

ระบบเอกอัครราชทูตบูรณาการกับ การปรับเปลี่ยนระบบบริหารราชการในต่างประเทศ

ก่อนจะพิจารณาการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารราชการของกระทรวงการต่างประเทศ ที่เกิดขึ้นในสมัยรัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร เราควรรับทราบเกี่ยวกับสถานการณ์ของ กระทรวงการต่างประเทศในบริบทของการปฏิรูประบบราชการ ที่ดำเนินมาตั้งแต่ปี 2540 ทั้งใน ด้านงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร และโครงสร้างของบุคลากร ตลอดจนความคิดและแนวทาง เกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ จากมุมมองของกระทรวงการต่างประเทศเอง เพื่อแสดงให้เห็น การวิเคราะห์ปัญหาและทางเลือกเชิงนโยบาย ที่กระทรวงการต่างประเทศเห็นว่าเหมาะสม และ ต้องการผลักดันให้เกิดขึ้น ทั้งนี้ เพื่อจะได้เข้าใจว่า เมื่อรัฐบาลพรรคไทยรักไทยขึ้นมารับบริหาร ประเทศ นโยบายและความต้องการของรัฐบาลพรรคไทยรักไทย เกี่ยวกับแนวทางการปรับเปลี่ยน ระบบบริหารราชการด้านการต่างประเทศ มิได้เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในลักษณะปฏิกำเนิด ที่รัฐบาล พรรคไทยรักไทยมาเป็นผู้กำหนดกฎชี้ให้สิ่งนั้นสิ่งนี้เกิดขึ้นจากความว่างเปล่า โดยปราศจากระบบ หรือโครงสร้างใด ๆ ที่มีอยู่มาก่อน เพราะแท้ที่จริงแล้ว กระบวนการปฏิรูประบบราชการได้ เดินหน้ามาระยะหนึ่งแล้ว ตั้งแต่สมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย และกระบวนการดังกล่าวได้ ก่อให้เกิดการเคลื่อนไหว และขับเคลื่อนระหว่างหน่วยงานราชการส่วนต่าง ๆ เกี่ยวกับการปรับเปลี่ยน ระบบบริหารราชการในต่างประเทศอยู่บ้างแล้ว

ดังนั้น เมื่อมองในแง่ของการเมืองภายในระบบราชการ ซึ่งแต่ละฝ่ายต้องการรักษาและ ขยายความสำคัญของบทบาทภารกิจของหน่วยงานตน แต่ละฝ่ายแข่งขันกันเพื่อให้องค์กรของตน ได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณ และทรัพยากรอื่น ๆ รวมทั้งแต่ละฝ่ายต้องการรักษาอำนาจการ พิจารณาตัดสินใจ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องอยู่ในดุลพินิจและขอบข่ายความรับผิดชอบของตน โดยไม่ ประารถนาจะให้องค์กรอื่นเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง¹ แต่ละหน่วยงานย่อมจะมีความคิดเห็นและ จุดยืนที่ตนเองต้องการรักษาและส่งเสริม เพื่อให้ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล ไม่ตรงลงรอยกันไป เสียทั้งหมด และย่อมหาโอกาสและช่องทางที่จะแปรหรือตีความนโยบายของรัฐบาลในชั้นการปฏิบัติ

¹ Graham Allison and Philip Zelikow, *Essence of Decision : Explaining the Cuban Missile Crisis* 2nd edition (New York : Addison Wesley, 1999), pp. 255 - 324.

ให้เป็นไปในทางที่จะเชื่อต่อการดำเนินงานและประโยชน์ ตามความคิดและจุดยืนขององค์กรของตนเท่าที่จะเป็นไปได้

รัฐบาลใหม่ภายใต้การนำของพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร อาจจะมีนโยบายและยุทธศาสตร์เกี่ยวกับการปฏิรูประบบบริหารราชการในต่างประเทศอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่การดำเนินการปรับเปลี่ยนให้เกิดผลสำเร็จ ตามเป้าหมายของนโยบายและยุทธศาสตร์ที่ตั้งไว้นั้น อุดมคติของนโยบายและยุทธศาสตร์ แม้จะวางวาดไว้สวยหรูเพียงใด ย่อมต้องประนีประนอมกับความเป็นจริงของสถานการณ์ในโลกของผู้ปฏิบัติ ซึ่งต่างก็มีชุดของเหตุผล ความต้องการและข้อจำกัดแตกต่างกันออกไป มิพักต้องกล่าวด้วยว่า แม้แต่ตัวผู้ที่แสดงตนเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง เช่น นายกรัฐมนตรี หรือแกนนำอื่น ๆ ของรัฐบาลพรรคไทยรักไทยเองนั้น เมื่อถึงคราวลงมือปฏิบัติเอง ก็มีชุดของเหตุผล ผลประโยชน์ และความต้องการจำเพาะอยู่ด้วยเช่นกัน ที่ทำให้มีโอกาสดำเนินวัตรปฏิบัติอันคงเส้นคงวาสม่ำเสมอ สอดคล้องกับอุดมคติของนโยบายและวิธีการดำเนินยุทธศาสตร์ตามที่ตนได้แถลงไว้เสมอไป ซึ่งเป็นของธรรมดา

ด้วยเหตุนี้ ปัจจัยกำหนดเส้นทาง (trajectory) การปรับเปลี่ยนระบบบริหารราชการในต่างประเทศ รวมทั้งผลสำเร็จของการปฏิรูปในบั้นปลาย นอกเหนือจากตัวนโยบายและแนวความคิดของผู้นำทางการเมืองแล้ว แนวทางการปรับเปลี่ยนตามความต้องการและจุดยืนขององค์กร ซึ่งในที่นี้คือกระทรวงการต่างประเทศ และการหาทางหนทางทะล่อมกระบวนการเปลี่ยนแปลง เพื่อให้บรรลุถึงแนวทางที่ต้องการดังกล่าว ก็เป็นปัจจัยที่มีความสำคัญไม่แพ้กัน

4.1. กระทรวงการต่างประเทศกับการปฏิรูประบบบริหารราชการในต่างประเทศ

ข้อมูลที่น่ามาเสนอต่อไปนี้ มาจากเอกสารภายในของกระทรวงการต่างประเทศ จากบทรายงานการทบทวนเกี่ยวกับทิศทางการปฏิรูปที่ดำเนินมา และแนวทางที่จะเดินต่อไป และมาจากการสัมภาษณ์สอบถามความคิดเห็น ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์นั้น ผู้เขียนจะใช้ประกอบการวิเคราะห์ตีความ ซึ่งความถูกต้องและผิดพลาดเป็นความรับผิดชอบโดยตรงของผู้เขียน โดยจะไม่มีอ้างอิงถึงผู้ให้สัมภาษณ์ผู้หนึ่งผู้ใดเป็นการเฉพาะ เพราะเป็นเรื่องละเอียดอ่อน นอกจากนี้ เอกสารภายในของกระทรวงการต่างประเทศที่ผู้เขียนใช้นั้น แม้จะมีใช่เป็นเอกสารปิดลับ แต่ก็ไม่สามารถอ้างอิงอย่างเปิดเผยได้ เพราะขัดกับระเบียบสารบรรณ คณะกรรมการวิทยานินพนธ์ได้ตรวจสอบแหล่งข้อมูลเหล่านี้แล้ว และมีความเห็นร่วมกันว่า ให้งดเว้นการอ้างอิงเอกสารดังกล่าวได้

เราจะเริ่มจากการพิจารณาสถานการณ์และความคิดเห็นของกระทรวงการต่างประเทศเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการที่ดำเนินมาตั้งแต่ปี 2540 ในส่วนที่มีผลกระทบต่อองค์กรของตน และแนวทางการปฏิรูประบบบริหารราชการในต่างประเทศที่กระทรวงเห็นว่าเหมาะสม และต้องการผลักดันให้เกิดขึ้น เพื่อจะได้เข้าใจว่าเมื่อรัฐบาลพรรคไทยรักไทยมีนโยบายจัดตั้งระบบเอกอัครราชทูตบูรณาการขึ้น นโยบายดังกล่าวสอดคล้องหรือแตกต่างไปจากแนวทางที่กระทรวงอยากจะปรับเปลี่ยนเพียงใด และเปิดโอกาสให้กระทรวงการต่างประเทศหาทางใช้นโยบายการจัดตั้งเอกอัครราชทูตบูรณาการ ให้เป็นประโยชน์ต่อการปฏิรูประบบบริหารราชการในต่างประเทศตามแนวทางที่กระทรวงต้องการจะผลักดันอย่างไร การพิจารณาจะเรียงไปตามลำดับในเรื่องของเงิน คน โครงสร้างและระบบการบริหารราชการ จุดยืนของกระทรวงการต่างประเทศในการปฏิรูประบบราชการในต่างประเทศ รวมทั้งปัญหาที่เกิดขึ้นในช่วงของการปฏิรูปในระยะแรกนี้

ในการประมวลข้อมูลเกี่ยวกับสถานะการดำเนินงานของกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อนำเสนอต่อรัฐบาลพรรคไทยรักไทย ที่เข้าบริหารประเทศในเดือนกุมภาพันธ์ 2544 และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศคนใหม่ สำนักนโยบายและแผน กระทรวงการต่างประเทศ ได้ทำสรุปรายงานเกี่ยวกับภาพรวมของโครงสร้างงบประมาณ และบุคลากรของกระทรวงในบริบทของการปฏิรูประบบราชการที่กำลังดำเนินอยู่ในขณะนั้น ซึ่งสะท้อนให้เห็นความต้องการขององค์กรด้านทรัพยากร พร้อมทั้งการให้เหตุผลรองรับได้ค่อนข้างชัดเจน ดังนี้

ด้านงบประมาณ

• ในปีงบประมาณ 2544 กระทรวงการต่างประเทศได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณเป็นจำนวนทั้งสิ้น 3,787,982,700 บาท คิดเป็นร้อยละ 0.42 ของงบประมาณทั้งประเทศ ซึ่งเมื่อเทียบกับส่วนราชการอื่น ๆ ในเวลานั้นอีก 13 กระทรวง และ 1 ทบวง กระทรวงการต่างประเทศจัดได้ว่าเป็นหน่วยงานที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณน้อยที่สุด นอกจากนี้ ในปีงบประมาณ 2544 นั้น กระทรวงการต่างประเทศมิได้รับงบประมาณสำหรับโครงการใหม่เลย ข้อกังวลของกองคลัง กระทรวงการต่างประเทศก็คือ งบที่ได้รับอาจจะไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่าย ที่ได้รับผลกระทบจากอัตราแลกเปลี่ยน เนื่องจากค่าเงินบาทอ่อนตัวลงไปอยู่ที่อัตรา 1 ดอลลาร์สหรัฐต่อ 43 บาท ในขณะที่สำนักงานงบประมาณอนุมัติเงินโดยให้ฐานอัตราแลกเปลี่ยนที่ 1 ดอลลาร์สหรัฐต่อ 37.50 บาท

ด้านโครงสร้างบุคลากร

สำนักนโยบายและแผน กระทรวงการต่างประเทศ ได้วิเคราะห์โครงสร้างบุคลากรที่เป็นอยู่ในปัจจุบันกับทิศทางภารกิจของกระทรวงการต่างประเทศพบว่า

- ตั้งแต่ปี 2530 จนถึงปัจจุบัน จำนวนข้าราชการของกระทรวงทั้งหมดอยู่ในระดับคงที่คือประมาณ 1,350 – 1,400 คน เทียบกับภารกิจที่แตกแขนงเพิ่มขึ้นในช่วงหลังสงครามเย็น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการทูต เศรษฐกิจ การทูตเชิงวัฒนธรรม และการคุ้มครองผลประโยชน์ของคนไทยในต่างประเทศ ตลอดจนการเป็นหน่วยงานวิเคราะห์/ให้ข้อแนะนำเชิงนโยบายเกี่ยวกับประเด็นต่าง ๆ อันสืบเนื่องมาจากกระแสโลกาภิวัตน์
- มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2541 ให้ทุกหน่วยราชการยุบตำแหน่งข้าราชการเท่าจำนวนที่เกษียณอายุราชการในแต่ละปี ทำให้กระทรวงการต่างประเทศต้องสูญเสียบุคลากรประมาณ 100 คน ต่อ 5 ปี แนวโน้มดังกล่าวขัดกับกระแสการเพิ่มขึ้นของภารกิจด้านเศรษฐกิจของกระทรวงการต่างประเทศ ตลอดจนไม่สอดคล้องกับความคาดหวังจากภาคสังคม ที่ต้องการให้การต่างประเทศ มีส่วนในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยมากยิ่งขึ้น
- มีความไม่สมดุลในโครงสร้างระหว่างจำนวนข้าราชการระดับกลาง/สูง และข้าราชการฝ่ายปฏิบัติการ (ข้าราชการระดับ 6 – 10 มีจำนวน 697 คน ในขณะที่ข้าราชการระดับ 1 – 5 มีจำนวน 656 คน ในจำนวนนี้เป็นข้าราชการสายสนับสนุน 447 คน และสายการทูต 209 คน)

เอกสารเดียวกันนี้ ยังเสนอให้รัฐบาลใหม่ “มีนโยบายชัดเจนในการปรับโครงสร้าง และภารกิจหน่วยราชการด้านเศรษฐกิจ โดยถือว่ากต. (หมายถึงกระทรวงการต่างประเทศ) เป็นหนึ่งในกระทรวงเศรษฐกิจการส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเพื่อส่งเสริมการค้า” และขอให้รัฐมนตรีฯ พิจารณาสับสนุนว่าเรื่องนี้เป็นเรื่องหนึ่งของ “ภารกิจเร่งด่วนและ commitments ที่รัฐบาลใหม่ต้องสานต่อ”

อย่างไรก็ตาม ในเอกสารภายใน ประเภท non-paper ของกระทรวงการต่างประเทศเพื่อเสนอ “ร่างเค้าโครงการดำเนินงานเกี่ยวกับการเปิด/ปิดหน่วยงานในต่างประเทศ และการเพิ่ม/ลดบุคลากร” อีกฉบับหนึ่ง ซึ่งจัดทำโดยคณะทำงานด้านการปฏิรูปปรับปรุงระบบราชการของกระทรวงการต่างประเทศ โดยมีรองปลัดกระทรวงการต่างประเทศท่านหนึ่งในเวลานั้นเป็นประธาน ได้สะท้อนความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทของสถานเอกอัครราชทูตไว้ว่า

ประเด็นที่ควรเน้นคือ งานหลักของสอท.คือ representation /credibility ซึ่งเป็นเรื่อง macro ด้วย มิใช่เพียงการ maintain offices เพื่อทำงาน micro อาทิ เพื่อขยายตลาดมันสำปะหลัง / เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวเท่านั้น บทบาทหน้าที่สำคัญของ ออท. คือ credible representation และการพิจารณาภาพรวมความสัมพันธ์เพื่อใช้ resources ของประเทศที่มีอยู่ ในทางที่ก่อประโยชน์สูงสุด ซึ่งเป็นงานที่ต้องทำตลอดเวลา มิใช่เพียงแค่ salesmanship ซึ่งเป็นงานส่วนเดียว

ประเด็นข้างต้นสะท้อนความพยายามของกระทรวงการต่างประเทศ ในการรักษาความสำคัญของบทบาทภารกิจขององค์กรของตน ในโลกที่การดำเนินความสัมพันธ์ของไทยกับต่างประเทศได้กลายเป็นเรื่องทางเศรษฐกิจเป็นส่วนใหญ่ ทางหนึ่งคือการพยายามแสดงว่าองค์กรของตนก็มีบทบาทสำคัญด้านความสัมพันธ์กับต่างประเทศทางเศรษฐกิจเช่นกัน แต่ในอีกทางหนึ่งก็แสดงจุดยืนว่า การดำเนินความสัมพันธ์กับต่างประเทศนั้น ไม่อาจเน้นมิติด้านเศรษฐกิจแต่เพียงด้านเดียวได้

ในส่วนที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการปฏิรูประบบบริหารราชการในต่างประเทศ ในรูปที่ประเทศไทยที่เกิดขึ้นสมัยรัฐบาลที่ผ่านมา จุดยืนของกระทรวงการต่างประเทศเห็นว่า ในปัจจุบันที่แทบทุกกระทรวงทบวงกรม มีงานเกี่ยวข้องกับต่างประเทศ การประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐให้เกิดเอกภาพจึงเป็น “กุญแจแห่งความสำเร็จ” ของการต่างประเทศ พร้อมกับเสนอความเปรียบเทียบไว้อย่างน่าสนใจว่า “การต่างประเทศในปัจจุบันเปรียบเสมือน ‘ยุทธหัตถี’ ซึ่งแม่ทัพ หรือหัวหน้าต้องออกหน้า กระทรวงการต่างประเทศ (อท.—หมายถึงเอกอัครราชทูต) ต้องเป็นกลไกหลัก เป็นหัวหน้าทีมอย่างแท้จริง”

* เอกสารแบบ non-paper หมายถึงเอกสารที่เขียนขึ้นเพื่อเสนอและห้ยังความคิดเห็นในเชิงนโยบายอย่างไม่เป็นทางการ เพื่อแสวงหาแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมอย่างเป็นทางการต่อไป โดยปกติจะไม่มีการลงชื่อผู้เขียน แต่ทราบเป็นการภายในเป็นเอกสารของผู้ใด

สิ่งที่กระทรวงการต่างประเทศต้องการผลักดัน เกี่ยวกับการปฏิรูประบบบริหารราชการในต่างประเทศ ตลอดระยะเวลาของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย คือ การสร้างระบบการทำงานและการบังคับบัญชาที่เป็นเอกภาพ แต่การผลักดันนี้ประสบผลสำเร็จไม่มากนัก ผลสำเร็จเท่าที่เกิดขึ้นคือสามารถผลักดันให้คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 29 กันยายน 2541 เห็นชอบให้เพิ่มอำนาจของหัวหน้าคณะผู้แทน (เอกอัครราชทูต หรือกงสุลใหญ่) ในการเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการประจำการในต่างประเทศ ที่สำคัญคือ²

1. กำหนดให้หัวหน้าสำนักงานงานในต่างประเทศของส่วนราชการอื่น ๆ ต้องเสนอเรื่องการปฏิบัติราชการของสำนักงานฯ ให้หัวหน้าคณะผู้แทนเพื่อทราบ และหัวหน้าคณะผู้แทนสามารถพิจารณา"สั่งการ"ได้ด้วย ในขณะที่ระเบียบเดิมนั้นกำหนดให้อยู่ใน "ดุลพินิจ" ของหัวหน้าสำนักงานฯ ว่าจะรายงานหัวหน้าคณะผู้แทนหรือไม่ และก็เป็นกรรายงานเพื่อทราบเท่านั้น
2. กำหนดให้การเดินทางไปราชการในเขตอาณาหรือไปประเทศอื่นของข้าราชการสำนักงานต่าง ๆ ในต่างประเทศ ต้องแจ้งให้หัวหน้าคณะผู้แทนทราบด้วย ในขณะที่ตามระเบียบเดิมไม่จำเป็นต้องแจ้ง
3. ระเบียบใหม่ยังเพิ่มอำนาจของหัวหน้าคณะผู้แทนในการประเมินผลการปฏิบัติงานของหัวหน้าสำนักงานของส่วนราชการต่าง ๆ ให้ผู้บังคับบัญชาต้นสังกัดของข้าราชการผู้นั้นทราบปีละ 2 ครั้ง
4. การเรียกประชุมหัวหน้าสำนักงานฯ นั้น ระเบียบเดิมกำหนดให้หัวหน้าคณะผู้แทนเรียกประชุมได้เป็น "ครั้งคราว" ในขณะที่ตามระเบียบใหม่นี้ หัวหน้าคณะผู้แทนเรียกประชุมได้ "เป็นประจำ" เพื่อปรึกษาหารือในเรื่อง "แผนงาน" และ "การรายงานผลการปฏิบัติงาน"

แต่ความสำเร็จนี้ ไม่สู้มีผลในทางปฏิบัติมากนัก การประเมินผลของหัวหน้าคณะผู้แทนมิได้รับการพิจารณาอย่างจริงจังโดยหน่วยงานต้นสังกัด ทำให้หัวหน้าคณะผู้แทนก็ได้ประเมินผลอย่างเคร่งครัด เพราะไม่ต้องการเสียความสัมพันธ์ที่ดี ซึ่งยังคงเป็นหัวใจสำคัญของการประสานราชการ ส่วนการพิจารณาสั่งการและการประชุมเกี่ยวกับแผนงานและการปฏิบัติงานร่วมกับสำนักงานอื่น ๆ นั้น หัวหน้าคณะผู้แทนก็ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงแก้ไขอะไรได้มากนัก เพราะสำนักงานฯ ยังคงฟังคำสั่งและนโยบายจากต้นสังกัดที่ส่วนกลางมากกว่า

² สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "หนังสือด่วนที่สุด ที่ นร 0205/13280 เรื่อง ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการของข้าราชการประจำการในต่างประเทศ," 7 ตุลาคม 2541.

ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้กระทรวงการต่างประเทศเห็นว่า สิ่งที่ยังเป็นเป้าหมายปลายประสงค์ของการปฏิรูประบบราชการด้านการต่างประเทศ จะต้องเป็นการปรับเปลี่ยนทั้งระบบไปพร้อมกัน ด้วยการผลักดัน “การพิจารณาข่างพระราชบัญญัติการบริหารราชการในต่างประเทศ (Foreign Service Act) เพื่อจัดวางระบบการทำงาน และการบริหารราชการในต่างประเทศให้มีเอกภาพ” ความต้องการข้อนี้สะท้อนให้เห็นว่า แนวคิดการจัดโครงสร้างการบริหารส่วนราชการในต่างประเทศแบบที่ประเทศไทย ตามมติคณะรัฐมนตรี ในสมัยรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์นั้น สอดคล้องความต้องการของกระทรวงการต่างประเทศ ที่ต้องการดำรงสถานะของการเป็น “กลไกหลัก” หรือ “หัวหน้าทีมอย่างแท้จริง” ได้ในระดับที่จำกัด กระทรวงการต่างประเทศเห็นว่า ตราบใดที่ยังไม่มีพระราชบัญญัติรองรับการจัดโครงสร้าง และอำนาจการบริหารราชการในต่างประเทศ อย่างชัดเจนลงไปแล้ว ก็จะเป็นการยากที่จะปรับวัฒนธรรมการทำงานของหน่วยงานในต่างประเทศของส่วนราชการต่าง ๆ ให้เกิดเอกภาพและประสานสอดคล้องกันได้ หรือถ้าทำได้ก็เกิดจากความสามารถเฉพาะตัวเป็นรายกรณีไป ดังที่สุวิทย์ สิมะสกุล รองปลัดกระทรวงการต่างประเทศในขณะนั้น เขียนรายงานไว้ว่า

การประสานงานเพื่อผลประโยชน์ในภาพรวม ของประเทศ ซึ่งบางครั้งขัดกับผลประโยชน์ของหน่วยงานต้นสังกัด เป็นสิ่งที่ผู้เคยประจำการในต่างประเทศ เคยประสบมาไม่มากนักน้อย ในหลายประเทศ มีการประสานงานค่อนข้างใกล้ชิด ระหว่างหน่วยราชการไทย อย่างไรก็ตาม การประสานงานดังกล่าว อยู่บนพื้นฐานของความสัมพันธ์ส่วนตัว ขาดความต่อเนื่อง หากบุคลากรเปลี่ยนไปตามกาลเวลา บุคลิกภาพใหม่อาจสร้างปัญหาให้ในสถานที่ที่เคยได้ชื่อว่ามีการทำงานเป็นทีม ได้อย่างยอดเยี่ยม สภาพแวดล้อมและบรรยากาศการทำงานสามารถพลิกผันเป็นตรงข้ามได้ในทันที³

ในช่วงปลายสมัยรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ในปลายปี 2543 กระทรวงการต่างประเทศยังมีความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับการปฏิรูปองค์กรที่ควรกล่าวถึงอีกเรื่องหนึ่ง คือการดำเนินการประเมินภารกิจและสถานภาพของกระทรวงด้วย SWOT analysis เพื่อจัดทำแผนแม่บทของกระทรวงการ

³ สุวิทย์ สิมะสกุล, “การปฏิรูประบบราชการในต่างประเทศ” ใน สมาคมอัสสัมชัญ, *สังคมไทยจากพุทธศตวรรษที่ 25 สู่คริสต์ศตวรรษที่ 21 เล่มสอง* (กรุงเทพฯ : อุดมศึกษา, 2546), หน้า 997 – 1016. ผู้ที่สนใจการปฏิรูประบบราชการในต่างประเทศที่เกิดขึ้นในช่วงรัฐบาลนายชวน หลีกภัย จะได้ประโยชน์อย่างยิ่งจากรายงานนี้.

ต่างประเทศ โดยการระดมสมองข้าราชการระดับ 3 – 7 ความน่าสนใจของผลการวิเคราะห์ จุดอ่อน จุดแข็ง โอกาส และภัยคุกคามดังกล่าวในบริบทของวิทยานิพนธ์นี้ อยู่ตรงประเด็นที่ ข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศเห็นว่าเป็นจุดอ่อนประการหนึ่งคือ “การขาด Foreign Service Act เป็นกรอบกฎหมายส่งเสริมสถานะหัวหน้าทีมไทยแลนด์” ในขณะที่ส่วนที่เป็นภัยคุกคาม หรือ อุปสรรคข้อจำกัดต่อการปฏิบัติราชการในต่างประเทศของกระทรวง ได้แก่⁴

ภัยคุกคามหรือปัญหาอุปสรรคต่อการปฏิบัติราชการในต่างประเทศ

- โครงสร้างและวัฒนธรรมของระบบราชการไทย มีลักษณะ self-contained เป็นอุปสรรคต่อการแสดงบทบาทในการประสานงานของกระทรวงฯ
- ระบบราชการไทยให้ความสำคัญกับการวัดผลงานที่เห็นอย่างเป็นรูปธรรมมากกว่าบทบาทด้านการประสานงาน
- การขาดการยอมรับและความเชื่อถือจากหน่วยงานอื่นว่ากระทรวงฯ สามารถทำหน้าที่ประสานงาน
- การขาดการยอมรับที่มไทยแลนด์จากหน่วยงานนอกกต. และบางหน่วยงานมองว่าทีมไทยแลนด์ เป็นการรวบอำนาจของกระทรวงฯ
- แนวโน้มที่หน่วยราชการอื่นจะตั้งคำถามกับบทบาทนำของกระทรวงฯ ในทีมไทยแลนด์ และเรียกร้องว่าหน่วยงานอื่นสามารถเป็นผู้นำทีมไทยแลนด์ได้ด้วย
- ไม่ได้ได้รับความร่วมมือด้านข้อมูลจากหน่วยงานอื่น

กล่าวโดยสรุปก็คือ ข้อมูลข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่า การปฏิรูประบบราชการด้านต่างประเทศที่เกิดขึ้นในสมัยรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ มีทั้งส่วนที่เอื้อต่อสถานะและบทบาทของกระทรวงการต่างประเทศ เช่นการจัดตั้งทีมประเทศไทย และส่วนที่เป็นข้อจำกัด เช่นเรื่องงบประมาณ และอัตรากำลัง แต่ส่วนที่เอื้อ คือเรื่องทีมประเทศไทยนั้น หน่วยงานอื่นกลับยังมีได้ให้การยอมรับและความร่วมมืออย่างเต็มที่และเป็นระบบนัก รวมทั้งบทบาทของกระทรวงการ

⁴ กองนโยบายและแผน, กระทรวงการต่างประเทศ, “ผลการระดมสมองข้าราชการระดับ 3 –7 เพื่อจัดทำแผนแม่บทกระทรวงการต่างประเทศ พ.ศ. 2545 – 2554 เมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน, 30 พฤศจิกายน และ 14 ธันวาคม 2543,” พฤษภาคม 2544 (เอกสารไมตรีพิมพ์เผยแพร่).

ต่างประเทศในการเป็นผู้ประสานงาน เกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมด้านการติดต่อสัมพันธ์กับ
ต่างประเทศ และบทบาทด้านเศรษฐกิจ เหตุปัจจัยเหล่านี้สะท้อนปัญหาที่เป็นปมประเด็นของการ
ขับเคลื่อนระหว่างส่วนราชการที่มีหน่วยงานประจำการในต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่าง
กระทรวงการต่างประเทศกับกระทรวงพาณิชย์

ที่กล่าวมานี้เป็นสภาพการณ์ที่ดำรงอยู่เมื่อพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร และพรรคไทยรัก
ไทย ขึ้นมาบริหารประเทศในเดือนกุมภาพันธ์ 2544 สภาพการณ์ที่แต่ละหน่วยงานต่างมี
ผลประโยชน์ และความต้องการของหน่วยงานตามมุมมองของตน และเมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาล ก็
เป็นธรรมชาติของหน่วยงานราชการ ที่ทุกหน่วยจะต้องต่างรอฟังท่าทีว่า รัฐบาลใหม่จะดำเนิน
นโยบายในด้านต่าง ๆ อย่างไร หน่วยงานของตนต้องรับสนองนโยบาย หรือต้องมีการปรับเปลี่ยน
แผนงานการดำเนินการอะไรบ้าง และที่สำคัญคือจะมีนโยบายใดของรัฐบาล ที่จะสามารถแปรมา
เป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานหรือองค์กรของตนได้

4.2. กระทรวงการต่างประเทศกับการปฏิรูประบบบริหารราชการใน ต่างประเทศแบบบูรณาการในรัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร

เมื่อจัดตั้งรัฐบาลแล้ว พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี มีนโยบายให้ปรับปรุง
ระบบการบริหารราชการในต่างประเทศ เพื่อตอบสนองยุทธศาสตร์เศรษฐกิจระหว่างประเทศเชิง
รุก และการทูตเชิงรุกตามที่รัฐบาลได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา กระทรวงการต่างประเทศได้รับ
นโยบายดังกล่าวมาปฏิบัติ เพื่อให้การปรับเปลี่ยนโครงสร้างของระบบบริหารราชการใน
ต่างประเทศเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม⁵ เริ่มต้นจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ นาย
สุรเกียรติ์ เสถียรไทย ได้จัดเริ่มจัดการประชุมหารือกับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ที่เกี่ยวข้องกับการ
ปฏิบัติราชการในต่างประเทศ เมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2544 เพื่อพิจารณาทบทวนการจัด
โครงสร้างองค์กร ของทีมประเทศไทยว่าควรเป็นรูปแบบใด จึงจะมีประสิทธิภาพ และตอบสนอง
ต่อผลประโยชน์ของประเทศได้ดีที่สุด

⁵ ทศพร ศิริสัมพันธ์และคนอื่น ๆ, รายงานเบื้องต้นการประเมินโครงการนำร่องเอกอัครราชทูตแบบ
บูรณาการ เอกสารวิจัยในโครงการพัฒนาระบบการบริหารราชการของไทยในต่างประเทศ, สำนักงานกองทุน
สนับสนุนการวิจัย, 2545.

หน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจที่มีสำนักงานอยู่ในต่างประเทศ มีทั้งสิ้น 14+1 หน่วยงาน

- | | |
|--------------------------|--------------------------------|
| 1. กระทรวงการต่างประเทศ | 8. กระทรวงการคลัง |
| 2. กระทรวงพาณิชย์ | 9. สำนักข่าวกรองแห่งชาติ |
| 3. กระทรวงกลาโหม | 10. BOI |
| 4. กระทรวงแรงงาน | 11. สำนักงานปราบปรามยาเสพติด |
| 5. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ | 12. กพ. |
| 6. กระทรวงวิทยาศาสตร์ | 13. การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย |
| 7. กระทรวงอุตสาหกรรม | 14. ธนาคารแห่งประเทศไทย |
- +1. การบินไทย

การประชุมเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวดำเนินต่อมาอีกหลายครั้ง และในช่วงเวลาไล่เลี่ยกันนี้ เมื่อกระทรวงการต่างประเทศเห็นว่า รัฐบาลให้ความสำคัญต่อการปฏิรูปส่วนราชการในต่างประเทศ โดยเน้นเรื่องยุทธศาสตร์และการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์เป็นพิเศษ กระทรวงการต่างประเทศจึงถือโอกาสเสนอความคิดเห็น เกี่ยวกับข้อจำกัดของโครงสร้างการบริหารแบบทีมประเทศไทย ตามที่ได้มีการปรับเปลี่ยนในช่วงรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ต่อที่ประชุมคณะกรรมการยุทธศาสตร์และกลยุทธ์เชิงรุกในการแก้ไขปัญหาเร่งด่วนของชาติ ในวันที่ 30 กรกฎาคม 2544 โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้⁶

- 1) ข้อจำกัดในเรื่องการขาดแผนยุทธศาสตร์ที่ชัดเจน กล่าวคือ แผนงานรวมที่ผ่านมายังขาดเป้าหมายและกลยุทธ์ที่ชัดเจน เนื่องจากเป็นแผนลักษณะเชิงพรรณนา ที่รวมภารกิจทุกด้านของทุกสำนักงานในประเทศนั้น ๆ เข้ามาไว้ด้วยกัน จึงทำให้ไม่สามารถใช้เป็นพื้นฐานในการทำงานเชิงรุกของทีมไทยแลนด์ ได้อย่างเป็นเอกภาพตามนโยบายของรัฐบาล

⁶ กระทรวงการต่างประเทศ, "การปฏิรูประบบบริหารราชการในต่างประเทศ," www.mfa.go.th, หน้า 4. เข้าสู่ฐานข้อมูลวันที่ 12/8/45.

- 2) ข้อจำกัดของคณะกรรมการบริหารราชการในต่างประเทศ กล่าวคือ คณะกรรมการฯ ซึ่งทำหน้าที่เป็นทีมไทยแลนด์ที่ส่วนกลางอาจจะยังไม่ได้รับการยอมรับจากหน่วยงานต่าง ๆ อย่างเต็มที่ หน่วยงานต่าง ๆ ที่อยู่ในองค์ประกอบของคณะกรรมการฯ ยังคงพิจารณาผลประโยชน์ของหน่วยงานเป็นหลักมากกว่าผลประโยชน์ของการปฏิรูประบบการบริหารราชการในต่างประเทศในภาพรวม และนอกจากนี้ คณะกรรมการฯ ได้ใช้เวลาส่วนใหญ่ของการประชุมไปกับเรื่องการเปิดสำนักงานและเพิ่มบุคลากรในต่างประเทศ
- 3) ข้อจำกัดของระบบราชการ กล่าวคือ โครงสร้างส่วนราชการไทยมีการแบ่งภารกิจที่แยกออกจากกันอย่างค่อนข้างชัดเจน จึงทำให้เป็นข้อจำกัดสำหรับการดำเนินงานด้านต่างประเทศ ที่เป็นงานคาบเกี่ยวกับงานของหลายหน่วยงาน ซึ่งจำเป็นต้องมีการทำงานร่วมกัน และประสานงานกัน เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์โดยรวมของชาติ ไม่ใช่ผลประโยชน์เฉพาะของหน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใด

ปัญหาข้อจำกัดของทีมประเทศไทยข้างต้นจึงเป็นระเบียบวาระสำคัญของการประชุมหารือในระหว่างส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจากการหารือนั้น มีความเห็นแยกออกเป็นสองแนวทาง

แนวทางแรกเป็นความเห็นของส่วนราชการที่มีสำนักงานและเจ้าหน้าที่ของตนในต่างประเทศ ส่วนใหญ่เห็นว่าโครงสร้างของทีมประเทศไทยควรเป็นแบบเดิมเช่นที่เคยเป็นมา คือ ประกอบด้วยข้าราชการจากกระทรวงการต่างประเทศ และ ข้าราชการและเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานอื่น ซึ่งต่างยังคงขึ้นตรงต่อหน่วยงานต้นสังกัดของตนที่ส่วนกลาง เพราะจะทำให้ทีมประเทศไทยมีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการรับมือกับปัญหาที่หลากหลาย และสามารถประสานงานกับหน่วยงานส่วนกลางแต่ละหน่วยได้อย่างคล่องตัว รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ

แนวทางที่สอง ซึ่งเป็นแนวทางที่กระทรวงการต่างประเทศปรารถนา เห็นว่าควรโอนเจ้าหน้าที่หน่วยงานอื่นมาสังกัดกระทรวงการต่างประเทศเป็นการชั่วคราว ในระหว่างที่ไป

* ส่วนหนึ่งเป็นเพราะผู้ที่นั่งเป็นประธานคณะกรรมการชุดนี้มีโชนาายกรัฐมนตรี แต่เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งโดยสถานภาพแล้วมีตำแหน่งเสมอกันกับรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงอื่น ๆ ที่มีสำนักงานในต่างประเทศ จึงไม่สามารถตัดสินใจได้ ประกอบกับการเป็นรัฐบาลผสมของพรรคประชาธิปไตย จึงรัฐมนตรีว่าการมาจากหลายพรรคด้วย

ประจำการยังต่างประเทศ เพื่อความเป็นเอกภาพในการทำงานของทีมประเทศไทย ซึ่งแนวทางนี้ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานกลาง เช่น สำนักงานประมาณ กรมบัญชีกลาง และ สำนักงาน ก.พ. เป็นต้น และสอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) ที่เห็นว่า การมอบอำนาจของกระทรวง ทบวง กรม ไปยังเจ้าหน้าที่ของตนที่ประจำการในต่างประเทศโดยตรง ไม่ชอบด้วยหลักการ และขัดต่อหลักสากลและประเพณีปฏิบัติที่นานาประเทศยึดถือ แต่ควรที่จะมอบอำนาจของกระทรวง ทบวง กรม ให้แก่เอกอัครราชทูต แล้วให้เอกอัครราชทูตมอบอำนาจต่อไปยังเจ้าหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ที่ประจำการอยู่ในประเทศนั้น ๆ อีกต่อหนึ่ง นอกจากนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในเรื่องการบริหาร และการบังคับบัญชาการปฏิบัติราชการในต่างประเทศ ยังมีข้อเสนอให้มีการศึกษาความเป็นไปได้ในการยกพระราชบัญญัติการบริหารราชการในต่างประเทศ พ.ศ....(Foreign Service Act) อีกด้วย

ควรกล่าวไว้ในที่นี้ด้วยว่า ยังมีอีกแนวทางหนึ่งที่ได้รับการเสนอเพื่อให้หน่วยงานต่าง ๆ ได้พิจารณาในคราวเดียวกันนี้ แต่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานใด คือ รูปแบบที่ส่งเฉพาะเจ้าหน้าที่จากกระทรวงต่างประเทศเพียงหน่วยงานออกไปประจำยังต่างประเทศ⁷

เมื่อความเห็นส่วนใหญ่ของส่วนราชการต้องการคงโครงสร้างแบบเดิมไว้ ด้วยเหตุผลดังที่ได้กล่าวถึงแล้วข้างต้น กระทรวงการต่างประเทศจึงยังมีได้รวบรวมรัดหักหาญในเรื่องนี้ จากพิจารณาทางปฏิบัติที่เป็นไปได้ จึงทำให้กระทรวงการต่างประเทศจำต้องประนีประนอมและรอจังหวะเวลาที่เหมาะสมไปก่อน ดังนั้น จนถึงปัจจุบัน ความปรารถนาของกระทรวงการต่างประเทศที่ต้องการให้มีพระราชบัญญัติการบริหารราชการในต่างประเทศจึงยังไม่เกิดขึ้น แม้กระนั้น กระทรวงการต่างประเทศก็ได้หยุดยั้งความคิดในเรื่องการปฏิรูป เมื่อเห็นว่าการผลักดันเรื่องพระราชบัญญัติยังไม่ได้จังหวะเหมาะ ก็เก็บเรื่องนี้ไว้ก่อนแต่ยังไม่ล้มความคิดไปเลยทีเดียว หากเปลี่ยนมาหาช่องทางใหม่ที่พอจะเป็นไปได้

ช่องทางใหม่ที่ว่าเกิดขึ้นจากดำริของนายกรัฐมนตรี ที่ต้องการให้นำระบบบริหารราชการแบบบูรณาการ CEO มาปรับปรุงโครงสร้าง ระบบ และแนวทางการบริหารงานของส่วนราชการ ทั้งที่เป็นส่วนราชการในภูมิภาค และในต่างประเทศ ดำรินี้แม้จะปรากฏชัดเจนหลังจากที่ นายกรัฐมนตรีพินิจข้อหาเกี่ยวกับการปกปิดทรัพย์สินตามคำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญ ดังที่ได้

⁷ กระทรวงการต่างประเทศ, "การปฏิรูประบบบริหารราชการในต่างประเทศ," www.mfa.go.th หน้า 4 และ หน้า 8. เข้าสู่อินเทอร์เน็ตเมื่อวันที่ 12/8/45.

กล่าวไปในบทที่แล้ว แต่ความคิดเกี่ยวกับการปรับเปลี่ยนดังกล่าวของนายกรัฐมนตรี น่าจะมีตั้งแต่แรกที่พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตรเข้ามาเป็นหัวหน้าคณะรัฐบาล ดังจะเห็นได้ว่า ในคราวการประชุมเอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ทั่วโลกเมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2544 3 เดือนหลังจากเป็นรัฐบาล นายกรัฐมนตรีได้มอบหมายให้เอกอัครราชทูตและทีมประเทศไทย ปรับเปลี่ยนจากการทำแผนงานรวมดังที่เคยปฏิบัติมาในช่วงรัฐบาลที่แล้ว มาเป็นการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ทวิภาคี (bilateral strategy) เป็นรายประเทศแทน โดยกำหนดให้เอกอัครราชทูตทำหน้าที่เป็นหัวหน้าทีมนักยุทธศาสตร์ของรัฐบาล นายกรัฐมนตรีให้เหตุผลว่าอำนาจการต่อรองของประเทศ ขึ้นอยู่กับการมียุทธศาสตร์ที่เชื่อมโยงประเด็นทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจเข้าด้วยกัน เพื่อแสวงหาจุดที่สามารถใช้เป็นข้อต่อรองในการเจรจาผลประโยชน์ของประเทศได้อย่างมีน้ำหนัก

เมื่อนายกรัฐมนตรีส่งสัญญาณชัดเจนว่า ให้นำระบบบริหารราชการแบบบูรณาการ CEO มาปรับเปลี่ยนระบบบริหารราชการในต่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศจึงได้โอกาสจัดการประชุมเชิงปฏิบัติการ เอกอัครราชทูตแบบบูรณาการ ขึ้นเมื่อวันที่ 18 มีนาคม 2545 โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มติของที่ประชุมดังกล่าว คือการเสนอให้ปรับนโยบายทีมประเทศไทย เพื่อให้เกิดความชัดเจนและเป็นรูปธรรมที่เข้มข้นมากยิ่งขึ้น ด้วยการจัดตั้งโครงการนำร่องเอกอัครราชทูตแบบบูรณาการ (chief executive officer - CEO) เพื่อการบริหารราชการในต่างประเทศที่เป็นเอกภาพ ซึ่งในเบื้องต้น กำหนดให้ทดลองดำเนินการใน 6 ประเทศก่อน ได้แก่ จีน ญี่ปุ่น เบลเยียม สหรัฐอเมริกา ลาว และอินเดีย

ถึงแม้ว่า โครงการเอกอัครราชทูต CEO ในระยะแรกนั้น จะยังอยู่ในขั้นโครงการทดลอง แต่เพื่อให้การทำงานของเอกอัครราชทูต CEO ดำเนินไปได้อย่างราบรื่น คณะรัฐมนตรียังได้มีมติให้รัฐมนตรีสั่งการปลัดกระทรวงให้ความร่วมมือแก่การปฏิบัติงานของเอกอัครราชทูตในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างเต็มที่ รวมทั้งให้หัวหน้าส่วนราชการต้นสังกัดหารือกับกระทรวงการต่างประเทศ ในกรณีที่ต้องการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับหัวหน้าหน่วยงานในสังกัดที่ประจำอยู่ใน 6 ประเทศที่อยู่ในโครงการนำร่องเอกอัครราชทูต CEO นอกจากนี้ นายกรัฐมนตรียังได้มอบหมายให้นายกร ทักษะรังสี รองนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น เป็นผู้ติดตามดูแลความคืบหน้าของโครงการนำร่องนี้

* ดูรายละเอียดของคำบรรยาย/ปาฐกถาเกี่ยวกับการดำเนินยุทธศาสตร์ต่างประเทศและการปฏิรูประบบบริหารราชการในต่างประเทศของนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้ที่ www.mfa.go.th ภายใต้หัวข้อการปฏิรูประบบการบริหารราชการในต่างประเทศ เข้าสู่ฐานข้อมูลวันที่ 10/9/45.

โครงการนำร่องเอกอัครราชทูต CEO เกิดขึ้นได้ด้วยบัญชาของนายกรัฐมนตรี โดยเอกอัครราชทูต CEO ต้องทำหน้าที่คิดและวางแผนในเชิงยุทธศาสตร์ และทำงานในบทบาทเชิงรุกมากขึ้น แต่ยังคงเป็นการปฏิบัติงานภายใต้โครงสร้างของระบบการบริหารราชการในต่างประเทศที่ยังมิได้มีการปฏิรูปเต็มรูปแบบตามที่กระทรวงการต่างประเทศปรารถนาจะให้เกิดขึ้น ในระยะแรก มีความสับสนในหมู่ผู้ปฏิบัติค่อนข้างมากเมื่อนำแนวคิดนี้ไปปฏิบัติจริง สาเหตุใหญ่มาจากแนวคิดของนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับบทบาทของเอกอัครราชทูต CEO และระบบบริหารราชการแบบบูรณาการนั้น เท่าที่พิจารณาจากการมอบหมายนโยบายในที่ประชุมเอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่หลายวาระ^{*} มิได้เป็นระบบที่ออกแบบมาอย่างชัดเจน เป็นเพียงการระบุบทบาทที่พึงกระทำ และลักษณะการบริหารงานที่พึงดำเนิน เช่น

- เอกอัครราชทูตเป็นผู้ช่วยนายกรัฐมนตรีในต่างประเทศ ทำหน้าที่เสมือนเป็นประธานคณะผู้บริหารของทีมประเทศไทยที่ประจำอยู่ในประเทศนั้น ๆ
- เป็นหน้าที่ของทีมประเทศไทยที่จะต้องเป็นหลักในการคิดแผนยุทธศาสตร์ทวิภาคีเพื่อใช้เป็นกรอบในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับประเทศต่าง ๆ เป็นรายประเทศ
- ทำงานร่วมกันแบบ teamwork และยึดยุทธศาสตร์และภารกิจเป็นหลักในการดำเนินงาน (strategy- and agenda- based operation) ทุกอย่างต้อง melt ต้องทำลายกำแพง ซึ่งเราต้องให้ barrier นี้ระหว่างกระทรวง กองต่าง ๆ มันหายไป
- บุคคลที่จะมาทำหน้าที่เอกอัครราชทูต CEO ต้องเป็นผู้ที่มีภาวะผู้นำ รู้จักการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ มีความรอบรู้กว้างขวางและสามารถเรียนรู้สิ่งใหม่ ๆ ได้โดยรวดเร็ว สามารถประสานงานและสร้างบรรยากาศของการทำงานเป็นทีมได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- ทุกท่านควรทำตัวเป็นนายกไทยในต่างประเทศแทนหรือเป็นผู้ช่วยนายก และขอให้ท่านทูตรายงานทั้งกต. และผม... จึงต้องสั่งไว้ตอนนี้เลยว่า ต่อไประบบ Matrix Reporting System สิ่งที่ท่านต้องทำให้มีการสั่งการ การประสานงาน ความเข้าใจ

^{*} สุนทรพจน์ในวาระเหล่านี้ได้รับการสรุปเป็นประเด็น ๆ อยู่ใน กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงการต่างประเทศ, คู่มือการบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการ (CEO) (กรุงเทพฯ : กระทรวงการต่างประเทศ, 2546).

ร่วมกันมากกว่าหนึ่งกระทรวงฯ ก็ขอให้ท่านส่งไปยังสำนักนายกฯ ที่เลขาฯนายกฯ เราจะได้ทำงานกันเพื่อให้เกิดความจับใจ

- ตัวแทนหน่วยงานใดไม่ได้เรื่อง ไม่ทำงาน เมื่อเอกอัครราชทูตขอให้ย้ายหรือเปลี่ยนคน ก็คงต้องทำ...เพื่อให้เกิด leadership แก่เอกอัครราชทูตในระดับหนึ่ง แต่ถ้าเอกอัครราชทูตมีปัญหา ก็คงเปลี่ยนตัวเอกอัครราชทูตเสียเอง
- เอกอัครราชทูตจะต้องทำหน้าที่ออกไปขายภาพลักษณ์ของประเทศไทย ไปเจาะตลาดให้แก่ประเทศไทย...ท่านจะต้องทำหน้าที่ sale Thailand ทั้ง products และ images ของประเทศไทย เอกอัครราชทูตจะต้องมียุทธศาสตร์ คิดว่าปีนี้ประเทศไทยส่งออกไปประเทศที่ประจำการเท่าไร และปีหน้าจะตั้งเป้าหมายเพิ่มได้เท่าไร
- เอกอัครราชทูตจะต้องบริหารยุทธศาสตร์ หากบริหารอำนาจจะเกิดการต่อต้านจากข้าราชการส่วนอื่น

การมอบหมายนโยบายในลักษณะของการแจ้งประเด็นที่นายกรัฐมนตรีต้องการให้เกิดขึ้น โดยยังมีได้วางระบบรองรับที่ชัดเจน เช่นนี้ อาจจะทำได้ง่าย ในกรณีที่เป็นการบริหารบริษัทของ CEO แต่ในระบบราชการและการปฏิบัติราชการนั้น การดำเนินการ และบริหารความสัมพันธ์ใด ๆ ต้องมีกฎหมาย หรือระเบียบปฏิบัติอ้างอิงรองรับอย่างชัดเจน การมอบหมายนโยบายในลักษณะเช่นนี้ของนายกรัฐมนตรี ในด้านหนึ่งสร้างความสับสนไม่เข้าใจแก่ผู้ปฏิบัติ แต่ในอีกด้านหนึ่ง ความสับสนคลุมเครือนั้นเปิดโอกาสให้ผู้เป็นเจ้าของภาพของเรื่อง ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายให้ ซึ่งในที่นี้คือกระทรวงการต่างประเทศ สามารถนำมาแปรเป็นระเบียบปฏิบัติตามแนวทางที่องค์กรเห็นว่าเหมาะสม โดยอ้างอิงกับกรอบนโยบายที่นายกรัฐมนตรีเปิดช่องไว้ให้

ความคลุมเครือไม่ชัดเจนเพราะขาดระบบระเบียบรองรับกำกับการบริหารงานที่ชัดเจนนี้ ทำให้ส่วนราชการต่าง ๆ ในส่วนกลางมีความเข้าใจบทบาทและอำนาจหน้าที่ของ ออท. CEO ไม่ตรงกัน หรือไม่เข้าใจว่าบทบาทของเอกอัครราชทูต CEO เป็นอย่างไรกันแน่ แม้แต่ภายในกระทรวงการต่างประเทศ และระหว่างเอกอัครราชทูตด้วยกันเอง ก็ตีความบทบาทและขอบเขตอำนาจหน้าที่ของการเป็น CEO แตกต่างกันไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการบริหารยุทธศาสตร์ การสั่งการ การประสานงาน และการรายงานหลายช่องทาง หน่วยงานอื่นหรือแม้แต่กระทรวงการต่างประเทศเองก็ยังไม่เข้าใจชัดเจนว่าขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ ออท. CEO เป็นอย่างไร

ต่อไปนี้เป็นตัวอย่างของคำถามจากภายในกระทรวงการต่างประเทศ ที่เกิดขึ้นจากความคลุมเครือของแนวคิดเอกอัครราชทูตบูรณาการ และไม่มีผู้ใดสามารถให้คำตอบสุดท้ายในเรื่องเหล่านี้ได้ ในช่วงระยะเวลาที่ดำเนินโครงการนำร่อง เท่าที่กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร ได้ประมวลไว้ มีที่สำคัญดังนี้

1. บทบาทหลักของออท. CEO ควรเน้นการทำงานในด้านการรับนโยบายและคำสั่งจากกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ มาปฏิบัติ ตามหมวด 7 ม. 50/2 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับ 5) พ.ศ. 2545 หรือ ออท. ในฐานะ CEO สามารถมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ กำหนดยุทธวิธี ที่จะให้สำนักงานต่าง ๆ implement นโยบาย หรือคำสั่งที่กระทรวง ทบวง กรม สั่งมาได้
2. หากการริเริ่มสร้างสรรค์เพิ่มเติมใด ๆ ออกนอกไปจากนโยบาย หรือคำสั่งที่กระทรวง ทบวง กรม สั่งมา เพราะ ออท. ในฐานะที่อยู่ในพื้นที่ มองเห็นช่องทางที่จะทำประโยชน์ในประเทศนั้นได้อีก หากจะให้ทั้งที่ดำเนินการตามนั้น ควรให้ผ่านกระบวนการตอบรับของกลไกด้านนโยบายที่ส่วนกลางก่อนหรือไม่
3. อำนาจ ออท. CEO ในการสั่งการ (คือตัดสินใจได้เองแล้วรับผิดชอบ) ให้สำนักงานอื่นทำตามในเรื่องที่สำนักงานนั้นไม่เห็นด้วยมีมากแค่ไหน
4. มติค.ร.ม.6 พฤษภาคม 46 และ 7 พฤษภาคม 45 จะให้ขยายผลนโยบาย CEO อย่างไรแน่ ให้เฉพาะ ออท. เป็น CEO หรือให้กสญ. เป็น CEO ในส่วนของพื้นที่ของตนด้วย โดยขึ้นกับ ออท. CEO อีกที หรือให้ กสญ. เป็นกสญ. ธรรมดาบริหารงานแบบเดิมไปก่อน
5. ระบบการรายงาน Matrix Reporting System ตามมติค.ร.ม. 6 พฤษภาคม 46 จะ apply อย่างไรกับกรณีดังนี้
 - 5.1 มติค.ร.ม. 6 พฤษภาคม 46 ไม่ได้ห้ามเรื่องการติดต่อระหว่างสำนักงานกับหน่วยงานต้นสังกัดโดยตรง ในเรื่องอื่น ๆ ที่ไม่ใช่การรายงานใช่หรือไม่ ในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ ของสำนักงานในรายวัน ที่จะต้องมี correspondence หรือ dialogue กับหน่วยงานต้นสังกัด จะทำอย่างไร จะต้องทำผ่าน ออท. ตลอดหรือไม่ หรือสามารถติดต่อกันได้เอง แต่เวลารายงานการดำเนินการ หรือข้อมูลใด ๆ ให้เสนอต่อ ออท. ตามมติ ค.ร.ม. 6 พฤษภาคม 46
 - 5.2 ออท. ผู้แทนถาวรเป็น CEO ของสำนักงานต่าง ๆ ภายใต้คณะทูตถาวร โดยอท. ผู้แทนถาวร ไม่ต้องรายงานต่อ ออท. ที่รับผิดชอบทวิภาคีในประเทศนั้นใช่หรือไม่
 - 5.3 สำนักงานภายใต้กสญ. รายงานกสญ. แล้วกสญ. รายงาน ออท. แล้วอท. รายงาน กต. แล้วกต. แจ้งต่อหน่วยงานต้นสังกัดของสำนักงานนั้นใช่หรือไม่

5.4 สำนักงานที่ตั้งอยู่นอกประเทศที่ออกท. CEO ประจำอยู่ แต่มีเขตอาณาครอบคลุมประเทศที่ ออกท. CEO นั้นประจำการอยู่ด้วย (ก) จะต้องรายงานไปยังออกท. CEO ที่อยู่คนละประเทศนั้นด้วยใช่หรือไม่ และ (ข) สำนักงานนั้น จะต้องร่วมจัดทำแผนปฏิบัติการกับออกท. CEO ในแต่ละประเทศที่เกี่ยวข้อง เป็นหลาย ๆ แผนรายประเทศใช่หรือไม่ และ (ค) หากมีการรวมงบประมาณ งบประมาณของสำนักงานที่มีเขตอาณาหลายประเทศก็ต้องแยกส่วนไปรวมกับงบประมาณของ ออกท. CEO ในแต่ละประเทศใช่หรือไม่

ปัญหาเหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่าระบบบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการ CEO ในระยะเริ่มแรกนั้น ยังไม่เป็นระบบ ทั้งยังไม่มีบูรณาการ โดยเฉพาะการบูรณาการงบประมาณ อันเป็นหัวใจสำคัญของอำนาจบังคับบัญชา จะมีก็เพียงแต่การได้ชื่อว่าเป็นเอกอัครราชทูต CEO ซึ่งก่อให้เกิดความสับสนในหมู่ผู้ปฏิบัติ แต่ท่ามกลางความสับสนเหล่านี้ กระทรวงการต่างประเทศก็พยายามพลิกแพลงและสามารถใช้ประโยชน์ จากดำริและการสนับสนุนด้านนโยบายจาก นายกรัฐมนตรี เกี่ยวกับเอกอัครราชทูตบูรณาการ CEO ในการผลักดันการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารราชการในต่างประเทศ ให้ไปในแนวทางที่กระทรวงการต่างประเทศต้องการให้มากที่สุด นั่นคือการสร้างระบบการบริหารงานและการบังคับบัญชาที่เป็นเอกภาพของคณะผู้แทนไทยในต่างประเทศ โดยมีกระทรวงการต่างประเทศ สถานเอกอัครราชทูต และสถานกงสุลใหญ่ ตามแต่กรณีเป็นแกนนำ

วิธีการพลิกแพลงของกระทรวงการต่างประเทศมีหลากหลายลีลาและกระบวนการ ในที่นี้จะขอยกเพียงตัวอย่างเดียว คือการอาศัยข้อค้นพบและข้อเสนอแนะของคณะประเมินผลโครงการนำร่อง ที่นายกรัฐมนตรีกำหนดให้ต้องมีการประเมินผล เป็นช่องทางในการเสนอแนวทางการแก้ไข ปัญหาในทิศทางที่กระทรวงการต่างประเทศต้องการ

ในการดำเนินโครงการนำร่องเอกอัครราชทูตบูรณาการ นายกรัฐมนตรีกำหนดให้กระทรวงการต่างประเทศจัดให้มีการประเมินผลโดยผู้ประเมินจากภายนอก กระทรวงการต่างประเทศจึงได้ติดต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย เพื่อให้จัดหาคณะผู้ประเมินผลโครงการฯ และจัดทำรายงานผลการประเมินเสนอต่อนายกรัฐมนตรี ในการประชุมเอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ ประจำปี 2545 รายงานการประเมินผลโครงการนำร่องของคณะผู้ประเมิน ซึ่งมีทศพร ศิริสัมพันธ์ เป็นหัวหน้า เน้นไปที่การรายงานปัญหาของระบบบริหารราชการในต่างประเทศที่มีอยู่ พร้อมกับการเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหานั้น มากกว่าที่จะเป็นการประเมินสัมฤทธิ์ผลของการ

ปฏิบัติงานตามเป้าหมายยุทธศาสตร์ และขีดสมรรถนะในการบริหารและปฏิบัติราชการของคณะผู้แทน⁸

รายงานดังกล่าวแบ่งการวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคเป็น 3 ระดับ คือระดับนโยบาย ระดับฝ่ายสนับสนุนที่ส่วนกลางในส่วนที่เป็นกรมภูมิภาค และระดับพื้นที่คือสถานเอกอัครราชทูต ซึ่งในแต่ละระดับมีประเด็นข้อเสนอแนะต่าง ๆ หลายด้านด้วยกัน ทั้งที่เป็นเรื่องของการพัฒนากระบวนการ การพัฒนาด้านระบบข้อมูล การปรับปรุงการจัดทำแผนการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ และการปรับปรุงระบบสนับสนุนของกระทรวงการต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่โต๊ะ และกรมภูมิภาค เป็นต้น

ในการนำข้อเสนอแนะของคณะผู้ประเมิน ไปดำเนินการปรับปรุงแก้ไขระบบบริหารราชการในต่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศเลือกเพียงบางประเด็นที่คณะผู้ประเมินเสนอแนะเท่านั้น มิได้รับทุกประเด็นทั้งหมดไปดำเนินการ โดยเลือกประเด็นเฉพาะที่สอดคล้องกับเป้าหมายที่เป็นความต้องการพื้นฐานของกระทรวงการต่างประเทศ คือการสร้างระบบบริหารและการบังคับบัญชาที่เป็นเอกภาพของคณะผู้แทนไทยในต่างประเทศ ภายใต้การนำของกระทรวงการต่างประเทศ และสถานเอกอัครราชทูต กลไกของการประเมินผลที่ควรนำไปสู่การปรับปรุงประสิทธิภาพและพัฒนาระบบการบริหารงานภายในองค์กร จึงถูกใช้ให้เป็นกลไกที่ช่วยเพิ่มความเข้มแข็งให้แก่องค์กรในการเมืองภายในระบบราชการด้วย โดยกระทรวงการต่างประเทศอาจจะถือว่าเป้าหมายของการทำเช่นนั้นก็คือ การสามารถเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานขององค์กรได้ในท้ายที่สุดก็เป็นได้

ประเด็นที่กระทรวงการต่างประเทศเลือกมาผลักดันเพื่อให้นายกรัฐมนตรีได้พิจารณา ดำเนินการสั่งการ/แก้ไขตามแนวทางที่กระทรวงการต่างประเทศเสนอ ได้แก่

1. ปัญหาคารขาดการบูรณาการด้านยุทธศาสตร์ที่ส่วนกลาง

กระทรวงการต่างประเทศเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ โดยเสนอให้พิจารณาจัดตั้ง

⁸ ทศพร ศิริสัมพันธ์ และคณะ, รายงานเบื้องต้นการประเมินโครงการนำร่องเอกอัครราชทูตแบบบูรณาการ (โครงการพัฒนาระบบบริหารราชการของไทยในต่างประเทศ, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, ตุลาคม 2545).

คณะกรรมการยุทธศาสตร์ต่างประเทศ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ และมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ รัฐมนตรีกระทรวงที่เกี่ยวข้อง อาทิ รัฐมนตรีที่รับผิดชอบกระทรวงด้านความมั่นคง เศรษฐกิจระหว่างประเทศ ตลอดจนการท่องเที่ยว เป็นกรรมการ โดยมีกระทรวงการต่างประเทศ เป็นฝ่ายเลขานุการ เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ต่างประเทศ โดยพิจารณาทุกมิติในภาพรวม เพื่อให้ทุกหน่วยงาน ทั้งที่ส่วนกลาง และในต่างประเทศ มีเป้าหมายยุทธศาสตร์เดียวกันในด้านต่างประเทศ

การจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาใหม่อีกหนึ่งชุดเกี่ยวกับการต่างประเทศ โดยที่ยังคงมีคณะกรรมการชุดอื่น ๆ อยู่เช่นเดิม ไม่ว่าจะเป็นกรรมการนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ คณะกรรมการพัฒนาการส่งออก และสภาความมั่นคงแห่งชาติ เป็นต้น ย่อมไม่ใช่แนวทางที่จะให้หลักประกันได้อย่างเต็มที่ว่าส่วนกลางจะเกิดการบูรณาการขึ้นได้ นอกเหนือจากเหตุผลที่ว่า การตั้งคณะกรรมการเป็นทางออกคลาสสิกในการแก้ปัญหาของระบบราชการไทยแล้ว ความหมายของการผลักดันให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการดังกล่าวนี้ อีกด้านหนึ่งก็คือ กระทรวงการต่างประเทศ สามารถยกระดับความสำคัญของคณะกรรมการระดับชาติด้านนโยบายต่างประเทศ ที่กระทรวงการต่างประเทศเป็นแกนหลัก ให้มีสถานะเทียบเท่ากับคณะกรรมการระดับชาติด้านเศรษฐกิจและความมั่นคงข้างต้น ที่มีนายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นประธาน และมีกระทรวงเศรษฐกิจ หรือความมั่นคงเป็นแกนหลัก ที่เป็นอยู่เดิม คณะกรรมการบริหารราชการในต่างประเทศ อยู่ในสถานะที่ต่ำกว่าคณะกรรมการอื่น ๆ เพราะมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธาน ดังนั้น นโยบายของคณะกรรมการด้านเศรษฐกิจที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานจึง “เสียงดัง” กว่า

2. ปัญหาการขาดบูรณาการด้านการทำงาน อันเกิดจากบุคลากรของสำนักงานในต่างประเทศของส่วนราชการอื่น ยังคงพึ่งคำสั่งจากหน่วยงานต้นสังกัดในพื้นที่ มากกว่าที่จะอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของออท. ซึ่งเป็น CEO

กระทรวงการต่างประเทศเสนอแนวทางแก้ไข โดยอิงกรอบกฎหมายพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หมวดเจ็ด ที่กำหนดให้หัวหน้าคณะผู้แทนเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากกระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติให้เหมาะสมกับการปฏิบัติราชการในต่างประเทศ และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบุคคลในคณะผู้แทน กระทรวงการต่างประเทศเห็นว่า เพื่อให้การบังคับใช้หมวด 7 ดังกล่าวนี้อาจมีผลในทางปฏิบัติ จึงขอเสนอให้มีการพิจารณาเพิ่มมาตรการควบคุมกับข้อกำหนดตามหมวด 7 นั้น โดย

- (ก) อาจให้อำนาจหัวหน้าคณะผู้แทนในการส่งตัวบุคลากรของหน่วยงานอื่น กลับคืนต้นสังกัดได้ โดยจะต้องระบุเหตุผลการส่งตัวกลับที่ชัดเจน
- (ข) อาจแก้ไขมาตรา 50/4 (4) ในหมวด 7 ดังกล่าว ให้อำนาจหัวหน้าคณะผู้แทนให้เลื่อนขึ้นเงินเดือน แก่บุคคลในคณะผู้แทนได้ มิใช่รายงานข้อเท็จจริงและความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของหน่วยงานต้นสังกัดของบุคคลในคณะผู้แทนเท่านั้นหรืออย่างน้อยก็กำหนดให้หน่วยงานต้นสังกัดจะพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือนของบุคคลในคณะผู้แทนได้ เฉพาะผู้ที่หัวหน้าคณะผู้แทนเสนอชื่อเท่านั้นหรือ
- (ค) อาจพิจารณากำหนดให้บุคลากรของกระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจ ที่ส่งไปประจำการในต่างประเทศ ต้องโอนมาสังกัดกระทรวงการต่างประเทศเป็นการชั่วคราวในระหว่างประจำการ

ไม่ว่าความเข้าใจของนายกรัฐมนตรียกเว้นเกี่ยวกับเอกอัครราชทูตบูรณาการจะเป็นอย่างไร หรือนายกรัฐมนตรีอาจจะพูดอยู่เสมอว่า หัวใจของการทำงานของเอกอัครราชทูตอยู่ที่การบริหารยุทธศาสตร์ ไม่ใช่การบริหารอำนาจ แต่การมีอำนาจให้คุณให้โทษอยู่ในมือยังเป็นสิ่งจำเป็นในสายตาของผู้รับผิดชอบในการกำกับดูแล กระทรวงการต่างประเทศ มีจุดยืน ความต้องการ และแนวทางที่ชัดเจนเกี่ยวกับการสร้างระบบการบริหารงานและการบังคับบัญชาที่เป็นเอกภาพ แม้รัฐบาลชุดนี้จะปฏิรูประบบบริหารราชการในต่างประเทศด้วยแนวคิดอื่น ที่มีให้เอกอัครราชทูตบูรณาการ CEO ชุดของข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปรับเปลี่ยนระบบบริหารราชการจากจุดยืนและความต้องการของกระทรวงการต่างประเทศ ก็คงจะยังเป็นชุดนี้ จะเป็น CEO หรือไม่ CEO ก็ตาม กระทรวงการต่างประเทศมีแนวทาง และภาพอุดมคติที่พึงประสงค์เกี่ยวกับแนวทางการบริหารราชการในต่างประเทศอยู่แล้ว และพร้อมที่จะเสนอแนะแนวผลักดันทางดังกล่าว เมื่อมีโอกาส เรื่องนี้จะชัดยิ่งขึ้นเมื่อเห็นปัญหาและข้อเสนอแนะประการที่ 3

3. ปัญหาประการที่สามเป็นเรื่องงบประมาณ เอกอัครราชทูตไทยที่ประจำอยู่ในประเทศที่อยู่ในโครงการนำร่องเอกอัครราชทูตบูรณาการหนึ่ง ได้สรุปปัญหาในมุมมองของกระทรวงการต่างประเทศไว้อย่างชัดเจนว่า “เนื่องจากหน่วยงาน [กระทรวงพาณิชย์ สำนักงาน BOI สำนักงานททท.] มีความหวงแหนงบประมาณ และปิดบังยอดเงินงบประมาณที่ได้รับ ซึ่งเมื่อคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 6 พ.ค. 46 กำหนดให้สอท.ทุกแห่ง ใช้การบริหารราชการแบบบูรณาการแล้ว หัวใจของความสำเร็จของการบริหารราชการแบบบูรณาการ

ยอมขึ้นอยู่กับการเมืองประมาณส่งเสริม ที่ออก. CEO สามารถเป็นผู้กำหนดแนวทางการใช้งบประมาณได้อย่างกว้างขวางหลากหลาย และครอบคลุมตลาดใหม่ ๆ ได้มากขึ้น โดยไม่จำกัดอยู่กับลูกค้าประจำเพียงไม่กี่รายที่ซ้ำซาก ทั้งนี้ ส่วนกลางเพียงแต่ให้แนวทางกว้าง ๆ ว่าจะให้มุ่งส่งเสริมด้านใดบ้าง”

แนวทางที่กระทรวงการต่างประเทศเสนอให้พิจารณาแก้ไขคือ

อาจให้ตัดโอนงบประมาณเฉพาะในส่วนของกิจกรรม/โครงการ/บงส่งเสริมและงบประมาณประชาสัมพันธ์ของทุกหน่วยงาน ไปให้ออท. CEO ซึ่งนอกจากจะทำให้รัฐบาล สามารถใช้งบประมาณของประเทศได้อย่างตรงเป้าหมายยุทธศาสตร์ทวิภาคี ประหยัดและคุ้มค่ากว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้ โดยอาจทดลองจัดทำเป็นโครงการนำร่องที่สอท. บางแห่งก่อนก็ได้ เช่น สอท.ณ กรุงปักกิ่ง หรืออย่างน้อยอาจพิจารณาตัดโอนงบประมาณส่งเสริมบางส่วนของหน่วยงานต่าง ๆ มารวมไว้เป็น special fund เพื่อให้ออท. CEO และทีมประเทศไทย ใช้ดำเนินภารกิจทางยุทธศาสตร์โดยเฉพาะ

ในขณะนี้ (เมษายน 2548) โครงการนำร่องทดลองใช้ระบบงบประมาณบูรณาการสำหรับการบริหารงานของสถานเอกอัครราชทูต CEO ได้เกิดขึ้นแล้ว ได้แก่ ที่สถานเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุง นิวเดลี เวียงจันทน์ ปักกิ่ง และโตเกียว ในเรื่องการบูรณาการการทำงานของบุคลากรนั้น กระทรวงการต่างประเทศกำลังผลักดันให้มีการจัดทำพระราชบัญญัติบริหารราชการในต่างประเทศขึ้น โดยถือเป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์กระทรวงในระยะ 4 ชำนาญ ซึ่งต้องติดตามดูว่าจะประสบความสำเร็จหรือไม่ แต่ถ้าใช้เรื่องการบูรณาการงบประมาณ อันเป็นเรื่องที่ผู้ปฏิบัติเห็นว่าเป็นหัวใจสำคัญที่สุดของระบบบริหารราชการในต่างประเทศนี้เป็นเกณฑ์วัดความสำเร็จของการเปลี่ยนแปลง การเกิดขึ้นของโครงการนำร่องงบประมาณบูรณาการข้างต้น แสดงให้เห็นว่าในระยะกว่า 3 ปี ของการนำระบบเอกอัครราชทูตบูรณาการมาใช้ปรับเปลี่ยนระบบบริหารราชการในต่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศประสบความสำเร็จมากทีเดียวในการกำหนดทิศทางการเปลี่ยนแปลงให้ไปในทิศทางที่ตนต้องการได้

4.3. สรุป

แนวทางและวิธีดำเนินการเพื่อกำหนดพลิกแพลงให้เส้นทางของการปรับเปลี่ยนปฏิรูป ที่ถูกกำหนดลงมาจากระดับนโยบายนั้น เป็นไปในลักษณะที่ “เข้าทาง” ตามที่องค์กรต้องการมากที่สุดมีอยู่ด้วยกันหลายวิธี และเป็นทักษะสำคัญที่ผู้นำองค์กรราชการมากหรือน้อยก็ต้องมีอยู่ด้วยกันทั้งสิ้น เพื่อทำให้องค์กรของตนสามารถหลีกเลี่ยงการเปลี่ยนแปลงที่ไม่พึงประสงค์ ตะล่อมให้การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นสอดคล้องกับผลประโยชน์และความต้องการขององค์กร รวมทั้งสามารถรับมือและเป็นผู้กำหนดการปรับเปลี่ยนนั้นได้บ้าง แทนที่จะเป็นผู้ถูกสั่งให้ต้องเปลี่ยนแต่เพียงฝ่ายเดียว “ความสำเร็จ” ขององค์กรภาครัฐในเมืองภายในระบบราชการขึ้นอยู่กับทักษะและความสามารถนี้เป็นสำคัญ

ดังนั้นความเป็นจริงของชีวิตที่พึงเป็นอนุสติสำหรับการเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงก็คือ ผู้คิดว่าตนกำลังจูงคนอื่นอยู่นั้น กลับตกอยู่ในอิทธิพลของผู้ถูกจูงด้วย

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย