



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง ข้อเสนอแนะเพื่อการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงาน
ความร่วมมือไตรภาคีไทย-สหรัฐฯ : กรณีศึกษา
การให้ความช่วยเหลือเมียนมาด้านสาธารณสุข
บริเวณ 4 คู่มือชายแดนไทย-เมียนมา

จัดทำโดย นางประภัสสร ธนุสิงห์
รหัส 9026

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 9 ปี 2560
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล (Individual Study)

เรื่อง ข้อเสนอแนะเพื่อการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงาน
ความร่วมมือไตรภาคีไทย-สหรัฐฯ : กรณีศึกษา
การให้ความช่วยเหลือเมียนมาด้านสาธารณสุข
บริเวณ 4 คู่มืองชายแดนไทย-เมียนมา

จัดทำโดย นางประภัสสร ธนสิงห์
รหัส 9026

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 9 ปี 2560
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา



เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูตของกระทรวงการต่างประเทศ

ลงชื่อ

(ดร. กาญจนา วานิชกร)
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ

(เอกอัครราชทูต ดร. จริย์วัฒน์ สันตะบุตร)
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อรทัย ก๊กผล)
อาจารย์ที่ปรึกษา

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

ประเทศไทยให้ความสำคัญกับการส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีกับทุกประเทศ ผ่านการดำเนินงานความร่วมมือในมิติต่างๆ รวมทั้งความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ ซึ่งอยู่ภายใต้การดำเนินงานของกระทรวงการต่างประเทศ โดยมีกรมความร่วมมือระหว่างประเทศเป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลักในการดำเนินการ ผ่านความร่วมมือทางวิชาการในลักษณะต่างๆ

รายงานการศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้ จะกล่าวถึงเฉพาะความร่วมมือในลักษณะหุ้นส่วน หรือ partnership ซึ่งเป็นความร่วมมือในลักษณะที่ไทยร่วมมือกับแหล่งผู้ให้อื่นเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ เป็นความร่วมมือสามฝ่าย หรือความร่วมมือไตรภาคี (trilateral cooperation) โดยจะศึกษาเปรียบเทียบวิธีการดำเนินงานความร่วมมือไตรภาคีที่กรมความร่วมมือระหว่างประเทศดำเนินการร่วมกับองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศของเยอรมัน และกับองค์กรเพื่อการพัฒนาของสหรัฐอเมริกา สำนักงานภูมิภาค เพื่อศึกษาแนวทางการดำเนินงานความร่วมมือที่มีประสิทธิภาพ และกำหนดเป็นหลักเกณฑ์ในการดำเนินงานความร่วมมือไตรภาคีของ กรมความร่วมมือระหว่างประเทศกับประเทศต่างๆ ต่อไป

ผลการศึกษาพบว่าไทยมีความพร้อมที่จะให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาแก่ประเทศต่างๆ แต่เพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น กรมความร่วมมือระหว่างประเทศควรมียุทธศาสตร์ความร่วมมือกับต่างประเทศที่ชัดเจน มีกลไกการดำเนินงานที่เป็นมาตรฐานสำหรับการดำเนินงานความร่วมมือกับทุกแหล่งผู้ให้ ซึ่งจากการศึกษาเปรียบเทียบพบว่า องค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศของเยอรมันมีวิธีการดำเนินโครงการความร่วมมือที่เป็นมาตรฐาน และให้ความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วมในการดำเนินการโดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายในทุกขั้นตอนของการดำเนินโครงการ การดำเนินกิจกรรมโปร่งใส ตรวจสอบได้ มีการบันทึกไว้อย่างเป็นลายลักษณ์อักษร

จากข้อสรุปผลการศึกษาข้างต้น ผู้ศึกษาได้นำเสนอข้อเสนอแนะสำหรับการดำเนินงานความร่วมมือไตรภาคี โดยยกตัวอย่างการดำเนินโครงการความร่วมมือไตรภาคีกับสหรัฐฯ: กรณีศึกษาการให้ความช่วยเหลือเมียนมาด้านสาธารณสุข บริเวณ 4 คู่มือเมืองชายแดนไทย-เมียนมา ดังนี้

ข้อเสนอแนะในระดับนโยบาย

1. กำหนดให้มีการจัดทำยุทธศาสตร์ภาพรวมความร่วมมือไตรภาคี และแผนความร่วมมือไตรภาคีกับสหรัฐฯ ในลักษณะแผนบูรณาการความร่วมมือร่วมกับหน่วยงานไทยต่างๆ ทั้งจากส่วนราชการ นักวิชาการ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ซึ่งจะเข้ามามีส่วนร่วมในฐานะหน่วยงานผู้ให้การสนับสนุนด้านวิชาการ และงบประมาณ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ไทยและภูมิภาคโดยรวม

2. กำหนดให้มีการจัดทำแนวทางการบริหารโครงการที่เป็นมาตรฐานเพื่อใช้สำหรับการดำเนินโครงการไตรภาคีกับทุกแหล่งความร่วมมือ โดยศึกษารูปแบบการดำเนินโครงการความร่วมมือแบบเยอรมัน แล้วนำมาปรับรูปแบบและวิธีการให้เหมาะสมกับบริบทการให้ความร่วมมือของกรมความร่วมมือระหว่างประเทศ

3. นำเสนอแนวทางการดำเนินงานโครงการความร่วมมือไตรภาคีที่ปรับปรุงแล้วดังกล่าว ต่อ USAID/RDMA

ข้อเสนอแนะในการดำเนินการ

1. การดำเนินโครงการ: ใช้แนวทางการบริหารโครงการที่พัฒนาขึ้นในการดำเนินโครงการความร่วมมือไตรภาคีกับสหรัฐฯ ซึ่งจะใช้เวลาในช่วงเตรียมการราว 6–12 เดือน เพื่อสร้างความเข้าใจในการดำเนินงานร่วมกัน เตรียมความพร้อมให้แก่หน่วยงานคู่ภาคีทุกฝ่าย

2. กลไกการดำเนินงานและการกำกับดูแล: จัดตั้งคณะกรรมการ/คณะทำงาน ดังนี้

2.1 คณะกรรมการกำกับแผนงานความร่วมมือไตรภาคี (Trilateral Steering Committee–TSC) ไทย–สหรัฐฯ ซึ่งมีอธิบดีกรมความร่วมมือระหว่างประเทศ หรือผู้แทน และผู้อำนวยการ USAID/RDMA หรือผู้แทน เป็นประธานร่วมในการประชุม

2.2 คณะทำงานโครงการไตรภาคี (Trilateral Operation Body–TOB) ซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบการดำเนินโครงการความร่วมมือไตรภาคีไทย–สหรัฐฯ จากส่วนความร่วมมือหุ้นส่วนทวิภาคี กรมความร่วมมือระหว่างประเทศ และจาก USAID/RDMA ทำหน้าที่เป็นผู้ขับเคลื่อนการดำเนินโครงการ

2.3 คณะกรรมการกำกับโครงการ (Project Steering Committee–PSC) ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากกระทรวงสาธารณสุขและหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องของเมียนมา กรมความร่วมมือระหว่างประเทศ กรมควบคุมโรค สอท. ไทย ณ กรุงย่างกุ้ง และ USAID/RDMA เพื่อทำหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนกิจกรรมและแผนงบประมาณโครงการ กำกับดูแลให้การดำเนินโครงการเป็นไปตามแผน

2.4 หน่วยบริหารโครงการ (Project Management Unit–PMU) ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่จากกระทรวงสาธารณสุขและจากหน่วยงานอื่นๆ ของเมียนมา เจ้าหน้าที่ส่วนความร่วมมือหุ้นส่วนทวิภาคี กรมความร่วมมือระหว่างประเทศ USAID/RDMA ผู้เชี่ยวชาญกรมควบคุมโรค และผู้แทน สอท. ไทย ณ กรุงย่างกุ้ง เพื่อทำหน้าที่ดำเนินกิจกรรมโครงการตามแผน ติดตามและประเมินผลการดำเนินกิจกรรม

3. จัดให้เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบการดำเนินโครงการความร่วมมือไตรภาคีไทย–สหรัฐฯ ของกรมความร่วมมือระหว่างประเทศ กรมควบคุมโรค และกระทรวงสาธารณสุขเมียนมา รวมถึงหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้เข้ารับการฝึกอบรมหลักสูตรต่างๆ ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานอย่างสม่ำเสมอ

กิตติกรรมประกาศ

ผู้ศึกษาขอแสดงความเคารพและขอบพระคุณคณาจารย์ที่ปรึกษา ประกอบด้วย ดร. กาญจนา วาณิชกร เอกอัครราชทูต ดร. จริย์วัฒน์ สันตะบุตร และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อรทัย ก๊กผล เป็นอย่างสูง ที่กรุณาให้ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ และแนวทางในการจัดทำรายงาน การศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้อย่างดียิ่ง

ขอขอบพระคุณเอกอัครราชทูต นงนุช เพ็ชรรัตน์ และเจ้าหน้าที่ของสถาบันการต่างประเทศ เทเวศรวิโรปการทุกท่าน ที่ให้การสนับสนุน จัดหาสิ่งที่เป็นเลิศให้ผู้ศึกษาได้เรียนรู้ตลอดระยะเวลา การเข้ารับการฝึกอบรมหลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 9 นี้

ขอขอบพระคุณ นางสาวสุพัตรา ศรีไมตรีพิทักษ์ อธิบดีกรมความร่วมมือระหว่างประเทศ นางจิตเกษม ตัณตศิริ และนายไพศาล หรุพาณิชย์กิจ รองอธิบดีกรมความร่วมมือระหว่างประเทศ ที่อนุญาตและให้โอกาสผู้ศึกษาได้เข้ารับการฝึกอบรมหลักสูตรนี้

ขอขอบคุณผู้อำนวยการและเจ้าหน้าที่ส่วนความร่วมมือหุ้นส่วนทวิภาคีทุกท่านที่ให้การ สนับสนุนและรับภาระงานแทนในช่วงที่ข้าพเจ้าเข้ารับการอบรม รวมทั้งขอบคุณเพื่อนข้าราชการใน กรมความร่วมมือระหว่างประเทศทุกท่าน ที่กรุณาให้การสนับสนุนด้านข้อมูลที่เป็นประโยชน์สำหรับการ จัดทำรายงานการศึกษานี้

ขออ้อมกราบขอบพระคุณบิดามารดาที่ให้การอบรมเลี้ยงดูที่ดี ขอบคุณครอบครัวที่ให้การ สนับสนุน และขอบพระคุณครูอาจารย์/ผู้มีพระคุณทุกท่านที่ให้ความรู้ที่เป็นพื้นฐานสำคัญในการ ประกอบอาชีพ

ผู้ศึกษาหวังเป็นอย่างยิ่งว่า รายงานการศึกษานี้จะเป็นจุดเริ่มต้นให้มีการศึกษาวิจัยเพื่อ การปรับปรุงแนวทางการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาในกรอบไตรภาคีของไทยเพื่อ ประโยชน์ทางราชการต่อไป

ประภัสสร ธนสิงห์

สิงหาคม 2560

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ง
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	ช
สารบัญภาพ	ฌ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ภูมิหลังและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	2
1.3 ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษาและระเบียบวิธีการศึกษา	2
1.4 สมมติฐานการศึกษา	3
1.5 ประโยชน์ของการศึกษา	3
บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	4
2.1 ความร่วมมือเพื่อการพัฒนา	4
2.2 ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาแบบไตรภาคี	6
2.3 การดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศแบบไตรภาคี ของไทย	9
2.4 หลักการในการวิเคราะห์สภาพการดำเนินงานแบบ SWOT (SWOT Analysis)	15
2.5 สรุปกรอบแนวคิดในการศึกษา	17
บทที่ 3 ผลการศึกษา: การดำเนินงานความร่วมมือไตรภาคีของกรมความร่วมมือระหว่าง ประเทศ	18
3.1 การประเมินศักยภาพในการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาในฐานะ ผู้ให้ของไทย	18
3.2 การวิเคราะห์ปัจจัยสนับสนุน และอุปสรรคในการดำเนินงานความร่วมมือ ไตรภาคีของไทย	20
3.3 การวิเคราะห์แนวทางในการดำเนินโครงการความร่วมมือไตรภาคีระหว่าง กรมความร่วมมือระหว่างประเทศกับองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศ ของเยอรมัน (The Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit-GIZ GmbH)	22
3.4 การวิเคราะห์ปัจจัยสำเร็จของการดำเนินงานความร่วมมือ ไตรภาคีไทย-เยอรมัน	27

3.5 การวิเคราะห์วิธีการดำเนินโครงการความร่วมมือไตรภาคีระหว่างกรมความร่วมมือระหว่างประเทศกับองค์กรเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศของสหรัฐอเมริกา สำนักงานภูมิภาค (United States Agency for International Development Regional Development Mission for Asia: USAID/RDMA): กรณีศึกษาการดำเนินโครงการควบคุมและป้องกัน	
มาลาเรียตามแนวชายแดนไทย-เมียนมาร์	28
บทที่ 4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	32
4.1 สรุปผลการศึกษา	32
4.2 ข้อเสนอแนะ	33
บรรณานุกรม	38
ประวัติผู้เขียน	40

สารบัญภาพ

ภาพที่ 3-1	โครงสร้างความร่วมมือในการดำเนินโครงการไตรภาคีไทย-เยอรมัน	24
ภาพที่ 3-2	กลไกการบริหารงานความร่วมมือไตรภาคีไทย-เยอรมัน	25
ภาพที่ 3-3	วงจรการดำเนินโครงการไตรภาคีไทย-เยอรมัน	25
ภาพที่ 3-4	แสดงรายละเอียดการดำเนินกิจกรรมในช่วงเตรียมการดำเนินโครงการ	26
ภาพที่ 3-5	แสดงรายละเอียดการดำเนินกิจกรรมในช่วงการดำเนินโครงการ	26
ภาพที่ 4-1	วงจรการดำเนินงานโครงการไตรภาคีไทย-สหรัฐฯ	34
ภาพที่ 4-2	แสดงกิจกรรมในช่วงเตรียมการดำเนินโครงการไตรภาคีไทย-สหรัฐฯ	34
ภาพที่ 4-3	แสดงกิจกรรมในช่วงดำเนินโครงการไตรภาคีไทย-สหรัฐฯ	35
ภาพที่ 4-4	แสดงกิจกรรมในช่วงการจัดทำรายงานความก้าวหน้าการดำเนินงานโครงการไตรภาคีไทย-สหรัฐฯ	35
ภาพที่ 4-5	แสดงกิจกรรมในช่วงการประเมินผลการดำเนินงานโครงการไตรภาคีไทย-สหรัฐฯ	36
ภาพที่ 4-6	กลไกการดำเนินงานและการกำกับดูแลการดำเนินงานโครงการไตรภาคีไทย-สหรัฐฯ	37

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ภูมิหลัง ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี ได้กำหนดให้มี (1) การพัฒนาระบบ กลไก มาตรการ และความร่วมมือระหว่างประเทศทุกระดับ และรักษาคุณภาพความสัมพันธ์กับประเทศมหาอำนาจ เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาคความมั่นคงรูปแบบใหม่ (2) การสร้างความเป็นหุ้นส่วนการพัฒนา กับนานาชาติ เพื่อเชื่อมโยงกับภูมิภาคและเศรษฐกิจโลก และภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ ฉบับที่สิบสอง พ.ศ. 2560–2564 ยุทธศาสตร์ที่ 10 ความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อการ พัฒนา กำหนดให้กรมความร่วมมือระหว่างประเทศเป็นหนึ่งในหน่วยงานหลักในการขับเคลื่อน แผนงานพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ สังคม และสิ่งแวดล้อมในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง แผนงานการพัฒนา แนวระเบียนเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง เพื่อเพิ่มบทบาทของไทยในการให้ความช่วยเหลือ เพื่อการพัฒนาแก่ประเทศกำลังพัฒนาในการพัฒนาความเชื่อมโยงด้านต่างๆ การวิจัยและพัฒนา และ การพัฒนาทุนมนุษย์ และตามแผนยุทธศาสตร์ 4 ปี กระทรวงการต่างประเทศ พ.ศ. 2558–2561 ที่ กำหนดวิสัยทัศน์เป็นองค์กรนำในการขับเคลื่อนนโยบายการต่างประเทศไทยเพื่อผลประโยชน์ของชาติ โดยหนึ่งในพันธกิจสำคัญ คือการส่งเสริมและดำเนินงานด้านความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ระหว่าง ประเทศ ผ่านการส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีกับประเทศเพื่อนบ้าน รวมทั้งเสริมสร้างสถานะ ความสัมพันธ์กับประเทศยุทธศาสตร์

ในการส่งเสริมและดำเนินงานด้านความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ระหว่างประเทศ กระทรวง การต่างประเทศได้มอบหมายให้กรมความร่วมมือระหว่างประเทศเป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลักในการ ดำเนินการ ผ่านความร่วมมือทางวิชาการในลักษณะต่างๆ กับประเทศกำลังพัฒนา โดยให้ความสำคัญกับ ประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งได้แก่ สปป.ลาว กัมพูชา และเมียนมา เป็นลำดับแรก โดยคำนึงถึงสภาพทาง ภูมิศาสตร์ที่มีอาจหลีกเลี่ยงกันได้ เพื่อรักษาบรรยากาศที่ดีระหว่างกัน ส่งเสริมความสัมพันธ์ทาง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมที่เหนียวแน่นตั้งแต่ระดับประชาชนถึงระดับประเทศ และเป็นการ ดำเนินการตามนโยบาย Thailand Plus One ของ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี เพื่อเชื่อมโยงประเทศไทยกับประเทศในอนุภูมิภาค เพื่อส่งเสริมเป้าหมายการเป็นศูนย์กลางอาเซียน ของประเทศไทยอีกทางหนึ่ง

ในส่วนของการร่วมมือกับประเทศยุทธศาสตร์ กรมความร่วมมือระหว่างประเทศยังคง รักษาความสัมพันธ์กับประเทศยุทธศาสตร์ที่เคยเป็นประเทศผู้ให้เดิมของไทยไว้ เพื่อสร้างการยอมรับ จากประเทศมหาอำนาจในฐานะศูนย์กลางของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในเรื่องความร่วมมือ เพื่อการพัฒนา โดยดำเนินการในลักษณะที่ต่างจากการให้ความร่วมมือแก่ประเทศกำลังพัฒนา กล่าวคือ เป็นความร่วมมือในลักษณะหุ้นส่วน หรือ partnership เพื่อร่วมกันให้ความช่วยเหลือแก่ ประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ เป็นความร่วมมือสามฝ่าย หรือที่เรียกกันว่า ความร่วมมือไตรภาคี

(trilateral cooperation) ที่มีประเทศผู้ให้สองประเทศร่วมกันให้ความช่วยเหลือประเทศที่สามที่เป็นประเทศผู้รับผลประโยชน์ (beneficiary country) ซึ่งกรมความร่วมมือระหว่างประเทศมีความร่วมมือเพื่อการพัฒนาในลักษณะไตรภาคีกับประเทศที่เป็นผู้ให้เดิมของไทยหลายประเทศ อาทิ ประเทศสหรัฐอเมริกา เยอรมนี ฝรั่งเศส สวีเดน ญี่ปุ่น และโดยที่กรมความร่วมมือระหว่างประเทศยังไม่มีกำหนดหลักเกณฑ์เฉพาะสำหรับการดำเนินงานความร่วมมือไตรภาคี ดังนั้น ความร่วมมือกับประเทศผู้ให้เดิมจึงไม่มีรูปแบบการบริหารจัดการที่ชัดเจน แต่จะเป็นไปตามแนวทางตามที่จะเห็นชอบร่วมกันหรือตามแบบที่ประเทศหุ้นส่วนคู่ภาคีนำเสนอ

รายงานการศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้ จะศึกษาเปรียบเทียบวิธีการดำเนินงานความร่วมมือไตรภาคีที่กรมความร่วมมือระหว่างประเทศดำเนินการร่วมกับประเทศหุ้นส่วนคู่ภาคีแต่ละแหล่ง โดยที่เวลาในการศึกษามีจำกัด จึงจะศึกษาเปรียบเทียบเฉพาะความร่วมมือไตรภาคีไทย-เยอรมนี กับความร่วมมือไตรภาคีไทย-สหรัฐฯ เพื่อศึกษาแนวทางการดำเนินงานความร่วมมือที่มีประสิทธิภาพ และกำหนดเป็นหลักเกณฑ์ในการดำเนินงานความร่วมมือไตรภาคีของกรมความร่วมมือระหว่างประเทศกับประเทศต่างๆ ต่อไป โดยจะยกตัวอย่างการดำเนินงานความร่วมมือไตรภาคีไทย-สหรัฐฯ ในการให้ความช่วยเหลือเมียนมาด้านสาธารณสุขเป็นกรณีศึกษาเพื่อให้เห็นภาพการดำเนินการที่เป็นรูปธรรมง่ายต่อการทำความเข้าใจ

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อทราบถึงแนวปฏิบัติที่ดี ขั้นตอน และวิธีการในการดำเนินงานความร่วมมือไตรภาคี

1.2.2 เพื่อนำเสนอแนวทางการดำเนินงานความร่วมมือไตรภาคีของกรมความร่วมมือระหว่างประเทศกับประเทศหุ้นส่วนคู่ร่วมมือที่มีประสิทธิภาพ

1.3 ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา

1.3.1 ขอบเขตการศึกษา

ศึกษาวิเคราะห์แนวปฏิบัติ ขั้นตอน และวิธีการในการดำเนินงานความร่วมมือไตรภาคีกับประเทศเยอรมนีโดยองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศของเยอรมัน (GIZ) และวิธีการในการดำเนินงานความร่วมมือไตรภาคีกับประเทศสหรัฐอเมริกา โดย USAID

1.3.2 วิธีการดำเนินการศึกษา

ใช้ระเบียบวิธีแบบการพรรณาเชิงวิเคราะห์ โดยวิเคราะห์ข้อมูลทุติยภูมิจากหนังสือ เว็บไซต์ และเอกสารวิชาการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนยุทธศาสตร์กระทรวงการต่างประเทศ หนังสือและเอกสารที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการพัฒนา และการบริหารโครงการ

1.3.3 ระเบียบวิธีการศึกษา

1) สืบค้นข้อมูลจากแหล่งทุติยภูมิ อันได้แก่ หนังสือ เอกสารบทความ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ต่างๆ ข้อมูลของกรมความร่วมมือระหว่างประเทศ และหน่วยงานอื่นๆ ที่เผยแพร่ในสื่อสาธารณะ

- 2) ทบทวนวรรณกรรม แนวความคิด/ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง
- 3) วิเคราะห์และนำเสนอแนวทางความร่วมมือเพื่อการพัฒนาในกรอบไตรภาคีกับประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีความเป็นไปได้ในการดำเนินการ

1.4 สมมติฐานการศึกษา

การมีแนวทางการดำเนินงานความร่วมมือไตรภาคีที่ชัดเจน จะทำให้การดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของกรมความร่วมมือระหว่างประเทศมีคุณค่าและเกิดประสิทธิภาพสูงสุด สร้างความมั่นใจให้แก่ประเทศหุ้นส่วนคู่ภาคีและประเทศผู้รับผลประโยชน์ในการเข้าร่วมดำเนินการ อันจะเป็นการส่งเสริมบทบาทนำของไทยในการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาในลักษณะไตรภาคีในภูมิภาค

1.5 ประโยชน์ของการศึกษา

ใช้เป็นข้อมูลประกอบการจัดทำแนวปฏิบัติ (standard of operation) ในการดำเนินงานความร่วมมือไตรภาคีของกรมความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อให้การดำเนินงานความร่วมมือไตรภาคีของกรมความร่วมมือระหว่างประเทศกับประเทศ/แหล่งคู่ร่วมมือต่างๆ เป็นไปในทิศทางเดียวกันอย่างมีประสิทธิภาพ ตอบสนองต่อเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศผู้รับอย่างแท้จริง และสอดคล้องกับผลประโยชน์ของไทย

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.1 ความร่วมมือเพื่อการพัฒนา

2.1.1 นิยาม

คณะกรรมการการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา (Development Assistance Committee–DAC) ขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา¹ (Organization for Economic Cooperation and Development–OECD) เป็นผู้ใช้คำว่า “ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (Official Development Assistance–ODA)” เป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2512 เพื่อใช้เป็นมาตรวัดการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศกำลังพัฒนาต่างๆ ซึ่งเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 และคำ ODA นี้ ได้ถูกใช้เป็นตัวชี้วัดของการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศอย่างแพร่หลายในเวลาต่อมา

ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ คือความช่วยเหลือที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐ (หมายรวมถึงรัฐบาลกลาง และหน่วยงานท้องถิ่น) ให้แก่ประเทศที่ DAC กำหนดว่าเป็นประเทศผู้รับ (รายชื่อประเทศผู้รับมาจาก www.oecd.org/dac/stats/dac/directives) และองค์กรเพื่อการพัฒนา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศผู้รับ ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ (1) ความช่วยเหลือด้านเงินกู้แบบผ่อนปรน (Soft Loan หรือ Concessional Loan) ซึ่งประกอบด้วยเงินกู้ระยะยาวดอกเบี้ยต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยในตลาดทั่วไป มีช่วงเวลาปลอดหนี้ (Grace Period) ระยะเวลาหนึ่ง และมีสัดส่วนการให้เปล่า (ในรูปของตัวเงิน หรือการให้ความช่วยเหลือในลักษณะอื่น) อย่างน้อย 25% และ (2) ความช่วยเหลือแบบให้เปล่า (Grant Aid) ซึ่งอาจเป็นการให้การสนับสนุนทางการเงิน หรือการให้ความร่วมมือทางวิชาการในรูปแบบต่างๆ รวมทั้งความร่วมมือด้านพลังงานนิวเคลียร์ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ของประชาชน ความร่วมมือด้านวัฒนธรรมเพื่อเสริมสร้างศักยภาพของประเทศผู้รับ (อาทิ การให้เพื่อส่งเสริมงานของพิพิธภัณฑ์ หอสมุด โรงเรียน ศิลปะและดนตรี การสนับสนุนอุปกรณ์กีฬา) การสนับสนุนการให้ความช่วยเหลือผู้อพยพในประเทศกำลังพัฒนา การวิจัยเพื่อประโยชน์ของประเทศกำลังพัฒนา แต่ไม่รวมความร่วมมือทางทหาร การรักษาสันติภาพ ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานตำรวจ (ยกเว้นการจัดฝึกอบรมให้ตำรวจ) และการต่อต้านการก่อการร้าย²

José Antonio Alonso and Jonathan Glennie ได้ให้คำอธิบายเพิ่มเติมว่าความร่วมมือเพื่อการพัฒนาจะมีลักษณะเป็น (1) การให้การสนับสนุนและเป็นส่วนเสริมการ

¹ OECD เป็นองค์กรที่ให้การส่งเสริมประเทศสมาชิกในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และร่วมมือกันให้ความช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนาที่ไม่ใช่สมาชิก OECD ปัจจุบันมีสมาชิก 35 ประเทศ จากทวีปยุโรป อเมริกาเหนือ และแปซิฟิก

² ที่มา Is it ODA? <http://www.oecd.org/dac/stats>

ดำเนินงานของประเทศกำลังพัฒนาในการจัดหาสวัสดิการขั้นพื้นฐานที่ได้มาตรฐานให้แก่ประชาชนของประเทศ (2) ส่งเสริมให้ประเทศกำลังพัฒนามีระดับรายได้ที่สูงขึ้น ความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ลดความเหลื่อมล้ำระหว่างประเทศ และ (3) สนับสนุนความพยายามของประเทศกำลังพัฒนาในการมีส่วนร่วมในกิจกรรมความร่วมมือระหว่างประเทศ³

2.1.2 แหล่งผู้ให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนา

จากการศึกษาข้อเขียนของ Willem Luijkx and Julia Benn ในเรื่อง Emerging providers' international co-operation for development⁴ พบว่าความร่วมมือเพื่อการพัฒนาที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน (ปี 2557) มาจากทั้งประเทศผู้ให้ที่เป็นสมาชิก OECD-DAC (28 ประเทศ) คิดเป็น 83% ประเทศผู้ให้รายใหม่ (emerging providers) ที่รายงานผลการดำเนินงานไปยัง OECD-DAC (19 ประเทศ รวมประเทศไทย) คิดเป็น 14% และประเทศผู้ให้รายใหม่ที่ไม่ได้รายงานผลการดำเนินงานให้ OECD-DAC ทราบ (10 ประเทศ) คิดเป็น 3% โดยคิดเป็นมูลค่าของการให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาจากประเทศผู้ให้รายใหม่รวมกันทั้งหมดเท่ากับ 32 พันล้านเหรียญสหรัฐ หรือประมาณ 1,120 พันล้านบาท (ประเทศผู้ให้ที่เป็นสมาชิก OECD-DAC ให้รวมกัน 150.8 พันล้านเหรียญสหรัฐ หรือประมาณ 5,278 พันล้านบาท)

2.1.3 หลักการในการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาให้มีประสิทธิภาพ

ในการประชุม HLM-GPEDC ครั้งที่ 2 ที่กรุงไนโรบี ประเทศเคนยา ที่ประชุมได้มีการหารือกันถึงแนวทางการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาที่มีประสิทธิภาพที่จะสามารถสนับสนุนความพยายามของประเทศกำลังพัฒนาในการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน และได้ข้อสรุปว่า ความร่วมมือที่ดีควรมีองค์ประกอบที่สำคัญ 4 ประการ คือ

1) Ownership of Development Priorities by partners receiving support

ประเทศผู้รับจะต้องเป็นผู้กำหนดความต้องการในการพัฒนาประเทศ แสดงถึงความเป็นเจ้าของมีส่วนร่วมในการดำเนินงานทุกขั้นตอน ตั้งแต่ศึกษาความเป็นไปได้ในการดำเนินการ ออกแบบกิจกรรม ดำเนินงาน และประเมินผลการดำเนินงาน เพื่อเสริมสร้างศักยภาพที่จำเป็นในการดำเนินงานของบุคลากร ผ่านการปฏิบัติงานร่วมกับผู้เชี่ยวชาญ เพื่อให้สามารถดำเนินกิจกรรม/โครงการต่อไปได้ภายหลังความร่วมมือสิ้นสุด

2) Focus on Results

ประเทศผู้ให้จะต้องให้ความช่วยเหลือประเทศผู้รับโดยมุ่งหวังให้ประเทศผู้รับมีความสามารถเพียงพอที่จะดำเนินการในการพัฒนาประเทศตามวาระแห่งชาติได้ ผ่านการเรียนรู้จากการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน มีการติดตาม ประเมินผลด้วยเครื่องมือที่เหมาะสม เพื่อวัดประสิทธิผลของการดำเนินงานได้อย่างชัดเจน

3) Inclusive Partnerships

³ UN ECOSOC (2015), What is development cooperation? 2016 Development Cooperation Forum Policy Briefs, February 2015, No. 1

⁴ ศึกษาเพิ่มเติมที่ <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download>

การบูรณาการความร่วมมือระหว่างแหล่งผู้ให้ต่างๆ และประเทศผู้รับ เพื่อให้การดำเนินงานความร่วมมือเกิดประสิทธิภาพสูงสุด ลดความซ้ำซ้อนของกิจกรรม ลดการใช้ทรัพยากร และสามารถนำไปขยายการดำเนินกิจกรรมอื่นๆ ที่จำเป็น ลดต้นทุนในการดำเนินการ มีการจัดสรรความรับผิดชอบที่เหมาะสมและส่งเสริมการทำงานของกันและกัน

4) Transparency and Accountability

ทั้งแหล่งผู้ให้ต่างๆ และผู้รับจะต้องยึดมั่นในหลักการเดียวกันในเรื่องการดำเนินงานอย่างโปร่งใสและตรวจสอบได้ในทุกๆ เรื่องและทุกขั้นตอนของการดำเนินงาน เพื่อให้ประเทศชาติและประชาชนของประเทศผู้รับได้รับประโยชน์สูงสุดจากการดำเนินงาน

2.2 ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาแบบไตรภาคี

2.2.1 พัฒนาการของความร่วมมือเพื่อการพัฒนาแบบไตรภาคี

ในระยะแรกการให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาจะดำเนินการในกรอบทวิภาคี (Bilateral Cooperation) ในลักษณะผู้ให้-ผู้รับ (Donor-Recipient) ที่มีประเทศที่พัฒนาแล้วเป็นผู้ให้ และประเทศกำลังพัฒนาเป็นผู้รับ (North-South Cooperation) ต่อมา ประเทศผู้รับหลายประเทศได้สั่งสมความรู้และประสบการณ์ที่ได้รับการถ่ายทอดจากประเทศผู้ให้ผ่านการรับความร่วมมือทางวิชาการจนถึงระดับที่สามารถพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสมกับการใช้งานในประเทศได้เอง และพัฒนาต่อมาจนพร้อมที่จะถ่ายทอดเทคโนโลยีดังกล่าวให้แก่ประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ ต่อไป จึงเกิดเป็นความร่วมมือในลักษณะ South-South Cooperation คือความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ระหว่างประเทศกำลังพัฒนาด้วยกันขึ้น ความร่วมมือในลักษณะนี้ได้รับการยอมรับและกล่าวถึงในการประชุมว่าด้วยความร่วมมือเพื่อการพัฒนาหลายวาระ และล่าสุดในการประชุม the second High-Level Meeting of the Global Partnership for Effective Development Cooperation (HLM-GPEDC)⁵ ที่กรุงไนโรบี ประเทศเคนยา ว่าเป็นความร่วมมือที่ส่งเสริมความร่วมมือ (compliment) ในลักษณะ North-South Cooperation และมีส่วนเป็นอย่างมากในการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ประเทศกำลังพัฒนาที่เข้าร่วมในการดำเนินงาน ในขณะเดียวกัน มีการตั้งข้อสังเกตว่าการให้ความช่วยเหลือของประเทศพัฒนาแล้วแก่ประเทศกำลังพัฒนาในลักษณะ North-South Cooperation ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะทำให้ประเทศผู้รับบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนได้ด้วยสาเหตุทั้งสองประการดังกล่าว จึงมีคำถามเกิดขึ้นว่าหากประเทศผู้ให้เดิมร่วมมือกับประเทศผู้ให้จากประเทศกำลังพัฒนาให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศที่สามที่เป็นประเทศกำลังพัฒนา จะช่วยให้การให้ความร่วมมือเพื่อพัฒนามีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นหรือไม่

ความร่วมมือแบบไตรภาคีถูกกล่าวถึงอย่างเป็นทางการครั้งแรกในการประชุม United Nations Conference on Technical Cooperation among Developing Countries ที่กรุงบัวโนสไอเรส ประเทศอาร์เจนตินา ในปี 1978 ซึ่งได้มีการจัดทำ the Buenos Aires Plan of Action

⁵ Outcome document of the Second high-level meeting of the Global Partnership for Effective Development Cooperation ณ กรุงไนโรบี ประเทศเคนยา ระหว่างวันที่ 28 พฤศจิกายน-1 ธันวาคม 2016

for Promoting and Implementing Technical Cooperation among Developing Countries⁶ และมีการกล่าวถึงอย่างต่อเนื่องในการประชุมความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศวาระต่างๆ ได้แก่ การประชุม the High-level United Nations Conference on South-South Cooperation ที่ กรุงไนโรบี ประเทศเคนยา ในเดือนธันวาคม 2009 ที่เชื้อเชิญให้ประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งหลายให้การ สนับสนุนความร่วมมือในแบบใต้-ใต้ (South-South Cooperation) โดยการให้ความร่วมมือในแบบ ไตรภาคี⁷ การประชุม the Fourth high-level Forum on Aid Effectiveness ที่เมืองปูซาน ประเทศเกาหลีใต้⁸ การประชุม First High-Level Meeting of the Global Partnership for Effective Development Co-operation ที่ Mexico City ประเทศเม็กซิโก⁹ การประชุม Third International Conference on Financing for Development ที่กรุงแอดดิสอาบาบา ประเทศ เอธิโอเปีย¹⁰ และการประชุม the Second high-level meeting of the Global Partnership for Effective Development Cooperation ที่กรุงไนโรบี ประเทศเคนยา และต่อมา ได้ถูกกำหนดไว้ใน 2030 Agenda และ Addis Ababa Action Plan ให้เป็นเครื่องมือสำหรับการดำเนินการเพื่อบรรลุ เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Sustainable Development Goals-SDGs) ความร่วมมือแบบ ไตรภาคีได้รับการยอมรับในช่วงไม่กี่ปีมานี้ ว่าเป็นกลไกที่ส่งเสริมให้ประเทศกำลังพัฒนาได้แลกเปลี่ยน ความรู้ ประสบการณ์ และแนวปฏิบัติที่ดีของแต่ละฝ่ายเพื่อลดความยากจนและส่งเสริมการพัฒนาใน ประเทศกำลังพัฒนา ภายใต้การสนับสนุนของประเทศที่พัฒนาแล้วที่เป็นประเทศผู้ให้เดิม

ปัจจุบัน OECD ยังไม่มีคำนิยามอย่างเป็นทางการสำหรับความร่วมมือในแบบ ไตรภาคี ซึ่งมีชื่อเรียกในภาษาอังกฤษที่หลากหลาย อาทิ "trilateral co-operation", "triangular co-operation"¹¹, "trilateral assistance", "tripartite co-operation" หรือ "tripartite agreement" แต่อาจกล่าวได้ว่า ความร่วมมือแบบไตรภาคี คือความร่วมมือระหว่างผู้ให้ความร่วมมือในกรอบ North-South Cooperation หรือองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศ (International Organizations)

⁶ Report of the United Nations Conference on Technical Cooperation among Developing Countries, Buenos Aires, 30 August–12 September 1978 (United Nations publication, Sales No.E.78.II.A.11 and corrigendum), chap.I.

⁷ Resolution adopted by the General Assembly/ Nairobi outcome document of the High-level United Nations Conference on South-South Cooperation/ Sixty-fourth session Agenda item 58 (b)/ Distr.: General 23 February 2010

⁸ BUSAN Partnership for Effective Development Co-operation Fourth High Level Forum on AID Effectiveness, BUSAN, Republic of Korea, 29 November–1 December 2011

⁹ Memoire of the First High Level Meeting Of the Global Partnership for Effective Development Co-operation, Ministry of Foreign Affairs, MEXICAN Agency For International Cooperation For Development, 2014,

¹⁰ The Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development (Addis Ababa Action Agenda), adopted by the General Assembly on 27 July 2015 (resolution 69/313, annex).

¹¹ เป็นคำที่หลายประเทศและองค์การระหว่างประเทศใช้ และถูกใช้ในการประชุมระหว่างประเทศที่สำคัญหลายเวที อาทิ UNDP Special Unit for South-South Co-operation, G8, G77, OECD, Asian Development Bank

และผู้ให้จากประเทศกำลังพัฒนา (Provider of South-South Cooperation) เพื่อร่วมแบ่งปันทรัพยากร ความรู้ ประสบการณ์ และแนวปฏิบัติที่ดีของคู่ร่วมมือแต่ละฝ่ายในการดำเนินโครงการเพื่อเป้าหมายร่วมกันในการลดความยากจนและส่งเสริมการพัฒนาในประเทศที่สามซึ่งเป็นประเทศผู้รับประโยชน์ (beneficiary countries)¹² ตามความต้องการของประเทศผู้รับประโยชน์

ในขณะที่ UNDP ให้คำนิยามว่า หมายถึง ความร่วมมือระหว่างประเทศกำลังพัฒนาในการแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์ที่ดีของแต่ละฝ่าย เพื่อยกระดับการพัฒนาของแต่ละประเทศ โดยมีประเทศที่พัฒนาแล้วเป็นผู้ให้การสนับสนุนให้ความร่วมมือดังกล่าวประสบความสำเร็จ (UNDP, 2004)

The Canadian International Development Agency (CIDA) (CIDA, 2007) and CUTS (CUTS, 2005) เห็นว่า ความร่วมมือแบบไตรภาคีไม่ได้หมายถึงเฉพาะความร่วมมือระหว่างสามประเทศ แต่ยังครอบคลุมถึงความร่วมมือระหว่างประเทศผู้ให้ที่เป็นสมาชิก OECD-DAC ประเทศผู้ให้ที่ไม่ใช่สมาชิก OECD-DAC และประเทศผู้รับผลประโยชน์ ซึ่งรวมกันแล้วผู้มีส่วนร่วมในการดำเนินงานความร่วมมืออาจมีมากกว่าสามฝ่าย

2.2.2 รูปแบบของความร่วมมือแบบไตรภาคี

- 1) เป็นความร่วมมือระหว่างประเทศที่มีรายได้ปานกลาง และประเทศที่มีรายได้สูง หรือองค์กรระหว่างประเทศ
- 2) เป็นความร่วมมือระหว่างประเทศที่มีรายได้ปานกลาง ประเทศที่มีรายได้สูง หรือองค์กรระหว่างประเทศ และประเทศที่มีระดับการพัฒนาน้อย (Least Developed Countries)
- 3) เป็นความร่วมมือระหว่างประเทศที่มีรายได้ปานกลาง ประเทศที่มีรายได้สูง องค์กรระหว่างประเทศ และประเทศที่มีระดับการพัฒนาน้อย
- 4) เป็นความร่วมมือระหว่างประเทศที่มีรายได้ปานกลาง ประเทศที่มีรายได้สูง หรือองค์กรระหว่างประเทศ และประเทศที่มีรายได้ต่ำ หรือประเทศที่มีระดับการพัฒนาน้อย จำนวน 2 ประเทศหรือมากกว่า

2.2.3 ลักษณะของความร่วมมือแบบไตรภาคี¹³

- 1) เป็นเครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ที่สามารถนำไปใช้กับการดำเนินกิจกรรมเพื่อการพัฒนาทุกรูปแบบ

¹² Triangular Co-operation-OECD

¹³ ผลจากการจัดทำแบบสำรวจในการดำเนินงานความร่วมมือแบบไตรภาคี โดย OECD และการหารือในการประชุม the International Meeting on Triangular Co-operation: Promoting Partnerships to Implement the Sustainable Development Goals ที่กรุงลิสบอน เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2016 และการประชุม the LAC-DAC Dialogue on Development Co-operation ที่กรุงซานโตอาโก ประเทศชิลี เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2016 และ Nairobi Outcome Document 1 Dec 2016 Nairobi Kenya <http://www.ipu.org/splz-e/nairobi16/outcome.pdf>

2) สร้างมูลค่าเพิ่มในการดำเนินการที่ชัดเจนให้แก่คู่ภาคีทุกฝ่าย ผ่านการแบ่งปันความรู้ เรียนรู้ไปด้วยกัน เสริมสร้างศักยภาพผู้ปฏิบัติ ร่วมมือกันแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างการดำเนินการ

3) เป็นกลไกส่งเสริมให้เกิดการบูรณาการความรู้ ประสบการณ์ ทรัพยากรจากประเทศ/กรอบความร่วมมือในต่างๆ ทั้งในระดับประเทศ ภูมิภาค และอนุภูมิภาค รวมทั้งสถาบันการเงินต่างๆ ซึ่งการดำเนินงานในลักษณะบูรณาการนี้เป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จของการดำเนินงาน และทำให้การดำเนินการตามวาระการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (2030 Agenda) มีความก้าวหน้า

4) วิธีการดำเนินงานความร่วมมือแบบไตรภาคีสามารถก้าวข้ามข้อจำกัดที่เป็นอุปสรรคต่อความร่วมมือแบบอื่นๆ โดยคู่ภาคีทุกฝ่าย สามารถเป็นได้ทั้งผู้ให้ ผู้ได้รับประโยชน์ และผู้สนับสนุนให้เกิดการแบ่งปันความรู้

5) มีค่าใช้จ่ายที่ต่ำกว่าความร่วมมือในลักษณะอื่น โดยพิจารณาจาก (1) ค่าใช้จ่ายในการส่งผู้เชี่ยวชาญไปปฏิบัติงาน โดยหากใช้ผู้เชี่ยวชาญจากประเทศที่พัฒนาแล้วไปปฏิบัติงานจะมีค่าตอบแทนที่สูงกว่าการใช้ผู้เชี่ยวชาญจากประเทศผู้ให้รายใหม่ที่เป็นประเทศกำลังพัฒนา (2) การจัดหลักสูตรฝึกอบรม หากจัดในประเทศผู้ให้รายใหม่ที่เป็นประเทศกำลังพัฒนาจะมีค่าใช้จ่ายที่ต่ำกว่า

6) ให้ความสำคัญกับความต้องการของประเทศผู้รับผลประโยชน์

7) ประเทศผู้ให้รายใหม่ที่เป็นประเทศกำลังพัฒนามีความรู้และประสบการณ์ที่เหมาะสมกับความต้องการของประเทศผู้รับมากกว่า

8) การให้ความร่วมมือของประเทศผู้ให้รายใหม่ที่เป็นประเทศกำลังพัฒนาจะเน้นในสาขาที่มีความเชี่ยวชาญจริงและมีแนวปฏิบัติที่ดี เช่น ไทยจะให้ความร่วมมือในสาขาเกษตร สาธารณสุข การพัฒนาชนบท เป็นต้น

9) เป็นการดำเนินกิจกรรมขนาดเล็กไม่ซับซ้อน อาทิ การจัดฝึกอบรม การส่งผู้เชี่ยวชาญไปปฏิบัติงาน

10) การจัดฝึกอบรมภายใต้ความร่วมมือแบบไตรภาคี สามารถใช้ภาษาที่ผู้รับมีความเข้าใจ ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์ได้มากกว่า ตัวอย่างเช่น การใช้ภาษาไทยจัดฝึกอบรมให้แก่บุคลากรลาว เป็นต้น

11) เป็นโอกาสให้ประเทศผู้ให้ที่เป็นประเทศกำลังพัฒนาได้เรียนรู้และพัฒนาศักยภาพในการเป็นผู้ให้ผ่านการทำงานร่วมกับประเทศผู้ให้ที่เป็นประเทศพัฒนาแล้ว

12) เป็นช่องทางในการรักษาความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างประเทศผู้ให้ที่เป็นประเทศกำลังพัฒนากับประเทศผู้ให้ที่เป็นประเทศพัฒนาแล้ว

2.3 การดำเนินงานความร่วมมือเพื่อพัฒนาระหว่างประเทศแบบไตรภาคีของไทย

2.3.1 นโยบายด้านความร่วมมือเพื่อพัฒนาระหว่างประเทศของไทย

ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของไทยได้ถูกกำหนดไว้ในแผนยุทธศาสตร์ต่าง ดังนี้

1) ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560–2579) ที่กำหนดให้มีการพัฒนาระบบ กลไก มาตรการและความร่วมมือระหว่างประเทศทุกระดับ และรักษาคุณภาพความสัมพันธ์

กับประเทศมหาอำนาจ เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามันคงรูปแบบใหม่ และงานด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน ซึ่งกล่าวถึงการเชื่อมโยงไทยกับภูมิภาคและเศรษฐกิจโลก สร้างความเป็นหุ้นส่วนการพัฒนา กับนานาประเทศ ส่งเสริมให้ไทยเป็นฐานของการประกอบธุรกิจ

2) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบสอง พ.ศ. 2560–2564 ยุทธศาสตร์ที่ 10: ความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนา ที่กำหนดให้มีการส่งเสริมความร่วมมือเพื่อการพัฒนา กับประเทศในอนุภูมิภาคและภูมิภาค รวมทั้งประเทศนอกภูมิภาค โดยมีกรมความร่วมมือระหว่างประเทศเป็นหนึ่งในหน่วยงานหลักที่ขับเคลื่อนแผนงานความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาค ลุ่มแม่น้ำโขง 6 ประเทศ (Greater Mekong Sub-region (GMS) Framework) ด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ สังคม และสิ่งแวดล้อม การพัฒนาแนวระเบียงเศรษฐกิจในอนุภูมิภาค ลุ่มแม่น้ำโขง 6 ประเทศ และการพัฒนาเขตเศรษฐกิจสามฝ่าย อินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ไทย (Indonesia Malaysia Thai-Growth Triangle (IMT-GT)) ในเรื่องการพัฒนาศูนย์กลาง เพื่อเพิ่มบทบาทนำของไทย ในการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาแก่ประเทศกำลังพัฒนา ในการพัฒนาความเชื่อมโยงด้านต่างๆ การวิจัยและพัฒนา และการพัฒนาทุนมนุษย์ ควบคู่กันไปกับการขยายความร่วมมือระหว่างอนุภูมิภาค และภูมิภาคกับประเทศนอกภูมิภาค บนหลักของการรักษาคุณภาพของการปฏิสัมพันธ์กับกลุ่มมหาอำนาจต่างๆ

3) แผนยุทธศาสตร์กระทรวงการต่างประเทศ 4 ปี พ.ศ. 2558–2561 ในด้านการส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีกับเพื่อนบ้านและประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และเสริมสร้างสถานะความสัมพันธ์กับประเทศยุทธศาสตร์ เพื่อให้ไทยได้รับการสนับสนุนและการยอมรับจากประเทศมหาอำนาจในฐานะศูนย์กลางของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และมีความสัมพันธ์ที่สร้างสรรค์กับประเทศยุทธศาสตร์

2.3.2 หน่วยงานรับผิดชอบการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ระหว่างประเทศ

รัฐบาลไทยโดยกรมความร่วมมือระหว่างประเทศ ได้ให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาแก่ประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 ตามแนวทางของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (ODA)¹⁴ นอกจากนี้ ยังมีสำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน (สพพ.) องค์การมหาชน (Neighbouring Countries Economic Development Cooperation Agency Public Organization–NEDA) ให้ความร่วมมือในด้านเงินทุนเพื่อการพัฒนา โครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจของประเทศเพื่อนบ้าน ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้า (Thai Exim Bank) ให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาในรูปแบบของการให้สินเชื่อเพื่อสนับสนุนการส่งออกและการนำเข้าแก่ประเทศเพื่อนบ้าน รวมทั้งส่วนราชการอื่นๆ ร่วมให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่ประเทศเพื่อนบ้านและประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ ด้วย โดยมูลค่าการให้ความร่วมมือที่หน่วยงานต่างๆ ของไทยให้แก่ต่างประเทศรวมกันในปี พ.ศ. 2558 มีประมาณ 1,429 ล้านบาท โดยหน่วยงานที่ให้

¹⁴ ความช่วยเหลือที่ให้แก่ประเทศกำลังพัฒนาต่างๆ ที่มีรายชื่อปรากฏในบัญชีผู้รับความช่วยเหลือของ DAC เพื่อส่งเสริมการพัฒนา ด้านเศรษฐกิจและสังคม

ความร่วมมือแก่ต่างประเทศมากที่สุด 3 ลำดับแรก คือ กระทรวงคมนาคม (539.6 ล้านบาท) กรมความร่วมมือระหว่างประเทศ (447.4 ล้านบาท) และ สพพ. (248.5 ล้านบาท)¹⁵

กรมความร่วมมือระหว่างประเทศได้ริเริ่มให้ความร่วมมือทางวิชาการแก่ประเทศกำลังพัฒนาในภูมิภาคต่างๆ โดยเฉพาะประเทศกัมพูชา สปป.ลาว เมียนมา และเวียดนาม มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 ในเวลาเดียวกับที่ไทยยังเป็นประเทศผู้รับความร่วมมือจากแหล่งผู้ให้อื่น เพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างกัน สร้างโอกาสในการขยายตัวทางการค้า และลดปัญหาด้านสาธารณสุข โดยเฉพาะเรื่องโรคติดต่อตามแนวชายแดน ต่อมาในปี พ.ศ. 2547 ไทยได้ปรับเปลี่ยนบทบาทจากประเทศผู้รับความร่วมมือเป็นประเทศหุ้นส่วนความร่วมมือเพื่อการพัฒนา (Development Partner) เพื่อให้ความร่วมมือแก่ประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ ในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Development) และเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาที่ยั่งยืนบนพื้นฐานของผลประโยชน์ร่วมกัน (Mutual Benefit) โดยการถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์ด้านการพัฒนาที่ได้มีการดัดแปลงให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศกำลังพัฒนาในสาขาที่ไทยมีศักยภาพและสอดคล้องกับความต้องการของประเทศคู่ร่วมมือ อาทิ สาขากการเกษตร การศึกษา สาธารณสุข การพัฒนาชนบท และการท่องเที่ยว ผ่านความร่วมมือรูปแบบต่างๆ ได้แก่ การให้ทุนศึกษา ดูกานและฝึกอบรม การส่งผู้เชี่ยวชาญและอาสาสมัครไปปฏิบัติงาน การดำเนินโครงการพัฒนา และการสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์ภายใต้โครงการ ภายใต้กรอบความร่วมมือ ดังนี้

- 1) การจัดหลักสูตรฝึกอบรมนานาชาติประจำปี (Annual International Training Courses: AITC)
- 2) การให้ทุนศึกษาระดับปริญญาโทนานาชาติ (Thai International Postgraduate Programme–TIPP)
- 3) โครงการฝึกอบรมประเทศที่สาม (Third Country Training Programme–TCTP)¹⁶
- 4) ความร่วมมือทางวิชาการระหว่างประเทศกำลังพัฒนา (Technical Cooperation among Developing Countries–TCDC)¹⁷
- 5) ความร่วมมือทวิภาคี (Bilateral Cooperation)
- 6) ความร่วมมือแบบหุ้นส่วน (Partnership Cooperation)

¹⁵ ส่วนวางแผนและติดตามผลการให้ความร่วมมือกับต่างประเทศ กรมความร่วมมือระหว่างประเทศ

¹⁶ ความร่วมมือระหว่างรัฐบาลไทยกับองค์การระหว่างประเทศหรือรัฐบาลต่างประเทศในการจัดหลักสูตรฝึกอบรม/ดูงาน ให้แก่ผู้รับทุนจากประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ ในประเทศไทย โดยองค์การระหว่างประเทศหรือรัฐบาลต่างประเทศรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการจัดหลักสูตรและค่าใช้จ่ายในการเดินทางมาเข้ารับการอบรมของผู้รับทุนทั้งหมด

¹⁷ ความร่วมมือระหว่างประเทศไทยกับประเทศกำลังพัฒนาด้วยกันในการแลกเปลี่ยนความรู้ ประสบการณ์ และเทคโนโลยีระหว่างกัน โดยร่วมกันรับผิดชอบค่าใช้จ่ายภายใต้หลักเกณฑ์ที่กำหนดให้ประเทศเจ้าบ้านเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายสำหรับกิจกรรมที่เกิดขึ้นภายในประเทศเจ้าบ้าน (local cost) ส่วนประเทศคู่ร่วมมือที่เดินทางมาร่วมกิจกรรมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการเดินทางระหว่างประเทศ (international travel cost)

- ความร่วมมือกับแหล่งผู้ให้เดิม (Traditional Donor) เพื่อดำเนินกิจกรรม/โครงการเพื่อการพัฒนาในประเทศไทย โดยไทยร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน
- ความร่วมมือไตรภาคี (Trilateral Cooperation) เป็นการร่วมมือระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลของแหล่งผู้ให้เดิมหรือองค์กรระหว่างประเทศ เพื่อให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาแก่ประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ

7) ความร่วมมือในกรอบภูมิภาค อาทิ ACMECS GMS ASEAN-IAI

2.3.3 การดำเนินงานความร่วมมือไตรภาคีของกรมความร่วมมือระหว่างประเทศ

2.3.3.1 ภาพรวมการดำเนินงาน

จากการที่ประเทศไทยมีระดับการพัฒนาที่สูงขึ้นและรัฐบาลไทยได้ประกาศปรับเปลี่ยนสถานะของประเทศไทยจากผู้รับเป็นผู้ให้ ส่งผลให้แหล่งผู้ให้ต่างๆ ลด หรือยุติการให้ความร่วมมือทางวิชาการแก่ประเทศไทย อย่างไรก็ตาม เพื่อรักษาความสัมพันธ์ระหว่างกันไว้ กรมความร่วมมือระหว่างประเทศจึงได้ปรับรูปแบบความร่วมมือกับประเทศผู้ให้เดิมเป็นแบบหุ้นส่วน โดยไทยร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการเพื่อการพัฒนาในประเทศไทย ในขณะเดียวกัน ก็ร่วมมือกันให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาแก่ประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ เพื่อถ่ายทอดความรู้ เทคโนโลยี และแลกเปลี่ยนประสบการณ์ที่ดีของทั้งสองฝ่ายให้แก่ประเทศที่สาม ในลักษณะของความร่วมมือไตรภาคี ซึ่งจะเป็นการช่วยเสริม (complement) และเพิ่มมูลค่า (add value) ความร่วมมือที่ไทยให้แก่ประเทศกำลังพัฒนาต่างๆ ภายใต้กรอบ South-South Cooperation

2.3.3.2 เป้าประสงค์ในการดำเนินงาน

นอกจากการรักษาความสัมพันธ์กับประเทศผู้ให้เดิมแล้ว การดำเนินงานความร่วมมือไตรภาคีของไทยยังมีจุดมุ่งหมายอื่น ดังนี้

- 1) เสริมสร้างขีดความสามารถของบุคลากรในประเทศกำลังพัฒนาให้มีความพร้อมในการจัดการกับปัญหาและอุปสรรคของการพัฒนาในสาขาที่ได้จากการเรียนรู้จากประเทศไทย
- 2) ขยายบทบาทของประเทศไทยในฐานะศูนย์กลางการเรียนรู้เพื่อการพัฒนาของประเทศกำลังพัฒนาอื่น ในฐานะของการเป็นเครือข่ายระหว่างประเทศที่จะเอื้อต่อการเป็นทางออกของการพัฒนาและความร่วมมือระหว่างประเทศเหนือ-ใต้-ใต้
- 3) การสร้างความเข้มแข็งและขยายการมีส่วนร่วมของหน่วยงานสถาบันทางวิชาการของไทย ในการมีบทบาทและสนับสนุนต่อการดำเนินงานเพื่อพัฒนาระหว่างประเทศ รวมทั้งการมีบทบาทในการวิเคราะห์ ประมวลความรู้เพื่อการพัฒนาเพื่อเป็นองค์ความรู้ที่สามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันระหว่างประเทศ
- 4) เพื่อขยายบทบาทของประเทศไทยในการร่วมมือแบบไตรภาคีกับประเทศผู้ให้อื่นไปยังภูมิภาคต่างๆ รวมทั้งขับเคลื่อนวาระการพัฒนาในภูมิภาคและอนุภูมิภาคเอเชียอย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล
- 5) เพื่อเผยแพร่แนวทางและหลักปฏิบัติที่ดีของไทยที่สอดคล้องกับความต้องการของประเทศผู้รับและสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้

6) เพื่อขยายความร่วมมือแบบเครือข่ายกับองค์กรความร่วมมือและแหล่งความร่วมมือต่างๆ

7) เพื่อร่วมกับแหล่งผู้ให้ในการเสริมสร้างหน่วยงานและสถาบันให้มีการพัฒนาสู่ความเป็นเลิศและมีความพร้อมต่อการดำเนินงานความร่วมมือระหว่างประเทศ

2.3.3.3 หลักการดำเนินงาน

ความร่วมมือไตรภาคีระหว่างไทยกับประเทศผู้ให้จะอยู่บนพื้นฐานของการรับผิดชอบร่วมกันตลอดทั้งกระบวนการความร่วมมือตั้งแต่ การพัฒนา การวางแผน การดำเนินงาน และการติดตามประเมินผล ดังนั้น ทั้งสองฝ่ายจะต้องมีการปรึกษาหารือร่วมกัน และจะรับผิดชอบร่วมกัน (share cost และ responsibility) ในทุกขั้นตอนการดำเนินงานตั้งแต่การคัดเลือก การพัฒนา การวางแผนดำเนินงาน และการสนับสนุนงบประมาณสำหรับโครงการที่เห็นชอบร่วมกัน โดยทั้งสองฝ่ายยังต้องตระหนักถึงการให้ความช่วยเหลืออย่างมีประสิทธิภาพตามปฏิญญาปารีส (Paris Declaration on Aid Effectiveness) ด้วย

2.3.3.4 วิธีการและขั้นตอนการดำเนินงาน

แนวทางการจัดทำความร่วมมือไตรภาคีไม่ใช่เรื่องการเป็นผู้ให้-ผู้รับ (donor-recipient) แต่ทุกฝ่ายอยู่ในฐานะหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนา (partners of development) ดังนั้น เมื่อไทยและประเทศผู้ให้ซึ่งเป็นคู่ร่วมมือเห็นชอบในหลักการร่วมกันแล้ว จะต้องหารือกับหน่วยงานที่รับผิดชอบความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของประเทศที่สามเพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับแนวความคิดและหลักการความร่วมมือไตรภาคี ตลอดจนรับฟังความคิดเห็นของประเทศดังกล่าวโดยคำนึงความต้องการของประเทศที่สามด้วย (demand-driven approach) โดยการดำเนินงานจะต้องผ่านช่องทางที่รัฐบาลของแต่ละประเทศกำหนด และจะต้องสนับสนุนให้หน่วยงานหลักและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของประเทศที่สามเข้ามามีส่วนร่วมในแต่ละขั้นตอนความร่วมมือเพื่อเป็นแสดงถึงการเป็นเจ้าของโครงการ และร่วมรับผิดชอบตั้งแต่เริ่มดำเนินโครงการ/กิจกรรมจนสิ้นสุดการดำเนินงาน เพื่อให้มั่นใจว่าโครงการความร่วมมือไตรภาคีจะสามารถดำเนินงานได้อย่างต่อเนื่องตามแผนงานที่กำหนดไว้ร่วมกันระหว่างไทย ประเทศผู้ให้ และประเทศที่สาม ตลอดจนสามารถดำเนินการต่อไปได้โดยหน่วยงานของประเทศผู้รับภายหลังโครงการสิ้นสุด

2.3.3.5 การดำเนินงานความร่วมมือไตรภาคี

กรมความร่วมมือระหว่างประเทศมีการทำความตกลงความร่วมมือไตรภาคีกับประเทศผู้ให้เดิมหลายประเทศ แต่มีการดำเนินการในทางปฏิบัติเพียงบางประเทศ และจะกล่าวถึงเฉพาะความร่วมมือที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ดังนี้

1) ความร่วมมือไตรภาคีกับประเทศเยอรมนี

การดำเนินงานความร่วมมือไตรภาคีไทย-เยอรมนี อยู่ภายใต้กรอบ Joint Development Cooperation with Third Countries through a “Partnership Programme” ซึ่งลงนามเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน พ.ศ. 2551 และ Exchange of Notes ระหว่างสองฝ่าย ลงนามเมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2557 และ 10 กันยายน 2557 มีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนเป้าหมายด้านการพัฒนาของประเทศคู่ร่วมมือที่สาม โดยอาศัยการแลกเปลี่ยนความรู้ความชำนาญ และส่งเสริมบทบาทของประเทศไทยในฐานะผู้ให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ได้กำหนดความร่วมมือในแบบหุ้นส่วน 3

สาขา คือ การศึกษาและอาชีวศึกษา การพัฒนาชนบท (รวมถึงด้านการเกษตร การส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม และสินเชื่อขนาดเล็ก) และสาธารณสุข โดยรูปแบบความร่วมมือเน้นด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การให้คำแนะนำทางวิชาการโดยการสนับสนุนผู้เชี่ยวชาญทั้งระยะสั้นและระยะยาว การประชุมเชิงปฏิบัติการ และโครงการเพื่อการพัฒนา (Technical Development Project) ระยะเวลาโครงการ 2-3 ปีงบประมาณสำหรับการดำเนินงานโครงการๆ ละประมาณ 120,000 ยูโร ประเทศเป้าหมาย ได้แก่ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว กัมพูชา และเวียดนาม รวมถึงประเทศอื่นๆ ตามที่จะเห็นชอบร่วมกัน

ในการบริหารแผนงานความร่วมมือได้กำหนดให้กรมความร่วมมือระหว่างประเทศเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการดำเนินโครงการฝ่ายไทย และองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศของเยอรมัน (GIZ) เป็นหน่วยงานรับผิดชอบการดำเนินงานฝ่ายเยอรมัน มีการจัดตั้งคณะกรรมการ Trilateral Steering Committee (TSC) ขึ้นเพื่อกำกับดูแลให้การดำเนินงานความร่วมมือเป็นไปตามแผนงาน รวมทั้งมีการจัดตั้ง Trilateral Operation Body (TOB) ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของ TSC และรับผิดชอบ day to day work ในส่วนของการดำเนินโครงการจะเชิญผู้มีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการทั้งหมดเข้ามาร่วมในการดำเนินการทุกขั้นตอนตั้งแต่การออกแบบ การวางแผน การดำเนินงาน และติดตามประเมินผลโครงการ โดยรับฟังและให้ความสำคัญกับความต้องการ และความเป็นเจ้าของของประเทศคู่ร่วมมือที่สาม มุ่งเน้นใช้ความเชี่ยวชาญที่มีอยู่ในภูมิภาคเป็นหลัก เพื่อส่งเสริมภูมิปัญญาในภูมิภาค และถ่ายทอดองค์ความรู้ในสาขาที่ทั้งประเทศไทยและเยอรมนีมีความเชี่ยวชาญและมีประสบการณ์ ส่งเสริมให้มีการเรียนรู้และแบ่งปันร่วมกันระหว่างคู่ร่วมมือทั้งสาม โดยเป็นหุ้นส่วนที่เท่าเทียมกัน

2) ความร่วมมือไตรภาคีกับประเทศญี่ปุ่น

ไทยและญี่ปุ่นได้ลงนามกรอบความร่วมมือแบบหุ้นส่วนไทย-ญี่ปุ่น (Japan-Thailand Partnership Programme-JTPP) เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2537 เพื่อร่วมสนับสนุนการถ่ายทอดประสบการณ์ด้านการพัฒนาที่เหมาะสมให้แก่ประเทศเพื่อนบ้านและประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ โดยเฉพาะประเทศในภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง ในรูปแบบ (1) การจัดหลักสูตรฝึกอบรมให้แก่ประเทศที่สามในประเทศไทย (Third Country Training Programme) ในสาขาการจ่ายกระแสไฟฟ้า การส่งเสริมการลงทุน การผลิตอุตสาหกรรม พลังงานชีวภาพ ระบบยุติธรรม การพัฒนาผู้พิการ การป้องกันโรค และการพัฒนาเส้นทางคมนาคมในอาเซียน-BIMSTEC และ (2) การส่งผู้เชี่ยวชาญไทยไปปฏิบัติงานในประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ (Third Country Expert Programme) ภายใต้โครงการไตรภาคี (3) โครงการความร่วมมือไตรภาคี

กลไกการบริหารงานความร่วมมือไตรภาคีไทย-ญี่ปุ่น จะให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานในทุกขั้นตอนของกระบวนการบริหารโครงการระหว่างกรมความร่วมมือระหว่างประเทศ องค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (JICA) ประจำประเทศไทย และหน่วยงานร่วมดำเนินโครงการฝ่ายไทย แต่ไม่มีการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารงานความร่วมมือที่ชัดเจน มีเพียงการจัดประชุมเพื่อพิจารณาแผนงานความร่วมมือประจำปี และการประชุมตามความจำเป็นของการดำเนินกิจกรรมแต่ละโครงการ

3) ความร่วมมือไตรภาคีกับประเทศสหรัฐอเมริกา

ไทยและสหรัฐฯ ได้ลงนามบันทึกความเข้าใจด้วยความร่วมมือไตรภาคีเพื่อการพัฒนาระหว่างไทยกับสหรัฐฯ (TICA–USAID Memorandum of Understanding on Trilateral Cooperation) โดยผู้อำนวยการสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ (สพร. หรือกรมความร่วมมือระหว่างประเทศในปัจจุบัน) กระทรวงการต่างประเทศ และ Mission Director ของ United States Agency for International Development /Regional Development Mission for Asia (USAID/RDMA) ประจำประเทศไทย เมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2555 เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อาทิ ประเทศในภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง ในสาขาที่ทั้งสองฝ่ายมีความสนใจร่วมกัน อาทิ สาขาสาธารณสุข สิ่งแวดล้อม เกษตรและความมั่นคงทางอาหาร การค้า การปรับปรุงนโยบาย และการพัฒนาศักยภาพ และต่อมา ทั้งสองฝ่ายได้ลงนามร่วมกันใน Mutual Declaration On World Malaria Day among the Thailand International Development Cooperation Agency (TICA), the Thai Ministry of Public Health (MOPH), the Myanmar Ministry of Health (MMOH) and the U.S. Agency for International Development (USAID) regarding Cooperation on Malaria Prevention and Control เพื่อให้การสนับสนุนการดำเนินโครงการควบคุมและป้องกันมาลาเรียตามแนวชายแดน ไทย–เมียนมาร์ (Malaria Prevention and Control in Myanmar–Thailand Border Areas) โดยมีสำนักโรคติดต่ออุบัติใหม่ กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข เป็นหน่วยปฏิบัติงานฝ่ายไทย

ในการดำเนินดำเนินงานความร่วมมือไตรภาคีไทย–สหรัฐ ยังอยู่ในระยะเริ่มต้น ยังไม่มีการกำหนดกลไกการบริหารงานความร่วมมือที่ชัดเจน

2.4 หลักการในการวิเคราะห์สภาพการดำเนินงานแบบ SWOT (SWOT Analysis)

SWOT Analysis เป็นการวิเคราะห์สภาพปัญหาของการดำเนินงานในปัจจุบัน เพื่อค้นหาจุดแข็ง จุดเด่น จุดด้อย หรือสิ่งที่อาจเป็นปัญหาสำคัญในการดำเนินงานสู่สภาพที่ต้องการในอนาคต หลักการสำคัญของ SWOT คือการวิเคราะห์โดยการสำรวจจากสภาพการณ์ 2 ด้าน คือ สภาพการณ์ภายในและสภาพการณ์ภายนอก เพื่อให้รู้ตนเอง รู้จักสภาพแวดล้อม และวิเคราะห์โอกาส–อุปสรรค ซึ่งจะช่วยให้ทราบถึงการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่เกิดขึ้น ทั้งสิ่งที่เกิดขึ้นแล้วและแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในอนาคต รวมทั้งผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงที่มีต่อองค์กร และจุดแข็ง จุดอ่อน และความสามารถด้านต่างๆ ที่องค์กรมีอยู่ ซึ่งข้อมูลเหล่านี้จะเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดวิสัยทัศน์ และกลยุทธ์เพื่อให้องค์กรเกิดการพัฒนาไปในทางที่เหมาะสม

ขั้นตอนและวิธีการทำ SWOT Analysis

การวิเคราะห์ SWOT จะครอบคลุมขอบเขตของปัจจัยที่กว้างด้วยการระบุจุดแข็งจุดอ่อน โอกาสและอุปสรรคขององค์กรทำให้มีข้อมูลในการกำหนดทิศทางหรือเป้าหมายที่จะถูกสร้างขึ้นตามจุดแข็งขององค์กร และแสวงหาประโยชน์จากโอกาสทางสภาพแวดล้อม และสามารถกำหนดกลยุทธ์ที่มุ่งเอาชนะอุปสรรคทางสภาพแวดล้อมหรือลดจุดอ่อนขององค์กรให้ม่น้อยที่สุดได้ ภายใต้การวิเคราะห์ SWOT นั้น มีขั้นตอนดังนี้

2.4.1 การประเมินสภาพแวดล้อมภายในองค์กร

การประเมินสภาพแวดล้อมภายในองค์กรจะเกี่ยวกับการวิเคราะห์และพิจารณาทรัพยากรและความสามารถภายในองค์กรทุกๆ ด้าน เพื่อที่จะระบุจุดแข็งและจุดอ่อนขององค์กร แหล่งที่มาเบื้องต้นของข้อมูลเพื่อการประเมินสภาพแวดล้อมภายใน คือระบบข้อมูลเพื่อการบริหารที่ครอบคลุมทุกด้าน ทั้งในด้านโครงสร้าง ระบบ ระเบียบ วิธีปฏิบัติงาน บรรยากาศในการทำงานและทรัพยากรในการบริหาร (คน เงิน วัสดุ การจัดการ) รวมถึงการพิจารณาผลการดำเนินงานที่ผ่านมาขององค์กรเพื่อที่จะเข้าใจสถานการณ์และผลกระทบก่อนหน้านี้นี้ด้วย

1) จุดแข็งขององค์กร (S-Strengths) เป็นการวิเคราะห์ปัจจัยภายในจากมุมมองของผู้ที่อยู่ในองค์กรนั่นเอง ว่าปัจจัยใดภายในองค์กรที่เป็นข้อได้เปรียบหรือจุดเด่นขององค์กรที่องค์กรควรนำมาใช้ในการพัฒนาองค์กรได้ และควรดำรงไว้เพื่อการเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กร

2) จุดอ่อนขององค์กร (W-Weaknesses) เป็นการวิเคราะห์ปัจจัยภายในจากมุมมองของผู้ที่อยู่ในจากมุมมองของผู้ที่อยู่ในองค์กรนั่นเอง เองว่าปัจจัยภายในองค์กรที่เป็นจุดด้อย ข้อเสียเปรียบขององค์กรที่ควรปรับปรุงให้ดีขึ้นหรือจัดให้หมดไป อันจะเป็นประโยชน์ต่อองค์กร

2.4.2 การประเมินสภาพแวดล้อมภายนอก

ภายใต้การประเมินสภาพแวดล้อมภายนอกองค์กรนั้น สามารถค้นหาโอกาสและอุปสรรคทางการดำเนินงานขององค์กรที่ได้รับผลกระทบจากปัจจัยภายนอก อาทิ นโยบายงบประมาณ สภาพแวดล้อมทางสังคม เช่น ระดับการศึกษาของบุคลากร ค่านิยม ความเชื่อและวัฒนธรรม และสภาพแวดล้อมทางเทคโนโลยี

1) โอกาสทางสภาพแวดล้อม (O-Opportunities) เป็นการวิเคราะห์ว่าปัจจัยภายนอกองค์กร ปัจจัยใดที่สามารถส่งผลกระทบต่อประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อการดำเนินการขององค์กรในระดับมหภาค และองค์กรสามารถขจัดข้อดีเหล่านี้มาเสริมสร้างให้หน่วยงานเข้มแข็งขึ้นได้

2) อุปสรรคทางสภาพแวดล้อม (T-Threats) เป็นการวิเคราะห์ว่าปัจจัยภายนอกองค์กรปัจจัยใดที่สามารถส่งผลกระทบในระดับมหภาค ในทางที่จะก่อให้เกิดความเสียหายทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งองค์กรจะต้องหลีกเลี่ยงหรือปรับสภาพองค์กรให้มีความแข็งแกร่งพร้อมที่จะเผชิญแรงกระแทกดังกล่าวได้

2.4.3 ระบุสถานการณ์จากการประเมินสภาพแวดล้อม

เมื่อได้ข้อมูลเกี่ยวกับจุดแข็ง-จุดอ่อน โอกาส-อุปสรรค จากการวิเคราะห์ปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกด้วยการประเมินสภาพแวดล้อมภายในและสภาพแวดล้อมภายนอกแล้ว ให้นำจุดแข็ง-จุดอ่อนภายในมาเปรียบเทียบกับ โอกาส-อุปสรรค จากภายนอกเพื่อดูว่าองค์กรกำลังเผชิญสถานการณ์เช่นใดและภายใต้ สถานการณ์เช่นนั้น องค์กรควรจะทำอย่างไร โดยทั่วไปในการวิเคราะห์ SWOT นี้ องค์กรจะอยู่ใน สถานการณ์ 4 รูปแบบ ดังนี้

รูปแบบที่ 1 มีจุดแข็งเป็นโอกาส สถานการณ์นี้เป็นสถานการณ์ที่พึงปรารถนาที่สุด เนื่องจากองค์กรค่อนข้างจะมีจุดแข็งหลายอย่าง ดังนั้น ผู้บริหารขององค์กรควรกำหนดกลยุทธ์ในเชิงรุก

(Aggressive-Strategy) เพื่อดึงเอาจุดแข็งที่มีอยู่มาเสริมสร้างและปรับใช้และฉกฉวยโอกาสต่างๆ ที่เปิดมาหาประโยชน์อย่างเต็มที่

รูปแบบที่ 2 มีจุดอ่อนเป็นอุปสรรค สถานการณ์นี้เป็นสถานการณ์ที่เลวร้ายที่สุด เนื่องจากองค์กรกำลังเผชิญอยู่กับอุปสรรคจากภายนอกและมีปัญหาจุดอ่อนภายในหลายประการ ดังนั้น ทางเลือกที่ดีที่สุดคือ กลยุทธ์การตั้งรับหรือป้องกันตัว (Defensive Strategy) เพื่อพยายามลดหรือหลบหลีกภัย อุปสรรคต่างๆ ที่คาดว่าจะเกิดขึ้น ตลอดจนหามาตรการที่จะทำให้องค์กรเกิดความสูญเสียที่น้อยที่สุด

รูปแบบที่ 3 มีจุดอ่อนเป็นโอกาส สถานการณ์นี้ องค์กรมีโอกาสเป็นข้อได้เปรียบด้านการแข่งขันอยู่หลายประการ แต่ติดขัดอยู่ตรงที่มีปัญหาอุปสรรคที่เป็นจุดอ่อนอยู่หลายอย่างเช่นกัน ดังนั้นทางออกคือกลยุทธ์การพลิกตัว (Turnaround-oriented Strategy) เพื่อจัดหรือแก้ไขจุดอ่อนภายในต่างๆ ให้พร้อมที่จะฉกฉวย โอกาสต่างๆ ที่เปิดให้

รูปแบบที่ 4 มีจุดแข็งเป็นอุปสรรค สถานการณ์นี้เกิดขึ้นจากการที่สภาพแวดล้อมไม่เอื้ออำนวยต่อการดำเนินงาน แต่ตัวองค์กรมีข้อได้เปรียบที่เป็นจุดแข็งหลายประการ ดังนั้น แทนที่จะรอจนกระทั่งสภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไป ก็สามารถที่จะเลือกกลยุทธ์การแตกตัวหรือขยายขอบข่ายกิจการ (Diversification Strategy) เพื่อใช้ประโยชน์จากจุดแข็งที่มี สร้างโอกาสในระยะยาวด้านอื่นๆ แทน

2.5 สรุปกรอบแนวคิดในการศึกษา

การศึกษาวิจัยฉบับนี้จะศึกษาเปรียบเทียบวิธีการดำเนินงานความร่วมมือไตรภาคีไทย-สหรัฐฯ กับวิธีการดำเนินงานความร่วมมือไตรภาคีไทย-เยอรมัน ในมิติของการบริหารโครงการเพื่อนำผลสำเร็จ/ประเด็นปัญหาที่เกิดจากการทำงานร่วมกับคู่ร่วมมือแต่ละแหล่งมาเป็นข้อมูลในการจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางในการบริหารโครงการความร่วมมือไตรภาคีที่มีประสิทธิภาพ

บทที่ 3

ผลการศึกษา

การดำเนินงานความร่วมมือไตรภาคีของกรมความร่วมมือระหว่างประเทศ

3.1 การประเมินศักยภาพในการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาในฐานะผู้ให้ของไทย

เพื่อให้ทราบถึงศักยภาพและความพร้อมในการดำเนินงานให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของไทยแก่ประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ รายงานการศึกษานี้ จะทำการวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค (SWOT) ของสภาพแวดล้อมในการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ดังนี้

3.1.1 จุดแข็ง (Strength)

3.1.1.1 ด้านนโยบาย

ประเทศไทยมีนโยบายในการให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนา กับต่างประเทศที่ชัดเจน โดยมีการกำหนดไว้ทั้งในยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบสอง ซึ่งเป็นฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน รวมถึงแผนยุทธศาสตร์กระทรวงการต่างประเทศที่มีการกำหนดเป้าประสงค์ในการมีความร่วมมือกับประเทศต่างๆ /ภูมิภาค ไว้อย่างชัดเจน เพื่อส่งเสริมบทบาทไทยให้เป็นที่ยอมรับในฐานะศูนย์กลางของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

3.1.1.2 ด้านหน่วยงานดำเนินการ

มีกรมความร่วมมือระหว่างประเทศทำหน้าที่เป็นหน่วยงานหลักด้านบริหารงานความร่วมมือทางวิชาการกับต่างประเทศ ตาม “พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2558 เป็นศูนย์กลางในการดำเนินงานความร่วมมือ โดยมีระเบียบ หลักเกณฑ์ ที่เกี่ยวข้องรองรับการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ ในการดำเนินงาน ยังมีหน่วยงาน/สถาบันต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนเป็นจำนวนมากที่มีศักยภาพ พร้อมจะร่วมมือกับกรมความร่วมมือระหว่างประเทศ ในฐานะผู้เชี่ยวชาญด้านวิชาการให้ความร่วมมือในนามประเทศไทย

3.1.1.3 ด้านบุคลากร

ไทยมีบุคลากรที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ในสาขาที่ไทยมีศักยภาพ อาทิ สาขากการเกษตร สาขาสาธารณสุข สาขากการพัฒนาชนบท ที่มีผลงานปรากฏเป็นที่ยอมรับในเวทีระหว่างประเทศเป็นจำนวนมาก ที่พร้อมจะถ่ายทอดความรู้ ประสบการณ์ และความเชี่ยวชาญให้แก่บุคลากรของประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ

3.1.1.4 ด้านความรู้ ประสบการณ์ และเทคโนโลยี

ไทยมีความรู้ที่ได้รับการถ่ายทอดและสั่งสมมาเป็นเวลากว่า 50 ปี ในช่วงที่ไทยรับความช่วยเหลือจากประเทศที่พัฒนาแล้ว และได้นำความรู้ ดังกล่าวมาปรับปรุงและพัฒนาเป็นเทคโนโลยีที่มีความเหมาะสมกับการใช้งานในบริบทของประเทศไทย และพร้อมที่จะถ่ายทอดเทคโนโลยีดังกล่าวให้แก่ประเทศกำลังพัฒนาอื่นเพื่อนำไปประยุกต์ใช้ตามความเหมาะสมกับบริบทของแต่ละประเทศ นอกจากนี้ ไทยยังมีตัวแบบ (model) ของแนวปฏิบัติที่ดี (good practice) ใน

หลายๆ ด้าน อาทิ สาขาการเกษตร สาธารณสุข การท่องเที่ยว ที่เป็นที่ยอมรับและใช้เป็นศูนย์กลางของการเรียนรู้ในภูมิภาค

3.1.1.5 ด้านอื่นๆ

ไทยตั้งอยู่ในใจกลางของภูมิภาคที่ประเทศผู้ให้สามารถใช้เป็นฐานในการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศอื่นๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มี facility ที่พร้อมสำหรับการตั้งสำนักงานของหน่วยงาน/องค์กรระหว่างประเทศ และมีต้นทุนการดำเนินงานให้ความช่วยเหลือต่ำกว่าเทียบกับประเทศในภูมิภาคเดียวกัน

3.1.2 จุดอ่อน (Weakness)

3.1.2.1 ด้านนโยบาย

มีการเปลี่ยนแปลงอำนาจทางการเมืองบ่อย ทำให้ประเทศคู่ร่วมมือขาดความเชื่อถือ และความมั่นใจในนโยบายการดำเนินงานซึ่งบางครั้งอาจไม่ต่อเนื่อง

3.1.2.2 ด้านการบริหารงาน:

การขาดยุทธศาสตร์ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาเป็นผลให้การกำหนดท่าทีไทยในการดำเนินงานความร่วมมือกับคู่ภาคีเป็นไปอย่างไม่มีทิศทาง การบูรณาการแผนงานการให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาแก่ต่างประเทศระหว่างหน่วยงานยังมีน้อย ต่างคนต่างดำเนินการตามแผนงานของตนเอง ทำให้การให้ความร่วมมือของไทยขาดเอกภาพ ขาดการทำงานเป็นทีม ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบที่เป็นรูปธรรม การวางแผนการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาแบบเชิงรุกทำได้ยาก ระบบการจัดการฐานข้อมูลไม่ทันสมัย ไม่ครบถ้วน และไม่มีประสิทธิภาพ ขาดการประเมินต้นทุนการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาที่จะใช้เปรียบเทียบกับผลประโยชน์ที่ประเทศไทยจะได้รับจากการดำเนินงานในมิติของความร่วมมือระหว่างประเทศ กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน อาทิ ระเบียบการจัดซื้อจัดจ้าง ระเบียบเงินอุดหนุนการให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนา กับต่างประเทศไม่ทันสมัย และไม่ยืดหยุ่น ขาดการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานความร่วมมืออย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ ขาดการประชาสัมพันธ์หน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา และผลของดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา

3.1.2.3 ด้านบุคลากร

มีจำนวนไม่เพียงพอ บุคลากรที่มีส่วนใหญ่อายุมากทักษะและประสบการณ์ในการบริหารงานความร่วมมือตามแบบสากล ไม่มีความพยายามในการเรียนรู้เทคโนโลยีใหม่ๆ ที่จะช่วยอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานให้สามารถทำงานได้สะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น

3.1.3 โอกาส (Opportunity)

3.1.3.1 การรวมตัวเป็นประชาคมอาเซียนเป็นโอกาสของไทยในการพัฒนาความร่วมมือกับประเทศอื่นๆ ทั้งที่พัฒนาแล้ว และกำลังพัฒนา รวมถึงองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศ จากการที่ไทยได้รับการยอมรับในการเป็นศูนย์กลางการพัฒนาของภูมิภาคโดยพิจารณาถึงตำแหน่งที่ตั้งของประเทศ ระดับการพัฒนา และความเชี่ยวชาญที่ไทยมีซึ่งสอดคล้องกับความต้องการการพัฒนาของประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ ในภูมิภาค และเป็นโอกาสในการขยายความร่วมมือรูปแบบใหม่ๆ เช่น ความร่วมมือใต้-ใต้ ความร่วมมือหุ้นส่วนภาครัฐและเอกชน ทั้งในและนอกภูมิภาค โดยร่วมมือกับแหล่งผู้ให้อื่น

3.1.3.2 เป็นศูนย์กลางการถ่ายทอดและแลกเปลี่ยนองค์ความรู้จากประสบการณ์ บทเรียนที่ดีให้แก่ประเทศอื่นทั้งในและนอกภูมิภาค

3.1.3.3 โอกาสในการขยายความร่วมมือเพื่อการพัฒนา กับภาคประชาสังคมโดยร่วมมือกับภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรพัฒนาเอกชนต่างประเทศ

3.1.3.4 โอกาสของหน่วยงานไทยในการได้รับการยอมรับในการดำเนินงานความร่วมมือจากประเทศคู่ร่วมมือ ได้พัฒนาศักยภาพสู่ความเป็นมืออาชีพในการดำเนินงานความร่วมมือ เพื่อพัฒนามากขึ้น

3.1.4 อุปสรรค (Threat)

3.1.4.1 การเปลี่ยนแปลงนโยบายรัฐบาลของประเทศคู่ร่วมมือ สถานการณ์ทางการเมืองและเศรษฐกิจของประเทศคู่ร่วมมือ ส่งผลกระทบต่อการดำเนินความร่วมมือเพื่อการพัฒนา

3.1.4.2 ประเทศผู้รับให้ความสำคัญกับประเทศไทยในลำดับรอง เมื่อเปรียบเทียบกับแหล่งผู้ให้อื่นที่มีประสบการณ์ในการให้ความร่วมมือมายาวนานและมีศักยภาพในการให้มากกว่า

3.1.4.3 ศักยภาพและความพร้อม (absorptive capacity) ของประเทศผู้รับในการดำเนินงานโครงการความร่วมมือ

3.1.4.4 ข้อจำกัดด้านงบประมาณสำหรับการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาล

3.1.4.5 ขาดการเชื่อถือและยอมรับจากประเทศผู้รับความร่วมมือ รวมถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

3.1.4.6 การปรับตัวต่อปัจจัยภายนอก และการเปลี่ยนแปลงของรูปแบบการให้ความร่วมมือเพื่อพัฒนาระหว่างประเทศของประเทศไทยยังเชิงซ้ำ และไม่ยืดหยุ่น

3.1.4.7 หลักการ แนวคิด วิธีการ รวมทั้งความเข้าใจในการดำเนินงานความร่วมมือของภาคี คู่ร่วมมือที่แตกต่างกัน

3.2 การวิเคราะห์ปัจจัยสนับสนุน และอุปสรรคในการดำเนินงานความร่วมมือไตรภาคีของไทย

แม้ว่าในช่วงที่ผ่านมา กรมความร่วมมือระหว่างประเทศจะมีนโยบายในการส่งเสริมความร่วมมือไตรภาคีกับแหล่งผู้ให้ต่างๆ อย่างชัดเจน มีการจัดทำความตกลงเพื่อเป็นกรอบการดำเนินงานความร่วมมือระหว่างกันไว้แล้ว แต่ในทางปฏิบัติมีการดำเนินงานอย่างเป็นรูปธรรมกับแหล่งผู้ให้เพียงบางแหล่งเท่านั้น ในขณะที่ความร่วมมือกับอีกหลายแหล่งมีความคืบหน้าเพียงเล็กน้อย หรือไม่มีการดำเนินการใดๆ ซึ่งอาจวิเคราะห์ปัจจัยที่เป็นประเด็นสนับสนุน ปัญหาและอุปสรรค ดังนี้

3.2.1 ปัจจัยภายใน

3.2.1.1 ด้านยุทธศาสตร์

กรมความร่วมมือระหว่างประเทศยังไม่ได้มีการจัดทำยุทธศาสตร์ความร่วมมือไตรภาคีที่จะใช้เป็นกรอบในการดำเนินงาน ดังนั้น การดำเนินงานในปัจจุบันจึงไม่มีทิศทางที่ชัดเจน ไม่มีการกำหนดเป้าประสงค์ที่ชัดเจนว่าดำเนินการไปเพื่อสนับสนุนนโยบายด้านไหนของรัฐบาล มีเพียงการกล่าวอ้างว่าเป็นการดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการในการพัฒนาของประเทศผู้รับผลประโยชน์ หรือที่เข้าใจกันโดยทั่วไปว่าเป็น ‘demand driven approach’ (ซึ่งอาจ

ตีความได้ว่าเป็นความต้องการของผู้ให้ได้เช่นเดียวกัน) การกำหนดสาขาความร่วมมือส่วนใหญ่จึงเกิดจากข้อเสนอของหน่วยงานของแหล่งผู้ให้ที่เป็นคู่ร่วมมือในการดำเนินงาน อาทิ GIZ USAID JICA หรือกำหนดตามประเด็นที่เป็นความสนใจของผู้บริหาร ซึ่งทำให้นโยบายการให้ความร่วมมือขาดความต่อเนื่อง การดำเนินโครงการไม่ปรากฏผลที่เป็นรูปธรรม ไม่มีความยั่งยืน และไทยไม่ได้ประโยชน์จากการใช้งบประมาณแผ่นดินในการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาเท่าที่ควร

3.2.1.2 ด้านการบริหารองค์กร

ผู้บริหารระดับสูงของกรมความร่วมมือระหว่างประเทศปัจจุบันมาจากสายการทูต มีการสับเปลี่ยนโยกย้ายทุก 1-2 ปี ทำให้การดำเนินงานตามนโยบายที่ไม่มียุทธศาสตร์รองรับขาดความต่อเนื่อง การมองภาพความร่วมมือเพื่อการพัฒนาอาจไม่ครบถ้วนทุกมิติผู้บริหารส่วนใหญ่มักพิจารณาให้ความสำคัญเฉพาะความร่วมมือในกรอบทวิภาคีที่ไทยเป็นประเทศผู้ให้ สัมใช้ประโยชน์จากการดำเนินงานไตรภาคีซึ่งเป็นส่วนเสริม (complement) ที่สำคัญสำหรับความร่วมมือทวิภาคี และเป็นวิธีการดำเนินงานความร่วมมือที่ไทยสามารถเรียนรู้ในส่วนที่ขาดความชำนาญการ อาทิ แนวปฏิบัติที่ดีในการบริหารโครงการความร่วมมือ จากการทำงานร่วมกับหน่วยงานความร่วมมือของประเทศที่พัฒนาแล้ว อีกทั้ง ยังเป็นการประหยัดงบประมาณแผ่นดินที่ใช้ในการดำเนินการ โดยการแบ่งความรับผิดชอบค่าใช้จ่ายกับหน่วยงานคู่ภาคีที่เป็นผู้ให้ ไม่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายทั้งหมดเหมือนงานความร่วมมือในกรอบทวิภาคี

3.2.1.3 ด้านการบริหารโครงการ

ในทางปฏิบัติ กรมความร่วมมือระหว่างประเทศยังไม่มี build in วิธีการบริหารโครงการไว้ในกระบวนการดำเนินงานความร่วมมืออย่างเป็นระบบ จึงไม่สามารถเสนอแนวทางการบริหารโครงการที่เป็นมาตรฐานของไทยให้แหล่งคู่ร่วมมือพิจารณาได้ ที่ผ่านมามักเป็นไปตามแนวปฏิบัติของแหล่งผู้ให้ที่เป็นคู่ร่วมมือในแต่ละโครงการ

3.2.1.4 ด้านบุคลากร

จำนวนบุคลากรไม่เพียงพอกับปริมาณงานที่ต้องรับผิดชอบ และบุคลากรที่มีก็ไม่สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากขาดความรู้และประสบการณ์ด้านการบริหารโครงการที่จำเป็น รวมทั้งขาดทักษะด้านการใช้เทคโนโลยีเป็นเครื่องมืออำนวยความสะดวกและย่นระยะเวลาในการปฏิบัติงาน

3.2.1.5 ด้านงบประมาณ

กรมความร่วมมือระหว่างประเทศได้รับการจัดสรรงบประมาณสำหรับการดำเนินงานความร่วมมือไตรภาคีเพียงปีละ 15 ล้านบาท ทำให้ไม่สามารถดำเนินการเชิงรุกเพื่อผลประโยชน์ไทยได้อย่างเต็มที่ ต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ และเลือกทำเฉพาะโครงการที่ประเทศคู่ภาคีมีความพร้อมในทุกๆ ด้าน โดยมุ่งหวังให้การดำเนินโครงการประสบผลสำเร็จและมีความคุ้มค่ากับทรัพยากรที่ใช้ไปเป็นสำคัญ

3.2.2 ปัจจัยภายนอก

นโยบายของแหล่งผู้ให้ที่เป็นคู่ร่วมมือ: หากวิเคราะห์แหล่งความร่วมมือที่เป็นคู่ร่วมมือของไทย จะพบว่า มีเพียงบางแหล่งเท่านั้นที่มีหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้เป็นตัวแทนของรัฐบาลเพื่อขับเคลื่อนและเร่งรัดการดำเนินงาน รวมทั้งติดตามผลความร่วมมือกับกรมความร่วมมือ

ระหว่างประเทศ เช่น องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (Japan International Cooperation Agency-JICA) GIZ ของเยอรมนี French Development Agency-AFD ของฝรั่งเศส ในขณะที่บางแหล่งแม้มีหน่วยงานผู้แทนในประเทศไทย แต่ไม่ได้มอบหมายผู้รับผิดชอบในการขับเคลื่อนความร่วมมือไตรภาคีกับไทยโดยตรง อาทิ อังกฤษ ฮังการี และสวีเดน ในขณะที่ บางแหล่งมุ่งเน้นการดำเนินงานโครงการระดับภูมิภาค เช่น Australian Agency for International Development-AusAID ของออสเตรเลีย ที่มีการจัดทำความตกลงความร่วมมือไตรภาคีกับไทยไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 แต่ไม่มีการดำเนินกิจกรรม/โครงการไตรภาคีระหว่างกัน มีแต่การดำเนินโครงการในระดับภูมิภาค(โครงการออสเตรเลีย-เอเชียเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ หรือ Australia-Asia Program to Combat Trafficking in Persons-AAPTIP)

3.3 การวิเคราะห์แนวทางในการดำเนินโครงการความร่วมมือไตรภาคีระหว่างกรมความร่วมมือระหว่างประเทศกับองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของเยอรมัน (The Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit-GIZ GmbH)

นับแต่มีการลงนามความตกลงระหว่างรัฐบาลไทยและรัฐบาลเยอรมนีเพื่อการดำเนินงานความร่วมมือไตรภาคี ได้มีการดำเนินโครงการความร่วมมือไปแล้ว จำนวน 8 โครงการ ประกอบด้วย โครงการความร่วมมือไทย-เยอรมนี-สปป.ลาว จำนวน 4 โครงการ โครงการความร่วมมือไทย-เยอรมนี-เวียดนาม จำนวน 3 โครงการ และโครงการความร่วมมือไทย-เยอรมนี-ติมอร์-เลสเต จำนวน 1 โครงการ โดยโครงการทั้งหมดเป็นการต่อยอดการดำเนินโครงการความร่วมมือในกรอบทวิภาคีระหว่างประเทศไทยกับประเทศผู้รับประโยชน์ หรือโครงการทวิภาคีระหว่างประเทศเยอรมนีกับประเทศผู้รับประโยชน์ ที่ประสบความสำเร็จในการดำเนินการ หรือโครงการความร่วมมือในกรอบทวิภาคีระหว่างประเทศไทยกับประเทศเยอรมนี ที่ประสบความสำเร็จและมีผู้เชี่ยวชาญชาวไทยที่มีความสามารถให้ความรู้แก่ประเทศที่สามต่อไปได้ ซึ่งจากการวิเคราะห์พบว่าการดำเนินโครงการความร่วมมือไตรภาคีไทย-เยอรมัน มีแนวทางในการดำเนินงาน ดังนี้

3.3.1 ด้านนโยบายความร่วมมือ

โครงการความร่วมมือไตรภาคีไทย-เยอรมันดำเนินการภายใต้ Memorandum of Understanding regarding Joint Development Cooperation with Third Countries through a “Partnership Programme” ซึ่งลงนามเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2551 ความตกลงฉบับนี้กำหนดกรอบความร่วมมือไว้อย่างกว้าง มีการกำหนดความร่วมมือในแบบหุ้นส่วน 3 สาขา คือ Education/Vocational, Rural Development และ Health โดยรูปแบบความร่วมมือเน้นด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การให้คำแนะนำทางวิชาการโดยการสนับสนุนผู้เชี่ยวชาญทั้งระยะสั้นและระยะยาว การประชุมเชิงปฏิบัติการ และโครงการเพื่อการพัฒนา (Development Project) สำหรับประเทศเป้าหมาย ได้แก่ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว กัมพูชา และเวียดนาม รวมถึงประเทศอื่นๆ ตามที่จะเห็นชอบร่วมกัน มีการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารแผนงาน (Programme Management Committee) เพื่อทำหน้าที่ในการบริหารแผนงานความร่วมมือ พิจารณาข้อเสนอโครงการ ติดตามผลการดำเนินการตามแผนงาน และกำหนดให้กรมความร่วมมือระหว่างประเทศเป็นหน่วยงานรับผิดชอบการดำเนินงานฝ่ายไทย และองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของเยอรมัน

(GIZ) เป็นหน่วยงานรับผิดชอบการดำเนินงานฝ่ายเยอรมัน พร้อมทั้งมีการกำหนดภาระหน้าที่ ความรับผิดชอบของแต่ละฝ่ายต่อการดำเนินงานความร่วมมือ โดยความตกลงนี้มีระยะเวลา 3 ปี และ จะขยายระยะเวลาดำเนินการคราวละ 2 ปี จนกว่าคู่ภาคีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะแจ้งขอยุติการดำเนินงาน เป็นเวลา 6 เดือนก่อนสิ้นสุดระยะเวลาดำเนินงานในแต่ละช่วง

3.3.2 ด้านกลยุทธ์ในการดำเนินงาน

มีการสื่อสารในทีมงานไตรภาคีไทย-เยอรมัน ให้ทราบและเข้าใจอย่างชัดเจนในเรื่องนโยบายและกลยุทธ์ของประเทศไทยด้านความร่วมมือเพื่อการพัฒนา และความร่วมมือกับเยอรมนี รวมถึงนโยบายและกลยุทธ์ของเยอรมนีด้านความร่วมมือเพื่อการพัฒนา และความร่วมมือกับประเทศไทย และนโยบายและกลยุทธ์ร่วมของไทยและเยอรมนีในการดำเนินความร่วมมือไตรภาคีกับประเทศที่สาม

มีกลยุทธ์ร่วมและมีการสื่อสารภายในทีมอย่างชัดเจน มีการกำหนดวัตถุประสงค์/ผลลัพธ์/ตัวชี้วัด ของโครงการความร่วมมือไตรภาคีไทย-เยอรมัน มีการสื่อสารทำความเข้าใจ และรับรองร่วมกันระหว่างทีมงานไทย-เยอรมัน

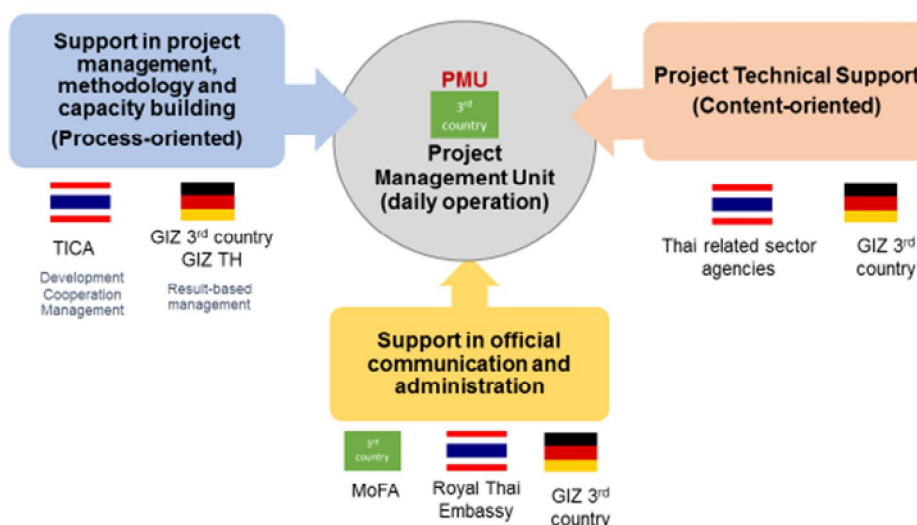
มีการกำหนดระยะเวลาดำเนินโครงการไม่เกิน 2 ปี ภายใต้วงเงินงบประมาณโครงการละประมาณ 120,000 ยูโร และสามารถขยายวงเงินได้จำนวนหนึ่งหากมีความจำเป็น มีการกำหนดสาขาความร่วมมือและประเทศเป้าหมายในการดำเนินการที่ชัดเจน และเป็นที่รับทราบของผู้มีส่วนร่วมในการดำเนินการทุกฝ่าย

ความต้องการในการดำเนินโครงการริเริ่มโดยหน่วยงานของประเทศผู้รับ โดยให้ความสำคัญกับการต่อยอดโครงการความร่วมมือทวิภาคีที่ดำเนินการอยู่แล้ว และการออกแบบโครงการจะคำนึงถึงสภาพแวดล้อมของประเทศผู้รับเป็นสำคัญ

3.3.3 ด้านกลไกในการดำเนินงาน

มีการประสานงานระหว่างกรมความร่วมมือระหว่างประเทศ และ GIZ อย่างใกล้ชิดสม่ำเสมอ มีการแบ่งภาระงานอย่างชัดเจนและเป็นระบบ มีการกำหนดระเบียบขั้นตอนการทำงานของแต่ละฝ่ายที่ชัดเจน และได้มีการสื่อสารให้ผู้มีส่วนร่วมในการดำเนินการทุกฝ่ายได้รับทราบและมีความเข้าใจร่วมกัน มีการกำหนดบทบาทของหน่วยงานดำเนินงานโครงการฝ่ายไทย และหน่วยงานดำเนินโครงการของประเทศที่สาม รวมทั้งมีการกำหนดบทบาทในด้านการประสานการดำเนินงานของ Aid coordinating agency ของแต่ละประเทศอย่างชัดเจน

Structure of cooperation for the TriCo projects

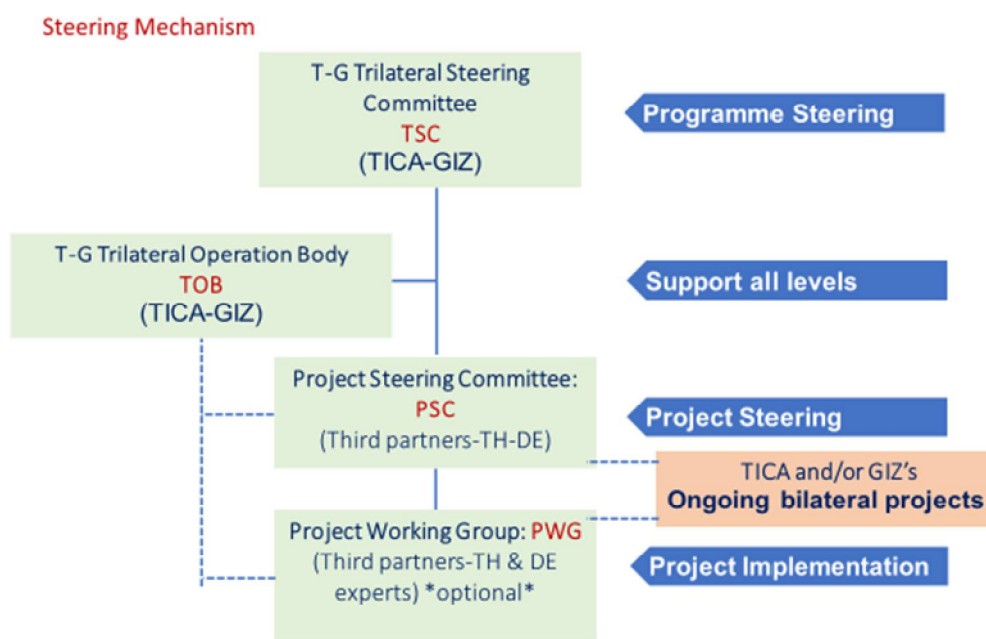


ภาพที่ 3-1 โครงสร้างความร่วมมือในการดำเนินโครงการไตรภาคีไทย-เยอรมัน

3.3.4 ด้านโครงสร้างการกำกับดูแล

มีการจัดตั้งคณะกรรมการกำกับแผนงานความร่วมมือไตรภาคี (Trilateral Steering Committee-TSC) ไทย-เยอรมัน ซึ่งมีอธิบดีกรมความร่วมมือระหว่างประเทศ หรือผู้แทนและผู้อำนวยการ GIZ ประเทศไทยหรือผู้แทน เป็นประธานร่วมในการประชุมซึ่งมีกำหนดจัดขึ้นทุก 3 เดือน เพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายและทิศทางในการดำเนินงานไตรภาคี พิจารณออนุมัติโครงการกำกับดูแลให้มีการดำเนินการตามแผนงาน แก้ไขปัญหา ข้อขัดแย้ง ที่อาจเกิดขึ้นระหว่างดำเนินการ พร้อมนี้ได้มีการจัดตั้งคณะทำงานโครงการไตรภาคี (Trilateral Operation Body-TOB) ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากกรมความร่วมมือระหว่างประเทศ และ GIZ ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของ TSC ประสานการดำเนินโครงการกับทุกฝ่าย ติดตามและประเมินผลการดำเนินกิจกรรม รายงานผลการดำเนินงานต่อ TSC รวมทั้งให้คำปรึกษาและสนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยงานในประเทศที่สามให้ดำเนินโครงการได้ตามแผน

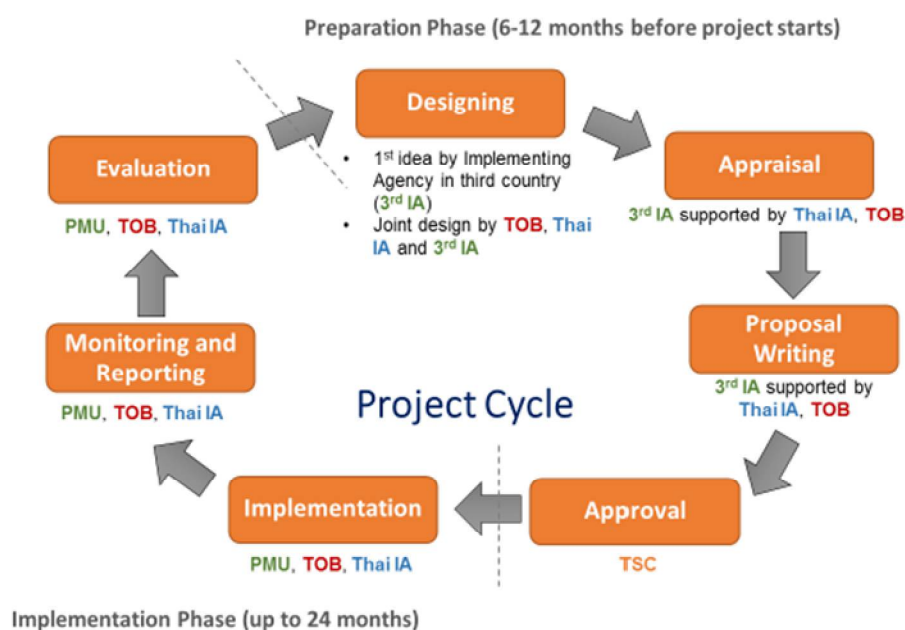
ในระดับของการดำเนินโครงการมีการจัดตั้งคณะกรรมการกำกับโครงการ (Project Steering Committee-PSC) ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยงานคู่ภาคีทุกฝ่าย โดยหน่วยงานประเทศผู้รับซึ่งเป็นเจ้าของโครงการ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนกิจกรรมและแผนงบประมาณโครงการ กำกับดูแลให้การดำเนินโครงการเป็นไปตามแผน ให้ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหที่อาจเกิดขึ้นระหว่างดำเนินการโครงการ นอกจากนี้ ยังมีการจัดจ้าง Project manager (ซึ่งต้องคัดเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะทำให้โครงการดำเนินการได้ และต้องส่งเสริมศักยภาพผู้จัดการโครงการและหน่วยงานให้สามารถบริหารโครงการได้อย่างมีประสิทธิภาพ) มาทำหน้าที่ติดต่อประสานงานระหว่างกรมความร่วมมือระหว่างประเทศ GIZ และหน่วยงานรับผิดชอบโครงการของประเทศผู้รับประโยชน์ รวมทั้งทำงานด้านเอกสาร งาน day to day work และสนับสนุนการดำเนินงานกิจกรรมโครงการของหน่วยงานประเทศผู้รับให้โครงการดำเนินการไปได้อย่างต่อเนื่องและราบรื่น



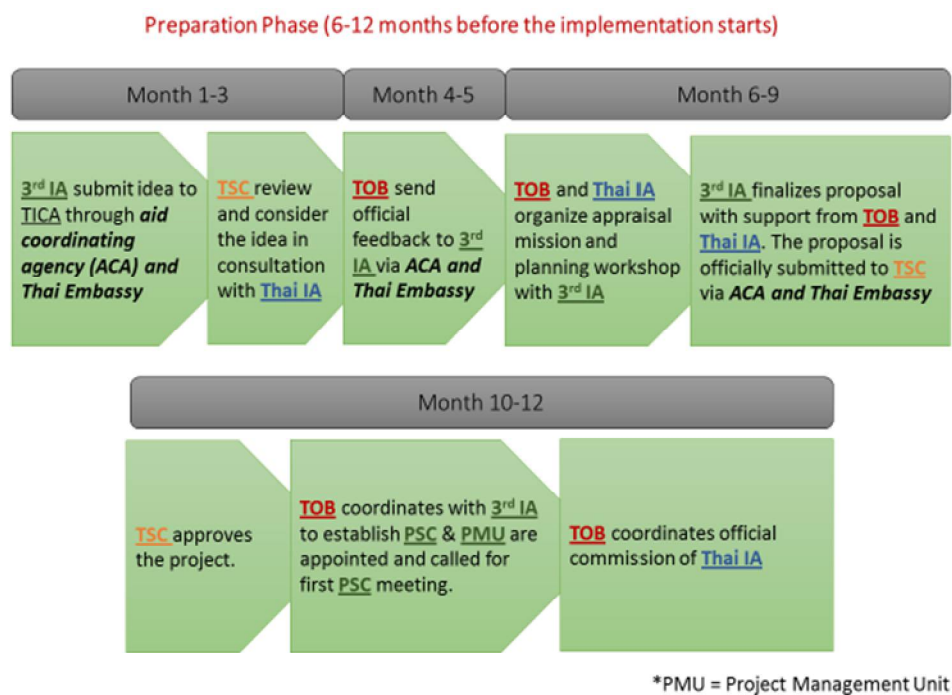
ภาพที่ 3-2 กลไกการบริหารงานความร่วมมือไตรภาคีไทย-เยอรมัน

3.3.5 ด้านการบริหารโครงการความร่วมมือ

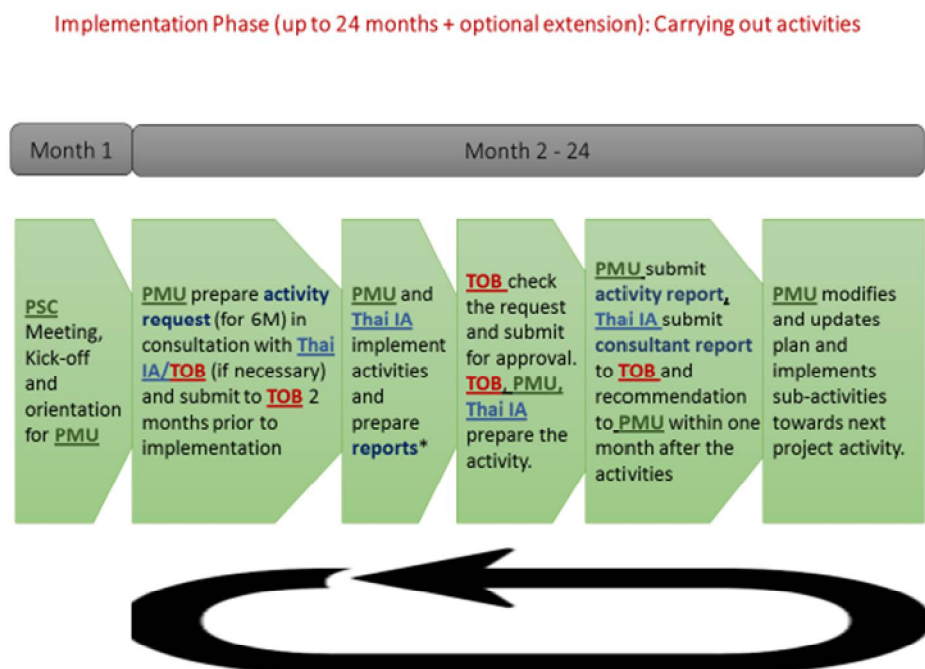
ใช้หลักการบริหารโครงการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results-based Management-RBM) มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการดำเนินกิจกรรมโครงการทุกขั้นตอน ตั้งแต่การจัดทำ Feasibility study ประกอบการพิจารณาอนุมัติให้มีการดำเนินโครงการ การออกแบบกิจกรรมโครงการ การจัดทำแผนงาน การดำเนินโครงการ การติดตาม และประเมินผลโครงการ



ภาพที่ 3-3 วงจรการดำเนินโครงการไตรภาคีไทย-เยอรมัน



ภาพที่ 3-4 แสดงรายละเอียดการดำเนินกิจกรรมในช่วงเตรียมการดำเนินโครงการ



ภาพที่ 3-5 แสดงรายละเอียดการดำเนินกิจกรรมในช่วงการดำเนินโครงการ

3.3.6 ด้านการส่งเสริมศักยภาพของเจ้าที่หน่วยงานของประเทศคู่ภาคี

โครงการความร่วมมือไตรภาคีจะจัดฝึกอบรมด้านการบริหารโครงการแบบ RBM ให้แก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินโครงการทุกโครงการ เพื่อเสริมสร้างศักยภาพที่จำเป็นสำหรับการบริหารโครงการให้สามารถบริหารโครงการต่อไปได้เมื่อโครงการสิ้นสุด

3.4 การวิเคราะห์ปัจจัยสำเร็จของการดำเนินงานความร่วมมือไตรภาคีไทย-เยอรมัน

หากพิจารณากระบวนการในการดำเนินงานความร่วมมือไตรภาคีไทย-เยอรมัน สามารถจำแนกปัจจัยที่ส่งผลให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพ ดังนี้

3.4.1 กลยุทธ์การดำเนินกิจกรรมแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

จะมุ่งเน้นที่ผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินกิจกรรมให้บรรลุเป้าหมาย โดยมีความยืดหยุ่นต่อขั้นตอนการดำเนินการสูง ลดขั้นตอนการดำเนินการที่ไม่จำเป็น และการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการดำเนินโครงการเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินการตั้งแต่การเริ่มออกแบบกิจกรรม โครงการไปจนตลอดระยะเวลาดำเนินโครงการ จะสร้างความรู้สึกร่วมในการเป็นเจ้าของโครงการ ช่วยลดความขัดแย้งระหว่างหมู่คณะที่มีความสนใจแตกต่างกัน และส่งเสริมให้มีการดำเนินการอย่างสร้างสรรค์เพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน

3.4.2 การประสานงานและการสื่อสาร

การกำหนดให้มีคณะทำงานไตรภาคีเป็นตัวขับเคลื่อนการดำเนินโครงการ ประสานการดำเนินงานกับทุกภาคส่วน ทำให้สามารถควบคุมการดำเนินกิจกรรมให้ดำเนินไปตามแผนและช่วงเวลาที่กำหนด ส่งผลให้การใช้งบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

3.4.3 โครงสร้างการกำกับดูแล

การกำหนดให้มีคณะกรรมการกำกับแผนงานความร่วมมือไตรภาคี และคณะกรรมการกำกับโครงการ เป็นการกำหนดให้มีการติดตามประเมินผลการดำเนินงานอย่างเป็นระบบในทุกระดับเพื่อสร้างความมั่นใจในความสำเร็จของโครงการ

3.4.4 นวัตกรรมและการเรียนรู้

ในระหว่างการดำเนินโครงการจะจัดให้มีการถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์ระหว่างบุคลากรของหน่วยงานคู่ภาคีอยู่ตลอดเวลา ทำให้ทุกฝ่ายได้รับประโยชน์จากการดำเนินโครงการร่วมกัน ดังนี้

1) ประเทศที่สาม ได้ใช้ประโยชน์จากภูมิปัญญาท้องถิ่น ได้รับประสบการณ์ด้านความร่วมมือกับต่างประเทศ และได้เรียนรู้ และเตรียมการในการจัดทำโครงการความร่วมมือกับต่างประเทศ

2) ประเทศไทย บุคลากรได้เสริมสร้างประสบการณ์การทำงานในต่างประเทศ ได้เรียนรู้และรับการถ่ายทอดวิธีการบริหารโครงการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์จากเยอรมันซึ่งมีประสบการณ์ด้านความร่วมมือเพื่อการพัฒนาและโครงสร้างในกว่า 100 ประเทศทั่วโลก จากการปฏิบัติงานร่วมกับฝ่ายเยอรมัน ได้รักษาความสัมพันธ์กับประเทศแหล่งผู้ให้เดิมซึ่งไม่มีความร่วมมือทางวิชาการในแบบทวิภาคีระหว่างกันแล้ว และยังได้ส่งเสริมความสัมพันธ์ที่ดีกับประเทศที่สาม โดยเฉพาะกับประเทศเพื่อนบ้านซึ่งมีความใกล้ชิดด้านภูมิศาสตร์และวัฒนธรรม

3) ประเทศเยอรมนี ได้เรียนรู้ภูมิปัญญาท้องถิ่นที่มีประโยชน์ และได้สร้างความสัมพันธ์กับคู่ภาคีเพื่อส่งเสริมความร่วมมือในมิติอื่นๆ

อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินงาน จะต้องคำนึงถึงความแตกต่างของหน่วยงานคู่ภาคีในเรื่องโครงสร้างการบังคับบัญชาของหน่วยงาน ขั้นตอนการบริหารงานภายใน ระเบียบกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การดำเนินงานโครงการไม่ราบรื่น และเกิดความล่าช้ากว่าแผนงานที่กำหนดได้

3.5 การวิเคราะห์วิธีการดำเนินโครงการความร่วมมือไตรภาคีระหว่างกรมความร่วมมือระหว่างประเทศกับองค์กรเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศของสหรัฐฯ สำนักงานภูมิภาค (United States Agency for International Development Regional Development Mission for Asia: USAID/RDMA): กรณีศึกษาการดำเนินโครงการควบคุมและป้องกันมาลาเรียตามแนวชายแดนไทย-เมียนมาร์

3.5.1 สืบเนื่องจากการลงนามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือไตรภาคีเมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน 2555 กรมความร่วมมือระหว่างประเทศและ USAID/RDMA ได้ร่วมกันสนับสนุนการดำเนินโครงการควบคุมและป้องกันมาลาเรียตามแนวชายแดนไทย-เมียนมาร์ เนื่องจากพิจารณาเห็นว่าประเทศไทยมีความสำเร็จในการป้องกันและควบคุมโรคมาลาเรียในประเทศไทย แต่ยังคงมีความเสี่ยงต่อการระบาดของโรคตามแนวชายแดนจากการเดินทางเข้าออกของแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน ประกอบกับประเทศสหรัฐอเมริกาอยู่ระหว่างการให้ความช่วยเหลือประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงในการป้องกันและควบคุมโรคมาลาเรีย ภายใต้ “the Presidential Malaria Initiative” ดังนั้น หากไทยและสหรัฐฯ ได้บูรณาการความร่วมมือในด้านนี้เข้าด้วยกันก็น่าจะส่งผลให้การดำเนินการเพื่อป้องกันและควบคุมโรคมาลาเรียในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงประสบผลสำเร็จและมีประสิทธิภาพมากขึ้น และโดยที่ไทยมีแนวชายแดนติดกับเมียนมายาวที่สุดและสถานการณ์การเกิดโรคมาลาเรียมีมากกว่าแนวชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้านอื่น จึงได้ดำเนินการตามแนวชายแดนไทย-เมียนมามาก่อน

โครงการควบคุมและป้องกันมาลาเรียตามแนวชายแดนไทย-เมียนมาร์ มีระยะเวลาดำเนินการ 2 ปี (ระหว่างวันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2556–30 พฤษภาคม พ.ศ. 2558) มีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงระบบการให้บริการสาธารณสุขของเมียนมาร์ในการป้องกันการแพร่ระบาดของโรคมาลาเรียที่ผ่านทางชายแดนไทย-เมียนมา และแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารในการป้องกันควบคุมโรคมาลาเรียระหว่างชายแดน และได้มีการลงนามเอกสาร Mutual Declaration ระหว่าง กรมความร่วมมือระหว่างประเทศ สำนักงาน USAID/RDMA ปลัดกระทรวงสาธารณสุขไทย และสถานเอกอัครราชทูตเมียนมาประจำประเทศไทย (ในนามกระทรวงสาธารณสุขเมียนมา) เพื่อเป็นกรอบในการดำเนินโครงการในเดือนเมษายน พ.ศ. 2556

ในการดำเนินโครงการดังกล่าว USAID/RDMA ได้ให้การสนับสนุนงบประมาณรวมทั้งสิ้น 680,000 เหรียญสหรัฐ โดยให้ผ่านกรมควบคุมโรคของไทย 340,000 เหรียญสหรัฐ สำหรับการดำเนินงานในฝั่งไทย และอีก 340,000 เหรียญสหรัฐ ให้แก่ University Research Co., LLC (URC) เพื่อดำเนินโครงการ Control and Prevention for Malaria (CAP Malaria) ในฝั่งเมียนมา ในส่วนของกรมความร่วมมือระหว่างประเทศจะสนับสนุนงบประมาณ จำนวน 5.8 ล้านบาท

เพื่อดำเนินกิจกรรมในพื้นที่ 4 คู่มือชายแดนไทย-เมียนมา ได้แก่ (1) ท่าซี้เหล็ก (Tachileik)-แม่สาย (2) เมียวดี (Myawaddy)-ตาก (แม่สอด) (3) ทวาย-กาญจนบุรี (4) เกาะสอง (Kawthaung)-ระนอง โดยมีกรมควบคุมโรคเป็นหน่วยงานร่วมดำเนินโครงการฝ่ายไทย กิจกรรมหลัก ประกอบด้วย

- 1) การจัดตั้งระบบแลกเปลี่ยนข้อมูลและแจ้งเตือนสถานการณ์ เพื่อการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างประเทศที่เป็นระบบ โดยฝ่ายไทยจะสนับสนุนอุปกรณ์ ได้แก่
 - เครื่องคอมพิวเตอร์ 4 เครื่อง (คู่มือละ 1 เครื่อง)
 - ปริ้นเตอร์ 4 เครื่อง (คู่มือละ 1 เครื่อง)
 - เครื่องโทรสาร 4 เครื่อง (คู่มือละ 1 เครื่อง)
- 2) จัดฝึกอบรมถ่ายทอดความรู้และทักษะด้านกฏวิทยาและการป้องกันควบคุมโรคมาลาเรีย จำนวน 2 หลักสูตร ได้แก่
 - หลักสูตร Refreshment Course on Malaria Prevention and Control สำหรับเจ้าหน้าที่เมียนมาระดับปฏิบัติการในพื้นที่ 4 คู่มือ จำนวน 2 รุ่นๆ ละ 20 คน
 - หลักสูตร Proficiency Testing for Malaria Microscopy สำหรับเจ้าหน้าที่กระทรวงสาธารณสุขเมียนมา ที่ปฏิบัติงานในส่วนกลาง จำนวน 5 คน
- 3) การจัดตั้ง Malaria Screening Point ที่โรงพยาบาลของเมียนมา ซึ่งตั้งอยู่ห่างจากด่านตรวจคนเข้าเมืองกาญจนบุรี-ทวาย ประมาณ 50 กิโลเมตร เพื่อคัดกรองผู้ป่วย ทำการรักษาเบื้องต้น และส่งต่อไปยังโรงพยาบาลในกรณีมีอาการหนัก โดยสนับสนุนกล้องจุลทรรศน์ จำนวน 4 เครื่อง คู่มือละ 1 เครื่อง
- 4) จัดหน่วยปฏิบัติงานเคลื่อนที่ Mobile Unit เพื่อติดตามผู้ป่วยในพื้นที่ห่างไกล โดยฝ่ายไทยสนับสนุนรถจักรยานยนต์ให้ฝ่ายเมียนมาใน 4 คู่มือ คู่มือละ 1 คัน รวมทั้งสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์ ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินโครงการ อาทิ ยาและเวชภัณฑ์ มุ้งกันยุง ชุดคอมพิวเตอร์

3.5.2 ผลการดำเนินงาน

กรมความร่วมมือระหว่างประเทศ ได้ร่วมมือกับกรมควบคุมโรค จัดหลักสูตรฝึกอบรมให้แก่เจ้าหน้าที่กระทรวงสาธารณสุขเมียนมา จำนวน 2 หลักสูตร ประกอบด้วย

- 1) หลักสูตร Refreshment Course on Malaria Prevention and Control ให้แก่ เจ้าหน้าที่กระทรวงสาธารณสุขเมียนมาที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ 4 คู่มือ จำนวน 2 รุ่นๆ ละ 20 คน โดยรุ่นที่ 1 จัดระหว่างวันที่ 18-22 พฤศจิกายน พ.ศ. 2556 และรุ่นที่ 2 ระหว่างวันที่ 25-29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2556
- 2) หลักสูตร Proficiency Testing for Malaria Microscopy ให้แก่เจ้าหน้าที่กระทรวงสาธารณสุขเมียนมาที่ปฏิบัติงานในส่วนกลาง จำนวน 5 คน ระหว่างวันที่ 16-19 ธันวาคม พ.ศ. 2556

3.5.3 ปัญหา/อุปสรรคในการดำเนินงานในทางปฏิบัติ

โครงการนี้ ดำเนินการได้เฉพาะกิจกรรมการฝึกอบรมในประเทศไทย ส่วนกิจกรรมอื่นๆ ไม่ได้ดำเนินการ เนื่องจาก

- 1) ฝ่ายเมียนมาขาดการมอบหมายหน่วยงานส่วนกลางเป็นผู้ประสานการดำเนินงานความร่วมมือกับกรมความร่วมมือระหว่างประเทศอย่างเป็นทางการ ทำให้การประสานงาน

ล่าช้า เพราะไม่มีผู้รับผิดชอบหลักที่มีอำนาจตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรม และประสานการดำเนินกิจกรรมร่วมกับฝ่ายไทย

2) ไม่มีแผนงานโครงการที่คู่ภาคีจะใช้เป็นกรอบอ้างอิงในการดำเนินงาน ไม่มีการกำหนดช่วงเวลาในการทำกิจกรรมที่ชัดเจน การดำเนินกิจกรรมขึ้นอยู่กับความสะดวกของฝ่ายเมียนมา ทำให้ไม่สามารถดำเนินกิจกรรมและเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายตามงบประมาณได้ทัน

3) ฝ่ายเมียนมาไม่มีการเตรียมความพร้อมในการดำเนินงาน ตัวอย่างเช่น ในการประสานจากฝ่ายไทยเพื่อส่งมอบอุปกรณ์ที่จะจัดซื้อภายใต้โครงการ ฝ่ายเมียนมาไม่สามารถให้การอำนวยความสะดวกในการนำของเข้า และไม่สามารถระบุได้ว่าจะให้ส่งมอบอุปกรณ์ที่ใดและกับใคร เป็นต้น ทำให้การจัดซื้ออุปกรณ์ไม่สามารถดำเนินการได้

4) คู่ร่วมมือฝ่ายสหรัฐฯ ไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการตามหลักการของการดำเนินงานความร่วมมือไตรภาคี ฝ่ายไทยเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินกิจกรรมโครงการกับเมียนมาทั้งหมด

3.5.4 ทั้งนี้ หากวิเคราะห์แนวทางการดำเนินงานความร่วมมือไตรภาคีไทย-สหรัฐฯ จากการดำเนินโครงการข้างต้น สามารถจำแนกได้ ดังนี้

1) ด้านนโยบายความร่วมมือ: ความตกลง Memorandum of Understanding on Trilateral Cooperation ซึ่งลงนามเมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2555 กำหนดกรอบความร่วมมือไว้อย่างกว้างในเรื่องประเทศเป้าหมายในการดำเนินการที่จะเน้นประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ สาขาความร่วมมือตามที่จะเห็นชอบร่วมกัน ให้มีการทำความตกลงแยกเพื่อกำหนดรายละเอียดการดำเนินงานเป็นรายโครงการ ไม่มีการกำหนดกลไกการบริหารแผนงานความร่วมมือที่ชัดเจน กำหนดเพียงว่าให้มีการพบหารือเป็นระยะ และ MOU จะสิ้นสุดเมื่อฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งแจ้งยกเลิก

2) ด้านกลยุทธ์ในการดำเนินงาน: ขาดการสื่อสารที่ชัดเจนระหว่างผู้มีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการในเรื่องนโยบายและกลยุทธ์ของไทยด้านความร่วมมือเพื่อการพัฒนา และความร่วมมือกับสหรัฐฯ และนโยบายและกลยุทธ์ของสหรัฐฯ ด้านความร่วมมือเพื่อการพัฒนา และความร่วมมือกับไทย

มีการกล่าวถึงนโยบายและกลยุทธ์ร่วมของไทยและสหรัฐฯ ในการดำเนินความร่วมมือไตรภาคีกับประเทศที่สามอย่างกว้างๆ ใน MOU แต่ไม่มีการสื่อสารในทีมงานอย่างชัดเจน ไม่มีการกำหนดวัตถุประสงค์/ผลลัพธ์/ตัวชี้วัด ของการดำเนินโครงการ ไม่มีการกำหนดกรอบเวลาในการดำเนินการแผนงานไตรภาคี ไม่มีการกำหนดวงเงินงบประมาณที่ชัดเจนสำหรับการดำเนินโครงการ จะพิจารณาเป็นรายกรณี

3) ด้านกลไกในการดำเนินงานและการกำกับดูแล: ไม่มีการกำหนดกลไกการบริหารความร่วมมือไตรภาคีไทย-สหรัฐฯ ที่ชัดเจน มีการประสานงานตามความจำเป็น ไม่มีการแบ่งความรับผิดชอบในการดำเนินโครงการ กิจกรรมทั้งหมดดำเนินการโดยกรมความร่วมมือระหว่างประเทศด้วยงบประมาณของฝ่ายไทยทั้งหมด USAID ไม่มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมโครงการ

หน่วยงานร่วมดำเนินโครงการฝ่ายไทย มีความเข้าใจบทบาทหน้าที่/การมีส่วนร่วมในการดำเนินงานโครงการเป็นอย่างดี ในขณะที่หน่วยงานดำเนินงานโครงการฝ่ายเมียนมายังขาดความต่อเนื่องในการดำเนินกิจกรรม Aid coordinating agency ของเมียนมาไม่มีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการ

4) ด้านการบริหารโครงการความร่วมมือ: ไม่มีการจัดทำ Feasibility study และ Planning workshop กรมความร่วมมือระหว่างประเทศ กรมควบคุมโรค และ USAID/RDMA ร่วมกันกำหนดกิจกรรมโครงการเองโดยฝ่ายเมียนมาไม่มีส่วนร่วมในการดำเนินการตั้งแต่ต้น เพียงแต่ได้รับแจ้งในภายหลังเพื่อขอรับความเห็นชอบในการดำเนินกิจกรรม ทำให้ขาดความชัดเจนในความประสงค์และความต้องการของประเทศผู้รับ ไม่มีการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารโครงการ ไม่มีการติดตามประเมินผลการดำเนินงาน ทำให้การดำเนินโครงการไม่ราบรื่นและไม่เป็นไปตามแผน

บทที่ 4

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

4.1 สรุปผลการศึกษา

รายงานการศึกษานี้ได้ทำการศึกษาแนวทาง/วิธีการดำเนินงานโครงการความร่วมมือไตรภาคีระหว่างกรมความร่วมมือระหว่างประเทศกับ GIZ ของประเทศเยอรมนี และระหว่างกรมความร่วมมือระหว่างประเทศกับ USAID/RDMA ของประเทศสหรัฐอเมริกาเพื่อเปรียบเทียบประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงานเพื่อเป็นข้อมูลสำหรับการจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานความร่วมมือไตรภาคีไทย-สหรัฐฯ ซึ่งในการศึกษาได้ทำการประเมินในเรื่องต่างๆ ดังนี้

4.1.1 การประเมินศักยภาพในการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาในฐานะผู้ให้ของไทย พบว่าไทยมีความพร้อมในการดำเนินงาน ทั้งด้านนโยบาย หน่วยงานดำเนินการ บุคลากรผู้เชี่ยวชาญ และเทคโนโลยีที่เหมาะสม แต่ยังมีประเด็นที่ต้องปรับปรุงเพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นในเรื่องการบริหารจัดการ และการเสริมสร้างศักยภาพด้านการบริหารโครงการให้แก่บุคลากร

4.1.2 การวิเคราะห์ปัจจัยสนับสนุน และอุปสรรคในการดำเนินงานความร่วมมือของกรมความร่วมมือระหว่างประเทศ พบว่ากรมความร่วมมือระหว่างประเทศจะต้องมีความชัดเจนในเรื่องนโยบายการดำเนินงานความร่วมมือไตรภาคี ต้องมีการกำหนดกลไกการดำเนินงานที่เป็นมาตรฐานเพื่อใช้ในการดำเนินงานความร่วมมือไตรภาคีกับทุกประเทศ จะต้องพัฒนาศักยภาพบุคลากรผู้รับผิดชอบการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง

4.1.3 การวิเคราะห์แนวทางในการดำเนินโครงการความร่วมมือไตรภาคีระหว่างกรมความร่วมมือระหว่างประเทศกับองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศของเยอรมัน (GIZ) พบว่ามีวิธีการดำเนินโครงการความร่วมมือที่เป็นมาตรฐาน ให้ความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วมในการดำเนินการโดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายในทุกขั้นตอนของการดำเนินโครงการ การดำเนินกิจกรรมโปร่งใส ตรวจสอบได้ มีการบันทึกไว้อย่างเป็นลายลักษณ์อักษร มีการสื่อสารข้อมูลให้ทุกฝ่ายรับทราบร่วมกันและพร้อมกัน

4.1.4 การวิเคราะห์ปัจจัยสำเร็จของการดำเนินงานความร่วมมือไตรภาคีไทย-เยอรมัน พบว่าปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้การดำเนินโครงการสำเร็จตามเป้าหมายประกอบด้วย การเลือกใช้กลยุทธ์ในการดำเนินงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ซึ่งเหมาะสมกับการดำเนินโครงการไตรภาคีซึ่งมีคู่ภาคีหลายภาคส่วน มีการประสานงานและสื่อสารอย่างเป็นระบบ มีการกำหนดโครงสร้างการกำกับดูแลการดำเนินงานในแต่ละระดับทำให้การดำเนินงานตามแผนงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งการส่งเสริมให้มีการเรียนรู้เทคโนโลยีและนวัตกรรมใหม่ๆ ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินโครงการอยู่ตลอดเวลา

4.1.5 การวิเคราะห์วิธีการดำเนินโครงการความร่วมมือไตรภาคีระหว่างกรมความร่วมมือระหว่างประเทศกับองค์กรเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศของสหรัฐอเมริกา สำนักงานภูมิภาค (USAID/RDMA) : กรณีศึกษาการดำเนินโครงการควบคุมและป้องกันมาเลเรียตามแนวชายแดนไทย-เมียนมาร์ พบว่าไม่มีการกำหนดกลไกการดำเนินงานที่ชัดเจน ขาดการประสานการดำเนินงาน และไม่มีการร่วมกันดำเนินกิจกรรมใดๆ ตามที่ควรจะเป็นภายใต้หลักการไตรภาคี

4.2 ข้อเสนอแนะ

จากข้อสรุปผลการศึกษาข้างต้นพบว่า การดำเนินงานความร่วมมือไตรภาคีไทย-สหรัฐฯ มีข้อบกพร่องและผิดพลาดหลายประการซึ่งส่งผลให้การดำเนินโครงการควบคุมและป้องกันมาเลเรียตามแนวชายแดนไทย-เมียนมาร์ ไม่ประสบผลตามที่คาดหวัง อย่างไรก็ตาม โรคมาเลเรียยังคงเป็นปัญหาสาธารณสุขที่สำคัญของประเทศไทย แม้ว่าโรคนี้จะมีอัตราป่วยและอัตราตายลดลง แต่ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 เป็นต้นมา ข้อมูลจากกระทรวงสาธารณสุขใน ปี พ.ศ. 2555 พบผู้ติดเชื้อมาเลเรียมามากกว่า 34,000 ราย ในปี พ.ศ. 2556 ตั้งแต่มกราคมถึงเดือนตุลาคม มีผู้ป่วยทั้งประเทศจำนวน 12,000 ราย เสียชีวิต 12 ราย ส่วนใหญ่อยู่ในพื้นที่ชายแดน โดยจำนวนผู้ป่วยสูงสุดพบที่จังหวัดตาก ตามด้วยจังหวัดระนอง แม่ฮ่องสอน และกาญจนบุรี ปัญหาสำคัญขณะนี้คือการดื้อยาของเชื้อมาเลเรียตามแนวชายแดน ที่พบมากที่สุดคือบริเวณชายแดนด้านไทย-พม่า ดังนั้น การมีความร่วมมือกับสหรัฐฯ ในการดำเนินโครงการควบคุมและป้องกันโรคมาเลเรียอย่างต่อเนื่อง จึงเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อไทย อย่างไรก็ตาม เพื่อป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในการดำเนินโครงการความร่วมมือเช่นที่ผ่านมา จึงมีข้อเสนอแนะสำหรับการดำเนินโครงการความร่วมมือไตรภาคีกับสหรัฐฯ: กรณีศึกษาการให้ความช่วยเหลือเมียนมาด้านสาธารณสุข บริเวณ 4 คู่มือชายแดนไทย-เมียนมา ดังนี้

4.2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1) กำหนดให้มีการจัดทำยุทธศาสตร์ภาพรวมความร่วมมือไตรภาคี และแผนความร่วมมือไตรภาคีกับสหรัฐฯ ในลักษณะแผนบูรณาการความร่วมมือร่วมกับหน่วยงานไทยต่างๆ ทั้งจากส่วนราชการต่างๆ รัฐสภา นักวิชาการ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ซึ่งจะเข้ามามีส่วนร่วมในฐานะหน่วยงานผู้ให้การสนับสนุนด้านวิชาการ และงบประมาณ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ไทยและภูมิภาคโดยรวม

2) กำหนดให้มีการจัดทำแนวทางการบริหารโครงการที่เป็นมาตรฐานเพื่อใช้ในการดำเนินโครงการไตรภาคีกับทุกแหล่งความร่วมมือ รวมทั้งความร่วมมือกับสหรัฐฯ โดยศึกษารูปแบบการดำเนินโครงการความร่วมมือแบบเยอรมัน แล้วนำมาปรับรูปแบบและวิธีการให้เหมาะสมกับบริบทการให้ความร่วมมือของกรมความร่วมมือระหว่างประเทศ

3) นำเสนอแนวทางการดำเนินงานโครงการความร่วมมือไตรภาคีที่ปรับปรุงแล้ว ดังกล่าวต่อ USAID/RDMA

4.2.2 ข้อเสนอแนะในการดำเนินการ

1) การดำเนินโครงการ: ใช้แนวทางการบริหารโครงการที่พัฒนาขึ้นในการดำเนินโครงการความร่วมมือไตรภาคีกับสหรัฐฯ ซึ่งจะใช้เวลาในการเตรียมการราว 6-12 เดือน การดำเนินการในช่วงนี้ใช้เวลานานเพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกันในการดำเนินงาน เตรียมความพร้อม

ให้แก่หน่วยงานคู่ภาคีทุกฝ่ายทั้งในเรื่องบุคลากรและแนวทางการบริหารโครงการ ภาพแสดงวงจรการดำเนินโครงการปรากฏตามภาพที่ 4-1 ถึง 4-3



ภาพที่ 4-1 วงจรการดำเนินงานโครงการไทรภาคีไทย-สหรัฐฯ



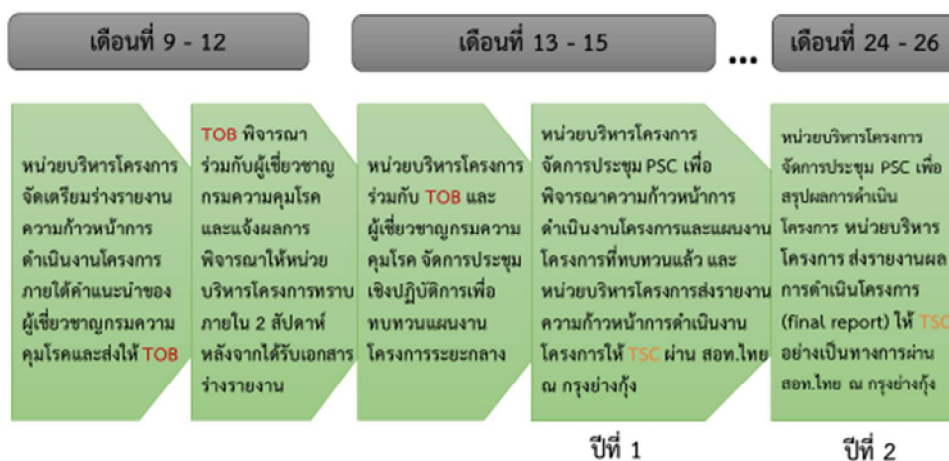
ภาพที่ 4-2 แสดงกิจกรรมในช่วงเตรียมการดำเนินโครงการไทรภาคีไทย-สหรัฐฯ

ช่วงดำเนินโครงการ (ไม่เกิน 24 เดือน + ช่วงขยายเวลาตามความจำเป็น)

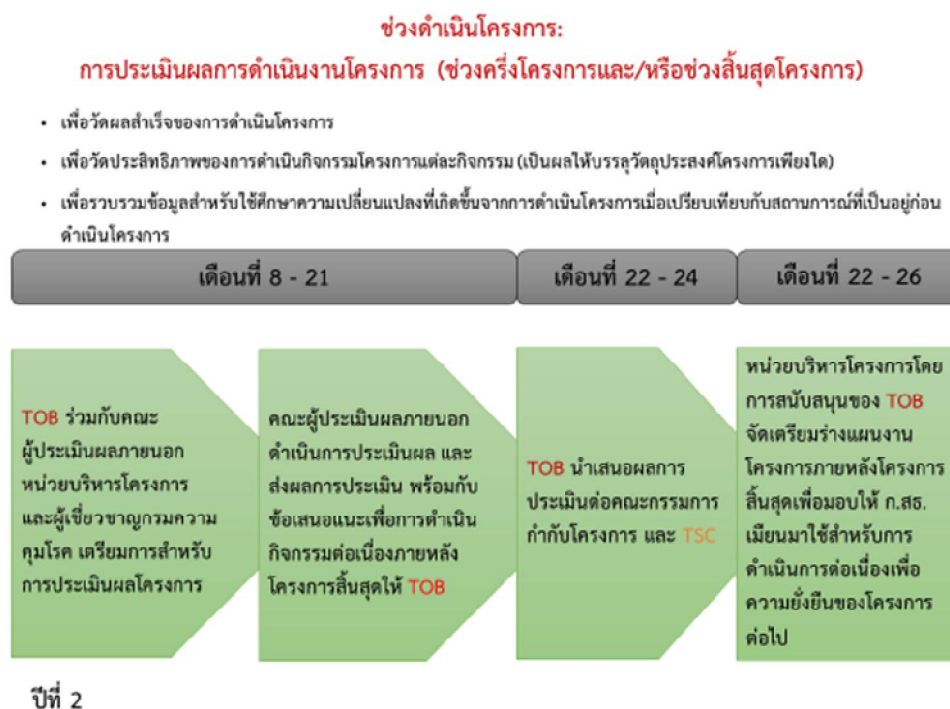


ภาพที่ 4-3 แสดงกิจกรรมในช่วงดำเนินโครงการไตรภาคีไทย-สหรัฐอเมริกา

ช่วงดำเนินโครงการ: การจัดทำรายงานความก้าวหน้าการดำเนินงานโครงการและการวางแผนช่วงครึ่งโครงการ



ภาพที่ 4-4 แสดงกิจกรรมในช่วงการจัดทำรายงานความก้าวหน้าการดำเนินงานโครงการไตรภาคี ไทย-สหรัฐอเมริกา



ภาพที่ 4-5 แสดงกิจกรรมในช่วงการประเมินผลการดำเนินงานโครงการไตรภาคีไทย-สหรัฐฯ

2) กลไกการดำเนินงานและการกำกับดูแล: จัดตั้งคณะกรรมการ/คณะทำงาน ดังนี้

(1) คณะกรรมการกำกับแผนงานความร่วมมือไตรภาคี (Trilateral Steering Committee-TSC) ไทย-สหรัฐฯ ซึ่งมีอธิบดีกรมความร่วมมือระหว่างประเทศ หรือผู้แทน และผู้อำนวยการ USAID/RDMA หรือผู้แทน เป็นประธานร่วมในการประชุมซึ่งมีกำหนดจัดขึ้นทุก 6 เดือน หรือตามความจำเป็น เพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายและทิศทางในการดำเนินงานไตรภาคีไทย-สหรัฐฯ พิจารณานุมัติโครงการ กำกับดูแลให้มีการดำเนินการตามแผนงาน แก้ไขปัญหา ข้อขัดแย้ง ที่อาจเกิดขึ้นระหว่างการทำงาน

(2) คณะทำงานโครงการไตรภาคี (Trilateral Operation Body-TOB) ซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบการดำเนินโครงการความร่วมมือไตรภาคีไทย-สหรัฐฯ จากส่วนความร่วมมือหุ้นส่วนทวิภาคี กรมความร่วมมือระหว่างประเทศ และจาก USAID/RDMA ทำหน้าที่เป็นผู้ขับเคลื่อนการดำเนินโครงการ เป็นฝ่ายเลขานุการของ TSC ประสานการดำเนินโครงการกับทุกฝ่าย ติดตามและประเมินผลการดำเนินกิจกรรม รายงานผลการดำเนินงานต่อ TSC รวมทั้งให้คำปรึกษาและสนับสนุนการดำเนินงานกระทรวงสาธารณสุขเมียนมาให้สามารถดำเนินกิจกรรมโครงการได้ตามแผน

(3) คณะกรรมการกำกับโครงการ (Project Steering Committee-PSC) ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากกระทรวงสาธารณสุขเมียนมาที่เป็นเจ้าของโครงการ หน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการของเมียนมา กรมความร่วมมือระหว่างประเทศ กรมควบคุมโรค สอท. ไทย ณ กรุงย่างกุ้ง และ USAID/RDMA ซึ่งจัดตั้งโดยกระทรวงสาธารณสุขเมียนมา เพื่อทำ

หน้าที่พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนกิจกรรมและแผนงบประมาณโครงการ กำกับดูแลให้การดำเนินโครงการเป็นไปตามแผน ให้ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหที่อาจเกิดขึ้นระหว่างการดำเนินโครงการ นอกจากนี้ อาจจัดจ้าง Project Manager มาทำหน้าที่ติดต่อประสานงานระหว่างกรมความร่วมมือระหว่างประเทศ USAID/RDMA และกระทรวงสาธารณสุขเมียนมา รวมทั้งทำงานด้านเอกสาร งาน day to day work และให้การสนับสนุนกระทรวงสาธารณสุขเมียนมาในการดำเนินกิจกรรมโครงการให้ดำเนินการไปอย่างต่อเนื่องและราบรื่น

(4) หน่วยบริหารโครงการ (Project Management Unit-PMU) ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ที่กระทรวงสาธารณสุขเมียนมา เจ้าหน้าที่จากหน่วยงานอื่นๆ ของเมียนมาที่เกี่ยวข้องกับโครงการ เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบการดำเนินโครงการจากส่วนความร่วมมือหุ้นส่วนวิชาการ กรมความร่วมมือระหว่างประเทศ USAID/RDMA ผู้เชี่ยวชาญกรมควบคุมโรค และผู้แทน สอท. ไทย ณ กรุงย่างกุ้ง เพื่อทำหน้าที่ดำเนินกิจกรรมโครงการตามแผน ติดตามและประเมินผลการดำเนินกิจกรรม ให้ข้อเสนอแนะ และข้อคิดเห็นประกอบการดำเนินโครงการ



ภาพที่ 4-6 กลไกการดำเนินงานและการกำกับดูแลการดำเนินงานโครงการไตรภาคีไทย-สหรัฐฯ

3) จัดให้เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบการดำเนินโครงการความร่วมมือไตรภาคีไทย-สหรัฐฯ ของกรมความร่วมมือระหว่างประเทศ กรมควบคุมโรค และกระทรวงสาธารณสุขเมียนมา รวมถึงหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้เข้ารับการฝึกอบรมหลักสูตรต่างๆ ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานอย่างสม่ำเสมอ อาทิ การบริหารโครงการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ เทคนิคการเป็น facilitator ในการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อการจัดทำแผนงานโครงการ เพื่อเสริมสร้างศักยภาพให้เจ้าหน้าที่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

บรรณานุกรม

เอกสารราชการ

- AMEXCID. Memoire of the First High Level Meeting Of the Global Partnership for Effective Development Co-operation. Ministry of Foreign Affairs, MEXICAN Agency For International Cooperation For Development. [Online]. 2014, Available from: <http://effectivecooperation.org/wp-content/uploads/2015/01/MEMORIA-FINAL.pdf>.
- Inter-Parliamentary Union. Nairobi Outcome Document 1 Dec 2016 Nairobi Kenya. [Online]. 2016. Available from: <http://www.ipu.org/splze/nairobi16/outcome.pdf>.
- Inter-Parliamentary Union. Outcome document of the Second high-level meeting of the Global Partnership for Effective Development Cooperation ณ กรุงไนโรบี ประเทศเคนยา ระหว่างวันที่ 28 พฤศจิกายน-1 ธันวาคม 2016. [Online]. 2016. Available from: <http://effectivecooperation.org/wpcontent/uploads/2016/12/OutcomeDocumentEnglish.pdf>.
- Is it ODA?. [Online]. Available from: [http://www.oecd.org/dac/stats/DAC/DIRECTIVESMake aid more effective? http://www.oecd.org/dac/46387212.pdf](http://www.oecd.org/dac/stats/DAC/DIRECTIVESMake%20aid%20more%20effective%20http://www.oecd.org/dac/46387212.pdf).
- OECD. Development Co-operation Working Paper 33. Emerging providers' international co-operation for development. [Online]. Available from: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download>
- OECD. Triangular Co-operation-OECD. [Online]. Available from: <http://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/triangular-cooperation.htm>.
- OECD. Triangular Co-operation and Aid Effectiveness Can triangular co-operation.
- OECD. BUSAN Partnership for Effective Development Co-operation Fourth High Level Forum on AID Effectiveness, BUSAN. Republic of Korea (29 November-1 December 2011). [Online]. 2011. Available from: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/busanpartnership.htm>.
- OECD. Official Development Assistance-Definition and Coverage. [Online]. 2015. Available from: <http://www.oecd.org/dac/stats/officialdevelopmentassistancedefinitionandcoverage>. Htm.

OECD. Dispelling the Myths of Triangular Co-operation Evidence from the 2015 OECD Survey on Triangular Co-operation. OECD Development Policy Papers (May 2017) No. 6, OECD Publishing, 2017.

United Nation. Report of the United Nations Conference on Technical Cooperation among Developing Countries. Buenos Aires, 30 August–12 September 1978 (United Nations publication, Sales No.E.78.II.A.11 and corrigendum), chap.I., [Online]. 1978. Available from: http://ssc.undp.org/content/ssc/library/policy_papers/resolutions/BAPA.html

United Nations. Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development (Addis Ababa Action Agenda). United Nations New York. [Online]. 2015. Available from: http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA_Outcome.pdf.

UNDP. Resolution adopted by the General Assembly/ Nairobi outcome document of the High-level United Nations Conference on South-South Cooperation/ Sixty-fourth session Agenda item 58 (b)/ Distr.: General 23 February 2010 / A/RES/64/222 page 4. [Online]. 2010. Available from: <http://ssc.undp.org/content/dam/ssc/documents/Key%20Policy%20Documents/Nairobi%20Outcome%20Document.pdf>.

UNECOSOC. [Online]. Available from: http://www.un.org/en/ecosoc/docs/pdfs/south-south_cooperation.pdf.

UN ECOSOC. What is development cooperation? 2016 Development Cooperation Forum Policy Briefs. February 2015, No. 1,

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. การวิเคราะห์ SWOT. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.stou.ac.th/Offices/rdec/headquater/upload>

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	นางประภัสสร ธนสิงห์
ประวัติการศึกษา	– เศรษฐศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ – M.A., Economics (Development Economics), Ohio University, United States of America
ประวัติการทำงาน	
พ.ศ. 2529–2551	เจ้าหน้าที่วิเทศสหการ 3–6 กรมวิเทศสหการ สำนักนายกรัฐมนตรี
พ.ศ. 2551–2558	เจ้าหน้าที่วิเทศสหการ 7– กรมวิเทศสหการ / นักวิเทศสหการชำนาญการ สำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ
พ.ศ. 2558–ปัจจุบัน	นักวิเทศสหการชำนาญการพิเศษกรมความร่วมมือระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ
ตำแหน่งปัจจุบัน	นักวิเทศสหการชำนาญการพิเศษกรมความร่วมมือระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ