคุณมิตรสหายและเพื่อนร่วมงานหลายท่านที่ได้ให้ความอนุเคราะห์การจัดทำรายงานฉบับนี้ โดยเฉพาะข้าราชการกรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ได้แก่ คุณสุวรรณี อรุณสวัสดิ์วงศ์ และคุณฐิติวัฒน์ สุขสวัสดิ์ ณ อยุรยา ทั้งสองท่านเป็นกำลังสำคัญของงานความสัมพันธ์ไทย–OECD ในยุคปัจจุบัน รวมถึงคุณสิริชาดา ทองตัน กรมยุโรป ซึ่งเคยประจำการและได้ปฏิบัติงานด้าน OECD อย่างเต็มประสิทธิภาพที่สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปารีส ตลอดจนคุณธัชสิทธิ์ ประสิทธิ์รัตน์ กรมองค์การระหว่างประเทศ รวมทั้งมิตรสหายอีกหลายท่านที่ไม่สามารถกล่าวชื่อนามได้ทั้งหมดในที่นี้ ที่ได้ให้การสนับสนุนต่าง ๆ แก่ผู้ศึกษาเสมอมา

ขอถือโอกาสนี้ขอบคุณครอบครัว ได้แก่ บิดา มารดา (ผู้ล่วงลับ) พี่สาว พี่ชาย น้องสาว โดยเฉพาะอย่างยิ่งภริยา และบุตรสาวของข้าพเจ้า ที่เป็นขวัญและกำลังใจที่อบอุ่นและสำคัญยิ่งตลอดมา

ท้ายสุดนี้ โดยที่รายงานการศึกษานี้จัดทำขึ้นในระยะสองเดือนเศษในช่วงเข้ารับการอบรมหลักสูตรฯ จึงยังขาดความสมบูรณ์ในบางส่วน ทั้งนี้ หากมีข้อบกพร่องผิดพลาดประการใด ผู้จัดทำขอน้อมรับและต้องขออภัย มา ณ ที่นี้

ชีวินท์ ณ ถลาง

สิงหาคม 2560

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ง
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	ซ
สารบัญภาพ	ญ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ภูมิหลังความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	4
1.3 ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา	4
1.4 สมมติฐานการศึกษา	4
1.5 ประโยชน์ของการศึกษา	6
1.6 นิยามศัพท์	6
บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	9
2.1 การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมและศักยภาพ (SWOT Analysis)	9
2.2 ทฤษฎีเสรีนิยมใหม่เชิงสถาบัน (Neo-liberal Institutionalism)	11
2.3 ทฤษฎีการครองอำนาจนำ (Hegemony)	12
2.4 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	14
2.5 สรุปกรอบแนวคิด	15
บทที่ 3 ผลการศึกษา	16
3.1 Why OECD?	16
3.2 ภาพรวมกลไกความร่วมมือไทย-OECD	21
3.3 ตัวอย่างการดำเนินการของบางประเทศที่ใช้กลไกความร่วมมือ MDCR และ CP กับ OECD	25
3.4 สรุปร่างกรอบข้อเสนอเบื้องต้นจาก OECD ในการทำ MDCR และ CP ที่เป็นประโยชน์ต่อการตอบโจทย์การพัฒนาประเทศไทย	30
3.5 จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และความท้าทาย ในการใช้กลไกความร่วมมือของ OECD	34
บทที่ 4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	43
4.1 สรุปผลการศึกษา	43
4.2 ข้อเสนอแนะ	46

บรรณานุกรม	51
ภาคผนวก	
ก. แผนภูมิหัวข้อเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals–SDGs)	56
ข. รายชื่อเบื้องต้นโครงการที่คาดว่าจะดำเนินการในกรอบ CP ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ของไทยกับ OECD	58
ค. แผนยุทธศาสตร์ 4 ปี กระทรวงการต่างประเทศ พ.ศ. 2558–2561	60
ประวัติผู้เขียน	64

สารบัญภาพ

ภาพที่ 1	การวิเคราะห์ SWOT	10
ภาพที่ 2	TOWS Matrix	11
ภาพที่ 3	สรุปแนวทางการทำงานของ OECD	18
ภาพที่ 4	หัวข้อเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals-SDGs)	56

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ภูมิหลังความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ที่มีการแข่งขันเชิงการเมืองเศรษฐกิจระหว่างประเทศในยุคปัจจุบัน นานาประเทศต่างต้องเตรียมความพร้อมรองรับและก้าวให้ทันตามสถานการณ์อยู่เสมอ “...หากประสงค์จะเล่นเทนนิสหรือกีฬาใดให้เก่ง ก็น่าจะยินยอมเสียเงินจ้างครูฝึกกีฬาที่มีความสามารถสูงมาสอน เพื่อให้ได้มาซึ่งทักษะที่ดียิ่งขึ้นในการลงแข่งขันกับผู้อื่น...” คำพูดเชิงเปรียบเทียบนี้ กล่าวโดยเอกอัครราชทูตผู้แทนถาวรสาธารณรัฐเกาหลีประจำองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (The Organisation for Economic Co-operation and Development-OECD) ในการหารือระหว่างงานเลี้ยงอาหารกลางวัน (Working Lunch)¹ เพื่ออธิบายเหตุผลเมื่อครั้งที่ประเทศเกาหลีใต้ได้ตัดสินใจเข้าเป็นสมาชิกของ OECD เพราะประสงค์จะปรับปรุงมาตรฐานและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ให้เข้าสู่ระดับสากล ประโยคดังกล่าวให้แง่คิดและแรงจูงใจแก่ข้าพเจ้าในการศึกษาว่าประเทศไทยซึ่งปัจจุบันได้รับการวิพากษ์ในสถานะว่าตกอยู่ภายใต้กับดักของประเทศที่มีรายได้ปานกลาง (Middle Income Trap) จะใช้กลไกความสัมพันธ์และความร่วมมือที่ประเทศไทยได้ดำเนินมา กับ OECD เป็นหนึ่งในเครื่องมือที่ช่วยตอบโจทย์การพัฒนาประเทศไทยได้อย่างไร และน่าจะมีทิศทางต่อไปอย่างไรในอนาคต

ด้วยมาตรฐานระดับสูงของ OECD ที่เปรียบเสมือน “เครื่องกรอง” โดยมี “ช่องความถี่ที่ละเอียด” เพื่อทำหน้าที่กลั่นกรองระดับนโยบายและแนวทางการดำเนินการที่ได้รับการยอมรับว่ามีความเป็นเลิศเพื่อนำไปสู่การยกมาตรฐานด้านต่าง ๆ ของสมาชิก ซึ่งส่วนใหญ่เป็นประเทศที่เศรษฐกิจดีและมีบทบาทสำคัญในเวทีโลก โดยเฉพาะในด้าน Global Economic Governance การสนับสนุนการลดอุปสรรคทางการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ ส่งผลให้ที่ผ่านมา OECD มีภาพลักษณ์ของการมีแนวปฏิบัติเฉพาะกลุ่มพร้อมทั้งความเป็น “The Rich Man’s Club” แต่หากกล่าวอีกนัยหนึ่ง OECD ก็ได้ชื่อว่าเป็น The Club of Best Practices เนื่องด้วยภารกิจสำคัญในการเพิ่มขีดความสามารถในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศสมาชิก²

¹นาย James Kember เอกอัครราชทูตผู้แทนถาวรนิวซีแลนด์ประจำองค์การ OECD ได้เป็นเจ้าภาพเชิญเอกอัครราชทูตจากบางประเทศอาเซียน (อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ เวียดนาม และไทย) พร้อมทั้งเอกอัครราชทูตออสเตรเลีย เกาหลีใต้ และญี่ปุ่น เข้าร่วม เมื่อวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2560 ซึ่งผู้จัดทำรายงานการศึกษาลงบันทึกได้รับเชิญเข้าร่วมในฐานะอุปทูตรักษาราชการในขณะนั้น (โทรเลขสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปารีส ที่ PAR/186/2560 ลงวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2560)

²Kudrle, Robert T., “Governing Economic Globalization: The Pioneer Experience of the OECD.” Journal of World Trade 46,3 (2012): 697–698.

อย่างไรก็ดี นับตั้งแต่ช่วงปี ค.ศ. 2000 เป็นต้นมา ท่ามกลางกระแสความเปลี่ยนแปลงของชั่วสำคัญทางเศรษฐกิจโลก ดุลแห่งอำนาจยุคใหม่ ตลอดจนการเพิ่มขึ้นของผู้เล่นใหม่ ๆ ในเวทีระหว่างประเทศ ส่งผลให้ OECD เปิดตนเองให้กว้างยิ่งขึ้น โดยได้เพิ่มการมีปฏิสัมพันธ์กับประเทศที่ไม่ใช่สมาชิก OECD แต่มีศักยภาพสูงด้านการพัฒนาด้วยเศรษฐกิจที่กำลังเติบโตขึ้นมาใหม่ (Emerging Economies) ในภูมิภาคเอเชีย ลาตินอเมริกา และแอฟริกา

ไทยเป็นประเทศหนึ่งที่ OECD ตระหนักถึงความสำคัญ ทั้งในส่วนปัจเจกประเทศและสมาชิกอาเซียนมาโดยตลอด โดยเฉพาะในช่วงที่ไทยสามารถฟื้นตัวจากวิกฤติทางเศรษฐกิจเมื่อ พ.ศ. 2540 ขณะที่ฝ่ายไทยก็ได้แสดงความกระตือรือร้นในการมีปฏิสัมพันธ์กับ OECD ดังเห็นจากการเข้าร่วมเป็นสมาชิก (full participant) ของ OECD Development Centre (DEV) ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระด้านการพัฒนาของ OECD เมื่อวันที่ 21 มีนาคม พ.ศ. 2548 โดยในช่วง พ.ศ. 2548–2550 กระทรวงการต่างประเทศ ร่วมกับสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ทำการศึกษาผลกระทบของการเข้าเป็นสมาชิก OECD ของไทย โดยได้ข้อสรุปว่า ไทยมีศักยภาพและความพร้อมเชิงเศรษฐกิจในระดับหนึ่ง แต่กฎหมายและระเบียบภายในเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายทุนและการค้าบริการยังไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของ OECD จึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงกฎระเบียบภายใน และควรเตรียมความพร้อมก่อนด้วยการเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ของ OECD ให้มากขึ้น ซึ่งหลังจากนั้น ประเทศไทยก็ได้รับเชิญให้เข้าร่วมกิจกรรมและการประชุมต่าง ๆ ในกรอบ OECD ควบคู่กับการเริ่มมีปฏิสัมพันธ์ในกรอบ Southeast Asia Regional Programme (SEARP) ซึ่งเป็นกรอบความร่วมมือระหว่าง OECD กับภูมิภาคอาเซียนตั้งแต่ พ.ศ. 2556 เรื่อยมา³ อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ผู้กำหนดนโยบายของไทยในช่วงหลัง ๆ มิได้ผลักดันประเด็นการเข้าเป็นสมาชิกองค์การ OECD ของไทยให้อยู่ในความสำคัญลำดับต้น

เมื่อ พ.ศ. 2556 ไทยได้รับคัดเลือกเป็น 1 ใน 4 ประเทศ⁴ ที่ OECD มีดำริจะจัดทำโครงการ Country Partnership Programme (CPP) ที่ปัจจุบันปรับเปลี่ยนการเรียกชื่อโครงการเป็น Country Programme (CP)⁵ ซึ่งถือเป็นการดำเนินการในลักษณะ Outreach ของ OECD ต่อประเทศที่มีได้เป็นสมาชิก อย่างไรก็ตาม โครงการดังกล่าวเคยหยุดชะงักลงด้วยสาเหตุสถานการณ์ทางการเมืองภายในของไทยอันเนื่องมาจากการเข้าควบคุมอำนาจการบริหารประเทศของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เมื่อเดือนพฤษภาคม 2557 โดย OECD ได้มีมติเมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2557 ให้ระงับการดำเนินโครงการ CP ของไทยออกไปก่อนจนกว่าสถานการณ์ทางการเมืองจะเข้าสู่ภาวะปกติ กล่าวคือเมื่อมีการกำหนดวันเลือกตั้งอย่างเป็นทางการแล้วและฝ่ายไทยสามารถยืนยันพันธกิจด้านการเงินสำหรับการจัดทำ CP

³ กระทรวงการต่างประเทศ, “ความร่วมมือระหว่างไทยกับ OECD ครั้งที่ 1/2558,” เอกสารข้อมูลประกอบการประชุมระดมสมอง, 5 มีนาคม 2558.

⁴ อีก 3 ประเทศ ได้แก่ โมร็อกโก เปรู และคาซัคสถาน

⁵ สัมภาษณ์นาย Tiyarat.NIAMKOHPHET–CADERเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบาย Global Relations Secretariat (GRS) ของ OECD ทราบว่า ปัจจุบัน ไม่มีการใช้คำว่า Partnership ในชื่อโครงการฯ อีกต่อไป ทั้งนี้ การปรับเปลี่ยนชื่อมิได้มีนัยสำคัญต่อสาระโครงการและกระบวนการดำเนินการ

ในช่วงดังกล่าว ประเทศไทยได้พยายามรักษาระดับความร่วมมือต่าง ๆ กับ OECD อย่างต่อเนื่อง รวมถึงได้ยืนยันเจตนารมณ์ในการจัดทำโครงการ CP รวมทั้งโครงการ Multi-dimensional Country Review (MDCR) กับ DEV โดยเมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. 2559 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้ไทยจัดทำรายงาน MDCR ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้ตอบรับเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำรายงานดังกล่าว⁶ และได้เริ่มติดต่อประสานงานกับ DEV แล้ว

การดำเนินการต่าง ๆ ในทุกระดับและทุกเวทีที่เกี่ยวข้องของฝ่ายไทยส่งผลให้ต่อมาเมื่อเดือนมีนาคม 2560 ฝ่าย OECD โดย External Relations Committee (ERC) ได้มีมติเห็นชอบให้ฟื้นฟูโครงการ CP กับไทยและพร้อมจะร่วมมือกับไทยมากขึ้นโดยคาดหวังให้มีการประกาศเริ่มดำเนิน CP ในช่วงไตรมาสที่ 3 ของ พ.ศ. 2560⁷

ปัจจุบัน ความสัมพันธ์และความร่วมมือระหว่างไทย-OECD กำลังเข้าสู่ช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อในระดับคู่ขนานทั้งในกรอบ DEV ผ่านโครงการ MDCR และกรอบ OECD ผ่านโครงการ CP ขณะที่บางประเทศสมาชิก OECD ก็ได้เริ่มทาบทามไทยให้เข้าเป็นสมาชิก OECD ในโอกาสแรกด้วย จึงอาจกล่าวได้ว่า ยุคใหม่ของความสัมพันธ์ไทย-OECD กำลังจะเกิดขึ้น ความร่วมมือที่ใกล้ชิดยิ่งขึ้นซึ่งอาศัยจุดแข็งที่โดดเด่นของ OECD จะเอื้อประโยชน์ต่อการวางยุทธศาสตร์พัฒนาประเทศไทยในระยะยาว และตอบโจทย์นโยบายสำคัญต่าง ๆ เพื่อการปฏิรูปประเทศไทยของรัฐบาลชุดปัจจุบัน

ผู้จัดทำรายงานฉบับนี้เห็นว่า พัฒนาการในช่วงสำคัญดังกล่าวเป็นโอกาสที่เหมาะสมสำหรับศึกษาภาวะและปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินความสัมพันธ์ไทย-OECD โดยหยิบยกช่วงเวลาที่ใช้ศึกษาเป็นช่วงเดียวกับแผนการดำเนินยุทธศาสตร์กระทรวงการต่างประเทศ ฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2558-2561 โดยใช้มุมมองจากการปฏิบัติงานที่สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปารีส ทั้งนี้ โดยที่สถานเอกอัครราชทูตฯ เป็นหน่วยงานได้สังกัดกระทรวงการต่างประเทศ จึงเป็นการสมควรที่จะต้องนำแผนยุทธศาสตร์กระทรวงการต่างประเทศ มาใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติการ

ทั้งนี้ แม้ขณะนี้เส้นทางความสัมพันธ์และความร่วมมือไทย-OECD กำลังมีแนวโน้มพัฒนาไปในเชิงบวกและเป็นจุดเปลี่ยนผ่านที่สำคัญดังกล่าวข้างต้น แต่จากมุมมองของผู้ศึกษาพบว่า ยังมีความท้าทายบางประการเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่จากกรอบความร่วมมือไทย-OECD โดยในหลายกรณี หน่วยงานไทยที่เป็นสมาชิกหรือผู้สังเกตการณ์ในคณะกรรมการต่าง ๆ หรือหน่วยงานย่อยของ OECD มักมิได้ส่งผู้แทนจากหน่วยงานนั้น ๆ เข้าร่วมกิจกรรมและการประชุมที่เกี่ยวข้อง ด้วยเหตุผลเรื่องงบประมาณและข้อจำกัดด้านบุคลากร และมักขอให้สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปารีส มอบหมายเจ้าหน้าที่เข้าร่วมแทน อย่างไรก็ตาม การประชุมและกิจกรรมในหลายกรณีจำเป็นต้องอาศัยทั้งข้อมูลในเชิงนโยบายและเทคนิคเฉพาะทางจากหน่วยงานผู้รับผิดชอบโดยตรง ขณะที่สถานเอกอัครราชทูตฯ สามารถเข้าถึงข้อมูลทางเทคนิคในระดับจำกัด ส่งผลให้ประโยชน์ที่ได้รับจากเวทีนั้น ๆ ลดทอนลงไปอย่างน่าเสียดาย

นอกจากนี้ หน่วยงานของไทยบางแห่งอาจยังมีความลังเลในการร่วมปฏิสัมพันธ์อย่างใกล้ชิด และลงลึกยิ่งขึ้นกับ OECD ซึ่งอาจเป็นเพราะข้อกังขาเกี่ยวกับความคุ้มค่าของค่าใช้จ่ายในการจัดทำ

⁶ กระทรวงการต่างประเทศ, โทรเลขด่วนมาก ที่ 0703/780/2559, 10 พฤศจิกายน 2559.

⁷ เอกสาร OECD เลขที่ C(2017)46/REV1

MDCR และ CP ที่มีค่าใช้จ่ายค่อนข้างสูงมาก ประกอบกับความไม่แน่ใจในข้อผูกมัดของการรับตราสารทางกฎหมาย (Legal Instruments) ของ OECD และผลกระทบที่เกรงว่าอาจจะกลายเป็นแรงกดดันและเงื่อนไขให้ฝ่ายไทยปรับเปลี่ยนแนวทางการดำเนินงานภายในประเทศเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานระดับสูงของ OECD โดยเฉพาะประเด็นที่มีความอ่อนไหวและคาบเกี่ยวกับหลายภาคส่วน

การขับเคลื่อนความสัมพันธ์และความร่วมมือแบบบูรณาการอย่างเป็นรูปธรรมของฝ่ายไทยเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่เหมาะสมได้รับการพิจารณา ที่ผ่านมา การติดตามความร่วมมือสาขาต่าง ๆ ของหน่วยงานไทยกับ OECD ยังคงค่อนข้างกระจัดกระจาย และบางหน่วยงานอาจยังมิเท่าที่ความพร้อมไม่เต็มที่ โดยเฉพาะประเด็นที่มีความอ่อนไหวและคาบเกี่ยวกับหลายภาคส่วน ทั้งนี้ จากการหารือกับผู้รับผิดชอบของกรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบภาพรวมการดำเนินความสัมพันธ์และความร่วมมือระหว่างไทยกับ OECD พบว่า ที่ผ่านมาบางหน่วยงานมักให้ข้อมูลและทำทีในประเด็นที่เกี่ยวข้องในลักษณะไม่คงที่และไม่สม่ำเสมอ จึงส่งผลกระทบต่อทิศทางที่เป็นเอกภาพในการขับเคลื่อน และจำกัดการใช้ประโยชน์จากความสัมพันธ์กับ OECD ทั้งนี้ ควรมีการติดตามการต่อยอดจากเอกสารรายงานและ/หรือกิจกรรมความร่วมมือต่าง ๆ ระหว่างไทย-OECD ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศรวมทั้งสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปารีส สมควรเข้ามามีบทบาทผลักดันสานต่อความสัมพันธ์และความร่วมมือระหว่างไทย-OECD อย่างเหมาะสมเพื่อให้บรรลุเป้าหมายร่วมในทิศทางเดียวกันของไทย

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาว่าการดำเนินความสัมพันธ์ไทย-OECD สอดคล้องกับกรอบกรอบยุทธศาสตร์ 4 ปีกระทรวงการต่างประเทศ พ.ศ. 2558-2561 (เป็นฉบับปัจจุบันขณะที่ผู้ศึกษากำลังเข้ารับการอบรมหลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 9) อย่างไร

1.2.2 เพื่อประเมินว่า กลไกความร่วมมือหลัก ๆ ระหว่างไทย-OECD รวมถึงรายงาน MDCR และโครงการ CP ซึ่งกำลังได้รับการผลักดัน นั้น มีความเหมาะสมที่จะดำเนินการ และจะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินนโยบายด้านการพัฒนาประเทศของไทยอย่างไร

1.2.3 เพื่อศึกษาปัจจัยหลักที่เป็นโอกาส และความท้าทายในการใช้กลไกความร่วมมือไทย-OECD

1.2.4 เพื่อเสนอแนะข้อมูลเชิงนโยบายและบริหารจัดการ สำหรับประกอบการพิจารณาขับเคลื่อนพลวัตความร่วมมือไทย-OECD ในอนาคต

1.3 ขอบเขตของการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา

รายงานฉบับนี้ศึกษาภายใต้กรอบยุทธศาสตร์กระทรวงการต่างประเทศ ฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2558-2561 ซึ่งเป็นช่วงที่ประเทศไทยอยู่ระหว่างเปลี่ยนผ่านทางการเมืองภายในประเทศ และเป็นช่วงที่รัฐบาลเน้นการปฏิรูปประเทศ ทั้งนี้ การมีปฏิสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดขึ้นกับ OECD จะเกื้อหนุนและช่วยเตรียมรองรับการเข้าสู่ทศวรรษใหม่แห่งความร่วมมือระหว่างไทย-OECD โดยใช้มุมมองจากการปฏิบัติงานที่สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปารีส ซึ่งเปรียบเสมือนหน่วยงานด้านหน้าและผู้แทนประเทศไทยในการประสานงานหลักกับฝ่าย OECD ตลอดจนติดตามสืบสานความร่วมมือกับฝ่ายไทย

1.3.1 แนวความคิดหรือกรอบทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง:

ด้วยข้อจำกัดด้านเวลาของหลักสูตรการอบรมนักบริหารการทูตซึ่งกำหนดให้การจัดทำรายงานส่วนบุคคล (Individual Study-IS) เป็นหนึ่งในองค์ประกอบ รายงานฉบับนี้จึงมีได้มีเนื้อหาหลักในกลไกความร่วมมือของ OECD หรือ สาขาความร่วมมือทางเทคนิคที่ไทยมีความร่วมมือกับ OECD ซึ่งส่วนใหญ่ต้องใช้ความรู้เฉพาะทางอีกทั้งเป็นสิ่งที่หน่วยงานต่าง ๆ เชี่ยวชาญกว่าอย่างมากและน่าจะมีการประเมินไว้เป็นอย่างดีแล้ว หากแต่รายงานฯ จะเสนอข้อสังเกตเกี่ยวกับภาพรวมความร่วมมือที่ไทยมีกับ OECD ตลอดจนโอกาสและความท้าทายในการใช้กลไกความร่วมมือของ OECD เพื่อการพัฒนาประเทศไทย รวมทั้งประเด็นด้านการบริหารจัดการ โดยรายงานฯ จะใช้แนววิเคราะห์สภาพแวดล้อมและศักยภาพ (SWOT Analysis)

ในส่วนของการทำความเข้าใจที่มาที่ไปและแนวทางการทำงานของ OECD ซึ่งเป็นทั้งโอกาสและความท้าทายในการดำเนินกลไกความร่วมมือระหว่างไทย-OECD นั้น ผู้ศึกษาอาศัยความเชื่อมโยงของทฤษฎีว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ 2 ทฤษฎี ได้แก่ (1) ทฤษฎีเสรีนิยมใหม่เชิงสถาบัน (Neo-liberal Institutionalism) กับ (2) ทฤษฎีการครองอำนาจนำ (Hegemony) เป็นแนวทางในการวิเคราะห์

การศึกษาจะประมวลข้อมูลจากเอกสาร บทสนทนา และการสัมภาษณ์มุมมองของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เพื่อหวังให้เป็นประโยชน์ต่อการสร้างความเข้าใจการดำเนินความร่วมมือ การกระชับและพัฒนาความสัมพันธ์ไทย-OECD ต่อไปในอนาคต

1.3.2 ระเบียบวิธีการศึกษา (Research Methodology):

1) วิธีการศึกษา: ประมวลข้อสังเกตจากเอกสารข้อมูลขององค์การ OECD กระทรวงการต่างประเทศ และสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปารีส (ในส่วนที่เปิดเผยได้) รวมทั้งเอกสารวิชาการต่าง ๆ

1) แหล่งข้อมูล: ข้อมูลปฐมภูมิและทุติยภูมิ รายงาน สถิติ บทความ การสนทนา และการสัมภาษณ์

2) ประชากรที่จะศึกษา: กลุ่มข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ ของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

3) วิธีการเก็บข้อมูล: ศึกษาข้อมูลจากสื่อ IT สื่อสิ่งพิมพ์ การสัมภาษณ์ การสังเกต

4) การประมวลข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูล: ถิ่นกรอง วิเคราะห์และสังเคราะห์จากทำที นโยบายของผู้บริหารสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปารีส รวมทั้งกรม ตลอดจนเจ้าหน้าที่สำนักและกองที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งมติข้อตัดสินใจที่สำคัญขององค์กรภาคส่วนที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ

1.4 สมมติฐานการศึกษา

ต่อคำถามการศึกษาว่า ปัจจัยใดที่มีนัยต่อความสัมพันธ์และความร่วมมือระหว่างไทย-OECD รายงานการศึกษานี้มีสมมติฐานว่า การดำเนินความสัมพันธ์และกลไกความร่วมมือระหว่างไทย-OECD มีทั้งจุดแข็ง จุดอ่อน ตลอดจนโอกาสและความท้าทาย ทั้งนี้ หากในอนาคตเมื่อมีการจัดทำ CP และ MDCR ขึ้น ก็ย่อมนำไปสู่การเพิ่มความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ ของไทยมากขึ้น การแก้ไขจุดอ่อนและรับมือความท้าทายต่าง ๆ ในศักราชใหม่ของความสัมพันธ์ไทย-OECD

จำเป็นต้องให้ความสำคัญอย่างมากต่อกระบวนการทำงานอย่างมีบูรณาการเพื่อให้เกิดทิศทางการขับเคลื่อนความร่วมมือที่มีเอกภาพ และสามารถใช้ประโยชน์จากจุดแข็งและโอกาสที่มีอย่างคุ้มค่าเพื่อพัฒนาประเทศไทยให้ก้าวไปข้างหน้า

รายงานฉบับนี้ เสนอให้จัดทำแผนที่นำทาง (roadmap) ในลักษณะร่างแผนยุทธศาสตร์ด้านพหุภาคีของกระทรวงการต่างประเทศที่ครอบคลุมประเด็นที่มีความคาบเกี่ยวระหว่างกัน (cross-cutting agenda) ระหว่างกรมและสำนักที่เกี่ยวข้องซึ่งรวมถึงกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศต่าง ๆ ตลอดจนองค์การ OECD อีกทั้งควรมีกลไกเพื่อเป็นเวทีสำหรับขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ดังกล่าว ตลอดจนเพื่อกำหนดกลยุทธ์ต่าง ๆ ในลักษณะคณะกรรมการขับเคลื่อน (Steering Committee) ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลจากการดำเนินโครงการ CP และ MDCR ซึ่งจะเป็นกลไกความร่วมมือล่าสุดระหว่างไทย-OECD

นอกจากส่วนของข้อเสนอที่แนะนำต่อกระทรวงการต่างประเทศซึ่งเป็นต้นสังกัด รายงานฉบับนี้ จะเสนอข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารจัดการด้านบุคลากรในส่วนของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปารีส ที่ควรได้รับการปรับปรุงเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับภารกิจงานพหุภาคีในประเทศฝรั่งเศสซึ่งครอบคลุมถึงงานความสัมพันธ์กับ OECD ด้วย

1.5 ประโยชน์ของการศึกษา

1.5.1 เป็นการเพิ่มพูนความรู้เกี่ยวกับกระบวนการทำงานที่เป็นเอกลักษณ์ของ OECD ทิศทางความสัมพันธ์และสู่ทางการเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างไทย-OECD ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ที่สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปารีส

1.5.2 เป็นการเสนอข้อสังเกตเพื่อประกอบการพิจารณาดำเนินนโยบายของไทยต่อ OECD ทั้งในระยะสั้น (1-2 ปี) และกลาง (3-4 ปี) ในการวางแผนยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งนำไปสู่การรองรับการพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างไทย-OECD ยุคใหม่ได้

1.5.3 เพื่อใช้ประโยชน์สำหรับเจ้าหน้าที่โต๊ะ กองและกรมของกระทรวงการต่างประเทศ และสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปารีส ซึ่งมีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนหน้าที่ของบุคลากรบ่อยครั้งเป็นประจำ

1.6 นิยามศัพท์

1) The Organisation for Economic Co-operation and Development-OECD

องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา ได้รับการก่อตั้งเมื่อ พ.ศ. 2505 ในยุคสงครามเย็นโดยกลุ่มประเทศตะวันตกที่ส่วนใหญ่อยู่ในยุโรป มีฐานะเศรษฐกิจดีด้วยระดับการพัฒนาที่ก้าวหน้า เขตศูน्यानัยหลักในความเป็นประชาธิปไตย และสนับสนุนระบบเศรษฐกิจการค้าพหุนิยม มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมนโยบายและความร่วมมือทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และความเป็นอยู่ที่ดีของทั่วโลก OECD ได้การยอมรับในระดับสากลว่าเปรียบเสมือนคลังสมองด้านองค์ความรู้ และความเชี่ยวชาญในสาขาต่าง ๆ ที่สามารถนำไปใช้กำหนดมาตรฐานขั้นสูงสำหรับการพัฒนาประเทศ ทั้งนี้ ความเชี่ยวชาญและคลังข้อมูลที่หลากหลายของ OECD ได้ช่วยให้ประเทศ

สมาชิก (ปัจจุบันมีจำนวน 35 ประเทศ)⁸ มีความเข้าใจประเด็นและรัฐบาลประเทศต่าง ๆ สามารถตอบสนองโจทย์ของการพัฒนาได้อย่างรอบด้าน⁹

2) OECD Development Centre (DEV)

DEV มีสถานะเป็นองค์กรอิสระด้านการพัฒนาของ OECD ปัจจุบันมีสมาชิก 52 ประเทศ ในจำนวนนี้มีทั้งที่เป็นสมาชิก OECD (27 จาก 35 ประเทศ)¹⁰ และที่ไม่เป็นสมาชิก OECD (25 ประเทศ)¹¹ DEV มีวัตถุประสงค์ของภารกิจในการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ตลอดจนนโยบายด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมตลอดจนเสริมสร้างเครือข่ายกับภาคเอกชน โดยเป็นเวทีสำหรับผู้เชี่ยวชาญในสาขาต่าง ๆ ในการวิเคราะห์และวิพากษ์เชิงนโยบาย เพื่อช่วยให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจสามารถหาข้อสรุปในการกระตุ้นเศรษฐกิจและปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ในประเทศกำลังพัฒนาและเขตเศรษฐกิจที่กำลังเติบโตขึ้นมาใหม่ (Emerging Economies) ซึ่งครอบคลุมภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก แอฟริกาและตะวันออกกลาง และลาตินอเมริกาและแคริบเบียน¹²

3) Country Programme (CP)

โครงการ CP (เดิมมีชื่อเรียกว่า Country Partnership Programme—CPP) มีระยะเวลาประมาณ 2–3 ปี มีวัตถุประสงค์เพื่อกระชับความสัมพันธ์ระหว่าง OECD กับประเทศเป้าหมายที่ฝ่าย OECD ประสงค์จะพัฒนาความร่วมมือและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประเทศนั้น ๆ ในหน่วยงานของ OECD โดยเน้นการยกระดับมาตรฐาน กฎระเบียบและแนวปฏิบัติในด้านต่าง ๆ ที่ฝ่ายประเทศเป้าหมายให้ความสนใจ ซึ่งจะเอื้อให้ประเทศดังกล่าวสามารถเข้าถึงองค์ความรู้และแนวปฏิบัติที่ดีของ OECD และสามารถนำไปพัฒนาแนวนโยบายที่จำเป็นต่อการส่งเสริมศักยภาพ พัฒนาขีดความสามารถ และปฏิรูปกฎระเบียบภายในให้เหมาะสมยิ่งขึ้น อนึ่ง การจัดทำ CP ถือเป็นการเตรียมความพร้อมในการเข้าเป็นสมาชิก OECD ในอนาคต หากประเทศเป้าหมายมีความประสงค์ แต่ก็มีได้เป็นเครื่องรับประกันว่าเมื่อจัดทำ CP เรียบร้อยแล้ว ประเทศนั้น ๆ จะได้รับสมาชิกภาพของ OECD¹³

8 สมาชิก OECD 35 ประเทศ ได้แก่ ออสเตรเลีย ออสเตรีย เบลเยียม แคนาดา ชิลี สาธารณรัฐเช็ก เดนมาร์ก เอสโตเนีย ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส เยอรมนี กรีซ ฮังการี ไชล์แลนด์ ไอร์แลนด์ อิสราเอล อิตาลี ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ลัตเวีย ลักเซมเบิร์ก เม็กซิโก เนเธอร์แลนด์ นิวซีแลนด์ นอร์เวย์ โปแลนด์ โปรตุเกส สโลวาเกีย สโลวีเนีย สเปน สวีเดน สวิตเซอร์แลนด์ ตุรกี สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา

⁹<http://www.oecd.org/about/> และเอกสารข้อมูลภูมิหลังความร่วมมือไทย-OECD จัดทำโดยกองนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ

¹⁰ สมาชิก OECD 8 ประเทศ ที่ไม่ได้เป็นสมาชิก DEV ได้แก่ ออสเตรเลีย ออสเตรีย แคนาดา เอสโตเนีย ฮังการี ลัตเวีย นิวซีแลนด์ และสหรัฐอเมริกา

¹¹ สมาชิก DEV 25 ประเทศที่ไม่ได้เป็นสมาชิก OECD ได้แก่ อาร์เจนตินา บราซิล คาบูเวร์ดี (Cabo Verde) จีน โคลอมเบีย คอสตาริกา โกลดีวีร์ โดมินีกัน ฮิปปิ คานา อินเดีย อินโดนีเซีย คาซัคสถาน มอริเชียส โมร็อกโก ปานามา ปารากวัย เปรู โรมาเนีย เซเนกัล แอฟริกาใต้ ไทย ติมอร์ อูรุกวัย และเวียดนาม

¹²<http://www.oecd.org/dev>

¹³ ข้อเสนอแนะจากการหารือในโอกาสต่าง ๆ ระหว่างเอกอัครราชทูต / ผู้แทนสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปารีส กับผู้แทนองค์การ OECD

4) Multi-dimensional Country Review (MDCR)

MDCR เป็นรายงานขององค์การ OECD (หน่วยประสานงานหลักคือ DEV) มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ศักยภาพ ปัจจัยท้าทายต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเป้าหมาย และจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายรวมถึงจัดลำดับความสำคัญของประเด็นที่ประเทศนั้น ๆ ควรปฏิรูป¹⁴ ทั้งนี้ MDCR เป็น 1 ในกลไกการเสริมสร้างปฏิสัมพันธ์ภายใต้ OECD Strategy on Development ซึ่งมุ่งเน้นการช่วยเหลือหรือสนับสนุนประเทศพัฒนาแล้วหรือประเทศกำลังพัฒนาในการบรรลุการเจริญเติบโตอย่างยั่งยืนและเท่าเทียมโดยใช้ประโยชน์จากองค์ความรู้และแนวปฏิบัติของ OECD ในการปรับปรุงนโยบายในการปฏิรูปทางเศรษฐกิจและการพัฒนา¹⁵

ทั้งนี้ ฝ่าย OECD เสนอว่า หากประสงค์จะจัดทำโครงการ CP ก็สามารถเริ่มต้นด้วยการจัดทำ MDCR ซึ่งเป็นการทบทวนสถานะของประเทศในภาพรวม เพื่อบ่งชี้ว่าประเทศนั้น ๆ มีจุดแข็งและจุดอ่อนที่ใด และควรปฏิรูปด้านใด ในลำดับก่อนหลังอย่างไร¹⁶

5) Southeast Asia Regional Programme (SEARP)

โครงการ OECD SEARP ริเริ่มขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 2014 ในการประชุม OECD Ministerial Council Meeting โดยเป็นส่วนหนึ่งของ Global Relations Strategies ของ OECD มีวัตถุประสงค์หลัก 3 ประการคือ (1) ยกระดับความร่วมมือระหว่าง OECD กับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (2) สนับสนุนการปฏิรูปของแต่ละประเทศ (3) สนับสนุนการรวมตัวของภูมิภาค โดยเฉพาะการบรรลุ ASEAN Economic Community (AEC) นอกจากนี้ ยังสนับสนุนให้อาเซียนเข้ามีส่วนร่วมในหน่วยงานและกลไกต่าง ๆ ของ OECD ผ่านการแลกเปลี่ยนประสบการณ์และแนวปฏิบัติที่ดีระหว่างภูมิภาคทั้งสอง¹⁷

อนึ่ง รายละเอียดข้อสนเทศเกี่ยวกับองค์กร และกลไกความร่วมมือต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น จะอธิบายเพิ่มเติมในบทที่ 3 (ผลการศึกษา) ต่อไป

¹⁴OECD (2017) “Foreword”, in Multi-dimensional Review of Kazakhstan: Volume 2. In-depth Analysis and Recommendations, OECD Publishing, Paris.

¹⁵ ชลธิ์ จันทรวิชกุล, “การเพิ่มพูนปฏิสัมพันธ์และความร่วมมือระหว่างประเทศไทยกับองค์การระหว่างประเทศ: กรณีศึกษาองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD)” (รายงานการศึกษาส่วนบุคคล หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 7, 2558), หน้า 17.

¹⁶ ข้อสนเทศจากการหารือในโอกาสต่าง ๆ ระหว่างเจ้าหน้าที่กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ และเจ้าหน้าที่ OECD

¹⁷OECD (2017) “Draft Agenda Third Steering Group Meeting of theSoutheast Asia Regional Programme (SEARP)Friday 25 August 2017 Anantara Siam Bangkok Hotel Bangkok, Thailand, OECD Publishing, Paris.

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

รายงานฉบับนี้ ผู้ศึกษาจะใช้แนววิเคราะห์สภาพแวดล้อมและศักยภาพ หรือ SWOT Analysis ในการพิจารณาให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการใช้กลไกความร่วมมือหลัก ๆ โดยเฉพาะ CP และ MDCR ที่ไทยกำลังเริ่มดำเนินการกับ OECD เป็นแนวทางในการนำเสนอ (บทที่ 3)

นอกจากนี้ ผู้ศึกษาจะอาศัยการเชื่อมโยงระหว่างทฤษฎีว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ 2 ทฤษฎี ได้แก่ (1) ทฤษฎีเสรีนิยมใหม่เชิงสถาบัน (Neo-liberal Institutionalism) กับ (2) ทฤษฎีการครองอำนาจนำ (Hegemony) เพื่อพิจารณาปัจจัยต่าง ๆ ที่เป็นทั้งโอกาสและความท้าทายในการดำเนินกลไกความร่วมมือระหว่างไทย-OECD

2.1 การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมและศักยภาพ (SWOT Analysis)

การวิเคราะห์ SWOT ซึ่งริเริ่มโดยอัลเบิร์ต ฮัมฟรีย์ (Albert Humphrey) ในช่วงทศวรรษ ค.ศ. 1960 เป็นที่รู้จักและได้รับความนิยมอย่างแพร่หลายและต่อเนื่องในการประเมินสถานการณ์สำหรับองค์กร หรือการดำเนินโครงการ ซึ่งสามารถช่วยให้ผู้บริหารกำหนดจุดแข็งและจุดอ่อนจากสภาพแวดล้อมภายใน โอกาสและอุปสรรคจากสภาพแวดล้อมภายนอก ตลอดจนผลกระทบที่มีศักยภาพจากปัจจัยเหล่านี้ต่อการทำงานขององค์กร และการดำเนินโครงการต่าง ๆ

คำว่า "สวอต" หรือ "SWOT" มีที่มาจากตัวย่อภาษาอังกฤษ 4 ตัว ได้แก่¹⁸

S มาจาก Strengths หมายถึง จุดเด่นหรือจุดแข็ง ซึ่งเป็นผลมาจากปัจจัยภายใน เป็นข้อดีที่เกิดจากสภาพแวดล้อมภายในองค์กร เช่น จุดแข็งด้านองค์ประกอบ ด้านการเงิน ด้านการผลิต ด้านทรัพยากรบุคคล และการกำหนดกลยุทธ์การตลาด ในกรณีของรายงานฉบับนี้ S จะหมายถึงรวมถึงปัจจัยที่เป็นแรงสนับสนุนในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับ OECD ทั้งในส่วนของบริษัท องค์กรที่เป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนความสัมพันธ์ และการสนับสนุนเชิงนโยบาย

W มาจาก Weaknesses หมายถึง จุดด้อยหรือจุดอ่อน ซึ่งเป็นผลมาจากปัจจัยภายใน เป็นปัญหาหรือข้อบกพร่องที่เกิดจากสภาพแวดล้อมภายในต่าง ๆ ขององค์กร ซึ่งองค์กรนั้น ๆ จะต้องหาวิธีในการแก้ปัญหา โดยในรายงานฉบับนี้จะชี้จุดอ่อนของฝ่ายไทยที่เป็นลักษณะการทำงานและความพร้อมของกระบวนการที่จะใช้สนับสนุนการใช้กลไกความร่วมมือกับ OECD

O มาจาก Opportunities หมายถึง โอกาส ซึ่งเกิดจากปัจจัยภายนอก เป็นผลจากการที่สภาพแวดล้อมภายนอกขององค์กร (หรือโครงการ) เอื้อประโยชน์หรือส่งเสริมการดำเนินงานขององค์กร (หรือโครงการ) ทั้งนี้ โอกาสมีความแตกต่างจากจุดแข็งตรงที่โอกาสเป็นผลมาจากสภาพแวดล้อมภายนอก แต่จุดแข็งเป็นผลมาจากสภาพแวดล้อมภายใน ทั้งนี้ นักบริหารที่ดีควร

¹⁸ วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี, การวิเคราะห์สวอต, [ออนไลน์], 2558, แหล่งที่มา: <https://th.wikipedia.org/wiki/การวิเคราะห์สวอต> [4 กรกฎาคม 2560].

แสวงหาโอกาสอยู่เสมอ และใช้ประโยชน์จากโอกาสนั้น ๆ โดยรายงานฉบับนี้จะชี้ประเด็นที่เป็นโอกาสในการได้รับประโยชน์จากการใช้กลไกความร่วมมือกับ OECD ทั้งในเชิงตรงและเชิงอ้อม

T มาจาก Threats หมายถึง อุปสรรค ซึ่งเกิดจากปัจจัยภายนอก เป็นข้อจำกัดที่เกิดจากสภาพแวดล้อมภายนอก ซึ่งองค์กร (หรือผู้ดำเนินโครงการ) ต้องปรับกลยุทธ์ให้สอดคล้องและพยายามขจัดอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม โดยที่การใช้กลไกความร่วมมือของ OECD ในส่วนของ MDCR และ CP ซึ่งถือเป็นจุดหันเหความสัมพันธ์ให้ใกล้ชิดกันยิ่งขึ้นและเป็นประเด็นที่รายงานนี้มุ่งให้ความสนใจ ยังคงอยู่เพียงในระยะเริ่มต้น ดังนั้น การใช้คำว่าอุปสรรคจึงยังไม่ตรงกับแนวคิดของผู้ศึกษา หากแต่คำว่า “ความท้าทาย” ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นทั้งในกระบวนการและเมื่อได้ดำเนินโครงการกับ OECD แล้ว น่าจะสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และบริบทของการศึกษามากกว่า

SWOT ANALYSIS



ภาพที่ 1 การวิเคราะห์ SWOT¹⁹

ทั้งนี้ การใช้ SWOT Analysis สามารถเชื่อมโยงและก้าวไปสู่การจับคู่จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค²⁰ (TOWS Matrix) ซึ่งสามารถช่วยให้เกิดการพิจารณาและระบุทางเลือกเชิงกลยุทธ์ที่จะตอบคำถามต่าง ๆ ได้ โดยแบ่งเป็น

1) SO –Strategies (กลยุทธ์เชิงรุก) เป็นการจับคู่ระหว่างจุดแข็งกับโอกาส ซึ่งเป็นปัจจัยเชิงบวกทั้งคู่เพื่อพิจารณาว่าจะใช้จุดแข็ง (S) และโอกาส (O) ร่วมกันเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์และความได้เปรียบ

¹⁹<https://tex.stackexchange.com/questions/177167/swot-table-how-to-convert-to-an-article>

²⁰ มนตรี สิงห์สุวรรณ. การวางแผนกลยุทธ์ (Strategic Planning). [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

http://www.sec.psu.ac.th/kdb/get_file.php?kdb_id=montr130802094615&file_id=1. [1 สิงหาคม 2560]

2) ST –Strategies (กลยุทธ์เชิงป้องกัน) เป็นการจับคู่ระหว่างจุดแข็งกับอุปสรรค ซึ่งมีจุดแข็ง (S) เป็นปัจจัยเชิงบวก และมีอุปสรรค (T) เป็นปัจจัยเชิงลบ โดยต้องนำปัจจัยเชิงบวกไปจัดการกับปัจจัยเชิงลบ คือ นำจุดแข็งมาใช้เพื่อป้องกันหรือหลีกเลี่ยงอุปสรรค

3) WO –Strategies (กลยุทธ์เชิงแก้ไข) เป็นการจับคู่ระหว่างจุดอ่อนกับโอกาส ซึ่งมีจุดอ่อน (W) เป็นปัจจัยเชิงลบ แต่มีโอกาส (O) เป็นปัจจัยเชิงบวก ด้วยการนำโอกาสมากำจัดจุดอ่อน หรือนำโอกาสมาทำให้เกิดประโยชน์ต่อองค์กร หรือ สถานการณ์ของการดำเนินโครงการ

4) WT –Strategies (กลยุทธ์เชิงรับ) เป็นการจับคู่ระหว่างจุดอ่อน (W) กับอุปสรรค (T) ซึ่งเป็นปัจจัยเชิงลบทั้งคู่ ส่งผลให้ต้องคิดกลยุทธ์ที่กระทำแล้วสามารถแก้ไขจุดอ่อนและสามารถป้องกันอุปสรรคได้ด้วย

TOWS Strategic Alternatives Matrix

	External Opportunities (O) 1. 2. 3. 4.	External Threats (T) 1. 2. 3. 4.
Internal Strengths (S) 1. 2. 3. 4.	SO <i>"Maxi-Maxi" Strategy</i> Strategies that use strengths to maximize opportunities.	ST <i>"Maxi-Mini" Strategy</i> Strategies that use strengths to minimize threats.
Internal Weaknesses (W) 1. 2. 3. 4.	WO <i>"Mini-Maxi" Strategy</i> Strategies that minimize weaknesses by taking advantage of opportunities.	WT <i>"Mini-Mini" Strategy</i> Strategies that minimize weaknesses and avoid threats.

ภาพที่ 2 TOWS Matrix²¹

2.2 ทฤษฎีเสรีนิยมใหม่เชิงสถาบัน (Neo-liberal Institutionalism)

ในช่วงทศวรรษ ค.ศ. 1960 ภายหลังจากแนวคิดเสรีนิยมดั้งเดิม (Liberalism) นักวิชาการด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้ต่อยอดแนวคิดและพัฒนาขึ้นมาเป็นทฤษฎีเสรีนิยมเชิงสถาบัน เพื่ออธิบายพฤติกรรมรัฐซึ่งมีแนวโน้มที่จะสร้างกรอบความร่วมมือระหว่างกันมากขึ้น ภายใต้บริบทของการมีผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างรัฐและเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง โดยสร้างกลไกเชิงสถาบันหรือองค์กรที่มีกฎเกณฑ์และบรรทัดฐานในการเป็นสื่อกลาง (Mediator) เพื่อเสริมสร้างความสัมพันธ์และแสวงหาผลประโยชน์ร่วมกัน ตามเจตจำนงและมีเหตุมีผล เช่น การก่อตั้งองค์การสหประชาชาติ

²¹ เอกกมล เอี่ยมศรี, การใช้ TOWS Matrix, [ออนไลน์], 2554, แหล่งที่มา:

<https://eiamsri.wordpress.com/2011/06/07การใช้-tows-matrix> [1 สิงหาคม 2560].

(UN) องค์การสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือ (NATO) ประชาคมยุโรปซึ่งภายหลังได้พัฒนาเป็นสหภาพยุโรป (EU) สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ASEAN) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ธนาคารโลก (World Bank /IBRD) รวมถึง องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) เป็นต้น

บทบาทขององค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ เหล่านี้เป็นการสะท้อนความพยายามในการสร้างกรอบความร่วมมือเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ร่วมกันอย่างสันติและสร้างความเป็นไปได้ในการบรรลุเป้าหมายทางการเมืองและความร่วมมือระหว่างประเทศในลักษณะการใช้กลุ่มภาคีในการเป็นเครื่องต่อรองผลประโยชน์ทางการเมืองและเศรษฐกิจ รวมทั้งเป็นเครื่องมือในการสร้างอิทธิพลให้แก่ขยายไปยังประเทศนอกกลุ่ม ทั้งนี้ เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์และความร่วมมือระหว่างกันของรัฐ พร้อม ๆ กับการเข้าไปตรวจสอบถึงพฤติกรรมของรัฐต่าง ๆ ว่าจะสามารถปฏิบัติตามข้อตกลง หรือพันธกิจ เช่นไรด้วย²²

นักคิดที่สำคัญในทฤษฎีนี้ได้แก่ โรเบิร์ต โคเฮน (Robert O. Keohane) ซึ่งนำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในสถานะที่โลกมีหลายขั้วและจำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยกัน ในหลากหลายมิติท่ามกลางการเกิดขึ้นขององค์การหรือสถาบันระหว่างประเทศจำนวนมาก ทั้งนี้ ความร่วมมือตามคำนิยามของ Keohane หมายถึง การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของรัฐตามความคาดหวังของรัฐอื่น ๆ โดยผ่านกระบวนการสอดประสานทางนโยบาย อย่างไรก็ตาม แม้องค์การระหว่างประเทศจะเป็นตัวแสดงที่สำคัญในเวทีระหว่างประเทศ แต่นักคิดกลุ่มนี้ยังคงมองว่า รัฐเป็นตัวแสดงหลัก ส่วนองค์การระหว่างประเทศเป็นเครื่องมือหรือกลไกของรัฐในการสร้างปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายร่วมกัน²³

2.3 ทฤษฎีการครองอำนาจนำ (Hegemony)

ขณะที่ฝ่ายทฤษฎี Neo-liberal Institutionalism มีทัศนะว่า องค์การระหว่างประเทศสามารถเป็นเครื่องมือกลไกในการเสริมสร้างความสัมพันธ์และความร่วมมือระหว่างรัฐ แต่หากตีความตามทฤษฎีการครองอำนาจนำ (Hegemony) ของฝั่งแนวคิดมาร์กซิสต์ (Marxist) อาจมองได้ว่า องค์การระหว่างประเทศอาจถูกใช้เป็นเวทีและเครื่องมือสำหรับกลุ่มเกลานโยบายของประเทศหรือกลุ่มประเทศหนึ่งเพื่อให้ประเทศหรือกลุ่มประเทศเป้าหมายมีท่าทีคล้อยตามและยอมปรับเปลี่ยนนโยบายตลอดจนการดำเนินการต่าง ๆ ให้เป็นไปในทิศทางที่สอดคล้อง ตลอดจนเอื้อประโยชน์ตามเจตนารมณ์และค่านิยมของอีกฝ่ายหนึ่ง

คำว่า Hegemony มีผู้ใช้คำแทนความหมายในภาษาไทยไว้แตกต่างกันออกไป อาทิ การครองความคิดจิตใจ การใช้อำนาจนำ การครองความเป็นเจ้า และการครองความเป็นใหญ่ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม สำหรับรายงานฉบับนี้ ผู้ศึกษาขอเลือกใช้คำว่า การครองอำนาจนำ ซึ่งสอดคล้องกับนิยาม

²²Tekasuk, Preechapak, International Relations Theories with Few Simple Concepts for International Politics, [Online], Available from: <http://www.academia.edu/12876412> : 13, 26 [2017, July 2].

²³ ชลธิ์ จันทรวิชัยกุล, “การเพิ่มพูนปฏิสัมพันธ์และความร่วมมือระหว่างประเทศไทยกับองค์การระหว่างประเทศ: กรณีศึกษาองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD)”, หน้า 9.

ที่คุณวัชรพล พุทธรักษา ได้ให้ไว้²⁴ โดยในกรณีรายงานศึกษานี้ คำว่าการครองอำนาจนำ หมายถึงการเข้ามามีบทบาทที่เกี่ยวกับการยกระดับมาตรฐานและปรับปรุงนโยบายทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งฝ่ายสำนักเลขาธิการ OECD (และกลุ่มประเทศสมาชิก OECD) กำหนดจะเสนอต่อฝ่ายไทยผ่านการจัดทำรายงาน CP และ MDCR

ย้อนหลังกลับไปในอดีต อันโตนิโอ กรัมสกี (Antonio Gramsci) เป็นผู้เผยแพร่ลัทธิมาร์กซ์ คนสำคัญในยุคศตวรรษที่ 20 และเป็นเจ้าของทฤษฎีชื่อ Hegemony ซึ่งกล่าวถึงการก้าวขึ้นเป็นเจ้าและครอบครอง โดยกรัมสกีเชื่อว่าชนชั้นปกครองไม่อาจจะอาศัยภาวะทางเศรษฐกิจอย่างเดียวเท่านั้น แต่ต้องได้รับการสนับสนุนและมีแนวร่วมจากมวลชนด้วย²⁵ ทั้งนี้ กลยุทธ์ของการครองอำนาจนำจะไม่ใช้อำนาจบังคับอย่างรุนแรง แต่เป็นความสามารถในการเอาชนะใจชนชั้นที่ถูกปกครองให้ยอมรับในอุดมการณ์ความเชื่อของชนชั้นที่ปกครอง และนำความเชื่อนั้นไปพัฒนาเป็นส่วนหนึ่งในค่านิยมทางสังคม วัฒนธรรม และศีลธรรมของพวกเขาเองด้วย²⁶

นอกจากนี้ กลไกการครองอำนาจนำอาจรวมไปถึงการสร้างจิตสำนึกให้ผู้ถูกครอบงำมีความรู้สึกว่าผลประโยชน์ของตนได้รับการสนับสนุนเป็นอย่างดีจากผู้พยายามครองอำนาจนำ โดยผู้ถูกครอบงำไม่รู้สึกว่าตนถูกเอาเปรียบหรือขูดรีดอย่างไร กลไกการครองอำนาจนำนี้สามารถดำเนินการถ่ายทอดผ่าน “ชุดความคิด”²⁷ (ในกรณีของ OECD อาจหมายถึงมาตรฐานและแนวปฏิบัติที่เป็นเลิศซึ่งได้รับการกล่าวขานว่าเป็นที่ยอมรับในระดับสากล) ทั้งในระดับรัฐบาล พรรคการเมือง ปัญญาชน สื่อมวลชน สถาบันการศึกษา ฯลฯ ซึ่งในจุดนี้ จะมีความแตกต่างจากการใช้กลไกอำนาจของรัฐที่บังคับให้ประชาชนปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามความต้องการของผู้ปกครอง

อย่างไรก็ตาม นักคิดกลุ่มนี้เห็นว่ามีความเป็นไปได้ที่การครองอำนาจนำอาจอยู่ในภาวะที่ไม่สมบูรณ์เนื่องจากมีบางฝ่ายไม่เห็นด้วยและได้รับการต่อต้าน หรือผู้พยายามครองอำนาจนำสามารถครองอำนาจนำได้เพียงช่วงระยะเวลาหนึ่ง เนื่องจากผู้ถูกครอบงำเกิดความตระหนักว่าการครองอำนาจนำนั้น เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของผู้ครอบงำ และอาจนำไปสู่การตอบโต้ในรูปแบบต่าง ๆ ดังตัวอย่างการระดมผู้คนจำนวนมากเพื่อประท้วงครั้งใหญ่ในช่วงการจัดประชุมขององค์การการค้าโลก (WTO) ที่นคร Seattle สหรัฐอเมริกา ในช่วงเดือนกันยายน-ธันวาคม ค.ศ. 1999 ส่งผลให้การประชุมครั้งนั้นต้องถูกยกเลิกไป รวมทั้งกรณีการก่อกำเริบของเวทีสมัชชาสังคมโลก (World Social Forum-WSF) ซึ่งผู้คนจากหลากหลายสาขาที่ได้รับผลกระทบจากกระแสโลกาภิวัตน์และระบบทุนนิยมเสรี มองว่ารัฐและกลุ่มบริษัทข้ามชาติ เข้าไปกอบโกยทรัพยากรและผลประโยชน์ของชาติ

²⁴ วัชรพล พุทธรักษา, แนวคิดการครองอำนาจนำ (Hegemony) ของกรัมสกี (Gramsci) : บททดลองเสนอในการอธิบายปรากฏการณ์ทางการเมืองไทย The Gramsci's Hegemony concept: An attempt to explain Thai political phenomena, [ออนไลน์], 2550, แหล่งที่มา: <http://www.academia.edu/518933/2007> [2 กรกฎาคม 2560].

²⁵ วิทิพย์ เตียรานุกรมเสรี, อันโตนิโอ กรัมสกี. [ออนไลน์], 2558, แหล่งที่มา: https://th.wikipedia.org/wiki/อันโตนิโอ_กรัมสกี [4 กรกฎาคม 2560].

²⁶ Ritchuay, Tanawut, ทฤษฎีการครองอำนาจ (Hegemony Theory), [ออนไลน์], 2550, แหล่งที่มา: <https://issuu.com/63529/docs> [4 กรกฎาคม 2560].

²⁷ วัชรพล พุทธรักษา, เรื่องเดียวกัน, 14.

ภายใต้การช่วยเหลือและเอื้อประโยชน์ขององค์การระหว่างประเทศ เช่น WTO IMF World Bank ADB²⁸ เป็นต้น

2.4 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

1) รายงานการศึกษาส่วนบุคคลของคุณชลธิ์ จันทรรัชกุล ผู้เข้ารับการอบรมหลักสูตร นักบริหารการทูต รุ่นที่ 7 พ.ศ. 2558 สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ เรื่อง การเพิ่มพูนปฏิสัมพันธ์และความร่วมมือระหว่างประเทศไทยกับองค์การระหว่างประเทศ : กรณีศึกษาองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD)

คุณชลธิ์ฯ ได้นำเสนอกรณีศึกษาความเป็นไปได้เกี่ยวกับรูปแบบและแนวทางการมีปฏิสัมพันธ์และความร่วมมือกับองค์การ OECD ซึ่งนับเป็นหนึ่งในภารกิจของประเทศไทยและกระทรวงการต่างประเทศในเวทีระหว่างประเทศ โดยใช้กรอบทฤษฎี Neo-liberal จักรการวิเคราะห์ภูมิหลังการก่อตั้ง พันธกิจ และการดำเนินการของ OECD ภายใต้แนวคิดธรรมาภิบาลโลก (Global Governance) ซึ่ง OECD ใช้เป็นแนวปฏิบัติและหลักเกณฑ์ด้านการค้า การลงทุน และการพัฒนา

ในการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างไทย- OECD คุณชลธิ์ฯ เห็นว่าจะเกิดประโยชน์ในเชิงสัญลักษณ์ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว โดยเป็นการเน้นย้ำเจตนารมณ์ที่จะพัฒนาประเทศไทยตามกรอบกติกาและมาตรฐานที่เป็นสากลซึ่งจะช่วยเสริมสร้างภาพลักษณ์ของไทยในเวทีระหว่างประเทศ อีกทั้ง ไทยจะได้ประโยชน์จากองค์ความรู้และความเชี่ยวชาญของ OECD อย่างไรก็ดี คุณชลธิ์ฯ ให้ทัศนะว่า ผลกระทบจากการดำเนินการตามรายงาน Country Partnership Programme (CPP)²⁹ อาจส่งผลให้ประเทศไทยต้องสูญเสียความเป็นอิสระในการดำเนินนโยบาย อีกทั้งเป็นการสร้างภาระด้านงบประมาณ รวมทั้งฝ่ายไทยยังไม่มีความพร้อมมากพอในการเข้าเป็นภาคี OECD Instruments คุณชลธิ์ฯ จึงเสนอให้ไทยรักษาพลวัตของความสัมพันธ์ไทย-OECD ด้วยการแสดงบทบาทที่สร้างสรรค์และแข็งขันมากขึ้นในกรอบ OECD และเวทีหารือต่าง ๆ ของ OECD

2) บทความเรื่อง The ‘Development of others’ and the hegemony of donor countries: The historical origins of the OECD’s Development Assistance โดย นาย Matthias Schmelzer แห่ง University of Geneva เสนอต่อการประชุม Pan-European Conference on International Relations ครั้งที่ 8 ที่กรุงวอร์ซอ สาธารณรัฐโปแลนด์ เดือนกันยายน ค.ศ. 2013

คุณ Schmelzer ได้ใช้กรอบทฤษฎี Hegemony ในการอภิปรายโต้แย้งว่า OECD ซึ่งมักได้รับการขนานนามว่าเป็นสมาคมของประเทศผู้ร่ำรวย (Club of the Rich) ได้เริ่มมีบทบาทสำคัญอย่างมากในการช่วยเหลือประเทศเพื่อการพัฒนาตั้งแต่ช่วงทศวรรษ ค.ศ. 1960 อย่างไรก็ตาม คุณ Schmelzer ให้ทัศนะว่าบทบาทของหน่วยงานภายใต้ OECD ได้แก่ Development Assistance Committee (DAC) เป็นการดำเนินการเพื่อเสริมสร้างความแข็งแกร่งและสถาปนาความเป็นสถาบันแห่งการ “ครองอำนาจนำ” หรือ Hegemony ของกลุ่มประเทศผู้ให้ (Donor) ซึ่งเป็นกลุ่มทุนนิยม ต่อประเทศผู้รับที่เป็นประเทศกำลังพัฒนา (South)

²⁸ วัชรพล พุทธิรักษา, เรื่องเดียวกัน, 15-16.

²⁹ ชื่อเรียกในขณะนั้น แต่ปัจจุบัน ฝ่าย OECD ใช้ว่า Country Programme (CP)

บทความดังกล่าวอธิบายเหตุผลความเป็นมาของภารกิจในการให้ความช่วยเหลือของ OECD ว่ามีมูลเหตุหลักสำคัญ 4 ประการ ได้แก่ (1) เป็นการสร้างเวทีเฉพาะของประเทศตะวันตกที่ร่ำรวยซึ่งถือเป็นการนิยามความเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว (2) การส่งผ่านประสบการณ์ของประเทศเจ้าอาณานิคม และเป็นการเจรจาขอบเขตการมีอิทธิพลของกลุ่มประเทศ OECD (3) เป็นความพยายามสร้างความเชื่อมต่อระหว่างประเทศตะวันตกกับประเทศกำลังพัฒนาในยุคสงครามเย็น (4) อย่างไรก็ดี การที่ OECD มุ่งเน้นการทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานและการจัดการดุลชำระเงินของประเทศทุนนิยม ได้ส่งผลให้เกิดการละเลยในเนื้อหาสาระบางส่วนของระบอบการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศกำลังพัฒนา

2.5 สรุปกรอบแนวคิด

1) การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมและศักยภาพ (SWOT Analysis) และการจับคู่จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค (TOWS Matrix) เป็นเครื่องมือสำหรับการพิจารณาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับ จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และความท้าทาย ซึ่งจะนำไปสู่การพิจารณาระดับของความสำเร็จในการ ปฏิบัติภารกิจขององค์กรหรือการดำเนินโครงการใด ๆ โดยแนวทางการวิเคราะห์ดังกล่าวจะเอื้อต่อการวางยุทธศาสตร์ตลอดจนกลยุทธ์ที่จะใช้ดำเนินการ แกไขจุดอ่อน และรับมือความท้าทาย เพื่อให้ เป้าประสงค์สุดท้ายของภารกิจองค์กร และ/หรือโครงการนั้น ๆ ดำเนินไปด้วยสัมฤทธิ์ผล

2) ในขณะที่ทฤษฎี Neo-liberal Institutionalism ชี้ว่า การมีบทบาทขององค์การ ระหว่างประเทศ จะช่วยเป็นกลไกในการเสริมสร้างความสัมพันธ์และความร่วมมือระหว่างรัฐที่มี ร่วมกันภายใต้ผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน ฝ่ายทฤษฎี Hegemony เห็นว่า การสร้างภาวะครองอำนาจ นำ ถือเป็นการเผยแพร่อุดมการณ์ และความเชื่อ (รวมถึงมาตรฐานการดำเนินการในด้านต่าง ๆ) ที่จะ นำไปสู่แนวปฏิบัติที่เจ้าของอุดมการณ์ประสงค์ให้ผู้ที่เป็เป้าหมายรับไป โดยการส่งผ่านอุดมการณ์ และค่านิยมนั้น ๆ สามารถดำเนินการผ่านกลไกขององค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม ใด ๆ มีความเป็นไปได้ที่การครองอำนาจจะอยู่ในภาวะที่ไม่สมบูรณ์และได้รับการโต้ตอบในรูปแบบต่าง ๆ

3) ผู้ศึกษามองว่าภารกิจของ OECD ในปัจจุบันที่กำลังดำเนินกับไทย มีประเด็นที่สามารถ นำแนวคิดและทฤษฎีทั้ง 3 ดังกล่าวข้างต้นมาประยุกต์ใช้เพื่ออธิบายได้ โดยในบทต่อไป (บทที่ 3 ผลการศึกษา) จะวิเคราะห์ว่า การใช้กลไกความร่วมมือที่ไทยมีกับ OECD โดยเฉพาะ CP และ MDCR ซึ่งถือเป็นจุดเข้าสู่หัวเลี้ยวหัวต่อของการยกระดับและกระชับความสัมพันธ์ระหว่างไทย-OECD นั้น มีศักยภาพที่เป็นจุดแข็ง ข้อจำกัด (จุดอ่อน) ตลอดจนโอกาส และความท้าทาย (อุปสรรค) ในการ ดำเนินการเช่นใดบ้าง

บทที่ 3

ผลการศึกษา

ในบทนี้ เป็นการศึกษาและวิเคราะห์โอกาสตลอดจนความท้าทายในการใช้กลไกความร่วมมือของ OECD เพื่อการพัฒนาประเทศไทย โดยเริ่มต้นจาก (1) สรุปกระบวนการทำงานและคุณสมบัติโดดเด่นของ OECD ที่ได้รับการยอมรับในระดับสากล ซึ่งนำไปสู่ความร่วมมือกับนานาประเทศ (2) ภาพรวมกลไกความร่วมมือในระดับต่าง ๆ ระหว่างประเทศไทยกับ OECD (3) ข้อมูลโดยสังเขปด้านความร่วมมือของประเทศไทยที่ได้ดำเนินโครงการ Country Programme (CP) เพื่อเป็นตัวอย่งสนับสนุน (advocate) มูลเหตุในการดำเนินการสำหรับฝ่ายไทย (4) ประเด็นสาระัตถะเบื้องต้นที่คาดว่าจะได้รับการบรรจุไว้ในรายงานโครงการ CP และ Multi-dimensional Country Review (MDCR) (5) มุมมองเกี่ยวกับจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และความท้าทาย ของไทยในการใช้กลไกความร่วมมือของ OECD เพื่อการพัฒนาประเทศไทยโดยเน้นให้ความสนใจในโครงการ CP และรายงาน MDCR (ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของ CP)

3.1 Why OECD?

บางท่านอาจมีข้อสงสัยว่า ทำไมองค์การ OECD จึงมีความเหมาะสมที่จะกระชับความสัมพันธ์ให้ใกล้ชิดมากยิ่งขึ้นเพื่อช่วยในการพัฒนาประเทศไทย ผู้ศึกษาได้ประมวลลักษณะที่โดดเด่นของ OECD ดังนี้

3.1.1 กระบวนการทำงานของ OECD

3.1.1.1 การกิจพื้นฐานของ OECD แตกต่างจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศที่มีภารกิจเกี่ยวเนื่องกับการพัฒนา เช่น ธนาคารโลก (World Bank) และธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB) เนื่องจาก OECD มีใช้สถาบันทางการเงินที่สนับสนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการเพื่อการพัฒนา หากแต่อาณัติของ OECD มุ่งเน้นงานด้านนโยบายโดยเป็นเวที (platform) แลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นด้านที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ สังคม และการพัฒนา

องค์ประกอบหลักของ OECD³⁰ ได้แก่

(ก) คณะมนตรี (Council) ซึ่งมีอำนาจสูงสุดในการตัดสินใจ ประกอบด้วยผู้แทนจากประเทศสมาชิกทั้ง 35 ประเทศ และผู้แทนสหภาพยุโรป (EU) โดยมีผู้แทนถาวร (ระดับเอกอัครราชทูต) ประจำ OECD ของแต่ละประเทศเป็นผู้แทนเข้าร่วมการประชุม คณะมนตรี OECD เป็นประจำ คณะมนตรีจัดการประชุมในระดับรัฐมนตรีปีละ 1 ครั้ง เพื่อหารือประเด็นสำคัญและกำหนดลำดับความสำคัญในภารกิจ (priorities) ขององค์กร ทั้งนี้ คณะมนตรี OECD ใช้กลไกการตัดสินใจโดยฉันทมติ

³⁰ <http://www.oecd.org/about/whodoeswhat/>

(ข) คณะกรรมาธิการ (Committees) มีหน้าที่หารือและติดตามประเมินผลในประเด็นเฉพาะทางต่าง ๆ เช่น ด้านเศรษฐกิจ การค้า วิทยาศาสตร์ การจ้างงาน การศึกษา ตลาดการเงิน การเกษตร สิ่งแวดล้อม เป็นต้น ทั้งนี้ OECD มี คณะกรรมการ คณะทำงาน และคณะผู้เชี่ยวชาญ รวมทั้งสิ้นประมาณ 250 คณะ โดยมีเจ้าหน้าที่จากประเทศสมาชิกเข้าประชุม คณะกรรมการเหล่านี้ปีละประมาณ 40,000 คน เพื่อเรียกร้อง ติดตาม และร่วมกันพัฒนางานวิจัย และข้อมูลต่าง ๆ ที่ฝ่ายเลขานุการ OECD จัดทำขึ้น

(ค) สำนักเลขาธิการ (Secretariat) ตั้งอยู่ที่กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส มีเจ้าหน้าที่ประมาณ 2,500 คน ประกอบด้วยนักเศรษฐศาสตร์ นักกฎหมาย นักวิทยาศาสตร์ และผู้เชี่ยวชาญในด้านต่าง ๆ โดยปฏิบัติงานตามแนวทางที่คณะมนตรี OECD กำหนด ปัจจุบันมี นาย Angel Gurría (สัญชาติเม็กซิโก) เป็นเลขาธิการ OECD

ในด้านงบประมาณ เมื่อปี ค.ศ. 2016 องค์กร OECD ได้รับงบประมาณทั้งสิ้น 370 ล้านยูโร ซึ่งมาจากค่าบำรุงสมาชิกภาพของประเทศสมาชิกโดยคำนวณจากขนาดเศรษฐกิจของประเทศ ผู้บริจาครายใหญ่ที่สุดคือสหรัฐอเมริกา (ร้อยละ 21) รองลงมาคือญี่ปุ่น³¹

3.1.1.2 วิธีการทำงานหลักที่เป็นจุดเด่นของ OECD คือการหารือและกระบวนการ peer review ซึ่งดำเนินมาตั้งแต่ก่อตั้งองค์การฯ โดยเป็นการให้คำแนะนำไม่เพียงแต่จากผู้เชี่ยวชาญของสำนักเลขาธิการฯ แต่รวมถึงมิตรประเทศ (peers) ที่มารวมตัวกันในรูปแบบคณะกรรมการต่าง ๆ OECD จึงเป็นเวทีและโอกาสสำหรับปรึกษาหารือแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างผู้แทนหน่วยงานผู้กำหนดนโยบายของประเทศต่าง ๆ ที่กำลังประสบประเด็นปัญหาท้าทายที่มีลักษณะพื้นฐานใกล้เคียงกัน ทั้งนี้ OECD เน้นการใช้มาตรการทางเศรษฐกิจและสังคมบนพื้นฐานของการศึกษาเชิงลึก และเชิงประจักษ์ (empirical) เพื่อวินิจฉัยและใช้แนวปฏิบัติที่เป็นเลิศ (Best Practices) ในการเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหา

3.1.1.3 OECD เปรียบเสมือนผู้กำหนดมาตรฐานระดับโลก (global standard setter) ด้วยคณะกรรมการ คณะที่ปรึกษา คณะผู้เชี่ยวชาญ และคณะทำงานต่าง ๆ กว่า 250 คณะ โดยมีผู้เข้าร่วมทั้งที่เป็นสมาชิก OECD (ซึ่งหลายประเทศเป็นผู้มีบทบาทนำในระบบเศรษฐกิจโลก และร่วมอยู่ในกลุ่ม G20) และที่มิใช่ประเทศสมาชิก(บางส่วนเข้าร่วมในฐานะผู้สังเกตการณ์) ทั้งนี้ OECD แสดงความยืดหยุ่นและมีขีดความสามารถในการปรับตัวกับพัฒนาการใหม่ ๆ ระหว่างประเทศ โดยมีตราสารด้านกฎหมาย (Legal Instruments)³²เป็นของตนเอง ซึ่งถือเป็นเครื่องมือกลไกที่เปิดโอกาสให้นานาประเทศนำไปใช้เพื่อยกระดับมาตรฐานการดำเนินการด้านต่าง ๆ โดยประเทศที่เข้าร่วมรับตราสารสามารถมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องตลอดจนทบทวนตราสารกฎหมายนั้น ๆ กระบวนการนี้จึง

³¹ <http://www.oecd.org/about/budget/>

³² (1) จากการสัมภาษณ์นาย Tiyarat.NIAMKOHPHET-CADERเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบาย สังกัด Global Relations Secretariat (GRS) ของ OECD ทราบว่า Legal Instruments ของ OECD มีสถานะเป็น Soft Law (2) นิยามของ Soft Law คือไม่มีพันธผูกพันทางกฎหมาย โดยในบริบทกฎหมายระหว่างประเทศ Soft Law หมายถึงแนวทางชี้แนะ (guidelines) การประกาศนโยบาย (Policy Declaration) ตลอดจนแนวทางปฏิบัติ (Code of Conduct) ซึ่งมีได้มีผลบังคับใช้โดยตรง (ที่มา: <https://definitions.uslegal.com/s/soft-law>)

สะท้อนการมีส่วนร่วม (ownership) และความเกี่ยวข้อง (relevance) ที่ OECD มีต่อบริบทระหว่างประเทศท่ามกลางพลวัตที่สูงและต่อเนื่อง

3.1.1.4 OECD เป็นองค์กรที่ใช้หลักฉันทามติ (consensus) การให้ความสนับสนุนต่าง ๆ อีกทั้งการให้คำแนะนำด้านนโยบายมิได้เป็นไปอย่างมีเงื่อนไข³³ แม้ว่าประเทศสมาชิกและประเทศที่เข้าร่วมโครงการจะได้แสดงเจตจำนงทางการเมือง (Political Commitment) แต่กลไกและ Legal Instruments ของ OECD ก็มีได้มีผลผูกพันทางกฎหมาย โดยประเทศนั้น ๆ สามารถรับคำแนะนำและตราสารกฎหมายที่เห็นว่าเหมาะสมไปใช้ประโยชน์ได้ ขณะเดียวกัน OECD ก็สนับสนุนกลไกการเรียนรู้ซึ่งกันและกัน (peer learning) รวมทั้งการแสดงความรับผิดชอบ (accountability) ซึ่งสามารถใช้เป็นพื้นฐานสำหรับการพัฒนาความคิดและแนวทางข้อริเริ่มใหม่ ๆ ต่อไปได้ ทั้งนี้ รายงานของ OECD เป็นการศึกษาลึกซึ้งด้วยความเชี่ยวชาญด้านการปฏิรูปโครงสร้าง

3.1.1.5 ชุดเครื่องมือ (Toolkits) ของ OECD หลัก ๆ ประกอบด้วยตราสารด้านกฎหมาย ข้อตกลง มาตรฐาน และข้อเสนอแนะ ก่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศในด้านต่าง ๆ อาทิ การต่อต้านการให้-รับสินบน การจัดการด้านเครดิตสำหรับการส่งออก และกระบวนการเคลื่อนย้ายเงินทุน เป็นต้น ซึ่งหลายกรณีอำนวยความสะดวกให้เกิดการกำหนดมาตรฐานและรูปแบบการดำเนินการในระดับทวิภาคีในด้านภาษี ความร่วมมือระหว่างพรมแดน ตลอดจนข้อเสนอแนะด้านธรรมาภิบาลรวมไปถึงมาตรการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ซึ่งสามารถขยายผลไปสู่ระดับพหุภาคี ดังเห็นได้จากนโยบายสำคัญต่าง ๆ ของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป

OECD's way of working



ภาพที่ 3 สรุปแนวทางการทำงานของ OECD³⁴

³³ เอกสารแนบโทรเลขสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปารีส ที่ PAR/494/2560 ลงวันที่ 5 กรกฎาคม 2560 ชี้แจงภารกิจของ OECD

³⁴ <http://www.oecd.org/about/whatwedoandhow/>

3.1.2 การมีส่วนร่วมซึ่งกันและกันกับองค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ ที่มีภารกิจเกี่ยวเนื่องกับงานด้านเศรษฐกิจและการพัฒนา

ธนาคารโลก (World Bank) การประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการค้าและการพัฒนา (UNCTAD) และโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) ภารกิจขององค์การเหล่านี้ได้เข้าช้อนกับการกิจของ OECD หากแต่สามารถส่งเสริมและสนับสนุนซึ่งกันและกัน อาทิ ในขณะที่ OECD มีประสบการณ์ในการเสริมสร้างเศรษฐกิจแบบเปิดที่เข้มแข็ง UNCTAD ก็มีภาพรวมสถิติ (track record) ในการส่งเสริมให้กลุ่มประเทศกำลังพัฒนาสามารถบูรณาการเข้ากับระบบการค้าระหว่างประเทศ³⁵ ทั้งนี้ UNCTAD ถือเป็นเวทีความช่วยเหลือทางเทคนิค³⁶ โดยเน้นความร่วมมือได้-ได้ ซึ่งผู้มีบทบาทหลักในเวทีนี้จัดอยู่ในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา อาจกล่าวได้ว่าองค์ความรู้และงานวิจัยของ UNCTAD เป็นไปในมิติกว้างและมีได้เข้มข้นเท่ากับของ OECD ซึ่งเป็นมาตรฐานระดับสูงสำหรับตลาดระดับบน

ในส่วนของ UNDP นั้น มีเป้าหมายหลักในการลดอัตราความยากจนของโลก โดยมีภารกิจส่งเสริมการพัฒนาอย่างยั่งยืน ธรรมชาติบาลและเสริมสร้างสันติภาพ สภาพภูมิอากาศและความยืดหยุ่นต่อภัยพิบัติ ความเท่าเทียมทางเพศ และสิทธิมนุษยชน ทั้งนี้ UNDP ดำเนินโครงการและช่วยให้ประเทศกำลังพัฒนาต่าง ๆ สามารถได้รับเงินบริจาคและใช้ความช่วยเหลือที่ได้รับอย่างมีประสิทธิภาพ³⁷

สำหรับองค์กรกลุ่มธนาคารโลก (World Bank Group)³⁸ มุ่งเน้นช่วยเหลือประชาชนและประเทศที่ยากจน โดยใช้ทุนทรัพย์ ทรัพยากรบุคคล รวมทั้งความรู้และประสบการณ์ของธนาคาร เพื่อช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนาในการลดความยากจน การส่งเสริมให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจ และยกระดับการครองชีพของประชากรให้สูงขึ้น

อนึ่ง ข้อแตกต่างที่สำคัญระหว่าง OECD กับองค์กรอื่น ๆ คือ รายงานการประเมินทางเศรษฐกิจของ OECD อาศัยหลักความเห็นชอบร่วมกันทั้ง 2 ฝ่าย โดยรัฐบาลของประเทศนั้น ๆ มีโอกาสเลือกสาขาที่ประสงค์จะให้อยู่ในรายงาน รวมทั้งสามารถตรวจทานว่ามีประเด็นใดที่ยังไม่อยู่ในรายงาน อีกทั้ง OECD มีความอ่อนไหวต่อข้อเท็จจริงทางการเมืองที่แต่ละประเทศกำลังเผชิญ OECD จึงให้ข้อเสนอแนะที่สามารถรับได้และมีความเกี่ยวเนื่อง (palatable and relevant)

แต่ละองค์การระหว่างประเทศ มีความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ที่แตกต่างกัน การที่ไทยมีความร่วมมือกับแต่ละองค์การไม่ถือเป็นการซ้ำซ้อน โดยในส่วนของ OECD จัดอยู่ในกลุ่มองค์การที่ผลการดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีทักษะที่เป็นเลิศซึ่งสามารถนำมาต่อยอดกับ

³⁵ <https://www.oecd.org/globalrelations/oecdpartnershipswithinternationalorganisations/oecdpartners.htm>

³⁶ <http://unctad.org/en/Pages/DITC/CompetitionLaw/ccpb-Mandate.aspx>

³⁷ http://www.undp.org/content/undp/en/home/operations/about_us/frequently_askedquestions.html#undp

³⁸ ประกอบด้วย 5 องค์กร ได้แก่ (1) ธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและพัฒนา-IBRD (2) สมาคมพัฒนาการระหว่างประเทศ-IDA (3) บรรษัทการเงินระหว่างประเทศ-IFC (4) สถาบันค้ำประกันการลงทุนแบบพหุภาคี-MIGA (5) ศูนย์นานาชาติเพื่อการระงับข้อพิพาททางการลงทุน-ICSID

ความร่วมมืออื่น ๆ ได้³⁹ ทั้งนี้ หน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญและปฏิบัติในแต่ละสาขาย่อมทราบดีว่าควรมีความร่วมมือกับองค์กรที่มีความชำนาญในแขนงใด ระดับใด และอย่างไร จึงจะเกิดสัมฤทธิ์ผลตามเป้าประสงค์ของภารกิจที่ตั้งไว้

โดยสรุป การดำเนินการขององค์การระหว่างประเทศบางแห่งเปรียบเสมือนเครื่องกรองที่มีช่องห่าง ๆ เพราะจำเป็นต้องให้แนวปฏิบัติต่าง ๆ ขององค์กรนั้น ๆ มีความครอบคลุมให้ทั่วถึงทั้งโลก (universal) โดยคำนึงถึงความหลากหลายด้านศักยภาพและขีดความสามารถของประเทศในประชาคมโลกที่แตกต่างกันอย่างมากมายให้หลุดลอดผ่านพ้นเครื่องกรองไปได้โดยเฉพาะ UNCTAD ซึ่งต้องคำนึงถึงข้อเรียกร้องและเงื่อนไขความเป็นไปได้ในการปฏิบัติของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาด้วย ในขณะที่ OECD เป็นตาข่ายที่มีช่องถี่ละเอียดและมีมาตรฐานการกลั่นกรองระดับสูงเพื่อให้ได้เนื้อหาสาระที่มีคุณภาพอย่างแท้จริง ทั้งนี้ หากทุก ๆ องค์การระหว่างประเทศต่างก็ดำเนินการกิจตามแบบ OECD ก็จะมีผลให้ประเทศกำลังพัฒนาหรือพัฒนาน้อยที่สุด (LDCs) เข้าถึงกลไกและกระบวนการตลอดจนมาตรฐานที่สูงที่ส่งเสริมการพัฒนาด้านนั้น ๆ ด้วยความลำบาก (unaffordable) ทั้งในแง่งบประมาณและความพร้อม จึงอาจกล่าวได้ว่า OECD เหมาะที่จะเป็นกลไกของประเทศที่ได้บรรลุขีดความสามารถในระดับหนึ่งพอสมควรและมีศักยภาพที่จะก้าวข้ามไปสู่อีกระดับของการพัฒนาได้ ซึ่งในอนาคตอาจเทียบเคียงระดับได้กับประเทศฝ่ายตะวันตกที่เป็น Global Standard Setter

3.1.3 หากไม่ใช่ประโยชน์จากกลไกความร่วมมือกับ OECD ประเทศไทยจะเป็นเช่นไร

เมื่อพิจารณากรณีของสิงคโปร์ซึ่งเป็นประเทศหนึ่งในขั้นนี้ยังมีสาขาความร่วมมือกับ OECD ไม่มากนัก อาทิ ภาษี การศึกษา นวัตกรรม การจัดการน้ำ การใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ การอำนวยความสะดวกด้านการค้า จะพบว่าสิงคโปร์ได้คัดเลือกเพียงสาขาที่เห็นว่าแนวปฏิบัติและมาตรฐานของ OECD เป็นประโยชน์และต่อยอดให้กับ “ความเป็นสิงคโปร์” ซึ่งมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกับประเทศไทยอย่างมากในด้านขนาดของประเทศ โครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม ภูมิศาสตร์ ประชากร และสถานะทางการเมือง ปัจจุบัน สิงคโปร์ได้รับการจัดอันดับให้อยู่ระดับแนวหน้าในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะอัตราที่ต่ำมากด้านการทุจริต และการมีสถานะที่เอื้อต่อการประกอบธุรกิจ (Ease of Doing Business)⁴⁰

ไทยอาจพิจารณาดำเนินการในลักษณะคล้ายสิงคโปร์ที่พัฒนาประเทศไปได้ด้วยตนเองโดยไม่จำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยกลไกความร่วมมือกับ OECD แต่การดังกล่าวน่าจะต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการเองอีกยาวนานโดยคำนึงปัจจัยด้านทรัพยากรมนุษย์และคุณภาพด้านการศึกษาซึ่งปฏิเสธไม่ได้ว่าเป็นพื้นฐานสำคัญอย่างยิ่งในการพัฒนา ต่อยอด และสร้างมูลค่าเพิ่มในทุก ๆ ด้าน ทั้งนี้ รายงาน OECD Programme for International Student Assessment (PISA) ซึ่งเป็นการสำรวจการประเมินระบบการศึกษาทั่วโลกด้วยการทดสอบทักษะการอ่านและความรู้ด้านคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ของนักเรียนระดับอายุ 15 ปีในประเทศต่าง ๆ⁴¹ ประจำปี ค.ศ. 2015

³⁹ ข้อเสนอแนะจากการสัมภาษณ์ ดร. ปัทมา เขียววิศิษฐ์สกุล รองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2560 เวลา 10.40–11.00 น.

⁴⁰ https://en.wikipedia.org/wiki/International_rankings_of_Singapore

⁴¹ <http://www.oecd.org/pisa/aboutpisa/>

พบว่า สิงคโปร์อยู่ในลำดับที่ 1 ในทุกด้าน ส่วนประเทศไทยอยู่ในลำดับที่ 54 ด้านคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ ส่วนทักษะการอ่านอยู่ในลำดับที่ 57 จากทั้งหมด 72 ประเทศ⁴²

ดังนั้น การพิจารณาใช้กลไกความร่วมมือกับ OECD จึงเป็นหนทางหนึ่งที่จะช่วยย่นย่อระยะทางและเวลาในการพัฒนาประเทศในรูปแบบและชุดเครื่องมือที่มีความเป็นสากลนิยมได้มากพอสมควร ดังจะอธิบายในช่วงต่อไปของรายงานถึงภาพรวม ตลอดจนโอกาสและความท้าทายในการใช้กลไกความร่วมมือกับ OECD

3.2 ภาพรวมกลไกความร่วมมือไทย-OECD

ปัจจุบัน ไทยและ OECD ได้พัฒนาความร่วมมือระหว่างกันในระดับต่าง ๆ ดังนี้

3.2.1 ระดับหน่วยงาน

กรม และสำนักของกระทรวงต่าง ๆ ได้เข้าเป็นภาคีสมาชิกหรือผู้สังเกตการณ์ในหน่วยงาน คณะกรรมการต่าง ๆ ของ OECD อาทิ Fisheries Committee (กรมประมง) Working Group on Good Laboratory Practice (กระทรวงอุตสาหกรรม) Working Group Party on SMEs and Entrepreneurship (สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม-สสว.) Council Decision on Mutual Acceptance of Data in the Assessment of Chemicals (สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม-สมอ.) OECD Development Centre-DEV (กระทรวงการต่างประเทศ) International Energy Agency-IEA (กระทรวงพลังงาน) Committee for Scientific and Technological Policy (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรมแห่งชาติ-สวทน.) และ Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purpose (กรมสรรพากร) ฯลฯ

นอกจากนี้ หน่วยงานไทยได้เข้าร่วมกรอบโครงการความร่วมมือสาขาต่าง ๆ ของ OECD เพื่อการประเมิน วิเคราะห์ และจัดทำข้อเสนอแนะต่อนโยบายด้านต่าง ๆ เช่น SME Policy Reviews รวมทั้งการจัดทำสถิติด้าน SMEs (สสว.) ล่าสุด เมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม 2560 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบการเข้าร่วมโครงการ Base Erosion and Profit Shifting Project (BEPS Project) ของ OECD ในฐานะประเทศสมาชิก (Associate Country) ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ เพื่อจัดทำปฏิบัติการเพื่อป้องกันการกีดกันฐานภาษีและโอนกำไรไปยังประเทศที่มีอัตราภาษีต่ำ (BEPS) รวมทั้งมาตรการป้องกันการหลบเลี่ยงภาษี มาตรการเพื่อเสริมสร้างความโปร่งใส รวมถึงการจัดทำความตกลงแบบพหุภาคีเพื่อให้สามารถแก้ไขอนุสัญญาเพื่อการเว้นการเก็บภาษีซ้อน โดยไม่ต้องดำเนินการแก้ไขอนุสัญญาฯ กับประเทศต่าง ๆ เป็นรายฉบับ⁴³

⁴² Kenan Institute Asia, Thai Education System Fails in Latest PISA Tests: Chevron Enjoy Science Advocates STEM Education to Solve Problem, [Online], 2017, Available from: http://kenan-asia.org/en/all-media/blog/item/645-stempisa?gclid=EAlaIQobChMlgt20k4Cr1QIVkpO9Ch1U3gEcEAAYASAAEgKa0_D_BwE [2017, July 28].

⁴³ InfoQuest Limited, การเข้าร่วมโครงการ Base Erosion and Profit Shifting Project (BEPS Project) ของ OECD, [ออนไลน์], 2560. แหล่งที่มา: <http://www.ryt9.com/s/cabt/2649123> [16 กรกฎาคม 2560].

ในส่วนของการเป็นสมาชิก DEV ซึ่งกรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศเป็นหน่วยงานหลักนั้น เอื้อประโยชน์ให้ไทยสามารถร่วมกำหนดแนวทางกิจกรรมเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของไทย เช่น ศึกษาความเชื่อมโยงของการกำหนดนโยบายด้านพัฒนาเศรษฐกิจกับนโยบายด้านความมั่นคงของมนุษย์ (Policy Coherence for Development and Human Security) และศึกษาความเป็นไปได้และแนวทางที่ภาคเอกชนจะมีส่วนร่วมมากขึ้นในการพัฒนา (Business for Development) โดยไทยได้รับประโยชน์จากการเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ของ DEV และสามารถใช้อ้างอิงข้อมูลทั้งหมดของ OECD ซึ่งมีประสิทธิภาพที่สุดแห่งหนึ่งของโลก อีกทั้งสามารถแยกใช้ฐานข้อมูลของ OECD ได้จาก Depository Library ซึ่งตั้งอยู่ที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

อนึ่ง การเป็นสมาชิกในคณะกรรมการต่าง ๆ มีค่าใช้จ่ายที่ฝ่ายไทยต้องรับผิดชอบ อาทิ ค่าบำรุงสมาชิก DEV จำนวน 31,300 ยูโรต่อปี คณะกรรมการด้านการประมง มีค่าใช้จ่าย 10,000 ยูโรต่อปี และด้านวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมและการประกอบการทางธุรกิจ มีค่าใช้จ่าย 3,400 ยูโรต่อปี ดังนั้น ไทยจึงควรพิจารณาใช้ประโยชน์สูงสุดจากความร่วมมือดังกล่าว

ปัจจุบัน ไทยได้รับตราสารด้านกฎหมายของ OECD บางฉบับแล้ว ได้แก่

(1) Decision of the Council on Mutual Acceptance of Data in the Assessment of Chemicals (Provisional Adherent 2010) โดยกระทรวงสาธารณสุข

(2) Decision–Recommendation of the Council on Compliance with Principles of Good Laboratory Practice (Provisional Adherent 2010) โดยกระทรวงสาธารณสุข

(3) Paris Declaration on Aid Effectiveness โดยกรมความร่วมมือระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ

(4) Istanbul Ministerial Declaration on Fostering the Growth of Innovative and Internationally Competitive SMEs (2004) โดยสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.)

(5) Daejeon Declaration on Science, Technology, and Innovation Policies for the Global and Digital Age (2015) โดยกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

(6) Declaration on the Fight against Foreign Bribery–Towards a New Era of Enforcement (2016) โดยสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.)

3.2.2 ระดับทวิภาคี

ได้แก่โครงการ Country Programme (เดิมเรียกว่า Country Partnership Programme–CPP) ซึ่งได้อธิบายนิยามไว้เบื้องต้นในบทที่ 1 แล้ว โดยเมื่อปี 2556 OECD ได้คัดเลือกให้ไทยเป็น 1 ใน 4 ประเทศ (อีก 3 ประเทศ คือ โมร็อกโก เปรู และคาซัคสถาน) ที่ OECD ประสงค์จะพัฒนาความร่วมมือผ่านโครงการ CP ซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความเชื่อมั่นที่ OECD มีต่อศักยภาพของประเทศไทย และเป็นการกระชับความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ ของฝ่ายไทยในลักษณะบูรณาการ ในขณะที่ฝ่ายไทยสามารถใช้ประโยชน์จากองค์ความรู้และความเชี่ยวชาญของ OECD มาตอบโจทย์การพัฒนาประเทศ ซึ่งไทยสามารถเลือกสาขาความร่วมมือและรูปแบบกิจกรรมที่

จะร่วมมือกับ OECD ได้เอง และจะช่วยพัฒนาแนวนโยบายภาครัฐของไทยที่จำเป็นเร่งด่วนต่อการส่งเสริมศักยภาพ พัฒนาขีดความสามารถ และปฏิรูปกฎระเบียบภายในให้ดียิ่งขึ้น และอาจนำไปสู่การตัดสินใจเข้าเป็นสมาชิก OECD ของไทยในอนาคต

โดยสรุป ความร่วมมือภายใต้ CP สามารถดำเนินการได้ใน 4 รูปแบบ ได้แก่ (1) การจัดทำ Policy Review ในสาขาต่าง ๆ เพื่อศึกษา และประเมินนโยบายของประเทศในด้านนั้น ๆ (2) การเพิ่มการมีส่วนร่วมของหน่วยงานของประเทศนั้น ๆ ในหน่วยงานของ OECD ทั้งการเข้าเป็นสมาชิกหรือผู้สังเกตการณ์ในคณะกรรมการด้านต่าง ๆ ของ OECD (3) การรับรองตราสารทางกฎหมาย (Legal Instruments) ของ OECD (4) การส่งเจ้าหน้าที่ของประเทศนั้น ๆ ไปประจำการที่สำนักเลขาธิการ OECD ในรูปแบบ secondment (ประเทศผู้ส่งจะรับผิดชอบค่าใช้จ่ายหลัก ๆ ที่เกี่ยวกับการไปปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่นั้น ๆ)

ในส่วนของการจัดทำ Multi-dimensional Country Review (MDCR) ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของ CP นั้น ฝ่ายไทยมีดำริที่จะจัดทำ MDCR ตั้งแต่ปี 2556 โดยนายอาคม เติมพิทยาไพสิฐ ซึ่งดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ในขณะนั้น ได้เคยมีหนังสือแสดงความจำนงในนามของรัฐบาลถึงเลขาธิการ OECD เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 2556 เพื่อเริ่มการดำเนินงาน อย่างไรก็ตาม กระบวนการจัดทำ MDCR ยังมิได้เริ่มขึ้น เนื่องจากในเบื้องต้น สศช. ยังประสงค์จะทบทวนถึงความต้องการรวมทั้งประโยชน์ที่จะได้รับอย่างแท้จริง และจะจัดทำ pre-study เองก่อน กอปรกับมีข้อจำกัดด้านงบประมาณ ทรัพยากรบุคคล ขณะเดียวกันก็เห็นพ้องว่า MDCR ควรต้องมีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ระยะยาวของไทย⁴⁴

ต่อมาเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2559 นายกรัฐมนตรีได้มีบัญชาเห็นชอบในหลักการให้ไทยจัดทำ MDCR มี สศช. เป็นหน่วยงานหลัก โดยถือเป็นส่วนหนึ่งของ CP และเป็นเครื่องมือสำคัญในการกำหนดประเด็นปัญหาที่จำเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศของไทย

อนึ่ง ในขั้นต้นซึ่งหน่วยงานไทยบางส่วนเคยแสดงข้อห่วงกังวลว่า MDCR จะเป็นการทำงานที่ซ้ำซ้อนกับ CP นั้น จากการหารือกับเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง ทราบว่าฝ่าย OECD ได้มีการหารืออย่างใกล้ชิดกับ OECD Development Centre (DEV) เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาดังกล่าว ทั้งนี้ โมร็อกโก เปรู และคาซัคสถานล้วนได้จัดทำ MDCR และเป็นส่วนหนึ่งของ CP ทั้งสิ้น โดยไม่พบว่ามีการทำงานที่ซ้ำซ้อนกันแต่อย่างใด ทั้งนี้ การที่ฝ่ายนักเศรษฐศาสตร์ของ OECD แสดงความพร้อมที่จะเข้าร่วมจัดทำ Economic Survey ในช่วงแรกของการจัดทำ MDCR ก็ส่งผลให้ไทยได้รับประโยชน์จากการวิเคราะห์ที่ครอบคลุมในเชิงลึกมากขึ้นด้วย ดังจะได้อภิปรายเพิ่มเติมเกี่ยวกับ CP และ MDCR ในช่วงท้ายของบทนี้

3.2.3 ระดับภูมิภาค

โครงการ Southeast Asia Regional Programme (SEARP) ริเริ่มเมื่อ ค.ศ. 2014 ประกอบด้วยความร่วมมือ 6 สาขา ภายใต้ Regional Policy Networks (RPNs) ได้แก่ (1) ด้านภาษี (2) วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) (3) การศึกษาและทักษะ (4) การลงทุน (5) ความเชื่อมโยงและความร่วมมือภาครัฐ-เอกชน (6) แนวปฏิบัติด้านกฎระเบียบที่ดี อีกทั้งยังมีอีก

⁴⁴ ข้อสนเทศจากการสัมภาษณ์ ดร. ปัทมา เจริญวิเศษสุกุล รองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2560 เวลา 10.40-11.00 น.

3 ประเด็นเฉพาะ (Initiatives) ได้แก่ การค้า นวัตกรรม และความเท่าเทียมทางเพศ ทั้งนี้ การดำเนินการของ SEARP มี Steering Committee ทำหน้าที่กำหนด Agenda ของการดำเนินโครงการ

ที่ผ่านมา ความร่วมมือภายใต้กรอบ SEARP ในระดับอาเซียน ไทยมีส่วนร่วมในการจัดทำ (1) ASEAN Principles for Public-Private Partnership (PPP) Framework (2) การจัดทำ Economic Outlook for Southeast Asia, China and India ร่วมกับ DEV ซึ่งเป็นรายงานวิเคราะห์แนวโน้มเศรษฐกิจและการรวมตัวของภูมิภาค โดยกำหนดออกเผยแพร่ปีละ 2 ฉบับ (3) ความร่วมมือระหว่าง OECD-ERIA (Economic Research Institute for ASEAN and East Asia) เพื่อจัดทำ ASEAN SME Policy Index ซึ่งช่วยสนับสนุนการกำหนด 2025 ASEAN Strategic Action Plan for SME Development 2016-2025

ความร่วมมือกรอบ SEARP ในระดับประเทศไทย (1) สาขา SMEs ไทย (ผู้แทน สสว.) เป็นประธานร่วม (Co-Chair) ของสาขานี้ร่วมกับอิตาลี ตั้งแต่เดือนมิถุนายน พ.ศ. 2558-พฤษภาคม 2559 (ปัจจุบัน Co-Chairs ได้แก่ เวียดนามและแคนาดา) โดยความร่วมมือกับ OECD ที่เด่นชัดคือ การช่วยเพิ่มความสอดคล้อง (harmonize) เกี่ยวกับสถิติด้าน SMEs ของประเทศสมาชิกอาเซียนเข้าด้วยกัน (2) สาขาการลงทุน ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) เป็น Co-Chair ร่วมกับออสเตรเลีย ตั้งแต่เดือนธันวาคม 2558 (3) สาขาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ได้จัดทำ Policy Review ร่วมกับ OECD และองค์การการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO) โดยได้เสนอรายงานฉบับสมบูรณ์ให้สภาการศึกษาแห่งชาติประกอบการพิจารณาจัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติ 15 ปี ฉบับใหม่

นอกจากนี้ ประเทศไทยได้เสนอตัวเป็นเจ้าภาพจัดการประชุม 2017 OECD Southeast Asia Regional Forum ภายใต้หัวข้อหลัก Opportunities and Policy Challenges of Digital Transformation in Southeast Asia ในวันที่ 24 สิงหาคม 2560 และการประชุม OECD Southeast Asia Regional Programme ครั้งที่ 3 ในวันที่ 25 สิงหาคม 2560 ที่กรุงเทพฯ ซึ่งเป็นการแสดงบทบาทที่แข็งขันของไทยในกรอบ SEARP และยืนยันเจตนารมณ์ในการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างอาเซียน-OECD นอกจากนี้ยังจะช่วยขับเคลื่อนความร่วมมือของไทยและประเทศอาเซียนกับ OECD ภายใต้กรอบอื่น ๆ ได้เป็นอย่างดี เพราะเป็นโอกาสที่ผู้แทนหน่วยงานต่าง ๆ ของไทยจะได้พบกับเครือข่ายผู้แทนจากฝ่ายต่าง ๆ ของ OECD และได้เรียนรู้ผลงานรวมทั้งเครื่องมือกลไกของ OECD ที่จะประโยชน์ต่อประเทศไทยรวมทั้งสอดคล้องกับวิสัยทัศน์การเป็นประชาคมอาเซียน

ด้วยข้อจำกัดด้านเวลาในการศึกษาและจัดทำรายงานฉบับนี้ ผู้ศึกษาจึงมิได้มุ่งเน้นการศึกษาความร่วมมือในระดับภูมิภาค อย่างไรก็ตาม ผู้ศึกษามีความเห็นเบื้องต้นว่า การประชุม Steering Committee ของ SEARP เป็นกลไกที่สำคัญและต้องมีการติดตามการทำงานที่ต่อเนื่อง โดยจะต้องสามารถพิจารณากำหนดประเด็น cross-cutting ต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการรวมตัวของอาเซียน และกระตุ้นให้ประเทศอาเซียนตระหนักถึงการใช้ประโยชน์ในการต่อยอดของ SEARP มากขึ้น เนื่องจากที่ผ่านมา การประชุมดังกล่าวมักเป็นการรับฟังรายงานจาก RPN สาขาต่าง ๆ โดยไม่มีบทบาทในการกำหนดทิศทางของ SEARP ที่ชัดเจนเท่าใดนัก นอกจากนี้ ผู้ที่เข้าร่วมการประชุมฯ ควร

เป็นผู้แทนระดับสูงที่มีส่วนในการกำหนดนโยบายและสามารถขับเคลื่อนประเด็นจาก SEARP ในแต่ละประเทศได้ เพื่อให้การดำเนินงานของ Steering Committee เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมี input ในกรอบ RPN มากขึ้น

สำหรับการประชุม OECD SEA Regional Forum ยังสมควรเป็นเวทีที่จะพิจารณาหัวข้อเกี่ยวกับการสนับสนุนการรวมตัวของอาเซียน และทิศทางความสัมพันธ์ของอาเซียนกับ OECD เนื่องจากแต่ละประเทศอาเซียนมีศักยภาพที่แตกต่างกัน จึงควรพิจารณาทิศทางที่จะช่วยให้ทุกประเทศมีความพร้อมและสามารถรองรับความเป็นประชาคมอาเซียนได้มากขึ้น

อนึ่ง การดำเนินการของ SEARP ในขั้นนี้ยังอยู่ในระยะเริ่มต้นเพียง 3 ปี จึงควรให้โอกาสและติดตามศักยภาพการดำเนินงานของ SEARP ต่อไปอีกระยะหนึ่ง ทั้งนี้ เอกอัครราชทูต ณ กรุงปารีส ได้เคยหารือกับเอกอัครราชทูตผู้แทนถาวรญี่ปุ่นประจำ OECD⁴⁵ เมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2559 ว่า เพื่อเป็นการสนับสนุนบทบาทและภาพลักษณ์ของ SEARP จึงอาจเสนอให้บรรจุประเด็นเกี่ยวกับ SEARP เข้าไว้ใน วาระการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านเศรษฐกิจของอาเซียน และการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน โดยควรให้สำนักงานของ OECD ที่กรุงจาการ์ตาประสานงานใกล้ชิดกับสำนักเลขาธิการอาเซียนซึ่งตั้งอยู่ที่กรุงจาการ์ตาเช่นกัน

3.3 ตัวอย่างการดำเนินการของบางประเทศที่ใช้กลไกความร่วมมือ MDCR และ CP กับ OECD

ประเทศที่เป็น “เพื่อนร่วมรุ่น” โดยได้รับคัดเลือกจาก OECD ให้ร่วมดำเนินโครงการ CP ในช่วงเดียวกับประเทศไทยเมื่อปี ค.ศ. 2013 ได้แก่ คาซัคสถาน เปรู และโมร็อกโก ซึ่งไทยสามารถใช้เป็นตัวอย่างและมูลเหตุสนับสนุน (advocate) ในการใช้กลไกความร่วมมือกับ OECD เพื่อพัฒนาประเทศไทย

ดังที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 1 ว่า MDCR เปรียบเสมือนตัวชี้วัดด้วยการวิเคราะห์ศักยภาพและหาจุดอ่อนของประเทศว่าอยู่ตรงที่ใด โดยถือเป็นเครื่องมือที่ช่วยจำแนกตลอดจนวิเคราะห์ประเด็นข้อจำกัดหลักต่าง ๆ ของประเทศนั้น ๆ ทั้งนี้ MDCR จะเสนอข้อแนะนำต่าง ๆ ด้านนโยบายเพื่อรับมือกับอุปสรรคต่าง ๆ ดังกล่าวก่อนที่จะก้าวไปสู่การยกระดับมาตรฐาน กฎระเบียบและแนวปฏิบัติในด้านต่าง ๆ ที่ประเทศเป้าหมายให้ความสนใจผ่านการดำเนินโครงการต่าง ๆ ใน CP อนึ่ง แต่ละประเทศสามารถเลือกทำ MDCR ก่อน CP หรือทำทั้ง 2 โครงการควบคู่กันไปก็ได้ โดยท้ายที่สุด MDCR จะถือเป็นส่วนหนึ่งของ CP

OECD Development Centre (DEV) เป็นหน่วยงานหลักในจัดทำรายงาน MDCR ซึ่งประกอบด้วยขั้นตอน 3 ระยะ แต่ละระยะจะมีการจัดพิมพ์เอกสารรายงานเป็นรูปเล่มออกเผยแพร่ ได้แก่ ขั้นที่ 1 การประเมินเบื้องต้น (Initial Assessment) ขั้นที่ 2 บทวิเคราะห์เชิงลึกและข้อเสนอแนะ

⁴⁵ ญี่ปุ่นมีบทบาทริเริ่มและแข็งขันมากในการก่อตั้ง SEARP และมีส่วนสำคัญในการสนับสนุนประเทศไทยในกรอบ OECD

(In-depth Analysis and Recommendation) ขั้นที่ 3 จากบทวิเคราะห์สู่ภาคปฏิบัติ (From Analysis to Action)⁴⁶

3.3.1 คาซัคสถาน

เคยเป็นคู่แข่งสำคัญของไทยในการลงสมัครรับเลือกตั้งตำแหน่งสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (United Nations Security Council–UNSC) วาระปี ค.ศ. 2017–2018 และได้รับชัยชนะในที่สุด การพิจารณาข้อมูลของคาซัคสถานจึงมีความน่าสนใจเนื่องจากช่วงการทำ CP เป็นช่วงเดียวกับการเตรียมการและรณรงค์หาเสียงตำแหน่งใน UNSC โดยนอกจากคาซัคสถานจะได้รับประโยชน์ในทางตรงตามวัตถุประสงค์ของโครงการ MDCR และ CP แต่อีกนัยหนึ่งคาซัคสถานน่าจะได้รับประโยชน์ทางอ้อมในการมีปฏิสัมพันธ์ใกล้ชิดกับกลุ่มประเทศมหาอำนาจที่เป็นสมาชิก OECD ในช่วงดำเนินโครงการฯ ซึ่งเป็นช่วงคู่ขนานกับการรณรงค์หาเสียงฯ อีกทั้งเป็นโอกาสโน้มน้าวให้เห็นถึง profile ของตนต่อประชาคมระหว่างประเทศ พร้อมกับชี้แจงการตั้งเป้าหมายจะอยู่ในกลุ่มประเทศที่มีฐานะเศรษฐกิจดี 30 อันดับแรกของโลกภายในปี ค.ศ. 2050 ซึ่งคาซัคสถานสามารถใช้เป็นแรงขับเคลื่อนและมีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวมในเวทีระหว่างประเทศ

เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2014 นาย Serik Akhmetov นายกรัฐมนตรีคาซัคสถาน ได้ยืนยันต่อเลขาธิการ OECD ในเจตนาที่ว่าจะดำเนินโครงการ CP หลังจากที่คาซัคสถานได้มีความร่วมมือกับ OECD หลัก ๆ ในด้านการลงทุน ธรรมชาติ การศึกษา และสิ่งแวดล้อม มาอย่างเข้มข้น รวมถึงบทบาทการเชื่อมโยงและนำภูมิภาคยูเรเชียเข้าใกล้แนวปฏิบัติและมาตรฐานต่าง ๆ ของ OECD ทั้งนี้ คาซัคสถานตระหนักว่ามาตรฐานรวมทั้งข้อเสนอแนะนโยบายจาก OECD ได้ช่วยปฏิรูปเศรษฐกิจของคาซัคสถาน การจัดทำ CPP (ชื่อเรียกในขณะนั้น) จึงเป็นโอกาสที่ดีเยี่ยมในการสนับสนุนวาระหลักแห่งชาติ โดยเฉพาะด้านธรรมชาติ การจัดทำงบประมาณ สิ่งแวดล้อม และการสร้างความหลากหลายของภาคเอกชน ซึ่งคาซัคสถานยืนยันความพยายามอย่างเต็มที่ในการนำข้อเสนอแนะจาก CP ไปสู่การปฏิบัติอย่างเต็มประสิทธิภาพ⁴⁷

คาซัคสถานดำเนินโครงการ CP ใน 3 มิติ ได้แก่ (1) จัดทำ Policy Reviews ซึ่งเป็นการทบทวนนโยบายด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยได้ติดต่อสำนักเลขาธิการ OECD เพื่อแจ้งความประสงค์ดังกล่าว (2) มีแผนที่จะรับ OECD Instruments จำนวน 29 รายการ โดยทำการศึกษาข้อกำหนดภายในประเทศที่เกี่ยวข้อง อาทิ การลงทุน การศึกษา สาธารณสุข การบริหารจัดการภาครัฐ โดยเตรียมความพร้อมด้วยการจัดลำดับความสำคัญของประเด็นที่ต้องการจะพัฒนา ก่อน/หลัง อีกทั้งระบุปัญหาและอุปสรรคของการพัฒนาในด้านนั้น ๆ (3) เข้าร่วมในคณะกรรมการ

⁴⁶ DEV เริ่มจัดทำรายงาน MDCR เป็นครั้งแรกเมื่อปี ค.ศ. 2013 และปัจจุบันได้จัดทำรายงานแล้วใน 10 ปท. (เมียนมา อูรูกวัย ฟิลิปปีนส์ โกดิวัวร์ คาซัคสถาน เปรู โมร็อกโก เซเนกัล ปานามา และปารากวัย) โดยเมียนมาและโกดิวัวร์เป็นสองประเทศแรกที่ได้มีการจัดพิมพ์รายงานครบ 3 ฉบับ

⁴⁷ สำเนาหนังสือแสดงเจตจำนงจากนายกรัฐมนตรีคาซัคสถาน ถึงเลขาธิการ OECD ลงวันที่ 14 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2014

ต่าง ๆ ของ OECD โดยคณะกรรมการจะดำเนินการทบทวนนโยบายของประเทศนั้น ๆ เพื่อเสนอให้ความเห็นชอบต่อไป⁴⁸

ในขั้นนี้ คาซัคสถานได้ดำเนินโครงการ MDCR ขั้นที่ 1 เสร็จสิ้นแล้ว และอยู่ระหว่างจัดเตรียมรายงานของขั้นที่ 2 โดยได้ดำเนิน CP คู่ขนานกันไป โดยคาซัคสถานได้รับข้อวิพากษ์ในรายงาน MDCR เกี่ยวกับจุดอ่อนของระบบเศรษฐกิจในเรื่องโครงสร้างที่ยังไม่มีความหลากหลายและความยืดหยุ่น แหล่งเงินทุนและอุปสรรคการกู้ยืม การแปรรูปรัฐวิสาหกิจและบทบาทของภาครัฐในระบบเศรษฐกิจ รวมทั้งการออกกฎระเบียบเพื่อรักษาสິงแวดล้อม ส่วนโครงการ CP ณ เดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2017 รายงานว่า OECD ได้ร่วมกับฝ่ายคาซัคสถานจัดทำรายงานการทบทวน (Reviews) ไปแล้วกว่า 19 สาขา เช่น การลงทุน วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ตลอดจนนโยบายการศึกษา นอกจากนี้ ฝ่ายคาซัคสถานได้รับ Legal Instruments ของ OECD แล้ว 11 รายการซึ่งรวมถึง Declaration on International Investment and Multinational Enterprises ทั้งนี้ CP ได้ส่งผลเบื้องต้นต่อแนวทางการพิจารณาออกกฎหมายภายในประเทศของคาซัคสถานในด้านต่าง ๆ อาทิ นโยบายภาษีที่มีประสิทธิภาพ การปฏิรูประบบดูแลสุขภาพ ล่าสุด ฝ่ายคาซัคสถานได้ขอต่อช่วงเวลาการทำ CP ไปจนถึงสิ้นปี ค.ศ. 2018⁴⁹

3.3.2 เปรู

เป็น 1 ในประเทศที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจและมีบทบาทโดดเด่นในภูมิภาคลาตินอเมริกา รัฐบาลเปรูให้ความสนใจสูงและยืนยันเจตนารมณ์รวมทั้งพันธกิจในการเสริมสร้างความร่วมมือผ่านการดำเนินโครงการ CP กับ OECD โดยฝ่ายเปรูตระหนักถึงองค์ความรู้ มาตรฐานที่สูง ตลอดจนแนวปฏิบัติที่ดีของ OECD โดยเชื่อมั่นว่า CP จะเป็นเครื่องมือสนับสนุนการพัฒนาของเปรู โดยเฉพาะในด้านธรรมาภิบาล การพัฒนาพื้นที่ และภาษี ผ่านการรับทราบทางกฎหมายของ OECD ต่าง ๆ ซึ่งจะมีส่วนช่วยในกระบวนการปฏิรูปของเปรู⁵⁰ นอกจากนี้ ประธานาธิบดีของเปรูยังเห็นว่า การที่เปรูซึ่งมีค่านิยมร่วมและมีแนวคิดที่ใกล้เคียงกับเหล่าสมาชิก OECD ได้กระชับความสัมพันธ์ผ่านเวที OECD จะช่วยให้ภูมิภาคลาตินอเมริกาประสบความสำเร็จและเพิ่มความเจริญก้าวหน้าให้แก่ภูมิภาคดังกล่าว ทั้งนี้ การที่เปรูได้ดำรงตำแหน่งประธานร่วมในโครงการ OECD Latin America and the Caribbean Programme (LAC) จะเป็นตัวกระตุ้นเพื่อเร่งการปฏิรูปในวงกว้างของภูมิภาคลาตินอเมริกา⁵¹

⁴⁸ สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอัสตานา, การดำเนินโครงการ OECD Country Partnership Programme ของคาซัคสถาน, โทรเลขที่ TSE63/2560, 8 กุมภาพันธ์ 2560.

⁴⁹ เอกสาร OECD ประกอบการประชุม Council at Ministerial Level วันที่ 7-8 มิถุนายน 2560 ที่ C/MIN(2017)11 ลงวันที่ 11 พฤษภาคม ค.ศ. 2017

⁵⁰ หนังสือแสดงเจตจำนงจากรัฐบาลเปรูลงนามร่วมโดยนาง Rda Rivas Franchini รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของเปรู และนาย Luis Miguel Castilla Rubio รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจและการคลังของเปรู ลงวันที่ 27 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2014 ถึงเลขาธิการ OECD

⁵¹ ข้อความสาส์นจากนาย Pedro Pablo Kuczynski ประธานาธิบดีเปรู จัดพิมพ์ในสิ่งพิมพ์เผยแพร่ Peru: A Reliable Partner for the OECD

เปรูได้ชี้ถึงประโยชน์ที่ฝ่าย OECD จะได้รับจากเปรู ว่า (1) เปรูเป็นหุ้นส่วน (partner) ที่เชื่อถือได้ด้วยความมีเสถียรภาพทางการเมือง เศรษฐกิจหลักนิติธรรม และการส่งเสริมสิทธิมนุษยชน จึงเอื้อต่อการปฏิบัติตามนโยบายต่าง ๆ ในระยะยาว รวมทั้งมีระบบเศรษฐกิจที่ยืดหยุ่นจึงสามารถบรรลุอัตราการเจริญเติบโตและแบ่งปันความมั่งคั่ง (2) ประสบการณ์ด้านการจัดความยากจนและการมีส่วนร่วมทางสังคม (Social Inclusion) ของเปรูสามารถเป็นกรณีให้ OECD ศึกษาและหารือในด้านนโยบายสาธารณะเพื่อเผยแพร่และดำเนินการตามมาตรฐานของ OECD ผ่านกลุ่ม LAC (3) ความสำเร็จทางเศรษฐกิจและตลาดการเงินที่โดดเด่นของเปรูในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา สามารถเป็นกรณีศึกษาให้แก่ OECD ได้ (4) เปรูเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในเวทีระหว่างประเทศโดยได้เป็นเจ้าภาพจัดการประชุมระหว่างประเทศต่าง ๆ อาทิ APEC COP20 Latin America WEF เป็นต้น

ขณะเดียวกันการเสริมสร้างปฏิสัมพันธ์กับ OECD จะอำนวยความสะดวกต่อเปรู ดังนี้ (1) เป็นโอกาสเสริมสร้างการดำเนินงานเชิงสถาบันด้วยการหารือระดับนโยบายและรวบรวมการใช้ประโยชน์จากมาตรฐานและแนวปฏิบัติที่เป็นเลิศเพื่อการพัฒนาประเทศในระยะยาว (2) สามารถเข้าถึงข้อมูลและสถิติทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีประโยชน์ซึ่งจะช่วยเพิ่มศักยภาพในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ (3) มาตรฐานด้านต่าง ๆ ของ OECD จะช่วยกำหนดแผน roadmap ในประเด็นหลัก ๆ อาทิ การบริการสาธารณะ การพัฒนาพื้นที่ กฎระเบียบเพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน และการพัฒนารัฐบาลที่เปิดกว้างและทันสมัย (4) องค์ความรู้ของ OECD จะกระตุ้นกระบวนการเรียนรู้เพื่อนำไปสู่การพัฒนาและการบริหารจัดการเพื่อบริการประชาชนทุกกลุ่ม⁵²

เปรูได้เริ่มดำเนินโครงการ MDCR เพื่อสำรวจและประเมินสภาพประเด็นปัญหาต่าง ๆ ก่อนที่จะทำ PC ซึ่งในขั้นนี้ได้เสร็จสิ้นการทำ MDCR ขั้นที่ 1 และ 2 แล้ว โดยอยู่ระหว่างดำเนินการขั้นที่ 3 ในเบื้องต้น OECD ได้วิเคราะห์ปัญหาที่สำคัญของเปรู อาทิ ผลผลิตภาพของแรงงานและแรงงานมีฝีมือของเปรูยังอยู่ระดับต่ำ การเพิ่มความหลากหลายในโครงสร้างทางเศรษฐกิจซึ่งควรเปิดกว้างมากขึ้นด้วยความร่วมมือระหว่างภาครัฐ-เอกชน-วิชาการ เพื่อพัฒนาสาขาธุรกิจใหม่ ๆ ที่มีศักยภาพในการแข่งขัน การเพิ่มการลงทุนด้านการวิจัยและพัฒนา (R&D) การปฏิรูประบบภาษี การปรับปรุงระบบคมนาคมและการเชื่อมโยง การติดตามการจ้างงานแฝงและการเพิ่มการเข้าถึงงานของกลุ่มคนผู้ด้อยโอกาสและผู้มีการศึกษาน้อย⁵³ เป็นต้น

3.3.3 โมร็อกโก

มีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับ OECD มากกว่า 10 ปี โดยเฉพาะในมิติการกำหนดนโยบายสาธารณะ และมีแผนจะขยายความร่วมมือเพิ่มเติมในด้านการใช้ทรัพยากรในประเทศ การศึกษา นวัตกรรม การสร้างความเป็นปึกแผ่นของสังคม การพัฒนาพื้นที่ การค้า ภาษี การจ้างงาน และการท่องเที่ยว⁵⁴ โดยมุ่งพัฒนาประเทศไปสู่ความทันสมัยบนพื้นฐานของหลักการความเป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและระบบธรรมาภิบาล รวมทั้งประสงค์จะปฏิรูปและปรับปรุงบรรยากาศการลงทุน การสร้างงาน เพิ่มความโปร่งใสในการดำเนินงานตลอดจนความน่าเชื่อถือและ

⁵² สิ่งพิมพ์เผยแพร่ Peru: A Reliable Partner for the OECD

⁵³ OECD (2016), “Executive Summary”, in Multi-dimensional Review of Peru: Volume 2. In-depth Analysis and Recommendations, OECD Publishing, Paris.

⁵⁴ สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงราบัต, โทรเลขที่ RAB25/2560, 16 มกราคม 2560.

ความรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐ การจัดการทรัพยากร การศึกษาและทักษะ นวัตกรรม การสร้างความยืดหยุ่นทางสังคม (Social Cohesion)⁵⁵

โมร็อกโกเริ่มดำเนินการทั้ง MDCR และ CP พร้อมกันเมื่อปี ค.ศ. 2015 และคาดว่าจะเสร็จสิ้นในช่วงไตรมาสที่ 4 ของปี ค.ศ. 2017 โดยกำลังอยู่ระหว่างจัดทำและเผยแพร่รายงานผลของ MDCR ขั้นที่ 1 โมร็อกโกมี 17 โครงการย่อยใน CP และกำลังขอรับตราสารทางกฎหมายของ OECD ไปใช้ ทั้งนี้ ฝ่ายโมร็อกโกมีแผนจัดการสัมมนาเพื่ออธิบายนัยจากการรับตราสารทางกฎหมายดังกล่าวให้กับกลุ่มคนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียซึ่งช่วยให้เกิดความเข้าใจและฉันทามติในการนำตราสารฯ ไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ

ในขั้นนี้ ฝ่าย OECD ประเมินว่า โครงการต่าง ๆ ใน CP ของโมร็อกโกส่งผลเชิงบวกต่อนโยบายสาธารณะ โดยเฉพาะการปรับปรุงระบบการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ของโมร็อกโก การส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกลไกการปรึกษาหารือและกำหนดนโยบาย ได้เอื้ออำนวยให้มีการแสดงความเห็นจากระดับล่างสู่ระดับบน และการเข้ามีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมและภาคเอกชน การปฏิรูปในการกระจายอำนาจ การสนับสนุนการดำเนินการตามบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของโมร็อกโก การปรับปรุงระบบการจัดเก็บสถิติ และการกำหนดนโยบายโดยใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์ ทั้งนี้ หลายโครงการจะจัดให้มี peer review โดยกลุ่มประเทศสมาชิก OECD เพื่อช่วยให้โมร็อกโกขับเคลื่อนใกล้เข้าสู่มาตรฐานของ OECD⁵⁶

3.3.4 การประเมินผลและบทเรียนที่ได้รับจากการดำเนินโครงการ MDCR ของประเทศต่าง ๆ (Impact Assessment and Lessons Learned from MDCRs)

ที่ประชุม Governing Board ของ DEV เมื่อวันที่ 19 มิถุนายน 2560 ได้รับทราบการประเมินผลของคณะผู้จัดทำว่า MDCR บรรลุผลสำเร็จในการให้คำแนะนำเชิงนโยบายสำหรับการวางแผนยุทธศาสตร์พัฒนาประเทศ โดยเห็นได้จากการที่รัฐบาลของประเทศได้ผนวกข้อเสนอแนะของ MDCR เข้ากับนโยบายของรัฐ เช่น National Comprehensive Development Plan ของเมียนมา นโยบายด้าน PPP การศึกษา และการค้าของอูรูกวัย ยุทธศาสตร์ระยะยาวของโกติวัวร์และคาซัคสถาน เป็นต้น ในขณะที่เซเนกัล โกติวัวร์ และโมร็อกโกเห็นว่า MDCR มีส่วนช่วยให้การประสานงานของหน่วยงานของรัฐมีประสิทธิภาพและรวดเร็วมากขึ้น

นอกจากนี้ ประเทศต่าง ๆ เห็นว่า MDCR ช่วยพัฒนาทักษะการวัดผลความสำเร็จของนโยบายต่าง ๆ ผ่านกรอบตัวชี้วัดของ OECD และมีกระบวนการติดตามความคืบหน้าของการนำนโยบายไปปฏิบัติ และเป็นโอกาสดีที่ประเทศเหล่านี้จะกระชับความร่วมมือกับ DEV มากขึ้น ส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้ซึ่งกันและกันต่อไป

ในที่ประชุมดังกล่าว ผู้แทนอียิปต์ได้สอบถามว่า MDCR ซ้ำซ้อนกับ Review อื่น ๆ ของ OECD หรือไม่ โดยเห็นว่าเป็นรายงานที่น่าสนใจ แต่ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องมีจำนวนสูง จึงอาจเป็น

⁵⁵ หนังสือแสดงเจตจำนงจากนาย Abdel-Ilah Benkiran นายรัฐมนตรีโมร็อกโก ลงวันที่ 3 มีนาคม ค.ศ. 2014 ถึงเลขาธิการ OECD

⁵⁶ เอกสาร OECD ที่ C/MIN(2017)11 ลงวันที่ 11 พฤษภาคม ค.ศ. 2017 เรื่อง Expanding the OECD's Global Reach, Policy Impact and Relevance ประกอบการประชุม Council at Ministerial Level วันที่ 7-8 มิถุนายน ค.ศ. 2017

อุปสรรคสำหรับประเทศกำลังพัฒนาที่สนใจจะจัดทำรายงานฯ ซึ่งผู้อำนวยการ DEV ชี้แจงว่า ปัจจุบัน รายงาน MDCR เป็นรายงานที่มีความครอบคลุมรอบด้าน (comprehensive) ที่สุดเมื่อเทียบกับ Review อื่น ๆ และในการจัดทำ ก็มีความร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับทุกภาคส่วนของ OECD จึงไม่มีประเด็นเรื่องการซ้ำซ้อน ทั้งนี้ แม้แต่ในองค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ เช่น IMF World Bank หรือ Regional Development Banks ต่าง ๆ ก็ไม่ได้จัดทำรายงานในลักษณะเดียวกันนี้ สำหรับประเด็นค่าใช้จ่ายนั้น หากมีประเทศใดที่สนใจก็อาจพิจารณาขอรับการสนับสนุนทางการเงินจากประเทศหุ้นส่วนได้⁵⁷

จากตัวอย่างและความสำเร็จดังกล่าว ส่งผลให้ประเทศต่าง ๆ กำลังหันมาให้ความสนใจต่อ MDCR มากขึ้น โดยเห็นว่ากลไกความร่วมมือดังกล่าวสามารถเป็น 1 ในเครื่องมือที่ช่วยให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals–SDGs) ได้ โดยแต่ละประเทศสามารถตกลงกรอบประเด็นสาระัตถะที่จะให้มีการศึกษาและให้ข้อเสนอแนะในใจพินัยนั้น ๆ ได้

3.4 สรุปร่างกรอบข้อเสนอเบื้องต้นจาก OECD ในการทำ MDCR และ CP ที่เป็นประโยชน์ต่อการตอบโจทยการพัฒนาประเทศไทย⁵⁸

3.4.1 ร่างขอบเขตประเด็นใน Multi-Dimensional Country Review (MDCR)

การจัดทำ MDCR จะใช้เครื่องมือวิเคราะห์ (analytical tools) ที่สำคัญของ OECD ได้แก่ Life Well Being Analysis, Export Competitiveness Analysis, Productivity Analysis, Inequality Assessment, Tax Structure and Incidence Assessment, Total Factor Productivity Estimations, R&D Analysis by Economic Sector, Growth Perspectives and Risk Scenarios, Growth cycles and Output Gap Estimations, and Structural Transformation Analysis เป็นต้น ซึ่งดำเนินการโดยทีมงานจากหลากหลายหน่วยงานของ OECD ขึ้นอยู่กับประเด็นที่จะมีการศึกษาในรายงาน อาทิ ศูนย์การพัฒนาของ OECD (OECD Development Centre–DEV) หน่วยงานด้านเศรษฐกิจ และสถิติ ซึ่งจะร่วมงานกับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานในประเทศเป้าหมาย

การจัดทำ MDCR สำหรับประเทศไทยแบ่งออกเป็น 3 ระยะ ประกอบด้วย

ระยะแรก Binding constraints analysis (4–6 เดือน) เป็นการจัดทำรายงานวิเคราะห์ภาพรวมของประเทศเพื่อประเมินโอกาสและความท้าทายในการบรรลุเป้าหมายตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และยุทธศาสตร์ชาติ

ระยะที่สอง In-depth analysis (4–6 เดือน) เป็นการวิเคราะห์เชิงลึกในประเด็นท้าทายที่ได้จากผลการศึกษาในระยะที่ 1 โดย DEV จะใช้ข้อมูลซึ่งจากแบบสอบถามกับหน่วยงานที่

⁵⁷ สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปารีส, สรุปผลการประชุม Governing Board ของ OECD Development Centre เมื่อวันที่ 19 มิถุนายน 2560, โทรเลขที่ PAR472/2560, 26 มิถุนายน 2560.

⁵⁸ ในช่วงที่จัดทำรายงานการศึกษานี้ ฝ่ายไทย (สศช. รับผิดชอบ MDCR ส่วน CP รับผิดชอบร่วมโดยกระทรวงการต่างประเทศ และ สศช.) และ OECD กำลังอยู่ระหว่างการประสานและหารือรายละเอียดเกี่ยวกับประเด็นสาระัตถะ

เกี่ยวข้องและจากการเก็บข้อมูลภาคสนาม ผลการวิเคราะห์จะนำมาจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อรับมือกับอุปสรรคเหล่านี้

ระยะที่สาม Analysis to Action (4–6 เดือน) เป็นการนำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายมาประยุกต์ใช้โดยอาจทำเป็นโครงการหรือแผนปฏิบัติการเพื่อช่วยสนับสนุนการดำเนินงานรัฐบาล รวมทั้งจะมีการจำแนกผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากการปฏิรูป นอกจากนี้จะมีการยกตัวอย่างประเทศและแนวปฏิบัติที่ดีของประเทศอื่น ๆ เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาด้วย

การดำเนินการ MDCR ของไทยในขั้นนี้อยู่ในระยะที่ 1 ซึ่ง OECD ได้เสนอให้อิงร่างการจัดทำ MDCR ไว้กับกรอบเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) ที่จัดทำไว้โดยองค์การสหประชาชาติซึ่งเป็นเป้าหมายที่ได้รับการเห็นพ้องจาก 193 ประเทศ จำนวน 17 ด้าน (แผนภูมิและหัวข้อ SDGs ปรากฏตามภาคผนวก ก.)

ทั้งนี้ OECD จะแบ่งหมวดหมู่การประเมินประเทศไทยออกเป็น 5 กลุ่ม ควบคู่กับการจัดทำแบบสอบถาม (survey) เพื่อสำรวจข้อสังเกตจากหน่วยงานต่าง ๆ ในส่วนที่เกี่ยวข้องประเด็นนั้น ๆ ดังนี้⁵⁹

(ก) ด้านประชาชน (People) ภายใต้อ SDGs เป้าหมายที่ 1, 2, 3, และ 4 เพื่อวิเคราะห์ขีดความสามารถของประเทศไทยในการสนับสนุนความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนคนไทยผ่านการแปลงทรัพยากรของประเทศ ทั้งนี้ ประเด็นในแบบสำรวจข้อมูลจะครอบคลุมมิติต่าง ๆ อาทิ (1) การขจัดความยากจน การลดความเหลื่อมล้ำระหว่างภูมิภาค กระบวนการเตรียมดำเนินมาตรการและโครงการเพื่อขจัดความยากจน กลไกการจัดเก็บข้อมูลสถิติ วิธีการประเมินผลของหน่วยงานฝ่ายไทย (2) สาธารณสุข สุขอนามัยและสุขภาพของเยาวชน สาเหตุหลักในการเสียชีวิตของประชากร ระบบประกันสุขภาพ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (3) การศึกษา การปฏิรูปการศึกษา และเป้าหมายการเลื่อนอันดับของไทยในรายงาน OECD Programme for International Student Assessment (PISA) (4) แรงงาน มาตรการเพิ่มทักษะและฝีมือ กฎหมายการจ้างงาน รวมถึงยุทธศาสตร์อุตสาหกรรมและธุรกิจการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (5) โครงสร้างพื้นฐานทางสังคม การเคลื่อนย้ายประชากรจากชนบทสู่เมือง การปรับปรุงชุมชนแออัด ระบบบำนาญบำนาญและเบี้ยประกันผู้สูงอายุ คุณภาพและความพึงพอใจในการดำเนินชีวิตของประชาชน สิทธิและความเสมอภาคทางเพศ เป็นต้น

(ข) ด้านความเจริญรุ่งเรือง (Prosperity) ภายใต้อ SDGs เป้าหมายที่ 7,8,9,10 และ 11 เพื่อวิเคราะห์การแปลงทรัพยากรของประเทศให้เป็นผลิตภาพและความกินดีอยู่ดีของประชาชน โดยจำแนกข้อจำกัดหลักที่เป็นอุปสรรคการพัฒนาอย่างยั่งยืน การเพิ่มพูนนวัตกรรม และการลดความเหลื่อมล้ำของประเทศ ทั้งนี้ ประเด็นในแบบสำรวจข้อมูลจะครอบคลุมมิติต่าง ๆ อาทิ การคาดการณ์เศรษฐกิจมหภาค การดำเนินการเพื่อเพิ่มอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยที่ปัจจุบันต่ำกว่าประเทศเพื่อนบ้าน การสนับสนุนการลงทุนเพื่อบูรณาการระดับภูมิภาค อัตราค่าเงินบาท ภาวะหนี้ครัวเรือนและอัตราเงินเฟ้อ การเพิ่มผลผลิตและผลิตภาพ การพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน การดำเนินนโยบายระยะเป็ยงเศรษฐกิจตะวันออก (EEC) การส่งเสริมขีดความสามารถทางการแข่งขันและกฎหมาย

⁵⁹ ประมวลจากเอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อเตรียมการจัดทำรายงาน MDCR ระยะที่ 1 ระหว่างสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) และ OECD เมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม 2560 ที่โรงแรม Royal Princess กรุงเทพฯ

ที่เกี่ยวข้อง อัตราการเพิ่มที่ชะลอตัวของ SMEs การปฏิรูปมาตรการอำนวยความสะดวกทางการค้า เป็นต้น

(ค) ด้านที่เกี่ยวกับโลก (Planet) ภายใต้ SDGs เป้าหมายที่ 6,12,13,14 และ 15 เพื่อประเมินความท้าทายด้านสิ่งแวดล้อม การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การบูรณาการระหว่างกระบวนการผลิตและการอนุรักษ์พลังงาน รวมทั้งจำแนกข้อจำกัดต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ทั้งนี้ แบบสำรวจข้อมูลจะครอบคลุมมิติต่าง ๆ อาทิ การบริหารจัดการน้ำ การบำบัดน้ำเสีย มลภาวะทางอากาศ ความคืบหน้าในการดำเนินแผนจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 2015–2021 ปัญหาการบุกรุกผืนป่าและการใช้ที่ดิน การแก้ไขปัญหาสภาพภูมิอากาศและการปล่อยก๊าซเรือนกระจก การจัดการความเสี่ยงด้านภัยพิบัติ เป็นต้น

(ง) ด้านสันติภาพและสถาบัน (Peace and Institution) ภายใต้ SDGs เป้าหมายที่ 16 เพื่อประเมินความสามารถของไทยในการเสริมสร้างความสงบสุข ความยุติธรรม และการมีส่วนร่วมทางสังคม และการจำแนกข้อจำกัดในด้านนี้ที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยแบบสำรวจข้อมูลจะครอบคลุมมิติต่าง ๆ อาทิ การปรับปรุงระบอบราชการ การดำเนินโครงการภาครัฐ การใช้ตัวชี้วัด (KPI) ในโครงการต่าง ๆ ของรัฐบาล การประเมินประสิทธิภาพบุคลากรภาครัฐ การลดช่องว่างระหว่างกลุ่มทางสังคม ปัญหาอาชญากรรม มาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และการประเมินผลกระทบจากการทุจริต เป็นต้น

(จ) ด้านการสนับสนุนทางการเงินเพื่อการพัฒนาและความเป็นหุ้นส่วน (Financing development –Partnership) ภายใต้ SDGs เป้าหมายที่ 17 เพื่อวิเคราะห์การดำเนินการขับเคลื่อนแหล่งงบประมาณและเงินทุนเพื่อรองรับการปฏิบัติตามนโยบายต่าง ๆ ให้ได้ผลสูงสุด โดยจะพิจารณาความเสี่ยงในระดับจุลภาคซึ่งเชื่อมโยงกับข้อจำกัดในการพัฒนาประเทศ โดยในส่วนของแบบสำรวจข้อมูลจะครอบคลุมมิติต่าง ๆ อาทิ การจัดสรรงบประมาณรองรับสังคมผู้สูงอายุ การปรับปรุงระบบการจัดเก็บและความเหลื่อมล้ำในภาษีประเภทต่าง ๆ การดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (PPPs) เป็นต้น

3.4.2 ร่างขอบเขตประเด็นใน Country Programme (CP)

เมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2560 ปลัดกระทรวงการต่างประเทศได้มีหนังสือยืนยันเจตจำนงและพันธกิจของฝ่ายไทยในการเสริมสร้างความสัมพันธ์กับ OECD ผ่านการดำเนินโครงการ CP ซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของไทย โดยจะแจ้งความคืบหน้าเกี่ยวกับมติคณะรัฐมนตรีในส่วนที่เกี่ยวกับสาระของ CP และงบประมาณดำเนินการต่อไป⁶⁰ ซึ่งเมื่อเดือนเมษายน พ.ศ. 2560 เลขาธิการ OECD ได้มีหนังสือตอบเพื่อแจ้งมติของคณะมนตรี OECD เห็นชอบในการรื้อฟื้น CP กับประเทศไทย แต่ยังคงมีการหารือและจัดทำรายละเอียดข้อเสนอและสาขาความร่วมมือกันต่อไป⁶¹ ต่อมา นายกรัฐมนตรีได้มีบัญชาให้กระทรวงการต่างประเทศและ สศช. หารือกับหน่วยงานไทยต่าง

⁶⁰ โทรเลขกระทรวงการต่างประเทศ ด่วนที่สุด ถึงสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปารีส ที่ 0703/159 ลงวันที่ 11 มีนาคม 2560 นำส่งสำเนาหนังสือกระทรวงการต่างประเทศที่ 0703/309 ลงวันที่ 10 มีนาคม พ.ศ. 2560 จากนางบุษยา มาทแล็ง ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ถึงนาย Angel Gurría เลขาธิการ OECD

⁶¹ หนังสือสำนักเลขาธิการ OECD ที่ AG/2017.197.gms ลงวันที่ 18 เมษายน ค.ศ. 2017

ๆ เพื่อกำหนดสาขาความร่วมมือที่จะบรรจุใน CP โดยมอบหมายให้รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายสุวิทย์ เมษินทรีย์) กำกับติดตามในเรื่องนี้ด้วย⁶²

ในช่วงที่ผ่านมา กระทรวงการต่างประเทศและ สศช. ได้ร่วมกันหารือเบื้องต้นกับ OECD เกี่ยวกับสาขาความร่วมมือภายใต้ CP โดยให้ความสำคัญกับยุทธศาสตร์และนโยบายการปฏิรูปและพัฒนาประเทศของรัฐบาล อาทิ ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560–2564) การพัฒนาประเทศไทย 4.0 รวมทั้งสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหประชาชาติ (Sustainable Development Goals–SDGs) โดยจะมีการหารือกันอย่างต่อเนื่อง อีกทั้ง CP จะมีใช้กิจกรรมระดับหน่วยงานของส่วนราชการใด แต่เป็นวาระเพื่อการพัฒนาประเทศไทยที่ทุกหน่วยงานต้องร่วมมือกันอย่างเป็นองค์รวม

ข้อเสนอโครงการ CP จะครอบคลุม 4 สาขาหลักของการปฏิรูปประเทศไทยโดยเป็นการต่อยอดการดำเนินความร่วมมือระหว่าง OECD กับหน่วยงานไทยต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้ว และมีส่วนที่เพิ่มเติมกับบางหน่วยงานที่ยังไม่เคยมีความร่วมมือกับ OECD ได้แก่

1) ธรรมาภิบาลภาครัฐและความโปร่งใส (Governance and Transparency) ครอบคลุมกิจกรรมเพื่อส่งเสริมการยกระดับคุณธรรมและธรรมาภิบาลในภาครัฐ ซึ่งเป็นการต่อยอดความร่วมมือระหว่างที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (กพร.) ดำเนินการกับ OECD อยู่แล้ว รวมทั้งมีประเด็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ความโปร่งใส และการออกแบบนโยบายต่อต้านการทุจริตที่มีประสิทธิภาพ

สาขานี้เป็นการเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ในยุทธศาสตร์ที่ 2 การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม และยุทธศาสตร์การบริหารจัดการในภาครัฐ การป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบ และธรรมาภิบาลในสังคมไทย ซึ่งไทยสามารถมีความร่วมมือกับฝ่าย OECD ผ่านกลไก Reviews on Integrity and Open Governance

2) สภาพแวดล้อมทางธุรกิจและความสามารถในการแข่งขัน (Business Climate and Competitiveness) โดยมุ่งเน้นการปรับปรุงนโยบายด้านการค้าและการลงทุน การทบทวนความโปร่งใสในการดำเนินการภาครัฐ การปฏิรูปกฎระเบียบและการยอมรับแนวปฏิบัติด้านกฎระเบียบที่ดี การส่งเสริมขีดความสามารถในการพัฒนาการแข่งขัน และการสร้างสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมเพื่อรองรับธุรกิจใหม่ เช่น ธุรกิจทางอิเล็กทรอนิกส์

ความร่วมมือกับ OECD ในสาขานี้เป็นการสนับสนุนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ในยุทธศาสตร์ที่ 3 การสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและแข่งขันได้อย่างยั่งยืน

3) ประเทศไทย 4.0 (Thailand 4.0) โดยมุ่งเน้นการส่งเสริมนโยบายทางด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรม การพัฒนานโยบายและปรับปรุงหลักสูตรการศึกษา ซึ่งเป็นการต่อยอดจากความร่วมมือที่กระทรวงศึกษาธิการได้ทบทวนนโยบายการศึกษาร่วมกับ UNESCO ไว้แล้ว รวมทั้งมีประเด็นการพัฒนาทักษะและการจ้างงานให้มีความทันสมัย การส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัลด้วยกฎระเบียบที่เหมาะสม

⁶² กระทรวงการต่างประเทศ, ความคืบหน้าโครงการ Country Partnership Programme (CPP) กับ OECD, โทรเลขด่วนที่สุด ถึงสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปารีส ที่ 0703/315/2560, 24 พฤษภาคม 2560.

สาขานี้ เป็นการสนับสนุนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ในยุทธศาสตร์ที่ 1 การเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพทุนมนุษย์ ซึ่งไทยสามารถมีความร่วมมือกับฝ่าย OECD ผ่านกลไก The Vocational Education and Training (VET) Review นอกจากนี้ยังสนับสนุนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ในยุทธศาสตร์ที่ 8 ยุทธศาสตร์การพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัย และนวัตกรรม ซึ่ง OECD มีกิจกรรมในด้านนี้อย่างสม่ำเสมอทั้งมีกลไกคณะกรรมการด้านนโยบายวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

4) การเติบโตอย่างทั่วถึง (Inclusive Growth) เพื่อให้ได้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศไทยให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน แนวทางการส่งเสริมการเติบโตสีเขียว (Green Growth) การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ซึ่งหลายส่วนจะเป็นการดำเนินการผ่านโครงการ MDCR รวมทั้งรายงานการประเมินด้านเศรษฐกิจและผู้ประกอบการทางสังคม (Social Entrepreneurship)

จากการพิจารณาเนื้อหาเบื้องต้นในภาพรวมของทั้ง MDCR และ CP ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกันและกัน พบว่าเป็นการเริ่มวินิจฉัยปัญหาสำคัญของประเทศไทยซึ่งเป็นที่ประจักษ์หลายประการ โดยมีการบรรจุหลายประเด็นไว้ในทั้งใน MDCR และ CP อาทิ ประเด็นธรรมาภิบาล การต่อต้านการทุจริต การสร้างสภาวะแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการประกอบธุรกิจ และการศึกษา โดยการดำเนินการในส่วนของ MDCR เป็นการทบทวนสิ่งที่ผ่านมาซึ่งถือเป็นจุดอ่อนต่อการพัฒนาประเทศไทย หากแต่ CP เป็นการมองไปข้างหน้าว่าไทยจะแก้ไขและพัฒนาไปอย่างไรโดยพิจารณาใช้แนวทางกลไกและมาตรฐานของ OECD เป็นเครื่องมือไปสู่จุดหมายปลายทาง ทั้งนี้ รายชื่อเบื้องต้นโครงการที่คาดว่าจะดำเนินการในกรอบ CP ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ของไทยกับ OECD จำนวน 20 โครงการ ปรากฏตามเอกสารภาคผนวก ข.

ฝ่ายไทยและ OECD ได้เริ่มหารือเกี่ยวกับประเด็นและแนวทางที่จะช่วยให้ฝ่ายไทยนำไปใช้ประกอบการพิจารณาพัฒนาประเทศ โดยคาดว่าจะการดำเนินโครงการ CP อาจใช้เวลาประมาณ 2-3 ปี ทั้งนี้ การก้าวมาถึงจุดนี้ย่อมมีปัจจัยหลักที่เป็นจุดแข็งส่งเสริม และจุดอ่อนในการดำเนินการ และในขั้นต่อไปควรต้องพิจารณาปัจจัยด้านโอกาสและความท้าทายเพื่อเตรียมรับการใช้กลไกความร่วมมือระหว่างไทยกับ OECD

3.5 จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และความท้าทาย ในการใช้กลไกความร่วมมือของ OECD

3.5.1 จุดแข็ง (Strengths-S)

3.5.1.1 การใช้กลไกความร่วมมือของ OECD สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ 4 ปี กระทรวงการต่างประเทศ (กต.) พ.ศ. 2558-2561 จำนวน 6 จาก 8 ข้อ (รายละเอียดตามภาคผนวก ค.)⁶³ ทั้งนี้ แผนยุทธศาสตร์ กต. ดังกล่าวได้ยกร่างเสร็จสิ้นและจัดพิมพ์เผยแพร่ตั้งแต่เดือน กันยายน 2558 ซึ่งเป็นช่วงเวลาก่อนที่แผนยุทธศาสตร์อื่น ๆ ของรัฐบาล อาทิ ร่างยุทธศาสตร์ 20 ปี หรือแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) ตลอดจนการกำหนดนโยบายประเทศไทย 4.0

⁶³ แผนผังยุทธศาสตร์ฯ ฉบับเต็ม ปรากฏตามเอกสารในภาคผนวก ค. สำหรับยุทธศาสตร์อีก 2 ข้อ ซึ่งยังไม่เกี่ยวเนื่องโดยตรงกับการใช้กลไกความร่วมมือของ OECD ได้แก่ ข้อ 1 ส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีกับเพื่อนบ้านและประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และข้อ 7 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนและพัฒนาคุณภาพการให้บริการแก่ประชาชน

จะได้รับการประกาศใช้ อย่างไรก็ตามก็ดี แม้มิได้เชื่อมโยงด้วยช่วงเวลาการจัดทำ แต่แผนยุทธศาสตร์ กต. สามารถเชื่อมโยงเข้ากับเนื้อหาของนโยบายและแผนอื่น ๆ⁶⁴ อีกทั้งเป็นกรอบที่ช่วยกำหนดและสอดคล้องกับแนวทางในการดำเนินความสัมพันธ์กับ OECD ได้ ดังนี้

(ก) ยุทธศาสตร์ กต. ข้อ 2 : ส่งเสริมบทบาทที่สร้างสรรค์ของไทยในการขับเคลื่อนประชาคมอาเซียน ดังเห็นได้จากความร่วมมือในระดับ SEARP ท่ามกลางพลวัตการเติบโตทางเศรษฐกิจของอาเซียนซึ่งมีขนาดเศรษฐกิจรวมกันใหญ่เป็นลำดับ 6 ของโลก และ OECD กำลังให้ความสำคัญและความสนใจสูง แม้ขณะนี้ SEARP เพิ่งจะเริ่มดำเนินการได้เพียง 3 ปี แต่ในอนาคตสาขาความร่วมมือ RPNs ต่าง ๆ จะสร้างประโยชน์ต่อสมาชิกอาเซียนทั้งในแง่การเพิ่มศักยภาพรายประเทศ การขับเคลื่อนกระบวนการบูรณาการ ลดความแตกต่างระหว่างประเทศสมาชิก การเพิ่ม ASEAN Centrality ตลอดจนการพัฒนาโดยมีศูนย์กลาง ทั้งนี้ จากประสบการณ์ของประเทศในกลุ่มลาตินอเมริกาและแคริบเบียน (LAC) พบว่า LAC สามารถใช้ประโยชน์จาก OECD ได้เป็นอย่างดี การที่ประเทศไทยเป็นเจ้าภาพจัดการประชุม SEARP ครั้งที่ 3 และ SEARP Forum ในเดือนสิงหาคม 2560 จึงถือเป็นการแสดงบทบาทที่แข็งขัน สร้างสรรค์ และเชื่อมโยงให้อาเซียนมีความใกล้ชิดกับ OECD มากขึ้น

(ข) ยุทธศาสตร์ กต. ข้อ 3 เสริมสร้างสถานะความสัมพันธ์กับประเทศยุทธศาสตร์ : โดยที่ OECD เป็นเวทีพบปะและร่วมมือในกลุ่มประเทศชั้นนำที่มีบทบาทสำคัญในเวทีระหว่างประเทศซึ่งเป็นผู้ร่วมกำหนดมาตรฐานและแนวทางด้านเศรษฐกิจและการพัฒนาของโลก อาทิ EU และประเทศสมาชิก EU สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ แคนาดา ดังนั้น การมีปฏิสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับ OECD จึงเป็นโอกาสและเวทีให้ไทยได้พบตลอดจนหารือแลกเปลี่ยนข้อมูลและประสบการณ์ต่าง ๆ โดยเฉพาะในช่วงที่สถานการณ์การเมืองในประเทศของไทยยังไม่กลับเข้าสู่รูปแบบประชาธิปไตยอย่างเต็มที่ตามสายตาประเทศตะวันตก OECD จึงเป็นอีกช่องทางหนึ่งที่ไทยจะสามารถชี้แจงและประชาสัมพันธ์สถานการณ์ล่าสุดของไทยให้เป็นที่เข้าใจได้

(ค) ยุทธศาสตร์ กต. ข้อ 4 ผลักดันบทบาทที่สร้างสรรค์และรับผิดชอบเป็นที่ยอมรับของประชาคมโลก : วัตถุประสงค์ประการหนึ่งของยุทธศาสตร์ข้อนี้ คือประเทศไทยมีบทบาทในการกำหนดบรรทัดฐานระหว่างประเทศที่สำคัญและมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาในเวทีระหว่างประเทศ ดังนั้น การที่ไทยได้เข้าร่วมในกลไกของ OECD ซึ่งได้การยอมรับระดับสากลว่าเป็นผู้กำหนดมาตรฐานของโลก จึงเป็นโอกาสให้ไทยได้ร่วมแสดงความเห็นและแลกเปลี่ยนประสบการณ์ที่เป็นประโยชน์ อีกทั้งสามารถสะท้อนมุมมองข้อคิดเห็นในฐานะประเทศกำลังพัฒนาและได้เคยเป็นประธานกลุ่ม G77 วาระปี ค.ศ. 2016 มาแล้ว เพื่อให้ OECD ได้รับทราบข้อเสนอสอดคล้องในมุมมองที่แตกต่างโดยถือเป็นการสื่อสาร 2 ทาง (two-way communication)

(ง) ยุทธศาสตร์ กต. ข้อที่ 5 ยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันและความร่วมมือทางเศรษฐกิจ : ดังที่ได้อธิบายกลไกและเอกลักษณ์ของ OECD มาแล้วข้างต้น ไทยจึงสามารถใช้ประโยชน์จากกลไกความร่วมมือของ OECD เพื่อให้ได้มาซึ่งมาตรฐาน แนวปฏิบัติที่เป็นเลิศ

⁶⁴ ข้อเสนอแนะจากการสัมภาษณ์นางสาวลิณี ผลประไพ นักการทูตชำนาญการ สำนักนโยบายและแผน สำนักงานปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งได้รับมอบหมายเกี่ยวกับการยกร่างแผนยุทธศาสตร์ 4 ปีกระทรวงการต่างประเทศ เมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม 2560

และองค์ความรู้ต่าง ๆ เพื่อยกระดับการพัฒนา ผลผลิต ผลิตภาพ ซึ่งจะช่วยให้ไทยก้าวข้ามผ่านกับดักประเทศกำลังพัฒนาที่มีรายได้ปานกลางไปได้

(จ) ยุทธศาสตร์ กต. ข้อที่ 6 เสริมสร้างภาพลักษณ์ความเชื่อมั่นและทัศนคติที่ดีต่อไทย : การที่ OECD มีข้อดีเห็นชอบการรื้อฟื้นโครงการ CP กับไทย และเปิดโอกาสให้ไทยได้เข้ามามีปฏิสัมพันธ์ใกล้ชิดกับเวที OECD ซึ่งได้ชื่อว่าเป็นการรวมกลุ่มของประเทศพัฒนาแล้ว มีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ และเชิดชูค่านิยมเสรีประชาธิปไตย ถือเป็นการแสดงการยอมรับนับถือประเทศไทยแม้ในปัจจุบันระหว่างการจัดทำรายงานฉบับนี้ ไทยยังคงมีความแตกต่างในสภาวะทางการเมืองจากประเทศ OECD แต่ด้วยศักยภาพและความโดดเด่นของไทย จึงทำให้ OECD และประเทศสมาชิกมีความมั่นใจว่า OECD จะได้รับประโยชน์จากความร่วมมือที่มีกับไทยเช่นกัน

(ฉ) ยุทธศาสตร์ กต. ข้อที่ 8 พัฒนาขีดความสามารถขององค์กร : CP และ MDCR เป็นรูปแบบความร่วมมือเพื่อการพัฒนาประเทศไทยที่หน่วยงานไทยหลายแห่งมาร่วมกันดำเนินโครงการในลักษณะองค์กรรวมมิใช่กิจกรรมแยกของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง ดังนั้น กระบวนการต่างประเทศจึงสามารถทำหน้าที่เป็นองค์กรนำด้านการต่างประเทศโดยส่งเสริมกลไกการกำหนดเป้าหมายและบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนเสริมสร้างโอกาสให้ฝ่ายไทยเข้าถึงองค์ความรู้เชิงลึกจากฝ่าย OECD

3.5.1.2 โครงการ CP ได้รับการตอบรับในระดับนโยบาย และมีแรงสนับสนุนจากระดับการเมืองของไทย โดยนายกรัฐมนตรีได้รับทราบและบัญชาให้มีการติดตามการดำเนินโครงการฯ แม้ระดับของผู้ลงนามหนังสือแสดงเจตจำนงเพื่อยืนยันพันธกิจในการดำเนิน CP ของไทยในขั้นสุดท้ายจะมีใช้หัวหน้ารัฐบาลเมื่อเทียบกับของบางประเทศ⁶⁵ อนึ่ง ก่อนหน้านั้น ฝ่าย OECD ได้ขอรับคำมั่นในการยืนยันพันธกิจจากฝ่ายไทยในระดับการเมือง เนื่องจาก OECD เคยมีความไม่แน่ใจในสถานการณ์ทางการเมืองของไทยในช่วงปี พ.ศ. 2556–2557 โดยผู้ลงนามในหนังสือของฝ่ายไทยถึง OECD คือ ปลัดกระทรวงการต่างประเทศในขณะนั้นซึ่งปฏิบัติหน้าที่รักษาราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ⁶⁶ อีกทั้ง โดยที่ค่าใช้จ่ายในการดำเนิน CP มียอดที่สูงมาก โดย OECD ได้ประมาณการเบื้องต้นไว้ถึง 6 ล้านยูโร (ฝ่ายไทยรับผิดชอบประมาณ 4 ล้านยูโร) จึงเป็นที่เข้าใจได้ที่ฝ่าย OECD ประสงค์จะได้รับคำมั่นสัญญาจากผู้กำหนดนโยบายและฝ่ายการเมืองเนื่องจากการจะต้องมีการผูกพันด้านงบประมาณตลอดการดำเนินโครงการซึ่งจะคาบเกี่ยว 2–3 ปีงบประมาณ โดยตามขั้นตอนต้องเสนอเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาทั้งในส่วนสาขาความร่วมมือและกรอบวงงบประมาณซึ่งแต่ละหน่วยงานขอรับการจัดสรรค่าใช้จ่ายเพื่อเข้าร่วม CP ต่อไป

3.5.1.3 ท่าทีที่มุ่งมั่นและร่วมกันผลักดันเพื่อขับเคลื่อนกลไกความร่วมมือระหว่างไทย–OECD ในระดับผู้บริหารของหน่วยงานหลัก ๆ ของไทย ได้แก่ กต. (กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ) สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปารีส และ สศช. ซึ่งถือเป็นองค์กรที่มีบทบาทหลักในการ

⁶⁵ หนังสือจากคณาชคสถานและมโรร็อกโกเป็นระดับนายกรัฐมนตรีลงนาม อย่างไรก็ตาม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของไทย ได้มีหนังสือที่ 0703/381 ลงวันที่ 19 เมษายน 2559 ถึงเลขาธิการ OECD เพื่อยืนยันความพร้อมของไทยที่จะร่วมมือกับ OECD

⁶⁶ การเมืองไทยในช่วงดังกล่าวอยู่ในภาวะระส่ำระสายอย่างหนักจากเหตุการณ์ประท้วงชุมนุมปิดล้อมสถานที่ราชการของกลุ่มทางการเมืองที่ขัดแย้งกันรุนแรง ส่งผลให้รัฐบาลในขณะนั้นไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่

ขับเคลื่อนการมีปฏิสัมพันธ์และกระชับความสัมพันธ์กับ OECD โดยในช่วง 3-4 ปีที่ผ่านมา อธิบดีกรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศได้มีบทบาทแข็งขันมากในการเจรจาหรือตลอดจนผลักดันพลวัตการติดต่อประสานงานของไทยกับฝ่าย OECD มาอย่างต่อเนื่อง ขณะที่เอกอัครราชทูต ณ กรุงปารีส ก็ได้ร่วมชี้แจงและขับเคลื่อนการประสานงานกับฝ่าย OECD โดยได้นำคณะผู้แทน OECD มาเยือนประเทศไทยเพื่อเข้าพบหารือกับผู้แทนหน่วยงานต่าง ๆ อาทิ สศช. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (กพร.) กระทรวงการคลัง กระทรวงอุตสาหกรรม และคณะกรรมการนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (EEC) เพื่อหารือเกี่ยวกับสาขาและแนวทางการร่วมมือที่ฝ่ายไทยสนใจและจะสามารถบรรจุในโครงการ CP ได้ รวมทั้งได้เข้าพบรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายสุวิทย์ เมษินทรีย์) เพื่อชี้แจงความคืบหน้าและรับนโยบายในส่วนที่เกี่ยวข้องด้วย

3.5.1.4 จุดแข็งที่สำคัญมากอีกประการหนึ่งคือ บุคลากรของหน่วยงานผู้รับผิดชอบมีคุณภาพและประสิทธิภาพสูงในการปฏิบัติงาน ทั้งในส่วนของกรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ และ สศช. ซึ่งมีความเข้าใจเนื้องาน สามารถถ่ายทอดนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ทั้งนี้ การดำเนิน CP และ MDCR มีความสอดคล้องกับอาณัติตลอดจนภารกิจหลักของ สศช. อยู่แล้ว จึงถือเป็นการต่อยอดและเพิ่มมูลค่าในส่วนของการดำเนินการฝ่ายไทย

3.5.1.5 ในแง่ของภาพลักษณ์ ความร่วมมือกับ OECD เป็นการแสดงท่าทีที่มั่นคงของรัฐบาลไทยในการปฏิรูปประเทศเพื่อยกระดับการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม และกฎระเบียบให้ทัดเทียมกับมาตรฐานสากล ช่วยเสริมสร้างความมั่นใจให้กับนักลงทุนต่างชาติ

3.5.2 จุดอ่อน (Weaknesses-W)

3.5.2.1 ดังที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 1 ว่า ที่ผ่านมา ข้อจำกัดสำคัญประการหนึ่งของฝ่ายไทยคือ ยังขาดการทำงานในลักษณะบูรณาการ เนื่องจากปัจจุบันมีหน่วยงานไทยหลายแห่งที่ได้ติดต่อประสานงานกับฝ่าย OECD โดยตรงและมีได้แจ้งประสานพัฒนาการความคืบหน้าในสาขานั้น ๆ ซึ่งในความเป็นจริงแต่ละสาขาความร่วมมือต้องอาศัยความรู้และความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง จึงดูเหมือนว่าอาจไม่มีความจำเป็นที่กระทรวงการต่างประเทศควรต้องทราบความเป็นไปในรายละเอียด แต่หากพิจารณาในหลักการภาพรวมที่การดำเนินความสัมพันธ์ไทย-OECD ควรผสมผสานเป็นเนื้อเดียวกัน ก็เป็นการสมควรที่จะต้องมีการแลกเปลี่ยนข่าวสารข้อสนเทศในประเด็นที่มีนัยสำคัญ โดยเฉพาะในส่วนที่กระทบต่อการกำหนดและดำเนินนโยบาย

การแก้ไขจุดอ่อนในประเด็นนี้ คือ (1) การจัดทำแผนยุทธศาสตร์พหุภาคี และ (2) จัดตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อน (steering committee) ยุทธศาสตร์พหุภาคี เพื่อให้หน่วยงานต่าง ๆ ของฝ่ายไทยรับทราบทิศทางที่ชัดเจนในการขับเคลื่อนความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับองค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ รวมถึง OECD ไปในแนวเดียวกันด้วยความเป็นเอกภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรึกษาหารือร่วมกันเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลที่แต่ละฝ่ายมี ซึ่งจะนำไปสู่การวางยุทธศาสตร์และดำเนินกลยุทธ์กับฝ่าย OECD เพื่อให้การมีปฏิสัมพันธ์ก่อประโยชน์สูงมากที่สุดเท่าที่โอกาสจะอำนวยและเป็นไปได้ด้วยความมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ผู้ศึกษาจะอภิปรายเพิ่มเติมเกี่ยวกับข้อเสนอแนะนี้ในบทที่ 4 ต่อไป

3.5.2.2 หน่วยงานไทยบางแห่งยังมีข้อกังวล ความลังเล และอ้างเกี่ยวกับความไม่พร้อมในการกระชับความร่วมมือกับ OECD ทั้งในแง่งบประมาณและบุคลากร โดยเฉพาะหากจะมีการรับตราสารด้านกฎหมายของ OECD มาใช้ในไทย

การแก้ไขในจุดนี้ น่าจะอาศัยกลไก steering committee ตามนัยข้อ 3.5.2 (1) ข้างต้น เพื่อเป็นเวทีสำหรับการหารือแลกเปลี่ยนประสบการณ์ ประสานงาน โน้มน้าว และชี้ถึงประโยชน์ที่จะได้รับ รวมถึงข้อจำกัดและอุปสรรคต่าง ๆ เพื่อหาทางแก้ไขและเตรียมรับมือทั้งด้านบุคลากรและงบประมาณล่วงหน้าได้

ในส่วนของการรับตราสารด้านกฎหมายนั้น สามารถชี้แจงได้ว่า ตราสารดังกล่าวเป็น soft law หรือ recommendations ซึ่งไม่มีผลบังคับในทางปฏิบัติ และสามารถรับตราสารไปได้โดยไม่มีค่าใช้จ่ายเพิ่มเติม หากแต่ข้อแนะนำและแนวปฏิบัตินั้น ๆ จะนำไปสู่มาตรฐานการดำเนินการที่ดีขึ้น ทั้งนี้ OECD มีกลไกและชุดเครื่องมือเพื่อช่วยเตรียมความพร้อมก่อนที่ประเทศหรือหน่วยงานใด ๆ จะรับตราสารด้านกฎหมาย อีกทั้งไม่ปรากฏมาตรการลงโทษแต่อย่างใดหากพบว่าผู้รับตราสารฯ ยังไม่สามารถบรรลุข้อกำหนดของตราสาร แต่อาจมีความยืดหยุ่นในการเตรียมความพร้อมซึ่งจะส่งผลให้การบรรลุเข้าสู่มาตรฐานด้านนั้น ๆ จะต้องใช้เวลา ตลอดจนบุคลากรและทรัพยากรเพิ่มขึ้นตามไปด้วย

นอกจากนี้ โดยที่ OECD มีความโดดเด่นเรื่องการเป็นผู้กำหนดมาตรฐานประเทศสหภาพยุโรป (EU) ซึ่งเป็นสมาชิกอยู่ใน OECD ด้วยจึงมักนำมาตรฐานนั้น ๆ มาบังคับใช้กับประเทศผู้ส่งออกไปยัง EU แม้แต่สมาชิก APEC ก็อ้างอิงมาตรฐานของ OECD มากขึ้นเรื่อย ๆ ดังนั้น การเพิ่มพูนความร่วมมือผ่าน CP จะช่วยให้ไทยได้รับทราบแนวโน้มและมีส่วนร่วมกำหนดมาตรฐาน รวมทั้งเป็นช่องทางในการชี้แจง ตลอดจนแจ้งข้อมูลหรือข้อห่วงกังวล และขอรับข้อแนะนำด้านเทคนิคจากสมาชิก OECD ได้อย่างทันท่วงทีด้วย

ในส่วนของข้อจำกัดด้านงบประมาณสำหรับจัดสรรและเบิกจ่ายงบประมาณซึ่งจะต้องเสร็จสิ้นภายในรายปีงบประมาณ นั้น ดร. ปัทมา เจริญวิเศษกุล รองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ให้ทัศนะไว้อย่างน่าสนใจว่า การนำระบบ Multi-year budgeting ซึ่งเป็นวางแผนการใช้งบประมาณข้ามหลายปีสำหรับโครงการขนาดใหญ่ และใช้เวลานานในการดำเนินการ⁶⁷ อาจเป็นทางออกหนึ่งในการนำมาพิจารณา

ตัวอย่างหนึ่งที่สะท้อนการแก้ไขข้อจำกัดด้านงบประมาณคือ คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบให้มีการจัดทำบูรณาการเพิ่มขีดความสามารถทางการแข่งขันด้านการค้า และการลงทุนระหว่างประเทศโดยกระทรวงพาณิชย์เป็นเจ้าภาพหลัก ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศได้ร่วมเสนอโครงการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ OECD คือ โครงการพัฒนาบรรยากาศการลงทุนของไทยผ่านการจัดทำรายงาน Investment Policy Review ของ OECD⁶⁸

⁶⁷ การบรรยายในหัวข้อ “กรอบยุทธศาสตร์ชาติ การสร้างประเทศไทยให้มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน” ให้แก่ผู้เข้ารับการอบรมหลักสูตรนักบริหารการทูต (นบท.) รุ่นที่ 9 วันที่ 14 กรกฎาคม 2560 ที่สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ ถ.แจ้งวัฒนะ

⁶⁸ กระทรวงการต่างประเทศ, การจัดทำคำของยุทธศาสตร์ประจำปีงบประมาณ 2561, โทรเลขด่วนมาก ที่ 0206/ว23/2560, 11 มกราคม 2560.

3.5.3 โอกาส (Opportunities-O)

3.5.3.1 การใช้กลไกความร่วมมือกับ OECD โดยเฉพาะ CP และ MDCR เป็นโอกาสได้รับองค์ความรู้ ความเชี่ยวชาญ สถิติ และแนวทางการดำเนินงานที่มีความเป็นมืออาชีพระดับสากล ผ่านกระบวนการ Learning Process ในช่วงที่ไทยกำลังปฏิรูปประเทศ ขณะที่ฝ่าย OECD ก็ได้รับโอกาสเช่นกันในการเพิ่ม outreach กับประเทศไทยซึ่งมีบทบาทสำคัญในระดับภูมิภาคและเป็นการเพิ่มความเกี่ยวเนื่อง (relevance) ซึ่ง OECD จำเป็นต้องปรับตัวตามบริบทระหว่างประเทศที่มีพลวัตสูงตลอดเวลา

3.5.3.2 นอกจากการเรียนรู้กับผู้เชี่ยวชาญของสำนักเลขาธิการ OECD และประเทศสมาชิก ยังเป็นโอกาสของไทยในการปฏิสัมพันธ์และเสริมสร้างเครือข่ายการติดต่อและประสานความร่วมมือกับประเทศอื่น ๆ ที่มีประเด็นความท้าทายใกล้เคียงกัน (peer review) ซึ่งเป็นประโยชน์สำหรับใช้เป็นกรณีศึกษาเพื่อประกอบการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ซึ่งจะช่วยให้ไทยหลุดพ้นจากกับดักประเทศรายได้ปานกลาง ลดความเหลื่อมล้ำ (inclusive growth) มีการเจริญเติบโตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และปรับระบบบริหารจัดการภายในภาครัฐ

3.5.3.3 เป็นโอกาสในการยกระดับ (raise profile) ของประเทศไทยและเพิ่มการมีปฏิสัมพันธ์ในเวทีความร่วมมือระหว่างประเทศ ดังเช่นกรณีการเข้าร่วมใน Base Erosion and Profit Shifting Project (BEPS Project) ของ OECD ซึ่งกล่าวไว้ในตอนต้น จากเดิมที่ไทยมักเป็นผู้ปฏิบัติตามมาตรฐานที่ OECD กำหนด กลายมาเป็นประเทศผู้เข้าร่วมกับ OECD ที่มีสิทธิเทียบเท่ากับประเทศพัฒนาแล้วในกลุ่ม G20 และ OECD ในการกำหนดมาตรฐานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแนวทางการป้องกันการเกิด BEPS อย่างเสมอภาค

3.5.3.4 ในด้านทรัพยากรบุคคล การส่งบุคลากรไปเข้ารับการอบรม ตลอดจนปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะ secondment ในหน่วยงานของ OECD ถือเป็นโอกาสในการเพิ่มพูนประสบการณ์และฝึกฝนทักษะของบุคลากรไทยในองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งล่าสุดสำนักงาน กพร. และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) ได้ส่งบุคลากรเข้าร่วมแล้วในช่วงเดือนมกราคม-มิถุนายน 2560 ทั้งนี้ การเพิ่มปฏิสัมพันธ์กับฝ่ายต่างประเทศจะช่วยปรับแนวคิดให้มีความเปิดกว้าง (expose) และได้รับมุมมองใหม่ (outward looking) ซึ่งจะนำไปสู่โลกทัศน์และความคิดสร้างสรรค์ใหม่ นอกจากนี้ ยังเป็นการสร้างเครือข่ายระหว่างผู้เชี่ยวชาญในสาขาต่าง ๆ อีกด้วย

3.5.3.5 ในกรอบการศึกษา MDCR มีมิติที่จะเป็นประโยชน์อย่างมากในด้านการปฏิรูป เนื่องจาก MDCR เป็นเครื่องมือสำคัญที่จะช่วยวิเคราะห์อุปสรรคและเสนอแนวทางแก้ไขการอนุรักษ์ SDGs จึงเป็นโอกาสของไทยในการจัดลำดับความเร่งด่วนของประเด็นที่รัฐควรเร่งแก้ปัญหาเพื่อช่วยพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และหลุดพ้นจากกับดักรายได้ปานกลาง อาทิ ในระยะเร่งด่วน ฝ่ายไทยควรกระตุ้นภาคการบริโภคและการลงทุนในประเทศอย่างยั่งยืน ส่วนประเด็นในระยะกลาง-ระยะยาว อาทิ การเพิ่มผลิตภาพโดยเฉพาะในภาคแรงงาน การเกษตร และความสำคัญของ R&D และการศึกษา

3.5.3.6 โดยที่ OECD เป็นศูนย์รวมของนักเศรษฐศาสตร์ชั้นนำของโลก จึงเป็นโอกาสให้ไทยร่วมกับ OECD ศึกษารูปแบบการพัฒนาโดยน้อมนำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

(Sufficiency Economy Philosophy–SEP) ในพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช บรมนาถบพิตร ซึ่งช่วยให้ประเทศไทยพ้นจากวิกฤติเศรษฐกิจเมื่อช่วงปี 2540 และสามารถรับมือกับความผันผวนของเศรษฐกิจโลกที่ผ่านมาได้ อีกทั้งเป็นการสืบสานพระราชปณิธาน และขยายผลให้มีความยั่งยืนมากยิ่งขึ้น

3.5.3.7 การมีปฏิสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับ OECD ตลอดจนเมื่อดำเนินโครงการ CP สำเร็จเสร็จสิ้นแล้ว จะถือได้ว่าประเทศไทยได้รับการรับรอง (certified) โดยองค์การระดับโลกที่มีแนวปฏิบัติที่เป็นเลิศ จึงเพิ่มโอกาสในการสร้างความน่าเชื่อถือและส่งเสริมภาพลักษณ์ของประเทศ อีกทั้งอำนวยความสะดวกในการต่อยอดเพื่อเพิ่มปฏิสัมพันธ์ตลอดจนมีบทบาทในกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศอื่น ๆ รวมถึงการได้เพิ่มศักยภาพการเป็นประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ

3.5.3.8 แนวทางและมาตรฐานต่าง ๆ ของ OECD จะมีผลต่อการวางแผนยุทธศาสตร์ในอนาคต และช่วยให้เกิดความสอดคล้องกับการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ตามกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ยุทธศาสตร์ Thailand 4.0 และการอนุวัติ SDGs เพราะเป็นการใช้แนวทาง whole-of-government approach ซึ่งเท่ากับเป็นการปลูกฝังแนวทางการปฏิรูปประเทศในระยะยาว อีกทั้งส่งเสริมให้เกิดการทำงานร่วมกัน (synergy) ระหว่างหน่วยงานให้มากขึ้นและหลีกเลี่ยงการทำงานที่ซ้ำซ้อน

3.5.3.9 ในขั้นนี้ซึ่งปรากฏว่าไทยยังเป็นประเทศเดียวที่จะจัดทำ CP ในช่วงไตรมาสสุดท้ายของปี พ.ศ. 2560 เนื่องจาก OECD ยังไม่ได้พิจารณาการจัดทำ CP กับประเทศอื่น ๆ เพิ่มเติม ส่งผลให้ไทยได้เปรียบทั้งจากประสบการณ์การจัดทำ CP ของประเทศอื่น ๆ และการได้รับความทุ่มเทสนใจจากฝ่าย OECD

3.5.3.10 เมื่อรายงานเสร็จสิ้นและได้รับการเผยแพร่แล้ว นอกจากประเด็นด้านสาระต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศ โอกาสที่ได้ตามมาคือหน่วยงานด้านการวิจัยของไทยสามารถนำแนวทางระเบียบวิธีวิจัยไปใช้เป็น model สำหรับวัดศักยภาพประเทศด้านต่าง ๆ จัดทำกระบวนการเรียนรู้ และการถ่ายทอดองค์ความรู้ แบบมีอาชีพและมีความเป็นสากล

3.5.3.11 การจัดทำ MDCR และ CP ฝ่าย OECD มักจะใช้วิธีออกแบบสำรวจความเห็นเพื่อเก็บข้อมูลต่าง ๆ จึงเป็นโอกาสที่ฝ่ายไทยจะได้ชี้แจงข้อเท็จจริงโดยเฉพาะประเด็นที่อาจเคยมีความเข้าใจคลาดเคลื่อนและอิงข้อมูลจากบางแหล่งซึ่งบางครั้งไม่ถี่ถ้วนหรือไม่ผ่านการมองรอบด้านในเชิงลึก ทั้งนี้ ฝ่ายไทยสามารถกำหนดกลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ที่มีทัศนคติเป็นกลางตลอดจนมีความเชี่ยวชาญในสาขานั้น ๆ อย่างเพียงพอ

3.5.4 ความท้าทาย (Threats–T)

3.5.4.1 เมื่อเสร็จสิ้นการจัดทำ MDCR และ CP แล้ว ฝ่ายไทยที่เกี่ยวข้องอาจไม่ยอมรับผลการประเมินที่ออกมาในเชิงลบ ไม่มีการสานต่อข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไข หรือ ไม่ได้รับการต่อยอดอย่างเป็นรูปธรรมจากหน่วยงานไทยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งแสดงนัยว่าการครองอำนาจนำ (บทที่ 2) อาจอยู่ในภาวะที่ไม่สมบูรณ์

การรับมือความท้าทายนี้ควรดำเนินการประชาสัมพันธ์ล่วงหน้าเกี่ยวกับประโยชน์ของ CP โดยเน้นการสร้างความเข้าใจแก่ภาคส่วนต่าง ๆ โดยเฉพาะในสาขาที่เป็นจุด

อ่อนไหวของไทยและคาดว่าจะมีการประเมินอย่างตรงไปตรงมา ทั้งนี้ ควรตระหนักว่า หากประสงค์ให้ประเทศไทยพัฒนาก้าวไปข้างหน้า ไม่ว่าช้าหรือเร็วฝ่ายไทยก็ไม่สามารถหลีกเลี่ยงการไม่ปรับปรุงข้อบกพร่องต่าง ๆ การมองปัญหาภายในโดยใช้แต่เพียงมุมมองของตนเอง (inward looking) จะไม่มีความถี่ถ้วนมากเท่าการเปิดใจรับแง่มุมที่มองจากมิติภายนอกประเทศด้วย สำหรับการติดตามการดำเนินการของฝ่ายไทยอาจต้องอาศัยการอ้างอิงพันธกิจของไทยที่ได้แสดงเจตจำนงไว้และกลไก Peer Review ของ OECD ซึ่งเป็นการสอบถามพัฒนาการและให้ข้อมูลเพิ่มเติมจากฝ่ายไทย รวมทั้งใช้ประโยชน์จาก Steering Committee ของฝ่ายไทยที่ตั้งขึ้นตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นเพื่อติดตามและผลักดันความคืบหน้า

3.5.4.2 กลไกปฏิสัมพันธ์อาจเป็นช่องทางเผยแพร่อุดมการณ์ค่านิยมบางประการ และแนวปฏิบัติของประเทศตะวันตกซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงหรือเงื่อนไขบางประการของฝ่ายไทย

ในประเด็นนี้ ฝ่ายไทยพึงตระหนักในความเป็นจริงว่า ในทุกเวทีและกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศ กลุ่มประเทศตะวันตกได้นำเสนอและสอดแทรกแนวคิดของฝั่งตะวันตกไว้เสมอและหลายประการได้กลายเป็นแนวปฏิบัติที่ได้รับการยอมรับในระดับสากลที่หลีกเลี่ยงไม่ได้แล้ว ในการนี้ ฝ่ายไทยสามารถรับมือด้วยการรู้เท่าทัน ปรับตัวและเตรียมการล่วงหน้า โดยโต้แย้งชี้แจงในส่วนที่ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ของไทย ขณะเดียวกันนำส่วนที่เห็นควรมาประยุกต์ใช้ตามสถานการณ์และความเหมาะสมของไทยเอง

3.5.4.3 ในช่วงการเก็บข้อมูลและหลังการเผยแพร่รายงาน CP จะเป็นการเปิดให้ประเทศสมาชิก OECD และหุ้นส่วนต่าง ๆ ที่เป็นนักลงทุนรายใหญ่ เข้ามารู้จักและจุดอ่อนในเชิงลึกของไทยมากขึ้น

ฝ่ายไทยสามารถรับมือโดยพลิกวิกฤติเป็นโอกาสด้วยการขอรับการถ่ายทอดเทคโนโลยีและเทคนิค ตลอดจนแนวปฏิบัติ เพื่อนำมาปรับปรุงจุดอ่อนและเสริมจุดแข็งของไทย อย่างไรก็ตาม ในการให้ข้อมูลต่าง ๆ ฝ่ายไทยสามารถพิจารณาถ่วงถ่วงการให้ข้อมูลที่มีชั้นความลับ มีความอ่อนไหว และเป็นผลประโยชน์แห่งชาติได้

3.5.4.4 ในกรอบพหุภาคี หลายประเทศเห็นพ้องกันว่า ความท้าทายของการอนุรักษ์ SDGs ที่ทุกประเทศต้องเผชิญได้แก่ การทำความเข้าใจ การจัดลำดับความสำคัญ การจัดสรรงบประมาณ การรวบรวมสถิติและตัวชี้วัดต่าง ๆ รวมถึงการประสานงานกับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น การจัดทำ MDCR ในระยะแรกจึงมีส่วนช่วยในการชี้ให้เห็นจุดอ่อนที่รัฐบาลต่าง ๆ ควรแก้ไขเพื่อให้สามารถอนุรักษ์ SDGs ได้ อีกทั้ง MDCR จะเป็นประโยชน์สำหรับการติดตามความคืบหน้าประเด็นต่าง ๆ โดยฝ่าย OECD จะมีการจัดทำ statistical capacity assessments ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อเสริมสร้างศักยภาพของหน่วยงานด้านสถิติของประเทศ (เริ่มจาก MDCR ของปารากวัยก่อน) ซึ่ง MDCR ของ ปทท. ก็จะใช้รูปแบบเดียวกัน⁶⁹

⁶⁹ สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปารีส, สรุปผลการประชุม Governing Board ของ OECD Development Centre เมื่อวันที่ 19 มิถุนายน 2560, โทรเลขที่ PAR472/2560, 26 มิถุนายน 2560.

โดยสรุป เมื่อพิจารณาโดยชั่งน้ำหนักตามหลักวิเคราะห์ SWOT แล้ว ผู้ศึกษาพบว่าในส่วน จุดแข็ง (S) และโอกาส (O) มีน้ำหนักมากกว่า ขณะที่ส่วนที่เป็นจุดอ่อน (W) และความท้าทาย (T) ก็ยังปรากฏความเป็นไปได้ที่จะแก้ไขจุดอ่อนและรับมือกับความท้าทายต่าง ๆ ได้ ดังนั้น รายงานฉบับนี้จึงเห็นเป็นการสมควรที่จะสนับสนุนการใช้กลไกความร่วมมือกับ OECD เพื่อการพัฒนาประเทศไทย ทั้งนี้ ในรายงานฯ บทที่ 4 (บทสรุปและข้อเสนอแนะ) จะให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย และการดำเนินการ ต่อไป

บทที่ 4

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

4.1 สรุปผลการศึกษา

4.1.1 ประเทศไทยและ OECD มีความเป็นหุ้นส่วน (partnership) ที่เกื้อกูลซึ่งกันและกัน

จากผลการศึกษา พบว่าทั้งฝ่ายไทยและ OECD ต่างมีผลประโยชน์ที่สอดคล้องกันซึ่งกันและกัน โดย ในส่วนของไทยมีโอกาสหลายประการที่จะได้รับจากการใช้กลไกความร่วมมือในระดับและประเภทต่าง ๆ กับ OECD โดยเฉพาะ MDCR ซึ่งเป็นการทบทวนจุดอ่อนและจุดแข็งของไทยและโครงการ CP ซึ่งเป็นการยกระดับมาตรฐานด้านต่าง ๆ เพื่อพัฒนาประเทศไทยตามนโยบายปฏิรูปประเทศและเพื่อก้าวข้ามกับดักของประเทศที่มีรายได้ปานกลางด้วยนโยบาย Thailand 4.0 ทั้งนี้โอกาสดังกล่าวมีทั้งในเชิงตรงจากองค์ความรู้ แนวปฏิบัติที่เป็นเลิศและนำมาตราฐานระดับสูงซึ่งเป็นที่ยอมรับในระดับสากลมาใช้ การหารือและสร้างเครือข่ายกับประเทศอื่น ๆ ที่มีประเด็นท้าทายใกล้เคียงกันผ่านกลไก peer review และยังมีประโยชน์พลอยได้ด้วย อาทิ การศึกษาวิธีการทำงานแบบมืออาชีพของ OECD การพัฒนาบุคลากร และการยกระดับสถานะของประเทศไทยจากการไปเข้าร่วมกำหนดมาตรฐานสากล

ขณะเดียวกันฝ่าย OECD ก็ได้ประโยชน์ในการศึกษาเรียนรู้ประเทศไทยและอาเซียน เพื่อนำไปเป็น model สำหรับการพัฒนาชุดความรู้ของตนเองซึ่งจะเป็นการเสริมสร้างบทบาทและปรับปรุง (update) เครื่องมือการทำงานของ OECD ให้มีความรอบด้าน ทันสมัยต่อสถานการณ์ใหม่ ๆ และมีความลึกซึ้งยิ่งขึ้น สมตามวัตถุประสงค์และอาณัติของ OECD รวมทั้งสะท้อนความเกี่ยวเนื่อง (relevance) ของ OECD ในโลกปัจจุบันที่จำเป็นต้องปรับตัวตามบริบทที่มีพลวัตสูง

4.1.2 OECD เป็นเวที (platform) เพื่อส่งเสริมการยอมรับนับถือประเทศไทย

เมื่อพิจารณาในภาพรวมความสัมพันธ์ไทย–OECD รายงานฉบับนี้มีความเห็นว่าการใช้กลไก MDCR และ CP จะช่วยยกระดับความสัมพันธ์ของทั้ง 2 ฝ่ายให้ใกล้ชิดกันมากยิ่งขึ้น และเป็นฉากหนึ่ง (scenario) ที่น่าสนใจและมีความสำคัญสูงในกระบวนการดำเนินความสัมพันธ์ หากแต่มีสิ่งที่เหนือขึ้นไปกว่านั้น คือการสร้างการยอมรับนับถือประเทศไทย

OECD ซึ่งเป็นองค์กรที่เป็นผู้กำหนดมาตรฐานโลก เชิดชูคุณค่าในหลักการประชาธิปไตยและเศรษฐกิจเสรีนิยม ได้แสดงความสนใจในประเทศไทยมากกว่า 20 ปี ตั้งแต่ช่วงที่ไทยมีความโดดเด่นในยุคเศรษฐกิจฟองสบู่จนถึงการฟื้นตัวอย่างมีประสิทธิภาพจากวิกฤติเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540 ได้ในเวลาไม่นาน แต่ก็ยังมีความกังวลต่อสถานการณ์ในประเทศไทยก็เกิดขึ้นจากปัจจัยทางการเมือง และการรัฐประหาร โดยในปี 2557 OECD ได้มีมติระงับการดำเนินโครงการ CP จากที่เคยมีดำรงเชิญไทยเข้าร่วมไว้เมื่อปี พ.ศ. 2556 อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่ฝ่ายไทยได้เจรจาโน้มน้าวและแสดงเจตนารมณ์ที่แน่วแน่ในการกระชับความสัมพันธ์กับ OECD และชี้ประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นแก่ทั้ง 2 ฝ่าย

ก็เป็นผลให้ฝ่าย OECD คลายความกังวลลง และทั้ง 2 ฝ่ายสามารถขับเคลื่อนและขยายกลไกและพลวัตความร่วมมือระหว่างกันต่อไปได้ ทั้งในรูป MDCR ตลอดจน CP

นอกจากนี้ การเห็นพ้องให้ประเทศไทยเป็นเจ้าภาพจัดการประชุม 2017 OECD Southeast Asia Regional Forum ภายใต้หัวข้อหลัก Opportunities and Policy Challenges of Digital Transformation in Southeast Asia และการประชุม OECD Southeast Asia Regional Programme ครั้งที่ 3 ช่วงวันที่ 24–25 สิงหาคม 2560 ที่กรุงเทพฯ ย่อมเป็นการแสดงถึงการยอมรับว่าประเทศไทยน่าจะเข้าข่ายมีความเป็น “like-minded” กับฝ่าย OECD ในระดับหนึ่ง อีกทั้ง OECD ตระหนักแล้วว่าประเทศไทยมีศักยภาพและความสำคัญทั้งในเชิงปัจเจกประเทศและในฐานะผู้มีบทบาทสำคัญในอาเซียนซึ่งกำลังเจริญเติบโตขึ้นเรื่อย ๆ⁷⁰

การที่ OECD มองเห็นความสำคัญของประเทศไทยเป็นการสะท้อนว่า OECD มีความยืดหยุ่นและพร้อมจะตอบรับและปรับตัวเข้ากับบริบทระหว่างประเทศตามความเป็นจริง โดยไม่ยึดติดอยู่เพียงกับ “รูปแบบ” ที่ฝ่ายตนคุ้นเคย เพื่อให้สามารถสนองปณิธานขององค์การ OECD เอง ในการมุ่งสนับสนุนการพัฒนาของประเทศต่าง ๆ ผ่านการใช้ความเป็นเลิศด้านแนวปฏิบัติ ด้วยกลไกและชุดเครื่องมือที่เป็นเอกลักษณ์เฉพาะของ OECD

4.1.3 สถาบันเชิงเสรีนิยมใหม่ที่ไม่เบ็ดเสร็จ และภาวะการครองอำนาจนำที่ไม่สมบูรณ์

ผลการศึกษาโดยใช้แนวทฤษฎีในบทที่ 2 ตามทฤษฎีเสรีนิยมใหม่เชิงสถาบัน (Neo-liberal Institutionalism) ซึ่งกล่าวว่า “กรอบความร่วมมือขององค์การระหว่างประเทศเป็นเครื่องมือในการสร้างอิทธิพลให้แผ่ขยายไปยังประเทศนอกกลุ่ม เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์และความร่วมมือระหว่างกันของรัฐ” ก็จะพบว่า การดำเนินความสัมพันธ์ของ OECD กับประเทศต่าง ๆ น่าจะเข้าข่ายตามกรอบทฤษฎีนี้ แต่การแผ่ขยายอุดมการณ์ความคิดของ OECD ก็ได้เข้มข้นถึงขั้นแทรกแซงและเข้าไปตรวจสอบและลงโทษพฤติกรรมของประเทศที่รับตราสารด้านกฎหมายต่าง ๆ ของ OECD ไปใช้ เนื่องจากตัวตราสารฯ ถือเป็น soft law ที่เป็นเพียงข้อแนะนำและแนวปฏิบัติ แต่ไม่มีผลบังคับใช้ ทั้งนี้ เมื่อเทียบกับองค์การที่มีบทบาทแข่งขันทางการเมืองระหว่างประเทศเช่นสหประชาชาติ (UN) ที่หากมีประเทศใดบกพร่อง UN ก็จะมีมาตรการลงโทษ ดังกรณีประเทศเกาหลีเหนือทดลองอาวุธนิวเคลียร์หลายครั้งและโดนมติคว่ำบาตร แม้ว่าในความเป็นจริง การลงโทษของ UN ยังมีโอกาสทำให้เกาหลีเหนือปรับเปลี่ยนพฤติกรรมได้

ข้อแนะนำจากการดำเนินโครงการตาม CP ของ OECD ต่างกันโดยสิ้นเชิงกับมาตรการของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund–IMF) ที่ใช้แก้ไขปัญหาเศรษฐกิจไทยเมื่อปี พ.ศ. 2540 ภายใต้การขอรับความช่วยเหลือด้านการเงินและวิชาการจาก IMF ซึ่งมีเงื่อนไขในการเบิกจ่ายเงินกู้แต่ละงวด โดยจะต้องมีการประเมินการดำเนินมาตรการตามเป้าหมายที่ IMF กำหนดไว้ให้ได้เสียก่อน ส่วนในกรณี OECD เป็นหน่วยงานคลังสมอง (Think Tank) เชิงเศรษฐกิจมากกว่าเชิงการเมือง และไม่มีอำนาจในการให้ทุนให้โทษต่อผู้ย่อหย่อนต่อมาตรฐานและแนวปฏิบัติของ OECD อย่างไรก็ตาม แม้ OECD ไม่มีมาตรการลงโทษ แต่โดยที่สมาชิก OECD ส่วนใหญ่

⁷⁰ ข้อคิดเห็นจากการโทรศัพท์ทางไกล (ผ่าน Application Line@) สัมภาษณ์นายสีหศักดิ์ พวงเกตุแก้ว เอกอัครราชทูต ณ กรุงปารีส (อดีตปลัดกระทรวงการต่างประเทศระหว่างปี พ.ศ. 2554–2558) เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2560

ล้วนเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในเวทีระหว่างประเทศและมีอิทธิพลโน้มน้าวการเจรจาและดำเนินการความสัมพันธ์ในกรอบต่าง ๆ ดังนั้น หากเกิดหลักฐานชัดเจนว่าประเทศใด ๆ บกพร่องไม่ดำเนินการตามเจตนารมณ์ที่ได้แสดงความมุ่งมั่นไว้กับ OECD โดยไม่มีเหตุผลอันควร เช่น จงใจละเลยไม่ใส่ใจข้อเสนอแนะ มากกว่าข้อจำกัดทางกายภาพ (งบประมาณ บุคลากร และโครงสร้างพื้นฐาน) พฤติการณ์ดังกล่าวก็อาจถูกเชื่อมโยงและถ่ายทอดข้อมูลไปยังกรอบองค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ ต่อไปได้ ซึ่งย่อมกระทบต่อชื่อเสียงและภาพลักษณ์ของประเทศนั้น ๆ

ในส่วนของทฤษฎีการครองอำนาจนำ (Hegemony) เมื่อเสร็จสิ้นการจัดทำ MDCR และ CP แล้ว ประเด็นที่น่าจะเป็นความท้าทายหลัก คือ ฝ่ายไทยที่เกี่ยวข้องอาจไม่ยอมรับผลการประเมินที่ออกมาในเชิงลบ ไม่มีการสานต่อข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไข หรือ เกิดความลังเล/ขาดการผลักดันในการต่อยอดอย่างเป็นรูปธรรมจากหน่วยงานไทยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งแสดงนัยว่าการครองอำนาจนำ (ตามทฤษฎี Hegemony ในบทที่ 2) จากการดำเนินกระบวนการ CP เพื่อใช้ข้อชี้แนะจาก OECD จะอยู่ในภาวะที่ไม่สมบูรณ์ อย่างไรก็ดี มีข้อควรคำนึงด้วยว่า การดำเนินโครงการ CP จะต้องใช้เวลา 2–3 ปี และหลังจากนั้น ก็ยังจะต้องให้เวลาอีกพอสมควรเพื่อให้สามารถสังเกตได้ถึงความเปลี่ยนแปลงใด ๆ ที่เป็นผลจาก CP ที่ฝ่ายไทยได้ดำเนินการ หลังจากนั้นจึงจะสามารถประเมินระดับ (degree) ภาวะของความสมบูรณ์ หรือไม่สมบูรณ์ว่ามีเหตุผลและพื้นฐานมาจากปัจจัยใด และจะมีหนทางแก้ไขปรับปรุงได้มากน้อยเพียงใดในขั้นต่อไป ดังนั้น กระบวนการประเมินภาวะการครองอำนาจนำทั้งหมดอาจต้องใช้เวลาประมาณ 4–5 ปี นับจากเมื่อเริ่มดำเนิน CP

4.1.4 ผลการดำเนินการของ “เพื่อนร่วมรุ่น” ที่เป็นข้อบ่งชี้สำหรับก้าวต่อไปของไทย

กลุ่มประเทศที่ถือได้ว่าเป็นเพื่อนร่วมรุ่นซึ่งได้รับการทาบทามให้ดำเนินการจัดทำ CP พร้อมกันกับประเทศไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2556 ได้แก่ เปรู คาซัคสถาน และโมร็อกโก ซึ่งได้เริ่มดำเนินการก่อนไทย และปรากฏผลเป็นรูปธรรม⁷¹ ในด้านต่าง ๆ สรุปได้ ดังนี้

1) คาซัคสถาน ได้ออกกฎหมายด้านการบริการของภาครัฐเพื่อเพิ่มขีดความสามารถของกระทรวงต่าง ๆ ลดขั้นตอนและบทบาทของหน่วยงานกลางลง ส่งเสริมให้เกิดความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของภาคธุรกิจและประชาสังคมในการกำหนดนโยบาย นอกจากนี้ยังมีกระบวนการติดตามและประเมินผล ทั้งนี้ ร่างกฎหมายฉบับใหม่ด้านต่าง ๆ เป็นไปตามแนวทางข้อเสนอแนะ 2014 OECD Review of Central Administration

2) เปรู อยู่ระหว่างดำเนินการรับตราสารด้านกฎหมายของ OECD 12 ฉบับ และพิจารณาเข้าร่วมในคณะกรรมการ 17 คณะ อีกทั้งได้ยกระดับกฎระเบียบภายในประเทศเพื่อกระตุ้นความหลากหลายทางธุรกิจ ปรับปรุงระบบคมนาคมการเชื่อมโยง (connectivity) รวมทั้งนำมาตรฐานของ OECD ไปใช้โดยตรงในด้านต่าง ๆ อาทิ สิ่งแวดล้อม ภาษี การต่อต้านทุจริต การจัดการขยะ นอกจากนี้ เปรูยังได้นำหลักการและมาตรฐานของ OECD ไปเผยแพร่ในเวทีการประชุมนานาชาติที่เปรูได้เป็นเจ้าภาพ เช่น การประชุมผู้นำ APEC เมื่อปี ค.ศ. 2016 และการประชุมว่าด้วยความเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ COP 20 เมื่อปี ค.ศ. 2015

⁷¹ สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปารีส, ชี้แจงภารกิจของ OECD, โทรเลขที่ PAR/494/2560,5 กรกฎาคม 2560.

3) โมร็อกโก ได้รับข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการเสริมสร้างขีดความสามารถจาก OECD โดยเฉพาะในเรื่องการประสานงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐและการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจต่าง ๆ การประเมินและข้อเสนอแนะด้านธรรมาภิบาลและการพัฒนาท้องถิ่น ขณะที่ฝ่ายโมร็อกโกเองก็ได้ขอให้ OECD จัดทำรายงาน Digital Government Review และ Education Performance Review นอกจากนี้ ยังมีสาขาสำคัญที่โมร็อกโกขอรับรองความรู้จาก OECD คือ บทบาทขององค์กรส่วนท้องถิ่นในการบรรลุเป้าประสงค์แห่งชาติ และเพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ดีขึ้นในประเด็นท้าทายที่องค์กรส่วนท้องถิ่นกำลังประสบ

จากข้อสังเกตดังกล่าวข้างต้นและข้อมูลในบทที่ 3 ซึ่งยกตัวอย่างการดำเนินการความร่วมมือกับ OECD ของทั้ง 3 ประเทศ ชี้ให้เห็นความสำคัญของหลักการ Whole-of-government Approach ซึ่งเป็นการทำงานร่วมกันของทั้งรัฐบาลในทุกภาคส่วนโดยไม่แบ่งแยกความเป็นกระทรวง ทบวง กรม และจำเป็นต้องอาศัยการดำเนินการด้วยนโยบายบูรณาการอย่างเต็มความสามารถ ซึ่งเป็นประเด็นที่รายงานฉบับนี้เสนอแนะให้ฝ่ายไทยใช้เพื่อดำเนินการสำหรับขั้นต่อไป

4.2 ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะในการใช้โอกาสและความท้าทายที่มีจากการใช้กลไกความร่วมมือกับ OECD เพื่อการพัฒนาประเทศไทย

4.2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย : การทำงานอย่างมีบูรณาการร่วมกันของฝ่ายไทย

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ.2556-พ.ศ.2561) ได้ระบุประเด็นเรื่องการวางระบบการบริหารงานราชการแบบบูรณาการ⁷² เพื่อส่งเสริมการทำงานร่วมกันภายในระบบราชการด้วยกันเองโดยมุ่งแก้ปัญหาการแยกส่วนในการปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงาน มีการสื่อสารและแบ่งปันข้อสนเทศ รวมถึงการวางระบบความสัมพันธ์และประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในรูปแบบต่าง ๆ ภายใต้วัตถุประสงค์ในการนำศักยภาพเฉพาะของแต่ละหน่วยงานมาสร้างคุณค่าให้กับงานตามเป้าหมายที่กำหนด เพื่อขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์ของประเทศและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรอย่างคุ้มค่า

การทำงานแบบบูรณาการควรต้องมีการวางระบบการบริหารงานที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์สำคัญของประเทศ (Cross Functional Management System) ตามห่วงโซ่แห่งคุณค่า (Value Chains) ครอบคลุมกระบวนการ ตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ จนถึงปลายน้ำ รวมทั้งกำหนดภารกิจให้มีความชัดเจนว่าใคร มีความรับผิดชอบในเรื่องหรือกิจกรรมใด รวมทั้งการจัดทำตัวชี้วัดของกระทรวงที่มีเป้าหมาย ร่วมกัน (Joint KPIs)

ในการนี้ อาจพิจารณาออกแบบกลไกพิเศษขึ้นใหม่เพื่อสนับสนุนให้เกิดการบูรณาการความร่วมมือในการพัฒนา และให้สามารถรองรับการขับเคลื่อนประเด็นยุทธศาสตร์สำคัญ โดยมีการดำเนินงานที่ยืดหยุ่น คล่องตัว ไม่ยึดติดจนเกินไปกับโครงสร้างองค์กรและระบบราชการแบบเดิม ตลอดจนปรับปรุงการจัดสรรงบประมาณให้มีลักษณะแบบยืดหยุ่นและเป้าหมายร่วมเป็นหลัก เพื่อให้เอื้อต่อการขับเคลื่อนนโยบายและการบริหารงานแบบบูรณาการ โดยใช้ทรัพยากรอย่างมี

⁷² สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ.2556-พ.ศ. 2561), [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://www.opdc.go.th/lite/content0805.html> [4 สิงหาคม 2560].

ประสิทธิภาพ และไม่ซ้ำซ้อน อีกทั้งปรับปรุงการจัดสรรงบประมาณโดยคำนึงถึงพื้นที่/ประเด็นเป็นตัวตั้ง (Area-based Approach) รวมทั้งวางเงื่อนไขการจัดสรรและใช้งบประมาณให้เหมาะสมในรูป ข้อตกลงหรือแผนงานโครงการร่วมกัน โดยเชื่อมโยงการทำงานของกระทรวง กรม สำนัก ที่มีการปฏิบัติงานต่างประเทศ ให้มีความเป็นเอกภาพและขับเคลื่อนไปในทิศทางเดียวกัน

4.2.2 ข้อเสนอแนะในการดำเนินการ

จากการชี้จุดแข็ง (Strengths-S) และจุดอ่อน (Weaknesses-W) ของฝ่ายไทย โดยประเมินร่วมกับโอกาส (Opportunities-O) ที่จะได้ประโยชน์จากความร่วมมือกับ OECD รวมทั้ง ความท้าทาย (Threats-T) ที่อาจจะเกิดขึ้น รายงานฉบับนี้ได้จับคู่ตาม TOWS Matrix (บทที่ 2) เพื่อเป็นข้อเสนอแนะในการดำเนินการ ดังนี้

1) SO -Strategies (การดำเนินการเชิงรุก) เป็นการใช้องค์ความรู้เชิงบวกทั้ง 2 ด้าน คือจุดแข็งและโอกาสร่วมกันเพื่อให้เกิดประโยชน์และสร้างแต้มต่อทางโอกาสและจุดแข็งเพิ่มขึ้นอีก ได้แก่

(ก) กระทรวงการต่างประเทศภายใต้การสนับสนุนจากระดับนโยบายและการเมือง ควรพิจารณาจัดตั้งกลไกคณะทำงานขับเคลื่อน (Steering Committee)⁷³ เพื่อดำเนินงาน ติดตาม ทบทวน และเสนอแนะข้อคิดเห็นในการดำเนินการเพิ่มเติมในกรอบ OECD ทั้งในส่วน CP และส่วนอื่น ๆ เพื่อเป็นเวทีประสานข้อมูลและนโยบายว่าฝ่ายไทยกำลังดำเนินการสิ่งใด เพื่อวัตถุประสงค์ใด เป็นไปตามเป้าหมายและทิศทางที่ตั้งไว้หรือไม่ และควรปรับหรือเพิ่ม (translate) เป้าหมายและกลยุทธ์เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในดังประโยชน์ของการดำเนินการ ความสัมพันธ์และกลไกความร่วมมือที่มีอยู่กับ OECD อย่างไร

ทั้งนี้ การประชุมของคณะทำงานฯ แต่ละครั้ง อาจยังไม่ได้ข้อสรุปในบาง ประเด็นทันทีเนื่องจากหลายประเด็นต้องใช้เวลาในการศึกษาและประเมินโครงการต่าง ๆ ที่มีระยะ เวลานาน แต่อย่างน้อยการจัดตั้งคณะทำงานฯ ซึ่งควรมีการตั้งตัวชี้วัดผลสำเร็จของงาน (Key Performance Indicator-KPI) ในด้านต่าง ๆ จะเป็นการแสดงให้เห็นว่าฝ่ายไทยมีเจตนารมณ์ เดินหน้าขับเคลื่อนโดยมิได้ปล่อยให้ CP และความร่วมมือกับ OECD ผ่านไปเรื่อย ๆ ขณะที่การ ติดตามการดำเนินการด้วยการขอข้อมูลผ่านการออกหนังสือราชการถึงรายหน่วยงานอาจไม่เกิด ภาพรวมที่ชัดเจนและขาดการหารือร่วมกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในเรื่องนั้น ๆ นอกจากนี้ การจัดตั้ง คณะทำงานฯ จะช่วยในการตอบโต้ความคุ้มค่ากับงบประมาณจำนวนสูงที่ลงทุนไปกับ CP ด้วย

อนึ่ง หากเห็นว่าคณะทำงานดังกล่าวอาจไม่คุ้มค่าต่อเวลาและการจัด ประชุมเพียงเพื่อติดตามและประเมินงานเพียงในกรอบ OECD กระทรวงการต่างประเทศก็สามารถ พิจารณาให้กลไกดังกล่าวเป็น platform ที่ครอบคลุมถึงกรอบงานพหุภาคีอื่น ๆ ของกรมองค์การ

⁷³ ผู้ศึกษาได้รับแรงบันดาลใจในข้อเสนอแนะจากแนวคิดการจัดตั้ง Steering Committee สำหรับฝ่ายไทยเพื่อ ขับเคลื่อนผลประโยชน์ของไทยในมูลนิธิเอเชีย-ยุโรป (ASEF) ซึ่งเป็นคำริของ ฯพณฯ นายสนธิ คงสิริ อดีตรัฐมนตรี ช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศซึ่งได้ฝากไว้เป็นข้อพิจารณาในโอกาสที่ท่านกำลังจะพ้นจากตำแหน่งมนตรีฝ่าย ไทย ประจำมูลนิธิ ASEF เมื่อปลายปี 2557 ด้วยความประสงค์ให้เกิดกระบวนการติดตามและใช้ประโยชน์อย่าง เต็มที่ของฝ่ายไทยจากเวทีนี้

ระหว่างประเทศ และกรรมาธิการซึ่งมีขอบข่ายภารกิจเกี่ยวเนื่องกับงานพหุภาคี อาทิ กรรมาญยุโรปซึ่งรับผิดชอบกรอบการประชุมเอเชีย-ยุโรป (ASEM) งานองค์การเพื่อความมั่นคงและความร่วมมือในยุโรป (OSCE) องค์การระหว่างประเทศของกลุ่มประเทศที่ใช้ภาษาฝรั่งเศส (OIF) ทั้งนี้ ในส่วนของกรรมาอาเซียนซึ่งมีคณะกรรมการอาเซียนแห่งชาติอยู่แล้วนั้น ก็อาจใช้ประโยชน์จากข้อมูลที่เกี่ยวข้องเพื่อเติมเต็มในส่วนที่จำเป็น เช่น กรอบ Southeast Asia Regional Programme (SEARP) ได้

(ข) ไทยพิจารณาเป็นประธานร่วมของ SEARP ต่อจากอินโดนีเซียที่ได้ดำรงตำแหน่งร่วมกับญี่ปุ่นมาตั้งแต่ก่อตั้งเมื่อปี ค.ศ. 2014 และครบวาระในปี ค.ศ. 2017 (วาระละ 3 ปี) ก่อนหน้านั้น อินโดนีเซียได้เริ่มขอให้ประเทศอาเซียนอื่น ๆ พิจารณาเข้ามาเป็นประธานร่วมในกรอบนี้ แต่ยังไม่มียุติประเทศใดมีท่าทีที่ชัดเจน โดยหากไทยเข้ามารับหน้าที่ในส่วนนี้ ก็จะเป็นการแสดงบทบาทเชิงรุกที่เข้มข้นในการขับเคลื่อนความร่วมมือและผลักดันสาขาใหม่ ๆ ที่เป็นประโยชน์ของอาเซียนและไทยที่จะได้จากความร่วมมือกับ OECD ดังเช่นที่เปรมิเจตนาธรรมร่วมขับเคลื่อนการพัฒนาของกลุ่ม LAC อีกทั้งจะเป็นการเสริมสร้างภาพลักษณ์ของไทยในเวทีระหว่างประเทศให้โดดเด่นมากขึ้น ทั้งนี้ สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปารีส สามารถช่วยประสานประเด็นต่าง ๆ ของ SEARP อย่างใกล้ชิดกับฝ่าย OECD และสถานเอกอัครราชทูตของประเทศอาเซียนประจำฝรั่งเศสได้

(ค) การส่งบุคลากรของไทยจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปปฏิบัติงาน (secondment) ที่สำนักเลขาธิการ OECD ซึ่งเป็นแหล่งรวมข้อมูลชั้นเลิศในด้านต่าง ๆ รวมทั้งมีเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญด้านเศรษฐศาสตร์และสาขาต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ทั้งนี้ การก้าวออกไปค้นคว้าศึกษาตลอดจนเรียนรู้การปฏิบัติงานอย่างมืออาชีพจะเป็นประโยชน์ต่อการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลและทิศทางปัจจุบันของ OECD และแนวโน้มที่จะเกิดขึ้น เพื่อให้ฝ่ายไทยดำเนินการและปรับกระบวนทัศน์ (paradigm) ได้ล่วงหน้าอย่างทันท่วงทีต่อพลวัตที่เคลื่อนไหวสูงในการกำหนดมาตรฐานความร่วมมือในสาขาต่าง ๆ รวมทั้งเป็นการเสริมสร้างและกระชับเครือข่ายการติดต่อเพื่อเพิ่มพูนความร่วมมือด้านต่าง ๆ ต่อไป

2) ST –Strategies (การดำเนินการเชิงป้องกัน) โดยนำจุดแข็งมาใช้เพื่อป้องกันหรือหลีกเลี่ยงอุปสรรค

เพื่อป้องกันความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนและความสงสัยในประโยชน์ที่จะเกิดจากการเสริมสร้างปฏิสัมพันธ์กับ OECD ซึ่งอาจนำไปสู่ความลังเลและการให้ความร่วมมือของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง กระทรวงการต่างประเทศร่วมกับ สศช. ควรประชาสัมพันธ์และดำเนินกิจกรรมเพื่อเสริมสร้างความเกี่ยวข้องในกระบวนการความสัมพันธ์ไทย-OECD จากภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งภาคธุรกิจและภาคประชาสังคม เพื่อทำความเข้าใจล่วงหน้าต่อสาธารณชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียผ่านช่องทางต่าง ๆ ว่าความร่วมมือดังกล่าวอยู่บนพื้นฐานของการวางแผนตามยุทธศาสตร์ 4 ปีของกระทรวงการต่างประเทศ แผนยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ยุทธศาสตร์ Thailand 4.0 และการอนุวัติ SDGs โดยในเบื้องต้นอาจเริ่มชี้แจงทำความเข้าใจว่า MDCR จะช่วยให้เราทราบปัญหาสำคัญที่ประเทศไทยกำลังเผชิญ และการดำเนินตามข้อเสนอแนะตามโครงการต่าง ๆ ของ CP นั้น เป็นแนวปฏิบัติที่เข้าถึงมาตรฐานสากลที่เป็นกระแสส่วนใหญ่ของโลก และเปรียบเสมือนประตูให้เข้าไปปฏิสัมพันธ์ในกรอบ OECD เพื่อร่วมเจรจาจัดทำมาตรฐานการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ที่ไทยประสงค์

นอกจากนี้ ควรจัดกิจกรรมการสัมมนาเพื่อรวบรวมข้อคิดเห็นจากภาคส่วนต่าง ๆ โดยเชิญผู้แทนภาคประชาสังคมรวมถึงภาคธุรกิจของไทยและต่างประเทศมาร่วมอภิปราย แลกเปลี่ยนทัศนะร่วมกัน ทั้งนี้ ข้อคิดเห็นที่ได้จากการสัมมนาอาจสะท้อนการวิเคราะห์ตามทฤษฎี การครองอำนาจนำ (Hegemony) ในบทที่ 2 ของรายงานฉบับนี้ ว่าภาคส่วนต่าง ๆ ของไทยเห็นด้วย มากน้อยเพียงใดกับการขึ้นในประเด็นต่าง ๆ ของ OECD การสัมมนาจึงถือเป็นการหยั่งเชิงด้วยการ ครองอำนาจนำตามทฤษฎี Hegemony จะอยู่ในภาวะสมบูรณ์มากน้อยเพียงใด จากนั้นจึงนำ ข้อเสนอแนะจากการสัมมนานั้นไปประกอบแผนและกลยุทธ์การเสริมสร้างปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล ไทย-OECD-กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholders) ทั้งนี้ หากภาคประชาสังคมและเอกชนมีข้อสงสัย และความประสงค์ประการใด กระทรวงการต่างประเทศและ สศช. ก็สามารถนำไปใช้เป็นข้อบ่งชี้เพื่อ ยืนยันต่อฝ่าย OECD เกี่ยวกับความประสงค์ของฝ่ายไทยได้อย่างหนักแน่นมากขึ้น

ขณะเดียวกัน ควรมีการเน้นย้ำต่อภาคส่วนต่าง ๆ ของไทยด้วยว่า การที่ไทย สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดกฎเกณฑ์ (proactive) ร่วมกับ OECD น่าจะเป็นมาตรการเชิง ป้องกันที่ดีกว่าการเพิกเฉย หรือ ปล่อยให้ตนเองถูกโน้มนำจากฝ่ายอื่น ๆ ด้วยมาตรฐานหรือแนวคิดที่ ตนไม่เห็นพ้องด้วยในบางจุด รวมทั้งชี้แจงว่าหลักการพื้นฐานประการหนึ่งของ OECD คือความ ยืดหยุ่นและฉันทามติ ซึ่ง OECD ยอมรับข้อคิดเห็นจาก counterpart ท่ามกลางบริบทระหว่าง ประเทศที่มีการเปลี่ยนแปลงสูง เพื่อพิสูจน์ว่า OECD ยังคงมีความเกี่ยวเนื่อง (relevance) ในโลกยุค ปัจจุบัน มิใช่เป็นองค์กรของ “The Rich Man’s Club” ซึ่งยึดติดกับอุดมการณ์และแนวทางชั้นสูง ของตนเองโดยปราศจากการคำนึงถึงเงื่อนไขแวดล้อมและเสียงของเพื่อนร่วมประชาคมโลก

3) WO –Strategies (การดำเนินการเชิงแก้ไข) โดยนำโอกาสมาจัดจุดอ่อน หรือ นำโอกาสมาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อองค์กรหรือการดำเนินโครงการ

ไทยมีโอกาสดำเนินปฏิสัมพันธ์กับองค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ รวมทั้ง OECD ตลอดจนมีความร่วมมือระหว่างประเทศ ในกรอบต่าง ๆ มาแล้วหลายปี แต่ที่ผ่านมาฝ่ายไทยไม่มี ยุทธศาสตร์ที่ชัดเจนต่อ OECD โดยหน่วยงานต่าง ๆ ส่วนใหญ่มักตอบรับคำเชิญเดินทางไปเข้าร่วม การประชุม และจัดทำรายงานสรุป แต่ยังไม่ค่อยปรากฏว่า มีการนำผลประชุมไปต่อยอดและวาง โจทย์ว่าลำดับต่อไปไทยจะวางท่าทีหรือเป้าหมายปลายทางอย่างไรเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์สูงสุด จากการมีปฏิสัมพันธ์ในกรอบ OECD หรือกรอบความร่วมมืออื่น ๆ จึงส่งผลให้ในบางครั้งอาจมีความ ไม่ชัดเจนว่าในหนทางข้างหน้าไทยควรจะมุ่งไปในทิศทางใดซึ่งอาจกลายเป็นจุดอ่อนสำคัญประการ หนึ่งในการดำเนินนโยบายต่างประเทศด้านพหุภาคี ความไม่ชัดเจนดังกล่าวน่าจะสามารแก้ไขได้ด้วย การจัดทำกรอบยุทธศาสตร์พหุภาคี เพื่อใช้เป็นแผนที่นำทาง (roadmap) โดยรวบรวมประเด็นที่มี ความเชื่อมโยงระหว่างกัน (cross-cutting issues) ภายใต้บูรณาการความคิดและความร่วมมือ ระหว่างกรมองค์การระหว่างประเทศ กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กรมอาเซียน และขอความเห็น จากกรมภูมิภาคที่มีการกิจเกี่ยวข้องกับงานพหุภาคี เช่น กรมยุโรป (ASEM ASEM OSCE OIF) ด้วย เนื่องจากเป็นเวทีที่ฝ่าย EU แสดงท่าทีและนโยบายที่ชัดเจนของฝ่ายตะวันตก รวมทั้งจำเป็นต้องขอ ข้อมูลและความเห็นจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีประเด็นความร่วมมือและร่วมปฏิสัมพันธ์ในเวทีระหว่าง ประเทศต่าง ๆ ด้วย

ทั้งนี้ แผนยุทธศาสตร์พหุภาคีดังกล่าวจะไม่ซ้ำซ้อนกับร่างยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศของไทยในระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560–2579) แต่จะเป็นการจัดหมวดหมู่และเชื่อมโยงภาพเพื่อกำหนดท่าทีและกลยุทธ์เกี่ยวกับประเด็นงานในเวทีพหุภาคีต่าง ๆ ที่ไทยได้ดำเนินการไว้ หรือมีแผนจะดำเนินการ รวมไปถึงกรอบความตกลงความร่วมมือ ระเบียบเศรษฐกิจจากองค์การระหว่างประเทศ กฎหมายระหว่างประเทศ พันธกรณี มาตรฐานสากลและบรรทัดฐานระหว่างประเทศในประเด็นต่าง ๆ ที่มีแง่มุมและมีมิติที่เชื่อมซึ่งกันและกัน ทั้งนี้ ในส่วนของแผนยุทธศาสตร์พหุภาคีที่เกี่ยวข้องกับ OECD จะเป็นการเสริมและช่วยตอบโจทย์ประเด็นยุทธศาสตร์ 5 S (Security, Sustainability, Standard, Status และ Synergy) ของยุทธศาสตร์ฯ 20 ปี ด้วย

4) WT –Strategies (การดำเนินการเชิงรับ) เพื่อแก้ไขจุดอ่อนและป้องกันอุปสรรค

ในส่วนการปฏิบัติงานของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปารีส ซึ่งเป็นจุดประสานแรกที่สำคัญกับฝ่าย OECD ควรปรับปรุงข้อจำกัดด้านโครงสร้างบุคลากร โดยเร่งยืนยันการขอให้กระทรวงการต่างประเทศส่งข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งอัครราชทูตที่ปรึกษาขึ้นอีกตำแหน่งหนึ่ง เนื่องจากปรากฏข้อมูลว่าอัครราชทูตข้าราชการของสถานเอกอัครราชทูตฯ มีตำแหน่งอัครราชทูตที่ปรึกษา 2 ตำแหน่ง และที่ผ่านมา 1 คนในจำนวนนี้ปฏิบัติหน้าที่กำกับดูแลภารกิจด้านการบริหารสำนักงาน (Head of Chancery) และการกงสุล ส่วนอีก 1 คนปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าฝ่ายวิชาการรวมถึงงานด้านพหุภาคี อย่างไรก็ตาม ในช่วง 2 ปีที่ผ่านมา สถานเอกอัครราชทูตฯ มีอัครราชทูตที่ปรึกษาเพียง 1 คนซึ่งไม่สอดคล้องกับภารกิจของสถานเอกอัครราชทูตฯ ที่มีความหลากหลาย รอบด้าน และหนาแน่นในทุกด้าน ทั้งงานทวิภาคี (การเมืองและเศรษฐกิจ)⁷⁴ สารนิเทศ กงสุล บริหาร (คลัง พัสดุ ลูกจ้างท้องถิ่น) งานพิธีการทูตและการถวายงานแด่พระบรมวงศานุวงศ์ รวมถึงงานองค์การระหว่างประเทศ ทั้ง OECD UNESCO และองค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ ตลอดจนงาน EU ซึ่งฝรั่งเศสเป็นสมาชิกและงานที่มประเทศไทย

ภาพปริมาณงานปัจจุบันและภารกิจที่มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นตามเหตุและปัจจัยต่าง ๆ จึงไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ด้านบุคลากรของสถานเอกอัครราชทูตฯ การได้ผู้ดำรงตำแหน่งอัครราชทูตที่ปรึกษากลับคืนตามเดิมอีก 1 คน ซึ่งจะต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมเพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลอย่างแท้จริง ย่อมจะสามารถผ่อนภาระของเอกอัครราชทูต และอัครราชทูตได้มาก รวมทั้งจะส่งผลให้การกลั่นกรองและติดตาม ประเด็นต่าง ๆ ในส่วนที่เกี่ยวข้องเป็นไปด้วยดียิ่งขึ้น โดยเฉพาะเมื่อคำนึงว่า งานความสัมพันธ์กับ OECD กำลังพัฒนาไปสู่ความใกล้ชิดกันมากขึ้นจากการมีโครงการ CP และจะนำไปสู่สู่ทางความร่วมมือที่หลากหลายมากกว่าเดิม ทั้งนี้ การมีกำลังทรัพยากรบุคคลอย่างพอเพียงจะช่วยเพิ่มสมรรถภาพของสถานเอกอัครราชทูตฯ และป้องกันอุปสรรคข้อจำกัดต่าง ๆ ในการประสานและดำเนินงาน รวมทั้งเป็นประโยชน์ในการร่วมวางแผนเกี่ยวกับทิศทางและประเด็นที่ควรขับเคลื่อนผลักดันกับฝ่าย OECD ต่อไป

⁷⁴สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปารีส มีเขตอาณาครอบคลุม 3 ประเทศ ได้แก่ ฝรั่งเศส โมนาโก และแอลจีเรีย

บรรณานุกรม

หนังสือ

กระทรวงการต่างประเทศ. แผนยุทธศาสตร์ 4 ปี กระทรวงการต่างประเทศ พ.ศ. 2558–2561 MFA strategy 2015–2018. (สิ่งพิมพ์เผยแพร่).

ชลธิ์ จันทร์รัชชกุล, “การเพิ่มพูนปฏิสัมพันธ์และความร่วมมือระหว่างประเทศไทยกับองค์การระหว่างประเทศ: กรณีศึกษาองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD)” (รายงานการศึกษาส่วนบุคคล หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 7, 2558), 17.

เอกสาร

กระทรวงการต่างประเทศ. การจัดทำคำของบยุทธศาสตร์ประจำปีงบประมาณ 2561. โทรเลขด่วนมาก ที่ 0206/ว23/2560, 11 มกราคม 2560.

กระทรวงการต่างประเทศ. ความคืบหน้าโครงการ Country Partnership Programme (CPP) กับ OECD. โทรเลขด่วนที่สุด ถึงสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปารีส ที่ 0703/315/2560, 24 พฤษภาคม 2560.

กระทรวงการต่างประเทศ. ความร่วมมือระหว่างไทยกับ OECD ครั้งที่ 1/2558. เอกสารข้อมูลประกอบการประชุมระดมสมอง, 5 มีนาคม 2558.

กระทรวงการต่างประเทศ. โทรเลขด่วนที่สุด ถึงสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปารีส ที่ 0703/159 ลงวันที่ 11 มีนาคม 2560 นำส่งสำเนาหนังสือกระทรวงการต่างประเทศที่ 0703/309 ลงวันที่ 10 มีนาคม พ.ศ. 2560 จากปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ถึงนาย Angel Gurria เลขาธิการ OECD

กระทรวงการต่างประเทศ. ผลการหารือระหว่าง Permanent Observer for OECD to the United Nations กับอธิบดีกรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ. โทรเลขด่วนมาก ที่ 0703/780/2559, 10 พฤศจิกายน 2559.

กองนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ. เอกสารข้อมูลภูมิหลังความร่วมมือไทย–OECD.

สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปารีส. รายงานของ OECD GRS เรื่องผลประโยชน์ของการมีความร่วมมือกับ OECD ผ่าน Country Partnership Programme (CPP). โทรเลขที่ PAR/494/2560, 5 กรกฎาคม 2560.

สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปารีส. สรุปผลการประชุม Governing Board ของ OECD Development Centre เมื่อวันที่ 19 มิถุนายน 2560. โทรเลขที่ PAR472/2560, 26 มิถุนายน 2560 เรื่อง

สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงราบัต. การจัดทำ Country Partnership Programme ระหว่างโมร็อกโกกับ OECD. โทรเลข ที่ RAB25/2560, 16 มกราคม 2560.

สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอัสตานา. การดำเนินโครงการ OECD Country Partnership Programme ของคาซัคสถาน. โทรเลขที่ TSE63/2560, 8 กุมภาพันธ์ 2560.

หนังสือสำนักเลขาธิการ OECD ที่ AG/2017.197.gms ลงวันที่ 18 เมษายน ค.ศ. 2017.

หนังสือแสดงเจตจำนงจากนาย Abdel-Ilah Benkiran นายรัฐมนตรีโมร็อกโก ลงวันที่ 3 มีนาคม ค.ศ. 2014 ถึงเลขาธิการ OECD.

หนังสือแสดงเจตจำนงจากนายกรัฐมนตรिकाซัคสถาน ถึงเลขาธิการ OECD ลงวันที่ 14 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2014.

หนังสือแสดงเจตจำนงจากรัฐบาลเปรูลงนามร่วมโดยนาง Rda Rivas Franchini รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของเปรู และนาย Luis Miguel Castilla Rubio รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจและการคลังของเปรู ลงวันที่ 27 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2014 ถึงเลขาธิการ OECD.

เอกสาร OECD ที่ C/MIN(2017)11 ลงวันที่ 11 พฤษภาคม ค.ศ. 2017 เรื่อง Expanding the OECD's Global Reach, Policy Impact and Relevance ประกอบการประชุม Council at Ministerial Level วันที่ 7-8 มิถุนายน ค.ศ. 2017.

เอกสาร OECD ประกอบการประชุม Council at Ministerial Level วันที่ 7-8 มิถุนายน 2560 ที่ C/MIN(2017)11 ลงวันที่ 11 พฤษภาคม ค.ศ. 2017.

เอกสาร OECD เลขที่ C(2017)46/REV1.

เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อเตรียมการจัดทำรายงาน MDCR ระยะที่ 1 ระหว่างสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) และ OECD เมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม 2560 ที่โรงแรม Royal Princess กรุงเทพฯ.

ภาษาอังกฤษ

Kudrle, Robert T. “Governing Economic Globalization: The Pioneer Experience of the OECD”. In Journal of World Trade 46,3 (2012): 697-698)

OECD (2016), “Executive Summary”, in Multi-dimensional Review of Peru: Volume 2. In-depth Analysis and Recommendations, OECD Publishing, Paris.

OECD (2017) “Draft Agenda Third Steering Group Meeting of the Southeast Asia Regional Programme (SEARP)”. Friday 25 August 2017 Anantara Siam Bangkok Hotel Bangkok, Thailand, OECD Publishing, Paris.

OECD (2017), “Foreword”. in Multi-dimensional Review of Kazakhstan: Volume 2. In-depth Analysis and Recommendations, OECD Publishing, Paris.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

- มนตรี สิ่งสุวรรณ. การวางแผนกลยุทธ์ (Strategic Planning). [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: http://www.sec.psu.ac.th/kdb/get_file.php?kdb_id=montr130802094615&file_id=1. [1 สิงหาคม 2560]
- วัชรพล พุทธิรักษา. แนวคิดการครองอำนาจ (Hegemony) ของกรัมสกี (Gramsci) : บททดลองเสนอในการอธิบายปรากฏการณ์ทางการเมืองไทย The Gramsci's Hegemony concept: An attempt to explain Thai political phenomena. [ออนไลน์]. 2550. แหล่งที่มา: <http://www.academia.edu/518933/2007> [2 กรกฎาคม 2560].
- วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี. การวิเคราะห์สวอต. [ออนไลน์]. 2558. แหล่งที่มา: <https://th.wikipedia.org/wiki/การวิเคราะห์สวอต> [4 กรกฎาคม 2560].
- วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี. อันโตนิโอ กรัมสกี. [ออนไลน์]. 2558. แหล่งที่มา: https://th.wikipedia.org/wiki/อันโตนิโอ_กรัมสกี [4 กรกฎาคม 2560].
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2556-พ.ศ.2561). [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://www.opdc.go.th/lite/content0805.html> [4 สิงหาคม 2560].
- เอกกมล เอี่ยมศรี. การใช้ TOWS Matrix. [ออนไลน์]. 2554. แหล่งที่มา: <https://eiamsri.wordpress.com/2011/06/07การใช้-tows-matrix> [1 สิงหาคม 2560].
- InfoQuest Limited. การเข้าร่วมโครงการ Base Erosion and Profit Shifting Project (BEPS Project) ของ OECD. [ออนไลน์]. 2560. แหล่งที่มา: <http://www.ryt9.com/s/cabt/2649123> [16 กรกฎาคม 2560].
- Kenan Institute Asia. Thai Education System Fails in Latest PISA Tests: Chevron Enjoy Science Advocates STEM Education to Solve Problem. [Online]. 2017. Available from: http://kenan-asia.org/en/all-media/blog/item/645-stempisa?gclid=EAlaQobChMIgt20k4Cr1QIVkpO9Ch1U3gEcEAAYASAAEgKa0_D_BwE [2017, July 28].
- Peru: A Reliable Partner for the OECD (สิ่งพิมพ์เผยแพร่).
- Ritchuay, Tanawut. ทฤษฎีครองอำนาจ (Hegemony Theory). [ออนไลน์]. 2550. แหล่งที่มา: <https://issuu.com/63529/docs> [4 กรกฎาคม 2560].
- Tekasuk, Preechapak. International Relations Theories with Few Simple Concepts for International Politics. [Online]. Available from: <http://www.academia.edu/12876412> : 13, 26 [2017, July 2].
- <http://unctad.org/en/Pages/DITC/CompetitionLaw/ccpb-Mandate.aspx>
- <http://www.oecd.org/about/>
- <http://www.oecd.org/about/budget/>
- <http://www.oecd.org/about/whatwedoandhow/>

<http://www.oecd.org/about/whodoeswhat/>
<http://www.oecd.org/dev>
<http://www.oecd.org/pisa/aboutpisa/>
http://www.undp.org/content/undp/en/home/operations/about_us/frequently_asked_questions.html#undp
<https://definitions.uslegal.com/s/soft-law>
https://en.wikipedia.org/wiki/International_rankings_of_Singapore
<https://tex.stackexchange.com/questions/177167/swot-table-how-to-convert-to-an-article>
<https://www.oecd.org/globalrelations/oecdpartnershipswithinternationalorganisations/oecdpartners.htm>

การสัมภาษณ์

ฐิติวัฒน์ สุขสวัสดิ์ ณ อยุธยา. นักการทูตชำนาญการ (เลขานุการเอก) กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ. สัมภาษณ์, 21 และ 29 มิถุนายน 2560 และ 18 กรกฎาคม 2560
 ปัทมา เขียววิศิษฐ์สกุล. รองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สัมภาษณ์, วันที่ 14 กรกฎาคม 2560
 มรกต ศรีสวัสดิ์. รองอธิบดีกรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ. สัมภาษณ์, 29 มิถุนายน 2560
 รองวุฒิ วีรบุตร. นักการทูตชำนาญการพิเศษ กองกิจการเพื่อการพัฒนา กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ. สัมภาษณ์, 29 มิถุนายน 2560
 สาลินี ผลประไพ. นักการทูตชำนาญการ (ที่ปรึกษา) สำนักนโยบายและแผน สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงการต่างประเทศ. สัมภาษณ์, 18 กรกฎาคม 2560
 สุวรรณ อรุณสวัสดิ์วงศ์. นักการทูตชำนาญการ (ที่ปรึกษา) กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ. สัมภาษณ์, 21 และ 29 มิถุนายน 2560 และ 18 กรกฎาคม 2560
 สืห์ศักดิ์ พวงเกิดแก้ว. เอกอัครราชทูต ณ กรุงปารีส สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปารีส. สัมภาษณ์, 1 สิงหาคม 2560
 เอกสิริ ปิณฑะรุจิ. รองอธิบดีกรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ. สัมภาษณ์, 21 มิถุนายน 2560 และ 18 กรกฎาคม 2560
 Tiyyarat NIAMKOHPHET-CADER. เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบาย สังกัด Global Relations Secretariat (GRS) องค์การ OECD. สัมภาษณ์, 13 กรกฎาคม 2560

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

แผนภูมิหัวข้อเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals–SDGs)

ภาพที่ 4 หัวข้อเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals–SDGs)⁷⁵

หัวข้อ SDGs ประกอบด้วย

- (1) ขจัดความยากจน ไม่ว่าในรูปแบบใดหรือที่ใด
- (2) ขจัดความอดอยาก ยุติความหิวโหย เพื่อบรรลุความมั่นคงทางอาหาร การปรับปรุงด้านการโภชนาการและส่งเสริมการเกษตรแบบยั่งยืน
- (3) สุขภาพที่ดี โดยรวมถึงการมีสุขภาพในการดำรงชีพและส่งเสริมความเป็นอยู่ที่ดีในทุกช่วง อายุ
- (4) การศึกษา ที่มีคุณภาพ ทัวถึงและเท่าเทียม และส่งเสริมโอกาสการเรียนรู้ตลอดชีพแก่ทุกคน
- (5) ความเท่าเทียมกันทางเพศ และส่งเสริมพลังของสตรีและเด็กหญิงทุกคน
- (6) น้ำสะอาดและการสุขาภิบาล โดยมีการจัดการน้ำและการสุขาภิบาลที่ยั่งยืนสำหรับทุกคน
- (7) พลังงาน ที่ยั่งยืนในราคาที่เข้าถึงได้และทันสมัย
- (8) อาชีพและเศรษฐกิจที่ดี โดยส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ต่อเนื่อง ครอบคลุมและยั่งยืน ส่งเสริมอาชีพและการจ้างงานอย่างถ้วนหน้าและเป็นธรรม
- (9) นวัตกรรมและโครงสร้างพื้นฐาน พร้อมรับการเปลี่ยนแปลง ส่งเสริมการอุตสาหกรรมที่ยั่งยืนและทั่วถึง และสนับสนุนนวัตกรรม
- (10) ลดความไม่เท่าเทียมทั้งภายในและระหว่างประเทศ

⁷⁵Wikipedia, Sustainable Development Goals, [Online], 2017, Available from: https://en.wikipedia.org/wiki/Sustainable_Development_Goals [2017, July 23].

- (11) เมืองและชุมชนที่ยั่งยืน และปลอดภัย
- (12) การใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืนและรับผิดชอบ ทั้งในการบริโภคและรูปแบบการผลิต
- (13) การปฏิบัติการเกี่ยวกับสภาพภูมิอากาศอย่างเร่งด่วนเพื่อต่อสู้กับการเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศและผลกระทบของการเปลี่ยนแปลง
- (14) การใช้ทรัพยากรในมหาสมุทรและแหล่งทรัพยากรทางน้ำอย่างยั่งยืน
- (15) การใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน โดยปกป้อง บูรณะและส่งเสริมการใช้ระบบนิเวศวิทยาดิน และจัดการทรัพยากรจากป่า หยุดยั้งความเสื่อมโทรมของดินและการสูญเสียความหลากหลาย ทางชีวภาพ
- (16) สันติและความยุติธรรม โดยส่งเสริมสังคมที่สงบสุข ไม่มีการแบ่งแยก และสร้างสถาบันที่เป็นที่พึ่งของส่วนรวมและเป็นที่ยอมรับในทุกระดับ
- (17) การร่วมมือกันเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยสร้างความร่วมมือในระดับนานาชาติ

ภาคผนวก ข.

รายชื่อเบื้องต้น

โครงการที่คาดว่าจะดำเนินการในกรอบ CP ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ของไทยกับ OECD⁷⁶

- (1) Improving integrity and governance in the public sector and designing effective anti-corruption policies ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนา ระบบราชการ (กพร.)
- (2) Supporting open and connected governance and stakeholder engagement ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.)
- (3) Advancing Budget Reform ร่วมกับสำนักงบประมาณ
- (4) Improving the business climate through a competitiveness assessment ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) และกระทรวงการ ต่างประเทศ (กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ)
- (5) Implementing regulatory reform and mainstreaming good regulatory practice ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
- (6) Developing competition policy ร่วมกับกระทรวงพาณิชย์ (สำนักงาน คณะกรรมการ การแข่งขันทางการค้า)
- (7) Fostering responsible business conduct (อยู่ระหว่างการพิจารณาหน่วยงานหลัก ของไทยที่จะร่วมโครงการฯ)
- (8) Promoting trade and global value chains (GVCs) (อยู่ระหว่างการพิจารณา หน่วยงานหลักของไทยที่จะร่วมโครงการฯ)
- (9) Supporting SME policy : strengthening regional innovation clusters ร่วมกับ สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.)
- (10) Supporting SME poicy : the ASEAN SME policy index ร่วมกับสำนักงาน ส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.)
- (11) Strengthening private investment in infrastructure ร่วมกับกระทรวงการคลัง (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ-สคร.)
- (12) Enhancing science, technology, and innovation policies ร่วมกับสำนักงาน คณะกรรมการนโยบายวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรม แห่งชาติ (สวทช.)
- (13) Developing teaching and learning ร่วมกับกระทรวงศึกษาธิการ (สภากาการศึกษา แห่งชาติ)
- (14) Supporting the digital economy ร่วมกับกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม
- (15) Modernising education and skills development ร่วมกับ กระทรวงศึกษาธิการ (สภากาการศึกษาแห่งชาติ)

⁷⁶ ร่างข้อเสนอตามที่ได้รับจาก OECD สถานะ ณ วันที่ 15 มิถุนายน 2560 ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับการเห็นชอบของ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและการอนุมัติงบประมาณทั้งจากรัฐบาลไทย และ OECD Programme Budget and Finance โดยอาจได้รับการสนับสนุนทางการเงินตามความสมัครใจจากประเทศสมาชิก และ/หรือประเทศหุ้นส่วนของ OECD ด้วย

(16) Supporting Thailand 4.0, Agenda five strategies (Eastern Economic Corridor–EEC, Super Clusters and Special Economic Zones–SEZs) ร่วมกับ (1) การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (2) BOI (3) กระทรวง อุตสาหกรรม (4) สวทช.

(17) Strengthening inclusive and sound macroeconomic policy (SDGs) ร่วมกับ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

(18) Promoting inclusive productivity on the road to high-income country status ร่วมกับ สศช.

(19) Developing Social Entrepreneurship ร่วมกับกระทรวงการคลัง

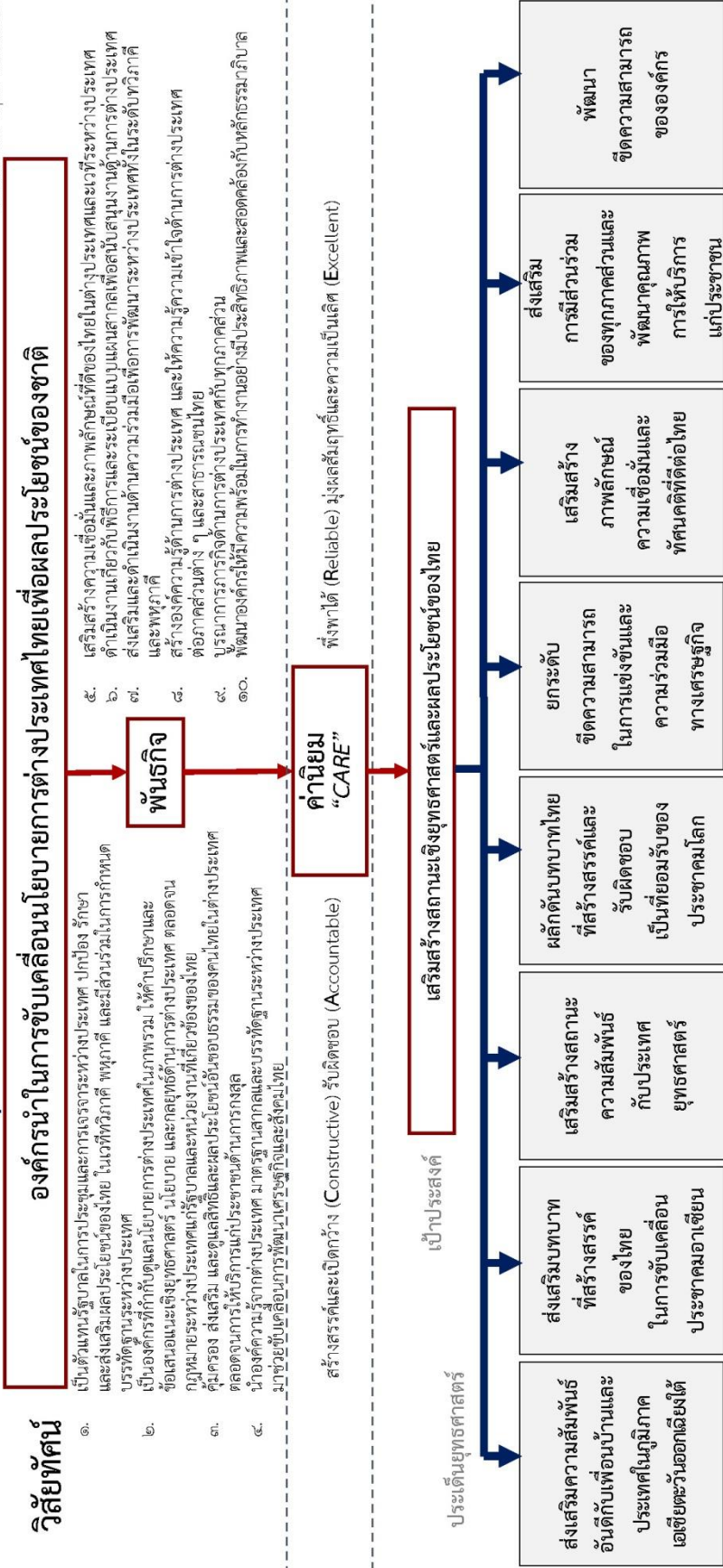
(20) Encouraging chemical safety ร่วมกับสำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.) และศูนย์ความเป็นเลิศด้านชีววิทยาศาสตร์ (TCELS)

ภาคผนวก ค.

แผนยุทธศาสตร์ 4 ปี กระทรวงการต่างประเทศ พ.ศ. 2558-2561

*ได้รับความเห็นชอบจากรอง นรม./รมว.กต.
เมื่อวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๘

แผนยุทธศาสตร์กระทรวงการต่างประเทศ (พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๑)



[illegible]

[illegible]

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	นายชีวินท์ ณ ถลาง
ประวัติการศึกษา	– รัฐศาสตรบัณฑิต สาขาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย – Master of Arts สาขา International Political Economy The University of Warwick สหราชอาณาจักร
ประวัติการทำงาน	
ม.ค. 2537–ก.ค. 2539	เข้ารับราชการในกระทรวงการต่างประเทศ เจ้าหน้าที่การทูต 3 และ 4 กองรับรอง และกองแบบพิธี กรมพิธีการทูต
ก.ค. 2539–ต.ค. 2540	ลาศึกษาต่อระดับปริญญาโท
ต.ค. 2540	เจ้าหน้าที่การทูต 4 กองเอเชียใต้ กรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลาง และแอฟริกา
มิ.ย. 2542	เลขานุการตรี สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงจาการ์ตา สาธารณรัฐอินโดนีเซีย
ต.ค. 2543	เลขานุการโท สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงจาการ์ตา สาธารณรัฐอินโดนีเซีย
ม.ค. 2546	เจ้าหน้าที่การทูต 5 กองยุโรป 3 กรมยุโรป
ม.ค. 2547	เจ้าหน้าที่การทูต 6 กองยุโรป 3 กรมยุโรป
มิ.ย. 2547	เลขานุการเอก สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงเวียนนา สาธารณรัฐออสเตรีย
มิ.ย. 2551	เจ้าหน้าที่การทูต 6 และนักการทูตชำนาญการ กองสนเทศเศรษฐกิจ กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ
ก.ย. 2555	นักการทูตชำนาญการ (ที่ปรึกษา) กองยุโรป 1 กรมยุโรป
มิ.ย. 2558–ปัจจุบัน	อัครราชทูตที่ปรึกษา (นักการทูตชำนาญการพิเศษ) สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปารีส สาธารณรัฐฝรั่งเศส
ตำแหน่งปัจจุบัน	อัครราชทูตที่ปรึกษา (นักการทูตชำนาญการพิเศษ) สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปารีส สาธารณรัฐฝรั่งเศส