

บทที่ 2

โครงสร้างการจัดองค์การของ SAARC

โครงสร้างการจัดองค์การของ SAARC *

ตามกฎบัตรของ SAARC ซึ่งได้รับการลงนามโดยประมุขแห่งผู้นำทั้ง 7 ประเทศ เมื่อวันที่ 8 ธันวาคม ค.ศ.1985 องค์การของ SAARC ประกอบด้วย 6 องค์การที่สำคัญ คือ (Bangladesh Institute of International and Strategic Studies 1988: 58-64)

- (1) ที่ประชุมสุดยอด (Summit)
- (2) ที่ประชุมระดับรัฐมนตรี (Council of Ministers)
- (3) คณะกรรมการประจำ (Standing Committee)
- (4) คณะกรรมการด้านโครงการ (Programming Committee)
- (5) คณะกรรมการวิชาการ (Technical Committee)
- (6) สำนักเลขาธิการ (Secretariat)

1. ที่ประชุมสุดยอด (Summit)

องค์กรระดับสูงสุดของ SAARC ก็คือ ที่ประชุมสุดยอด (Summit) ซึ่งประกอบไปด้วยผู้นำและประมุขของประเทศสมาชิกทั้ง 7 ของ SAARC การประชุมสุดยอดของ SAARC จะจัดให้มีขึ้นปีละ 1 ครั้ง ณ เมืองหลวงของประเทศสมาชิก ประธานที่ประชุมสุดยอดจะหมุนเวียนผลัดเปลี่ยนไปตามวาระที่แต่ละประเทศที่เป็นเจ้าภาพในการจัดประชุม ซึ่งหมายถึงว่าจะสามารถดำรงตำแหน่งประธานในที่ประชุมนี้ได้ประเทศละ 1 ปี นับตั้งแต่ SAARC ได้รับการก่อตั้งมาจนถึงปี ค.ศ.1990 ได้จัดให้มีการประชุมสุดยอดของ SAARC ไปแล้ว 5 ครั้งคือ (1) การประชุมสุดยอด ครั้งที่ 1 ณ กรุงดกกา ประเทศบังคลาเทศ ระหว่างวันที่ 7-8 ธันวาคม ค.ศ.1985 (2) การประชุมสุดยอดครั้งที่ 2 ณ กรุงบังกาลอร์ ประเทศอินเดีย ระหว่างวันที่ 16-17 พฤศจิกายน

* สำหรับวัตถุประสงค์ของ SAARC ดูรายละเอียดได้ในภาคผนวกที่ ข

ค.ศ.1986 (3) การประชุมสุดยอดครั้งที่ 3 ณ กรุงกาฏมัตุ ประเทศเนปาล ระหว่างวันที่ 2-4 พฤศจิกายน ค.ศ.1987 (4) การประชุมสุดยอดครั้งที่ 4 ณ กรุงอิสลามาบัด ประเทศปากีสถาน ระหว่างวันที่ 29-31 ธันวาคม ค.ศ.1988 (5) การประชุมสุดยอดครั้งที่ 5 ณ กรุงมาลี ประเทศโวลดิฟล์ ระหว่างวันที่ 21-23 พฤศจิกายน ค.ศ.1990 ที่ประชุมสุดยอดของ SAARC เป็นองค์การระดับสูงสุดในการกำหนดนโยบาย (Ultimate Policy-Making)

2. ที่ประชุมระดับรัฐมนตรี (Council of Ministers)

ที่ประชุมระดับรัฐมนตรีของ SAARC ประกอบไปด้วย รัฐมนตรีต่างประเทศของรัฐสมาชิก จัดการประชุมปีละ 2 ครั้ง โดยมีประธานที่ประชุมหมุนเวียนไปตามการประชุมระดับสุดยอดหน้าที่หลักของที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ได้แก่ (1) กำหนดนโยบายต่างๆ (2) ทบทวนความก้าวหน้าของความร่วมมือ (3) การตัดสินใจในการสถาปนาสาขาใหม่ๆ ของความร่วมมือ รวมทั้ง (4) การจัดตั้งกลไกอื่นๆ เพิ่มเติม ที่ประชุมระดับรัฐมนตรีนี้ได้จัดให้มีการประชุมไปแล้ว รวมทั้งสิ้น 4 ครั้ง นับตั้งแต่การประชุมสุดยอดครั้งที่ 1 ณ กรุงคิกกา ประเทศบังคลาเทศ ในปี ค.ศ.1985

3. คณะกรรมการประจำ (Standing Committee)

คณะกรรมการประจำ ประกอบไปด้วย ปลัดกระทรวงต่างประเทศของรัฐสมาชิก ซึ่งได้จัดให้มีการประชุมกันหลายครั้ง ประธานที่ประชุมของคณะกรรมการประจำจะหมุนเวียนไปตามวาระการประชุมระดับรัฐมนตรี คณะกรรมการประจำถือได้ว่าเป็นหน่วยปฏิบัติการหลัก ในการอนุมัติโครงการและแผนการต่างๆ รวมทั้ง เรื่องที่เกี่ยวกับด้านการเงินงบประมาณ กำหนดลำดับความสำคัญของแผนต่างๆ การระดมทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนการกำหนดความร่วมมือในเรื่องใหม่ๆ คณะกรรมการประจำนับจนถึงปัจจุบันได้จัดการประชุมไปแล้ว 9 วาระการประชุม นอกจากวาระการประชุมดังกล่าวนี้ คณะกรรมการประจำได้จัดให้มีการประชุมขึ้นเตรียมการจัดตั้ง SAARC อีก 4 วาระ คือ (1) การประชุมครั้งที่ 1 ณ กรุงโคลัมโบ ประเทศศรีลังกา ระหว่างวันที่ 21-24 เมษายน ค.ศ.1981 (2) การประชุมครั้งที่ 2 ณ กรุงกาฏมัตุ ประเทศเนปาล ระหว่างวันที่ 2-4 พฤศจิกายน ค.ศ.1981 (3) การประชุมครั้งที่ 3 ณ กรุงอิสลามาบัด ประเทศปากีสถาน ระหว่างวันที่ 4-9 สิงหาคม ค.ศ.1982 (4) การประชุมครั้งที่ 4 ณ กรุงคิกกา ประเทศบังคลาเทศ ระหว่างวันที่ 28-30 มีนาคม ค.ศ.1983

4. คณะกรรมการด้านโครงการ (Programming Committee)

คณะกรรมการด้านโครงการ เป็นองค์การที่ประกอบไปด้วย เจ้าหน้าที่ระดับสูงของกระทรวงต่างประเทศ ของรัฐสมาชิกในภาคี SAARC ซึ่งทำหน้าที่เป็นจุดศูนย์กลางของกิจกรรมต่างๆ ในระดับชาติของ SAARC การประชุมจัดขึ้นหลายครั้ง และประธานที่ประชุมของคณะกรรมการด้านโครงการจะเป็นไปตามประเทศสมาชิกที่เป็นประธานในที่ประชุมคณะกรรมการประจำ คณะกรรมการด้านโครงการได้รับการจัดตั้งขึ้นในวาระการประชุมสุดยอดของ SAARC ครั้งที่ 1 โดยรับมอบหมายให้ทำหน้าที่ในวัตถุประสงค์เฉพาะด้านเพื่อให้ความช่วยเหลือคณะกรรมการประจำในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับโครงการความร่วมมือด้านต่างๆ ในระดับภูมิภาค, จัดลำดับความสำคัญของแผนกต่างๆ ทบทวนกิจกรรมต่างๆ ของ SAARC รวมทั้งการดำเนินการในเรื่องอื่นๆ ที่ถือว่ามีความสำคัญ คณะกรรมการด้านโครงการได้จัดประชุมไปแล้ว 4 วาระ นับตั้งแต่ปี ค.ศ.1986 อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่ระดับสูงของกระทรวงการต่างประเทศของรัฐสมาชิก SAARC ได้จัดประชุมขึ้นหลายครั้งในชั้นเตรียมการสถาปนา SAARC ขึ้นเป็นองค์การความร่วมมือระดับภูมิภาค ซึ่งก่อนหน้านั้นเรียกว่า Committee of the Whole

5. คณะกรรมการวิชาการ (Technical Committee)

องค์การระดับล่างสุดของ SAARC คือ คณะกรรมการวิชาการ ซึ่งจะรับผิดชอบความร่วมมือทางเทคนิคที่ได้รับความเห็นชอบร่วมกันแล้ว และประกอบด้วยผู้แทนจากรัฐสมาชิกในภาคีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ในกระทรวง ทบวง กรม ที่ปฏิบัติหน้าที่ ตรงตามหรือสอดคล้องกับสาขาความร่วมมือดังกล่าว ในฐานะที่เป็นหน่วยปฏิบัติการหลัก คณะกรรมการวิชาการต้องเสนอรายงานต่อคณะกรรมการประจำขึ้นมาโดยผ่านทางคณะกรรมการด้านโครงการ ในปัจจุบันนี้คณะกรรมการด้านวิชาการรวมทั้งสิ้น 12 ชุด ประธานของคณะกรรมการวิชาการจะดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี เรียงกันไปตามลำดับอักษรก่อนและหลังตามรายชื่อประเทศสมาชิกในภาคี SAARC ในปัจจุบันนี้คณะกรรมการวิชาการจัดประชุมเพียงปีละ 1 ครั้ง ตามข้อเสนอแนะให้มีการปรับเปลี่ยนบทบาทเสียใหม่ภายใต้ยุทธศาสตร์ที่เน้นความรวดเร็ว คล่องตัว และสมเหตุผลของการดำเนินการในกิจกรรมทั้งปวง เพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงที่มุ่งเน้นด้านการปฏิบัติการที่เพิ่มมากขึ้น ตลอดจนกิจกรรมที่มุ่งให้บรรลุเป้าหมายมากขึ้น ซึ่งเป็นการตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงทางด้านวิชาการ หน้าที่หลักของคณะกรรมการวิชาการคือ (1) กำหนดขอบเขตของกิจกรรมในสาขาที่เกี่ยวข้องที่มีความเป็นไปได้ (2) กำหนดแผนงานและโครงการต่างๆ (3) กำหนดงบประมาณในแผนงานและโครงการต่างๆ (4) ให้การรับรองในการจัดสรรค่าใช้จ่าย

(5) คำเนินการและประสานงานในแผนงานแต่ละด้าน (6) ติดตามความก้าวหน้าในการปฏิบัติการในแต่ละด้าน

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาจากกฎบัตร SAARC คณะกรรมการประจำอาจจัดตั้งคณะกรรมการปฏิบัติการ (Action Committee) ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากรัฐสมาชิก SAARC ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการในโครงการทั้งหลาย ซึ่งเกี่ยวข้องกัผลประโยชน์ร่วมกันของประเทศสมาชิก 2 ประเทศขึ้นไป และโครงการเหล่านี้มีขึ้นเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกัสมาชิกของ SAARC ทุกประเทศ

6. สำนักเลขาธิการ (Secretariat)

กฎบัตรของ SAARC ได้มีบทบัญญัติที่กำหนดให้มีการจัดตั้งสำนักเลขาธิการของ SAARC ขึ้น ซึ่งในปัจจุบันตั้งอยู่ ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศเนปาล และสามารถปฏิบัติงานตามหน้าที่ได้ตั้งแต่เดือนมกราคม ค.ศ.1987 ได้มีความเห็นชอบให้จัดตั้งสำนักเลขาธิการ SAARC ในวาระการประชุมสุดยอดครั้งที่ 1 ความคิดหลักในการจัดตั้งสำนักเลขาธิการ ก็คือความต้องการที่จะให้มีคณะเจ้าหน้าที่ทำงานเต็มเวลา เพื่อการประสานงานและติดตามดูแลการดำเนินการในกิจกรรมทั้งปวงที่ได้รับความเห็นชอบร่วมกัน รวมทั้งการให้บริการและความช่วยเหลือเพื่อให้การดำเนินการเหล่านั้นบรรลุผลและลุล่วงลงด้วยดี สำนักเลขาธิการประกอบขึ้นด้วย เลขาธิการ (Secretary General) 1 คน และผู้อำนวยการ (คณะทำงานที่มีความชำนาญ) 7 คน รวมทั้งคณะทำงานด้านบริการทั่วไป (General Service Staff) ตามจำนวนที่เห็นเหมาะสม การดำรงตำแหน่งเลขาธิการจะหมุนเวียนกันไปตามลำดับอักษรก่อนหลังของชื่อรัฐสมาชิก SAARC การดำรงตำแหน่งกำหนดให้คราวละ 2 ปี ผู้อำนวยการหรือคณะทำงานที่มีความชำนาญ (Professional Staff) จะมาจากประเทศสมาชิกทั้ง 7 ของ SAARC ในปัจจุบันนี้สำนักเลขาธิการได้เปิดดำเนินการแล้ว โดยประกอบขึ้นด้วย เลขาธิการ 1 ตำแหน่ง และผู้อำนวยการอีก 4 ตำแหน่ง (แทนที่จะเป็น 7 ตำแหน่งดังที่กำหนดไว้ในกฎบัตรของ SAARC สืบเนื่องมาจากข้อจำกัดในการจัดสรรตำแหน่งประมาณ) หน้าที่หลักของเลขาธิการทั่วไป คือ การเสนอรายงานต่างๆ ต่อคณะกรรมการประจำ

อย่างไรก็ตาม บรรดา รัฐสมาชิกในภาคีของ SAARC ต่างก็แสดงความแคลงใจในบทบาทหน้าที่และอำนาจของสำนักเลขาธิการที่ได้จัดตั้งขึ้นมา ซึ่งมีบทบาทหน้าที่และอำนาจที่เพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกักิจกรรมของ SAARC ในหลายด้านๆ ความระแวงสงสัยดังกล่าวนี้มีสาเหตุมาจากความหลากหลายในมุมมองของประเทศสมาชิกของ SAARC

ความคิดที่เกี่ยวกับบทบาทของสำนักเลขาธิการในระดับแรก เริ่มเพื่อดำเนินการจัดตั้งสำนักเลขาธิการนี้ สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 แนวความคิดใหญ่ๆ คือ

(1) แนวความคิดที่ว่าควรมีการมอบหมายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบให้กับสำนักเลขาธิการนี้ให้มามากหลายด้าน นับตั้งแต่การให้ความช่วยเหลือในการดำเนินการในกิจกรรมต่างๆ เพื่อการประเมินผลงาน และการประสานงานในขอบเขตที่เท่าเทียมกับอำนาจในการกำหนดแผนงานของกิจกรรมเหล่านี้ รวมทั้งอำนาจในการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจ ซึ่งจะทำให้สำนักเลขาธิการมีความเป็นอิสระ (Autonomous) มาก ตามแนวความคิดดังกล่าวนี้ เหตุผลหลักที่อยู่เบื้องหลังก็คือ สำนักเลขาธิการนี้เป็นองค์กรหลักที่ทำงานแบบเต็มเวลา โดยคณะผู้ทำงานที่มีความชำนาญในระดับภูมิภาค ซึ่งเชื่อกันว่าอยู่ในฐานะที่จะเป็นองค์กรหลักที่เป็นตัวกำหนดและการระดมความคิด รวมทั้งการกำหนดเป้าหมายของการปฏิบัติงานของสมาคมได้ดี นอกจากนี้ยังมีเหตุผลสนับสนุนแนวความคิดนี้ คือ การดำเนินงานของสำนักเลขาธิการต้องติดต่อและเกี่ยวพันทั้งในระดับบุคคลและระดับองค์กรในหลายระดับตามโครงสร้างการจัดองค์กร ซึ่งได้กล่าวข้างต้นแล้ว ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมและแผนงานต่างๆ นั้น ภายใต้กรอบความร่วมมือของ SAARC ก็เป็นเพียงส่วนหนึ่งของภาระความรับผิดชอบที่มีอยู่หลายประการ ดังนั้นเพื่อลดข้อจำกัดทางด้านความล่าช้าในขั้นตอนแบบระบบราชการ และเพื่อสร้างหลักประกันว่า การตัดสินใจในด้านต่างๆ ของ SAARC จะดำเนินไปได้อย่างรวดเร็ว และทำให้กิจกรรมต่างๆ เหล่านี้มีความคล่องตัว จึงมีความรู้สึกร่วมกันของแนวความคิดนี้ว่า จำเป็นจะต้องให้สำนักเลขาธิการเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระในทุกๆ ขั้นตอน นอกจากนี้ ยังมีการเสนอความคิดเสริมอีกด้วยถึงความจำเป็นในการกำหนดบทบาทของสำนักเลขาธิการให้มีลักษณะเป็นผู้แทน (Representational Character) ซึ่งอาจจะต้องปฏิบัติหน้าที่เป็นศูนย์กลางของ SAARC ในการติดต่อ และเสริมสร้างความร่วมมือกับองค์กรความร่วมมือระดับภูมิภาคของภูมิภาคอื่นๆ รวมทั้งการแสดงบทบาทในระดับระหว่างประเทศในนามของ SAARC อีกโสดหนึ่งด้วย

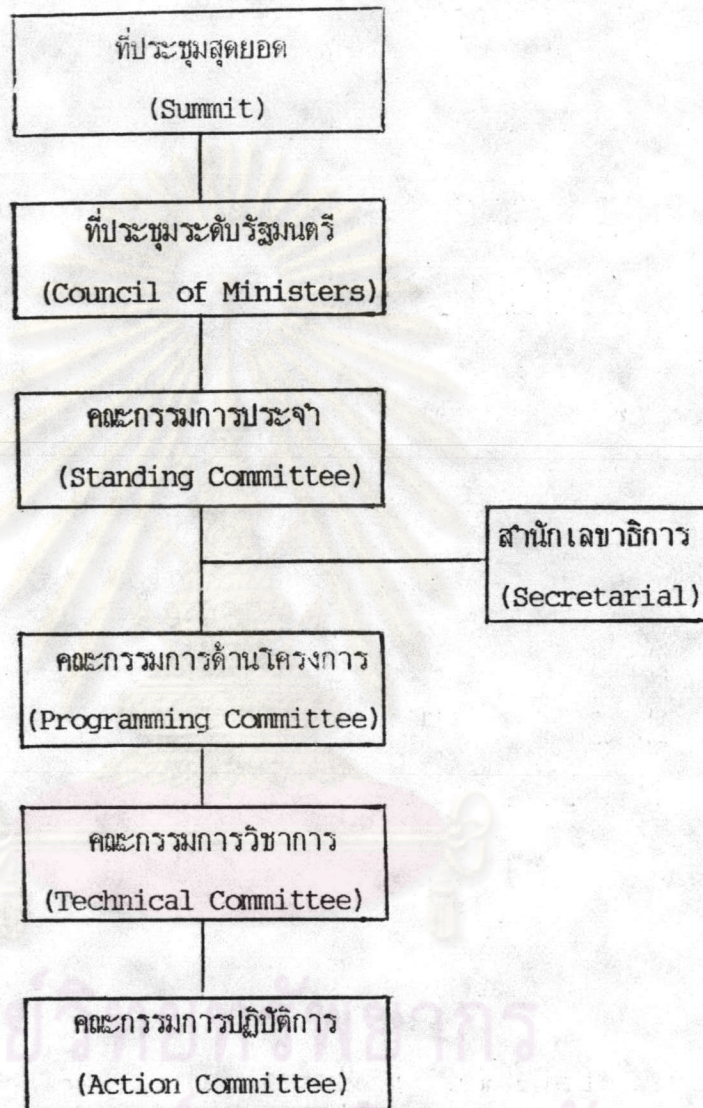
(2) แนวความคิดที่เสนอให้มีการจำกัดบทบาท และหน้าที่ของสำนักเลขาธิการให้น้อยลงเฉพาะเป็นเพียงองค์กรที่ให้บริการภายในหน่วยงานของ SAARC เท่านั้น ดังนั้นบทบาทอำนาจ และหน้าที่ของสำนักเลขาธิการตามแนวความคิดนี้จึงเป็นเพียงแค่ว่า "ตู้ไปรษณีย์" (Post-Box) และบทบาทของเลขาธิการก็เป็นเพียง "เสมียน" เหตุผลที่อยู่เบื้องหลังแนวความคิดนี้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงสถานะของ SAARC ที่ยังไม่สามารถพัฒนาไปสู่การเป็นสมาคมความร่วมมือระดับภูมิภาคที่มีลักษณะเหนือชาติได้เลย (Supra-National Body) และความจำเป็นที่

จะต้องลดบทบาท หน้าที่ และอำนาจของสำนักเลขาธิการที่มีผลสืบเนื่องมาจากความไม่ไว้วางใจกันในระดับรัฐสมาชิก SAARC และเมื่อพิจารณาจากประสบการณ์ของ ASEAN ในระยะเริ่มต้นของความพยายามในการสถาปนาความร่วมมือระดับภูมิภาคขึ้นแล้ว SAARC ก็มีข้อองค์การความร่วมมือระดับภูมิภาคองค์การเดียวที่ได้เผชิญกับปัญหาดังกล่าวนี้เลย

อย่างไรก็ตาม ได้มีการนำแนวความคิดทั้ง 2 แนวนี้มาผสมผสานกันใหม่ โดยมีการมอบหมายหน้าที่ให้กับสำนักเลขาธิการให้รับผิดชอบในการติดตาม และการประสานงานในกิจกรรมต่างๆ รวมทั้งการให้บริการในเรื่องการจัดประชุม การดำรงตำแหน่งเลขาธิการในระหว่าง 1 ปี นั้น ต้องมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมต่างๆ นอกเหนือจากหน้าที่ในกิจกรรมประจำวันที่ให้บริการในเรื่องการประชุม การติดตาม และการประสานงานกิจกรรมต่างๆ ของ SAARC แล้ว สำนักเลขาธิการอาจจะได้รับมอบหมายให้เข้ามาดำเนินการ หรือทำการประสานงานด้านการศึกษาถึงสาขาความร่วมมือใหม่ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น หรือประเด็นอื่นๆ ที่มีความสำคัญและเกี่ยวข้องกับลักษณะทางโครงสร้างของสมาคม การจัดการแก้ไขปัญหายุทธศาสตร์ การศึกษาความร่วมมือทางด้านการค้าระหว่างรัฐสมาชิก อุปสรรคของการติดต่อระดับประชาชนของประเทศสมาชิก รวมทั้งเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งสถาบันต่างๆ ขึ้นในระดับภูมิภาค

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 2.1 โครงสร้างการจัดองค์การของ SAARC



ที่มา : Charter of SAARC