



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง แนวทางการพัฒนาการบริหารการต้อนรับการเยือน
ประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของ
รัฐบาลของบุคคลสำคัญต่างประเทศ

จัดทำโดย นายกรณ์ สุวรรณาศรัย
รหัส 8016

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 8 ปี 2559
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล (Individual Study)

เรื่อง แนวทางการพัฒนาการบริหารการต้อนรับการเยือน
ประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของ
รัฐบาลของบุคคลสำคัญต่างประเทศ

จัดทำโดย นายกรณ์ สุวรรณาศรัย
รหัส 8016

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 8 ปี 2559
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา



เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูตของกระทรวงการต่างประเทศ

ลงชื่อ.....
(เอกอัครราชทูต ดร. สมเกียรติ อริยะปัญญา)
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....
(ศาสตราจารย์ ดร. สร้อยตระกูล อรรถมานะ)
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....
(ศาสตราจารย์ ดร. พลภัทร บุราคม)
อาจารย์ที่ปรึกษา

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

รายงานการศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคของการต้อนรับการเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาลของบุคคลสำคัญต่างประเทศ (Official Visit) ตั้งแต่ต้นปี 2544 จนถึงกลางปี 2559 โดยอาศัยทฤษฎีกระบวนการบริหาร POSDCoRB เพื่อตอบคำถามว่า ทำไมการต้อนรับการเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาลของบุคคลสำคัญต่างประเทศ (Official Visit) จึงมีปัญหาในการบริหารจัดการ และหน่วยงานฝ่ายไทยที่ 1 เกี่ยวข้องควรปรับตัวอย่างไรเพื่อที่จะนำไปสู่เอกภาพและประสิทธิภาพในการทำงานที่สูงขึ้น ตลอดจนจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและข้อเสนอแนะในการดำเนินการ ในการพัฒนาระบบการบริหารจัดการการต้อนรับการเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาล (Official Visit) ของบุคคลสำคัญต่างประเทศ และนำไปประยุกต์ใช้อย่างเป็นรูปธรรมในอนาคต

เมื่อนำหลักการ 7 ประการของทฤษฎีกระบวนการบริหาร POSDCoRB มาเป็นแนวทางในการวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคของการบริหารจัดการการต้อนรับการเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาล (Official Visit) แล้ว สรุปได้ว่า ในด้านการวางแผน (Planning) พบว่า การขาดการประสานงานระหว่างกรมภูมิภาคต่างๆ การขาดการประสานงานระหว่างกรมภูมิภาคกับกรมพิธีการทูต และการขาดการวางแผนล่วงหน้าระยะยาวเกี่ยวกับช่วงเวลาการเยือนของบุคคลสำคัญต่างประเทศส่งผลให้มีบุคคลสำคัญต่างประเทศมาเยือนประเทศไทยในฐานะแขกของรัฐบาลหลายรายในช่วงเวลาที่ใกล้เคียงหรือทับซ้อนกัน ในด้านการจัดองค์การ (Organizing) ในระดับชาติ พบว่า แม้รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการรับผิดชอบในการต้อนรับบุคคลสำคัญที่เดินทางเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาล (Official Visit) โดยมีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธานและมีผู้แทนหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ แต่การจัดประชุมคณะกรรมการฯ ในเวลาที่ไม่เหมาะสม โดยเน้นความสะดวกของประธานเป็นหลักเป็นปัญหาในส่วนของการจัดองค์การซึ่งส่งผลกระทบไปยังขั้นตอนการวางแผนการเยือนโดยตรงด้วย ในด้านการจัดองค์การ (Organizing) ในระดับหน่วยงานผู้ปฏิบัติ พบว่า หน่วยงานผู้ปฏิบัติหลักในการต้อนรับการเดินทางเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาล ซึ่งทำหน้าที่ทั้งการวางแผนและบริหารจัดการการต้อนรับการเยือน ได้แก่ กองรับรอง ซึ่งเป็นหน่วยงานระดับ “กอง” ในสังกัดกรมพิธีการทูต กระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งมีบุคลากรเพียง 10 คน ดังนั้น หากมีการเยือนของแขกรัฐบาลในช่วงเวลาใกล้เคียงหรือทับซ้อนกัน ก็จะก่อให้เกิดปัญหาในการจัดสรรบุคลากรมารองรับภารกิจให้เพียงพอ ในด้านการจัดบุคลากรปฏิบัติงาน (Staffing) พบว่า นอกจากจำนวนบุคลากรซึ่งมีสัดส่วนที่น้อยมากจนไม่เพียงพอต่อปริมาณและความเร่งด่วนของภารกิจต้อนรับการเยือนที่มักเข้ามาหลายภารกิจในช่วงเวลาใกล้เคียงหรือทับซ้อนกันแล้ว กองรับรองยังประสบปัญหาคุณภาพของนักการทูตปฏิบัติการในยุคปัจจุบัน และการนำนโยบายโยกย้ายหมุนเวียน (Rotation) มาใช้กับนักการทูตแรกเข้าอีกครั้งซึ่งส่งผลให้นักการทูตปฏิบัติการมีเวลาทำงานสะสมความชำนาญและประสบการณ์ไม่เพียงพอ

ในด้านการอำนวยความสะดวก (Directing) พบว่า การมีอธิบดี รองอธิบดีกรมพิธีการทูต และผู้อำนวยการกองรับรองเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญและประสบการณ์การทำงานด้านพิธีการทูตสูง ได้ส่งผลให้การอำนวยความสะดวกต้อนรับการเยือนของบุคคลสำคัญต่างประเทศอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาลเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในด้านการประสานงาน (Coordinating) พบว่า การประชุมประสานงานระหว่างกรมไม่สามารถยับยั้งมิให้การเยือนเกิดในเวลาที่เหมาะสมหรือใกล้เคียงกันได้อย่างมีประสิทธิภาพและพบว่า การให้ความร่วมมืออย่างฉิวเฉียดของผู้แทนจากบางหน่วยงาน และการติดต่อสื่อสารเพื่อถ่ายทอดข้อมูลไปสู่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติอย่างไม่ครบถ้วนหรือไม่เที่ยงตรงเพียงพอเป็นอุปสรรคสำคัญของการประสานงาน ในด้านการรายงาน (Reporting) พบว่า การมีสายการบังคับบัญชาที่สั้นทำให้การรายงานปัญหาไปยังผู้บังคับบัญชาเป็นไปได้อย่างรวดเร็วและช่วยให้แก้ปัญหาได้อย่างฉับไว และการทำรายงานผลการปฏิบัติหลังการเยือนทำให้ผู้บังคับบัญชาระดับสูงได้รับทราบปัญหาและอุปสรรคระหว่างการเยือนอย่างละเอียดจนนำไปใช้เป็นบทเรียนที่ได้รับ (Lesson Learnt) และข้อมูลสะท้อนกลับ (Feedback) ในการวางแผนจัดเตรียมการเยือนครั้งต่อไปได้ ในด้านการงบประมาณ (Budgeting) พบว่า การต้อนรับบุคคลสำคัญต่างประเทศที่มาเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาลไม่มีปัญหาด้านงบประมาณ เนื่องจากเบิกค่าใช้จ่ายทั้งหมดจาก “งบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉิน หรือจำเป็น”

สำหรับข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ได้แก่ การวางแผนล่วงหน้าในระยะยาวในการตอบรับและเชิญบุคคลสำคัญต่างประเทศมาเยือนประเทศไทย การใช้กลไกการประชุมประสานงานระหว่างกรม และการประชุมอธิบดี เพื่อจัดระเบียบช่วงเวลาการเยือนประเทศไทยของแขกของรัฐบาลและแขกของกระทรวงการต่างประเทศ มิให้ทับซ้อนหรือใกล้เคียงกัน การให้สำนักพิธีการและรับรองมีบทบาทเพิ่มขึ้นในฐานะเจ้าภาพหลักโดยการจัดเจ้าหน้าที่มาทำงานร่วมกับกองรับรองในทุกขั้นตอนของการเยือนในฐานะแขกของรัฐบาล การคัดเลือกนักการทูตที่เหมาะสมทุกระดับมาทำงานในกองรับรองในจำนวนที่มากขึ้น และมีเวลาในการทำงานที่กองรับรองนานกว่าที่เป็นอยู่ การปรับโครงสร้างองค์กรภายในกรมพิธีการทูตให้มี “สำนักการเยือน” พร้อมทั้งเพิ่มจำนวนบุคลากรให้มากขึ้นเพื่อให้เพียงพอที่จะรองรับภารกิจต่างๆ ที่มักเข้ามาในเวลาที่เหมาะสมหรือใกล้เคียงกัน และการเปิดตำแหน่ง “เจ้าหน้าที่พิธีการทูตที่ได้รับอนุญาต” (Licenced Protocol Officers) ซึ่งเป็นพนักงานของรัฐ เพื่อเป็นบุคลากรหลักในการต้อนรับการเยือนของบุคคลสำคัญต่างประเทศเพื่อให้มีความต่อเนื่องในการสะสมความชำนาญและประสบการณ์ทำงาน

ในด้านข้อเสนอแนะในการดำเนินการ ประกอบด้วย การแต่งตั้งผู้ประสานงาน (Focal Point) ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเยือนมาทำหน้าที่ประสานงานกับทีมงานของกองรับรอง ตลอดจนการเยือน การนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้ในการประสานงาน การซักซ้อมก่อนวันจริง การจัดตั้งเครือข่ายเจ้าหน้าที่พิธีการทูตในประเทศ การให้ความดีความชอบเป็นกรณีพิเศษแก่บุคลากรที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการต้อนรับการเยือน การปรับปรุงเนื้อหาสาระของคู่มือการต้อนรับการเยือนให้มีความทันสมัยและมีการจัดเก็บข้อมูลอย่างเป็นระบบและครบถ้วน และการศึกษาดูงานในประเทศที่มีการต้อนรับการเยือนในระดับสูงบ่อยครั้งเพื่อเปิดโลกทัศน์และนำแนวปฏิบัติของประเทศเหล่านั้นมาประยุกต์ใช้อย่างเหมาะสม

กิตติกรรมประกาศ

รายงานฉบับนี้ จัดทำขึ้นตามหลักสูตรนักรับการทูต รุ่นที่ 8 ประจำปี 2559 ซึ่งผู้ศึกษาได้รับความกรุณา ข้อคิดเห็น คำชี้แนะ และกำลังใจ ที่เป็นประโยชน์และมีคุณค่าอย่างยิ่งในด้านกรอบแนวคิด เนื้อหา รูปแบบ และโครงสร้างของรายงานจาก ฯพณฯ เอกอัครราชทูต ดร. สมเกียรติ อริยปรัชญา ศาสตราจารย์ ดร. สร้อยตระกูล อรรถมานะ และศาสตราจารย์ ดร. พลภัทร บุราคำ ตลอดช่วงเวลาที่ได้เข้ารับการอบรมหลักสูตรนี้ จนทำให้รายงานฉบับนี้มีความสมบูรณ์ได้ ผู้ศึกษาจึงขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงต่อท่านเอกอัครราชทูตผู้ซึ่งเป็นอดีตผู้บังคับบัญชาโดยตรงและท่านศาสตราจารย์ทั้งสองท่านที่ได้กรุณาทำหน้าที่อาจารย์ที่ปรึกษาให้แก่ผู้ศึกษาด้วยความเมตตา มา ณ ที่นี้

ขอขอบพระคุณ คุณจักรี ศรีชวนะ อธิบดีกรมพิธีการทูต คุณรุจ ธรรมมงคล รองอธิบดีกรมพิธีการทูต และคุณอัฐกาญจน์ วงศ์ชนะมาศ ผู้อำนวยการกองรับรอง ผู้บังคับบัญชา ที่ได้กรุณาอนุญาตให้ผู้ศึกษาเข้ารับการอบรมหลักสูตรนักรับการทูตในปีนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งท่านผู้อำนวยการกองรับรองที่กรุณารับภาระเพิ่มเติมขึ้นอย่างมากในการกำกับดูแลการทำงานของกองรับรองซึ่งมีการปฏิบัติงานมากมายในช่วงที่ผู้ศึกษาลาไปเข้ารับการอบรมนาน 12 สัปดาห์ และกรุณาให้แนวทางและข้อคิดเห็นที่มีคุณค่าสูงยิ่งต่อการจัดทำรายงานฉบับนี้ ซึ่งมีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับการทำงานของกองรับรองโดยตรง และขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ทุกท่านในกองรับรอง กรมพิธีการทูต ที่ช่วยแบ่งเบาภารกิจต่างๆ ไปปฏิบัติแทนผู้ศึกษาอย่างเต็มกำลังเพื่อให้การทำงานเป็นไปอย่างราบรื่นไม่ขาดตอน

ขอขอบพระคุณ คุณจักรี ศรีชวนะ อธิบดีกรมพิธีการทูต คุณรุจ ธรรมมงคล รองอธิบดีกรมพิธีการทูต คุณชนิดา เกษมสุข ผู้เชี่ยวชาญด้านแบบแผนพิธีการ ปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการสำนักแบบพิธีและรับรอง สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี คุณเสก นพไธสง อัครราชทูตที่ปรึกษา สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงฮานอย และคุณรังสรรค์ ศรีมังกร รองกงสุลใหญ่ สถานกงสุลใหญ่ ณ นครดูไบ ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่าให้ผู้ศึกษาได้สัมภาษณ์เพื่อนำข้อมูลและมุมมองของทุกท่านไปใช้ในการจัดทำรายงานฉบับนี้

สุดท้ายนี้ ขอขอบพระคุณ คุณภัทรรัตน์ หงษ์ทอง ผู้อำนวยการสถาบันการต่างประเทศ เทเวศรวิโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ และเจ้าหน้าที่สถาบันฯ ทุกท่าน ที่ได้กรุณาประสานงานและอำนวยความสะดวกแก่ผู้ศึกษาอย่างดียิ่งตลอดช่วงระยะเวลาการเข้ารับการอบรม ตลอดจนสนับสนุนกระบวนการจัดทำและนำเสนอรายงานฉบับนี้ อย่างราบรื่นด้วยดีตลอดมา และขอขอบคุณเพื่อนร่วมรุ่นหลักสูตรนักรับการทูต รุ่นที่ 8 ทุกท่าน ที่ได้ให้กำลังใจและข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดทำรายงานฉบับนี้

กรณ์ สุวรรณาศรัย

สิงหาคม 2559

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ง
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	ช
สารบัญตาราง	ซ
สารบัญแผนภาพ	ฅ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ภูมิหลังและความสำคัญของปัญหา	3
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	3
1.3 ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา	3
1.4 ประโยชน์ของการศึกษา	3
1.5 นิยามศัพท์	4
บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	6
2.1 ทฤษฎีกระบวนการบริหาร POSDCoRB	6
2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	8
2.3 สรุปกรอบแนวคิด	9
บทที่ 3 การวิเคราะห์การเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาล (Official Visit) ของบุคคลสำคัญต่างประเทศ โดยใช้ทฤษฎีกระบวนการบริหาร POSDCoRB	10
3.1 การวางแผน (Planning)	10
3.2 การจัดองค์การ (Organizing)	19
3.3 การจัดบุคลากรปฏิบัติงาน (Staffing)	27
3.4 การอำนวยการ (Directing)	30
3.5 การประสานงาน (Coordinating)	32
3.6 การรายงาน (Reporting)	36
3.7 การงบประมาณ (Budgeting)	37
บทที่ 4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	38
4.1 สรุปผลการศึกษา	38
4.2 ข้อเสนอแนะ	42
บรรณานุกรม	47
ภาคผนวก	49
ก การสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้อง	50
ข การเยือนประเทศไทยในฐานะแขกของรัฐบาลของบุคคลสำคัญต่างประเทศ	51
ประวัติผู้เขียน	59

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1	การเยือนของบุคคลสำคัญต่างประเทศที่มีเวลาใกล้เคียง หรือทับซ้อนกันในปี พ.ศ. 2547	12
ตารางที่ 2	การเยือนของบุคคลสำคัญต่างประเทศที่มีเวลาใกล้เคียงกันในปี พ.ศ. 2554	13
ตารางที่ 3	การเยือนของบุคคลสำคัญต่างประเทศที่มีเวลาใกล้เคียงหรือทับซ้อนกันในปี พ.ศ. 2555	13

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่ 1 POSDCoRB Model

8

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ภูมิหลังและความสำคัญของปัญหา

การต้อนรับบุคคลสำคัญจากต่างประเทศที่เดินทางมาเยือนประเทศไทยในฐานะแขกของรัฐบาลในรูปแบบต่างๆ ได้แก่ การเยือนอย่างเป็นทางการ (Official Visit) การเยือนเพื่อเจรจาทำงาน (Working Visit) การเยือนในฐานะแขกของรัฐบาล (Visit As Guests of the Government) และการเยือนส่วนตัว หรือแวะผ่าน (Private Visit or Transit) เป็นภารกิจด้านพิธีการทูตที่รัฐบาลไทยทุกยุคทุกสมัยต่างให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นงานที่มีความละเอียดอ่อนสูง (sensitive) ไม่ค่อยไปกว่าการเจรจาหารือในห้องประชุม อีกทั้งงานพิธีการทูตยังเป็นงานที่ตั้งอยู่บนความเสี่ยงและความไม่แน่นอนตลอดเวลาเนื่องจากเป็นการทำงานกับมนุษย์ที่มีความไม่แน่นอนและปัจจัยที่ควบคุมไม่ได้หลายปัจจัย เช่น สภาพดินฟ้าอากาศ¹ การเดินทางเยือนของบุคคลสำคัญจากต่างประเทศแต่ละครั้งได้ช่วยเสริมสร้างความสัมพันธ์ ความร่วมมือ และความเข้าใจอันดี ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจและผลประโยชน์แห่งชาติในด้านต่างๆ และเป็นโอกาสอันดีที่รัฐบาลไทยได้สร้างความประทับใจให้แก่ผู้มาเยือนและแสดงให้เห็นถึงความเป็นอารยประเทศ ไมตรีจิต ตลอดจนเผยแพร่ขนบธรรมเนียม ประเพณีและวัฒนธรรมอันดีของไทยอันจะส่งผลดีต่อการสร้างบรรยากาศที่เอื้ออำนวยต่อการเจรจาหารือระหว่างกันให้รื่นไหลไปสู่ผลสัมฤทธิ์ ในทางกลับกัน หากการต้อนรับดำเนินไปอย่างขลุกขลัก ไม่เป็นไปตามแบบแผนและแนวปฏิบัติด้านพิธีการทูตที่เหมาะสมและโดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากทำให้บุคคลสำคัญต่างประเทศผู้มาเยือนมีความรู้สึกอับอายและไม่สมเกียรติ ก็จะมีผลกระทบในเชิงลบต่อการเสริมสร้างความสัมพันธ์และความเข้าใจอันดีระหว่างกันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น เพื่อให้การเดินทางเยือนประเทศไทยของบุคคลสำคัญจากต่างประเทศทุกครั้งดำเนินไปด้วยความราบรื่น เรียบร้อยและสมเกียรติ ปราศจากความผิดพลาดหรือหากมีความผิดพลาดเกิดขึ้นจากเหตุสุดวิสัยก็ต้องพยายามแก้ไขปัญหามาและแสวงหาทางออกที่ดีที่สุด จึงจำเป็นต้องมีการเตรียมการเยือนทุกครั้งในทุกขั้นตอนอย่างละเอียดรอบคอบและต้องทุ่มเทกำลังกายกำลังใจและสติปัญญา ตลอดจนปฏิภาณไหวพริบในการกำกับดูแลทุกรายละเอียดและขั้นตอนพิธีการในระหว่างการเดินทางให้เป็นไปตามที่ได้ตกลงกันไว้ล่วงหน้า

เมื่อกล่าวถึงการต้อนรับบุคคลสำคัญต่างประเทศต่างประเทศที่เดินทางมาเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาล (Official Visit) อาทิ ประธานาธิบดีและนายกรัฐมนตรีของประเทศต่างๆ คนส่วนใหญ่มักจะเข้าใจว่า หน่วยงานฝ่ายไทยที่เป็นผู้รับผิดชอบหลักในทุกขั้นตอนของการต้อนรับการเยือนน่าจะเป็นสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีของไทย หรือ “ทำเนียบรัฐบาล” ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลกิจการทั้งปวงของนายกรัฐมนตรีไทย แต่ในความจริงแล้ว หน่วยงานหลักฝ่ายไทย

¹ สัมภาษณ์ จักรี ศรีชนะ, อธิบดีกรมพิธีการทูต, 14 กรกฎาคม 2559.

ซึ่งมีหน้าที่วางแผนและบริหารจัดการการต้อนรับการเยือนในภาพรวมตั้งแต่การเจรจาหารือกับคณะล่วงหน้าและเจ้าหน้าที่สถานเอกอัครราชทูตของประเทศที่จะมีบุคคลสำคัญเดินทางมาเยือนเพื่อขอทราบข้อมูลที่จำเป็นเกี่ยวกับบุคคลสำคัญและคู่สมรส (อาทิ ข้อมูลทางการแพทย์ การแพทย์และอาหาร สิ่งที่ชอบและไม่ชอบ) การนำคณะล่วงหน้าไปสำรวจสถานที่ต่างๆ ที่บุคคลสำคัญประเทศนั้นจะเดินทางไปเยือนทั้งในกรุงเทพฯ และต่างจังหวัด การจัดทำร่างกำหนดการย่อและเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อนำเข้าที่ประชุมคณะกรรมการรับผิดชอบในการต้อนรับบุคคลสำคัญที่มาเยือนไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาล (Official Visit) ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธานการประชุม รวมทั้งการเข้าร่วมการประชุมคณะกรรมการดังกล่าว การประชุมกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติเพื่อจัดทำมาตรการรักษาความปลอดภัยให้แก่บุคคลสำคัญต่างประเทศ การประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งฝ่ายไทยและต่างประเทศเพื่อจัดทำกำหนดการเยือนทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ การจัดรูปแบบเอกสารที่จะนำไปพิมพ์รูปเล่มกำหนดการ การประสานงานกับบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) หรือกองทัพอากาศ เพื่อจัดพิธีการต้อนรับ-ส่ง ณ ท่าอากาศยาน การประสานงานกับสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง และกรมศุลกากร เพื่ออำนวยความสะดวกด้านการตรวจคนเข้าเมืองและศุลกากร การจัดและควบคุมขบวนรถยนต์ของบุคคลสำคัญและขบวนรถยนต์แยกสำหรับคู่สมรสและคณะทางการที่เป็นแขกของรัฐบาล การประสานงานกับโรงแรมชั้นนำเพื่อสำรองห้องพักให้แก่บุคคลสำคัญต่างประเทศและคณะที่รัฐบาลไทยรับเป็นแขก ตลอดจนเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยที่ติดตามคณะเพื่ออำนวยความสะดวกและอารักขา การขนถ่ายสัมภาระ และการติดตามอำนวยความสะดวกแก่บุคคลสำคัญต่างประเทศและคณะทางการ ตลอดเวลาจนเสร็จสิ้นการเยือนในฐานะเจ้าหน้าที่ประสานงาน (Liaison Officers) เพื่อประสานงานระหว่างการเยือนและกำกับดูแลให้ทุกสิ่งทุกอย่างดำเนินไปตามที่ได้วางแผนไว้ และแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าที่อาจเกิดขึ้นได้ เพื่อให้การเยือนทุกครั้งประสบความสำเร็จโดยราบรื่น เรียบร้อย และสมเกียรติ ได้แก่ กองรับรองกรมพิธีการทูต กระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งเป็นหน่วยงานระดับ กอง ซึ่งมีเจ้าหน้าที่เพียง 10 คน แต่ต้องรับผิดชอบภารกิจที่มีความสำคัญยิ่งนี้ที่มักเกิดขึ้นในเวลาที่ยับยั้ง หรือใกล้เคียงกัน ร่วมกับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานอื่นๆ รายงานการศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้จึงมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคของแนวปฏิบัติในการต้อนรับการเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาล (Official Visit) ของบุคคลสำคัญต่างประเทศ ตั้งแต่ต้นปี 2544 จนถึงกลางปี 2559 โดยอาศัยทฤษฎีกระบวนการบริหาร POSDCoRB เพื่อที่จะตอบคำถามว่า ทำไมการต้อนรับการเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาล (Official Visit) ของบุคคลสำคัญต่างประเทศ จึงมีปัญหาในการบริหารจัดการ และหน่วยงานฝ่ายไทยที่เกี่ยวข้องควรจะปรับตัวอย่างไร เพื่อที่จะนำไปสู่ความมีเอกภาพและประสิทธิภาพในการทำงานที่สูงขึ้น และจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติในการพัฒนาการบริหารจัดการต้อนรับการเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาล (Official Visit) ของบุคคลสำคัญต่างประเทศเพื่อที่จะนำไปประยุกต์ใช้ได้อย่างเป็นรูปธรรมในอนาคต

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

รายงานการศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อ

1.2.1 วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคของแนวปฏิบัติในการต้อนรับการเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการ (Official Visit) ในฐานะแขกของรัฐบาลของบุคคลสำคัญต่างประเทศตั้งแต่ต้นปี 2544 จนถึงกลางปี 2559

1.2.2 จัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและข้อเสนอแนะในการดำเนินการเชิงปฏิบัติเกี่ยวกับการพัฒนาการบริหารจัดการการต้อนรับการเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาล (Official Visit) ของบุคคลสำคัญต่างประเทศเพื่อนำไปประยุกต์ใช้ได้อย่างเป็นรูปธรรม

1.3 ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา

1.3.1 ขอบเขตการศึกษา

การต้อนรับบุคคลสำคัญต่างประเทศที่เดินทางมาเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาล (Official Visit) โดยมีการกล่าวถึงการเยือนประเทศไทยในฐานะแขกของรัฐบาลประเภทอื่นๆ ได้แก่ การเยือนเพื่อเจรจาทำงาน (Working Visit) และการเยือนในฐานะแขกของรัฐบาล (As Guests of the Government) ด้วย

1.3.2 วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา

ใช้ประสบการณ์ตรงของผู้ศึกษาในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ และการสัมภาษณ์เจาะลึกแบบมีโครงสร้าง (Structural in Depth Interview) บุคคลต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกกระทรวงการต่างประเทศ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการต้อนรับบุคคลสำคัญต่างประเทศที่เดินทางมาเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาล (Official Visit) โดยอาศัยข้อมูลต่างๆ จากคู่มือการต้อนรับบุคคลสำคัญจากต่างประเทศที่เดินทางมาเยือนประเทศไทยในฐานะแขกของรัฐบาล ปี พ.ศ. 2551 ซึ่งจัดทำโดยสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี คู่มือการปฏิบัติงานพิธีการทูต แก้ไขปรับปรุงครั้งที่ 2 พ.ศ. 2550 มาประกอบในการศึกษา

รายงานฉบับนี้ จะใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยอาศัยทฤษฎีกระบวนการบริหาร POSDCoRB เป็นแนวทางในการวิเคราะห์ โดยการนำเสนอจะใช้วิธีการวิเคราะห์เชิงพรรณนา (Descriptive Analytical Approach) เพื่อที่จะตอบคำถามว่า ทำไมการต้อนรับการเดินทางเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาล (Official Visit) ของบุคคลสำคัญต่างประเทศจึงมีปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการ และหน่วยงานไทยฝ่ายไทยที่เกี่ยวข้องควรจะปรับตัวอย่างไรเพื่อนำไปสู่ความมีเอกภาพ และประสิทธิภาพในการทำงานในอนาคต

1.4 ประโยชน์ของการศึกษา

รายงานการศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ในการพัฒนาการบริหารจัดการการต้อนรับการเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาล (Official Visit) ของบุคคลสำคัญต่างประเทศให้มีความเป็นเอกภาพและประสิทธิภาพมากขึ้นในอนาคต

1.5 นิยามศัพท์

การเยือนประเทศไทยในฐานะแขกของรัฐบาลของบุคคลสำคัญต่างประเทศ ซึ่งรัฐบาลไทยรับผิดชอบในด้านการอำนวยความสะดวก การอารักขา และค่าใช้จ่ายต่างๆ แบ่งได้ 3 ประเภท² ดังนี้

1.5.1 การเยือนอย่างเป็นทางการ (Official Visit)

หมายถึง การเดินทางเยือนอย่างเป็นทางการครั้งแรกของการดำรงตำแหน่งในวาระนั้นของประมุขรัฐ หัวหน้ารัฐบาล พระราชวงศ์ชั้นสูง และหัวหน้าองค์การระหว่างประเทศที่มีตำแหน่งเทียบเท่า ในฐานะแขกรับเชิญของรัฐบาลไทยและให้ความสำคัญทั้งด้านสารัตถะและพิธีการโดยมีการจัดพิธีการรับรองต่างๆ อย่างเป็นทางการเต็มรูปแบบ ได้แก่ การประกาศเยือน การขอพระราชทานบรมราชวโรกาสให้เข้าเฝ้าฯ การจัดคณะผู้ติดตามเกียรติยศ (Suite of Honour) ซึ่งประกอบด้วยรัฐมนตรีเกียรติยศ เอกอัครราชทูตไทยประจำประเทศ/องค์การระหว่างประเทศผู้มาเยือน อธิบดีกรมพิธีการทูต นายทหารเกียรติยศ การจัดที่พักที่เหมาะสมโดยรัฐบาลไทยออกค่าใช้จ่ายให้หัวหน้าคณะพร้อมคู่สมรสและผู้ติดตามในคณะทางการไม่เกิน 9 คน (1 คู่ + 9) การจัดผู้แทนนายกรัฐมนตรีไปต้อนรับ-ส่ง ณ ท่าอากาศยาน การจัดพิธีต้อนรับอย่างเป็นทางการ ณ ทำเนียบรัฐบาล ซึ่งประกอบด้วย การขึ้นแท่นรับความเคารพ การตรวจแถวกองทหารเกียรติยศ การแนะนำคณะรัฐมนตรี และการแนะนำคณะทูตานุทูต การเข้าเยี่ยมคารวะนายกรัฐมนตรี การหารือข้อราชการเต็มคณะ (Plenary) การแถลงข่าวร่วม การจัดงานเลี้ยงอาหารอย่างเป็นทางการเต็มรูปแบบ ณ ทำเนียบรัฐบาล การจัดรถยนต์รับรองคณะทางการ จักรยานยนต์เกียรติยศ รถวิทยุตำรวจนำและปิดท้ายขบวนรถยนต์ การประดับธงชาติของประเทศผู้มาเยือนคู่กับธงชาติไทยและป้ายต้อนรับ การจัดพิมพ์รูปเล่มกำหนดการทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ การจัดเจ้าหน้าที่อำนวยความสะดวก และรักษาความปลอดภัยตลอด 24 ชั่วโมง และการจัดกำหนดการอื่นๆ เช่น การมอบเครื่องราชอิสริยาภรณ์ การลงนามความตกลง การมอบปริญญาเกียรตินิยมศักดิ์ ฯลฯ โดยกำหนดจำนวนการเยือนระดับ Official Visit ไม่เกิน 6 ครั้งต่อปี และการทบทวนการเยือนควรกระทำล่วงหน้าประมาณ 2 เดือน ในการนี้ รัฐบาลไทยจะแต่งตั้งและจัดการประชุมคณะกรรมการรับผิดชอบในการต้อนรับบุคคลสำคัญที่เดินทางเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาล (Official Visit) ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นประธาน และมีผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ เพื่อเตรียมการต้อนรับการเยือน

1.5.2 การเยือนเพื่อการเจรจาทำงาน (Working Visit)

หมายถึง การเยือนของบุคคลสำคัญจากต่างประเทศในระดับประมุขรัฐ หัวหน้ารัฐบาล และหัวหน้าองค์การระหว่างประเทศที่มีตำแหน่งเทียบเท่า ที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อเจรจาในปัญหาหรือประเด็นใดเป็นการเฉพาะ ในระยะเวลาอันสั้น โดยลดขั้นตอนพิธีการต่างๆ ลงให้น้อยที่สุด (อาทิ ไม่มีพิธีการต้อนรับที่ทำอากาศยานและทำเนียบรัฐบาล) จนเหลือเพียง การมอบหมายผู้แทนไปต้อนรับ-ส่ง ณ ท่าอากาศยาน การจัดที่พักโดยรัฐบาลไทยออกค่าใช้จ่ายให้หัวหน้าคณะพร้อมคู่สมรสและผู้ติดตามไม่เกิน 5 คน (1 คู่ + 5) การจัดข้าราชการระดับสูงประจำคณะ การเข้าเยี่ยมคารวะนายกรัฐมนตรี การหารือข้อราชการเต็มคณะ การจัดงานเลี้ยงอาหาร ณ ทำเนียบรัฐบาล การจัด

² สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, คู่มือการต้อนรับบุคคลสำคัญจากต่างประเทศที่เดินทางมาเยือนประเทศไทยในฐานะแขกรัฐบาล (2551), หน้า 8-9.

รถยนต์รับรองคณะทางการ รถวิทยุตำรวจนำและปิดท้ายขบวนรถยนต์ การประดับธงชาติของ ประเทศผู้มาเยือนคู่กับธงชาติไทยและป้ายต้อนรับ การจัดพิมพ์รูปเล่มกำหนดการภาษาไทยและ ภาษาอังกฤษ การจัดเจ้าหน้าที่อำนวยความสะดวกและรักษาความปลอดภัยตลอด 24 ชั่วโมง และ อาจมีการขอพระราชทานบรมราชวโรกาสให้เข้าเฝ้าฯ การเยือนลักษณะนี้มีอยู่ทั่วไปในประเทศที่มี การไปมาหาสู่กันบ่อย หรือผู้นำต่างประเทศที่เคยเยือนไทยอย่างเป็นทางการ (Official Visit) แล้ว โดยกำหนดจำนวนการเยือนระดับ Working Visit ไม่เกิน 10 ครั้งต่อปี และการทาบทามการเยือน ควรกระทำล่วงหน้าประมาณ 1 เดือน ทั้งนี้ รัฐบาลจะแต่งตั้งคณะกรรมการรับผิดชอบในการต้อนรับ การเยือนโดยมีเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีผู้แทนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็น กรรมการ เพื่อเตรียมการต้อนรับการเยือน

1.5.3 การเยือนในฐานะแขกของรัฐบาล (As Guest of the Government)

หมายถึง การเยือนของประมุขรัฐ หัวหน้ารัฐบาล และหัวหน้าองค์การระหว่าง ประเทศที่มีตำแหน่งเทียบเท่า ซึ่งไม่ได้เดินทางมาเยือนอย่างเป็นทางการ หรือ เพื่อเจรจาทำงาน รวมทั้งการเสด็จฯ เยือนของพระราชวงศ์ รองประธานาธิบดี อดีตประมุขรัฐ อดีตผู้นำรัฐบาล และ บุคคลสำคัญอื่นๆ ที่มีจุดมุ่งหมายกึ่งทางการ ซึ่งรัฐบาลไทยปรารถนาที่จะแสดงไมตรีจิต หรือให้เกียรติ แก่ผู้มาเยือน จึงรับรองในฐานะแขกของรัฐบาลโดยการจัดการต้อนรับให้เหมาะสมและสอดคล้องกับ วัตถุประสงค์ของการเยือนในแต่ละกรณี และไม่มีพิธีการต้อนรับใดๆ โดยใช้แนวทางการต้อนรับคล้าย การเยือนเพื่อการเจรจาทำงาน (Working Visit) แต่ฝ่ายไทยออกค่าใช้จ่ายค่าที่พัก และจัดรถยนต์ รับรองให้เฉพาะหัวหน้าคณะและคู่สมรส (1 คู่) ระยะเวลาไม่เกิน 3 วัน 2 คืน และไม่ต้องพิมพ์เล่ม กำหนดการ โดยการทาบทามการเยือนควรกระทำล่วงหน้าประมาณ 1 เดือน และไม่กำหนดจำนวนครั้ง ทั้งนี้ รัฐบาลจะแต่งตั้งคณะกรรมการรับผิดชอบในการต้อนรับการเยือนโดยมีเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เป็นประธานและมีผู้แทนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ เพื่อเตรียมการต้อนรับการเยือน

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การต้อนรับบุคคลสำคัญต่างประเทศที่เดินทางมาเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาล (Official Visit) เป็นส่วนหนึ่งของงานพิธีการทูตซึ่งแทบไม่มีทฤษฎีทางวิชาการใดๆ กล่าวถึง เนื่องจากเป็นงานที่เน้นขั้นตอนพิธีการที่มีแบบแผนมาจากประเพณีปฏิบัติสากล และหลักประติบัติต่างตอบแทน (Reciprocity) ระหว่างรัฐแทบทั้งสิ้น อย่างไรก็ตาม หากจะพิจารณาว่าการต้อนรับแขกของรัฐบาลเป็นการทำงานที่ต้องใช้หลักการและทักษะในการบริหารจัดการชั้นสูง รายงานฉบับนี้จึงพยายามนำทฤษฎีที่เกี่ยวข้องมาประยุกต์ใช้เพื่อเป็นกรอบในการวิเคราะห์ ได้แก่

2.1 ทฤษฎีกระบวนการบริหาร POSDCoRB

ศาสตราจารย์ Luther Gulick และศาสตราจารย์ Lyndal Urwick ได้ร่วมกันทำหน้าที่ยกรรณการหนังสือชื่อ Papers on the Science of Administration: Notes of the Theory of Organization โดยเสนอแนวคิดกระบวนการบริหาร ชื่อว่า POSDCoRB อันเป็นคำย่อของภาระหน้าที่ที่สำคัญของนักบริหาร 7 ประการ³ ได้แก่

2.1.1. Planning (การวางแผน)

หมายถึง กระบวนการกำหนดเป้าหมายในอนาคตและแนวทางที่นำไปสู่การบรรลุเป้าหมายเป็นการวางแผนโครงการและแผนงานไว้ล่วงหน้า ซึ่งเป็นการเตรียมการก่อนที่จะลงมือปฏิบัติ เพื่อให้การดำเนินการสามารถบรรลุเป้าหมายที่วางไว้อย่างมีประสิทธิภาพ การวางแผนจะเป็นการตกลงใจล่วงหน้าว่า ใครทำ จะทำอะไร ที่ไหน เมื่อใด เพื่ออะไร และอย่างไร (Who, What, Where, When, Why, How) การวางแผนจึงเป็นภารกิจสำคัญอันดับแรกในการบริหารจัดการ จุดมุ่งหมายของการวางแผน ได้แก่ การเพิ่มความเชื่อมั่นในความสำเร็จของภารกิจ การป้องกัน หรือลดความเสี่ยงอันเกิดจากความไม่แน่นอนของสภาพแวดล้อมในการทำงาน และช่วยให้องค์กรบรรลุเป้าหมายต่างๆ ที่วางไว้ การวางแผนที่ดีต้องเป็นประโยชน์ต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ และมีการกำหนดหน้าที่ของผู้ปฏิบัติและความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปฏิบัติอย่างชัดเจน

2.1.2. Organizing (การจัดองค์กร)

หมายถึง การจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่างๆ และบุคคลในองค์กร โดยกำหนดภารกิจ อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบให้ชัดเจน เพื่อให้การดำเนินงานตามภารกิจขององค์กรบรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ มีการกำหนดโครงสร้างขององค์กรให้เหมาะสมกับงาน

³ Gulick, L. H., "Notes on the Theory of Organization," In Papers on the Science of Administration, Gulick, L. & Urwick, L. (Eds.), pp. 3–35, New York: Institute of Public Administration, 1936.; Luther Gulick, หลักการและแนวคิดของ POSDCoRB [Online], 2012, Available from: <http://www.adisony.blogspot.com/2012/10/luther-gulick.html>.

มีการจัดแบ่งองค์การออกเป็นหน่วยงานย่อยๆ ให้ครอบคลุมภารกิจและหน้าที่ขององค์การ และกำหนดอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์กับองค์กรย่อยอื่นๆ ไว้ด้วย เพื่อความสะดวกในการบริหารงาน ให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ มีกระบวนการที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบความรับผิดชอบต่างๆ เพื่อให้ทุกคนในองค์การทราบว่า ใครต้องทำอะไร และใครหรือกิจกรรมใดต้องสัมพันธ์กับฝ่ายอื่นอย่างไร เช่น มีการแบ่งงาน (Division of Work) เป็นกรม กอง หรือแผนก โดยอาศัยปริมาณงาน คุณภาพงาน หรือจัดตามลักษณะเฉพาะของงาน (Specialization)

2.1.3. Staffing (การจัดบุคลากรปฏิบัติงาน)

หมายถึง การบริหารทรัพยากรมนุษย์ในองค์การนับตั้งแต่การวางแผนกำลังคน และการจัดอัตรากำลัง การสรรหา การคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้งบุคคล การเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง เงินเดือน การโยกย้าย การพัฒนาบุคคลในองค์การไปจนกระทั่งการให้บุคคลพ้นจากตำแหน่ง เพื่อให้ได้บุคลากรมาปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับการจัดแบ่งหน่วยงานที่กำหนดไว้ (Put the right man on the right job)

2.1.4. Directing (การอำนวยการ)

หมายถึง การจัดการของผู้บริหาร หรือผู้มีอำนาจในการสั่งการตามหน้าที่ความรับผิดชอบโดยการชี้แนะ สั่งการ และการติดตามผล เพื่อให้งานดำเนินไปตามแผนหรือเป้าหมายที่กำหนดไว้โดยเป็นการใช้ศิลปะในการบริหารงาน โดยการตัดสินใจ (Decision Making) ออกคำสั่ง และมอบหมายภารกิจงานให้ผู้ใต้บังคับบัญชาไปปฏิบัติ หลังจากนั้น ผู้บริหารต้องใช้ภาวะผู้นำ (Leadership) ในการจูงใจ (Motivation) ให้ผู้ปฏิบัติที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชายอมรับและทำงานตามคำสั่ง

2.1.5. Coordinating (การประสานงาน)

หมายถึง ติดต่อสื่อสารด้วยวาจา เอกสาร หรือช่องทางการสื่อสารอื่นๆ อย่างต่อเนื่องกัน เพื่อให้หน่วยงานต่างๆ ร่วมมือกันปฏิบัติหน้าที่อย่างราบรื่น เรียบร้อย สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ และนโยบายขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพ โดยไม่ซ้ำซ้อน ขัดแย้ง หรือ ก้าวก่ายกัน เช่น การทำหน้าที่ประสานภารกิจต่างๆ ที่ได้มีการแบ่งแยกออกไปเป็นส่วนงานย่อยๆ เข้าด้วยกัน เพื่อให้ทุกภาคส่วนสามารถทำงานประสานสอดคล้องกัน และมุ่งไปสู่เป้าหมายเดียวกัน

2.1.6. Reporting (การรายงาน)

หมายถึง กระบวนการและเทคนิคของการแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาตามชั้นได้ทราบถึงผลและปัญหาในการปฏิบัติงาน โดยที่มีความสัมพันธ์กับการติดต่อสื่อสาร (Communication) ในองค์การ การรายงานถือเป็นมาตรการในการตรวจสอบและควบคุมคุณภาพของงานอีกด้วย

2.1.7 Budgeting (การงบประมาณ)

หมายถึง ภารกิจที่เกี่ยวกับการวางแผนการทางการเงินและการคลัง ได้แก่ การจัดทำงบประมาณ การจัดทำบัญชีการใช้จ่ายเงิน และการตรวจสอบควบคุมด้านการเงินขององค์การ



แผนภาพที่ 1 POSDCoRB Model

2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.2.1 คู่มือการปฏิบัติงานพิธีการทูต แก้ไขปรับปรุงครั้งที่ 2 พ.ศ. 2550

เป็นเอกสารคู่มือการทำงานด้านพิธีการทูตที่กรมพิธีการทูต กระทรวงการต่างประเทศได้จัดทำขึ้นเพื่อใช้เป็นแนวปฏิบัติในการทำงานด้านพิธีการทูตทั้งในด้านแบบแผนพิธีการทูตต่างๆ การรับรองการเยือนประเภทต่างๆ การอำนวยความสะดวกให้แก่บุคคลสำคัญต่างประเทศที่เยือนประเทศไทย และด้านเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูตที่ให้แก่คณะทูตานุทูตต่างประเทศที่ประจำการในประเทศไทย

2.2.2 คู่มือการต้อนรับบุคคลสำคัญจากต่างประเทศที่เดินทางมาเยือนประเทศไทยในฐานะแขกของรัฐบาล พ.ศ. 2551

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี กระทรวงการต่างประเทศ และสำนักราชเลขาธิการ ได้ร่วมกันจัดทำร่างคู่มือต้อนรับบุคคลสำคัญที่เดินทางมาเยือนประเทศไทยในฐานะแขกของรัฐบาลขึ้นครั้งแรกใน 2543 และได้ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องยึดถือเป็นแนวปฏิบัติในการต้อนรับบุคคลสำคัญจากต่างประเทศ ต่อมา ในปี 2547 ได้แต่งตั้งคณะทำงานปรับปรุงหลักเกณฑ์การต้อนรับบุคคลสำคัญจากต่างประเทศที่เดินทางมาเยือนประเทศไทยในฐานะแขกของรัฐบาลขึ้น เพื่อให้คู่มือการต้อนรับฯ ทันสมัยและสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ล่าสุดเมื่อปี 2550 ได้มีการตั้งคณะทำงานปรับปรุงหลักเกณฑ์การต้อนรับบุคคลสำคัญจากต่างประเทศที่เดินทางมาเยือนประเทศไทยในฐานะแขกของรัฐบาล และแต่งตั้งคณะทำงานกลุ่มย่อยด้านพิธีการ ด้านรักษาความปลอดภัย และด้านประชาสัมพันธ์ขึ้น เพื่อพิจารณาเนื้อหาในรายละเอียด นอกจากนี้ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้จัดการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อให้หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องได้ร่วมกันพิจารณาร่างคู่มือการต้อนรับฯ ฉบับปี พ.ศ. 2551 อีกครั้ง เพื่อให้มีเนื้อหาสมบูรณ์ที่สุดเพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานต่อไป

2.2.3 Papers on the Science of Administration: Notes of the Theory of Organization

เขียนโดยศาสตราจารย์ Luther Gulick และศาสตราจารย์ Lyndal Urwick เมื่อปี ค.ศ. 1936 โดยเสนอแนวคิดกระบวนการบริหาร ชื่อว่า POSDCoRB อันเป็นคำย่อของภาระหน้าที่ที่สำคัญ 7 ประการ ได้แก่ Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, Budgeting ซึ่งจะนำมาใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์ของรายงานฉบับนี้

2.3 สรุปกรอบแนวคิด

การต้อนรับการเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาล (Official Visit) ของบุคคลสำคัญต่างประเทศเป็นการทำงานที่ต้องอาศัยหลักการและทักษะในการบริหารจัดการขั้นสูง หากนำหลักการทั้ง 7 ประการของทฤษฎีกระบวนการบริหาร POSDCoRB ได้แก่ Planning (การวางแผน) Organizing (การจัดองค์การ) Staffing (การจัดบุคลากรปฏิบัติงาน) Directing (การอำนวยการ) Coordinating (การประสานงาน) Reporting (การรายงาน) และ Budgeting (การงบประมาณ) มาเป็นแนวทางในการบริหารจัดการ จะส่งผลให้การทำงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น

บทที่ 3

การวิเคราะห์การเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาล (Official Visit) ของบุคคลสำคัญต่างประเทศ โดยใช้ ทฤษฎีกระบวนการบริหาร POSDCoRB

ตามที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 1 ว่า การต้อนรับการเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาล (Official Visit) ของบุคคลสำคัญต่างประเทศเป็นงานพิธีการทูตที่มีความละเอียดอ่อน (sensitive) สูง ต้องมีการดำเนินการด้วยความระมัดระวัง และยังคงแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าให้ลุล่วงไปด้วยดีจนเป็นที่พึงพอใจของทุกฝ่าย ในบทนี้จึงขอนำทฤษฎีการบริหารจัดการแบบ POSDCoRB มาใช้ในการวิเคราะห์การบริหารจัดการการต้อนรับการเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาล (Official Visit) ของบุคคลสำคัญต่างประเทศเพื่อชี้ให้เห็นปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ดังนี้

3.1 การวางแผน (Planning)

หมายถึง กระบวนการกำหนดเป้าหมายในอนาคตและแนวทางที่นำไปสู่การบรรลุเป้าหมาย เป็นการวางแผนโครงการและแผนงานไว้ล่วงหน้า เป็นการเตรียมการก่อนที่จะลงมือปฏิบัติเพื่อให้การดำเนินการสามารถบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ การวางแผนเป็นการตกลงใจล่วงหน้าว่าใครทำอะไร ที่ไหน เมื่อใด เพื่ออะไร และอย่างไร (Who, What, Where, When, Why, How) การวางแผนจึงเป็นภารกิจสำคัญอันดับแรกในการบริหารจัดการ⁴ จุดมุ่งหมายของการวางแผน ได้แก่ การเพิ่มความเชื่อมั่นในความสำเร็จของภารกิจ การป้องกัน หรือลดความเสี่ยงอันเกิดจากความไม่แน่นอนของสภาพแวดล้อมในการทำงาน และช่วยให้องค์การบรรลุเป้าหมายต่างๆ ที่วางไว้ การวางแผนที่ดีต้องเป็นประโยชน์ต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ และมีการกำหนดหน้าที่ของผู้ปฏิบัติและความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปฏิบัติอย่างชัดเจน ในการเตรียมการต้อนรับการเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาล (Official Visit) ของบุคคลสำคัญต่างประเทศ ก็เช่นเดียวกัน ก่อนที่จะมีการเยือนทุกครั้ง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของฝ่ายไทย และสถานเอกอัครราชทูตของประเทศที่จะมีบุคคลสำคัญเดินทางมาเยือนจะร่วมกันวางแผนการต้อนรับการเยือนเพื่อให้การเยือนของบุคคลสำคัญจากต่างประเทศแต่ละครั้งดำเนินไปด้วยความราบรื่น เรียบร้อย และสมเกียรติมากที่สุด

ขั้นตอนแรกของการวางแผนต้อนรับการเยือน คือ การพิจารณาตอบรับคำขอเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาล (Official Visit) ของบุคคลสำคัญต่างประเทศ และการ

⁴ Gulick, L. H., "Notes on the Theory of Organization," In *Papers on the Science of Administration*, Gulick, L. & Urwick, L. (Eds.), pp. 3–35, New York: Institute of Public Administration, 1936.; Luther Gulick, *หลักการและแนวคิดของ POSDCoRB* [Online], 2012, Available from: <http://www.adisony.blogspot.Com/2012/10/luther-gulick.html>.

พิจารณาหาบทามเชิญบุคคลสำคัญต่างประเทศให้มาเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาล ซึ่งเป็นความรับผิดชอบของกรมภูมิภาค ทั้ง 4 กรม ได้แก่ กรมเอเชียตะวันออก กรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้ กรมยุโรป และกรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลาง และแอฟริกา หรือกรมองค์การระหว่างประเทศในกรณีของเลขาธิการสหประชาชาติ ในการเสนอให้รัฐบาลพิจารณาให้เป็นแขกโดยคำนึงถึงและพิจารณาเปรียบเทียบตามลำดับความจำเป็นและลำดับความสำคัญของประเทศ ดังนี้⁵

1) พันธกรณีหรือการประติบัติต่างตอบแทน (Reciprocity) ได้แก่ การตอบแทนการเยือนของผู้นำรัฐบาลไทย ก่อนหน้านี้ หรือ ผู้นำรัฐบาลไทยได้เชิญไว้ด้วยวาจา หรือ มีหนังสือเชิญไปก่อนแล้ว

2) ผลประโยชน์ที่ฝ่ายไทยคาดว่าจะได้รับจากการเยือน ได้แก่ ผลประโยชน์ทางการเมืองผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ หรือผลประโยชน์อื่นๆ

3) ความสัมพันธ์ทางการทูตกับประเทศไทย ได้แก่ ความสัมพันธ์ใกล้ชิดระหว่างพระราชวงศ์ และผู้นำประเทศ หรือการแลกเปลี่ยนการเยือนระหว่างผู้นำประเทศ

4) ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ ได้แก่ ปริมาณและมูลค่าการค้า และดุลการค้าระหว่างสองประเทศ โอกาสของไทยในการขยายตลาดสินค้าในประเทศผู้มาเยือน ปริมาณการลงทุน ศักยภาพและแนวโน้มการลงทุนของไทยในประเทศนั้น และแนวโน้มการลงทุนของประเทศนั้นในไทย จำนวนนักท่องเที่ยวของประเทศนั้นในไทย และการขยายความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างกัน

5) ความสัมพันธ์ทางการเมือง ได้แก่ ประเทศเพื่อนบ้าน ประเทศสมาชิกอาเซียน ประเทศมหาอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจ

6) ความสัมพันธ์ด้านอื่นๆ ได้แก่ สังคมวัฒนธรรม การศึกษา วิชาการ แรงงาน พลังงาน ฯลฯ

7) ศักยภาพทางเศรษฐกิจและบทบาทและความสำคัญของประเทศนั้นในประชาคมโลก โดยพิจารณาทั้งในภาพรวม และในกรอบพหุภาคี ที่ขึ้นกับสถานการณ์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในขณะนั้น

8) องค์การระหว่างประเทศ และประเทศในกลุ่มความร่วมมือที่ไทยเป็นสมาชิก โดยพิจารณาตามลำดับความสำคัญและบทบาทของกลุ่มความร่วมมือนั้น

9) ประเทศที่ไทยประสงค์จะกระชับความสัมพันธ์ให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้นเพื่อขยายวงพันธมิตรในเวทีระหว่างประเทศ

นอกจากนั้น ยังต้องคำนึงถึงความพร้อมและความสะดวกของฝ่ายไทยในการต้อนรับ ได้แก่ จำนวนครั้งของการเยือนในแต่ละประเภทต่อปี เงื่อนไขด้านเวลาในการหาบทามและการเตรียมการต้อนรับ ความถี่ในการมาเยือนของแต่ละประเทศ สถานการณ์ภายในของประเทศไทย ณ ขณะนั้น รวมถึงวันหยุดราชการและวันสำคัญประจำชาติของไทย และในกรณีที่ประเทศไทยเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมระหว่างประเทศ อาจมีการเยือนของบุคคลสำคัญจากหลายประเทศในเวลาเดียวกันในช่วงก่อนหรือหลังการประชุม เป็นต้น

เมื่อพิจารณาถี่ถ้วนแล้ว หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกระทรวงการต่างประเทศก็จะมีหนังสือไปยังสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเพื่อเรียนเสนอให้นายกรัฐมนตรีพิจารณารับบุคคลสำคัญของ

⁵ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, คู่มือการต้อนรับบุคคลสำคัญจากต่างประเทศที่เดินทางมาเยือนประเทศไทยในฐานะแขกรัฐบาล (2551), หน้า 4-5.

ประเทศนั้น เป็นแขกของรัฐบาลในช่วงเวลาที่สะดวกสำหรับทั้งสองฝ่าย เมื่อนายกรัฐมนตรีอนุมัติตามที่เสนอแล้ว ก็จะเข้าสู่กระบวนการเตรียมการด้านต่างๆ เช่น การจัดการประชุมคณะกรรมการรับผิดชอบในการต้อนรับบุคคลสำคัญที่เดินทางเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาล (Official Visit) ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรีท่านใดท่านหนึ่งที่ได้รับมอบหมายเป็นประธาน และมีผู้แทนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ

อย่างไรก็ตาม การพิจารณาตอบรับคำขอมาเยือนประเทศไทยของบุคคลสำคัญของประเทศใดในฐานะแขกของรัฐบาล หรือการพิจารณาหาบาทมาเชิญบุคคลสำคัญของประเทศใดให้เยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาล (Official Visit) หรือ มาเยือนในฐานะแขกของรัฐบาลในรูปแบบอื่น ได้แก่ Working Visit และ As Guest of the Government ที่มีการกำหนดหลักการไว้อย่างเป็นระบบในคู่มือ นั้น เป็นเพียงสิ่งที่เกิดขึ้นในอุดมคติเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติ กรมภูมิภาคแต่ละกรม ต่างก็เสนอให้รัฐบาลต้อนรับบุคคลสำคัญของประเทศที่อยู่ภายใต้การดูแลของตนเป็นแขกของรัฐบาลโดยไม่มีการประสานงานกันในระดับกรม ส่งผลให้รัฐบาลตอบรับคำขอมาเยือนประเทศไทยในฐานะแขกของรัฐบาลของบุคคลสำคัญต่างประเทศหรือเชิญให้มาเยือนประเทศไทยหลายราย ในช่วงเวลาที่ใกล้เคียงกัน หรือทับซ้อนกัน บ่อยครั้ง ตลอดหลายปีที่ผ่านมา ดังปรากฏตามข้อมูลต่อไปนี้

ตารางที่ 1 การเยือนของบุคคลสำคัญต่างประเทศที่มีเวลาใกล้เคียงหรือทับซ้อนกันในปี พ.ศ. 2547

ลำดับที่	วันที่	บุคคลสำคัญต่างประเทศ	ระดับการเยือน
1	26-28 ก.พ.	ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐโปแลนด์และภริยา	Official Visit
2	9-11 มี.ค.	ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐยูเครนและภริยา	Official Visit
3	14-18 มี.ค.	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงความร่วมมือทางเศรษฐกิจคิวบา	แขกกระทรวงฯ
4	17-20 มี.ค.	ประธานาธิบดีแห่งสมาพันธรัฐสวิสและภริยา	Official Visit

ที่มา: กองรับรอง กรมพิธีการทูต

จากตารางที่ 1 ผู้ศึกษาจำได้ว่า ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบการเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาล (Official Visit) ของประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐยูเครนและภริยา ร่วมกับเจ้าหน้าที่รุ่นน้องอีกคนหนึ่งตั้งแต่การเตรียมการเยือนจนถึงสิ้นสุดการเยือน จากนั้น ก็ต้องรีบไปเตรียมการเยือนประเทศไทยในฐานะแขกของกระทรวงการต่างประเทศของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงความร่วมมือทางเศรษฐกิจคิวบาและติดตามอำนวยความสะดวกแก่คณะโดยลำพังจนกระทั่งการเยือนเสร็จสิ้น แล้วจึงรีบไปติดตามอำนวยความสะดวกแก่ประธานาธิบดีแห่งสมาพันธรัฐสวิสและภริยา ซึ่งมาเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาล (Official Visit) ทันที แม้ว่า การเยือนของประธานาธิบดีแห่งสมาพันธรัฐสวิสและภริยา ได้เริ่มต้นไปแล้ว ส่งผลให้ไม่สามารถกลับบ้านพักได้เลยเป็นเวลาถึง 7 วันติดต่อกัน (14-20 มีนาคม 2547) อันเป็นหลักฐานที่แสดงให้เห็นชัดเจนว่า การตัดสินใจให้ต้อนรับการเยือนประเทศไทยในฐานะแขกของรัฐบาลและแขกของกระทรวงการต่างประเทศในช่วงเวลาที่ใกล้เคียงหรือทับซ้อนกัน ได้ส่งผลกระทบมากเพียงใดต่อชีวิตการทำงานของเจ้าหน้าที่กองรับรอง ซึ่งเป็นหน่วยงานระดับ “กอง” ที่มีจำนวนบุคลากรในสัดส่วนที่น้อยมากเมื่อ

เทียบกับปริมาณภารกิจการต้อนรับแขกของรัฐบาลทุกประเภทและแขกของกระทรวงการต่างประเทศในหน่วยงานเดียวกัน

ตารางที่ 2 การเยือนของบุคคลสำคัญต่างประเทศที่มีเวลาใกล้เคียงกันในปี พ.ศ. 2554

ลำดับที่	วันที่	บุคคลสำคัญต่างประเทศ	ระดับการเยือน
1	13-14 พ.ย.	สมเด็จพระราชาธิบดีแห่งราชอาณาจักรภูฎาน และพระราชินี	As Guest
2	16 – 17 พ.ย.	นายบัน คี มูน เลขาธิการสหประชาชาติ และภริยา	Working Visit

ที่มา: กองรับรอง กรมพิธีการทูต

ตารางที่ 3 การเยือนของบุคคลสำคัญต่างประเทศที่มีเวลาใกล้เคียงหรือทับซ้อนกันในปี พ.ศ. 2555

ลำดับที่	วันที่	บุคคลสำคัญต่างประเทศ	ระดับการเยือน
1	29 พ.ค.- 2 มิ.ย.	ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐสังคมนิยมศรีลังกา	Working Visit
2	31 พ.ค.- 2 มิ.ย.	นายกรัฐมนตรีแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว	Official Visit
3	31 พ.ค.- 2 มิ.ย.	นางออง ซาน ซู จี ผู้นำฝ่ายค้านเมียนมา (ในขณะนั้น)	As Guest
4	20-24 มิ.ย.	รองประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม	Official Visit
5	24-27 มิ.ย.	ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐกินี	Official Visit
6	25-27 มิ.ย.	เจ้าชายนารูฮิโตะมกุฎราชกุมารแห่งญี่ปุ่น	Official Visit
7	29 มิ.ย.-2 ก.ค.	สมเด็จพระราชาธิบดีบรูไน ดารุสสลาม	Official Visit
8	4-5 พ.ย.	ประธานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนยุโรป	Official Visit
9	6-7 พ.ย.	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศสหราชอาณาจักร	แขกกระทรวงฯ
10	6-7 พ.ย.	นายกรัฐมนตรีแห่งเอสโตเนีย	Private Visit
11	6-8 พ.ย.	รองประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐสหภาพเมียนมา	Working Visit
12	9-11 พ.ย.	ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐเกาหลี	Official Visit
13	15-17 พ.ย.	ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐยูกันดา	Official Visit
14	18-19 พ.ย.	ประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกา	Official Visit
15	20-21 พ.ย.	นายกรัฐมนตรีแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน	Official Visit

ที่มา: กองรับรอง กรมพิธีการทูต

จากการสัมภาษณ์บุคคลที่ได้เกี่ยวข้องโดยตรงกับการต้อนรับการเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาล (Official Visit) ของบุคคลสำคัญต่างประเทศ ทั้งในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี และกรมพิธีการทูต ต่างให้ทัศนะที่สอดคล้องกัน ดังนี้

1) นายจักรี ศรีชนะ อธิบดีกรมพิธีการทูตมีความเห็นว่า การที่รัฐบาลตอบรับคำขอมาเยือนประเทศไทยในฐานะแขกของรัฐบาลของบุคคลสำคัญต่างประเทศ หรือเชิญบุคคลสำคัญต่างประเทศให้มาเยือนประเทศไทยในฐานะแขกของรัฐบาลหลายราย ในช่วงเวลาที่ใกล้เคียงกัน หรือ

ทับซ้อนกันบ่อยครั้ง หรือแม้กระทั่ง การเชิญบุคคลสำคัญต่างประเทศในระดับรัฐมนตรีให้มาเยือน ประเทศไทยในฐานะแขกของกระทรวงการต่างประเทศ ในช่วงเวลาที่ทับซ้อนกับการเยือนของแขก ของรัฐบาล เป็นเรื่องในระดับนโยบายซึ่งควรมีการวางแผนล่วงหน้าและประสานงานกันให้ดีกว่านี้ โดยกรมภูมิภาคแต่ละกรมควรประสานงานกันอย่างใกล้ชิดเกี่ยวกับการตอบรับคำขอมาเยือนและการ เชิญให้บุคคลสำคัญต่างประเทศมาเยือนประเทศไทย ทั้งในระดับแขกของรัฐบาล และแขกของ กระทรวงการต่างประเทศ รวมทั้งต้องประสานงานอย่างใกล้ชิดกับกรมพิธีการทูตในฐานะหน่วยงานผู้ ปฏิบัติซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการต้อนรับแขกทุกระดับและสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีในฐานะ ผู้รับผิดชอบดูแลวาระงานของนายกรัฐมนตรีด้วย เนื่องจากการเยือนประเทศไทยในฐานะแขกของ รัฐบาลจะต้องมีกำหนดการเยือนของบุคคลสำคัญต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับวาระงานของ นายกรัฐมนตรี⁶

2) นายรุจ ธรรมมงคล รองอธิบดีกรมพิธีการทูต มีความเห็นว่า โดยที่คู่มือการต้อนรับ บุคคลสำคัญจากต่างประเทศที่เดินทางมาเยือนประเทศไทยในฐานะแขกรัฐบาลซึ่งจัดทำโดยสำนัก เลขาธิการนายกรัฐมนตรี กำหนดไว้เพียงว่า ฝ่ายไทยจะรับการเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการใน ในฐานะแขกของรัฐบาล (Official Visit) และการเยือนประเทศไทยเพื่อเจรจาทำงาน (Working Visit) ปีละกี่ครั้ง และควรใช้เวลาทบทวนนานเท่าใด แต่มิได้ระบุว่าการเยือนประเทศไทยในฐานะแขกของ รัฐบาลของบุคคลสำคัญต่างประเทศแต่ละครั้งจะต้องมีช่วงเวลาห่างกันเท่าใด จึงส่งผลให้มีการเยือน ประเทศไทยของบุคคลสำคัญต่างประเทศในแขกของรัฐบาลหลายรายในเวลาทับซ้อนกัน หรือ ใกล้เคียงกันเกินไป แม้ว่า กรมพิธีการทูตในฐานะหน่วยงานซึ่งมีหน้าที่ต้อนรับการเยือนไม่ประสงค์จะ ให้เกิดขึ้น จึงสมควรที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องประสานงานระหว่างกันให้ใกล้ชิดมากขึ้น เพื่อจัด ระยะห่างระหว่างการเยือนแต่ละครั้งให้เหมาะสมและสอดคล้องกับการบริหารจัดการด้านบุคลากร⁷

3) นางชนิดา เกษมสุข ผู้เชี่ยวชาญด้านแบบแผนพิธีการ ปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการสำนัก แบบพิธีและรับรอง สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ซึ่งรับราชการในกองพิธีการ ซึ่งต่อมา ได้รับการ ยกระดับเป็นสำนักแบบพิธีและรับรอง สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี และมีหน้าที่รับผิดชอบในการ ต้อนรับแขกของรัฐบาลมานานประมาณ 20 ปี มีความเห็นว่า กรมต่างๆ ในกระทรวงการต่างประเทศ มักเสนอให้นายกรัฐมนตรีอนุมัติให้รับผู้นำต่างประเทศเป็นแขกของรัฐบาลอย่างเป็นทางการ (Official Visit) ผ่านสำนักการต่างประเทศ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ในเวลาค่อนข้างกระชั้นชิดมาก และ บางครั้งเกิดขึ้นในช่วงเวลาที่ใกล้เคียง หรือทับซ้อนกัน โดยอ้างผลประโยชน์แห่งชาติเป็นหลัก แต่ไม่ คำนึงถึงกฎเกณฑ์ที่รัฐบาลกำหนดไว้ว่า จะรับการเยือนระดับ Official Visit ไม่เกิน 6 ครั้งต่อปี และ ต้องใช้เวลาทบทวนการเยือนล่วงหน้า 2 เดือน อีกทั้ง ยังไม่มีการหารือกับสำนักแบบพิธีและรับรองไว้ ก่อนแต่เนิ่นๆ ส่งผลให้เกิดความฉุกละหุกในการเตรียมการเยือนภายใต้ข้อจำกัดทางเวลาที่กระชั้นชิด และกระทบต่อวาระงานของนายกรัฐมนตรีที่ได้จัดวางไว้ก่อนหน้านี้แล้ว นอกจากนั้น หากยังไม่สามารถ ยืนยันเวลาที่แน่นอนสำหรับกำหนดการที่มีความสำคัญในลำดับแรก เช่น การเข้าเฝ้าฯ พระบรมวงศ

⁶ สัมภาษณ์ จักรี ศรีชนะ, อธิบดีกรมพิธีการทูต, 14 กรกฎาคม 2559.

⁷ สัมภาษณ์ รุจ ธรรมมงคล, รองอธิบดีกรมพิธีการทูต, 14 กรกฎาคม 2559.

ได้ว่า จะเกิดขึ้นเมื่อใด ก็จะส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการเวลาสำหรับกำหนดการอื่นๆ ด้วย เช่น การจัดพิธีต้อนรับอย่างเป็นทางการที่ทำเนียบรัฐบาล เป็นต้น⁸

4) นายเสก นพไธสง อดีตเจ้าหน้าที่การทูต 6 กองรับรอง กรมพิธีการทูต ในช่วงปี 2545-2547 และปัจจุบัน ดำรงตำแหน่ง อัครราชทูตที่ปรึกษา สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงฮานอย เห็นว่า กระทรวงการต่างประเทศซึ่งเป็นหน่วยงานหลักของรัฐบาลในการติดต่อและดำเนินความสัมพันธ์ทางการทูตกับต่างประเทศ และสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่พิจารณาถ้อยแถลงขอเสนอการรับบุคคลสำคัญต่างประเทศเป็นแขกของรัฐบาลทุกประเภท ต่างก็ไม่เคยมีการวางแผนล่วงหน้าว่า จะให้การต้อนรับบุคคลสำคัญต่างประเทศท่านใด (Who) และเมื่อใด (When) ในระยะยาวซึ่งขัดแย้งกับหลักการที่ระบุไว้ในคู่มือว่า รัฐบาลจะต้อนรับการเยือนในฐานะแขกของรัฐบาลแต่ละประเภทปีละกี่ครั้ง และต้องใช้เวลาทาบทามล่วงหน้านานเท่าใด การที่บุคคลสำคัญต่างประเทศหลายท่านต่างเดินทางมาเยือนไทยในฐานะแขกของรัฐบาลในเวลาเดียวกัน หรือในเวลาใกล้เคียงกันบ่อยครั้ง ส่งผลกระทบโดยตรงต่อการเตรียมการ ทำให้ต้องเตรียมการต้อนรับอย่างรีบร้อน ภายใต้อำนาจจำกัดของเวลาและจำนวนบุคลากรในกองรับรองที่ไม่เพียงพอ อันนำไปสู่การลดประสิทธิภาพของการทำงาน และมีความเสี่ยงสูงที่อาจเกิดความผิดพลาดขึ้นระหว่างการเยือนได้ซึ่งจะส่งผลในทางลบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ⁹

5) นายรังสรรค์ ศรีมังกร อดีตนักการทูตชำนาญการ (เลขานุการเอก) และนักการทูตชำนาญการ (ที่ปรึกษา) กองรับรอง กรมพิธีการทูต ในช่วงปี 2552-2559 และปัจจุบัน ดำรงตำแหน่ง รองกงสุลใหญ่ สถานกงสุลใหญ่ ณ นครดูไบ มีความเห็นว่า กระทรวงการต่างประเทศมักเสนอให้รัฐบาลต้อนรับบุคคลสำคัญต่างประเทศเป็นแขกของรัฐบาลโดยไม่มีการหารือกันล่วงหน้าระหว่างกรมภูมิภาคต่างๆ กันเองหรือหารือล่วงหน้ากับกองรับรอง กรมพิธีการทูต ซึ่งถือเป็นหน่วยงานหลักในการต้อนรับทั้งแขกของรัฐบาล และแขกของกระทรวงการต่างประเทศ ส่งผลให้ภารกิจต้อนรับการเยือนของแขกของรัฐบาลและแขกของกระทรวงฯ หลายคณะ ต้องมา “ชนกันกลางอากาศ” ณ กองรับรอง และทำให้กองรับรองในฐานะหน่วยงานผู้ปฏิบัติไม่อาจวางแผนล่วงหน้าในการบริหารจัดการภารกิจให้สอดคล้องกับจำนวนบุคลากรที่มีจำกัดได้อย่างเหมาะสม อันส่งผลกระทบโดยตรงต่อประสิทธิภาพในการทำงาน เนื่องจากกองรับรองมีกำลังบุคลากรในจำนวนจำกัดมาก¹⁰

จากข้อมูลจากคำสัมภาษณ์บุคคลข้างต้น แสดงให้เห็นว่า สิ่งที่มีความสำคัญในลำดับแรกๆ ของการปฏิบัติภารกิจต้อนรับการเยือนคือ “ระยะเวลา” ที่จะใช้ในการเตรียมการเยือน และ “จำนวนบุคลากร” ที่ใช้ในการเตรียมการและติดตามอำนวยความสะดวกให้แก่บุคคลสำคัญต่างประเทศที่ฝ่ายไทยรับเป็นแขกของรัฐบาล และแขกของกระทรวงการต่างประเทศ

โดยที่ในขั้นนี้ กำลังวิเคราะห์การวางแผน (Planning) ซึ่งเป็นองค์ประกอบแรกของทฤษฎี POSDCoRB จึงขออธิบายว่า ทำไม “เวลา” จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดปัจจัยหนึ่งในขั้นตอนการวางแผน

⁸ สัมภาษณ์ ชนิตา เกษมสุข, ผู้เชี่ยวชาญด้านแบบแผนพิธีการ ปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการสำนักแบบพิธีและรับรอง สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 15 มิถุนายน 2559.

⁹ สัมภาษณ์ เสก นพไธสง, อัครราชทูตที่ปรึกษา สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงฮานอย, 7 มิถุนายน 2559.

¹⁰ สัมภาษณ์ รังสรรค์ ศรีมังกร, รองกงสุลใหญ่ สถานกงสุลใหญ่ ณ นครดูไบ, 23 พฤษภาคม 2559.

ต้อนรับการเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาลของบุคคลสำคัญต่างประเทศ โดยขอชี้แจงแนวทางการทำงานของผู้บริหารกรมพิธีการทูต และเจ้าหน้าที่ในกองรับรองกลุ่มที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบการเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาล (Official Visit) ของแต่ละคณะว่า จะต้องดำเนินการอย่างไร ดังนี้¹¹

1) เมื่อได้รับแจ้งจากช่องทางต่างๆ อาทิ อธิบดีกรมภูมิภาคแต่ละท่าน ว่า จะมีการเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาล (Official Visit) ของบุคคลสำคัญท่านใด จากประเทศใด และจะเกิดขึ้นในช่วงเวลาใด อธิบดีกรมพิธีการทูต จะสั่งการให้ผู้อำนวยความสะดวกกองรับรองรับประสานงานกับผู้อำนวยความสะดวกที่รับผิดชอบความสัมพันธ์ทวิภาคีระหว่างประเทศไทยกับประเทศนั้น เพื่อขอทราบรายละเอียดต่างๆ ที่จำเป็นในการเตรียมการต้อนรับการเยือน และสั่งการให้รองอธิบดีที่กำกับดูแลกองรับรองช่วยกำกับดูแลการต้อนรับการเยือนดังกล่าวด้วย

2) เมื่อได้รับภารกิจ ผู้อำนวยความสะดวกกองรับรองจะมอบหมายให้หัวหน้าฝ่ายและเจ้าหน้าที่ในฝ่ายต้อนรับการเยือน รับผิดชอบประสานงานกับเจ้าหน้าที่โต๊ะ (Desk Officer) ของกรมภูมิภาคนั้นๆ และสถานเอกอัครราชทูตของประเทศที่จะมีบุคคลสำคัญมาเยือน เพื่อขอข้อมูลเกี่ยวกับการเยือน เช่น รายชื่อ จำนวน และตำแหน่งของบุคคลในคณะทางการ วัน/เวลา/เที่ยวบินที่เดินทางถึง และเดินทางออกจากประเทศไทย (เที่ยวบินพิเศษ หรือเที่ยวบินพาณิชย์) ข้อมูลทางการแพทย์ และข้อจำกัดทางอาหารของบุคคลสำคัญ ร่างกำหนดการเยือนในขั้นต้น สถานที่ที่บุคคลสำคัญประสงค์จะเดินทางไปเยี่ยมชมนและรายชื่อ/หมายเลขโทรศัพท์ของผู้ประสานงานของสถานที่ดังกล่าว เป็นต้น

3) นัดหมายกับสถานเอกอัครราชทูตของประเทศที่จะมีบุคคลสำคัญมาเยือน เพื่อจัดให้มีการประชุมระหว่างอธิบดีกรมพิธีการทูตกับคณะล่องหน้าของประเทศดังกล่าวซึ่งมักมีอธิบดีกรมพิธีการทูตของประเทศนั้นเป็นหัวหน้าคณะ เพื่อบรรยายสรุปเกี่ยวกับขั้นตอนพิธีการต่างๆ ที่ฝ่ายไทยจัดให้ เช่น การต้อนรับ-ส่งที่ท่าอากาศยาน พิธีการต้อนรับที่ทำเนียบรัฐบาล การหารือกับนายกรัฐมนตรีงานเลี้ยงอาหารที่นายกรัฐมนตรีเป็นเจ้าภาพ และการเข้าเฝ้าฯ (หากมี) รวมทั้งการอำนวยความสะดวก และมาตรการรักษาความปลอดภัยที่ฝ่ายไทยจะจัดให้บุคคลสำคัญและคณะ ที่จะมาเยือนในฐานะแขกของรัฐบาล และนำคณะล่องหน้าไปสำรวจสถานที่ต่างๆ ที่บุคคลสำคัญและคู่สมรส มีกำหนดการจะไป อาทิ ท่าอากาศยาน ทำเนียบรัฐบาล ฯลฯ จากนั้น จึงขอทราบความเห็นของคณะล่องหน้า เพื่อให้ทั้งสองฝ่ายมีความเข้าใจที่ตรงกันเกี่ยวกับกำหนดการและขั้นตอนพิธีการต่างๆ ในทุกรายละเอียด

4) เมื่อได้ข้อมูลที่จำเป็นมาแล้ว ก็จะจัดทำร่างกำหนดการฉบับย่อ เอกสารการมอบหมายงานให้หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องรับไปปฏิบัติ และเอกสารสำหรับอธิบดีกรมพิธีการทูตชี้แจงต่อที่ประชุมคณะกรรมการรับผิดชอบในการต้อนรับบุคคลสำคัญที่เดินทางเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาล (Official Visit) ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นประธาน และมีผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ เพื่อให้ประธานพิจารณาและมอบหมายให้หน่วยงานต่างๆ รับภารกิจไปปฏิบัติต่อไป

¹¹ กรมพิธีการทูต, คู่มือการปฏิบัติงานกรมพิธีการทูต, แก้ไขปรับปรุง ครั้งที่ 2 (2550), หน้า 373-374.

5) ในขณะเดียวกัน นอกจากการสั่งการใน“แนวตั้ง” โดยประธานคณะกรรมการรับผิดชอบในการต้อนรับบุคคลสำคัญที่เดินทางเยือนประเทศไทยแล้ว เจ้าหน้าที่กองรับรองกลุ่มนี้ยังต้องประสานใน “แนวนอน” กับหน่วยงานต่างๆ ของฝ่ายไทยที่เกี่ยวข้องด้วย เพื่อให้การเยือนดำเนินไปด้วยความราบรื่น เรียบร้อย และสมเกียรติ อาทิ

- ประสานเรื่องผู้แทนของรัฐบาลที่จะไปให้การต้อนรับ-ส่ง ณ ท่าอากาศยาน การจัดพวงมาลัยข้อมือไปมอบให้แก่บุคคลสำคัญต่างประเทศ การจัดรัฐมนตรีเกียรติยศ และนายทหารเกียรติยศ ประจำคณะ พิธีการต้อนรับอย่างเป็นทางการ ณ ทำเนียบรัฐบาล การหารือกับนายกรัฐมนตรี และการเลี้ยงอาหารที่นายกรัฐมนตรีเป็นเจ้าภาพ กับสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

- ประสานเรื่องพิธีการต้อนรับ-ส่งที่ท่าอากาศยานกับกองทัพอากาศ (ในกรณี เดินทางโดยเที่ยวบินพิเศษที่ขึ้น-ลง ณ ท่าอากาศยานทหาร 2 กองบิน 6) หรือ บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) (ในกรณี เดินทางโดยเที่ยวบินพาณิชย์ที่ขึ้น-ลง ณ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ)

- ประสานกับสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง และกรมศุลกากร เพื่ออำนวยความสะดวกด้านพิธีการตรวจคนเข้าเมือง และพิธีการศุลกากร ณ ท่าอากาศยาน

- ประสานงานกับบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ซึ่งมีหน้าที่ให้บริการภาคพื้นดินให้แก่เครื่องบินของบุคคลสำคัญ (Ground Handling) หรือสายการบินพาณิชย์ที่บุคคลสำคัญใช้บริการ ตลอดจนกองทัพอากาศ เกี่ยวกับการขนย้ายสัมภาระของคณะ

- ประสานงานกับกรมการปกครองเพื่อขอใบอนุญาตพกพาอาวุธให้แก่เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยของบุคคลสำคัญที่มาเยือน (ในกรณี เดินทางโดยเที่ยวบินพิเศษที่ลงจอด ณ ท่าอากาศยานทหาร 2 กองบิน 6) หรือ จังหวัดสมุทรปราการ (ในกรณี เดินทางโดยเที่ยวบินพาณิชย์ที่ลงจอด ณ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ)

- ประสานงานกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติเกี่ยวกับการจัดมาตรการรักษาความปลอดภัยการจัดขบวนรถยนต์ของบุคคลสำคัญและคณะ และกำหนดเส้นทางการจราจรที่จะใช้ตลอดการเยือน

- ประสานงานกับสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เพื่อขออนุญาตใช้คลื่นความถี่สำหรับอุปกรณ์สื่อสารของเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยของบุคคลสำคัญที่จะมาเยือน

- ประสานงานกับโรงแรมชั้นนำที่ได้รับเลือกให้เป็นที่พักเพื่อสำรองห้องพักสำหรับบุคคลสำคัญและคณะที่รัฐบาลไทยรับเป็นแขก ตลอดจนเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยที่ติดตามอำนวยความสะดวกและอารักขา โดยรัฐบาลจะรับผิดชอบค่าห้องพัก และค่าอาหารให้แก่บุคคลสำคัญและคณะ ที่รับเป็นแขก

- ประสานงานกับโรงพิมพ์ สำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อจัดพิมพ์เล่มกำหนดการฉบับเต็ม พร้อมรายละเอียดและแผนผังต่างๆ ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ เพื่อแจกจ่ายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและฝ่ายประเทศผู้มาเยือน

- ประสานงานกับสำนักราชเลขาธิการเกี่ยวกับการเข้าเฝ้าฯ พระบรมวงศ์ (หากมี)

- ประสานงานกับสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และสถานเอกอัครราชทูตของประเทศที่จะมีบุคคลสำคัญมาเยือนเพื่อจัดขบวนรถยนต์ โดยรัฐบาลจะจัดรถยนต์

รับรองจากสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีให้แก่บุคคลสำคัญต่างประเทศที่มาเยือนและคู่สมรส รวมทั้ง คณะทางการ ที่รับเป็นแขกของรัฐบาลตลอดการเยือน ส่วนผู้ติดตามอื่นๆ ที่เหลือเป็นหน้าที่ของสถานเอกอัครราชทูตฯ ที่จะจัดหารถยนต์ให้โดยอาจเป็นรถของสถานเอกอัครราชทูตฯ หรือรถยนต์เช่า

- ประสานงานกับกรุงเทพมหานครเกี่ยวกับการประดับธงชาติ และป้ายต้อนรับ
- ประสานกับกองทัพบกเพื่อจัดรถพยาบาล พร้อมแพทย์และพยาบาลประจำคณะ

จากข้อความข้างต้นจะเห็นได้ว่า ในช่วงการวางแผนเตรียมการเยือน (Planning) เจ้าหน้าที่ในกองรับรองกลุ่มที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบการเยือนของแขกรัฐบาลแต่ละคณะ มีภารกิจที่จะต้องปฏิบัติภายใต้ข้อจำกัดด้านเวลามากเพียงใด ทั้งที่การเยือนยังมิได้เริ่มขึ้น และเมื่อถึงเวลาที่มีการเยือนอธิบดีกรมพิธีการทูตในฐานะ Thai Chief of Protocol หรือรองอธิบดีกรมพิธีการทูต ในกรณีที่อธิบดีกรมพิธีการทูตติดราชการอื่น ผู้อำนวยการกองรับรอง และเจ้าหน้าที่อีกจำนวนหนึ่งจะเข้าไปสมทบเพื่อประจำบุคคลสำคัญ และคณะทางการ ในฐานะเจ้าหน้าที่ประสานงาน (Liaison Officers) ตลอดการเยือนจนเสร็จสิ้น เพื่อทำหน้าที่ประสานงานและอำนวยความสะดวก ตลอดจนกำกับดูแลให้ทุกสิ่งทุกอย่างดำเนินไปตามแผนที่ได้วางไว้ และแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าที่อาจเกิดขึ้น เพื่อให้การเยือนทุกครั้งประสบความสำเร็จโดยราบรื่น เรียบร้อย และสมเกียรติให้มากที่สุด ดังนั้น หากมีการเยือนของแขกรัฐบาลเกิดขึ้นอีกในช่วงเวลาที่ทับซ้อนหรือใกล้เคียงกัน ก็จะก่อให้เกิดปัญหาในการจัดสรรบุคลากรมารองรับภารกิจให้เพียงพอ ทั้งนี้ ยังไม่นับรวมถึงภารกิจอื่นๆ ที่กองรับรองต้องปฏิบัติในเวลาเดียวกันด้วย ได้แก่ การเยือนของพระราชอาคันตุกะ การเยือนของแขกกระทรวงการต่างประเทศ การอำนวยความสะดวกแก่บุคคลสำคัญต่างประเทศที่เดินทางเยือนหรือแวะผ่านประเทศไทย เป็นการส่วนตัว การไปอำนวยความสะดวกที่ท่าอากาศยานให้รัฐมนตรีว่าการและปลัดกระทรวงการต่างประเทศที่เดินทางไปราชการในต่างประเทศ การอำนวยความสะดวกในการประชุมระหว่างประเทศที่มีรัฐบาลไทย หรือกระทรวงการต่างประเทศเป็นเจ้าภาพ การจัดเลี้ยงที่มีรัฐมนตรีว่าการ/ผู้ช่วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และปลัดกระทรวงการต่างประเทศ หรือผู้แทน เป็นเจ้าภาพ การจัดเจ้าหน้าที่ไปบรรยายและฝึกอบรมด้านพิธีการทูตให้กับหน่วยงานต่างๆ เป็นต้น ซึ่งมีความจำเป็นต้องใช้บุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญด้านพิธีการทูตไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน¹²

นอกจากประเด็นข้างต้นแล้ว ปัญหาที่มักเกิดขึ้นในขั้นตอนการวางแผนต้อนรับการเยือนของบุคคลสำคัญต่างประเทศอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาล (Official Visit) ยังมาจากตัดสินใจทางการเมืองของเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐบาลไทยอีกด้วย เช่น ในการเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาล (Official Visit) ของนางออง ซาน ซู จี ที่ปรึกษาแห่งรัฐสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา ซึ่งได้มีขึ้นระหว่างวันที่ 23-25 มิถุนายน 2559 นั้น แม้ว่า ที่ประชุมคณะกรรมการรับผิดชอบในการต้อนรับบุคคลสำคัญที่เดินทางเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาล (Official Visit) ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นประธานได้มีมติให้จัดพิธีการต้อนรับอย่างเต็มรูปแบบ ณ ทำเนียบรัฐบาลไปแล้ว แต่ในช่วงสัปดาห์สุดท้ายก่อนการเยือนอธิบดีกรมพิธีการทูตได้รับแจ้งจากสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีว่า ผู้บังคับบัญชาระดับสูงได้สั่งการให้ปรับเปลี่ยน (Modify) พิธีการต้อนรับ ณ ทำเนียบรัฐบาล ใหม่ โดยให้ทหารกองเกียรติยศยืนตาม

¹² กรมพิธีการทูต, คู่มือการปฏิบัติงานกรมพิธีการทูต, แก้ไขปรับปรุง ครั้งที่ 2 (2550), หน้า 361-382.

เส้นทางจากประตูใหญ่ถึงทางเข้าตึกไทยคู่ฟ้า และเมื่อที่ปรึกษาแห่งรัฐสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา เดินทางมาถึง ทหารกองเกียรติยศจะทำความเคารพเท่านั้น โดยไม่มีการตรวจแถวทหารกองเกียรติยศ ตามรูปแบบที่เคยปฏิบัติมาในพิธีการต้อนรับครั้งอื่น ส่งผลให้สำนักแบบพิธีและรับรองต้องประสาน กับกองบัญชาการกองทัพอากาศ เพื่อปรับรูปแบบการจัดทหารกองเกียรติยศให้เป็นไปตามบัญชา¹³

3.2 การจัดองค์การ (Organizing)

หมายถึง การจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่างๆ และบุคคลในองค์การ โดยกำหนด ภารกิจ อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบให้ชัดเจน เพื่อให้การดำเนินงานตามภารกิจขององค์การ บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ มีการกำหนดโครงสร้างขององค์การให้เหมาะสมกับงาน มีการ จัดแบ่งองค์การออกเป็นหน่วยงานย่อยๆ ให้ครอบคลุมภารกิจและหน้าที่ขององค์การ และกำหนด อำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์กับองค์กรย่อยอื่นๆ ไปด้วย เพื่อความสะดวกในการบริหารงานให้บรรลุ เป้าหมายขององค์การ มีกระบวนการที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบความรับผิดชอบต่างๆ เพื่อให้ทุกคนใน องค์การทราบว่า ใครต้องทำอะไร และใครหรือกิจกรรมใดต้องสัมพันธ์กับฝ่ายอื่นอย่างไร เช่น มีการ แบ่งงาน (Division of Work) เป็นกรม กอง หรือแผนก โดยอาศัยปริมาณงาน คุณภาพงาน หรือจัด ตามลักษณะเฉพาะของงาน (Specialization)

3.2.1 การจัดองค์การในระดับชาติ

เพื่อให้การต้อนรับบุคคลสำคัญต่างประเทศที่เดินทางเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาล (Official Visit) ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย รัฐบาลจึงอาศัยอำนาจ ตามความในมาตรา 11 (6) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แต่งตั้ง องค์การระดับชาติ เรียกว่า คณะกรรมการรับผิดชอบในการต้อนรับบุคคลสำคัญที่เดินทางเยือน ประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาล (Official Visit) โดยมีรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับ มอบหมายเป็นประธานและมีผู้แทนหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบตาม ลักษณะเฉพาะของงาน (Specialization) เป็นกรรมการเพื่อให้คณะกรรมการนี้เป็นองค์การระดับชาติ ที่มีอำนาจและหน้าที่ในการดำเนินการต้อนรับทั้งหมด รวมทั้งการมอบหมายงานในการต้อนรับให้ส่วน ราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปปฏิบัติ และให้มีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ เพื่อช่วยเหลือในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการได้ตามความจำเป็น¹⁴ โดยมีองค์ประกอบ ดังนี้

¹³ ข้อมูลจาก ระบบสื่อสาร Line Group ของกรมพิธีการทูต เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2559

¹⁴ สำนักนายกรัฐมนตรี, "แต่งตั้งคณะกรรมการรับผิดชอบในการต้อนรับบุคคลสำคัญที่เดินทางเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาล (Official Visit)," คำสั่ง 39/2558 (6 กุมภาพันธ์ 2558).; สำนัก นายกรัฐมนตรี, "ปรับปรุงองค์ประกอบใน คณะกรรมการรับผิดชอบในการต้อนรับบุคคลสำคัญที่เดินทางเยือน ประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาล (Official Visit)," คำสั่ง 260/2558 (22 กันยายน 2558).

- 1) รองนายกรัฐมนตรี (ที่ได้รับมอบหมายให้กำกับการบริหารราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ) ประธานกรรมการ
- 2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ รองประธานกรรมการ
- 3) เลขาธิการนายกรัฐมนตรี รองประธานกรรมการ
- 4) ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ กรรมการ
- 5) ปลัดกระทรวงกลาโหม กรรมการ
- 6) ปลัดกระทรวงมหาดไทย กรรมการ
- 7) ปลัดกระทรวงวัฒนธรรม กรรมการ
- 8) ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ กรรมการ
- 9) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร กรรมการ
- 10) รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง กรรมการ
- 11) รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร (ซึ่งดูแลงานด้านต่างประเทศ) กรรมการ
- 12) อธิบดีกรมภูมิภาค กระทรวงการต่างประเทศ (กรมภูมิภาคที่เกี่ยวข้องกับการเยือนครั้งนั้น) กรรมการ
- 13) อธิบดีกรมพิธีการทูต กระทรวงการต่างประเทศ กรรมการ
- 14) อธิบดีกรมสารนิเทศ กระทรวงการต่างประเทศ กรรมการ
- 15) อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ กรรมการ
- 16) ผู้แทนสำนักข่าวกรองแห่งชาติ กรรมการ
- 17) ผู้แทนสำนักงบประมาณ กรรมการ
- 18) ผู้แทนกองบัญชาการกองทัพไทย กรรมการ
- 19) ผู้แทนกองทัพบก กรรมการ
- 20) ผู้แทนกองทัพอากาศ กรรมการ
- 21) ผู้แทนกองทัพบก กรรมการ
- 22) ผู้แทนศูนย์รักษาความปลอดภัย กองบัญชาการกองทัพไทย กรรมการ
- 23) ผู้แทนสำนักราชเลขาธิการ กรรมการ
- 24) ผู้แทนสำนักพระราชวัง กรรมการ
- 25) ผู้แทนกรมเจ้าท่า กรรมการ
- 26) ผู้แทนกรมการบินพลเรือน กรรมการ
- 27) ผู้แทนจังหวัดสมุทรปราการ กรรมการ
- 28) ผู้แทนบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) กรรมการ
- 29) ผู้แทนบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) กรรมการ
- 30) ผู้แทนบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด กรรมการ
- 31) ผู้แทนบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) กรรมการ

- | | |
|--|--------------------------------|
| 32) ผู้แทนบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) | กรรมการ |
| 33) ผู้อำนวยการสำนักการต่างประเทศ
สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี | กรรมการและเลขานุการ |
| 34) ผู้อำนวยการสำนักแบบพิธีและรับรอง
สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี | กรรมการและ
ผู้ช่วยเลขานุการ |
| 35) ผู้อำนวยการกองรับรอง กรมพิธีการทูต
กระทรวงการต่างประเทศ | กรรมการและ
ผู้ช่วยเลขานุการ |

หากพิจารณาองค์ประกอบของคณะกรรมการรับผิดชอบในการต้อนรับบุคคลสำคัญที่เดินทางเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาล (Official Visit) ข้างต้น จะสังเกตได้ว่า รัฐบาลไทยได้จัดองค์การ (Organizing) เพื่อบริหารจัดการการต้อนรับการเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาลของบุคคลสำคัญต่างประเทศไว้อย่างละเอียดรอบคอบและเป็นระบบ โดยมีการแบ่งงาน (Division of Work) และมอบหมายงาน (Assignment) ที่เกี่ยวกับการต้อนรับและอำนวยความสะดวกให้แก่บุคคลสำคัญต่างประเทศที่มาเยือนไปให้หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบตามลักษณะเฉพาะของงาน (Specialization) เช่น กองทัพอากาศ รับผิดชอบด้านพิธีการต้อนรับ-ส่ง ณ ท่าอากาศยานทหาร กองบิน 6 ในกรณี แขกของรัฐบาลเดินทาง โดยเที่ยวบินพิเศษ ประกอบด้วยแถวทหารเกียรติยศยืนตามแนวพรหมแดง (plane-side honour) การยิงสลุต 21 นัด ในระดับประมุขรัฐ และ 19 นัด ในระดับหัวหน้ารัฐบาล และการขนย้ายสัมภาระของคณะ บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) รับผิดชอบด้านการอำนวยความสะดวก ณ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ในกรณี แขกของรัฐบาลเดินทางโดยเที่ยวบินพาณิชย์ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง และกรมศุลกากร รับผิดชอบการอำนวยความสะดวกด้านพิธีการตรวจคนเข้าเมือง และพิธีการศุลกากร ณ ท่าอากาศยาน บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) รับผิดชอบด้านให้บริการภาคพื้นดิน (Ground Handling) และการขนย้ายสัมภาระของคณะขึ้น-ลงเครื่องบิน สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีรับผิดชอบการจัดผู้แทนของรัฐบาลที่จะไปให้การต้อนรับ-ส่ง ณ ท่าอากาศยาน การจัดเตรียมพวงมาลัยข้อมือให้แก่บุคคลสำคัญที่มาเยือน การจัดรัฐมนตรีเกียรติยศและนายทหารเกียรติยศประจำผู้นำต่างประเทศที่มาเยือนและคู่สมรส การจัดพิธีการต้อนรับอย่างเป็นทางการ ณ ทำเนียบรัฐบาล การหารือกับนายกรัฐมนตรี งานเลี้ยงอาหารที่นายกรัฐมนตรีเป็นเจ้าภาพ และการจัดหาขบวนรถยนต์รับรองให้แก่บุคคลสำคัญที่มาเยือนและคณะทางการที่รับเป็นแขกของรัฐบาล สำนักกราชเลขาธิการรับผิดชอบการขอเข้าเฝ้าฯ พระบรมวงศานุวงศ์ สำนักงานตำรวจแห่งชาติรับผิดชอบการจัดมาตรการรักษาความปลอดภัยและเส้นทางจราจรตลอดการเยือน กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบการออกใบอนุญาตพกพาอาวุธให้แก่เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยของบุคคลสำคัญที่มาเยือน กรุงเทพมหานครรับผิดชอบการประดับธงชาติและป้ายต้อนรับ กองทัพบกรับผิดชอบการจัดแพทย์พยาบาล และรถพยาบาลประจำคณะ กองบัญชาการกองทัพไทยจัดแถวกองทหารเกียรติยศในพิธีการต้อนรับอย่างเป็นทางการ ณ ทำเนียบรัฐบาล เป็นต้น

การประชุมคณะกรรมการดังกล่าวจะเกิดขึ้นหลังจากนายกรัฐมนตรีได้เห็นชอบในหลักการให้ต้อนรับบุคคลสำคัญต่างประเทศเป็นแขกของรัฐบาลในการเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการแล้ว โดยสำนักพิธีการและรับรอง สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ในฐานะกรรมการและ

ผู้ช่วยเลขานุการฯ จะควบคุมดูแลกระบวนการเตรียมการประชุม ซึ่งประกอบด้วยการรวบรวมข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับการเยือนจากแหล่งต่างๆ โดยเฉพาะกองรับรอง กรมพิธีการทูต และกรมภูมิภาคที่เกี่ยวข้อง และนัดหมายวาระของรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรีให้ทำหน้าที่ประธานกรรมการฯ การออกหนังสือเชิญกรรมการฯ เข้าร่วมการประชุม การจัดการประชุม และการจัดทำสรุปผลการประชุมกราบเรียนนายกรัฐมนตรีเพื่อกรุณาอนุมัติ ทั้งนี้ ในระหว่างการประชุมคณะกรรมการฯ ผู้อำนวยการสำนักพิธีการและรับรอง สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ในฐานะกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการฯ จะเป็นผู้เสนอให้ที่ประชุมคณะกรรมการฯ พิจารณาจำนวนบุคคลในคณะที่จะรับเป็นแขกของรัฐบาลไทยโดยยึดหลักเกณฑ์การต้อนรับ Official Visit ที่จะรับหัวหน้าคณะ (และคู่สมรส หากร่วมเดินทาง) และคณะทางการอีกไม่เกิน 9 คน เป็นแขกรัฐบาล และหลักประติบัติต่างตอบแทน การเสนอรายชื่อผู้ที่จะทำหน้าที่รัฐมนตรีเกียรติยศ และนายทหารเกียรติยศ โดยพิจารณาจากประเด็นสำคัญของการเยือนและความสามารถทางภาษา การจัดยานพาหนะ และการงบประมาณ ในขณะที่ อธิบดีกรมพิธีการทูต ในฐานะกรรมการฯ จะเสนอให้ที่ประชุมคณะกรรมการฯ พิจารณาร่างกำหนดการเยือนตามที่ได้หารือกับคณะล่วงหน้าและสถานเอกอัครราชทูตของประเทศที่จะมีผู้นำมาเยือนไว้ก่อนแล้วและเอกสารการมอบหมายงานให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างๆ รับไปปฏิบัติต่อไป

อย่างไรก็ตาม แม้รัฐบาลไทยได้มีการจัดองค์การ (Organizing) ระดับชาติไว้เพื่อรับผิดชอบการเตรียมการต้อนรับบุคคลสำคัญต่างประเทศที่เดินทางมาเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาลอย่างมีระบบในรูปแบบของคณะกรรมการข้างต้น แต่ในทางปฏิบัติบางครั้งก็มีปัญหาในจุดสำคัญของการจัดองค์การเกิดขึ้น เช่น สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีไม่สามารถนัดหมายให้รองนายกรัฐมนตรีมาเป็นประธานการประชุมคณะกรรมการฯ ได้ตามเวลาที่เหมาะสม เนื่องจากมีภารกิจทั้งในและต่างประเทศ ทำให้ต้องจัดการประชุมคณะกรรมการฯ ในช่วงที่รองนายกรัฐมนตรีสะดวก¹⁵ ทั้งที่เป็นช่วงเวลายังมีข้อมูลเกี่ยวกับการเยือนไม่ครบถ้วนเพียงพอต่อการวางแผน และมอบหมายให้ยังหน่วยงานต่างๆ รับไปปฏิบัติ เช่น การประชุมคณะกรรมการฯ รับผิดชอบในการต้อนรับนายเอ็ม ฮามิด อันซารี รองประธานาธิบดีสาธารณรัฐอินเดียและภริยา ที่จะเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาล (Official Visit) ซึ่งจัดขึ้นในวันที่ 19 มกราคม 2559 ก่อนที่คณะล่วงหน้าฝ่ายอินเดียจะเดินทางมาสำรวจสถานที่และหารือกับฝ่ายไทยที่เกี่ยวข้อง เพื่อเตรียมการเยือนที่จะเกิดขึ้นจริงระหว่างวันที่ 3-5 กุมภาพันธ์ 2559 ส่งผลให้ไม่สามารถมอบหมายงานให้หน่วยงานต่างๆ รับไปปฏิบัติได้อย่างชัดเจนและครบถ้วนอย่างที่ควรจะเป็นเนื่องจากกระทรวงการต่างประเทศยังไม่ได้รับข้อมูลที่สำคัญหลายประการ และยังไม่ได้รับความเห็นชอบต่อร่างกำหนดการและขั้นตอนพิธีการต่างๆ ที่ฝ่ายไทยคิดขึ้นเองจากคณะล่วงหน้าฝ่ายอินเดีย แม้แต่น้อย โดยเฉพาะความต้องการของฝ่ายอินเดียที่จะเดินทางไปเยือนจังหวัดเชียงใหม่ การจัดการประชุมคณะกรรมการฯ ในเวลาที่ไม่เหมาะสม โดยเน้นความสะดวกของประธานการประชุมเป็นหลัก จึงเป็นปัญหาในส่วนของการจัดองค์การ (Organizing) และส่งผลกระทบย้อนกลับไปยังขั้นตอนการ

¹⁵ สัมภาษณ์ ชนิดา เกษมสุข, ผู้เชี่ยวชาญด้านแบบแผนพิธีการ ปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการสำนักแบบพิธีและรับรอง สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 15 มิถุนายน 2559.

วางแผนการเยือน (Planning) ซึ่งเป็นองค์ประกอบแรกของทฤษฎีการบริหารจัดการแบบ POSDCoRB โดยตรงด้วยเช่นกัน เกี่ยวกับเรื่องนี้ อธิบดีกรมพิธีการทูต ได้ให้ความเห็นว่า แม้มีการจัดองค์การ (Organizing) ระดับชาติในรูปแบบคณะกรรมการข้างต้นไว้เพื่อเป็นกลไกในการพิจารณาและตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดการต้อนรับการเยือนต่างๆ อย่างดีแล้ว แต่ในทางปฏิบัติ มักมีความเปลี่ยนแปลงบางประการที่ไม่เคยคาดคิดมาก่อนเกิดขึ้น เช่น ฝ่ายผู้มาเยือนขอเปลี่ยนแปลงกำหนดการหลังจากที่ได้มีการประชุมคณะกรรมการฯ ไปเรียบร้อยแล้ว หรือมีความเปลี่ยนแปลงกะทันหันในนาทีสุดท้าย (Last Minute) ในช่วงก่อนหรือระหว่างการเยือน ซึ่งจะทำให้มีอุปสรรคในการทำงานเกิดขึ้นเนื่องจากไม่สามารถนำความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมคณะกรรมการฯ ได้ทันทั่วทั้ง¹⁶

3.2.2 การจัดองค์การในระดับหน่วยงานผู้ปฏิบัติ

ในส่วนหน่วยงานผู้ปฏิบัติหลักในการต้อนรับการเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาล (Official Visit) ซึ่งทำหน้าที่ทั้งการวางแผนและบริหารจัดการการต้อนรับการเยือนในภาพรวม นั้น ได้แก่ กองรับรอง ซึ่งเป็นหน่วยงานระดับกอง ในสังกัดกรมพิธีการทูต กระทรวงการต่างประเทศ โดยตลอดเวลาที่ผ่านมา กองรับรองมีข้าราชการประมาณ 10 คน และมีการจัดองค์การ (Organizing) เป็น 3 ฝ่าย ดังมีรายชื่อและตำแหน่งของข้าราชการในช่วงครึ่งแรกของปี 2559 ดังนี้¹⁷

- 1) นายอัฐกาญจน์ วงศ์ชนะมาศ ผู้อำนวยการกองรับรอง
- 2) นายกรณ์ สุวรรณาศรัย นักการทูตชำนาญการพิเศษ รองผู้อำนวยการกองรับรอง

3.2.2.1 ฝ่ายรับรองการเยือน ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ 4 คน ได้แก่

- 1) นายรังสรรค์ ศรีมังกร นักการทูตชำนาญการ (ที่ปรึกษา) หัวหน้าฝ่ายรับรองการเยือน
- 2) นางสาวสลักจิต นาคด้วง นักการทูตปฏิบัติการ (เลขานุการตรี)
- 3) นายบริภัทร ตั้งเสรีกุล นักการทูตปฏิบัติการ (เลขานุการตรี)
- 4) นายบวรพงษ์ วัฒนธนากุล นักการทูตปฏิบัติการ (ผู้ช่วยเลขานุการ) มีหน้าที่ต้อนรับการเยือนของพระราชอาคันตุกะ แขกของรัฐบาล แขกของกระทรวงการต่างประเทศ

3.2.2.2 ฝ่ายอำนวยความสะดวก ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ 2 คน ได้แก่

- 1) นายสมชาย อังสนันท์สุข นักการทูตชำนาญการ (เลขานุการเอก) หัวหน้าฝ่ายอำนวยความสะดวก
- 2) นายอัยรัฐ โกษากุล นักการทูตปฏิบัติการ (เลขานุการตรี) มีหน้าที่ให้การอำนวยความสะดวกแก่บุคคลสำคัญต่างประเทศที่เดินทางเยือนประเทศไทยเป็นการส่วนตัว หรือแหว่ผ่าน การสำรองห้องรับรองพิเศษที่ทำอาภาศยานและอำนวยความสะดวกด้านการตรวจคนเข้าเมืองและรักษาความปลอดภัยให้แก่บุคคลสำคัญต่างประเทศ

¹⁶ สัมภาษณ์ จักรี ศรีชนะ, อธิบดีกรมพิธีการทูต, 14 กรกฎาคม 2559.

¹⁷ สำนักเลขานุการกรมพิธีการทูต, แผนผังอัตรากำลัง กองรับรอง กรมพิธีการทูต (2559).

ตามคำร้องขอของสถานเอกอัครราชทูตต่างประเทศในประเทศไทย การอำนวยความสะดวกในการประชุมระหว่างประเทศที่รัฐบาลหรือกระทรวงการต่างประเทศ เป็นเจ้าภาพ

3.2.2.3 ฝ่ายจัดเลี้ยง ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ 2 คน ได้แก่

1) นางอัญชลี เรืองขจร นักการทูตชำนาญการ (เลขานุการเอก) หัวหน้าฝ่ายจัดเลี้ยง

2) นายพงศ์พิสุทธิ์ วงศ์วีรสิน นักการทูตปฏิบัติการ (เลขานุการโท)

ทำหน้าที่จัดงานเลี้ยงที่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ผู้ช่วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และ ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ หรือผู้แทน เป็นเจ้าภาพ

นอกเหนือจากภารกิจข้างต้น กองรับรองยังมีหน้าที่การจัดเจ้าหน้าที่ไปบรรยาย และฝึกอบรมด้านพิธีการทูตให้กับหน่วยงานต่างๆ ทั้งในและนอกกระทรวงการต่างประเทศ ตลอดจนอำนวยความสะดวกให้แก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ผู้ช่วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ที่ทำอากาศยานและภารกิจอื่นๆ ที่ได้รับมอบหมายอีกด้วย

ตามที่ได้กล่าวมาในข้างต้นแล้วว่า ในช่วงการวางแผนเตรียมการเยือน (Planning) เจ้าหน้าที่ในฝ่ายรับรองการเยือนซึ่งมีเพียง 4 คน มีภารกิจที่จะต้องปฏิบัติภายใต้ข้อจำกัดด้านเวลา มากเพียงใดเมื่อถึงเวลาการเยือนเกิดขึ้น ทีมงานดังกล่าวจึงจำเป็นต้องแบ่งเจ้าหน้าที่ 1-2 คน มาสมทบกับผู้อำนวยการกองรับรอง หรือรองผู้อำนวยการกอง เพื่อทำหน้าที่ส่วนล่วงหน้า (Advanced Party) ไปประสานงานในขั้นสุดท้ายกับเจ้าหน้าที่ของสถานที่ซึ่งแขกของรัฐบาลกำลังจะเดินทางไปถึงเพื่อเตรียมความเรียบร้อยของพิธีการทุกขั้นตอนให้เป็นไปตามที่ตกลงกันไว้ ในขณะที่อธิบดีกรมพิธีการทูต และเจ้าหน้าที่ในทีมงานต้อนรับการเยือนที่เหลืออีก 2 คน จะทำหน้าที่ติดตามบุคคลสำคัญต่างประเทศที่เป็นแขกของรัฐบาลไปยังที่หมายต่างๆ เพื่อประสานงานและอำนวยความสะดวกอย่างใกล้ชิด รวมทั้งแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าที่อาจเกิดขึ้น เพื่อให้การเยือนดำเนินไปโดยราบรื่น เรียบร้อย และสมเกียรติให้มากที่สุด นอกจากนั้น กองรับรองยังต้องจัดเจ้าหน้าที่อีก 1-2 คนจากฝ่ายอำนวยความสะดวกไปประสานงานกับเจ้าหน้าที่ของสถานเอกอัครราชทูตของประเทศผู้มาเยือนและหน่วยงานต่างๆ ฝ่ายไทยที่เกี่ยวข้อง เช่น กองทัพอากาศ การบินไทย ฯลฯ ในการดูแลการขนย้ายสัมภาระของคณะผู้มาเยือนระหว่างทำอากาศยานกับโรงแรมที่พักทั้งขามาถึงประเทศไทยและขากลับด้วย ดังนั้น หากมีการเยือนของแขกรัฐบาลเกิดขึ้นอีกครั้งในช่วงเวลาที่ทับซ้อนหรือใกล้เคียงกัน หรือหากมีการเยือนของแขกของกระทรวงการต่างประเทศเกิดขึ้นในช่วงเวลาเดียวกันด้วย ก็จะก่อให้เกิดปัญหาในการจัดสรรบุคลากรมารองรับภารกิจที่ต้องใช้แรงงานจำนวนมาก (Labour Intensive) เหล่านี้ให้เพียงพอ ทั้งนี้ ยังไม่นับรวมถึงภารกิจอื่นๆ ที่ต้องปฏิบัติในเวลาเดียวกันดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

ตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงการทับซ้อนกันของช่วงเวลาการเตรียมและการปฏิบัติภารกิจสำคัญครั้งล่าสุด ได้แก่ การเตรียมการและการปฏิบัติภารกิจสำคัญ 3 ภารกิจในช่วงเวลาใกล้เคียงกันในเดือนธันวาคม 2558 ได้แก่

1) การประสานงานกับหน่วยงานฝ่ายไทยและต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กองทัพบก และสถานเอกอัครราชทูตต่างประเทศ เพื่ออำนวยความสะดวก

แก่คณะทูตต่างประเทศที่เข้าร่วมกิจกรรม Bike for Dad ในวันที่ 11 ธันวาคม 2558 ซึ่งเป็นการกิจพิเศษและต้องระดมเจ้าหน้าที่ทุกคนในกองรับรองไปร่วมกันปฏิบัติ

2) การต้อนรับ-ส่งที่ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิและถวายเป็นอัญมณีสวดมนต์แด่สมเด็จพระสังฆราช ประธานสงฆ์ และผู้นำศาสนา 19 รูป จาก 13 ประเทศ ที่เดินทางมาสักการะพระศพสมเด็จพระญาณสังวรฯ สมเด็จพระสังฆราช ก่อนเข้าร่วมพระราชพิธีพระราชทานเพลิงพระศพ ในวันที่ 16 ธันวาคม 2558 ซึ่งเป็นการกิจพิเศษ และใช้เจ้าหน้าที่มากกว่าครึ่งหนึ่งของกองรับรองในการดำเนินการตั้งแต่ในการเตรียมการไปจนจบภารกิจ

3) การต้อนรับสมเด็จพระอัครมหาเสนาบดีเดโช ฮุน เซน นายกรัฐมนตรีแห่งราชอาณาจักรกัมพูชาและคณะ ที่เดินทางเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาล (Official Visit) ระหว่างวันที่ 18-19 ธันวาคม 2558 เพื่อเข้าร่วมการประชุมร่วมนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีไทย-กัมพูชาอย่างไม่เป็นทางการ ครั้งที่ 2 ซึ่งเป็นการกิจหลักของกองรับรองและมีความยุ่งยากมาก เนื่องจากฝ่ายกัมพูชาได้นำคณะรัฐมนตรีเกือบทั้งคณะเดินทางมาด้วย แต่กลับมีเจ้าหน้าที่กองรับรองเหลือไว้ดำเนินการในเรื่องนี้เพียง 3 คนเท่านั้น โดยมีผู้ศึกษาเป็นหัวหน้าทีม

อย่างไรก็ตาม กองรับรองก็สามารถปฏิบัติภารกิจสำคัญทั้งสามบนความเสี่ยงสูงให้สำเร็จลุล่วงไปได้โดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจ การขอยืมตัวบุคลากรจากกองอื่นมาช่วยราชการชั่วคราว และความสามารถเฉพาะตัวของเจ้าหน้าที่แต่ละคน ตลอดจนปาฏิหาริย์หลายครั้งที่ส่งผลให้สถานการณ์เลวร้ายกลายเป็นดีหรือทุเลาลง¹⁸ ดังนั้น หากเป็นไปได้ ผู้บังคับบัญชาระดับสูงจึงควรพิจารณาปรับองค์การ (Reorganization) กองรับรองให้มีความสามารถในการรองรับภารกิจใหญ่ๆ ที่เข้ามาพร้อมๆ กันได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นในอนาคต ดีกว่าที่จะใช้วิธีการขอยืมตัวบุคลากรจากกองอื่นมาช่วยราชการชั่วคราวซึ่งจะส่งผลในเชิงลบต่อการทำงานของหน่วยงานที่ถูกขอยืมตัวบุคลากรของตนมาช่วยราชการที่กองรับรอง การพึ่งพาปาฏิหาริย์ และความสามารถเฉพาะตัวของเจ้าหน้าที่บางคนซึ่งจะต้องโยกย้ายออกไปรับตำแหน่งในกรมกองอื่น หรือในต่างประเทศตามวาระ

นอกเหนือจากเจ้าหน้าที่กองรับรองซึ่งเป็น “กำลังหลัก” ในการต้อนรับการเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการของบุคคลสำคัญต่างประเทศในฐานะแขกของรัฐบาลแล้ว หน่วยงานอื่นๆ ที่มีผู้แทนในคณะกรรมการข้างต้น ยังได้จัดเจ้าหน้าที่มาประสานงานและทำงานร่วมกับทีมงานต้อนรับการเยือนของกองรับรองในเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบตามลักษณะเฉพาะของงาน (Specialization) ของตนด้วย เช่น กองทัพอากาศในด้านพิธีการต้อนรับ-ส่ง ณ ท่าอากาศยานทหารกองบิน 6 และการขนย้ายสัมภาระของคณะ บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ในด้านการอำนวยความสะดวก ณ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ในกรณี แขกของรัฐบาลเดินทางโดยเที่ยวบินพาณิชย์ สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองในด้านการอำนวยความสะดวกด้านพิธีการตรวจคนเข้าเมือง กรมศุลกากรในด้านพิธีการศุลกากร ณ ท่าอากาศยาน บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ในด้านให้บริการภาคพื้นดิน และการขนย้ายสัมภาระของคณะขึ้น-ลงเครื่องบิน สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีในด้านการจัดผู้แทนของรัฐบาลที่จะไปให้การต้อนรับ-ส่ง ณ ท่าอากาศยาน การจัดพิธีการต้อนรับอย่างเป็นทางการ ณ ทำเนียบรัฐบาล การหารือกับนายกรัฐมนตรี งานเลี้ยงที่

¹⁸ สัมภาษณ์ รังสรรค์ ศรีมังกร, รองกงสุลใหญ่ สถานกงสุลใหญ่ ณ นครดูไบ, 23 พฤษภาคม 2559.

นายกรัฐมนตรีเป็นเจ้าภาพ และการจัดการย่นต์รับรองให้แก่แขกที่มาเยือนและคณะทางการที่รับเป็นแขกของรัฐบาล สำนักงานตำรวจแห่งชาติในการเจ้าหน้าที่ตำรวจที่มาประจำคณะตลอดการเยือน เพื่อจัดมาตรการรักษาความปลอดภัย จัดขบวนรถยนต์และจัดเส้นทางจราจร กรมแพทย์ทหารบก ในการจัดนายแพทย์และพยาบาลกองทัพบกมาประจำคณะตลอดการเยือน เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาจากถ้อยคำว่า “แขกของรัฐบาล” ซึ่งมีความหมายว่า รัฐบาลเป็นเจ้าภาพการเยือนแล้ว สิ่งที่เจ้าหน้าที่กองรับรองทุกยุคทุกสมัยมีความคาดหวังตลอดมาคือการมีส่วนร่วมของเจ้าหน้าที่สำนักพิธีการและรับรอง สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ในทีมงานต้อนรับการเยือนที่ทำงานเคียงบ่าเคียงไหล่กับเจ้าหน้าที่กองรับรองในการติดตามอำนวยความสะดวกแก่บุคคลสำคัญต่างประเทศและคณะ ที่มาเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะ “แขกของรัฐบาล” ไปทุกหนทุกแห่งตลอดการเยือน¹⁹ ซึ่งเป็นสิ่งที่สมควรจะเกิดขึ้นตามหลักของตรรกวิทยา หากแต่ไม่เคยเกิดขึ้นเลยตลอดเวลาที่ผ่านมา ทั้งนี้ หากเปรียบเทียบกับหน่วยงานต่างๆ ข้างต้นที่จัดเจ้าหน้าที่มาทำงานเคียงบ่าเคียงไหล่ร่วมกับทีมงานต้อนรับการเยือนของกองรับรอง ในเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบตามลักษณะเฉพาะของงาน (Specialization) ของตน แล้ว อาทิ กำลังพลกองทัพอากาศ เจ้าหน้าที่บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) เจ้าหน้าที่ตำรวจสันติบาล กองปราบปราม และนครบาล ที่มาประจำคณะตลอดการเยือน พนักงานขับรถของสำนักนายกรัฐมนตรี หรือเจ้าหน้าที่สถานเอกอัครราชทูตของประเทศที่มีบุคคลสำคัญมาเยือนประเทศไทย ในฐานะแขกของรัฐบาลไทยบ่อยครั้ง บุคลากรในหน่วยงานเหล่านี้มักมีโอกาสดำเนินการมีส่วนร่วมในการทำงานร่วมกับทีมงานต้อนรับการเยือนของกองรับรอง และยังได้สัมผัสกับบรรยากาศที่แท้จริงของการต้อนรับการเยือนใน “ภาคสนาม” ซึ่งมักมีความเครียดสูง มากกว่าเจ้าหน้าที่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ซึ่งน่าจะมีฐานะเป็น “เจ้าภาพหลัก” และทำให้เจ้าหน้าที่เหล่านี้มีประสบการณ์ตรงในการต้อนรับการเยือนจนสามารถมองเห็นปัญหา และอุปสรรคในการทำงาน ตลอดจนการแก้ไขปัญหาได้มากกว่าเจ้าหน้าที่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ซึ่งมักไม่เคยเห็นภาพการต้อนรับการเยือนที่เกิดขึ้นจริง “นอกรั้วทำเนียบรัฐบาล” ด้วยสายตาของตนเอง จึงไม่สามารถทราบปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง

3.2.3 การจัดองค์การในระดับทวิภาคี

นอกเหนือจากการจัดองค์การในระดับชาติและระดับหน่วยงานผู้ปฏิบัติซึ่งเป็นการจัดองค์การของฝ่ายไทยในฐานะประเทศเจ้าภาพ (Host Country) แล้ว การต้อนรับการเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาล (Official Visit) จะไม่อาจประสบความสำเร็จได้ หากขาดการจัดองค์การในระดับทวิภาคี ได้แก่ การประชุมระหว่างคณะล่วงหน้าของประเทศที่จะมีบุคคลสำคัญมาเยือน ซึ่งประกอบด้วยเอกอัครราชทูต อธิบดีกรมพิธีการทูต และเจ้าหน้าที่พิธีการทูต/เจ้าหน้าที่สถานเอกอัครราชทูตของประเทศนั้น กับทีมงานต้อนรับการเยือนของฝ่ายไทย ซึ่งประกอบด้วย อธิบดีกรมพิธีการทูต รองอธิบดีกรมพิธีการทูต ผู้อำนวยการกองรับรอง ผู้แทนกรมภูมิภาครที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนสำนักพิธีการและรับรอง สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้แทนกองการสื่อสารมวลชน กรมสารนิเทศ และเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าว เพื่อ

¹⁹ สัมภาษณ์ รังสรรค์ ศรีมังกร, รองกงสุลใหญ่ สถานกงสุลใหญ่ ณ นครดูไบ, 23 พฤษภาคม 2559.

หารือกันในรายละเอียดของร่างกำหนดการเยือน ขั้นตอนพิธีการต่างๆ การจัดยานพาหนะ การจัดมาตรการรักษาความปลอดภัย การจัดที่พัก การดูแลสื่อมวลชนที่ติดตามคณะและการประชาสัมพันธ์ การเยือน ฯลฯ อันจะทำให้ทั้งสองฝ่ายมีความเข้าใจที่ตรงกันในทุกรายละเอียดและทุกขั้นตอนพิธีการ โดยอธิบดีกรมพิธีการทูตในฐานะหัวหน้าคณะฝ่ายไทย และ Thai Chief of Protocol จะชี้แจงรายละเอียดต่างๆ ให้คณะล่วงหน้าทราบ และทำหน้าที่เป็น “จุดเชื่อมโยง” ระหว่างทีมงานต้อนรับการเยือนของไทย กับคณะล่วงหน้าและสถานเอกอัครราชทูตของประเทศนั้น ซึ่งมีภูมิหลังทางวัฒนธรรมที่แตกต่างกับฝ่ายไทยแต่จะทำหน้าที่เป็นทีมงานพิธีการทูตของประเทศผู้มาเยือนในช่วงที่มีการเยือน ให้สามารถทำงานด้วยกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ²⁰ ในกรณีที่เป็นการประเด็นทางเทคนิค อธิบดีกรมพิธีการทูตจะมอบให้ผู้แทนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องชี้แจง เช่น ผู้แทนกรมภูมิภาคชี้แจงรายชื่อและจำนวนคณะทางการที่จะเข้าเยี่ยมคารวะนายกรัฐมนตรีและเข้าร่วมการหารือทวิภาคี ผู้แทนสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีชี้แจงขั้นตอนพิธีต้อนรับอย่างเป็นทางการ การจัดฝั่งที่นั่งในการเข้าเยี่ยมคารวะนายกรัฐมนตรีและการหารือทวิภาคี และการจัดงานเลี้ยงอาหาร ณ ทำเนียบรัฐบาล ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติชี้แจงด้านการจัดการอารักขา ผู้แทนกองการสื่อสารมวลชนชี้แจงเรื่องการดูแลสื่อมวลชน เป็นต้น จากนั้น เจ้าหน้าที่ของกองรับรอง กรมพิธีการทูต กลุ่มที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบการเยือนครั้งนั้น จะทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการประสานงานระหว่างฝ่ายไทยกับฝ่ายผู้มาเยือนในรายละเอียดต่างๆ รวมทั้ง นำคณะล่วงหน้าไปยังสถานที่ต่างๆ ที่อยู่ในร่างกำหนดการเยือน เช่น ทำอากาศยาน ทำเนียบรัฐบาล ฯลฯ เพื่อสำรวจสถานที่และหารือกับเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบของสถานที่แห่งนั้นในรายละเอียดของขั้นตอนพิธีการต่อไป

3.3 การจัดบุคลากรปฏิบัติงาน (Staffing)

หมายถึง การบริหารทรัพยากรมนุษย์ในองค์การนับตั้งแต่การวางแผนกำลังคนและการจัดอัตรากำลัง การสรรหา การคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้งบุคคล การเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง เงินเดือน การโยกย้าย การพัฒนาบุคคลในองค์การไปจนกระทั่งการให้บุคคลพ้นจากตำแหน่ง เพื่อให้ได้บุคลากรมาปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับการจัดแบ่งหน่วยงานที่กำหนดไว้ (Put the right man on the right job)

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในหัวข้อ Organizing (การจัดองค์การ) ว่า กองรับรอง กรมพิธีการทูต ซึ่งเป็นหน่วยงานผู้ปฏิบัติหลักในการต้อนรับการเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาล (Official Visit) เป็นหน่วยงานที่มีขนาดเล็กและมีจำนวนบุคลากรไม่ได้สัดส่วนกับภารกิจการต้อนรับการเยือนทั้งในระดับแขกของรัฐบาลและแขกกระทรวงการต่างประเทศ กล่าวคือ บุคลากรในกองรับรองมีจำนวนไม่เพียงพอต่อปริมาณ และความเร่งด่วนของภารกิจต้อนรับการเยือนที่มักเข้ามาหลายภารกิจในช่วงเวลาทับซ้อนหรือใกล้เคียงกัน อีกทั้งต้องปฏิบัติภารกิจอื่นๆ ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นจนมีลักษณะ “งานล้นคน” ดังนั้น การคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง การโยกย้าย และการพัฒนาข้าราชการที่มาปฏิบัติหน้าที่ในกองรับรองจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาถึงข้อเท็จจริงที่ว่า งานพิธีการทูตเป็นสมรรถนะหลัก (Core Competency) ประการหนึ่ง

²⁰ สัมภาษณ์ จักรี ศรีชนะ, อธิบดีกรมพิธีการทูต, 14 กรกฎาคม 2559.

ของกระทรวงการต่างประเทศและการต้อนรับบุคคลสำคัญจากต่างประเทศที่เดินทางมาเยือนประเทศไทย ในฐานะแขกของรัฐบาลและแขกของกระทรวงการต่างประเทศก็เป็นภารกิจที่มีความละเอียดอ่อนสูง และมีความสำคัญไม่ด้อยไปกว่าการเจรจาหรือในห้องประชุม อย่างไรก็ตาม นอกเหนือจากจำนวน บุคลากรซึ่งมีสัดส่วนที่น้อยมากเมื่อเทียบกับปริมาณและความเร่งด่วนงานแล้ว กองรับรองยังประสบ ปัญหาในการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคล เพื่อตอบสนองและรองรับภารกิจการเยือน ดังนี้

3.3.1 คุณภาพของนักการทูตปฏิบัติการ

นักการทูตปฏิบัติการถือเป็นกำลังหลักในการปฏิบัติการกิจของกองรับรอง เนื่องจากเป็นผู้ลงมือทำงานในรายละเอียด โดยเฉพาะการประสานงานกับบุคลากรของหน่วยงาน ต่างๆ ในระดับผู้ปฏิบัติทั้งภายในและภายนอกกระทรวงการต่างประเทศ ตั้งแต่เริ่มเตรียมการเยือนไป จนจบสิ้นภารกิจ จากประสบการณ์ตลอดเวลา 15 ปีที่ผ่านมา พบว่า คุณภาพของนักการทูต ปฏิบัติการ (หรือที่เรียกว่าเจ้าหน้าที่การทูต 3-5 ในช่วงก่อนปี 2551) ซึ่งมักเป็นข้าราชการแรกเข้า มีการเปลี่ยนแปลงไปจากรุ่นสู่รุ่นโดยนักการทูตปฏิบัติการของกองรับรองในอดีตมักมีศักยภาพในการ ทำงาน เช่น ความละเอียดรอบคอบ และความรับผิดชอบ สูงกว่าในยุคปัจจุบัน และที่สำคัญกว่าคือ นักการทูตปฏิบัติการในอดีตสามารถคิดค้นหาวิธีการไปสู่เป้าหมายได้เอง โดยหัวหน้าฝ่ายเพียงให้แนว ทางการทำงานเท่านั้นและไม่ต้องจ้ำจี้จ้ำไชมาก ส่งผลให้การทำงานในภาพรวมมีประสิทธิภาพสูงมาก แม้ต้องต้อนรับการเยือนของแขกของรัฐบาลและแขกของกระทรวงการต่างประเทศจำนวนหลายคณะ ในเวลาใกล้เคียงหรือทับซ้อนกันก็ตาม แตกต่างจากนักการทูตปฏิบัติการในยุคปัจจุบัน ซึ่งแม้มีความ มุ่งมั่นในการทำงานไม่แตกต่างกัน แต่ยังขาดความละเอียดรอบคอบและไม่สามารถคิดหาวิธีการไปสู่ เป้าหมายเองได้ ส่งผลให้มีความล่าช้าในการทำงาน และคุณภาพของงานลดต่ำลงจนถูกตำหนิจาก ผู้บังคับบัญชาระดับสูงบ่อยขึ้น และทำให้ผู้อำนวยการและรองผู้อำนวยการกอง ต้องลงมาควบคุมการ ทำงานในทุกขั้นตอนและทุกชิ้นงานโดยละเอียดมากกว่าที่ควรจะเป็น อีกทั้งต้อง “กำกับการแสดง” แทบจะทุกอย่างก้าว สาเหตุประการหนึ่งของปรากฏการณ์นี้ อาจเกิดจากการเข้าสู่ตลาดแรงงานของคน ที่เกิดช่วงปี พ.ศ. 2523-2543 หรือ Generation Y ซึ่งมักได้รับการเลี้ยงดูอย่างตามใจและมีผู้ปกครอง คอยสรรหาทุกสิ่งในชีวิตมาให้โดยไม่ต้องแสวงหาเองมาตั้งแต่เด็ก และติดนิสัยนี้มาจนเข้ารับราชการ ในปัจจุบัน อีกทั้งในปี 2557 กระทรวงการต่างประเทศได้เปิดรับข้าราชการแรกเข้าจำนวนมากในรุ่น เดียวกัน อันอาจส่งผลต่อการคัดกรองคุณภาพของบุคลากรที่เข้ารับราชการในปีนั้นด้วย²¹

3.3.2 ระยะเวลาในการปฏิบัติงานของนักการทูตปฏิบัติการ

ในช่วงประมาณปี 2544-2549 กระทรวงการต่างประเทศได้วางเว้นจากการนำ นโยบายโยกย้ายหมุนเวียน (Rotation) เพื่อให้มีโอกาสสลับสับเปลี่ยนไปทำงานในกรมต่างๆ มาใช้กับ นักการทูตแรกเข้าหลังจากที่ได้ทำงานในกรมแรกในชีวิตราชการมาแล้วราว 2 ปี ดังที่เคยทำมาในอดีต ส่งผลให้นักการทูตแรกเข้าในยุคนี้ต้องทำงานในกรมกองแรกของตนเป็นเวลาประมาณ 3-4 ปี ก่อนที่ จะได้รับการพิจารณาให้ออกประจำการในต่างประเทศ สำหรับนักการทูตแรกเข้าที่ทำงานในกอง รับรองในยุคนี้ การได้มีเวลาปฏิบัติงานในกองรับรองยาวนานส่งผลให้นักการทูตแรกเข้ามีเวลาสะสม ความชำนาญและประสบการณ์ในการทำงาน (Working Skills and Experiences) ซึ่งมีคุณค่า

²¹ สัมภาษณ์ รังสรรค์ ศรีมังกร, รองกงสุลใหญ่ สถานกงสุลใหญ่ ณ นครดูไบ, 23 พฤษภาคม 2559.

มหาศาล อีกทั้งยังทำให้มีความทรงจำขององค์กร (Institutional Memory) ที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการต้อนรับการเยือนที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน อันก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานอย่างยิ่ง โดยเฉพาะการทำงานต้อนรับการเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาล (Official Visit) ของบุคคลสำคัญต่างประเทศ ซึ่งเป็นงานที่มีรายละเอียดปลีกย่อยในทุกขั้นตอนพิธีการ ทั้งนี้ เมื่อบวกกับคุณภาพของนักการทูตปฏิบัติกรแรกเข้าในยุคนั้นซึ่งนับว่ามีมากกว่าในยุคปัจจุบันแล้ว กองรับรองในยุคดังกล่าวจึงเป็นทีมงานต้อนรับการเยือนที่มีความแข็งแกร่งมากที่สุดทีมงานหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม เมื่อกระทรวงการต่างประเทศได้นำนโยบายโยกย้ายหมุนเวียน (Rotation) มาใช้กับนักการทูตแรกเข้าอีกครั้งหนึ่งในช่วงเวลาหลังจากนั้น ก็ส่งผลให้นักการทูตแรกเข้าในช่วงเวลาดังกล่าวมีเวลาไม่เพียงพอที่จะได้เรียนรู้วิธีการต้อนรับการเยือนจากนักการทูตรุ่นพี่ในกองรับรองในทุกสถานการณ์ และทำให้มีความสามารถในการทำงานได้ในฐานะเพียง “ลูกมือ” เท่านั้น โดยไม่มีเวลาทำงานยาวนานเพียงพอที่จะสะสมประสบการณ์และความชำนาญในการทำงานได้มากเท่ากับนักการทูตแรกเข้าในยุคก่อนหน้านี้ที่ไม่มีการใช้ระบบโยกย้ายหมุนเวียน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า เมื่อนักการทูตปฏิบัติกรแรกเข้าได้ทำงานมาจนเริ่มจะมีความชำนาญและประสบการณ์ในการต้อนรับการเยือนแล้ว ก็จะต้องโยกย้ายออกไปทำงานในกรมอื่น เพื่อให้นักการทูตปฏิบัติกรรุ่นใหม่กว่าและเพื่อนรุ่นเดียวกันที่ครบวาระการทำงานในกรมอื่นซึ่งต่างไม่มีประสบการณ์การทำงานต้อนรับการเยือนมาก่อนเข้ามาทำหน้าที่แทน ส่งผลให้ผู้อำนวยความสะดวกและรองผู้อำนวยการกองรับรอง ตลอดจนนักการทูตระดับหัวหน้าฝ่ายขึ้นต้องใช้ความพยายามและเวลาอีกพอสมควรในการฝึกฝนนักการทูตปฏิบัติกรที่เข้ามาใหม่ให้ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังนับเป็นความเสี่ยงอย่างยิ่ง หากจะต้องมอบหมายให้บุคลากรที่มีความชำนาญและประสบการณ์ในการทำงานน้อยทำหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบหลักในการจัดการต้อนรับบุคคลสำคัญต่างประเทศที่มาเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาล (Official Visit) หรือมาเยือนในระดับอื่น เช่น Working Visit หรือ As Guest of the Government ในเวลาที่ใกล้เคียงหรือทับซ้อนกัน ยิ่งกว่านั้น ในปัจจุบันกระทรวงการต่างประเทศยังมีนโยบายให้นักการทูตปฏิบัติกรแรกเข้ารุ่นล่าสุดในปี 2558 หมุนเวียนกันไปปฏิบัติงานในบางกรม เช่น กรมพิธีการทูต เป็นเวลาเพียง 1 ปีเท่านั้น โดยให้เหตุผลว่า เพื่อให้ นักการทูตปฏิบัติกรแรกเข้ามีโอกาสเรียนรู้การทำงานในกรมพิธีการทูตได้ทั่วถึงกันทั้งรุ่น นโยบายดังกล่าวจะส่งผลกระทบเชิงลบโดยตรงต่อความต่อเนื่องในการพัฒนาและการวางแผนบริหารจัดการทรัพยากรบุคคลในกองรับรองที่มุ่งหวังให้บุคลากรทำงานอย่างมืออาชีพที่ถึงพร้อมด้วยความชำนาญและประสบการณ์ในการต้อนรับการเยือน และยังทำให้นักการทูตรุ่นพี่ในกองจะต้องลงมาทำงานในรายละเอียดทุกขั้นตอนเองราวกับว่าเป็นนักการทูตปฏิบัติกร เนื่องจากไม่สามารถไว้วางใจนักการทูตปฏิบัติกรที่มีประสบการณ์การทำงานเพียงไม่เกินหนึ่งปีได้

3.4 การอำนวยการ (Directing)

หมายถึง การจัดการของผู้บริหาร หรือผู้มีอำนาจในการสั่งการตามหน้าที่ความรับผิดชอบ โดยการชี้แนะ สั่งการ และการติดตามผล เพื่อให้งานดำเนินไปตามแผนหรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยเป็นการใช้ศิลปะในการบริหารงาน โดยการตัดสินใจ (Decision Making) ออกคำสั่ง และมอบหมายภารกิจงานให้ผู้ใต้บังคับบัญชาไปปฏิบัติ หลังจากนั้น ผู้บริหารต้องใช้ภาวะผู้นำ (Leadership) ในการจูงใจ (Motivation) ให้ผู้ปฏิบัติที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชายอมรับและทำงานตามคำสั่ง

สำหรับการอำนวยการการต้อนรับการเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาล (Official Visit) ของบุคคลสำคัญต่างประเทศ นั้น บุคคลผู้ทำหน้าที่อำนวยการการเยือนตั้งแต่ในขั้นตอนการเตรียมการเยือนไปตลอดจนถึงสิ้นสุดการเยือนในภาพรวมทั้งหมด ได้แก่ อธิบดีกรมพิธีการทูต รองอธิบดีกรมพิธีการทูต (ที่ได้รับมอบหมายให้กำกับดูแลกองรับรอง) และผู้อำนวยการกองรับรอง โดยอธิบดีกรมพิธีการทูตมีหน้าที่ให้นโยบายในการทำงาน ประสานงานกับบุคคลระดับสูงของรัฐบาล และทำงานร่วมกับหัวหน้าฝ่ายพิธีการทูตของบุคคลสำคัญต่างประเทศเพื่อแก้ไขปัญหาและข้อขัดข้องต่างๆ รวมทั้งรับผิดชอบการเยือนทั้งหมดในฐานะ Thai Chief of Protocol นอกจากนี้ อธิบดีกรมพิธีการทูตยังมีอำนาจในการระดมกำลังบุคลากรจากสำนักเลขาธิการกรมและกองอื่นๆ ในกรมพิธีการทูต มาช่วยงานกองรับรองเป็นการชั่วคราวเพื่อต้อนรับการเยือนต่างๆ ที่มักเกิดขึ้นในเวลาทับซ้อนหรือใกล้เคียงกัน จนกองรับรองไม่อาจจัดสรรบุคลากรมารองรับภารกิจได้ในจำนวนที่เพียงพออีกด้วย²² ในขณะที่ รองอธิบดีกรมพิธีการทูต (ที่ได้รับมอบหมายให้กำกับดูแลกองรับรอง) ทำหน้าที่กลั่นกรองงานและช่วยเหลืออธิบดีกรมพิธีการทูตในการกำกับดูแลการเยือนตั้งแต่ขั้นเตรียมการเยือนไปจนสิ้นสุดการเยือน และในบางกรณี รองอธิบดียังจำเป็นต้องทำหน้าที่แทนอธิบดีกรมพิธีการทูตในการประชุมคณะกรรมการรับผิดชอบในการต้อนรับบุคคลสำคัญที่เดินทางเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาล (Official Visit) และติดตามบุคคลสำคัญต่างประเทศอย่างใกล้ชิดในระหว่างการเยือนและรับผิดชอบการเยือนในฐานะ Deputy Chief of Protocol ด้วย หากอธิบดีกรมพิธีการทูตมีภารกิจตามเสด็จฯ พระบรมวงศานุวงศ์ในการเสด็จฯ เยือนต่างประเทศ ในช่วงเวลาเดียวกันกับที่บุคคลสำคัญต่างประเทศเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาล (Official Visit)

บุคคลที่เป็นตัวจักรสำคัญในการสั่งการ ชี้แนะ ตัดสินใจ ออกคำสั่ง และมอบหมายภารกิจให้ผู้ใต้บังคับบัญชาไปปฏิบัติ ตลอดจนถึงติดตามผลเพื่อให้งานดำเนินไปตามแผนหรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ คือ ผู้อำนวยการกองรับรอง ซึ่งจะต้องเป็นผู้ที่รู้รอบและรู้สึกเกี่ยวกับการต้อนรับการเยือนในทุกแง่มุม ตั้งแต่การต้อนรับที่ท่าอากาศยานไปจนถึงพิธีการต้อนรับที่ทำเนียบรัฐบาล การเข้าเฝ้าฯ พระบรมวงศานุวงศ์ การจัดขบวนรถยนต์และมาตรการรักษาความปลอดภัย เนื่องจากผู้อำนวยการกองรับรองต้องมีหน้าที่มอบหมายงานในส่วนต่างๆ ให้เจ้าหน้าที่แต่ละคนในกองรับไปปฏิบัติและช่วยแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งยังมีหน้าที่สอนงานในแก่บุคลากรที่เพิ่งเข้ามาร่วมทีมงานต้อนรับการเยือนด้วย ผู้อำนวยการกองรับรองจึงเปรียบเสมือน “ผู้กำกับวงดนตรี” ที่คอยสั่งการกำกับดูแลให้นักดนตรีในวงดนตรีแต่ละคนเล่นเครื่องดนตรีที่แตกต่างกันไปด้วยกันอย่างราบรื่นและลงตัวให้มากที่สุด

²² สัมภาษณ์ จักรี ศรีชวนะ, อธิบดีกรมพิธีการทูต, 14 กรกฎาคม 2559.

จากประสบการณ์การทำงานเท่าที่ผ่านมา ผู้ที่ดำรงตำแหน่งอธิบดีและรองอธิบดีกรมพิธีการทูต ซึ่งมีฐานะเป็น Thai Chief และ Deputy Chief of Protocol ตามลำดับ มักเป็นนักการทูตระดับบริหารที่มีประสบการณ์การทำงานด้านพิธีการทูตสูง โดยเฉพาะอธิบดีกรมพิธีการทูตท่านปัจจุบันเป็นบุคลากรที่ทำงานในกรมพิธีการทูตมาเป็นเวลานานจนเลื่อนขั้นขึ้นเป็นผู้อำนวยการกองและรองอธิบดีตามลำดับ อีกทั้งยังทำหน้าที่รับผิดชอบการเสด็จฯ เยือนต่างประเทศของพระบรมวงศ์หลายพระองค์ และการเดินทางเยือนต่างประเทศของนายกรัฐมนตรีไทยในหลายยุคหลายสมัย จนเป็นที่ยอมรับกันในกระทรวงการต่างประเทศในฐานะที่เป็น “มืออาชีพ” ด้านพิธีการทูต จึงส่งผลให้สามารถอำนวยการต้อนรับบุคคลสำคัญต่างประเทศที่เดินทางเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาล (Official Visit) ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงยิ่ง จนสังเกตได้ว่า ในระหว่างการเยือนทุกครั้ง อธิบดีกรมพิธีการทูตได้ช่วยแก้ไขปัญหาละเอียดเฉพาะหน้าหลายกรณีที่เกิดขึ้นตรงจุดนั้น (On Spot) ให้ลุล่วงไปได้โดยอาศัยความชำนาญและประสบการณ์การทำงานอันยาวนานในการคาดการณ์ล่วงหน้า (Foresee) ว่า อาจเกิดปัญหาใดบ้าง และหาทางป้องกันไว้ก่อน หรือหาวิธีการแก้ไขปัญหาไว้แต่เนิ่นๆ (หากไม่อาจป้องกันได้) นอกจากนั้น ยังใช้วิธีการทำงานเป็นทีม (Teamwork) เพื่อกำกับดูแลการเยือนอย่างใกล้ชิด เช่น หากอธิบดีกรมพิธีการทูตไม่อาจได้ติดตามบุคคลสำคัญต่างประเทศที่กำลังเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาล (Official Visit) ได้ เนื่องจากมีภารกิจสำคัญอื่น หรือได้เดินทางล่วงหน้าไปรอต้อนรับแขกของรัฐบาลในที่หมายก่อนแล้วก็จะมอบหมายให้รองอธิบดีและผู้อำนวยการกองรับรองติดตามแขกของรัฐบาลอย่างใกล้ชิดแทน แต่ยังคงดำรงการติดต่อสื่อสารอย่างใกล้ชิดกับอธิบดีกรมพิธีการทูต หากมีปัญหาใดๆ เกิดขึ้นอย่างฉับพลัน รองอธิบดีและผู้อำนวยการกองรับรอง ก็สามารถติดต่อสื่อสารกับอธิบดีกรมพิธีการทูตทางโทรศัพท์เคลื่อนที่ หรือระบบสื่อสาร Line เพื่อขอรับแนวทางแก้ไขปัญหานั้นได้ทันที²³

สำหรับผู้อำนวยการกองรับรองก็เช่นเดียวกัน ผู้ที่ดำรงตำแหน่งนี้ส่วนใหญ่มักเป็นบุคลากรที่มีประสบการณ์การทำงานในกองรับรองมาก่อน เช่น ผู้อำนวยการกองท่านที่แล้ว และท่านปัจจุบันการมีผู้อำนวยการกองรับรองซึ่งเป็นตัวจักรสำคัญในการสั่งการและอำนวยการเยือนในระดับ “กอง” เป็น “มือเก่า” (Old Hand) ที่รู้งานและปัญหาในการทำงานเป็นอย่างดี มีประสบการณ์การทำงานต้อนรับการเยือนมาอย่างโชกโชน ได้ส่งผลให้การอำนวยการต้อนรับเยือนที่ผ่านมาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แม้ต้องเผชิญกับปัญหาและข้อจำกัดต่างๆ มากมายดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การอำนวยการ (Directing) ต้อนรับบุคคลสำคัญต่างประเทศที่เดินทางมาเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาล (Official Visit) โดยผู้บริหารที่รู้งาน มีความเชี่ยวชาญและประสบการณ์การทำงานด้านพิธีการทูตทำให้เจ้าหน้าที่ในทีมงานต้อนรับการเยือนสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพที่ถูกต้องและเป็นไปตามหลักพิธีการทูตสากลจนส่งผลให้การเยือนทุกครั้งประสบความสำเร็จอย่างราบรื่น เรียบร้อย และสมเกียรติ แม้ว่าเบื้องหลังฉากการเยือนที่สวยงามได้มีการแก้ไขปัญหาละเอียดเฉพาะหน้าหลายครั้งอย่างระมัดระวังก็ตาม

²³ สัมภาษณ์ จักรี ศรีชนะ, อธิบดีกรมพิธีการทูต, 14 กรกฎาคม 2559.

3.5 การประสานงาน (Coordinating)

หมายถึง ติดต่อสื่อสารด้วยวาจา เอกสาร หรือช่องทางการสื่อสารอื่นๆ อย่างต่อเนื่องกัน เพื่อให้หน่วยงานต่างๆ ร่วมมือกันปฏิบัติหน้าที่อย่างราบรื่น เรียบร้อย สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ และนโยบายขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพ โดยไม่ซ้ำซ้อน ขัดแย้ง หรือ ก้าวก้ำกึ่ง เช่น การทำหน้าที่ประสานภารกิจต่างๆ ที่ได้มีการแบ่งแยกออกไปเป็นส่วนงานย่อยๆ เข้าด้วยกัน เพื่อให้ทุกภาคส่วนสามารถทำงานประสานสอดคล้องกัน และมุ่งไปสู่เป้าหมายเดียวกัน

3.5.1 การประสานงานในระดับนโยบาย

ในการประสานงานในระดับนโยบายว่า รัฐบาลควรจะต้องรับคำขอมาเยือน หรือ เชิญบุคคลสำคัญต่างประเทศท่านใดให้มาเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาล (Official Visit) ในช่วงเวลาไหน จึงจะเหมาะสม นั้น กลไกสำคัญกลไกหนึ่งซึ่งเป็นเวทีที่ผู้แทนจากกรมต่างๆ จะประสานข้อมูลกันในเรื่องดังกล่าว ได้แก่ การประชุมประสานงานระหว่างกรม ซึ่งมีผู้แทนจากทุกกรมในกระทรวงการต่างประเทศเข้าร่วมเพื่อประสานงานกันในหลายหลายประเด็น รวมทั้งเรื่องช่วงเวลาที่เหมาะสมในการต้อนรับการเยือนของแขกของรัฐบาล และแขกของกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อป้องกันมิให้การเยือนต่างๆ เกิดขึ้นในเวลาที่ยับซ้อนหรือใกล้เคียงกัน และเป็นที่น่าสังเกตว่า กลไกการประชุมดังกล่าวซึ่งมีรองปลัดกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธาน สามารถทำงานได้อย่างค่อนข้างมีประสิทธิภาพในการยับยั้งมิให้มีการเยือนเกิดขึ้นในเวลาที่ยับซ้อน หรือใกล้เคียงกันจนเกินไป ในช่วงปี 2544-2545 อย่างไรก็ตาม หลังจากนั้นเป็นต้นมา กลไกการประชุมประสานงานระหว่างกรม มักทำหน้าที่เพียงการ “รับทราบ” (Acknowledge) ว่า จะมีการเยือนต่างๆ เกิดขึ้น โดยไม่ค่อยมีการท้วงติงเกี่ยวกับการทับซ้อนและใกล้เคียงกันของช่วงเวลาการเยือนมากนัก สาเหตุส่วนหนึ่งของเรื่องดังกล่าวอาจเกิดขึ้นจากการที่กรมพิธีการทูตมักมอบหมายให้บุคลากรของสำนักเลขานุการกรม ซึ่งมักไม่ใช่ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stake Holders) ที่แท้จริงหากมีการเยือนเกิดขึ้นในเวลาที่ยับซ้อนหรือใกล้เคียงกันเป็นผู้แทนกรมเข้าร่วมการประชุม แทนที่จะเป็นผู้แทนจากกองรับรองซึ่งถือเป็นผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียที่แท้จริง แต่การที่จะมอบหมายให้เจ้าหน้าที่กองรับรองเป็นผู้แทนกรมไปเข้าร่วมการประชุมข้างต้นก็อาจทำได้ไม่สะดวกนัก เนื่องจากกองรับรองมักมีภารกิจล้นมือแทบตลอดเวลาในขณะที่มีเจ้าหน้าที่จำนวนจำกัดจนไม่อาจปลีกเวลาไปเข้าร่วมการประชุมดังกล่าวได้

3.5.2 การประสานงานในระดับปฏิบัติ

หน้าที่หลักที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งของเจ้าหน้าที่พิธีการทูต คือ การเป็นผู้ประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ ซึ่งมีส่วนร่วมในภารกิจต้อนรับการเยือนตามหน้าที่รับผิดชอบตามลักษณะเฉพาะของงาน (Specialization) ของหน่วยงานตน เพื่อให้หน่วยงานต่างๆ สามารถร่วมมือกันปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างประสานสอดคล้อง ราบรื่น เรียบร้อย เป็นเนื้อเดียวกัน (Seamlessly) อย่างมีประสิทธิภาพ โดยโดยไม่ซ้ำซ้อน ขัดแย้ง ก้าวก้ำกึ่ง เพื่อความสำเร็จของการเยือน ดังนั้น ข้าราชการกรมพิธีการทูตที่ทำหน้าที่ต้อนรับการเยือนแต่ละครั้ง นับตั้งแต่ระดับอธิบดี/รองอธิบดี ผู้อำนวยการ/รองผู้อำนวยการกอง หัวหน้าฝ่าย ไปจนถึงเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ จึงเป็นข้าราชการกลุ่มเดียวที่ทำหน้าที่ในทุกขั้นตอนของการเยือน ตั้งแต่การหาข้อมูลและจัดทำเอกสารเพื่อใช้ในการประชุมเตรียมการเยือน การเข้าร่วมการประชุมเพื่อเตรียมการเยือน อาทิ การประชุมคณะกรรมการรับผิดชอบในการต้อนรับบุคคลสำคัญที่เดินทางเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาล (Official Visit)

การประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในช่วงก่อนและระหว่างการเยือน และการติดตามอำนวยความสะดวกแก่บุคคลสำคัญต่างประเทศที่เป็นแขกของรัฐบาลตลอดการเยือน จนทำให้ข้าราชการกรมพิธีการทูตกลุ่มที่รับผิดชอบการเยือนครั้งนั้นๆ มีข้อมูลเกี่ยวกับการเยือนอย่างครบถ้วนและทราบว่ากำหนดการการเยือนครั้งนั้นมีพัฒนาการเป็นมาอย่างไร จนสามารถทำหน้าที่เป็น “แกนกลาง” ที่ประสานหน่วยงานต่างๆ ที่ทำหน้าที่แตกต่างกันไว้ให้ทำงานร่วมกันได้อย่างเป็นระบบระเบียบ

ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นว่า ปัญหาด้านการประสานงาน (Coordinating) ได้เกิดขึ้นมาตั้งแต่ในขั้นตอนการวางแผน (Planning) แล้ว เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของกรมภูมิภาคแต่ละกรมต่างก็เสนอให้รัฐบาลต้อนรับบุคคลสำคัญของประเทศที่อยู่ภายใต้การดูแลของตนเป็นแขกของรัฐบาล โดยไม่มีการหารือกันล่วงหน้าระหว่างกรมภูมิภาคต่างๆ หรือการหารือล่วงหน้ากับกองรับรอง กรมพิธีการทูต ซึ่งเป็นหน่วยงานผู้ปฏิบัติในการต้อนรับทั้งแขกของรัฐบาลและแขกของกระทรวงการต่างประเทศ หรือการหารือล่วงหน้ากับสำนักพิธีการและรับรอง สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี จนส่งผลให้รัฐบาลตอบรับคำขอมาเยือนประเทศไทยในฐานะแขกของรัฐบาลของบุคคลสำคัญต่างประเทศ หรือเชิญให้บุคคลสำคัญต่างประเทศมาเยือนประเทศไทยในฐานะแขกของรัฐบาลหลายราย ในช่วงเวลาที่ใกล้เคียงหรือทับซ้อนกันบ่อยครั้ง ตลอดหลายปีที่ผ่านมา และทำให้กองรับรองไม่สามารถวางแผนล่วงหน้าในการบริหารจัดการภารกิจให้สอดคล้องกับจำนวนบุคลากรที่มีจำกัดได้ สาเหตุสำคัญประการหนึ่งของปัญหาดังกล่าวอาจเกิดจากการขาดการประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่โต๊ะ (Desk Officers) คนเก่าในกรมภูมิภาคต่างๆ ซึ่งเคยได้รับคำแนะนำจากกองรับรองว่า สมควรหารือกับกองรับรองในเรื่องช่วงเวลาที่เหมาะสมก่อนจะเสนอให้รัฐบาลตอบรับคำขอมาเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการ ในฐานะแขกของรัฐบาล (Official Visit) ของบุคคลสำคัญต่างประเทศ หรือเสนอให้รัฐบาลรับบุคคลสำคัญต่างประเทศท่านใดเป็นแขกของรัฐบาล ที่จะโยกย้ายไปยังกรมอื่น หรือไปประจำการในต่างประเทศ กับเจ้าหน้าที่โต๊ะคนใหม่ที่มาทำหน้าที่แทนซึ่งอาจไม่ทราบคำแนะนำนี้มาก่อน

ในการเตรียมการต้อนรับบุคคลสำคัญต่างประเทศที่เดินทางมาเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาล (Official Visit) แต่ละครั้ง เวทีประสานงานระดับชาติที่เป็นทางการที่สุด ได้แก่ ที่ประชุมคณะกรรมการรับผิดชอบในการต้อนรับบุคคลสำคัญที่เดินทางเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาล (Official Visit) ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นประธานและมีผู้แทนจากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ที่มีหน้าที่รับผิดชอบตามลักษณะเฉพาะของงาน (Specialization) เป็นกรรมการ โดยมีอำนาจและหน้าที่ในการดำเนินการต้อนรับทั้งหมด รวมทั้ง การมอบหมายงานในการต้อนรับให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปปฏิบัติ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น การประสานงานภายใต้กรอบของคณะกรรมการดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพในระดับหนึ่ง เนื่องจากเป็นเวทีที่ผู้แทนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกหน่วยงานได้มารับทราบร่างกำหนดการ และข้อมูลที่สำคัญต่างๆ โดยพร้อมเพรียงกันและยังเป็นโอกาสให้กรรมการทุกท่านได้แจ้งให้ที่ประชุมทราบถึงปัญหา อุปสรรค และข้อห่วงกังวล ในการปฏิบัติงานของหน่วยงานของตน และข้อมูลที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ที่ประชุมได้หารือกันอย่างตรงไปตรงมา จนสามารถหาทางออกที่เหมาะสมและเป็นมติที่ประชุมได้ในที่สุด อีกทั้งยังเป็นโอกาสให้เจ้าหน้าที่ในทีมงานต้อนรับการเยือนของกองรับรองได้พบปะกับผู้แทนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อที่จะได้ประสานงานในเชิงลึกต่อไป

อย่างไรก็ตาม แม้ว่า ผู้แทนของหน่วยงานต่างๆ ที่เป็นการกรรมการในคณะกรรมการดังกล่าวจะมีความเข้าใจในร่างกำหนดการและประเด็นต่างๆ ที่ตกลงกันในที่ประชุม ตรงกันกับผู้แทนกรมพิธีการทูต และทีมงานต้อนรับการเยือนของกองรับรอง แต่สิ่งที่เป็นปัญหาในการประสานงาน คือ

1) ระดับความเข้มข้น (Degree) ของความร่วมมือจากหน่วยงานต่างๆ

แม้ว่า รองนายกรัฐมนตรีในฐานะประธานคณะกรรมการรับผิดชอบในการต้อนรับบุคคลสำคัญที่เดินทางเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาล (Official Visit) ได้สั่งการให้ผู้แทนของหน่วยงานต่างๆ ที่เป็นการกรรมการไปดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องตามที่ปรากฏในเอกสารมอบหมายงานที่กองรับรองได้จัดทำขึ้น แต่ผู้แทนของบางหน่วยงานก็ให้ความร่วมมืออย่างผิวเผินตามหน้าที่เท่านั้น และบ่าเบียดที่จะให้ความอนุเคราะห์ที่มากขึ้น เมื่อได้รับการร้องขอจากทีมงานต้อนรับการเยือนของกองรับรอง ในกรณีที่เป็น โดยมักอ้างว่า ไม่มีอำนาจ หรือไม่ใชหน้าที่ ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะนิสัยส่วนบุคคลของผู้แทน หรือเหตุผลส่วนตัวของบุคคลนั้น ก็ได้²⁴

2) การติดต่อสื่อสารภายในองค์กรไปสู่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ

แม้ว่าผู้แทนของหน่วยงานต่างๆ ที่เป็นการกรรมการในคณะกรรมการข้างต้นจะมีความเข้าใจในร่างกำหนดการ และประเด็นต่างๆ ที่หารือกันในที่ประชุมอย่างแจ่มแจ้ง และตรงกันกับผู้แทนกรมพิธีการทูตและทีมงานต้อนรับการเยือนของกองรับรอง หากแต่ในวันที่มีการเยือนเกิดขึ้น บุคคลที่เป็นผู้แทนของหน่วยงานต่างๆ เหล่านั้น มักไม่ได้มาปฏิบัติงานต้อนรับการเยือนร่วมกับเจ้าหน้าที่ของกองรับรอง แต่มักใช้วิธีติดต่อสื่อสารภายในองค์กรของตน เพื่อถ่ายทอดข้อมูลและประเด็นต่างๆ ที่ได้มีการตกลงไว้แล้วในที่ประชุม ไปยังเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติที่ไม่ได้มาร่วมการประชุม แต่ต้องมาร่วมทำงานกับทีมงานของกองรับรอง ซึ่งหลายครั้งพบว่า เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติเหล่านั้นยังมีความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนในหลายประเด็น อันเนื่องมาจากการได้รับการติดต่อสื่อสารเพื่อถ่ายทอดข้อมูลมาไม่ครบถ้วน หรือไม่เที่ยงตรงเพียงพอ ส่งผลให้ทีมงานต้อนรับการเยือนที่มีผู้อำนวยการกองรับรองเป็นหัวหน้าทีม อีกทั้งยังมีอธิบดีและ/หรือรองอธิบดี กรมพิธีการทูตไปร่วมด้วยในฐานะ Chief และ Deputy Chief of Thai Protocol ต้องเสียเวลาและพลังงานในการชี้แจง อธิบาย และประสานงานในประเด็นที่ได้ตกลงกันไว้แล้วในที่ประชุมให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติของหน่วยงานเหล่านั้นทราบหน้างานในทุกขั้นตอน ซ้ำแล้วซ้ำอีกเพื่อให้แน่ใจว่า ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีความเข้าใจที่ตรงกันอย่างที่จริง และหลีกเลี่ยงความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากความเข้าใจผิดของเจ้าหน้าที่บางราย เหตุการณ์ลักษณะนี้เกิดบ่อยกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติชั้นผู้น้อยระดับชั้นประทวน หรือสัญญาบัตรชั้นต้น ที่ได้รับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาของตนให้มาปฏิบัติหน้าช่วยต้อนรับการเยือน โดยไม่ได้รับการสื่อสารข้อมูลที่ถูกต้องเที่ยงตรงจากผู้บังคับบัญชา เกี่ยวกับเรื่องนี้ขอยกกรณีที่เกิดขึ้นในประสบการณ์การทำงานจริงเป็นตัวอย่าง ดังนี้

- เจ้าหน้าที่ตรวจค้นร่างกายและสัมภาษณ์ผู้โดยสารที่ท่าอากาศยานพาณิชย์ มักขอตรวจค้นร่างกายและสัมภาษณ์ของบุคคลสำคัญต่างประเทศที่เป็นแขกของรัฐบาลก่อนขึ้นเครื่องบินเพื่อเดินทางออกจากประเทศไทยโดยผ่านทางห้องรับรองพิเศษโดยอ้างว่า ไม่ได้รับการ

²⁴ สัมภาษณ์ เสก นพไธสง, อัครราชทูตที่ปรึกษา สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงฮานอย, 7 มิถุนายน 2559.

ประสานงานมาก่อนหรือเพิ่งมาเข้าเวร ทั้งที่สำนักพิธีการและรับรอง สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ได้มีหนังสือเรียนกรรมการผู้จัดการใหญ่ บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) เพื่อขอยกเว้นการตรวจค้นร่างกายและสัมภาษณ์ของบุคคลสำคัญต่างประเทศที่เป็นแขกของรัฐบาลแล้ว จนเจ้าหน้าที่กองรับรองที่ติดตามไปส่งคณะ ต้องนำสำเนาหนังสือดังกล่าวออกมาแสดง

- เจ้าหน้าที่ตำรวจที่ขับรถวิทยุตำรวจนำขบวนมักไม่ทราบว่ ขบวนรถยนต์ของบุคคลสำคัญต่างประเทศที่เป็นแขกของรัฐบาลจะออกเดินทางเวลาใด และจะเดินทางไปไหน ทั้งที่ไม่มีการประชุมประสานงานระหว่างทีมงานกองรับรองกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติไปเรียบร้อยแล้ว

- ในระหว่างการต้อนรับสมเด็จพระอัครราชทูตสหภาพโซเวียต ฮุน เซน นายกรัฐมนตรีแห่งราชอาณาจักรกัมพูชาและคณะ ที่เดินทางมาเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาล (Official Visit) ในวันที่ 18-19 ธันวาคม 2558 เพื่อเข้าร่วมการประชุมร่วมนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีไทย-กัมพูชาอย่างไม่เป็นทางการ ครั้งที่ 2 ที่ท่าอากาศยานทหาร 2 กองบิน 6 ดอนเมือง นายทหารยศนาวาอากาศตรีรายหนึ่งซึ่งไม่เคยเข้าร่วมในการประชุมระหว่างกองทัพอากาศกับกรมพิธีการทูตเพื่อจัดเตรียมพิธีการต้อนรับ-ส่งที่ท่าอากาศยานมาก่อน ไม่ยอมให้ขบวนรถยนต์ที่จะใช้รับรองนายกรัฐมนตรีแห่งราชอาณาจักรกัมพูชาและคณะ เข้าไปในลานบินในเวลาอันควร จนนายกรัฐมนตรีแห่งราชอาณาจักรกัมพูชาต้องยืนรอที่เชิงบันไดหลังจากที่ลงจากเครื่องบิน ซึ่งไม่เป็นไปตามแผนการที่ได้ตกลงกันไว้ ดังนั้น รองอธิบดีกรมพิธีการทูตจึงสั่งการให้เจ้าหน้าที่กองรับรองที่ควบคุมขบวนรถยนต์นำขบวนรถยนต์เข้าไปในลานบินเพื่อรับรองนายกรัฐมนตรีแห่งราชอาณาจักรกัมพูชาและคณะในทันที ก่อนที่จะมีสิ่งไม่พึงประสงค์เกิดขึ้น โดยไม่สนใจการห้ามปรามของนายทหารดังกล่าว²⁵

- ในการต้อนรับนายเอ็ม ฮามิด อันซารี รองประธานาธิบดีสาธารณรัฐอินเดีย และภริยา ที่เดินทางมาเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาล (Official Visit) ในวันที่ 3-5 กุมภาพันธ์ 2559 ณ ท่าอากาศยานทหาร 2 กองบิน 6 ดอนเมือง นายทหารยศเรืออากาศตรีและทีมงานที่เป็นนายทหารชั้นประทวน ซึ่งมีหน้าที่ขับรถ Follow me นำรถบันไดของการบินไทยจำนวน 3 คัน ไปเทียบที่ประตูเครื่องบิน Boeing 747-400 ของสายการบินแอร์อินเดียที่เป็นพาหนะของรองประธานาธิบดีสาธารณรัฐอินเดียและคณะ แจ้งว่า พวกตนไม่ทราบว่า จะต้องนำรถบันไดของการบินไทยทั้ง 3 คัน ไปเทียบที่ประตูไหนของเครื่องบินบ้าง ทั้งที่ทีมงานกองรับรองได้หารือในรายละเอียดทุกขั้นตอนไว้กับผู้แทนกองทัพอากาศซึ่งเป็นนายทหารยศนาวาอากาศเอกไปแล้ว โดยมีผู้ช่วยทูตฝ่ายทหารอากาศของสถานเอกอัครราชทูตอินเดียประจำประเทศไทย เจ้าหน้าที่การบินไทย และเจ้าหน้าที่สายการบินแอร์อินเดีย เข้าร่วมหารือด้วย ดังนั้น ทีมงานกองรับรองจึงต้องใช้เวลาานพอสมควรในการบรรยายสรุปขั้นตอนต่างๆ ให้นายทหารอากาศกลุ่มนั้นฟังอย่างละเอียด จนสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามแผนการที่ได้ตกลงกันไว้ได้อย่างเรียบร้อย

- ในช่วงที่คณะล่วงหน้าของกระทรวงการต่างประเทศและสถานเอกอัครราชทูตสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาเดินทางไปสำรวจสถานที่ค่ายผู้ลี้ภัยบ้านถ้ำหิน อำเภอสวนผึ้ง จังหวัดราชบุรี เพื่อเตรียมการเยือนของนางออง ซาน ซู จี ที่ปรึกษาแห่งรัฐ สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียน ที่มีกำหนดเดินทางเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาล

²⁵ สัมภาษณ์ รังสรรค์ ศรีมังกร, รองกงสุลใหญ่ สถานกงสุลใหญ่ ณ นครดุไบ, 23 พฤษภาคม 2559.

(Official Visit) ระหว่างวันที่ 23-25 มิถุนายน 2559 ปลัดจังหวัดราชบุรีได้ขอจัดสรรงบประมาณให้จังหวัดราชบุรีเพื่อใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการต้อนรับและเลี้ยงอาหารกลางวันแก่นางออง ซาน ซู จี และคณะ ทั้งที่ผู้ว่าราชการจังหวัดราชบุรีได้ไปเข้าร่วมการประชุมคณะกรรมการรับผิดชอบในการต้อนรับบุคคลสำคัญที่เดินทางเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาล (Official Visit) ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน เมื่อวันที่ 13 มิถุนายน 2559 ณ ทำเนียบรัฐบาล และได้รับฟังการชี้แจงของผู้แทนสำนักงบประมาณด้วยแล้วว่า ให้ส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องจะขออนุมัติจัดสรรเงินงบประมาณจากสำนักงบประมาณโดยตรง และขอให้ส่งสรุปค่าใช้จ่าย ให้ฝ่ายเลขานุการ (สำนักพิธีการและรับรอง สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี) ทราบด้วย²⁶

สรุปว่า การติดต่อสื่อสารเพื่อถ่ายทอดข้อมูลไปสู่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติอย่างไม่ครบถ้วนหรือไม่เที่ยงตรงเพียงพอเป็นปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญที่สุดของการประสานงาน (Coordinating) ซึ่งส่งผลให้ทีมงานต้อนรับการเยือนของกองรับรองต้องเสียเวลาในการชี้แจงและอธิบายในประเด็นต่างๆ ที่ได้ตกลงกันไว้แล้วในที่ประชุมให้กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติของหน่วยงานต่างๆ ในทุกจุดและทุกขั้นตอน ซ้ำแล้วซ้ำอีก เพื่อให้แน่ใจว่า ทุกฝ่ายมีความเข้าใจที่ตรงกันอย่างแท้จริง และหลีกเลี่ยงความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากความเข้าใจผิดของเจ้าหน้าที่บางราย

3.6 การรายงาน (Reporting)

หมายถึง กระบวนการและเทคนิคของการแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาตามชั้นได้ทราบถึงผล และปัญหาในการปฏิบัติงาน โดยที่มีความสัมพันธ์กับการติดต่อสื่อสาร (Communication) ในองค์การ การรายงานถือเป็นมาตรการในการตรวจสอบและควบคุมคุณภาพของงานอีกด้วย

ในการต้อนรับบุคคลสำคัญต่างประเทศที่เดินทางมาเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาล (Official Visit) ก็เช่นเดียวกัน ทุกครั้งที่มีความขลุกขลัก ปัญหา หรืออุปสรรคเกิดขึ้นตั้งแต่ขั้นตอนเตรียมการไปจนถึงสิ้นสุดการเยือน เจ้าหน้าที่ในทีมงานต้อนรับการเยือนได้รับคำสั่งให้ต้องรับรายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบทันที เพื่อผู้บังคับบัญชาจะได้หาทางแก้ไขปัญหาได้อย่างเหมาะสม เท่าที่ผ่านมา ผู้บังคับบัญชาในกรมพิธีการทูตทุกลำดับชั้นสามารถจัดการกับปัญหาได้เป็นอย่างดี เนื่องจากเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญและประสบการณ์การทำงานด้านพิธีการทูตและการต้อนรับการเยือนสูง มีปฏิภาณไหวพริบและกล้าตัดสินใจ อีกทั้งการทำงานในกรมพิธีการทูตและกองรับรอง โดยเฉพาะในทีมงานต้อนรับการเยือนซึ่งติดตามอำนวยความสะดวกแก่แขกของรัฐบาลยังมีสายการบังคับบัญชาสั้น จึงทำให้การรายงานปัญหาไปยังผู้บังคับบัญชาเป็นไปอย่างรวดเร็วและนำมาซึ่งแก้ไขปัญหได้อย่างฉับไว

นอกจากนั้น สิ่งที่เกิดขึ้นใหม่ภายใต้การบังคับบัญชาของอธิบดีกรมพิธีการทูตท่านปัจจุบัน คือ การจัดทำรายงานผลการปฏิบัติหลังการเยือน (After Action Report) ซึ่งน่าจะมีการจัดทำมานานแล้ว แต่เนื่องจากการเยือนในเวลาใกล้เคียงกันบ่อยครั้ง เจ้าหน้าที่จึงต้องรีบเตรียมการต้อนรับ

²⁶ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, บันทึกสำหรับประธานในการประชุมคณะกรรมการรับผิดชอบในการต้อนรับบุคคลสำคัญที่เดินทางมาเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาลเพื่อเตรียมการต้อนรับนางออง ซาน ซู จี ที่ปรึกษาแห่งรัฐ สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา, ณ ตึกสันติไมตรีหลังใน ทำเนียบรัฐบาล วันจันทร์ที่ 13 มิถุนายน 2559 เวลา 13.30 น.

การเยือนครั้งต่อไปโดยไม่มีเวลาทำรายงานปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการเยือนครั้งที่ผ่านมา การจัดทำรายงานผลการปฏิบัติหลังการเยือน (After Action Report) ทำให้ผู้บังคับบัญชาระดับสูงได้รับทราบปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในระหว่างการเยือนอย่างละเอียดจนสามารถนำไปใช้เป็นบทเรียนที่ได้รับ (Lesson Learnt) และข้อมูลสะท้อนกลับ (Feedback) ในการวางแผนจัดเตรียมการเยือนครั้งต่อไปได้เป็นอย่างดี

3.7 การงบประมาณ (Budgeting)

หมายถึง ภารกิจที่เกี่ยวกับการวางแผนการทางการเงินและการคลัง ได้แก่ การจัดทำงบประมาณ การจัดทำบัญชีการใช้จ่ายเงิน และการตรวจสอบควบคุมด้านการเงินขององค์การ

ในด้านการงบประมาณสำหรับการต้อนรับบุคคลสำคัญต่างประเทศที่เดินทางเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาล (Official Visit) นั้น ค่าใช้จ่ายทั้งหมดในการต้อนรับบุคคลสำคัญต่างประเทศและคณะผู้ติดตามที่รับเป็นแขกของรัฐบาล และค่าใช้จ่ายของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งส่วนล่วงหน้า จะเบิกจ่ายจาก “งบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉิน หรือจำเป็น” ประจำปีงบประมาณนั้นๆ โดยรองนายกรัฐมนตรีที่เป็นประธานการประชุมคณะกรรมการรับผิดชอบในการต้อนรับบุคคลสำคัญที่เดินทางเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาล (Official Visit) มีหน้าที่นำความกราบเรียนนายกรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติในหลักการ และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจะขออนุมัติจัดสรรเงินงบประมาณจากสำนักงบประมาณโดยตรง²⁷

ดังนั้น ในทางปฏิบัติ กองรับรอง กรมพิธีการทูต จึงทำหน้าที่ต้อนรับการเยือนของแขกของรัฐบาลได้โดยไม่ต้องมี หรือใช้งบประมาณของตนเอง และเมื่อการเยือนได้เสร็จสิ้นลงแล้ว เจ้าหน้าที่ในกองรับรองที่รับผิดชอบการเยือนแต่ละครั้งก็จะรวบรวมใบแจ้งหนี้จากหน่วยงานภาคเอกชนทุกแห่งที่ให้บริการแก่บุคคลสำคัญต่างประเทศและคณะผู้ติดตาม ที่รับเป็นแขกของรัฐบาล และค่าใช้จ่ายของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งส่วนล่วงหน้าในส่วนที่กองรับรองได้ไปติดต่อขอรับบริการไว้ เช่น โรงแรมที่พักของคณะ โรงพิมพ์ที่เป็นผู้จัดพิมพ์เล่มกำหนดการ ฯลฯ ส่งไปยังสำนักบริหารการคลัง สำนักปลัดกระทรวง กระทรวงการต่างประเทศ เพื่อส่งต่อไปให้สำนักงบประมาณเบิกจ่ายเงินให้หน่วยงานเอกชนเหล่านั้นต่อไป สรุปได้ว่า ภารกิจด้านการงบประมาณ (Budgeting) จึงแทบไม่ปัญหาในการต้อนรับบุคคลสำคัญต่างประเทศที่เดินทางมาเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาล (Official Visit)

²⁷ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, บันทึกสำหรับประธานในการประชุมคณะกรรมการรับผิดชอบในการต้อนรับบุคคลสำคัญที่เดินทางมาเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาลเพื่อเตรียมการต้อนรับนางออง ซาน ซู จี ที่ปรึกษาแห่งรัฐ สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา, ณ ตึกสันติไมตรีหลังใน ทำเนียบรัฐบาล วันจันทร์ที่ 13 มิถุนายน 2559 เวลา 13.30 น.

บทที่ 4

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

4.1 สรุปผลการศึกษา

หลังจากที่ได้นำหลักการทั้ง 7 ประการของทฤษฎีกระบวนการบริหาร POSDCoRB มาเป็นแนวทางในการวิเคราะห์และนำเสนอปัญหา และอุปสรรคของการบริหารจัดการการต้อนรับการเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาล (Official Visit) ของบุคคลสำคัญต่างประเทศในบทที่ 3 แล้ว ขอสรุปผลการศึกษา ดังนี้

4.1.1 ด้านการวางแผน (Planning)

พบว่า กรมภูมิภาคแต่ละกรม ต่างก็เสนอให้รัฐบาลต้อนรับบุคคลสำคัญของประเทศที่อยู่ภายใต้การดูแลของตนเป็นแขกของรัฐบาล (Official Visit) ในเวลาค่อนข้างกระชั้นชิด และบางครั้งเกิดขึ้นในช่วงเวลาใกล้เคียงหรือทับซ้อนกัน โดยอ้างผลประโยชน์แห่งชาติเป็นหลัก และขาดการประสานงานกันเองระหว่างกรมภูมิภาค อีกทั้งยังขาดการประสานงานล่วงหน้ากับกองรับรองกรมพิธีการทูต ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการต้อนรับทั้งแขกของรัฐบาล และแขกของกระทรวงการต่างประเทศ และสำนักพิธีการและรับรอง สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ดำเนินการด้านการต้อนรับประมุข ผู้นำ และบุคคลสำคัญต่างประเทศ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนายกรัฐมนตรี²⁸ ในขณะที่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีและกระทรวงการต่างประเทศก็ไม่มีวางแผนล่วงหน้าในภาพรวมว่า จะตอบรับคำขอเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาล (Official Visit) ของบุคคลสำคัญต่างประเทศท่านใด ในเวลาใด หรือจะเชิญบุคคลสำคัญต่างประเทศท่านใดมาเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาล เมื่อใดบ้าง ซึ่งขัดแย้งกับหลักการที่ระบุไว้ในคู่มือการต้อนรับของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีที่ระบุว่า รัฐบาลจะต้อนรับการเยือนในฐานะแขกของรัฐบาลแต่ละประเภทปีละกี่ครั้งและต้องใช้เวลาหาบทามล่วงหน้านานเท่าใด ส่งผลให้รัฐบาลตอบรับคำขอมาเยือนประเทศไทยของบุคคลสำคัญต่างประเทศ หรือเชิญบุคคลสำคัญต่างประเทศมาเยือนประเทศไทยในฐานะแขกของรัฐบาลหลายรายในช่วงเวลาที่ใกล้เคียงหรือทับซ้อนกันบ่อยครั้ง และทำให้ภารกิจต้อนรับการเยือนของแขกของรัฐบาลและแขกของกระทรวงการต่างประเทศหลายคณะต้องมา “ชนกันกลางอากาศ” ณ กองรับรอง ซึ่งเป็นหน่วยงานผู้ปฏิบัติยังผลให้เกิดความฉุกละหุกในการเตรียมการเยือนภายใต้ข้อจำกัดทางเวลาและบุคลากรซึ่งมีจำนวนในสัดส่วนที่น้อยมากเมื่อเทียบกับปริมาณและความเร่งด่วนของภารกิจจนก่อให้เกิดปัญหาในการจัดสรรบุคลากรมารองรับภารกิจให้เพียงพอ ทั้งนี้ ยังไม่นับรวมถึงภารกิจอื่นๆ ที่กองรับรองต้องปฏิบัติในเวลาเดียวกันด้วย การต้อนรับการเยือนของแขกรัฐบาลหลายคณะในเวลาใกล้เคียงหรือทับซ้อนกัน ยังทำ

²⁸ ชนิดา เกษมสุข, “การใช้พิธีการต่างประเทศเพื่อส่งเสริมภาพลักษณ์นายกรัฐมนตรี,” เอกสารประเมินผลงานเพื่อเลื่อนขั้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ ระดับเชี่ยวชาญ ตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญด้านแบบแผนพิธีการ (นักวิเคราะห์นโยบายและแผนเชี่ยวชาญ) (สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 2558), หน้า 1.

ให้กองรับรองไม่สามารถวางแผนล่วงหน้าในการบริหารจัดการภารกิจให้สอดคล้องกับจำนวนบุคลากรได้อย่างเหมาะสม อันส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการทำงาน และมีความเสี่ยงสูงต่อความผิดพลาดในการต้อนรับ

4.1.2 ด้านการจัดองค์การ (Organizing) ในระดับชาติ

พบว่า แม้ว่ารัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการรับผิดชอบในการต้อนรับบุคคลสำคัญที่เดินทางเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาล (Official Visit) โดยมีรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นประธานและมีผู้แทนหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบตามลักษณะเฉพาะของงาน (Specialization) เป็นกรรมการเพื่อให้เป็นองค์การระดับชาติที่มีอำนาจและหน้าที่ในการดำเนินการต้อนรับบุคคลสำคัญต่างประเทศที่เดินทางมาเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาลอย่างมีระบบ แต่ในบางครั้ง สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีก็ไม่สามารถนัดหมายรองนายกรัฐมนตรีให้มาเป็นประธานการประชุมคณะกรรมการฯ ได้ ตามเวลาที่เหมาะสม เนื่องจากรองนายกรัฐมนตรีมักติดภารกิจ ทำให้ต้องจัดการประชุมคณะกรรมการฯ ในช่วงที่รองนายกรัฐมนตรีสะดวก ทั้งที่เป็นช่วงเวลาที่ยังมีข้อมูลเกี่ยวกับการเยือนไม่ครบถ้วนเพียงพอต่อการวางแผนต้อนรับการเยือน ส่งผลให้ไม่สามารถมอบหมายภารกิจให้หน่วยงานต่างๆ รับผิดชอบปฏิบัติได้อย่างชัดเจนและครบถ้วนอย่างที่เราควรจะเป็น การจัดประชุมคณะกรรมการฯ โดยเน้นความสะดวกของประธานการประชุมเป็นหลัก มากกว่าความเหมาะสมของเวลา (Timing) เป็นปัญหาในส่วนของการจัดองค์การ (Organizing) ที่ส่งผลกระทบย้อนกลับไปยังการวางแผนการเยือน (Planning) ด้วยเช่นกัน

ในส่วนของการจัดองค์การ (Organizing) ในระดับหน่วยงานผู้ปฏิบัติ พบว่าหน่วยงานผู้ปฏิบัติหลักในการต้อนรับการเดินทางเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาล (Official Visit) ซึ่งทำหน้าที่ทั้งการวางแผนและบริหารจัดการการต้อนรับการเยือนในภาพรวม ได้แก่ กองรับรอง ซึ่งเป็นหน่วยงานระดับ “กอง” ในสังกัดกรมพิธีการทูต กระทรวงการต่างประเทศ ที่มีข้าราชการเพียง 10 คน ดังนั้น หากมีการเยือนของแขกรัฐบาลเกิดขึ้นอีกในช่วงเวลาที่ใกล้เคียงกัน หรือทับซ้อนกัน หรือมีการเยือนของแขกของกระทรวงการต่างประเทศในช่วงเวลาเดียวกันด้วย ก็จะก่อให้เกิดปัญหาในการจัดสรรบุคลากรมารองรับภารกิจที่ใช้แรงงานจำนวนมาก (Labour Intensive) เหล่านี้ให้เพียงพอ ทั้งนี้ ยังไม่นับรวมภารกิจอื่นๆ ที่กองรับรองยังต้องปฏิบัติในเวลาเดียวกัน ซึ่งมีความจำเป็นต้องใช้บุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญด้านพิธีการทูตไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน

หากพิจารณาจากถ้อยคำว่า “แขกของรัฐบาล” ซึ่งมีความหมายว่า รัฐบาลเป็นเจ้าภาพการเยือนแล้ว สิ่งที่เราเห็นว่ากองรับรองในทุกยุคทุกสมัยมีความคาดหวังตลอดมาคือ การมีส่วนร่วมของเจ้าหน้าที่สำนักพิธีการและรับรอง สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ในทีมงานต้อนรับการเยือนเพื่อจะทำงานเคียงบ่าเคียงไหล่กับเจ้าหน้าที่กองรับรอง ในการติดตามอำนวยความสะดวกแก่บุคคลสำคัญต่างประเทศและคณะ ที่มาเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะ “แขกของรัฐบาล” ไปทุกหนทุกแห่งตลอดการเยือน ทั้งนี้ หากเปรียบเทียบกับหน่วยงานต่างๆ ที่จัดเจ้าหน้าที่มาทำงานเคียงบ่าเคียงไหล่ร่วมกับทีมงานของกองรับรอง ในประเด็นที่อยู่ในความรับผิดชอบตามลักษณะเฉพาะของงาน (Specialization) ของตนจนบ่อยครั้งแล้ว บุคลากรในหน่วยงานเหล่านี้มีโอกาสดำเนินการมีส่วนร่วมในการต้อนรับการเยือน และได้สัมผัสกับบรรยากาศที่แท้จริงของการต้อนรับ

การเยือนใน “ภาคสนาม” ที่มักมีความเครียดสูง มากกว่าเจ้าหน้าที่ของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ซึ่งน่าจะมีฐานะเป็น “เจ้าภาพหลัก” อันส่งผลให้เจ้าหน้าที่เหล่านี้มีประสบการณ์ตรงในการต้อนรับการเยือนจนมองเห็นปัญหาและอุปสรรคในการทำงาน ตลอดจนการแก้ไขปัญหา ได้มากกว่าเจ้าหน้าที่ของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ซึ่งมักไม่เห็นภาพการต้อนรับการเยือนที่เกิดขึ้นจริง “นอกกรูว์ทำเนียบรัฐบาล” ด้วยสายตาของตนเอง จึงไม่ทราบปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง

นอกจากนั้น ยังมีการจัดการในระดับทวิภาคี ได้แก่ การประชุมระหว่างคณะเลขาธิการต่างประเทศที่จะมีบุคคลสำคัญมาเยือนซึ่งนำโดยเอกอัครราชทูตและอธิบดีกรมพิธีการทูตของประเทศนั้น กับทีมงานต้อนรับการเยือนของฝ่ายไทยซึ่งนำโดยอธิบดีกรมพิธีการทูตเพื่อหารือกัน ในรายละเอียดทุกขั้นตอนของร่างกำหนดการเยือนอันจะทำให้ทั้งสองฝ่ายมีความเข้าใจที่ตรงกันในทุก รายละเอียดโดยอธิบดีกรมพิธีการทูตในฐานะหัวหน้าคณะฝ่ายไทย และ Thai Chief of Protocol จะเป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดต่างๆ ให้คณะเลขาธิการทราบและทำหน้าที่เป็น “จุดเชื่อมโยง” ระหว่างทีมงานต้อนรับการเยือนฝ่ายไทยกับคณะเลขาธิการและสถานเอกอัครราชทูตของประเทศนั้น ซึ่งมีภูมิหลังทางวัฒนธรรมที่แตกต่างกับฝ่ายไทยให้ทำงานด้วยกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4.1.3 ด้านการจัดบุคลากรปฏิบัติงาน (Staffing)

พบว่า นอกเหนือจากจำนวนบุคลากรซึ่งมีสัดส่วนที่น้อยมากจนไม่เพียงพอต่อปริมาณ และความเร่งด่วนของภารกิจต้อนรับการเยือนที่มักเข้ามาหลายภารกิจในช่วงเวลาใกล้เคียงหรือทับซ้อนกันแล้ว กองรับรองซึ่งเป็นหน่วยงานผู้ปฏิบัติหลักในการต้อนรับบุคคลสำคัญต่างประเทศที่เดินทางเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาล (Official Visit) ยังประสบปัญหาเกี่ยวกับคุณภาพของนักการทูตปฏิบัติการในยุคปัจจุบัน ซึ่งแม้จะมีความมุ่งมั่นในการทำงานเช่นเดียวกับนักการทูตปฏิบัติการในอดีต แต่ยังขาดความละเอียดรอบคอบและไม่สามารถคิดหาวิธีการไปสู่เป้าหมายได้เอง ส่งผลให้มีความล่าช้าในการทำงานและคุณภาพของงานลดลงจนถูกตำหนิจากผู้บังคับบัญชาระดับสูงบ่อยครั้งขึ้น และทำให้ผู้อำนวยการ/รองผู้อำนวยการกองจำเป็นต้องลงมาทวนชั้นการทำงานในทุกขั้นตอนและทุกชิ้นงานโดยละเอียดมากกว่าที่ควรจะเป็น สาเหตุของเรื่องนี้ อาจเกิดจากการเข้าสู่ตลาดแรงงานของคนใน Generation Y ซึ่งมักได้รับการเลี้ยงดูอย่างตามใจและมีผู้ปกครองคอยสรรหาทุกสิ่งในชีวิตมาให้โดยไม่ต้องแสวงหาเองมาตั้งแต่เด็กจนติดนิสัยมาจนเข้ารับราชการในปัจจุบัน อีกทั้งในปี 2557 กระทรวงการต่างประเทศได้เปิดรับข้าราชการแรกเข้าจำนวนมากในรุ่นเดียวกัน ส่งผลต่อการคัดกรองคุณภาพของบุคลากรที่เข้ารับราชการในปีนั้นด้วย

นอกจากนั้น การที่กระทรวงการต่างประเทศได้นำนโยบายโยกย้ายหมุนเวียน (Rotation) มาใช้กับนักการทูตแรกเข้าอีกครั้ง ก็ได้ส่งผลทำให้นักการทูตปฏิบัติการแรกเข้าในกองรับรองมีเวลาทำงานไม่เพียงพอที่จะสะสมความชำนาญและประสบการณ์ในการทำงานได้มากเท่ากับนักการทูตปฏิบัติการแรกเข้าในยุคก่อนหน้า ซึ่งไม่มีการนำระบบโยกย้ายหมุนเวียน (Rotation) มาใช้ และยังทำให้ไม่มีความทรงจำขององค์กร (Institutional Memory) ที่นำเอามาประยุกต์ใช้กับการต้อนรับการเยือนที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันได้ ส่งผลให้ผู้ดำเนินการและรองผู้อำนวยการกองรับรอง และหัวหน้าฝ่ายต้องใช้ความพยายามและเวลาเป็นอย่างมากในการฝึกฝนนักการทูตปฏิบัติการที่เข้ามาใหม่ให้สามารถทำงานได้อย่างที่สมควรจะเป็น

4.1.4 ด้านการอำนวยความสะดวก (Directing)

พบว่า การที่ผู้ที่ดำรงตำแหน่งอธิบดีและรองอธิบดีกรมพิธีการทูต ซึ่งมีฐานะเป็น Thai Chief และ Deputy Chief of Protocol ด้วย มักเป็นนักการทูตระดับบริหารที่มีประสบการณ์การทำงานด้านพิธีการทูตสูง ส่งผลให้สามารถอำนวยความสะดวกต้อนรับบุคคลสำคัญต่างประเทศที่เยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาล (Official Visit) ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงยิ่ง ส่วนผู้ที่ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกองรับรองส่วนใหญ่ก็มักเป็นบุคลากรที่เคยทำงานในกองรับรองมาก่อน ส่งผลให้การอำนวยความสะดวกต้อนรับเยือนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แม้ต้องเผชิญกับปัญหาและข้อจำกัดมากมายก็ตาม อีกทั้งในระหว่างการเยือนทุกครั้ง อธิบดีกรมพิธีการทูตได้ช่วยแก้ไขปัญหาละเอียดเฉพาะหน้า หลายกรณีที่เกิดขึ้นตรงจุดนั้น (On Spot) ให้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี โดยอาศัยความชำนาญและประสบการณ์การทำงานที่ยาวนานในการคาดการณ์ล่วงหน้า และหาทางป้องกันปัญหาไว้ก่อน หรือหาวิธีการแก้ไขปัญหา (หากไม่อาจป้องกันได้) ไว้แต่เนิ่นๆ นอกจากนั้น ยังใช้การทำงานเป็นทีม (Teamwork) เพื่อกำกับดูแลการเยือนอย่างใกล้ชิด

4.1.5 ด้านการประสานงาน (Coordinating)

พบว่า การประชุมประสานงานระหว่างกรมซึ่งเป็นกลไกการประสานงานภายในกระทรวงการต่างประเทศที่ทำหน้าที่ยับยั้งมิให้การเยือนเกิดขึ้นในเวลาที่ยับยั้ง หรือใกล้เคียงกัน มากจนเกินไป ไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และพบว่า การที่ผู้แทนของบางหน่วยงานให้ความร่วมมืออย่างผิวเผินและบ่าเบี่ยงที่จะให้ความอนุเคราะห์ที่มากขึ้น เมื่อได้รับการร้องขอในกรณีที่เป็น โดยอ้างมักว่า ไม่มีอำนาจ หรือ ไม่ใช่หน้าที่ของตน และการติดต่อสื่อสารเพื่อถ่ายทอดข้อมูลไปสู่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติอย่างไม่ครบถ้วน หรือไม่เที่ยงตรงเพียงพอเป็นปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญที่สุดของการประสานงาน (Coordinating) ซึ่งส่งผลให้ทีมงานต้อนรับการเยือนของกองรับรองต้องเสียเวลาในการชี้แจงและอธิบายในประเด็นต่างๆ ที่ได้ตกลงกันไว้แล้วในที่ประชุม ให้กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติของหน่วยงานต่างๆ ในทุกจุดและทุกขั้นตอน ซ้ำแล้วซ้ำอีก เพื่อให้แน่ใจว่า ทุกฝ่ายมีความเข้าใจที่ตรงกันอย่างแท้จริงและหลีกเลี่ยงความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากความเข้าใจผิดของเจ้าหน้าที่บางราย

4.1.6 ด้านการรายงาน (Reporting)

พบว่า ทุกครั้งหากมีปัญหา หรืออุปสรรคเกิดขึ้นตั้งแต่ขั้นตอนเตรียมการเยือนไปจนถึงสิ้นสุดการเยือน เจ้าหน้าที่ในทีมงานต้อนรับการเยือนได้รับรายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบทันที เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาจะได้หาทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างเหมาะสม โดยเท่าที่ผ่านมา ผู้บังคับบัญชาในกรมพิธีการทูตทุกลำดับชั้นสามารถจัดการกับปัญหาต่างๆ ได้ดี เนื่องจากเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญและประสบการณ์การทำงานด้านพิธีการทูตและการต้อนรับการเยือนสูง มีปฏิภาณไหวพริบ และกล้าตัดสินใจ อีกทั้งการทำงานในทีมงานต้อนรับการเยือนซึ่งติดตามอำนวยความสะดวกแก่แขกของรัฐบาลยังมีสายการบังคับบัญชาสั้น จึงทำให้การรายงานปัญหาไปยังผู้บังคับบัญชาเป็นไปได้อย่างรวดเร็ว และนำมาซึ่งการแก้ไขปัญหาได้อย่างฉับไว นอกจากนั้น การทำรายงานผลการปฏิบัติหลังการเยือน (After Action Report) ยังทำให้ผู้บังคับบัญชาระดับสูงได้รับทราบปัญหาและอุปสรรคระหว่างการเยือนอย่างละเอียดจนสามารถนำไปใช้เป็นบทเรียนที่ได้รับ (Lesson Learnt) และข้อมูลสะท้อนกลับ (Feedback) ในการวางแผนจัดเตรียมการเยือนครั้งต่อไปได้เป็นอย่างดีอีกด้วย

4.1.7 การงบประมาณ (Budgeting)

พบว่า การกิจด้านการงบประมาณไม่เป็นประเด็นปัญหาในการต้อนรับบุคคลสำคัญต่างประเทศที่เดินทางมาเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาล (Official Visit) เนื่องจากค่าใช้จ่ายทั้งหมดในการต้อนรับบุคคลสำคัญต่างประเทศและคณะผู้ติดตามที่รับเป็นแขกของรัฐบาล และค่าใช้จ่ายของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องรวมทั้งส่วนล่วงหน้า จะเบิกจ่ายจาก “งบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉิน หรือจำเป็น” ประจำปีงบประมาณนั้นๆ โดยรองนายกรัฐมนตรีที่เป็นประธานการประชุมคณะกรรมการรับผิดชอบในการต้อนรับบุคคลสำคัญที่เดินทางเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาล (Official Visit) มีหน้าที่นำความกราบเรียนนายกรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติในหลักการ และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจะขออนุมัติจัดสรรเงินงบประมาณจากสำนักงบประมาณโดยตรงต่อไป

4.2 ข้อเสนอแนะ

4.2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1) ผู้บริหารระดับสูงในกระทรวงการต่างประเทศควรกำชับให้กรมภูมิภาคทุกกรมพยายามวางแผนล่วงหน้าในระยะยาวให้มากขึ้นในการทาบตามเชิญบุคคลสำคัญต่างประเทศให้เดินทางมาเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาล (Official Visit) และการเยือนในระดับอื่นๆ เช่น Working Visit, As Guest of the Government และแขกของกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อหลีกเลี่ยงมิให้การเยือนต่างๆ เกิดขึ้นในช่วงเวลาที่ทับซ้อนกัน หรือใกล้เคียงกันจนเกินไป โดยอาจกำหนดเวลาล่วงหน้าที่แน่นอนกว่านี้ และในกรณี ที่มีบุคคลสำคัญต่างประเทศขอมาเยือนประเทศไทย ก็อาจพิจารณารับคำขอโดยใช้หลักการมาก่อนได้ก่อน (First Come/First Serve) และจริงจังกับการจัดลำดับความสำคัญ (Priority) ของบุคคลสำคัญต่างประเทศที่ขอมาเยือนให้มากขึ้น เนื่องจากหน่วยงานที่ทำหน้าที่ต้อนรับการเยือนในทุกระดับมีเพียงกองรับรองเพียงกองเดียวเท่านั้น

2) ควรใช้ “การประชุมประสานงานระหว่างกรม” ในการจัดระเบียบช่วงเวลาการต้อนรับการเยือนประเทศไทยของแขกของรัฐบาลประเภทต่างๆ และแขกของกระทรวงการต่างประเทศ มิให้ทับซ้อน หรือใกล้เคียงกันมากจนเกินไป โดยประธานการประชุมอาจทำหน้าที่เสมือน “ตำรวจจราจร” ที่คอยจัดระเบียบการต้อนรับการเยือนไม่ให้คับคั่ง เช่นเดียวกับที่เคยทำในช่วงปี 2544-2545 ส่วนกรมพิธีการทูตก็ควรมอบหมายให้กองรับรองซึ่งถือเป็นผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stake Holders) โดยตรง หากมีการเยือนเกิดขึ้นในเวลาที่ทับซ้อนหรือใกล้เคียงกัน ส่งผู้แทนเข้าร่วมการประชุมดังกล่าวด้วย แต่นั่นก็หมายความว่า กองรับรองจะต้องมีจำนวนบุคลากรมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เพื่อที่จะได้มีเวลาไปเข้าร่วมการประชุม นอกจากนั้น การใช้กลไก “การประชุมอธิบดี” ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศหรือปลัดกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธานและมีอธิบดีทุกกรม ตลอดจนหัวหน้าสำนักงานรัฐมนตรี เข้าร่วมการประชุม เป็นเวทีในการพิจารณาจัดระเบียบช่วงเวลาการต้อนรับการเยือนประเทศไทยของแขกของรัฐบาลประเภทต่างๆ และแขกของกระทรวงการต่างประเทศ มิให้ทับซ้อน หรือใกล้เคียงกันจนเกินไป ก็น่าจะช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ เกี่ยวกับเรื่องนี้ อธิบดีกรมพิธีการทูต มีความเห็นว่า ควรจะมีการประชุมอธิบดี

เพื่อพิจารณาเกี่ยวกับคำขอมาเยือน และการเชิญบุคคลสำคัญต่างประเทศให้มาเยือนประเทศไทยในฐานะแขกของรัฐบาล และแขกของกระทรวงการต่างประเทศ เป็นประจำทุกเดือน เพื่อให้ทราบสถานการณ์ล่าสุด และเตรียมตัวรับมือได้ทันทั่วทั้งที่ ทั้งนี้ อธิบดีกรมพิธีการทูตจะช่วยทำหน้าที่สะท้อนจังหวะในการปฏิบัติงาน (Operating Tempo) ของกองรับรองให้ที่ประชุมทราบด้วยว่า มีภารกิจที่จะต้องปฏิบัติในช่วงเวลาต่างๆ มากน้อยเพียงใด และมีความพร้อมที่จะรองรับภารกิจใหม่หรือไม่

3) ในเมื่อบุคคลสำคัญต่างประเทศได้เดินทางมาเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะ “แขกของรัฐบาล” ซึ่งมีความหมายว่า รัฐบาลเป็นเจ้าภาพในการจัดการต้อนรับการเยือน และสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีก็เป็นหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่ดูแลกิจการทั้งปวงของนายกรัฐมนตรี จึงน่าจะมีฐานะเป็น “เจ้าภาพหลัก” ในการต้อนรับบุคคลสำคัญต่างประเทศที่เดินทางมาเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะ “แขกของรัฐบาล” ด้วย จากเหตุผลดังนี้ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีจึงควรมีนโยบายให้สำนักพิธีการและรับรอง มีบทบาทเพิ่มขึ้นในฐานะเจ้าภาพหลักโดยการจัดเจ้าหน้าที่ซึ่งมีประมาณ 40 คน โดยในจำนวนนี้เป็นข้าราชการถึง 18 คน มาทำงานเคียงบ่าเคียงไหล่ร่วมกับทีมงานต้อนรับการเยือนของกองรับรองในทุกขั้นตอน โดยเฉพาะในการติดตามอำนวยความสะดวกแก่บุคคลสำคัญต่างประเทศและคณะ ที่มาเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะ “แขกของรัฐบาล” ไปทุกหนทุกแห่งทั่วประเทศตลอดการเยือน เพื่อที่จะได้สัมผัสกับบรรยากาศที่แท้จริงของการต้อนรับการเยือนใน “ภาคสนาม” ซึ่งมักมีความเครียดสูง อันจะทำให้เจ้าหน้าที่เหล่านี้มีประสบการณ์โดยตรงในการต้อนรับการเยือน จนสามารถมองเห็นปัญหาและอุปสรรคในการทำงาน ตลอดจนวิธีการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าได้มากกว่าเพียงทำหน้าที่ต้อนรับการเยือนของแขกของรัฐบาล “ในรั้วทำเนียบรัฐบาล” เท่านั้น อย่างไรก็ตาม ในระหว่างการเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาล (Official Visit) ของนางออง ซาน ซู จี ที่ปรึกษาแห่งรัฐ สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา ในวันที่ 23-25 มิถุนายน 2559 สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้สั่งการให้สำนักพิธีการและรับรอง จัดเจ้าหน้าที่ไปเตรียมการต้อนรับนางออง ซาน ซู จี ซึ่งเดินทางไปเยือนศูนย์การเรียนรู้ชุมชนบ้านห้วยอ่าว อำเภอสามพราน จังหวัดนครปฐม อันถือเป็นการแบ่งเบาภารกิจของกองรับรองลงไปได้มาก และนับเป็นนิมิตรหมายอันดีในการทำงานร่วมกันเช่นนี้ต่อไปในอนาคต

4) โดยที่งานพิธีการทูตเป็นสมรรถนะหลัก (Core Competency) ประการหนึ่งของกระทรวงการต่างประเทศ และการต้อนรับบุคคลสำคัญต่างประเทศที่มาเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาล (Official Visit) แขกของรัฐบาลประเภทอื่นๆ และแขกของกระทรวงการต่างประเทศเป็นภารกิจที่มีความละเอียดอ่อนสูง มีรายละเอียดปลีกย่อยมาก ต้องมีการวางแผนและแก้ไขปัญหเฉพาะหน้าได้อย่างเหมาะสมและทันทั่วทั้งที่ กระทรวงการต่างประเทศจึงควรมีนโยบายคัดเลือกบุคลากรที่รักงาน มีความคล่องตัวสูง สู้งาน มีทักษะ และประสบการณ์ ทั้งที่เป็นนักการทูตปฏิบัติการ ข้าราชการ และชำนาญการพิเศษ มาทำงานในกองรับรองในจำนวนที่มากขึ้น อีกทั้ง นักการทูตปฏิบัติการแรกเข้าควรมีโอกาสทำงานในกองรับรองเพื่อสร้างพื้นฐานการทำงานเป็นทีมและควรมีเวลาในการปฏิบัติงานที่กองรับรองนานกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเพื่อจะได้เสริมสร้างประสบการณ์การทำงานและเป็นการกำลังหลักที่ผู้บังคับบัญชาสามารถให้ความเชื่อถือ ไว้วางใจ และพึ่งพาได้

5) กระทรวงการต่างประเทศอาจพิจารณาปรับโครงสร้างองค์กรภายในกรมพิธีการทูตโดยนำฝ่ายจัดการเยือนต่างประเทศของบุคคลสำคัญฝ่ายไทย ซึ่งปัจจุบัน สังกัดกองแบบพิธี กรมพิธีการทูตมารวมกับกองรับรอง และปรับสถานะขึ้นเป็น “สำนักการเยือน” โดยมีข้าราชการประเภทอำนวยการระดับสูง (ซี 9 เดิม) เป็นผู้บังคับบัญชา เช่นเดียวกับสำนักนโยบายและแผน สำนักบริหารบุคคล สำนักบริหารการคลัง และมีนักการทูตชำนาญการพิเศษ (ซี 8 เดิม) จำนวน 2-3 คน ทำหน้าที่หัวหน้ากลุ่มงานต่างๆ เช่น กลุ่มงานต้อนรับการเยือน กลุ่มงานการเยือนต่างประเทศ กลุ่มงานอำนวยความสะดวก และกลุ่มงานจัดเลี้ยง พร้อมทั้งเพิ่มจำนวนนักการทูตชำนาญการ และปฏิบัติการให้มากขึ้นกว่าเดิมสองถึงสามเท่า เพื่อให้มีจำนวนบุคลากรมากเพียงพอที่จะรองรับภารกิจต่างๆ ที่เกิดขึ้นในเวลาทับซ้อน หรือใกล้เคียงกันได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังทำให้เจ้าหน้าที่กองรับรองเดิมที่คุ้นเคยแต่เฉพาะการต้อนรับการเยือนของบุคคลสำคัญต่างประเทศในประเทศไทยได้มีโอกาสหมุนเวียนไปสัมผัสกับการทำงานการเยือนต่างประเทศของบุคคลสำคัญฝ่ายไทย เช่น นายกรัฐมนตรี ด้วย ซึ่งจะเป็นผลดีต่อการเปิดโลกทัศน์รับรู้แบบแผนพิธีการของประเทศอื่นๆ ที่อาจนำมาประยุกต์ใช้กับพิธีการต้อนรับการเยือนประเทศไทยของบุคคลสำคัญต่างประเทศในฐานะแขกของรัฐบาลต่อไปในอนาคต

6) ในอนาคต กระทรวงการต่างประเทศอาจพิจารณาเปิดตำแหน่งพนักงานของรัฐที่เรียกว่า “เจ้าหน้าที่พิธีการทูตที่ได้รับอนุญาต” (Licenced Protocol Officers) ในรูปแบบเดียวกันกับกระทรวงการต่างประเทศสาธารณรัฐอินเดีย²⁹ เพื่อทำหน้าที่เป็นบุคลากรหลักในการต้อนรับการเยือนของบุคคลสำคัญต่างประเทศที่มาเยือนประเทศไทยทั้งในฐานะแขกของรัฐบาลและแขกของกระทรวงการต่างประเทศ ตลอดจนอำนวยความสะดวกในกรณีที่เป็นการเยือนส่วนตัวหรือแวะผ่าน ทดแทนนักการทูตที่ทำงานต้อนรับการเยือนในกองรับรอง โดยเจ้าหน้าที่เหล่านี้จะต้องประจำการอยู่เฉพาะในประเทศไทย (Homebased) เท่านั้น เพื่อจะได้มีความต่อเนื่องในการสะสมทักษะความชำนาญและประสบการณ์การทำงาน และต้องปฏิบัติงานภายใต้การกำกับดูแลควบคุมของผู้อำนวยการกองรับรองซึ่งเป็นนักการทูตระดับอำนวยการ

4.2.2 ข้อเสนอแนะในการดำเนินงาน

1) เพื่อให้การประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่มีส่วนรับผิดชอบในการต้อนรับการเยือนกับกองรับรองมีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น และลดปัญหาการถ่ายทอดข้อมูลอย่างไม่ครบถ้วนหรือเที่ยงตรงเพียงพอ ไปสู่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ หน่วยงานต่างๆ เหล่านี้จึงควรแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ประสานงาน (Focal Point) ของแต่ละหน่วยงานที่รู้รายละเอียดเกี่ยวกับหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยงานนั้นๆ ในการเยือนทุกขั้นตอน และมีอำนาจสั่งการได้ (ซึ่งควรจะเป็นผู้แทนของหน่วยงานนั้นๆ ที่เคยมาประชุมหารือในรายละเอียดกับเจ้าหน้าที่กองรับรองมาก่อนแล้ว) มาประสานงานกับทีมงานต้อนรับการเยือนของกองรับรอง ในช่วงที่มีการเยือนเกิดขึ้น ทั้งนี้ ในเวลา 1-2 ปีที่ผ่านมา สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้จัดให้นายตำรวจยศพันตำรวจเอก (พิเศษ) ซึ่งมีตำแหน่งเป็น รองผู้บังคับการ กองบังคับการตำรวจจราจร และเป็นผู้ร่วมวางแผนด้านการรักษาความปลอดภัยและ

²⁹ กิตินัย นุตกุล, งานพิธีการทูตของอินเดียที่ส่งผลกระทบต่องานพิธีการทูตระหว่างไทยกับอินเดีย: กรณีศึกษาการปฏิบัติที่แตกต่าง, รายงานการศึกษาส่วนบุคคล หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 7 (2558), หน้า 16.

การจัดการจราจรในการต้อนรับบุคคลสำคัญต่างประเทศที่เดินทางมาเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาล (Official Visit) กับกองรับรองทุกการเยือน มาประจำ (Embed) ทีมงานต้อนรับการเยือนของกองรับรองตลอดการเยือนทุกครั้งแล้ว อันทำให้การประสานงานในด้านการจัดขบวนรถยนต์ การจัดการจราจร และการจัดมาตรการรักษาความปลอดภัย ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพกว่าในอดีตอย่างชัดเจน

2) ควรนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้ในการประสานงาน โดยกองรับรองได้ริเริ่มการตั้งกลุ่ม Line สำหรับการต้อนรับการเยือนประเทศไทยของแขกรัฐบาลแต่ละครั้ง เพื่อให้บุคลากรที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการเยือนครั้งนั้นๆ ทั้งภายในและภายนอกกระทรวงการต่างประเทศ สามารถใช้แลกเปลี่ยนและแบ่งปัน (Share) ข้อมูลระหว่างกันได้อย่างทั่วถึงและรวดเร็วแบบ real time ให้มากที่สุด ทั้งในช่วงการเตรียมการเยือน และระหว่างการเดินทาง อันเป็นการลดงานด้านเอกสาร และเพิ่มประสิทธิภาพในการประสานงานให้สูงขึ้น อีกทั้งยังช่วยให้การถ่ายทอดข้อมูลไปสู่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติเป็นไปอย่างถูกต้องและครบถ้วนมากที่สุดด้วย

3) แม้ว่าการจัดการต้อนรับการเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาล (Official Visit) ของบุคคลสำคัญต่างประเทศ เป็นงานที่มีขั้นตอนทางพิธีการกำกับไว้อยู่แล้ว และมักถูกมองจากบุคคลภายนอกกว่า เป็นงานประจำ (Routine) หรือจำเจ แต่ในทางปฏิบัติ การต้อนรับการเยือนแต่ละครั้งมักมีความแตกต่างกันในรายละเอียดบางประเด็นที่มีความละเอียดอ่อนทางการทูตสูงและต้องพึงระวัง เพราะฉะนั้น การซักซ้อมปฏิบัติก่อนวันงานจริงจึงเป็นสิ่งที่ควรกระทำอย่างยิ่งเพื่อสร้างความเข้าใจระหว่างบุคลากรจากหน่วยงานต่างๆ ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องให้ตรงกัน อีกทั้งยังเป็นโอกาสที่จะได้ตรวจสอบความพร้อม และความถูกต้องเรียบร้อยของรายละเอียดต่างๆ ด้วย เช่น ธงชาติและเพลงชาติของประเทศผู้มาเยือน เส้นทางที่ขบวนรถยนต์ของแขกรัฐบาลจะใช้ ขั้นตอนลำดับพิธีการต้อนรับ ฯลฯ ซึ่งหากมีข้อขัดข้องหรือปัญหาใดๆ เกิดขึ้นก็จะทำให้เจ้าหน้าที่ที่มีเวลาเพียงพอที่จะปรับปรุงแก้ไข เพื่อให้พิธีการต้อนรับในวันจริงดำเนินไปอย่างราบรื่น เรียบร้อย และสมเกียรติ

4) ควรจัดตั้งเครือข่ายเจ้าหน้าที่พิธีการทูตภายในประเทศเพื่อเป็นเวทีให้บุคลากรที่ปฏิบัติงานด้านพิธีการทูตของกระทรวงการต่างประเทศ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี และหน่วยราชการต่างๆ รวมทั้งรัฐวิสาหกิจที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง เช่น บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ได้มาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและประสบการณ์ในการทำงานร่วมกัน รวมทั้งสร้างความรู้จักคุ้นเคยเพื่อความราบรื่นในการประสานงานกันในอนาคต โดยขณะนี้ รองอธิบดีกรมพิธีการทูตท่านปัจจุบันได้ริเริ่มใช้ประโยชน์จากความสัมพันธ์ส่วนตัวที่มีอยู่กับผู้อำนวยการท่าอากาศยานสุวรรณภูมิในฐานะเพื่อนร่วมรุ่นโรงเรียนในการเสริมสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างท่าอากาศยานสุวรรณภูมิกับกรมพิธีการทูตให้แน่นแฟ้นมากขึ้นจนทำให้กรมพิธีการทูตได้รับความอนุเคราะห์จากท่าอากาศยานสุวรรณภูมิในด้านการอำนวยความสะดวกแก่บุคคลสำคัญต่างประเทศที่เดินทางเข้า-ออกท่าอากาศยานสุวรรณภูมิอย่างดียิ่ง³⁰ และนำไปสู่การประชุมระหว่างกรมพิธีการทูตกับหน่วยงานต่างๆ ที่ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ อาทิ บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กรมศุลกากร บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ฯลฯ โดยมี

³⁰ สัมภาษณ์ รุจ ธรรมมงคล, รองอธิบดีกรมพิธีการทูต, 14 กรกฎาคม 2559.

อธิบดีกรมพิธีการทูต และผู้อำนวยการท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ เป็นประธานร่วม เมื่อวันที่ 13 พฤษภาคม 2559 เพื่อหารือกันเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาต่างๆ ในการอำนวยความสะดวกแก่บุคคลสำคัญต่างประเทศที่เดินทางเข้า-ออกท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ

5) นอกเหนือจากการที่จะต้องเสียสละทุ่มเทเวลา กำลังกาย กำลังใจ และกำลังสติปัญญาของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบทำงานกันอย่างหามรุ่งหามค่ำแล้ว การต้อนรับการเดินทางเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาล (Official Visit) ของบุคคลสำคัญต่างประเทศ ยังเป็นงานพิธีการทูตที่มีความละเอียดอ่อนทางการทูต (Diplomatic Sensitivity) สูง มีขั้นตอนและรายละเอียดปลีกย่อยมาก มีกระบวนการคิดและวางแผนอย่างรอบคอบ และมีวิธีการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าอย่างฉับไวและเหมาะสมอย่างมีอาชีพ อีกทั้งยังมีความเสี่ยงต่อการพลาดพลั้งมาก ผู้บังคับบัญชาระดับสูงของกระทรวงการต่างประเทศจึงควรให้ความสำคัญลำดับแรก (Priority) ในการพิจารณาให้ความดีความชอบเป็นกรณีพิเศษแก่บุคลากรทุกระดับที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการต้อนรับการเยือนในระดับดังกล่าว เช่น การเลื่อนตำแหน่งและขึ้นเงินเดือนให้สูงขึ้นในอัตราที่รวดเร็วกว่าบุคลากรในหน่วยงานอื่น ฯลฯ

6) ควรปรับปรุงสาระของคู่มือการต้อนรับบุคคลสำคัญต่างประเทศที่เดินทางเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาล (Official Visit) ให้มีความทันสมัยและสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา โดยมีการบรรยายรายละเอียดทุกขั้นตอนและมีการจัดเก็บข้อมูลอย่างเป็นระบบและครบถ้วน และควรจัดทำคู่มือดังกล่าวในรูปแบบฐานข้อมูลดิจิทัล (Digital Database) แทนการจัดพิมพ์เป็นรูปเล่มดังที่เคยปฏิบัติมาในอดีต เพื่อประหยัดงบประมาณและสะดวกรวดเร็วในการปรับปรุงแก้ไขโดยผู้ที่ได้รับมอบอำนาจ (Authorized) ให้ดำเนินการจากอธิบดีกรมพิธีการทูต

7) หากมีบุคลากรมาเสริมกำลังจนมีเวลาเพียงพอ ควรจัดให้มีการไปศึกษาดูงานด้านการต้อนรับการเยือนของบุคคลสำคัญในประเทศที่มีการต้อนรับการเยือนในระดับสูงบ่อยครั้ง เช่น ญี่ปุ่น จีน สิงคโปร์ ฯลฯ เพื่อเปิดโลกทัศน์และนำหลักการและแนวปฏิบัติของประเทศเหล่านั้นมาประยุกต์ใช้ในการต้อนรับการเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาล (Official Visit) ของบุคคลสำคัญต่างประเทศอย่างเหมาะสม

บรรณานุกรม

หนังสือ

กรมพิธีการทูต. คู่มือการปฏิบัติงานกรมพิธีการทูต. แก้ไขปรับปรุง ครั้งที่ 2. 2550.

กิตินัย นุตกุล. งานพิธีการทูตของอินเดียที่ส่งผลกระทบต่องานพิธีการทูตระหว่างไทยกับอินเดีย:

กรณีศึกษาการปฏิบัติที่แตกต่าง. รายงานการศึกษาส่วนบุคคล หลักสูตรนักบริหารการทูต
รุ่นที่ 7, 2558.

ชนิดา เกษมสุข. การใช้พิธีการต่างประเทศเพื่อส่งเสริมภาพลักษณ์นายกรัฐมนตรี. เอกสาร

ประเมินผลงานเพื่อเลื่อนขั้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ ระดับเชี่ยวชาญ

ตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญด้านแบบแผนพิธีการ (นักวิเคราะห์นโยบายและแผนเชี่ยวชาญ). สำนัก
เลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 2558.

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. คู่มือการต้อนรับบุคคลสำคัญจากต่างประเทศที่เดินทางมาเยือน

ประเทศไทยในฐานะแขกรัฐบาล. (1 มิถุนายน 2551)..

สำนักเลขานุการกรมพิธีการทูต. แผนผังอัตรากำลัง กองรับรอง กรมพิธีการทูต. 2559.

เอกสารราชการ

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. บันทึกสำหรับประธานในการประชุมคณะกรรมการรับผิดชอบในการ

ต้อนรับนางออง ซาน ซู จี ที่ปรึกษาแห่งรัฐ สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา. ณ ตึกสันติ

ไมตรีหลังใน ทำเนียบรัฐบาล วันจันทร์ที่ 13 มิถุนายน 2559.

สำนักนายกรัฐมนตรี. แต่งตั้งคณะกรรมการรับผิดชอบในการต้อนรับบุคคลสำคัญที่เดินทางเยือน

ประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาล (Official Visit). คำสั่ง 39/2558 (6
กุมภาพันธ์ 2558).

สำนักนายกรัฐมนตรี. ปรับปรุงองค์ประกอบใน คณะกรรมการรับผิดชอบในการต้อนรับบุคคลสำคัญที่

เดินทางเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาล (Official Visit). คำสั่ง
260/2558 (22 กันยายน 2558).

การสัมภาษณ์

จักรี ศรีชนะ. อธิบดีกรมพิธีการทูต. สัมภาษณ์. 14 กรกฎาคม 2559.

ชนิดา เกษมสุข. ผู้เชี่ยวชาญด้านแบบแผนพิธีการ ปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการสำนักแบบพิธีและรับรอง

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. สัมภาษณ์. 15 มิถุนายน 2559.

รังสรรค์ ศรีมังกร. รองกงสุลใหญ่ สถานกงสุลใหญ่ ณ นครดูไบ. สัมภาษณ์. 23 พฤษภาคม 2559.

รุจ ธรรมมงคล. รองอธิบดีกรมพิธีการทูต. สัมภาษณ์. 14 กรกฎาคม 2559.

เสก นพไธสง. อัครราชทูตที่ปรึกษา สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงฮานอย. สัมภาษณ์. 7 มิถุนายน 2559.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

Luther Gulick. หลักการและแนวคิดของ POSDCoRB. [Online]. 2012. Available from:
<http://www.adisony.blogspot.com/2012/10/luther-gulick.html>.

Gulick. L. H.. “Notes on the Theory of Organization.” In Papers on the Science of Administration. Gulick. L. & Urwick. L. (Eds.). pp. 3–35. New York: Institute of Public Administration. 1936.

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก การสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้อง

รายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์

สัมภาษณ์บุคคลที่มีส่วนหรือเคยมีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับการต้อนรับการเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาล (Official Visit) ของบุคคลสำคัญต่างประเทศ จำนวน 5 ราย ดังนี้

1. นายจักรี ศรีชนะ อธิบดีกรมพิธีการทูต กระทรวงการต่างประเทศ
2. นายรุจ ธรรมมงคล รองอธิบดีกรมพิธีการทูต กระทรวงการต่างประเทศ
3. นางชนิดา เกษมสุข ผู้เชี่ยวชาญด้านแบบแผนพิธีการ ปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการสำนักแบบพิธีและรับรอง สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี
4. นายเสก นพไธสง อัครราชทูตที่ปรึกษา สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงเทพมหานคร
5. นายรังสรรค์ ศรีมังกร รองกงสุลใหญ่ สถานกงสุลใหญ่ ณ นครดูไบ

คำถามในการสัมภาษณ์

ในความคิดเห็นและประสบการณ์การทำงานของท่าน การต้อนรับการเดินทางเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาล (Official Visit) ของบุคคลสำคัญต่างประเทศ ตลอดเวลาที่ผ่านมา มีปัญหาและอุปสรรคในด้านต่างๆ เหล่านี้ อย่างไรบ้าง

1. การวางแผน (Planning)
2. การจัดองค์การ (Organizing)
3. การจัดบุคลากรปฏิบัติงาน (Staffing)
4. การอำนวยความสะดวก (Directing)
5. การประสานงาน (Coordinating)
6. การรายงาน (Reporting)
7. การงบประมาณ (Budgeting)

ภาคผนวก ข

การเยือนประเทศไทยในฐานะแขกของรัฐบาลของบุคคลสำคัญต่างประเทศ

การเยือนประเทศไทยในฐานะแขกของรัฐบาลของบุคคลสำคัญต่างประเทศ ซึ่งรัฐบาลไทยรับผิดชอบในด้านการอำนวยความสะดวก การอารักขา และค่าใช้จ่ายต่างๆ แบ่งได้ 3 ประเภท ดังนี้

1. การเยือนอย่างเป็นทางการ (Official Visit)

หมายถึง การเยือนอย่างเป็นทางการของประมุขรัฐ หัวหน้ารัฐบาล พระราชวงศ์ชั้นสูง และหัวหน้าองค์การระหว่างประเทศที่มีตำแหน่งเทียบเท่า และเป็นแขกรับเชิญของรัฐบาลไทย โดยมีการจัดพิธีการรับรองต่างๆ อย่างเป็นทางการเต็มรูปแบบ

- บุคคลในข่ายได้รับเชิญ คือ ประมุขของรัฐ พระราชวงศ์ หัวหน้ารัฐบาล และหัวหน้าองค์การระหว่างประเทศที่มีฐานะเทียบเท่าหัวหน้ารัฐบาล โดยเป็นการเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการครั้งแรกของการดำรงตำแหน่งในวาระนั้น และให้ความสำคัญทั้งด้านสารัตถะและพิธีการ

- กำหนดจำนวนการเยือนระดับ Official Visit ไม่เกิน 6 ครั้งต่อปี ยกเว้นในกรณีที่มีการเยือนก่อนหรือหลังการประชุมระหว่างประเทศที่ไทยเป็นเจ้าภาพ และการทบทวนการเยือนควรกระทำล่วงหน้าประมาณ 2 เดือน

- รัฐบาลไทยแต่งตั้งและจัดการประชุมคณะกรรมการรับผิดชอบในการต้อนรับบุคคลสำคัญที่เดินทางเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาล (Official Visit) ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นประธาน และมีผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ

- มีการประกาศเยือน ณ เมืองหลวงสองฝ่าย ก่อนการเยือนประมาณ 1 สัปดาห์

- ขอพระราชทานบรมราชวโรกาสให้เข้าเฝ้าฯ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ (หากมาเยือนพร้อมกับคู่สมรส) โดยนายกรัฐมนตรีและคู่สมรสนำเข้าเฝ้าฯ การขอพระราชทานพระบรมราชานุญาต ให้ดำเนินการไม่น้อยกว่า 2 สัปดาห์ ก่อนการเยือน และพิจารณาหลักเกณฑ์การขอพระราชทานเข้าเฝ้าฯ ในวันหยุดราชการ และวันสำคัญประจำชาติของไทย ขอให้จัดการหารือข้อราชการกับนายกรัฐมนตรี ก่อนการเข้าเฝ้าฯ หากผู้มาเยือนขอพระราชทานพระราชวโรกาสเข้าเฝ้าฯ พระบรมวงศ์อื่น อาจขอพระราชทานพระราชนุญาตให้มีผู้แทนของนายกรัฐมนตรีนำเข้าเฝ้าฯ

- จัดคณะผู้ติดตามเกียรติยศ (Suite of Honour) ซึ่งประกอบด้วย รัฐมนตรีเกียรติยศ เอกอัครราชทูตไทยประจำประเทศ/องค์การระหว่างประเทศผู้มาเยือน อธิบดีกรมพิธีการทูต นายทหารเกียรติยศ ประจำผู้มาเยือนตลอดการเยือนอย่างเป็นทางการ ในกรณีที่มิใช่คู่สมรส ให้เพิ่มคู่สมรสของรัฐมนตรีเกียรติยศและเอกอัครราชทูตไทยฯ และจัดเจ้าหน้าที่ตำรวจประจำคู่สมรส

- จัดที่พักที่เหมาะสม โดยฝ่ายไทยออกค่าใช้จ่ายให้หัวหน้าคณะพร้อมคู่สมรสและผู้ติดตามในคณะทางการไม่เกิน 9 คน (1 คู่ + 9) ระยะเวลาการเยือนในฐานะแขกของรัฐบาลไม่เกิน 4 วัน 3 คืน โดยคำนึงถึงหลักประติบัติต่างตอบแทน (Reciprocation) หรือผลประโยชน์ที่ไทยจะได้รับ

- นายกรัฐมนตรีมอบหมายรองนายกรัฐมนตรีที่เป็นประธานคณะกรรมการรับผิดชอบในการต้อนรับฯ ไปรับ-ส่ง ณ ท่าอากาศยาน โดยอธิบดีกรมพิธีการทูตและเอกอัครราชทูตของประเทศที่มาเยือนจะขึ้นไปบนเครื่องบินเพื่อเชิญผู้นำลงจากเครื่องบิน และขึ้นไปส่งบนเครื่องบิน

- พิธีต้อนรับ

กรณีเดินทางด้วยเที่ยวบินพิเศษ ซึ่งจะจัดให้ลงจอด ณ ท่าอากาศยานทหารดอนเมือง จะมีพิธีต้อนรับ ณ ท่าอากาศยาน ประกอบด้วยแถวทหารเกียรติยศ (plane-side honour) ยืนตามแนวพรมแดง มีการยิงสลุต 21 นัด ในระดับประมุขรัฐ และ 19 นัด ในระดับหัวหน้ารัฐบาล มีการมอบมาลัยช่อมือ สำหรับพิธีต้อนรับอย่างเป็นทางการจะจัดขึ้น ณ ทำเนียบรัฐบาล ซึ่งประกอบด้วยการขึ้นแท่นรับความเคารพ การตรวจแถวกองทหารเกียรติยศ การแนะนำคณะรัฐมนตรี และการแนะนำคณะทูตานุทูต

กรณีเดินทางด้วยเที่ยวบินพาณิชย์ ซึ่งจะลงจอด ณ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ จะมีพิธีต้อนรับ ณ สะพานเทียบอากาศยาน ประกอบด้วยแถวทหารเกียรติยศ (plane-side honour) ยืนตามแนวพรมแดง มีการมอบมาลัยช่อมือ และจัดห้องรับรองพิเศษ โดยไม่มีการยิงสลุตใดๆ สำหรับพิธีต้อนรับอย่างเป็นทางการจะจัดขึ้น ณ ทำเนียบรัฐบาล ซึ่งประกอบด้วยการขึ้นแท่นรับความเคารพ การตรวจแถวกองทหารเกียรติยศ การแนะนำคณะรัฐมนตรี และการแนะนำคณะทูตานุทูต

- จัดการเข้าเฝ้าฯ มหาราชวาทะนายกรัฐมนตรี ต่อด้วยจัดการหารือข้อราชการเต็มคณะ (Plenary) ระหว่างทั้งสองฝ่าย และพิจารณาจัดการแถลงข่าวร่วม หากเห็นสมควร

- นายกรัฐมนตรีเป็นเจ้าภาพเลี้ยงอาหารเพื่อเป็นเกียรติ ณ ทำเนียบรัฐบาล จำนวน 1 มื้อ โดยเชิญแขกผู้มีเกียรติและคณะทูตานุทูตที่เกี่ยวข้องร่วมงาน นายกรัฐมนตรีจะกล่าวต้อนรับและเชิญชวนดื่มอวยพรก่อนรับประทานอาหารโดยมีคำแปลภาษาอังกฤษวางบนโต๊ะ มีการแลกเปลี่ยนของที่ระลึกและตั้งแสดง ทั้งนี้ สุดแต่จะตกลงกันระหว่างสองฝ่าย ในกรณีที่ผู้มาเยือนเป็นประมุขรัฐ นายกรัฐมนตรีจะกล่าวเชิญดื่มถวายพระพร/อวยพร แล้วจึงกล่าวต้อนรับ

- จัดกำหนดการให้เยี่ยมชมสถานที่ต่างๆ ตามความประสงค์ของผู้มาเยือน และตามความเหมาะสม พร้อมจัดกำหนดการแยกสำหรับคู่สมรสตามความประสงค์ ในกรณีที่มิกำหนดการเยือนต่างจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ต้อนรับและส่ง ตลอดจนพิจารณาเป็นเจ้าภาพจัดงานเลี้ยงตามความเหมาะสม

- รัฐบาลจัดรถยนต์รับรองคณะทางการ จัดจักรยานยนต์เกียรติยศ และรถวิทยุตำรวจนำและปิดท้ายขบวนรถยนต์ ตลอดช่วงการเยือนอย่างเป็นทางการ

- มีการประดับธงชาติของประเทศผู้มาเยือนคู่กับธงชาติไทยในเส้นทางสำคัญและสถานที่ต่างๆ ของทางราชการที่ไปเยือนตามกำหนดการ โดยกรุงเทพมหานครแจกจ่ายธงแก่ส่วนราชการและหน่วยงานต่างๆ สำหรับกรณีที่ผู้มาเยือนมีธงประจำพระองค์ให้ประดับรถพระที่นั่งและโรงแรมที่ประทับ โดยขอรับธงจากประเทศผู้มาเยือนเพื่อเป็นแบบอย่างในการจัดทำ

- กรุงเทพมหานครจัดทำป้ายต้อนรับที่ทำเนียบรัฐบาล ท่าอากาศยานทหาร และสถานที่สำคัญตามกำหนดการ ข้อความเป็นภาษาไทยและภาษาของประเทศผู้มาเยือน หรือหากไม่สามารถจัดทำเป็นภาษาของประเทศผู้มาเยือนได้ ให้จัดทำเป็นภาษาอังกฤษ ทั้งนี้ โดยประสานข้อความจาก

กรมพิธีการทูต ทั้งนี้ หากอากาศยานจอด ณ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด เป็นหน่วยงานรับผิดชอบในการจัดทำป้ายต้อนรับ โดยประสานกับกรุงเทพมหานคร

- หากมีการมอบเครื่องราชอิสริยาภรณ์ จะต้องมีการทาบทามล่งหน้า และขั้นตอนการดำเนินการขอพระราชทานไม่น้อยกว่า 30 วัน โดยมีเหตุผล และชื่อเครื่องราชอิสริยาภรณ์ที่สมควรได้รับพระราชทาน

- หากมีการลงนามความตกลง ควรดำเนินการตามขั้นตอนล่งหน้าให้แล้วเสร็จไม่น้อยกว่า 15 วันก่อนการเยือน

- หากมีการมอบปริญญากิตติมศักดิ์ จะต้องมีการทาบทามล่งหน้า

- จัดเจ้าหน้าที่อำนวยความสะดวก และเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยตลอด 24 ชั่วโมง ปฏิบัติตามแนวทางการรักษาความปลอดภัยของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตลอดจนแพทย์และพยาบาลประจำขบวนตลอดช่วงการเยือน รวมทั้งการอำนวยความสะดวกในเรื่องต่างๆ เช่น พิธีการ ศุลกากร การตรวจคนเข้าเมือง การขออนุญาตพกพาอาวุธและใช้เครื่องมือสื่อสาร เป็นต้น

- ในกรณีผู้มาเยือนมีคู่สมรส ให้เพิ่มคู่สมรสของฝ่ายไทยในพิธีการต่างๆ ด้วย

- จัดพิมพ์กำหนดการรูปเล่ม พร้อมรายละเอียดด้านพิธีการ ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ

2. การเยือนเพื่อการเจรจาทำงาน (Working Visit)

หมายถึง การเยือนของบุคคลสำคัญจากต่างประเทศในระดับประมุขรัฐ หัวหน้ารัฐบาล และหัวหน้าองค์กรระหว่างประเทศที่มีตำแหน่งเทียบเท่า ที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อเจรจาในปัญหา หรือประเด็นใดเป็นการเฉพาะ ในระยะเวลาอันสั้น โดยลดขั้นตอนพิธีการต่างๆ ลงให้น้อยที่สุด (อาทิ ไม่มีพิธีการต้อนรับที่ท่าอากาศยานและทำเนียบรัฐบาล) การเยือนลักษณะนี้มีอยู่ทั่วไปในประเทศที่มีการไปมาหาสู่กันบ่อย หรือผู้นำต่างประเทศที่เคยเยือนไทยอย่างเป็นทางการ (Official Visit) แล้ว โดยมีแนวทางการต้อนรับ ดังนี้

- บุคคลในข่ายได้รับเชิญ คือ ประมุขของรัฐ หัวหน้ารัฐบาล และหัวหน้าองค์กรระหว่างประเทศที่มีตำแหน่งเทียบเท่า

- กำหนดจำนวนการเยือนระดับ Working Visit ไม่เกิน 10 ครั้งต่อปี และการทาบทามการเยือนควรกระทำล่งหน้าประมาณ 1 เดือน

- รัฐบาลแต่งตั้งคณะกรรมการรับผิดชอบในการต้อนรับประกอบด้วยหน่วยราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเยือน โดยเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเป็นประธานและผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ

- จัดที่พักโดยฝ่ายไทยออกค่าใช้จ่ายให้หัวหน้าคณะพร้อมคู่สมรสและผู้ติดตามไม่เกิน 5 คน (1 คู่ +5) ระยะเวลาไม่เกิน 3 วัน 2 คืน ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงหลักประติบัติต่างตอบแทนและผลประโยชน์ที่ไทยจะได้รับ

- นายกรัฐมนตรี มอบหมายรองนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีไปต้อนรับและส่งที่ท่าอากาศยาน โดยไม่มีพิธีต้อนรับอย่างเป็นทางการที่ทำเนียบรัฐบาล

- พิจารณาจัดข้าราชการระดับสูง เช่น รองอธิบดีกรมพิธีการทูต ประจำคณะ

- หากเป็นความประสงค์ของผู้มาเยือนและไม่เป็นการรบกวนเบื้องพระยุคลบาท อาจพิจารณาขอพระราชทานพระบรมราชวโรกาสเข้าเฝ้าฯ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ หากคู่สมรสของผู้มาเยือนเดินทางมาด้วย โดยนายกรัฐมนตรีและคู่สมรสเป็นผู้นำเฝ้าฯ และขอพระราชทานพระบรมราชวโรกาสอย่างน้อย 2 สัปดาห์ล่วงหน้า และหลีกเลี่ยงการขอเข้าเฝ้าฯ ในวันสำคัญประจำชาติของไทยและวันหยุดราชการ พิจารณาจัดการหารือข้อราชการกับนายกรัฐมนตรีก่อนการเข้าเฝ้าฯ ในกรณีผู้มาเยือนขอพระราชทานพระราชมงคลวโรกาสเข้าเฝ้าฯ พระบรมวงศานุวงศ์ขอพระราชทานพระราชนุญาตให้มีผู้แทนนายกรัฐมนตรีนำเข้าเฝ้าฯ
- จัดการหารือข้อราชการสองฝ่ายกับนายกรัฐมนตรี โดยพิจารณาปรับรูปแบบตามวัตถุประสงค์ของการเยือน ความเหมาะสม และประเด็นการเจรจาหารือ
- นายกรัฐมนตรีเป็นเจ้าภาพเลี้ยงอาหารเฉพาะผู้เข้าร่วมหารือเพื่อเป็นเกียรติ ณ ทำเนียบรัฐบาล 1 ครั้ง โดยนายกรัฐมนตรีอาจมีคำกล่าวสั้นๆ ในงานเลี้ยง หากมีการแลกเปลี่ยนของที่ระลึกให้กระทำผ่านช่องทางการทูต (Diplomatic Channel)
- รัฐบาลจัดรถยนต์รับรองสำหรับผู้ที่เป็นแขก จัดรถวิทยุตำรวจนำและปิดท้ายขบวนรถยนต์ ตลอดช่วงการเยือนอย่างเป็นทางการ โดยไม่มีจักรยานยนต์เกียร์ติด
- จัดกำหนดการเยี่ยมชมสถานที่ต่างๆ ตามความประสงค์ของผู้มาเยือนหรือตามความเหมาะสม พร้อมจัดกำหนดการแยกสำหรับคู่สมรสตามความประสงค์ ในกรณีที่มีกำหนดการเยือนต่างจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ต้อนรับและส่ง ตลอดจนพิจารณาเป็นเจ้าภาพจัดงานเลี้ยงตามความเหมาะสม
- ประดับธงและจัดทำป้ายต้อนรับเฉพาะที่ทำอากาศยานและทำเนียบรัฐบาลหรือสถานที่ที่มีการหารือข้อราชการเท่านั้น ในกรณีที่มีธงประจำพระองค์ ให้ประดับธงพระที่นั่งและโรงแรมที่ประทับ
- หากมีการลงนามความตกลง ควรดำเนินการตามขั้นตอนล่วงหน้าให้แล้วเสร็จไม่น้อยกว่า 15 วันก่อนการเยือน
- จัดเจ้าหน้าที่อำนวยความสะดวก และเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยตลอด 24 ชั่วโมง ปฏิบัติตามแนวทางการรักษาความปลอดภัยของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตลอดจนแพทย์และพยาบาลประจำขบวนตลอดช่วงการเยือน รวมทั้งการอำนวยความสะดวกในเรื่องต่างๆ เช่น พิธีการศุลกากร การตรวจคนเข้าเมือง การขออนุญาตพกพาอาวุธและใช้เครื่องมือสื่อสาร เป็นต้น
- จัดพิมพ์กำหนดการรูปเล่ม พร้อมรายละเอียดด้านพิธีการ ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ

3. การเยือนในฐานะแขกของรัฐบาล (As Guest of the Government)

หมายถึง การเยือนของประมุขรัฐ หัวหน้ารัฐบาล และหัวหน้าองค์การระหว่างประเทศที่มีตำแหน่งเทียบเท่า ซึ่งไม่ได้เดินทางมาเยือนอย่างเป็นทางการ หรือ เพื่อเจรจาทำงาน รวมทั้งการเสด็จเยือนของพระราชวงศ์ รองประธานาธิบดี อดีตประมุขรัฐ อดีตผู้นำรัฐบาล และบุคคลสำคัญอื่นๆ ที่มีจุดมุ่งหมายถึงทางการ ซึ่งรัฐบาลไทยปรารถนาที่จะแสดงไมตรีจิต หรือให้เกียรติแก่ผู้มาเยือน จึงรับรองในฐานะแขกของรัฐบาลโดยการจัดการต้อนรับให้เหมาะสมและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการเยือนในแต่ละกรณี และไม่มีพิธีการต้อนรับใดๆ โดยมีแนวทางการต้อนรับ ดังนี้

- บุคคลในข่ายรับเชิญ คือ ประมุขรัฐ หัวหน้ารัฐบาล พระราชวงศ์ และหัวหน้าองค์การระหว่างประเทศ รองประธานาธิบดี อดีตประมุขของรัฐ อดีตผู้นำรัฐบาล และบุคคลสำคัญอื่นๆ ซึ่งรัฐบาลเห็นสมควรและจัดการต้อนรับให้เหมาะสมตามแต่ละกรณี

- การทบทวนการเยือนควรกระทำล่วงหน้าประมาณ 1 เดือนและไม่กำหนดจำนวนครั้งโดยขึ้นกับความเหมาะสม

- ในกรณีที่มีความจำเป็น อาจจัดการประชุมคณะกรรมการรับผิดชอบในการต้อนรับบุคคลสำคัญที่เดินทางมาเยือนประเทศไทยซึ่งเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน โดยให้ที่ประชุมเป็นผู้รับผิดชอบในการต้อนรับและมอบหมายงานให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปปฏิบัติ

- จัดที่พักโดยฝ่ายไทยออกค่าใช้จ่ายเฉพาะหัวหน้าคณะและคู่สมรส (1 คู่) ระยะเวลาไม่เกิน 3 วัน 2 คืน

- นายกรัฐมนตรีมอบหมายรองนายกรัฐมนตรีหรือบุคคลระดับรัฐมนตรี เป็นผู้รับ-ส่ง ณ ท่าอากาศยาน โดยไม่มีพิธีต้อนรับอย่างเป็นทางการที่ทำเนียบรัฐบาล

- พิจารณาจัดข้าราชการระดับสูง เช่น รองอธิบดีกรมพิธีการทูต ประจำคณะ

- หากเป็นความประสงค์ของผู้มาเยือนและไม่เป็นการรบกวนเบื้องพระยุคลบาท อาจพิจารณาขอพระราชทานพระบรมราชวโรกาสเข้าเฝ้าฯ เป็นรายกรณี โดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้นำเข้าเฝ้าฯ และขอพระราชทานพระบรมราชวโรกาสอย่างน้อย 2 สัปดาห์ล่วงหน้า และหลีกเลี่ยงการขอเข้าเฝ้าฯ ในวันสำคัญประจำชาติของไทยและวันหยุดราชการ หากเป็นไปได้ขอให้พิจารณาจัดการหารือข้อราชการกับนายกรัฐมนตรี ก่อนการเข้าเฝ้าฯ

- จัดการเข้าเยี่ยมคารวะนายกรัฐมนตรีตามความเหมาะสม และอาจจัดการหารือข้อราชการของบุคคลในระดับเดียวกันของฝ่ายไทย

- นายกรัฐมนตรีอาจเป็นเจ้าภาพหรือมอบหมายบุคคลอื่นเป็นเจ้าภาพเลี้ยงอาหารเพื่อเป็นเกียรติ 1 ครั้ง ไม่มีการกล่าวต้อนรับ หากมีการแลกเปลี่ยนของที่ระลึกกระทำผ่านช่องทางการทูต

- รัฐบาลจัดรถยนต์สำหรับผู้ที่เป็นแขก จัดรถวิทยุตำรวจนำและปิดท้ายขบวนรถยนต์ตลอดช่วงการเยือนอย่างเป็นทางการ โดยไม่มีจักรยานยนต์เกียร์ติด

- จัดกำหนดการเยี่ยมชมสถานที่ต่างๆ ตามความประสงค์ของผู้มาเยือนหรือตามความเหมาะสม พร้อมจัดกำหนดการแยกสำหรับคู่สมรสตามความประสงค์ ในกรณีที่มีการเยือนต่างจังหวัดผู้ว่าราชการเป็นผู้ต้อนรับและส่ง ตลอดจนพิจารณาเป็นเจ้าภาพจัดงานเลี้ยงเมื่อได้รับการร้องขอเป็นรายกรณี

- จัดเจ้าหน้าที่อำนวยความสะดวก และเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยตลอด 24 ชั่วโมง ปฏิบัติตามแนวทางการรักษาความปลอดภัยของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตลอดจนแพทย์และพยาบาลประจำขบวนตลอดช่วงการเยือน รวมทั้งการอำนวยความสะดวกในเรื่องต่างๆ เช่น พิธีการศุลกากร การตรวจคนเข้าเมือง การขออนุญาตพกพาอาวุธและใช้เครื่องมือสื่อสาร เป็นต้น

- จัดทำกำหนดการเยือนทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ โดยไม่ต้องพิมพ์เล่ม

สรุปตารางเปรียบเทียบการต้อนรับ

	Official Visit	Working Visit	As Guest of the Government
๑. บุคคลในข่าย	พระประมุข/ ประมุขรัฐ พระราชวงศ์ หัวหน้า รัฐบาล ผู้นำองค์การ ระหว่างประเทศ ที่มีตำแหน่งเทียบเท่า*	ประมุขรัฐ หัวหน้ารัฐบาล ผู้นำองค์การระหว่าง ประเทศ ที่มีตำแหน่งเทียบเท่า	- พระราชวงศ์ - ประมุขรัฐ หัวหน้ารัฐบาล - ผู้นำองค์การระหว่าง ประเทศ และ บุคคล สำคัญอื่นๆ ที่มีตำแหน่ง เทียบเท่า
๒. เชื้อนโซ	เป็นการเยือนไทยอย่าง เป็นทางการเป็นครั้งแรก ของการดำรงตำแหน่งนั้น	-	-
๓. จำนวนครั้งต่อปี	๖ ครั้ง	๑๐ ครั้ง	ไม่กำหนด
๔. ทบทวนล่วงหน้า	๒ เดือน	๑ เดือน	๑ เดือน
๕. จำนวนรับเป็นแขก	ไม่เกิน ๑๐ คน	ไม่เกิน ๖ คน	เฉพาะหัวหน้าและผู้สภพ
๖. ช่วงเวลารับเป็นแขก	ไม่เกิน ๔ วัน ๓ คืน	ไม่เกิน ๓ วัน ๒ คืน	ไม่เกิน ๓ วัน ๒ คืน
๗. การประชุม เตรียมการ	รองนายกรัฐมนตรีเป็น ประธาน	เลขาธิการนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน	เลขาธิการนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน
๘. การประกาศ การเยือน	ประกาศตามความ เหมาะสมของสองฝ่าย ประมาณ ๑ สัปดาห์ก่อนการเยือน	ไม่มีการประกาศการเยือน แต่มีการประชาสัมพันธ์ การเยือน	-
๙. ผู้รับ-ส่ง	ระดับประมุข นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมาย ระดับหัวหน้ารัฐบาล นายกรัฐมนตรีมอบหมาย รองนายกรัฐมนตรี	นายกรัฐมนตรีมอบหมาย รองนายกรัฐมนตรี หรือ รัฐมนตรี	นายกรัฐมนตรีมอบหมาย รัฐมนตรี
๑๐. พิธีต้อนรับ	มีพิธีต้อนรับอย่างเป็นทางการ ณ ทำเนียบรัฐบาล	-	-

	Official Visit	Working Visit	As Guest of the Government
๑๑. คณะติดตามเกียรติยศ	รัฐมนตรีเกียรติยศ และคณะติดตามเกียรติยศ	ผู้ประจำ (ข้าราชการระดับสูง)	ผู้ประจำ (ข้าราชการระดับสูง) แล้วแต่กรณี
๑๒. รถยนต์รับรอง	จัดให้สำหรับผู้ที่เป็นแขก	จัดให้สำหรับผู้ที่เป็นแขก	จัดให้สำหรับผู้ที่เป็นแขก
๑๓. จักรยานยนต์เกียรติยศ	จัดให้จำนวน ๕ คัน	-	-
๑๔. ธงและป้ายต้อนรับ	- ประดับธงตามสถานที่สำคัญตามกำหนดการ - จัดทำป้ายต้อนรับ ณ ทำเนียบรัฐบาล และสถานที่สำคัญตามกำหนดการ	ประดับธงและป้ายต้อนรับเฉพาะที่ทำอากาศยานและทำเนียบรัฐบาล	-
๑๕. การเข้าเฝ้าฯ	ขอพระราชทานพระบรมราชวโรกาสให้เข้าเฝ้าฯ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนาถพร้อมคู่สมรส (หากมี) โดยนายกรัฐมนตรี (และคู่สมรส) เป็นผู้นำเข้าเฝ้าฯ	พิจารณาขอพระราชทานฯ ตามความประสงค์ของแขก และไม่เป็นการรบกวนเบื้องพระยุคลบาท	พิจารณาคำขอของแขกเป็นรายกรณี
๑๖. การหารือข้อราชการ	จัดการหารือข้อราชการ ณ ทำเนียบรัฐบาล ได้ ๒ รูปแบบ ๑) เข้าเยี่ยมคารวะนายกรัฐมนตรี ณ ห้องสีงาช้าง และหารือข้อราชการเต็มคณะ ณ ห้องสีเขียว หรือ ๒) หารือทวิภาคี ณ ห้องสีงาช้าง กรณีที่คณะจำนวนไม่มาก	จัดหารือข้อราชการโดยพิจารณาปรับรูปแบบตามวัตถุประสงค์การเยือน ความเหมาะสมและประเด็นการเจรจาหารือดังนี้ ๑) เข้าเยี่ยมคารวะและหารือข้อราชการ ๒) เฉพาะหารือข้อราชการ ๓) เฉพาะเข้าเยี่ยมคารวะ	- จัดให้เข้าเยี่ยมคารวะนายกรัฐมนตรีตามความประสงค์ - อาจจัดให้บุคคลในคณะหารือข้อราชการกับบุคคลในระดับเดียวกันของฝ่ายไทย

	Official Visit	Working Visit	As Guest of the Government
๑๗. สุนทรพจน์/ คำกล่าว	- นายกรัฐมนตรีกล่าว สุนทรพจน์ในงานเลี้ยง อาหารอย่างเป็นทางการ (กล่าวก่อนเริ่มบริการอาหาร)	นายกรัฐมนตรีมีคำกล่าว ต้อนรับ (short remarks) ในงานเลี้ยงอาหาร (กล่าว ก่อนเริ่มบริการอาหาร)	ไม่มีการกล่าวสุนทรพจน์ และคำกล่าว
๑๘. แลกส่งข้าว	พิจารณาจัดการแลกเปลี่ยน ร่วมหากทั้งสองฝ่ายเห็น สมควร	โฆษกรัฐบาลแถลงผลการ หารือข้อราชการ	-
๑๙. การมอบเครื่อง ราชอิสริยาภรณ์	ต้องมีการทาบทามล่วงหน้า ไม่น้อยกว่า ๓๐ วัน	-	-
๒๐. การมอบปริญญา กิตติมศักดิ์	ต้องได้รับความเห็นชอบ จากรัฐบาลไทยก่อน	-	-
๒๑. การลงนาม ความตกลง	หากมี ต้องมีการเจรจา ล่วงหน้ามาก่อนแล้ว และ ไม่น้อยกว่า ๑๕ วัน ก่อนการเยือน	หากมี ควรกำหนด ล่วงหน้า ไม่น้อยกว่า ๑๕ วันก่อนการเยือน	แล้วแต่กรณี
๒๒. การพิมพ์ กำหนดการ	จัดพิมพ์กำหนดการรูป เล่มพร้อมรายละเอียด ด้านพิธีการ	จัดพิมพ์กำหนดการรูปเล่ม	จัดทำกำหนดการ

หมายเหตุ

- สมเด็จพระสันตปาปา และผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ของประเทศในเครือจักรภพ เทียบเท่าประมุขรัฐ
- เลขาธิการสหประชาชาติ และประธานกรรมาธิการยุโรป มีตำแหน่งเทียบเท่าหัวหน้ารัฐบาล

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล

นายกรณ์ สุวรรณาศรัย

ประวัติการศึกษา

- รัฐศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับ 1)
สาขาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- Master of Policy Science, the Graduate School of
Policy Science, Saitama University, Japan

ประวัติการทำงาน

- พ.ศ. 2533 เข้ารับราชการในตำแหน่งเจ้าหน้าที่การทูต 3 กองการประชุม
ระหว่างประเทศ กรมองค์การระหว่างประเทศ
กระทรวงการต่างประเทศ
- พ.ศ. 2534 ได้รับทุนรัฐบาลญี่ปุ่น (Monbusho Scholarship) ไปศึกษาต่อ
ในระดับปริญญาโท ณ ประเทศญี่ปุ่น
- พ.ศ. 2536 เจ้าหน้าที่การทูต 4 กองเอเชียตะวันออก 3 กรมเอเชียตะวันออก
- พ.ศ. 2538 เลขานุการตรี (เจ้าหน้าที่การทูต 4)
สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโตเกียว
- พ.ศ. 2539 เลขานุการโท (เจ้าหน้าที่การทูต 5)
สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโตเกียว
- พ.ศ. 2542 เจ้าหน้าที่การทูต 6 สำนักเลขานุการกรม
กรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้
- พ.ศ. 2544 เจ้าหน้าที่การทูต 6 กองรับรอง กรมพิธีการทูต
- พ.ศ. 2553 นักการทูตชำนาญการ (ที่ปรึกษา)
ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าสำนักงานหนังสือเดินทาง จังหวัดภูเก็ต
- พ.ศ. 2554 นักการทูตชำนาญการ (ที่ปรึกษา) กองรับรอง กรมพิธีการทูต
- พ.ศ. 2555 ที่ปรึกษา (นักการทูตชำนาญการ) สถานเอกอัครราชทูต ณ คูเวต
- พ.ศ. 2556 อัครราชทูตที่ปรึกษา (นักการทูตชำนาญการพิเศษ)
สถานเอกอัครราชทูต ณ คูเวต
- พ.ศ. 2558 นักการทูตชำนาญการพิเศษ กองรับรอง กรมพิธีการทูต

ตำแหน่งปัจจุบัน

นักการทูตชำนาญการพิเศษ กองรับรอง กรมพิธีการทูต