

บทที่ 3

ระบบบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการ : แนวคิดและยุทธศาสตร์

ในบริบทของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศยุคโลกาภิวัตน์ การทูตและการต่างประเทศของประเทศไทยในระยะ 20 ปีที่ผ่านมา มีการขยายบทบาทภารกิจ และประเด็นปัญหาออกไปหลายด้าน เช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็น ด้านแรงงาน การเกษตร อุตสาหกรรม การเงิน การคลัง การค้า การท่องเที่ยว สิ่งแวดล้อม สาธารณสุข วิทยาศาสตร์ ศาสนา และ การศึกษา การขยายตัวของบทบาทภารกิจด้านการต่างประเทศ ตามมาด้วยการขยายตัวของหน่วยราชการในต่างประเทศนอกเหนือจากสถานเอกอัครราชทูต ดังจะเห็นได้จาก การสำรวจเมื่อปี 2540 เมื่อเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจขึ้นในประเทศไทย พบว่ามีสำนักงานของหน่วยราชการของไทยในต่างประเทศถึง 293 สำนักงาน ใน 57 ประเทศทั่วโลก¹

สถานการณ์เช่นนี้ดำรงอยู่เรื่อยมา โดยปราศจากการสร้างระบบที่มีเอกภาพในการบริหารราชการในต่างประเทศ หรือแม้แต่กระทั่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำหนด และดำเนินนโยบายต่างประเทศโดยรวม นอกจากนี้ ในเวลาที่ผ่านมา ยังไม่เคยมีการการศึกษาเพื่อตรวจสอบประสิทธิภาพของระบบการบริหารราชการในต่างประเทศทั้งหมดอย่างเป็นระบบเลย มีแต่เพียงระบบการตรวจการใช้จ่ายเงินงบประมาณตามแผนประจำปีตามปกติเท่านั้น ทั้งนี้ มิได้หมายความว่า ไม่มีใครสังเกตเห็นถึงปัญหาการขาดเอกภาพ ในระบบการบริหารราชการด้านการต่างประเทศของไทย หรือช่องทางในการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบการบริหารงานให้ดียิ่งขึ้น ตัวอย่างของความพยายามทำนองนี้มีอยู่เป็นระยะ เช่น การจัดตั้งคณะกรรมการประสานงานหน่วยงานของรัฐในต่างประเทศตามมติคณะรัฐมนตรีในปี 2531² และความพยายามของนายศุภชัย พานิชภักดิ์ ในการจัดตั้งหน่วยงานการเจรจาการค้าระหว่างประเทศที่เป็นเอกภาพ ในช่วงรัฐบาลนายชวน หลีกภัย สมัยแรกเป็นต้น นอกจากนี้ ปัญหาเรื่องการเบิกจ่ายตามกฎระเบียบ

¹ ทีมงานปฏิรูป, "การปฏิรูปการบริหารราชการในต่างประเทศ," สรณธรรมย์ ฉบับพิเศษ (สิงหาคม 2542): 144.

² สำนักงานนายกรัฐมนตรี, "หนังสือที่ 211/2531 เรื่องการจัดตั้งคณะกรรมการประสานงานหน่วยงานของรัฐในต่างประเทศ," 23 พฤศจิกายน 2531. อ้างใน ทีมงานปฏิรูป, "การปฏิรูปการบริหารราชการในต่างประเทศ," สรณธรรมย์ ฉบับพิเศษ (สิงหาคม 2542): 144.

ด้านเงินการคลังของระบบราชการไทย ซึ่งส่วนราชการในต่างประเทศต้องยึดฉบับเดียวกับส่วนราชการในต่างจังหวัด ก็เป็นเรื่องที่มีการปรารภถึงปัญหากันมาอย่างยาวนานนับเป็นทศวรรษ แต่ทั้งหมดนี้ ก็มีได้นำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขอย่างจริงจัง

กระแสโลกาภิวัตน์โดยตัวของมันเอง จึงมิได้หมายความว่า จะเป็นปัจจัยหรือเงื่อนไขที่เพียงพอ ในการผลักดันให้องค์กรและระบบการบริหารงานภาครัฐ พัฒนาปรับเปลี่ยนให้มีคุณภาพดีขึ้นได้ ดังจะเห็นได้ว่า การตอบสนองต่อกระแสโลกาภิวัตน์ของระบบราชการไทย ในด้านความสัมพันธ์กับต่างประเทศ เป็นเพียงการขยายตัวออกไปในเชิงปริมาณและขนาด ของระบบราชการที่ส่วนกลางไปสู่ต่างประเทศเท่านั้น กล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือ ในกรณีของประเทศไทย ภารกิจภาครัฐที่ต้องมีมิติสัมพันธ์กับต่างประเทศมากขึ้น อันเป็นผลมาจากกระแสโลกาภิวัตน์ กลายมาเป็นข้ออ้างให้ความชอบธรรม ต่อการขยายส่วนราชการของแต่ละหน่วยออกไป โดยมีได้มีการทบทวนโครงสร้าง และระบบการบริหารราชการในต่างประเทศโดยรวมแต่อย่างใด

ความพยายามในการปฏิรูประบบราชการในต่างประเทศเพื่อให้เกิดเอกภาพ ย่อมหมายถึงผลกระทบต่ออำนาจหน้าที่ กำลัคน ทรัพยากรและงบประมาณของแต่ละหน่วย ในสภาพที่การเมืองของไทยยังมีลักษณะเป็นรัฐบาลผสมหลายพรรค โดยที่แต่ละพรรคแบ่งสรรการควบคุมดูแลระหว่างกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ และในยามที่เศรษฐกิจของประเทศยังมีอัตราการเติบโตในระดับสูง ความพยายามที่จะปฏิรูปจึงยังคงเป็นเพียงแค่ว่าความคิด หรือข้อเสนอในแผ่นกระดาษ แต่มิได้ก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจัง และการปฏิรูปเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ยังเป็นระบบ ถ้าจะเกิดขึ้น ย่อมต้องเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูประบบราชการทั้งระบบ ไม่สามารถปรับแต่เฉพาะกระทรวงการต่างประเทศกระทรวงเดียวได้ แต่การปฏิรูประบบราชการของไทยทั้งระบบ แม้จะเป็นความคิดที่มีมานานแล้ว แต่รัฐบาลคณะต่าง ๆ ยังขาดความมุ่งมั่นทางการเมืองที่จะทำให้เกิดเป็นผล

แต่เมื่อเงื่อนไขที่จำเป็นดังกล่าว คือ กระบวนการปฏิรูประบบราชการ ได้รับการผลักดันให้เดินหน้าอย่างเต็มที่ ภายหลังจากวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540 ดังที่กล่าวไว้ในบทที่แล้ว จึงเป็นโอกาสให้การปฏิรูประบบบริหารราชการด้านการต่างประเทศ ทั้งที่เป็นส่วนราชการภายใน และส่วนที่ประจำการอยู่ในต่างประเทศ เริ่มเกิดอย่างเป็นจริงเป็นจังขึ้นได้

เนื้อหาในบทนี้ จะเป็นการพิจารณาการปฏิรูประบบบริหารราชการในต่างประเทศของไทย ซึ่งในระยะเริ่มต้น เกิดขึ้นในบริบทของการปฏิรูประบบบริหารราชการภายใต้วิกฤตเศรษฐกิจ

จากนั้นจะนำเสนอต่อไปว่าเมื่อถึงสมัยรัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตรแล้ว การปฏิรูปในด้านนี้มีพัฒนาการต่อยอดออกไปจากในระยะแรกเริ่มอย่างไรบ้าง โดยจะแสดงให้เห็นทั้งความคิดเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ และการพัฒนาระบบการบริหารราชการในต่างประเทศ ของพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร

3.1. ทิมประเทศไทยกับการปรับปรุงระบบบริหารราชการในต่างประเทศในระยะแรก

การเริ่มปฏิรูประบบราชการในบริบทที่ประเทศอยู่ภายใต้วิกฤตเศรษฐกิจ ทำให้ปัญหาเรื่องการลดขนาดของระบบราชการ กลายมาเป็นประเด็นที่ได้รับการให้ความสำคัญสูงเป็นอันดับต้น ๆ เนื่องจากในรอบ 30 ปีที่ผ่านมาาระบบราชการมีการขยายตัวออกไปไม่หยุดยั้ง³ ด้วยความจำเป็นด้านการเงินการคลังของประเทศ ทำให้แนวทางการปฏิรูประบบราชการในระยะแรก เน้นไปที่การลดอัตรากำลังคนของภาคราชการลง การโอนภารกิจบางอย่างไปให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ และที่สำคัญคือ ความพยายามในการปรับโครงสร้างของส่วนราชการเสียใหม่ตามกลุ่มภารกิจและกิจกรรม เพื่อปรับขนาดของระบบราชการให้มีความกะทัดรัด และคล่องตัวดีขึ้น โดยหวังว่าจะช่วยทำให้การจัดสรรทรัพยากร เงิน คน เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น⁴

ข้อจำกัดด้านงบประมาณและการขาดแคลนเงินตราต่างประเทศ สร้างผลกระทบในลักษณะเดียวกัน ต่อแนวทางการปฏิรูประบบบริหารราชการด้านการต่างประเทศ กล่าวคือ เป็นแรงผลักดันให้รัฐบาล จำเป็นต้องดำเนินการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารราชการในต่างประเทศ ให้มีขนาดเล็กลง ด้วยการปรับลดอัตรากำลังคน และหน่วยงานที่ประจำการอยู่ในต่างประเทศ เมื่อต้องเผชิญกับข้อจำกัดด้านงบประมาณ และอัตรากำลังคนที่ลดลงเช่นนี้ กระทรวงการต่างประเทศได้ถือโอกาส เสนอให้มีการปรับระบบการบริหารราชการในต่างประเทศ

³ วรเดช จันทรรคร, การขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการไทย : ปัญหา อุปสรรค และแนวโน้ม (กรุงเทพฯ : สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย, 2543).

⁴ ธีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์, "บทนำ," ใน การปฏิรูประบบราชการ : ยุทธศาสตร์สำคัญของการเปลี่ยนแปลง, สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงานก.พ. (กรุงเทพฯ : สำนักงานก.พ., 2541) และ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ปฏิรูประบบราชการ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์บ้านพระอาทิตย์, 2545).

เสียใหม่ คณะรัฐมนตรีในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ได้มีมติเมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2541⁵ ให้ความเห็นชอบในหลักการตามที่กระทรวงการต่างประเทศเสนอ พร้อมกับมอบให้กระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้นำเสนอกรอบที่จะใช้เป็นแนวทางในการปฏิรูป กระทรวงการต่างประเทศจึงได้เสนอให้สร้างความเป็นเอกภาพในการทำงาน ระหว่างส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจในต่างประเทศ ในรูปทีมประเทศไทย (Team Thailand) โดยมีแนวความคิดหลักอยู่ที่การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรม และกระบวนการในการทำงานของหน่วยต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการประสานแผนงานและการปฏิบัติ ให้มีความสอดคล้องสนับสนุนกันและกัน

ต่อมามีมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 29 กันยายน 2541 ได้วางกรอบเกี่ยวกับการปฏิรูประบบการบริหารราชการในต่างประเทศบนหลักการพื้นฐาน 3 ประการของแนวคิดทีมประเทศไทย ตามข้อเสนอของกระทรวงการต่างประเทศ ได้แก่

- 1) การให้ทุกหน่วยงานร่วมกันจัดทำแผนงานรวมที่เป็นเอกภาพ (unified work plan) เพื่อใช้เป็นแผนดำเนินการตามที่กำหนดไว้ร่วมกัน
- 2) การจัดระบบการทำงานและการบังคับบัญชาที่เป็นเอกภาพ (unified command)
- 3) การย้ายสำนักงานของหน่วยงานต่าง ๆ มาอยู่รวมกัน (unified structure)

นอกจากนี้ ในระดับนโยบาย ยังได้มีการจัดตั้ง "คณะกรรมการบริหารราชการในต่างประเทศ" โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธาน เพื่อดำเนินงานในเรื่องการปฏิรูปโดยเฉพาะต่อไป อย่างไรก็ตาม นอกเหนือจากเรื่องการปรับลดคนและยุบเลิกสำนักงานในต่างประเทศบางแห่งแล้ว คณะกรรมการชุดนี้ก็ได้มีบทบาทอะไรมาบ้าง⁶

กล่าวโดยสรุป การปรับปรุงระบบบริหารราชการด้านการต่างประเทศในระยะแรก เน้นไปที่ส่วนราชการในต่างประเทศเป็นสำคัญ เกิดขึ้นภายใต้ข้อจำกัดด้านงบประมาณและการลดกำลังคนที่ประจำการในต่างประเทศลง ซึ่งมีผลทำให้ต้องมีการฉีกกำลังและทรัพยากรในการทำงานร่วมกัน ระหว่างสำนักงานของส่วนราชการต่าง ๆ ภายใต้แนวคิดทีมประเทศไทย

⁵ ทีมงานปฏิรูป, "การปฏิรูปการบริหารราชการในต่างประเทศ," สวญรมย์ ฉบับพิเศษ (สิงหาคม 2542): 145.

⁶ กระทรวงการต่างประเทศ, "การปฏิรูประบบการบริหารราชการในต่างประเทศ," ใน www.mfa.go.th เข้าสู่อินเทอร์เน็ตวันที่ 12/8/45.

3.2. การปฏิรูประบบราชการกับระบบบริหารราชการแบบบูรณาการ CEO ตามแนวทางของรัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร

การปฏิรูประบบราชการ รวมทั้งการปฏิรูประบบบริหารราชการในต่างประเทศ ที่รัฐบาลชวน หลีกภัยได้ริเริ่มไว้ ได้รับการสานต่อโดยรัฐบาลชุดต่อมา ภายใต้การนำของพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร อย่างไรก็ตาม แนวคิดในการปฏิรูประบบราชการของพันตำรวจโททักษิณฯ มีพื้นฐานความคิดที่แตกต่างไปจากรัฐบาลชวนฯ และจากพื้นฐานความแตกต่างนี้เอง ที่ทำให้แนวทางการปฏิรูประบบบริหารราชการในต่างประเทศ ของรัฐบาลพันตำรวจโททักษิณฯ ไม่เพียงเป็นการขยายต่อจากแนวคิดที่ประเทศไทย แต่ยังเป็นการปรับแนวคิดที่ประเทศไทย ไปสู่ระบบบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการ

ความแตกต่างอย่างสำคัญ ต่อแนวทางการปฏิรูประบบราชการของรัฐบาลสองคณะนี้อยู่ตรงที่ การจัดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายข้าราชการประจำ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ทำให้ที่ฝ่ายการเมืองมีต่อส่วนราชการที่รับผิดชอบด้านการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และการกำกับการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติให้เกิดผล ความแตกต่างดังกล่าวสะท้อนความคิดเกี่ยวกับยุทธศาสตร์และกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ที่แตกต่างกันด้วย

ยุทธศาสตร์ในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ ของรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ เดินตามกรอบของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ที่เน้นความสำคัญของการปล่อยให้กลไกตลาดทำงานอย่างเสรี โดยรัฐเข้าแทรกแซงในระบบเศรษฐกิจเท่าที่จำเป็น ด้วยความคิดพื้นฐานแบบเสรีนิยมใหม่เช่นนี้ แนวทางการปฏิรูประบบราชการของรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ จึงเน้นไปในการปรับให้ระบบราชการมีขนาดเล็กลง ลดภารกิจที่ไม่จำเป็น รวมทั้งการแปรหน่วยงานภาครัฐบางหน่วยงาน เช่นมหาวิทยาลัย ให้ออกนอกระบบราชการ เพื่อให้กลไกตลาดเป็นตัวช่วยปรับประสิทธิภาพ แต่ในส่วนของยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศนั้น รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ยังเดินตามกรอบของแผนพัฒนาที่จัดทำโดยข้าราชการประจำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ส่วนการกำกับดูแลการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์

นั้น รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ ปล่อยให้อยู่ในมือของกระทรวงและกรมต่าง ๆ ซึ่งก็คือข้าราชการประจำ เหมือนเช่นที่เคยเป็นตลอดมา⁷

แนวทางยุทธศาสตร์ และกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ของรัฐบาลพรรคไทยรักไทย ในการฟื้นฟูและพัฒนาเศรษฐกิจ ที่เสนอและปรากฏต่อสาธารณะนั้นให้ภาพที่ต่างออกไป

พรรคไทยรักไทยจัดตั้งขึ้นในปี 2542 และในช่วงเวลา 2 ปีก่อนการเลือกตั้งในปี 2544 ซึ่งเป็นการเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรก ตามกรอบของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร รวมทั้งผู้บริหารพรรคไทยรักไทยคนอื่น ๆ ได้ "ระดมทรัพยากรที่มีอยู่ ทั้งประสบการณ์ความรู้และเครือข่ายส่วนตัวที่มีอยู่ทั้งในภาครัฐและภาคธุรกิจ"⁸ รวมทั้งการเดินทางเพื่อพบปะขอรับฟังความคิดเห็นจากนักวิชาการ และตัวแทนองค์กรภาคประชาชนอยู่เป็นระยะ และพรรคไทยรักไทยได้กระจายคนลงในพื้นที่ทั่วประเทศ เพื่อเก็บข้อมูลจากประชาชนในทุกภูมิภาค ทุกระดับชั้น มาพัฒนาเป็นนโยบาย และยุทธศาสตร์ของพรรคในการพัฒนาและฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ สำหรับเสนอต่อประชาชนในการเลือกตั้ง เราจะได้พิจารณายุทธศาสตร์การฟื้นฟูและพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐบาลพรรคไทยรักไทยโดยละเอียดยิ่งขึ้น ในตอนหน้า ในบริบทของการนำระบบบริหารราชการแบบบูรณาการ CEO มาปฏิรูประบบบริหารราชการในต่างประเทศ ในที่นี้ ขอกล่าวเพียงว่า สำคัญของนโยบายพรรคไทยรักไทย ตามที่อธิบายต่อสาธารณะในวาระต่าง ๆ คือ "ใช้หลักพื้นฐานสามประการมาเป็นเสาหลักของนโยบาย คือการสร้างรายได้ ลดค่าใช้จ่าย และขยายโอกาส มีการกำหนดนโยบายโดยใช้แนวทางที่ประชาชนเป็นศูนย์กลาง"⁹ โดยที่ต่อมาเข้าใจกันในนามนโยบาย Thaksinomics หรือการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบ

⁷ เกษียร เตชะพีระ, ชาวดิจิทัล: การเมืองวัฒนธรรมไทยใต้เงา IMF (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มูลนิธิโกลดคลีทอง, 2542), หน้า 89 และหน้า 180.

⁸ ทักษิณ ชินวัตร, "ทักษิณอมิกส์," ใน ทักษิณอมิกส์และ CEO ประเทศไทย, รวบรวมโดย ปราณ พิสิฐเศรษฐกร (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, 2547), หน้า 29.

⁹ พันศักดิ์ วิญญรัตน์ ยืนยันในทำนองเดียวกันเกี่ยวกับกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ของพรรคไทยรักไทย ว่ามาจากกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากนักวิชาการ ผู้นำชุมชน จากภาคราชการ ภาคเอกชน รวมทั้งการทำการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนทั้งในเขตชนบทและในเมืองใหญ่ อย่างไรก็ตาม ด้วยความรู้จักสังคมไทยดี พันศักดิ์จึงกล่าวออกตัวไว้เหมือนกันเกี่ยวกับระดับความน่าเชื่อถือของงานวิจัย และการสำรวจความคิดเห็นที่ทำได้โดยพรรคการเมืองในลักษณะเช่นนี้ ดู Pansak Vinyaratn, 21st century Thailand facing the challenge : Economic policy and strategy (Hong Kong : CLSA, 2004), pp. vi - vii.

⁹ ทักษิณ ชินวัตร, "ทักษิณอมิกส์," ใน ทักษิณอมิกส์และ CEO ประเทศไทย, รวบรวมโดย ปราณ พิสิฐเศรษฐกร (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, 2547), หน้า 29.

คู่ขนาน (dual-track policy) ที่มุ่งตบโจทย์การพัฒนาเศรษฐกิจ ทั้งในด้านการยกระดับและ พัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขัน และการสร้างความแข็งแกร่งให้แก่เศรษฐกิจพื้นฐานระดับ รากหญ้า

ในระยะเวลาที่ผ่านมาก่อนหน้านี้ กล่าวได้ว่า การกำหนดยุทธศาสตร์และนโยบายในการ พัฒนาประเทศส่วนใหญ่ อยู่ในมือของข้าราชการประจำ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนที่เป็นเทคโนโลยี แครต ดังที่ชัยอนันต์ สมุทวณิช เรียกว่าเป็น"การบริหารประเทศที่อิงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ"¹⁰ แต่การดำเนินงานของรัฐบาลพรรคไทยรักไทย ทั้งในช่วงก่อนและหลังการ เลือกตั้ง เช่น การจัดประชุมเชิงปฏิบัติการหลายครั้งในช่วงแรกของการเป็นรัฐบาลที่ดี หรือการรับ แนวทางการปฏิรูประบบสาธารณสุข ซึ่งกลายมาเป็นโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค จากกลุ่มที่อยู่ นอกแวดวงการทำนุยุทธศาสตร์ภาคราชการแต่เดิมก็ดี รวมทั้งการจัดตั้งคณะกรรมการยุทธ ศาสตร์และกลยุทธ์เชิงรุกในการแก้ไขปัญหาเร่งด่วนของชาติขึ้น ภายหลังจากที่รัฐบาลเข้าบริหาร ประเทศได้ไม่นาน¹¹ ล้วนเป็นการกระทำที่ต้องการขบเน้นภาพให้ปรากฏแก่สาธารณะได้รับรู้ว่า รัฐบาลชุดนี้มีการ"คิดใหม่ ทำใหม่" เกี่ยวกับแนวทางการบริหารประเทศ สอดคล้องกับภาพลักษณ์ ของพรรคที่นำเสนอต่อสาธารณชนในช่วงการหาเสียงเลือกตั้ง และเกิดเป็นภาพให้เปรียบเทียบว่า รัฐบาลภายใต้การนำของพรรคไทยรักไทย ต่างไปจากรัฐบาลชุดก่อน ๆ ที่การได้อำนาจเข้ามา บริหารประเทศของฝ่ายการเมือง ไม่จำเป็นต้องมีนโยบาย และยุทธศาสตร์ในการบริหารประเทศที่ ชัดเจนของตนเองเป็นจุดขาย หากใช้วิธีการรูปแบบอื่นเพื่อให้ได้ชัยชนะในการเลือกตั้ง ต่อเมื่อ ได้รับอำนาจการเมืองแล้ว ก็จะพึงระบบราชการทั้งในแง่ของนโยบายการพัฒนา และการ

นักวิชาการหลายคนเห็นว่านโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐบาลพรรคไทยรักไทย ยังคงอยู่ในกระแส เสรีนิยมใหม่เช่นเดียวกับรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ และอาจมีความแนบแน่นกับทุนนิยมโลกาภิวัตน์ยิ่งกว่า รัฐบาลชุดใด ๆ แม้ว่านโยบายของรัฐบาลชุดนี้จะ "มีสีสันกลิ่นอายของลัทธิชาตินิยมและลัทธิประชานิยม" อยู่บ้าง แต่ก็เป็นเพียงวาทกรรมในการหาเสียง เสกสรร ประเสริฐกุล, การเมืองภาคประชาชนในระบอบประชาธิปไตย ไทย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์อัมรินทร์, 2548), หน้า 119.

¹⁰ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ปฏิรูประบบราชการ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์บ้านพระอาทิตย์, 2545), หน้า 121.

¹¹ แต่งตั้งตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่35/2544 ลงวันที่ 6 มีนาคม 2544 มีนายกรัฐมนตรีเป็น ประธาน กรรมการประกอบด้วยรองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี และหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับปัญหาเป็น กรรมการ คณะกรรมการชุดนี้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาปัญหาเร่งด่วนทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง และความมั่นคงของรัฐตามที่นายกรัฐมนตรีกำหนด เพื่อวินิจฉัยสั่งการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปปฏิบัติ หรือ เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีทราบหรือพิจารณาต่อไป

ขับเคลื่อนเพื่อนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังเช่นในกรณีของรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ และรัฐบาลอื่นๆ ก่อนหน้านั้น

แต่ในสมัยรัฐบาลพรรคไทยรักไทย พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ได้ประกาศอย่างชัดเจนว่า "ต่อไปนโยบายจะต้องคิดด้วยฝ่ายการเมือง"

รัฐบาลพรรคไทยรักไทย นอกจากจะเปลี่ยนแปลง "การบริหารประเทศที่อิงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ" และหันมาใช้ยุทธศาสตร์การฟื้นฟูและพัฒนาประเทศของตนแทนแล้ว รัฐบาลชุดนี้ยังแสดงข้อกังขาในประสิทธิภาพการวางแผนยุทธศาสตร์ และการกำกับการดำเนินตามยุทธศาสตร์โดยกลไกที่มีอยู่เป็นอยู่ของระบบราชการอีกด้วย ดังสะท้อนอยู่ในเหตุผลแวดล้อมที่ยกมารองรับการอนุมัติของคณะรัฐมนตรี ในจัดตั้งสำนักงานพัฒนานโยบายสาธารณะขึ้นในเดือนพฤษภาคม 2547 เพื่อเป็นกลไกในการพัฒนายุทธศาสตร์ของรัฐบาลด้านเศรษฐกิจและสังคม เหตุผลสำคัญดังกล่าวคือ

1. ในขั้นตอนการกำหนดนโยบาย ฝ่ายข้าราชการประจำมีบทบาทมากกว่าฝ่ายการเมือง และอยู่ในกรอบแนวคิดที่มุ่งแก้ไขปัญหาเฉพาะเรื่อง ติดกรอบกลไกปฏิบัติ คือ โครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม นโยบายที่กำหนดจึงมีลักษณะแก้ไขปัญหาเฉพาะส่วน ขาดการบูรณาการ
2. การบริหารนโยบายในอดีตขาดการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน และประชาชน ส่วนราชการติดกรอบการทำงานในลักษณะต่างคนต่างทำ ขาดการประสานงาน ส่งผลให้นโยบายไม่สัมฤทธิ์ผล การแก้ปัญหาหนึ่ง ส่งผลให้เกิดอีกปัญหาหนึ่ง รวมทั้งกลไกราชการอ่อนแอลง ในขณะที่โครงสร้างราชการมีแนวโน้มใหญ่ขึ้น กระจายไปตามประเภทของปัญหา รวมทั้งไม่มีการประเมินผลที่ได้รับจากการดำเนินตามนโยบายอย่างชัดเจน เพื่อได้ข้อมูลย้อนกลับมาใช้ในการปรับปรุงและพัฒนานโยบายต่อไปในอนาคต¹¹

¹ พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตรประกาศความข้อนี้ต่อหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ในงาน "ร่วมกันปฏิรูปประเทศไทย ร่วมใจปฏิรูปราชการ" ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล 11 กันยายน 2545 ดูปาฐกถาของนายกรัฐมนตรีในวาระดังกล่าวได้ในปราน พิศุทธิ์เศรษฐการ, ทักษิณมิกซ์และ CEO ประเทศไทย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, 2547), หน้า 289 - 308.

¹¹ "การจัดตั้งสำนักงานพัฒนานโยบายสาธารณะ,"

<http://www.nationweekend.com/weekend/20050303/wec05.shtml> เข้าสูฐานข้อมูลวันที่ 27/3/48.

มติข้างต้นนี้ ถือได้ว่าเป็นการตกผลึกของความเห็นและท่าทีของนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับระบบราชการ ที่ปรากฏอยู่ในปาฐกถาทิ้งหลายของพันตำรวจโททักษิณฯ ตลอดระยะเวลาสมัยแรกของรัฐบาลชุดนี้

ตามความเห็นของพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ปัญหการขาดระบบบริหารจัดการที่ดีของระบบราชการไทยโดยรวม ทั้งส่วนราชการในประเทศและต่างประเทศ เป็นเพราะระบบราชการที่ผ่านมา อาศัยหลักของการบริหารราชการแบบเดิม ที่ "เป็นการแบ่งงานตามหน้าที่ หน้าที่ใครหน้าที่มัน" และหน่วยราชการมีการขยายตัวเองออกไปเรื่อย ๆ "ทั้งในแนวราบและแนวดิ่ง" ท่ามกลางความต้องการและปัญหาของสังคมที่มีความซับซ้อนหลากหลายมากขึ้น ผลที่ตามมาก็คือ "ความซ้ำซ้อน" ของหน่วยราชการ ที่ "ขาดเอกภาพ" ในการประสานการทำงานระหว่างหน่วยงาน มีสายการบังคับบัญชาและการรายงานข้อราชการแบบแยกส่วน ทางเดียว และโครงสร้างของระบบราชการที่ "อู้ยอ้ย" เพราะเต็มไปด้วย คณะกรรมการชุดต่าง ๆ จำนวนมาก ที่ใช้เวลาส่วนใหญ่ไปในการประชุม แต่ยังไม่สำเร็จอย่างเป็นรูปธรรมให้เกิดขึ้นได้น้อย และภายใต้โครงสร้างเช่นนี้ ทำให้การกระจายงบประมาณไปตามหน่วยงานราชการต่าง ๆ เป็นไปในลักษณะที่เป็นเบี้ยหัวแตก ขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงาน ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างเป็นเอกภาพ เพราะขาดคนที่เป็น "เจ้าภาพ" หรือหัวหน้าผู้รับผิดชอบในการบริหารจัดการประเด็นปัญหาและพื้นที่อย่างครบวงจร ดังที่พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตรนายกรัฐมนตรี ได้กล่าวเปรียบเทียบให้เห็นภาพไว้ว่า

ระบบราชการของเราเป็นระบบที่หาเจ้าภาพไม่เจอ เรื่องอะไรเกิดขึ้นเรื่องหนึ่ง ถามว่าใครเป็นเจ้าภาพ สามารถโทษกันได้ 10 คน เพราะไม่มีเจ้าภาพ... จะแก้ปัญหาเรื่องหนึ่ง หาเจ้าภาพไม่เจอ เพราะทุกคนคิดว่าทำหน้าที่ของตัวเองดีแล้ว เหมือนนักวิ่งผลัด 4 x100 ที่ไม่ยอมส่งไม้ผลัดให้กัน วิ่งครบก็โยนไม้ผลัดทิ้ง¹²

* ความเห็นที่ประมวลมา รวมทั้งข้อความที่ยกมาในย่อหน้านี้ มาจาก คำกล่าวของนายกรัฐมนตรี พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ในงาน "ร่วมกันปฏิรูปประเทศไทย ร่วมใจปฏิรูปราชการ," ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล วันพุธที่ 11 กันยายน 2545. ความคิดเห็นของพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร เกี่ยวกับปัญหาของระบบราชการ และแนวทางในการปฏิรูปมีกระจายอยู่ในปาฐกถาหลายชิ้น ต่างกรรมต่างวาระกัน ผู้ที่สนใจสามารถดูรายละเอียดได้ใน ปราน พิธิษฐเศรษฐการ, ผู้รวบรวม, ทักษิณโณมิกส์และ CEO ประเทศไทย (กรุงเทพฯ : มติชน, 2547) ซึ่งมีปาฐกถาที่อ้างถึงข้างต้นรวมอยู่ด้วย ระหว่างหน้า 289 - 308.

¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 295.

ตามความคิดของนายกรัฐมนตรี เมื่อ "ไม่มีเจ้าภาพ ยุทธศาสตร์ก็ไม่เกิด ส่งผลให้การแก้ไข ปัญหาไม่มีประสิทธิภาพ... ไม่อาจแก้ไขปัญหาที่หมักหมมได้อย่างแท้จริง ก็เลยคิดว่าการเป็น เจ้าภาพที่ดีที่สุดคือ การทำระบบบริหารแบบ CEO"¹³

อันที่จริง ความคิดของพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตรเกี่ยวกับปัญหาของระบบราชการ ดังที่ แสดงไว้ข้างต้นมิใช่ความคิดใหม่ ปัญหาของระบบราชการในสังคมไทย เป็นเรื่องที่รับรู้กัน โดยทั่วไป จากประสบการณ์ตรงของประชาชนในการติดต่อหน่วยงานภาครัฐ รวมทั้งได้มีการ วิเคราะห์รากฐานของปัญหาเรื่องนี้ พร้อมกับเสนอแนวทางแก้ไขไว้ในงานวิจัยหลายชิ้น¹⁴ แต่การ ประนีประนอมระหว่างกลุ่มผู้นำฝ่ายการเมือง ที่มาจากการเลือกตั้ง และฝ่ายข้าราชการประจำ ก็ ยังคงดำรงอยู่ มิได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและระบบการบริหารราชการอย่างจริงจัง จนกระทั่งเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์จึงได้เริ่มดำเนินการปฏิรูป ระบบราชการไว้ แต่ยังไม่ทันสำเร็จ ก็หมดวาระการเป็นรัฐบาลไปก่อน จนกระทั่งพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตรและพรรคไทยรักไทยเข้ามาเป็นรัฐบาล

เมื่อก้าวขึ้นสู่อำนาจทางการเมือง รัฐบาลพรรคไทยรักไทยมาพร้อมกับเป้าหมายวิสัยทัศน์ รวมทั้งนโยบายและยุทธศาสตร์ของตนเอง สิ่งที่รัฐบาลต้องการในขั้นต่อไปเมื่อได้อำนาจรัฐแล้ว ก็ คือ การควบคุมกลไกการนำนโยบายและยุทธศาสตร์ที่ได้วางไว้ไปปฏิบัติให้เกิดผลเป็นรูปธรรม และมีประสิทธิภาพ รัฐบาลพรรคไทยรักไทยเลือกที่จะเข้าไปเปลี่ยนแปลง ทั้งโครงสร้างและระบบ การบริหารงานของระบบราชการทั้งส่วนภายในและภายนอกประเทศ โดยนำระบบบริหารราชการ ที่เรียกว่าแบบ CEO มาใช้ แทนที่จะปล่อยให้กลไกรัฐทำงานตามแบบเดิม โดยฝ่ายการเมืองกำกับ ควบคุมแต่เฉพาะตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการเป็นหลัก

¹³ "สรุปประเด็นแนวนโยบายของฯพณฯนายกรัฐมนตรี ในการประชุมเชิงปฏิบัติการเอกอัครราชทูต แบบบูรณาการ เมื่อวันที่จันทร์ที่ 18 มีนาคม 2545 ณ วิเทศสโมสร กระทรวงการต่างประเทศ," คู่มือการบริหาร ราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการ (CEO) (กรุงเทพฯ : กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร สำนักปลัดกระทรวง กระทรวงการต่างประเทศ, 2547), หน้า 1.

¹⁴ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 100 ปีแห่งการปฏิรูประบบราชการ : วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจ การเมือง (กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2538).

อย่างไรก็ดี พึ่งสังเกตด้วยว่า จังหวะเวลาที่พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร นำระบบบริหารแบบ CEO มาใช้ปรับระบบการทำงานของราชการนั้น เกิดขึ้นและดำเนินการอย่างเต็มที่ ภายหลังจากที่คดีเกี่ยวกับการปกปิดทรัพย์สินของนายกรัฐมนตรี ได้รับการวินิจฉัยจากตุลาการรัฐธรรมนูญเสียงข้างมากกว่า นายกรัฐมนตรีไม่มีความผิดตามรัฐธรรมนูญมาตรา 295 ในระยะเวลาหกเดือนแรกที่พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ดำรงตำแหน่งผู้นำรัฐบาล ความคลุมเครือในเรื่องคดีดังกล่าว มีผลกระทบต่อสถานภาพและการใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ทำให้ยังไม่อาจจัดการปรับเปลี่ยนระบบราชการได้มากนัก แต่หลังจากพ้นคดีปกปิดทรัพย์สินในเดือนสิงหาคม 2544 แล้ว นายกรัฐมนตรีจึงมีความพร้อมที่จะลงมือขับเคลื่อนการปฏิรูประบบราชการให้เกิดขึ้นอย่างเต็มที่

แนวทางการปฏิรูประบบราชการภายใต้รัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร มีหลายมิติด้วยกัน การเสนอภาพรวมทั้งหมดในทุกมิติอยู่นอกเหนือขอบเขตของวิทยานิพนธ์นี้ ในที่นี้จะขอเน้นพิจารณาแต่เฉพาะการปฏิรูประบบราชการ ในมิติที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดการบริหารราชการแบบบูรณาการ หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่าระบบการบริหารราชการแบบ CEO

ระบบการบริหารราชการแบบ CEO คืออะไร และมีองค์ประกอบอย่างไร แนวคิดระบบบริหารราชการแบบ CEO นี้ ปรากฏอยู่ก่อนแล้วในวาทกรรมและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ และการบริหารราชการแผ่นดินของไทย ก่อนหน้าที่พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร และพรรคไทยรักไทยจะได้เป็นรัฐบาล ในเอกสารสมุดปกขาวเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของสถาบันพระปกเกล้า หน่วยงานวิชาการอิสระ สังกัดรัฐสภา ทศพร ศิริสัมพันธ์ ซึ่งในเวลานั้นดำรงตำแหน่งเป็นรองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า ได้เสนอยุทธศาสตร์ 10 ประการของการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน หนึ่งในนั้นได้แก่การเสนอให้ปรับเปลี่ยนบทบาทและอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรี ในยุทธศาสตร์ข้อนี้ ซึ่งถือว่า "เป็นกฎแจดดอกสำคัญของ การเปลี่ยนแปลง" ทศพรเสนอว่าควร "ให้มีการแยกบทบาทหน้าที่ระหว่างนโยบายและการบริหารงานออกจากกันให้ชัดเจน" โดยให้รัฐมนตรีมีหน้าที่และความรับผิดชอบ ในส่วนที่เป็นเรื่องของ การวางนโยบาย และจัดลำดับความสำคัญของ การจัดสรรงบประมาณรวมทั้งการตัดสินใจ ลงทุนและเลือกซื้อบริการ ในขณะที่หัวหน้าส่วนราชการในระดับกรม

ผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้าในเวลานั้นคือบวรศักดิ์ อุวรรณโณ ต่อมาทศพร ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นใหม่เพื่อรับผิดชอบกระบวนการปฏิรูประบบราชการโดยตรง

- เป็นเจ้าหน้าที่ผู้บริหารสูงสุด (chief executive officer) มีหน้าที่และรับผิดชอบในการบริหารงานให้เป็นไปตามนโยบาย และเงื่อนไขข้อกำหนดต่าง ๆ ในการส่งมอบงานตามที่ได้มีการตกลงกันไว้อย่างชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษร และถูกกำกับควบคุมโดยระบบสัญญาจ้างผู้บริหารระดับสูง
- มีอิสระและความคล่องตัวทางด้านการบริหารงาน ปลอดจากการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองและอิทธิพลภายนอก สามารถทำการตัดสินใจวางแผนดำเนินงานและบริหารจัดการทรัพยากร (เงินงบประมาณและอัตราค่าจ้าง) กำหนดรูปแบบ วิธีการ และขั้นตอนการปฏิบัติงาน ระบบการสั่งการและบังคับบัญชาภายใน รวมทั้งมีความยืดหยุ่นในการกำหนดค่าตอบแทน และเงินรางวัลตามผลงานได้เองตามความเหมาะสม¹⁵

แนวคิดข้างต้นในที่สุดได้กลายมาเป็นส่วนหนึ่ง ของกรอบในการปฏิรูประบบราชการของไทย เมื่อพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตรนำมาใช้เป็นแนวทางในการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารราชการ ในกระบวนการขับเคลื่อนเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนี้ นายกรัฐมนตรีได้มาเป็นผู้อธิบาย แจกแจงแนวคิดนี้ในรายละเอียดอย่างเป็นรูปธรรมด้วยตนเองหลายครั้ง เมื่อมีการอบรมข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่เป็นหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ

จากปาฐกถาเหล่านี้ เราอาจประมวลตัวแบบในระดับนโยบายของระบบบริหารราชการแบบ CEO ได้ว่ามีองค์ประกอบอย่างไร สำหรับการประมวลมานำเสนอในที่นี้ จะอาศัยปาฐกถาที่พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร แสดงในวาระการมอบนโยบายเรื่องระบบบริหารราชการแบบบูรณาการ ได้แก่

- คำกล่าวมอบนโยบายในพิธีเปิดโครงการปฐมนิเทศ และพัฒนาผู้รับผิดชอบการบริหารจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา เมื่อวันที่ 24 กันยายน 2544

¹⁵ ทศพร ศิริสัมพันธ์, ยุทธศาสตร์การปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน (นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, 2544), หน้า 10 - 11.

ในเวลานั้น ทศพร ศิริสัมพันธ์ดำรงตำแหน่งเป็นรองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า ต่อมาได้รับแต่งตั้งเป็นเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ผู้ที่สนใจรอบความคิดเกี่ยวกับแนวทางการปฏิรูประบบราชการของไทย ในรอบ 4 ปีแรกของรัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ควรอ่านเอกสารข้างต้นนี้ประกอบ

- คำกล่าวในงาน "ร่วมกันปฏิรูปประเทศไทย ร่วมใจปฏิรูปราชการ" เมื่อวันที่ 11 กันยายน 2545
- คำบรรยายพิเศษหัวข้อ "ประเทศไทยในบริบทใหม่ของการแข่งขันในเวทีโลก" ในพิธีเปิดการประชุมเชิงปฏิบัติการ "การพัฒนาผู้นำการบริหารการเปลี่ยนแปลง" เมื่อวันที่ 16 สิงหาคม 2546¹⁶

จากปาฐกถาดังกล่าวข้างต้น ระบบการบริหารราชการแบบ CEO มีองค์ประกอบที่พอจะประมวลได้ดังนี้

1. ภาวะผู้นำของบุคคลผู้เป็นหัวหน้าผู้บริหารสูงสุดขององค์กร ซึ่งคุณสมบัติที่สำคัญได้แก่ การมีวิสัยทัศน์ที่มองไปข้างหน้า ที่จะพัฒนาองค์กรของตนไปในทิศทางใด สื่อสารให้บุคคลอื่นภายในองค์กรเกิดความเข้าใจและยอมรับวิสัยทัศน์นั้นร่วมกัน สามารถแปรวิสัยทัศน์นั้นออกมาเป็นแผนยุทธศาสตร์และการปฏิบัติได้อย่างเหมาะสม มีความสำคัญที่ตนตัวและเชื่อมั่นต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างไม่หยุดนิ่ง หรือรอจนกระทั่งถูกบีบโดยสถานการณ์ภายนอกให้จำเป็นต้องเปลี่ยน สามารถตอบสนองต่อปัญหาและเหตุการณ์ต่างๆ ได้อย่างรวดเร็ว ทันการณ์ รวมทั้งพัฒนาความสามารถของตน และของบุคลากรในองค์กรที่จะคิดนอกกรอบ เพื่อหาหนทางในการแก้ไขปัญหาที่องค์กรเผชิญอยู่ได้อย่างสร้างสรรค์ ตลอดจนแนวทางในการปรับปรุงองค์กรให้ดียิ่งขึ้น
2. การมีเจ้าภาพรับผิดชอบ การบริหารงานแบบ CEO นั้นต้องการเห็นเจ้าภาพที่มองทุกตารางนิ้วในพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบ สามารถเห็นปัญหาอย่างบูรณาการ และแก้ไขปัญหาอย่างบูรณาการ การเป็นเจ้าภาพไม่ได้หมายความว่าต้องเป็นวันแมนโชว์ คำว่า CEO มาจาก Chief Executive Officer แปลว่าเป็นประธานคณะผู้บริหาร เมื่อปรับมาใช้กับส่วนราชการในระดับจังหวัด หมายความว่า เอาหัวหน้าส่วนราชการทุกส่วนมาเป็นคณะผู้บริหาร โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน โดยไม่มองว่าใครเป็นตัวแทนของหน่วยงานส่วนกลางใด แต่ให้ทุกฝ่ายร่วมกันคิดร่วมกันทำ โดยเอายุทธศาสตร์มาวางร่วมกัน เพื่อให้เกิดความรู้สึกว่าทุกฝ่ายรับผิดชอบพื้นที่นี้ด้วยกัน
3. การทำงานแบบมียุทธศาสตร์ การแก้ไขปัญหาใด ๆ ต้องถามหาปรัชญาของเรื่องนั้น ๆ ก่อน ถ้าจะแก้เรื่องการศึกษา ต้องถามว่าปรัชญาการศึกษาเป็นอย่างไร ปรัชญานำไปสู่ยุทธศาสตร์ และยุทธศาสตร์ต้องมีความชัดเจน หน้าที่การวางยุทธศาสตร์เป็นหน้าที่ของผู้นำองค์กร คนที่ต้องตั้งรับปัญหาทั้งหมด ต้องอยู่ในระดับรองอธิบดีลงไป ระดับ

¹⁶ ปราณ พิสิฐเศรษฐการ, ผู้รวบรวม, ทักษิณโณมิกส์และ CEO ประเทศไทย (กรุงเทพฯ : มติชน, 2547).

เหนือกว่านั้นต้องทำหน้าที่วางนโยบาย กำหนดและกำกับการทำงานตามยุทธศาสตร์ ถ้ายุทธศาสตร์มีความเร็วแรงกว่าความเร็วเฉลี่ยของโลก แสดงว่าเราเริ่มพัฒนาขยับชั้นของเราขึ้นมาแล้ว

4. การจัดองค์กรตามภารกิจ หรือ agenda-based organization ในกรม กอง จะนำภารกิจที่เหมือนกันมารวมกัน เป็นก้อนหนึ่งเรียกว่ากลุ่มงาน มีหัวหน้ากลุ่มงานรับผิดชอบในฐาระเจ้าภาพ และในอนาคต กรมที่อยู่ในกลุ่มงานเดียวกันนั้น เส้นแบ่งกรมจะเริ่มไม่ชัด เมื่อเส้นแบ่งกรมเริ่มไม่ชัด อัตราการบริหารของกรมทั้งหลาย ไม่ว่าจะเป็นสำนักเลขานุการ กรม กองคลัง หรือหน่วยอื่น ๆ ก็จะถูกใช้ร่วมกัน
5. networking organization และ matrix reporting system การพัฒนาระบบองค์กรเครือข่าย ไม่มีสายการบังคับบัญชาที่ตายตัว แท่งเดียวหรือทางเดียว แต่เป็นการบริหารงานที่สั่งการหรือประสานงานไขว้กันระหว่างองค์กร โดยไม่คำนึงว่าองค์กรนั้นจะมีสายของการบังคับบัญชาแบบใด ขึ้นตรงอยู่กับใคร เพื่อนำไปสู่เป้าหมายร่วมของสิ่งที่ถือว่าเป็นภารกิจร่วมกัน
6. การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมในการทำงาน ให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ เป็นองค์กรที่ปรับตัวได้ง่าย ตอบสนองต่อปัญหาของประชาชน และการพัฒนาประเทศอย่างรวดเร็ว ตอบสนองนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาลได้อย่างรวดเร็ว มีวัฒนธรรมการทำงานที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง และต้องสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่ปลดปล่อยศักยภาพ และพลังความคิดสร้างสรรค์
7. การทำงานเชิงรุก การเป็นผู้นำองค์กรต้องอย่าตั้งรับ หรือทำหน้าที่หลักอย่างเดียวคือการเซ็นแฟ้มที่เสนอขึ้นมาเพื่อให้พิจารณา คนเป็นผู้ว่าฯ ต้องรุก เมื่อเป็นเจ้าภาพแล้วต้องรุกอย่าตั้งรับ ต้องคอยดูปัญหา คอยผสมผสานกลมกลืนระหว่างหน่วยงาน เมื่อไรองค์กรไหน ผู้นำองค์กรตั้งรับ องค์กรนั้นจะเคลื่อนตัวช้ากว่าองค์กรอื่นในระนาบเดียวกัน เหมือนเรือที่ปล่อยตามน้ำแล้วไม่พายเลย โอกาสไปถึงจุดหมายไม่ค่อยมี
8. มีระบบบริหารจัดการข้อมูล ผู้นำองค์กรต้องมีการตัดสินใจและการดำเนินงานบนของฐานของความรู้และข้อมูลที่ถูกต้อง ชัดเจน แม่นยำ ต้องมีระบบฐานข้อมูลที่ดี โดยนำระบบ IT มาช่วยจัดการและบริหารข้อมูลเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจ ซึ่งจะช่วยให้ผู้บริหารสามารถกระจายงานออกไปให้ข้าราชการระดับล่าง สามารถมีดุลยพินิจในการตัดสินใจได้
9. การกำหนดตัวชี้วัดและการวัดผลการดำเนินงานที่ชัดเจน เมื่อต้องการยกระดับพัฒนาพื้นที่ในความรับผิดชอบ ต้องมีเครื่องชี้วัด เครื่องชี้วัดมีหลายด้าน ทั้งที่เป็นเครื่องชี้วัดด้านเศรษฐกิจ เช่น อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจ เครื่องชี้วัดทางสังคม เช่น อัตราอาชญากรรมในพื้นที่ ยาเสพติด สาธารณสุข เครื่องชี้วัดด้านความพึงพอใจในการบริการประชาชน รวมทั้งเครื่องชี้วัดความผาสุกของประชาชน

องค์ประกอบสำคัญอีกประการหนึ่ง ของระบบบริหารราชการแบบบูรณาการ CEO ซึ่งแม้จะไม่ปรากฏอยู่ในปราชญ์ที่ระบุถึงข้างต้น แต่เป็นส่วนสำคัญของระบบการบริหารราชการแบบใหม่ก็คือ เรื่องระบบการจัดสรรงบประมาณ ซึ่งจะเป็นการจัดสรรให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การบริหารราชการของรัฐบาล และการพัฒนาประเทศ โดยแบ่งลักษณะการจัดสรรงบประมาณออกเป็น 3 มิติ ได้แก่ งบประมาณตามนโยบายหรือยุทธศาสตร์ของรัฐบาล (agenda-base) งบประมาณตามภารกิจหลักของหน่วยงาน (function base) และงบประมาณตามพื้นที่ (area base) สำหรับกิจกรรมที่ต้องมีการบูรณาการลงพื้นที่ โดยแต่ละหน่วยงานจะต้องจัดทำแผนยุทธศาสตร์พร้อมกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดผลผลิตและผลลัพธ์อย่างชัดเจน พร้อมกับแผนปฏิบัตินโยบาย ให้สอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

องค์ประกอบของระบบบริหารราชการแบบ CEO ข้างต้น เป็นการประมวลขึ้นสำหรับการดำเนินเนื้อหาของวิทยานิพนธ์นี้ แต่ในความเป็นจริง พึงเข้าใจว่า ผู้พูด คือ นายกรัฐมนตรีนั้น มิได้พูดในลักษณะที่บอกผู้ฟังเป็นข้อ ๆ เช่นนี้ เนื้อหาข้างต้นกระจายอยู่ในส่วนต่าง ๆ ของปราชญ์ในวาระที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการขับเคลื่อนการปฏิรูประบบราชการ โดยจะเน้นประเด็นใดประเด็นหนึ่งมากบ้างน้อยบ้างแตกต่างกันไปในการพูดแต่ละครั้ง แต่องค์ประกอบเหล่านี้จะเป็นสาระที่นายกรัฐมนตรีหยิบยกขึ้นมาพูด เพื่อถ่ายทอดความเข้าใจเกี่ยวกับระบบการบริหารราชการแบบใหม่แก่บรรดาข้าราชการระดับสูง ปราชญ์เหล่านี้ จะมีโครงเรื่องคล้าย ๆ กัน คือเน้นให้เห็นถึงสภาพปัญหาของประเทศ ท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของโลกภายนอก ที่ต้องมีการแข่งขันมากขึ้น และการเรียนรู้ใหม่ ๆ อยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะเทคโนโลยี เป็นโลกที่เรียกร้องให้ทุกหน่วยต้องมีการปรับตัวอยู่เสมอ ถ้าหน่วยนั้นต้องการอยู่รอด ทั้งหมดนี้เกิดขึ้นในขณะที่ระบบราชการไทยมีแต่การปรับตัวในเชิงของขนาดและปริมาณ แต่ไม่มีการปรับด้านการบริหารจัดการและการเรียนรู้ สภาพของระบบราชการที่เป็นมาเช่นนี้ก่อให้เกิดปัญหาแก่ประเทศ นี่คือเหตุผลที่ทำให้รัฐบาลและนายกรัฐมนตรี ต้องลงมือนำการเปลี่ยนแปลง เพื่อทำให้องค์กรภาครัฐมีการปรับตัวในการบริหารราชการอย่างจริงจัง เปลี่ยนแนวทางการบริหารราชการจากแบบเดิมมาสู่แนวทางใหม่ ตามระบบบริหารราชการแบบ CEO ที่นายกรัฐมนตรีนำมาใช้เป็นตัวแบบของการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐ

อันที่จริงเนื้อหาเหล่านี้ รวมทั้งองค์ประกอบต่าง ๆ ของระบบบริหารราชการแบบบูรณาการ CEO สามารถมอบให้วิทยากร หรือผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารจัดการ เป็นผู้อบรมข้าราชการ

ก็ได้ โดยที่บุคคลเหล่านี้สามารถที่จะพูดในเชิงวิชาการ และเป็นระบบกว่าที่ปรากฏอยู่ในปาฐกถาเหล่านี้ของนายกรัฐมนตรี แต่นายกรัฐมนตรีเลือกที่จะ "coach [ข้าราชการ] ทุกครั้งที่มีโอกาส"¹⁷ ซึ่งชวนให้คิดว่า การทำแบบนี้มีนัยอย่างไร ในบริบทของการขับเคลื่อนการปฏิรูประบบราชการ และปาฐกถาเหล่านี้ทำหน้าที่อะไร นอกเหนือจากเป็นการมอบหมายนโยบาย เมื่อมองในแง่ของกระบวนการเปลี่ยนแปลงองค์การขนาดใหญ่อย่างเช่น ระบบราชการของไทย

มองในแง่บวก การที่นายกรัฐมนตรีลงมาเป็นผู้นำในการอบรมข้าราชการด้วยตนเอง แทนการเป็นแต่เพียงประธานเปิดงาน แล้วมอบให้วิทยากรและผู้เกี่ยวข้องอื่นดำเนินการต่อไป เป็นการส่งสัญญาณให้ฝ่ายข้าราชการตระหนักว่า การเปลี่ยนแปลงนี้เป็นเรื่องที่นายกรัฐมนตรีให้ความสำคัญ และเป็นเจ้าของนโยบายดังกล่าวนี้โดยตรง ดังที่นายกรัฐมนตรีระบุเป้าหมายของการลงมาเป็นผู้อบรมข้าราชการด้วยตนเองไว้ตอนหนึ่งว่า

ผมไม่สามารถอบรมข้าราชการทั้ง 2,000,000 คนได้ ไม่สามารถสร้างหลักสูตรได้ในช่วงเวลาสั้น ๆ แต่ผมกำลังสอน ใช้หลักสูตรเหล่านี้มาสอนพวกท่าน เปลี่ยนทัศนคติของท่าน คิดปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศนคติของท่าน เมื่อได้แล้วท่านก็นำไปฉีกลงไปในองค์กรของท่าน... ตรงนี้คือการปล่อยเชือยาลงไปรักษาหน่วยทุกตัว ให้เซลล์เหล่านั้นเกิดการกระตุ้นใหม่ ๆ ขึ้นมา สดชื่นขึ้น ซึ่งจะทำให้ประชากรในประเทศไทยแข็งแรงขึ้น¹⁸

ถ้ามองผ่านกรอบของแนวทางการเปลี่ยนแปลงองค์กร ที่พบอยู่ในตำราด้านการบริหาร และการเป็นผู้นำ การที่นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงมืออบรมชี้แนะข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ เกี่ยวกับการปรับเปลี่ยนตนเอง และแนวทางการบริหารราชการ ก็ให้เห็นนัยว่า นายกรัฐมนตรีกำลังแสดงบทบาทการเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง ซึ่งหน้าที่ที่สำคัญที่สุดในบทบาทนี้ คือการสร้างและสื่อสารวิสัยทัศน์ และเป้าหมายทิศทางของการเปลี่ยนแปลงให้คนในองค์กรมีความเข้าใจ พร้อมทั้งตระหนักถึงความสำคัญจำเป็นที่องค์กรต้องมีการเปลี่ยนแปลง ปาฐกถาของนายกรัฐมนตรีมีทั้งส่วนที่เป็นการเสนอวิสัยทัศน์เกี่ยวกับทิศทางการเปลี่ยนแปลงของประเทศไทย ส่วนที่เป็นการ

¹⁷ ทักษิณ ชินวัตร, "ประเทศไทยในบริบทใหม่ของการแข่งขันในเวทีโลก," ใน ทักษิณโหมกิสต์และ CEO ประเทศไทย, รวบรวมโดย ปราณ พิธิจูเศรษฐการ (กรุงเทพฯ : มติชน, 2547), หน้า 188.

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, 179-180.

ตำราเกี่ยวกับแนวทางการบริหารการเปลี่ยนแปลงองค์กร และบทบาทของผู้นำการเปลี่ยนแปลงมีอยู่เป็นจำนวนมาก ในที่นี้ ผู้เขียนขออ้างประกอบเพียงเล่มเดียว คือ John P. Kotter, Leading change (Boston : Harvard Business School Press, 1996).

กระตุ้นแรงเร้าให้ข้าราชการระดับสูง เกิดความตื่นตัวและเห็นความสำคัญจำเป็นอันเร่งด่วนว่าจะปล่อยให้ระบบราชการทำงานในแบบเก่าอย่างที่เคยเป็นมาต่อไปไม่ได้อีกแล้ว และการให้แนวทางที่ทุกฝ่ายจะใช้เป็นกรอบร่วมกันในการปรับตัวต่อไป

นายกรัฐมนตรีเป็นผู้นิยามภาวะผู้นำของตนเองว่า "ตั้งแต่วันที่ผมได้รับพระบรมราชโองการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ผมตั้งปณิธานกับตนเองไว้แล้วว่า ผมจะไม่เป็นเพียงผู้นำตามที่กฎหมายกำหนด แต่ผมจะขอเป็น 'ผู้นำการเปลี่ยนแปลง' นำพาประเทศไทยไปสู่แนวทางที่ดีขึ้น"

แต่ถ้าจะพิจารณากันในเชิงการเมือง ความหมายของปาฐกถาเหล่านี้--ปาฐกถาที่นายกรัฐมนตรีใช้ "อบรมสั่งสอน" ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่เพื่อให้เปลี่ยนแปลงพฤติกรรม แทน "การให้โอวาท" ตามธรรมเนียมราชการแบบเดิม--ก็มีนัยทางการเมืองอยู่มาก รวมทั้งการประกาศตนว่าจะเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงด้วย ที่สำคัญคือ เป็นการแสดงอำนาจที่เหนือกว่าของฝ่ายการเมืองต่อฝ่ายข้าราชการประจำ และไม่ใช่ด้วยอำนาจตามสายการบังคับบัญชา หรืออำนาจทางการเมืองเท่านั้น แต่โดยผ่านปาฐกถาเหล่านี้ นายกรัฐมนตรีกำลังแสดงให้ข้าราชการตระหนัก และพยายามสะท้อนให้สาธารณะได้รับรู้ว่า ผู้นำฝ่ายการเมืองมีความคิดและแนวทางที่เหนือกว่าของข้าราชการประจำอย่างไร มีความสามารถไม่เพียงแต่ในด้านการบริหาร หากยังก้าวทันความเปลี่ยนแปลงของโลกภายนอก

ไม่เพียงแต่เท่านั้น ปาฐกถาเหล่านี้ชี้ให้สาธารณะเห็นว่าระบบราชการมีปัญหา ที่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไข และที่มาของปัญหานั้นคือตัวระบบและบุคลากรของภาคราชการนั่นเอง โดยนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้ที่เข้ามาเปลี่ยนแปลงทำระบบทั้งหมดให้ดีขึ้น ปาฐกถาเหล่านี้จึงทำหน้าที่ให้โครงเรื่อง ที่ช่วยทะลอมแนวทางการมองปัญหา และความเข้าใจของสาธารณะเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ ให้เห็นว่า ความไร้ประสิทธิภาพของระบบราชการ กำลังจะได้รับการแก้ไขด้วยการนำของนายกรัฐมนตรีผู้มีความรู้ และความชัดเจนในเรื่องการบริหารเป็นอย่างดี ทั้งยังมีความกล้าที่จะผ่าตัดระบบราชการ ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่เคยมีนายกรัฐมนตรีคนใดทำได้มาก่อน¹⁹

¹⁹ สำเนาปาฐกถาของพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี หัวข้อ "ประเทศไทยในบริบทใหม่ของการแข่งขันในโลก" สำเนานี้มีเนื้อความแตกต่างจากที่ตีพิมพ์อยู่ในปราม พิธิฐเศรษฐการ, ผู้รวบรวม, ทักษิณ โณมิกส์และ CEO ประเทศไทย (กรุงเทพฯ : มติชน, 2547) ที่อ้างถึงข้างต้น สำเนานี้แจกให้แก่ข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศ

¹⁹ สนธิ ลิ้มทองกุล และสรโรชา พรอุดมศักดิ์, เมืองไทยรายสัปดาห์ เล่ม 1 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์บ้านพระอาทิตย์, 2548), หน้า 317 - 321 และเล่มสอง หน้า 236 - 239.

ทั้งหมดนี้เป็นการถอนรัศมีอำนาจแฝงที่เคยยิ่งใหญ่ทางการเมืองของระบบราชการไทย ทำให้ข้าราชการรับทราบว่าเป็นคนขับเคลื่อนประเทศตัวจริง และรวมทั้งระบบราชการด้วย คือผู้นำฝ่ายการเมือง

ในงานวิจัยของรังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ เมื่อทศวรรษมาแล้วเกี่ยวกับบทบาทการครอบงำของพลังของระบบราชการมาตยาธิปไตย ในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศ รังสรรค์ได้ชี้มูลเหตุสำคัญที่ทำให้ขุนนางนักวิชาการสามารถดำรงบทบาทหลักในการกำหนดและตัดสินใจนโยบายเศรษฐกิจไว้ได้สืบมาจนถึงขณะนี้ว่า เป็นเพราะ

พรรคการเมืองยังขาดขุมกำลังทางปัญญา และไม่มีที่ท่าว่าจะพัฒนาขุมกำลังทางปัญญาอย่างจริงจัง ในขณะที่สารสนเทศอันจำเป็นแก่การกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ ถูกยึดกุมและผูกขาดโดยกลุ่มขุนนางนักวิชาการและระบบราชการ... การขาดสารสนเทศและการไม่คุ้นเคยต่อระเบียบราชการที่มีอยู่มากมายนั้น ทำให้นักการเมืองบางคนดูเรอว่า และขาดความมั่นใจตนเองในยามที่ต้องตัดสินใจสั่งการ รัฐมนตรีบางคนหาทางออกด้วยการเชื่อฟังปลัดกระทรวงหรือข้าราชการชั้นผู้ใหญ่บางคนอย่างเชื่อง ๆ นักการเมืองจึงมีภาพพจน์ว่าเป็นผู้ที่ไม่มีความรู้และไร้ประสบการณ์ในด้านการบริหาร มิหนำซ้ำยังมีพฤติกรรมในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นที่ตั้งอีกด้วย²⁰

ถ้าระบบราชการเคยถือไฟเหนือกว่าฝ่ายการเมืองมาจนกระทั่งทศวรรษก่อน ดังที่รังสรรค์ได้วิเคราะห์ไว้ ในบัดนี้ภายใต้รัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ภาพดังกล่าวนี้ไม่เหลือให้เห็นอีกแล้ว การวิเคราะห์ของรังสรรค์ที่ยกมาข้างต้น ส่วนที่น่าจะถูกต้องจึงอาจจะยังเหลืออยู่เพียงข้อความเดียวเท่านั้น

เมื่อประกอบกับเงื่อนไขใหม่ของระบอบการเมืองตามรัฐธรรมนูญปี 2540 ที่ให้อำนาจและอัตรานิติแก่ผู้นำฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพรรคความหวังใหม่ พรรคเสรีธรรมและพรรคชาติพัฒนาบูรณาการร่วมกับพรรคไทยรักไทย ทำให้ฝ่ายค้านไม่มีคะแนนเสียงที่มากพอที่จะเปิดอภิปรายนายกรัฐมนตรีได้ และอำนาจของนายกรัฐมนตรีมีแต่มีต่อที่เหนือกว่าส.ส.กลุ่มต่าง ๆ

²⁰ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย : บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2475 - 2530 (กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2532), หน้า 147.

ภายในพรรคไทยรักไทย รวมทั้งธรรมเนียมการบริหารราชการแผ่นดินของไทย ที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหาร ในการดำเนินนโยบายในรูปของมติคณะรัฐมนตรีก็ดี ในรูปของพระราชกำหนดก็ดี ซึ่งกลไกเหล่านี้เป็นคลังเครื่องมือรัฐบาล ในการกำหนดนโยบายและน่านโยบายไปใช้ โดยไม่ต้องผ่านการตรวจสอบของรัฐสภาและภาคประชาชน มาตั้งแต่สมัยอมตยาธิปไตยแต่เดิม²¹ ทั้งหมดนี้ต่างยิ่งเชื้อให้นายกรัฐมนตรีสามารถเข้ามาขับเคลื่อนกลไกและองค์กรภาครัฐได้อย่างกว้างขวาง และควบคุมให้ไปในทิศทางที่ต้องการได้มากขึ้น

ในบริบทดังเช่นที่ได้กล่าวมานี้เอง ที่การปฏิรูประบบราชการในสมัยรัฐบาลพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตรเกิดขึ้นและดำเนินไป

ในตอนต่อไป จะนำเสนอเกี่ยวกับยุทธศาสตร์เบื้องหลังการนำแนวคิดระบบบริหารราชการแบบบูรณาการ CEO มาใช้ปรับปรุงระบบบริหารราชการในต่างประเทศ

3.3. ระบบบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการในบริบทของยุทธศาสตร์การพัฒนาของรัฐบาลพรรคไทยรักไทย

การนำระบบบริหารราชการแบบบูรณาการ CEO มาใช้ปรับระบบบริหารราชการในต่างประเทศ นอกจากจะเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูประบบราชการทั้งระบบแล้ว เราควรพิจารณาเรื่องนี้ในบริบทของนโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐบาลพรรคไทยรักไทย ในการฟื้นฟูและพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ และนโยบายเชื่อมโยงของยุทธศาสตร์ดังกล่าวต่อการดำเนินความสัมพันธ์กับต่างประเทศด้วย เพื่อให้เข้าใจวิถีคิดของนายกรัฐมนตรี ที่เห็นความจำเป็นให้ต้องมีการปฏิรูประบบบริหารราชการด้านการต่างประเทศในลักษณะดังกล่าว

²¹ ประมวล รุจนเสรี ส.ส.บัญชีรายชื่อพรรคไทยรักไทยวิเคราะห์ในประเด็นนี้ว่า "ผลที่มองเห็นจาก 4 ปีของรัฐบาลพรรคไทยรักไทยภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนก็คือบรรดารัฐมนตรีต่าง ๆ มุ่งสร้างความสัมพันธ์ที่ดียิ่งกัมนายกรัฐมนตรี เพราะนายกรัฐมนตรีนเป็นผู้แต่งตั้งถอดถอน ยิ่งพรรคไทยรักไทยมีมติมอบหมายให้นายกรัฐมนตรีสามารถใช้ดุลพินิจคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีต่าง ๆ ได้เอง ความสัมพันธ์ต่าง ๆ จึงขึ้นอยู่กับตัวนายกรัฐมนตรีแต่เพียงผู้เดียว รัฐมนตรีขาดความสนใจส.ส. ไม่ค่อยเข้าประชุมพรรค...ความห่างเหินระหว่างส.ส.กับผู้บริหารมีมาก" ประมวล รุจนเสรี, การใช้อำนาจเป็นธรรมชาติของมนุษย์ (กรุงเทพฯ : มูลนิธิพัฒนาพลังแผ่นดิน, 2548)ม หน้า 65 - 84. อ้างใน ผู้จัดการรายวัน 4 เมษายน 2548, หน้า 16.

²¹ พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์, "ทักษิณนิยม...(อีกที)," 2547 (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่), หน้า 13.

รัฐบาลชุดปัจจุบัน ภายใต้การนำของพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ต้องการดำเนินนโยบายต่างประเทศด้านเศรษฐกิจในเชิงรุก ดังปรากฏในคำแถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการต่างประเทศ ว่ารัฐบาล "เน้นบทบาทเชิงรุกในเวทีการค้าและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ รวมทั้งผลักดันให้เกิดการเจรจาในเวทีระหว่างประเทศ ซึ่งวางอยู่บนพื้นฐานของความเป็นธรรม และคำนึงถึงผลประโยชน์และข้อจำกัดของประเทศกำลังพัฒนา" และ "มุ่งดำเนินนโยบายการต่างประเทศโดยเน้นการทูตเชิงรุกด้านเศรษฐกิจ ประกอบกับการทูตในด้านต่าง ๆ เพื่อฟื้นฟูและสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ รวมทั้งแสวงหาความร่วมมือระหว่างประเทศในทุกด้าน"

คำถามในที่นี้ก็คือ นโยบายการทูตเชิงรุกด้านเศรษฐกิจ และการแสวงหาความร่วมมือระหว่างประเทศ ตามที่แถลงต่อรัฐสภาข้างต้นนั้น มีความคิดเชิงยุทธศาสตร์อะไรอยู่เบื้องหลัง และยุทธศาสตร์ดังกล่าวมีความสัมพันธ์กับระบบบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการหรือ CEO อย่างไร

ลักษณะนโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐบาลพรรคไทยรักไทย ได้รับการอธิบายโดย นายกรัฐมนตรีว่า²²

นโยบายของรัฐบาลพรรคไทยรักไทยจะไม่ใช้ชิ้นส่วนย่อย ๆ แต่จะเป็นนโยบายที่มีความเชื่อมโยง มีความเป็นบูรณาการ ซึ่งเป็นนโยบายที่ถูกกำหนดจากยุทธศาสตร์ ความต้องการ[ของประชาชน] รวมทั้งได้นำทุก ๆ ปัจจัยเข้ามาพิจารณานโยบายบูรณาการดังกล่าว โดยนำมาแตกเป็นจิ๊กซอว์เพื่อดำเนินการ และเมื่อเสร็จสิ้นสมบูรณ์ ผลลัพธ์ก็จะเชื่อมโยงกัน

เมื่อเป็นเช่นนี้ การทำความเข้าใจยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศของรัฐบาลพรรคไทยรักไทย จำเป็นจะต้องนำมามองลงไปบริบทที่ใหญ่กว่า กล่าวคือ ยุทธศาสตร์การต่างประเทศของรัฐบาลพรรคไทยรักไทยในด้านหนึ่ง เป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์ใหญ่ในการฟื้นฟูและพัฒนา

²¹ ดูรายละเอียดของคำแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภาฉบับเต็มได้ใน www.thaigov.go.th เข้าสู่อินเทอร์เน็ตเมื่อวันที่ 12/8/45.

²² ทักษิณ ชินวัตร, "ทักษิณโมมิสต์," ในปราณ พิสิฐเศรษฐการ, ทักษิณโมมิสต์และ CEO ประเทศไทย (กรุงเทพฯ :สำนักพิมพ์มติชน, 2547), หน้า 29.

ประเทศ และในอีกด้านหนึ่ง เป็นยุทธศาสตร์ที่มุ่งยกระดับความสำคัญและความเข้มแข็งของภูมิภาคเอเชีย โดยมีไทยเป็นแกนนำที่สำคัญ ยุทธศาสตร์ทั้งสองส่วนนี้มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด และมีพื้นฐานที่มาจากทฤษฎีการวิเคราะห์ตำแหน่งแห่งที่ของประเทศไทย ภายใต้ความเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ และข้อจำกัดของตัวแบบการพัฒนาเศรษฐกิจแบบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ซึ่งเน้นการผลิตเพื่อส่งออก

นอกเหนือจากนายกรัฐมนตรีแล้ว มีบุคคลอีกหลายคนที่อยู่เบื้องหลังการวางยุทธศาสตร์ของรัฐบาลพรรคไทยรักไทย ทั้งในด้านที่เป็นยุทธศาสตร์ทางการเมือง และยุทธศาสตร์ในการฟื้นฟูพัฒนาประเทศ ในเรื่องหลังนี้ บุคคลที่มีบทบาทสำคัญได้แก่ พันศักดิ์ วิญญรัตน์ สมคิด จาตุศรีพิทักษ์ และ สุวิทย์ เมษินทรีย์ ในที่นี้จะขอเสนอฐานคิดเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศของรัฐบาลอย่างสังเขป เพื่อให้เห็นความเชื่อมโยงระหว่างมิติต่าง ๆ ของยุทธศาสตร์ในภาพรวม

ในระหว่างสามคนนี้ พันศักดิ์ทำงานอยู่เบื้องหลังเงียบ ๆ ในตำแหน่งที่ปรึกษาด้านนโยบายของนายกรัฐมนตรี สมคิดรับบทบาทเป็นคนกำกับและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ในตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี สลับหรือควบกับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในขณะที่สุวิทย์ ซึ่งอ่อนอาวุโสกว่าคนทั้งสองและเป็นลูกศิษย์ของสมคิดมาก่อน รับบทบาทเป็นผู้สื่อสารวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์แก่บรรดาข้าราชการในวาระต่าง ๆ ที่มีการจัดการประชุมเชิงปฏิบัติการ ทุกคนที่กล่าวถึงข้างต้นนี้ มีงานเขียนที่สะท้อนความคิดเชิงยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศอยู่แล้ว ก่อนเข้ารับตำแหน่งในคณะรัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร พันศักดิ์นั้น ทั้งในช่วงก่อนที่จะเข้ารับตำแหน่งที่ปรึกษาในรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และหลังจากที่รัฐบาลนั้นถูกรัฐประหารเขียนบทความเชิงวิเคราะห์ ลงใน ผู้จัดการรายสัปดาห์ ซึ่งต่อมารวมตีพิมพ์เป็นเล่มใน พันศักดิ์ วิญญรัตน์, ใบปลิว (กรุงเทพฯ : พี.เพรส, 2544). นอกจากนี้ ล่าสุด พันศักดิ์ ยังได้เขียนอธิบายยุทธศาสตร์ และผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ของรัฐบาลในรอบ 4 ปีไว้ใน Pansak Vinyaratn, 21st century Thailand facing the challenge : Economic policy and strategy (Hong Kong : CLSA Books, 2004). สำหรับสมคิด และสุวิทย์ผู้เป็นลูกศิษย์ของเขานั้น ทั้งสองได้ร่วมกันเขียนงานกับผู้เป็นอาจารย์ด้านการตลาดของตน เกี่ยวกับยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ คือ Philip Kotler, Somkid Jatusripitak, and Suvit Maesincee, The marketing of nations : A strategic approach to building national wealth (New York : Free Press, 1997). นอกจากนี้ power point ยุทธศาสตร์การพัฒนาของไทยที่สุวิทย์ใช้ประกอบการนำเสนอในวาระต่าง ๆ อาจหาได้ในเว็บไซต์ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาข้าราชการ เป็นต้น ผู้ที่ต้องการทราบแก่นแกนความคิด เบื้องหลังยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศของพรรคไทยรักไทย รวมทั้งเพื่อเปรียบเทียบการกระทำกับคำพูด หรือเป้าหมายกับผลลัพธ์ จะได้ประโยชน์อย่างยิ่งจากการอ่านเอกสารเหล่านี้

ฐานคิดของยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศของรัฐบาลพรรคไทยรักไทย มาจากการวิเคราะห์เส้นทางการพัฒนาของประเทศที่ผ่านมา และสภาวะการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจโลกาภิวัตน์ ที่ส่งผลกระทบต่อตำแหน่งแห่งที่ของไทยในโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ แนวทางการพัฒนาของไทยนั้น เดินตามตัวแบบการพัฒนาแบบเอเชียตะวันออก ซึ่งเป็นการพัฒนาที่เน้นอุตสาหกรรมการผลิตเพื่อส่งออกเป็นหลัก ในกรณีของไทย การพึ่งพาการส่งออกอยู่ในสัดส่วนที่สูงถึงร้อยละ 55 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ และการผลิตเพื่อส่งออกของไทยนั้น ในด้านหนึ่งขึ้นอยู่กับการลงทุนของบริษัทข้ามชาติ ที่มาใช้ไทยเป็นฐานการผลิตสินค้า และอาศัยแรงงานราคาถูกบวกกับการนำเข้าวัตถุดิบและเทคโนโลยีจากต่างประเทศ ในขณะที่อีกด้านหนึ่ง ตลาดสินค้าส่งออกของไทยกระจุกตัวอยู่ในตลาดไม่กี่แห่ง ก่อให้เกิดภาวะการพึ่งพาทังด้านที่เป็นปัจจัยนำเข้าคือทุน วัตถุดิบและเทคโนโลยี และด้านที่เป็นผลผลิต ซึ่งต้องขึ้นอยู่กับความผันผวนของภาวะเศรษฐกิจโลก และการขึ้นลงของอุปสงค์และอุปทานของสินค้านั้น

โครงสร้างที่ต้องพึ่งพาทภายนอกนี้ ยังถูกกดดันด้วยการแข่งขันกับประเทศคู่แข่งที่มีค่าจ้างแรงงานต่ำกว่า และอ่อนไหวต่อการถูกกดดันจากการดำเนินนโยบายกีดกันทางการค้าของประเทศที่เป็นตลาดสำคัญ แนวทางการพัฒนาเช่นนี้ทำให้ไทยกับประเทศในเอเชียต้องมาแข่งขันผลิตสินค้าจำพวก mass product ที่มีมูลค่าเพิ่มต่ำ มีต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมสูง ด้วยค่าแรงราคาถูก ทั้งไม่สามารถเป็นผู้กำหนดราคาสินค้าเองได้ และต้องมาแย่งชิงส่วนแบ่งการส่งออกในตลาดโลกกันเอง โดยที่ไม่สามารถพัฒนาตลาดภายในของตนขึ้นมาได้ เพราะเมื่อค่าจ้างแรงงานถูกกดไว้ ทำให้ผู้ที่อยู่ในเศรษฐกิจฐานรากไม่มีกำลังซื้อที่เพียงพอ ในขณะที่รายได้จากการส่งออกก็มีได้ย้อนกลับมายกระดับการพัฒนาอุตสาหกรรมให้สูงขึ้น และมีได้ทำให้คุณภาพชีวิตของประชากรดีขึ้น รายได้เหล่านี้ ส่วนหนึ่งต้องนำมาจ่ายเป็นค่านำเข้าวัตถุดิบเพื่อวงจรการผลิตรอบต่อไป ส่วนหนึ่งถูกส่งกลับคืนไปยังประเทศตะวันตกในรูปของกำไร นอกจากนี้ ประเทศในเอเชียเหล่านี้เองได้นำเงินทุนสำรองซึ่งมีมูลค่าเท่ากับครึ่งหนึ่งของเงินทุนสำรองทั้งโลก กลับไปลงทุนในพันธบัตรของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา และสินทรัพย์อื่น ๆ ในประเทศตะวันตก ผลก็คือเงินสำรองของประเทศในเอเชียได้สร้างความมั่งคั่งให้แก่ประเทศตะวันตก ในขณะที่สถานะของประเทศเอเชียโดยเปรียบเทียบแล้วไม่ได้ดีขึ้นแต่อย่างใด ทั้ง ๆ ที่เอเชียเป็นทวีปที่มีศักยภาพสูงมาก

ในขณะเดียวกัน ระบบเศรษฐกิจโลกาภิวัตน์ยังเต็มไปด้วยความเปลี่ยนแปลง และมีความผันผวนไม่แน่นอนสูงมาก ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการพัฒนาเทคโนโลยีที่เติบโตอย่างก้าวกระโดด อีกส่วนหนึ่งเป็นผลของการไหลเวียนอย่างเสรีของเงินทุนระหว่างประเทศ ในขณะที่กลไกที่เป็นองค์การโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ไม่อาจสร้างกฎเกณฑ์กติกาอันเป็นที่ยอมรับ ขึ้นมา

รับมือกับความผันผวนดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันการณ์ ความผันผวนนี้สุดท้ายแล้วนำมาซึ่งวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศไทยในปี 2540 ซึ่งสร้างความเสียหายร้ายแรงแก่ทั้งภาคการเงินและภาคการผลิตของประเทศ

แต่ถึงแม้จะไม่มีวิกฤตเกิดขึ้น ด้วยโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศดังที่ได้กล่าวมา ที่ไม่สามารถเพิ่มผลิตภาพและยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันได้ ผวนกับปัญหาข้อจำกัดด้านโครงสร้างพื้นฐานเกี่ยวกับทรัพยากรมนุษย์ การศึกษา เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร การพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี รวมทั้งระบบโลจิสติกส์ ที่ถูกละเลยมานาน และปัญหาประสิทธิภาพการทำงานของราชการ ประเทศไทยก็ไม่มีวันที่จะทะยานเศรษฐกิจขึ้นมาอยู่ในระดับเดียวกับประเทศที่พัฒนาแล้วได้ และในขณะเดียวกันก็ไม่สามารถลงไปแข่งขันสู้กับประเทศที่มีต้นทุนแรงงานถูกกว่าประเทศไทย เช่น จีนและเวียดนามได้อีกเช่นกัน

สมคิด จาตุศรีพิทักษ์แสดงความเห็น พร้อมกับตั้งคำถามเชิงยุทธศาสตร์เกี่ยวกับสถานะตึบตันด้านการพัฒนาของประเทศไทยเช่นนี้ไว้เมื่อหนึ่งทศวรรษล่วงมาแล้วว่า

อุปสรรคแห่งการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในอนาคตนั้น ใหญ่หลวงนัก การเริ่มสูญเสียความได้เปรียบเชิงแข่งขันในอุตสาหกรรมหลัก ๆ ที่เคยเป็นฐานแห่งการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยในทศวรรษที่แล้วเป็นสิ่งที่น่าเป็นห่วง ซึ่งหากไม่สามารถแสวงหาแนวทางกลยุทธ์ที่เหมาะสม เพื่อพัฒนาขีดความสามารถเชิงแข่งขัน ทั้งในมหภาคและจุลภาค ภาพแห่งความจำเริญทางเศรษฐกิจในอนาคตที่วาดเอาไว้ในอาภุชฌิมไปโดยสิ้นเชิง แต่การที่จะกำหนดแนวทางกลยุทธ์ที่เหมาะสมได้นั้น จะกระทำไม่ได้เลยหากไม่สามารถกำหนดทิศทางหรือเป้าหมายหลักที่ชัดเจนและเหมาะสม ซึ่งทิศทางและเป้าหมายดังกล่าวจะต้องตอบให้ได้ว่า ภายใต้เงื่อนไขแห่งสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของโลกในอนาคตนั้น ไทยเราต้องการที่จะเป็นอะไร จะยืนอยู่ตรงไหน มีตำแหน่งเชิงแข่งขัน (competitive positioning) ในเวทีเศรษฐกิจการค้าของโลกอย่างไร และจะสามารถฟันฝ่าการแข่งขันในเวทีเศรษฐกิจการค้าของโลก เพื่อให้บรรลุสู่จุดหมายได้ด้วยหนทางใด ภายหลังจากการตอบคำถามเหล่านี้ได้เท่านั้น แนวทางการพัฒนาในทุก ๆ ด้าน จึงจะสามารถดำเนินไปได้อย่างมีทิศทาง²³

²³ สมคิด จาตุศรีพิทักษ์, "การพัฒนาเศรษฐกิจที่ยั่งยืน" ใน ที่นี่ประเทศไทย, สมชาย ภคภาสนวิวัฒน์ และสมคิด จาตุศรีพิทักษ์, (กรุงเทพฯ : บริษัทสื่อเสรี, 2539), หน้า 76 - 77. บทความนี้ตีพิมพ์ครั้งแรกในเดือนสิงหาคม 2537.

การตอบคำถามเหล่านี้ปรากฏออกมาเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ ของรัฐบาล พรรคไทยรักไทย เป็นการเสนอคำตอบต่อโจทย์ยุทธศาสตร์สองด้านที่ซ้อนกันอยู่แต่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกัน คือจะพลิกฟื้นประเทศไทยจากวิกฤตอย่างไรในระยะสั้น และจะปรับโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศอย่างไร ที่ในระยะยาว จะเปลี่ยนโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจ และเปลี่ยนตำแหน่งแห่งที่ของประเทศไทย ให้ยกระดับจากประเทศกำลังพัฒนาไปอยู่ในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วได้

ฝ่ายยุทธศาสตร์ของพรรคไทยรักไทยเห็นว่าโครงสร้างเศรษฐกิจสังคมไทยมีลักษณะเป็นพีระมิด ที่ประกอบด้วยคนสามระดับด้วยกัน ประกอบด้วย

- คนที่อยู่ในระดับฐานรากของพีระมิด ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศทั้งที่อยู่ในภาคการเกษตร เป็นแรงงานในภาคอุตสาหกรรม รวมทั้งที่อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบทั้งหลาย
- ระดับที่อยู่ส่วนกลางของพีระมิด คือชนชั้นกลาง ผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลาง/ขนาดย่อมทั้งหลาย
- ระดับบนสุดของพีระมิดคือผู้ประกอบการขนาดใหญ่ในระดับที่สามารถแข่งขันได้ในตลาดโลก

คำถามก็คือสังคมที่มีลักษณะเป็นพีระมิดนี้จะสามารถพัฒนาไปสู่ความยั่งยืนได้อย่างไร

ยุทธศาสตร์ของรัฐบาลในส่วนนี้อาศัยข้อมูลจากการรับฟังบรรยายของสุวิทย์ เมษินทรีย์ หัวข้อ "Remanaging Thailand" ในการประชุมเชิงปฏิบัติการการจัดทำยุทธศาสตร์ และคำรับรองการปฏิบัติราชการ ประจำปีงบประมาณ 2548 วันที่ 16 สิงหาคม 2547 ณ ห้องบอลรูม โรงแรมเรดิสัน กรุงเทพฯ และจาก Pansak Vinyaratn, *21st century Thailand facing the challenge : economic policy and strategy* (Hong Kong : CLSA Books, 2004) และพันศักดิ์ วิทยุรัตน์, "ทางเลือกของเอเชีย : แผนของไทย," *October 4* (สิงหาคม 2547), หน้า 65 - 73. อนึ่ง การนำเสนอยุทธศาสตร์ของรัฐบาลพรรคไทยรักไทยในที่นี้ เป็นการนำเสนออย่างคร่าว ๆ ไม่ได้ครอบคลุมทุกรายละเอียด แต่จะเน้นในส่วนที่จะเชื่อมโยงกับระบบเอกอัครราชทูตบูรณาการโดยตรง

คำตอบไม่ใช่การกลับหัวพีระมิด แต่อยู่ที่การสร้างความเข้มแข็งให้แก่เศรษฐกิจพื้นฐานในระดับรากหญ้าและเสริมสร้างความแข็งแกร่งของเศรษฐกิจภาคส่งออก โดยพยายามผลักดันให้ทั้งสองส่วนนี้ยกระดับจากการเป็นเศรษฐกิจที่อิงอาศัยการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ มาเป็นเศรษฐกิจที่อาศัยภูมิปัญญา ยุทธศาสตร์นี้รู้จักกันในนาม Thaksinomics หรือ dual track strategy ซึ่งถ้าพิจารณาตามกรอบของโครงสร้างสังคมที่เป็นพีระมิดข้างต้น ยุทธศาสตร์จะมีองค์ประกอบดังนี้

หนึ่ง การทำให้ส่วนที่เป็นฐานรากของพีระมิดมีความแข็งแกร่ง และมีพลังเพียงพอที่จะยืนหยัดต้านทานความผันผวนเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจระหว่างประเทศในยุคโลกาภิวัตน์ได้ ด้วยการพลิกฟื้นศักยภาพ และพัฒนาต่อยอดภูมิปัญญาของท้องถิ่นที่มีอยู่เดิม ผสานกับการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม เสริมด้วยการฝึกกำลังคนภายในและระหว่างชุมชน และการเชื่อมโยงกับโอกาสที่มีอยู่ในตลาดโลก เพื่อยกระดับผลิตภาพและความสามารถในการแข่งขัน กลยุทธ์ที่สำคัญสำหรับการพัฒนาในระดับนี้มีมิติเกี่ยวข้องกับด้านต่างประเทศด้วย คือ โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ (OTOP)

สอง ในระดับตรงกลางของพีระมิด ต้องสร้างสังคมผู้ประกอบการ ด้วยการปรับเปลี่ยนวิสาหกิจขนาดเล็กและขนาดกลางให้พัฒนาเป็นดังที่สุวิทย์ เมษินทรีย์ เรียกว่า smart entrepreneur ที่สามารถผลิตสินค้ามีมูลค่าเพิ่มสูง สร้างความแตกต่างให้แก่ตัวสินค้า ไม่ผลิตของไหล มีนวัตกรรม ผลิตจำนวนไม่มากแต่เป็นของมีราคา และสามารถเป็นผู้กำหนดราคาสินค้าได้เอง ซึ่งทั้งหมดนี้จะเกิดได้ ต้องอาศัยการประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐ เอกชน ชุมชน รวมทั้งสถาบันวิชาการ ที่มารวมตัวกันเป็นเครือข่ายของความร่วมมือ (smart collaborative network) ตามกลุ่มผลิตภัณฑ์ (clusters) เพื่อทำการวิจัยและพัฒนาทั้งในเชิงประยุกต์และการวิจัยขั้นพื้นฐาน พัฒนาการออกแบบผลิตภัณฑ์และบรรจุภัณฑ์ และส่งเสริมสนับสนุนด้านการตลาด รวมทั้งการพัฒนาตราสินค้าให้เป็นที่รู้จักในระดับภูมิภาคและระดับโลก

พันศักดิ์เขียนสรุปปรัชญายุทธศาสตร์ของรัฐบาลพรรคไทยรักไทยโดยอ้างถึงวลีอันน่าจับใจของนายกรัฐมนตรี ที่พันศักดิ์บอกว่าคนชอบอ้างถึงกันมาก คือ "No pyramid structure can survive without a strong base." และพันศักดิ์ ได้ขยายความต่อไปอีกว่า "The base must also be resilient to withstand the push and pull of the forces in the global political economy." ดู Pansak Vinyaratn, 21st century Thailand facing the challenge : economic policy and strategy (Hong Kong : CLSA Books, 2004), p.

สาม ในระดับบนสุด ที่เป็นการแข่งขันในระดับโลกนั้น นักยุทธศาสตร์ของรัฐบาลพรรคไทยรักไทย เสนอให้คัดอุตสาหกรรมที่สามารถใช้ประโยชน์จากคุณลักษณะอันโดดเด่นของ "ความเป็นไทย" เช่น ความสามารถเชิงช่าง ความมีน้ำใจ ความละเอียดละไม และผัสสะเกี่ยวกับรสชาติ เป็นเครื่องหนุนช่วย อุตสาหกรรมที่สำคัญที่เข้าข่าย ได้แก่ อุตสาหกรรมยานยนต์ อาหาร การท่องเที่ยว และแฟชั่น โดยแต่ละอุตสาหกรรมจะมียุทธศาสตร์การพัฒนา เพื่อยกระดับความสามารถในการแข่งขันของตนแยกออกไปอีก ที่จะสามารถสร้างผลิตภัณฑ์สำหรับตลาดเฉพาะตามความต้องการของลูกค้า เป็นนวัตกรรมที่มาจากฐานความรู้ เป็นเจ้าของแบรนด์ของสินค้า และสามารถเพิ่มมูลค่าไม่เพียงแต่แก่ตัวผลิตภัณฑ์ แต่ในตลอดห่วงโซ่ของอุปทาน (supply chain) ตั้งแต่การจัดการวัตถุดิบอุปกรณ์ การผลิต การขนส่ง การจัดจำหน่ายและการบริหารสินค้าคงเหลือ และการบริการหลังการขาย

ยุทธศาสตร์ทั้งหมดนี้ต้องอาศัยการสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวย ตัวกำหนดสภาพแวดล้อมที่สำคัญที่สุดประการหนึ่ง คือระบบการบริหารงานและการดำเนินบทบาทของภาครัฐในระบบเศรษฐกิจ ซึ่งโดยปกติอาจเป็นได้ทั้งอุปสรรคขัดขวางและเป็นตัวช่วย ขึ้นอยู่กับว่าหน่วยงานภาครัฐจะแสดงบทบาทอย่างไร แต่ปัจจุบันนี้เป็นปัจจัยกำหนดสภาพแวดล้อมที่อยู่ในอำนาจการควบคุมของรัฐ ที่รัฐสามารถปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมยิ่งขึ้นได้ ถ้ามีการตระหนักและมีเจตจำนงที่ต้องการแก้ไขระบบการบริหารงานที่เป็นปัญหา ดังนั้น เป้าหมายของการปฏิรูประบบราชการของรัฐบาลพรรคไทยรักไทย เมื่อพิจารณาในบริบทของยุทธศาสตร์การฟื้นฟู และพัฒนาเศรษฐกิจดังกล่าวแล้ว ก็คือ เป็นการมุ่งปรับบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ รวมทั้งการปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบการทำงาน เพื่อสร้างสภาพแวดล้อมทางกฎระเบียบที่ช่วยลดต้นทุนในการทำธุรกรรม เพื่อสร้างระบบการบริหารจัดการที่สนับสนุนการสร้างและขยายโอกาสทางธุรกิจ และช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันให้แก่สังคมในระดับต่าง ๆ ด้วยการสนับสนุนให้เกิดการวิจัยและพัฒนาที่จะก่อให้เกิดนวัตกรรม การเพิ่มผลิตภาพ และการขยายเครือข่ายของความร่วมมือตั้งแต่ระดับระหว่างชุมชนท้องถิ่นด้วยกัน ไปจนถึงระดับระหว่างประเทศ

กล่าวอย่างสั้น ๆ ก็คือ ตามตรรกของยุทธศาสตร์ข้างต้นนี้ เป้าหมายของรัฐบาลพรรคไทยรักไทย ในการนำระบบบริหารงานแบบ CEO มาใช้ปรับเปลี่ยนระบบบริหารราชการของไทย ทั้งส่วนราชการภายในและส่วนราชการในต่างประเทศ ตามที่ประกาศเพื่อให้สาธารณะได้รับทราบและประทับใจคือ การมุ่งที่จะเปลี่ยนระบบราชการจากการเป็นแรงเฉื่อย จากการเป็นตัวบั่นทอนถ่วงรั้ง ให้กลายเป็นพลังสนับสนุน เป็นตัวคูณให้แก่การเพิ่มผลิตภาพและขีดความสามารถในการ

แข่งขัน เพื่อขับเคลื่อนประเทศไทยไปสู่การเติบโตและการพัฒนาที่ยั่งยืน จนสามารถยกระดับได้ทัดเทียมกับประเทศที่พัฒนาแล้ว

นอกเหนือจากการปรับโครงสร้างและระบบบริหารงานของภาครัฐแล้ว ยุทธศาสตร์ของรัฐบาลพรรคไทยรักไทยยังมองต่อไปอีกว่า สภาพแวดล้อม อันจะเป็นตัวหนุนช่วยการบรรลุเป้าหมายของยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศในอีกทางหนึ่ง คือ เครือข่ายความร่วมมือที่เข้มแข็งระหว่างประเทศในเอเชีย เพื่อระดมศักยภาพที่มีอยู่อย่างหลากหลายและมหาศาลในภูมิภาค มาแปรเป็นพลังสนับสนุนแก่กันและกัน อันจะทำให้ทุกประเทศได้รับผลประโยชน์ร่วมกันจากการพัฒนาที่เกิดขึ้น แทนที่จะปล่อยให้แรงกดดันจากกระแสโลกาภิวัตน์ มาบีบบังคับให้แต่ละฝ่ายต้องมาแข่งขันกันเองเพื่อแย่งชิงตลาดภายนอกภูมิภาคในยุโรปและสหรัฐอเมริกา โดยที่เอเชียขาดอำนาจต่อรอง ยุทธศาสตร์ของรัฐบาลพรรคไทยรักไทย กำหนดกลยุทธ์ให้ประเทศไทยดำเนินบทบาทด้านการต่างประเทศ ด้วยการเป็นศูนย์กลางของการผลักดันให้เกิดเครือข่ายความร่วมมือดังกล่าว รวมทั้งการเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้แก่กรอบความร่วมมือที่มีอยู่เดิมแล้วในภูมิภาค กรอบความร่วมมือใหม่ที่ริเริ่มโดยรัฐบาลพรรคไทยรักไทยปรากฏออกมาในรูปของการจัดตั้ง ความร่วมมือเอเชีย หรือ Asia Cooperation Dialogue ในวาระการจัดการประชุมครั้งแรกนั้น พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ได้กล่าวถึงแนวคิดของการผลักดันกำลังความร่วมมือของเอเชียไว้ว่า

ทวีปเอเชียก็เหมือนกับบริษัทแม่ขนาดใหญ่ที่มีประเทศต่าง ๆ เป็นบริษัทลูกมากมาย หลากหลาย ซึ่งต่างก็มีความเป็นตัวของตัวเองและมีความสร้างสรรค์ ความเป็นเอกลักษณ์ของแต่ละประเทศในเอเชีย เมื่อนำมารวมกันแล้ว ก็จะกลายเป็นทรัพย์สินอันยิ่งใหญ่สนองตอบซึ่งกันและกัน และเป็นพลังที่ยิ่งใหญ่มากขึ้นสำหรับกันและกัน... วัตถุประสงค์ของ ACD ก็เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของเอเชีย ทั้งเพื่อทวีปเอเชียเอง และสำหรับโลกโดยรวม เพื่อให้แต่ละประเทศของเอเชียเป็นตลาดที่เข้มแข็งสำหรับการค้าภายในเอเชีย และการค้าโลก... เอเชียที่เข้มแข็งขึ้นจะทำให้เราสามารถมีบทบาทมากยิ่งขึ้นกว่าเดิม ในการร่วมกำหนดให้ระบบการค้าโลกมีความเป็นธรรม²⁴

ถ้ามองพันความเปรียบเทียบอันแปลกประหลาด ที่มองทวีปเอเชียเหมือนเป็นบริษัทแม่ และประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคเป็นบริษัทลูก เบื้องหลังคารมโวหารของสุนทรพจน์นี้คือ ความต้องการที่จะใช้เอเชียเป็นพลังเสริมเพื่อหนุนช่วยการพัฒนาประเทศไทย หรือที่นักยุทธศาสตร์ของ

²⁴ ปราณ พิสิฐเศรษฐการ, ผู้รวบรวม, ทักษิณบนเวทีเอเชียและโลก (กรุงเทพฯ : มติชน, 2547), หน้า 107 - 108.

พรรคไทยรักไทยใช้ว่าเป็น leverage สุวิทย์ เมษินทรีย์ อธิบายวิธีคิดของยุทธศาสตร์นี้ไว้อย่างเปิดเผยกว่าใครทั้งหมด ซึ่งควรแก่การยกมาแสดงไว้ให้เห็นกันชัด ๆ ดังต่อไปนี้

ประเทศไทยเป็นประเทศเล็ก ไม่ใช่ประเทศใหญ่ ส่วนแบ่งการตลาดเรื่องส่งออก 1.07% เอง เพิ่งขึ้นมาไม่นาน ส่วนแบ่งการตลาดของการลงทุนประมาณ 0.003% ของโลก น้อยมาก ฉะนั้น แบบนี้ลอบออกจากแผนที่โลก โลกไม่กระเทือน... เมื่อเป็นประเทศเล็ก คุณเล่นคนเดียวไม่ได้ ต้องยืมพลังคนอื่น นั่นคือใช้ประโยชน์จากเพื่อนบ้าน เสมือนกระดานหก ต้องยืมพลังอาเซียน ไม่พอ คุณเอาพลังอาเซียนบวก 3 คือ จีน ญี่ปุ่น เกาหลี ต้องเอามา เราจะได้ใช้ประโยชน์เขาสูงสุด เราต้องเปลี่ยนภาพเดิมที่อิงอยู่กับกลุ่ม 3 ประเทศคือ อเมริกา ยุโรป ญี่ปุ่น มาสู่ triad ใหม่- จีน อินเดีย รัสเซีย ต้อง balance of power ให้ได้ เราจึงจะได้ประโยชน์สูงสุด ตรงนี้เราต้องใช้ FTA เป็นเครื่องมือทำให้เราเป็น regional hub ...ไทย-จีน ไทย-อินเดีย ฯลฯ เพื่อให้จากเดิม ไทยซึ่งเบลอ ๆ กลายเป็นจุดเด่นอันหนึ่ง เป็น regional hub เป็นท่าอันหนึ่งที่ทุกคนอยากจะมา การค้าการลงทุนต้องมาต่อ นี่คือ market access แล้วใช้ Marketing Thailand ทั้งการค้า การลงทุน การท่องเที่ยว เป็นตัวทำ market penetration เข้าไป²⁵

สุวิทย์ สรุปว่า “เราเชื่อมต่อไทยไปผ่านเอเชีย เพื่อไปสู่โลก... พุดอีกแบบก็คือ ไทยต้องใช้อเอเชีย เป็น stepping stone”²⁶

และทั้งหมดนี้ “คือสาเหตุที่ทำให้เราต้องผลักดันยุทธศาสตร์ local link – global reach ก็คือดึงเอาศักยภาพของท้องถิ่น ของกลุ่มจังหวัด เชื่อมต่อกับโลกให้ได้... ให้ผู้ว่า CEO ให้ทูต CEO เชื่อม global network และ local network เชื่อมไทยสู่โลก”²⁷

ในการประชุมเอกอัครราชทูตไทยประจำประเทศในสหภาพยุโรป เมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2545 นายกรัฐมนตรีได้ขยายความคิดเกี่ยวกับความจำเป็นในการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารราชการในต่างประเทศ นายกรัฐมนตรีชี้ให้เห็นความจำเป็นที่การดำเนินนโยบายด้านการต่างประเทศของไทย ต้องเปลี่ยนไปเล่นบทบาทในเชิงรุกมากขึ้น และความจำเป็นที่ต้องมี

²⁵ สุวิทย์ เมษินทรีย์, “Thailand stand up : Moving toward the first world economy,” *Thaicoon* (ธันวาคม 2547): 57 และ 73.

²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 54.

²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 57.

เอกอัครราชทูต CEO เนื่องจากตรรกะของการแข่งขันในระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศในขณะนี้ ทำให้ความได้เปรียบอยู่ในมือของผู้ที่รุกได้เร็วและก่อนใคร ตลอดจนผู้ที่สามารถสังเกตเห็นและใช้ประโยชน์จากโอกาสที่เปิดให้ได้อย่างทันการณ์และเหนือกว่าผู้อื่น (economies of speed)

ในสถานะเช่นนี้ การปล่อยให้ระบบการทำงานในแบบเดิมตามสายการบังคับบัญชาที่มีลักษณะแยกส่วน ขาดการสร้างเครือข่ายในการทำงานที่สนับสนุนซึ่งกันและกัน และไม่สามารถร่วมกันพิจารณาปัญหาตามประเด็นที่มีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยง ทั้งยังขาดการมีส่วนร่วมของคนในองค์กร และจากผู้ที่รับบริการหรือผู้มีส่วนได้เสียนั้น เป็นสิ่งที่ต้องจัดการแก้ไขโดยเร็ว นอกจากนี้ การกำหนดแผนยุทธศาสตร์ที่มีเอกภาพ (unity of policy and strategy) เป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้ในการทำงานเชิงรุก และยุทธศาสตร์ที่มีเอกภาพจะได้มาจากบูรณาการในการคิด บูรณาการในการมองปัญหา และบูรณาการภายในและระหว่างองค์กร โดยจะต้องมี "เจ้าภาพ" ที่ทำหน้าที่เป็นประธานที่สามารถมองเห็นภาพรวมของผลประโยชน์ที่ประเทศไทยมีอยู่กับประเทศนั้น ๆ พร้อมทั้งเป็นผู้คอยติดตามให้ความสนใจเป็นพิเศษ ต่อความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงของประเด็นปัญหาทั้งหมด ตลอดจนเงื่อนไขข้อจำกัดและโอกาสที่แวดล้อมประเด็นปัญหานั้นอยู่ (economies of attention) เพื่อจะได้กำหนดยุทธศาสตร์ทวิภาคีที่เป็นเอกภาพ และติดตามกำกับการปฏิบัติงานตามแผนยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ให้บรรลุเป็นผลสัมฤทธิ์ได้

นายกรัฐมนตรีต้องการและกำหนดให้เอกอัครราชทูต CEO เป็นผู้ทำหน้าที่ดังกล่าวนี้

นอกจากนี้ คำริของนายกรัฐมนตรียังสะท้อนอยู่อย่างชัดเจนในมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2545 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับโครงการนำร่องเอกอัครราชทูต CEO ซึ่งความตอนหนึ่งระบุว่า

การปฏิบัติงานของเอกอัครราชทูตแบบ CEO ดังกล่าวมีหลักการเช่นเดียวกับการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบ CEO ของกระทรวงมหาดไทย กล่าวคือ ต้องการให้การปฏิบัติราชการของหน่วยงานต่าง ๆ ที่ประจำอยู่ในต่างประเทศ มีการประสานเชื่อมโยงกันอย่างมีเอกภาพ มีเจ้าภาพรับผิดชอบอย่างชัดเจน มีการทำงานเป็นทีม โดยให้จัดตั้งคณะกรรมการ (Board) ขึ้นในแต่ละประเทศ โดยมี

¹ อ่านสรุปประเด็นคำกล่าวของนายกรัฐมนตรีในการประชุมครั้งนี้ได้ใน กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงการต่างประเทศ, คู่มือการบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการ (CEO) (กรุงเทพฯ : กระทรวงการต่างประเทศ, 2547), หน้า 6 – 10.

เอกอัครราชทูตเป็นประธาน และมีหัวหน้าหน่วยงานต่าง ๆ ที่ประจำในต่างประเทศร่วมเป็นกรรมการ และทำหน้าที่วางยุทธศาสตร์ในการปฏิบัติงานในเรื่องต่าง ๆ ของทุกหน่วยงานโดยรวมให้เหมาะสมสอดคล้องและเชื่อมโยงกันระหว่างประเทศไทยและประเทศนั้น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการค้า การลงทุน และการส่งเสริมท่องเที่ยว เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด เป็นผลดีต่อประเทศ และเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล โดยที่การดำเนินการตามแนวทางข้างต้น มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ เอกอัครราชทูตได้มีโอกาสทำงาน และแสดงฝีมือได้อย่างเต็มที่²⁸

ตามตรรกของยุทธศาสตร์ที่กล่าวมาข้างต้น การปรับระบบระบบบริหารราชการมาเป็นแบบบูรณาการ ที่กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด และเอกอัครราชทูต เป็น CEO ของหน่วยงานในระดับปฏิบัติในพื้นที่ จึงเป็น “จิ๊กซอว์” ตัวหนึ่ง ในแผนยุทธศาสตร์ทั้งหมดของรัฐบาลพรรคไทยรักไทย เป็นส่วนของกลไกการนำยุทธศาสตร์การพัฒนาไปปฏิบัติให้เกิดผล โดยได้รับมอบอำนาจจากรัฐบาลให้เป็นผู้บริหารยุทธศาสตร์ในระดับปฏิบัติ และต้องเป็นผู้คิดกลยุทธ์และดำเนินการเพื่อเชื่อมประเทศไทยกับภูมิภาคเอเชียและกับโลก

ยุทธศาสตร์ข้างต้นจึงเป็นตัวให้ทิศทางแก่การปฏิรูประบบราชการ ซึ่งเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับหลักการบริหารองค์กรภาคเอกชน ดังเช่นที่ Alfred D. Chandler นักประวัติศาสตร์ธุรกิจได้สรุปไว้นานมาแล้ว เกี่ยวกับแนวทางการบริหารของบริษัทที่ประสบความสำเร็จ ว่า ต้องไม่ปล่อยให้ยุทธศาสตร์ถูกกำหนดหรือจำกัดโดยโครงสร้างของบริษัท แต่ยุทธศาสตร์ของบริษัทต่างหากที่จะต้องเป็นตัวกำหนดโครงสร้าง²⁹

ในการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์ของรัฐบาลพรรคไทยรักไทย ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการต่างประเทศ จึงประกอบด้วย 3 ส่วนที่ต้องดำเนินการควบคู่กันไป ด้านหนึ่งคือการดำเนินงานเพื่อตอบสนองยุทธศาสตร์ของรัฐบาลในด้านการส่งเสริมการฟื้นฟูและพัฒนาเศรษฐกิจ ด้านที่สองคือ การดำเนินยุทธศาสตร์ในการสานสัมพันธ์กับต่างประเทศ ทั้งในกรอบทวิภาคีและพหุภาคี โดยมีเป้าหมายสำคัญคือ การยกระดับประเทศไทยให้สามารถเป็นแกนนำของการสร้างความ

²⁸ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, “มติคณะรัฐมนตรี ที่ นร. 0205/ว (ล) 4049 เรื่อง การปฏิบัติงานของเอกอัครราชทูตแบบบูรณาการ,” 29 มีนาคม 2545. (เน้นข้อความโดยผู้อ้าง)

²⁹ Alfred D. Chandler, *Strategy and structure : Chapters in the history of the industrial enterprise* (Cambridge, M.A.: MIT Press, 1962).

ร่วมมือในภูมิภาคเอเชีย เพื่อสร้างอำนาจต่อรองในเวทีเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ และการขยายความสัมพันธ์กับประเทศที่เป็นตลาดใหม่ ด้านที่สามคือยุทธศาสตร์การปรับเปลี่ยนโครงสร้างและระบบบริหารราชการในต่างประเทศ ให้เป็นระบบบริหารราชการแบบบูรณาการ เพื่อให้สามารถตอบสนองการดำเนินยุทธศาสตร์สองด้านแรกได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ยุทธศาสตร์ส่วนแรก ได้แก่ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศที่รัฐบาลกำหนดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ยุทธศาสตร์การสร้างและส่งเสริมขีดความสามารถในการแข่งขันระหว่างประเทศ เช่น OTOP แฟชั่น คริวโลก ท่องเที่ยว และดีทรอยท์แห่งเอเชีย เป็นต้น ยุทธศาสตร์ในส่วนนี้เจ้าภาพหลักมีไว้กระทรวงการต่างประเทศ และบางเรื่องบางประเด็นยุทธศาสตร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน ส่วนที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริม (promotion) ก็มีหลายฝ่ายที่แสดงตนเป็นเจ้าภาพ ยุทธศาสตร์ในส่วนนี้แทบทุกประเด็น มีความเกี่ยวข้องกับราชการหลายหน่วย ฝ่ายปฏิบัติเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ในส่วนนี้จึงมีหลายระดับ และในแต่ละระดับก็มีหลายฝ่าย หลายหน่วยงานมีสำนักงานของตน โดยตรงในต่างประเทศ เพื่อปฏิบัติการกิจตามยุทธศาสตร์เหล่านี้ของรัฐบาล ตามแนวทางและ คำสั่งที่ได้รับมอบหมายมาจากส่วนกลางที่เป็นต้นสังกัด หรือมีเช่นนั้นก็มีโครงการส่งคณะหรือ ตัวแทนของตนออกไปดำเนินกิจกรรมส่งเสริมในต่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศและสถาน เอกอัครราชทูต และสถานกงสุลใหญ่เอง ก็ถูกคาดหวังให้ดำเนินการทูตเศรษฐกิจในเชิงรุก เพื่อ ตอบสนองและสนับสนุนยุทธศาสตร์ด้านเศรษฐกิจในส่วนนี้ด้วยเช่นกัน ทั้งในด้านที่เป็นกิจกรรม ส่งเสริม และการขยายช่องทางและเปิดตลาดการค้า การสนับสนุนหน่วยงานอื่น ๆ ภายในประเทศ ที่ต้องการออกมาจัดกิจกรรมส่งเสริมยังต่างประเทศ รวมทั้งการทางทางเพื่อนำไปสู่การเจรจาจัดตั้งเขตการค้าเสรีกับหลายประเทศ ทั้งประเทศกำลังพัฒนาที่มีตลาดขนาดใหญ่ เช่น จีน และอินเดีย หรือประเทศที่สามารถเป็นประตูเชื่อมต่อเข้าสู่ตลาดภายในภูมิภาค เช่น บาหลีเรน และประเทศพัฒนาแล้วเช่น ออสเตรเลีย ญี่ปุ่น และสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

ยุทธศาสตร์ส่วนที่สองคือ ยุทธศาสตร์ทวิภาคีและพหุภาคี มีกระทรวงการต่างประเทศเป็น เจ้าภาพหลัก และมีสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่เป็นผู้ปฏิบัติหลัก กล่าวโดยทั่วไป ยุทธศาสตร์ทวิภาคีและพหุภาคีนี้ เป็นยุทธศาสตร์ที่มุ่งรักษาและส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีกับแต่ละประเทศ ภายใต้เงื่อนไขของโอกาสและข้อจำกัดอันเกิดจากลักษณะเฉพาะของประเทศนั้น และ สภาวะของความสัมพันธ์ในมิติต่าง ๆ ที่ไทยมีอยู่กับประเทศดังกล่าว เพื่อรักษาและขยาย ผลประโยชน์ของไทยในทุกด้าน การดำเนินการตามยุทธศาสตร์ทวิภาคีนี้ มีเอกภาพเพราะอยู่ในการกำกับดูแล และการปฏิบัติอยู่ภายในหน่วยงานหลักหน่วยงานเดียวคือกระทรวงการ ต่างประเทศ

ยุทธศาสตร์ทั้งสองด้านนี้ แม้จะมุ่งรักษาและส่งเสริมผลประโยชน์ของประเทศด้วยกันทั้งคู่ แต่ก็มีความเป้าหมายที่แตกต่างกัน การจะพัฒนาระบบการบริหารราชการในต่างประเทศ รวมถึงการวัดประเมินผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการด้านการต่างประเทศต่อไป จำเป็นต้องตระหนักถึงเรื่องนี้เป็นพื้นฐานเสียก่อน กล่าวคือ ยุทธศาสตร์ทวิภาคีและพหุภาคีของกระทรวงการต่างประเทสนั้น เป็นยุทธศาสตร์ที่มีเป้าหมายในลักษณะที่มุ่งสร้างเงื่อนไขสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ ทั้งในระดับความสัมพันธ์สองฝ่าย และ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศระดับภายใน และภายนอกภูมิภาค ตลอดจนการรักษาส่งเสริม และยกระดับภาพลักษณ์ของประเทศ ที่เอื้อต่อการดำเนินยุทธศาสตร์ประเภทแรก คือการรักษา และส่งเสริมผลประโยชน์ที่เป็นรูปธรรมของประเทศ ในมิติเกี่ยวกับการฟื้นฟูและพัฒนาเศรษฐกิจด้านต่าง ๆ ที่รัฐบาลให้ความสำคัญ

การดำเนินยุทธศาสตร์ 2 ด้านนี้ ในทางปฏิบัติแล้ว ย่อมต้องดำเนินควบคู่กันไป โดยตระหนักว่า ความสำเร็จของยุทธศาสตร์ประเภทแรก จะประสบความสำเร็จ หรือให้ผลที่ยั่งยืนไปไม่ได้ ถ้ายุทธศาสตร์ประเภทที่สองล้มเหลว ในทางกลับกัน การจะได้ประโยชน์สูงสุดจากสภาพแวดล้อม และโอกาสที่เอื้ออำนวยนั้น ย่อมต้องขึ้นอยู่กับการมียุทธศาสตร์เฉพาะด้านที่ชัดเจนด้วยว่าจะใช้ประโยชน์จากโอกาส และสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยที่มีอยู่นั้นอย่างไร การบริหารยุทธศาสตร์ของกระทรวงการต่างประเทศ และผู้ที่เป็นเอกอัครราชทูต รวมทั้งการประเมินผล จะต้องพิจารณาการดำเนินยุทธศาสตร์ในทั้งสองระดับนี้พร้อมกันไป ในขณะที่ของส่วนราชการอื่น ที่เกี่ยวข้องกับการต่างประเทศ จะเน้นไปในส่วนที่เป็นยุทธศาสตร์ประเภทแรก อันได้แก่ ยุทธศาสตร์เกี่ยวกับการฟื้นฟูและพัฒนาเศรษฐกิจเป็นหลัก

ยุทธศาสตร์ส่วนที่สามเป็นผลของยุทธศาสตร์ในสองส่วนแรก การปรับเปลี่ยนโครงสร้างและระบบบริหารราชการในต่างประเทศให้เป็นระบบบูรณาการเกิดขึ้น เพื่อทำหน้าที่ดำเนินยุทธศาสตร์สองส่วนแรกให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งเพื่อทำหน้าที่ประสานกิจกรรมต่าง ๆ เกี่ยวกับการดำเนินความสัมพันธ์กับต่างประเทศ ทั้งที่อยู่ในความดูแลโดยตรงของกระทรวงการต่างประเทศ และที่เป็นการดำเนินการโดยส่วนราชการอื่น ๆ ให้เป็นเอกภาพ

ถ้าพิจารณาตรรกของยุทธศาสตร์ของรัฐบาลพรรคไทยรักไทยเป็นลำดับมา ดังที่ได้นำเสนอไว้ข้างต้น ก็ดูเหมือนว่าแผนการปฏิรูประบบราชการ และการปรับเปลี่ยนระบบบริหารราชการในต่างประเทศไปสู่ระบบบริหารแบบบูรณาการ CEO เป็นไปอย่างมีทิศทาง และมีเป้าหมายที่ชัดเจน การวาดวางแผนยุทธศาสตร์ที่ดี และมีเอกภาพนั้น นับว่าเป็นเงื่อนไขสำคัญ

จำเป็นเบื้องต้นของการเดินไปสู่ความสำเร็จ แต่มิได้เป็นเงื่อนไขที่เพียงพอ บัจฉยตัดสินสำคัญอยู่ในขั้นตอนการนำแผนยุทธศาสตร์ที่วาดไว้อย่างสวยงามนี้ ไปปฏิบัติ และในขั้นการนำไปปฏิบัตินี้เองที่เราจะพบเรื่องที่น่าขำขัน (irony) อย่างยิ่ง ว่ารัฐบาลและนักยุทธศาสตร์พรรคไทยรักไทย ที่เน้นความสำคัญของการมียุทธศาสตร์อย่างยั้งนั้น กลับข้ามขั้นตอนที่เป็นข้อต่ออันสำคัญยิ่งนี้ไป เมื่อดำเนินการปฏิรูปโครงสร้างและระบบบริหารราชการในต่างประเทศ ขั้นตอนที่ว่านี้ คือ การทำยุทธศาสตร์บูรณาการ

3.4. ขั้นตอนที่ถูกข้ามไป

ถ้ารับมติของ Chandler ข้างต้น ที่ว่ายุทธศาสตร์ควรเป็นตัวจัดโครงสร้างของหน่วยงาน ประเด็นสำคัญที่สุดในระดับการแปรแผนยุทธศาสตร์ในขั้นปฏิบัติ, และต้องกระทำก่อนเป็นเรื่องแรก ก่อนที่จะก้าวไปสู่การปรับเปลี่ยนระบบ และจัด /ปรับโครงสร้างการบริหารราชการในต่างประเทศ คือ การบูรณาการยุทธศาสตร์การต่างประเทศทวิภาคี และพหุภาคีเข้ากับเป้าหมายยุทธศาสตร์ของชาติ ถ้าปราศจากยุทธศาสตร์ที่ชัดเจน เราจะไม่มีทางรู้เลยว่าโครงสร้างของส่วนราชการในต่างประเทศ ในจุดไหน ควรจัดแบบใด ใช้ระบบบริหารงานแบบใด ควรประกอบด้วยหน่วยงานใดอีกบ้าง นอกเหนือจากสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ และแต่ละหน่วยงานนั้น ควรดำเนินบทบาทภารกิจอะไร และอย่างไร ถ้าปราศจากยุทธศาสตร์ที่ชัดเจน การจัดสรรงบประมาณ การจัดลำดับความสำคัญของภารกิจ ตลอดจนการกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดก็จะเป็นไปโดยไม่มีทิศทางชัดเจนตามไปด้วย

จะทำเช่นนั้นได้ ต้องตั้งต้นที่ยุทธศาสตร์ด้านต่าง ๆ ของประเทศ และวิเคราะห์แนวทางการบรรลุเป้าหมายของยุทธศาสตร์นั้น ๆ อย่างเป็นระบบ เพื่อวางยุทธศาสตร์ใหญ่ของเรื่องนั้น ๆ เช่น ยุทธศาสตร์การเปิดเสรีการค้า ยุทธศาสตร์ความมั่นคงด้านพลังงาน ยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยว ยุทธศาสตร์ด้านอาหารหรือเสื้อผ้าแฟชั่น จากนั้นจึงพิจารณาว่าในด้านที่เกี่ยวข้องกับต่างประเทศ บทบาทในเชิงยุทธศาสตร์ของกระทรวงการต่างประเทศ ของผู้เป็นเอกอัครราชทูต ทั้งที่เป็นทูตทวิภาคี และการทูตพหุภาคี รวมทั้งของหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งในฐานะเจ้าภาพหลัก และเจ้าภาพร่วม ควรเป็นไปอย่างไรบ้าง แล้ววาดทั้งหมดนี้ลงในแผนที่ยุทธศาสตร์ใหญ่ เพื่อให้เห็นภาพรวมทั้งหมดในลักษณะตานก ว่าจุดใด ส่วนไหนของโลกต้องทำงานอะไร ตรงไหนต้องทำงานแก้ไขปัญหา เพื่อจะรุกได้ต่อ ตรงไหนต้องทำหน้าที่บุกเบิกเตรียมการณืรับมือ กับแนวโน้มความเปลี่ยนแปลงในอนาคต ตรงไหนต้องเตรียมกลยุทธเพื่อลดทอนผลกระทบในด้าน

ลบทที่กำลังเกิดขึ้น หรือหาทางพลิกผันพาประเทศออกจากวังวนของปัญหา จุดใดที่ต้องแสวงหาความร่วมมือ ความเชื่อมั่นไว้วางใจ เพื่อปูฐาน และเปิดโอกาสในการประสานประโยชน์ร่วมกัน เพื่อผลทางยุทธศาสตร์ ส่วนใดที่จะต้องตั้งกองคอยป้องกันเผ่าระวัง รวมทั้งเตือนภัยล่วงหน้ากลับเข้ามา จุดใด/โดยหน่วยงานใด/ในภูมิภาคใด ที่จะต้องดำเนินการทูตและการส่งเสริมการตลาดเชิงรุก และสนับสนุนการสร้างมูลค่าเพิ่มตลอดห่วงโซ่ของอุปทานให้แก่สินค้าไทย

ทั้งหมดนี้ เพื่อผลักดันให้เกิดผล ที่ในที่สุดแล้ว จะนำไปสู่เป้าหมายสุดท้ายของยุทธศาสตร์นั้น แล้วใช้แผนที่ยุทธศาสตร์ดังกล่าว ก) เป็นตัวกำหนดเงิน คน หน่วยปฏิบัติ การจัดโครงสร้าง และระบบบริหารที่เหมาะสมสำหรับหน่วยปฏิบัติ และระบบสนับสนุนอื่น ๆ ให้ตรงกับลักษณะงานของการดำเนินยุทธศาสตร์ในจุดนั้น ๆ ข) ใช้เป็นเครื่องมือในการสื่อสารทำความเข้าใจแก่ผู้ปฏิบัติ ไม่เฉพาะแต่ในองค์กรที่เป็นเจ้าภาพหลัก แต่กับทุกฝ่ายเพื่อให้เกิดความตระหนักรู้ทั่วถึงกันว่าการทำงานของแต่ละส่วน จะสร้างผลกระทบในเชิงสนับสนุนกันได้อย่างไร หรือถ้าไม่ระวัง จะกลายมาเป็นเครื่องบั่นทอนการทำงานยุทธศาสตร์ของกันและกันอย่างไร รวมทั้ง ค) ใช้เป็นเครื่องมือกำกับการดำเนินงานของส่วนต่าง ๆ และใช้ติดตามประเมินความคืบหน้าและปัญหาอุปสรรค เพื่อนำกลับมาทบทวน และปรับกลยุทธ์ในการดำเนินการตามความเหมาะสม หรืออาจจะต้องถึงขั้นปรับเปลี่ยนเป้าหมายยุทธศาสตร์ก็ตาม โดยที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินยุทธศาสตร์นี้ จะเห็นภาพรวมร่วมกันทั้งหมดว่า การทำงานของตนมีความเชื่อมโยงกับใคร และจะสนับสนุน ส่งเสริม และสอดคล้องประสานกันอย่างไร ในจุดใดบ้าง ขณะนี้มีความคืบหน้าหรือมีปัญหาอุปสรรคอย่างไร ตรงจุดไหน ทั้งนี้ เพื่อสร้างสิ่งที่ขอเรียกว่าเป็น หุ่นส่วนยุทธศาสตร์ (strategic partnership) ระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ

หัวใจสำคัญของการทูตเชิงรุก อยู่ที่ว่าจะสามารถสร้างการเป็นหุ้นส่วนยุทธศาสตร์กับประเทศสำคัญ ๆ ทั้งหมดได้ฉันใด หัวใจสำคัญของความสำเร็จในการปรับเปลี่ยนระบบราชการในต่างประเทศ ก็อยู่ที่ว่าจะสามารถสร้างความเป็นหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ระหว่างหน่วยราชการกันเองได้หรือไม่ ฉะนั้น แต่จะเป็นเช่นนั้นได้ ยุทธศาสตร์บูรณาการจะต้องเกิดขึ้นก่อน

เพื่อให้เห็นภาพที่ชัดเจนขึ้น และเพื่อความเข้าใจต่อการทำงานในลักษณะที่เรียกว่าเป็น agenda base ดียิ่งขึ้น ในที่นี้จะขอยกตัวอย่างการจัดทำแผนที่ยุทธศาสตร์ในลักษณะดังกล่าว โดยสมมติว่าเป็นยุทธศาสตร์การต่างประเทศด้านพลังงาน ผู้อ่านพึงเข้าใจว่าแผนที่ยุทธศาสตร์นี้เป็นเพียงตัวอย่างเพื่อให้เข้าใจแนวคิดเท่านั้น มิได้ต้องการนำเสนอแผนยุทธศาสตร์การต่างประเทศด้านพลังงานที่สมบูรณ์แบบในที่นี้

การต่างประเทศในด้านที่เกี่ยวข้องกับพลังงาน มีความซับซ้อนหลากหลายมิติอย่างยิ่ง เมื่อคำนึงถึงเหตุปัจจัยและผลกระทบที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ เราจะลองหยิบยกบางประเด็นขึ้นมาพิจารณา เพื่อวางยุทธศาสตร์

- เศรษฐกิจของประเทศไทยขึ้นอยู่กับ การเข้าถึงแหล่งพลังงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง น้ำมัน แต่ไทยเป็นประเทศที่ไม่สามารถพึ่งตนเองได้ในเรื่องนี้ นอกจากนี้การสร้างแหล่งพลังงานทางเลือกอื่น เช่นพลังงานนิวเคลียร์ ถ่านหิน หรือจากเขื่อนพลังน้ำ มีแนวโน้มที่จะถูกคัดค้านต่อต้านจากขบวนการภาคประชาชน
- ประเทศเพื่อนบ้านรายรอบ และในภูมิภาคมีแหล่งพลังงานที่ไทยสามารถใช้ประโยชน์ได้ อย่างไรก็ดี บางประเทศหรือบางพื้นที่มีปัญหาภายในและระหว่างประเทศที่พึ่งได้รับการแก้ไข เช่น พม่ามีแหล่งพลังงานอยู่เป็นจำนวนมาก แต่ถูกคว่ำบาตรจากประเทศกลุ่มสมาชิกสหภาพยุโรป เนื่องจากปัญหาประชาธิปไตยภายในประเทศ ในขณะที่พื้นที่หมู่เกาะสแปร์ดลีย์ ที่เชื่อกันว่าเป็นแหล่งน้ำมันนั้น ก็ยังมีปัญหาในการแย่งสิทธิในการครอบครองระหว่างประเทศในภูมิภาคกับประเทศจีน
- จีนเป็นประเทศที่นับวันจะมีความต้องการพลังงานมากขึ้นเรื่อย ๆ และจะเป็นผู้บริโภคน้ำมันรายใหญ่ของโลก และถ้าอินเดียเร่งการพัฒนาเศรษฐกิจขึ้นมาอีก ก็เท่ากับว่า ความต้องการน้ำมันในตลาดโลกจะทวีสูงขึ้นอีก ซึ่งจะมีผลกระทบผลักราคาน้ำมันในตลาดโลกให้ถีบตัวสูงขึ้นต่อไป
- ในขณะเดียวกัน ภาวะราคาน้ำมันในตลาดโลกไม่มีทีท่าว่าจะลดลง เพราะระยะเวลาที่จะถึงจุด oil production peaks ตามที่มีการคาดการณ์เริ่มใกล้เข้ามา ประกอบกับสถานการณ์ของแหล่งผลิตน้ำมันสำคัญ คือตะวันออกกลาง ก็มีความไม่แน่นอนทางการเมืองและประสบกับปัญหาด้านความมั่นคง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการก่อการร้าย และการแทรกแซงทางทหารของสหรัฐอเมริกาในอิรัก รวมทั้งการเก็งกำไรในตลาดซื้อขายล่วงหน้า ล้วนเป็นปัจจัยผลักดันให้ราคาน้ำมันในตลาดโลกถีบตัวสูงขึ้นและสูงขึ้นเรื่อย ๆ

มีหนังสือหลายเล่มที่สะท้อนแนวโน้มเกี่ยวกับสถานการณ์ด้านพลังงาน เช่น Paul Roberts, *The end of oil : On the edge of a perilous new world* (Boston : Houghton Mifflin, 2004), และ Jeremy Rifkin, *The hydrogen economy* (New York : Tarcher/Penguin, 2003) เป็นต้น.

- ผู้เชี่ยวชาญด้านพลังงานและการเมืองระหว่างประเทศได้คาดการณ์ไว้แล้วว่า ความขัดแย้งระหว่างประเทศ รวมถึงสงคราม ในศตวรรษที่ 21 นี้ น่าจะมีสาเหตุสำคัญมาจากการแข่งขันและแย่งชิงกันครอบครองทรัพยากร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง น้ำมันและน้ำ และ the Great Game รอบใหม่นี้ จะแตกต่างกับการแข่งขันช่วงชิงแหล่งทรัพยากรระหว่างอังกฤษกับรัสเซียในสมัยศตวรรษที่ 19 ถึงต้นศตวรรษที่ 20 ตรงที่ ในเวลานั้นประเทศอุตสาหกรรมที่ต้องพึ่งพาแหล่งพลังงานเพื่อการผลิตและดำรงไว้ซึ่งชีวิตสมัยใหม่ มีอยู่เพียงหยิบมือเดียว แต่ในโลกศตวรรษที่ 21 นี้ กล่าวได้ว่าทุกประเทศต่างมีความต้องการพลังงานเพื่อการผลิตและดำรงรักษาไว้ซึ่งคุณภาพชีวิตของโลกสมัยใหม่ทั้งสิ้น
- มีการค้นพบแหล่งน้ำมันใหม่น้อยลง แต่มีบางแหล่งที่ค้นพบแล้วแต่ยังไม่ได้รับการพัฒนาหรือใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ เช่นในไซบีเรีย บางส่วนของทวีปแอฟริกา และในเอเชียกลาง เป็นต้น
- ในเวลาเดียวกัน การใช้พลังงานอย่างมากจนเกินพอดี ก็มีผลย้อนกลับมาเป็นภัยคุกคามความมั่นคงของมนุษย์ด้วยเช่นกัน อุณหภูมิของโลกที่สูงขึ้นในรอบร้อยปีมานี้ เกิดจากการกระทำของมนุษย์ ที่ใช้พลังงานมากขึ้น โดยเฉพาะพลังงานที่มาจากฟอสซิล เช่น ก๊าซ น้ำมัน ถ่านหิน ทำให้เกิดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์เข้าสู่ชั้นบรรยากาศมากจนเกินไป คาร์บอนในรูปของคาร์บอนไดออกไซด์ในชั้นบรรยากาศจะมีผลทำให้ระบบการทำงานของกลไกการถ่ายเทอากาศร้อนตามธรรมชาติสูญเสียไป เพราะก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ จะทำหน้าที่เหมือนกระจกที่ปล่อยให้แสงอาทิตย์ส่องผ่านชั้นบรรยากาศลงมาสร้างความอบอุ่นให้แก่โลก แต่กลับกักความร้อนที่เกิดขึ้นไม่ให้ออกกลับไปยังชั้นบรรยากาศ เราจึงเหมือนอยู่ในเรือนกระจกกลางแดด ตั้งแต่ปี 1950 ประเทศรวม 11 ประเทศปล่อยคาร์บอนไดออกไซด์ ออกมาถึง 530.3 พันล้านตัน เกินกำลังที่ระบบนิเวศโดยธรรมชาติจะสามารถรับได้ถึงสองเท่า มาจากสหรัฐอเมริกามากที่สุด 186.1 พันล้าน ประเทศกลุ่มสหภาพยุโรป 127.8 พันล้าน รัสเซีย 68.4 พันล้าน จีน 57.6 พันล้าน
- ดังนั้น แนวทางการพัฒนาและแบบแผนการใช้พลังงานของประเทศพัฒนาแล้ว รวมทั้งจีน ในอนาคตอันใกล้ ถ้ายังคงเป็นไปอย่างไม่มีอะไรมาทำให้เปลี่ยนแปลง น่าจะมีผลทำให้ประเทศเหล่านี้กลายเป็นภัยคุกคามแบบใหม่ต่อโลกโดยรวมด้วย นอกจากนี้ ในกรณีของจีนนั้น การเร่งสร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำอย่างไม่หยุดยั้ง จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบลุ่มน้ำของประเทศที่อยู่ใต้จีนลงมาแน่นอน

- อย่างไรก็ตาม หลายประเทศในเวลานี้ เริ่มมีการวางแผนระยะยาว ในการหาทางผันตัวเองออกจาก fossil-fuel based economy ไปสู่ renewable energy-based economy โดยเฉพาะอย่างยิ่งไฮโดรเจน ไชล์เลนส์ได้ประกาศวิสัยทัศน์ในปี 1999 ว่า มุ่งมั่นจะพัฒนาตนเองให้เป็นประเทศแรก ที่จะใช้ไฮโดรเจนเป็นพลังงานขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจและภาคการผลิตของตน ในขณะที่ Romano Prodi เมื่อครั้งเป็นประธานคณะกรรมการบริหารแห่งสหภาพยุโรป ได้เสนอแผนปฏิรูประบบพลังงานของ EU โดยวางเป้าหมายการดำเนินการไว้ว่า ภายในปีค.ศ. 2010 22% ของไฟฟ้า และ 12% ของพลังงานทั้งหมดของกลุ่มประเทศ EU จะเปลี่ยนมาใช้พลังงานทดแทน เช่น ไฮโดรเจน และ fuel-cell technologies ญี่ปุ่นเองก็เร่งพัฒนาเทคโนโลยีจากพลังงานแสงอาทิตย์ ในขณะที่สหรัฐอเมริกา ประธานาธิบดีบุชได้ประกาศผ่าน State of the Union Address ประจำปี 2003 ที่จะเร่งพัฒนาระบบการผลิตพลังงานจากไฮโดรเจนเช่นกัน

คำถามต่อเราก็คือ ข้อเท็จจริงและแนวโน้มเหล่านี้มีนัยต่ออนาคตการพัฒนาประเทศของเราอย่างไร เราจะเตรียมยุทธศาสตร์พลังงานในระยะยาวอย่างไร ที่จะไม่ใช่การแก้ไขปัญหเฉพาะหน้า เช่นการใช้เงินจากกองทุนน้ำมันมาพยุงราคาปะทังไปเช่นที่รัฐบาลพรรคไทยรักไทยทำอยู่ ยุทธศาสตร์ใดจะเป็นยุทธศาสตร์การตั้งรับปรับตัว ยุทธศาสตร์เชิงป้องกันปัญหาจะเป็นแบบใด ยุทธศาสตร์ใดที่จะเป็นยุทธศาสตร์เชิงรุก เพื่อพลิกผันสถานการณ์การพึ่งพาพลังงานที่เป็นอยู่ และในบรรดายุทธศาสตร์เหล่านี้ มีส่วนใดบ้างที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และในส่วนนั้น ต้องการใคร หน่วยงานใด ด้วยการจัดโครงสร้างของหน่วยแบบใด และระบบสนับสนุนอย่างไรในการปฏิบัติให้เกิดผล

การวางยุทธศาสตร์ใหญ่ต้องพิจารณาเหตุปัจจัยที่แวดล้อมเรื่องนั้น ๆ อยู่ในทุกมิติและครบวงจร ไม่เพ่งที่เรื่องเร่งด่วนเฉพาะหน้าอย่างเดียว หรือเมื่อให้ความสำคัญกับแผนรุกก็ต้องไม่ลืมที่จะวางแผนสกัดหลังไว้ด้วย เมื่อได้พิจารณาเหตุปัจจัยต่าง ๆ โดยถี่ถ้วน รวมทั้งจัดลำดับความสำคัญของเป้าหมาย และลำดับการดำเนินงานก่อน/หลังแล้ว เราก็นำมากำหนดเป็นกลยุทธ์และแนวทางในการดำเนินยุทธศาสตร์ของแต่ละพื้นที่

แผนที่ยุทธศาสตร์การต่างประเทศด้านพลังงาน เริ่มต้นจากการวิเคราะห์เหตุปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ แล้วมากำหนดเป็นเป้าหมายปลายประสงค์ของยุทธศาสตร์ ซึ่งในที่นี้ขอสมมุติว่าเป็น การมีพลังงานใช้อย่างมั่นคงและยั่งยืน จากเป้าหมายก็นำไปสู่การกำหนดยุทธศาสตร์ของไทย ซึ่งขอสมมุติในที่นี้อีกเช่นกันก็คือ การลดและกระจายความเสี่ยงจากการพึ่งพาแหล่งพลังงานจากภายนอกในระยะสั้น และหาทางพลิกผันไปสู่การใช้พลังงานทางเลือก ที่ไม่ก่อผลเสียหายต่อสภาพแวดล้อมในระยะยาว เมื่อได้ยุทธศาสตร์ใหญ่แล้ว เราก็มาแตกประเด็นดูว่าตรงไหนจุดใดต้องดำเนินการอะไรบ้าง ดังตัวอย่างในแผนที่ยุทธศาสตร์ในหน้า 85

ตัวอย่างคร่าว ๆ ตามแผนที่ยุทธศาสตร์ในหน้า 85 มีทั้งส่วนที่เป็นยุทธศาสตร์ในระยะสั้นและยุทธศาสตร์เพื่อผลระยะยาว เช่น ปัญหาความมั่นคงแบบใหม่อันเกิดจากภาวะโลกร้อนและปัญหาการพัฒนาอย่างไม่ยั่งยืนของจีน ซึ่งล้าหลังประเทศไทย ซึ่งเป็นมิตรที่ดีของจีน และจีนก็เป็นมหาอำนาจในภูมิภาค อาจจะไม่เหมาะที่เราจะผลักดันการแก้ไขปัญหานี้โดยลำพัง เวทีที่เหมาะสมอาจจะเป็นเวทีพหุภาคี เช่นสหประชาชาติ รวมทั้งการแสวงหาความร่วมมือระหว่างประเทศในการแก้ไขปัญหาการใช้พลังงานและสิ่งแวดล้อมที่ต่อยอดออกไปจากกรอบของพิธีสารเกียวโต ในกรณีของสหรัฐอเมริกา นั้น ประเด็นความร่วมมืออาจจะเป็นเรื่องความมั่นคงของแหล่งอุปทานน้ำมัน และความปลอดภัยของเส้นทางและการลำเลียงขนส่ง ส่วนความร่วมมือกับกลุ่มประเทศสมาชิก EU นั้น นอกจากเรื่องการค้าทางออกร่วมกันเกี่ยวกับปัญหาพม่าแล้ว ที่จะเป็นประโยชน์ต่อไทยคือเรื่องการวิจัยและพัฒนาพลังงานทางเลือก เช่นไฮโดรเจน และความร่วมมือเพื่อการพัฒนาในประเทศที่สาม เช่นลาวและเวียดนาม หรืออาจจะต่อสายเข้าไปถึงแอฟริกาเป็นต้น

ความสัมพันธ์กับประเทศกลุ่มตะวันออกกลางก็เป็นสิ่งที่เราต้องรักษาไว้ พร้อมกับติดตามแนวโน้มสถานการณ์ในภูมิภาคอย่างใกล้ชิด เพราะในปัจจุบัน ไทยยังต้องพึ่งพาน้ำมันจากตะวันออกกลางมากที่สุด สำหรับในกรอบความสัมพันธ์ทวิภาคีกับจีน กับเวียดนามและประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาค ประเทศไทยอาจจะเป็นแกนในการชักชวนโน้มน้าวให้ประเทศต่าง ๆ ยอมรับสเปคตลิยว่าเป็นพื้นที่สำหรับการพัฒนาร่วมกัน แทนที่จะเป็นพื้นที่ของการแย่งชิงกันครอบครองแต่เพียงฝ่ายเดียว ส่วนประเทศที่พัฒนาแล้วอย่างเช่นญี่ปุ่น เราอาจจะหาทางร่วมมือด้านวิจัยเกี่ยวกับไฟฟ้าพลังแสงอาทิตย์ ซึ่งญี่ปุ่นกำลังศึกษาค้นคว้าอย่างจริงจัง และเป็นพลังงานที่

ประเทศไทยสามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างมาก เพราะเป็นประเทศเมืองร้อน ที่ไม่ปรากฏในแผนที่นี้ เพราะเนื้อที่ไม่พอ คือแอฟริกา เอเชียกลาง และรัสเซีย ซึ่งเราสามารถดำเนินการเพื่อสานความสัมพันธ์เพื่อผลประโยชน์ด้านพลังงานได้เช่นเดียวกัน

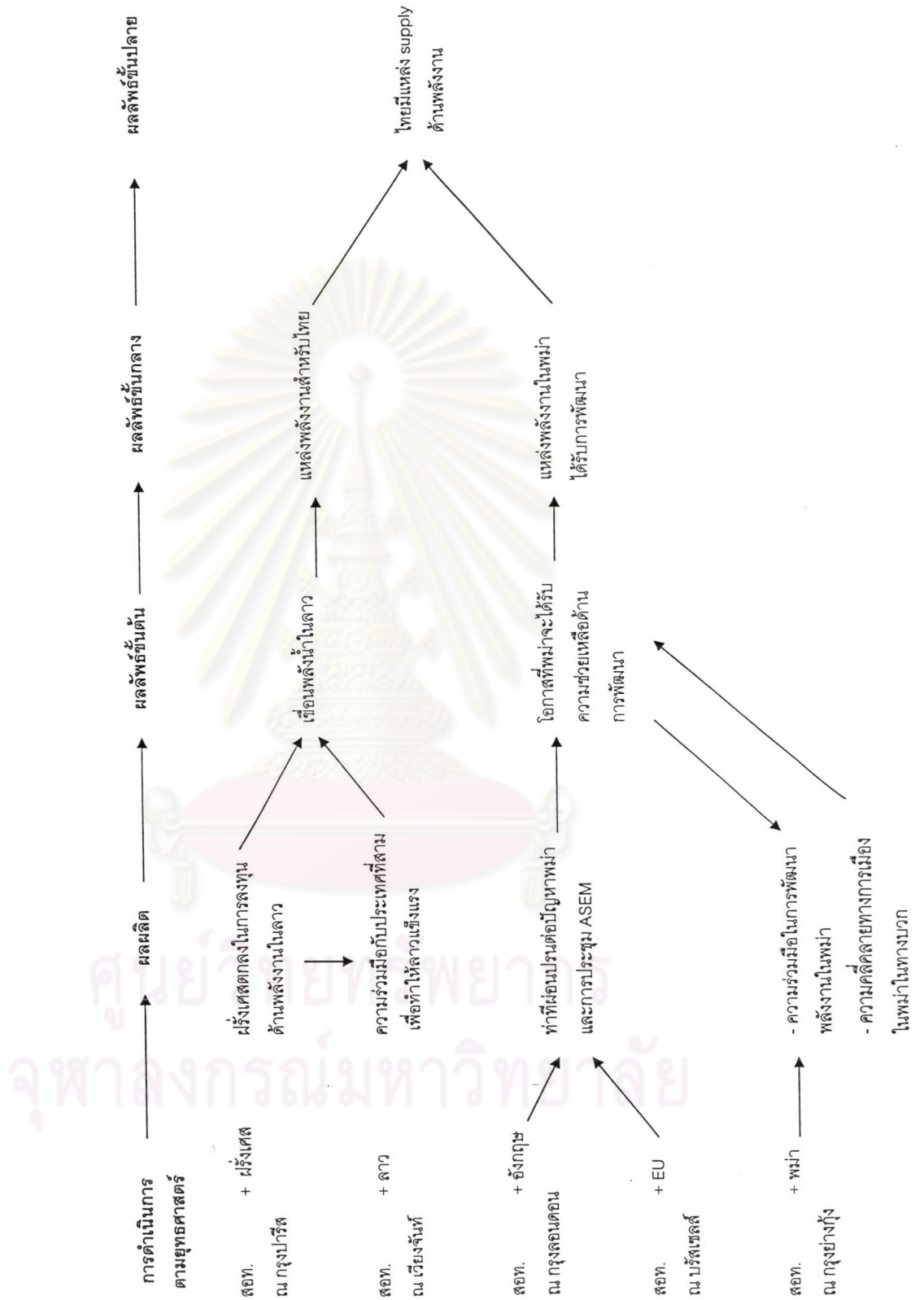
เพียงตัวอย่างสั้น ๆ นี้ ก็เห็นความหลากหลายของการดำเนินยุทธศาสตร์การต่างประเทศด้านพลังงานแล้วว่าแต่ละจุด อาจมีแนวทาง และลำดับความสำคัญแตกต่างกันไป ภูมิภาคตะวันออกกลางและเอเชียกลางก็ยังคงสำคัญต่อเรา โดยเฉพาะในระยะนี้ แต่ประเทศอย่าง กลุ่มสหภาพยุโรป หรือ จีน ก็มีความสำคัญต่อเราเช่นกัน แต่ด้วยเหตุผลที่ต่างกันออกไป แต่ทุกจุดมุ่งไปสู่จุดของเป้าหมายของยุทธศาสตร์ใหญ่เดียวกัน คือยุทธศาสตร์พลังงาน และแต่ละจุดแต่ละหน่วยถือได้ว่าเป็นหุ้นส่วนยุทธศาสตร์เดียวกัน ที่ต่างก็มีส่วนช่วยประเทศไทยสามารถบรรลุเป้าหมายสุดท้ายของยุทธศาสตร์พลังงาน นั่นก็คือความมั่นคงและยั่งยืนของพลังงานของประเทศ และความสำเร็จของการดำเนินงานในจุดหนึ่ง จะมีส่วนช่วยให้จุดอื่น ๆ ประสบความสำเร็จตามไปด้วย (ดูแผนภาพในหน้าถัดไป)

เมื่อได้ยุทธศาสตร์ที่ชัดเจน จากนั้นการวางแผนงาน เงิน คน หน่วยงาน การจัดโครงสร้าง และระบบการบริหารงานที่เหมาะสม และระบบสนับสนุนก็ติดตามมา

จากนั้นการจัดทำตัวชี้วัด การติดตามประเมินผล และรับทราบปัญหาอุปสรรค เพื่อหาทางแก้ไขทบทวนต่อไป ก็ติดตามมา

การประสานงานอย่างเป็นเอกภาพเกี่ยวกับการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์เรื่องนั้น ๆ ก็จะเป็นไปอย่างมีระบบ

และที่สำคัญ ถ้าสามารถพัฒนาแผนที่ยุทธศาสตร์ชาติด้านต่าง ๆ ที่บูรณาการกับยุทธศาสตร์วิภาคีและพหุภาคีได้ทั้งหมดในทุกมิติแล้ว เราก็จะสามารถเห็นภาพรวมของยุทธศาสตร์ชาติพร้อมกับยุทธศาสตร์การต่างประเทศทั้งหมดที่เราจะเล่น และวางหมากในกระดานยุทธศาสตร์ทุกกระดาน ไม่เฉพาะแต่ของยุทธศาสตร์โดยยุทธศาสตร์หนึ่งเท่านั้น เราจะสามารถตอบคำถามได้ชัดเจนขึ้น ว่าเราควรจะบริหารยุทธศาสตร์ทั้งหมดอย่างไร จะเอาเรื่องอะไรไปเจรจา ให้โยงสัมพันธ์กับเรื่องอะไร แลกเรื่องนี้กับเรื่องไหนและกับใคร เพราะอะไร ควรแลกหรือไม่ จะมีประเด็นต่อรองได้อย่างไร



กลไกสำหรับการวางแผนยุทธศาสตร์บูรณาการ และยุทธศาสตร์บูรณาการ ที่เชื่อมโยงประเด็นปัญหาของชาติเข้ากับยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศ ทั้งที่เป็นทวิภาคีและพหุภาคี ตามตัวอย่างที่แสดงมาข้างต้นนี้ ควรจะเป็นขั้นตอนแรก เป็นกลไกแรก ที่พึงได้รับการพัฒนาให้เกิดขึ้นก่อนสิ่งอื่นใด ในกระบวนการปฏิรูปปรับเปลี่ยนระบบบริหารราชการ เพื่อให้กระบวนการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและระบบบริหารงานเป็นไปอย่างมีทิศทาง และสามารถกำหนดแนวทางที่เหมาะสมกับการดำเนินยุทธศาสตร์ด้านต่าง ๆ

แต่ในความเป็นจริงก็คือ กระบวนการปฏิรูประบบราชการในต่างประเทศของรัฐบาลพรรคไทยรักไทย ซึ่งโดยความเป็นนักยุทธศาสตร์แล้ว น่าจะตระหนักถึงความสำคัญของขั้นตอนนี้ได้ดีที่สุด กลับข้ามกระบวนการของขั้นตอนนี้ไป แต่ไปเน้นที่การกำหนดให้เอกอัครราชทูตเป็น CEO บริหารยุทธศาสตร์ในต่างประเทศ โดยที่ไม่มีความชัดเจนว่ายุทธศาสตร์ที่ต้องการให้บริหารนั้นแตกต่างไปจากภารกิจความสัมพันธ์ อันเป็นงานประจำที่เอกอัครราชทูตทำอยู่เป็นปกติอยู่แล้วอย่างไร เมื่อขาดยุทธศาสตร์บูรณาการ ความเข้าใจที่ตรงกันระหว่างหน่วยงานของส่วนราชการต่าง ๆ ว่าแต่ละหน่วย แต่ละส่วน พึ่งแบ่งงานกันทำอย่างไร และงานของแต่ละหน่วยแต่ละส่วนจะสนับสนุน หรือมีความเชื่อมโยงส่งผลกระทบต่อกันและกันอย่างไรในภาพรวมก็ไม่เกิดขึ้น ความรู้สึกของแต่ละฝ่ายแต่ละหน่วยงานต่างเป็นหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ของกันและกันก็ขาดหายไป

ผลที่ตามมาก็คือ แต่ละฝ่ายแต่ละส่วนก็จะมาแย่งงานกันทำ ในส่วนที่จะปรากฏให้เห็นเป็นผลงานได้ง่ายที่สุด เช่น งานด้านการส่งเสริม แต่การดำเนินงานในมิติอื่น ๆ ของยุทธศาสตร์หาคนทำไม่ค่อยได้ เพราะไม่ชัดเจนว่าต้องทำอะไร อย่างไร เรื่อง OTOP ก็ดี เรื่องครัวไทยสู่โลกก็ดี รวมทั้งประเด็นยุทธศาสตร์อื่น ๆ เราจะเห็นการเสนอและทำโครงการด้านการส่งเสริมจำพวก Thai Food Festival การจัดงานส่งเสริมสินค้า OTOP ในพื้นที่อย่างลาว หรือคุณหมิง ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ไม่ต้องการสินค้า OTOP ในลักษณะนี้เต็มไปหมด

Area

การวิเคราะห์ภารกิจของคณะผู้แทนไทย

1. ภารกิจพื้นฐาน (Function) การทำหน้าที่ตัวแทนทางการทูต

I. ส่งเสริมความสัมพันธ์ในภาพรวม

1. ส่งเสริมภาพพจน์ความสัมพันธ์
2. มี High Level กับภาคีรัฐภาคีนิติบัญญัติ
3. มี Networking กับ CEO เอกชน
4. การเมือง การทหาร ความมั่นคง
5. ความสัมพันธ์กับประเทศในเขตอาณา
6. ความสัมพันธ์กับประเทศที่สามที่ไทยอยู่ในเขตอาณา
7. สร้างเครือข่ายกับ Think Tanks/ สถาบันวิจัย
8. ความสัมพันธ์กับกงสุลสถานทูต
9. ความสัมพันธ์กับองค์กรต่างประเทศ

II. Policy Advice

1. ให้อาพพรวิเคราะห์การเมือง งาน Intelligence เจิงลิท
2. Economic Intelligence
3. ที่ปรึกษากฎหมายระหว่างประเทศของรัฐบาล
4. ให้ Early Warning ที่เกี่ยวกับกระเบื้องที่จะส่งผลกระทบต่อไทย
5. ติดตามวิเคราะห์การตัดสินใจของ Key Players

III. Negotiation

1. แก้ปัญหาระดับนโยบาย แสวงหาช่องทางขยายโอกาส
2. การประชุม หรือ เจรจาในระดับต่างๆ
3. Lobby ในรูปแบบต่างๆ

IV. พิธีการทูต

1. งานรับเสด็จ
2. ต้องมีภาพเขียนคนละต่างๆ จากไทย
3. ประสานการเขียนระดับผู้นำไทย
4. งานเอกลักษณ์และความคุ้นกันของคนผู้แทนไทย

V. งานกงสุล

1. คู่คุ้มครอง ส่งเสริมผลประโยชน์คนไทย
2. ตรวจสอบตรา กงสุลสัญจร
3. ส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชนไทย

VI. สารนิเทศ

1. ประชาสัมพันธ์สร้างความเข้าใจนโยบายหลักของรัฐบาล
2. ส่งเสริมภาพลักษณ์ ความนิยมไทย
3. ความสัมพันธ์กับสื่อมวลชน สมาคมผู้สื่อข่าวต่างประเทศ
4. ความสัมพันธ์ระดับประชาชน บ้านที่เมืองห้อง
5. ให้สัมภาษณ์ บรรยายสุนทรพจน์
6. Networking กับ NGOs ที่มีผลประโยชน์ต่อไทย
7. Website กระจายข้อมูล เชื่อมโยง PMOC

VII. บริหารสำนักงาน

1. คลัง วัสดุ อุปกรณ์ ทักษะดิน ตรวจสอบภายใน

การวิเคราะห์ภารกิจของคณะผู้แทนไทย

2. ยุทธศาสตร์ด้านต่างประเทศ (Forward Engagement)

1. Dual Track Policy
2. เพื่อนบ้าน ACM-ECS, GMS เติบโตเศรษฐกิจต่างๆ
3. Asia Cooperation Dialogue (ACD)
4. การส่งเสริม Strategic Partner-ship, FTA, MRA, CER, CEP
5. Looking West Policy, BIMST-EC
6. ASEAN Economic Community, IAI
7. ความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนา
8. การเป็นผู้นำในเวทีระหว่างประเทศ/ บทบาทในกรอบของ UN เช่น peacekeeping, humanitarian assistance, human security
9. ความมั่นคง ข้าราชการ ข้าราชการร่วมข้ามชาติ ยานเสด็จติด
10. APEC, ASEM, FEALAC

3. ภารกิจตามยุทธศาสตร์ (Agenda)

1. ส่งเสริมขีดความสามารถในการแข่งขันระหว่างประเทศ

1. OTOP และ Thailand Plaza
2. Kitchen of the World (อาหาร)
3. World Health Service Center (สุขภาพ)
4. Detroit of Asia (ยานยนต์)
5. Asia Tourism Capital (ท่องเที่ยว)
6. Asia Tropical Fashion (แฟชั่น)
7. World Graphic Design and Animation Center (ออกแบบ)
8. World Furniture Mart

9. International School
10. World Leader in Good Quality of Rubber and Rubber Product

II. เจริญด้านเศรษฐกิจ

11. From farm to table (เกษตร)
12. From factory to consumer (อุตสาหกรรม)
13. การเงิน การคลัง สถาบันการเงินระหว่างประเทศ
14. Asian Bond Market Development
15. ส่งเสริม คู่มิตร แรงงานไทยในต่างประเทศ
16. ส่งเสริม SMEs เข้มแข็งและแข่งขันในตลาดโลก
17. เพิ่มขีดความสามารถในการส่งออก การค้า และการบริการระหว่างประเทศ
18. E-Commerce

III. ศูนย์กลางในด้านต่างๆ

19. Geneva of Asia (สถานที่ประชุมระหว่างประเทศ เจนีวา)
20. ศูนย์กลางการศึกษาในภูมิภาค, ส่งเสริม HRD, the best and the brightest
21. ศูนย์กลางการคมนาคมทางบก และอากาศในภูมิภาค
22. ศูนย์กลางพลังงานในภูมิภาค (Strategic Energy Landbridge)
23. Hub Springboard การค้าการลงทุน

IV. เสริมสร้างศักยภาพ ยกมาตรฐาน

24. Early Warning ญว ระเบียบ มาตรการต่างๆ ที่จะส่งผลต่อไทย
25. ดึงดูดบุคลากรที่มีความรู้ ทักษะสูงมาทำงานในไทย เพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์ต่างๆ
26. แสวงหากว่านรู้ วิชาการด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีใหม่ๆ เช่น Nanotechnology, Biotechnology
27. ติดตามความเคลื่อนไหวทางการค้า lobby และสร้าง Networking

เมื่อขาดยุทธศาสตร์ที่บูรณาการระหว่างยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาประเทศ กับยุทธศาสตร์การต่างประเทศทวิภาคีและพหุภาคี กระทรวงการต่างประเทศ และสถานเอกอัครราชทูตก็ทำอะไรไม่ได้มากไปกว่าการดำเนินบทบาทภารกิจตามดุลพินิจ ที่เห็นว่าจะสามารถตอบสนององยุทธศาสตร์ชาติได้ในทางหนึ่งทางใด ในส่วนที่เกี่ยวกับการพัฒนาการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน เท่าที่ทรัพยากรที่ได้รับการจัดสรรจะเปิดโอกาสให้ทำได้ และตามความใส่ใจและใส่ใจที่มีอยู่ของผู้ปฏิบัติแต่ละคน การวิเคราะห์บทบาทภารกิจของคณะผู้แทนไทยของกระทรวงการต่างประเทศที่อยู่ในหน้าที่ผ่านมา จึงสะท้อนให้เห็นถึงการเพิ่มประเด็นยุทธศาสตร์ด้านต่าง ๆ เดิมเข้าไปในงานภารกิจประจำที่สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ทำอยู่ในการเป็นตัวแทนการทูต โดยที่ขาดแผนที่จะบูรณาการภารกิจยุทธศาสตร์ ในส่วนที่เป็นการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันเข้าไปในภารกิจยุทธศาสตร์ทวิภาคีและพหุภาคี และการเป็นตัวแทนการทูต ที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงการต่างประเทศ และสถานเอกอัครราชทูตโดยตรง

เมื่อขาดกรอบยุทธศาสตร์บูรณาการ ก็เลยทำให้เมื่อใดก็ตาม ที่สถานเอกอัครราชทูตหรือเอกอัครราชทูตมีดำริริเริ่มในการดำเนินบทบาทภารกิจ ในส่วนที่อยู่นอกเหนือจากภารกิจพื้นฐานด้านเป็นตัวแทนการทูต ก็จะเหมือนล้าเส้นเข้าไปทำหน้าที่ที่อยู่ในภารกิจความรับผิดชอบของหน่วยงานอื่น ๆ

และเมื่อขาดแผนยุทธศาสตร์บูรณาการที่เป็นเอกภาพ การวางแผนงาน เงิน คน หน่วยงาน การจัดโครงสร้างและระบบการบริหารงานที่เหมาะสม และระบบสนับสนุนกิจกรรม

และเมื่อเป็นเช่นนั้น การจัดทำตัวชี้วัด การติดตามประเมินผล และรับทราบปัญหาอุปสรรค เพื่อหาทางแก้ไขทบทวนและเรียนรู้ต่อไป ก็ไม่ชัดเจน

การประสานงานเกี่ยวกับการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์เรื่องนั้น ๆ ในต่างประเทศก็เป็นไปอย่างไม่มีระบบ ขาดเอกภาพ โดยที่สถานเอกอัครราชทูตบูรณาการ หรือเอกอัครราชทูตบูรณาการก็แก้ไขปัญหาอะไรไม่ได้มากนัก

OTOP เป็นตัวอย่างที่ชัดเจนที่สุด ความพยายามในการส่งเสริมสินค้า (ซึ่งหมายถึงการใช้งบประมาณ) OTOP ในต่างประเทศของหน่วยงานต่าง ๆ ตั้งแต่ผู้ว่าราชการจังหวัด CEO ไปจนถึงกรม กระทรวงต่าง ๆ เป็นไปอย่างขาดทิศทาง และขาดข้อมูลสารสนเทศที่เหมาะสมว่า พื้นที่ใดในต่างประเทศ เหมาะแก่การส่งเสริมสินค้าประเภท OTOp หรือไม่ และควรเป็นสินค้าในคุณภาพแบบใด การพัฒนาผลิตภัณฑ์ขาดการเชื่อมโยงกับการวิเคราะห์ตลาดเฉพาะในต่างประเทศ ทำให้สินค้าในนาม OTOp ที่นำไปส่งเสริมในตลาดต่างประเทศมีความต่างระดับ ต่างคุณภาพของสินค้า ไม่มีการศึกษารสนิยมและความต้องการของตลาดให้ดีเสียก่อน แต่แต่ละฝ่ายก็สามารถนำมาอ้างเป็นผลงานของตนได้ ว่าได้ดำเนินการส่งเสริมสินค้า OTOp ตามนโยบายของรัฐบาลแล้ว

เมื่อขาดการพัฒนายุทธศาสตร์บูรณาการที่มีความชัดเจน ที่สามารถใช้เป็นเครื่องมือสื่อสารสร้างความเข้าใจ และความรู้สึกเป็นเจ้าของ เป็นหุ้นส่วนทฤษฎศาสตร์ร่วมกันระหว่างหน่วยงาน ระบบบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการจึงกลายเป็นเพียงแบบฟอร์มใหม่ ชุดภาษาใหม่ ระบบการประเมินผลใหม่ และงานเอกสารใหม่ ๆ ที่เพิ่มเติมเป็นภาระมากขึ้นในความรู้สึกของผู้ปฏิบัติ โดยที่ไม่มีใครเห็นประโยชน์ว่าการบริหารงานแบบมียุทธศาสตร์เป็นตัวตั้งอันเป็นหัวใจสำคัญของการปฏิรูปนี้ เป็นอย่างไร และดีอย่างไร แต่เมื่อรัฐบาลกำหนดให้เปลี่ยน แต่ละฝ่ายก็ต้องเล่นไปตามบทที่ถูกกำหนดมาให้เล่น เพื่อแสดงให้เห็นว่านโยบายนี้ได้รับการตอบสนอง

อย่างไรก็ดี การวิจารณ์อย่างที่ได้แสดงเป็นลำดับมาในตอนนี้เป็นเรื่องง่ายกว่าการทำให้เกิดขึ้นจริง การหวังว่าในโลกแห่งความเป็นจริงจะมีกลไก มีคณะบุคคลและหน่วยงานมาร่วมมือกันวางแผนยุทธศาสตร์อย่างเป็นระบบ ด้วยการคำนึงถึงเหตุปัจจัยต่าง ๆ อย่างรอบด้าน แล้ววางแผนที่และช่วยกันวาดวางแผนยุทธศาสตร์กลยุทธ์อันเหมาะสมในแต่ละจุด ซึ่งน้ำหนักความเป็นไปได้ความน่าจะเป็นพร้อมทั้งวิเคราะห์ผลได้ผลเสียของทางเลือกต่าง ๆ ตามตัวแบบการตัดสินใจแบบมีเหตุผล (rational model of decision making) ก็อาจจะมีความหวังที่ไม่สมเหตุผลมากนัก เพราะมันอาจมีอยู่จริงแต่ในตำราเท่านั้น

กระบวนการคิดและตัดสินใจเชิงยุทธศาสตร์ตามตัวแบบ rational model อาจจะไม่ใช่สิ่งที่เหมาะสมผลในโลกของการเมือง ยุทธศาสตร์ที่ชัดเจน นำมาสู่กรอบการปฏิบัติที่ชัดเจน แต่กรอบการปฏิบัติที่ชัดเจนนี้ ในแง่หนึ่งทำให้เป็นข้อจำกัด ที่ปลดอำนาจการใช้ดุลพินิจ ของผู้นำทางการเมือง ซึ่งเป็นอำนาจที่ไม่มีผู้นำที่รู้เหตุรู้ผลคนใดอยากจะได้คลายออกมา มิพักต้องพูดถึง

ข้อจำกัดอื่นอีกนานัปการ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของเวลา ผลประโยชน์เฉพาะที่ที่ชัดเจนและแฝงเร้น และทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด

นอกจากนี้ ยุทธศาสตร์ยิ่งชัดเท่าใด ยิ่งเปิดช่องให้สาธารณชนและสังคมภายนอกสามารถดำเนินการติดตามตรวจสอบได้อย่างเข้มข้นมากขึ้นเท่านั้น ยุทธศาสตร์นั้นมองในอีกแง่หนึ่ง คือ เครื่องมือควบคุมการทำงานขององค์กรจากภายนอก ที่เรียกร้องการรับผิดชอบต่อผลที่เกิดขึ้นจากองค์กรนั้น ซึ่งวัดได้อย่างชัดเจนโดยเอาเป้าหมายยุทธศาสตร์เป็นตัวตั้ง การระบุยุทธศาสตร์ออกมาอย่างชัดเจนยังเปิดต่อกรที่ผู้นำทางการเมือง และองค์กรภาครัฐจะถูกบุคคลอื่นภายนอก วิพากษ์ลึกลงไปถึงวิธีคิดที่อยู่เบื้องหลังยุทธศาสตร์นั้นด้วย การมียุทธศาสตร์ที่ชัดเจนจึงเท่ากับ เป็นการเผยแพร่หรือเปลือยตัวตนของผู้นำและองค์กรนั้น ออกมาต่อสายตาสาธารณะ ว่ามีความลึกซึ้งหรือตื้นเขินเพียงใด ยึดถือคุณค่าใดเป็นฐานความคิด ให้ความสำคัญก่อนหลังหรือละเลยมองข้ามต่อประเด็นใด มีอคติอะไร ด้วยเหตุนี้ ผู้นำการเมืองและองค์กรภาครัฐจึงมีแรงจูงใจที่จะไม่เผยแพร่ยุทธศาสตร์ของตนออกมาอย่างแจ่มแจ้ง เพื่อลดการถูกแทรกแซง ตรวจสอบและวิพากษ์วิจารณ์จากภายนอก และสามารถคงอัตตาณัติ ดุลพินิจ หรืออิสระในการดำเนินงานของตนต่อไปได้ ด้วยเหตุนี้ เราจึงมักพบว่ายุทธศาสตร์ของผู้นำและองค์กรภาครัฐมักเต็มไปด้วยวลีตาชด้น กิน ความกว้าง ๆ ไม่เฉพาะเจาะจงหรือแสดงพันธกรณีอะไรอย่างชัดเจน

การแสดงให้เห็นว่ามียุทธศาสตร์ และกำลังมีการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์ จึงเป็นเรื่องที่สมเหตุสมผลมากกว่าการมียุทธศาสตร์ที่รอบด้านและชัดเจน

ในบทต่อไปจะเป็นการพิจารณาการดำเนินการในส่วนของกระทรวงการต่างประเทศเพื่อปรับเปลี่ยนระบบบริหารราชการในต่างประเทศ เพื่อสนองนโยบายของรัฐบาล โดยจะชี้ให้เห็นว่ากระทรวงการต่างประเทศ ได้ดำเนินการอย่างไร เพื่อตอบสนองนโยบายการปรับเปลี่ยนระบบบริหารราชการในต่างประเทศให้เป็นแบบบูรณาการ และเพื่อเป็นไปในทางที่สอดคล้องกับความต้องการขององค์กรมากที่สุด