

บทที่ 2

การปรับตัวขององค์กรด้านการทูตและการต่างประเทศ ในโลกโลกาภิวัตน์ : กรอบความคิด

การปฏิรูประบบบริหารราชการในต่างประเทศของไทย ตามแนวคิดเอกอัครราชทูตบูรณาการ CEO ของพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีนั้น เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการที่ใหญ่กว่า คือการปฏิรูประบบราชการทั้งระบบ และการปฏิรูประบบราชการของไทยนั้น ก็นับว่าเป็นส่วนเล็ก ๆ ส่วนหนึ่งของกระแสการเปลี่ยนแปลงขนาดใหญ่ในระดับโลก อันเกี่ยวกับกฎปรับตัวของรัฐ และการจัดระเบียบการปกครองในบริบทของโลกาภิวัตน์ พัฒนาการเกี่ยวกับการปรับตัวของรัฐ และการแสวงหาหนทางสร้างระบบบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีนี้ มิได้เกิดขึ้นแต่เฉพาะในประเทศไทย แต่ยังเกิดขึ้นในประเทศต่าง ๆ ในทุกภูมิภาคทั่วโลก และแนวทางการปรับตัวนี้ต่างส่งอิทธิพลถึงกัน

ดังนั้น เพื่อวางแนวทางในการศึกษา เรื่องการปฏิรูประบบบริหารราชการในต่างประเทศของไทยในบทต่อ ๆ ไป บทที่ 2 นี้ จะเป็นการปูพื้นกรอบความคิด โดยเริ่มจากส่วนที่เป็นบริบทแวดล้อมสำคัญของเรื่องนี้เสียก่อน คือการปฏิรูปองค์กรภาครัฐ โดยจะพิจารณาเกี่ยวกับที่มา แนวทางการปรับเปลี่ยนองค์กรภาครัฐ ข้อจำกัด และเงื่อนไขความสำเร็จ จากนั้นจะเป็นการพิจารณากรอบความคิด เฉพาะในประเด็นซึ่งเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลง อันเกิดจากกระแสโลกาภิวัตน์ ที่มีผลต่อการปรับตัวขององค์กร และผู้ที่ทำงานด้านการทูตโดยตรง

2.1. การปฏิรูปองค์กรภาครัฐ : ที่มา แนวคิด ข้อจำกัด และเงื่อนไขความสำเร็จ

วิทยานิพนธ์นี้ในระดับพื้นฐานที่สุดเป็นเรื่องของการปรับตัวขององค์กร ในสภาพแวดล้อมที่มีความเปลี่ยนแปลง ฐานสมมุติเบื้องต้นเกี่ยวกับองค์กร (organization) ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีดังนี้¹ องค์กรโดยทั่วไป ได้รับการจัดตั้งขึ้นเพื่อแก้ไขหรือจัดการกับ "ปัญหา" ชุดหนึ่ง ซึ่งการที่จะ

¹ Ernst B. Haas, When knowledge is power : Three models of change in international organizations (Berkeley, CA.: University of California Press, 1990), pp. 2 - 6.

สามารถจัดการกับปัญหาชุดนั้น จนบรรลุเป็นผลสำเร็จตามเป้าหมาย และผลประโยชน์ที่วางไว้ได้ จำเป็นต้องอาศัยการดำเนินการของกลุ่มบุคคลที่มาทำงานร่วมกันหรือประสานงานกัน ภายใต้โครงสร้างอำนาจหน้าที่ และขั้นตอนกระบวนการปฏิบัติ ที่กำหนดขึ้นเป็นกรอบหรือแบบแผน กล่าวโดยทั่วไป คติความคิด หรืออาจจะเรียกว่าเป็นค่านิยม (value) เกี่ยวกับปัญหาชุดที่อยู่ในอาณาความรับผิดชอบขององค์กรนั้น จะเป็นตัวกำกับอาณัติ (mandate) และภารกิจหน้าที่ (mission) ขององค์กร ตลอดจนความคาดหวังของกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียต่อองค์กรนั้น ๆ เป็นส่วนสำคัญ การประมวลเป้าหมายผลประโยชน์ขององค์กร จึงไม่อาจแยกออกจากตัวคติความคิด หรือค่านิยมดังกล่าว ตัวอย่างเช่น องค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่แก้ไข หรือจัดการกับปัญหาด้านการพัฒนา คติความคิดหรือค่านิยมเกี่ยวกับการพัฒนา จะเป็นตัวกำกับอาณัติ และภารกิจหน้าที่ขององค์กรนั้น ที่จะดำเนินแนวทางการพัฒนาไปในลักษณะใด ด้วยวิธีการอย่างไร คติความคิดที่เห็นว่าการพัฒนาเป็นเรื่องเกี่ยวกับการสร้างความเจริญ และความอยู่ดีกินดีในด้านวัตถุ ย่อมมีอิทธิพลต่อการกำหนดนิยามสภาพปัญหาของการพัฒนา แตกต่างไปจากองค์กรที่มีคติความคิดว่าการพัฒนา เป็นเรื่องของสร้างสภาวะอันเหมาะสม เพื่อให้ทุกคนได้มีโอกาสบรรลุถึงศักยภาพภายในของตนได้อย่างสมบูรณ์ คติความคิดที่แตกต่าง ย่อมนำไปสู่การแสวงหาแนวทาง และวิธีการจัดการแก้ไขปัญหาการพัฒนาที่แตกต่างกันไปด้วย ถ้าวิธีคิดหรือค่านิยมเกี่ยวกับการพัฒนาเปลี่ยน ก็จะมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงขององค์กรนั้น ทั้งในแง่ของการมองปัญหาเกี่ยวกับการพัฒนา และแนวทางจัดการแก้ไขที่เห็นว่าเหมาะสม

ด้วยเหตุที่องค์กรทำหน้าที่ประสานการทำงานและกิจกรรมของกลุ่มบุคคล ด้วยการแบ่งจำแนก และกำหนดบทบาท อำนาจหน้าที่ ตลอดจนขั้นตอนกระบวนการในการปฏิบัติงาน องค์กรจึงมีขีดความสามารถมากกว่าปัจเจกบุคคล ในการปฏิบัติงานให้บรรลุผลประโยชน์ หรือเป้าหมายที่ตั้งไว้ได้ โครงสร้างการแบ่งงานกันทำตามภารกิจและความชำนาญ การจำแนกอำนาจหน้าที่ รวมทั้งการกำหนดขั้นตอนกระบวนการในการปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐาน (standard operating procedures - SOPs) เป็นตัวทำให้องค์กรมีขีดความสามารถในการปฏิบัติงานให้บรรลุผลตามเป้าหมาย และสามารถบรรลุในสิ่งที่ลำพังแต่ละบุคคลไม่อาจบรรลุได้ แต่ในเวลาเดียวกันสิ่งเหล่านี้ก็สามารถกลายมาเป็นกรอบข้อจำกัดในการปฏิบัติงานได้ด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากการแบ่งงาน

ตัวอย่างดั้งเดิมของอดัม สมิธ คือถ้าให้คนงานแต่ละคนทำเข็มหมุดตั้งแต่ขั้นตอนแรกจนเสร็จเป็นเข็มหมุด ทำอยู่ทั้งวันอาจได้เข็มหมุดเพียงเล่มเดียว แต่ถ้ามีการแบ่งงานกันทำระหว่างคนงานเหล่านั้น และมีขั้นตอนกระบวนการทำงานที่ประสานกันไปอย่างเป็นระบบ ย่อมสามารถผลิตเข็มหมุดได้มากกว่าที่ปล่อยให้แต่ละคนผลิตไปตามลำพังมาก ดู Adam Smith, *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations* [1776], ed. Edwin Cannan (New York : Modern Library, 1994), Book One.

กันทำ และ SOPs ก่อให้เกิดกิจวัตรตามปกติ (routines) และแนวโน้มที่จะดำเนินตามข้อกำหนด ขั้นตอน วิธีการ และทางเลือก "มาตรฐาน" ที่องค์กรได้วางไว้เกี่ยวกับประเด็นปัญหาต่าง ๆ (organizational repertoires) โดยไม่พยายามคิดนอกกรอบ เพราะไม่ต้องการเผชิญกับความเสี่ยงหรือความไม่แน่นอนในผลลัพธ์ของทางเลือกใหม่ ๆ นั้น

ด้วยเหตุนี้ การศึกษาการเปลี่ยนแปลงขององค์กร จึงควรพิจารณาอย่างน้อยในสองระดับด้วยกัน ในด้านหนึ่งเป็นการพิจารณาการเปลี่ยนแปลงในเรื่องวิธีการแบ่งและประสานงาน ตลอดจนขั้นตอนกระบวนการปฏิบัติงานขององค์กร ในอีกระดับหนึ่ง เป็นการพิจารณาการเปลี่ยนแปลงในเรื่องคตินิยม หรือค่านิยม เกี่ยวกับประเด็นที่เป็นเหตุผลหลักในการดำรงอยู่ขององค์กร ซึ่งเป็นตัวกำกับการกำหนดนิยามสภาพปัญหาหรือภารกิจ แนวทางการจัดการ และความคาดหวังของผู้มีส่วนได้เสีย ดังที่ได้กล่าวถึงข้างต้น

การเปลี่ยนแปลงคตินิยม หรือค่านิยมนี้มักเกิดขึ้นจากแรงกดดัน และความเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมภายนอกก่อน เช่น การเปลี่ยนแปลงในเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ ทำให้คตินิยมเกี่ยวกับการทูตและการดำเนินงานด้านการทูตเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม จากที่เคยเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับความมั่นคงของรัฐและการเมืองระดับสูงที่เป็น high politics และการดำเนินการผ่านการติดต่อสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นนำเป็นส่วนใหญ่ มาเป็นเรื่องเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับปัญหาปากท้องโดยทั่วไป และเป็นการดำเนินงานสานความสัมพันธ์กับกลุ่มเป้าหมายที่หลากหลายมากขึ้น

เมื่อคตินิยมเกี่ยวกับประเด็นปัญหาอันเป็นเหตุผลหลักในการดำรงอยู่ขององค์กร เปลี่ยน เพราะเกิดจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมภายนอก การเปลี่ยนแปลงคตินิยมนี้จะก่อให้เกิดแรงผลักดันให้องค์กรต้องปรับตัวตามไปด้วย เพื่อให้องค์กรยังสามารถตอบสนองความต้องการของสังคมต่อไปได้ และหัวใจสำคัญของการปรับเปลี่ยนองค์กรในระดับนี้ คือการเปลี่ยนวิธีคิด รวมถึงวัฒนธรรมการทำงานของคนภายในองค์กร ให้สอดคล้องกับความคาดหวังของสังคม และคตินิยมเกี่ยวกับภารกิจหลักขององค์กรที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งการเปลี่ยนแปลง

* การอธิบายเกี่ยวกับประเด็นในย่อหน้านี้พบได้ทั่วไปในตำราว่าด้วยพฤติกรรมองค์กร สำหรับผู้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ดูตัวอย่างการประยุกต์แนวคิดเกี่ยวกับพฤติกรรมองค์กรมาใช้ศึกษาการดำเนินนโยบายต่างประเทศได้ใน Graham Allison and Philip Zelikow, *Essence of decision : Explaining the Cuban missile crisis*, 2nd edition (New York : Addison Wesley Longman, 1999), chapter 3 and 4.

วิธีคิดของคนภายในองค์กรนี้ เป็นการเปลี่ยนแปลงในระดับที่ลึก และยากกว่าการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและกระบวนการบริหารงานขององค์กร

สำหรับแนวทางการเปลี่ยนแปลงขององค์กรนั้น อาจเป็นการริเริ่มขององค์กรที่จะเปลี่ยนแปลงตัวเอง หรือเป็นผลมาจากแรงผลักดันบังคับจากภายนอกหรืออำนาจที่เหนือกว่ากดดัน ต่อรอง หรือ "บัญชา" ให้มีการเปลี่ยนแปลงขึ้น และมีทิศทางการเปลี่ยนแปลงอาจจำแนกได้เป็น 2 มิติ คือ เป็นการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป หรือเป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วรอบด้านทั้งในทุกระดับ

เราอาจสร้างแบบจำลองการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมองค์กรได้ 2 แบบ ดังนี้²



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

² Ernst B. Haas, When knowledge is power : Three models of change in international organizations (Berkeley, CA.: University of California Press, 1990), p. 3.

เปลี่ยนบางส่วน

พฤติกรรมเปลี่ยนเมื่อตัวแสดงเพิ่ม/ขยายกิจกรรมใหม่ โดยมีได้มีการตรวจสอบทบทวนค่านิยมหรือหลักการที่กำกับอาณัติหรือเป้าหมายภารกิจขององค์กร

เป้าหมายสูงสุดขององค์กรไม่ถูกตั้งคำถาม จุดเน้นอยู่ที่การเปลี่ยนวิธีการทำงาน มิใช่การเปลี่ยนแปลงเป้าหมาย การพิจารณาหาเหตุผลเป็นเรื่องเกี่ยวกับเทคนิควิธีการ (technical rationality)

ภารกิจหรือเป้าหมายใหม่ถูกเพิ่มเข้าไป โดยไม่กังวลว่าจะมีความสอดคล้องหรือขัดแย้งกับเป้าหมายภารกิจเดิมหรือไม่ การเปลี่ยนแปลงเป็นแบบค่อยเป็นค่อยไป โดยไม่คำนึงว่าเป้าหมายภารกิจที่ซ้อนทับกันอยู่นั้นจะได้รับการจัดให้ความสัมพันธ์เชื่อมโยงเป็นตรรกะต่อกันอย่างไร

เปลี่ยนรอบด้าน

พฤติกรรมเปลี่ยนเพราะตัวแสดงตั้งคำถามต่อแนวทางการทำงานที่ผ่านมา พร้อมทั้งตรวจสอบทบทวนหลักการหรือค่านิยมพื้นฐานที่กำกับอาณัติหรือเป้าหมายภารกิจขององค์กร

เป้าหมายสูงสุดขององค์กรได้รับการกำหนดนิยามใหม่ ในขณะที่ทั้งวิธีการและเป้าหมายที่เคยทำเคยมีมาถูกตั้งคำถาม กระบวนการพิจารณาหาเหตุผลเป็นเรื่องเกี่ยวกับการแสวงหาสารัตถะหรือตัวตนใหม่ให้แก่องค์กร (substantive rationality)

ชุดของปัญหาใหม่แทนที่ชุดเดิม ในฐานะที่เป็นภารกิจใหม่ขององค์กร บนพื้นฐานที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีความเข้าใจในค่านิยมและรับวิสัยทัศน์ใหม่ขององค์กรร่วมกัน พร้อมทั้งเปลี่ยนแปลงมาตรฐานขั้นตอนกระบวนการ และแนวทางการทำงานใหม่ให้สามารถรองรับภารกิจใหม่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เมื่อพิจารณาลักษณะการเปลี่ยนแปลง 2 ประเภทข้างต้น จะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแบบรอบด้านนั้น มีข้อเรียกร้องการปรับองค์กรในระดับที่ลึกและกว้างกว่าการเปลี่ยนแปลงแบบแรก และจะสำเร็จเป็นผลขึ้นได้ก็ด้วยความร่วมมือ และความพร้อมใจของคนในองค์กรทุกส่วน ไม่เฉพาะแต่ผู้นำองค์กรเท่านั้น แม้ว่าปัจจัยหลังนี้จะเป็นเงื่อนไขที่ขาดไม่ได้ก็ตาม

ที่กล่าวมาข้างต้น เป็นแนวคิดเกี่ยวกับองค์กร และการปรับตัวขององค์กรอย่างกว้าง ๆ ในลำดับต่อไป จะเป็นการพิจารณาเกี่ยวกับการปรับตัวขององค์กรภาครัฐ ในบริบทที่ต้องถูกกดดันให้เปลี่ยนแปลงจากกระแสโลกาภิวัตน์

แนวทางการอธิบายถึงมูลเหตุอันเป็นปัจจัยผลักดันให้เกิดการปรับเปลี่ยน หรือปฏิรูประบบบริหารงานขององค์กรภาครัฐ และการจัดระเบียบการปกครอง (governance) ของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง งานที่ศึกษากรณีการปรับตัวของภาครัฐ ในกลุ่มประเทศที่เป็นสมาชิกของ Organization for Economic Cooperation and Development หรือ OECD มักเน้นที่ปัจจัยด้าน

เศรษฐกิจ และข้อจำกัดด้านงบประมาณการเงินการคลังของรัฐ เป็นสำคัญ³ แนวทางนี้วิเคราะห์ว่า เศรษฐกิจระหว่างประเทศในยุคโลกาภิวัตน์ ที่การค้าและการลงทุนมีการเคลื่อนไหวได้อย่างเสรี ทำให้ขีดความสามารถของรัฐในการบริหารและควบคุมนโยบายเศรษฐกิจของประเทศลดลง และมีผลทำให้ในระยะยาว เป็นไปได้ยากที่รัฐจะยังคงสามารถรักษาระดับค่าใช้จ่ายภาครัฐ และอัตราการเก็บภาษีไว้ในระดับที่สูงต่อไปได้เรื่อย ๆ โดยไม่สร้างผลกระทบด้านลบ ต่อแรงจูงใจและการตัดสินใจของนักลงทุน ซึ่งสามารถเคลื่อนย้ายเงินทุนและการลงทุน ไปยังแหล่งที่ให้ผลตอบแทน และมีเงื่อนไขดีกว่า ข้อจำกัดด้านเศรษฐกิจ อันมีผลต่อขีดความสามารถในการใช้จ่ายภาครัฐเช่นนี้ ก่อให้เกิดผลกระทบเป็นลูกโซ่ต่อนโยบายด้านสังคมของรัฐ เช่น นโยบายสวัสดิการสังคม และการจ้างงาน เป็นต้น กล่าวคือ ทำให้รัฐลดความสามารถ ในการใช้นโยบายเศรษฐกิจมหภาคมาเป็น เครื่องมือดำเนินนโยบายด้านสวัสดิการสังคม⁴

กล่าวโดยสรุป ตามคำอธิบายชุดนี้ การปฏิรูปองค์ภาครัฐเกิดขึ้นในบริบทของเศรษฐกิจเสรีนิยมยุคโลกาภิวัตน์ ซึ่งสร้างแรงกดดันทำให้รัฐจำเป็นต้องจำกัดค่าใช้จ่ายภาครัฐลง รวมทั้งการลดภาระและขนาดของระบบราชการ และการปรับแนวทางการดำเนินนโยบายด้านสังคมเสียใหม่ โดยอาศัยกลไกตลาดเข้ามาเป็นเครื่องมือในการจัดการด้านบริการสาธารณะมากขึ้น⁵ การปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐของกลุ่มประเทศ OECD นี้ ส่วนใหญ่เกิดขึ้นในช่วงทศวรรษ 1980 และ 1990⁶ ซึ่งแนวทางการปฏิรูปของประเทศเหล่านี้ จะกลายมาเป็นต้นแบบที่มีอิทธิพลต่อแนวทางการปฏิรูปของประเทศอื่น ๆ รวมทั้งประเทศไทย ในเวลาต่อมา⁷

ในกรณีของประเทศไทย แรงกดดันของเศรษฐกิจโลกาภิวัตน์ที่ผลักดันให้ระบบราชการของไทยต้องดำเนินการปรับตัวอย่างจริงจัง มาในรูปของวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปี 2540 วิกฤตเศรษฐกิจสร้างผลกระทบอย่างรุนแรงในหลายด้านต่อประเทศและสังคมไทย ใน

³ O. E. Hughes, Public management and administration : An introduction (London : St. Martin's Press, 1994), pp. 65 - 66.

⁴ Christopher Pollitt and Geert Bouckaert, eds., Quality improvement in European public services : concepts, cases, and commentary (London : Sage, 1995), p. 25 -28.

⁵ J. Scholte, Globalization : A critical introduction (Basingstoke : Macmillan, 2000) .

⁶ พิทยา บวรวัฒนา, การปฏิรูประบบราชการของต่างประเทศ (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ.), หน้า 1.

⁷ แคม เอเจอร์, ธรรมาภิบาล, แปลโดย ไชยวัฒน์ คำชู และคนอื่น ๆ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์น้ำฝน, 2545), หน้า 61.

ส่วนที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของระบบราชการ วิกฤตการณ์ครั้งนี้ยืนยันข้อกังวลที่มีมานานก่อนหน้านั้นแล้ว เกี่ยวกับการขาดประสิทธิภาพและขีดความสามารถอย่างเพียงพอของระบบราชการ ในการรับมือกับความผันผวนขึ้นลงของระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ^๘ แม้แต่องค์กรภาครัฐที่เคยได้รับการยกย่องในฐานะแบบอย่างของหน่วยงานราชการ เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย วิกฤตการณ์เศรษฐกิจคราวนี้ ได้เผยให้เห็นถึงการขาดประสิทธิภาพในการบริหารขององค์กร ซึ่งกลายมาเป็นหนึ่งในจุดอ่อนสำคัญ ที่นำพาประเทศเข้าสู่วิกฤต

หลังวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในปี 2540 นโยบายการปฏิรูประบบราชการได้เริ่มเดินหน้า และมีการนำไปปฏิบัติให้เกิดผลอย่างจริงจัง หลังจากที่มีความคิดและการศึกษาเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการมาอย่างน้อยตั้งแต่ปี 2502 และมีการแต่งตั้งคณะกรรมการชุดต่าง ๆ เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องนี้ตลอดมาเป็นระยะ โดยที่ไม่เคยเกิดผลสำเร็จเป็นรูปธรรมแต่อย่างใด^๙ วิกฤตเศรษฐกิจของไทยในปี 2540 จึงนับได้ว่าเป็นปัจจัยผลักดันสำคัญที่ทำให้ทุกฝ่าย แม้แต่ภายในระบบราชการเอง เห็นว่าการปฏิรูประบบราชการ และการเปลี่ยนแปลงแนวทางการบริหารราชการ เป็นเรื่องที่มีความจำเป็นเร่งด่วน

อย่างไรก็ดี สำหรับกรณีของไทย ปัจจัยผลักดันทางเศรษฐกิจอันเกิดจากวิกฤตการณ์เป็นปัจจัยที่เกิดขึ้นภายหลัง ที่มาย้ำเน้นเป็นขั้นที่สุดว่าจะปล่อยให้ระบบการบริหารของประเทศอยู่ในสภาพเช่นนี้ต่อไปไม่ได้อีกแล้ว ในขณะที่ปัจจัยผลักดันให้สังคมไทยเกิดความตื่นตัว และเล็งเห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน ในบริบทที่กว้างขวางกว่าการ

^๘ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 100 ปีแห่งการปฏิรูประบบราชการ : วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง (กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2538), หน้า 102 - 123.

^๙ ดูข้อวินิจฉัยเกี่ยวกับการบริหารและการดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทย อันเป็นเหตุปัจจัยที่นำไปสู่วิกฤตได้ในเอกสารที่รู้จักกันโดยทั่วไปว่า เอกสาร ศปร. 1 และ ศปร. 2 ของคณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศทั้ง 2 คณะ. คณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ, รายงานผลการวิเคราะห์และวินิจฉัยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์วิกฤตทางเศรษฐกิจ (กรุงเทพฯ : กระทรวงการคลัง, 2541) สำหรับเอกสารของ ศปร. 2 นั้น ฉบับสมบูรณ์สามารถหาอ่านได้ในวารสาร *Thaicoon* 2, 15 (กุมภาพันธ์-มีนาคม 2543).

^{๑๐} ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 100 ปีแห่งการปฏิรูประบบราชการ : วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง (กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2538), หน้า 122 - 123.

ปฏิรูปองค์กรภาครัฐนั้น เกิดขึ้นมาก่อนหน้านั้นระยะหนึ่งแล้ว และเป็นปัจจัยอันเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในบริบทของการเมืองภายใน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

ความล้มเหลวของอำนาจรัฐในการกำหนดความสัมพันธ์ใหม่กับพลังที่ตื่นตัว และเป็นพลังใหม่ในประชาสังคม [ซึ่งทำให้] กลไกอำนาจรัฐ..กลายมาเป็นตัวปัญหาใหญ่ เป็นเครื่องเหนี่ยวรั้งการบรรลุความความต้องการและผลประโยชน์ของทุก ๆ ส่วน ในประชาสังคมไม่ว่าจะเป็นภาคธุรกิจเอกชน หรือภาคประชาชน หรือแม้แต่ภายในระบบราชการด้วยกันเอง”¹⁰

ปัญหาพื้นฐานทางการเมืองข้อนี้แสดงอาการออกมาอย่างชัดเจนในเหตุการณ์ทางการเมืองภายในหลังการรัฐประหารปี 2534 ที่ผู้นำทหารไม่สามารถยึดกุมอำนาจรัฐได้โดยลำพัง ทั้งไม่สามารถรักษาอำนาจทางการเมืองไว้ได้นาน แม้จะได้มีการประนีประนอมกับพลังทางสังคมและการเมืองกลุ่มอื่น ๆ เช่นพรรคการเมือง ข้าราชการและกลุ่มธุรกิจบางกลุ่ม

ภายหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ 2535 อันทำให้ผู้นำรัฐประหารต้องออกจากวงจรอำนาจไป กระแสเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองได้ก่อตัวขึ้นอย่างกว้างขวางในสังคมไทย เกิดเป็นเครือข่ายระหว่างพลังทางการเมืองกลุ่มต่าง ๆ โดยในระยะแรกเน้นไปที่การเรียกร้องให้เกิดการปฏิรูปการเมืองผ่านการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ โดยมีแนวทางรัฐธรรมนูญนิยม (constitutionalism) เป็นกรอบความคิดกระแสหลัก จนในที่สุดนำไปสู่การจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในปี 2540 อันเป็นปีที่เกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจพอดี ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า การปฏิรูประบบราชการที่เริ่มมีการดำเนินการอย่างจริงจังในระยะเวลาเดียวกันนี้ นับเป็นการสนองตอบต่อเจตนารมณ์ร่วมกันของสังคมไทย ที่ต้องการทั้งการจัดสรรอำนาจและสัมพันธ์ภาพทางการเมือง และการบริหารราชการแผ่นดินแบบใหม่ที่มีคุณภาพ ระหว่างพลังทางสังคมกลุ่มต่าง ๆ อันได้แก่ กลไกอำนาจรัฐ พรรคและกลุ่ม

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 139.

ตัวแบบและข้อเสนอเกี่ยวกับการปฏิรูปการเมืองตามแนวทางรัฐธรรมนูญนิยม ของกลุ่มที่มีบทบาทในการเคลื่อนไหวในเรื่องนี้ ดูตัวอย่างได้จากงานของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย เช่น คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย, ข้อเสนอกรอบความคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538) และอมร จันทรสมนบูรณ์, คอนสติติวชันแนลลิสม์ : ทางออกประเทศไทย พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2537).

การเมืองในระบบเลือกตั้ง ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน โดยการปฏิรูประบบราชการนั้น เป็นหัวใจสำคัญของการปฏิรูปในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกลไกอำนาจรัฐ¹¹

กล่าวโดยทั่วไป การปรับตัวของภาครัฐในกระแสโลกยุคโลกาภิวัตน์นั้น อยู่ภายใต้ความคิดที่มุ่งสร้างธรรมาภิบาลหรือ good governance ให้เกิดขึ้น เพื่อเป็นกรอบกำกับการดำเนินบทบาทภารกิจขององค์กรภาครัฐในทุกมิติ ทั้งในด้านความมั่นคง การอำนวยความสะดวก ยุติธรรม การพัฒนา การมีส่วนร่วม และการเรียนรู้ ในบริบทของการปกครองแบบประชาธิปไตย ด้วยการพัฒนาโครงสร้าง สถาบัน และกระบวนการอันเหมาะสม ที่ในด้านหนึ่งมุ่งหวังให้

- องค์กรภาครัฐมีขีดความสามารถในการกำหนดทิศทางนโยบาย รวมทั้งการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และมีความรับผิดชอบต่อสาธารณะ ที่สามารถตรวจสอบได้

และในอีกด้านหนึ่ง

- สามารถเป็นกรอบในการกำกับดูแลความสัมพันธ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคม ที่เปิดต่อการมีส่วนร่วม มีความโปร่งใส เป็นธรรม และยั่งยืน

¹¹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 100 ปีแห่งการปฏิรูประบบราชการ : วิกฤตการณ์ของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง (กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2538), หน้า 132.

ดูตัวอย่างการอภิปรายเกี่ยวกับความหมายอันหลากหลายของธรรมาภิบาล ในบริบทของการพัฒนาแนวความคิดนี้ในสังคมไทยได้ใน ชาติชาย นรเศรษฐาภรณ์, "โครงการโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนถ่านหิน 'หินกรูด' กับความเป็นไปได้ของ 'ธรรมาภิบาล' ในสังคมไทย," วารสารสังคมศาสตร์ 34, 1 (มกราคม-มิถุนายน 2546): 319 - 376. การผลักดันเพื่อให้ประเทศต่าง ๆ มีการพัฒนาธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้น มาจากหลายทิศทาง ทั้งที่เป็นกระแสที่เกิดขึ้นจากการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนภายในประเทศนั้น ๆ การริเริ่มโดยผู้บริหารประเทศเองเนื่องจากเล็งเห็นตัวอย่างและผลดีที่เกิดขึ้นของการปฏิรูปในประเทศอื่น และส่วนที่เป็นการเคลื่อนไหวผลักดันของสถาบันระหว่างประเทศเช่น OECD และ ธนาคารโลก เป็นต้น ผู้ที่สนใจประเด็นนี้สามารถศึกษาในรายละเอียดได้จาก อมรา พงศาพิชญ์, "ธรรมรัฐและธรรมราชฎีกับองค์กรประชาสังคม," ใน คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, การจัดการปกครอง (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541), หน้า 1-1 - 1-14.

สำหรับแนวคิดสำคัญเกี่ยวกับการพัฒนารัฐบาล ในด้านการเพิ่มประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพของระบบบริหารงานภาครัฐนั้น เป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นในบริบทของการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐในกลุ่มประเทศ OECD ในช่วงทศวรรษ 1980 - 1990 ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น ซึ่งได้แก่ แนวคิดที่เรียกกันว่า การบริหารงานภาครัฐแบบใหม่ หรือ new public management (NPM) สาระสำคัญของแนวคิด NPM มีดังนี้¹²

- เป็นระบบการบริหารที่เน้นผลการปฏิบัติงาน และมีระบบการติดตามตรวจสอบผลการปฏิบัติงานตามเป้าหมายยุทธศาสตร์อย่างชัดเจน
- การบริหารการเงินและงบประมาณที่มีความยืดหยุ่น ไม่รวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง ระบบการควบคุมจะไม่เน้นที่การควบคุมปัจจัยนำเข้า มากเท่ากับการควบคุมผลผลิต และผลลัพธ์ที่ได้ แต่ในขณะเดียวกันก็เน้นการเพิ่มประสิทธิภาพของการใช้ทรัพยากรด้วย
- มีระบบบริหารทรัพยากรบุคคลหลากหลายรูปแบบ มีระบบการจ้างงานและการให้ค่าตอบแทนตามลักษณะและประเภทของงาน มิใช่เป็นอัตราแบบเดียวกันที่ใช้กับทุกคน
- การตอบสนองต่อความต้องการของผู้รับบริการและลูกค้ามีคุณภาพและสร้างความพึงพอใจได้ดีขึ้น
- กระจายอำนาจและความรับผิดชอบจากส่วนกลางไปยังหน่วยงานระดับปฏิบัติมากขึ้น
- ดำเนินการโดยอิงหลักการทำงานของกลไกตลาด และการบริหารแบบธุรกิจเอกชนมากขึ้น เช่น การจ้างบุคคลภายนอกดำเนินการในส่วนที่ไม่ใช่ภารกิจหลัก การแข่งขันระหว่างหน่วยงานในการให้บริการ การคำนึงถึงมูลค่าเพิ่มเมื่อเทียบกับต้นทุนค่าใช้จ่ายที่เสียไป และการบริหารจัดการสินทรัพย์ขององค์กรเพื่อสร้างรายได้ เป็นต้น
- การลดขนาดของระบบราชการ และการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่เอกชนสามารถทำแทนได้

แนวคิด NPM ที่ประเทศในกลุ่ม OECD ส่วนใหญ่ นำมาใช้เป็นกรอบในการปฏิรูประบบราชการของตนนี้ สะท้อนแนวคิดเสรีนิยมที่มุ่งจำกัดบทบาทของรัฐ ในขณะที่ให้น้ำหนักความสำคัญต่อตลาดเสรี และการเปิดให้กลไกตลาด และการแข่งขันในตลาดทำหน้าที่จัดสรรทรัพยากรและสิ่งที่มีคุณค่าในสังคม โดยเชื่อว่าจะนำมาซึ่งประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตลอดจนคุณภาพของผลผลิตและบริการที่สูงขึ้น แนวคิด NPM นี้สะท้อนความพยายามที่จะใช้การแข่งขัน

¹² OECD, *Public Management Development: Survey* (Paris : OECD, 1993), p. 13.

ในระบบตลาดเสรี และการจัดการแบบธุรกิจ มาแก้ปัญหาในระบบราชการที่เรื้อรังมานานไม่ว่าใน
 ที่ใด เช่น ปัญหาความล่าช้า การขาดแรงจูงใจและผลตอบแทนที่เหมาะสม การขาดการกำหนด
 เป้าหมายในการทำงาน และไม่มีเกณฑ์การวัดผลการปฏิบัติงานที่ชัดเจน การขยายภารกิจและ
 บทบาทขององค์กรภาครัฐออกไปเรื่อย ๆ โดยไม่มีการพิจารณาประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และ
 ความคุ้มค่า ตลอดจนความเฉื่อยชาในการปรับตัวของระบบราชการ ในการสนองตอบต่อ
 สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป เป็นต้น

แนวคิด NPM ได้กลายมาเป็นกรอบของการปฏิรูปภาครัฐที่ทรงอิทธิพลสูง และแพร่หลาย
 อย่างมาก รวมทั้งมีอิทธิพลต่อแนวทางการปฏิรูประบบราชการของไทยด้วย¹³ แต่ก็มีได้
 หมายความว่าแนวคิดนี้จะไม่มีปัญหา นอกจากนั้น การปรับแนวคิดดังกล่าวมาใช้ปฏิบัติจริง ก็มี
 ความแตกต่างกันไปตามบริบทภายในของแต่ละประเทศ และเมื่อมีการนำไปใช้แล้วก็พบว่ามีการ
 วิพากษ์ถึงข้อจำกัดของแนวคิดนี้อยู่ทุกแห่ง ทั้งจากนักวิชาการและฝ่ายที่เป็นผู้ปฏิบัติเอง¹⁴ ดังจะ
 กล่าวถึงประเด็นนี้ต่อไปข้างหน้า

ในขั้นนี้ต้องการเสนอว่า การปรับประยุกต์แนวคิดการบริหารแบบ NPM มาใช้กับการ
 ปฏิรูประบบราชการของไทยนั้น มีความยากในสองระดับ ระดับแรก การเปลี่ยนแปลงระบบขนาด
 ใหญ่อย่างเช่นองค์กรภาครัฐนั้น มีความยากอยู่ในตัวของมันเองแล้ว ด้วยข้อจำกัดต่าง ๆ ที่มีอยู่ใน
 ระบบราชการ นอกจากนั้น การนำเอาความคิดที่ข้ามพรมแดนถึงสองชั้น คือข้ามพรมแดนจาก
 ภาครัฐมาสู่ภาครัฐ และข้ามพรมแดนจากต่างประเทศมาสู่ประเทศไทย มาใช้เป็นกรอบของ
 การปฏิรูป นับได้ว่าเป็นสิ่งท้าทายผู้นำการเปลี่ยนแปลงของไทยอย่างยิ่ง การประเมินผลสำเร็จ
 หรือล้มเหลวใด ๆ ก็ตาม จึงจำเป็นต้องตระหนักถึงความเป็นจริงข้อนี้ รวมทั้งความจริงที่ว่าไม่มีตัว
 แบบใดที่มีความสมบูรณ์ และสามารถหยิบจากหนึ่งมาใช้การได้ในทันที โดยไม่ต้องมีการปรับ หรือ
 ปรasadจากปัญหาข้อจำกัดใด ๆ ทั้งนี้ เพื่อความเป็นธรรมต่อผู้ลงมือดำเนินการผลักดันให้เกิด

¹³ ทิพาวดี เมฆสุวรรณ, "ปฏิรูประบบราชการเพื่อความอยู่รอดของไทย," สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูป
 ระบบราชการ สำนักงานก.พ., การปฏิรูประบบราชการ : ยุทธศาสตร์สำคัญของการเปลี่ยนแปลง (กรุงเทพฯ :
 สำนักงานก.พ, 2541), หน้า 32 - 47.

¹⁴ ดูตัวอย่างของการวิพากษ์ให้เห็นปัญหาและข้อจำกัด ในการนำแนวคิดนี้มาใช้ในประเทศต่าง ๆ ใน
 หลากหลายส่วนงาน ได้ใน Mike Dent, et al., eds., Questioning the new public management (Aldershot :
 Ashgate, 2004).

¹⁴ Bidhya Bowornwathna, "Governance reform in Thailand : Questionable assumptions,
 uncertain outcomes," Governance 13, 4 (July 2000): 393 - 408.

ความเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นในระบบราชการ ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นต้องทำ เพื่อสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในสังคมไทย

องค์กรขนาดใหญ่ที่มีระบบและวัฒนธรรมการทำงานในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งมาเป็นเวลานาน ดังเช่นองค์กรภาครัฐนั้น มักจะเปลี่ยนแปลงได้ยาก ความพยายามของผู้นำที่ดำเนินการผลักดันให้เกิดความเปลี่ยนแปลง เพื่อพัฒนาให้องค์กรสามารถบรรลุเป้าหมายของตนได้ดียิ่งขึ้นนั้น มักจะประสบกับอุปสรรค สิ่งท้าทายและแรงต่อต้านหลากหลายลักษณะ ซึ่งมักจะทำให้พลังขับเคลื่อนในการเปลี่ยนแปลงองค์กรเกิดความชะงักงัน หรืออ่อนพลังลงจนหมดไปในที่สุด ปัญหาดังกล่าวนี้มีได้เกิดขึ้นแต่เฉพาะกับองค์กรภาครัฐหรือระบบราชการเท่านั้น แม้แต่องค์กรภาคเอกชนเอง ที่มีความสลับซับซ้อนของภารกิจ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย น้อยกว่าองค์กรในระบบราชการ ก็พบว่า การเปลี่ยนแปลงองค์กร มิใช่เรื่องที่จะทำให้สำเร็จได้โดยง่าย

จากการศึกษาความพยายามในการเปลี่ยนแปลงองค์กรของภาคธุรกิจนับเป็นร้อยแห่ง ในช่วงทศวรรษ 1990 ของ Arthur D. Little และของบริษัทที่ปรึกษา McKinsey & Co. พบว่ากว่าสองในสามของบริษัทเหล่านี้ ที่คิดจะเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารงานใหม่ โดยนำระบบ Total Quality Management หรือ TQM มาใช้ ความพยายามในการเปลี่ยนแปลง "ต้องหยุดชะงักลง เพราะไม่สามารถก่อให้เกิดผลอย่างที่คาดหวังได้"¹⁵ การศึกษาของ Paul Strebel เกี่ยวกับบริษัทที่นำแนวคิดเรื่อง reengineering มาปรับเปลี่ยนองค์กร ก็ได้ข้อสรุปไม่แตกต่างกัน Strebel พบว่า บริษัทที่ทำได้สำเร็จอยู่ไม่เกิน 30 % การศึกษาของ John Kotter แห่งมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด ก็ได้ข้อค้นพบคล้ายคลึงกัน จากกลุ่มตัวอย่างผู้บริหารจำนวน 100 คน ที่ดำเนินการผลักดันให้องค์กรเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ Kotter รายงานว่าส่วนใหญ่จะไม่สามารถดำเนินแผนการเปลี่ยนแปลงนั้น ๆ ได้จนสำเร็จสมบูรณ์ตามแผนที่วางไว้ การเปลี่ยนแปลงองค์กรส่วนใหญ่จะเกิดการชะงักงันระหว่างทางแทบทั้งสิ้น มีที่ประสบความสำเร็จในการเปลี่ยนแปลงจริง ๆ น้อยมาก¹⁶

ทั้งนี้ มิได้ต้องการจะแสดงนัยว่าการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงเป็นสิ่งที่ไม่ดี หรือผู้ต่อต้านเป็นฝ่ายผิดเสมอไป การต่อต้านของบุคลากรอาจเกิดขึ้นเพราะขาดความเข้าใจ หรือเห็นแล้วว่าแนวทางการเปลี่ยนแปลงนั้นไม่เหมาะสมกับองค์กร และมีได้ช่วยทำให้ระบบการทำงานมีประสิทธิภาพประสิทธิผลเพิ่มขึ้นแต่อย่างใดก็เป็นได้

¹⁵ The Economist April 8, 1992, p. 48.

¹⁶ Paul Strebel, "Why do employees resist change," *Harvard Business Review* (May/June 1996): 86. และ John P. Kotter, "Leading change : Why transformation efforts fail," *Harvard Business Review* (March/April 1995): 59. อ้างถึงใน Peter Senge, et.al., *The dance of change : The challenges of sustaining momentum in learning organizations* (New York : Doubleday, 1999), pp. 5 - 6.

ถ้าการเปลี่ยนแปลงองค์กรภาคเอกชนไม่ใช่เรื่องง่าย การเปลี่ยนแปลงองค์กรภาครัฐก็มีความยากลำบากไม่แพ้กัน และอาจจะมากกว่าด้วย เพราะองค์กรภาครัฐและระบบราชการมีความซับซ้อนสูง เป็นระบบขนาดใหญ่ที่ประกอบด้วยหน่วยย่อยจำนวนมาก มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และผู้ได้รับผลกระทบทั้งทางตรงและโดยอ้อมมาก กรอบของการดำเนินงานถูกกำกับด้วยกฎหมายที่มีความยืดหยุ่นน้อย มีกระบวนการและขั้นตอนการทำงานและระบบตรวจสอบกำกับดูแลหลายชั้น และเป้าหมายของการดำเนินงานเพื่อประโยชน์สาธารณะมีความหลากหลาย

การศึกษาของ Robert T. Golembiewski เกี่ยวกับการพัฒนาองค์กรภาครัฐ ได้ชี้ให้เห็นว่ามีข้อจำกัดเชิงโครงสร้างบางประการ ที่ทำให้การปรับเปลี่ยนองค์กรในระบบราชการนั้นทำได้ยาก ข้อจำกัดเหล่านี้กล่าวโดยสังเขปได้แก่¹⁷

1. ในระบบราชการนั้น มีตัวแสดงต่าง ๆ หลากหลายประเภทที่มีวัตถุประสงค์ ผลประโยชน์ และอำนาจในการเข้าถึงกระบวนการตัดสินใจแตกต่างกันไป และผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจก็มีอยู่มากมายหลายระดับ ทำให้การเปลี่ยนแปลงใด ๆ ที่เกิดขึ้น จะก่อให้เกิดทั้งแรงสนับสนุนและแรงต่อต้านที่ทับซ้อนและปะทะกันอยู่ โดยที่แต่ละฝ่ายสามารถระดมกำลังสนับสนุนจากสาธารณะผ่านสื่อมวลชนต่าง ๆ เพื่อสร้างแนวร่วมกับฝ่ายตน
2. องค์กรภาครัฐมีโครงสร้างของผลตอบแทนและผลประโยชน์หลายรูปแบบ ทำให้ยากต่อการสร้างความเห็นพ้องต้องกัน เกี่ยวกับทิศทางและแนวทางของการเปลี่ยนแปลงที่สามารถสนองตอบต่อความต้องการ และสร้างความพึงพอใจให้แก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายอย่างเสมอหน้า นอกจากนี้ เป้าหมายในการดำเนินงานและการให้น้ำหนักความสำคัญ ขององค์กรภาครัฐ มีการเปลี่ยนแปลงไปมาอยู่เสมอตามแรงกดดันทางการเมืองที่เปลี่ยนไป
3. โครงสร้างของระบบบริหารราชการที่เป็นลำดับชั้น และแยกส่วน ซึ่งตามมาด้วยการแบ่งแยกและแข่งขันกันช่วงชิงทรัพยากร และผลงานระหว่างหน่วยงาน ทำให้การที่แต่ละฝ่ายจะปฏิบัติไปในทิศทางที่สอดคล้องสนับสนุนกัน ภายใต้อำณัติเดียวกันทำได้ลำบาก

¹⁷ Robert T. Golembiewski, *Humanizing public organizations* (Mount Airy, M.D. : Lomond, 1985). อ้างถึงใน Hal G. Rainey, *Understanding & managing public organizations* (San Francisco : Jossey-Bass, 2003), p. 374.

4. การกำกับดูแลองค์กรภาครัฐโดยฝ่ายการเมืองนั้น ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมักดำรงตำแหน่งอยู่ในระยะเวลาไม่นาน และมีคุณวุฒิและความรู้ความสามารถตลอดจนผลประโยชน์แตกต่างกันไป ทำให้เกิดปัญหาทั้งในเรื่องของความต่อเนื่องและการสื่อสารนโยบายให้เข้าใจตรงกัน
5. นอกจากนี้ ระบบราชการที่ต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบและควบคุมว่าปฏิบัติตามกฎระเบียบอย่างถูกต้อง ทำให้การริเริ่มดำเนินการใด ๆ ต้องเป็นไปตามกรอบของกฎหมาย และต้องยึดกระบวนการและขั้นตอน ตามแบบแผนที่ระเบียบและกฎหมายกำหนดไว้ เป็นแนวทางในการปฏิบัติและพิจารณาแก้ไขปัญหาต่าง ๆ

ภายใต้โครงสร้างของระบบราชการซึ่งแตกต่างจากขององค์กรธุรกิจเอกชนดังที่ได้กล่าวมานี้ ทำให้ Golembiewski สรุปว่า ผู้บริหารองค์กรภาครัฐมีข้อจำกัดมากกว่า และในขณะเดียวกันก็ได้รับแรงสนับสนุนและผลตอบแทนน้อยกว่า ต่อการที่จะแสดงและเสนอความคิดริเริ่ม รวมทั้งความกล้าที่จะเสี่ยงทำอะไรใหม่ ๆ ด้วยเหตุนี้ จึงไม่ใช่เรื่องน่าแปลกใจ ที่ผู้บริหารงานภาครัฐมักจะมีท่าทีระมัดระวัง ในการสนับสนุนความพยายามปรับเปลี่ยนองค์กรไปสู่ระบบการบริหารงานแบบใหม่ ไม่ว่าจะความพยายามนั้นจะริเริ่มโดยฝ่ายใดก็ตาม¹⁸

ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่ง ที่ทั้งนักวิชาการและผู้ปฏิบัติจำนวนไม่น้อย เห็นว่าเป็นอุปสรรคทำให้การเปลี่ยนแปลงองค์กรภาครัฐประสบความสำเร็จยากขึ้น คือ ตัวแบบที่นำมาใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาองค์กรภาครัฐนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการสร้างประสิทธิผลและประสิทธิภาพนั้น เป็นตัวแบบที่พัฒนามาจากการบริหารจัดการองค์กรของภาคธุรกิจ ซึ่งเน้นไปในเรื่องของผลตอบแทนต่อผู้ถือหุ้น การสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่ผลิตภัณฑ์ การตอบสนองความพึงพอใจของลูกค้า ที่ความสัมพันธ์ระหว่างลูกค้ากับผู้ผลิตหรือผู้ขายผู้ให้บริการ เกิดขึ้นภายใต้การซื้อขายผ่านตลาด ไม่ใช่การให้และได้รับในฐานะที่เป็นหน้าที่อันพึงให้ และสิทธิอันพึงได้รับ เมื่อนำตัวแบบเหล่านี้ไม่ว่าจะเป็นระบบ TQM ก็ดี แนวคิดเรื่อง balanced scorecards ก็ดี หรือ แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารเชิงกลยุทธ์ก็ดี มาใช้กับองค์กรภาครัฐ ตัวแบบเหล่านี้ไม่สามารถนำมาใช้ได้โดยตรงทันทีโดยไม่มีกรปรับได้¹⁹ เพราะประเทศมิใช่บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชน และการ

¹⁸ เรื่องเดียวกัน.

¹⁹ A. Carol Rusaw, "Four models of public sector change," in *Handbook of public management practice and reform*, ed. Kuotsai Tom Liou (New York : Marcel Dekker, Inc., 2001), p. 513.

เป็นพลเมืองมีความแตกต่างจากการเป็นลูกค้า Pollitt กับ Bouckaert แยกความแตกต่างระหว่างพลเมืองกับลูกค้าไว้ดังนี้²⁰

พลเมืองหมายถึงการที่บุคคลหนึ่งได้รับสิทธิและมีหน้าที่ภายในรัฐ ซึ่งมีรัฐธรรมนูญและการปกครองตามหลักนิติธรรม และอยู่ภายใต้ระบบของกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่มีศักดิ์ลดหลั่นกันลงไป [ในขณะที่] ลูกค้าหมายถึงการที่บุคคลมีความต้องการและได้รับการตอบสนองของความ ต้องการ ภายใต้สภาวะของอุปสงค์อุปทานของสินค้าและบริการในตลาด และภายใต้ลำดับลดหลั่นของความ ต้องการ รวมทั้งความสามารถและความเต็มใจที่จะจ่ายราคาได้ พลเมืองเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาประชาคม ในขณะที่ลูกค้าเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาในตลาด

ในความเป็นจริง หน่วยงานภาครัฐนั้น มีภารกิจและเป้าหมายที่แตกต่างกันไปอีกเป็นหลายประเภท ทำให้การปรับตัวแบบเหล่านี้มาใช้กับองค์กรภาครัฐจึงมิใช่เรื่องที่ทำได้โดยง่ายนัก โดยเราต้องไม่ลืมว่า แม้แต่การนำตัวแบบการพัฒนาองค์กรเหล่านี้ไปใช้เปลี่ยนแปลงองค์กรธุรกิจก็มีไหวจะสำเร็จได้ในทุกกรณี ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

นอกจากนี้ พิทยา บวรวัฒนา ยังชี้ให้เห็นข้อจำกัดอีกประการหนึ่งเกี่ยวกับการนำเอาตัวแบบการพัฒนาองค์กรของภาคธุรกิจมาใช้เปลี่ยนแปลงองค์กรภาครัฐ คือ การมุ่งเน้นให้ความสำคัญว่าเทคนิคและตัวแบบของการบริหารแบบธุรกิจเอกชน คือคำตอบของการปฏิรูประบบและหน่วยงานภาครัฐนั้น นอกจากนี้จะเป็นการมองปัญหาและแก้ไขปัญหามิติเดียว โดยมองข้ามปัจจัยสำคัญอื่น ๆ ของการบริหารงานภาครัฐ เช่น การตรวจสอบ ขวัญกำลังใจ และการใช้จ่ายเงินที่มาจากภาษีประชาชนแล้ว ยังทำให้มีแนวโน้มที่จะละเลยมิติด้านอื่น ๆ ของธรรมาภิบาล หรือที่พิทยาเรียกว่าเป็น new democratic governance paradigm อีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เรื่องความเป็นธรรม และภาวะความรับผิดชอบต่อสาธารณะ ที่สามารถตรวจสอบได้²¹

²⁰ Christopher Pollitt and Geert Bouckaert, eds., Quality improvement in European public services : Concepts, cases, and commentary (London : Sage, 1995), p.6.

²¹ Bidhya Bowornwathana, "Transforming bureaucracies for the 21st century : The new democratic governance paradigm," ใน การจัดการปกครอง, คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541), หน้า 4-1 - 4-15.

นอกจากพิทยาแล้ว นักวิชาการไทยอีกคนหนึ่ง ที่ชี้ให้เห็นข้อจำกัดของแนวคิด NPM ให้อย่างน่าสนใจ คือ ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร ไชยรัตน์ตั้งข้อสังเกตว่า แนวทางการบริหารที่เน้นให้ความสำคัญ แก่เรื่องการสร้างประสิทธิภาพประสิทธิผลของการดำเนินงานแบบ NPM นั้น "คุณค่าชุดนี้เป็นเพียงประดิษฐกรรมของสังคมอุตสาหกรรม ที่สร้างขึ้นมาเพื่อต้องการเพิ่มผลผลิตและการควบคุม จึงมิใช่คุณค่าที่เป็นธรรมชาติหรือสากล"²² ไชยรัตน์เสนอว่า แทนที่จะเน้นแต่เรื่องประสิทธิภาพเป็นด้านหลัก การบริหารจัดการในโลกยุคปัจจุบันควร "ให้ความสำคัญและพิถีพิถันกับความแตกต่างหลากหลายในองค์การและสังคม... เพื่อให้ความแตกต่างเหล่านี้อยู่ด้วยกันได้"²³

ข้อจำกัดอีกประการหนึ่งที่พึงตระหนัก เมื่อนำตัวแบบของการพัฒนาองค์กรของตะวันตก เช่น NPM มาใช้ในบริบทเฉพาะของการปฏิรูประบบบริหารราชการของไทย ก็คือ ที่มาของแนวคิดนี้มาจากต่างประเทศ ประเด็นนี้ในตัวของมันเองมิใช่ปัญหา เพราะในโลกโลกาภิวัตน์ทุกวันนี้ ยากที่จะปิดกั้นการเคลื่อนไหวของกระแสความคิด โดยเฉพาะความคิดที่กลายเป็นแนวทางกระแสหลักที่นานาประเทศต่างปรับมาใช้ในการพัฒนาของตน แต่ที่จะกลายมาเป็นปัญหา ก็เพราะการนำมาปรับใช้เป็นไปในลักษณะดังที่สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ ของสำนักงาน ก.พ. องค์กรแกนหลัก ซึ่งทำหน้าที่เป็นกลไกขับเคลื่อนการปฏิรูประบบราชการของไทยในระดับปฏิบัติ ได้ปรารภไว้เองว่า

ในการปฏิรูประบบราชการของไทยที่ผ่านมา หลายกรณีเป็นการนำแนวความคิดมาจากต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศตะวันตก ซึ่งมีทั้งที่เหมาะสม และที่ไม่เหมาะสมกับประเทศไทย แต่ข้าราชการส่วนใหญ่ไม่มีโอกาสได้รับทราบถึงที่มาของแนวความคิดเหล่านั้น จึงทำให้ไม่มีโอกาสในการวิเคราะห์หรือเสนอความเห็น และมีส่วนร่วมในการปฏิรูประบบราชการเท่าที่ควร ซึ่งอาจนำไปสู่ความไม่เห็นด้วยและต่อต้านการเปลี่ยนแปลง อันจะทำให้การปฏิรูประบบราชการดำเนินไปได้ล่าช้า ไม่ทันการณ์

²² ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, "การบริหารจัดการในโลกยุคหลังสงครามเย็น," วารสารสังคมศาสตร์ 34, 1 (มกราคม - มิถุนายน 2546): 22.

²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 23.

เน้นความโดยผู้เขียนวิทยานิพนธ์. ความข้อย่อยในคำนำของหนังสือว่าด้วยการปฏิรูประบบราชการของต่างประเทศ ซึ่งจัดพิมพ์เผยแพร่โดยสำนักงาน ก.พ. โปรดดู พิทยา บวรวัฒนา, การปฏิรูประบบราชการของต่างประเทศ (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, สำนักงาน ก.พ., 2544), หน้า (1).

อย่างไรก็ดี แม้จะมีข้อวิจารณ์และคำทักท้วงที่ควรกรรับฟัง แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐแบบใหม่ เช่น NPM นั้นก็มีจุดเด่น อันเป็นสิ่งดึงดูดใจต่อผู้ที่ต้องการปฏิรูปองค์กรภาครัฐ ที่สำคัญคือ ระบบการบริหารงานภาครัฐแบบใหม่มีชุดเครื่องมือที่หลากหลายสำหรับการพัฒนาและวางแผนยุทธศาสตร์ขององค์กร พร้อมด้วยการกำหนดตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์อย่างเป็นระบบ ซึ่งช่วยให้องค์กรสามารถประเมินประสิทธิภาพประสิทธิผลการดำเนินงาน รวมทั้งการประเมินตัวยุทธศาสตร์ขององค์กรเองว่ามีความเหมาะสมเพียงใด องค์กรที่ดำเนินงานอย่างมียุทธศาสตร์ และมีการประเมินผลการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์อยู่เป็นระยะ ๆ โดยสม่ำเสมอ ย่อมสามารถพัฒนาเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ ที่บุคลากรขององค์กรรวมทั้งตัวขององค์กรเองสามารถปรับตัว เพื่อตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงได้อยู่ตลอดเวลา จุดเด่นข้อนี้ ถ้าผู้นำการเปลี่ยนแปลงองค์กรภาครัฐ สามารถทำให้เกิดขึ้นได้จริง มิใช่เพียงแค่เป็นการทำไปตามรูปแบบอย่างแกน ๆ ก็จะสามารถแก้ไขจุดบกพร่องสำคัญ ๆ ในระบบราชการได้มาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การแก้ไขปัญหาเรื่องการขาดระบบการประเมินผลองค์กรภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ และการขาดระบบการทบทวนความเหมาะสมของนโยบายและยุทธศาสตร์ รวมทั้งการพัฒนาองค์กรภาครัฐให้เป็นกลายเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง

การนำตัวแบบหรือแนวคิดด้านการบริหารใหม่ ๆ มาใช้เปลี่ยนแปลงองค์กร ไม่ว่าจะในองค์กรภาครัฐหรือภาคเอกชนก็ตาม แม้ว่าจะมีความยากลำบากในการดำเนินการให้ประสบผลสำเร็จ แต่ก็มีได้หมายความว่า การเปลี่ยนแปลงจะเกิดขึ้นไม่ได้เลย หรือทำให้ไม่เกิดความพยายามใด ๆ ที่จะนำการเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้น ประเด็นอยู่ที่ว่า ความพยายามในการเปลี่ยนแปลงองค์กร ด้วยการนำตัวแบบการบริหารใหม่ ๆ มาใช้นั้น มักจะให้ผลไม่ตรงกับเป้าหมายที่ตั้งไว้ มีน้อยกรณีที่เส้นทางการเปลี่ยนแปลงจะเดินไปตามแผน ภายในเวลา และได้ผลลัพธ์ตามที่คาดหวัง อย่างไรก็ตาม เพื่อรักษาองค์กรหรือประเทศชาติของตน ให้อยู่รอดและมีความแข็งแกร่ง ภายใต้แรงกดดันจากกระแสโลกาภิวัตน์ ทำให้ผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบมิอาจที่จะไม่เปลี่ยนแปลงได้ เมื่อเป็นเช่นนั้น คำถามขั้นต่อไปก็คือ อะไรคือองค์ประกอบหรือเหตุปัจจัยที่จะช่วยเอื้อให้การเปลี่ยนแปลงและพัฒนาระบบและองค์กรภาครัฐประสบความสำเร็จ

Hal G. Rainey ได้ศึกษาเปรียบเทียบผลการวิจัยเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงองค์กรขนาดใหญ่ที่ประสบผลสำเร็จในระดับที่เป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างรอบด้าน ในระยะเวลาที่ต่างกัน และจากงานวิจัยหลายชิ้น เขาพบว่าข้อค้นพบของงานวิจัยเหล่านี้ เกี่ยวกับเงื่อนไขที่ทำให้การปรับเปลี่ยนองค์กรขนาดใหญ่ประสบความสำเร็จ สามารถเปลี่ยนแปลงองค์กรอย่างรอบด้านได้นั้น มีปัจจัยองค์ประกอบใกล้เคียงกัน ปัจจัยเหล่านี้ดูเผิน ๆ แล้วเหมือนเป็นเรื่องที่สามารถทำได้

โดยง่าย แต่ในความเป็นจริงแล้ว กระบวนการเปลี่ยนแปลงองค์กรส่วนใหญ่ยากที่จะบรรลุถึงพร้อมได้ในทุกเงื่อนไขต่อไปนี้²⁴

- เกิดความเชื่อและเห็นพ้องต้องกันอย่างกว้างขวางว่าจำเป็นและถึงเวลาที่จะต้องเปลี่ยนแปลง
- ภาวะผู้นำที่ชัดเจน และสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากผู้บริหารระดับสูงสุด
- การมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการวินิจฉัยปัญหาและการวางแผนการเปลี่ยนแปลง
- การนำแผนการเปลี่ยนแปลงไปปฏิบัติอย่างยืดหยุ่น และค่อยเป็นค่อยไป มีการทดลองดำเนินการ ตรวจสอบทบทวนผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น มีการปรับแผนและแนวทางการเปลี่ยนแปลงตามความเหมาะสม และใช้ความสำเร็จที่เกิดขึ้นก่อนเป็นฐานในการสร้างความเปลี่ยนแปลงในส่วนอื่น ๆ ต่อไป

องค์ประกอบเหล่านี้ มักขาดเกินอย่างหนึ่งอย่างใดไปเสมอในสถานการณ์ปฏิรูปที่เกิดขึ้นจริง และมักไม่ปรากฏอย่างสม่ำเสมอถึงกันตลอดทั้งระบบราชการ ยิ่งไปกว่านั้น ถ้าพิจารณาให้ดี องค์ประกอบของความสำเร็จในการนำการเปลี่ยนแปลง ตามที่ Rainey สรุปไว้นี้เป็นเพียงเงื่อนไขจำเป็นขั้นต้นของการเปลี่ยนแปลงเท่านั้น แต่ยังมีเงื่อนไขที่เพียงพอ ในการทำให้การปรับตัวขององค์กรเกิดขึ้นได้อย่างรอบด้านและมีความยั่งยืน กระบวนการปรับตัวในลักษณะที่เป็น การเปลี่ยนแปลงอย่างรอบด้าน โดยพื้นฐานแล้วคือกระบวนการเรียนรู้ และการเรียนรู้ขององค์กร จะเกิดขึ้นได้ก็ด้วยการเรียนรู้ของคนภายในองค์กรนั้น การเปลี่ยนแปลงแต่เพียงยุทธศาสตร์ โครงสร้างสถาบัน ระบบการจัดความสัมพันธ์ขององค์กร หรือแนวทางการบริหาร ไม่มีทางที่จะสามารถปรับเปลี่ยนองค์กรอย่างยั่งยืนได้ ถ้าวิถีคิดของคนในองค์กรรวมทั้งผู้นำองค์กร ยังไม่ปรับเปลี่ยนตาม เพราะโครงสร้างและระบบนั้นเป็นเพียงเงื่อนไขนามธรรม ที่จะแสดงผลได้ก็โดยผ่านการกระทำของบุคคลเท่านั้น ตัวแบบทางการบริหารก็เป็นเพียงเครื่องมือ ที่ต้องมีคนใช้ ไม่ใช่เครื่องมือที่สามารถบังคับขับเคลื่อนองค์กรได้เองโดยอัตโนมัติ

ด้วยเหตุนี้ กระบวนการปรับเปลี่ยนองค์กรใด ๆ ก็ตาม องค์ประกอบสำคัญที่สุด คือคน และคนนี่เองคือปัจจัยที่เปลี่ยนแปลงได้ยากที่สุดในองค์กร โดยทั่วไป คนจะไม่ต่อต้านการ

²⁴ Hal G. Rainey, Understanding & managing public organizations, 3rd edition (San Francisco : Jossey Bass, 2003), p.380.

เปลี่ยนแปลง ตราบเท่าที่การเปลี่ยนแปลงนั้น ไม่มีผลกระทบทำให้ตนเองถูกบังคับให้ต้องเปลี่ยนด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนแปลงวิถีคิดและวิถีปฏิบัติอันคุ้นชินมาแต่เดิม การที่คนจะเปลี่ยนแปลงได้ การเปลี่ยนแปลงนั้นต้องเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงสภาวะภายใน จากการเปลี่ยนแปลงวิถีคิดผ่านกระบวนการเรียนรู้ และปฏิบัติจนกระทั่งความคิดและความรู้นั้น กลายมาเป็นส่วนหนึ่งของตนเอง การแทรกแซงบีบบังคับจากภายนอกให้ต้องเปลี่ยน โดยไม่มีการสร้างเงื่อนไขอันเหมาะสม ที่จะเปิดโอกาสให้เขาเหล่านั้นได้เรียนรู้ และเปลี่ยนแปลงจากภายใน ผลที่ได้ อย่างมากก็เพียงการจำยอมเปลี่ยนตามรูปแบบภายนอก เป็นเพียงการเล่นไปตามบทที่กำหนดมาให้เล่น มิได้เป็นการปฏิบัติอันเกิดจากความเชื่อมั่นและเข้าใจ ที่ออกมาจากการตระหนักรู้ภายในของเขาเหล่านั้น

แต่การเปลี่ยนแปลงในระดับนี้ ต้องอาศัยความเอาใจใส่ที่ต้องใช้เวลา และเวลานั้นเองที่มักเป็นทรัพยากรที่ผู้นำการเมือง ซึ่งบริหารองค์กรภาครัฐอยู่ ขาดแคลนอย่างที่สุด ปัญหาใหม่ ๆ ที่โถมเข้ามาอยู่ทุกเมื่อเชื่อวัน กำหนดการเลือกตั้งที่ใกล้เข้ามา ความต้องการแสดงประสิทธิผลในการดำเนินนโยบายในเวลาจำกัด และปัจจัยอื่น ๆ ทำให้กระบวนการเปลี่ยนแปลง และการปฏิรูปภาครัฐส่วนใหญ่ ต้องเร่งดำเนินไปภายใต้ข้อจำกัดของเวลา และเส้นตายที่ถูกกำหนดไว้ คนกำกับให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกับคนที่ถูกทำให้ต้องเปลี่ยนแปลง มีโอกาสที่จะได้เรียนรู้และรับฟังจากกันและกันน้อย ด้วยเหตุที่มักแยกกันอยู่คนละหน่วยงาน และมีเป้าหมายภารกิจกันคนละแบบ ภายใต้สภาวะเช่นนี้ การเปลี่ยนแปลงแม้จะเกิดขึ้นได้ด้วยคำสั่งที่บัญชาลงมาจากข้างบน แต่จะไม่มีการสามารถตอบอย่างมั่นใจได้ว่า การเปลี่ยนแปลงนั้น ท้ายที่สุดแล้ว จะครอบคลุมทั้งในส่วนที่เป็นระบบและโครงสร้าง และในส่วนที่เป็นการเปลี่ยนแปลงภายในวิถีคิดของคนในองค์กร ที่รับเอาคุณค่าของหลักธรรมาภิบาลเข้ามาไว้ในวิถีคิดของตนด้วยหรือไม่

ในตอนนี ได้วางกรอบกว้าง ๆ สำหรับพิจารณาและวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงองค์กรภาครัฐ อันเกิดจากแรงผลักดันของกระแสโลกาภิวัตน์ไปแล้ว ในตอนต่อไป จะเป็นการให้กรอบความคิดเกี่ยวกับผลกระทบจากกระบวนการโลกาภิวัตน์ต่อการเปลี่ยนแปลงคติความคิด และค่านิยมเกี่ยวกับลักษณะเฉพาะของงานและผู้ปฏิบัติงานด้านการทูต และการดำเนินนโยบายต่างประเทศ

2.2. โลกาวัดน์และผลกระทบต่อองค์กรและนักการทูต

กรอบความคิดเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงองค์กรภาครัฐในตอนที่ผ่านมา ได้ชี้ให้เห็นว่า การเปลี่ยนแปลงองค์กรนั้น มีอย่างน้อยสองมิติ คือมิติที่เป็น การเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง กระบวนการ และระบบการดำเนินงานขององค์กร กับส่วนที่เป็นการเปลี่ยนแปลงในระดับที่เป็นคติความคิดที่ กำกับกับการดำเนินงานขององค์กร จากกรอบข้างต้นทำให้เราสามารถตั้งคำถามได้อย่างน้อยในสองระดับใหญ่ ๆ ด้วยกันเมื่อพิจารณาเกี่ยวกับการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงองค์กรด้านการทูต คือ คำถามเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงคติความคิด หรือค่านิยมที่เป็นตัวกำกับเป้าหมายภารกิจเกี่ยวกับการทูต และคำถามเกี่ยวกับการปรับแนวทางและวิธีการปฏิบัติงานตามเป้าหมายภารกิจ ในตอนนี้เราจะ ได้มาพิจารณากันว่าสภาวะโลกาวัดน์มีนัยต่อการเปลี่ยนแปลงในสองระดับนี้อย่างไร

การนำเสนอในตอนี้ จะเริ่มด้วยการแสดงผลกระทบของโลกาวัตน์ ที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศก่อน จากนั้นจึงจะพิจารณาต่อไปว่า ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนั้น ส่งผลกระทบอย่างไร ต่อคติความคิดเกี่ยวกับบทบาทภารกิจของ องค์กรที่รับผิดชอบด้านการทูตและการต่างประเทศ และผลกระทบนั้นเรียกร่องให้องค์กรดังกล่าว มีการปรับตัวอย่างไร

สภาวะโลกาวัดน์ ส่งผลกระทบอย่างลึกซึ้งต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิต และ การแบ่งงานกันทำระหว่างประเทศ การเคลื่อนไหวอย่างเสรีของการค้าและการลงทุน ตลอดจน อัตรากำลังในการพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรมในด้านต่าง ๆ ภายใต้สภาวะโลกาวัดน์ของระบบ เศรษฐกิจโลก เงื่อนไขปัจจัยของความอยู่รอดของรัฐในด้านหนึ่งที่สำคัญ จึงขึ้นอยู่กับ ความสามารถในการพัฒนาศักยภาพในการแข่งขันในระบบเศรษฐกิจโลก ด้วยเหตุนี้ ในหลาย กรณี การรวมกลุ่มและความร่วมมือระหว่างประเทศจึงเป็นไปตามตรรกะของการแสวงหาอำนาจ ต่อรองเพื่อรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ และการมุ่งเพิ่มพูนขีดความสามารถในการ แข่งขันมากขึ้น

โลกาวัดน์และพัฒนาการของเทคโนโลยีสารสนเทศและโทรคมนาคม ยังมีผลทำให้ ประเด็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของชาติ และความอยู่ดีกินดีของประชาชน มีลักษณะ ไร้พรมแดนมากขึ้น กล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือ ความเปลี่ยนแปลงหรือปัญหาที่เกิดขึ้นในส่วนหนึ่ง ส่วนใดของโลกจะส่งผลกระทบอย่างรวดเร็วต่อส่วนอื่น ๆ ในลักษณะที่การจัดการหรือการแก้ไข

ปัญหาไม่อาจกระทำได้โดยประเทศใดประเทศหนึ่งแต่ลำพัง หากต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศเป็นหลัก

นอกจากนี้ ประเด็นปัญหาและนโยบายที่แต่เดิมเคยเป็นเรื่องที่จำกัดอยู่ภายในประเทศ จะมีนัยยะระหว่างประเทศ หรือมีมิติที่ต้องเกี่ยวข้องกับต่างประเทศเพิ่มมากขึ้น ผู้ซึ่งมีผลประโยชน์หรือส่วนได้ส่วนเสีย ที่ต้องการเข้ามา มีบทบาทและส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย จะไม่จำกัดอยู่แต่กลุ่มหรือองค์กรต่าง ๆ ภายในประเทศเท่านั้น แม้กลุ่มหรือองค์กรในประเทศเองไม่ จะเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน ต่างก็มีการสร้างเครือข่ายเชื่อมโยงกับต่างประเทศมากขึ้น เพื่อแบ่งปันแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร และกำลังสนับสนุน ในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่มีอยู่ร่วมกัน หรือสอดคล้องต้องกันระหว่างกลุ่มต่าง ๆ²⁵

ยิ่งไปกว่านั้น ภายใต้สภาวะโลกาภิวัตน์ ความสำเร็จและความล้มเหลวของการดำเนินนโยบายใด ๆ ต้องขึ้นอยู่กับปัจจัยภายนอกประเทศมากขึ้น ทั้งที่เป็นปัจจัยที่รัฐสามารถเข้าไปจัดการหรือแก้ไขป้องกันได้ ถ้ามีการเตรียมพร้อมด้วยยุทธศาสตร์ที่ดีและทันการณ์ และทั้งที่เป็นปัจจัยซึ่งอยู่นอกเหนืออำนาจการควบคุมของรัฐ ทั้งนี้ พัฒนาการของเทคโนโลยีสารสนเทศและโทรคมนาคมยังมีผลทำให้ตัวแสดงที่มีใช้รัฐ มีอำนาจและโอกาสในการดำเนินการในฐานะตัวแสดงในการเมืองโลกเพิ่มมากขึ้น โดยที่ในหลายกรณี ตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐเหล่านี้อาจเข้าถึงและเป็นผู้ครอบครองข้อมูล ความรู้ และทรัพยากร ที่สามารถนำไปในทางสร้างสรรค์หรือทำลายผลประโยชน์ของรัฐ มากกว่าขีดความสามารถที่รัฐบาลในหลายประเทศมีอยู่ ด้วยเหตุนี้ ความแตกต่างระหว่างนโยบายและการเมืองภายใน กับนโยบายต่างประเทศและการเมืองระหว่างประเทศ และการจำแนกว่าตัวแสดงใดเป็นตัวแสดงภายในขอบเขตของรัฐ และตัวแสดงใดอยู่ภายนอกรัฐ จึงเป็นเรื่องยากที่จะหาเส้นแบ่งอันชัดเจนได้²⁶

ความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ดังที่กล่าวมานี้มิได้ทำให้รัฐมีบทบาทน้อยลงอย่างที่เคยมีผู้แสดงความเห็นไว้²⁷ ตรงกันข้ามกลับทำให้ภารกิจด้านการต่างประเทศของรัฐขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างมาก เพื่อสนองตอบต่อโจทย์ปัญหา ซึ่งส่งผลกระทบต่อสวัสดิภาพและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน ที่

²⁵ Anne-Marie Slaughter, *A new world order* (Princeton : Princeton University Press, 2004).

²⁶ James N. Rosenau, *Along the domestic-foreign frontier : Exploring governance in a turbulent world* (Cambridge : Cambridge University Press, 1997).

²⁷ Walter B. Wriston, *The twilight of sovereignty* (New York : Charles Scribner's Sons, 1992) และ Kenichi Ohmae, *The borderless world* (London : Collins, 1990).

มีความหลากหลายและไร้พรมแดนมากขึ้น ผลที่ตามมาก็คือ คติความคิดเดิมที่เชื่อว่าเรื่องของการดำเนินนโยบายต่างประเทศและการทูต เป็นภาระรับผิดชอบของกระทรวงการต่างประเทศเท่านั้น เริ่มเปลี่ยนแปลงไป เครื่องบ่งชี้ประการหนึ่ง ก็คือ กระทรวงทบวงกรมอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็น กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตร กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงสาธารณสุข ตลอดจนองค์กรที่รับผิดชอบด้านการท่องเที่ยว การศึกษา วัฒนธรรม การเจรจาต่อรองทางการค้า และส่งเสริมการลงทุน ต่างก็มีส่วนร่วม--ในสิ่งที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของหน่วยงานของตน--ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศทั้งสิ้น โดยที่แต่ละหน่วยต่างก็มีการส่งบุคลากรของตนออกไป ปฏิบัติภาระหน้าที่ในต่างประเทศ เพื่อพิทักษ์รักษา และส่งเสริมผลประโยชน์อันหลากหลายของรัฐ ในส่วนที่ตนมีความรับผิดชอบ²⁸

นอกจากนั้น กล่าวได้ว่าในปัจจุบัน ประเด็นปัญหาหลายเรื่องที่มีนัยเกี่ยวข้องกับด้านระหว่างประเทศ เป็นปัญหาทางเทคนิค หรือเป็นเรื่องที่อยู่นอกเหนือขอบเขตปกติของการดำเนินการทางการเมืองระดับสูง (high politics) เช่น เรื่องพิกัดอัตราภาษีศุลกากร ปัญหาเรื่องสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศ การขยายตลาดการค้าการท่องเที่ยวและช่วยเหลือผู้ส่งออก หรือปัญหาเกี่ยวกับคุณภาพและมาตรฐานด้านความปลอดภัยของสินค้าอาหารการเกษตร เป็นต้น ผู้ที่รับผิดชอบประเด็นปัญหาเหล่านี้ จำเป็นต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะ ซึ่งอาจหาไม่ได้จากบุคลากรที่มาจากสายงานของกระทรวงการต่างประเทศ หรือแม้แต่จากข้าราชการในกระทรวงอื่น การจัดการกับประเด็นปัญหาเช่นนี้ต้องมีประสิทธิภาพ จึงต้องอาศัยมือของผู้ชำนาญการ เฉพาะจากกระทรวงทบวงกรมอื่น หรือแม้แต่จากบุคคลภายนอกที่มีความรู้เกี่ยวกับประเด็นปัญหานั้น ๆ มากกว่าที่กระทรวงการต่างประเทศจะเข้าไปดำเนินการเอง²⁹

ความเปลี่ยนแปลงที่เด่นชัดอีกประการหนึ่ง ในการดำเนินความสัมพันธ์กับต่างประเทศในยุคโลกาภิวัตน์ ซึ่งการติดต่อสื่อสาร และการเดินทางเป็นไปได้อย่างสะดวกและรวดเร็ว คือ ผู้นำรัฐก้าวเข้ามามีบทบาทในการติดต่อเจรจาดำเนินความสัมพันธ์กับต่างประเทศโดยตรง ในระหว่างผู้นำด้วยกันเองมีมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นในลักษณะของ การประชุมสุดยอดทั้งในกรอบทวิภาคีและพหุภาคี การประชุมคณะรัฐมนตรีร่วมระหว่างสองฝ่าย หรือการเจรจาพบปะหารือในระดับรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบโดยตรง นอกจากนี้ ในระดับที่ต่ำลงมา หน่วยงานในระดับปฏิบัติ มีการ

²⁸ Raymond F. Hopkins, "The international role of 'domestic' bureaucracy," *International Organization* 30, 3 (Summer 1976): 405 - 432.

²⁹ Richard Langhorne, "Current developments in diplomacy : Who are the diplomats now?" *Diplomacy & Statecraft* 8, 2 (July 1997): 1 - 15.

ขยายการสร้างเครือข่ายความร่วมมือข้ามรัฐระหว่างกันเอง โดยไม่จำเป็นต้องอาศัยกระทรวงการต่างประเทศหรือสถานทูต ให้เป็นตัวกลางคอยเชื่อมการติดต่อระหว่างกันอยู่ตลอดเวลาอีกต่อไป เครือข่ายในระดับปฏิบัติเหล่านี้มีมากมายหลายแบบ และนับวันจะยิ่งขยายตัวออกไปมากขึ้น มีทั้งที่เป็นเครือข่ายขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับเรื่องกฎระเบียบ (regulatory networks) เช่น World Customs Organization เครือข่ายเพื่อแลกเปลี่ยนและแบ่งปันข้อมูลข่าวสารระหว่างองค์กรภาครัฐ (information networks) เช่น การแลกเปลี่ยนข้อมูลอาชญากรรมผ่านเครือข่ายของ Interpol เครือข่ายเพื่อให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาและยกระดับสมรรถนะขององค์กร เช่น Securities and Exchange Commission ของสหรัฐอเมริกา ได้ขยายเครือข่ายการฝึกอบรมระหว่างประเทศ เพื่อช่วยยกระดับการกำกับดูแลตลาดหลักทรัพย์ของประเทศต่าง ๆ ให้ได้มาตรฐานในระดับเดียวกับของสหรัฐอเมริกา เป็นต้น³⁰

เครือข่ายของความสัมพันธ์ข้ามรัฐนี้ มิได้มีแต่เฉพาะระหว่างองค์กรภาครัฐ หรือ government networks เท่านั้น ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐต่อรัฐ โดยผ่านการประสานของกระทรวงการต่างประเทศและสถานทูตยังถูกข้ามไปเพราะการเกิดขึ้น และขยายตัวอย่างมากของเครือข่ายองค์กรภาคประชาชน และภาคธุรกิจเอกชน เช่น Amnesty International, Greenpeace, Human Rights Watch และ World Economic Forum เป็นต้น ซึ่งบทบาท อิทธิพล และตลอดจนจุดยืนด้านความคิดของเครือข่ายองค์กรนอกภาครัฐเหล่านี้ มีทั้งที่เป็นการเคลื่อนไหวเพื่อผลประโยชน์เฉพาะ เพื่อผลักดันการเปลี่ยนแปลงนโยบายสาธารณะ หรือเพื่อเปลี่ยนแปลงวิถีปฏิบัติของสังคมโดยรวม มีทั้งที่เป็นการสนับสนุนส่งเสริมและต่อต้านรัฐ และที่เป็นการให้ข้อมูลความรู้ เพื่อสร้างความตื่นตัวของสังคม อันจะเป็นพลังนำไปสู่การเปลี่ยนแปลง พลังของตัวแสดงและเครือข่ายของตัวแสดงนอกภาครัฐเหล่านี้ มีผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ในมิติต่าง ๆ รวมทั้งเศรษฐกิจและการเมืองภายในรัฐ ทำให้รัฐไม่สามารถละเลยความสำคัญ และข้อเรียกร้องต้องการของกลุ่มพลังเหล่านี้ได้ นอกจากนี้ การเกิดและขยายตัวของเครือข่ายองค์กรทั้งในและนอกภาครัฐเหล่านี้มีนัยสำคัญอย่างยิ่งต่อการจัดระเบียบการปกครอง (governance) ซึ่งจะด้วยความเต็มใจและไม่เต็มใจของรัฐก็ตาม รัฐมิได้เป็นตัวแสดงเดี่ยวอีกต่อไป ที่มีอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบในการจัดระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ของสังคม ทั้งที่เป็นสังคมภายในขอบเขตดินแดนของรัฐ และสังคมระหว่างประเทศ

³⁰ Anne-Marie Slaughter, *A new World order* (Princeton : Princeton University Press, 2004).

คติความคิดเกี่ยวกับบทบาทของสถาบันองค์กรด้านการทูตแต่เดิม คือการเป็นผู้แทนของ รัฐอธิปไตย ทำหน้าที่พิทักษ์รักษา และส่งเสริมเพิ่มพูนผลประโยชน์แห่งชาติ ในประเทศที่ตนถูก ส่งไปประจำการ โดยที่กระทรวงการต่างประเทศ เป็นเสมือนผู้เฝ้าปากทาง (gatekeeper) ที่ทำหน้าที่เป็นผู้เชื่อมการติดต่อระหว่างโลกภายนอกกับภายใน คุณค่าความสำคัญขององค์กรสถาบัน ด้านการทูตและการต่างประเทศที่เคยมีมาแต่เดิมเช่นนี้ ถูกท้าทายมากขึ้นทุกทีด้วยพัฒนาการอัน เป็นผลมาจากโลกาภิวัตน์ และการพัฒนาของเทคโนโลยีสารสนเทศและการติดต่อสื่อสาร คมนาคม ด้วยเหตุนี้ ในปัจจุบัน ปัญหาที่เป็นโจทย์ใหญ่ของผู้ที่รับผิดชอบงานด้านการดำเนินการ ทางการทูตและการต่างประเทศก็คือ สถาบันองค์กรด้านการทูต โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทรวงการ ต่างประเทศ และนักการทูตยังคงมีบทบาทที่มีคุณค่า มีความสำคัญจำเป็น (relevance) อยู่หรือไม่ ในโลกยุคโลกาภิวัตน์นี้

ท่ามกลางกระแสการเปลี่ยนแปลง อันเกิดจากสภาวะโลกาภิวัตน์นี้ ทำให้ผู้ที่ติดตามศึกษา เกี่ยวกับการทูตและการต่างประเทศจำนวนไม่น้อยมีความเห็นว่า บทบาทหลักเดิม ๆ ของนักการ ทูต อันได้แก่การเขียนและวิเคราะห์รายงานสถานการณ์ ด้านการเมืองและเศรษฐกิจของประเทศที่ ตนประจำอยู่ ส่งกลับมายังประเทศนั้น มีคุณค่าน้อยลง เพราะข้อมูลเหล่านี้จำนวนมาก สามารถ หาได้จากระบบสารสนเทศอิเล็กทรอนิกส์ ในเวลาอันรวดเร็ว เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในทุกส่วนของ โลกได้รับการรายงานพร้อมการวิเคราะห์แง่มุมต่าง ๆ จากสำนักข่าวทั้งที่เป็นกระแสหลัก และ แนวทางเลือก ที่เปิดให้ใครก็ตามที่สามารถเชื่อมโยงกับเครือข่ายสามารถเรียกข้อมูลมาดูได้

สำหรับเรื่องการส่งเสริมผลประโยชน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในด้านเศรษฐกิจและการค้าการ ลงทุนก็เช่นเดียวกัน กำลังทรัพยากรของหน่วยงานของรัฐและความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องธุรกิจ มีไม่เท่ากับของภาคธุรกิจเอกชน ในขณะที่หน้าที่ของเอกอัครราชทูตในด้านการเป็นตัวแทนเจรจา ในนามของประเทศ ก็ถูกลดความสำคัญลงด้วยการเยือนและการเจรจาโดยตรงระหว่างผู้นำ ประเทศ หรือตัวแทนผู้รับผิดชอบโดยตรงในด้านนั้น และการประชุมระหว่างประเทศในระดับผู้ กำหนดนโยบาย ตลอดจนความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างผู้นำ บทบาทหน้าที่ของกงสุลในการ ช่วยเหลือประชาชนของตนในต่างแดน ในหลายกรณีถูกแทนที่ด้วยบริการขององค์กรเอกชน เช่น บริการของบริษัทบัตรเครดิตและประกันภัยในการเดินทาง

กล่าวโดยสรุป ในโลกที่เส้นแบ่งเขตแดนไม่ใช่เครื่องแบ่งกันพื้นที่ และขอบเขตของการจัด ระเบียบการปกครอง ที่มีประสิทธิภาพในหลายประเด็นปัญหา พร้อมกับการที่หน่วยงานรัฐอื่น ๆ เข้ามามีส่วนในการดำเนินความสัมพันธ์กับต่างประเทศโดยตรงมากขึ้น ทำให้คนจำนวนไม่น้อย

เห็นว่า บทบาทของการเป็นตัวเชื่อมระหว่างภายนอกกับภายใน ในลักษณะที่เป็น gatekeeper ของกระทรวงการต่างประเทศลดคุณค่าความสำคัญลง³¹

อย่างไรก็ตาม แม้ความเห็นข้างต้นจะมีส่วนถูกอยู่ไม่น้อย แต่ก็มิได้หมายความว่า การทูตและองค์กรที่เคยรับผิดชอบด้านการทูตและการต่างประเทศจะหมดความหมาย เพราะการเปลี่ยนแปลงอันเกิดจากโลกาภิวัตน์ เป็นการเข้าใจผิดอย่างมาก ถ้าจะเชื่อว่ากระแสโลกาภิวัตน์ก่อให้เกิดผลกระทบไปในทางเดียวกัน ในรูปแบบเดียวกันทุก ๆ เรื่อง ตัวอย่างเช่น ในบริบทที่การเมืองโลกและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ก้าวเข้าสู่ยุคการปฏิวัติด้านข้อมูลข่าวสาร ทำให้แทบทุกส่วนในโลก มีโอกาสและสามารถติดต่อและรับรู้เหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้ เกือบจะในเวลาเดียวกับเหตุการณ์จริง โดยผ่านเครือข่ายการรายงานของสำนักข่าวต่าง ๆ และเครือข่ายของ internet ทั้งในรูปแบบที่เป็นรายงานข่าว ภาพและเสียง ความคิดเห็น ตลอดจนขณะที่ปฏิบัติการจริง กำลังเกิดขึ้น เช่น สงครามและการก่อการร้าย ในยุคสมัยเช่นนี้ การที่ข่าวและเหตุการณ์ที่ก่อให้เกิดเป็นข่าว สามารถรับรู้ได้เกือบจะในเวลาเดียวกันนั้น ทำให้แรงกดดันต่อองค์กรภาครัฐที่รับผิดชอบโดยตรงด้านการทูตและการต่างประเทศกลับมีมากขึ้น เรียกร้องให้รัฐต้องดำเนินการเพื่อตอบสนองต่อพลวัตต่าง ๆ อย่างรวดเร็ว ในขณะที่โอกาสที่รัฐจะสามารถกำหนดทิศทางความคิดเห็นของประชาชน ตามที่รัฐปรารถนามีน้อยลง เพราะรัฐไม่สามารถผูกขาดการครอบครองข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ไว้ในมือได้แต่เพียงผู้เดียว ประชาชนสามารถวิเคราะห์และตรวจสอบข้อมูลที่รัฐเสนอ เปรียบเทียบกับแหล่งอื่น ๆ ได้อีกมาก

ในทางกลับกัน การรับรู้ข้อมูลข่าวสารอย่างรวดเร็วเช่นนี้ อาจนำไปสู่แรงกดดันต่อรัฐอีกแบบหนึ่ง คือการที่รัฐอาจถูกกดดันให้ต้องดำเนินการตามกระแสอารมณ์ความรู้สึกของประชาชน อันก่อตัวขึ้นจากการรับรู้เพียงข้อมูลข่าวสารที่เห็นเฉพาะหน้า โดยไม่ได้มีโอกาสใช้เวลาอย่างเพียงพอ ในการพิจารณาถึงบริบทที่มาที่ไปของ เหตุปัจจัยอันซับซ้อนของเรื่องนั้น ๆ หรือผลได้ผลเสียของทางเลือกต่าง ๆ อย่างรอบด้านก่อนดำเนินการตัดสินใจ

ในแนวโน้มในระยะยาว การทูตในฐานะที่เป็นสถาบันอาจมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างแน่นอน แต่ในอนาคตที่พอเห็นได้นี้ การมีประเด็นปัญหาข้ามพรมแดนที่หลากหลายมากขึ้นก็ดี

³¹ Shaun Riordan, *New diplomacy* (New York : Polity Press, 2002), chapter 7 และ Brian Hocking, "Adaptation and the foreign policy bureaucracy," *Diplomacy & Statecraft* 5, 1 (March 1994): 47 - 72.

การมีตัวแสดงใหม่ ๆ ในเวทีระหว่างประเทศเพิ่มมากขึ้นก็ดี การที่ผู้นำรัฐสามารถติดต่อเจรจากัน ได้โดยตรงในโอกาสต่าง ๆ ได้บ่อยครั้งมากขึ้นก็ดี หรือการที่ความสามารถในการควบคุมช่องทางการติดต่อสัมพันธ์กับต่างประเทศ ของกระทรวงการต่างประเทศและสถานทูต มีไม่มากเหมือนเช่นที่เคยเป็นมาในอดีต เหล่านี้มิได้ทำให้การทูตและองค์การด้านการทูตหมดบทบาทลงแต่อย่างใด ในทางตรงกันข้ามกลับยิ่งทำให้บุคคลและหน่วยงานด้านนี้ มีภารกิจเพิ่มมากขึ้นจากสมัยก่อนเป็นอันมาก เมื่อสถานการณ์ภายนอกประเทศสามารถส่งผลกระทบข้ามพรมแดนได้กว้างขวาง และสร้างความเสี่ยงและความไม่แน่นอนในหลากหลายมิติมากขึ้น ก็ยิ่งทำให้สังคมเพิ่มความคาดหวังต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงานของนักการทูตและหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านนี้มากขึ้นด้วย

ภาวะรับผิดชอบที่เพิ่มมากขึ้นเช่นนี้ ย่อมหมายความว่า นักการทูตและกระทรวงการต่างประเทศ ก็ต้องมีการปรับตัวอย่างมาก ไม่อาจทำงานจำกัดวงอยู่แต่ในส่วนที่เป็น "ต่างประเทศ" ได้อีกต่อไป แต่ทั้งหมดนี้ ก็มีได้ทำให้บทบาทหน้าที่ของบุคลากรและองค์การด้านการทูตและการต่างประเทศหมดความสำคัญ ความเป็นจริงก็คือ รัฐทั้งหลายในสังคมระหว่างประเทศยังคงยอมรับในแบบแผนวิธีการดำเนินความสัมพันธ์ต่อกันโดยผ่านกลไกและสถาบันในความหมายของหลักการบรรทัดฐานด้านการทูตอยู่ มิได้มอบให้องค์กรในระดับอื่นได้รับหน้าที่นี้แทน

นอกจากนี้ ท่ามกลางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่มีมิติต่าง ๆ ที่หลากหลายซับซ้อนมากขึ้น การจะปล่อยให้แต่ละส่วน แต่ละสายงานของรัฐ หรือดำเนินภารกิจในด้านที่ต้องเกี่ยวข้องกับต่างประเทศของตนไปอย่างเอกเทศ โดยมีได้มีการประสานนโยบายและยุทธศาสตร์อย่างมีเอกภาพนั้น นอกจากจะทำให้ มีแนวโน้มที่จะเกิดความซ้ำซ้อน และเป็นการใช้ทรัพยากรอย่างกระจัดกระจายและขาดประสิทธิภาพแล้ว ยังทำให้การดำเนินงานของแต่ละส่วนอาจขาดโอกาสที่จะสร้างแรงสนับสนุนและส่งเสริมซึ่งกันและกันเพื่อบรรลุเป้าหมายและผลประโยชน์โดยรวมของชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ด้วยเหตุนี้ สิ่งที่เป็นข้อท้าทายการดำเนินการทางการทูตและการต่างประเทศในยุคโลกาภิวัตน์ จึงอาจจะมีประเด็นที่ว่านักการทูตและกระทรวงการต่างประเทศจะหมดบทบาท และถูกแทนที่ด้วยผู้ชำนาญการเฉพาะหรือไม่ แต่เป็นประเด็นที่ว่า จะสร้างเอกภาพบนความแตกต่างหลากหลายของการดำเนินกิจกรรมด้านการต่างประเทศได้อย่างไร เพื่อที่การดำเนินนโยบายต่างประเทศในแต่ละส่วนจะไม่ขัดแย้งกันเอง แต่สามารถที่จะประสานเชื่อมโยง และ

ส่งเสริมสนับสนุนกันและกัน อันจะทำให้ประเทศสามารถบรรลุถึงผลประโยชน์แห่งชาติได้ บทบาทของกระทรวงการต่างประเทศมิได้หมดไป แต่คำถามก็คือ กระทรวงการต่างประเทศจะสามารถปรับบทบาทจากการเป็น gatekeeper มาเป็น coordinator ที่มีประสิทธิภาพได้อย่างไร”

อันที่จริง เราสามารถตั้งคำถามนี้กับสถานทูตได้ด้วยเช่นกัน ในบริบทที่ส่วนราชการอื่น ๆ ที่มีใช้กระทรวงการต่างประเทศ มีการขยายบทบาทและการเจรจาติดต่อกับต่างประเทศโดยตรง เพิ่มมากขึ้น โดยอาจจะไม่ผ่านการประสานหรือรับรู้ของกระทรวงการต่างประเทศ สถานทูตซึ่งอยู่ในพื้นที่ จึงเป็นหน่วยงานเดียวที่น่าจะรู้ดีที่สุด เกี่ยวกับความสัมพันธ์ในมิติต่าง ๆ รวมทั้งประเด็นปัญหาทุกเรื่องทุกด้านที่เกิดขึ้นระหว่างประเทศทั้งสอง การเห็นภาพรวมทั้งหมดของความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในพื้นที่เช่นนี้ ทำให้สถานทูตอยู่ในสถานะที่เหมาะสม ในการเป็นผู้บริหารความสัมพันธ์ เพื่อประสานให้เกิดการดำเนินนโยบายที่เป็นเอกภาพ และมีบูรณาการ สามารถให้คำแนะนำเชิงนโยบายที่เหมาะสม รวมทั้งการชี้แนะให้เห็นถึงความเชื่อมโยงของประเด็น ที่สามารถนำมาใช้เป็นประโยชน์ในการเจรจาต่อรอง แก่ส่วนราชการทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้

นอกเหนือจากเรื่องการเป็นผู้ประสานแล้ว ความเปลี่ยนแปลงในเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศยุคโลกาภิวัตน์ ได้สร้างผลกระทบให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในคตินิยมเกี่ยวกับบทบาทภารกิจอันพึงประสงค์ของนักการทูต และการทำงานของสถานทูตในด้านอื่น ๆ อีกเช่นกัน

ตามอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางการทูต ปี 1961 กำหนดบทบาทภารกิจของคณะผู้แทนทางการทูตไว้ในมาตรา 3 โดยสรุปประกอบด้วยหน้าที่ดังต่อไปนี้

- เป็นตัวแทนของรัฐผู้ส่งในรัฐผู้รับ

ปัญหาในลักษณะเช่นนี้ เกิดขึ้นในหลายประเทศทั่วโลก การอภิปรายเกี่ยวกับเรื่องนี้หาอ่านได้จาก R. P. Barston, *Modern diplomacy* (London : Longman, 1988), pp. 11 - 25. และในกรณีของออสเตรเลีย Michael Wesley, "Australia's Department of Foreign Affairs and Trade and the challenges of globalization," *Australian Journal of International Affairs* 56, 2 (2002): 207 - 222. และ Stuart Harris, "The merger of the Foreign Affairs and Trade Department revisited," *Australian Journal of International Affairs* 56, 2 (2002): 223 - 235.

นี่คือคำถามหลักของ Brian Hocking และคณะ ในหนังสือที่ศึกษาเกี่ยวกับการปรับบทบาทของกระทรวงการต่างประเทศ ดู Brian Hocking, ed., *Foreign ministries : Change and adaptation* (Macmillan : London, 1999).

- ปกป้องผลประโยชน์ของรัฐผู้ส่งรวมทั้งของพลเมืองของรัฐนั้นในรัฐผู้รับ ภายใต้ขอบเขตที่อนุญาตไว้ในกฎหมายระหว่างประเทศ
- การเจรจากับรัฐบาลของรัฐผู้รับ
- ติดตามตรวจสอบให้แน่ชัดด้วยวิธีการอันชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับสภาวะและพัฒนาการในรัฐผู้รับ และรายงานเรื่องนั้น ๆ กลับมายังรัฐบาลของรัฐผู้ส่ง
- ส่งเสริมความสัมพันธ์ฉันมิตรระหว่างรัฐผู้ส่งกับรัฐผู้รับ และพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างกันในด้านเศรษฐกิจ วัฒนธรรม และวิทยาศาสตร์
- การดำเนินงานด้านกงสุล

คำสำคัญที่ระบุถึงบทบาทของนักการทูตผู้ประจำการอยู่ในต่างประเทศ ตามอนุสัญญากรุงเวียนนาข้างต้น ได้แก่ เป็นตัวแทน (representing) ปกป้อง (protecting) เจรจา (negotiating) ตรวจสอบให้แน่ชัด (ascertaining) และส่งเสริม (Promoting) Kishan S Rana อดีตเอกอัครราชทูตของอินเดียผู้เคยประจำการอยู่ในหลายประเทศ เสนอความเห็นว่ หน้าที่ตามอนุสัญญาเหล่านี้ แม้จะยังคงเป็นหน้าที่หลัก แต่สารัตถะของการปฏิบัติภารกิจตามที่กฎหมายระหว่างประเทศกำหนดไว้นี้เปลี่ยนแปลงไป ในโลกยุคโลกาภิวัตน์ที่การแข่งขันระหว่างประเทศในด้านเศรษฐกิจและการพัฒนาเทคโนโลยี มีความสำคัญไม่น้อยกว่าประเด็นเรื่องการเมืองและความมั่นคง ทำให้การปฏิบัติงานอันเป็นภารกิจพื้นฐานของผู้เป็นทูต ไม่ว่าจะ เป็นในฐานะที่เป็นตัวแทนหรือในการปกป้องผลประโยชน์ของประเทศและประชาชน ผู้เป็นทูตที่ดีจะทำงานแบบรอตั้งรับไม่ได้ หากต้องดำเนินบทบาทในเชิงรุก ในการผลักดันให้ประเทศของตนบรรลุผลประโยชน์ในด้านต่าง ๆ ให้มากที่สุด Rana เสนอว่าบทบาทภารกิจพื้นฐานของนักการทูตควรมีการจัดลำดับและปรับเปลี่ยนใหม่เป็นดังนี้ : promotion, outreach, feedback, management และ servicing โดยในยามที่ความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศเป็นปกติ ไม่มีปัญหาเรื่องความมั่นคง การดำเนินบทบาทภารกิจเหล่านี้จะมีประเด็นความสัมพันธ์ด้านเศรษฐกิจเป็นหัวใจสำคัญ³²

ในส่วนของภารกิจที่เป็นการติดตามตรวจสอบสถานการณ์ Charles A Schmitz อดีตนักการทูตอเมริกันผู้มีประสบการณ์ในหลายประเทศ ได้ตั้งคำถาม ซึ่งเป็นข้อสงสัยของหลายคนเช่นกัน เกี่ยวกับการจัดทำรายงานสถานการณ์ความเคลื่อนไหวด้านการเมืองและเศรษฐกิจ ของสถานทูต ว่ายังคงเป็นบทบาทที่มีประโยชน์อยู่หรือไม่ Schmitz เสนอภาพที่สะท้อนความเป็นจริงเกี่ยวกับเศรษฐกิจระหว่างประเทศยุคโลกาภิวัตน์ เพื่อตั้งคำถามกับการทำรายงานของสถานทูตไว้

³² Kishan S. Rana, *Inside diplomacy* (New Delhi : Manus Publications, 2002), pp. 61 - 95.

ว่า ในสภาวะโลกาภิวัตน์ที่การตัดสินใจของภาคธุรกิจเอกชนไม่ว่าจะเป็น investment fund managers หรือ CEOs บริษัทข้ามชาติ สามารถสร้างผลกระทบต่อสถานะทางเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ ได้มากกว่าการดำเนินนโยบายของรัฐ การนั่งจัดทำรายงานเศรษฐกิจ มหภาคที่เจ้าหน้าที่ประจำสถานทูตต่าง ๆ ส่งกลับมายังต้นสังกัดที่ส่วนกลางนั้น จะมีประโยชน์ต่อใคร มากน้อยแค่ไหน และถ้าจะต้องการการรายงานข้อมูลแบบนี้จริง ๆ มีแหล่งอื่นที่ทำได้ดีกว่าหรือไม่ เช่น องค์การเอกชนที่ทำหน้าที่จัดอันดับความน่าเชื่อถือทางเศรษฐกิจ เป็นต้น ในโลกที่ข้อมูลหาได้ง่าย และการติดต่อสื่อสารเป็นไปด้วยความรวดเร็วเช่นนี้ ปัญหาไม่ได้อยู่ที่การขาดแคลน หรือการหาข้อมูล ปัญหาอยู่ที่การมีข้อมูลมากเกินไป จนไม่มีเวลาวิเคราะห์ข้อมูลจำนวนมากแล้วส่งมาให้ตรงตามความต้องการเฉพาะของผู้ใช้ ในเวลาที่ต้องการ หลายฝ่ายจึงเห็นว่าภารกิจในส่วนที่เป็นการติดตามตรวจสอบสถานการณ์ควรปรับมาเป็นการบริหารจัดการความรู้³³

ประเด็นเรื่องการบริหารจัดการความรู้ภายในองค์กร นำเรามาสู่พัฒนาการอีกด้านหนึ่งที่เกิดขึ้นในโลกยุคโลกาภิวัตน์ คือ การพัฒนาเทคโนโลยีด้านสารสนเทศและการสื่อสาร ในโลกการทูตเมื่อสองร้อยปีที่แล้ว ประธานาธิบดี Jefferson เคยปรารภถึงทูตสหรัฐอเมริกาประจำประเทศสเปนว่า "กว่าสองปีแล้วที่เราไม่ได้ข่าวคราวอะไรเลยจากเอกอัครราชทูตประจำสเปนของเรา ถ้าปีนี้ยังไม่ได้ข่าวอีก เราควรจะต้องเขียนจดหมายถึงเขาแล้วนะ"³⁴ โลกของการทูตวันนี้ เปลี่ยนแปลงไปอย่างมากจากสมัยนั้น ด้วยพัฒนาการของเทคโนโลยีด้านการสื่อสาร คำถามที่ท้าทายองค์กรด้านการทูต ซึ่งต้องขึ้นอยู่กับข้อมูลและการสื่อสารทางไกลก็คือ จะวางระบบงานและการติดต่อสื่อสารภายในองค์กร และสร้างเครือข่ายระหว่างราชการที่ส่วนกลางกับส่วนราชการที่กระจายอยู่ในต่างประเทศทั่วโลกอย่างไร ที่จะทำให้เกิดเครือข่ายไม่เฉพาะแต่ในการติดต่อสื่อสาร แต่รวมถึงการบริหารจัดการความรู้อย่างเป็นระบบด้วย ตัวอย่างเช่น กระทรวงการต่างประเทศของหลายประเทศได้นำระบบ intranet มาใช้ปรับปรุงระบบงานให้เกิดประโยชน์ในหลากหลายรูปแบบ ที่น่าสนใจ เช่น

- การสร้างเครือข่ายตามลักษณะภารกิจและความชำนาญ (task-oriented network) ซึ่งเป็นอิสระจากข้อจำกัดของพื้นที่ เช่น การสร้างเครือข่ายของผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายระหว่างประเทศ โดยที่บุคคลเหล่านี้ไม่จำเป็นต้องประจำการอยู่ที่ส่วนกลาง

³³ Charles A Schmitz, "Changing the way we do business in international relations," www.usip.org/virtualdiplomacy/publications/papers/schmitz.html เข้าสู่อินเทอร์เน็ตเมื่อวันที่ 27/6/46.

³⁴ Abba Eban, *Diplomacy for the next century* (New Haven : Yale University Press, 1998), p.

หรือในสถานที่เดียวกัน แต่ระบบที่เชื่อมโยงบุคคลเหล่านี้ให้ติดต่อถึงกันได้โดยตลอดเวลา จะช่วยให้ทุกคนสามารถระดมความคิดแลกเปลี่ยนข้อเสนอแนะ รวมทั้งติดตามประเด็นปัญหาต่าง ๆ ได้ โดยไม่มีข้อจำกัดด้านเวลาและสถานที่

- ระบบการบริหารทรัพยากรแบบบูรณาการ (integrated resource management) เช่น ในพื้นที่ใกล้เคียงกัน หรืออยู่ในภูมิภาคเดียวกัน สามารถพัฒนาระบบ intranet เพื่อใช้ทรัพยากรบุคคลร่วมกันได้ เช่น เจ้าหน้าที่ด้านการเงิน และสารสนเทศ เป็นต้น
- ในกรณีของประเทศกลุ่มสหภาพยุโรป ได้มีการพัฒนาระบบ Correspondence Européenne หรือระบบ COREU เพื่อใช้เป็นช่องทางในการแลกเปลี่ยนข้อมูล และกำหนดทำที่ร่วมกันระหว่างประเทศสมาชิก ในบริบทของการดำเนินนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วมกัน ในปีหนึ่ง ๆ มีการติดต่อแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างเจ้าหน้าที่กระทรวงการต่างประเทศของประเทศสมาชิก EU ไม่น้อยกว่า 13,000 ครั้ง ประเทศหนึ่ง ๆ ประมาณ 300 - 700 ครั้งต่อปี มากน้อยขึ้นอยู่กับขนาดและบทบาทด้านการต่างประเทศของประเทศนั้น³⁵

นอกเหนือจากการปรับบทบาทในด้านต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว บทบาทในด้านที่ Rana เรียกว่า outreach หรือการสานและสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ในวงกว้างนั้น ก็ต้องมีการปรับเปลี่ยนตามนัยของการจัดการปกครองในยุคโลกาภิวัตน์ด้วย โดยธรรมเนียมปฏิบัติของพิธีการทูต สถานทูตต้องตั้งอยู่ในเมืองหลวง การติดต่อกับรัฐบาลของประเทศผู้รับแทบทั้งหมด เกิดขึ้นกับราชการในส่วนกลาง อย่างไรก็ตาม พัฒนาการของการจัดระเบียบการปกครองในยุคโลกาภิวัตน์ ในกรอบของธรรมาภิบาล ตามที่ได้กล่าวถึงข้างต้น ประเด็นสำคัญประการหนึ่งคือ การมอบหมายและกระจายอำนาจการตัดสินใจจากส่วนกลางไปยังระดับภูมิภาค มลรัฐ และท้องถิ่น โดยตรงมากขึ้น ทำให้พลวัตต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านเศรษฐกิจ มิได้เกิดขึ้นจากการกำหนดนโยบายของส่วนกลาง เราจะพบปรากฏการณ์ลักษณะนี้ในหลายประเทศ ไม่ว่าจะเป็น อังกฤษ ฝรั่งเศส แคนาดา สเปน อิตาลี รัสเซีย อินเดีย ปากีสถาน จีน ญี่ปุ่น ไปจนกระทั่งถึงสหรัฐอเมริกาและเม็กซิโก ตัวอย่างในกรณีของญี่ปุ่น เขตคันไซ-โอซากะ หรือเขตฟูกูโอกะ พยายามติดต่อขยายเครือข่าย และขอบเขตของความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ กับโลกภายนอก โดยตรงมากขึ้น โดยไม่เพียงแต่ไม่ประสานผ่านโตเกียวเท่านั้น แต่เพื่อแข่งขันกับเขตโตเกียวด้วย

³⁵ Ernst Sucharipa, "21st Century diplomacy."

หรือในกรณีของสหรัฐอเมริกา มลรัฐต่าง ๆ ยกเว้นนโยบายด้านความมั่นคงและการต่างประเทศ แล้ว สามารถดำเนินนโยบายต่าง ๆ ได้อย่างค่อนข้างเป็นเอกเทศจากรัฐบาลกลาง เมื่อเป็นเช่นนี้ คำถามในเชิงการปรับตัวขององค์กรก็คือ สถานทูตซึ่งตั้งอยู่ที่เมืองหลวง จะวางระบบการบริหารความสัมพันธ์ เพื่อให้สามารถขยายโอกาส และสามารถใช้ประโยชน์จากโอกาสเหล่านั้น ให้ได้ ประสิทธิภาพสูงสุดอย่างไร ควรมีการปรับการจัดองค์กรอย่างไรจึงจะสามารถ outreach หรือสาน และสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับแวดวงในระดับภูมิภาค มลรัฐ และท้องถิ่น ที่พ้นไปจากขอบเขตของส่วนกลางที่เมืองหลวง เพื่อให้ได้ประโยชน์มากที่สุด

กล่าวอย่างถึงที่สุดแล้ว ระบบการทูตสมัยใหม่ รวมทั้งกิจกรรมการดำเนินงานด้านการทูตเติบโตขึ้นมาพร้อม ๆ กับพัฒนาการของระบบรัฐสมัยใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับตั้งแต่ครั้งหลังของศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมา ลักษณะในเชิงองค์กรสถาบันของหน่วยงานด้านการทูตและการต่างประเทศจึงถูกกำกับโดยค่านิยมเดิมของยุคนั้น แต่ความเป็นจริงก็คือ รัฐถูกบังคับให้ต้องมีการเปลี่ยนแปลงบทบาทหน้าที่ โดยพลังผลักดันจากกระแสในโลกาภิวัตน์ องค์กรสถาบันทางการทูตและการต่างประเทศซึ่งผูกติดอยู่กับรัฐ ทั้งในฐานะที่เป็นตัวแสดงถึงความเป็นรัฐ และในฐานะที่เป็นเครื่องมือของโลกของรัฐ จึงต้องมีการปรับค่านิยมและภารกิจตามไปด้วย

อย่างไรก็ดี การเปลี่ยนนี้จะเป็นการเปลี่ยนมากน้อยแค่ไหน เปลี่ยนในจุดใดบ้าง เป็นเรื่องที่ต้องพิจารณากันด้วยข้อเท็จจริงในเชิงประจักษ์ ยังไม่อาจตอบโดยอาศัยตรรกะทางทฤษฎีแต่เพียงอย่างเดียว เพราะต้องไม่ลืมความเป็นจริงอย่างหนึ่งเกี่ยวกับโลกาภิวัตน์คือ มันมิได้มีผลอย่างสม่ำเสมอทั่วถึง หรือมีผลกระทบเหมือน ๆ กันต่อทุกหน่วยในระบบ และแต่ละประเทศเองต่างก็มีระดับการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ตลอดจนมีสถานการณ์ในระบบการเมืองและเศรษฐกิจระหว่างประเทศไม่เท่าเทียมกันอยู่แล้ว ด้วยเหตุนี้ จึงไม่อาจคาดได้ว่าการปรับตัวของแต่ละรัฐต่อแรงกดดันของโลกาภิวัตน์จะเป็นแบบเดียวกัน ดังนั้น การจะตอบโจทย์ว่า คติความคิดหรือค่านิยมที่เป็นตัวกำกับการกำหนดบทบาทภารกิจ ขององค์กรสถาบันที่ทำหน้าที่ด้านการทูตและการต่างประเทศ มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรภายใต้กระแสของโลกยุคโลกาภิวัตน์ และการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างไร ภายในองค์กรที่รับผิดชอบด้านการต่างประเทศและการทูต ทั้งในแง่ที่เป็นโครงสร้างองค์กรและกระบวนการบริหารงาน และส่วนที่เป็นวิถีคิดของคนภายในองค์กร จึงมิใช่เรื่องที่จะมีคำตอบเหมือนกันในทุกประเทศ

ตามความเป็นจริงในทางปฏิบัติ เมื่อต้องกับเผชิญกับสภาวะการเปลี่ยนแปลง กระบวนการต่างประเทศของหลายประเทศถูกผลักดันให้ต้องปรับคติความคิดเกี่ยวกับบทบาทของตน จากการ

ทำหน้าที่ดำเนินและรักษาความสัมพันธ์ที่เป็นทางการในระดับรัฐต่อรัฐเป็นด้านหลัก ขยายมาเป็นการทำหน้าที่เป็นผู้สนับสนุนส่งเสริมให้เครือข่ายของตัวแสดงหรือองค์กรอื่น ๆ ทั้งในและนอกภาครัฐ ได้แสดงบทบาทของตน ด้วยการเปิดช่อง กรุยทาง หรือสร้างและรักษาบรรยากาศของความสัมพันธ์ต่างประเทศที่เหมาะสม เพื่อเปิดโอกาสให้องค์กรเหล่านั้น สามารถดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมายของตนได้ ในขณะที่องค์กรด้านการทูตและการต่างประเทศของบางประเทศพยายามรักษาบทบาทหลักของตนไว้อย่างเหนียวแน่น เช่น ประเทศญี่ปุ่น การเจรจาระหว่างประเทศทั้งหมดต้องกระทำโดยมีกระทรวงการต่างประเทศ (Gaimusho) เป็นแกนหลัก หรือในกรณีของเยอรมนี กระทรวงการต่างประเทศเยอรมัน (Auswärtiges Amt) ยังคงพยายามรักษาการเป็น gatekeeper เอาไว้ โดยกำหนดให้คำสั่งต่าง ๆ ที่หน่วยงานในส่วนกลางต้องการส่งให้แก่เจ้าหน้าที่ของตนที่ประจำการอยู่ในต่างประเทศ จะต้องส่งให้กระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้ออกคำสั่งนั้นผ่านทางสถานเอกอัครราชทูตอีกทีหนึ่ง เป็นต้น

แต่อีกในหลายประเทศ การปรับเปลี่ยนคติความคิดเกี่ยวกับการดำเนินบทบาทภารกิจด้านการทูตและการต่างประเทศ นำไปสู่การทบทวนและเปลี่ยนแปลงวิธีการบริหารดำเนินงาน ซึ่งรวมถึงโครงสร้าง กระบวนการ และระบบการปฏิบัติงานด้านการทูต ด้วยการนำแนวคิดด้านการบริหารแบบ NPM มาเป็นกรอบในการปรับเปลี่ยน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การนำระบบการบริหารที่ใช้การวางแผนเชิงกลยุทธ์ และการยึดผลปฏิบัติการที่วัดได้อย่างเป็นรูปธรรม มาเป็นเกณฑ์ชี้วัดความสำเร็จ ตัวอย่างประเทศที่ใช้แนวทาง NPM มาปรับระบบการบริหารงานด้านต่างประเทศที่สำคัญได้แก่ แคนาดา นิวซีแลนด์ สหรัฐอเมริกาออสเตรเลีย และอังกฤษ เป็นต้น

การนำเอาวิธีการบริหารของภาคธุรกิจเอกชนมาใช้กับองค์กรภาครัฐ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินความสัมพันธ์ทางการทูตในประเทศเหล่านี้ ทำให้เกิดประเด็นข้อถกเถียง ที่ควรแก่การพิจารณาหลายเรื่องด้วยกัน บางเรื่องก่อให้เกิดข้อโต้แย้งเช่นเดียวกับการนำระบบบริหารแบบ NPM มาใช้กับองค์กรภาครัฐโดยทั่วไป บางประเด็นสืบเนื่องมาจากลักษณะเฉพาะของงานด้านการทูตโดยตรง ข้อโต้แย้งสำคัญที่ควรกล่าวถึงคือ ประเด็นพื้นฐานที่ว่าองค์กรภาครัฐกับองค์กรธุรกิจเอกชนมีความแตกต่างกันทั้งในแง่วัตถุประสงค์ สภาพแวดล้อมและข้อจำกัด องค์กรภาครัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาสาธารณะ ไม่ใช่องค์กรเพื่อแสวงหากำไร องค์กรภาครัฐโดยลำพังเองมีอำนาจขีดความสามารถจำกัดในการควบคุมการกำหนดเป้าหมาย ผลลัพธ์ มีทั้งขั้นตอนและกฎระเบียบของราชการกำกับการทำงาน อันทำให้ตรรกะของการทำงานไม่ได้เพียงแต่จะต้องคำนึงถึงสิ่งที่ James March และ Herbert Simon เรียกว่า logic of consequence ที่เป็นการมุ่งหาวิธีการที่สามารถตอบสนองเป้าหมายและผลลัพธ์ที่พึงประสงค์ได้ดีที่สุดเท่านั้น หากยังต้องเดิน

ตาม logic of appropriateness คือความถูกต้องเหมาะสมตามบรรทัดฐาน (norms) เช่น กฎหมาย และระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ อีกด้วย³⁶ ในประเด็นหลังนี้ งานด้านการต่างประเทศและการทูตยิ่งนับได้ว่ามีกฎเกณฑ์ที่กำกับการปฏิบัติถึง 2 ชั้น คือนอกจากจะมีบรรทัดฐานตามกฎหมายระเบียบของราชการแล้ว ยังมีระเบียบพิธีด้านการทูตและการดำรงฐานะในการเป็นผู้แทนประมุขของประเทศเป็นตัวกำกับขั้นตอนและวิธีการในการดำเนินงานอีกด้วย

นอกจากนั้น ปัญหาใหญ่อีกด้านหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานขององค์กรด้านการต่างประเทศและการทูต ภารกิจในด้านที่เกี่ยวข้องในการติดต่อสัมพันธ์กับต่างประเทศมิได้จำกัดอยู่ในหน่วยงานหรือองค์กรเดียว หากกระจายอยู่ในหลายองค์กรและหน่วยงานในลักษณะที่นักวิชาการด้านนโยบายต่างประเทศเรียกว่า "factored problems/fractionated power"³⁷ การปฏิรูปปรับปรุงระบบการบริหารจึงต้องคำนึงถึงโครงสร้างการประสานงานระหว่างองค์กร ซึ่งเสมือนหนึ่งอยู่กับคนละบริษัท และมีผู้บริหารคนละชุด อันแตกต่างไปจากโครงสร้างการบริหารของบริษัทเอกชนโดยทั่วไป

นอกจากนั้น ผลผลิตของงานกับผลลัพธ์ขั้นสุดท้ายที่เป็นเป้าหมายของยุทธศาสตร์ยังมีความสัมพันธ์ที่วัดให้ชัดเจนได้ยาก และมีปัจจัยสอดแทรกมาก ตัวอย่างเช่น ถ้ามีการกำหนดเป้าหมายของยุทธศาสตร์ไว้ว่าต้องการเพิ่มมูลค่าการส่งออกของไทยไปยังประเทศจีน แต่การดำเนินโครงการและกิจกรรมของคณะผู้แทนอันถือเป็นผลิตผลของการทำงาน เป็นเพียงส่วนหนึ่งเท่านั้นที่ช่วยให้เป้าหมายดังกล่าวบรรลุผลท่ามกลางปัจจัยประกอบหรือสอดแทรกอีกมากมาย และเราทราบแน่ชัดได้ยาก ว่าถ้าเป้าหมายที่ต้องการบรรลุผล หรือไม่บรรลุผลก็ตาม เป็นเหตุที่มาจากความรับผิดชอบของฝ่ายใด

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³⁶ James G. March and Herbert A. Simon, organization, 2nd edition (Cambridge : Blackwell Publishers, 1993), p. 8; Graham Allison and Philip Zelikow, Essence of decision, 2nd edition (New York : Longman, 1999).

³⁷ Graham Allison and Philip Zelikow, ibid., p. 166.

2.3. สรุป

กรอบความคิดเกี่ยวกับการปรับปรุงองค์การภาครัฐ และการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับองค์กรและผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการทูต ที่เกิดขึ้นในบริบทของโลกาภิวัตน์ ดังที่ได้เสนอมาชำงต้น ช่วยให้เราตระหนักถึงข้อจำกัดหลายประการ ที่อาจจะเป็นตัวบั่นยั้งมิให้การปฏิรูประบบบริหารราชการในต่างประเทศของไทยประสบความสำเร็จ ในลักษณะที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรอบด้าน แม้ว่าผู้นำการเปลี่ยนแปลงจะมีความมุ่งมั่นตั้งใจเพียงใดก็ตาม

กรอบความคิดที่เสนอมาชำงต้นไม่ใช่ทฤษฎี และวิทยานิพนธ์นี้ก็ได้มีจุดมุ่งหมายที่จะพิสูจน์ความถูกต้องของทฤษฎีใดทฤษฎีหนึ่ง ผู้วิจัยอาศัยกรอบความคิดชำงต้นสำหรับการตั้งคำถามและช่วยในการวิเคราะห์ตีความข้อมูล เพื่อให้เห็นแบบแผน (pattern) ของความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างข้อมูลส่วนต่าง ๆ ที่กระจายอยู่ต่อหน้าได้ชัดเจนขึ้น และจากการวิเคราะห์ตามกรอบที่วางไว้ในบทนี้ วิทยานิพนธ์นี้จะพยายามแสดงให้เห็นว่าการปฏิรูประบบบริหารราชการด้านการต่างประเทศของไทยนั้น มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร และการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นมีข้อจำกัดอย่างไร การศึกษาการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ก็ตาม เราจะพบทั้งส่วนที่เปลี่ยนแปลงได้ช้า และส่วนที่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ง่าย หรือมีการพลิกผันไปอย่างรวดเร็ว และมีความแตกต่างระหว่างความตั้งใจของผู้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงในเบื้องต้น กับผลลัพธ์ของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในที่สุด โดยในบทต่อไป จะแสดงให้เห็นถึงเงื่อนไขที่ผลักดันให้เกิดการปฏิรูประบบบริหารราชการในต่างประเทศของไทย รวมทั้งแนวทางและกรอบความคิดที่รัฐบาลใช้กำกับทิศทางการปฏิรูป ตลอดจนข้อจำกัดของแนวทางการปฏิรูปที่เกิดขึ้น ส่วนในบทที่ 4 จะเป็นการพิจารณาว่ากระทรวงการต่างประเทศสนองตอบอย่างไรต่อแนวทางการปฏิรูปดังกล่าว

ใครก็ตามที่คิดดำเนินการเปลี่ยนแปลงองค์กร ไม่ควรลืมคำเตือนของมาคิอาเวลลี ที่ว่า

ไม่มีอะไรอีกแล้วที่ยากแก่การจัดการ มีความเสี่ยงสูงในการปฏิบัติ และน่าสงสัยในความสำเร็จ มากยิ่งไปกว่าการตั้งตนเป็นผู้นำในการเอาระเบียบแบบแผนใหม่มาใช้ เพราะเขาจะต้องเผชิญกับศัตรู อันได้แก่คนทั้งปวงผู้ซึ่งเจริญอยู่ภายใต้ระเบียบแบบแผนเดิม ส่วนคนที่จะได้รับประโยชน์จากระเบียบแบบแผนใหม่ ก็จะเป็นผู้ปกป้องเขาแต่เพียงครั้ง ๆ กลาง ๆ ไม่เต็มที ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเป็นเพราะคนเหล่านี้ยังกลัวฝ่ายตรงกันข้าม ผู้ซึ่งกฎหมายยังยืนอยู่ฝ่ายเดียวกับเขา และอีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะวิจิกิจฉาของมนุษย์

เพราะคนมักจะไม่เชื่อในสิ่งใหม่ใด ๆ จริง ๆ จนกระทั่งเขาจะได้มีประสบการณ์ในเรื่อง
นั้นมาอย่างซ้ำของแล้ว³⁸



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³⁸ Niccolò Machiavelli, *The prince* trans. and ed. by Robert Adams (New York : W. W. Norton, 1977), chapter VI. ถอดความเป็นไทยโดยผู้อ้าง