

บทที่ 5

สรุป

จากเนื้อหาในบทที่ 2, 3 และบทที่ 4 จะเห็นได้ว่าการจะประเมินว่าระบบบริหารราชการในต่างประเทศแบบเอกอัครราชทูตบูรณาการ CEO ประสบความสำเร็จหรือไม่ ขึ้นอยู่กับว่าเราจะใช้เกณฑ์ใด มาประเมิน ถ้าถามว่าบุคคลและองค์กรที่ทำงานด้านการต่างประเทศทั้งหมดได้รับเอาวิธีคิดแบบที่นายกรัฐมนตรีพยายามพรั้าสอน มาปรับเป็นคุณค่าวิธีคิดในการทำงานของตนแล้วหรือยัง คำตอบที่มองโลกในแง่ดีคือ ทุกคนกำลังพยายามทำความเข้าใจกับมันอยู่ และคงต้องอาศัยเวลาอีกระยะหนึ่ง ถ้าถามว่าระบบบริหารราชการแบบบูรณาการสำเร็จตามอุดมคติของ rational model หรือยัง คำตอบคือยัง และคงไม่อาจเกิดขึ้นได้ ในบริบทของโลกแห่งความเป็นจริง ด้วยข้อจำกัดด้านนั้ปการ

ถ้าถามว่ากระทรวงการต่างประเทศประสบความสำเร็จตามเป้าหมายความต้องการของกระทรวงหรือไม่ เกี่ยวกับการสร้างระบบการบริหารงานคณะผู้แทนที่เป็นเอกภาพ เราจะเห็นได้ว่าระบบบริหารราชการแบบบูรณาการ CEO เป็นกรอบนโยบายที่หนุนช่วยกระทรวงการต่างประเทศให้สามารถปรับเปลี่ยนระบบการบริหารราชการในต่างประเทศ ไปในทิศทางที่เข้าใกล้เป้าหมายซึ่งกระทรวงต้องการมานานยิ่งขึ้น แม้จะยังไม่สำเร็จตลอดทุกเรื่อง แต่ถ้าตราบใดที่กระทรวงการต่างประเทศยังสามารถบริหารและสนองนโยบาย ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการต่างประเทศของนายกรัฐมนตรีให้เป็นที่น่าพอใจได้ กระทรวงการต่างประเทศก็น่าจะยังคงได้รับการสนับสนุนจากนายกรัฐมนตรี ในกระบวนการปฏิรูประบบบริหารราชการที่กำลังเกิดขึ้นนี้อยู่ต่อไป

แต่ถ้าถามตามที่กระทรวงการต่างประเทศระบุไว้ในรายงานผลงาน 4 ปีของกระทรวงการต่างประเทศในช่วงรัฐบาลพรรคไทยรักไทยว่า “การทูตยุคใหม่ หัวใจคือประชาชน” นั้น ว่ากระบวนการเปลี่ยนแปลงและปฏิรูประบบบริหารราชการที่เกิดขึ้นมาแล้ว และที่กำลังจะดำเนินต่อไปนี้ ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้มากน้อยแค่ไหน ในช่องทางใด ในกระบวนการกำหนดนโยบาย ที่ข้อเรียกร้องต้องการของตนจะได้รับการรับฟัง ที่เสียงท้วงติงจะได้รับการพิจารณาอย่างเป็นระบบ ที่กระบวนการทางรัฐสภาจะสามารถเข้าไปให้ความเห็นชอบในการที่รัฐบาลจะทำข้อตกลงระหว่างประเทศ ซึ่งจะมีผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อสังคม เช่น ข้อตกลงว่า

ด้วยเขตการค้าเสรี ดูเหมือนว่าในกระบวนการเปลี่ยนแปลงเท่าที่ผ่านมา เรื่องนี้เป็นประเด็นที่ไม่เป็นประเด็น

แต่ถึงแม้ระบบบริหารราชการแบบบูรณาการ CEO จะประสบความสำเร็จตามอุดมคติ สิ่งที่พึงระวังของระบบบริหารแบบนี้ก็คือ ความเป็นจริงที่ว่า การบริหารราชการกับการเมืองนั้นเป็นเรื่องที่แยกออกจากกันได้ยาก นโยบายทางการเมืองนำไปสู่การปฏิรูปเปลี่ยนแปลงระบบบริหารราชการ เพื่อให้สามารถเป็นกลไกที่ฝ่ายการเมืองสามารถใช้ขับเคลื่อนนโยบายไปในทิศทางที่ตนต้องการ

อย่างไรก็ดี การเมืองมิได้เป็นเรื่องที่จำกัดอยู่แต่เฉพาะที่เป็นนโยบายหรือกิจกรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเท่านั้น รวมทั้งมิได้จำกัดอยู่แต่ในสถานที่ที่เป็นเวทีการเมืองตามรูปแบบเช่นรัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล หรือกระทรวงเท่านั้น การเมืองในความหมายโดยทั่วไปเป็นเรื่องเกี่ยวกับกระบวนการ กิจกรรมทางการเมืองเป็นเกี่ยวข้องกับกระบวนการใช้อำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้อำนาจในการระดมและจัดสรรทรัพยากรประเภทต่าง ๆ เพื่อบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ตั้ง/เลือกไว้ ภายใต้สถานการณ์ที่ผลประโยชน์ของผู้เกี่ยวข้องมีความแตกต่างหลากหลายและมีโอกาสที่จะขัดแย้ง หรือมีความขัดแย้งกันจริง ๆ ได้มาก ดังนั้นภายใต้กระบวนการเช่นนี้ ผู้ที่เป็นข้าราชการ แม้ว่าโดยทางทฤษฎี จะดูเหมือนว่าเป็นกลาง และไม่เกี่ยวข้องกับการเมืองในความหมายของการเมืองระหว่างพรรค แต่ย่อมต้องเกี่ยวข้องโดยตรงในการเมืองที่เป็นกระบวนการในลักษณะดังที่กล่าวข้างต้นนี้ เพราะข้าราชการและองค์กรภาครัฐเป็นตัวแสดงหลักในกระบวนการต่อรอง เจรจาหรือ กำหนด จัดสรร และใช้ทรัพยากรไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของเงิน ข้อมูลสารสนเทศ อัตรากำลังคน และการสนับสนุนรูปแบบอื่น เพื่อที่จะทำให้นโยบายโครงการ หรือการแก้ไขปัญหาที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนมีโอกาสที่จะประสบความสำเร็จ

ภายใต้ระบบบริหารแบบ CEO ที่ต้องมีการกำหนดยุทธศาสตร์ของแต่ละหน่วยงานให้สอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ของประเทศ ที่กำหนดโดยฝ่ายการเมือง และการจัดสรรงบประมาณ กำลังคน และทรัพยากรอื่น ๆ จะเป็นไปตามการตอบสนองของยุทธศาสตร์เหล่านี้ พร้อมทั้งมีเกณฑ์เป้าหมายตัวชี้วัดและระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน หมายความว่า โดยผ่านระบบบริหารแบบ CEO นักการเมืองสามารถเข้าควบคุมกำกับการทำงานของข้าราชการได้อย่างถนัดมือและเป็นระบบมากขึ้น ในขณะเดียวกัน การแบ่งแยกหน้าที่ที่ชัดเจนขึ้น ระหว่างฝ่ายการเมืองที่ทำหน้าที่วางนโยบายและยุทธศาสตร์ระดับชาติ/มหภาค กับฝ่ายผู้ปฏิบัติงานภาครัฐที่เป็นข้าราชการ ที่มีหน้าที่รับนโยบายและยุทธศาสตร์ชาติมาแปรเป็นยุทธศาสตร์ในระดับ

ปฏิบัติให้เกิดผลตามเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติที่วางโดยผู้นำฝ่ายการเมือง ทำให้การรับผิดชอบ ในด้านการบริหารยุทธศาสตร์ให้เกิดผล ตกอยู่กับฝ่ายข้าราชการปฏิบัติ ซึ่งต้องรับผิดชอบต่อ ผลที่เกิดขึ้น โดยฝ่ายการเมืองอาจสามารถรักษาระยะห่างจากความล้มเหลวได้ โดยถือว่าฝ่าย ปฏิบัติต้องมีส่วนรับผิดชอบ ซึ่งจะตามมาด้วยการโยกย้ายสับเปลี่ยนคนปฏิบัติกันไป หรือในกรณี ที่สำเร็จ ฝ่ายการเมืองนั้นก็นำมาอ้างเป็นผลงานได้ ในขณะที่ผู้ปฏิบัติได้รับความดีความชอบเป็น บ้างหนึ่ง

กล่าวโดยสรุปก็คือ การให้ข้าราชการ CEO เป็นผู้กำหนดยุทธศาสตร์เอง ดูเหมือนจะให้มีความรับผิดชอบ มีอิสระในการวางแผนและการทำงานมากขึ้น มีอำนาจในการบริหารและการ บังคับบัญชามากขึ้น แต่ในอีกด้านหนึ่งระบบนี้เปิดโอกาสให้ฝ่ายการเมืองควบคุมข้าราชการ ได้มากขึ้นด้วย และผลักดันให้ข้าราชการต้องลงมาเป็นผู้ออกหน้าตัดสินใจในเรื่อง"การเมือง" โดยตรง มากยิ่งขึ้น กลายเป็นด่านหน้าหรือหมอนกันกระแทบ ให้แก่ฝ่ายการเมือง ในกรณีที่ยุทธศาสตร์ และการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์มีปัญหา และกลายมาเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพ ที่นักการเมือง สามารถอ้างเอาเป็นผลงานของตนได้ในกรณีที่ยุทธศาสตร์และการดำเนินตามยุทธศาสตร์นั้น ประสบผลสำเร็จ ในเกมใหม่นี้ ผู้นำฝ่ายการเมืองย่อมมีโอกาสเป็นผู้ชนะอยู่เสมอ ผู้ที่รับความ เสี่ยงรับแรงกดดันจากการทำงานมากยิ่งขึ้น คือฝ่ายข้าราชการประจำ

และกระบวนการทั้งหมดนี้จะเกิดขึ้นและดำเนินไปโดยมีประชาชนและประโยชน์สุขของ บ้านเมืองเป็นข้ออ้างให้ความชอบธรรมเสมอ ประเด็นก็คือทำอย่างไรจึงจะทำให้ประชาชนและ ประโยชน์สุขของบ้านเมืองไม่เป็นแต่เพียงข้ออ้างที่ว่างเปล่าเลื่อนลอย

สารัตถะของวิทยานิพนธ์นี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงองค์กร องค์กรใดก็ตามที่ ดำเนินการเปลี่ยนแปลง พึงยึดสิ่งที่เป็นเป้าหมายพื้นฐานอันเป็นอุดมคติขององค์กรเอาไว้ให้มั่นคง มีใครพูดไว้ที่ไหนสักแห่ง เมื่อเห็นแม่น้ำโคโลราโดว่า เป้าหมายพื้นฐานของสายน้ำคือการเดินทางสู่ ทะเล แม่น้ำโคโลราโดเปลี่ยนแปลงเส้นทางและรูปแบบไปตามสภาพพื้นภูมิประเทศ เพื่อดำรงคง มั่นอยู่กับเป้าหมายอย่างไม่ยอมเปลี่ยนแปลง และด้วยเหตุเช่นนี้ โลกจึงได้เห็นภูผาแกรนแคนยอน อันงดงามวิจิตรตระการตา

เราจะตั้งความหวังเช่นนั้นกับกระทรวงการต่างประเทศและระบบราชการของไทยได้ หรือไม่