



สรุปผลการประชุม

เรื่อง

**การรายงานผลโครงการศึกษา
การจัดระบบบริหารราชการไทย
ในต่างประเทศ**

โดย

ศาสตราจารย์ ดร.ติน ปรัชญพฤทธิ์ และคณะผู้วิจัย

สนับสนุนโดย

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

วันที่ 2 กรกฎาคม 2541

ณ ห้องทานุมาศ ชั้น 10 โรงแรมรอยัลริเวอร์

กรุงเทพมหานคร

RDG

39

1

0001

คำนำ

คณะผู้วิจัยโครงการศึกษา “การจัดระบบบริหารราชการไทยในต่างประเทศ” ร่วมกับสำนักงาน ก.พ.ได้จัดประชุมรายงานผลโครงการศึกษาดังกล่าว เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2541 ที่โรงแรมรอยัลริเวอร์ กรุงเทพมหานคร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทำประชาพิจารณ์และเผยแพร่ผลการศึกษาและส่งเสริมให้มีการนำผลการศึกษาไปใช้ในการจัดระบบบริหารราชการไทยในต่างประเทศ

การจัดทำรายงานการประชุมครั้งนี้ ประกอบด้วยรายละเอียด 2 ส่วน คือ ส่วนแรก การนำเสนอผลการศึกษา “การจัดระบบบริหารราชการไทยในต่างประเทศ” โดยศาสตราจารย์ ดร.ติน ประชัญพฤทธิ์ และรายละเอียดการร่วมอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของผู้ร่วมประชุมที่มีต่อผลโครงการศึกษาดังกล่าว ส่วนที่สอง การอภิปรายเป็นคณะเรื่อง “การปรับระบบบริหารราชการไทยในต่างประเทศในสภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ” โดยประธานองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.) นายอมเรศ คีลาอ่อน เลขานุการ ก.พ. นางทิพาดี เมฆสุวรรณ รองปลัดกระทรวงการต่างประเทศ นายสุวิทย์ สิมะสกุล และรองอธิบดีกรมส่งเสริมการส่งออก นางจันทร์หา บวรณฤกษ์ ผู้ดำเนินการอภิปราย และรายละเอียดการร่วมอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของผู้ร่วมประชุม

คณะผู้วิจัยขอขอบคุณผู้ร่วมอภิปราย ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้ร่วมประชุมทุกท่านที่ได้ร่วมอภิปรายเสนอแนะแนวความคิดและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง และเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการวิจัย และทำให้การประชุมบรรลุวัตถุประสงค์ได้ด้วยดี และขอขอบคุณ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยที่ได้ให้ทุนสนับสนุนการวิจัยและการประชุมรายงานผลในโครงการนี้ด้วย ซึ่งถ้าปราศจากความอนุเคราะห์จากหน่วยงานและบุคคลที่เกี่ยวข้อง โครงการวิจัยนี้อาจจะเป็นไปไม่ได้ยากหรือเป็นไปไม่ได้เลย



(ศาสตราจารย์ ดร.ติน ประชัญพฤทธิ์)

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	1
กำหนดการประชุม	3
คำกล่าวเปิดการประชุม โดย เลขาธิการ ก.พ.(นางทิพาดี เมฆสุวรรณค์)	4
สรุปรายงานผลการศึกษา “ การจักระบบบริหารราชการไทยในต่างประเทศ” โดย ศาสตราจารย์ ดร.ติน ปรัชญพฤทธิ์	5
การแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของผู้ร่วมประชุมต่อผลการศึกษา “การจักระบบบริหารราชการไทยในต่างประเทศ”	11
การอภิปรายเป็นคณะ	18
เรื่อง “การปรับระบบบริหารราชการไทยในต่างประเทศในสภาวะวิกฤตทาง เศรษฐกิจ” โดย นายอมเรศ ศิลาอ่อน นางทิพาดี เมฆสุวรรณค์ นายสุวิทย์ สิมะสกุล นางจันทรา บุรณฤกษ์ ผู้ดำเนินการอภิปราย	
ภาคผนวก : รายชื่อผู้ร่วมประชุม	40

กำหนดการประชุม
เรื่อง “การรายงานผลโครงการศึกษาการจัดระบบบริหารราชการไทยในต่างประเทศ”

วันที่ 2 กรกฎาคม 2541

เวลา 9.30 - 16.00 น.

ณ ห้องภาณุมาศ ชั้น 10 โรงแรมรอยัลริเวอร์

กรุงเทพมหานคร

เวลา 9.00 น.	ลงทะเบียนและรับเอกสาร
เวลา 9.30 น.	พิธีเปิดการประชุม
เวลา 9.45 น.	การรายงานผลการศึกษา “การจัดระบบบริหารราชการไทยในต่างประเทศ” โดย ศาสตราจารย์ ดร.ดิน ปรัชญพฤทธิ์ และคณะผู้วิจัย
เวลา 10.45 น.	พักรับประทานอาหารว่าง น้ำชา - กาแฟ
เวลา 11.00 น.	แลกเปลี่ยนความคิดเห็น
เวลา 12.00 น.	พักรับประทานอาหารกลางวัน
เวลา 13.30 น.	การอภิปรายเป็นคณะ เรื่อง “การปรับระบบบริหารราชการไทยในต่างประเทศในสภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ” โดย นายอมเรศ ศิลาอ่อน นางทิพาดี เมฆสุวรรณ นายสุวิทย์ สิมะสกุล โดยมีนางจันทรา บุรณฤกษ์ เป็นผู้ดำเนินการอภิปราย
เวลา 14.30 น.	พักรับประทานอาหารว่าง น้ำชา - กาแฟ
เวลา 14.45 น.	การอภิปรายเป็นคณะ (ต่อ)
เวลา 17.00 น.	ปิดการประชุม

คำกล่าวเปิดประชุม

โดย เลขาธิการ ก.พ. (นางทิพาดี เมฆสุวรรณ)

วันนี้เป็นวันครบรอบ 1 ปีของค่าเงินบาทลอยตัว เกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจเป็นเวลา 1 ปีมาแล้ว เราต้องช่วยกันเปลี่ยนสภาพปัญหาให้เป็นโอกาส ใน 10 ปีที่ผ่านมาการขยายตัวของหน่วยงานในต่างประเทศอย่างไม่มีขอบเขตจำกัด มีการถูกต่อว่าว่าประเทศไทยเปรียบเทียบกับสหรัฐอเมริกาห่างไกลกันมาก แต่ MISSION ของไทยในบางประเทศใหญ่กว่าสหรัฐ สิ่งนี้เป็นสิ่งที่พูดกันมาหลายปี แต่ในช่วงที่เรามีเงินทองมากปัญหานี้ก็พูดกันในวงจำกัด ไม่ได้รับการตอบสนองอย่างจริงจัง ปัญหาการจัดหน่วยงานในต่างประเทศเป็นปัญหาเรื้อรังมานาน จึงขอทุนสนับสนุนการวิจัยจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยซึ่งเป็นคนกลาง เพื่อให้ได้ข้อมูลลงลึก เป็นฐานในการปรับปรุงการบริหารราชการในต่างประเทศ เพื่อให้เกิดการยอมรับและความน่าเชื่อถือ

วันนี้เรามาพิจารณาเกี่ยวกับผลการศึกษาและช่วยกันอภิปรายเพื่อทำให้ข้อเสนอแนะต่างๆ ของผลการศึกษานี้ สามารถนำไปปฏิบัติให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เป็นประโยชน์ต่อทั้งประเทศและสังคมโดยรวมได้ ในฐานะที่ท่านเป็นผู้ปฏิบัติงานและมีส่วนเกี่ยวข้องคงจะมีข้อมูลเพิ่มเติมและมีความเห็นหลากหลาย จึงหวังว่าในวันนี้ที่ประชุมนี้จะร่วมกันนำความคิดต่างๆ มาผสมผสาน เพื่อให้การจัดหน่วยงาน จัดระบบบริหารงาน ด้านการเงิน เอกสาร การบริหารงานบุคคลของหน่วยงานในต่างประเทศเข้ามาตรฐานสากล และทำให้ประเทศเราอยู่ในสถานะภาพที่จะพลิกฟื้นตัวเองได้อย่างเร็ว นำไปสู่การแข่งขันระดับเวทีโลกได้

สำนักงาน ก.พ.ได้สนับสนุนกระทรวงการต่างประเทศในการให้มีลักษณะความเป็นผู้นำ โดยได้นำข้อเสนอหลักกว้างๆ ต่อคณะรัฐมนตรีไปแล้ว แม้ว่าบางสาระจะไม่ค่อยถูกต้องนักก็ยังดีที่ได้เห็นความเป็นผู้นำของกระทรวงการต่างประเทศในการที่จะลุกขึ้นมาพูดในการจัดหน่วยงานและบทบาทต่างๆ ของกระทรวงในข้างนอกบ้าง หวังว่าการสัมมนานี้ จะนำไปสู่การปรับปรุงและทำให้กระทรวงการต่างประเทศและหน่วยงานราชการไทยในต่างประเทศอยู่ในสถานะภาพและบทบาทที่เหมาะสมในอันที่จะสร้างประสิทธิภาพ ประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศ นอกเหนือจากการให้เกิดประโยชน์ต่อตัวข้าราชการที่ไปประจำในต่างประเทศแล้ว

สรุปรายงานผลการศึกษาระบบบริหารราชการไทยในต่างประเทศ

โดย ศาสตราจารย์ ดร.ติน ปรัชญพฤทธิ์

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยข้ามสาขาวิชา สถาบัน วิชาชีพ ได้รับความช่วยเหลือจากหลายฝ่าย และได้รับความอนุเคราะห์วิพากษ์วิจารณ์ และข้อเสนอแนะจาก Steering Committee ที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิทั้งสิ้น โดยเฉพาะท่านอาจารย์ ดร.สมศักดิ์ ชูโต ซึ่งเป็นประโยชน์ในการศึกษาเป็นอย่างมาก มีศาสตราจารย์ดร.เกษม สุวรรณกุล เป็นที่ปรึกษา และมีท่านอาจารย์จากมหาวิทยาลัยต่างๆ และ เจ้าหน้าที่ของ ก.พ.เป็นผู้วิจัยร่วม รวมทั้ง ดร.สมพงษ์ อรพินท์ ซึ่งปัจจุบันเป็นคณบดีที่มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์

ขอบเขตการวิจัยขอเน้นใน 4 ประเด็นหลัก ว่าถ้าจะรอดพ้นจากวิกฤตจะอย่างไร

1. ด้าน Export ความร่วมมือระหว่างส่วนราชการเกี่ยวกับการส่งออก
2. ด้าน Import การนำเข้า
3. การลงทุนจากต่างประเทศ และการไปลงทุนในต่างประเทศ
4. การให้ความร่วมมือกับต่างประเทศ เช่น การให้ความช่วยเหลือแก่ พม่า - ลาว เพื่อสร้าง Infrastructure เพื่อรองรับสินค้าพื้นฐานจากเรา

ขอบเขตจะไม่เน้นกระทรวงการต่างประเทศและกระทรวงกลาโหม เพราะอย่างไรก็ต้องมีหน่วยงานของสองกระทรวงนี้อยู่ในต่างประเทศ มีข้อสังเกตคือเรื่องทั้ง 4 นี้ ต้องทำไปพร้อมกันให้ครบวงจรและทันการณ์และโปร่งใสด้วย ปัจจุบันสงครามเศรษฐกิจมีความสำคัญมากกว่าการทูต ถ้าพิจารณาทางด้านเศรษฐกิจ ส่วนแบ่งตลาดของสินค้าไทยในตลาดโลก และการแข่งขันกับต่างประเทศนี้มีอยู่ 2 ประเด็น คือ หนึ่งเราเคยได้เปรียบคู่แข่งในเชิงเปรียบเทียบ (Comparable/Comparative Advantage) เพราะเรามีที่ดินราคาถูก แรงงานหาง่าย เงินทุนดอกเบี้ยต่ำ ระยะปลอดการชำระหนี้ยาว แต่ปัจจุบันความได้เปรียบดังกล่าวหมดไปในแทบทุกประเทศ เพราะว่าโลกใช้ทรัพยากรนั้นอย่างฟุ่มเฟือย จึงเหลืออย่างเดียวคือ ความได้เปรียบในเชิงแข่งขัน (Competitive Advantage) โดยต้องปรับปรุงระบบราชการไทยให้มีคุณค่าเพิ่ม (Value added) ทำให้แข่งขันกับชาวโลกได้ ให้สินค้าบริการของเราเป็น World class และทั้ง 4 ประเด็นที่กล่าวข้างต้นต้องมีความ

ไปรุ่งใส ถ้าสินค้าบริการเราถูกปฏิเสธแม้ครั้งเดียว ตลาดจะหมดทันที ทำอย่างไรให้การส่งออกนำเข้า การลงทุนในต่างประเทศมีลักษณะเป็น World class เพื่อให้เรามี market share มากขึ้น การจะเพิ่มสมรรถนะในการแข่งขันจะต้องปรับหลายด้าน เนื่องจากปัจจุบันเป็นยุคโลกาภิวัตน์โลกไร้พรมแดน การที่เราจะต้องปรับปรุง Export, Import, Investment และ Economic cooperation ก็เพราะโลกไร้พรมแดนมีความเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้านปริมาณ คุณภาพ และอัตราเร่ง และความเปลี่ยนแปลงตามมติดังกล่าว ทำให้การแก้ปัญหา Export, Import, Investment และ Economic cooperation มีความยุ่งยากซับซ้อนมากขึ้น กล่าวคือเกี่ยวข้องกับการศึกษาครั้งนี้ 3 ประเด็นคือ

- 1) บางครั้งมีปัญหาเกิดขึ้นแต่เราไม่ได้แก้ (จุดเปลี่ยนผ่าน คือ มีนาคม 2539) ถ้าเรามัวแต่คิดในบริบทเก่าคงแก้ปัญหาไม่ได้
- 2) บางทีไม่มีปัญหาเกิดขึ้นแต่เราไปแก้ การที่เราเข้าไปแก้สิ่งที่ไร้ปัญหา จึงกลายเป็นปัญหาในตัวของมันเอง
- 3) มีปัญหาเกิดขึ้นแต่แก้ผิดประเภทหรือแก้ผิดระดับ ทั้งนี้เพราะการแก้ปัญหาสี่ประเด็นหลักเกี่ยวข้องกับหน่วยราชการหลายหน่วยงาน

การวิจัยครั้งนี้จึงค่อนข้างยากลำบาก สิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่หน่วยงานในประเทศต้องดูแล ทำอย่างไรจึงจะปรับให้เข้ากับสภาพแวดล้อมในและนอกประเทศซึ่งรายละเอียดมีในรายงานแล้ว

ย้อนกลับมาเรื่องโลกาภิวัตน์ ซึ่งเคยเชื่อว่าการเมือง เศรษฐกิจ สังคม เป็นตัวทำให้เกิดโลกาภิวัตน์ แท้จริงไม่ใช่ แต่เป็นเรื่องวัฒนธรรมที่ไม่มีพรมแดนซึ่งทำให้เวลาและระยะทางสั้นเข้า เพราะฉะนั้น Export, Import, Investment, Economic cooperation จึงต้องทำไปพร้อมๆ กัน ครบวงจรทั้งการนำเข้าและต้องชาวสะอาด เฉพาะอย่างยิ่งในยุคของ WTO

เรื่องที่เรากำลังศึกษา ต้องมีความร่วมมือร่วมใจช่วยกันของทุกฝ่าย Globalization เป็นผลพวงของการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรม วัฒนธรรมในทางวิชาการหมายถึง 3 สิ่ง คือ 1. ทักษะ 2. ความเชื่อ 3. ค่านิยม

มองในแง่วัฒนธรรมของหน่วยราชการ แม้จะมีการปฏิรูปราชการไทย เมื่อ พ.ศ. 2499 สมัยจอมพลสฤษดิ์ฯ แต่แท้จริงแล้วระบบราชการไทยยังคงเป็นแบบสมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งในสมัยนั้นระบบราชการไทยมีการเปลี่ยนแปลง คือ พ.ศ. 2418 เป็นปีแรกที่ข้าราชการไทยรับเงินเดือนจาก

งบประมาณแผ่นดิน ก่อนหน้านั้นรับจากในหลวง และเจ้าฟ้ามหาเมลาในรัชกาลที่ 5 เป็นข้าราชการคนแรกที่รับเงินเดือนจากงบประมาณแผ่นดิน พ.ศ.2428 เป็นปีที่ข้าราชการไทยมาปฏิบัติงานในสำนักงานและเจ้านายที่มานั่งว่าราชการที่ออฟฟิศคือกรมหมื่นเทววงษ์โรประการ เพราะฉะนั้น 100 ปีที่ผ่านมายังไม่มียะไรใหม่ โลกาวัดันคงสูกอมเต็มทีระหว่าง ค.ศ. 1989 -1991 โลกเริ่มไม่มีพรมแดน 100% ค.ศ. 1989 เป็นปีที่กำแพงเบอร์ลินพังทลาย เยอรมนีรวมประเทศ ทูนิเซียเริ่มรวมกับสังคมนิยม ค.ศ.1991 สหรัฐอเมริกาชนะสงครามในอ่าวเปอร์เซีย และสหภาพโซเวียตล่มสลาย ทำให้กลุ่มวัฒนธรรมย่อยๆ แยกเป็นประเทศเล็กประเทศน้อย ดังที่ทราบกันดีอยู่แล้ว

วัฒนธรรมมีหลายประเภท

- 1) วัฒนธรรมเชื้อผู้นำ (Zeus) เช่นในหน่วยราชการไทย เชื้อผู้ก่อตั้งประเทศ เชื้อผู้มีอายุมากกว่าเชื้อพระมหากษัตริย์ เพราะเป็น Lord of land และ Lord of life
- 2) วัฒนธรรม Apollo คือระบบราชการปัจจุบันนี้ (Bureaucracy)
- 3) วัฒนธรรม Athena เป็นวัฒนธรรมที่มีการประชุมปรึกษาหารือของความคิดเห็น
- 4) วัฒนธรรม Dionysus เป็นวัฒนธรรมที่ให้เสรีภาพและอิสรภาพในการบริหารงาน เฉพาะอย่างยิ่ง นักวิทยาศาสตร์ ศิลปิน นักวิจัย ซึ่งจะต้องลดการควบคุมลง การที่เราจะเป็น World class ได้จะต้องเน้นเรื่อง R&D ให้มาก ถ้าบอกตัวเลขอาจตกใจ กล่าวคือ ปี 2532 ไทยลงทุน R&D แค่ 0.19% ของ GDP ซึ่งจะพัฒนาคนไทยตามแผน ฯ 8 ไม่ได้ ประเทศที่ลงทุนด้านนี้มากที่สุดในโลกคือ เยอรมนี ใช้ 2.27% ของ GDP ซึ่งมากกว่าสหรัฐอเมริกา เกาหลี 1.75% และเป็นประเทศเดียวที่ผลิต Ph.D. ได้ถึง 1,500 คนในปี ค.ศ.1990 ครั้งหนึ่งผลิตจากนอกประเทศและอีกครั้งผลิตจากภายในประเทศ เฉพาะอย่างยิ่งนักวิทยาศาสตร์ธรรมชาติ และวิศวกร

เรื่องนโยบายการปรับปรุงจัดการระบบบริหารราชการไทยในต่างประเทศนี้ รัฐบาลชาติชาย 2 เป็นรัฐบาลแรกที่เน้นเรื่องนี้ คิดจะตั้งหน่วยงานมารับผิดชอบ สมุดปกขาวสมัยรัฐบาลชวน 1 ได้บอกไว้หมดว่ารูปแบบควรจะทำอย่างไร ลู่ทางจะชนะต่างประเทศจะทำอย่างไร

มองแง่โครงสร้างในต่างประเทศนั้นเหมือนในประเทศทุกประการ คล้ายกับเราย้าย 15 กระทรง 126 กรมไปไว้ในต่างประเทศ เรื่อง Organisation chart การเงิน บุคลากร ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องการเงินและพัสดุทำให้เขาอึดอัดมาก การทำงานของเจ้าหน้าที่กระทรง

พาณิชย์ ค่อนข้างรวดเร็วและทันสมัยมากกว่ากระทรวงอื่น การจะแข่งกับชาวโลกจะยึดองค์การแบบ ethnocentric ไม่ได้ เลียนแบบโครงสร้างในประเทศไม่ได้ ควรใช้ regiocentric การรวมศูนย์ คือ ทูต ทูตพาณิชย์ เจ้าหน้าที่ ก.พ.ไม่จำเป็นต้องกำหนดอัตราค่าลงไปประจำทั้ง 200 ประเทศ ให้มีศูนย์กลางที่ใด 1 ประเทศและดูแลอีก 4 - 5 ประเทศ เหมือนระบบเทศบาลสมัยก่อนเพื่อประหยัดเงินเดือนเงินสวัสดิการ ค่าสิ่งปลูกสร้าง แต่อาจเพิ่มในเรื่องการซื้อข้อมูลและการเดินทางไปเยี่ยมเยือนประเทศที่ไม่มีท่านทูตอยู่ จึงขอเสนอโครงสร้าง Shamrock โดยเสนอการจัดโครงสร้าง กระบวนการและเทคโนโลยีทางการบริหาร ออกเป็น 3 ส่วน

- 1) ส่วนที่คอยดูแลปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ เรื่อง Export, Import, Investment, Economic cooperation ให้เข้ากับประเทศที่ดูแล
- 2) งานแม่บ้าน ทำให้การบริหารงานสำนักงานมีความต่อเนื่อง หน่วยที่สำคัญคือหน่วย หาดลาดสำหรับผู้ประกอบการไทย
- 3) Local Staff ซึ่งเป็นปัญหาอีกเรื่อง เราจะได้ข้อมูลจากเขามาก แต่เราไม่สามารถจ้างเขาในอัตราเงินเดือนที่ Competitive ได้

ควรส่งข้าราชการไปประจำในจำนวนจำกัด แต่ให้ค่าใช้จ่ายเต็มที่จะดีกว่า และจะต้องให้เท่ากับประเทศที่เขาให้คนของเขาสูงสุดในประเทศนั้นๆ เพราะว่าคนของเราจะต้องไปเป็นตัวแทนของประเทศเขาจะต้องไปชูธงชาติไทย จึงต้องดูแลเขาให้ดีที่สุดด้วย

ถ้าอยากให้ Export, Import, Investment, Economic cooperation แข่งขันกับโลกได้ ต้องปรับสภาพแวดล้อมในประเทศให้ทันกับต่างประเทศ ถ้าจะเจริญรอยตามแผนที่ เข็มทิศและลายแทงเก่าจะไปไม่ถึงไหน ถ้าเราไม่เปลี่ยนก็คงไม่มีอะไรเกิดขึ้น เพราะมันเกิด Paradigm shift ขึ้นแล้วทั่วโลก วิธีคิดการกระทำเปลี่ยนแปลงหมด เพื่อให้ทันกับ Paradigm shift เราต้องก้าวให้ทัน คำใหม่คือ "Globalization" หรือ "Think Locally, Act Globally" คือ คิดแบบไทย ทำแบบชาวโลก ทำให้ไทยเป็นศูนย์กลางของภูมิภาคนี้ ไทยสู่หลายประเทศในอาเซียนได้ยกเว้นสิงคโปร์ เพราะสิงคโปร์ไม่มีการคอร์รัปชัน นอกจากนั้นสิงคโปร์ยังมีเงินดอลลาร์ ที่จะมาอัดฉีดอีกมาก เมื่อเป็น Globalization เต็มที่ โลกทั้งโลกต้องพึ่งพาอาศัย แบ่งปันและร่วมมือกัน เรื่องการทูต การเมือง การทหาร อาจต้องหลีกเลี่ยงให้เศรษฐกิจเพื่อให้ไทยรอดพ้นจากหายนะ

การวิจัยนี้ผลจะเป็นจริงก็เฉพาะตอนที่เรเก็บข้อมูลมาขณะนั้นเท่านั้น (Just one point in time) ทันทีที่ทำวิจัยเสร็จข้อมูลอาจล้าสมัยแล้ว แต่ข้อดีของการวิจัยทำให้เราขมวดปัญหาอยู่ในกรอบที่แคบ เพราะฉะนั้นสิ่งที่เสนอนี้จะเป็นจริงหรือไม่ ขอให้พิจารณาภายในกรอบที่เสนอเท่านั้น ซึ่งสิ่งที่เสนอเหล่านี้เป็นส่วนเล็กๆ ในภาพทั้งหมด และสิ่งที่สำคัญที่สุดก็คือ ข้อเสนอจากการวิจัยครั้งนี้จะเป็นความจริงได้ก็ต่อเมื่อหัวหน้ารัฐบาลมีความกล้าหาญทางการเมือง

สรุป การส่งออก นำเข้า ลงทุน การให้ความร่วมมือในต่างประเทศนั้น จะต้องกระทำไปพร้อมๆ กันในเวลาเดียวกัน ได้สัดส่วนกันด้วย ต้องรักษาความสมดุล ซึ่งปัจจุบันเป็นความสมดุลแบบเคลื่อนที่ (Homeostatic) ปัจจัยที่ทำให้เกิดชัยชนะในการแข่งขัน มีหลายปัจจัยซึ่งดูได้จากจุดอ่อน จุดแข็ง โอกาสและภาวะคุกคาม (SWOT) ทั้งของเราและของเขา ดูระเบียบ กฎเกณฑ์ ในระดับชาติก็เหมือนกัน เรื่องประชากรทำอะไรจะทำให้มีลักษณะเป็น Value added เรื่องการเงินการคลัง เรื่องความสามารถของรัฐบาล ความสามารถของเศรษฐกิจมหภาค โครงสร้างพื้นฐาน วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และเหนือสิ่งอื่นใด Export, Import, Investment และ Economic cooperation ของไทยจะต้องมีลักษณะที่หายาก (Rare) มีคุณค่า (Valuable) ใครเลียนแบบไม่ได้ (Inimitable) และหาสิ่งอื่นมาทดแทนก็ไม่ได้ (Nonsubstitutable) และเมื่อถึงตอนนั้นความฝันที่ให้สินค้าและบริการไทยเข้าไปมีส่วนแบ่งตลาด (Market Share) มากกว่าคู่แข่งก็คงจะไม่ห่างไกลจากความเป็นจริงเท่าใดนัก

ข้อเสนอ

ระยะสั้น 1) หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับ Export, Import, Investment, Economic cooperation น่าจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีโดยตรง

2) จัดหน่วยเจรจาต่อรองทางธุรกิจ

ระยะยาว เสนอตั้งกระทรวงใหม่ การแบ่งงานเป็น Regiocentric มุ่งเอาชนะคู่แข่งทางด้าน Export, Import, Investment, Economic cooperation ส่วนกระทรวงพาณิชย์ต่อไปอาจดูแลการค้าภายในประเทศ แต่ทั้งนี้ด้านการเมืองต้องเข้มแข็ง ฝ่ายการเมืองอย่าคำนึงถึงความนิยม Popularity ด้านการเมืองแต่เพียงอย่างเดียว ชูฮาร์โด ตั้งกระทรวง MITI ซึ่งคล้าย MITIEC (Ministry of International Trade Investment and Economic Cooperation) เลียนแบบ

ญี่ปุ่น เกาหลี ประเทศใน Southeast Asia ได้ภายในระยะเวลาอันสั้น หลายประเทศยกเว้น บรูไน พม่า เวียดนาม นอกนั้นมี MITIEC ในหลายรูปแบบ โดยมีหน่วยงานหนึ่งที่มีข้าราชการมาคอยช่วย (รายละเอียดข้อมูลเชิงประจักษ์อยู่ในภาคผนวก) เราควรตัดอัตราประจำต่างประเทศให้น้อยลง ให้มีการประสานงานแนวนาน ซึ่งบางกระทรวงต้องเปลี่ยนผู้บังคับบัญชา ทั้งนี้การเมืองต้องมีการ step in เรื่อง reform หรือ revolution เราอาจเสียตำแหน่งระดับ 11 ไปบ้างในบางหน่วยงานถ้าทำตามที่เสนอ แต่เพื่อความอยู่รอดของประเทศชาติก็น่าจะทำ

การแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของผู้ร่วมประชุม ต่อผลการศึกษาระบบบริหารราชการไทยในต่างประเทศ

ผู้ร่วมประชุม

เห็นด้วยกับแนวความคิดให้มีการจัดตั้งกระทรวงทำหน้าที่ลงทุน Import Export ความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ และได้พยายามผลักดันแนวคิดนี้กับพรรคการเมืองมาตลอดแต่ไม่เป็นผล และได้ตั้งชื่อไว้ว่า กระทรวงพัฒนาการลงทุน การค้าและการท่องเที่ยวระหว่างประเทศจะเกิดภายในปีนี้ เพราะว่าสอดคล้องกับความต้องการในการ Reengineering ระบบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศ

ในการประชุมเรื่องความหลากหลายทางชีวภาพประมาณ 2 สัปดาห์ที่ผ่านมายังมีข้อยุติในลักษณะ Positive Approach ว่าอาจจะเกิดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแต่ก่อนจะเกิด NBDA (National Bio-diversity Authority) เป็นตัวกลางระหว่างรัฐกับประชาชน เพื่อให้ทันกับเหตุการณ์ทันสถานการณ์ ดูแลความหลากหลายทางชีวภาพ ผมอยากเห็นมีการปรับกระบวนทัศน์ (Paradigm Shift) ให้มีความกล้าคิด เจื้อนไขคือ ต้องการรัฐบาลที่มีสมรรถภาพสูงกว่ารัฐบาลปัจจุบัน ที่กล้าตัดสินใจและวางแผนอนาคตข้างหน้าไม่ต่ำกว่า 20-30 ปีขึ้นไป

ศาสตราจารย์ ดร.ตินา

ข้อเสนอของผู้วิจัยนั้นค่อนข้างจะทวนกระแส เพราะทิศทางควรจะเป็นการลดขนาดส่วนราชการแต่ผู้วิจัย กลับเสนอเพิ่มจำนวนกระทรวงทั้งนี้เพื่อลดค่าใช้จ่ายโดยบุคลากรจะต้องมีการเกลี้ย เพราะฉะนั้นงบประมาณจะเท่าเดิม เช่นที่เสนอสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) กับกรมวิเทศสหการ มาอยู่ “กระทรวงมิติเอก” นี้ เพราะว่ากรมวิเทศสหการมีผู้เชี่ยวชาญด้านต่อรอง ส่วน BOI ต้องทำงานควบคู่กับกระทรวงอุตสาหกรรม โดยมีกระทรวงพาณิชย์มาร่วมด้วย เพราะฉะนั้นข้อเสนอของผู้วิจัยจึงเป็นการเพิ่มเพื่อลด เสนอรวมอำนาจเพื่อกระจายอำนาจ ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ม.277 หรือ 278 มีแนวความคิดนี้ ถ้าเราจะแข่งกับชาวโลกได้ไม่เฉพาะรัฐบาลกลางและรัฐบาลภูมิภาคเท่านั้น ทั้ง อบต. และ อบจ. จะต้องมามีส่วนร่วมในการแข่งขันด้วย และข้อเสนอที่เสนอไปมีพื้นฐานอยู่ ข้อเท็จจริงที่ว่า เราจะต้องแข่งขันกับตัวเองให้ได้เสียก่อน ก่อนที่จะไปแข่งกับชาวโลก ทั้งนี้ก็เพราะว่า “We have found the enemies and they are us!” ถ้าเรา

สามารถชนะตัวเราเองแล้ว กลยุทธ์และยุทธวิธีนั้นต่อไปก็ง่ายเข้า เราเพียงแต่ไปสอดแนมว่าคู่แข่งที่เขาทำดีที่สุดคือใคร เขาทำอะไรจึงทำให้สินค้าและบริการของเขาสามารถครองส่วนแบ่งตลาดได้มากที่สุด ต่อจากนั้นก็พยายามทำให้ดีกว่าคู่แข่ง นี่คือนโยบาย Benchmarking

ผู้ร่วมประชุม

มีข้อเสนอให้ ดร.ดิน เสนอ ก.พ. ทำวิจัยเรื่องค่าตัว (cost or break-even point) ของข้าราชการไทยในต่างประเทศเพื่อให้เขาทราบและมีจิตสำนึกที่ดี ทั้งนี้มีความเห็นเกี่ยวกับผลงานวิจัยที่น่าเสนอ ดังนี้

- 1) เรื่องการตั้งคณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยการค้า การลงทุน ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศนั้น เห็นด้วยควรจะมี แต่ปัจจุบันประเทศไทยมีปัญหาทางเศรษฐกิจและเรื่องนี้ได้มีการพูดกันมานานแล้ว ส่วนในระยะยาวที่จะตั้งกระทรวงมิตินั้น ลักษณะที่จะตั้งเป็นลักษณะใด จะเป็นการรวมศูนย์ทางเศรษฐกิจหรือจะเน้นเฉพาะกิจกรรมทางต่างประเทศอย่างเดียว ถ้าเป็นเฉพาะกิจการต่างประเทศอย่างเดียวนั้นเห็นด้วยในด้านเกี่ยวกับการส่งออก ถ้าเป็นการรวมภารกิจของคณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยการค้าและการลงทุนมาอยู่ด้วยกันนั้น จากตัวอย่างในอดีตเคยมีกระทรวงพัฒนาการและถูกยุบไป อีกจุดที่ขาดไป คำว่าเศรษฐกิจในภาพรวมมองว่าประเทศที่พัฒนาแล้วรวยได้อย่างไรและเราก็อยากรวยบ้าง แต่ก่อนที่จะออกมาเป็นเศรษฐกิจของเขานั้น เขามีการสนับสนุนด้านวิชาการต่างๆ มาก แต่ของเรามีได้เตรียมเรื่องไว้ จึงทำให้เราขาดความสำคัญทางด้านวิชาการที่จะมาหนุนด้านเศรษฐกิจ
- 2) ในระบบมีเสนอว่าให้มีการใช้สำนักงานและบุคลากรน้อย และมีค่าตัวสูงขึ้นนั้นยังไม่เพียงพอ เพราะจุดอ่อนของข้าราชการในต่างประเทศคือต้องทำตามกฎ ระเบียบ ขั้นตอน จึงเสนอว่าควรจะมี Funding จำนวนหนึ่งที่จะมา Support ในองค์กรที่จะดำเนินการในลักษณะนี้ด้วย เช่น ใต้หวัน สามารถจ้างข้าราชการระดับสูงหลังเกษียณที่มีความรู้มาช่วยเหลือเป็น Staff ของเขาได้ ในขณะที่ไทยทำไม่ได้
- 3) ไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอยุบหน่วยงานในต่างประเทศของกระทรวงศึกษาธิการ เพราะองค์กรนี้เป็นฐานใหญ่ ด้านข้อมูลทางวิชาการของโลก และเป็นฐานใหญ่ของผู้เชี่ยวชาญ

ในทุกแขนงวิชาที่มีความจำเป็นสำหรับประเทศกำลังพัฒนา จุดอ่อนคือ ข้าราชการที่ถูกส่งไปต่างประเทศขาดการทำงานเป็นทีม ขาดวิสัยทัศน์ในการรวมกลุ่ม ผู้ที่จะไปทำหน้าที่นั้นจะต้องมีวิสัยทัศน์ที่เปิดกว้าง ต้องมีการมองให้เห็นถึงผลประโยชน์ของชาติร่วมกัน

- 4) ผลการวิจัยนี้ให้ความสำคัญกับเศรษฐกิจมากเกินไป ควรจะให้ความสำคัญด้านวิชาการและการวิจัยด้วย
- 5) ไม่เห็นด้วยกับบุคลากรที่จะไปต่างประเทศต้องเป็นข้าราชการเท่านั้น ยกตัวอย่างในวงการวิจัยซึ่งเป็นที่ต้องการของภาคต่างๆ บริษัทต่างประเทศที่เข้ามาลงทุนนั้นต้องการข้อมูลสนับสนุนจากนักวิจัยทั้งหลาย ในอนาคตหน่วยงานที่เกี่ยวกับการวิจัยจำเป็นที่จะต้องแยกออกเป็นหน่วยงานอิสระ ในลักษณะองค์กรมหาชน ดังนั้นบุคลากรด้านนี้ต้องแยกตัวออกไปจากระบบราชการ ทำให้ไม่มีโอกาสที่จะเข้าไปช่วยเหลือประเทศชาติ ข้าราชการในต่างประเทศนั้นนอกจากจะชู้รงประเทศไทย ตามที่ผู้วิจัย กล่าวไว้แต่ต้นยังจะต้องเป็น Field economic & technology planning เนื่องจากว่าเป็นผู้ใกล้ชิดกับแหล่งข้อมูลต่างๆ เมื่อรายงานมาส่วนกลางแล้วจะเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนของประเทศต่อไป

ศาสตราจารย์ดร.ตินา

ระบบการบริหารในต่างประเทศต้องปรับให้เข้ากับสภาพแวดล้อมและลดขนาดให้กระชับยิ่งขึ้น จากรายละเอียดข้อเสนอการวิจัยได้ศึกษาไว้ด้วยแล้ว แต่ไม่ได้พูดถึงเงินคือเรื่อง Cost Consciousness การตระหนักในเรื่องค่าใช้จ่าย เคยศึกษาเรื่องจุดคุ้มทุนของการทำงานของข้าราชการพบว่า ตำแหน่งระดับ 1 มีจุดคุ้มทุนได้ต้องปฏิบัติงานให้ได้นาทีละ 2.03 บาท และบวก 12% หลังหักภาษี ปลัดกระทรวงนาที่ละ 12 บาท การบริหารราชการมักไม่คิดเรื่อง Cost เรื่องตลาดจริงๆ แล้วในหน่วยราชการด้วยกันมีตลาดเรียก Internal market เราทำธุรกิจระหว่างหน่วยราชการเหมือนกัน เวลาบริหารมักไม่คิดเรื่องต้นทุน บริหารตามงบประมาณที่ได้รับ ถ้าเราลองคิดต้นทุนรวมๆ และผลได้รวมๆ จะทำให้เราได้ผล นอกจากนี้ค่าใช้จ่ายดังกล่าว ควรจะรวมถึง Transaction cost ของ Internal market ด้วย

การวิจัยเรื่องนี้เป็นเพียงจุดเริ่มต้นเท่านั้น ผู้เกี่ยวข้องจะต้องไปช่วยกันอีก เพราะเวลาการทำวิจัยมีจำกัด การวิจัยครั้งนี้ได้มีการทดสอบแบบสอบถามและสัมภาษณ์ โดยถามข้าราชการไทยทั้งในและต่างประเทศ เรื่องโครงสร้างระบบการบริหารราชการไทยในต่างประเทศควรจะเป็นอย่างไร พบว่าประมาณ 80-90% ตอบว่าให้กระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้นำและดึงข้าราชการจากหน่วยราชการอื่นไปสมทบ ในประเด็นปัญหาการบริหารราชการไทยในต่างประเทศเกิดจากนโยบายของรัฐบาลเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา เปลี่ยนรัฐบาลตลอดเวลา ขาดความต่อเนื่อง

สิ่งหนึ่งที่แฝงอยู่ในการวิจัย นอกจาก 4 ประเด็นนั้น ข้าราชการไทยจะต้องมีจิตวิญญาณ เป็นพ่อค้า ซึ่งมี 2 องค์ประกอบย่อย คือ

- 1) Innovation การประดิษฐ์คิดค้นสิ่งใหม่ๆ ซึ่งจะต้องเสริมด้วย R&D
- 2) ความกล้าเสี่ยง แต่ผลจากแบบสอบถาม เรื่องนี้จะไปอยู่ท้ายๆ

ผู้ร่วมประชุม

ขอถามสั้นๆ ว่าต่อไปเราจะทำอะไรกัน หนังสือพิมพ์มติชนวันนี้มีคอลัมน์หนึ่งที่ Comment เอกสารวิจัยนี้ว่า ให้นำเอาเงินที่เก็บจากกองทุนมาใช้จ่ายในการบริหารงานด้านต่างประเทศด้วย

ศาสตราจารย์ ดร.ตินา

สิ่งที่ได้เสนอนี้จะไม่เกิดอะไรเลยถ้าขาดการ take action จากรัฐบาล สำนักงาน ก.พ. ได้ทำหน้าที่ดีที่สุดแล้ว และได้ผ่าน ก.พ.ใหญ่แล้ว ก.พ.เคยจะส่งเรื่องไปยังคณะรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรี ต่อไป 2 ประเด็นแรกเรื่องการตั้งคณะกรรมการแห่งชาติและตั้งหน่วยเจรจาธุรกิจเป็นมาตรการเฉพาะหน้า แต่ที่จะเป็นกระทรวงในการปฏิบัติจริงๆ ต้องใช้เวลาอีกนาน ต้องแก้กฎหมาย ฯลฯ เพราะฉะนั้นการเสนอผลงานวิจัยเรื่องจึงเป็นเพียงจุดเริ่มต้นเท่านั้น

ในแง่ของการส่งข้าราชการไปต่างประเทศของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ มีเหตุผลที่จะส่งไปได้ทั้งนั้น ถ้ามีความสามารถเขียนเหตุผลและความจำเป็นแก่ เราไม่มีเกณฑ์พิจารณาว่าหน่วยงานใดควรหรือไม่ควรส่ง ขณะนี้สังคมเราเป็นสังคมชั่วคราว กระทรวงที่เสนอนั้นถ้าไม่จำเป็นอาจ

ยุบเลิก ปัจจุบันตำแหน่งระดับ 11 ควรจะยุบให้ลดลง การบริหารงานจะไม่ใช้คนคุมคน แต่ให้ระบบคุมคน คือคุมจำนวนหน่วยราชการให้ลดลง บุคลากรก็ต้องลดโดยทำ retraining ให้คนที่จะออกไปจากระบบราชการให้ตรงตามความต้องการของตลาดและให้ประกอบอาชีพส่วนตัวได้ ปัญหาของเราแม้ว่าจะ Privatize แล้ว จำนวนคนก็ไม่ลดลง

ผู้ร่วมประชุม

ขณะเริ่มงานวิจัยนี้ ประเทศไทยเตรียมตัวเป็นเสือตัวที่ 5 จนกระทั่ง 2 กรกฎาคม 2540 ปล່อยให้เงินบาทลอยตัวโดยไม่มีทางหลีกเลี่ยง ผลการวิจัยนี้มีความเห็น 2 ประเด็นคือ

- 1) ควรพูดถึงระบบการเงินด้วยว่าเชื่อถือได้หรือไม่
- 2) ประเพณีของไทยนั้นสร้างกระทรวงใหม่ยาก สร้างแล้วก็ยุบยากด้วย อยากให้คิดว่าถ้าไม่ตั้งกระทรวงแล้วจะอย่างไร มีวิธีอื่นหรือไม่

ศาสตราจารย์ดร.ดิโนฯ

การวิจัยนี้ไม่ได้แตะเรื่องการเงินโดยตรง คงจะต้องมีการวิจัยเพิ่มเติมในโอกาสหน้า

ผู้ร่วมประชุม

ประเด็นที่ 1 หน้า 231 เรื่องโครงสร้างทางบริหารราชการไทยในต่างประเทศ โดยเสนอมา 5 แบบ มีข้อสังเกตว่าเรายังติดในเรื่องสายการบังคับบัญชาหรือไม่จึงได้มีรูปแบบเช่นนี้ ความจริงระบบราชการปัจจุบันเราจะชี้ขาดที่เรื่องสายการบังคับบัญชาไม่ได้ เพราะในส่วนกลางยังมีกระทรวง กรม ค่อนข้างมาก เราน่าจะคิดว่าราชการต่างประเทศมุ่งในระบบบริหาร ควรมีความชัดเจนในเรื่องภารกิจ และคุณภาพบุคลากรที่ส่งไป รวมทั้งการประสานงาน จึงอยากให้เรื่องสายการบังคับบัญชาเป็นเรื่องรอง

ประเด็นที่ 2 หน้า 239 ข้อ 4 นโยบาย กลยุทธ์ ยุทธวิธีการบริหารราชการไทยในต่างประเทศได้ชี้ชัดว่าจะเน้นประเทศเพื่อนบ้านและ ASEAN เก่งกว่าการระบุดัดเช่นนี้เป็นการผูกพันเกินไป น่าจะเสนอแนะให้เราปรับตัวได้ตามสถานการณ์ และสถานที่เพื่อให้เกิดความคล่องตัวของระบบบริหารได้

ศาสตราจารย์ดร.ตินา

เห็นด้วยกับการไม่เน้นสายการบังคับบัญชา ส่วนการเน้นตลาด ASEAN เพราะขณะกำลังศึกษานั้นมีแนวโน้มว่าเราทำการค้าและการลงทุนกับใคร แค่นั้น ซึ่งเป็นข้อมูลที่จะต้อง Update

ความเห็นบางประการจากผู้ทรงคุณวุฒิที่บันทึกข้อความส่งมายังผู้วิจัย(ศ.ดร.สมศักดิ์ ชุโต)

โครงการศึกษานี้จะต้องเดินต่อไปถ้าหวังว่าจะเกิดการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะ จึงอาจจำเป็นต้องมี “ยุทธศาสตร์” เพื่อเดินต่อไป

รายงานนี้มีเนื้อหาสาระที่ให้ประโยชน์ในการให้เกิดความรู้ความเข้าใจต่อผู้ที่สนใจทั่วไป อาจจะเป็นประโยชน์ถ้ามีบรรณาธิการเขียนเพื่อเผยแพร่เพื่อให้อ่านได้ง่ายและน่าสนใจจากสาระที่มีอยู่ในรายงานนี้

ข้อเสนอแนะที่ปรากฏในรายงานน่าสนใจและเป็นประโยชน์ แต่จำเป็นที่จะต้องศึกษาเพิ่มเติมด้านข้อมูลและข้อเท็จจริงต่างๆ อันจะเป็นการสะท้อนสภาพการณ์ที่เป็นอยู่ในขณะนี้ เช่น ถ้าเสนอการจัดตั้งกระทรวงใหม่เห็นจะต้องพูดถึงโครงสร้าง ขนาด จำนวน หรือแม้กระทั่งทรัพยากรที่จำเป็น คือเหมือนเสนอแผนที่จะทำให้ข้อเสนอแนะมีความชัดเจนและอาจนำไปปฏิบัติได้

รายงานนี้คงจะต้องนำเสนอให้มีการพิจารณาตัดสินใจ จึงจำเป็นที่จะต้องมีการสรุปสำหรับผู้บริหารต่างหากสั้นๆ ถ้าเป็นไปได้ไม่เกินหนึ่งหน้า ให้ทางออกต่างๆ เพื่อการตัดสินใจ

เรื่องที่ยากที่สุดแต่สำคัญที่สุดคือ การจัดตั้งกระทรวงใหม่ เพราะมีธรรมเนียมของการตั้งกระทรวงยาก และยิ่งยากคือเลิกกระทรวงที่มีอยู่แล้ว คงจะต้องใช้เวลามากทีเดียว ที่สำคัญมากคือ จังหวะ ไม่แน่ใจว่าวิกฤตการณ์เศรษฐกิจจะช่วยหรือเป็นอุปสรรคต่อการจัดตั้งกระทรวง ที่สำคัญก็คือ จะต้องพิสูจน์ได้ว่าใช้ทรัพยากรน้อยลงแต่ข้าราชการจะต้องทำงานให้ดีขึ้น

การมีคณะกรรมการเพื่อเป็นการเริ่มต้นดูเสมือนเป็นการเริ่มต้นที่ยอมรับความเป็นจริง ถ้ารัฐบาลและผู้เกี่ยวข้องให้ความสำคัญก็คงจะสามารถทำอะไรได้บ้าง มิฉะนั้นก็คงจะเป็นกรรมการส่วนใหญ่ที่ไม่ค่อยมีบทบาทมากนัก

มีรูปแบบของคณะที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจแบบที่ประธานาธิบดีสหรัฐแต่งตั้งขึ้นและมีที่ทำงานอยู่ในทำเนียบขาวใกล้เคียงกับประธานาธิบดีเลย เราคงทำเช่นนี้ไม่ได้แต่อาจให้มีคณะที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจ (ซึ่งคงต้องรวมถึงการค้า การลงทุน ความร่วมมือทางเศรษฐกิจด้วย) ที่มีกฎหมายรองรับ มีวาระ มีที่ทำงานใกล้ชิดกับรัฐบาล ให้เป็นเครื่องมือที่รัฐบาลต้องใช้ไม่ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยหรือไม่ก็ตาม

ถ้ามีคณะที่ปรึกษาดังกล่าวน่าจะดีและมีความถาวร ต่อเนื่องมากกว่าคณะกรรมการซึ่งจะหมดไปตามรัฐบาลชุดต่างๆ ถ้ารัฐบาลเปลี่ยนบ่อยๆ กรรมการก็ต้องเปลี่ยนบ่อยตามไปด้วย

คณะที่ปรึกษาที่มีกฎหมายรองรับนี้จะทำหน้าที่เสนอแนะรัฐบาลให้สั่งการไปยังกระทรวงต่างๆ เพื่อให้เกิดการประสานงานด้านการค้าและการลงทุนตามวัตถุประสงค์ของรายงานนี้ ในขณะที่ยังไม่มีการจัดตั้งกระทรวงพร้อมกันนั้น คณะที่ปรึกษาก็จะเป็นผู้รับผิดชอบในการสร้างแผนเพื่อให้เกิดการจัดตั้งกระทรวงดังกล่าวด้วย

สุดท้ายที่เป็นเรื่องใหญ่มากที่สุด คือ การปฏิรูประบบราชการที่รายงานนี้อาจจะได้กล่าวถึงโดยตรงและอย่างชัดเจนแต่คงจะต้องมีขึ้นถ้าข้อเสนอแนะของรายงานนี้มีโอกาสที่จะนำไปปฏิบัติ การปฏิรูปหรือการเปลี่ยนแปลงอย่างมากนั้นต้องมีแรงผลักดัน ภาวะผู้นำที่ใช้แรงผลักดันดังกล่าว เพื่อให้เกิดการปฏิรูป ยิ่งกว่านั้นยังต้องการจังหวะที่เหมาะสมเรื่องนี้คงไม่อยู่ในขอบเขตของรายงานนี้ แต่สำหรับผู้ที่จะนำรายงานนี้ไปสู่การปฏิบัติคงจะต้องยอมรับว่าภาระที่จำเป็นยิ่งก็คือ การปฏิรูประบบราชการนั่นเอง

การอภิปราย

เรื่อง

“การปรับระบบบริหารราชการไทยในต่างประเทศในสภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ”

โดย นายอมเรศ ศีลาอ่อน อดีต รมต.กระทรวงพาณิชย์ และประธานกรรมการองค์การ
เพื่อการเปลี่ยนแปลงระบบสถาบันการเงิน (ปรส.)

เลขาธิการ ก.พ. (นางทิพาวดี เมฆสวรรค์)

รองปลัดกระทรวงการต่างประเทศ (นายสุวิทย์ สิมะสกุล)

รองอธิบดีกรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ (นางจันทรา บุรณฤกษ์) ผู้ดำเนินการอภิปราย

ผู้ดำเนินการอภิปราย

ในการอภิปรายครั้งนี้จะมี 4-5 ประเด็น คือ เรื่องมาตรการการปรับภาคราชการ การปรับ
การบริหาร ยุทธวิธีการบริหาร การปรับโครงสร้าง การบริหารโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ การบริหารและ
วัฒนธรรมขององค์การ

ผู้อภิปรายท่านแรก (นายอมเรศ ศีลาอ่อน)

เรื่องระบบการบริหารราชการไทยในต่างประเทศนั้น ถึงเวลาแล้วที่จะต้องปรับปรุงหน้าที่
ของทูต ซึ่งหน้าที่เริ่มแรกคือป้องกันไม่ให้เกิดสงคราม มาช่วงหลังหน้าที่เปลี่ยนไปเพราะมีช่วงเวลา
สันติภาพยาว หน้าที่ของทูตคือทำอะไรจะสร้างความได้เปรียบเกิดขึ้นแก่สังคมของตน การสร้าง
ภาพพจน์ที่ดีแก่ประเทศก็จะได้เปรียบ บทบาทของทูตในศตวรรษที่ 21 ควรเป็นอย่างไร
บทบาทของส่วนราชการอื่นที่จะต้องไปอยู่กับสถานทูต เช่น สำนักงาน ก.พ. กระทรวงแรงงานและ
สวัสดิการสังคม ฯลฯ และสร้างประโยชน์แก่สังคมไทยนั้น บทบาทควรจะเป็นอย่างไร การฝึกนักการ
ทูตให้ดีนั้นจะต้องเสียเงินไปมหาศาล เราจะใช้ทรัพยากรที่มีคุณค่าให้เป็นประโยชน์มากที่สุดได้
อย่างไรในขณะที่มีงบประมาณจำกัด สิ่งที่ยากให้คิดต่อคือ

1) การกำหนดวัตถุประสงค์กับแนวยุทธศาสตร์ของการทำงานของหน่วยงานราชการไทยในต่างประเทศ ในการทำงานของภาคเอกชนที่เป็นบริษัทขนาดใหญ่เริ่มต้นจากกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์กรก่อน และกำหนดยุทธศาสตร์ว่าจะใช้วิธีการอย่างไร 7S หรือ 7S ของ Mckinsey ซึ่งเป็น Management Consultant ที่มีชื่อมากในโลกตะวันตกบอกว่า องค์กรจะดีได้ต้องมี 7S คือ Strategy Structure โดยที่ Strategy รวม Objective ด้วย บอกว่าการกระทำอะไรถ้าวางวัตถุประสงค์และยุทธศาสตร์แล้วจะเป็นตัวกำหนดโครงสร้างขององค์กร เพราะฉะนั้นถ้า Objective เปลี่ยน Strategy เปลี่ยนองค์กรต้องเปลี่ยน ในเรื่องการทำงานในต่างประเทศของไทย เดิมทำงานโดยมีวัตถุประสงค์และแนวยุทธศาสตร์ คือส่งทูตเพื่อสร้างความสัมพันธ์ที่ดี ดูแลผลประโยชน์ สร้างภาพลักษณ์ที่ถูกต้องในต่างประเทศ ถ้าโลกและสิ่งแวดล้อมเปลี่ยน ก็มีความจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนวัตถุประสงค์และแนวยุทธศาสตร์ ถ้าวัตถุประสงค์และแนวยุทธศาสตร์ในศตวรรษหน้าคือ การสร้างความได้เปรียบในเชิงเศรษฐกิจจากหน่วยงานในต่างประเทศ ก็จะต้องปรับเปลี่ยนองค์กรในต่างประเทศอย่างไรให้สอดคล้องกัน

ดังนั้นถ้าจะเริ่มให้ถูกทาง มิใช่เริ่มว่าเราจะแก้หน่วยงานอย่างไร เราต้องรู้ว่ายุทธศาสตร์ใหม่คืออะไร จึงจะสร้างโครงสร้างองค์กรที่ปรับเปลี่ยนเป็นอย่างไร แต่ถ้าคิดกันง่ายๆ ยุทธศาสตร์ของทูตในศตวรรษที่ 21 คือ การสร้างความได้เปรียบเชิงการค้าและเศรษฐกิจให้กับประเทศ การ Train หรือคัดเลือกคนในวงการทูตก็ต้องเปลี่ยน ต้องรู้ว่าตลาดเสื้อผ้า ตลาดอัญมณีจะเป็นอย่างไร ใน 10 ปีข้างหน้าตลาดยุโรปจะเป็นอย่างไร จะสร้างความพอดีเหมาะสมระหว่าง Strategy กับ Structure อย่างไร

2) ลักษณะการทำงานของหน่วยราชการไทยในต่างประเทศ ในขณะนี้จะนำไปสู่ผลที่ดีกับบ้านเมืองหรือไม่ เรายังไม่มี Objective Strategy จะเป็นอย่างไรเดิมหรือเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างไร แต่สิ่งที่ต้องดูว่าวิธีการทำงาน จัดกระบวนทัศน์ในต่างประเทศจะนำไปให้การทำงานสัมฤทธิ์ผลไหม ปัจจุบันจัดเป็น Functional คนของกระทรวงพาณิชย์ ต่างประเทศ กลาโหม ไม่ว่าจะไปอยู่ที่ไหน ต้องรายงานโดยตรงกับกระทรวงเหล่านั้น มิใช่รายงานกับทูตในฐานะเป็นหัวหน้าทีมที่นั่น วิธีการทำงานแบบนี้ในศตวรรษที่ 21 จะได้ผลไหม เกิดจากขนบธรรมเนียมที่ว่าจะต้องทำงานตามแนวของตน เช่น ในต่างจังหวัดจะมีผู้แทนทุกหน่วยงาน ทุกคนทำตามคำสั่งของหน่วยงานต้นสังกัดในกรุงเทพฯหมด ไม่ได้ทำตามคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าจึงเป็นเพียงผู้ประสานงาน ถ้าเราสามารถทำให้ผู้ว่าทำงานเป็นทีมได้ บ้านเมืองจะเจริญกว่านี้หรือไม่ อย่างไรก็ตามหน่วยราชการในต่างประเทศไม่ได้แข่งขันกับใคร แต่ถ้าหน่วยราชการที่ส่งไปต่างประเทศและทำงานไม่ได้ผล เกิดความ