



รายงานฉบับสมบูรณ์

โครงการพัฒนาระบบการบริหารราชการไทย
ในต่างประเทศ ระยะที่ 3

โดย

รองศาสตราจารย์ ดร.ไชยวัฒน์ คำชู และคณะ

เมษายน 2548

รายงานฉบับสมบูรณ์

โครงการพัฒนาระบบการบริหารราชการไทย ในต่างประเทศ ระยะที่ 3

รายชื่อคณะผู้วิจัย

- | | |
|------------------------------------|--------------------|
| 1. ศาสตราจารย์ ดร.ปิยะวัติ บุญ-หลง | ที่ปรึกษาโครงการ |
| 2. ดร.ขจิต จิตตเสวี | ที่ปรึกษาโครงการ |
| 3. ดร.ทศพร ศิริสัมพันธ์ | ที่ปรึกษาโครงการ |
| 4. รองศาสตราจารย์ ดร.ไชยวัฒน์ คำชู | หัวหน้าโครงการ |
| 5. อาจารย์สุภมิตร ปิติพัฒน์ | นักวิจัยหลัก |
| 6. นางสาวปิยสุรางค์ ทิมกาญจนะ | ผู้ช่วยวิจัย |
| 7. นางสาวนงสมร ถนัดช่วง | เจ้าหน้าที่โครงการ |

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

การวิจัยประเมินผลเพื่อพัฒนาระบบบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการนี้ เป็นการวิจัยที่สืบเนื่องจากการวิจัยประเมินผล “โครงการนำร่องเอกอัครราชทูตบูรณาการ” ในปี 2546 ที่ผ่านมา หลังจากได้ทดลองใช้ระบบบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการกับสถานเอกอัครราชทูตของไทยใน 6 ประเทศที่เป็นจุดยุทธศาสตร์สำคัญ เป็นเวลาหนึ่งปีครึ่ง โดยเริ่มตั้งแต่เดือนเมษายน พ.ศ. 2545 จนถึงเดือนกันยายน พ.ศ. 2546 ในปีงบประมาณ 2547 นี้ กระทรวงการต่างประเทศได้ขยายระบบดังกล่าว มาใช้กับสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ของไทยทุกแห่งทั่วโลก ตามบัญชาของ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี เพื่อให้กระบวนการปฏิรูปและปรับปรุงระบบบริหารราชการในต่างประเทศ มีพัฒนาการอย่างต่อเนื่อง กระทรวงการต่างประเทศ โดยความสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) และ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) จึงได้จัดให้มีการวิจัยประเมินผลระยะที่ 3 เพื่อพัฒนาระบบบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

การวิจัยประเมินผลเพื่อพัฒนาระบบบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการระยะที่ 3 นี้ มีวัตถุประสงค์สำคัญ 3 ประการ ได้แก่

1. **ติดตามความคืบหน้า**ของกระทรวงการต่างประเทศในการดำเนินการปฏิรูประบบบริหารราชการในต่างประเทศ ทั้งในระบบราชการที่ส่วนกลาง ที่เป็นฝ่ายสนับสนุนการปฏิบัติงานของสถานเอกอัครราชทูต และสถานกงสุลใหญ่ และในส่วนของการบริหารจัดการในสถานเอกอัครราชทูต และสถานกงสุลใหญ่เอง ว่าสามารถดำเนินการปฏิรูปและปรับปรุงตามกรอบของระบบการบริหารงานแบบบูรณาการไปได้มากน้อยเพียงใด
2. **ตรวจสอบและประเมินระบบการบริหารราชการในต่างประเทศ**เท่าที่ได้พัฒนามาว่ายังคงมีจุดใด ส่วนใดที่ยังคงเป็นปัญหาหรืออุปสรรคที่แก้ไม่ตก และจุดใดส่วนใดที่สามารถปรับปรุงให้ดียิ่งขึ้นต่อไปได้อีก พร้อมทั้งเสนอแนะแนวทางพัฒนาระบบให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น เพื่อให้กระทรวงการต่างประเทศและระบบเอกอัครราชทูตแบบบูรณาการสามารถเป็นกลไกในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของประเทศ และในการรักษาและเสริมสร้างผลประโยชน์ของชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด
3. **พัฒนาตัวแบบ**เพื่อให้กระทรวงการต่างประเทศใช้สำหรับเป็นแนวทางสร้างระบบการวัดประเมินผลการทำงานของสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ต่อไป

สาระสำคัญของรายงานฉบับนี้แบ่งออกเป็นสี่ส่วนใหญ่ ๆ ด้วยกัน ได้แก่

1. ความคืบหน้าของกระทรวงการต่างประเทศ ในการดำเนินการปฏิรูประบบบริหารราชการในต่างประเทศ ตามกรอบการบริหารงานแบบบูรณาการ โดยชี้ให้เห็นถึงประเด็นสำคัญ ๆ ทั้งในระดับนโยบาย หน่วยงานสนับสนุนที่ส่วนกลาง และในระดับปฏิบัติการ ที่ได้มีการดำเนินการปฏิรูปและปรับปรุงไปแล้วจำนวน 2 เรื่อง ส่วนที่กำลังดำเนินการ 9 เรื่อง ส่วนที่ยังอยู่ในขั้นดำริ 3 เรื่อง และที่ยังคงเป็นปัญหาแก้ไม่ตก 1 เรื่อง
2. ตัวอย่างที่ดีของการบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการ (best practices) ที่คณะผู้วิจัยได้ค้นพบจากการตรวจเยี่ยมและสัมภาษณ์สถานเอกอัครราชทูต และสถานกงสุลใหญ่ที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง
3. เสนอแนะแนวทาง ในการพัฒนาระบบบริหารราชการในต่างประเทศขั้นต่อไป เพื่อปรับปรุงระบบการทำงานของกระทรวงการต่างประเทศ สถานเอกอัครราชทูต และสถานกงสุลใหญ่ ให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น
4. นำเสนอตัวแบบ เพื่อให้กระทรวงการต่างประเทศนำไปใช้สำหรับการพัฒนาระบบและแนวทางในการประเมินผลงานการปฏิบัติราชการ ของสถานเอกอัครราชทูต และสถานกงสุลใหญ่ทั่วโลกต่อไป

บทคัดย่อ

เนื้อหางานวิจัยนี้ครอบคลุม 4 ประเด็นสำคัญ ประเด็นแรกเป็นการรายงานความคืบหน้าของการปฏิรูประบบบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการ ที่กระทรวงการต่างประเทศได้ดำเนินการไปในช่วง 2 ปีที่ผ่านมา ประเด็นที่สองเป็นการสำรวจความคิดเห็น และนวัตกรรมในการดำเนินงานด้านการต่างประเทศ ด้านการบริหารและการดำเนินยุทธศาสตร์ ทั้งในระดับหน่วยงานที่ส่วนกลาง และในระดับหน่วยปฏิบัติการในต่างประเทศ ที่มีความโดดเด่นเป็นตัวอย่างที่ดี เพื่อเป็นบทเรียนสำหรับการเรียนรู้และพัฒนาองค์กรต่อไป ประเด็นที่สามเป็นการเสนอแนะเครื่องมือด้านการวางแผนการปฏิบัติงาน เช่น ผังยุทธศาสตร์ และการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ ที่จะช่วยให้เกิดการบูรณาการยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ประเด็นสุดท้ายของรายงานวิจัยนี้เสนอตัวแบบการประเมินผลและระบบการตรวจราชการในต่างประเทศสำหรับกระทรวงการต่างประเทศ

Abstract

This policy-oriented research covers 4 main issues. First, it reports the progress of mission administration reform, or what is widely known as the CEO ambassador administration system, which the Ministry of Foreign Affairs has undertaken over the past two years. Second, it looks for initiatives and innovation in terms of management and policy implementation that can be cited as best practices for organization learning and development. Third, this report suggests some management and planning tools, e.g. strategic mapping and planning, that can be applied to improve coordination and integration among various agencies responsible for conducting foreign affairs as well as among different foreign-policy strategies. Finally, this report proposes a model for the Ministry of Foreign Affairs to develop performance evaluation mechanism and inspection system.

บทที่ 1

ความเป็นมา วัตถุประสงค์ และแนวทางการวิจัย

การวิจัยประเมินผลเพื่อพัฒนาระบบบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการครั้งนี้ เป็นการวิจัยที่สืบเนื่องจากการวิจัยประเมินผล “โครงการนำร่องเอกอัครราชทูตบูรณาการ” ในปีที่ผ่านมา หลังจากได้ทดลองใช้ระบบบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการกับสถานเอกอัครราชทูตของไทยใน 6 ประเทศที่เป็นจุดยุทธศาสตร์สำคัญ¹ เป็นเวลาหนึ่งปีครึ่ง โดยเริ่มตั้งแต่เดือนเมษายน พ.ศ. 2545 จนถึงเดือนกันยายน พ.ศ. 2546 ในปีงบประมาณ 2547 นี้ กระทรวงการต่างประเทศได้ขยายระบบดังกล่าว มาใช้กับสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ของไทยทุกแห่งทั่วโลก ตามบัญชาของฯพณฯนายกรัฐมนตรี เพื่อให้กระบวนการปฏิรูปและปรับปรุงระบบบริหารราชการในต่างประเทศ มีพัฒนาการอย่างต่อเนื่อง กระทรวงการต่างประเทศ โดยความสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) และ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) จึงได้จัดให้มีการวิจัยประเมินผลระยะที่ 3 เพื่อพัฒนาระบบบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

การวิจัยประเมินผลเพื่อพัฒนาระบบบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการระยะที่ 3 นี้ มีวัตถุประสงค์สำคัญ 3 ประการ ได้แก่

1. **ติดตามความคืบหน้า**ของกระทรวงการต่างประเทศในการดำเนินการปฏิรูประบบบริหารราชการในต่างประเทศ ทั้งในระบบราชการที่ส่วนกลาง ที่เป็นฝ่ายสนับสนุนการปฏิบัติงานของสถานเอกอัครราชทูต และสถานกงสุลใหญ่ และในส่วนของการบริหารจัดการในสถานเอกอัครราชทูต และสถานกงสุลใหญ่เอง ว่าสามารถดำเนินการปฏิรูปและปรับปรุงตามกรอบของระบบการบริหารงานแบบบูรณาการไปได้มากน้อยเพียงใด
2. **ตรวจสอบและประเมินระบบการบริหารราชการในต่างประเทศ**เท่าที่ได้พัฒนามาว่ายังคงมีจุดใด ส่วนใดที่ยังคงเป็นปัญหาหรืออุปสรรคที่แก้ไม่ตก และจุดใดส่วนใดที่สามารถปรับปรุงให้ดียิ่งขึ้นต่อไปได้อีก พร้อมทั้งเสนอแนะแนวทางพัฒนาระบบให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น เพื่อให้กระทรวงการต่างประเทศและระบบเอกอัครราชทูตแบบบูรณา

¹ สถานเอกอัครราชทูตที่อยู่ในโครงการนำร่องได้แก่ สถานเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงวอชิงตัน, ดีซี สถานเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงบรัสเซลส์ สถานเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงนิวเดลี สถานเอกอัครราชทูตไทย ณ เวียงจันทน์ สถานเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงปักกิ่ง และสถานเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงโตเกียว

การสามารถเป็นกลไกในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของประเทศ และในการรักษาและเสริมสร้างผลประโยชน์ของชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

3. พัฒนาตัวแบบเพื่อให้กระทรวงการต่างประเทศใช้สำหรับเป็นแนวทางสร้างระบบการวัดประเมินผลการปฏิบัติงานของสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ต่อไป

การดำเนินการวิจัยนั้นคณะผู้วิจัยใช้แนวทางดังนี้

- ศึกษาเอกสารและเว็บไซต์ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของกระทรวงการต่างประเทศ และสถานเอกอัครราชทูตของประเทศต่างๆ เพื่อหาตัวอย่างที่ดีของการบริหารราชการในต่างประเทศ ที่สามารถนำมาปรับใช้ได้กับประเทศไทย
- สัมภาษณ์หน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบและติดตามผลการปฏิรูประบบบริหารราชการในต่างประเทศที่ส่วนกลาง ทั้งที่เป็นหน่วยงานภายในกระทรวงการต่างประเทศ และหน่วยงานภายนอก คือ สำนักงาน ก.พ.ร. เพื่อติดตามความคืบหน้าในการปฏิรูป
- เดินทางตรวจเยี่ยมและสัมภาษณ์สถานเอกอัครราชทูต และสถานกงสุลใหญ่เพื่อใช้เป็นกลุ่มตัวอย่างในการประเมินระบบบริหารราชการในต่างประเทศ โดยใช้เกณฑ์การคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างดังนี้ คือ เป็นประเทศที่จัดว่าเป็นจุดยุทธศาสตร์สำคัญ ให้ประกอบด้วยประเทศที่เคยอยู่ในโครงการนำร่องเดิม และประเทศที่เพิ่งใช้ระบบบริหารแบบบูรณาการเป็นปีแรก เพื่อจะได้มีข้อเปรียบเทียบ พยายามเลือกให้ครอบคลุมหลายภูมิภาค และกระทรวงการต่างประเทศให้ความเห็นชอบ โดยเกณฑ์ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นนี้ สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ ที่คณะผู้วิจัยได้คัดเลือกมาเป็นกลุ่มตัวอย่าง และมีโอกาสเดินทางไปตรวจเยี่ยมและสัมภาษณ์ ได้แก่

1. สถานเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงวอชิงตัน, ดีซี
2. สถานเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงบรัสเซลส์
3. สถานเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงนิวเดลี
4. สถานเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงปารีส
5. สถานเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงอาบูดาบี
6. สถานเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงฮานอย
7. สถานกงสุลใหญ่ ณ นครโฮจิมินห์

แนวทางในการสัมภาษณ์สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ มีทั้งที่เป็นแบบ ชุม คำถามที่เตรียมไว้ล่วงหน้า (คูภาคผนวก) และคำถามตามลักษณะเฉพาะของแต่ละพื้นที่

รายงานผลการประเมินนี้ จะแบ่งการนำเสนอสาระสำคัญออกเป็นสี่บทใหญ่ๆ ด้วยกัน บทที่สองต่อจากบทนี้ จะเป็นการนำเสนอความคืบหน้าของกระทรวงการต่างประเทศในการดำเนินการ

ปฏิรูประบบบริหารราชการในต่างประเทศ ตามกรอบการบริหารงานแบบบูรณาการ โดยจะชี้ให้เห็นถึงประเด็นสำคัญๆ ที่ได้มีการดำเนินการปฏิรูปและปรับปรุงไปแล้ว และส่วนที่ยังอยู่ในขั้นดำริ และที่ยังคงเป็นปัญหาแก้ไม่ตก ในบทที่สามจะเป็นการนำเสนอตัวอย่างที่ดีของการบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการ (best practices) ที่คณะผู้วิจัยได้ค้นพบจากการตรวจสอบและสัมภาษณ์สถานเอกอัครราชทูต และสถานกงสุลใหญ่ที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง บทที่สี่เป็นการเสนอแนะแนวทาง ในการพัฒนาระบบบริหารราชการในต่างประเทศขั้นต่อไป เพื่อปรับปรุงระบบการทำงานของกระทรวงการต่างประเทศ สถานเอกอัครราชทูต และสถานกงสุลใหญ่ ให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น และบทที่ห้าซึ่งเป็นสาระส่วนสุดท้าย เป็นการเสนอตัวแบบ เพื่อให้กระทรวงการต่างประเทศนำไปใช้สำหรับการพัฒนาระบบและแนวทางในการประเมินผลงานการปฏิบัติราชการ ของสถานเอกอัครราชทูต และสถานกงสุลใหญ่ทั่วโลกต่อไป

บทที่ 2

ความคืบหน้าในการปฏิรูประบบบริหารราชการในต่างประเทศ

นับจากการประชุมเอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ทั่วโลกประจำปี พ.ศ. 2546 การดำเนินการปฏิรูประบบบริหารราชการในต่างประเทศ ในช่วงระยะหนึ่งปีที่ผ่านมา มีความคืบหน้าในประเด็นสำคัญ ๆ หลายเรื่อง ที่ช่วยให้ระบบบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการ มีความชัดเจน คล่องตัว และมีการประสานการทำงานระหว่างหน่วยงาน ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น **อย่างไรก็ดี การดำเนินการปฏิรูประบบนี้ยังไม่เสร็จสิ้นสมบูรณ์** มีบางประเด็นที่คณะผู้วิจัยได้เสนอแนะไว้ในกรณียุทธศาสตร์ก่อน และกระทรวงการต่างประเทศให้ความเห็นชอบแล้ว แต่ประเด็นเหล่านี้ยังคงอยู่ในขั้นของการดำเนินการนั้น อย่างไรก็ดี จากการสัมภาษณ์พบว่า กระทรวงการต่างประเทศก็มีได้นั่งนอนใจ ที่จะดำเนินการปรับปรุงระบบการทำงานทั้งในส่วนกลางที่กรุงเทพฯ และในส่วนต่างประเทศ ในมิติต่าง ๆ ให้มีความสมบูรณ์มากขึ้น

สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับความคืบหน้าในการปฏิรูประบบบริหารราชการในต่างประเทศนั้น มีประเด็นสำคัญที่ควรกล่าวถึง ดังนี้ (ดูตารางที่ 1 ประกอบ)

ระดับนโยบาย

เรื่องที่ได้ดำเนินการแล้ว

1. ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านต่างประเทศในระดับชาติ โดยมี นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ซึ่งจะเป็กลไกที่ทำหน้าที่ในการกำหนดยุทธศาสตร์ นโยบาย แนวทาง ในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับต่างประเทศในทุกมิติ และประสานท่าที แก้ไข และตัดสินใจปัญหาในกรณีที่มีความแตกต่างระหว่างหน่วยงาน

ข้อสังเกต อย่างไรก็ดีตาม จนถึงวันที่รายงานผลนี้ ยังมิได้มีการเรียกประชุมคณะกรรมการชุดดังกล่าวแต่อย่างใด ประเด็นนี้จะได้อำนาจโดยละเอียดในบทที่สี่ ซึ่งเป็นการพิจารณาแนวทางการพัฒนาระบบบริหารราชการในต่างประเทศขั้นต่อไป

5

เรื่องที่กำลังดำเนินการ

2. ได้เริ่มมีโครงการนำร่องเพื่อจัดทำแผนงบประมาณบูรณาการ ระหว่างสถานเอกอัครราชทูตและสำนักงานในต่างประเทศของส่วนราชการอื่น ๆ ในประเทศญี่ปุ่น จีน ลาว และอินเดีย

ข้อสังเกต ในขั้นตอนนี้ ในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณสำหรับหน่วยงานในต่างประเทศที่อยู่ในโครงการนำร่องงบประมาณบูรณาการ สำนักงานประมาณได้จัดสรรและจัดระบบข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณใหม่ ในลักษณะที่ทำให้คณะผู้บริหารประเทศไทยประจำประเทศที่อยู่ในโครงการนำร่องทั้งสี่ประเทศ สามารถมองเห็นภาพรวมทั้งหมดของงบประมาณดำเนินการ (ไม่รวมหมวดเงินเดือนค่าจ้างและค่าใช้สอยประจำอื่นๆ) ของสำนักงานต่างๆ ไม่ว่าจะมาจากกระทรวงทบวงกรมใด และตั้งไว้เพื่อใช้ดำเนินกิจกรรมใด โดยประมวลงบประมาณทั้งหมดลงไว้ในผังเดียวกัน ซึ่งน่าจะช่วยยกระดับให้ระบบการบริหารราชการในต่างประเทศมีบูรณาการในการดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ระดับสนับสนุนที่ส่วนกลาง

เรื่องที่ได้ดำเนินการแล้ว

3. การจัดสรรงบประมาณสนับสนุนการบริหารราชการในต่างประเทศตามยุทธศาสตร์ (หรืองบดำเนินการ CEO) และงบประมาณฉุกเฉินสำหรับรองรับภารกิจที่มีได้คาดหมายไว้ล่วงหน้า (contingency fund) สำหรับปีงบประมาณ 2547 กระทรวงการต่างประเทศได้รับจัดสรรงบประมาณในส่วนนี้จำนวน 115 ล้านบาท แบ่งเป็น งบดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์ 85 ล้านบาท และงบเงินฉุกเฉิน อีก 30 ล้านบาท ในปีงบประมาณนี้ การจัดสรรงบประมาณดังกล่าว กระทำโดยให้แต่ละสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่เสนอแผนงานเข้ามาให้ส่วนกลางที่กระทรวงการต่างประเทศพิจารณาความเหมาะสมแล้วส่วนกลางจึงจัดสรรออกไปให้ ซึ่งการบริหารงบประมาณซีอีโอในปัจจุบันนี้ ยังมีความแตกต่างจากงบผู้ว่าราชการจังหวัดบูรณาการ ที่งบประมาณซีอีโอได้รับการจัดสรรไว้ที่แต่ละจังหวัดๆ ละ 10 ล้านบาท สำหรับให้ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้ดำเนินแผนงานตามที่เหมาะสม

นอกจากเงินงบประมาณบูรณาการที่กระทรวงการต่างประเทศได้รับการจัดสรรแล้ว สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ยังสามารถเสนอแผนงานที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนยุทธศาสตร์ชาติด้านต่างๆ เช่น การส่งเสริม OTOP ไปที่หน่วยงานส่วนกลางอื่นๆ ซึ่งเป็นเจ้าภาพดูแลเรื่องนั้นอยู่ และมีงบประมาณรองรับยุทธศาสตร์นั้นๆ อยู่เป็นจำนวนมาก เพื่อขอเงินสนับสนุนการดำเนินแผนงานที่รองรับยุทธศาสตร์ดังกล่าวของสถานเอกอัครราชทูต หรือสถานกงสุลใหญ่ได้เช่นกัน

ข้อสังเกต เมื่อคำนึงว่า งบที่กระทรวงการต่างประเทศได้รับจัดสรรในปีงบประมาณนี้สำหรับการดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์แบบบูรณาการ ของสถานเอกอัครราชทูต และสถานกงสุลใหญ่มีจำนวนไม่มากนัก เมื่อเทียบกับจำนวนของสถานเอกอัครราชทูต และสถานกงสุลใหญ่ 83 แห่งทั่วโลก จึงมีความจำเป็นที่กระทรวงการต่างประเทศที่ส่วนกลาง จำเป็นต้องถืองบประมาณไว้ แล้วพิจารณาจัดลำดับความสำคัญของยุทธศาสตร์ และแผนงานของแต่ละสถานเอกอัครราชทูต และสถานกงสุลใหญ่เสนอเข้ามา มากกว่าที่จะเป็นการหารแบ่งให้ แห้งละเท่าๆ กัน ซึ่งจะทำให้เงินงบประมาณที่มีอยู่จำกัด กระจายเป็นเบี้ยหัวแตก

เรื่องที่กำลังดำเนินการ

4. การจัดโครงสร้างส่วนราชการในต่างประเทศ (external revamp) ซึ่งเน้นที่การปรับปรุงเพื่อสร้างบูรณาการในด้านงาน บุคลากร งบประมาณ และกฎระเบียบ ของคณะ ผู้แทนไทย และสร้างตัวเพิ่มประสิทธิภาพตามความเหมาะสมในแต่ละประเทศแต่ละเมือง เช่นการจ้างเจ้าหน้าที่ในท้องถิ่น การเพิ่มภาระกงสุลกิตติมศักดิ์ การจ้างที่ปรึกษาด้านกฎหมาย และการส่งผู้เชี่ยวชาญหรือหน่วยปฏิบัติการเฉพาะกิจออกไปทำหน้าที่เสริมเป็นครั้งคราว เป็นต้น

ข้อสังเกต ในการพิจารณาเรื่องตัวเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติการกิจด้านต่างประเทศนั้น ยังมีบางเรื่องบางประเด็นที่ต้องหาข้อสรุป และความเข้าใจที่ชัดเจนร่วมกันระหว่างหน่วยงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างกระทรวงการต่างประเทศ และกระทรวงพาณิชย์ เช่นเรื่องการจ้างบริษัทที่ปรึกษาด้านกฎหมาย การใช้กงสุลกิตติมศักดิ์เพื่อขยายโอกาสและส่งเสริมการค้า และการแต่งตั้งที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์กิตติมศักดิ์ด้านการค้า (HTA-honorary trade advisor to the Minister of Commerce) ว่าจะมีการบูรณาการกันอย่างไร ได้บ้างเพื่อให้เกิดการสนับสนุนการทำงานของกันและกัน และลดความซ้ำซ้อนที่ไม่จำเป็น

5. การปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบต่างๆ ที่ล้าสมัย และไม่เหมาะสมกับการปฏิบัติภารกิจในต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องพัสดุ การเงินการคลัง การจ้างเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น และเรื่องอื่นๆ เรื่องนี้เป็นประเด็นหนึ่งที่รวมอยู่ในวาระการพิจารณาในการประชุม revamp โดยกระทรวงการต่างประเทศได้มีการประสานงานเพื่อกระตุ้นให้หน่วยงานกลางที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่างๆ

ข้อสังเกต อย่างไรก็ดี คณะผู้วิจัยเห็นว่า ในเรื่องนี้ กระทรวงการต่างประเทศควรมีความตื่นตัว และมีบทบาทในเชิงรุกมากกว่านี้ โดยต้องเร่งยกร่างกฎระเบียบต่างๆ ที่จำเป็นต้องมีการปรับปรุงแก้ไข เพราะกระทรวงการต่างประเทศย่อมเป็นผู้ที่รู้ดีที่สุดว่าจุดใดที่เป็นปัญหาอุปสรรค และควรแก้ไขอย่างไร และในกรณีที่ต้องการความช่วยเหลือด้านเทคนิคหรือกฎหมาย ก็สามารถขอคำปรึกษาจากสำนักงาน ก.พ.ร. ได้ อนึ่ง ๔พณฯ รองนายกรัฐมนตรี นายวิษณุ เครืองาม ในฐานะผู้กำกับดูแลเรื่องการปฏิรูประบบบริหารราชการในต่างประเทศ ได้ตระหนักถึงเรื่องนี้ จึงได้มอบหมายให้สำนักงาน ก.พ.ร. เข้ามาช่วยกระทรวงการต่างประเทศแก้ไขปรับปรุงกฎระเบียบดังกล่าว เพื่อให้สำเร็จลุล่วงไปได้เร็วขึ้น

6. การพัฒนาระบบและแนวทางการประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานในสังกัด กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศกำลังอยู่ในระหว่างการเตรียมการเพื่อจัดทำแผนยุทธศาสตร์ และการลงนามในคำรับรองการปฏิบัติราชการ ในระดับต่างๆ ซึ่งในแผนยุทธศาสตร์ดังกล่าว จะครอบคลุมถึงการจัดทำเป้าประสงค์ ดัชนีตัวชี้วัด และค่าเป้าหมายต่างๆ เพื่อใช้ในการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติ ราชการว่าบรรลุผลตามที่กำหนดไว้หรือไม่ อย่างไร ใน 4 มิติด้วยกัน คือ มิติประสิทธิผลหรือสัมฤทธิ์ผลตามยุทธศาสตร์ มิติประสิทธิภาพในการบริหาร มิติคุณภาพการให้บริการ และมิติการพัฒนาองค์กร อนึ่งในบทสรุปท้ายของรายงานการวิจัยนี้ คณะผู้วิจัยได้เสนอตัวแบบระบบการประเมินผล เพื่อให้กระทรวงการต่างประเทศนำไปใช้ในการระดมความคิดจากผู้ปฏิบัติในทุกระดับเพื่อหาแนวทางการประเมินผลที่เหมาะสมที่สุดกับหน่วยงานของกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งมีลักษณะงานมีธรรมชาติเฉพาะแตกต่างจากหน่วยราชการอื่นๆ

เรื่องที่อยู่ในชั้นคำริ

เรื่องที่อยู่ในชั้นคำริ หมายถึงเรื่องที่กระทรวงการต่างประเทศยอมรับ และตระหนักว่ายังคงเป็นปัญหาอยู่ หรือมีความสำคัญต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานด้านการต่างประเทศ แต่ยังไม่ค่อยจะมีความคืบหน้าที่เป็นรูปธรรมในการดำเนินการแก้ไขหรือปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นเท่าใดนัก เรื่องเหล่านี้ได้แก่

7. การปรับปรุงระบบ back office ที่ส่วนกลางให้สามารถสนับสนุนการทำงานของสอท. และ สกญ. ได้อย่างเพียงพอ และฉับไว รวมทั้งสามารถแบ่งการทำงานระหว่างการวิเคราะห์เชิงลึกกับการประสานงานได้อย่างสมดุลมากขึ้น ซึ่งปัญหาข้อนี้จะเกี่ยวโยงกับปัญหาข้อถัดไป
8. การวางแผนและการดำเนินการปรับปรุงและพัฒนาระบบทรัพยากรบุคคลภายในกระทรวงการต่างประเทศ กระบวนการการปฏิรูประบบราชการที่กำลังดำเนินอยู่ในขณะนี้ ผลักดันให้ราชการทุกหน่วย ต้องหันมาจัดวางแผนกำลังคนอย่างเป็นระบบ ทั้งในเรื่องการปรับลดข้าราชการ และการสรรหา และว่าจ้างผู้มาปฏิบัติงานในรูปแบบใหม่ๆ ด้วยเงื่อนไขที่แตกต่างไปจากการรับบรรจุบุคคลเข้ารับราชการ เช่น การว่าจ้างพนักงานราชการ เป็นต้น นอกจากนี้ ประสิทธิภาพการทำงานของเจ้าหน้าที่ธุรการก็เป็นเรื่องที่ไม่อาจมองข้าม เพราะจะช่วยแบ่งเบางานของข้าราชการที่เป็นฝ่ายการทูตได้มาก เมื่อกระทรวงการต่างประเทศดำเนินการปรับโครงสร้างส่วนราชการในต่างประเทศเสร็จสิ้นแล้ว การปรับโครงสร้างระบบบริหารงานบุคคลสำหรับส่วนราชการภายในประเทศน่าจะเป็นขั้นตอนต่อไปที่ควรให้ความสำคัญ
9. การพัฒนาและจัดหลักสูตรฝึกอบรมด้านการต่างประเทศในมิติต่างๆ ให้แก่บุคลากรด้านการต่างประเทศในแต่ละระดับ ในการประชุมใหญ่ประจำปีเอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ทั่วโลกในปีที่ผ่านมา มีการคำริในเรื่องการจัดตั้งสถาบันเทววงษ์โรปการเพื่อดำเนินการพัฒนาหลักสูตร และจัดฝึกอบรมเรื่องการดำเนินงานด้านการต่างประเทศในทุกมิติ ให้แก่เจ้าหน้าที่การทูต และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง หรือต้องออกไปปฏิบัติราชการในต่างประเทศ นอกจากนี้ กระทรวงการต่างประเทศควรต้องมีการจัดทำแผนเพื่อวางระบบการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่และข้าราชการให้ชัดเจนมากขึ้น

ระดับปฏิบัติการในพื้นที่

เรื่องที่กำลังดำเนินการ

10. การร่วมกันคิดพิจารณาและจัดทำแผนการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ของคณะ ผู้บริหาร ประเทศไทย ทั้งในด้านแผนงานและแผนเงิน เมื่อการพัฒนาระบบบริหารราชการในต่างประเทศเข้าล่วงเข้าสู่ปีที่ 3 สำนักงานในต่างประเทศของหน่วยราชการต่างๆ มีความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ และการปฏิบัติภารกิจของตนและการต้องเชื่อมโยงประสานการทำงานกับสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ดีขึ้น ทำให้เกิดความพยายามในการบูรณาการแผนงาน โดยเฉพาะในส่วนที่สามารถดำเนินกิจกรรมร่วมกันเพื่อตอบสนองเป้าหมายยุทธศาสตร์ของประเทศ

ข้อสังเกต คณะผู้วิจัยพบว่า สิ่งที่เป็นข้อจำกัดสำคัญในการจัดทำแผน และการดำเนินงานตามแผนร่วมกันในระดับปฏิบัติการภายใต้การกำกับดูแลของเอกอัครราชทูต ซึ่งเป็นประธานผู้บริหารยุทธศาสตร์ มีอยู่ 2 ประเด็นใหญ่ๆ ด้วยกัน ดังนี้ ประเด็นแรกคือระบบงบประมาณ ซึ่งถ้าสามารถปรับระบบงบประมาณสำหรับส่วนราชการในต่างประเทศ ให้มีบูรณาการอย่างแท้จริงได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เป็นงบดำเนินแผนงาน ซึ่งควรจัดสรรให้แก่ส่วนราชการในต่างประเทศเป็นก้อนเดียวกัน เพื่อเปิดโอกาสให้เอกอัครราชทูต และหัวหน้าสำนักงานทุกหน่วยในพื้นที่ ได้ร่วมกันตัดสินใจคิดแผนการดำเนินงาน เพื่อตอบสนองยุทธศาสตร์ด้านต่างๆ ได้เอง ในฐานะคณะผู้บริหารประเทศไทยที่อยู่ในประเทศนั้น ซึ่งควรจะต้องเป็นผู้ที่ทราบลักษณะเฉพาะด้านต่างๆ ที่เกี่ยวกับประเทศนั้นชัดเจนกว่าส่วนกลางว่าการดำเนินการเช่นใด ลักษณะใดจะมีความเหมาะสม ที่สามารถตอบสนองเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติในด้านต่างๆ ที่มีต่อประเทศนั้นให้ได้ประสิทธิผลสูงสุด

ข้อจำกัดประการที่สอง ในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ในระดับปฏิบัติการในพื้นที่คือ กลไกและกระบวนการในส่วนกลางทั้งในระดับกรมและกระทรวง และในระดับคณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการวางแผน และการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ในระดับปฏิบัติการในพื้นที่ ยังไม่มีการประชุมหารือร่วมกันอย่างจริงจังเพื่อวางกรอบการดำเนินงานประจำปี (รวมทั้งทบทวนผลการดำเนินงานในรอบปีที่ผ่านมา) สำหรับหน่วยงานผู้ปฏิบัติในพื้นที่ เกี่ยวกับทิศทาง เป้าหมาย และประเด็นยุทธศาสตร์ที่ควรเป็นจุดเน้นของฝ่ายไทยในการดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศนั้นในระยะ 1 ปีข้างหน้า เพื่อให้สถานเอกอัครราชทูตและสำนักงานอื่นๆ รับทราบและสามารถจัดลำดับความสำคัญของ

ประเด็นยุทธศาสตร์ชาติด้านต่างๆ ในส่วนที่สัมพันธ์กับประเทศที่ตนประจำการอยู่ได้อย่างชัดเจน และสามารถนำมาใช้เป็นกรอบในการวางยุทธศาสตร์ และการกำหนดโครงการและการทำงานตามโครงการเพื่อบรรลุยุทธศาสตร์ ในระดับปฏิบัติการได้อย่างเหมาะสมต่อไป

การขาดกรอบการดำเนินงานประจำปีที่ทำให้ทิศทางยุทธศาสตร์ ตลอดจนจุดเน้นและลำดับความสำคัญของประเด็นยุทธศาสตร์ด้านต่าง ๆ อย่างชัดเจนดังกล่าว ทำให้เมื่อถึงเวลาการจัดทำแผนเพื่อเสนอของบประมาณ หน่วยงานในระดับปฏิบัติการหลายแห่งจึงมักเสนอโครงการในรูปแบบเดิมๆ ปีแล้วปีเล่าตามความเคยชินที่ได้ดำเนินการมา โดยมักมิได้มีการพิจารณาทบทวนประสิทธิผลของโครงการเหล่านั้นว่าตอบสนองเป้าหมายยุทธศาสตร์ของชาติได้ดีเพียงใด เพียงเพื่อให้หน่วยงานต้นสังกัดมีโครงการไปเสนอขอเงินจากสำนักงบประมาณมาก่อน เมื่อสำนักงบประมาณจัดสรรเงินมาให้แก่หน่วยงานต้นสังกัดมาเป็นจำนวนเท่าใดแล้ว หน่วยงานต้นสังกัดและหน่วยงานระดับปฏิบัติการในพื้นที่จึงมาพิจารณาความเหมาะสมของโครงการอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งในขั้นตอนนี้ ก็มักมิได้มีการพิจารณาทบทวนเกี่ยวกับทิศทางและจุดเน้นประเด็นยุทธศาสตร์ต่างๆ อย่างจริงจัง เป็นแต่เข้าใจว่าทั้งหมดอยู่ภายใต้กรอบใหญ่ของยุทธศาสตร์ทวิภาคี ผลที่ตามมาคือ ประเด็นยุทธศาสตร์อื่นๆ ที่ควรได้รับการเน้นเป็นพิเศษ หรือโอกาสและช่องทางอื่นในการดำเนินงานเพื่อบรรลุเป้าหมายทางยุทธศาสตร์ที่มีอยู่ อาจถูกละเลย หรือมิได้มีการหยิบยกขึ้นมาพิจารณาอย่างเพียงพอและรอบด้าน

กระบวนการในการจัดทำยุทธศาสตร์ในระดับปฏิบัติการ และการจัดสรรงบประมาณควรเป็นกระบวนการสองทาง หน่วยกำกับดูแลในส่วนกลางควรเป็นผู้มอบทิศทางยุทธศาสตร์ที่เป็นเอกภาพ รวมทั้งจุดเน้นในการดำเนินงานเพื่อตอบสนองเป้าหมายของยุทธศาสตร์ในระยะ 1 ปีข้างหน้าให้แก่หน่วยงานระดับปฏิบัติการในพื้นที่ ในขณะที่เปิดโอกาสให้คณะผู้บริหารประเทศไทยที่ประจำอยู่ในพื้นที่นั้น ได้ร่วมกันคิดวางแผนยุทธศาสตร์ในระดับปฏิบัติการ รวมทั้งโครงการและแผนการดำเนินงาน ตลอดจนข้อเสนอของงบประมาณและทรัพยากรอื่นๆ เพื่อตอบสนองทิศทางยุทธศาสตร์ตอบกรอบที่หน่วยกำกับดูแลในส่วนกลางได้มอบให้ และเอกอัครราชทูตเป็นผู้นำแผนยุทธศาสตร์ในระดับปฏิบัติการนั้นกลับมาเสนอต่อคณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศเพื่อขอความเห็นชอบ

อนึ่ง ในการจัดทำและดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์ในระดับปฏิบัติการนี้ ทักษะของผู้บริหารที่ส่วนกลางก็เป็นปัจจัยสำคัญที่ต้องรับฟัง และต้องให้น้ำหนักแก่ข้อมูลจากคนในพื้นที่ มิใช่มุ่งจะทำอย่างที่ตัวเองคิดให้ได้ หรือเป็นการสั่งการแบบรวมศูนย์ไปจากส่วนกลาง

แต่เพียงอย่างเดียว โดยไม่ปรึกษาหารือคนในพื้นที่อย่างรอบคอบและรอบด้าน หรือนำข้อเท็จจริงหรือข้อเสนอแนะของผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่มาพิจารณาปรับนโยบาย หรือแนวทางการดำเนินการเสียใหม่ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ปัญหาในลักษณะหลังดังกล่าวนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถ้าปัญหานั้นมีแนวโน้มจะก่อให้เกิดความไร้ประสิทธิภาพ หรือเป็นผลเสียต่อประเทศ เป็นการสมควรที่เอกอัครราชทูตจะต้องทำบันทึกทักท้วงเข้ามา พร้อมกับรายงานให้นายกรัฐมนตรีรับทราบโดยเร็ว

11. การสร้างและพัฒนาระบบบูรณาการระหว่างเอกอัครราชทูตบูรณาการในประเทศเพื่อนบ้านกับผู้ว่าราชการจังหวัดชายแดน โดยดำเนินโครงการนำร่องระหว่างจังหวัดในภาคเหนือตอนบนกับเอกอัครราชทูตในประเทศเพื่อนบ้าน 8 ประเทศ ซึ่งได้ข้อสรุปเกี่ยวกับระบบการทำงานและประสานงานร่วมกันแล้ว โดยยึดหลักการ 3 ร่วม ได้แก่ มีศูนย์ปฏิบัติการร่วมกัน มีการประชุมร่วมกัน และมีการพัฒนาบุคลากรร่วมกัน และจะมีการขยายผลในระยะต่อไป

12. การสร้างและพัฒนาระบบบูรณาการสารสนเทศ เพื่อการใช้ และแบ่งปันข้อมูลร่วมกัน ระหว่างระหว่างสำนักงานในต่างประเทศ และระหว่างสำนักงานในต่างประเทศกับหน่วยงานส่วนกลาง มีการพัฒนาระบบ intranet ระหว่างสถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่กับสำนักงานในต่างประเทศของส่วนราชการอื่นๆ ซึ่งนับว่าเป็นก้าวแรกของการพัฒนาไปสู่การสร้างระบบฐานข้อมูลทั้งหมดร่วมกัน เพื่อใช้สำหรับสนับสนุนการวางแผนยุทธศาสตร์และการตัดสินใจ ตัวอย่างที่ดีของการพัฒนาระบบการสื่อสารภายใน เพื่อแลกเปลี่ยนแบ่งปันข้อมูลระหว่างหน่วยงาน ที่คณะผู้วิจัยพบ คือการพัฒนาระบบของสถานเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงวอชิงตัน, ดีซี และกรุงนิวเดลี

13. ระบบการรายงานหลายช่องทาง (matrix reporting system) สถานเอกอัครราชทูตและเอกอัครราชทูต โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่อยู่ในโครงการนำร่องมาแต่แรกเริ่ม ได้เล็งเห็นประโยชน์ และได้ใช้ระบบการรายงานหลายช่องทาง ให้เป็นประโยชน์ต่อการทำงาน อย่างไรก็ตาม ยังมีความไม่แน่ใจ หรือยังไม่ชัดเจนในหมู่ผู้ปฏิบัติในอีกหลายส่วน เกี่ยวกับกฎ กติกา มารยาท ว่าเรื่องใดประเด็นใด ควรต้องให้กระทรวงการต่างประเทศพิจารณา และรับทราบเสียก่อน เรื่องใด ประเด็นใดสามารถรายงานตรงหลายช่องทางพร้อมกันได้เลยทันที

ข้อสังเกต คณะผู้วิจัยพบว่ามีช่องทางบางอย่าง ที่ฯพณฯนายกรัฐมนตรีได้เปิดช่องไว้ให้ แต่ยังมีใครได้มีการใช้ประโยชน์ หรือนำมาใช้ในทางปฏิบัติอย่างจริงจังแต่อย่างใด ช่องทางดังกล่าว ที่สำคัญคือ แนวทางการประสานงานที่ท่านนายกรัฐมนตรี ได้มอบในพิธีเปิดการประชุมเอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ประจำปี 2545 ว่า สิ่งที่ท่าน [หมายถึงเอกอัครราชทูต] ต้องการให้มีการสั่งการ การประสานงาน ความเข้าใจร่วมกันมากกว่าหนึ่งกระทรวง ก็ขอให้ท่านส่งเข้าไปที่สำนักนายกฯ ที่เลขานายกฯ เราจะได้ทำงานกันเพื่อให้เกิดความฉับไว²

14. การใช้ประโยชน์จากตัวเพิ่มประสิทธิภาพ มีการใช้ประโยชน์จากตัวเพิ่มประสิทธิภาพอยู่พอสมควร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การจ้างเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น การจ้างที่ปรึกษาด้านกฎหมาย

ข้อสังเกต การคิดใช้ประโยชน์ในเรื่องนี้ ยังไม่สู้เป็นระบบนัก เช่น ในระดับฝ่ายปฏิบัติในต่างประเทศ คณะผู้วิจัยยังไม่ค่อยพบการวิเคราะห์เพื่อวางแผนการบริหารงานด้านทรัพยากรบุคคลอย่างเป็นระบบ โดยยึดยุทธศาสตร์ และการจัดลำดับความสำคัญของภารกิจเป็นตัวตั้ง และพิจารณาว่าจะต้องใช้ตัวเพิ่มประสิทธิภาพแบบใด ต้องการคนประเภทไหน จะหาได้จากที่ใด มีความคุ้มค่าต่อค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นมากน้อยเพียงใด เป็นต้น แต่ในประเด็นนี้ อาจต้องรอให้กระบวนการปรับโครงสร้างส่วนราชการและระบบบริหารราชการในต่างประเทศ (revamp) เสร็จสมบูรณ์เสียก่อน รวมทั้งการปรับปรุงกฎระเบียบต่างๆ ที่กำกับเรื่องการบริหารทรัพยากรบุคคล เช่นระเบียบว่าด้วยเรื่องการจ้างคนในท้องถิ่นและอัตราค่าตอบแทน เป็นต้น

ปัญหาที่ยังแก้ไขไม่ตก

15. การกำหนดหลักปฏิบัติและบังคับใช้ได้จริงกับการเดินทาง “ดูงาน” ของคณะ ผู้แทนของหน่วยงานภายในต่างๆ ซึ่งเป็นเรื่องที่สร้างภาระแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน มากน้อยขึ้นอยู่กับพื้นที่นั้น ๆ ว่ามีคณะเดินทางมาเยือนมากน้อยเพียงใด

ข้อสังเกต เท่าที่คณะผู้วิจัยรับทราบจากการสัมภาษณ์ ปัญหาไม่ได้อยู่ที่จำนวน เท่ากับปัญหาเรื่องความมีวินัย และความรู้ ตลอดจนมารยาททางการทูต ของคณะผู้ที่เชิญตัวเองไปเยือนบาง

² “สุนทรพจน์ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ในพิธีเปิดการประชุมเอกอัครราชทูต และกงสุลใหญ่ไทย พ.ศ. 2545” ตีพิมพ์อยู่ใน คู่มือการบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการ (CEO) (กรุงเทพฯ : กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงการต่างประเทศ, 2547), หน้า 12.

ขณะที่สร้างภาพลักษณ์ที่ไม่ดีในสายตาของหน่วยงานต่างๆ ในประเทศนั้น ซึ่งสถาน เอก
อัครราชทูต หรือสถานกงสุลใหญ่ได้ไปช่วยดำเนินการประสานติดต่อไว้ให้

นอกจากนี้ การเดินทางมาต่างประเทศของหน่วยราชการใดก็ตาม หน่วยงานนั้นควร
ต้องแจ้งให้กระทรวงการต่างประเทศ และเอกอัครราชทูตรับทราบล่วงหน้าพอสมควร เพื่อ
สถานเอกอัครราชทูตจะได้ช่วยจัดเตรียมข้อมูลที่เป็นต่อการดูงาน หรือการหารือ/เจรจา
ข้อราชการ รวมทั้งสถานะล่าสุดของเรื่องนั้นๆ พร้อมทั้งข้อเสนอแนะเกี่ยวกับประเด็นการ
หารือ/เจรจา เพื่อให้ฝ่ายไทยมีท่าทีที่เป็นเอกภาพในเรื่องนั้นๆ และในทางกลับกัน ถ้ามีหน่วย
งานจากต่างประเทศของประเทศใด เข้าพบผู้นำระดับสูง หน่วยงานส่วนกลาง พึงแจ้งรายงาน
ผลการหารือ/เจรจาให้สถานเอกอัครราชทูตประจำประเทศนั้นรับทราบโดยละเอียดในโอกาส
แรกด้วย

กฎเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องเหล่านี้มีอยู่อย่างชัดเจนแล้วทั้งสิ้น แต่เป็นกฎเกณฑ์ที่มักถูกละ
เลย ไม่สามารถสร้างบรรทัดฐานในการปฏิบัติได้ ปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นนี้ ถือได้ว่าเป็นทั้ง
อาการบอโรค และดัชนีชี้วัดที่ดีที่สุดอย่างหนึ่ง ว่าการปฏิรูประบบบริหารราชการของไทย
ประสบความสำเร็จแค่ไหน เพียงใด อันที่จริง ปัญหาข้อนี้เป็นตัวอย่างหนึ่งของปัญหาที่ใหญ่
กว่า และเป็นปัญหาคลาสิกของระบบราชการไทย คือ **ปัญหาการประสานงาน**

ข้อสังเกตสุดท้ายสำหรับประเด็นนี้ก็คือ ในยุคปัจจุบัน ที่ประเด็นปัญหาของนโยบาย
สาธารณะต่างๆ ไม่เฉพาะแต่ในด้านการต่างประเทศ ล้วนมีความซ้อนทับเกี่ยวเนื่องกันอย่าง
มากเช่นนี้ และเมื่อได้นำระบบบริหารงานแบบบูรณาการมาใช้อย่างทั่วถึงแล้ว เกณฑ์การวัด
ประเมินผลการดำเนินงานของกระทรวง ทบวง กรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านประสิทธิภาพ
ในการบริหาร ควรจะต้องมีการพัฒนา ตัวชี้วัดระดับประสิทธิภาพของการประสานงาน
ระหว่างหน่วยงานให้ชัดเจน และให้น้ำหนักความสำคัญในเรื่องนี้ให้มาก ไม่ว่าจะเป็นการ
ประสานงานเพื่อสร้างเอกภาพ การแบ่งและประสานการดำเนินงานตามกรอบของยุทธศาสตร์
การประสานงานเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของกันและกัน และการประสานงานระหว่าง
หน่วยงานเพื่อร่วมมือกันแก้ไขปัญหา

ทั้งหมดนี้ คือประเด็นสำคัญเกี่ยวกับความคืบหน้าในการดำเนินการปฏิรูประบบบริหาร
ราชการในต่างประเทศ ซึ่งมีกระทรวงการต่างประเทศเป็นเจ้าภาพหลักในการดำเนินการ มีประเด็นที่
ได้ดำเนินการจนลุล่วงแล้ว 2 เรื่อง ประเด็นที่กำลังดำเนินการและมีความคืบหน้า 9 เรื่อง ประเด็นที่อยู่

ในชั้นคำริ 3 เรื่อง และมีปัญหาเรื่องร้องที่กระทรวงการต่างประเทศไม่สามารถแก้ไขได้เองโดยลำพัง 1 เรื่อง โดยรวมแล้วกล่าวได้ว่า การปฏิรูประบบบริหารราชการในต่างประเทศในระยะหนึ่งปีที่ผ่านมา มีความคืบหน้าพอสมควร

บทที่ 3

ตัวอย่างที่ดีของระบบบริหารราชการต่างประเทศในแบบบูรณาการ

ในการเดินทางตรวจเยี่ยมการทำงาน และสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ณ สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ รวมทั้งการสัมภาษณ์หน่วยงานที่รับผิดชอบ ในการติดตามดูแลการพัฒนา ระบบบริหารในส่วนกลาง ทั้งในกระทรวงการต่างประเทศ และหน่วยงานอื่น คณะผู้วิจัยได้พบตัวอย่าง ที่ดี (best practices) ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการหลาย เรื่องด้วยกัน (ในที่นี้ ขอนั้นกล่าวถึงแต่เรื่องที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบเท่านั้น มิได้ครอบคลุม ถึงตัวอย่างที่ดีเกี่ยวกับการปฏิบัติงานที่ให้สัมฤทธิ์ผลทางยุทธศาสตร์โดยตรง) อย่างไรก็ตาม มิได้หมายความว่า จะมีตัวอย่างที่ดี เพื่อกันมากล่าวนี้เท่านั้น และมิได้หมายความว่าตัวอย่างที่ยกขึ้นมา แสดงนี้ จะดีที่สุดจนไม่ต้องปรับปรุงในเรื่องอื่นๆ อีกแล้ว การสำรวจภายใต้เงื่อนไขอันจำกัด ย่อมทำให้คณะผู้วิจัยไม่สามารถสำรวจได้อย่างทั่วถึง นอกจากนี้ ควรคำนึงด้วยว่าระบบบริหารราชการต่างประเทศแบบบูรณาการเอง ก็เพิ่งเริ่มนำมาใช้กับส่วนราชการในต่างประเทศทุกแห่งเป็นปีแรกเท่านั้น ตัวอย่างที่ดีที่ยกมานี้จึงควรต้องติดตามในปีต่อไป ไปด้วยว่ายังคงรักษาสีที่เป็น best practices ไว้ได้ หรือไม่ กระทรวงการต่างประเทศเอง ในขั้นตอนการประเมินผลงาน ก็ควรจะต้องมีการติดตามสำรวจ ในเรื่อง best practices นี้ต่อไป ทั้งในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบ และที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานเพื่อ ผลสัมฤทธิ์ทางยุทธศาสตร์ โดยตรง เพื่อนำมาใช้พัฒนาการทำงานขององค์กรต่อไป

หน่วยงานส่วนกลาง

ในที่นี้ ขอนำเสนอตัวอย่างที่ดีของ 3 หน่วยงานส่วนกลาง ในมิติที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ส่งผลในเชิงบวก และช่วยเพิ่มพูนศักยภาพของระบบในการดำเนินปฏิสัมพันธ์กับต่างประเทศ

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

การจัดตั้งสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ (มกอช.) เพื่อทำหน้าที่จัดทำระบบตรวจสอบย้อนกลับครบวงจร (traceability) ของระบบตรวจสอบการนำเข้า ระบบรับรองฟาร์ม ระบบรับรองสถานที่ผลิต/ผู้ประกอบการ และระบบตรวจสอบรับรองสินค้าขั้นสุดท้าย ซึ่งดำเนินการ โดยกรมประมง กรมปศุสัตว์ และกรมวิชาการเกษตร โดย มกอช. ทำหน้าที่ประสานข้อมูลและจัดทำระบบสารสนเทศกลาง เพื่อการเตือนภัยสินค้าเกษตรและอาหารในแต่ละจุด

กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์

การเชิญผู้ที่ประสบความสำเร็จและผู้ที่มีประสบการณ์ด้านการค้าและเจาะตลาดสินค้าในต่างประเทศมาให้การอบรมผู้ส่งออกรายใหม่ ที่ยังขาดความรู้เกี่ยวกับประเทศนั้น ผ่านสถาบัน ฝึกอบรมการค้าระหว่างประเทศ รวมทั้งมีการจัดทำคู่มือแนะนำสิ่งที่ควร และไม่ควรปฏิบัติ และข้อมูลที่จำเป็นต่างๆ เกี่ยวกับการค้ากับต่างประเทศเป็นรายประเทศ นอกจากนี้ กรมส่งเสริมการค้าส่งออกได้พัฒนาวัฒนธรรมองค์กรให้มุ่งรับฟัง และตอบสนองความต้องการของลูกค้า ซึ่งก็คือผู้ประกอบการภาคเอกชนทั้งหลายเป็นหลัก จะไม่ดำเนินแผนงานใด ๆ โดยไม่ปรึกษาหารือกับผู้ส่งออกเสียก่อน

ควรหมายเหตุตรงนี้ไว้ว่า เมื่อตระหนักถึงวัฒนธรรมองค์กรของกรมส่งเสริมการค้าส่งออกเช่นนี้แล้ว การผลักดันในเรื่องการส่งเสริมสินค้าต่างๆ ที่เอกอัครราชทูตต้องการ แต่ยังไม่สามารถบรรจุให้เข้าไปอยู่ในแผนการดำเนินงานของสำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศได้ (ปัญหาเช่นนี้ควรลดลงหรือหมดไป เมื่อระบบบริหารราชการแบบบูรณาการ มีความสมบูรณ์มากขึ้น) วิธีการหนึ่งในการแก้ปัญหานี้ก็คือ ประสานผ่านกระทรวงการต่างประเทศ (กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ) กลับมายังผู้ประกอบการ/ผู้ส่งออกภาคเอกชนในประเทศ ถ้าเป็นข้อมูลและข้อเสนอที่มีน้ำหนักสามารถทำให้เอกชนตระหนักและเล็งเห็นช่องทาง หรือวิธีการในการส่งเสริมและขยายสู่ทางการค้า ตามที่เอกอัครราชทูต และกงสุลใหญ่บอกเข้ามาแล้ว เอกชนหรือผู้ส่งออกเหล่านี้ก็จะไปผลักดันกรมส่งเสริมการค้าส่งออก ซึ่งมีความชำนาญ และมีประสบการณ์และหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงด้านการส่งเสริม ให้ดำเนินการต่อไป อีกนัยหนึ่งก็คือ แทนที่จะดำเนินกิจกรรมเพื่อส่งเสริมโดยสถานเอกอัครราชทูตเอง โดยลำพัง อาจปรับรูปแบบการส่งเสริมมาเป็นการให้คำแนะนำ ซึ่งก็ถือได้ว่าเป็นวิธีการส่งเสริมอย่างหนึ่ง แต่การดำเนินการในลักษณะของการให้คำแนะนำชี้ช่องทาง เช่นนี้ กระทรวงการต่างประเทศ ต้องช่วยสถานเอกอัครราชทูต และสถานกงสุลใหญ่ให้มากขึ้น กว่าที่การเผยแพร่ข้อมูลทางหนังสือพิมพ์หรือบรรจุลงในเว็บไซต์ ซึ่งเป็นการส่งเสริมแบบ passive ไม่แน่ใจว่าจะถึงมือผู้ที่ต้องการในทันทีหรือโดยตรงหรือไม่ หรือเป็นข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อผู้ประกอบการเพียงใด กระทรวงการต่างประเทศต้องเข้าหา และเข้าถึงภาคผู้ส่งออก/ผู้ประกอบการเอกชนให้มากขึ้น เพื่อที่การทำงานส่งเสริมของเอกอัครราชทูต และกงสุลใหญ่จะได้ไม่สูญเปล่า และได้เป็นโอกาสตรวจสอบด้วยว่า ข้อมูลที่สถานเอกอัครราชทูต และสถานกงสุลใหญ่ส่งเข้ามานั้นเป็นประโยชน์ต่อผู้ส่งออกและผู้ประกอบการจริงหรือไม่ มากน้อยเพียงใด

ในทำนองกลับกัน ภายใต้ระบบบริหารงานแบบบูรณาการ กรมส่งเสริมการค้าส่งออกก็ควรเปิดโอกาส และให้อิสระแก่สำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศ พัฒนายุทธศาสตร์การดำเนินการร่วมกับเอกอัครราชทูตให้มากขึ้น พร้อมทั้งจัดสรรงบประมาณสนับสนุนแผนงานที่เป็นการดำเนินการร่วมกัน ของคณะผู้บริหารประเทศไทยในต่างประเทศ หัวหน้าสำนักงานส่งเสริมการค้าต่างประเทศ มักจะ

พูดเป็นเสียงเดียวกันว่า สำนักงานฯ มิได้สนองตอบแต่เฉพาะคำสั่งและนโยบายที่มาจากกรมส่งเสริมการส่งออกเท่านั้น แต่พร้อมที่จะตอบสนองต่อข้อเรียกร้องและนโยบายที่มาจากทุกส่วน ทุกกรมของกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งนับว่าเป็นเรื่องดี แต่จะดียิ่งขึ้นกว่านี้อีกหรือไม่ ภายใต้ระบบบริหารราชการแบบบูรณาการ ถ้าทุกหน่วยงานในส่วนกลาง ไม่เฉพาะแต่กรมส่งเสริมการส่งออกและกระทรวงพาณิชย์ จะไม่มองสำนักงานในต่างประเทศของตนอย่างแยกส่วนเป็นเอกเทศ แต่ถือว่าทั้งหมดเป็นส่วนหนึ่งของคณะผู้บริหารประเทศไทย ภายใต้การนำของเอกอัครราชทูต ซึ่งเป็นหัวหน้าในการบริหารยุทธศาสตร์เป็นคณะผู้บริหารซึ่งพร้อมจะสนอง และสนับสนุนนโยบายของหน่วยงานกลางทุกหน่วยที่เกี่ยวข้องกับต่างประเทศ เพื่อผลประโยชน์โดยรวมของประเทศ

กระทรวงการต่างประเทศ

เท่าที่คณะผู้วิจัยได้มีโอกาสเดินทางตรวจเยี่ยม และสัมภาษณ์คณะผู้แทนไทยประจำประเทศต่างๆ พบว่าโดยรวมแล้ว กระทรวงการต่างประเทศสามารถจัดบุคคลที่มีคุณสมบัติ และความสามารถเหมาะสมไปเป็นเอกอัครราชทูต และกงสุลใหญ่ ในตำแหน่งที่เป็นจุดยุทธศาสตร์สำคัญและในจุดที่มีการเปลี่ยนแปลงตัวเอกอัครราชทูตจากคนเดิมเป็นคนใหม่ ไม่ว่าจะเป็นที่วอชิงตัน, ดีซี ก็ดี ที่โตเกียว ก็ดี และที่บรัสเซลส์ก็ดี คณะผู้วิจัยได้สังเกตเห็นความสามารถของเอกอัครราชทูต ที่แม้เพิ่งเดินทางมารับตำแหน่งใหม่ แต่ด้วยประสบการณ์ที่สั่งสมมาช้านาน สามารถจับหัวใจสำคัญของการทำงาน และการวางระบบการบริหารงานในพื้นที่ใหม่ ซึ่งมีความซับซ้อนสูงได้อย่างรวดเร็ว

ในส่วนของการพัฒนาระบบนั้น กลุ่มพัฒนาระบบบริหารของกระทรวงการต่างประเทศได้มีการจัดทำคู่มือการบริหารราชการในต่างประเทศขึ้น ซึ่งนับว่ามีส่วนอย่างสำคัญในการสร้างความเข้าใจที่ชัดเจนเกี่ยวกับระบบบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการ ทั้งภายในกระทรวงเอง และระหว่างส่วนราชการอื่นๆ

นอกจากนี้ กล่าวได้ว่า กระทรวงการต่างประเทศมีการเชื่อมต่อกับระบบวิจัยของประเทศในระดับดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งความร่วมมือกับสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ซึ่งได้ร่วมกันกำหนดทิศทางและการพัฒนางานวิจัยที่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ในทางปฏิบัติได้จริง

หน่วยงานในระดับปฏิบัติการ

การตรวจสอบเพื่อค้นหาตัวอย่างที่ดีเกี่ยวกับการพัฒนาระบบในระดับปฏิบัติการนั้น จำเป็นต้องใช้เวลาคึกคักมากกว่าที่คณะผู้วิจัยได้ทำในช่วงระยะเวลาอันสั้น ในระยะเวลาอันจำกัดอย่างนี้นั้น อาจจะพอกล่าวได้ว่า สถานเอกอัครราชทูต และสถานกงสุลใหญ่ทุกแห่งที่คณะผู้วิจัยได้ไปตรวจ

เยี่ยม และสัมภาษณ์ ได้เห็นวิวัฒนาการและแนวโน้มของการปฏิบัติในหลายเรื่อง ซึ่งน่าจะเป็นสิ่งสะท้อนให้เห็นความพยายามในการพัฒนา และปรับปรุงระบบบริหารราชการแบบบูรณาการได้ และน่าจะเป็นสัญญาณที่ดี ที่พอจะตั้งความหวังกับความสำเร็จในการปฏิรูปได้ แต่การที่คณะผู้วิจัยไม่มีเวลาศึกษาได้ละเอียดพอ จึงกล่าวได้แต่เพียงข้อสังเกตโดยสังเขปเท่านั้นว่า

ได้สังเกตเห็นการติดต่อประสานงานกันอย่างใกล้ชิดสม่ำเสมอในหลายช่องทางระหว่างสถานเอกอัครราชทูต ที่อยู่ในภูมิภาคเดียวกัน (สอท. ณ กรุงฮานอยกับ สอท. ณ เวียงจันทน์ และระหว่างสอท. ณ กรุงฮานอยกับ สอท. อื่น ๆ ภูมิภาค GCC) และระหว่างสถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่กับจังหวัดชายแดน ซึ่งมียุทธศาสตร์ที่เชื่อมโยงเกี่ยวพันกัน (ฮานอย-เวียงจันทน์-สว่นนเซต-โฮจิมินห์-ซีจี-จังหวัดชายแดนอีสาน) ตั้งแต่ก่อนจะมีการพัฒนาระบบบูรณาการระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดชายแดนกับเอกอัครราชทูตประจำประเทศเพื่อนบ้าน

ได้สังเกตเห็นการสนับสนุนการรวมตัวเป็นกลุ่มองค์กรของภาคธุรกิจเอกชนไทยที่ทำธุรกิจอยู่ในต่างประเทศให้มีความเข้มแข็ง และประสานการทำงานระหว่างภาครัฐและเอกชนในลักษณะของการผนึกความร่วมมือ เพื่อการวางแผนและดำเนินยุทธศาสตร์ (สถานกงสุลใหญ่ ณ นคร โฮจิมินห์)

ได้สังเกตเห็นความพยายามในการบริหารทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งทรัพยากรบุคคล ให้สามารถทำงานทั้งด้านยุทธศาสตร์และงานประจำและงานพิธีการให้ได้ประสิทธิภาพสูงสุด (สอท. ณ กรุงปารีส สอท. ณ กรุงฮานอย และสอท. ณ กรุงนิวเดลี) และสังเกตเห็นความพร้อมที่จะปรับเปลี่ยน ทบทวนยุทธศาสตร์ในแผนปฏิบัติการเมื่อสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไป (สอท. ณ กรุงนิวเดลี)

และท้ายที่สุดในที่นี้ จากการเดินทางตรวจเยี่ยมและสัมภาษณ์ คณะผู้วิจัยได้รับฟังแนวคิดเกี่ยวกับการปรับระบบการบริหารราชการในต่างประเทศที่ควรแก่การสนับสนุน แนวคิดที่ว่าในส่วนหนึ่งได้แก่ การคิดหาวิธีการสร้างตัวเพิ่มประสิทธิภาพใหม่ๆ ที่น่าจะได้ประโยชน์อย่างมาก คือความคิดที่จะจัดตั้ง one-man office กระจายในพื้นที่ของเมืองหรือมณฑลรัฐที่มีศักยภาพในการขยายโอกาสและผลประโยชน์ของไทย (ออท. ณ กรุงวอชิงตัน, ดีซี) และความคิดที่จะให้สอท. บางจุดที่อยู่ในเมืองหลวงที่เป็นศูนย์กลางสำคัญของภูมิภาคเช่น ปารีส เป็น hub ดำเนินความสัมพันธ์ทางการทูต เชื่อมโยงกับประเทศที่ไทยยังไม่มีสถานทูตประจำอยู่ โดยติดต่อกับสถานเอกอัครราชทูตของประเทศเหล่านั้นที่ประจำอยู่ ณ กรุงปารีส โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศในแถบแอฟริกา (ออท. ณ กรุงปารีส)

การค้นหา best practices หรือแม้แต่ bad practices ก็ตาม จะไม่เป็นประโยชน์อะไร ถ้าจบลงเพียงแค่การสรรเสริญ และปูนบำเหน็จในกรณีที่เป็นการปฏิบัติดี ปฏิบัติชอบ หรือลงเอยด้วยการลงโทษ หรือกลบเกลื่อน โยกย้ายจากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่ง ในกรณีที่ทำงานพลาด การค้นหา best practices และ bad practices นั้น ต้องแปรไปสู่การวิเคราะห์เพื่อหาบทเรียนแห่งความสำเร็จและความล้มเหลว ว่าดีเพราะอะไร ล้มเหลวเพราะเหตุใด เพื่อสร้างการเรียนรู้ในทุกส่วนขององค์กร ทั้งจากความสำเร็จและจากความล้มเหลวนั้น รวมทั้งใช้เป็นแนวเทียบเคียงมาตรฐานของการทำงานระหว่างองค์กรของเรา ในประเทศของเรา กับมาตรฐานการทำงานขององค์กรในระนาบเดียวกันของประเทศอื่น ทั้งนี้ ก็เพื่อการเรียนรู้และพัฒนาเช่นเดียวกัน

ตัวอย่างเช่น การรับทราบ ว่า เอกอัครราชทูตที่ดีมีความสามารถสูงยังหาได้จากบุคลากรของกระทรวงการต่างประเทศเองนั้น มิใช่เพื่อความยินดี และภูมิใจเท่านั้น แต่ควรนำไปสู่การใคร่ครวญร่วมกันว่า ระบบการอบรมกล่อมเกล้าและวัฒนธรรมองค์กรแบบใดที่หล่อหลอมให้เกิด และสามารถรักษาไว้ซึ่งบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถสูงเช่นนี้ ระบบเช่นนั้นและวัฒนธรรม องค์กรเช่นนั้นยังสมบูรณ์คืออยู่หรือไม่ องค์กรจะสามารถสืบทอดระบบและรักษาวัฒนธรรมดังกล่าว รวมทั้งพัฒนาปรับปรุงต่อไปให้เหมาะสม และทันกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในโลกอย่างรอบด้านอย่างไร การเรียนรู้ อันเกิดจากการตั้งและตอบคำถามพื้นฐาน เพื่อหาบทเรียนร่วมกัน จากประสบการณ์ขององค์กรในลักษณะเช่นนี้เท่านั้น ที่จะช่วยให้องค์กร เช่นกระทรวงการต่างประเทศ สามารถสืบทอดภารกิจ การดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ตามแนวทางที่พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเรียกว่าเป็นการทูตอัน “กอปรด้วยหัวใจและสติปัญญา” ช่วยรักษาชาติบ้านเมืองให้มั่นคงปลอดภัยสืบไป

บทที่ 4

แนวทางการพัฒนาระบบบริหารราชการในต่างประเทศขั้นต่อไป

ในรายงานผลการวิจัยโครงการนำร่องเอกอัครราชทูตแบบบูรณาการฉบับที่แล้ว (ระยะที่ 2 / 2546) คณะผู้วิจัยได้สรุปผลในภาพรวมว่า ระบบบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการ นับได้ว่าเป็นก้าวสำคัญของการปฏิรูปโครงสร้างและแนวคิด รวมทั้งวัฒนธรรมในการทำงานของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการต่างประเทศ และถ้าสามารถปรับและจัดวางระบบได้อย่างเหมาะสมในทุกระดับ ไม่ว่าจะเป็นในระดับการกำหนดนโยบาย/ยุทธศาสตร์ ระดับที่เป็นฝ่ายสนับสนุนที่ส่วนกลาง และระดับที่เป็นฝ่ายปฏิบัติการในพื้นที่แล้ว ระบบบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการ จะสามารถเป็นกลไกที่ก่อให้เกิดการประสานสรรพกำลังของทุกฝ่ายเข้าด้วยกัน เพื่อทำงานในเชิงรุกด้านการต่างประเทศ ให้บรรลุเป้าหมายตามกรอบยุทธศาสตร์ของประเทศที่วางไว้ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และยังผลสำเร็จให้เกิดขึ้นในการขยายโอกาส ส่งเสริมและปกป้องรักษาผลประโยชน์ของชาติ

ความคืบหน้าของการปฏิรูประบบบริหารราชการต่างประเทศในช่วงระยะหนึ่งปีที่ผ่านมา ทั้งในระดับนโยบาย และฝ่ายสนับสนุนที่ส่วนกลาง และในระดับพื้นที่ คือสถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ และสำนักงานในต่างประเทศของส่วนราชการอื่นๆ สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามไม่มากนักน้อยของผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ที่จะพัฒนาให้ระบบสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

จากการศึกษาระบบการบริหารราชการในต่างประเทศในรอบปีที่ผ่านมา รวมทั้งความคืบหน้าในการปฏิรูปที่เกิดขึ้น คณะผู้วิจัยพบว่ายังมีอีกบางจุดที่นับว่าเป็นข้อต่อสำคัญของระบบบริหารราชการในต่างประเทศ ที่จำเป็นต้องมีการพัฒนาให้ดี และมีประสิทธิภาพและความเข้มแข็งยิ่งขึ้น รวมทั้งต้องสร้างกลไกใหม่ ๆ บางอย่างขึ้นมาเพื่อสนับสนุนให้การทำงานของระบบเป็นไปได้อย่างราบรื่น นอกจากนี้ ยังมีประเด็นสำคัญที่สุดอีกเรื่องหนึ่ง ซึ่งถึงเวลาที่ควรยกขึ้นมาพิจารณาให้ถ่องแท้ เมื่อพูดถึงการพัฒนาระบบบริหารราชการในต่างประเทศที่ได้ปรับระบบไปสู่การบริหารงานแบบบูรณาการแล้ว ประเด็นที่ว่านั่นก็คือ บทบาทในเชิงยุทธศาสตร์ของกระทรวงการต่างประเทศ และผู้เป็นเอกอัครราชทูต

จุดที่นับว่าเป็นข้อต่อสำคัญของระบบบริหารราชการด้านการต่างประเทศแบบบูรณาการ คือจุดที่เป็นตัวเชื่อมประสานระหว่างภายนอกกับภายใน ซึ่งนับได้ว่าเป็นจุดอ่อนของระบบอยู่ ปัญหาเกี่ยวกับจุดเชื่อมต่อระหว่างภายนอกกับภายในนี้มีหลายลักษณะ ซึ่งทั้งหมดล้วนแล้วแต่สะท้อนปัญหา

ความสามารถในการสื่อสารข้อมูล หรือขาดการประสานงานในลักษณะต่างๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

จุดเชื่อมต่อสำคัญซึ่งขาดหายไปที่นับว่าเป็นจุดอ่อนของระบบบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการ คือ กลไกในระดับบนในส่วนกลางที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดและให้ทิศทางยุทธศาสตร์และแนวนโยบายสำหรับหน่วยปฏิบัติในพื้นที่ ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในบทที่สองว่า ขณะนี้ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านต่างประเทศในระดับชาติขึ้น โดยมี พลเอก นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน แต่ยังไม่มีการเรียกประชุมคณะกรรมการชุดดังกล่าวแต่อย่างใด (ข้อมูลนี้นับจนถึงเดือนกันยายน 2547) ทำให้ทิศทางการทำงานของส่วนราชการในต่างประเทศยังขาดเอกภาพเท่าที่ควร

ในเวลานี้ สถานเอกอัครราชทูตในประเทศต่างๆ ดำเนินการโดยยึดยุทธศาสตร์ทวิภาคีเป็นกรอบในการวางแผนยุทธศาสตร์ อย่างไรก็ดี ในเวลาเดียวกัน สำนักงานในต่างประเทศของหน่วยงานอื่น ก็มีแผนยุทธศาสตร์ของตน ที่ยึดตามแผนยุทธศาสตร์หลักของหน่วยงานที่เป็นต้นสังกัดเช่นกัน ซึ่งอาจจะตรงหรือไม่ตรงกับแผนยุทธศาสตร์ทวิภาคีก็ได้ ยุทธศาสตร์ทวิภาคีที่วางไว้เป็นกรอบในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับประเทศต่างๆ นั้น สามารถใช้เป็นกรอบในการวางแผน ยุทธศาสตร์สำหรับการดำเนินงานของสถานเอกอัครราชทูตได้ในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ดี เนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเป็นเรื่องที่มีหลากหลายมิติ ภายใต้อำนาจจำกัดของทรัพยากรบุคคล เวลา³ และงบประมาณ และการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยและสภาพแวดล้อมของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นอยู่เสมอ ทำให้แผนยุทธศาสตร์ทวิภาคีที่มีอยู่ จำเป็นต้องได้รับการพิจารณาทบทวน และจัดลำดับความสำคัญของประเด็นที่ควรเลือกเป็นจุดเน้นในการทำงานตามยุทธศาสตร์อยู่เป็นระยะๆ อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้งก่อนที่จะมีการเสนอแผนโครงการเพื่อของบประมาณ แต่จากการที่หน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลทางยุทธศาสตร์ ยังมิได้มีการประชุมเกิดขึ้น การกำหนดทิศทางยุทธศาสตร์รวมทั้งประเด็นยุทธศาสตร์ที่ควรเน้นในการดำเนินการของสถานเอกอัครราชทูตในรอบปีหนึ่งๆ จึงยังไม่สู้จะชัดเจนนัก ทำให้เกิดลักษณะของการเสนอโครงการในรูปแบบเดิมๆ หรือเลียนรูปแบบการดำเนินโครงการจากสถานทูตอื่นๆ โดยมีได้พิจารณาประเด็นยุทธศาสตร์เป็นตัวตั้ง ว่าประเทศใด พื้นที่ใด ควรทำงานเน้นไปในเรื่องใด

³ หนึ่ง เราต้องไม่ลืมปัญหาที่ยังแก้ไม่ตก ที่ระบุไว้ในส่วนที่สองว่า ในการปฏิบัติหน้าที่ตามปกตินั้น เจ้าหน้าที่การทูตที่ปฏิบัติราชการอยู่ในประเทศที่เป็นจุดยุทธศาสตร์สำคัญของไทยนั้น ต้องมีภารกิจด้านพิธีและการต้อนรับคณะที่มาเยือนจากประเทศไทยเป็นจำนวนมาก

นอกจากนั้น หน่วยงานภาคปฏิบัติในพื้นที่รวมทั้งสถานเอกอัครราชทูต ยังมีการดำเนินการเพื่อตอบสนองยุทธศาสตร์ในระดับชาติของรัฐบาลด้านต่างๆ เช่น OTOP คราวโลก แฟชั่น และ ดีทรอยท์แห่งเอเชีย เป็นต้น ซึ่งการปฏิบัติเพื่อตอบสนองยุทธศาสตร์ในด้านนี้ ยังคงเป็นเรื่องที่ต่างหน่วยต่างคิดแผนงานขึ้นเองว่าจะดำเนินโครงการอะไร อย่างไร เพื่อตอบสนองยุทธศาสตร์ใด โดยไม่มีการวางแผนยุทธศาสตร์แม่บทที่ให้ทิศทางว่าส่วนราชการในต่างประเทศในประเทศใด ภูมิภาคใด พึงดำเนินการกิจใด และอย่างไรเพื่อสนองตอบต่อเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติด้านต่างๆ ที่มีอยู่ เพื่อความชัดเจนยิ่งขึ้น ขอยกกรณียุทธศาสตร์ OTOP เป็นตัวอย่าง

กรณียุทธศาสตร์ OTOP

ผลิตภัณฑ์ OTOP นั้นควรมีการจำแนกให้ชัดเจนว่าส่วนใดคือการส่งเสริมศิลปหัตถกรรม และสินค้าพื้นบ้านเพื่อสร้างรายได้ภายในครัวเรือน จากการจำหน่ายสินค้าภายในท้องถิ่น หรือข้ามจังหวัด ส่วนใดที่เป็นการพัฒนาคุณภาพและออกแบบผลิตภัณฑ์ในระดับที่สามารถตอบสนองตลาดต่างประเทศ โดยมีความชัดเจนว่าผลิตภัณฑ์นั้น มุ่งตอบสนองตลาดต่างประเทศใด เป็นตลาดในระดับใด ซึ่งการพัฒนาผลิตภัณฑ์ต้องโยงเข้ากับการวิเคราะห์ ความต้องการของตลาดเฉพาะ พร้อมกันไปกับการควบคุมคุณภาพของสินค้าและระบบการผลิต การหาช่องทาง การจัดจำหน่ายที่เหมาะสม และการพัฒนาแบรนด์ของสินค้า ถ้ายุทธศาสตร์ไม่มีความชัดเจนตลอดวงจร ความต่างระดับ ต่างคุณภาพของสินค้าที่ผลิตในนาม OTOP แล้วปล่อยออกสู่ตลาดต่างประเทศโดยไม่มีการจำแนก หรือมิได้ศึกษาความต้องการและรสนิยมของตลาดให้ดีเสียก่อน นอกจากจะทำให้กิจกรรมการส่งเสริมผลิตภัณฑ์นี้ในต่างประเทศเป็นการลงทุนที่สูญเปล่าแล้ว ยังจะทำลายโอกาสของผลิตภัณฑ์ประเภทนี้ในตลาดต่างประเทศในระยะยาว ปัญหาก็คือ จะเชื่อมต่อระหว่างข้อมูลจำเพาะเกี่ยวกับความต้องการ และรสนิยมของตลาดกับผู้ผลิตในตำบลต่าง ๆ อย่างไร สินค้า OTOP หลายตัวเป็นสินค้ามีคุณภาพสูงก็จริง แต่อาจจะไม่ตรงตามความต้องการ แต่ถ้าได้ปรับสี ปรับแบบเล็กน้อย อาจจะทำให้มีโอกาสดึงออกจำหน่ายได้มากขึ้น ความต้องการของแต่ละตลาดก็แตกต่างกันไป การผลิตสินค้าประเภทเดียวในลักษณะเดียวกัน อาจจะทำให้ไม่สามารถเจาะได้ทุกตลาด แต่ถ้ามีระบบการประสานงานในเรื่องข้อมูลเกี่ยวกับตลาดที่ดี ก็จะช่วยให้ผลิตภัณฑ์ OTOP ประสบความสำเร็จยิ่งขึ้นอีก

ประเด็นสำคัญประการหนึ่ง ที่เกิดจากกรณีตัวอย่างผลิตภัณฑ์ OTOP นี้ คือการไหลเวียนของข้อมูลข่าวสารในระบบบริหารราชการแบบบูรณาการ ควรที่จะมีการติดตามศึกษาวิเคราะห์ในเรื่องนี้เป็นการเฉพาะต่อไปว่า การไหลเวียนของข้อมูลข่าวสารอย่างทั่วถึงกันทั้งระบบตั้งแต่ต้นทางจนถึงปลายทางผู้ใช้นั้น ไปติดขัดอยู่ตรงจุดใดบ้าง และปัญหาเกิดจากอะไรกันแน่ เพื่อจะได้หาทางแก้ไขอย่างเหมาะสม มิเช่นนั้น ปัญหานี้จะถูกยกขึ้นมากล่าวอ้างอยู่เสมอว่าฝ่ายนั้นฝ่ายนี้ ที่ไม่ใช่ฝ่ายของตัว มีปัญหาในเรื่องของการให้ หรือรับ ข้อมูล

ก่อนที่จะได้กล่าวถึงบทบาทในเชิงยุทธศาสตร์ของกระทรวงการต่างประเทศ และเอกอัครราชทูตเป็นประเด็นต่อไป พึงเข้าใจร่วมกันในเบื้องต้นนี้ก่อนว่า เมื่อพูดถึงการดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์ ในบริบทของการดำเนินการของคณะผู้แทนไทยในต่างประเทศที่เป็นอยู่ในเวลานี้ หมายถึงการปฏิบัติตามกรอบยุทธศาสตร์อย่างน้อย 2 ส่วนที่ซ้อนกันอยู่ ยุทธศาสตร์ส่วนแรกคือ ยุทธศาสตร์ทวิภาคี ที่มีกระทรวงการต่างประเทศเป็นเจ้าภาพหลัก และมีสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่เป็นผู้ปฏิบัติหลักยุทธศาสตร์ทวิภาคีนี้ เป็นยุทธศาสตร์ที่มุ่งรักษาและส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีกับแต่ละประเทศ ภายใต้เงื่อนไขของโอกาสและข้อจำกัดอันเกิดจากลักษณะเฉพาะของประเทศนั้น และสถานะของความสัมพันธ์ในมิติต่างๆ ที่ไทยมีอยู่กับประเทศดังกล่าว เพื่อรักษาและขยายผลประโยชน์ของไทยในทุกด้าน การดำเนินการตามยุทธศาสตร์ทวิภาคีนี้ มีเอกภาพเพราะอยู่ในการกำกับดูแล และการปฏิบัติอยู่ภายในหน่วยงานหลักหน่วยงานเดียวคือกระทรวงการต่างประเทศ

ยุทธศาสตร์ส่วนที่สองนั้น ได้แก่ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศที่รัฐบาลกำหนดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ยุทธศาสตร์การสร้างและส่งเสริมขีดความสามารถในการแข่งขันระหว่างประเทศ เช่น OTOP แฟชั่น ครีโอลโลก ท่องเที่ยว และดีทรอยท์แห่งเอเชีย เป็นต้น ยุทธศาสตร์ในส่วนนี้เจ้าภาพหลักมิใช่กระทรวงการต่างประเทศ และบางเรื่องบางประเด็นยุทธศาสตร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริม (promotion) ก็มีหลายฝ่ายที่แสดงตนเป็นเจ้าภาพ ยุทธศาสตร์ในส่วนนี้แทบทุกประเด็น มีความเกี่ยวข้องกับราชการหลายหน่วย ฝ่ายปฏิบัติเกี่ยวกับ ยุทธศาสตร์ในส่วนนี้จึงมีหลายระดับ และในแต่ละระดับก็มีหลายฝ่าย หลายหน่วยงานมีสำนักงานของตนโดยตรงในต่างประเทศ เพื่อปฏิบัติการกิจตามยุทธศาสตร์เหล่านี้ของรัฐบาล ตามแนวทางและคำสั่งที่ได้รับมอบหมายมาจากส่วนกลางที่เป็นต้นสังกัด หรือมีเช่นนั้นก็มีโครงการส่งคณะหรือตัวแทนของตนออกไปดำเนินกิจกรรมส่งเสริมในต่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศและสถานเอกอัครราชทูต และสถานกงสุลใหญ่เอง ก็ถูกคาดหวังให้ดำเนินการทูตเศรษฐกิจในเชิงรุก เพื่อตอบสนองและสนับสนุนยุทธศาสตร์ด้านเศรษฐกิจในส่วนนี้ด้วยเช่นกัน ทั้งในด้านที่เป็นกิจกรรมส่งเสริม และการขยายช่องทางและเปิดตลาดการค้า การสนับสนุนหน่วยงานอื่นๆ ภายในประเทศ ที่ต้องการออกมาจัดกิจกรรมส่งเสริมยังต่างประเทศ รวมทั้งการวางทางเพื่อนำไปสู่การเจรจาจัดตั้งเขตการค้าเสรีกับหลายประเทศ เป็นต้น

ยุทธศาสตร์ทั้งสองด้านนี้ แม้จะมุ่งรักษาและส่งเสริมผลประโยชน์ของประเทศด้วยกันทั้งคู่ แต่ก็มิมีระดับเป้าหมายที่แตกต่างกัน การจะพัฒนาระบบการบริหารราชการในต่างประเทศ รวมถึงการวัดประเมินผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการด้านการต่างประเทศต่อไป จำเป็นต้องตระหนักถึงเรื่องนี้เป็นพื้นฐานเสียก่อน กล่าวคือ ยุทธศาสตร์ทวิภาคีและพหุภาคีของกระทรวงการต่างประเทศนั้น เป็น

ยุทธศาสตร์ที่มีเป้าหมายในลักษณะที่มุ่งสร้างเงื่อนไขสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ ทั้งในระดับความสัมพันธ์สองฝ่าย และ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศระดับภายใน และภายนอกภูมิภาค ตลอดจนการรักษาส่งเสริม และยกระดับภาพลักษณ์ของประเทศ ที่เอื้อต่อการดำเนินยุทธศาสตร์ประเภทที่สอง คือการรักษา และส่งเสริมผลประโยชน์ที่เป็นรูปธรรมของประเทศ ในมิติต่าง ๆ ที่รัฐบาลให้ความสำคัญ

การดำเนินยุทธศาสตร์ 2 ด้านนี้ ในทางปฏิบัติแล้ว ย่อมต้องดำเนินควบคู่กันไป โดยตระหนักว่า ความสำเร็จของยุทธศาสตร์ประเภทที่สอง จะประสบความสำเร็จ หรือให้ผลที่ยั่งยืนไปไม่ได้ ถ้ายุทธศาสตร์ประเภทแรกล้มเหลว ในทางกลับกัน การจะได้ประโยชน์สูงสุดจากสภาพแวดล้อม และโอกาสที่เอื้ออำนวยนั้น ย่อมต้องขึ้นอยู่กับการมียุทธศาสตร์เฉพาะด้านที่ชัดเจนด้วยว่าจะใช้ประโยชน์จากโอกาส และสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยที่มีอยู่นั้นอย่างไร การบริหารยุทธศาสตร์ของกระทรวงการต่างประเทศ และผู้ที่เป็นเอกอัครราชทูต รวมทั้งการประเมินผล จะต้องพิจารณาการดำเนินยุทธศาสตร์ในทั้งสองระดับนี้พร้อมกันไป ในขณะที่ของส่วนราชการอื่น ที่เกี่ยวข้องกับการต่างประเทศ จะเน้นไปในส่วนที่เป็นยุทธศาสตร์ประเภทที่สองเป็นหลัก

การดำเนินยุทธศาสตร์ทวิภาคี และพหุภาคี ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศเป็นเจ้าภาพหลักนั้น เปรียบเสมือนการลงทุนเพื่อการเก็บเกี่ยวผลในระยะยาว แต่การพูดเช่นนี้มีได้หมายความว่า จะวัดประเมินผลการดำเนินงานในยุทธศาสตร์ด้านนี้ในทันทีได้ การลงทุนในระยะยาวย่อมหมายถึงการเตรียมการที่ดีสำหรับสังคมไทยในอนาคต รวมทั้งสามารถผลักดันผ่านการดำเนินยุทธศาสตร์ทวิภาคี และพหุภาคีเพื่อช่วยให้ประเทศสามารถบรรลุผลประโยชน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเรื่องที่เป็นเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติ คณะผู้วิจัยเห็นว่าสิ่งที่กระทรวงการต่างประเทศต้องพัฒนาอย่างสม่ำเสมอในเรื่องนี้น้อยน้อย ได้แก่

ประการแรก ได้แก่การวิเคราะห์ และการเตรียมแผนรองรับการเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศทั้งที่กำลังเกิดขึ้น และที่เป็นแนวโน้มในระยะปานกลาง (5 ปี) - ระยะยาว (10 ปี) โดย

- วิเคราะห์แนวโน้มในอนาคตที่สำคัญ (trend analysis) ที่มีผลกระทบต่อสังคมไทยและสังคมโลก
- ระบุประเด็นที่จะกลายเป็นเรื่องที่มีความสำคัญสูงต่อประเทศและสังคมไทย และความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับโลกภายนอก รวมทั้งวิเคราะห์ว่าสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นนั้นๆ อาจเป็นไปได้ในทางใดได้บ้าง (scenario analysis) ทั้งนี้มิใช่เพื่อการพยากรณ์

อนาคต แต่เพื่อให้เกิดความตระหนักว่า การดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในระยะต่อไปนั้นวางอยู่บน operating assumptions อะไร

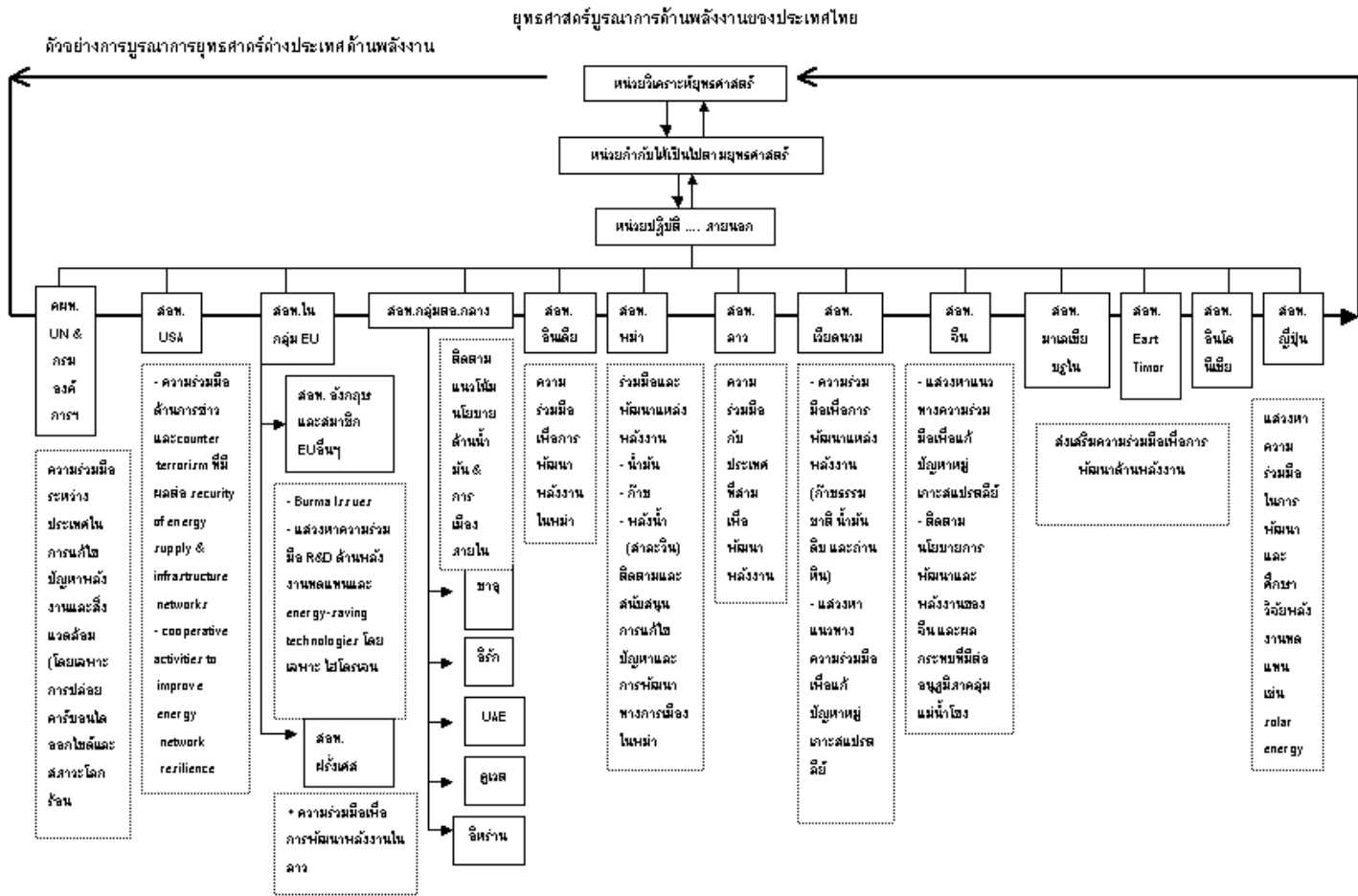
- วางยุทธศาสตร์เกี่ยวกับประเด็นนั้นๆ ในมิติที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินความสัมพันธ์กับต่างประเทศ แล้วแปรยุทธศาสตร์นั้นๆ ออกมาเป็นประเด็นยุทธศาสตร์ในมิติยุทธศาสตร์ทวิภาคี และพหุภาคี พร้อมทั้งตั้งเป้าหมายและตัวชี้วัดความสำเร็จ และติดตามประเมินผลในลักษณะที่เป็น agenda-based ข้าม/ระหว่าง สอท. และ สกญ. ที่รับผิดชอบ
- ประสานและผลักดันให้มีการวางยุทธศาสตร์ที่ขอเรียกว่า “ยุทธศาสตร์การต่างประเทศภายในประเทศ” คือ การปรับระบบภายในประเทศให้พร้อมที่จะรับมือกับความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น โดยการแสวงหาความร่วมมือจากทุกภาคส่วนในสังคมไทย เพื่อสร้างจุดยืนและ/หรือความเข้าใจร่วมกันในประเด็นปัญหาและแนวทางการปรับตัว
- วางแผนและดำเนินการด้านการจัดสรรทรัพยากร และพัฒนาระบบสนับสนุนการดำเนินยุทธศาสตร์ดังกล่าวอย่างเป็นระบบ

ประการที่สอง สำหรับยุทธศาสตร์ในระยะสั้นนั้น คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่าเพื่อให้เกิดการบูรณาการในการดำเนินยุทธศาสตร์ทวิภาคีและพหุภาคีเข้ากับยุทธศาสตร์ชาติด้านต่างๆ ของรัฐบาล ในด้านที่ต้องติดต่อสัมพันธ์กับต่างประเทศ ควรมีการพัฒนาการจัดทำผังยุทธศาสตร์ (Strategic map) อย่างเป็นระบบ โดย

- ตั้งต้นที่ยุทธศาสตร์ต่าง ๆ ของประเทศ และวิเคราะห์แนวทางในการบรรลุเป้าหมายของยุทธศาสตร์นั้นๆ อย่างเป็นระบบเพื่อวาง Grand Strategy สำหรับยุทธศาสตร์นั้น
- จากนั้นจึงพิจารณาว่าในด้านที่เกี่ยวข้องกับต่างประเทศ บทบาทในเชิงยุทธศาสตร์ของกระทรวงการต่างประเทศ และผู้เป็นเอกอัครราชทูต ทั้งที่เป็นการทูตทวิภาคี และการทูตพหุภาคี ในจุดใดประเทศใด ควรเป็นไปอย่างไรบ้าง
- แล้ว plot ทั้งหมดนี้ลงในผังยุทธศาสตร์ใหญ่ เพื่อให้เห็นภาพรวมทั้งหมดในลักษณะตานก คือ bird-eye view ว่าจุดใด ส่วนไหนของโลกต้องทำงานอะไร ตรงไหนต้องทำงานแก้ไขปัญหา เพื่อจะรุกได้ต่อ ตรงไหนต้องทำหน้าที่บุกเบิกเตรียมการรับมือกับแนวโน้มความเปลี่ยนแปลงในอนาคต ตรงไหนต้องเตรียมกลยุทธเพื่อลดทอนผลกระทบในด้านลบที่กำลังเกิดขึ้น หรือหาทางพลิกผันพาประเทศออกจากวังวนของปัญหา จุดใดที่ต้องแสวงหาความร่วมมือ ความเชื่อมั่นไว้วางใจ เพื่อปูฐาน และเปิดโอกาสในการประสานประโยชน์ร่วมกัน เพื่อผลทางยุทธศาสตร์ ส่วนใดที่จะต้องตั้งกองคอยป้องกันเผื่อระวัง รวมทั้งเตือนภัยล่วงหน้ากลับเข้ามา ทั้งหมดนี้ เพื่อผลักดันให้เกิดผล ที่ในที่สุดแล้วจะนำไปสู่เป้าหมายสุดท้ายของยุทธศาสตร์นั้น

- ใช้ผังยุทธศาสตร์ดังกล่าวเป็นตัวกำหนดคน เงิน และระบบสนับสนุนอื่น ๆ ให้ตรงกับลักษณะงานของการดำเนินยุทธศาสตร์ในจุดนั้นๆ รวมทั้งใช้เป็นเครื่องมือกำกับการดำเนินงานของส่วนต่างๆ และใช้ติดตามประเมินความคืบหน้าและปัญหาอุปสรรคเพื่อนำกลับมาทบทวน และปรับกลยุทธ์ในการดำเนินการตามความเหมาะสม หรืออาจจะต้องถึงขั้นปรับเปลี่ยนเป้าหมายยุทธศาสตร์ก็ตาม โดยที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินยุทธศาสตร์นี้ จะเห็นภาพรวมด้วยกันทั้งหมดว่าการทำงานของตนมีความเชื่อมโยงกับใคร และจะสนับสนุน ส่งเสริม และสอดคล้องประสานกันอย่างไร ในจุดใดบ้าง ทั้งนี้ เพื่อสร้างสิ่งที่จะเรียกว่าเป็น หุ้นส่วนยุทธศาสตร์ (strategic partnership)

เพื่อให้เห็นภาพที่ชัดเจนขึ้น จะขอยกตัวอย่างผังยุทธศาสตร์การต่างประเทศด้านพลังงาน สมมุติว่าเป้าหมายยุทธศาสตร์ของเราในเรื่องนี้ คือ ความมั่นคงด้านพลังงาน (ในความเป็นจริง เป้าหมายของยุทธศาสตร์ด้านนี้ย่อมต้องมีประเด็นอื่นๆ อีกมาก เพราะเป้าหมายยุทธศาสตร์ใหญ่ต้องพิจารณาให้ครบวงจรในเรื่องนั้นๆ แต่ในที่นี้ขอพิจารณาเพียงแค่เป้าหมายด้านเดียวเพื่อพอเป็น ตัวอย่างเท่านั้น) จากเป้าหมายนี้ เราก็มานิยามว่าในด้านที่ต้องสัมพันธ์เกี่ยวข้อง หรือต้องแสวงหาความร่วมมือกับต่างประเทศนั้น จุดใดประเทศใดต้องดำเนินการในเรื่องใด และอย่างไรบ้างเพื่อ ช่วยให้ประเทศไทยสามารถบรรลุเป้าหมายความมั่นคงในด้านพลังงาน เมื่อวิเคราะห์หาประเด็น ยุทธศาสตร์ และจัดลำดับความสำคัญแล้ว เราก็นำมา plot ออกมาเป็นแนวทางในการดำเนิน ยุทธศาสตร์ของแต่ละพื้นที่ (ดูแผนภาพที่ 1 ในหน้าถัดไป)



แผนภาพที่ 1 ยุทธศาสตร์บูรณาการประเทศด้านพลังงานของประเทศไทย

อธิบายยุทธศาสตร์การต่างประเทศด้านพลังงาน⁴ (แผนภาพที่ 1)

ในสถานการณ์ที่ราคาน้ำมันโลกปรับตัวขึ้นสูงเป็นอย่างมาก และปัจจัยต่างๆ ที่เป็นตัวกำหนดภาวะราคา น้ำมันในตลาดโลกล้วนส่อว่าราคาน้ำมันไม่เพียงแต่จะยังขึ้นสูงอยู่ต่อไป ในขณะที่ระยะเวลาที่ถึงจุด oil production peaks ตามที่มีการคาดการณ์ เริ่มใกล้เข้ามา แต่สถานการณ์ของแหล่งน้ำมันสำคัญที่ผลิต ป้อนตลาดโลกก็ตกอยู่ในสถานการณ์ที่มีความไม่แน่นอนสูงด้วย ในสถานการณ์เกี่ยวกับพลังงานที่เผชิญหน้าเราอยู่ในขณะนี้ ทำให้เราต้องคำนึงถึง และต้องหาทางบริหารจัดการเงื่อนไขและสภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับพลังงาน ทั้งที่เป็นปัจจัยในและภายนอก ซึ่งจะกลายมาเป็นโจทย์ทางยุทธศาสตร์ในการดำเนินนโยบายพลังงานของประเทศ และประเด็นยุทธศาสตร์ต่างประเทศทั้งทวีปและพหุภาคี

อย่างไรก็ดี ในเวลานี้ หลายประเทศเริ่มมีการวางแผนระยะยาว ในการหาทางผันตัวเองออกจาก fossil-fuel based economy ไปสู่ renewable energy-based economy โดยเฉพาะอย่างยิ่ง hydrogen ไอซ์แลนด์ ได้ประกาศวิสัยทัศน์ในปี ค.ศ. 1999 ว่ามุ่งมั่นจะพัฒนาตนเองให้เป็นประเทศแรกที่ระบบเศรษฐกิจและภาคการผลิตของตนจะใช้พลังงานไฮโดรเจน ในขณะที่ Romano Prodi ประธานคณะกรรมการแห่งสหภาพยุโรปคนที่แล้ว เสนอแผนปฏิรูประบบพลังงานของ EU ที่มุ่งดำเนินการโดยมีเป้าหมายว่า ภายในปี ค.ศ. 2010 22% ของไฟฟ้า และ 12 % ของพลังงานทั้งหมดจะเปลี่ยนไปใช้พลังงานที่มาจากแหล่งแบบ renewable เช่นไฮโดรเจนและ fuel-cell technologies และใน State of the Union Address ประจำปี 2003 ประธานาธิบดีบุชได้ประกาศที่จะเร่งพัฒนาระบบการผลิตพลังงานที่วางอยู่บนฐานของไฮโดรเจนเช่นกัน⁵ คำถามต่อเราก็คือ เรื่องนี้มีนัยต่อการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของเรา และเอเชียในอนาคตอย่างไร เราจะเตรียมยุทธศาสตร์พลังงานในระยะยาวอย่างไร ยุทธศาสตร์ใดเป็นยุทธศาสตร์ในการตั้งรับปรับตัว ยุทธศาสตร์ใดเป็นยุทธศาสตร์เชิงป้องกัน ปัญหายุทธศาสตร์ใดที่จะเป็นยุทธศาสตร์ในเชิงรุกเพื่อพลิกผันสถานการณ์การพึ่งพาพลังงานที่เป็นอยู่ และในบรรดายุทธศาสตร์ด้านการพลังงานเหล่านี้ มีส่วนใดที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์และความร่วมมือกับต่างประเทศ และในส่วนนั้นต้องการใคร และระบบสนับสนุนอย่างไรในการปฏิบัติให้เกิดผล เช่น สถานเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงปารีสและจุดอื่นๆ ยุโรปที่เป็นสมาชิกของสหภาพยุโรป อาจจะต้องช่วยหาทางประสานกับฝรั่งเศส และประเทศอื่นๆ ใน EU เพื่อเชื่อมโยงกับการพัฒนาพลังงานในพม่าและลาว และติดตามการวิจัยศึกษาเรื่องไฮโดรเจน ที่หลายประเทศใช้เป็นยุทธศาสตร์พลิกผันตนเองออกจากวังวนของปัญหาอันเกิดจากการใช้ fossil-fuel based energy ซึ่งนับวันจะมีปัญหา และสร้างปัญหาให้แก่โลกมากขึ้นทุกที ส่วนจีนนั้น การเร่งกระบวนการพัฒนาประเทศขนาดใหญ่ ทำให้มีความต้องการด้านพลังงาน รวมทั้งการใช้และเผาผลาญพลังงานมากยิ่งขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งสร้างผลกระทบต่อภาวะแวดล้อมของโลกที่ร้อนมากขึ้นทุกที นอกจากนี้ การสร้างเขื่อน

⁴ ประเด็นที่ยกขึ้นมาเป็นตัวอย่างในที่นี้ มาจากปัญหาใกล้ตัว เฉพาะหน้า คือเรื่องพลังงาน ซึ่งอาจจะเป็นเรื่องที่กระทรวงการต่างประเทศมีการวิเคราะห์ และมีแผนยุทธศาสตร์อย่างเป็นระบบรองรับในเรื่องนี้ได้อยู่แล้ว และมีได้มุ่งที่จะให้การวิเคราะห์ระดับลึก ในระนาบเดียวกับที่ควรจะเป็นการวิเคราะห์เชิงยุทธศาสตร์อย่างจริงจังเกี่ยวกับเรื่องนี้แต่อย่างใด เพียงแต่ต้องการแสดงให้เห็นประเด็นการบริหารยุทธศาสตร์ที่พูดถึงข้างต้นให้ชัดเจนขึ้นเท่านั้น

⁵ Jeremy Rifkin, **The Hydrogen Economy** (New York : Tarcher/Penguin, 2003), pp. 183, 215 – 216. นอกจากนี้ โปรดดูรายละเอียดเกี่ยวกับแนวโน้มด้านพลังงานได้ใน Paul Roberts, **The End of Oil : On the Edge of a Perilous New World** (Boston : Houghton Mifflin, 2004).

พลังน้ำในส่วนของระบบแม่น้ำโขงตอนบน ย่อมจะมีผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อประเทศปลายทาง ในอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขง ซึ่งต้องเฝ้าระวังกันให้ดี เพราะในแง่จีน จะกลายมาเป็นภัยคุกคามแบบใหม่ต่อประเทศที่อยู่ปลายน้ำได้ โดยจีนอาจจะมิได้ตั้งใจ แต่เวทีที่ควรหยิบยกปัญหานี้ขึ้นมาเพื่อหาทางผลักดันให้จีนพิจารณาทบทวน หรือดำเนินนโยบายพลังงานที่เหมาะสม โดยไม่กระทบความสัมพันธ์อันดีที่ไทยกับจีนมีต่อกันในด้านอื่นๆ ในส่วนนี้ เราจะต้องดำเนินยุทธศาสตร์ในกรอบของพหุภาคี ที่อาศัยเวทีของสหประชาชาติเป็นหลัก โดยไทยต้องร่วมมือกับประเทศอื่นๆ หาทางผลักดันให้จีนคำนึงถึงปัญหา sustainable use of energy ส่วนความสัมพันธ์ในระดับทวิภาคีกับจีน เวียดนาม และกับประเทศอื่นๆ ในภูมิภาค เราอาจหาทางชักชวนและประสานระหว่างประเทศเหล่านี้ให้มาร่วมกันพัฒนาแหล่งพลังงานในหมู่เกาะสเปรตลีย์ แทนที่จะมานั่งแย่งกันอ้างสิทธิ์ว่าเป็นของใครกันแน่ นอกจากนี้เรายังต้องมาวางแผนระยะยาวว่าเมื่อประเทศอย่างไอซ์แลนด์ก็ดี EU ก็ดี และ สหรัฐอเมริกาที่ดี ประกาศว่า จะหาทางเปลี่ยนเศรษฐกิจของตนจาก fossil-fuel based economy มาเป็น hydrogen-based economy ให้ได้ภายใน 20 ปีข้างหน้า มันมีนัยต่อเราอย่างไร หรือที่ญี่ปุ่นกำลังพัฒนา solar energy กันขนานใหญ่ นั้น เราจะไปเป็นพันธมิตรทำ R&D กับเขาอย่างไรได้บ้าง

เพียงตัวอย่างสั้นๆ นี้ ก็จะเห็นความหลากหลายของการดำเนินยุทธศาสตร์การต่างประเทศด้านพลังงานแล้วว่าแต่ละจุด อาจมีแนวทาง และลำดับความสำคัญของประเด็นยุทธศาสตร์แตกต่างกันไป ตะวันออกกลางและ เอเชียกลางยังสำคัญต่อเรา โดยเฉพาะในระยะนี้ แต่ประเทศในกลุ่มอียู หรือ จีน ก็มีความสำคัญต่อเราเช่นกัน แต่ด้วยเหตุผลที่ต่างกันออกไป แต่ทุกจุดมุ่งไปสู่ชุดของเป้าหมายของยุทธศาสตร์ใหญ่เดียวกัน คือยุทธศาสตร์พลังงาน และแต่ละจุดแต่ละส่วนถือได้ว่าเป็นหุ้นส่วนยุทธศาสตร์เดียวกัน

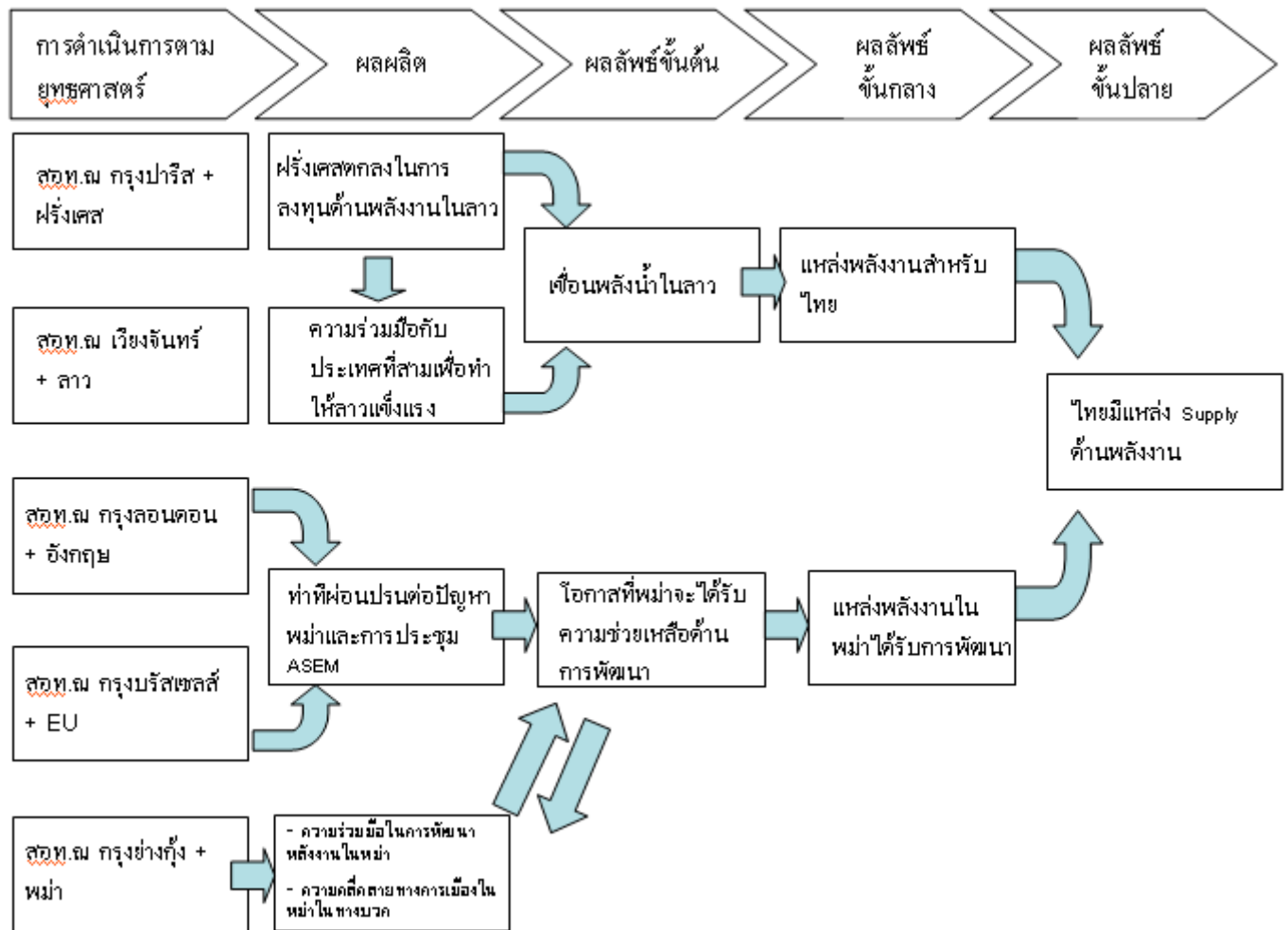
ถ้าสามารถจัดทำผังยุทธศาสตร์ในลักษณะเช่นนี้ได้ การวางแผนงาน เงิน คน และระบบสนับสนุนก็ติดตามมา

จากนั้นการจัดทำตัวชี้วัด เพื่อติดตามผล และปัญหาอุปสรรคเพื่อหาทางแก้ไขทบทวนต่อไป ก็ติดตามมา

และที่สำคัญ ถ้าสามารถพัฒนาผังยุทธศาสตร์ชาติด้านต่างๆ ที่บูรณาการกับยุทธศาสตร์ ทวิภาคีและพหุภาคีได้ทั้งหมดในทุกมิติแล้ว เราก็จะสามารถเห็นภาพรวมของยุทธศาสตร์ชาติพร้อมกับยุทธศาสตร์การต่างประเทศทั้งหมดที่เราจะเล่น และวางหมากในกระดานยุทธศาสตร์ทุกกระดาน โดยเฉพาะแต่ของยุทธศาสตร์โดยยุทธศาสตร์หนึ่งเท่านั้น เราจะตอบคำถามได้ชัดเจนขึ้น ว่าเราควรบริหารจัดการยุทธศาสตร์ทั้งหมดอย่างไร จะเอาเรื่องอะไรไปเจรจา ให้โยงสัมพันธ์กับเรื่องอะไร แลกเรื่องนี้กับเรื่องโน้นและกับใคร เพราะอะไร ควรแลกหรือไม่ จะมีประเด็นต้องรองได้อย่างไร

สำหรับผู้ที่เป็นเอกอัครราชทูตนั้น มิได้ทำหน้าที่แค่เฉพาะการดำเนินยุทธศาสตร์เท่านั้น แต่ควร และต้องเข้ามามีส่วน มีบทบาทสำคัญในการกำหนดแนวทางที่เหมาะสมในการดำเนินยุทธศาสตร์ได้ด้วย เพราะยุทธศาสตร์ของชาติหลายเรื่อง จำเป็นต้องได้รับ input จากภายนอกแบบ outside in มากกว่าจะเป็นการกำหนดแบบสั่งการจากส่วนกลางด้วยคำสั่งแบบเดียวแต่ใช้ทั่วโลก ที่เป็น inside-out ซึ่งไม่เพียงแต่จะทำให้เป้าหมายยุทธศาสตร์นั้นไม่ประสบความสำเร็จแล้ว ยังจะพลอยสร้างปัญหาในการดำเนินยุทธศาสตร์ส่วนอื่นๆ อีกด้วย เรื่องนี้ท่านเอกอัครราชทูตทั้งหลายคงมีประเด็นรายงานท่านนายกฯ และคณะรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบยุทธศาสตร์ชาติด้านต่างๆ ไม่มากนักน้อย ซึ่งมีค่าควรแก่การรับฟังอย่างยิ่ง เวทีมอบนโยบาย ควรเป็นเวทีที่เปิดโอกาสให้ผู้ถูกมอบได้ให้ input และมีส่วนในการกำหนดทิศทางร่วมกันว่าเราจะเดินต่อไปอย่างไรดี เพราะดังที่ได้กล่าวแล้ว ต้องถือว่าทุกคนเป็นหุ้นส่วนยุทธศาสตร์เดียวกันทั้งสิ้น นั่นคือหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ของประเทศไทย ที่มีความมั่นคง ปลอดภัยของประเทศและความผาสุกของประชาราษฎร์เป็นเดิมพัน

การคิดในเชิงยุทธศาสตร์แบบมุ่งไปในอนาคตข้างหน้า พร้อมกับดำเนินการบุกเบิกแผ้วถางหนทางที่จะช่วยเตรียมเงื่อนไขความพร้อมให้แก่ประเทศ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ และสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ มิใช่เรื่องใหม่สำหรับกระทรวงการต่างประเทศแต่อย่างใด สิ่งที่ควรพัฒนาให้เกิดขึ้นเพิ่มเติมคือ การพัฒนากลไก และระบบที่จะสนับสนุนการแปลความคิดเชิงยุทธศาสตร์นั้น ไปสู่การวางเป้าหมายยุทธศาสตร์ กำหนดแผนผังขั้นตอน และแนวทางการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ให้เกิดผลอย่างชัดเจน และด้วยระบบการประสานและกำกับดูแลดำเนินการอย่างเป็นเอกภาพของทุกส่วนที่เกี่ยวข้อง ในลักษณะที่เป็น agenda-based, inter-ministerial coordinating group/agency พร้อมทั้งระบบการติดตามประเมินผล ที่ตรวจสอบเป็นราย agenda/issue ตลอดจนสายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แทนที่จะวัดผลเป็นรายหน่วยงาน หรือแต่ละสถานเอกอัครราชทูต แต่ละสถานกงสุลใหญ่ แบบแยกกันเป็นเอกเทศแต่เพียงอย่างเดียว เพราะในการดำเนินยุทธศาสตร์ทวิภาคีกับแต่ละประเทศเพื่อให้บังเกิดผลตาม เป้าหมายของยุทธศาสตร์เฉพาะด้านที่วางไว้ (เช่นยุทธศาสตร์พลังงานตามตัวอย่าง) นั้น ถ้าพิจารณาจากมุมมองของยุทธศาสตร์เฉพาะด้านแล้ว การจะบรรลุเป้าหมายของยุทธศาสตร์เฉพาะด้านย่อมขึ้นอยู่กับ หรืออาศัยการดำเนินการของหลายฝ่ายพร้อมกันหรือคู่ขนานกันไป และหลายกรณีที่มีความสำเร็จในจุดหนึ่งช่วยให้อีกจุดหนึ่งประสบความสำเร็จตามไปด้วย (ดูแผนภาพที่ 2 ในหน้าถัดไปประกอบ)



แผนภาพที่ 2 การวัดผลผลิตของสอท.

ยุทธศาสตร์ในระยะยาวอีกเรื่องหนึ่งที่กระทรวงการต่างประเทศควรประสานให้เกิดการพิจารณากำหนดยุทธศาสตร์ และดำเนินการตามยุทธศาสตร์อย่างจริงจัง คือยุทธศาสตร์ในการยกระดับภาพลักษณ์ของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินการด้านการทูตเชิงวัฒนธรรม การสร้างและส่งเสริมภาพลักษณ์ที่ดีในสายตาสังคมโลก นอกจากจะช่วยลบ stereotypes ที่ภายนอกมีต่อเราแล้ว ยังเป็น “ตัวเพิ่มประสิทธิผล” ในการดำเนินยุทธศาสตร์ในด้านอื่นๆ ด้วย เท่าที่ผ่านมา ดูเหมือนการทูตในเชิงวัฒนธรรมนี้ เป็นเรื่องแล้วแต่ความดำริริเริ่มของทูตแต่ละคนมากกว่าจะมีการดำเนินการอย่างเป็นระบบ การดำเนินการทูตทางวัฒนธรรม ไม่จำเป็นที่จะต้องดำเนินการโดยกระทรวงการต่างประเทศ หรือสถานเอกอัครราชทูตเองทั้งหมด แต่กระทรวงการต่างประเทศควรเป็นผู้กำหนดและดูแลยุทธศาสตร์ส่วนนี้

การทูตเชิงวัฒนธรรมเพื่อส่งเสริมภาพลักษณ์นี้ ควรศึกษา best practices ของประเทศอื่นประกอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การดำเนินงานของสถาบันทางวัฒนธรรมเช่น BBC, British Council, Goethe Institute, และ Alliance Francaise เป็นต้น ในด้านหนึ่ง แม้เราจะไม่อาจจะไปไกลถึงขั้นกลุ่มประเทศยุโรปเหนือที่ลงทุนกันอุดหนุนการสร้าง Scandinavia House บน Park Avenue ในนครนิวยอร์ก แล้วให้มูลนิธิแบบไม่แสวงหากำไรดำเนินการเพื่อส่งเสริมงานด้านศิลปะ ทุกประเภทของกลุ่มประเทศ Nordic แต่เราควรจะเริ่มคิดแล้วว่าเราจะยกระดับการดำเนินงานในมิติสังคมวัฒนธรรม จากการจัดงานแบบ Thai Festival แบบต่างๆ ไปสู่ความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคและกับสถาบันทางวัฒนธรรม เช่นพิพิธภัณฑ์ หรือ โรงละคร/ดนตรีในเมืองที่เป็นศูนย์กลางเช่นปารีส นิวยอร์ก และโตเกียว รวมทั้งสถาบันทางวิชาการอื่นๆ เพื่อส่งเสริมภาพลักษณ์ของเรา หรือภาพลักษณ์ของประเทศในภูมิภาคอย่างไร ที่จะช่วยส่งภาพว่าประเทศไทย หรือประเทศใน ภูมิภาคนี้ มีสิ่งที่มีคุณค่า และ sophisticated ที่พร้อมจะให้โลกได้รู้จัก และเรียนรู้จากเรา มากกว่าจะให้เขาคิดถึงแต่ผู้หญิง รอยยิ้ม และหาดทรายหรือ ยาเสพติด ความล้าหลัง และการละเมิดสิทธิ มนุษยชน เมื่อคิดถึงประเทศไทย และประเทศในภูมิภาคนี้

นอกจากการพัฒนาประเด็นยุทธศาสตร์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับการยกระดับภาพลักษณ์ของประเทศ โดยอาศัยการทูตด้านวัฒนธรรมแล้ว ยุทธศาสตร์อีกด้านหนึ่งที่กระทรวงการต่างประเทศควรพัฒนาอย่างเป็นระบบ เพื่อช่วยยกสถานะภาพของประเทศไทยในเวทีโลก คือ ยุทธศาสตร์การต่างประเทศพหุภาคี ซึ่งมีธรรมชาติและลักษณะการดำเนินการที่แตกต่างอย่างมากจากการดำเนินยุทธศาสตร์ทวิภาคี การทูตพหุภาคีมีหลายระดับด้วยกัน ตั้งแต่ระดับองค์การระหว่างประเทศในระดับโลก คือในเวทีขององค์การสหประชาชาติ องค์การระหว่างประเทศในระดับภูมิภาค ตลอดจนกรอบความ

ร่วมมือพหุภาคีในมิติต่างๆ ความต้องการของรัฐบาลที่ต้องการให้ไทยเป็นประเทศที่แสดงบทบาทในเวทีระหว่างประเทศทำให้มีอาจะเลยความสำคัญของการวางแผนยุทธศาสตร์ในด้านนี้ให้มีเป้าหมาย และแนวทางการดำเนินการที่มีจุดเน้นที่ชัดเจน

ในประเด็นสุดท้าย แต่มีความสำคัญไม่แพ้เรื่องอื่นๆ การดำเนินยุทธศาสตร์ต่างๆ ด้านการต่างประเทศ มิได้มีแต่เฉพาะเรื่องที่เราต้องดำเนินปฏิสัมพันธ์กับต่างประเทศเท่านั้น แต่ยังต้องมีกระบวนการที่เรียกว่า การดำเนินยุทธศาสตร์การต่างประเทศภายในประเทศ และกระบวนการหนึ่งที่จะขาดเสียมิได้ คือกระบวนการปรึกษาหารือกับภาคส่วนต่างๆ ในสังคม

การปรึกษาหารือนั้นทำได้หลายทาง แต่ควรเริ่มต้นด้วยการสร้างและพัฒนาเครือข่ายความสัมพันธ์กับองค์กรภาคเอกชน และภาคประชาชน จะโดยการใช้สถาบันทางวิชาการ หรือองค์กรวิจัยบางแห่งเป็นตัวเชื่อมต่อ เพื่อจะได้มีเวทีที่เป็นกลางในการพบปะหารือ และองค์กรเหล่านี้มีเครือข่ายที่ดีอยู่แล้ว หรือกระทรวงการต่างประเทศจะพัฒนาเครือข่ายดังกล่าวเองด้วยก็ยิ่งเป็นการดี เพราะกระบวนการปรึกษาหารือ นั้น มีได้หลายรูปแบบทั้งที่เป็นทางการ และไม่ใช่ว่าเป็นทางการ กระบวนการปรึกษาหารือกับภาคส่วนต่างๆ นอกจากจะช่วยให้ผู้กำหนดนโยบายสามารถมองเห็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาผลประโยชน์ของประเทศได้อย่างรอบด้านแล้ว ยังเป็นกระบวนการที่สามารถสร้างความชอบธรรมให้แก่การดำเนินนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นโยบายใดก็ตาม ที่ผลสัมฤทธิ์ในบั้นปลาย มีความไม่แน่นอนสูง ว่าจะมีผลกระทบข้างเคียงในรูปแบบใดบ้าง กระบวนการปรึกษาหารือยังเป็นกระบวนการที่ขาดไม่ได้ นอกจากนี้ องค์กรนอกภาครัฐ ที่ติดตามเรื่องใดเรื่องหนึ่งมาอย่างต่อเนื่อง ย่อมต้องมีข้อมูลแปลกใหม่ที่ภาครัฐเองอาจไม่มี หรือมิได้ตระหนัก และที่สำคัญ การปรึกษาหารือยังเป็นกระบวนการที่สามารถสร้างความเข้าใจร่วมกันในสังคม อันจะช่วยเพิ่มน้ำหนักความน่าเชื่อถือในการเจรจา ว่าเราสามารถทำตามข้อตกลงที่ได้ทำไว้ได้ ไม่มาสะดุด หรือมีปัญหาอันเกิดจากการคัดค้านและต่อต้านในขั้นการนำข้อตกลงไปปฏิบัติ

กล่าวโดยสรุป การพัฒนา ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาในเรื่องใด เป็นกระบวนการที่ต้องกระทำอย่างต่อเนื่อง ไม่หยุดยั้งอยู่กับที่ และพึงเกิดขึ้นด้วยความตระหนัก ความตั้งใจจริง และความพร้อมใจภายในองค์กรเอง ที่จะประเมินและปรับปรุงตนเองอยู่ตลอดเวลา เพื่อให้องค์กรสามารถรับมือและปรับตัวต่อความเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่เกิดขึ้นอยู่เสมอ ที่สำคัญคือ พึงเข้าใจว่า ระบบบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการมิได้เป็นเป้าหมายโดยตัวของมันเอง หากเป็นเครื่องมือที่ต้องมีการ ปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพอยู่เสมอ เพื่อช่วยให้การดำเนินนโยบาย และยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการต่างประเทศ สามารถบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้

บทที่ 5

ระบบประเมินผลการปฏิบัติราชการของสถานเอกอัครราชทูต และสถานกงสุลใหญ่

ตามที่กระทรวงการต่างประเทศต้องการให้มีการพัฒนาระบบและกระบวนการในการตรวจราชการและวัดประเมินผลการปฏิบัติราชการในต่างประเทศขึ้นนั้น คณะผู้วิจัยเล็งเห็นว่า เพื่อให้ระบบและกระบวนการตรวจสอบที่จะจัดทำขึ้นดังกล่าว มีความสอดคล้องกับระบบการดำเนินงาน และความต้องการของกระทรวงการต่างประเทศได้อย่างแท้จริง รวมทั้งเพื่อให้โครงสร้างและองค์ประกอบ ตลอดจนภารกิจของสำนัก/คณะผู้ตรวจราชการในต่างประเทศได้รับการจัดวางองค์กร อำนาจหน้าที่ และบุคลากรได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการปรึกษาหารือกันเกี่ยวกับประเด็นต่างๆ นี้ระหว่างบุคลากรของกระทรวงการต่างประเทศ ด้วยเหตุนี้ คณะผู้วิจัยจึงได้จัดทำประเด็นเพื่อใช้เป็นกรอบในการปรึกษาหารือ และใช้เป็นเครื่องมือในการรวบรวมและประมวลความคิดเห็น เพื่อช่วยหาข้อสรุปที่ชัดเจนสำหรับการออกแบบระบบการตรวจราชการในต่างประเทศ

อนึ่ง ประเด็นเกี่ยวกับระบบการตรวจราชการและการวัดผลการปฏิบัติราชการในต่างประเทศที่เสนอให้พิจารณาในที่นี้ อาศัยตัวอย่างประกอบจากระบบการตรวจราชการและการวัดผลการปฏิบัติราชการในต่างประเทศของประเทศไทยที่จัดได้ว่าเป็นต้นแบบที่ดีเกี่ยวกับเรื่องนี้

ประเด็นในการพิจารณามีดังต่อไปนี้

1. **หน่วยงานรับผิดชอบ** : มีชื่อเรียกแตกต่างกันไปหลายชื่อ เช่น Supervision and Inspection Unit และ Office of Inspector General for Department of State/ Ministry of Foreign Affairs เป็นต้น

ประเด็นพิจารณา : ประเทศที่มีการตรวจราชการและการวัดประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบนั้น จะมีองค์กรที่รับผิดชอบด้านการตรวจสอบเป็นการเฉพาะ มีการจัดแบ่งโครงสร้างองค์กร อำนาจหน้าที่ และแผนการดำเนินงานอย่างชัดเจน (ดูตัวอย่างการจัดโครงสร้างองค์กรของหน่วยงานตรวจสอบสำหรับกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา ในเอกสารแนบที่ 1) พร้อมทั้งกำลังคนที่เพียงพอสำหรับการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการทำงานของคณะผู้แทนที่กระจายกันอยู่ในประเทศต่างๆ ทั่วโลก โดย

ทั่วไป โครงสร้างองค์กรของหน่วยงานตรวจสอบ จะอยู่ในโครงสร้างการบริหารงานของกระทรวงการต่างประเทศ แต่จะมีความเป็นอิสระในการดำเนินการตรวจสอบ เช่น Office of Inspector General for Department of State and the Broadcasting Board of Governors ของสหรัฐอเมริกา จัดตั้งขึ้นโดยมีกฎหมายเฉพาะรองรับ และกำหนดขอบเขตของอำนาจหน้าที่ และความเป็นอิสระในการติดตามและตรวจสอบอย่างชัดเจน (ที่สำคัญได้แก่ Inspector General Act of 1978, Foreign Service Act of 1980 และ Executive Order 12863 และ 12333) อย่างไรก็ตาม การจัดโครงสร้างว่าหน่วยงานตรวจสอบอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของใครในกระทรวงการต่างประเทสนั้น แต่ละประเทศจัดแตกต่างกันไป เช่น หน่วยงานตรวจสอบสำหรับกระทรวงการ ต่างประเทศฟินแลนด์จะอยู่ภายใต้การกำกับของปลัดกระทรวง ในขณะที่ของสหรัฐอเมริกาและเกาหลีใต้อยู่ภายใต้การกำกับของ Deputy Secretary และ Assistant Minister ตามลำดับ (ดูเอกสารแนบที่ 2 และ 3)

2. องค์ประกอบ : ขนาดและขอบเขตของอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบ เป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดองค์ประกอบของสำนัก/คณะผู้ตรวจสอบ ในกรณีของแคนาดา หรือเยอรมนี หัวหน้าคณะผู้ตรวจสอบจะมีฐานะเทียบเท่ารองปลัดกระทรวง หรือเอกอัครราชทูตประจำกระทรวง ในขณะที่ของสหรัฐอเมริกา หัวหน้าหน่วยงานซึ่งได้แก่ inspector general นั้นเป็นตำแหน่งทางการเมือง แต่งตั้งโดยประธานาธิบดี และต้องผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา inspector general ของสหรัฐอเมริกา จะมีรองหนึ่งคนเป็นข้าราชการประจำ ซึ่งมักตั้งจากผู้ที่มีประสบการณ์ในการรับราชการในกระทรวงการต่างประเทสมาแล้ว

ประเด็นพิจารณา

- 2.1 การตรวจสอบผลการปฏิบัติราชการของไทยในปัจจุบันมีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ที่สำคัญได้แก่ สตง. กพร. และ กรมบัญชีกลาง เป็นต้น โดยแต่ละฝ่ายมีจุดเน้นในการติดตามติดตามแตกต่างกันออกไป ประเด็นที่เป็นข้อพิจารณาในจุดนี้ก็คือ จะสามารถบูรณาการการตรวจติดตามเหล่านี้ได้อย่างไร เพื่อมิให้เป็นภาระที่ซ้ำซ้อนแก่ผู้รับการตรวจในพื้นที่ จนเกิดผลกระทบต่อการทำงานตามปกติ

แนวทางหนึ่งที่สามารถทำได้ คือ การปรับปรุงฝ่าย internal audit ที่กระทรวงมีอยู่แล้วให้เป็นแกนหลัก โดยขยายขอบเขตและวิธีการของการตรวจสอบออกไปจากเดิมให้ครอบคลุมทั้งเรื่องการใช้จ่ายงบประมาณ ประสิทธิภาพของการบริหาร และผลลัพธ์ของการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์ ข้อดีของแนวทางนี้ก็คือประหยัดงบประมาณ ผู้ตรวจ