การบูรณาการภารกิจภาครัฐด้านการต่างประเทศผ่านการดำเนินงานของ Team Thailand: ศึกษากรณี Team Thailand ในกรุงวอชิงตัน

น.ส.ปารณีย์ เชิดชูศิลป์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

สารนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2563
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

The Integration of State Mechanisms in Foreign Affairs: A Case Study of Team Thailand in Washington D.C.

Miss Paranee Cherdchoosilp

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Public Administration in Public Administration
Department of Public Administration
FACULTY OF POLITICAL SCIENCE
Chulalongkorn University
Academic Year 2020

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อสารนิพนธ์	การบูรณาการภารกิจภาครัฐด้านการต่างประเทศผ่านการดำเนินงานของ Team Thailand: ศึกษากรณี Team Thailand ในกรุงวอชิงตัน
โดย	น.ส.ปารณีย์ เชิดชูศิลป์
สาขาวิชา	รัฐประศาสนศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก	อาจารย์ ดร.วงอร พัวพันสวัสดิ์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้นับสารนิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

คณะกรรมการสอบสารนิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์วันชัย มีชาติ)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก
(อาจารย์ ดร.วงอร พัวพันสวัสดิ์)

..... กรรมการ
(อาจารย์ ดร.ศิริมา ทองสว่าง)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ปารณีย์ เชิดชูศิลป์ : การบูรณาการภารกิจภาครัฐด้านการต่างประเทศผ่านการดำเนินงานของ Team Thailand: ศึกษากรณี Team Thailand ในกรุงวอชิงตัน. (The Integration of State Mechanisms in Foreign Affairs: A Case Study of Team Thailand in Washington D.C.) อ.ที่ปรึกษาหลัก : อ. ดร.วงอร พัวพันสวัสดิ์

งานวิจัยชิ้นนี้ มุ่งตอบคำถามที่ว่าทีมประเทศไทยในกรุงวอชิงตันมีกลไกในการบูรณาการภารกิจภาครัฐอย่างไรและมีอุปสรรคในการดำเนินการอย่างไร โดยใช้แนวคิดการบูรณาการภารกิจภาครัฐ แนวคิด CEO ในการบริหารภาครัฐ และทฤษฎีเครือข่ายนโยบาย ผู้วิจัยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บข้อมูลด้วยการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง และการสัมภาษณ์ จากการวิจัยพบว่า ทีมประเทศไทยในกรุงวอชิงตันเป็นการรวมตัวกันของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจในต่างประเทศที่มีภารกิจในเมืองหรือประเทศเดียวกัน ผ่านนโยบายของรัฐที่ต้องการปฏิรูปให้เกิดการบูรณาการภารกิจในต่างประเทศให้เกิดเอกภาพ 3 ด้าน ได้แก่ แผนงานรวมที่เป็นเอกภาพ โครงสร้างสำนักงานที่เป็นเอกภาพ และการบังคับบัญชาและระบบงานที่เป็นเอกภาพ โดยพบว่าเอกภาพในการบริหารงานของทีมประเทศไทยในกรุงวอชิงตันนั้น เกิดขึ้นในลักษณะของความร่วมมือในการจัดกิจกรรม และการให้ความช่วยเหลือในภารกิจที่สอดคล้องกัน ส่วนในงานระดับนโยบายจะเป็นเพียงการแลกเปลี่ยนข้อมูลในภารกิจที่ตนเองรับผิดชอบ และยังขาดการบูรณาการในระดับนโยบายทั้งในต่างประเทศและภายในประเทศ ในส่วนของเอกภาพในการบังคับบัญชา มีกลไกที่เป็นกฎระเบียบที่กำหนดอำนาจในการบังคับบัญชาให้หัวหน้าผู้แทนในฐานะเอกอัครราชทูต CEO เพื่อสนับสนุนผลักดันให้เกิดเอกภาพในการบังคับบัญชา อย่างไรก็ดี การที่ส่วนราชการต่าง ๆ ที่ส่งข้าราชการไปประจำการในต่างประเทศล้วนเป็นหน่วยงานในระดับเดียวกัน ส่งผลให้การทำงานเป็นไปแบบถ้อยทีถ้อยอาศัย และแทบไม่เกิดการใช้อำนาจตามกลไกเอกอัครราชทูต CEO ที่รัฐได้ให้อำนาจไว้ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะให้มีการวางแผนร่วมกันทั้งในประเทศและต่างประเทศ เพื่อกำหนดทิศทางการดำเนินงานให้มีเป้าหมายเดียวกัน และให้มีการประเมินผลเพื่อให้ทราบว่าการดำเนินงานของทีมประเทศไทยเป็นไปตามแผนที่วางไว้หรือไม่ รวมทั้งเสนอแนะให้มีการประเมินกลไกต่าง ๆ ของทีมประเทศไทยเพื่อให้ทราบว่ากลไกใดที่ไม่เกิดประโยชน์หรืออาจเป็นอุปสรรคต่อการทำงาน เพื่อ

สาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์ ลายมือชื่อนิสิต .....

ปีการศึกษา 2563 ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก .....

6280078324 : MAJOR PUBLIC ADMINISTRATION
KEYWORD: Team Thailand, government task integration

Paranee Cherdchoosilp : The Integration of State Mechanisms in Foreign Affairs: A Case Study of Team Thailand in Washington D.C.. Advisor: VONG-ON PHUAPHANSAWAT, Ph.D.

This research aims to study how Team Thailand in Washington has mechanics for government task integration and its problems and obstacles. The study is based on government task integration, CEO for government management and policy network theory. This is a qualitative research. The data has been compiled from relevant documents and interview.

The findings prove that Team Thailand in Washington is a group comprising of public sector and private sector with tasks in same city or country through government policies. It aims to integrate tasks in three aspects, which are, unified plan, unified office structure and unified command and work system. The unity of management of Team Thailand in Washington is a result of cooperation for activity organization and related tasks. For policy task, it is only data exchange for one’s responsibility scope. It lacks of integration of policy implementation both international level and domestic level. In the meantime, command unity has rules and regulations which prescribe authority of chief of delegation as CEO ambassador for promoting command unity. However, the government agencies that dispatch government officers to be stationed abroad are all at the same level, the work thus mutually depend on each other and almost does not exercise power under the CEO's ambassador mechanism that the state has authorized.

Field of Study: Public Administration Student's Signature .....
Academic Year: 2020 Advisor's Signature .....

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

กิตติกรรมประกาศ

สารนิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงได้ด้วยคำแนะนำที่ดีจากอาจารย์ที่ปรึกษา อาจารย์ ดร.วงอร พัวพันสวัสดิ์ ทั้งในแง่วิชาการ และการให้กำลังใจทางด้านจิตใจที่ทำให้ผู้วิจัยผ่านมาได้ ขอขอบพระคุณมาก ๆ จริง ๆ ค่ะ นอกจากนี้ ขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ วันชัย มีชาติ และ อาจารย์ ดร.ศิริมา ทองสว่าง กรรมการสอบสารนิพนธ์ที่ชี้แนะแนวทางที่เป็นประโยชน์อย่างมากในการจัดทำสารนิพนธ์ฉบับนี้

ขอขอบคุณเพื่อน ๆ ร่วมรุ่นที่ให้กำลังใจ (ปนเคี่ยวเข็ญ) ให้เรียนจนจบ ด้วย Motto เรียนด้วยกัน จบพร้อมกัน และขอขอบคุณแพทริค ณัฐวรรธ์ ฟิงค์เลอร์ สำหรับแรงใจในช่วงปั่นเล่มที่จิตตกแต่ก็ฮึดสู้ขึ้นมาได้เพราะเห็นความพยายามในการทำตามความฝันของคุณ

The sun will rise and we will try again.

ปารณีย์ เชิดชูศิลป์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

สารบัญ

หน้า

..... ค

บทคัดย่อภาษาไทย ..... ค

..... ง

บทคัดย่อภาษาอังกฤษ ..... ง

กิตติกรรมประกาศ ..... จ

สารบัญ ..... ฉ

สารบัญตาราง ..... ซ

สารบัญรูปภาพ ..... ฌ

บทนำ 1

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา 1

1.2 คำถามวิจัย 3

1.3 ขอบเขตการศึกษา 3

1.4 วัตถุประสงค์ของงานวิจัย 3

1.5 การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง 3

บทที่ 2 กรอบแนวคิดทฤษฎีของงานวิจัย 15

2.1 แนวคิดการบูรณาการภารกิจภาครัฐ 15

2.2 แนวคิด CEO ในการบริหารภาครัฐ 16

2.3 แนวคิดเครือข่ายนโยบายในการบริหารภาครัฐ 17

2.4 กรอบแนวคิดการวิจัย 18

บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย 19

3.1 การเลือกกลุ่มตัวอย่าง 19

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

3.2 แนวทางในการสัมภาษณ์ 20
3.3 ข้อจำกัดในการเก็บข้อมูล 21
บทที่ 4 ผลการวิจัย 22
4.1 การดำเนินงานของทีมประเทศไทยในกรุงวอชิงตันในมิติด้านโครงสร้าง 22
4.2 การทำงานของทีมประเทศไทยในกรุงวอชิงตันในมิติของแผนและนโยบาย 27
4.3 การบังคับบัญชาของเอกอัครราชทูต ณ กรุงวอชิงตันในฐานะหัวหน้าทีมประเทศไทย 34
4.4 การบูรณาการด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ 37
4.5. การดำเนินการในด้านการบูรณาการงบประมาณ 39
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ 40
5.1 บทสรุป 40
5.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย 44
5.3 ข้อเสนอแนะสำหรับงานวิจัยชิ้นต่อไป 45
บรรณานุกรม 46
ประวัติผู้เขียน 49

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 1 องค์ประกอบทีมประเทศไทย (Team Thailand) ณ กรุงวอชิงตัน..... 24

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

สารบัญรูปภาพ

หน้า

ภาพที่ 1 กลไกสนับสนุนการทำงานของทีมประเทศไทย..... 10

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันการบูรณาการถือเป็นนโยบายที่ภาครัฐให้ความสำคัญ เนื่องจากการทำงานของส่วนราชการมีภารกิจที่สอดคล้องกัน การบูรณาการจึงเป็นแนวคิดที่ถูกหยิบยกนำมาใช้ในระบบราชการกันอย่างแพร่หลาย ฟ้ารัตน์ สมแสน (2562) กล่าวถึงการบูรณาการภารกิจภาครัฐว่า เป็นการเสริมสร้างความสัมพันธ์และความร่วมมือระหว่างหน่วยราชการ เพื่อให้เกิดการทำงานร่วมกัน เพื่อบรรลุเป้าหมายเดียวกัน และให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า ในการบริหารองค์กร ๆ หนึ่ง หน่วยงานจำเป็นต้องมีการประสานกันในแต่ละแผนก แต่ละฝ่าย เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามเป้าหมายขององค์กร การบริหารจัดการภาครัฐก็เปรียบเสมือนการบริหารองค์กรขนาดใหญ่ ซึ่งแต่ละภาคส่วนมีหน้าที่ของตนเองตามภารกิจที่ได้รับมอบ ประสานงานกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐจึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะนำพาประเทศไปสู่เป้าหมายที่รัฐบาลกำหนดไว้ อย่างไรก็ดี ด้วยโครงสร้างของระบบราชการ ที่แต่เดิมแบ่งการทำงานตามภารกิจ เน้นความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน มุ่งเน้นทำงานเฉพาะในส่วนของตน ซึ่งก็มีข้อดีที่ข้าราชการจะมีความเชี่ยวชาญในเชิงลึกกับงานตามภารกิจนั้น ๆ อย่างไรก็ดี สภาพแวดล้อมภายนอกที่เปลี่ยนไปก็ส่งผลให้การทำงานเพียงหน่วยเดียวไม่สามารถประสบความสำเร็จได้ แม้ว่าแต่ละหน่วยงานจะมีพันธกิจที่แตกต่างกันออกไป แต่ความซับซ้อนของสภาพสังคม ณ ปัจจุบัน ส่งผลให้การดำเนินงานด้านต่าง ๆ มีการคาบเกี่ยวกันระหว่างหน่วยงานมากขึ้น อาทิ การจัดเก็บภาษี ต้องมีการทำงานร่วมกันระหว่างกรมสรรพกร กรมศุลกากร และกรมสรรพสามิต ภาครัฐจึงนำแนวคิดการบูรณาการภาครัฐเข้ามาใช้เพื่อให้เกิดการประสานงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานในการขับเคลื่อนภารกิจภารรัฐที่ไม่สามารถทำให้สำเร็จลุล่วงได้ภายใต้หน่วยงานเดียว

ปัจจุบันภาครัฐของไทยมียุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี เป็นกรอบในการขับเคลื่อนงานด้านต่าง ๆ ของภาครัฐและหนึ่งในนั้นคืองานด้านการต่างประเทศซึ่งมีการออกแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติประเด็นการต่างประเทศ (พ.ศ. 2561 - 2580) เพื่อมาช่วยขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติด้านการต่างประเทศให้เป็นไปตามเป้าหมาย แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติประเด็นการต่างประเทศ (พ.ศ. 2561 - 2580) กำหนดเป้าหมายไว้ 5 ด้าน ได้แก่ มีความมั่นคง (Security) มีความมั่งคั่ง ยั่งยืน (Sustainability) มีมาตรฐานสากล (Standard)มีสถานะและเกียรติภูมิ (Status) มีพลัง (Synergy) โดยที่เป้าหมายทั้ง 5 ด้านดังกล่าว ไม่สามารถทำให้สำเร็จได้โดยหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง จึงต้องมีการ “บูรณาการ” ร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐเพื่อขับเคลื่อนเป้าหมายให้สำเร็จ

ความพยายามบูรณาการงานด้านต่างประเทศนั้น มีกลไกที่เรียกว่า “ทีมประเทศไทย” หรือ “Team Thailand” เป็นตัวขับเคลื่อนนโยบายการบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการ ในตลอดกว่า 10 ปีที่ผ่านมา Team Thailand คือ การทำงานร่วมกันในฐานะทีมเดียวกันของหน่วยงานภาครัฐของไทยในต่างประเทศ โดยมีเอกอัครราชทูต/กงสุลใหญ่ เป็นหัวหน้าทีม ปัจจุบันกระทรวงการต่างประเทศมีสำนักงานในต่างประเทศจำนวน 98 แห่ง ใน 67 ประเทศ โดยมีหน่วยงานภาครัฐที่มีภารกิจในต่างประเทศ และส่งบุคลากรไปประจำการภายใต้กลไก Team Thailand จำนวน

24 หน่วยงาน โดยส่งบุคลากรไปประจำการในภารกิจทวิภาคีใน 74 เมือง และส่งบุคลากรไปประจำการในภารกิจพหุภาคีใน 2 สำนักงาน

Team Thailand มีจุดเริ่มต้นขึ้นเมื่อปี 2541 โดยเริ่มจากการที่รัฐบาลมีมาตรการการจัดทำแผนการประหยัดการใช้จ่ายงบประมาณในภาครัฐ ซึ่งเป็นผลกระทบมาจากการปรับระบบอัตราแลกเปลี่ยนเป็นแบบลอยตัวที่นำไปสู่วิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 โดยเริ่มต้นจากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2541 ที่เห็นชอบให้มีการพิจารณาปิดสำนักงานของไทยในต่างประเทศบางแห่ง รวมทั้งปรับลดบุคลากรและลดค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็นสำหรับข้าราชการในต่างประเทศ

ต่อมาในปี 2545 การบูรณาการการบริหารราชการในต่างประเทศ ได้ถูกหยิบจะยกขึ้นมาพูดถึงในระดับนโยบายของรัฐ จากการที่พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตรซึ่งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในช่วงเวลานั้น ได้มอบนโยบายให้กระทรวงการต่างประเทศจัดทำโครงการนำร่องเอกอัครราชทูตเพื่อการบริหารราชการในต่างประเทศที่เป็นเอกภาพ (โครงการเอกอัครราชทูต CEO) โดยการเพิ่มบทบาทของเอกอัครราชทูตให้เป็นตัวแทนนายกรัฐมนตรีและเป็นเจ้าภาพหลักรับผิดชอบการบริหารราชการในต่างประเทศ สอดรับกับ นโยบายรัฐบาลในยุคนั้นที่ให้ความสำคัญกับการบริหารราชการแบบบูรณาการ โดยพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ที่เกิดขึ้นในสมัยรัฐบาลของอดีตนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร ก็ได้กล่าวถึงการบริหารราชการแบบบูรณาการไว้ใน 2 ประเด็นด้วยกัน ได้แก่ (1) การบูรณาการระหว่างส่วนราชการ โดยให้ส่วนราชการที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกัน หรือใกล้เคียง หรือต่อเนื่องกัน กำหนดแนวปฏิบัติเพื่อให้เกิดการบูรณาการการทำงานร่วมกันอย่างมีเอกภาพ ทั้งด้านการวางแผน การใช้ทรัพยากร และการดำเนินงาน และ (2) การบูรณาการในจังหวัดและในต่างประเทศ โดยให้ส่วนราชการทุกแห่งที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติราชการของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือหัวหน้าคณะผู้แทนในต่างประเทศ เพื่อให้การบริหารราชการเป็นผลสำเร็จ ทั้งด้านการบริหารบุคลากร งบประมาณ และการใช้อำนาจตามกฎหมาย

จะเห็นได้ว่าจุดเริ่มต้นของความพยายามบูรณาการการบริหารราชการในต่างประเทศนั้นเกิดจากความต้องการที่จะลดค่าใช้จ่ายในภาครัฐ นำไปสู่ความพยายามที่จะปรับปรุงระบบการทำงานในต่างประเทศที่ต่างหน่วยงานต่างส่งบุคลากรของตนเองไปประจำการ ต่างทำงานตามเป้าหมายของตนเอง ซึ่งอาจก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนทั้งในเรื่องของการดำเนินงาน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านงบประมาณที่จะทำให้เกิดค่าใช้จ่ายที่ซับซ้อนและไม่จำเป็น ซึ่งการบูรณาการให้มีเอกภาพโดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านโครงสร้างก็ทำให้ภาครัฐสามารถลดค่าใช้จ่ายของรัฐไปได้จำนวนมากอย่างเป็นรูปธรรม โดยจากสถานเอกอัครราชทูตที่เป็นโครงการนำร่องในการดำเนินงานตามนโยบายการรวมสำนักงาน เมื่อปี 2540 จำนวน 7 แห่ง พบว่า สามารถช่วยประหยัดงบประมาณได้ปีละกว่า 50 ล้านบาท และเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจากยุคสมัยรัฐบาลของชวน หลีกภัย เป็นยุคของรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร การบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการ ก็เป็นนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการของรัฐบาลในยุคทักษิณ ชินวัตร พอดี และได้รับการต่อยอดให้มีกลไกต่าง ๆ ที่บังคับให้เกิดเอกภาพในการทำงานที่เข้มข้นขึ้น และการบริหารราชการในต่างประเทศก็ได้รับการถือปฏิบัติมา

จนถึงปัจจุบัน ภายใต้นโยบายการบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการหรือที่เรียกกันว่าทีมประเทศไทย (Team Thailand)

การดำเนินงานในรูปแบบของทีมประเทศไทยได้ มีการปรับปรุง เปลี่ยนแปลง และเพิ่มเติมกฎ ระเบียบ และกลไกอื่น ๆ ในการดำเนินนโยบายมาอย่างต่อเนื่อง จึงเป็นที่น่าสนใจว่านโยบายดังกล่าวมีพัฒนาการอย่างไร เพราะอะไร ผลลัพธ์ของนโยบายในปัจจุบันเป็นอย่างไร และปัจจัยใดบ้างที่จะส่งผลให้นโยบายการบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการประสบผลสำเร็จ ผู้วิจัยเลือกที่จะตอบคำถามเหล่านี้ด้วยการศึกษากรณี (Case study) โดยจาก 74 เมือง ผู้วิจัยเลือกศึกษาทีมประเทศไทยในกรุงวอชิงตันเพียงเมืองเดียว กรณีศึกษาในครั้งนี้เป็นกรณีที่มีลักษณะสุดโต่ง (Extreme case) กล่าวคือ ทีมประเทศไทยในกรุงวอชิงตันเป็นทีมประเทศไทยที่มีผลงานค่อนข้างโดดเด่น และมีหน่วยงานที่เข้าสู่กระบวนการบูรณาการเป็นจำนวนมาก เมื่อเทียบกับกรณีอื่น ๆ การศึกษาเจาะลึกกรณีของกรุงวอชิงตันจะทำให้เราเห็นทั้งปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จ และปัจจัยที่เป็นอุปสรรค ซึ่งปัจจัยอุปสรรคที่พบในกรณีของกรุงวอชิงตันซึ่งเป็นทีมที่จัดว่าเข้มแข็ง ก็น่าจะพบในกรณีอื่น ๆ ด้วยเช่นกัน

1.2 คำถามวิจัย

1.2.1 ทีมประเทศไทยในกรุงวอชิงตันมีกลไกในการบูรณาการภารกิจภาครัฐอย่างไร และมีอุปสรรคอย่างไร

1.2.2 กลไกการบูรณาการภารกิจภาครัฐในต่างประเทศกลไกใดที่มีประสิทธิผล และกลไกใดที่ควรปรับปรุง

1.3 ขอบเขตการศึกษา

ศึกษาการทำงานของทีมประเทศไทยในกรุงวอชิงตัน และส่วนงานที่สนับสนุนทีมประเทศไทยภายในประเทศ ในช่วงปี 2561 – ปัจจุบัน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

1.4 วัตถุประสงค์ของงานวิจัย

1.4.1 ได้รู้ถึงถึงการทำงานของทีมประเทศไทยในกรุงวอชิงตัน ในมิติของการต่างประเทศในยุคปัจจุบัน เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงกลไกต่าง ๆ ที่สนับสนุนงานของทีมประเทศไทยให้ตอบสนองกับเป้าหมายของภาครัฐเกี่ยวกับงานด้านต่างประเทศ

1.4 2 ได้รู้ถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานแบบบูรณาการ เพื่อนำไปสู่แนวทางในการบูรณาการงานของภาครัฐให้เกิดประสิทธิผล

1.5 การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

1.5.1 ความเป็นมาของการบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการ (Team Thailand)

การบริหารราชการในต่างประเทศ ก่อนจะเกิดการบูรณาการระหว่างหน่วยงานนั้น เป็นการทำงานแบบต่างหน่วยงานต่างดำเนินงานตามภารกิจของตน ไม่มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลกัน ขาดการมองภารกิจในต่างประเทศแบบภาพรวม ส่งผลให้เกิดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน และเกิดความสิ้นเปลืองทั้งทรัพยากรบุคคลและงบประมาณ (กระทรวงการต่างประเทศ [กต.], 2551) เมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 รัฐบาลจึงมีนโยบายให้มีการทบทวนอัตรากำลังและยุบหน่วยราชการไทยในต่างประเทศ ภารกิจในต่างประเทศจึงถูกนำมาพิจารณาในภาพรวมว่ามีส่วนใดที่สามารถปรับลดบุคลากรหรือปิดสำนักงานได้ เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายของรัฐ โดยมีความเป็นมา ดังนี้

เมื่อปี 2541 คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2541 มีมติเห็นชอบให้มีการพิจารณาปิดสำนักงานของไทยในต่างประเทศบางแห่ง รวมทั้งปรับลดบุคลากรและลดค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็นสำหรับข้าราชการในต่างประเทศ นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดมาตรการระยะยาวโดยการปฏิรูประบบบริหารราชการในต่างประเทศ ให้มีความเป็นเอกภาพทั้งในเชิงโครงสร้าง การบังคับบัญชา และการปฏิบัติงาน จากมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว กระทรวงการต่างประเทศรับเป็นเจ้าภาพในการดำเนินการปฏิรูประบบบริหารราชการในต่างประเทศ โดยมุ่งเน้นการปฏิรูปให้เกิดเอกภาพ 3 ด้าน ได้แก่ (1) แผนงานรวมที่เป็นเอกภาพ (2) เอกภาพในการบังคับบัญชา โดยใช้มาตรการด้านการบริหารบุคคลและงบประมาณ (3) โครงสร้างสำนักงานที่เป็นเอกภาพ และก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของระบบบริหารราชการในต่างประเทศ (สำนักนายกรัฐมนตรี [สนร.], 2541) ดังนี้

1) มีการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารราชการในต่างประเทศซึ่งมีองค์ประกอบ ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เป็นประธาน ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขาธิคณะกรรมการการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เลขาธิการสภาพความมั่นคงแห่งชาติ เป็นกรรมการ ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ เป็นกรรมการและเลขานุการ และรองปลัดกระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้ช่วยเลขานุการเพื่อกำกับการดำเนินมาตรการปฏิรูประบบบริหารราชการในต่างประเทศให้มีแผนงานรวม มีเอกภาพในการบังคับบัญชา และมีเอกภาพด้านโครงสร้างสำนักงาน รวมทั้งพิจารณาภาพรวมในการเปิด/ปิดสำนักงานในต่างประเทศ โดยให้หน่วยงานต่าง ๆ การดำเนินงานและการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานที่มีภารกิจในต่างประเทศภายใต้แผนงานรวมที่ถูกกำหนดขึ้นโดยคณะกรรมการนี้ ซึ่งการเกิดขึ้นของคณะกรรมการบริหารราชการในต่างประเทศ ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ดังนี้

(1) <u>มีแผนงานรวมที่เป็นเอกภาพ</u> โดยกำหนดให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่มีภารกิจในต่างประเทศมีเป้าหมายร่วมกันในการทำงาน โดยยึดผลประโยชน์ของประเทศเป็นหลัก โดยแผนงานรวมนี้เป็นการร่วมกันจัดทำของหน่วยงานต้นสังกัดที่มีภารกิจในต่างประเทศ

(2) <u>ด้านเอกภาพในการบังคับบัญชา</u> มีการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมการทำงานด้วยแนวคิด “ทีมประเทศไทย” (Team Thailand) โดยมุ่งเน้นให้ทำงานร่วมกันโดยคำนึงถึง

ผลประโยชน์ของชาติด้านการต่างประเทศในภาพรวม จากเดิมที่ทำงานตามจุดมุ่งหมายของส่วนราชการต้นสังกัด รวมทั้งมีการวางแนวทางการปฏิบัติงานของทีมประเทศไทย

(3) ด้านโครงสร้างสำนักงานที่เป็นเอกภาพ มีการรวมสำนักงานให้มาอยู่ที่ทำงานเดียวกันเพื่อลดค่าใช้จ่ายภาครัฐ นอกจากนี้การลดจำนวนสำนักงานลงและให้มาดำเนินการอยู่ที่เดียวดับ ส่งผลให้สามารถขายอาคารที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์และได้รับเงินเข้ารัฐถึงประมาณ 34 ล้านบาท (กต., 2542)

2) มีการปรับปรุงระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานในต่างประเทศใน 2 ประเด็น ได้แก่

(1) เพิ่มอำนาจหัวหน้าคณะผู้แทน[1] ในการบังคับบัญชา โดยกำหนดให้ ‘ต้อง’ มีการรายงานการปฏิบัติราชการต่อหัวหน้าคณะผู้แทนเพื่อทราบและพิจารณาสั่งการ จากเดิมที่การรายงานหรือไม่ หรือจะรายงานเรื่องใด จะขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของหัวหน้าสำนักงาน เช่น... นอกจากนี้ข้าราชการของหน่วยงานที่มีภารกิจในต่างประเทศหากจะเดินทางไปราชการทั้งในและนอกอาณาเขตจะต้องแจ้งให้หัวหน้าคณะผู้แทนทราบ รวมทั้ง กำหนดให้หัวหน้าคณะผู้แทนประเมินผลการปฏิบัติงานของหัวหน้าหน่วยงานและแจ้งให้ต้นสังกัดเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาเลื่อนเงินเดือน เลื่อนขั้น หรือเลื่อนตำแหน่งด้วย ซึ่งเป็นการเพิ่มอำนาจด้านการบริหารบุคคลให้แก่เอกอัครราชทูตเพื่อให้เกิดเอกภาพในการบังคับบัญชามากขึ้น

(2) เพิ่มการประสานงานระหว่างหน่วยงานโดยการกำหนดให้มีการประชุมระหว่างหน่วยงานที่มีภารกิจต่างประเทศเป็นประจำทุก ๆ สัปดาห์ จากเดิมที่กำหนดให้มีการประชุมเป็นครั้งคราวตามความเหมาะสม จะเห็นได้ว่า สาเหตุหลักของการผลักดันให้เกิดการบูรณาการในต่างประเทศในปี 2541 คือความต้องการควบคุมงบประมาณของภาครัฐ โดยการการผลักดันให้เกิดเอกภาพในการทำงาน มองภาพรวมภารกิจเพื่อลดความซ้ำซ้อนของงานเพื่อลดทรัพยากรบุคคลและงบประมาณด้านบุคคล รวมทั้งผลักดันให้เกิดเอกภาพด้านโครงสร้างพื้นฐานโดยการให้ส่วนราชการมาอยู่ภายใต้สำนักงานเดียวกัน เพื่อลดงบประมาณด้านสิ่งปลูกสร้างและเพิ่มความง่ายในการติดต่อสื่อสารกันระหว่างหน่วยงาน นอกจากนี้ยังมีการเพิ่มกลไกที่บังคับให้หน่วยงานในต่างประเทศต้องมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลกัน สิ่งที่เกิดขึ้นคือกระทรวงการต่างประเทศเข้ามามีบทบาทในการดูแลภาพรวมด้านการต่างประเทศ มีการเพิ่มอำนาจในการบังคับบัญชาแก่เอกอัครราชทูต? และกำหนดให้ข้าราชการในต่างประเทศจะต้องรายงานการปฏิบัติราชการต่อหัวหน้าคณะผู้แทน

ในปี 2545 พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตรซึ่งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในช่วงเวลานั้นได้มอบนโยบายให้กระทรวงการต่างประเทศจัดทำโครงการนำร่องเอกอัครราชทูตเพื่อการบริหารราชการในต่างประเทศที่เป็นเอกภาพ (เอกอัครราชทูต CEO) โดยการเพิ่มบทบาทของเอกอัครราชทูต

---

[1] “หัวหน้าคณะผู้แทน” ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ หมายความว่า ข้าราชการสังกัดกระทรวงการต่างประเทศซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าคณะผู้แทนตามระเบียบพิธีการทูต หรือระเบียบพิธีการกงสุล ในกรณีของคณะผู้แทนถาวรไทยประจำองค์การระหว่างประเทศ ให้หมายความว่า ข้าราชการสังกัดส่วนราชการซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าคณะผู้แทนถาวรไทยประจำองค์การระหว่างประเทศ

ให้เป็นตัวแทนนายกรัฐมนตรีและเป็นเจ้าภาพหลักรับผิดชอบการบริหารราชการในต่างประเทศ สอดรับกับ นโยบายรัฐบาลในยุคนั้นที่ให้ความสำคัญกับการบริหารราชการแบบบูรณาการ โดยพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ที่เกิดขึ้นในสมัยรัฐบาลของอดีตนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร ก็ได้กล่าวถึงการบริหารราชการแบบบูรณาการไว้ใน 2 ประเด็นด้วยกัน ได้แก่ (1) การบูรณาการระหว่างส่วนราชการ โดยให้ส่วนราชการที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกัน หรือใกล้เคียง หรือต่อเนื่องกัน กำหนดแนวปฏิบัติเพื่อให้เกิดการบูรณาการการทำงานร่วมกันอย่างมีเอกภาพ ทั้งด้านการวางแผน การใช้ทรัพยากร และการดำเนินงาน และ (2) การบูรณาการในจังหวัดและในต่างประเทศ โดยให้ส่วนราชการทุกแห่งที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติราชการของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือหัวหน้าคณะผู้แทนในต่างประเทศ เพื่อให้การบริหารราชการเป็นผลสำเร็จทั้งด้านการบริหารบุคลากร งบประมาณ และการใช้อำนาจตามกฎหมาย

โดยนโยบายเอกอัครราชทูต CEO ได้สร้างความเปลี่ยนแปลงให้กับการบริหารราชการในต่างประเทศอีกระลอกหนึ่ง โดยในภาพรวมก็ยังคงปรากฏความพยายามในบริหารราชการในต่างประเทศให้เกิดเอกภาพใน 3 ด้านหลัก คือ แผนรวมที่เป็นเอกภาพ เอกภาพในการบังคับบัญชา และโครงสร้างสำนักงานที่เป็นเอกภาพ คือมีการใช้สำนักงานร่วมกัน แต่จะเพิ่มเติมบทบาทหน้าที่ของเอกอัครราชทูตในการเป็นเจ้าภาพหลัก เป็นผู้บังคับบัญชาทีมประเทศไทย รวมทั้งเป็นตัวแทนของนายกรัฐมนตรี จึงมีการเพิ่มเติมกฎระเบียบให้มีการให้อำนาจกับเอกอัครราชทูตมากขึ้นในด้านการบังคับบัญชาหน่วยงานทีมประเทศไทย รวมทั้งมีการสร้างหลักเกณฑ์เพื่อให้เกิดการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เข้มข้นขึ้น และมุ่งเน้นการบริหารยุทธศาสตร์ อย่างไรก็ดี แม้ว่าความคาดหวังในเอกอัครราชทูต CEO เพิ่มขึ้น แต่ไม่พบว่ามีการพูดถึงประเด็นการเพิ่มค่าตอบแทนแต่อย่างใด ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงบทบาทของเอกอัครราชทูตเป็นอัครทูต CEO ทางด้านกฎระเบียบและนโยบายที่เป็นประเด็นสำคัญ ดังนี้

1) มีกำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารสถานเอกอัครราชทูตขึ้นในแต่ละประเทศ โดยปัจจุบันเรียกว่าคณะกรรมการบริหาร (ทีมประเทศไทย) ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศ ได้กำหนดแนวทางการจัดทำคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการบริหาร (ทีมประเทศไทย) ให้เป็นไปตามแนวทางของกระทรวงการต่างประเทศที่ตั้งใจให้เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการ พ.ศ. 2552 ไว้ ดังนี้

(1) คณะกรรมการบริหาร (ทีมประเทศไทย) ประกอบด้วย เอกอัครราชทูต/กงสุลใหญ่/ผู้อำนวยการใหญ่สำนักงานการค้าและเศรษฐกิจไทย เป็นประธานกรรมการ โดยมีหัวหน้าส่วนราชการในต่างประเทศหรือผู้แทน หัวหน้าหน่วยงานรัฐวิสาหกิจในต่างประเทศ หรือผู้แทน หัวหน้าองค์กรอิสระในต่างประเทศ หรือผู้แทน เป็นกรรมการ

(2) สถานเอกอัครราชทูต/คณะผู้แทนถาวรไทย/สถานกงสุลใหญ่/สำนักงานการค้าและเศรษฐกิจไทย สามารถแต่งตั้งหัวหน้าหน่วยงานภาคเอกชนในต่างประเทศ (อาทิ ธนาคารพาณิชย์ต่าง ๆ/บริษัท ปูนซิเมนต์ไทย จำกัด (มหาชน)/โรงแรมต่าง ๆ) เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการฯ หรือเชิญเข้าร่วมประชุมหารือกับทีมประเทศไทยได้ตามความเหมาะสม

(3) สำนักงานของส่วนราชการในต่างประเทศที่อยู่นอกประเทศที่ตั้งสถานเอกอัครราชทูต/คณะผู้แทนถาวรไทย/สถานกงสุลใหญ่/สำนักงานการค้าและเศรษฐกิจไทย แต่มีขอบเขตการปฏิบัติงานครอบคลุมประเทศนั้น ๆ ทาง สถานเอกอัครราชทูต/คณะผู้แทนถาวรไทย/สถานกงสุลใหญ่/สำนักงานการค้าและเศรษฐกิจไทย ต้องตั้งหัวหน้าสำนักงานนั้นให้อยู่ในทีมประเทศไทยด้วย

2) ให้อำนาจเอกอัครราชทูตในการบังคับบัญชาบุคลากรในหน่วยงานที่ไปประจำการในต่างประเทศ โดยมีความคาดหวังให้เอกอัครราชทูตมีภาวะผู้นำ ในการให้คำแนะนำ การแก้ไขปัญหาและการบริหารจัดการทั้งด้านทรัพยากร และการบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดการทำงานเป็นทีม นอกจากนี้ได้มีการกำหนดกลไกในการมอบอำนาจโดยกำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการที่มีการส่งบุคลากรไปประจำการในต่างประเทศมอบอำนาจให้หัวหน้าคณะผู้แทน และให้หัวหน้าคณะผู้แทนมอบต่อให้หัวหน้าสำนักงาน/ฝ่ายของหน่วยงานในต่างประเทศ เช่น หากกระทรวงพาณิชย์ส่งข้าราชการไปประจำการที่สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปักกิ่ง ปลัดกระทรวงพาณิชย์ จะมอบอำนาจให้แก่เอกอัครราชทูต ณ กรุงปักกิ่ง ในฐานะหัวหน้าคณะผู้แทน ในภารกิจที่ข้าราชการของกระทรวงพาณิชย์จะต้องปฏิบัติราชการในต่างประเทศ อาทิ อำนาจด้านการบริหารพัสดุ ด้านการคลัง ด้านบุคคล และเอกอัครราชทูต ณ กรุงปักกิ่ง ก็จะมอบอำนาจต่อให้แก่ข้าราชการกระทรวงพาณิชย์ที่ไปประจำการสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปักกิ่ง โดยเอกอัครราชทูต ณ กรุงปักกิ่งก็จะมีหน้าที่ในการกำกับ ดูแล ติดตามข้าราชการกระทรวงในการใช้อำนาจตามที่ได้รับมอบ

1) ให้มีระบบการรายงานหลายทาง (Matrix Reporting System) โดยให้รายงานข้อมูล ข้อเท็จจริง โดยให้ทุกหน่วยงานรายงานกับหัวหน้าคณะผู้แทน และให้หัวหน้าคณะผู้แทนรายงานไปยังกระทรวงการต่างประเทศ และสำนักนายกรัฐมนตรี และในกรณีที่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งก็ให้หัวหน้าคณะผู้แทนประสานให้ส่วนราชการเจ้าของเรื่องทราบผ่านกระทรวงการต่างประเทศ

Chulalongkorn University

2) มีการจัดตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านต่างประเทศ เพื่อพิจารณายุทธศาสตร์ในแต่ละประเทศ

3) กำหนดให้หน่วยงานที่มีภารกิจในต่างประเทศจัดทำแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการ เพื่อให้การวางแผนงบประมาณด้านการต่างประเทศเป็นไปอย่างมีเอกภาพ

จะเห็นได้ว่านอกจากมาตรการเหล่านี้ถูกผลักดันขึ้นเพื่อลดความซ้ำซ้อนของทรัพยากร ควบคุมงบประมาณของภาครัฐแล้ว ยังถูกผลักดันเพื่อแก้ปัญหาความล่าช้าและความกระจัดกระจายในการดำเนินภารกิจของภาครัฐ โดยเอกอัครราชทูต CEO ถูกผลักดันเพื่อมุ่งเน้นให้เกิดการทำงานที่รวดเร็ว ตอบสนองต่อปัจจัยภายนอก เพิ่มศักยภาพในการแข่งขัน และมีเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ที่ชัดเจน รวมทั้งให้อำนาจแก่เอกอัครราชทูต CEO ในการมองภาพรวมและกำหนดยุทธศาสตร์ เพื่อให้ทุกภาคส่วนมุ่งไปที่เป้าหมายเดียวกันคือเป้าหมายตามยุทธศาสตร์ที่เอกอัครราชทูต CEO เป็นผู้กำหนดในฐานะตัวแทนของนายกรัฐมนตรี

โดยปัจจุบัน (ปี พ.ศ. 2564) มีกลไกในการช่วยบูรณาการการบริหารราชการในต่างประเทศที่ยังทำงานสืบเนื่องจากสมัยรัฐบาลของคุณทักษิณ ดังนี้

1. กลไกด้านนโยบาย

1.1 มีระเบียบกำหนดให้หัวหน้าคณะผู้แทนและหัวหน้าหน่วยงานหารือร่วมกันในการจัดทำแผนงานหรือโครงการของแต่ละหน่วยงาน เพื่อรายงานผลการปฏิบัติราชการ ปรึกษาในเรื่องการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ร่วมกัน ประสานงานแก้ไขปัญหา และหารือข้อราชการทั่วไป และให้หัวหน้าคณะผู้แทนรายงานผลการประชุมและความคืบหน้าเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการไปยังกระทรวงการต่างประเทศ ทั้งนี้ กระทรวงการต่างประเทศได้กำหนดให้มีการจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีของทีมประเทศไทยในต่างประเทศ โดยปัจจุบันได้กำหนดแบบฟอร์มการจัดทำแผนและรายงานผลตามแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นการต่างประเทศ (พ.ศ. 2561 - 2580) ในปัจจุบันแผนดังกล่าวเป็นกลไกสำคัญหนึ่งที่ทำให้ทีมประเทศไทยในต่างประเทศได้มาร่วมกันวางแผนงานประจำปี

1.2 คณะกรรมการบริหารราชการในต่างประเทศ (ทีมประเทศไทย) ซึ่งมีหน้าที่วางยุทธศาสตร์การปฏิบัติงาน/จัดทำแผนปฏิบัติราชการ/ประเมินผลการดำเนินงานแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร/รายงานการดำเนินงาน อาทิ งานตามภารกิจ Hot Issue และวาระอื่น ๆ ที่คณะกรรมการเห็นสมควร

1.3 คณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านต่างประเทศในระดับชาติ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2547 และเมื่อวันที่ 16 สิงหาคม 2547 คณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านต่างประเทศในระดับชาติ ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการอีก 3 คณะ ได้แก่

1) คณะอนุกรรมการแผนยุทธศาสตร์บูรณาการด้านต่างประเทศทวิภาคี/พหุภาคี

2) คณะอนุกรรมการด้านแผนงบประมาณเชิงบูรณาการดำเนินภารกิจต่างประเทศของคณะผู้แทนประเทศไทยในประเทศต่าง ๆ

3) คณะอนุกรรมการโครงสร้างบุคลากรของไทยที่ประจำการในต่างประเทศ

2. กลไกด้านองค์กร

กลไกที่เกี่ยวข้องกับความพยายามผลักดันให้เกิดเอกภาพด้านโครงสร้างสำนักงาน ได้แก่ นโยบายการใช้สำนักงานเดียวกัน (One Roof Policy) เป็นการสืบเนื่องของนโยบายตั้งแต่ช่วงปี 2540 ที่ต้องการให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจใช้พื้นที่ร่วมกัน เพื่อประหยัดค่าใช้จ่าย ส่งเสริมการทำงานเป็นทีม รวมทั้งเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้มาติดต่อราชการ

จากความต่อเนื่องของกลไกการบูรณาการโครงสร้างสำนักงาน คณะอนุกรรมการโครงสร้างบุคลากรของไทยที่ประจำการในต่างประเทศในปัจจุบันต่างยึดเป็นหลักปฏิบัติว่า หากหน่วยงานใดไม่เคยมีสำนักงานอยู่ในเมืองหนึ่ง ๆ มาก่อนและประสงค์จะขอไปจัดตั้งสำนักงานในเมืองนั้น ให้ส่งบุคลากรจากหน่วยงานนั้นไปประจำการที่สถานเอกอัครราชทูต/คณะผู้แทนถาวรไทย/สถานกงสุลใหญ่/สำนักงานการค้าและเศรษฐกิจไทย ให้ดำเนินการอยู่ภายใต้สำนักงานเดียวกับตามนโยบายการใช้สำนักงานเดียวกัน

3. <u>กลไกด้านบุคคล</u>

3.1 พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารราชการในต่างประเทศ พ.ศ. 2552 มีการให้อำนาจด้านการบังคับบัญชาแก่หัวหน้าคณะผู้แทนให้เป็นผู้รับคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติการให้เหมาะสมกับการปฏิบัติราชการในต่างประเทศไว้ และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบุคคลในคณะผู้แทน รวมทั้งรายงานข้อเท็จจริงและความเห็นเกี่ยวกับผลการปฏิบัติราชการชองข้าราชการในต่างประเทศเพื่อประกอบการพิจารณาของผู้บังคับบัญชาของส่วนราชการต้นสังกัดเกี่ยวกับการแต่งตั้งและการเลื่อนขั้นเงินเดือน ให้มีอำนาจในการให้คำแนะนำหรือว่ากล่าวตักเตือนรวมทั้งส่งตัวข้าราชการในต่างประเทศกลับในกรณีที่มีพฤติกรรมไม่เหมาะสม รวมทั้งให้อำนาจในการพิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการในต่างประเทศ แต่ยังคงอยู่ในขอบเขตอำนาจตามที่ได้รับมอบอำนาจจากส่วนราชการเจ้าสังกัด นอกจากนี้ ยังให้อำนาจในการสั่งให้ข้าราชการประจำการในต่างประเทศซึ่งปฏิบัติราชการอยู่ในคณะผู้แทนปฏิบัติหน้าที่ภายในประเทศอันเป็นที่ตั้งของสถานทำการหรือในประเทศที่อยู่ในเขตอาณา[2] ของสถานทำการ การสั่งการดังกล่าวสำหรับผู้ซึ่งมิได้สังกัดกระทรวงการต่างประเทศให้สั่งได้เฉพาะเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ภายในเขตอาณาของหน่วยงานของส่วนราชการนั้น

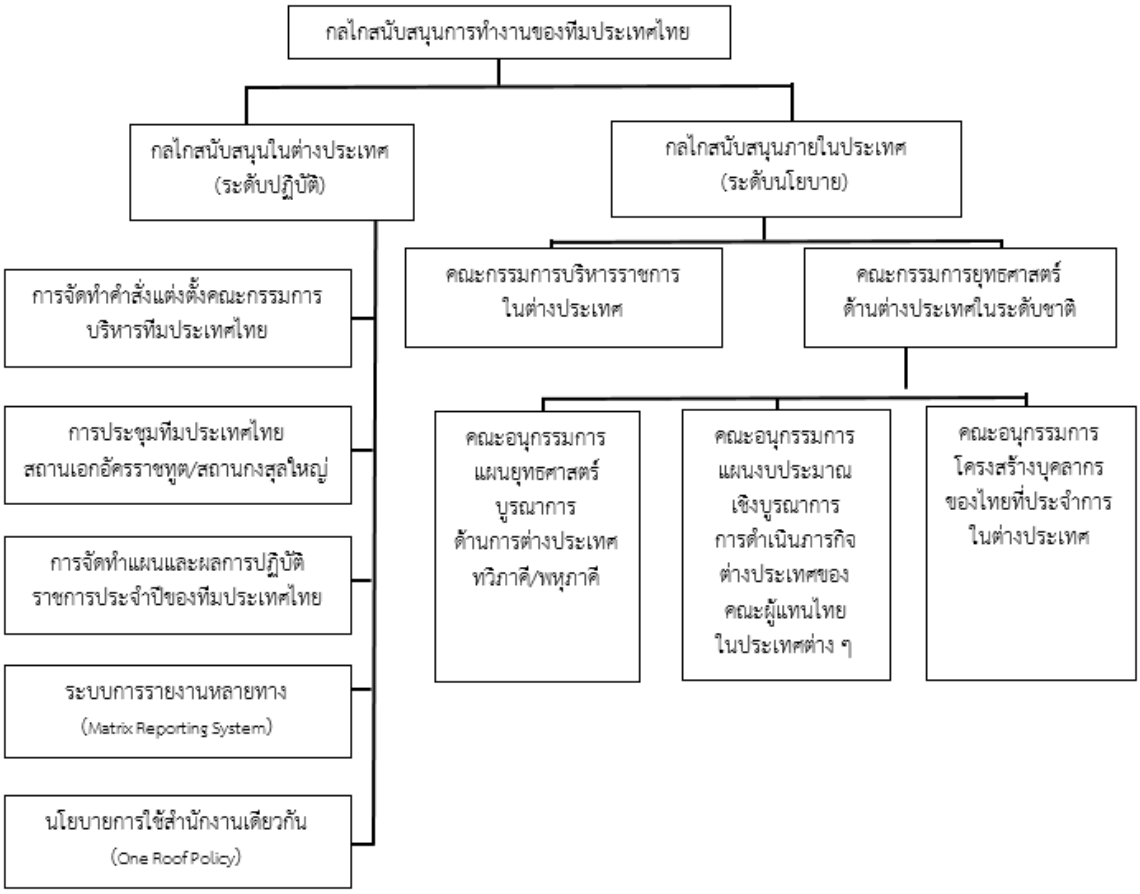
3.2 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550 กำหนดให้มีการมอบอำนาจให้หัวหน้าคณะผู้แทนในต่างประเทศปฏิบัติราชการแทนหัวหน้าส่วนราชการต้นสังกัดโดยกำหนดให้ ส่วนราชการใดมีภารกิจที่ต้องดำเนินการในต่างประเทศ ให้หัวหน้าส่วนราชการนั้นมอบอำนาจทั้งปวงที่จะต้องดำเนินการในต่างประเทศนั้นให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนและให้หัวหน้าคณะผู้แทนมอบอำนาจให้รองหัวหน้าคณะผู้แทนหรือบุคคลในคณะผู้แทน เพื่อให้อำนาจหัวหน้าคณะผู้แทนในการกำกับ ติดตาม ส่วนราชการต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้การดูแลของหัวหน้าคณะผู้แทนในพื้นที่นั้น ๆ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

จากภาพรวมการบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการทั้งหมด จะสามารถแบ่งกลไกการบริหารราชการในต่างประเทศออกมาเป็น ดังนี้

[2] เขตอาณา หมายถึง ประเทศ/เมืองที่อยู่ในความดูแลของสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่

ภาพที่ 1 กลไกสนับสนุนการทำงานของทีมประเทศไทย



ที่มา กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร กระทรวงการต่างประเทศ, 2564

ดังนั้น ประเด็นที่งานวิจัยชิ้นนี้ต้องการหาคำตอบ คือ กลไกสนับสนุนในต่างประเทศ และกลไกสนับสนุนภายในประเทศทำงานอย่างไรในพื้นที่ของกรุงวอชิงตัน กลไกใดที่ทำงานอย่างโดดเด่นที่สุด ระหว่างกลไก 2 ส่วนนี้ กลไกใดที่ทำงานได้อย่างมีประสิทธิผลและนำไปสู่การทำงานอย่างมีเอกภาพของทีมประเทศไทยมากกว่ากัน

1.5.2 งานวิจัยเกี่ยวกับการบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการ

เพื่อเป็นแนวทางในการหาคำตอบจากคำถามข้างต้น ผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติม โดยงานวิจัยที่พบจะเป็นงานวิจัยที่ให้ความสนใจขั้นตอนการก่อตัวของนโยบายเอกอัครราชทูต CEO ซึ่งมีต้นกำเนิดในรัฐบาลของทักษิณ ชินวัตร จะมีงานของฆายนีย์ บุญพันธ์ (2547) ได้วิจัยเรื่องการบริหารแบบบูรณาการ : กรณีศึกษาเอกอัครราชทูตซีอีโอ และสธน เกษมสันต์ ณ อยุธยา (2556) ได้วิจัยเรื่องยุทธศาสตร์สู่การบูรณาการการปฏิบัติงานของไทยในต่างประเทศ ซึ่งศึกษาการดำเนินนโยบายบายเอกอัครราชทูต CEO ว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือไม่ และมีอุปสรรคในการดำเนินนโยบายอย่างไรบ้าง ซึ่งจากผลการศึกษาของฆายนีย์ บุญพันธ์ พบว่าระบบการทำงานแบบเอกอัครราชทูต CEO มีข้อดีคือ ตอบสนองการเปลี่ยนแปลงของโลกยุคโลกาภิวัฒน์ การที่เอกอัครราชทูตเป็นเจ้าภาพหลักช่วยให้ได้รับทราบข้อมูลระหว่างกันมากขึ้น เกิดการแบ่งภารกิจที่ชัดเจนและลดความซ้ำซ้อนของงานลงได้ อย่างไรก็ดี การทำงานแบบ CEO ยังคงมีอุปสรรค ได้แก่

1. ยังไม่มีการฝึกอบรมและพัฒนาเอกอัครราชทูตและเจ้าหน้าที่ก่อนออกไปประจำการอย่างจริงจัง ภาระงานประจำที่มีปริมาณมากส่งผลให้เจ้าหน้าที่ขาดความคิดริเริ่ม และไม่มีเวลาพัฒนาการทำงาน นอกจากนี้ข้อจำกัดด้านกฎระเบียบและงบประมาณก็ส่งผลต่อการจัดหาลูกจ้างท้องถิ่นที่มีความสามารถ เอกอัครราชทูตไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดคุณสมบัติและคัดเลือกบุคลากรให้ตรงตามความต้องการอย่างแท้จริง
2. ขาดงบบูรณาการส่วนกลาง จึงยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนของการใช้งบประมาณได้
3. ในระดับนโยบายยังขาดกลไกที่จะประสานให้เกิดนโยบายและยุทธศาสตร์ที่เป็นเอกภาพ ส่งผลให้ในบางครั้งกระทรวงการต่างประเทศและหน่วยงานที่รับผิดชอบภารกิจในต่างประเทศมีความเห็นในเชิงเป้าหมายของภารกิจที่ไม่ตรงกัน รวมทั้งขาดความรู้สึกมีส่วนร่วมจากส่วนราชการอื่น ๆ ที่มีภารกิจในต่างประเทศในการกำหนดยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศ รวมทั้งกฎระเบียบที่ออกมามีผลในทางปฏิบัติน้อยกว่าที่ควร นอกจากนี้ หน่วยงานต่าง ๆ ยังคงมองเอกอัครราชทูตเป็นตัวแทนของกระทรวงการต่างประเทศ ยังไม่ยอมรับเอกอัครราชทูตในฐานะเจ้าภาพหลักในการบูรณาการงานด้านต่างประเทศอย่างแท้จริง รวมทั้งยังขาดการสื่อสารระหว่างหน่วยงาน ขาดกรอบการทำงานที่จะให้เกิดความเข้าใจในการปฏิบัติงานร่วมกัน ส่งผลให้เกิดความไม่ชัดเจนในความร่วมมือของหน่วยงานต่าง ๆ

ส่วนงานของ สธน เกษมสันต์ ณ อยุธยา (2556) มีข้อค้นพบที่ใกล้เคียงกันคือ ปัจจัยสำคัญที่จะส่งผลให้การบูรณาการกันของ Team Thailand ประสบความสำเร็จ ได้แก่

(1) การปรับกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้เอื้อต่อการบูรณาการ โดยการออกกฎหมายให้หัวหน้าคณะผู้แทนมากขึ้น เนื่องจากกฎระเบียบต่าง ๆ ที่บังคับใช้เพื่อให้เกิดการบูรณาการงานในต่างประเทศยังคงมีข้อจำกัด อาทิ ไม่ได้ให้อำนาจหัวหน้าคณะผู้แทนในการให้คุณให้โทษแก่ข้าราชการที่อยู่ในคณะผู้แทน และบางครั้งหน่วยงานต่าง ๆ ก็ไม่เห็นพ้องต้องกันกับกฎหมาย อาทิ กฎหมายที่

เกี่ยวกับการมอบอำนาจให้หัวหน้าคณะผู้แทนที่ระบุว่า ให้หัวหน้าหน่วยงานต้นสังกัดมอบอำนาจให้หัวหน้าคณะผู้แทนในการดำเนินภารกิจในต่างประเทศ ซึ่งบางหน่วยงานก็ไม่ได้มีการมอบอำนาจมาตามที่กฎหมายกำหนดไว้

(2) การปรับวัฒนธรรมของข้าราชการไทยที่มีลักษณะต่างคนต่างทำ ต่างวัฒนธรรมในการทำงานและต่างทัศนคติ ให้มีการประสานงานร่วมกัน มีการทำงานเป็นทีม และไปในทิศทางเดียวกัน โดยอาศัยภาวะผู้นำของหัวหน้าคณะผู้แทนในการนำทีมให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งสอดคล้องกับการปรับกฎหมายเพื่อให้อำนาจหัวหน้าคณะผู้แทนมากขึ้น เพื่อเป็นกลไกให้ข้าราชการที่มาจากต่างที่ต่างทาง

(3) การมีแผนยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศที่มาจากความคิดของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นกลไกให้ทีมประเทศเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

อีกงานที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเอกอัครราชทูต CEO คืองานของศุภมิตร ปิติพัฒน์ (2547) ได้วิจัยเรื่องการปรับตัวของกระทรวงการต่างประเทศในยุคโลกาภิวัตน์ : ศึกษากรณีโครงการนำร่องเอกอัครราชทูตแบบบูรณาการ ซึ่งเป็นงานที่ให้ความสนใจกับการก่อตัวของนโยบาย งานนี้ศึกษาการปรับตัวของกระทรวงการต่างประเทศต่อการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินซึ่งหยิบยกกรณีการดำเนินงานแบบเอกอัครราชทูต CEO มาเป็นกรณีศึกษา โดยมองหาเหตุปัจจัยที่ก่อให้เกิดการปรับตัว โดยข้อค้นพบจากนี้วิจัยนี้ คือ กระทรวงการต่างประเทศมีการผลักดันให้เกิดการปฏิบัติงานด้านการต่างประเทศอย่างเป็นเอกภาพมาโดยตลอด และได้รับการตอบรับในการปฏิรูปการบริหารราชการในต่างประเทศเมื่อปี 2541 อย่างไรก็ดี การปฏิรูปดังกล่าวก็ไม่ได้ให้ผลที่น่าพอใจกับกระทรวงการต่างประเทศมากนัก เนื่องจากในทางปฏิบัติยังไม่สามารถดำเนินการตามมาตรการได้ทั้งหมด ด้วยอุปสรรคด้านวัฒนธรรมของระบบราชการการไทยที่เป็นปัจเจกจากกัน และขาดการยอมรับในการเป็นหัวหน้าทีมประเทศไทย โดยมองว่าหน่วยงานอื่น ๆ ก็สามารถเป็นผู้นำได้ รวมทั้งมองว่าเป็นการพยายามรวบอำนาจของกระทรวงการต่างประเทศ ทำให้ไม่ได้รับความร่วมมือเท่าที่ควร การเข้ามาของนโยบายการบริหารราชการแบบเอกอัครราชทูต CEO นั้น จึงถือเป็นโอกาสที่กระทรวงการต่างประเทศใช้ในการผลักดันการดำเนินงานในต่างประเทศอย่างมีเอกภาพให้ใกล้เคียงกับเป้าหมายที่กระทรวงการต่างประเทศต้องการมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ดี การดำเนินในบางส่วนยังขาดแนวปฏิบัติที่ชัดเจน จึงเกิดคำถามที่ยังไม่สามารถหาคำตอบได้ อาทิ เรื่องของบทบาทของเอกอัครราชทูต CEO ที่ยังมีความเข้าใจไม่ตรงกัน ระบบการรายงานหลายทางที่ยังมีประเด็นปัญหายิบย่อยเมื่อนำไปใช้ปฏิบัติงานจริง นอกจากนี้ ศุภมิตรฯ ได้กล่าวถึงข้อควรระวังของระบบบริหารในรูปแบบนี้ไว้ว่า การบริหารแยกออกจากการเมืองได้ยาก นโยบายทางการเมืองที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงระบบบริหารราชการจึงอาจกลายเป็นเครื่องมือที่นำไปสู่การขับเคลื่อนในสิ่งที่ฝ่ายการเมืองต้องการ เอกอัครราชทูต CEO จึงอาจกลายเป็นกลไกที่ทำให้ฝ่ายการเมืองควบคุมข้าราชการได้มากขึ้น และเป็นการผลักการตัดสินใจทางการเมืองให้แก่ข้าราชการผ่านการบริหารแบบ CEO ที่ให้ข้าราชการเป็นผู้กำหนดยุทธศาสตร์เอง ส่งผลให้ข้าราชการต้องรับผิดชอบหากดำเนินการตามยุทธศาสตร์ล้มเหลว แต่หากการดำเนินการสำเร็จ ฝ่ายการเมืองก็สามารถอ้างเป็นผลงานของตนเองได้

CHULALONGKORN UNIVERSITY

งานของฝนทอง สร้อยแสง (2549) ได้วิจัยเรื่องเอกอัครราชทูตไทยภายใต้รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นอีกงานหนึ่งที่ให้ความสนใจกับการก่อตัวของนโยบายเอกอัครราชทูต CEO ตั้งคำถามว่า การบริหารงานแบบเอกอัครราชทูต CEO มีวัตถุประสงค์แอบแฝงในการเอื้อผลประโยชน์ทางการเมืองของทักษิณ ชินวัตรผู้ริเริ่มนโยบายนี้ และดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในขณะนั้นหรือไม่ โดยฝนทองฯ กล่าวว่า นโยบายการบริหารราชการในต่างประเทศหรือเอกอัครราชทูต CEO เป็นความพยายามของอดีตนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร ในการนำเทคนิคการบริหารธุรกิจมาใช้ในการบริหารราชการ โดยกำหนดให้เอกอัครราชทูตเป็นเสมือน CEO ที่เป็นผู้บริหารสูงสุด และจะต้องมีการดำเนินงานที่รวดเร็ว ทำงานเชิงรุก และมีสถานะเป็นเสมือนผู้ช่วยนายกรัฐมนตรีในการบริหารราชการ และได้สรุปข้อค้นพบไว้ว่า การบริหารงานแบบ CEO และเอกอัครราชทูต CEO ไม่เหมาะกับการนำมาใช้ในระบบราชการเนื่องจากการบริหารงานราชการและภาคธุรกิจมุ่งเน้นผลประโยชน์คนละด้าน กล่าวคือ ธุรกิจมุ่งเน้นผลกำไร การบริหารราชการมุ่งเน้นผลประโยชน์ของประเทศชาติ ทั้งยังมีเรื่องของความเป็นราชการที่มีกฎระเบียบ สายบังคับบัญชา รวมทั้งวัฒนธรรมองค์การที่แตกต่างกับภาคเอกชน นอกจากนี้ ยังค้นพบว่า การบริหารงานแบบ CEO เป็นช่องทางให้เกิดการรวมอำนาจเพื่อเอื้อผลประโยชน์ทางการเมืองของนายกรัฐมนตรี เนื่องจากมีการผูกขาดทางการเมืองโดยการรวมอำนาจเข้าสู่นายกรัฐมนตรีเพียงผู้เดียว

จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สะท้อนให้เห็นถึงปัจจัยที่จะนำไปสู่ความสำเร็จของการบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการ ได้แก่

(1) <u>วัฒนธรรมการทำงานเป็นทีม</u> แม้ว่าจะมีกลไกต่าง ๆ ที่พยายามบีบให้ส่วนราชการมีการประสานงานและดำเนินงานอย่างเป็นเอกภาพ แต่ในทางปฏิบัติกับยังพบปัญหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการที่หัวหน้าคณะผู้แทนซึ่งเป็นข้าราชการของกระทรวงการต่างประเทศจะต้องเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของหน่วยงานอื่น จึงเกิดความลักลั่นในความรู้สึกของหน่วยงานอื่น ๆ ที่จะต้องมาอยู่ใต้บังคับบัญชาของคนจากกระทรวงการต่างประเทศ รวมทั้งความเป็นปัจเจกของแต่ละหน่วยงานที่ไม่ได้รู้สึกว่าตนมาจากที่เดียวกันที่ฝังลึกจนเหมือนเป็นวัฒนธรรมองค์การ ซึ่งต่อให้มีกฎระเบียบมาเป็นตัวช่วยในการดำเนินนโยบาย แต่หากคนในองค์การยังคงติดอยู่กับวัฒนธรรมของหน่วยงานของตน การขับเคลื่อนให้เป็นไปตามเป้าหมายก็คงจะเป็นไปได้ยาก กลายเป็นอุปสรรคในการประสานงานระหว่างข้าราชการในทีมประเทศไทยที่มาจากต่างหน่วยงานกัน การปรับวัฒนธรรมการทำงานของข้าราชการให้มีความรู้สึกของความเป็นทีมจึงเป็นปัจจัยหนึ่งที่จะทำให้การบูรณาการเกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ

(2) <u>การมีเอกอัครราชทูต CEO ที่มีภาวะผู้นำ</u> การสร้างวัฒนธรรมการทำงานเป็นทีมส่วนหนึ่งต้องอาศัยความสามารถของผู้นำ ที่จะต้องสามารถบัญชาบุคคลในทีมให้มีการทำงานไปในทิศทางเดียวกันได้ ดังนั้นภาวะผู้นำของเอกอัครราชทูต CEO จึงเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การบูรณาการงานในต่างประเทศประสบความสำเร็จ

(3) <u>การมีแผนยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศที่มาจากความคิดของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง</u> เนื่องจากการมีแผนยุทธศาสตร์ร่วมกัน จะทำให้หน่วงงานที่มีภารกิจในต่างประเทศมี

เป้าหมายร่วมกัน ส่งผลให้การดำเนินงานเป็นไปในทิศทางเดียวกัน เมื่อมีเป้าหมายร่วมกัน การประสานงานและการทำงานร่วมกันอย่างบูรณาการก็จะเป็นไปได้ง่ายขึ้น

(4) มีแนวทางในการปฏิบัติงานที่ชัดเจน ความคลุมเครือในแนวปฏิบัติที่ทำให้เกิดความเข้าใจที่ไม่ตรงกันในการปฏิบัติงานกลายเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติงานร่วมกัน การมีแนวปฏิบัติร่วมกันที่ชัดเจนทั้งในด้านกฎ ระเบียบ จะช่วยลดความสับสนในการประสานงาน ทำให้การสื่อสารให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

(5) ไม่มีการเอื้อผลประโยชน์ทางการเมือง การบริหารแบบ CEO เป็นแนวคิดที่ให้เอกอัครราชทูต CEO ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี จึงต้องระมัดระวังในการเอื้อผลประโยชน์ให้กับฝ่ายการเมือง เพราะเป้าหมายของการบูรณาการการบริหารงานในต่างประเทศ เป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดของประเทศ ดังนั้น จึงไม่ควรเป็นการเอื้อผลประโยชน์ให้แก่กลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

บทที่ 2 กรอบแนวคิดทฤษฎีของงานวิจัย

2.1 แนวคิดการบูรณาการภารกิจภาครัฐ

นักวิชาการ และผู้ทำงานเกี่ยวข้องกับการบริหารงานภาครัฐ ได้กล่าวเกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐแบบบูรณาการเอาไว้อย่างหลากหลาย

ฟ้ารัตน์ สมแสน (ปีพิมพ์) กล่าวถึงการบริหารงานภาครัฐแบบบูรณาการไว้ว่า เป็นการสร้างความสัมพันธ์และความร่วมมือกันระหว่างส่วนราชการ ทั้งการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เพื่อช่วยกันทำงานให้บรรลุเป้าหมายเดียวกัน คือขับเคลื่อนนโยบาย/ยุทธศาสตร์ของประเทศ รวมทั้งให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า

สำนักงาน ก.พ.ร. (2546) ได้กล่าวถึงการบริหารราชการแบบบูรณาการ ไว้ว่า เป็นการทำงานที่ทุกหน่วยงานใช้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการทำงานเพื่อเป้าหมายเดียวกัน เพื่อบรรลุผลตามยุทธศาสตร์ โดยมุ่งเน้นเสริมสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงาน มีการใช้ทรัพยากรร่วมกันเพื่อให้เกิดความประหยัด มีการทำงานร่วมกันในทุกระดับ ทุกภาคส่วน รวมทั้งภาคเอกชนและภาคประชาชน

กล่าวโดยสรุปคือ การบริหารงานภาครัฐแบบบูรณาการหรือการบริหารราชการแบบบูรณาการ หมายถึง การที่หน่วยงานของรัฐทุกภาคส่วน ทำงานร่วมกันในภารกิจที่เกี่ยวข้องกับความเชี่ยวชาญของส่วนงานของตน โดยยึดผลสัมฤทธิ์เป้าหมายเดียวกัน เพื่อความรวดเร็วในการดำเนินงาน การใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า และประสิทธิภาพสูงสุดในการบริหารราชการ

จะเห็นได้ว่าการบูรณาการเป็นแนวคิดที่เข้ามาส่งเสริมการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ และการตอบสนองความต้องการของประชาชนต้องการความรวดเร็ว คล่องตัว และการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า โดยฟ้ารัตน์ สมแสน (2562) ได้พูดถึงทฤษฎีการบริหารงานภาครัฐแบบบูรณาการ ได้แบ่งการบูรณาการออกเป็น 4 ด้าน ได้แก่

1. การบูรณาการด้านนโยบายและแผน เป็นเสมือตัวควบคุมทิศทางการทำงานขของหน่วยงานต่าง ๆ ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

2. การบูรณาการด้านงบประมาณ เพื่อลดความซ้ำซ้อนด้านงบประมาณ นำมาซึ่งความคุ้มค่าในการบริหารจัดการทรัพยากรด้านการเงิน

3. การบูรณาการด้านทรัพยากรมนุษย์ เป็นการเตรียมความพร้อมบุคลากรให้มีทักษะในการประสานงาน การสร้างเครือข่าย และมีความเข้าใจในการบูรณาการ

4. การบูรณาการด้านสารสนเทศ เป็นเครื่องมือสำคัญที่ใช้ในการบูรณาการทั้ง 3 ด้านข้างต้น

สำนักงาน ก.พ.ร. ได้กล่าวถึงลักษณะองค์กรตามแนวคิดการบริหารราชการแบบบูรณาการมี 2 ระดับ ได้แก่ องค์กรระดับบน จะมีแนวโน้มในการทำงานแบบยุทธศาสตร์ (Agenda) และระดับย่อยลงมาจะเน้นทำงานตามโครงสร้าง (Function) และยังกล่าวว่าสิ่งสำคัญคือการทำงานแบบยุทธศาสตร์และตามโครงสร้างจะต้องประสานสอดคล้องกัน และมีความต่อเนื่องกัน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย Chulalongkorn University

2.2 แนวคิด CEO ในการบริหารภาครัฐ

ดรุณ โสตถิพันธุ์ (2548) ได้กล่าวถึงความหมายของ CEO หรือ Chief Executive Officer ไว้ว่า เป็นบทบาทหน้าที่ของตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดขององค์กร ที่เป็นผู้วางนโยบาย กำหนดทิศทาง และยุทธศาสตร์ขององค์กร โดยคุณสมบัติของ CEO ผู้ที่ไม่ได้มีเพียงอำนาจ แต่มีความรู้ความสามารถเป็นที่ประจักษ์ รวมทั้งมีภาวะเผู้นำ โดยบทบาทหน้าที่ของ CEO ที่สำคัญที่จะทำให้เป็น CEO ที่ดี คือการกำหนดนโยบาย ทิศทาง กลยุทธ์ขององค์กรอย่างมีวิสัยทัศน์ รวมทั้งกระจายอำนาจของตนให้ผู้ที่เหมาะสม และกำกับติดตามดูแลและให้คำแนะนำแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา เป็นผู้ที่วางแผนในภาพรวมขององค์กรทั้งการปรับระบบโครงสร้างรวมทั้งวัฒนธรรมองค์กรให้เหมาะสม ให้ความสำคัญกับบุคลากร แก้ปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในองค์กรอย่างถูกต้องเป็นธรรม นอกจากนี้ ยังต้องใส่ใจในประสิทธิภาพ ประสิทธิผลขององค์กร เพื่อนำมาเป็นเครื่องมือในการบริหาร รวมทั้งให้ความสำคัญกับการประชาสัมพันธ์องค์กรในส่วนที่จำเป็นต้องกระจายให้สาธารณะชนรับรู้ เพื่อให้เกิดการยอมรับและความร่วมมือในการสนับสนุนกิจการขององค์กรจากบุคคลภายนอก

<u>ระบบ CEO ภาครัฐของสหรัฐอเมริกา</u>

การนำระบบ CEO เข้ามาใช้ในการบริหารราชการของสหรัฐอเมริกานั้น เกิดจากการปฏิรูประบบราชการในสหรัฐอเมริกา ภายหลังเกิดวิกฤติเศรษฐกิจหลังสิ้นสุดสงครามอินโดจีน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้บริหารระดับสูงรับผิดชอบต่อเป้าหมายของประเทศ อันจะนำไปสู่การปฏิบัติงานอย่างมีความรับผิดชอบและมีคุณภาพ โดยคาดหวังให้ผู้บริหารแบบ CEO ใช้ทักษะการบริหาร นำความเปลี่ยนแปลงในการบริหารงานของรัฐบาลให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น โดยกำหนดคุณลักษณะของผู้บริหารแบบ CEO ไว้ 5 ประการ ได้แก่

1. มีความคิดริเริ่มในการสร้างความเปลี่ยนแปลง ยืดหยุ่น ปรับตัวได้ดี และมีวิสัยทัศน์
2. มีความเป็นผู้นำ ซื่อสัตย์ สามารถจัดการความขัดแย้งในองค์กรได้ดี
3. มีความเป็นผู้ประกอบการที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ มีความรับผิดชอบและความน่าเชื่อถือ
4. มีความรอบรู้ในงานที่รับผิดชอบ
5. มีความสามารถในการสร้างทีมงาน โดยมีทักษะในการเจรจาสื่อสาร การเจรจาต่อรอง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<u>ระบบ CEO ภาครัฐของออสเตรเลีย</u>

ภาครัฐของออสเตรเลียนำระบบ CEO มาใช้ โดยมุ่งหวังให้ตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงเกิดการแข่งขัน เพื่อให้เกิดความรับผิดชอบ ภาวะผู้นำ และความเป็นมืออาชีพมากยิ่งขึ้น โดยผู้นำ CEO มีบทบาทหน้าที่ในการเป็นผู้ให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลในเชิงนโยบาย รวมทั้งนำนโยบายจากรัฐบาลไปปฏิบัติให้ได้ผลลัพธ์ตามเป้าหมายที่รัฐบาลตั้งไว้ โดยมีมีความคาดหวังต่อผู้นำ CEO ดังนี้

1. มีทักษะในการคิดเชิงกลยุทธ์ สามารถกำหนดทิศทางและผลักดันเป้าหมายขององค์กร
2. มีความสามารถในการบริหาร เชี่ยวชาญในงานที่ทำ มีทักษะในการกระจายงาน มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ให้เกิดการเปลี่ยนแปลง
3. เป็นแบบอย่างที่ดี มีความเป็นมืออาชีพและซื่อสัตย์ กล้าที่จะเสี่ยง พัฒนาตนเองอยู่ตลอดเวลา

4. มีทักษะในด้านความสัมพันธ์ เป็นผู้ที่สามารถสร้างความสัมพันธ์ที่ดีทั้งในระหว่างทีมและการประสานกับภายนอก เคารพความแต่งต่าง หลายหลาย สามารถให้คำแนะนำแก่คนในองค์กร

5. มีทักษะในการสื่อสาร สามารถสื่อความหมายให้ผู้อื่นเข้าใจอย่างชัดเจน รับฟังความเห็นของทุกฝ่าย มีทักษะในการเจรจาต่อรอง

2.3 แนวคิดเครือข่ายนโยบายในการบริหารภาครัฐ

แนวคิดเครือข่ายนโยบายในรัฐศาสตร์ นำมาใช้เพื่อศึกษาศึกษาและอธิบายความสัมพันธ์ของตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย

ทฤษฎีเครือข่ายนโยบายของ Rhodes (initiative Rhodes's model) (Rhodes, 2007 อ้างถึงใน อิศเรศ ศันสนียวิทยกุล, 2556) เน้นศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร โดยเชื่อว่า หน่วยผลประโยชน์มีทรัพยากรและความต้องการที่แตกต่างกัน จึงเกิดการแลกเปลี่ยนกับหน่วยอื่น ๆ เพื่อให้บรรลุความเป้าหมายทั้งของตนและเครือข่าย ผ่านกระบวนการต่อรอง ประนีประนอม หรือร่วมมือโดยมีข้อกำหนดร่วมกันที่เรียกว่า กฎแห่งเกม (the rule of the game)

แนวคิดเครือข่ายนโยบายวิภาษวิธีของ Marsh และ Smith (Marsh and Smiths dialectical approach) (Marsh และ Smith, 2000, อ้างถึงใน อิศเรศ ศันสนียวิทยกุล, 2556) เป็นแนวคิดที่อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างที่ส่งผลกระทบระหว่างกัน ได้แก่

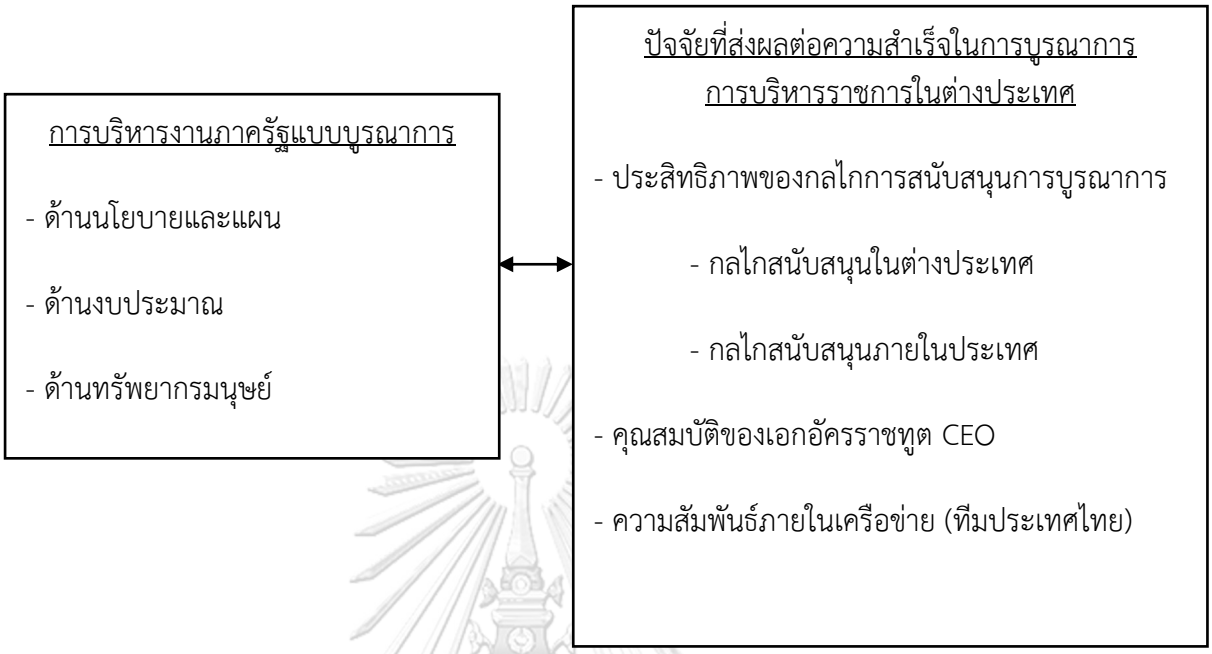
1. ความสัมพันธ์ของโครงสร้างเครือข่ายกับพฤติกรรมของผู้กระทำในเครือข่าย โดยสร้างเครือข่ายจะกำหนดกรอบการแสดงให้ผู้กระทำในเครือข่าย ทั้งนี้ ผู้กระทำจะตีความโครงสร้างเครือข่าย เพื่อกำหนดท่าทีในการสร้างความสัมพันธ์กับตัวแสดงอื่น ๆ เพื่อให้บรรลุตามเป้าหมาย โดยพฤติกรรมที่เลือกแสดงออกขึ้นอยู่กับความรู้และทักษะของผู้กระทำในเครือข่าย

2. ความสัมพันธ์ของโครงสร้างเครือข่าย พฤติกรรมของผู้กระทำในเครือข่าย กับบริบทที่เครือข่ายตั้งอยู่ โดยสภาพแวดล้อมภาพนอก ส่งผลต่อทั้งโครงสร้างเครือข่าย พฤติกรรมของผู้กระทำในเครือข่าย อย่างไม่สามารถแยกออกจากกันได้

3. ความสัมพันธ์ของโครงสร้างเครือข่าย พฤติกรรมของผู้กระทำในเครือข่าย และผลลัพธ์ทางนโยบาย โดยผลลัพธ์ทางนโยบายสามารถส่งผลกระทบสะท้อนกลับไปยังพฤติกรรมของผู้กระทำในเครือข่าย ในการเรียนรู้จากผลลัพธ์ของนโยบายที่เกิดขึ้น และส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเครือข่ายเพื่อให้บรรลุผลลัพธ์ในโอกาสต่อไป

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

2.4 กรอบแนวคิดการวิจัย



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษา “การขับเคลื่อนภารกิจภาครัฐด้านการต่างประเทศ ผ่านการดำเนินงานของ Team Thailand: กรณีศึกษาทีมประเทศไทยในกรุงวอชิงตัน” เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพศึกษาการดำเนินงาน (Process) ของ Team Thailand ในหมู่ผู้ที่เกี่ยวข้องใช้การวิเคราะห์แบบ Thematic analysis (หาประเด็นรวบยอด)

โดยเลือกศึกษาการวิจัยเชิงคุณภาพ เนื่องจากต้องการศึกษาถึงสภาพแวดล้อมและการปฏิบัติงานของกรณีศึกษา โดยการวิจัยเชิงคุณภาพจะทำให้สามารถเจาะลึกปรากฏการที่ศึกษาได้อย่างลึกซึ่ง สามารถเข้าถึงบริบทที่ซับซ้อน รวมทั้งได้เห็นชัดเจนว่าตัวแปรแต่ละตัวนั้นส่งผลต่อกันอย่างไร (Miles & Huberman, 1994 อ้างถึงใน ผ่องพรรณ ตรัยมงคลกูล และ สุภาพ ฉัตราภรณ์, 2555) โดยมุ่งทำความเข้าใจปัญหา (Creswell, 2005 อ้างถึงใน ผ่องพรรณ ตรัยมงคลกูล และ สุภาพ ฉัตราภรณ์, 2555)

3.1 การเลือกกลุ่มตัวอย่าง

มีการเก็บข้อมูลจาก 2 แหล่งหลัก ได้แก่

3.1.1. เอกสารการปฏิบัติงานภายใต้กรอบ Team Thailand ประกอบด้วย

1) บันทึกการประชุมของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นกลไกในการขับเคลื่อนการดำเนินงานของ Team Thailand

2) รายงานผลการปฏิบัติราชการ Team Thailand

3) แนวทางการจัดทำคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการบริหาร (ทีมประเทศไทย

4) เขตอาณาและเขตกงสุลของ สอท./สกญ./สำนักงานการค้าและเศรษฐกิจไทย และจุดติดต่อของกระทรวงฯ ในภูมิภาคต่าง ๆ

5) เขตพื้นที่รับผิดชอบของส่วนราชการและหน่วยงานต่าง ๆ ของไทยในต่างประเทศ สังกัดทีมประเทศไทย, กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร กระทรวงการต่างประเทศ

6) ข้อมูลตำแหน่งของกระทรวงการต่างประเทศ

7) ข้อมูลตำแหน่งส่วนราชการอื่น ๆ

8) ผลการสำรวจการดำเนินนโยบาย One roof ปี 2564

9) หลักเกณฑ์การอำนวยความสะดวกให้แก่บุคลากรของไทยที่ไปประจำการในต่างประเทศภายใต้ one roof policy

10) แนวทางการบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการ

11) การดำเนินนโยบายการใช้สำนักงานเดียวกัน (One Roof Policy)

12) แนวทางการจัดทำคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการบริหาร (ทีมประเทศไทย)

13) คู่มือการดำเนินงานคณะทำงานและคณะอนุกรรมการโครงสร้างบุคลากรของไทยที่ประจำการในต่างประเทศ

3.1.2. การสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) เนื่องจากต้องการข้อมูลที่เจาะลึกถึงการปฏิบัติงานจริง และข้อมูลเพิ่มเติมจากการศึกษาเอกสารจากจากประชากร/กลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้ปฏิบัติงานจริง ดังนี้

ส่วนสนับสนุนทีมประเทศไทยในประเทศ	**ทีมประเทศไทยในวอชิงตัน**
อรทัย (นามสมมติ), ข้าราชการสังกัดกระทรวงการต่างประเทศ (ปัจจุบันทำงานสนับสนันทีมไทยแลนด์ในประเทศ)	อภิญญา (นามสมมติ), ข้าราชการสังกัดกระทรวงการต่างประเทศ (เคยทำงานอยู่ทีมไทยแลนด์มาแล้ว 2 แห่ง, ปัจจุบันทำงานอยูทีมไทยแลนด์กรุงวอชิงตัน)
เกวลิน (นามสมมติ), ข้าราชการสังกัดกระทรวงการต่างประเทศ (เคยทำงานอยู่ทีมไทยแลนด์ในต่างประเทศ, ปัจจุบันทำงานสนับสนุนทีมไทยแลนด์ในประเทศ)	

3.2 แนวทางในการสัมภาษณ์

3.2.1. คำถามสัมภาษณ์ทีมประเทศไทยในต่างประเทศ

1. ขอให้เล่าประวัติการทำงานของท่านเล็กน้อย
2. ภารกิจภายใต้กระทรวงต้นสังกัดของท่านคืออะไร?
3. ท่านเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของ Team Thailand ในกรุงวอชิงตันได้อย่างไร
4. ก่อนที่ท่านจะเป็นส่วนหนึ่งของ Team Thailand ในกรุงวอชิงตัน ท่านเคยอยู่ใน Team Thailand ประเทศอื่นหรือกลไกขับเคลื่อน Team Thailand มาก่อนหรือไม่
5. ความคิดของท่านเกี่ยวกับ Team Thailand เปลี่ยนไปอย่างไรหลังจากเข้ามาอยู่ใน Team Thailand กรุงวอชิงตัน เพราะเหตุใด
6. ขอให้ท่านเล่าภาพรวมของ Team Thailand ในกรุงวอชิงตัน
7. ขอให้ท่านเล่าการทำงานของ Team Thailand กรุงวอชิงตันในการผลักดันการลงทุนในเขตเศรษฐกิจ EEC
8. ช่วยเล่าภารกิจอื่นของ Team Thailand กรุงวอชิงตันที่ท่านมองว่าประสบความสำเร็จ
9. ปัญหาหลัก ๆ ของทีมประเทศไทยในกรุงวอชิงตันคืออะไร
10. มองทีมไทยแลนด์ในกรุงวอชิงตันอย่างไร
11. ท่านต้องการการสนับสนุนอะไรจากทีมประเทศไทยในประเทศบ้าง?

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

12. ท่านคิดว่าทีมไทยแลนด์ซึ่งเป็นโครงการที่เกิดขึ้นมากว่า 10 ปีแล้ว ยังจำเป็นอยู่หรือไม่ เพราะเหตุใด

13. ก้าวต่อไปในหน้าที่การงานของท่านคืออะไร เพราะเหตุใด?

3.2.2. คำถามสัมภาษณ์ทีมประเทศไทยในประเทศ

1. ขอให้เล่าประวัติการทำงานของท่านเล็กน้อย

2. ภารกิจในปัจจุบันของท่านคืออะไร

3. ท่านเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของ Team Thailand ได้อย่างไร

4. ก่อนที่ท่านจะเป็นส่วนหนึ่งของ Team Thailand ท่านเคยอยู่ใน Team Thailand ประเทศอื่นหรือกลไกขับเคลื่อน Team Thailand มาก่อนหรือไม่

5. ความคิดของท่านเกี่ยวกับ Team Thailand เปลี่ยนไปอย่างไรหลังจากเข้ามาอยู่ใน Team Thailand ในประเทศ เพราะเหตุใด

6. ขอให้ท่านเล่าภาพรวมของ Team Thailand ในประเทศ

7. ขอให้ท่านเปรียบเทียบการทำงานของ Team Thailand ในประเทศต่าง ๆ

8. ขอให้ท่านเล่าการทำงานของ Team Thailand ประเทศไทยในการผลักดันการลงทุนในเขตเศรษฐกิจ EEC

9. จากประสบการณ์การทำงานของท่าน ขอให้ท่านเล่าเคส Team Thailand ที่ประสบความสำเร็จ

10. ปัญหาหลัก ๆ ของทีมประเทศไทยในประเทศต่าง ๆ คืออะไร

11. ท่านคิดว่าทีมประเทศไทยในประเทศต่าง ๆ ต้องการการสนับสนุนจากท่านอย่างไร?

12. ท่านมองการทำงานของ Team Thailand กรุงวอชิงตันอย่างไร

13. ผลงานของ Team Thailand กรุงวอชิงตันในการผลักดันการลงทุนใน EEC เป็นอย่างไรเมื่อเปรียบเทียบกับที่อื่น ๆ

14. ท่านคิดว่าทีมไทยแลนด์ซึ่งเป็นโครงการที่เกิดขึ้นมากว่า 10 ปีแล้ว ยังจำเป็นอยู่หรือไม่ เพราะเหตุใด

15. ก้าวต่อไปในหน้าที่การงานของท่านคืออะไร เพราะเหตุใด?

3.3 ข้อจำกัดในการเก็บข้อมูล

งานวิจัยชิ้นนี้มีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร จึงทำให้ผู้ให้สัมภาษณ์มีความลำบากใจในการให้ข้อมูล นอกจากนี้ การดำเนินงานของทีมประเทศไทยยังมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง ซึ่งเป็นเรื่องลับ ที่ไม่สามารถเปิดเผยได้ จึงอาจขาดข้อมูลบางส่วนไป

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

บทที่ 4 ผลการวิจัย

ในบทนี้ผู้วิจัยจะรายงานข้อค้นพบจากการค้นคว้าเอกสารและการสัมภาษณ์ โดยมีข้อค้นพบหลัก คือ โครงสร้างของทีมประเทศไทยในกรุงวอชิงตันมีลักษณะ? มิติการบูรณาการที่โดดเด่นคือ การประสานความร่วมมือ กลไกการทำงานของทีมประเทศไทยในกรุงวอชิงตันที่โดดเด่นคือกลไกสนับสนุนในต่างประเทศ โดยเฉพาะกลไกคณะกรรมการบริหาร (ทีมประเทศไทย) ในขณะที่กลไกสนับสนุนในประเทศยังไม่ค่อยมีบทบาทเท่าที่ควร และปัจจัยสำคัญที่ทำให้การบูรณาการเป็นไปอย่างราบรื่น คือ การที่ทีมประเทศไทยสามารถแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กันและกันด้วยความสัมพันธ์อันดีต่อกัน ส่วนปัจจัยที่เป็นอุปสรรคได้แก่ การบูรณาการในระดับนโยบายทั้งในต่างประเทศและภายในประเทศ โดยแบ่งการนำเสนอออกเป็นหัวข้อ ดังต่อไปนี้

4.1 การทำงานของทีมประเทศไทยในกรุงวอชิงตันในมิติด้านโครงสร้าง

4.2 การทำงานของทีมประเทศไทยในกรุงวอชิงตันในมิติของแผนและนโยบาย

4.3 การบังคับบัญชาของเอกอัครราชทูต ณ กรุงวอชิงตันในฐานะหัวหน้าทีมประเทศไทย

4.4 การบูรณการการบริหารทรัพยากรมนุษย์

4.5. การดำเนินการในด้านการบูรณาการงบประมาณ

4.1 การดำเนินงานของทีมประเทศไทยในกรุงวอชิงตันในมิติด้านโครงสร้าง

4.1.1 มิติโครงสร้างการปฏิบัติงาน

คณะกรรมการบริหารทีมประเทศไทยเป็นหนึ่งในกลไกสนับสนุนทีมประเทศไทยในต่างประเทศ ที่เป็นเสมือนกรอบของโครงสร้างทีมประเทศไทยในประเทศ/เมืองนั้น ๆ ในส่วนของทีมประเทศไทยในกรุงวอชิงตัน สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงวอชิงตัน ได้มีการจัดทำคำสั่งสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงวอชิงตัน ที่ 28/2555 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการบริหาร (ทีมประเทศไทย) สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงวอชิงตัน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

องค์ประกอบทีมประเทศไทย (Team Thailand) ณ กรุงวอชิงตัน เป็นดังนี้

ลำดับ	หน่วยงานต้นสังกัดทีมประเทศไทย	เมือง/รัฐที่ประจำการ	จำนวนข้าราชการที่ประจำการ (ตำแหน่ง)	สถานที่ประจำการ
1	กระทรวงการต่างประเทศ	กรุงวอชิงตัน	13	สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงวอชิงตัน
2	กระทรวงกลาโหม (กองทัพบก)	กรุงวอชิงตัน	6	สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงวอชิงตัน
3	กระทรวงกลาโหม (กองทัพอากาศ)	กรุงวอชิงตัน	6	สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงวอชิงตัน
4	กระทรวงกลาโหม (กองทัพเรือ)	กรุงวอชิงตัน	6	สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงวอชิงตัน
5	กระทรวงพาณิชย์ (สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์)	กรุงวอชิงตัน	3	สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงวอชิงตัน
6	กระทรวงการคลัง (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง)	กรุงวอชิงตัน	1	สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงวอชิงตัน
7	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	กรุงวอชิงตัน	2	สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงวอชิงตัน
8	สำนักงาน ก.พ.	กรุงวอชิงตัน	2	มีสำนักงานแยกจากสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงวอชิงตัน
9	กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม	กรุงวอชิงตัน	1	สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงวอชิงตัน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ลำดับ	หน่วยงานต้นสังกัดทีมประเทศไทย	เมือง/รัฐที่ประจำการ	จำนวนข้าราชการที่ประจำการ (ตำแหน่ง)	สถานที่ประจำการ
10	สำนักข่าวกรองแห่งชาติ	กรุงวอชิงตัน	1	สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงวอชิงตัน
11	กระทรวงพาณิชย์ (กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ)	เมืองไมอามี่	2	สถานที่ทำการตั้งอยู่เมืองไมอามี่
12	สำนักงานเศรษฐกิจการลงทุนประจำการ	นครนิวยอร์ก	2	สถานที่ทำการตั้งอยู่นครนิวยอร์ก
13	การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย	นครนิวยอร์ก	2	สถานที่ทำการตั้งอยู่นครนิวยอร์ก
14	กรมศุลกากร	กรุงบรัสเซลส์	3	สถานที่ทำการตั้งอยู่กรุงบรัสเซลส์
รวม			**50**	**ตำแหน่ง**

ตารางที่ 1 องค์ประกอบทีมประเทศไทย (Team Thailand) ณ กรุงวอชิงตัน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

จะเห็นได้ว่าทีมประเทศไทย ณ กรุงวอชิงตัน มีทั้งที่ปฏิบัติงานอยู่ภายใต้สำนักงานเดียวกัน และมีสำนักงานแยกออกไป โดยมีการทำงานอยู่ภายใต้สำนักงานเดียวกันรวมทั้งหมด 6 สำนักงาน รวมทั้งมีหน่วยงานที่ตั้งอยู่ในประเทศอื่นแต่มีเขตพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมเขตอาณาของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงวอชิงตัน ส่งผลให้ข้าราชการในหน่วยงานนั้น ๆ อยู่ภายใต้ทีมประเทศไทย ณ กรุงวอชิงตันด้วย

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาเอกสารคำสั่งสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงวอชิงตัน ที่ 28/2555 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการบริหาร (ทีมประเทศไทย) สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงวอชิงตัน พบว่า ไม่ได้มีการแต่งตั้งข้าราชการจากกรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ ประจำการ ณ เมืองไมอามี่ ข้าราชการสำนักงานเศรษฐกิจการลงทุนประจำการ ณ นครนิวยอร์ก การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ประจำการ ณ นครนิวยอร์ก และข้าราชการกรมศุลกากร ประจำการ ณ กรุงบรัสเซลส์ ให้อยู่ในคณะกรรมการด้วย ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า การทำงานในกรอบทีมประเทศไทย ไม่ได้ยึดโยงกับการแต่งตั้งแบบเป็นลายลักษณ์อักษร แต่ยึดโยงตามภารกิจที่สอดคล้องกันของแต่ละหน่วยงาน ซึ่ง

คุณอภิญญา (นามสมมติ), ข้าราชการสังกัดกระทรวงการต่างประเทศ ได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับประเด็นนี้ไว้ว่า

“ท่านทูตที่วอชิงตันทราบว่าผู้ช่วยทูตฝ่ายศุลกากรที่บรัสเซลส์รับผิดชอบภารกิจครอบคลุมพื้นที่สหรัฐอเมริกาด้วย ท่านทูตก็มีการเชิญประชุมกับคณะกรรมการทีมประเทศไทยในประเด็นที่เกี่ยวข้อง”

คุณอภิญญายังให้ข้อมูลว่า มีการทำงานร่วมกันกับข้าราชการจากกรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ ประจำการ ณ เมืองไมอามี่ ข้าราชการสำนักงานเศรษฐกิจการลงทุนประจำการ ณ นครนิวยอร์ก การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ประจำการ ณ นครนิวยอร์ก ด้วย จะเห็นได้ว่า คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการบริหาร (ทีมประเทศไทย) เป็นเพียงกรอบในการดำเนินการ แต่ในการปฏิบัติงานจริงนั้น ทีมประเทศไทยเป็นเรื่องของการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงาน เพื่อแลกเปลี่ยนทรัพยากรที่แต่ละหน่วยงานมีแตกต่างกัน ไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรด้านสารสนเทศ ความเชี่ยวชาญของบุคลากร เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของแต่ละหน่วยงาน และเป้าหมายยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศอันเป็นเป้าหมายร่วมกัน

4.1.2 มิติโครงสร้างทางกายภาพ

กลไกการบูรณาการที่ค่อนข้างมีอุปสรรคมากคือ นโยบายการใช้สำนักงานเดียวกัน (One Roof Policy) ซึ่งถูกใช้เป็นกรอบในการสนับสนุนการดำเนินงานในฐานะทีมประเทศไทย ซึ่งมีหลักเกณฑ์ว่า หากมีการส่งข้าราชการไปปฏิบัติงานในเมือง ๆ เดียวกันกับสถานเอกอัครราชทูต/คณะผู้แทนถาวรไทย/สถานกงสุลใหญ่/สำนักงานการค้าและเศรษฐกิจไทย ขอให้ปฏิบัติงานอยู่ในสถานที่ทำการเดียวกัน เพื่อประหยัดงบประมาณ ความสะดวกในการติดต่อประสานงาน รวมทั้งความสะดวกของประชาชนผู้มาติดต่อราชการ จะเห็นได้ว่า ทีมประเทศไทย ณ กรุงวอชิงตัน มีเพียงสำนักงาน ก.พ. เท่านั้น ที่ไม่ได้ปฏิบัติงานภายใต้สำนักงานเดียวกัน โดยคุณอภิญญา (นามสมมติ), ข้าราชการสังกัดกระทรวงการต่างประเทศ ให้ความเห็นเกี่ยวกับประเด็นนี้ของนโยบายการใช้สำนักงานเดียวกันในแง่ของการประสานงานไว้ว่า

“การพูดคุยกันใกล้ชิดก็มีผล มนุษย์สัมพันธ์มันช่วยในการทำงานเยอะ การโทรกับคุยต่อหน้าคนละฟีล One roof ช่วยได้ แต่ไม่อยู่ร่วมกันก็ไม่ใช่อุปสรรค ก็สามารถโทรคุยกัน ไลน์คุยกันได้”

ในแง่ของความสะดวกในการมาติดต่อราชการของประชาชนคุณอภิญญา (นามสมมติ), ให้ความเห็นไว้ว่า

“ส่วนมากประชาชนก็จะติดต่อกับฝ่ายกงสุลอยู่แล้ว ซึ่งฝ่ายกงสุลจะแยกไปอีกตึก ส่วนที่ง่ายก็คงจะเป็นการประสานกับหน่วยงานในอเมริกามากกว่า”

ในแง่ของการประหยัดงบประมาณคุณอภิญญา (นามสมมติ), ให้ความเห็นไว้ว่า

“เป็นข้อเท็จจริงที่ One Roof ช่วยในการประหยัดงบประมาณ แต่น่าจะมีการประเมินด้วย”

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

จากความเห็นของคุณอภิญญา (นามสมมติ) พบว่า นโยบายสำนักงานเดียวกันช่วยอำนวยความสะดวกในการติดต่อประสานงานส่วนหนึ่ง แต่การไม่ได้อยู่สำนักงานเดียวกันก็ไม่ถึงกับเป็นอุปสรรค ยังมีเทคโนโลยีในการติดต่อสื่อสารที่จะช่วยในเรื่องนี้ได้ ส่วนประเด็นของความสะดวกในการมาติดต่อราชการของประชาชน พบว่า การบริการประชาชนของทีมไทยแลนด์ ณ กรุงวอชิงตันจะเป็นด้านกงสุล ประชาชนติดต่อจุดเดียวอยู่แล้ว แต่จะช่วยอำนวยความสะดวกให้แก่หน่วยงานของสหรัฐอเมริกาที่มาติดต่อกับหน่วยงานของไทยในอเมริกา ที่สามารถเข้าพบหลากหลายหน่วยงานในพื้นที่บริเวณเดียวกัน และในประเด็นเรื่องการประหยัดงบประมาณพบว่า ตามหลักการแล้วการมาอยู่ในสถานที่ทำการเดียวกันสามารถลดงบประมาณได้จากการใช้งานสิ่งต่าง ๆ ร่วมกัน แต่อย่างไรก็ดี กระทรวงการต่างประเทศซึ่งเป็นหน่วยงานเจ้าภาพหลักในการดำเนินนโยบาย ก็ไม่ได้มีการประเมินอย่างจริงจังว่า สามารถลดงบประมาณได้เป็นจำนวนเท่าไหร่

นอกจากนี้ ข้อมูลเพิ่มเติมจากผลสำรวจผลการดำเนินงานตามนโยบาย One Roof ในปี 2564 พบว่า สถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่ จำนวน 99 แห่ง (มีการตอบแบบสำรวจ 83 แห่ง) มีการดำเนินการตามนโยบายเต็มรูปแบบแล้วจำนวน 8 แห่ง ซึ่งแห่งล่าสุดที่มีการดำเนินการให้หน่วยงานอื่นมาอยู่ในสำนักงานเดียวกัน ได้แก่ สถานเอกอัครราชทูต ณ บันดาร์เสรีเบกาวัน เมื่อปี 2560 และมีสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่ที่มีหน่วยงานบางแห่งมาอยู่ภายใต้สำนักงานเดียวกันแล้วแต่ไม่ทั้งหมด จำนวน 29 แห่ง โดยมีสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่จำนวน ๓ แห่ง ที่มีแผนให้หน่วยงานสังกัดทีมประเทศไทยมาตั้งอยู่ในที่ทำการเดียวกับสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่เพิ่มเติม ได้แก่

(1) สถานเอกอัครราชทูต ณ เวียงจันทน์ มีแผนให้หน่วยงานทีมประเทศไทยในเวียงจันทน์คือ กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ กองทัพบก และกองทัพอากาศ มาปฏิบัติงานในพื้นที่เดียวกับสถานเอกอัครราชทูต เมื่อก่อสร้างอาคารที่ทำการแห่งใหม่แล้วเสร็จในปี ๒๕๖๗

(๒) สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงบราซิเลีย มีแผนให้กองบัญชาการกองทัพไทยในกรุงบราซิเลีย มาปฏิบัติงานในที่ตั้งเดียวกับสถานเอกอัครราชทูต เมื่อมีการก่อสร้างอาคารที่ทำการสถานเอกอัครราชใหม่ โดยแจ้งว่า ขึ้นอยู่กับการพิจารณาอนุมัติของกระทรวงการต่างประเทศในการดำเนินการก่อสร้าง

(๓) สถานกงสุลใหญ่ ณ นครโฮจิมินห์ อยู่ระหว่างพิจารณาความเป็นไปได้โดยจะหารือขอความเห็นจากหน่วยงานทีมประเทศไทยในนครโฮจิมินห์ คือ กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ และการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

โดยข้อจำกัดในการดำเนินนโยบายการใช้สำนักงานเดียวกันมีประเด็นหลัก 4 ประการ ได้แก่

(1) สถานที่ทำการของสถานเอกอัครราชทูต/กงสุลใหญ่มีพื้นที่จำกัด และไม่สามารถขยายหรือต่อเติมได้

(2) หน่วยราชการบางแห่งมีสถานที่ทำการเป็นของตนเองอยู่แล้ว เช่น ซึ่งสำนักงาน ก.พ. ในกรุงวอชิงตัน ก็อยู่ในข้อจำกัดข้อนี้ โดยสำนักงาน ก.พ. ในกรุงวอชิงตัน ปัจจุบันดำเนินงานใน

สำนักงานที่เป็นกรรมสิทธิของรัฐบาลไทยอยู่แล้ว กล่าวคือ สำนักงาน ก.พ. ได้ซื้อที่ติดในกรุงวอชิงตัน เพื่อเป็นสำนักงานแยกออกไป

(3) สถานที่ตั้งของสถานเอกอัครราชทูต/กงสุลใหญ่ไม่เหมาะสมกับภารกิจของหน่วยราชการอื่น อาทิ ภารกิจของกรมส่งเสริมการค้าในต่างประเทศที่มีความจำเป็นต้องตั้งอยู่ในย่านธุรกิจ แต่สถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุล ตั้งอยู่ในย่านที่เป็นแหล่งติดต่อทางราชการ เป็นต้น

(4) การจัดหาพื้นที่ทำการใหม่ให้เหมาะสมและรองรับสำนักงานของทุกหน่วยราชการทำได้ยาก และใช้งบประมาณจำนวนมาก

จากผลสำรวจจะเห็นว่า การดำเนินนโยบายการใช้สำนักงานเดียวกันยังมีข้อจำกัดที่สำคัญอยู่หลายประการ ซึ่งยังไม่ได้มีการประเมินอย่างจริงจังว่าหากจะบังคับใช้ให้ทีมประเทศไทยในทุกแห่งมาอยู่ในสำนักงานเดียวกันทั้งหมด จะมีความคุ้มค่าจริงหรือไม่ ปัจจุบันหน่วยงานในต่างประเทศจึงดำเนินงานตามความเหมาะสมของแต่ละท้องที่ อย่างไรก็ดี ก็ยังมีความพยายามในการหารือความเป็นไปได้ระหว่างหน่วยงานในต่างประเทศในการดำเนินการตามนโยบาย

จากข้อมูลทั้งหมด จะเห็นว่าทั้งกลไกการจัดทำคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารทีมประเทศไทยและนโยบายการใช้สำนักงานเดียวกัน เป็นเพียงกรอบจากส่วนกลางที่มีความตั้งใจจะให้การดำเนินงานในต่างประเทศมีเอกภาพทั้งด้านโครงสร้างการปฏิบัติงาน และโครงสร้างทางกายภาพ อย่างไรก็ดี การปฏิบัติงานจริงต้องคำนึงถึงปัจจัยแวดล้อมอีกหลายด้าน ซึ่งการปฏิบัติงานของทีมประเทศไทย ณ กรุงวอชิงตันก็สะท้อนให้เห็นว่า การดำเนินงานหลายอย่างจะต้องใช้ดุลยพินิจของคนในพื้นที่ที่ประจำการอยู่ในท้องที่นั้น ๆ ในการตัดสินใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตัดสินใจของหัวหน้าคณะผู้แทนในฐานะตัวแทนของรัฐบาลไทยในพื้นที่นั้น ๆ

4.2 การทำงานของทีมประเทศไทยในกรุงวอชิงตันในมิติของแผนและนโยบาย

ในส่วนนี้จะพิจารณากลไกด้านแผนและนโยบายของการบูรณาการงานด้านการต่างประเทศในกรุงวอชิงตัน โดยจะแยกออกเป็น 3 กลไก ได้แก่ 1. กลไกการประชุมคณะกรรมการบริหาร (ทีมประเทศไทย) ณ กรุงวอชิงตัน 2. กลไกการจัดทำแผนและรายงานผลการปฏิบัติราชการประจำปีของทีมประเทศไทย ณ กรุงวอชิงตัน และ 3. กลไกสนับสนุนภายในประเทศ (กลไกระดับนโยบาย)

4.2.1 กลไกการประชุมคณะกรรมการบริหาร (ทีมประเทศไทย) ณ กรุงวอชิงตัน (กลไกในต่างประเทศ)

กลไกการประชุมคณะกรรมการบริหาร (ทีมประเทศไทย) เป็นกลไกในระดับปฏิบัติการ (กลไกในต่างประเทศ) คณะกรรมการบริหารทีมประเทศไทยในกรุงวอชิงตันในปัจจุบันประกอบไปด้วยเอกอัครราชทูต ณ กรุงวอชิงตัน เป็นประธาน อัครราชทูตและรองหัวหน้าคณะผู้แทนเป็นรองประธาน ผู้ช่วยทูตฝ่ายทหารบก ผู้ช่วยทูตฝ่ายทหารเรือ ผู้ช่วยทูตฝ่ายทหารอากาศ ผู้ช่วยทูตฝ่ายการพาณิชย์ ผู้ช่วยทูตฝ่ายเศรษฐกิจและการคลัง ผู้ช่วยทูตฝ่ายการเกษตร ผู้ช่วยทูตฝ่ายการศึกษา

ผู้ช่วยทูตฝ่ายวิทยาศาสร์และเทคโนโลยี อัครราชทูตที่ปรึกษาที่ได้รับมอบหมาย อัครราชทูตที่ปรึกษาฝ่ายการเมือง เลขานุการเอกที่ได้รับมอบหมาย เป็นกรรมการ และเลขานุการเอก/โทที่ได้รับมอบหมาย เป็นกรรมการและเลขานุการ มีหน้าที่ในการวางยุทธศาสตร์ในการปฏิบัติงานในเรื่องต่าง ๆ ของทุกหน่วยงานร่วมกัน โดยมีการกำหนดให้มีการจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีงบประมาณร่วมกันละอลกเปลี่ยน ประสานยุทธศาสตร์และการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ ให้เป็นไปตามแผนอย่างบูรณาการ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายร่วมกันคือหมายของแผนยุทธศาสตร์ทวิภาคี รวมทั้งแผนยุทธศาสตร์ระดับภูมิภาคที่กำหนดขึ้น โดยครั้งสุดท้ายที่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการคือ เมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2555

การประชุมคณะกรรมการบริหาร (ทีมประเทศไทย) และการจัดทำแผนและรายงานผลการปฏิบัติราชการประจำปีของทีมประเทศไทย เป็นกลไกที่มาจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารราชการในต่างประเทศ พ.ศ. 2552 ที่กำหนดให้หัวหน้าคณะผู้แทนและหัวหน้าหน่วยงานหารือร่วมกันในการจัดทำแผนงานหรือโครงการของแต่ละหน่วยงาน

เพื่อให้ทราบว่ากลไกนี้ ได้ถูกใช้ประโยชน์ไปมากน้อยเพียงใด ผู้วิจัยจึงศึกษาเอกสารรายงานการประชุมของคณะกรรมการบริหาร (ทีมประเทศไทย) สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงวอชิงตัน ตั้งแต่ปี 2561 – ปัจจุบัน พบว่า เป็นการประชุมทุก ๆ 1 เดือน โดยส่วนมากผู้เข้าร่วมประชุมครบองค์ประชุม

สำหรับเนื้อหาของการประชุม โดยรวมแล้วเรื่องในที่ประชุมจะเป็นการแจ้งเรื่องทั่วไป แจ้งเรื่องการจัดการภายใน การจัดกิจกรรมต่าง ๆ ไปจนถึงการแจ้งความคืบหน้าของงานในภารกิจของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เป็นประเด็นสำคัญ ทั้งการแจ้งเพื่อเป็นข้อมูลให้ที่ประชุมทราบ และแจ้งเพื่อขอความเห็นและขอความร่วมมือจากที่ประชุม นอกจากนั้นยังมีประเด็นที่เอกอัครราชทูตขอความร่วมมือ/สั่งการ ให้หน่วยงานต่าง ๆ ช่วยดำเนินการ ยกตัวอย่างประเด็นที่น่าสนใจ ดังนี้

1. งานประจำ คิดเป็นประมาณร้อยละ 30 % ของการประชุมทั้งหมด โดยมีตัวอย่างประเด็นที่พบ ดังนี้

1.1 การแจ้งเรื่องราวทั่วไป อาทิ การหมดวาระประจำการ และการเดินทางมาประจำการของข้าราชการ แจ้งขอให้หน่วยงานต่าง ๆ ดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติราชการ

1.2 แจ้งเรื่องการจัดการภายใน อาทิ การซ่อมแซมอาคาร แนวปฏิบัติการใช้ถุงเมล์ทางการทูต แนวทางการจ่ายค่าล่วงเวลางลูกจ้างท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎหมายในพื้นที่

1.3 การจัดกิจกรรม อาทิ วันเฉลิมพระชมพรรษา กิจกรรมวัดไทย/ชุมชนไทยในเขตปริมณฑลวอชิงตัน ซึ่งเอกอัครราชทูตจะแจ้งข้อมูล และขอให้บุคคลในทีมประเทศไทยให้ความร่วมมือในการจัดกิจกรรมและการเข้าร่วมกิจกรรม

2. การแจ้งผลการดำเนินงานของหน่วยงานของตน คิดเป็นประมาณร้อยละ 30 % ของการประชุมทั้งหมด โดยมีตัวอย่างประเด็นที่พบ ดังนี้

2.1 การจัดซื้อจัดจ้างที่เป็นสิ่งของสำคัญ

Chulalongkorn University

2.2 รายงานมาตรการของหน่วยงานต่าง ๆ ในสหรัฐอเมริกาที่เกี่ยวข้องกับภารกิจที่ส่วนราชการนั้นรับผิดชอบ

2.3 การปฏิบัติงานร่วมกับทางการสหรัฐอเมริกา

3. งานที่เป็น hot issue คิดเป็นประมาณร้อยละ 30 % ของการประชุมทั้งหมด โดยมีตัวอย่างประเด็นที่พบ ดังนี้

3.1 การสั่งการของเอกอัครราชทูต โดยการมอบหมายหน่วยงานต่าง ๆ ตามภารกิจ อาทิ เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2562 เอกอัครราชทูต มอบหมายให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ณ กรุงวอชิงตันร่วมกับฝ่ายกงสุลของสถานเอกอัครราชทูต ในการหาข้อมูลแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการเกษตรของรัฐ lowa ซึ่งนายกรัฐมนตรีให้ความสนใจ คิดเป็นร้อยละ 20 ของการหารืองานที่เป็น hot issue

3.2 การเสนอเรื่องให้เอกอัครราชทูตพิจารณา อาทิ เมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม 2561อัครราชทูตฝ่ายการเกษตร ขอคำแนะนำในเรื่องที่สหรัฐอเมริกาประสงค์ให้ไทยเปิดตลาดนำเข้าหมู ซึ่งเอกอัครราชทูต ณ กรุงวอชิงตันแนะนำให้ดำเนินการทางเทคนิค และจะช่วยสนับสนุนในด้านการเมือง พบมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 70 ของการหารืองานที่เป็น hot issue

3.3 การประสานกันขอความช่วยเหลือระหว่างหน่วยงาน อาทิ เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2562 โดยกระทรวงการอุดมศึกษาวิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม ณ กรุงวอชิงตัน ได้ประสานขอข้อมูลจากสำนักงาน ก.พ. ณ กรุงวอชิงตันในที่ประชุม เกี่ยวกับการจัดตั้งสมาคมนักเรียนไทยในสหรัฐอเมริกา และเอกอัครราชทูต ก็ได้ให้แนวทางในการจัดกิจกรรมแก่ที่ประชุมด้วย พบน้อยที่สุด คิดเป็นร้อยละ 10 ของการหารืองานที่เป็น hot issue

จากศึกษารายงานการประชุมทีมประเทศไทย สะท้อนว่า ทีมประเทศไทย ณ กรุงวอชิงตัน ใช้กลไกการประชุมคณะกรรมการบริหาร (ทีมประเทศไทย) ในการแลกเปลี่ยนข้อมูลกันมากที่สุด และใช้กลไกนี้ในการประสานงานกันทั้งในด้านงานประจำและงานที่เป็น Hot Issue โดยในประเด็นที่เป็น Hot Issue ส่วนมากจะเป็นเรื่องของการเรียนเสนอและขอคำแนะนำจากเอกอัครราชทูต

ซึ่งการที่หน่วยงานทีมประเทศไทยในกรุงวอชิงตันต่าง ๆ นำข้อมูลตามภารกิจของตนเองมาแลกเปลี่ยนกันในที่ประชุม ก็สอดคล้องกับความเห็นของคุณอภิญญา (นามสมมติ), ข้าราชการสังกัดกระทรวงการต่างประเทศ ที่ว่า

“ทีมประเทศไทยไม่ได้เป็นงานของคนใดคนหนึ่ง เป็นเหมือน forum ในการแชร์ข้อมูลกันมากกว่า โดยการทำงานจะเป็นไปในลักษณะที่ท่านทูตก็จะ Guide ทีมประเทศไทยว่าท่านจะทำอะไร ทีมประเทศไทยก็จะรายงานท่านและแชร์กับท่านว่าต้องการให้ท่านสนับสนุนอย่างไร การประชุมทีมประเทศไทยเป็น forum ในการแชร์ข้อมูล”

กลไกการประชุมคณะกรรมการบริหาร (ทีมประเทศไทย) จึงถือว่าประสบความสำเร็จในแง่ของการเป็นกลไกให้ทีมประเทศไทย ณ กรุงวอชิงตันใช้ในการปรึกษาหารือกันและแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงาน ในการวางแผนร่วมกันในประเด็นของ Hot Issue ยังเป็นไปใน

ลักษณะต่างคนต่างยกประเด็นภารกิจของตัวเองขึ้นมา แล้วค่อยจับคู่ดูว่าภารกิจของหน่วยงานไหนที่ทับซ้อนกัน และพอจะให้ความร่วมมือกันได้ จะเห็นได้จากรายงานการประชุมที่มีการแจ้งให้หน่วยงานทีมประเทศไทยต่างคนต่างดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติราชการของส่วนงานตนเอง และนำส่งให้สถานเอกอัครราชทูตเป็นผู้รวบรวม อย่างไรก็ดี หากดูจากสัดส่วนเนื้อหาในที่ประชุม พบว่ากลไกในการประชุมคณะกรรมการบริหาร (ทีมประเทศไทย) ถือว่าประสบความสำเร็จในจุดมุ่งหมายที่ต้องการให้หน่วยงานในต่างประเทศมีการแลกเปลี่ยนข้อมูล และทำงานร่วมกัน

4.2.2. กลไกการจัดทำแผนและรายงานผลการปฏิบัติราชการประจำปีของทีมประเทศไทย

กลไกการจัดทำแผนและรายงานผลการปฏิบัติราชการประจำปีของทีมประเทศไทยเป็นอีกหนึ่งกลไกในระดับปฏิบัติการ (กลไกในต่างประเทศ) เมื่อเทียบกับกลไกการประชุมคณะกรรมการบริหารแล้ว กลไกการจัดทำแผนและรายงานผลปฏิบัติราชการประจำปีของทีมประเทศไทย ณ กรุงวอชิงตันสะท้อนความสำเร็จของการบูรณาการที่มากกว่า โดยจะเห็นได้ว่า เอกสารแผนและรายงานผลฯ ของกรุงวอชิงตันมีรายละเอียดค่อนข้างมาก เมื่อเทียบกับเอกสารเดียวกันของทีมประเทศไทยในเมืองอื่น ๆ สำหรับกลไกการจัดทำแผนและรายงานผลการปฏิบัติราชการประจำปีของทีมประเทศไทย เป็นอีกหนึ่งกลไกเป็นกลไกที่มาจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารราชการในต่างประเทศ พ.ศ. 2552 และจากการศึกษารายงานผลการปฏิบัติราชการประจำปีของทีมประเทศไทย ณ กรุงวอชิงตัน ในปี 2561 – ปัจจุบัน พบว่า แบบฟอร์มการจัดทำแผนและการรายงานผลของปีงบประมาณ 2564 มีการเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติประเด็นการต่างประเทศ (พ.ศ. 2561 - 2580) (แผน5s/5มี) โดยในปี 2561 – 2563 มีการแบ่งแผนงานออกเป็น 6 มิติ ดังนี้

1. มิติด้านการเมือง เน้นส่งเสริมความมั่นคงและความเชื่อมั่นจากหน่วยงานในสหรัฐอเมริกา ผ่านการพบปะ หารือ การสร้างเครือข่ายกับภาครัฐ ภาควิชาการ และภาคเอกชนของสหรัฐอเมริกา

Chulalongkorn University

2. มิติด้านเศรษฐกิจ เน้นการรักษาและขยายสัดส่วนการค้าการลงทุน

3. มิติด้านสังคมและวัฒนธรรม เน้นการเผยแพร่ภาพลักษณ์ด้านบวกของประเทศไทย รวมทั้งส่งเสริมการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของไทยเพื่อเพิ่มขีดความสามารถการแข่งขัน

4. มิติด้านกงสุล เน้นการพัฒนาการให้บริการด้านกงสุล ซึ่งเป็นเรื่องของหน่วยงานกระทรวงการต่างประเทศ และส่งเสริมกิจกรรมของชมรมและสมาคมในไทย

5. มิติด้านการบริหารจัดการ เน้นส่งเสริมการบริหารงานแบบบูรณาการ

6. มิติอื่น ๆ ได้แก่ พิทักษ์รักษาสถานบันพระมหากษัตริย์

ต่อมาในปี 2564 กระทรวงการต่างประเทศมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดทำแผนและรายงานผลการปฏิบัติราชการประจำปีให้ล้อตามแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติประเด็นการต่างประเทศ (พ.ศ. 2561 - 2580) (แผน5s/5มี) โดยตามประเด็นยุทธศาสตร์ ดังนี้

1. มีความมั่นคง (Security)

2. มีความมั่งคั่ง ยั่งยืน (Sustainability)

3. มีมาตรฐานสากล (Standard)

4. มีสถานะและเกียรติภูมิ (Status)

5. มีพลัง (Synergy)

โดยจากการศึกษาแผนปฏิบัติราชการประจำปี 2564 ของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงวอชิงตัน พบว่า แม้ความพยายามจะปรับเปลี่ยนการจัดทำแผนและผลการปฏิบัติราชการให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ แต่แผนปฏิบัติราชการของทีมประเทศไทยในกรุงวอชิงตันในปี 2564 นั้น เนื้อหาของแผนโดยรวมยังคงเป็นประเด็นเดิม เพียงแต่นำมาจำแนกตามประเด็นยุทธศาสตร์ในแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติประเด็นการต่างประเทศ (พ.ศ. 2561 - 2580) (แผน5s/5มี) เท่านั้น

นอกจากนี้ ยังพบประเด็นที่น่าสนใจจากการศึกษารายงานผลการปฏิบัติราชการประจำปีของทีมประเทศไทย ณ กรุงวอชิงตัน ในปี 2561 – ปัจจุบัน ดังนี้

1. ทีมประเทศไทย ณ กรุงวอชิงตัน มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลในเรื่องสำคัญ เพื่อให้ส่วนงานต่าง ๆ นำข้อมูลไปใช้ในภารกิจของตน อาทิ ข้อมูลมาตรฐานด้านต่าง ๆ ของสหรัฐอเมริกา รายงานด้านเศรษฐกิจ ข้อมูลจากการเข้าร่วมประชุมกับหน่วยงานภาครัฐหรือภาคเอกชน

2. งานที่มีการบูรณาการกันในลักษณะการดำเนินงานร่วมกัน ได้แก่

2.1 งานด้านการส่งเสริมภาพลักษณ์ด้านบวกของประเทศไทย โดยจะเป็นในลักษณะการจัดกิจกรรมส่งเสริมภาพลักษณ์และวัฒนธรรมไทย ซึ่งทีมประเทศไทยจะจัดกิจกรรมร่วมกันทั้งหมด

2.2 การส่งเสริมการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยสถานเอกอัครราชทูต และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ได้แก่ สำนักงาน ก.พ. กระทรวงการอุดมศึกษาวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม โดยจะเป็นลักษณะการจัดโครงการ กิจกรรม

2.3 งานด้านการผลักดันการขีดความสามารถทางการค้า โดยจะเป็นลักษณะของการพบปะ หารือภาครัฐและภาคเอกชนของสหรัฐอเมริกาที่เกี่ยวข้อง อาทิ การพบหารือกับผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานด้านเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาเพื่อสร้างความเชื่อมั่นและสานความสัมพันธ์ด้านเศรษฐกิจรวมทั้งประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับ EEC ของเอกอัครราชทูตและทีมประเทศไทย รวมทั้งการจัดกิจกรรมเพื่อส่งเสริมสินค้าไทยให้เป็นที่รู้จัก อาทิ การจัดกิจกรรมมอบประกาศนียบัตร Thai Select ให้ร้านอาหารไทยที่มีคุณภาพมาตรฐาน

อย่างไรก็ดี พบว่า รายงานผลการปฏิบัติราชการประจำปีของทีมประเทศไทย ณ กรุงวอชิงตัน เป็นเพียงการรายงานการปฏิบัติงานในลักษณะผลผลิต (Output) คือระบุเพียงว่าสถานเอกอัครราชทูต และทีมประเทศไทย ได้ดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดเพื่อส่งเสริมประเด็นยุทธศาสตร์ตามที่วางแผนไว้ไปบ้าง แต่แทบไม่มีผลในลักษณะผลลัพธ์ (Outcome) รายงานดังกล่าวจึงไม่สามารถวัดได้ว่าการร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานทีมประเทศไทย ณ กรุงวอชิงตันก่อให้เกิดผลลัพธ์ใดบ้าง เพียงแต่ทำให้รู้ว่าทีมประเทศไทย ณ กรุงวอชิงตัน ได้มีการสร้างผลผลิตโดยการร่วมมือ

กันดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อตอบโจทย์ยุทธศาสตร์ตามแผนที่วางไว้ นอกจากนี้ รายงานดังกล่าว ยังเป็นเพียงการรายงานมายังกระทรวงการต่างประเทศเพื่อทราบการดำเนินงานของทีมประเทศไทยเท่านั้น ไม่ได้มีการให้คุณ ให้โทษ จากกลไกนี้แต่อย่างใด

4.2.3 กลไกสนับสนุนภายในประเทศ (กลไกระดับนโยบาย)

กลไกสนับสนุนภายในประเทศ อันประกอบด้วยหน่วยราชการต้นสังกัด ณ กรุงเทพฯ เป็นกลไกที่มุ่งเน้นสนับสนุนทีมประเทศไทยในประเทศเชิงนโยบายในภาพรวมจากหน่วยงานที่มีการส่งคนไปประจำการในต่างประเทศ จากการทบทวนวรรณกรรมพบว่า กลไกสนับสนุนภายในประเทศนั้น ประกอบด้วยคณะกรรมการบริหารราชการในต่างประเทศ และคณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านต่างประเทศในระดับชาติ ซึ่งมีคณะอนุกรรมการแยกย่อยออกมาอีก 3 คณะ ได้แก่

(1) คณะอนุกรรมการแผนยุทธศาสตร์บูรณาการด้านการต่างประเทศทวิภาคี/พหุภาคี

(2) คณะอนุกรรมการแผนงบประมาณเชิงบูรณาการการดำเนินภารกิจต่างประเทศของคณะผู้แทนไทยในประเทศต่าง ๆ

(3) คณะอนุกรรมการโครงสร้างบุคลากรของไทยที่ประจำการในต่างประเทศ

ซึ่งจากการศึกษาเอกสารต่าง ๆ พบว่ามีเพียงคณะกรรมการบริหารราชการในต่างประเทศ และคณะอนุกรรมการโครงสร้างบุคลากรของไทยที่ประจำการในต่างประเทศ ที่ยังมีการดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน

เราสามารถเข้าใจการทำงานของกลไกการสนับสนุนในประเทศต่อทีมประเทศไทยในกรุงวอชิงตันได้จากเอกสารการประชุมของคณะกรรมการบริหารราชการในต่างประเทศ ซึ่งเป็นกลไกภายในประเทศ มีหน้าที่หลักในการเป็นศูนย์กลางในการประสานนโยบายและยุทธศาสตร์ในการบริหารราชการในต่างประเทศของส่วนราชการต่าง ๆ ให้มีความเป็นเอกภาพ และกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ในการบริหารราชการในต่างประเทศ

จากเอกสารสรุปผลการประชุมคณะกรรมการบริหารราชการในต่างประเทศ ครั้งที่ 1/2562 เมื่อวันที่ 20 มีนาคม 2562 พบว่าพูดถึงนโยบายในภาพกว้างของแต่ละส่วนราชการ อาทิ สถานะการพัฒนา/ปรับปรุงกฎหมายด้านความมั่นคง การส่งเสริมประเด็นทรัพยากรดิน แผนงานของกระทรวงอุตสาหกรรมที่จะผลักดันเรื่องการยกระดับ อุตสาหกรรมในยุคการปฏิวัติอุตสาหกรรม ๔.๐ และการยกระดับผู้ประกอบการไทย การจัดทำระบบรายงาน Electronics Monitoring and Evaluation System of National Strategy and Country Reform (E-MENSCR) เพื่อเป็นฐานข้อมูลสำหรับรวบรวมผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศของส่วนราชการต่าง ๆ รวมทั้งเชื่อมโยงกับฐานข้อมูลด้านงบประมาณ โดยมีประเด็นสำคัญคือให้ทุกหน่วยงานจัดทำแผนด้านการต่างประเทศให้สอดคล้องกับแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติประเด็นการต่างประเทศ (พ.ศ. 2561 - 2580) (แผน 5s/5มี)

จะเห็นได้ว่า ประเด็นที่ถูกยิบยกมาพูดถึงในการประชุมคณะกรรมการบริหารราชการในต่างประเทศ ครั้งที่ 1/2562 เมื่อวันที่ 20 มีนาคม 2562 จะเป็นนโยบายในภาพกว้าง และ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

เป็นไปในลักษณะการแจ้งความคืบหน้าและผลการดำเนินการนโยบาย รวมทั้งขอความร่วมมือในการดำเนินนโยบาย แต่ไม่ได้การกำหนดหรือพิจารณานโยบายแต่อย่างใด เมื่อไม่มีการพิจารณานโยบายในภาพเล็กจึงส่งผลให้ขาดการบูรณาการในเชิงนโยบายจากส่วนกลาง จากการสัมภาษณ์คุณอภิญญา (นามสมมติ), ข้าราชการสังกัดกระทรวงการต่างประเทศ ได้เล่าถึงอุปสรรคในการทำงานของทีม ดังนี้

อาทิ *"เรื่องโควิคตอนแรกที่เกิดมาไม่ชัดเจน การทำงานไม่มีการ unified ข้อมูลกันอยู่ ๆ ปิดประเทศโดยไม่บอกสถานเอกอัครราชทูตก่อน ประชาชนเกิดความสับสน สถานเอกอัครราชทูตก็ต้องเป็นด้านหน้าในการแก้ปัญหา ซึ่งทีมประเทศไทยในวอชิงตันก็มีการประสานงานช่วยเหลือกันเป็นอย่างดีในการพาคนไทยกลับประเทศ"*

"EEC ไม่ได้อยู่ที่ สอท. (สถานเอกอัครราชทูต) ผลักดันเพียงอย่างเดียว ขึ้นอยู่กับว่าสิ่งที่ผลักดันดีพอมั้ย ไม่ได้เกี่ยวกับทีมประเทศไทยอย่างเดียว ต้องเป็นทีมประเทศไทยในเมืองไทยด้วย เพราะ EEC ตอนแรกไม่มีความชัดเจนในข้อมูลเชิงลึก"

จะเห็นได้ว่า อุปสรรคของการดำเนินงานในมุมมองของผู้ทำงานในพื้นที่ คือการที่นโยบายที่มาจากส่วนกลางไม่มีความชัดเจน จึงทำให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความยากลำบาก

นอกจากนี้ คุณเกวลิน (นามสมมติ) ข้าราชการ, กระทรวงการต่างประเทศ ที่ทำงานในด้านการสนับสนุนงานการบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการ ได้พูดถึงสาเหตุที่ทำให้เนื้อหาสาระในการประชุมเป็นเพียงการแจ้งเพื่อทราบในภาพกว้าง ๆ โดยไม่ได้มีการวางแผนนโยบายร่วมกันตามอำนาจหน้าที่ที่แท้จริงของคณะกรรมการดังกล่าว ไว้ดังนี้

"คณะกรรมการบริหารราชการในต่างประเทศ มีองค์ประกอบเป็นระดับรัฐมนตรี เพราะฉะนั้นจะพูดในเรื่องโครงการยิบย่อยก็คงไม่ได้ จึงมีแผนที่จะเสนอให้มี คณะอนุกรรมการย่อยเพื่อขับเคลื่อนงาน 4 ด้าน คือ การขับเคลื่อนเศรษฐกิจ การส่งเสริมการลงทุน Soft Power และการส่งเสริมนวัตกรรม"

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

จะเห็นว่า เจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติก็เห็นถึงประโยชน์ของคณะกรรมการบริหารราชการในต่างประเทศ ที่เป็นกลไกระดับนโยบายภายในประเทศ เพียงแต่เป็นกลไกที่กว้างเกินกว่าที่จะสามารถพูดคุยในประเด็นที่ลึกและละเอียดได้ จึงมองว่าควรจะมีการตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อให้มีกลไกที่ช่วยให้มองภาพได้ลึกขึ้น เจาะการทำงานในแต่ละประเด็นได้ดีขึ้น

อย่างไรก็ดี คุณอรทัย (นามสมมติ), ข้าราชการระดับผู้บริหาร สังกัดกระทรวงการต่างประเทศ กล่าวถึงคณะกรรมการบริหารราชการในต่างประเทศ ไว้ว่า

"การบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการมีกลไกสนับสนุนที่สำคัญคือคณะกรรมการบริหารราชการในต่างประเทศที่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธานที่สามารถใช้เป็นกลไกในการกำหนดเป้าหมายการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศ ให้มีวางแผนและการดำเนินการที่สอดคล้องกัน เพื่อแต่ละหน่วยงานสามารถไปตั้งคำของบประมาณให้สามารถสนับสนุนเป้าหมายที่วางไว้ร่วมกัน"

จะเห็นว่า ข้าราชการในระดับผู้บริหารมองว่า คณะกรรมการบริหารราชการในต่างประเทศ นั้น สามารถช่วยในการสนันสนุนงานของทีมประเทศไทยในต่างประเทศ จากการวางแผนละดำเนินการร่วมกันภายในประเทศได้

แม้ว่าผู้บริหารจะมองว่ากลไกคณะกรรมการบริหารราชการในต่างประเทศจะสามารถตอบโจทย์ในการวางแผนร่วมกันเพื่อสนับสนุนทีมประเทศไทยได้ แต่กลไกดังกล่าวก็ยังถูกใช้งานอย่างไม่เต็มประสิทธิภาพ ไม่มีการกำหนดประชุมที่แน่นอน เนื่องจากองค์ประกอบของคณะกรรมการที่เป็นเจ้าหน้าที่ระดับสูง ซึ่งอาจจะส่วนทำให้การกำหนดนโยบายจากส่วนกลางมีความไม่ชัดเจน สอดคล้องกับประเด็นอุปสรรคในการดำเนินการของทีมประเทศไทย ณ กรุงวอชิงตัน ตามความคิดเห็นของคุณอภิญญา (นามสมมติ) ที่มองว่าอุปสรรคคือความไม่ชัดเจนของนโยบายที่มาจากส่วนกลาง ซึ่งเกวลิน (นามสมมติ) ก็ได้ให้ความเห็นที่สอดคล้องกันในเรื่องของอุปสรรคในการดำเนินงานของทีมประเทศไทย ดังนี้

“ความต้องการในนโยบายในประเทศยังไม่ชัดเจน ต่างคนต่างทำภารกิจของตน”

จะเห็นว่า ทั้งผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานมีความคาดหวังจากส่วนสนับสนุนทีมประเทศไทยภายในประเทศให้มีความชัดเจน และเป็นไปในทิศทางเดียวกัน อย่างไรก็ดี นโยบายการทำงานเป็นทีมประเทศไทยก็มีความคาดหวังให้หัวหน้าคณะผู้แทนเป็นผู้นำ CEO ที่จะเป็นผู้กำหนดกลยุทธ์และเสนอมายังนายกรัฐมนตรี กระบวนการนี้เกิดขึ้นจริงหรือไม่ และมีกลไกใดเพื่อสนับสนุนเอกอัครราชทูต CEO หรือไม่ ผู้วิจัยจะอภิปรายในหัวข้อการบังคับบัญชาของเอกอัครราชทูต ณ กรุงวอชิงตันในฐานะหัวหน้าทีมประเทศไทยต่อไป

4.3 การบังคับบัญชาของเอกอัครราชทูต ณ กรุงวอชิงตันในฐานะหัวหน้าทีมประเทศไทย

เพื่อให้เอกอัครราชทูต CEO สามารถทำงานในฐานะหัวหน้าทีมประเทศไทยได้ อีกกลไกสนับสนุนในต่างประเทศที่สำคัญคือการรายงานหลายทาง (Matrix Reporting System) ซึ่งเป็นการให้หัวหน้าหน่วยงานในต่างประเทศ รายงานการปฏิบัติราชการผ่านยังเอกอัครราชทูต/กงสุลใหญ่และผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานต้นสังกัดที่ส่วนกลาง และเมื่อเอกอัครราชทูต/กงสุลใหญ่ได้รับรายงานแล้ว ให้รายงานต่อไปยังปลัดกระทรวงการต่างประเทศ และปลัดกระทรวงการต่างประเทศได้รับรายงานรายงานทั้งปวงเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และส่วนราชการอื่นที่ร้องขอ

พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้หัวหน้าสำนักงานและข้าราชการประจำการในต่างประเทศรับฟังผลการประเมินจากหัวหน้าคณะผู้แทนที่มีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาคณะผู้แทน โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้เกิดการบูรณาการด้านทรัพยากรบุคคล เพื่อให้ข้าราชการที่มาจากต่างหน่วยงานให้ความร่วมมือในการทำงานโดยให้อำนาจหัวหน้าคณะผู้แทน ในการประเมินผู้ปฏิบัติงานและให้หัวหน้าส่วนราชการมอบอำนาจในการบังคับบัญชาให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทน ในส่วนนี้จะพิจารณาว่า เอกอัครราชทูต ณ กรุงวอชิงตัน มีการใช้อำนาจตามกลไก Matrix Reporting System มากน้อยเพียงใด

1) การประเมินโดยหัวหน้าคณะผู้แทน

จากการศึกษาทีมประเทศไทย ณ กรุงวอชิงตัน พบว่ากลไกการประเมินโดยเอกอัครราชทูตแทบไม่ได้ถูกใช้งาน เพราะไม่ได้มีการกำหนดแนวทางที่ชัดเจนร่วมกัน ผลการประเมินข้าราชการยังขึ้นอยู่กับส่วนราชการต้นสังกัด โดยมีหน่วยงานต้นสังกัดทีมประเทศไทยบางแห่งที่ขอให้หัวหน้าคณะผู้แทนมีการประเมินข้าราชการในสังกัดคณะผู้แทน อาทิ กองทัพอากาศ ซึ่งมีการทำหนังสือร้องขอให้สถานเอกอัครราชทูตทำการประเมินผู้ช่วยทูตทหารอากาศเพื่อประกอบการประเมินตัวบุคคลของหน่วยงาน ซึ่งเป็นการร้องขอจากส่วนราชการต้นสังกัด

เกวลิน (นามสมมติ), ข้าราชการสังกัดกระทรวงการต่างประเทศ ได้กล่าวถึงประเด็นนี้ไว้อย่างน่าสนใจว่า

“การที่เป็นส่วนราชการ Level เดียวกันก็เป็นอุปสรรคอย่างหนึ่ง ก็จะไม่อยากให้บาดหมางน้ำใจ ลงโทษก็ไม่ดี ทำได้แค่ขอความร่วมมือ”

การต้องการรักษาความสัมพันธ์ทำให้เกิดความกระอักกระอ่วนใจที่จะหยิบยกขึ้นมาใช้ ทั้งในระดับกระทรวงที่กระทรวงการต่างประเทศไม่มีการสั่งการจากส่วนกลางอย่างจริงจังให้มีการประเมินกลไกดังกล่าว ทั้ง ๆ ที่กลไกอื่น ๆ อาทิ การจัดทำแผนและผลการปฏิบัติราชการประจำปี กระทรวงการต่างประเทศจะมีการแจ้งเวียนถึงสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลทั่วโลกเพื่อให้จัดทำแผนและรายงานผล แต่กลับไม่พบการประเมินข้าราชการทีมประเทศไทยแต่อย่างใด อย่างไรก็ดี แม้กลไกการประเมินจะไม่ถูกหยิบมาใช้ แต่ก็พบว่า สถานเอกอัครราชทูตที่หน่วยงานทีมประเทศไทยมีปัญหา ไม่ให้ความร่วมมือ จะใช้วิธีการแจ้งกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อแจ้งหน่วยงานต้นสังกัด การรายงานหลายทาง (Matrix Reporting System) จึงเกิดขึ้นเมื่อเกิดปัญหาขึ้นในทีมประเทศไทย

หากพูดถึงการปฏิบัติงานของทีมประเทศไทย ณ กรุงวอชิงตัน ให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างหน่วยงานทีมประเทศไทย ซึ่งการมีความสัมพันธ์ที่ดีก็เป็นประโยชน์ต่อการทำงาน ทำให้เกิดการร่วมมือกันในระดับปฏิบัติการ อย่างไรก็ดี การรักษาความสัมพันธ์ที่ดีก็อาจเป็นเหมือนดาบ 2 คมที่ทำให้เอกอัครราชทูต CEO ที่งานในฐานะ CEO ได้อย่างไม่เต็มที่ เนื่องจากยังมีความเกรงใจหัวหน้าหน่วยงานทีมประเทศไทยในต่างประเทศ

โดยจากรายงานการประชุมคณะกรรมการบริหาร (ทีมประเทศไทย) พบว่าเอกอัครราชทูต ณ กรุงวอชิงตัน ทำหน้าที่ได้เป็นอย่างดีในเรื่องของการให้นโยบาย และกำหนดทิศทางการทำงานแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา และไม่พบหน่วยงานทีมประเทศไทยในวอชิงตันที่ไม่ให้ความร่วมมือในการทำงานร่วมกัน วึ่งอาจเป็นเหตุให้ระบบการรายงานหลายทาง (Matrix Reporting System) ไม่ได้ทำหน้าที่ของมัน เนื่องจากการปฏิบัติงานร่วมกันไม่ได้เกิดปัญหาอะไร

สะท้อนให้เห็นว่า แม้การประเมินจะไม่เกิดขึ้น แต่ระบบการรายงานหลายทาง (Matrix Reporting System) ก็ยังเป็นกลไกที่เป็นช่องทางให้เอกอัครราชทูตสามารถใช้ในการบังคับบัญชาทีมประเทศไทยได้ แต่ก็ไม่ 100 % เนื่องจากสุดท้ายอำนาจในการตัดสินใจก็เป็นของส่วนราชการต้นสังกัดในท้ายที่สุด

ในส่วนของการบริหารงานแบบ CEO ที่มีข้อกังขาว่าเป็นช่องทางให้เกิดการรวมอำนาจเพื่อเอื้อผลประโยชน์ทางการเมืองของนายกรัฐมนตรีหรือไม่ ในปัจจุบัน พบว่า เอกอัครราชทูตไม่ได้รายงานตรงต่อนายกรัฐมนตรี การปฏิบัติราชการของเอกอัครราชทูตในปัจจุบันขึ้นตรงต่อปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ไม่ได้แตกต่างจากข้าราชการตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงของส่วนราชการอื่น ๆ

2) การมอบอำนาจโดยหัวหน้าส่วนราชการให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทน

นอกจากการประเมินโดยหัวหน้าคณะผู้แทน ก็มีกลไกการมอบอำนาจ จากพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550 ที่กำหนดว่า ส่วนราชการใดมีภารกิจที่ต้องดำเนินการในต่างประเทศ ให้หัวหน้าส่วนราชการนั้นมอบอำนาจทั้งปวงที่จะต้องดำเนินการในต่างประเทศนั้นให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนและให้หัวหน้าคณะผู้แทนมอบอำนาจให้รองหัวหน้าคณะผู้แทนหรือบุคคลในคณะผู้แทน

เดิมทีหน่วยงานต่าง ๆ จะเป็นผู้มอบอำนาจตรงให้กับหัวหน้าทีมประเทศไทยในต่างประเทศ กลไกนี้ก็สร้างขึ้นมาเพื่อให้อำนาจแก่หัวหน้าคณะผู้แทนในการกำกับ ติดตาม การทำงานของหัวหน้าทีมประเทศไทย โดยการให้หัวหน้าส่วนราชการในประเทศมอบอำนาจผ่านหัวหน้าคณะผู้แทน

ในทางปฏิบัติพบว่า การมอบอำนาจขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของเจ้าของอำนาจนั่นก็คือหัวหน้าส่วนราชการต้นสังกัดว่าจะมอบอำนาจในประเด็นใดบ้าง นอกจากนี้ บางหน่วยงาน อาทิ กระทรวงกลาโหม การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ก็ไม่อยู่ภายใต้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550 ดังนั้น อำนาจที่แท้จริงก็ยังเป็นของหัวหน้าส่วนราชการในต่างประเทศ เมื่อส่วนราชการมอบอำนาจในการปฏิบัติภารกิจในสต่างประเทศ ให้หัวหน้าคณะผู้แทน หัวหน้าคณะผู้แทนก็จะมีอำนาจในการกำกับ ติดตาม ดูแลเพียงเท่านั้น

ในกรณีของกรุงวอชิงตัน พบว่าหน่วยงานที่มีการมอบอำนาจให้แก่เอกอัครราชทูตในฐานะหัวหน้าคณะผู้แทน มีทั้งสิ้น 8 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงาน ก.พ. กรมศุลกากร สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ และกรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ โดยทั้งหมดมอบอำนาจในด้านการบริหารพัสดุและจัดซื้อจัดจ้าง การบริหารบุคคล การบริหารงานด้านการคลัง และภารกิจของทีมประเทศไทยในท้องที่นั้น ๆ โดยมีกรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ และสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่กำหนดแบบในการรายงานผลการมอบอำนาจเพื่อให้เอกอัครราชทูต ณ กรุงวอชิงตัน กำกับ ติดตาม ดูแล ซึ่งก็เป็นเพียงการจัดส่งแบบฟอร์มให้กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศในกรุงวอชิงตัน และสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในกรุงวอชิงตัน กรอกรายงายการใช้อำนาจด้านการบริหารพัสดุและจัดซื้อจัดจ้าง การบริหารบุคคล การบริหารงานด้านการคลัง จัดส่งให้สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงวอชิงตัน และสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงวอชิงตัน จัดส่งให้กระทรวงการต่างประเทศส่งต่อให้หน่วยงานต้นสังกัด

การมอบอำนาจเป็นกลไกที่ต้องการให้อำนาจและหน้าที่ทางกฎหมายกับหัวหน้าคณะผู้แทนในการติดตาม กำกับ ดูแลภารกิจในต่างประเทศของทีมประเทศไทยที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของตน อย่างไรก็ดี การดำเนินการของทีมประเทศไทยในกรุงวอชิงตันไม่พบว่า การมอบอำนาจถูกหยิบมาใช้ประโยชน์ในการบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการตามวัตถุประสงค์ที่แท้จริง

4.4 การบูรณาการด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์

4.4.1 การส่งบุคลากรไปประจำการ

กลไกการบูรณาการภายใต้นโยบายทีมประเทศไทยที่สำคัญอีกกลไกหนึ่ง คือ คณะทำงานและคณะอนุกรรมการโครงสร้างบุคลากรของไทยที่ประจำการในต่างประเทศ ถือเป็นกลไกสนับสนุนภายในประเทศที่ปัจจุบันยังคงมีบทบาทอยู่ จากคู่มือการดำเนินงานคณะทำงานและคณะอนุกรรมการโครงสร้างบุคลากรของไทยที่ประจำการในต่างประเทศ ระบุว่า คณะอนุกรรมการโครงสร้างบุคลากรของไทยที่ประจำการในต่างประเทศ เป็นกลไกในประเทศที่มีขึ้นเพื่อให้ดูแลภาพรวมด้านทรัพยากรบุคคลของบุคคลากรที่ไปประจำการในต่างประเทศทั้งหมด มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเสนอแนะการจัดโครงสร้างบุคลากรของไทยที่ประจำการในต่างประเทศ ให้ตอบสนองยุทธศาสตร์ชาติ และเกิดประสิทธิภาพสูงสุด และเมื่อวันที่ 21 พ.ค. 2551 ที่ประชุมคณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านต่างประเทศในระดับชาติครั้งที่ 1/2551 มีมติให้หน่วยงานสามารถดำเนินการตามมติของคณะอนุกรรมการโครงสร้างบุคลากรฯ ได้ โดยไม่ต้องผ่านการรับรองจากคณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านต่างประเทศในระดับชาติก่อนเพื่อความคล่องตัวในการดำเนินการ เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2554 คณะอนุกรรมการโครงสร้างบุคลากรฯ จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานโครงสร้างบุคลากรของไทยที่ประจำการในต่างประเทศ เพื่อช่วยในการพิจารณาและจัดโครงสร้างบุคลากรของไทยที่ประจำการในต่างประเทศ รวมทั้งการปรับเพิ่ม - ลดภารกิจและบุคลากรในต่างประเทศของส่วนราชการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

คณะอนุกรรมการโครงสร้างบุคลากรของไทยที่ประจำการในต่างประเทศ ณ เมษายน พ.ศ. 2564 ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เป็นประธาน เลขาธิการสำนักงาน ก.พ. เป็นรองประธาน ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ปลัดกระทรวงพาณิชย์ เลขาธิการ ก.พ.ร เป็นอนุกรรมการ ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ อนุกรรมการและเลขานุการ รองเลขาธิการ ก.พ. ที่ได้รับมอบหมาย ผู้อำนาจการสำนักนโยบายและแผนกระทรวงการต่างประเทศ ผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่ กระทรวงการต่างประเทศ เป็นผู้ช่วยเลขานุการ ยึดหลักเกณฑ์การพิจารณาคำขอส่งข้าราชการไปประจำการในต่างประเทศใน 3 ด้าน ดังนี้

1. ความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ นโยบายของรัฐบาล และท่าทีของประเทศผู้รับ

2. การวิเคราะห์ภารกิจ โดยพิจารณาการการเปรียบเทียบภารกิจกับส่วนราชการในประเทศอื่น ๆ วิเคราะห์ปริมาณงาน พิจารณาว่าการใช้ตำแหน่งเพิ่มประสิทธิภาพอื่น ๆ อาทิ การดำเนินงานจากประเทศไทย การเดินทางไปปฏิบัติราชการในต่างประเทศเป็นครั้งคราว การฝาก

ภารกิจให้สถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่/หน่วยงานในทีมประเทศไทยอื่น ๆ ไม่สามารถทดแทนได้

3. การวิเคราะห์ความพร้อมและความคุ้มค่า โดยส่วนราชการจะต้องมีความพร้อมในการสรรหาบุคลากร ความพร้อมในด้านงบประมาณ รวมทั้งของสถานที่ทำการในต่างประเทศที่จะส่งบุคลากรไปประจำการ

นอกจากนี้ ที่ประชุมคณะอนุกรรมการโครงสร้างบุคลากรฯ ครั้งที่ 3/2560 เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2560 มีมติให้หน่วยงานที่ได้รับความเห็นชอบให้ส่งข้าราชการไปประจำการในต่างประเทศตามมติคณะอนุกรรมการโครงสร้างบุคลากรฯ ตั้งแต่ปี 2559 เป็นต้นไป ต้องมีการประเมินภารกิจของส่วนราชการที่ส่งข้าราชการไปประจำการในต่างประเทศ ในระยะเวลา 1 ปีของวาระประจำการ โดยไม่เกี่ยวข้องกับการประเมินประสิทธิภาพการทำงานของบุคลากร โดยทีมประเทศไทย ณ กรุงวอชิงตันที่จะต้องมีการประเมินภารกิจฯ ดังกล่าว ได้แก่ ข้าราชการสำนักงาน ก.พ. ประจำการ ณ กรุงวอชิงตัน โดยกลไกการประเมินภารกิจฯ ที่เพิ่มขึ้นมานี้ ก็เพื่อพิจารณาการคงภารกิจของส่วนราชการในต่างประเทศ

คุณเกวลิน (นามสมมติ), ข้าราชการสังกัดกระทรวงการต่างประเทศ ได้กล่าวถึงการพิจารณาส่งบุคคลากรไปประจำการในต่างประเทศของคณะอนุกรรมการโครงสร้างบุคลากรของไทยที่ประจำการในต่างประเทศ *“จะพิจารณาจากภารกิจว่ามีความจำเป็นมากน้อยแค่ไหนที่ต้องส่งคนไป สามารถใช้คนของสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลหรือหน่วยงานทีมประเทศไทยอื่น ๆ ให้ช่วยดูแลภารกิจนี้ได้หรือไม่ หรือสามารถส่งคนไปเป็นครั้งคราวโดยไม่ต้องประจำการได้หรือไม่ เพราะค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปประจำการสูงมาก”*

จากการศึกษารายงานการประชุม พบว่า มีการพิจารณาการส่งบุคลากรไปประจำการอย่างรอบได้ และหากที่ประชุมพิจารณาแล้วว่าเหตุผลความจำเป้นไม่เพียงพอ คณะกรรมการมีอำนาจที่จะลงมติไม่ให้ส่วนราชการส่งบุคลากรไปประจำการในต่างประเทศ และหากไม่ผ่านมติของที่ประชุมคณะอนุกรรมการโครงสร้างฯ ส่วนราชการก็จะไม่สามารถตั้งเรื่องเพื่อขออัตราในต่างประเทศได้ จึงถือว่ากลไกนี้ประสบความสำเร็จในการมองภาพรวมด้านบุคคลของข้าราชการในต่างประเทศ

อย่างไรก็ดี แม้ว่าระบบการคัดคนไปประจำการจะมีความเข้มงวด แต่ระบบการประเมินภารกิจที่เพิ่งเกิดขึ้นเมื่อปี 2560 นั้น กลับไม่ได้ผลเท่าที่ควร เนื่องจากยึดการประเมินจากสถานเอกอัครราชทูต ซึ่งมักจะเห็นชอบให้คงภารกิจไว้เพื่อรักษาความสัมพันธ์ของหน่วยงาน ประกอบกับคณะอนุกรรมการโครงสร้างบุคลากรฯ ไม่ได้เป็นผู้พิจารณา กลไกการประเมินภารกิจจึงยังไม่ประสบผลสำเร็จ

คณะอนุกรรมการโครงสร้างบุคลากรของไทยที่ประจำการในต่างประเทศ ถือเป็นกลไกที่ช่วยสนับสนุนการบูรณาการด้านทรัพยากรบุคคลให้ไม่เกิดความซ้ำซ้อน ประหยัดค่าใช้จ่าย ช่วยส่งเสริมการบูรณาการกด้านทรัพยากรบุคคลได้อย่างค่อนข้างมีประสิทธิภาพในด้านการลดการส่ง

บุคลากรไปประจำการในต่างประเทศโดยที่ไม่มีความจำเป็น แต่ในเรื่องของการประเมินทบทวนภารกิจยังคงไม่ประสบผลสำเร็จ

4.4.2 การฝึกอบรมบุคลากร

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารราชการในต่างประเทศ พ.ศ. 2552 กำหนดให้ข้าราชการที่จะไปประจำการในต่างประเทศ จะต้องมีการอบรมก่อนออกประจำการ ซึ่งจัดโดยสถาบันเทววงศ์วโรปการ ซึ่งในหลักสูตรจะมีการบรรยายถึงภาพรวมการทำงานทีมประเทศไทยทั้งในด้านที่มา ความสำคัญ และกฎ ระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ดี หลักสูตรอบรมดังกล่าวเป็นเพียงหลักสูตรการฝึกอบรมระยะสั้น ประมาณ 1 สัปดาห์ ในลักษณะการบรรยาย และไม่ได้มีการอบรมในทักษะของการทำงานร่วมกัน หรือทำความเข้าใจในการบูรณาการระหว่างหน่วยงาน ไม่ได้มีการสร้างปฏิสัมพันธ์ในการร่วมงาน นอกจากนี้ การส่งบุคลากรไปประจำการในต่างประเทศมักจะเป็นแบบกำหนดวาระ อาทิ กองทัพบก กองทัพเรือ กองทัพอากาศ มีกำหนดประจำการที่แน่นอนคือ 3 ปี หน่วยงานอื่น ๆ แม้ไม่ได้มีกำหนดเวลาที่แน่นอน แต่ส่วนมากจะอยู่ที่ 3 – 4 ปี ซึ่งจุดแข็งคือทำให้บุคลากรมีประสบการณ์การทำงานที่หลากหลาย แต่ก็มีจุดอ่อนที่ในความต่อเนื่องของงานที่ทำ เมื่อเริ่มคุ้นเคยในการติดต่อประสานงานและรู้ทางในการปฏิบัติงานในพื้นที่ก็ต้องย้ายไปประจำการที่อื่น

4.5. การดำเนินการในด้านการบูรณาการงบประมาณ

ด้วยคณะอนุกรรมการแผนงบประมาณเชิงบูรณาการการดำเนินภารกิจต่างประเทศของคณะผู้แทนไทยในประเทศต่าง ๆ ในการปฏิบัติไม่ได้มีการจัดประชุมแล้ว โดยคุณเกวลิน (นามสมมติ) และคุณอภิญญา (นามสมมติ) ซึ่งเป็นข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศ ได้กล่าวถึงเรื่องงบประมาณทีมประเทศไทยไว้ ดังนี้

“งบประมาณไม่มีการบูรณาการใด ๆ ทั้งสิ้น เนื่องจากระเบียบเบิกจ่ายไม่เอื้อ จะเป็นการส่งให้ต้นสังกัดของแต่ละที่จับบูรณาการกัน”

“แต่ละหน่วยงานมีงบประมาณส่วนตัว ไม่มีการแชร์งบประมาณโดยตรง จะเป็นลักษณะการ support อย่างอื่นมากกว่า เช่น การช่วยจัดกิจกรรม”

จะเห็นได้ว่า การจัดสรรงบประมาณเพื่อบริหารราชการในต่างประเทศไม่ได้มีการบูรณาการกันจากส่วนกลาง โดยส่วนราชการในต่างประเทศต่างหน่วยต่างทำเรื่องของบประมาณมายังส่วนการเพื่อดำเนินงานตามภารกิจของตนเอง

โดยสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงวอชิงตัน ก็มีการตั้งงบประมาณในหมวด “ค่าใช้จ่ายในการดาเนินภารกิจทีมประเทศไทยเพื่อเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศ” แต่ก็ยังคงเป็นงบประมาณที่ใช้เพื่อสนับสนุนกิจกรรมของ ซึ่งการใช้จ่ายงบประมาณก็ยังคงเป็นการใช้จ่ายในโครงการของสถานเอกอัครราชทูตเอง อาทิ โครงการส่งเสริมอัตลักษณ์ไทยให้เป็นที่รู้จักแก่สาธารณชนและกลุ่มเป้าหมายของไทยในสหรัฐฯ โครงการจัดทำข่าวสารและพัฒนาช่องทางสื่อสารเพื่อการสร้างความเชื่อมั่นและเสริมสร้างภาพลักษณ์ไทยในสหรัฐฯ ซึ่งเป็น 2 โครงการที่ใช้งบประมาณมากที่สุด โดยไม่ได้มีการบูรณาการงบประมาณกับทีมประเทศไทยอื่น ๆ แต่อย่างใด

บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากข้อมูลและการวิเคราะห์ในบทที่ 4 จะเห็นได้ว่า การทำงานของทีมประเทศไทย ณ กรุงวอชิงตัน มีลักษณะแบบเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มที่มีทั้งผลประโยชน์ภายในกลุ่มและผลประโยชน์ระหว่างเครือข่าย โดยมีความพยายามในการใช้ทรัพยากรร่วมกัน ซึ่งทรัพยากรที่พบว่าทีมประเทศไทย ณ กรุงวอชิงตันมีการแลกเปลี่ยนกันมาที่สุด คือ ข้อมูลข่าวสาร โดยในภาพรวมพบว่ากลไกสนับสนุนการบูรณาการในต่างประเทศทำงานอย่างมีประสิทธิผลมากกว่ากลไกสนับสนุนการบูรณาการในประเทศ โดยเฉพาะกลไกการประชุมคณะกรรมการบริหาร (ทีมประเทศไทย) ในบทนี้ จะสรุปข้อค้นพบโดยตอบคำถามวิจัยไปทีละคำถาม

5.1 บทสรุป

5.1.1 ทีมประเทศไทย ณ กรุงวอชิงตัน มีกลไกการทำงานอย่างไร?

1) การบูรณาการด้านนโยบายและแผน

ทีมประเทศไทยในกรุงวอชิงตันมีการดำเนินงานตามภารกิจของตามแต่ส่วนราชการต้นสังกัดการบูรณาการกันในมิติของการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างส่วนงาน และการขอความร่วมมือในการเข้าร่วม/ร่วมจัดกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับภารกิจในต่างประเทศของหน่วยงานของตน โดยมีความสัมพันธ์ตามทฤษฎีเครือข่ายนโยบายของ Rhodes ที่เชื่อว่า ส่วนงานที่อยู่รวมกันเป็นเครือข่ายมีทรัพยากรที่ต่างกัน จึงเกิดการแลกเปลี่ยนกันเพื่อให้บรรลุเป้าหมายทั้งของตน และเป้าหมายของเครือข่าย กล่าวคือ ทีมประเทศไทยแต่ละที่ ถือภารกิจและเป้าหมายขององค์กรตัวเองมาอยู่ในเครือข่ายเดียวกัน มีการแลกเปลี่ยนข้อมูล การให้ความร่วมมือกันเพื่อให้ตนบรรลุเป้าหมายของส่วนราชการต้นสังกัด และเป้าหมายร่วมกันคือยุทธศาสตร์ชาติในด้านการต่างประเทศ

อย่างไรก็ดี ลักษณะงานส่วนใหญ่ที่ทีมประเทศไทยต้องในกรุงวอชิงตันทำร่วมกันจะเป็นงานในลักษณะการจัดกิจกรรม Event marketing หรือกิจกรรมในการต้อนรับคณะผู้ใหญ่ที่เดินทางมาเยือนสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นลักษณะของงานประจำ ไม่มีความซับซ้อน และเป็นงานที่ต้องใช้ความร่วมมือในระดับปฏิบัติการ ไม่ใช่ระดับนโยบาย ซึ่งอาจเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ทีมประเทศไทยในกรุงวอชิงตันมีความร่วมมือที่ดี และไม่มีปัญหาในการทำงานร่วมกัน

จากกรณีศึกษาการทำงานของทีมประเทศไทยในกรุงวอชิงตัน จะเห็นได้ว่าการดำเนินงานของทีมประเทศไทยใช้ความสัมพันธ์ในการทำงานร่วมกันเป็นตัวขับเคลื่อน อย่างไรก็ดีหากมองไปถึงเป้าหมายของการปฏิบัติงานของทีมประเทศไทยในด้านเอกภาพในการวางแผนการทำงานร่วมกัน อาจต้องมองไปถึงความร่วมมือของงานในระดับนโยบายด้วย อุปสรรคในการดำเนินงานของทีมประเทศไทยในกรุงวอชิงตัน จึงอาจเป็นการติดกับดักของการร่วมมือกันในระดับงานประจำจนมองข้ามงานในระดับนโยบาย ซึ่งควรมีการวางแผนร่วมกันแต่แรกเริ่ม ไม่ใช่เพียงการดูว่าภารกิจของแต่ละหน่วยงานมีส่วนไหนที่ทับซ้อนกันอยู่ แต่ควรมองในภาพรวมว่าภารกิจในต่างประเทศแต่ละด้านมีเป้าหมายอะไรบ้าง และส่วนราชการที่มีภารกิจในต่างประเทศจะร่วมมือกันไปดำเนินงานเพื่อสู่เป้าหมายนั้นได้อย่างไร

ในมิติของการสนับสนุนภารกิจด้านการต่างประเทศระหว่างหน่วยงานภายในประเทศ ก็พบว่า ยังขาดการบูรณาการจากภายในประเทศด้วย การบูรณาการจึงเกิดขึ้นจากปลายทางคือเมื่อมีภารกิจที่ทับซ้อนกัน จึงจะมีการขอความร่วมมือให้มีการทำงานร่วมกันเกิดขึ้น

นอกจากนี้ การทำงานทั้งทีมประเทศไทยในต่างประเทศและทีมประเทศไทยในประเทศ ยังขาดการบูรณาการในการประเมินภารกิจ แม้กลไกสนับสนุนการทำงานของทีมประเทศไทยจะกำหนดให้มีการจัดทำแผนและราชการผลการปฏิบัติราชการประจำปี แต่ก็ไม่ได้มีการนำแผนและรายงานผลดังกล่าวมาประเมินอย่างจริงจัง

2) การบูรณาการด้านงบประมาณ

ด้วยกฎระเบียบด้านการคลังและงบประมาณของระบบราชการที่แต่ละส่วนต่างมีงบประมาณเป็นของตนเอง จึงไม่เอื้อให้เกิดการบูรณาการด้านงบประมาณ ทีมประเทศไทยจึงยังคงดำเนินการด้านงบประมาณแบบต่างคนต่างเบิกจ่ายตามโครงการของตนเอง อย่างไรก็ดี การบูรณาการด้านงบประมาณก็เป็นมิติที่สำคัญที่จะช่วยลดความซ้ำซ้อนด้านงบประมาณ การเห็นภาพรวมงบประมาณก็อาจช่วยให้เห็นถึงภาพรวมโครงการต่าง ๆ และช่วยในการวางแผนโครงการต่าง ๆ ให้ไม่เกิดความซ้ำซ้อนได้ แม้ว่าจะมีกลไกที่บังคับให้หน่วยงานทีมประเทศต้องมีการวางแผนร่วมกัน แต่การขาดการบูรณาการด้านงบประมาณก็อาจเป็นจุดอ่อนอย่างหนึ่งในบูรณาการการทำงานในต่างประเทศ เนื่องจากหัวหน้าคณะผู้แทน จะมองไม่เห็นภาพรวมในด้านงบประมาณ ทำให้ไม่มีข้อมูลในการวางแผน และอาจส่งผลให้เกิดความซ้ำซ้อนในเรื่องของการใช้จ่ายงบประมาณของทีมประเทศไทยได้

3) การบูรณาการด้านทรัพยากรมนุษย์

การบูรณาการด้านทรัพยากรมนุษย์ ทีมประเทศไทยประสบความสำเร็จในด้านการมองภาพรวมการส่งบุคลากรไปประจำการในต่างประเทศ ส่งผลให้การส่งบุคลากรไม่เกิดความซ้ำซ้อนด้านภารกิจ มีการประเมินความคุ้มค่าในการส่งข้าราชการไปประจำการในต่างประเทศ ซึ่งอาจช่วยประหยัดค่าใช้จ่ายงบประมาณที่อาจเสียไปจากการส่งบุคคลกรโดยไม่มีการพิจารณาภาพรวมของภารกิจในต่างประเทศ อย่างไรก็ดี ด้วยเงื่อนเวลาการประจำการที่ส่วนมาจะเป็นระยะสั้น (ประมาณ 3 ปี) ทำให้ทีมประเทศไทย ต้องปรับตัวทำงานกับทีมใหม่ ๆ อยู่ตลอดเวลา แต่ยังขาดการสร้างความรู้ความเข้าใจแก่บุคลากรที่ไปประจำการในต่างประเทศในเรื่องของทักษะการบูรณาการ และการทำงานร่วมกัน

4) การบังคับบัญชาของเอกอัครราชทูต CEO

อำนาจของหัวหน้าคณะผู้แทนในการบริหารราชการในต่างประเทศ ในส่วนของการบริหารและการบังคับบัญชาทีมประเทศไทย จะแบ่งออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ ๆ คืออำนาจตามที่กฎระเบียบกำหนดไว้อยู่แล้ว และอำนาจที่ได้รับมอบจากหัวหน้าส่วนราชการต้นสังกัดทีมประเทศไทยตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550

การทำงานของทีมประเทศไทยในกรุงวอชิงตันที่เป็นการทำงานในลักษณะการใช้ความสัมพันธ์ และการขอความร่วมมือ การทำงานในลักษณะนี้จำเป็นต้องอาศัยภาวะผู้นำของหัวหน้า

คณะผู้แทนเป็นสิ่งสำคัญในการบริหารงาน ทำให้กลไกที่เกี่ยวข้องกับอำนาจทางกฎหมายของหัวหน้าคณะผู้แทนกลายเป็นกฎ ระเบียบที่ต้องปฏิบัติตาม มากกว่าจะเป็นเครื่องมือที่ช่วยให้เกิดการบูรณาการกันภายในทีม

เอกอัครราชทูต CEO ถูกคาดหวังให้มีภาวะผู้นำ เป็นนักสร้างความเปลี่ยนแปลง มีความรอบรู้ในงานที่รับผิดชอบ และความสามารถในการสร้างการทำงานเป็นทีมซึ่งเป็นสิ่งสำคัญต่อการบังคับบัญชาในองค์การที่ใช้ความสัมพันธ์และความร่วมมือระหว่างบุคคลในการขับเคลื่อนการทำงาน อย่างไรก็ดี การที่ส่วนราชการต่าง ๆ ที่ส่งข้าราชการไปประจำการล้วนเป็นหน่วยงานในระดับเดียวกันกับกระทรวงการต่างประเทศ รวมทั้งระดับของข้าราชการที่ส่งไปประจำการ ก็เป็นระดับผู้บริหารซึ่งทำหน้าที่เป็นหัวหน้าสำนักงาน/ฝ่ายในต่างประเทศ อาจทำให้เกิดความเกรงใจจนอาจส่งผลให้เอกอัครราชทูต CEO ไม่กล้าที่จะริเริ่มการเปลี่ยนแปลงด้วยตนเอง เนื่องจากไม่สามารถใช้กลไกอำนาจที่ได้มาอย่างเต็มประสิทธิภาพ ซึ่งจะเป็นอุปสรรคต่อเอกภาพในการบังคับบัญชาทีมประเทศไทย เนื่องจากหัวหน้าคณะผู้แทนในฐานะผู้บังคับบัญชาควรจะต้องเป็นผู้ดูภาพรวมในการบริหารงานของพื้นที่ที่ต้นรับผิดชอบ และมีอำนาจในการกำหนดกลยุทธ์ของทีมประเทศไทยให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

ในส่วนของการบริหารงานแบบ CEO ที่มีข้อกังขาว่าเป็นช่องทางให้เกิดการรวมอำนาจเพื่อเอื้อผลประโยชน์ทางการเมืองของนายกรัฐมนตรีหรือไม่ ในปัจจุบัน พบว่า เอกอัครราชทูตไม่ได้รายงานตรงต่อนายกรัฐมนตรี

5) ความสัมพันธ์ของเครือข่ายทีมประเทศไทย

ทีมประเทศไทยในกรุงวอชิงตันเป็นการรวมตัวกันของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจในต่างประเทศที่มีภารกิจครอบคลุมเขตอาณาของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงวอชิงตัน โดยจากนโยบายการใช้สำนักงานเดียวกัน (One Roof Policy) ที่พยายามผลักดันให้ส่วนราชการรัฐวิสาหกิจในต่างประเทศที่ส่งบุคลากรไปประจำการในเมืองเดียวกัน ปฏิบัติงานในสถานที่ทำการเดียวกันเพื่อประหยัดค่าใช้จ่าย ความสะดวกในการติดต่อประสานงานทั้งของผู้ปฏิบัติงานและผู้มาติดต่อราชการ ทีมประเทศไทยในกรุงวอชิงตันมีหน่วยงานที่ตั้งอยู่ในเมืองเดียวกันดำเนินงานอยู่ในสถานที่ทำการเดียวกัน 9 แห่ง และมีหน่วยงานที่ตั้งอยู่ในเมืองเดียวกันแต่ไม่ได้ดำเนินงานอยู่ภายใต้สำนักงานเดียวกัน 1 แห่ง ได้แก่ สำนักงาน ก.พ. เนื่องจากมีสถานที่ทำการเป็นของตัวเองซึ่งเป็นกรรมสิทธิของรัฐบาลแล้ว

ในมิติของความพยายามในการผลักดันโครงสร้างสำนักงานในต่างประเทศให้มีเอกภาพ จากข้อจำกัดในการดำเนินนโยบายที่ได้กล่าวถึงไปแล้วในบทที่ 4 ต้องยอมรับว่า การจะให้ทุกสำนักงานอยู่ร่วมกันได้ทั้งหมดคงไม่มีทางเป็นไปได้ โดยเฉพาะข้อจำกัดด้านภารกิจที่ทำให้บางส่วนงานมีความต้องการด้านทำเลที่ตั้งที่ต่างกัน อย่างไรก็ดี ข้อจำกัดในด้านอื่น ๆ เป็นเรื่องของข้อจำกัดด้านพื้นที่ ซึ่งอุปสรรคในการดำเนินการก็คงเป็นการที่ยังไม่เคยมีการสำรวจว่าการต่อเติม หรือการย้ายสถานเอกอัครราชทูต/สถานกุงสุลใหญ่ เพื่อให้มีพื้นที่รองรับหน่วยงานทีมประเทศไทยอื่น ๆ ให้มาอยู่ในสำนักงานเดียวกันมีความคุ้มค่าหรือไม่

จากการศึกษาทีมประเทศไทยในกรุงวอชิงตัน พบอุปสรรคการดำเนินงานสำคัญ 3 ประการ ได้แก่

1. ขาดการประเมินผลการปฏิบัติงานของทีมประเทศไทย รวมทั้งการประเมินนโยบาย/กลไกต่าง ๆ ที่ใช้สนับสนุนการทำงานของทีมประเทศไทย

2. ขาดการวางแผนร่วมกันในระดับนโยบายทั้งจากทีมประเทศไทยในต่างประเทศและทีมประเทศไทยในประเทศ

3. การเป็นหน่วยงานในระดับเดียวกันทำให้อำนาจในการบังคับบัญชาของหัวหน้าคณะผู้แทนตามกฎหมายไม่ได้ถูกใช้อย่างเต็มที่

5.1.2 กลไกการบูรณาการภารกิจภาครัฐในต่างประเทศกลไกใดที่มีประสิทธิผล และกลไกใดที่ควรปรับปรุง?

จากการศึกษาพบว่า กลไกในระดับปฏิบัติหรือกลไกในต่างประเทศ ประสบผลสำเร็จมากกว่ากลไกในระดับนโยบายหรือกลไกภายในประเทศ โดยคณะกรรมการบริหาร (ทีมประเทศไทย) ถือเป็นกลไกที่ประสบความสำเร็จที่ทำให้เกิดการบูรณาการในการประสานงานและแลกเปลี่ยนข้อมูลขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม กลไกการจัดทำแผนและผลการปฏิบัติราชการประจำปีก็เป็นอีกกลไกหนึ่งที่ประสบความสำเร็จ แต่จะเป็นกลไกที่เป็นประโยชน์มากขึ้น หากหน่วยงานภายในประเทศ นำข้อมูลมาประกอบการพิจารณานโยบายต่าง ๆ ในภาพกว้าง ส่วนนโยบายการใช้สำนักงานเดียวกัน (One Roof Policy) ที่ให้หน่วยงานในต่างประเทศมาอยู่ร่วมในสำนักงานเดียวกัน เป็นนโยบายที่มีข้อจำกัดอยู่มาก และมีสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลดำเนินการได้ประสบความสำเร็จอย่างเต็มรูปแบบเพียง 8 % เท่านั้น จึงถือเป็นกลไกในต่างประเทศที่ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

ในส่วนของกลไกในประเทศ กลไกที่ประสบผลสำเร็จมากที่สุด คือ กลไกคณะอนุกรรมการโครงสร้างบุคลากรของไทยที่ประจำการในต่างประเทศ ซึ่งมีการมองภาพรวมภารกิจในต่างประเทศ วิเคราะห์เหตุผลความจำเป็น ก่อนส่งเพิ่มอัตราตำแหน่งข้าราชการประจำการในต่างประเทศ อย่างไรก็ดี กลไกในการประเมินภารกิจเพื่อยกเลิกกรอบอัตรากำลังในต่างประเทศ ก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จ ซึ่งหากจะให้กลไกนี้มีประสิทธิภาพ คณะอนุกรรมการโครงสร้างฯ อาจต้องเป็นผู้พิจารณาชี้ผลแทนเอกอัครราชทูต ส่วนกลไกคณะกรรมการบริหารราชการในต่างประเทศ ซึ่งมีองค์ประกอบในระดับรัฐมนตรีพบว่าไม่ประสบความสำเร็จอย่างยิ่ง ไม่มีกำหนดการจัดประชุมที่แน่นอน รวมทั้ง ไม่ได้พูดถึงภาพรวมของนโยบายในต่างประเทศอย่างแท้จริง

ส่วนการกลไกระบบการรายงานหลายทาง (Matrix Reporting System) ซึ่งเป็นกลไกที่เชื่อมโยงการทำงานของทีมประเทศไทยในต่างประเทศ และส่วนราชการในประเทศก็ไม่ประสบความสำเร็จนัก มีการหยิบยกขึ้นมาใช้เฉพาะกรณีที่มีประเด็นปัญหาเท่านั้น ส่งผลให้ขาดการประสาน 2 ทางอย่างแท้จริง ทั้งในระดับปฏิบัติการและนโยบาย

นำไปสู่ข้อสรุปที่ค่อนข้างชัดเจนว่า กลไกสนับสนุนในต่างประเทศยังคงมีบทบาท มีการใช้งาน และมีบางกลไกที่ค่อนข้างมีประสิทธิผลในการบูรณาการ แต่กลไกสนับสนุนภายในประเทศกลับค่อนข้างไม่ค่อยได้ใช้งานและไม่ก่อให้เกิดประสิทธิผลในการบูรณาการ

5.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

5.2.1 การวางแผนและการประเมินผล

เป้าหมายดั้งเดิมของการดำเนินงานลักษณะทีมประเทศไทย คือการมีเป้าหมายด้านการต่างประเทศร่วมกันอย่างมีเอกภาพ ซึ่งในปัจจุบันแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติประเด็นการต่างประเทศ (พ.ศ. 2561 - 2580) (แผน 5s/5มี) ก็ได้เข้ามามีบทบาทเป็นเหมือนกรอบใหญ่ ที่ช่วยกำหนดทิศทางในการดำเนินงานในต่างประเทศอย่างกว้าง ๆ ซึ่งหากจะให้เกิดประโยชน์อย่างแท้จริง ส่วนราชการที่มีภารกิจในต่างประเทศ จำเป็นต้องกำหนดทิศทางในประเทศย่อยต่าง ๆ ภายใต้แผนแม่บทฯ ดังกล่าวร่วมกัน ซึ่งควรจะเป็นการบูรณาการกันจากทั้ง 2 ฝั่ง คือ บูรณาการจากทีมประเทศไทยในต่างประเทศ โดยมีเอกอัครราชทูต CEO เป็นหัวเรือใหญ่ในการกำหนดกลยุทธ์ของพื้นที่ และส่วนสนับสนุนทีมประเทศไทยภายในประเทศในการกำหนดนโยบายจากส่วนกลางให้ชัดเจนและเป็นไปในทิศทางเดียวกันทุกหน่วยงานเพื่อให้การต่างประเทศของไทย ขับเคลื่อนไปในทิศทางเดียวกันอย่างสมบูรณ์ อันจะนำมาซึ่งการลดภาระงาน ทรัพยากร รวมถึงมีจุดโฟกัสให้ดำเนินการไปถึงเป้าหมายได้เร็วขึ้นและเกิดการทำงานร่วมกันอย่างแท้จริงกำหนดทิศทางนโยบายในหน่วยย่อยให้ชัดเจนร่วมกัน

การจะกำหนดทิศทางหรือตั้งเป้าหมายและวางแผนร่วมกันได้ จำเป็นที่จะต้องมีการประสานงานเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลกัน สำหรับการดำเนินงานของทีมประเทศไทยในต่างประเทศนั้น มีค่านิยมของการทำงานเป็นทีมอยู่แล้ว ซึ่งเป็นจุดแข็งสำคัญของการดำเนินงานในลักษณะทีมประเทศไทย อย่างไรก็ดี ยังขาดการบูรณาการในการดำเนินงานในส่วนสนับสนุนทีมประเทศไทยในต่างประเทศ การสร้างกลไกให้ระดับปฏิบัติการได้แลกเปลี่ยนข้อมูลกันสำหรับส่วนสนับสนุนทีมประเทศไทยในต่างประเทศ และสร้างค่านิยมความเป็นหนึ่งเดียวของส่วนราชการ อาจเป็นหนทางที่จะทำให้ภารกิจด้านการต่างประเทศของส่วนราชการไทย มีเอกภาพมากยิ่งขึ้น

เมื่อมีการวางแผนก็ต้องมีการประเมินการทำงานว่าเป็นไปตามแผนหรือไม่ การประเมินเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้เราทราบว่า การทำงานของเรานั้น บรรลุเป้าหมายตามแผนงานในปัจจุบันการประเมินผลการดำเนินงานของทีมประเทศไทย จะเป็นไปในลักษณะของต่างส่วนราชการ ต่างประเมินภารกิจของตนเองจากตัวชี้วัดและแผนของส่วนราชการต้นสังกัด โดยไม่ได้มีเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการประเมินภาพรวมภารกิจด้านการต่างประเทศเป็นการเฉพาะ ซึ่งหากมีการผลักดันให้เกิดการประเมินผล ก็จะทำให้เราเห็นถึงปัญหาและอุปสรรคที่แท้จริงในการบูรณาการงานด้านต่างประเทศในของส่วนราชการต่าง ๆ และนำผลที่ได้มาปรับเปลี่ยนและพัฒนาการทำงานของทีมประเทศไทยให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อไปได้

5.2.2. การบูรณาการด้านงบประมาณ

การบูรณาการด้านงบประมาณ เป็นกลไกที่เห็นชัดเจนว่าไม่ประสบความสำเร็จ ซึ่งจริง ๆ แล้วงบประมาณเป็นสิ่งที่มาคู่กับแผน ต่อให้มีการบูรณาการในการจัดทำแผนงาน แต่การที่เอกอัครราชทูต ไม่ได้เห็นงบประมาณในภาพรวม ก็ยากที่จะเกิดการบูรณาการอย่างแท้จริงได้ ดังนั้น

การผลักดันให้เกิดจากบูรณาการในด้านงบประมาณจึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้เกิดการบูรณาการอย่างเต็มรูปแบบของทีมประเทศไทย

5.2.3 ภาวะผู้นำของเอกอัครราชทูต

การบังคับบัญชาบุคคลที่มาจากต่างหน่วยงานถือเป็นความท้ายทายอย่างนึงของการบริหารทีมประเทศไทยของเอกอัครราชทูต ภาวะผู้นำจึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้การบริหารทีมประเทศไทยเป็นไปอย่างราบรื่น การเสริมสร้างภาวะผู้นำในที่นี้ อาจจะไม่ใช่ในแง่ของคุณลักษณะการเป็นผู้นำที่ดีของเอกอัครราชทูต ที่ต้องมีวิสัยทัศน์ รอบรู้ในงานที่รับผิดชอบ มีความสามารถในการสร้างทีมงาน หรือมีทักษะในการเจรจาสื่อสาร แต่รวมถึงความรู้ ความเข้าใจในเรื่องกฎ ระเบียบ และอำนาจของตน เพื่อให้สามารถใช้กลไกต่าง ๆ ในการสนับสนุนการบริหารราชการทีมประเทศไทยได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ

5.3 ข้อเสนอแนะสำหรับงานวิจัยชิ้นต่อไป

5.3.1 ศึกษาการบูรณาการงานในภารกิจในต่างประเทศโดยเจาะลึกการทำงานในส่วนของการบูรณาการภายในประเทศ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

บรรณานุกรม

กระทรวงการต่างประเทศ. แนวทางการบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการ. กรุงเทพฯ: กระทรวงการต่างประเทศ, 2546.

ฉัตราภรณ์, ผ่องพรรณ ตรัยมงคลกูล และ สุภาพ. การออกแบบการวิจัย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์., 2555. 7.

บุญพันธ์, ฆายนีย์. "การบริหารแบบบูรณาการ : กรณีศึกษาเอกอัครราชทูตซีอีโอ." ปริญญามหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.

"พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550." ราชกิจจานุเบกษา, 2550.

"พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545." ราชกิจจานุเบกษา, 2545.

"พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550." ราชกิจจานุเบกษา, 2550.

"พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534." ราชกิจจานุเบกษา, 2534.

"ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารราชการในต่างประเทศ พ.ศ. 2552." ราชกิจจานุเบกษา, 2552.

ศรีสรินทร์, รักกิจ. "แนวทางการพัฒนาระบบราชการ: ระบบ Ceo ภาครัฐของสหรัฐอเมริกาและออสเตรเลีย." วารสารดำรงราชานุภาพ 4, no. 10 (2547). http://www.stabundamrong.go.th/web/journal/j10.pdf.

ศันสนีย์วิทยกุล, อิศเรศ. "การศึกษาวิเคราะห์นโยบายการส่งเสริมกิจการเพื่อสังคมโดยใช้ตัวแบบเครือข่ายนโยบาย." วารสารการจัดการสมัยใหม่ 11, no. 2 (2556): 19. https://so04.tci-thaijo.org/index.php/stou-sms-pr/article/view/16937/15265.

สมแสน, ฟ้ารัตน์. "งบประมาณกับการบูรณาการ." วารสารนวัตกรรมการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน 7, no. 1 (2562). http://www.ppmic.ru.ac.th/journals/1567586081_8ฟ้ารัตน์%20สมแสน.pdf.

สร้อยแสง, ฝนทอง. "การบริหารแบบบูรณาการ : กรณีศึกษาเอกอัครราชทูตซีอีโอ." จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. คู่มือเทคนิคและวิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่ตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี: การบริหารราชการแบบบูรณาการ. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2549.

สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การปฏิรูประบบบริหารราชการในต่างประเทศ, 2547.

โสตถิพันธุ์, ดรุณ. "Ceo (Chief Executive Officer) ผู้บริหารสูงสุดขององค์กร." คลังข้อมูลดิจิทัล มหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช, 2548. http://dspace.nstru.ac.th:8080/dspace/bitstream/123456789/327/1/CEO%20(Chief%20Executive%20Officer)%20ผู้บริหารสูงสุดขององค์กร.pdf.

อยุธยา, สธน เกษมสันต์ ณ. "ยุทธศาสตร์สู่การบูรณาการการปฏิบัติงานของไทยในต่างประเทศ." สถาบันการ

ต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ, 2556.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	นางสาวปารณีย์ เชิดชูศิลป์
วัน เดือน ปี เกิด	13 พฤศจิกายน 2533
สถานที่เกิด	กทม.
วุฒิการศึกษา	มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY