



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง แนวทางการจัดตั้งสำนักงานคณะผู้แทนไทย
ในต่างประเทศ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ
การบริหารราชการในต่างประเทศ

จัดทำโดย นางหทัยา คุสกุล
รหัส 8019

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 8 ปี 2559
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล (Individual Study)

เรื่อง แนวทางการจัดตั้งสำนักงานคณะผู้แทนไทย
ในต่างประเทศ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ
การบริหารราชการในต่างประเทศ

จัดทำโดย นางหทัยา คูสกุล
รหัส 8019

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 8 ปี 2559
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา



เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูตของกระทรวงการต่างประเทศ

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

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

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

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในโลกตั้งแต่ช่วงต้นศตวรรษที่ 21 ที่เป็นผลมาจากกระแสโลกาภิวัตน์ และความก้าวหน้าอย่างรวดเร็วของเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ทำให้โลกมีความเชื่อมโยงกันในรูปแบบที่ต่าง ๆ มากขึ้นอย่างไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน ประชาคมโลกสามารถรับรู้ถึงสิ่งที่เกิดขึ้นในอีกมุมหนึ่งของโลกได้อย่างทันทีทันใด และสามารถติดต่อสื่อสารกันได้อย่างรวดเร็ว ในขณะที่ปัญหาและประเด็นระหว่างประเทศได้ก้าวข้ามพรมแดนเข้ามาเชื่อมโยงกับปัญหาภายในประเทศ โดยส่งผลกระทบที่ยากจะหลีกเลี่ยงหรือป้องกันได้ สิ่งเหล่านี้เป็นบริบทของโลกปัจจุบันที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อการดำเนินงานของกระทรวงการต่างประเทศต่างๆ ทั่วโลก ซึ่งต้องพยายามปรับรูปแบบการดำเนินงานทางการทูตให้สอดคล้องกับบริบทของการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่เปลี่ยนไป รวมทั้งต้องปรับบทบาทและองค์กรให้สามารถรับมือกับภารกิจที่เพิ่มมากขึ้น ต้องการการตอบสนองอย่างรวดเร็ว แข็งขันและทันทั่วถึง รวมทั้งการที่หน่วยงานอื่นๆ ของรัฐบาล ภาคเอกชน ภาควิชาการ และภาคประชาสังคมได้เข้ามามีบทบาทเพิ่มมากขึ้นในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

แนวโน้มของการปรับโครงสร้างองค์กรของกระทรวงการต่างประเทศหลายประเทศ โดยเฉพาะในส่วนของรูปแบบการจัดตั้งสำนักงานคณะผู้แทนในต่างประเทศมีลักษณะที่มีความยืดหยุ่น คล่องตัว ใช้บุคลากรทางการทูตอย่างมีประสิทธิภาพ โดยนำเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาใช้ในการทำงานมากขึ้น เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อสถานการณ์ที่มีพลวัตสูงในยุคปัจจุบันได้ รวมทั้งมุ่งเน้นการทำงานเพื่อสร้างปฏิสัมพันธ์และส่งเสริมความสัมพันธ์กับภาคประชาชนมากขึ้น ในช่วงที่ผ่านมา กระทรวงการต่างประเทศหลายแห่งได้ใช้รูปแบบการจัดตั้งคณะผู้แทนในต่างประเทศที่ผสมผสานระหว่างการจัดตั้งสำนักงานผู้แทนประจำในต่างประเทศกับการใช้ตัวเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานทางการทูตไปพร้อมกัน รวมทั้งมีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาช่วยในการปฏิบัติงานเพิ่มขึ้น

กระทรวงการต่างประเทศของไทยได้ตระหนักถึงกระแสการเปลี่ยนแปลงและความจำเป็นของการปรับองค์กรเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานทางการทูตในต่างประเทศ ซึ่งเห็นได้ชัดเจนนับตั้งแต่มีการจัดตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านต่างประเทศในระดับชาติขึ้นเมื่อปี 2547 โดยได้มีการปรับโครงสร้างของสำนักงานคณะผู้แทนไทยในต่างประเทศ และปฏิรูประบบบริหารราชการในต่างประเทศให้มีบูรณาการและเอกภาพในการทำงาน ปัจจุบันไทยมีเครือข่ายสำนักงานผู้แทนทางการทูตในต่างประเทศที่ครอบคลุมประเทศที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์และประเทศที่มีศักยภาพในการขยายความร่วมมือในมิติต่างๆ อย่างกว้างขวางในทุกภูมิภาค

รูปแบบและแนวทางในการจัดตั้งสำนักงานคณะผู้แทนในต่างประเทศของไทยในระยะต่อไป กระทรวงการต่างประเทศสามารถวางแผนดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยควรพิจารณาการใช้ตัวเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานของสำนักงานคณะผู้แทนทางการทูตเพื่อเสริมการดำเนินงานของสำนักงานฯ ที่อยู่ในแผนการเปิดสำนักงานในระยะแรก เพื่อประเมินปริมาณงานและความคุ้มค่าของการเปิดสำนักงานฯ โดยควรนำรูปแบบที่เคยได้ดำเนินการมาแล้วในอดีต หรือแนวทางที่กระทรวงการต่างประเทศอื่นได้นำมาใช้มาดำเนินการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารราชการของสำนักงานในต่างประเทศ อาทิ การจัดตั้งสถานเอกอัครราชทูตประจำภูมิภาค (Regional Embassy) การแต่งตั้ง

เอกอัครราชทูตสัญจร (Roving Ambassador) การเปิดสำนักงานส่วนแยกของสถานเอกอัครราชทูตในเมืองสำคัญ (Outpost) การจัดตั้งสถานเอกอัครราชทูตขนาดเล็ก (Mini Embassies) เป็นต้น รวมทั้งการนำเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามามีใช้ในการปฏิบัติงาน และการเพิ่มการประสานงานระหว่างสำนักงานในต่างประเทศให้มากขึ้น

นอกจากนี้ ด้วยข้อจำกัดด้านงบประมาณและบุคลากร กระทรวงการต่างประเทศจึงควรมีกระบวนการทบทวนความสำคัญทางยุทธศาสตร์ของพื้นที่ต่างๆ ในภาพรวมเป็นระยะ เพื่อนำอัตรากำลังบุคลากรและงบประมาณของสำนักงานในต่างประเทศในพื้นที่ที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ลดลงไปจัดสรรเพิ่มให้แก่สำนักงานในพื้นที่ที่มีความจำเป็นมากขึ้นหรือส่วนกลาง

ในการจัดทำแผนการเปิดสำนักงานในต่างประเทศในระยะต่อไป ควรมีการรวบรวมข้อมูลประกอบการพิจารณาอย่างรอบด้าน มองภาพรวมของยุทธศาสตร์ด้านต่างประเทศในมิติต่างๆ โดยคำนึงถึงยุทธศาสตร์พื้นที่รายสาขาของหน่วยงานอื่นๆ ด้วย นอกจากนี้ ควรมีกลไกรับฟังความคิดเห็นจากภาคเอกชน ภาควิชาการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย รวมทั้งการศึกษาข้อมูล แนวปฏิบัติและความต้องการในพื้นที่หารือกับประเทศผู้รับเพื่อรับฟังท่าทีและข้อพิจารณาประกอบการจัดทำแผนการเปิดสำนักงาน เพื่อให้สามารถดำเนินงานตามแผนการใช้จ่ายงบประมาณเปิดสถานทูตสถานกงสุลได้อย่างมีประสิทธิภาพ

กิตติกรรมประกาศ

ในการจัดทำรายงานการศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้ ผู้จัดทำรายงานการศึกษาขอขอบพระคุณ คณะอาจารย์ที่ปรึกษาทั้ง 3 ท่าน ได้แก่ ศาสตราจารย์ ดร. สร้อยตระกูล อรรถมานะ ศาสตราจารย์ ดร. พลภัทร บุราคม และเอกอัครราชทูต ดร. สมเกียรติ อริยปรัชญา ที่ได้กรุณาให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งเกี่ยวกับแนวทางของการศึกษาและการเรียบเรียงรายงานการศึกษานี้

ผู้จัดทำรายงานการศึกษาขอขอบพระคุณผู้บริหารกระทรวงการต่างประเทศเป็นอย่างยิ่งที่ กรุณาสละเวลาให้สัมภาษณ์ ให้ข้อมูลและข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดทำรายงานการศึกษา ได้แก่ คุณกาญจนา ภัทรโชค รองอธิบดีกรมองค์การระหว่างประเทศ คุณโอสถ วรทรัพย์ รองอธิบดี กรมการกงสุล คุณพรณนภา จันทารมย์ รองอธิบดีกรมยุโรป คุณวิชชุ เวชชาชีวะ รองอธิบดีกรม อเมริกาและแปซิฟิกใต้ คุณภัทรรัตน์ หงษ์ทอง ผู้อำนวยการสถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ คุณศศิธรี ตันกุลรัตน์ ผู้อำนวยการสำนักบริหารบุคคล คุณจักรกฤติ กระจายวงศ์ ผู้อำนวยการศูนย์ เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร คุณสรจักร บุรณะสัมฤทธิ์ ผู้อำนวยการกองตะวันออกเฉียงใต้ คุณศิริระ สว่างศิลป์ ผู้อำนวยการกองยุโรปตะวันออก และคุณโสรัจ สุขถาวร ผู้อำนวยการส่วน บประมาณ สำนักบริหารการคลัง ซึ่งผู้จัดทำรายงานการศึกษาได้นำข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะของ ทุกท่านมาประมวลสรุปเป็นส่วนผลการศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะในรายงานฉบับนี้

ผู้จัดทำรายงานการศึกษาขอขอบคุณเป็นอย่างยิ่งสำหรับคุณอาจารย์ ศรียัตินบัลล์ ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผน ที่เปิดโอกาสให้ผู้จัดทำรายงานการศึกษาได้เข้ารับการอบรม นบท. รุ่นที่ 8 เต็มเวลา และได้ให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับทิศทางนโยบายและแนวทาง ปฏิบัติในการ จัดตั้งสำนักงานคณะผู้แทนไทยในต่างประเทศของไทย ซึ่งเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการ จัดทำรายงานการศึกษานี้ รวมทั้งคุณรัฐพร เทียนทองทิพย์ นักการทูตปฏิบัติการ ฝ่ายบริหาร ราชการในต่างประเทศ สำนักนโยบายและแผน สำหรับข้อมูลต่างๆ ที่ผู้จัดทำรายงานการศึกษาได้ นำมาใช้ประโยชน์ในการจัดทำรายงานฉบับนี้ รวมทั้งขอขอบคุณเพื่อนร่วมงานที่สำนักนโยบายและ แผน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหัวหน้าฝ่ายทุกท่าน ที่ได้ให้ความอนุเคราะห์ดูแลงานในความรับผิดชอบใน ระหว่าง ที่ผู้จัดทำรายงานการศึกษาเข้ารับการอบรม

ผู้จัดทำรายงานการศึกษาขอขอบคุณเจ้าหน้าที่สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ ที่เกี่ยวข้องทุกท่านที่ได้ให้ความอนุเคราะห์ในการติดต่อประสานงานและอำนวยความสะดวกในการ จัดการอบรมและศึกษาดูงานตลอดระยะเวลาที่เข้ารับการอบรม

รายงานการศึกษานี้ผู้จัดทำรายงานการศึกษาได้จัดทำขึ้นในระยะเวลาสองเดือนในช่วง เข้ารับการอบรม จึงยังขาดความสมบูรณ์ทั้งด้านแนวความคิดและเนื้อหา หากมีข้อบกพร่องผิดพลาด ประการใด ผู้จัดทำรายงานการศึกษาน้อมรับคำแนะนำไว้เพื่อปรับปรุงต่อไป

หทัยา คูสกุล

กรกฎาคม 2559

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ง
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	ช
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ภูมิหลังและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	3
1.3 ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา	3
1.4 ประโยชน์ของการศึกษา	4
1.5 นิยามศัพท์	4
บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	8
2.1 การทูตแบบบูรณาการ: ทิศทางของการทูตในศตวรรษที่ 21	8
2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	11
2.3 สรุปกรอบแนวคิด	17
บทที่ 3 ผลการศึกษาการจัดตั้งสำนักงานคณะผู้แทนไทยในต่างประเทศเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารราชการในต่างประเทศตั้งแต่ช่วงปี 2547 ถึงปัจจุบัน : นโยบายและผลการดำเนินการ	19
3.1 บทบาทและภารกิจในต่างประเทศของคณะผู้แทนทางการทูตของไทยในปัจจุบัน: การจัดลำดับความสำคัญของภารกิจเพื่อรับมือกับความท้าทาย	19
3.2 การจัดตั้งสำนักงานคณะผู้แทนไทยในต่างประเทศในช่วงปี 2547–2551: การดำเนินนโยบายต่างประเทศตามยุทธศาสตร์เชิงรุก	21
3.3 การบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการ: การเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการในต่างประเทศ	23
3.4 กลไกการพิจารณาจัดตั้งสำนักงานในต่างประเทศในช่วงปี 2552 ถึงปัจจุบัน	26
3.5 เครือข่ายและรูปแบบของสำนักงานในต่างประเทศของไทยในปัจจุบัน	27
3.6 แนวทางการจัดตั้งสำนักงานในต่างประเทศของไทยในระยะต่อไป เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของสำนักงานในต่างประเทศ	28
บทที่ 4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	37
4.1 สรุปผลการศึกษา	37
4.2 ข้อเสนอแนะ	39
บรรณานุกรม	43
ภาคผนวก	47
ประวัติผู้เขียน	65

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ภูมิหลังและความสำคัญของปัญหา

1.1.1 ความท้าทายของโลกในศตวรรษที่ 21 และการปรับตัวเพื่อรับมือกับความท้าทาย

เมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2559 พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีของไทย ได้กล่าวสุนทรพจน์ในการประชุม IISS Shangri-La Dialogue 2016 ที่สิงคโปร์ ในหัวข้อ “Towards Strategic New Equilibrium of the Asia-Pacific” โดยมีใจความตอนหนึ่งว่า “...การเปลี่ยนแปลงหลังจากยุคสงครามเย็นไปสู่โลกหลายขั้วอำนาจในปัจจุบัน ทำให้ความมั่นคงของประเทศและภูมิภาคต่างๆ ล้วนมีความเชื่อมโยงพึ่งพากันมากขึ้น ปัจจุบันโลกต่างร่วมกันเผชิญกับประเด็นปัญหาความมั่นคงในรูปแบบต่างๆ ทั้งปัญหาความขัดแย้งระหว่างกันในมิติเดิม และปัญหาภัยคุกคามในรูปแบบใหม่ ซึ่งเป็นปัญหาที่โลกต่างมีความกังวลร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นปัญหาความขัดแย้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ความท้าทายของการพัฒนาไปสู่ประชาธิปไตย การขาดธรรมาภิบาล ปัญหาความมั่นคงทางพลังงานและอาหาร ภัยพิบัติทางธรรมชาติ โรคติดต่อ การก่อการร้าย ปัญหาลักลอบค้า ยาเสพติด ข้ามชาติ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ อาชญากรรมทางไซเบอร์ การทำประมงแบบ ขาดการรายงานขาดการควบคุม ปัญหาการค้ามนุษย์ การอพยพย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ และปัญหาสังคมผู้สูงอายุ...”

คำกล่าวนี้สะท้อนให้เห็นถึงบริบทของโลกในปัจจุบันที่ความเชื่อมโยงและการพึ่งพากันเป็นบริบทหลักของการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ไม่เพียงแต่มิติด้านความมั่นคงเท่านั้น ความเชื่อมโยงของโลกในปัจจุบันได้เกิดขึ้นในทุกมิติ ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ วัฒนธรรม รวมทั้งวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของผู้คนในปัจจุบัน นอกจากนี้ ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทำให้การติดต่อสื่อสารระหว่างผู้คนในส่วนต่างๆ ของโลกสามารถเกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็วอย่างไม่เคยมีมาก่อน รวมถึงการเผยแพร่ข่าวสารในยุคปัจจุบันสามารถทำให้ผู้คนในซีกโลกหนึ่งสามารถรับรู้สิ่งที่เกิดขึ้นในอีกซีกโลกหนึ่งได้อย่างฉับพลัน

กระแสความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในโลกในช่วงต้นศตวรรษที่ 21 ที่ผ่านมานี้ ได้ก่อให้เกิดคำถามมากมายเกี่ยวกับบทบาท ภารกิจ และความสำคัญของการดำเนินภารกิจของกระทรวงการต่างประเทศ ในฐานะองค์กรหลักของรัฐซึ่งทำหน้าที่ดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความจำเป็นของการมีคณะผู้แทนทางการทูตในต่างประเทศ ซึ่งเคยเป็นกลไกหลักในการทำหน้าที่ติดตามรายงานข้อมูลความเคลื่อนไหวในเชิงลึก และติดต่อสื่อสารระหว่างรัฐ เกิดคำถามว่า ในโลกยุคปัจจุบันการมีสำนักงานคณะผู้แทนทางการทูตในต่างประเทศยังมีความจำเป็นหรือไม่

ในเมื่อผู้คนในทุกภาคส่วนมีช่องทางที่สามารถติดต่อสื่อสารระหว่างกันได้โดยตรง นอกจากนี้ เครือข่ายสังคมออนไลน์และสื่อดิจิทัลต่างๆ สามารถเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารไปยังประชาชน

ในประเทศต่างๆ ได้โดยตรง¹ คำถามเหล่านี้ทำให้กระทรวงการต่างประเทศซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของรัฐทั่วโลกต้องหันมาทบทวนสถานภาพบทบาท ภารกิจ รวมทั้งโครงสร้างองค์กรของตนเองให้สามารถปรับตัวเพื่อรับมือกับความท้าทายในศตวรรษที่ 21 ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.1.2 บทบาทของสำนักงานคณะผู้แทนทางการทูตในต่างประเทศในฐานะกลไกดำเนินความสัมพันธ์ทางการทูต

สำนักงานคณะผู้แทนทางการทูตในต่างประเทศเป็นกลไกสำคัญของกระทรวงการต่างประเทศในการดำเนินความสัมพันธ์ทางการทูต จำนวนและขนาดของสำนักงานคณะผู้แทนในต่างประเทศ เป็นดัชนีหนึ่งที่สะท้อนขีดความสามารถและประสิทธิภาพของการดำเนินงานทางการทูตของแต่ละรัฐ² อย่างไรก็ดี การสร้างเครือข่ายสำนักงานในต่างประเทศที่ครอบคลุมและกว้างขวางจำเป็นต้องใช้บุคลากรและงบประมาณรองรับจำนวนมาก จากการสำรวจข้อมูลพบว่า ประเทศสมาชิกกลุ่ม G20 มีจำนวนสำนักงานคณะผู้แทนทางการทูตในต่างประเทศโดยเฉลี่ย 190 แห่ง ในขณะที่ประเทศสมาชิก OECD มีจำนวนสำนักงานฯ เฉลี่ย 132 แห่ง³ แม้ว่าวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจโลกที่เกิดขึ้นในปี 2551 ทำให้กระทรวงการต่างประเทศของประเทศสมาชิก OECD หลายประเทศต้องปรับลดจำนวนสำนักงานคณะผู้แทนของตนในต่างประเทศลง แต่ก็ได้มีการพิจารณาแนวทางการปรับปรุงแบบของสำนักงานคณะผู้แทนฯ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานในขณะเดียวกันด้วย

1.1.3 สำนักงานคณะผู้แทนในต่างประเทศของไทย

กระทรวงการต่างประเทศไทยตระหนักถึงความสำคัญของการขยายเครือข่ายสำนักงานในต่างประเทศให้ครอบคลุมพื้นที่เป้าหมายสำคัญทางยุทธศาสตร์ เพื่อเป็นกลไกการขับเคลื่อนนโยบาย และยุทธศาสตร์ต่างประเทศเชิงรุก ปัจจุบันไทยมีสำนักงานคณะผู้แทนในต่างประเทศ ประกอบด้วยสถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ และคณะผู้แทนไทยประจำองค์การระหว่างประเทศ รวม 96 แห่ง โดยตั้งแต่ปี 2547 ถึง 2559 มีการเปิดสำนักงานใหม่รวม 14 แห่ง และ

¹ Alex Oliver, *The Irrelevant Diplomat: Do We Need Embassies Anymore?*, Foreign Affairs [Online], 2016, Available from: <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2016sman> [2016, May 30].

² Alex Oliver, *Global Diplomacy Index–Australia’s Diplomatic Network*, Lowy Institute for International Policy, 1 [Online], 2016, Available from: <http://www.lowyinstitute.org/global-diplomacy-index/australia> [2016, May 30].

³ *Ibid.*, 2.

G20 (Group of Twenty) กลุ่มประเทศเศรษฐกิจขนาดใหญ่ ประกอบด้วยกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมชั้นนำ 8 ประเทศ และกลุ่มประเทศระบบเศรษฐกิจเกิดใหม่ขนาดใหญ่อีก 11 ประเทศ ได้แก่ สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา แคนาดา ฝรั่งเศส เยอรมนี อิตาลี ญี่ปุ่น รัสเซีย อาร์เจนตินา ออสเตรเลีย บราซิล จีน อินเดีย อินโดนีเซีย เม็กซิโก เกาหลีใต้ ซาอุดีอาระเบีย แอฟริกาใต้ ตุรกี และสหภาพยุโรป

OECD (Organization for Economic Co-operation and Development) ประกอบด้วยสมาชิก 34 ประเทศ ได้แก่ ออสเตรเลีย ออสเตรีย เบลเยียม แคนาดา ชิลี สาธารณรัฐเช็ก เดนมาร์ก เอสโตเนีย ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส เยอรมนี กรีซ ฮังการี ไอซ์แลนด์ ไอร์แลนด์ อิสราเอล อิตาลี ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ลักเซมเบิร์ก เม็กซิโก เนเธอร์แลนด์ นิวซีแลนด์ นอร์เวย์ โปแลนด์ โปรตุเกส สโลวาเกีย สโลวีเนีย สเปน สวีเดน สวิตเซอร์แลนด์ ตุรกี สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา และ 1 องค์กร คือสหภาพยุโรป

มีแผนที่จะเปิดสำนักงานในภูมิภาคต่างๆ เพิ่มเติมอีกหลายแห่งในอนาคต แม้ว่าในปี 2558 ได้มีการทบทวนและชะลอแผนการเปิดสำนักงานใหม่ในต่างประเทศหลายแห่ง เพื่อจัดลำดับความสำคัญให้สอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ที่เปลี่ยนแปลงไป

การจัดตั้งสำนักงานในต่างประเทศในช่วงต่อไปจึงน่าเป็นโอกาสที่เหมาะสมที่กระทรวงการต่างประเทศจะได้ทบทวนแนวทางและรูปแบบของการจัดตั้งสำนักงานคณะผู้แทนทางการทูตในต่างประเทศ เพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงในบริบทของการปฏิบัติงานที่มีพลวัตสูง มีมิติที่ซับซ้อนและประเด็นที่หลากหลายมากขึ้น รวมทั้งพิจารณาแนวทางที่จะสามารถเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานของคณะผู้แทนทางการทูตของไทยให้สามารถตอบสนองนโยบายต่างประเทศ ภายใต้ข้อจำกัดของงบประมาณและจำนวนบุคลากรได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นด้วย

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

รายงานฉบับนี้จะศึกษาแนวทางการปรับเครือข่ายสำนักงานคณะผู้แทนทางการทูต (diplomatic network) ในต่างประเทศและรูปแบบการจัดตั้งสำนักงานคณะผู้แทนทางการทูตของต่างประเทศในมิติใหม่ที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของบริบทและรูปแบบการดำเนินความสัมพันธ์ทางการทูตในศตวรรษที่ 21 ที่กระทรวงการต่างประเทศไทยอาจพิจารณานำมาปรับใช้ในการจัดตั้งสำนักงานคณะผู้แทนทางการทูตในต่างประเทศในระยะต่อไป โดยจะนำแนวคิดของนักวิชาการและกระทรวงการต่างประเทศของต่างประเทศที่ได้เสนอเกี่ยวกับการปรับโครงสร้างและรูปแบบองค์กรในส่วน of สำนักงานคณะผู้แทนในต่างประเทศในรูปแบบต่างๆ มาพิจารณาจัดทำข้อเสนอแนวทางสำหรับการจัดตั้งสำนักงานในต่างประเทศที่จะสามารถเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารราชการในต่างประเทศของไทยต่อไป

1.3 ขอบเขตการศึกษาและระเบียบวิธีการศึกษา

1.3.1 ขอบเขตการศึกษา

1) ด้านเนื้อหาสาระ

รายงานฉบับนี้จะใช้กรอบแนวคิดของนักวิชาการ ด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งวิเคราะห์ความเปลี่ยนแปลงของบริบทโลกในศตวรรษที่ 21 ที่ส่งผลต่อการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และทำให้หน่วยงานหลักของรัฐซึ่งทำหน้าที่ในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศต้องปรับองค์กร และแนวทางการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของมิติในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศดังกล่าว

รายงานฉบับนี้จะศึกษาแนวทางการปรับโครงสร้างองค์กรของกระทรวงการต่างประเทศของประเทศไทยที่สำคัญๆ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร สวีเดน เนเธอร์แลนด์ และออสเตรเลีย ในช่วงปี 2549 เป็นต้นมา โดยกำหนดกรอบการศึกษาเฉพาะแนวทางการปรับองค์กรในส่วน of สำนักงานคณะผู้แทนในต่างประเทศ

2) ด้านระยะเวลา

ระยะเวลา ในการศึกษาเพื่อให้ข้อเสนอแนะแนวทางสำหรับ การจัดตั้งสำนักงานคณะผู้แทนของไทยในต่างประเทศเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารราชการในต่างประเทศ

ในระยะต่อไป รายงานฉบับนี้จะวิเคราะห์บทบาทและภารกิจของคณะผู้แทนทางการทูตของไทยในปัจจุบัน ศึกษารูปแบบของเครือข่ายสำนักงานคณะผู้แทนทางการทูตในต่างประเทศของไทย นโยบายหลักเกณฑ์และกลไกในการพิจารณาจัดตั้งสำนักงานคณะผู้แทนในต่างประเทศของประเทศไทยตั้งแต่ปี 2547 จนถึงปัจจุบัน โดยจะมุ่งศึกษาเฉพาะการจัดตั้งสำนักงานคณะผู้แทนทางการทูตของกระทรวงการต่างประเทศเป็นหลัก

1.3.2 ระเบียบวิธีการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้จะใช้วิธีการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยศึกษาข้อมูลจากบทความทางวิชาการของสถาบันวิจัยทางด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ รายงานวิจัยและบทความของกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร สวีเดน เนเธอร์แลนด์ ออสเตรเลีย และเอกสารของกระทรวงการต่างประเทศของไทย รวมทั้งสัมภาษณ์ผู้บริหารของกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งรับผิดชอบงานความสัมพันธ์ทวิภาคี พหุภาคี การกงสุล การบริหารบุคลากรและพัฒนาบุคลากร งบประมาณ และเทคโนโลยีสารสนเทศ จำนวนรวม 9 คน โดยใช้การสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง

1.4 ประโยชน์ของการศึกษา

รายงานฉบับนี้จะจัดทำข้อเสนอแนะทางการปรับปรุงแบบการจัดตั้งสำนักงานคณะผู้แทนทางการทูตที่กระทรวงการต่างประเทศไทยอาจนำมาพิจารณาปรับใช้เพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของคณะผู้แทนฯ ให้สอดคล้องกับบริบทของการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในปัจจุบัน เพื่อให้สำนักงานคณะผู้แทนทางการทูตในต่างประเทศเป็นกลไกขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศที่สามารถตอบสนองผลประโยชน์ในระยะยาวของไทย โดยใช้ทรัพยากรด้านงบประมาณและบุคลากรที่มีจำกัดอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

1.5 นิยามศัพท์

สำนักงานคณะผู้แทนทางการทูตในต่างประเทศ ในรายงานฉบับนี้หมายถึง สถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ และคณะทูตถาวรประจำองค์การระหว่างประเทศ

สถานเอกอัครราชทูต มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้⁴

- 1) ดำเนินการเกี่ยวกับการส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกับประเทศไทยกับประเทศที่อยู่ในความรับผิดชอบ
- 2) ดำเนินการเกี่ยวกับงานด้านการกงสุล ตลอดจนดูแลปกป้องและคุ้มครองผลประโยชน์ของประเทศไทยและคนไทยที่อยู่ในความรับผิดชอบ
- 3) ดำเนินการเกี่ยวกับการรายงานสถานการณ์และพัฒนาการทางการค้า เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมในประเทศที่อยู่ในความรับผิดชอบมายังกระทรวงการต่างประเทศ
- 4) กำกับดูแลการปฏิบัติงานของสถานกงสุลกิตติมศักดิ์ที่อยู่ในความรับผิดชอบ

⁴ กระทรวงการต่างประเทศ, กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงการต่างประเทศ พ.ศ. 2558, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 132 ตอนที่ 12 ก, (20 กุมภาพันธ์ 2558): 11–12.

5) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

สถานกงสุลใหญ่ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) ดำเนินการเกี่ยวกับงานด้านกงสุล ตลอดจนดูแลปกป้องและคุ้มครองผลประโยชน์ของประเทศไทยและคนไทยในประเทศที่อยู่ในความรับผิดชอบ
- 2) ดำเนินการเกี่ยวกับการส่งเสริมความสัมพันธ์ และรายงานสถานการณ์ทางการค้า เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมในประเทศที่รับผิดชอบมายังกระทรวงการต่างประเทศ
- 3) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

คณะผู้แทนถาวรไทยประจำสหประชาชาติ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) ดำเนินการเกี่ยวกับการดูแล ปกป้อง และคุ้มครองผลประโยชน์ของประเทศไทยในองค์การระหว่างประเทศอื่นนอกจากสมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรืออาเซียน
- 2) ประสานงานเกี่ยวกับกิจกรรมต่างๆ ของสหประชาชาติ และรายงานความเคลื่อนไหวของสถานการณ์ระหว่างประเทศที่นำเข้าสู่การพิจารณาของสหประชาชาติมายังกระทรวงการต่างประเทศ
- 3) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

คณะผู้แทนถาวรไทยประจำอาเซียน มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) ดำเนินการเกี่ยวกับการดูแล ปกป้อง และคุ้มครองผลประโยชน์ของประเทศไทยในสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรืออาเซียน
- 2) ประสานงานเกี่ยวกับกิจกรรมต่างๆ ของสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรืออาเซียน และรายงานความเคลื่อนไหวของสถานการณ์ระหว่างประเทศที่นำเข้าสู่การพิจารณาของสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรืออาเซียนมายังกระทรวงการต่างประเทศ
- 3) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

เอกอัครราชทูตสัญจร (Roving Ambassador) เป็นผู้ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเอกอัครราชทูตไทยประจำต่างประเทศ โดยมีถิ่นพำนักที่ประเทศไทย โดยได้รับการแต่งตั้งตามขั้นตอนและวิธีการเช่นเดียวกับการแต่งตั้งเอกอัครราชทูตไปประจำในต่างประเทศ เดินทางไปปฏิบัติภารกิจในประเทศที่อยู่ในความรับผิดชอบเป็นครั้งคราว

เอกอัครราชทูตที่มีถิ่นพำนักนอกประเทศประจำการ (Non-Resident Ambassador) หมายถึง เอกอัครราชทูตที่ได้รับการแต่งตั้งประจำประเทศใดประเทศหนึ่ง แต่มิได้มีถิ่นพำนักในประเทศนั้น เป็นธรรมเนียมปฏิบัติทางการทูตที่สามารถแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งเอกอัครราชทูตประจำต่างประเทศ โดยให้กำกับดูแลมากกว่าหนึ่งประเทศโดยแต่งตั้งให้เป็นเอกอัครราชทูตประจำประเทศเขตอาณา ในกรณีนี้เอกอัครราชทูตจะมีถิ่นพำนักในประเทศหลัก และเป็น Non-Resident Ambassador ประจำประเทศเขตอาณา

เอกอัครราชทูตที่มีถิ่นพำนักนอกประเทศประจำการ อาจมีถิ่นพำนักในเมืองหลวงของประเทศตน และเดินทางไปปฏิบัติภารกิจในประเทศที่รับผิดชอบเป็นครั้งคราวในลักษณะเดียวกับเอกอัครราชทูตสัญจรก็ได้

เขตอาณา (Multiple Accreditation) เขตอาณามีสถานะทางกฎหมายระหว่างประเทศ เป็นประเทศที่มีความสัมพันธ์ทางการทูตกับไทย เป็นประเทศที่กระทรวงการต่างประเทศกำหนดให้อยู่ภายใต้การดูแลของสถานเอกอัครราชทูตแห่งใดแห่งหนึ่ง โดยมีมติคณะรัฐมนตรีรองรับ และมีการแต่งตั้งเอกอัครราชทูตไปยื่นพระราชสาส์นตราตั้งต่อประมุขของประเทศเขตอาณา

สำนักงานส่วนแยกของสถานเอกอัครราชทูต (Outpost) เป็นสำนักงานทางการทูตที่สถานเอกอัครราชทูตจัดตั้งขึ้นในเมืองอื่นที่สถานเอกอัครราชทูตมิได้ตั้งอยู่ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติภารกิจเฉพาะด้าน อาทิ การประสานงานกับหน่วยงานท้องถิ่น หรือการคุ้มครองดูแลคนไทย โดยถือเป็นส่วนหนึ่งของสถานเอกอัครราชทูต

กงสุลกิตติมศักดิ์ (Honorary Consul) หมายถึง ผู้ได้รับแต่งตั้งซึ่งมิใช่ข้าราชการและไม่ได้รับเงินเดือน ซึ่งอาจเป็นคนชาติของประเทศผู้แต่งตั้งหรือคนชาติอื่นก็ได้ บุคคลในท้องถิ่นผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งและมอบหมายให้ดูแลส่งเสริมผลประโยชน์ของประเทศและคนชาติในพื้นที่ในเขตอาณา และดำเนินการตรวจลงตราหนังสือเดินทางแก่บุคคลที่จะเดินทางเข้าประเทศที่กงสุลกิตติมศักดิ์เป็นผู้แทน การแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวต้องได้รับความเห็นชอบจากประเทศผู้รับ และต้องยื่นสัญญาบัตร และได้รับอนุมัติบัตรเช่นเดียวกับผู้แทนฝ่ายกงสุลอาชีพ กงสุลกิตติมศักดิ์ของไทยมี 4 ระดับ คือ กงสุลใหญ่ กงสุล รองกงสุลและตัวแทนฝ่ายกงสุล ทั้งนี้ กงสุลใหญ่กิตติมศักดิ์จะได้รับมอบหมายให้ดูแลเขตอาณาที่ครอบคลุมพื้นที่กว้างกว่าและสำคัญกว่า⁵

ข้าราชการประจำการในต่างประเทศ ในรายงานฉบับนี้ หมายถึง ข้าราชการฝ่ายทหารและพลเรือนที่ประจำการในต่างประเทศ ผู้ช่วยทูตฝ่ายทหาร หมายรวมถึง ผู้แทนกองบัญชาการกองทัพอากาศ กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ ซึ่งกระทรวงกลาโหมแต่งตั้งให้มีตำแหน่งประจำสถานเอกอัครราชทูต ตามข้อบังคับของกระทรวงกลาโหม ผู้ช่วยทูตฝ่ายกิจการพิเศษ หมายความว่า ผู้แทนฝ่ายพลเรือนจากส่วนราชการอื่น นอกจากกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ผู้ช่วยทูตฝ่ายกิจการอื่นๆ ประจำสถานเอกอัครราชทูตหรือคณะผู้แทนถาวรไทยประจำองค์การระหว่างประเทศ⁶

ตัวเพิ่มประสิทธิภาพ หมายถึง รูปแบบและกลไกที่ช่วยเสริมการปฏิบัติงานของคณะผู้แทนทางการทูต เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการรักษาและส่งเสริมผลประโยชน์ของไทยในต่างประเทศ แทนการจัดตั้งสำนักงานคณะผู้แทนในพื้นที่ โดยหมายรวมถึง การแต่งตั้งกงสุลกิตติมศักดิ์ การแต่งตั้งเอกอัครราชทูตสัญจร การขยายเขตอาณาของสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ในพื้นที่ใกล้เคียงให้ครอบคลุมงานในพื้นที่เป้าหมายใหม่ การเพิ่มจำนวนข้าราชการในสถานเอกอัครราชทูตเพื่อดูแลประเทศใกล้เคียงในลักษณะ Regional Embassy การจัดส่งคณะจากส่วนกลางไปดำเนิน

⁵ กระทรวงการต่างประเทศ, คำศัพท์-คำย่อ ทางการทูตและการต่างประเทศ (กรุงเทพฯ: สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ, 2552), หน้า 98.

⁶ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารราชการในต่างประเทศ พ.ศ. 2552, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 126 ตอนพิเศษ 157 ง, (26 ตุลาคม 2552): 1-2.

ภารกิจในพื้นที่เป้าหมายเป็นครั้งคราว (mobile unit/ roadshow) การตัดโอนอัตรากำลังจากพื้นที่ที่มีปริมาณงานลดลงไปเพิ่มในพื้นที่ที่มีภารกิจเพิ่มขึ้น การจ้างเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นประจำสำนักงานเพิ่มเติม การจ้างหน่วยงานในท้องถิ่นให้ปฏิบัติหน้าที่แทน (outsourcing) รวมทั้งการฝากภารกิจให้ส่วนราชการอื่นดูแลแทน เป็นต้น

ประเทศที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ (Strategic Posts) หมายถึงประเทศหรือเมืองที่มีความสำคัญและบทบาทโดดเด่น นอกเหนือจากการดำเนินการกิจทางการทูตพื้นฐาน มีการดำเนินการหรือติดตามประเด็นที่มีนัยสำคัญต่อความมั่นคง เศรษฐกิจ การค้า การลงทุน และการพัฒนาประเทศ

ประเทศตลาดเกิดใหม่ (emerging markets) หมายถึงประเทศที่มีการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วและมีการเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจโลกมากขึ้น มีการขยายตัวของชนชั้นกลางในประเทศ มาตรฐานการครองชีพพัฒนาขึ้น มีศักยภาพในการเป็นตลาดการค้า ตลาดการส่งออก⁷

การจัดโครงสร้างองค์กรตามภูมิศาสตร์ (Geographical based) หมายถึง การแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานในองค์กรตามพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ กระทรวงการต่างประเทศไทยมีกรมภูมิภาคเป็นองค์กรลักษณะดังกล่าว ประกอบด้วยกรมเอเชียตะวันออก กรมยุโรป กรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลางและแอฟริกา และกรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้

การจัดโครงสร้างองค์กรตามประเด็น (Issue based or thematic and horizontal structure) หมายถึงรูปแบบการจัดโครงสร้างองค์กรที่กำกับดูแลประเด็นระหว่างประเทศ (global issues) ที่เป็นปัญหาข้ามพรมแดน อาทิ การเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ การก่อการร้าย ความมั่นคงทางไซเบอร์ สิทธิมนุษยชน ความมั่นคงทางอาหารและพลังงาน เป็นต้น

การทูตสาธารณะ (Public Diplomacy) หมายถึง การดำเนินการทางการทูตแบบหนึ่งเพื่อโน้มน้าวชักจูงให้สาธารณชนและกลุ่มเป้าหมายและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ในต่างประเทศที่มีบทบาทสำคัญต่อการตัดสินใจของรัฐให้มีความชื่นชมและเข้าใจถึงแนวทางการดำเนินนโยบายต่างประเทศของประเทศใดประเทศหนึ่ง ซึ่งจะช่วยเสริมสร้างความสัมพันธ์ระดับประชาชนให้มีความใกล้ชิด แน่นแฟ้น และประสบผลสำเร็จอย่างแนบเนียน โดยแตกต่างจากการดำเนินการทางการทูตแบบดั้งเดิมที่เน้นการสื่อสารระหว่างรัฐต่อรัฐ การทูตสาธารณะจะเน้นวิธีการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน ภาคเอกชน หรือสื่อมวลชนในต่างประเทศ หรือระหว่างประชาชนด้วยกันเอง⁸

⁷ กระทรวงการต่างประเทศ, คำศัพท์-คำย่อ ทางการทูตและการต่างประเทศ, หน้า 84.

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 149.

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.1 การทูตแบบบูรณาการ: ทิศทางของการทูตในศตวรรษที่ 21

2.1.1 การศึกษาเกี่ยวกับรูปแบบของการดำเนินการทางการทูตภายใต้บริบทโลกที่เปลี่ยนแปลงไปในศตวรรษที่ 21 และการปรับตัวของกระทรวงการต่างประเทศซึ่งเป็นองค์กรหลักของรัฐในการ ดำเนินงานด้านการทูตในรายงานฉบับนี้จะใช้กรอบแนวคิดของ Brian Hocking และคณะ ซึ่งเป็น คณะนักวิชาการด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ได้ร่วมกันจัดทำงานวิจัย เรื่อง “Futures for diplomacy: Integrative Diplomacy in the 21st Century” ในนาม ของสถาบัน Clingendael (Netherlands Institute of International Relations) ให้แก่ กระทรวงการต่างประเทศฟินแลนด์ ในปี 2555⁹

รายงานดังกล่าวมองว่าสถานะแวดล้อมของการดำเนินงานทางการทูตในศตวรรษที่ 21 มีการเปลี่ยนแปลงในสี่มิติ กล่าวคือ (1) บริบทและพื้นที่ (2) กฎเกณฑ์และแนวปฏิบัติ (3) รูปแบบของการติดต่อสื่อสาร (4) ตัวแสดงและบทบาท ซึ่งการเปลี่ยนแปลงทั้งสี่มิตินี้ส่งผลให้รูปแบบ การดำเนินการทางการทูตโดยรัฐ และกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งเป็นองค์กรของรัฐซึ่งมีหน้าที่หลัก ในการดำเนินงานทางการทูตจำเป็นต้องปรับตัว ประเด็นในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศจะมีความ ซับซ้อน หลากหลายมากขึ้น มีตัวแสดงและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเพิ่มมากขึ้น แต่กระนั้นรัฐจะยังคงเป็น ผู้มีบทบาทหลักในการดำเนินงานทางการทูต แต่จำเป็นต้องปรับแนวทางการดำเนินงานจากบทบาท ดังเดิมในการเป็นผู้แทนเจรจาติดต่อสื่อสารระดับรัฐ ส่งเสริมและปกป้องส่งเสริมผลประโยชน์ของ ประเทศ มาทำหน้าที่ในการประสานการดำเนินการของภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในประเด็นระหว่าง ประเทศ จัดลำดับความสำคัญของผลประโยชน์ และวางยุทธศาสตร์ระยะยาว โดยต้องปรับองค์กร ให้สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น¹⁰

แนวคิดการทูตแบบบูรณาการ (Integrative Diplomacy) มองว่า การดำเนินงาน ทางการทูตในปัจจุบันอยู่บนพื้นฐานของความเชื่อมโยงในมิติต่างๆ กล่าวคือ (1) ความเชื่อมโยงของ ประเด็น ซึ่งเดิมไม่ได้มีความเกี่ยวข้องกัน แต่ขณะนี้ได้ถูกนำมาเชื่อมโยงเข้าด้วยกัน อาทิ ประเด็นด้าน สิ่งแวดล้อมและสิทธิมนุษยชนถูกนำมาเชื่อมโยงกับประเด็นด้านการค้า (2) ความเชื่อมโยงของ ขอบเขตปัญหา โดยในปัจจุบันแทบจะไม่สามารถแบ่งแยกขอบเขตระหว่าง “ปัญหาภายในประเทศ” และ “ปัญหาภายนอกประเทศ” จากกันได้ (3) ความเชื่อมโยงระหว่างตัวแสดงหลัก จากเดิมที่นักการทูต อาชีพเป็นผู้มีบทบาทหลักในการดำเนินงานทางการทูต ปัจจุบันองค์กรเอกชนและภาคประชาสังคมได้

⁹ Brian Hocking et al., *Futures for diplomacy: Integrative Diplomacy in the 21st Century*, Clingendael (Netherlands Institute of International Relations, 2012).

¹⁰ *Ibid.*, 12–13.

เข้ามามีบทบาทสำคัญในการเมืองระหว่างประเทศอย่างมาก และ (4) ความเชื่อมโยงของกระบวนการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งปัจจุบันเป็นเรื่องยากที่จะแยกแยะระหว่างการดำเนินความสัมพันธ์ในระดับทวิภาคี พหุภาคี หรือการทูตโดยผู้นำ เนื่องจากมีความเชื่อมโยงผสมผสานการดำเนินการในทุกระดับ รวมทั้งกรอบการดำเนินงานซึ่งมีความเชื่อมโยงกันทั้งในระดับประเทศ ระดับภูมิภาคและระดับโลก¹¹

การที่ปัญหาระหว่างประเทศมีความเชื่อมโยงกับปัญหาภายในประเทศจนไม่สามารถแยกจากกันได้เด็ดขาดชัดเจนดังเช่นในอดีต ทำให้หน่วยงานภายในประเทศเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในนโยบายต่างประเทศ และลดบทบาทของกระทรวงการต่างประเทศในฐานะผู้แทนในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐลงไป การดำเนินนโยบายต่างประเทศในปัจจุบันมิได้เป็นความรับผิดชอบของกระทรวงการต่างประเทศแต่เพียงหน่วยงานเดียวเหมือนในอดีต แต่กระทรวงการต่างประเทศเป็นหน่วยงานหนึ่งในการกำหนดนโยบายต่างประเทศของรัฐบาล¹²

2.1.2 การปรับองค์กรของกระทรวงการต่างประเทศ: การปรับตัวเพื่อรับมือกับความท้าทายของศตวรรษที่ 21

2.1.2.1 Hocking และคณะ มองว่า คุณลักษณะของกระทรวงการต่างประเทศในยุคใหม่จำเป็นต้องมีขีดความสามารถในการแสวงหาข้อมูลและวิเคราะห์เชิงลึก สามารถดึงองค์ความรู้จากต่างประเทศไปพัฒนาต่อยอดภายในประเทศ มีความสามารถในการรับมือกับความท้าทายในกรณีเร่งด่วนฉุกเฉิน อาทิ ยามเกิดภัยพิบัติต่างๆ มีความสามารถในการประสานนโยบาย มองภาพรวม และจัดสรรงบประมาณตามยุทธศาสตร์มากกว่าตามโครงสร้างองค์กร¹³

2.1.2.2 บทวิเคราะห์ของกระทรวงการต่างประเทศเนเธอร์แลนด์¹⁴ วิเคราะห์ว่า กระทรวงการต่างประเทศยุคศตวรรษที่ 21 ควรจะต้องปรับตัวในด้านต่างๆ กล่าวคือ

1) เพิ่มบทบาทและความรับผิดชอบของสำนักงานผู้แทนทางการทูตในต่างประเทศให้เป็นผู้ขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลในพื้นที่ให้มากขึ้น เสริมการขับเคลื่อนนโยบายโดยหน่วยงานส่วนกลาง

2) มีความพร้อมด้านทักษะและความเชี่ยวชาญ กระทรวงการต่างประเทศจะต้องเพิ่มความเชี่ยวชาญของบุคลากรให้สามารถรับมือกับประเด็นระหว่างประเทศใหม่ๆ สร้างเครือข่ายผู้เชี่ยวชาญที่อยู่ในหน่วยงานต่างๆ ของภาครัฐ เอกชน และประชาสังคม ให้พร้อมที่จะนำความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านมาใช้

3) สร้างพันธมิตรและเครือข่ายกับภาคประชาสังคม องค์กรเอกชน เพื่อดำเนินงานร่วมกัน

4) ต้องสามารถบูรณาการการทำงานของหน่วยงานภาครัฐทั้งหมด ให้ตอบสนองการดำเนินการกิจต่างประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ

¹¹ Ibid, 11.

¹² Ibid, 53

¹³ Ibid, 57.

¹⁴ Ibid, 63.

- 5) มีความเชี่ยวชาญด้านเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ
- 6) สามารถรักษาสมดุลและจัดลำดับความสำคัญของการพัฒนาและทรัพยากร
- 7) ต้องสามารถสื่อสารกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้องภายในประเทศ ให้เห็นถึงเป้าหมาย คุณค่าและความสำคัญของการดำเนินงานทางการทูต
- 8) สามารถปรับตัว คาดการณ์ และบริหารความเปลี่ยนแปลงได้ โดยปรับองค์กร การจัดวางกำลังบุคลากรและจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับสถานการณ์ระหว่างประเทศที่มีพลวัตสูงได้
- 9) เน้นผลสัมฤทธิ์ ต้องเพิ่มประสิทธิภาพของการทำงาน โดยการกำหนดเป้าประสงค์ ผลสัมฤทธิ์ และประสิทธิผล
- 10) นำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินงานในทุกมิติ

2.1.2.3 แนวโน้มของการปรับโครงสร้างกระทรวงการต่างประเทศมีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนจากการจัดองค์กรตามภูมิศาสตร์ (Geographical based) มาเป็นจัดตามประเด็น (Issue-based) มากขึ้น อาทิ กระทรวงการต่างประเทศอิตาลีได้ปรับโครงสร้างใหม่โดยจัดโครงสร้างองค์กรดูแลด้านการเมืองและความมั่นคงระหว่างประเทศ กิจกรรมระหว่างประเทศ และการบูรณาการสหภาพยุโรป ในขณะที่กระทรวงการต่างประเทศเดนมาร์กปรับโครงสร้างโดยจัดตามประเด็น (thematic and horizontal structure) 11 ด้าน กระทรวงการต่างประเทศสหราชอาณาจักรได้เริ่มนำรูปแบบใหม่มาใช้ อาทิ การเรียกระดมกำลังบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้านที่ประจำการอยู่ในสำนักงานต่างๆ ทั่วโลกมาปฏิบัติงานเฉพาะกิจ (Swarming) อาทิ ในกรณีเกิดวิกฤตการณ์หรือภัยพิบัติต้องการผู้เชี่ยวชาญด้านภาษา หรืองานกงสุล การมีคลังสมองทางการทูต (Diplomatic Reserve) รวบรวมรายชื่อผู้เชี่ยวชาญด้านภาษา นักวิชาการ ภาคเอกชน สื่อมวลชนที่สามารถเชิญมาช่วยงานได้ในยามจำเป็น รวมทั้งเครือข่ายหน่วยงาน องค์กรเอกชนที่สามารถดึงมาเข้าร่วมปฏิบัติการภารกิจพิเศษ อาทิ เข้าร่วมในกองกำลังรักษาสันติภาพ หรือการเข้าไปให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม¹⁵

2.1.2.4 รูปแบบทางเลือกใหม่สำหรับสำนักงานคณะผู้แทนในต่างประเทศ แม้ว่ากระทรวงการต่างประเทศจะมีความแตกต่างที่พิเศษจากหน่วยงานอื่น คือมีเครือข่ายหน่วยงานของตนเองทั่วโลก แต่จากความเชื่อมโยงของประเด็นในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่มีความเชื่อมโยงกันมากขึ้นในปัจจุบัน ทำให้หน่วยงานอื่นๆ ต้องเข้ามามีบทบาทในการดำเนินงานด้านการต่างประเทศมากขึ้น ดังนั้น ในปัจจุบันสำนักงานในต่างประเทศจึงมิใช่เป็นหน่วยงานของกระทรวงการต่างประเทศแต่เพียงหน่วยงานเดียวอีกต่อไป แต่เป็นเครือข่ายทางการทูตของประเทศซึ่งทำหน้าที่ตอบสนองผลประโยชน์ของรัฐบาลในภาพรวม คณะผู้แทนทางการทูตจึงจำเป็นต้องปรับแนวทางการทำงาน โดยเน้นการวิเคราะห์และให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายแก่รัฐบาลมากขึ้น เพิ่มการติดต่อสื่อสารกับส่วนกลางให้มากขึ้นโดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อให้คณะผู้แทนสามารถมีบทบาทในการร่วมกำหนดนโยบายกับหน่วยงานในส่วนกลางเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงของโครงสร้าง

¹⁵ Ibid, 64.

บุคลากรจากเดิมที่ส่วนใหญ่เป็นข้าราชการจากกระทรวงการต่างประเทศ แต่ปัจจุบันมีข้าราชการจากหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐบาลประจำในสำนักงานเพิ่มมากขึ้น นักการทูตจากกระทรวงการต่างประเทศจึงต้องทำหน้าที่ประสานนโยบายเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

การพิจารณาจัดตั้งสำนักงานในอนาคตควรอยู่บนพื้นฐานแนวคิดการ “ปรับลดขนาดโครงสร้างและเพิ่มประสิทธิภาพ” (Doing more with less) โดยเปิดสำนักงานขนาดเล็กที่มีความคล่องตัว ยืดหยุ่น สามารถส่งผู้แทนไปประจำการได้อย่างรวดเร็วกว่ารูปแบบเดิม¹⁶ โดยนำตัวเพิ่มประสิทธิภาพต่างๆ มาใช้เสริมตามความเหมาะสมในแต่ละพื้นที่ อาทิ กำหนดระดับความสำคัญของสำนักงานในพื้นที่เป้าหมายสำคัญ (“Core” Embassies) ให้มีภารกิจพิเศษเฉพาะ การกำหนดให้สำนักงานแห่งหนึ่งในภูมิภาคเป็นศูนย์ประสานงาน (regional geographic hubs) และรับผิดชอบภารกิจเพิ่มเติมในด้านบริหารและทำหน้าที่ประสานงานสำนักงานในเครือข่าย การแต่งตั้งเอกอัครราชทูตสัญญาจร (non-resident ambassadors) ในลักษณะเดียวกับกระทรวงการต่างประเทศสิงคโปร์ซึ่งมีสำนักงานในต่างประเทศเพียง 50 แห่ง การส่งนักการทูตออกไปประจำนอกพื้นที่เมืองหลวง การจัดตั้งสำนักงานขนาดเล็กที่มีเจ้าหน้าที่จากสถานเอกอัครราชทูตประจำเพียงคนเดียว (one-man office) หรือการมอบหมายเจ้าหน้าที่ให้เดินทางไปประสานงานในพื้นที่ที่รับผิดชอบอย่างสม่ำเสมอ (circuit riders) เป็นต้น¹⁷

2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.2.1 การปรับโครงสร้างสำนักงานคณะผู้แทนในต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา

ในปี 2549 นางคอนโดลีซา ไรซ์ รัฐมนตรีต่างประเทศสหรัฐฯ ได้ประกาศนโยบาย Transformational Diplomacy ซึ่งเป็นแผนการปรับโครงสร้างและการจัดวางกำลังบุคลากรทางการทูตครั้งสำคัญของสหรัฐฯ เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปของโลก¹⁸ โดยจัดวางกำลังบุคลากรทางการทูตใหม่ในระดับต่างๆ กล่าวคือ

1) ในระดับโลก (Global Repositioning) ปรับการจัดวางบุคลากรทางการทูตซึ่งเป็นเครือข่ายสำนักงานทางการทูตตั้งแต่ยุคสงครามเย็น ให้สอดคล้องกับบริบทโลกใหม่ ซึ่งมีประเทศที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจใหม่เกิดขึ้น โดยสหรัฐฯ ได้ลดจำนวนผู้แทนทางการทูตในยุโรปและเพิ่มจำนวนผู้แทนทางการทูตในประเทศเศรษฐกิจใหม่ อาทิ ในแอฟริกา เอเชียตะวันออก เอเชียใต้ ตะวันออกกลาง จากนโยบายดังกล่าว สหรัฐฯ ได้เพิ่มจำนวนนักการทูตสหรัฐฯ ในจีนขึ้น 26 ตำแหน่ง และในอินเดีย 22 ตำแหน่ง

2) ระดับภูมิภาค มีการจัดตั้งศูนย์ดำเนินการการทูตสาธารณะในระดับภูมิภาคในตะวันออกกลางและยุโรป เพื่อเผยแพร่การรับรู้เกี่ยวกับสหรัฐฯ และขยายความร่วมมือเชิงรุก โดยได้จัดตั้งหน่วยปฏิบัติการเชิงรุก (Effective Forward Deployment) ตั้งนักการทูตรับผิดชอบดูแล

¹⁶ Ibid. 67.

¹⁷ Ibid. 68.

¹⁸ Office of the Spokesman, U.S. Department of State, *Transformational Diplomacy* [Online], 2006, Available from: <http://20012009.state.gov/r/pa/prs/ps/2006/59339.htm> [2016, June 3].

พื้นที่ให้เข้าปฏิบัติงานในพื้นที่รับผิดชอบอย่างสม่ำเสมอ ในด้านบริหาร มีการจัดตั้งศูนย์ประจำภูมิภาค (Regional Centers) ช่วยสนับสนุนงานบริหารสำนักงาน งานคลัง ทรัพยากรบุคคลให้แก่คณะผู้แทนทางการทูตในภูมิภาค

3) ระดับพื้นที่ ให้นักการทูตลงไปปฏิบัติงานในพื้นที่อย่างใกล้ชิดมากขึ้น โดยใช้รูปแบบต่างๆ อาทิ เปิดสำนักงาน American Presence Posts (APPs) โดยใช้นักการทูตเพียงหนึ่งคนจากสถานเอกอัครราชทูตในเมืองหลวงออกไปประจำในเมืองสำคัญ โดยได้จัดตั้งในอียิปต์และอินโดนีเซีย

นอกจากนี้ มีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้เป็นเครื่องมือในการปฏิบัติงานเพิ่มขึ้น อาทิ การเปิดเว็บไซต์เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นในบางประเทศสามารถติดต่อกับเจ้าหน้าที่สถานทูตสหรัฐฯ ได้โดยตรง (Virtual Presence Posts (VPPs) สร้างฐานข้อมูลกลางที่กระทรวงการต่างประเทศ ให้นักการทูตสหรัฐฯ ทั่วโลกสามารถเข้าถึงองค์ความรู้ที่จำเป็นและแบ่งปันข้อมูลที่จะเป็นประโยชน์ต่อการทำงานได้อย่างรวดเร็ว ใช้สื่อสาธารณะและเทคโนโลยีสารสนเทศในการดำเนินงานการทูตสาธารณะ โดยเน้นกลุ่มเป้าหมายระดับคนรุ่นใหม่

ต่อมาในปี 2553 นางฮิลลารี คลินตัน รัฐมนตรีต่างประเทศสหรัฐฯ คนต่อมา ได้ประกาศนโยบาย Diplomacy 3.0 ดำเนินการต่อเนื่องจากนโยบาย Transformational Diplomacy อาทิ เพิ่มจำนวนนักการทูตที่ปฏิบัติงานในประเทศที่มีศักยภาพและประเทศที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ เพิ่มจำนวนสถานกงสุลใหญ่ในเมืองศูนย์กลางทางเศรษฐกิจใหม่ โดยปรับย้ายจากเมืองที่มีความสำคัญลดลง ใช้นักการทูตสัญจร (circuit riders หรือ city officer) จากสถานเอกอัครราชทูตเดินทางไปปฏิบัติงานสร้างเครือข่ายการติดต่อกับบุคคลและภาคส่วนต่างๆ ในพื้นที่เมืองสำคัญๆ จัดตั้งมุมอเมริกัน (“American Corner”) โดยสร้างความร่วมมือกับเมืองในท้องถิ่น หรือมหาวิทยาลัย เพื่อสร้างศูนย์การเรียนรู้และเผยแพร่ภาษาและวัฒนธรรมสหรัฐฯ¹⁹

2.2.2 แนวคิดของกระทรวงการต่างประเทศสหราชอาณาจักร

ในปี 2554 กระทรวงการต่างประเทศสหราชอาณาจักรได้จัดทำรายงานเรื่อง “บทบาทของกระทรวงการต่างประเทศในรัฐบาลสหราชอาณาจักร” เสนอต่อคณะกรรมการธิการต่างประเทศ²⁰ โดยเห็นว่าคณะผู้แทนทางการทูตในต่างประเทศเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่สหราชอาณาจักรจะรักษาระดับของจำนวนสำนักงานคณะผู้แทนทางการทูตของตนในต่างประเทศไว้ เพื่อคงบทบาทนำในเวทีโลกต่อไป โดยเห็นว่า

¹⁹ The United States Department of State, “Leading Through Civilian Power: The First Quadrennial Diplomacy and Development Review”, The Quadrennial Diplomacy and Development Review (QDDR) [Online], (2010): 50, Available from: <http://www.state.gov/documents/organization/153108.pdf> [2016, June 3].

²⁰ Foreign Affairs Committee, the House of Commons, The Role of the FCO in UK Government, [Online], 2011, Available from: <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/foreign-affairs-committee/inquiries1/the-role-of-the-fco-in-uk-government/> [2016, June 3].

การมีนักการทูตอยู่ในพื้นที่จะทำให้เข้าใจสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในพื้นที่อย่างถ่องแท้ และทำให้สามารถโน้มน้าวรัฐบาลและหน่วยงานของประเทศเจ้าบ้านได้อย่างมีประสิทธิภาพ²¹

สำหรับแนวคิดเกี่ยวกับการปรับโครงสร้างเครือข่ายสำนักงานในต่างประเทศ แยกเป็นสองแนวคิด โดยแนวคิดแรกเห็นว่า สหราชอาณาจักรไม่จำเป็นต้องมีคณะผู้แทนประจำทั่วโลก แต่ควรให้ความสำคัญกับประเทศที่มีความสำคัญต่อผลประโยชน์ของสหราชอาณาจักร ทั้งนี้ เนื่องจากข้อจำกัดของงบประมาณและบุคลากร ทำให้สำนักงานขนาดเล็กไม่สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ แนวคิดที่สองเห็นว่า สหราชอาณาจักรควรรักษาสถานะการมีเครือข่ายทางการทูตในต่างประเทศทั่วโลก การปิดสำนักงานจะส่งสัญญาณที่ผิดว่าสหราชอาณาจักรละทิ้งผลประโยชน์ของตนในประเทศนั้นๆ และจะส่งผลเสียอย่างมาก ดังนั้น หากมีข้อจำกัดด้านงบประมาณ ควรใช้วิธีปรับลดจำนวนบุคลากรและปฏิบัติการของสำนักงานขนาดใหญ่ลง

อย่างไรก็ดี กระทรวงการต่างประเทศสหราชอาณาจักรเห็นว่า จำเป็นต้องมีการจัดวางเครือข่ายใหม่ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปของโลก โดยมีหลักเกณฑ์พิจารณา ดังนี้ (1) ไม่ลดเครือข่ายในพื้นที่ที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ (2) จัดวางทรัพยากรไปในประเทศเกิดใหม่ที่มีศักยภาพเพื่อแสวงหาประโยชน์และความมั่นคง (3) ส่งเสริมความสามารถในการเผยแพร่อิทธิพลและความคิด (4) รักษาสมดุลในการจัดวางเครือข่ายในประเทศเกิดใหม่ที่มีศักยภาพในเอเชียและละตินอเมริกา ในขณะที่รักษาความสัมพันธ์กับประเทศขนาดเล็ก (5) รักษาความสัมพันธ์กับประเทศที่มีประวัติความร่วมมือมายาวนาน ซึ่งยังคงมีความจำเป็นต่อผลประโยชน์ในเวทีระหว่างประเทศ

2.2.3 แนวคิดการปรับรูปแบบการจัดตั้งสำนักงานคณะผู้แทนทางการทูตของสวีเดน

2.2.3.1 ในปี 2553 กระทรวงการต่างประเทศสวีเดนได้จัดทำรายงานการศึกษาเรื่อง “A World-Class foreign service: A more flexible foreign representation” เป็นข้อเสนอแนวทางการปรับองค์กรของกระทรวงการต่างประเทศสวีเดน บนแนวคิดที่ว่ากระทรวงการต่างประเทศสวีเดน จำเป็นต้องปรับโครงสร้างองค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สำนักงานคณะผู้แทนในต่างประเทศ ให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงและรับมือกับโอกาสและความท้าทายใหม่ๆ สวีเดนจึงควรมีสถานการณ์คณะผู้แทนฯ ในพื้นที่ที่สวีเดนมีผลประโยชน์ เพื่อสร้างความร่วมมือ ส่งเสริมบทบาทของสวีเดนในการรักษาสันติภาพและประชาธิปไตย และส่งเสริมบทบาทของสวีเดนในสหภาพยุโรป ทั้งนี้ แม้ว่าความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศจะทำให้ผู้คนสามารถรับรู้ข่าวสารที่เกิดขึ้นในโลกได้อย่างทันทั่วทั้งที่ การติดต่อสื่อสารระหว่างกันจะทำได้สะดวก แต่สวีเดนเห็นว่าการมีคณะผู้แทนทางการทูตในต่างประเทศยังมีความจำเป็นในการทำหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของสวีเดน และให้บริการประชาชนในด้านต่างๆ²²

สวีเดนได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่ใช้พิจารณาในการเปิดสำนักงานในต่างประเทศ ได้แก่ (1) ประเทศที่เป็นศูนย์กลางทางการเมืองและเศรษฐกิจ (2) ประเทศที่เป็น

²¹ สหราชอาณาจักรมีคณะผู้แทนทางการทูตในต่างประเทศ 231 แห่ง เป็นลำดับที่ 5 ของประเทศ G20 และลำดับที่ 3 ในกลุ่มประเทศสมาชิก OECD

²² Ministry for Foreign Affairs, *A world-class foreign service: A more flexible foreign representation*, Government Offices of Sweden [Online], 2009, Available from: <http://www.government.se/legal-documents/2010/04/sou-200901/> [2016, June 3].

ศูนย์กลางแห่งใหม่ทางการเมืองและเศรษฐกิจ (3) ประเทศสำคัญของสหภาพยุโรป (4) เมืองที่เป็นที่ตั้งขององค์การระหว่างประเทศที่เป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดวาระด้านพหุภาคีที่สอดคล้องกับนโยบายและผลประโยชน์ของสวีเดน (5) ประเทศหรือภูมิภาคที่สวีเดนมีผลประโยชน์²³

ทั้งนี้ การจัดตั้งสำนักงานในต่างประเทศควรมีการหารือกันในระดับรัฐบาล รวมถึงภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งหน่วยราชการและเอกชน รวมทั้งผ่านการพิจารณาของรัฐสภา²⁴

2.2.3.2 กระบวนการต่างประเทศสวีเดนเห็นว่า เพื่อให้สามารถตอบสนองกับความท้าทายของภารกิจงานที่มีความซับซ้อนและมีพลวัตสูง การจัดตั้งคณะผู้แทนทางการทูตในต่างประเทศ ควรมีรูปแบบ “เล็กและยืดหยุ่น” (Smaller and more flexible form) มีขนาดที่เหมาะสมกับความจำเป็นในพื้นที่ สามารถปรับให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ผลประโยชน์ของประเทศ ความจำเป็นในการปฏิบัติงาน และมีความคุ้มค่า โดยใช้รูปแบบตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ และไม่ดึงบุคลากรจากส่วนกลางจนทำให้เสียสมดุล

รูปแบบที่สามารถนำมาใช้ประกอบด้วย การแต่งตั้งกงสุลกิตติมศักดิ์ การเปิดสถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ สถานทูตขนาดเล็ก (mini-embassies) ซึ่งรับผิดชอบภารกิจงานเฉพาะด้านตามความจำเป็นในพื้นที่ อาทิ การค้า งานกงสุล การจัดตั้งสำนักงานสาขา (one-man office) การตั้งผู้แทนพิเศษ การตั้งสำนักงานภูมิภาค การร่วมมือกับหน่วยงานในท้องถิ่น และการตั้งสำนักงานร่วมกับประเทศอื่น เป็นต้น โดยกระทรวงการต่างประเทศต้องจัดให้มีระบบงานที่ช่วยสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะผู้แทนในต่างประเทศเพิ่มมากขึ้น และแก้ไขระเบียบที่ล้าสมัยเพื่อลดภาระงานที่สำนักงานในต่างประเทศต้องปฏิบัติ โดยให้ส่วนกลางดึงงานบางส่วนไปดำเนินการแทน โดยเฉพาะงานด้านบริหารงบประมาณ คลัง และบุคลากร งานกงสุลบางประเภท สำหรับการการจัดตั้งสำนักงานประจำภูมิภาค (regional hub) เป็นการส่งเจ้าหน้าที่ที่มีความเชี่ยวชาญในสาขาเฉพาะไปประจำสำนักงานซึ่งดูแลงานครอบคลุมทั้งภูมิภาค จะต้องเพิ่มความยืดหยุ่นในการบริหารงานโดยให้เจ้าหน้าที่สามารถปฏิบัติงานข้ามพื้นที่ได้ รูปแบบนี้อาจนำไปใช้สำหรับงานด้านกงสุล อาทิ การจัดตั้งศูนย์ผลิตหนังสือเดินทางหรือออกวีซ่าในภูมิภาค รวมทั้งจ้างหน่วยงานภายนอกให้เป็นผู้ดำเนินการงานในส่วนที่ไม่จำเป็นต้องดำเนินการเอง (outsourcing) และจะต้องนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้อย่างเต็มประสิทธิภาพมากขึ้น

นอกจากนี้ การเพิ่มภารกิจงานให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นดำเนินการแทนมากขึ้น จะสามารถช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานได้ โดยเฉพาะสำหรับสำนักงานขนาดเล็ก รวมถึงการจัดจ้างหน่วยงานท้องถิ่นให้เป็นผู้ดำเนินโครงการแทนในบางเรื่อง

สวีเดนกำหนดให้สำนักงานของหน่วยงานต่างๆ ในต่างประเทศของสวีเดนตั้งอยู่ร่วมกันเป็น “Sweden House” ในกรณีที่สามารถทำได้ เพื่อประโยชน์ในการประชาสัมพันธ์ประเทศ ทั้งนี้ ผู้แทนจากกระทรวงการต่างประเทศจะต้องทำหน้าที่ประสานทิศทางการปฏิบัติงานของผู้แทนจากหน่วยงานอื่นให้สอดคล้องกัน โดยพยายามบูรณาการการจัดกิจกรรม

²³ Ibid, 59.

²⁴ Ibid, 57.

ของหน่วยงานในคณะผู้แทนฯ โดยเพิ่มอำนาจให้เอกอัครราชทูตมีอำนาจในการมอบหมายภารกิจให้บุคคลในคณะผู้แทนจากทุกหน่วยงานมากขึ้น²⁵

2.2.4 แนวคิดการพัฒนาการทูตของเนเธอร์แลนด์²⁶

ขณะที่ปรึกษาด้านการพัฒนาองค์กรของกระทรวงการต่างประเทศเนเธอร์แลนด์วิเคราะห์ว่า การเปลี่ยนแปลงของรูปแบบของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไปสู่โลกไร้พรมแดนในปัจจุบันทำให้การดำเนินการทางการทูตต้องปรับรูปแบบเพื่อให้สอดคล้องกับสถานะความเชื่อมโยงของโลก การทูตในยุคปัจจุบันจะต้องใช้รูปแบบผสมผสาน (hybrid diplomacy) โดยผสมผสานการดำเนินงานการทูตแบบดั้งเดิมในการติดต่อระหว่างผู้แทนของรัฐกับการดำเนินงานเพื่อสื่อสารกับโลกยุคใหม่ที่ต้องใช้การทูตสาธารณะเป็นเครื่องมือในการเผยแพร่ข่าวสารและสร้างความเข้าใจต่อสาธารณชนในวงกว้าง โลกที่ไร้พรมแดนทำให้เกิดปัญหาข้ามพรมแดนมากขึ้น แต่ละรัฐจึงต้องเพิ่มความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาาร่วมกันมากขึ้น การดำเนินการทางการทูตจึงเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นเพิ่มมากขึ้นในโลกปัจจุบัน กระทรวงการต่างประเทศต้องปรับโครงสร้างองค์กรให้สามารถตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาระหว่างประเทศ ซึ่งต้องมีการดำเนินการร่วมกันในลักษณะเครือข่ายข้ามภูมิภาคได้

หลักการสำคัญในการปรับโครงสร้างองค์กร ประกอบด้วย (1) บูรณาการการทำงาน ระหว่างกระทรวงการต่างประเทศในส่วนกลางกับสำนักงานคณะผู้แทนทางการทูต โดยให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลกันอย่างเปิดกว้าง รวมทั้งให้สำนักงานในต่างประเทศมีส่วนร่วมในกระบวนการ กำหนดนโยบายร่วมกับส่วนกลางมากขึ้น (2) จัดโครงสร้างองค์กรสำนักงานผู้แทนในต่างประเทศใน รูปแบบ “การจัดตั้งเครือข่ายภูมิภาค” (A hub-and-spoke model) โดยมีสำนักงานหลักเป็นศูนย์กลางของเครือข่าย อาทิ เครือข่ายสำนักงานในสหรัฐฯ และจีน ที่มีสำนักงานที่กรุงวอชิงตันและกรุงปักกิ่งเป็นศูนย์กลาง โดยมีสถานกงสุลใหญ่ต่างๆ เป็นเครือข่ายในการปฏิบัติงาน ซึ่งรูปแบบนี้อาจนำไปใช้ในภูมิภาคอื่น โดยสร้างเครือข่ายสำนักงานใกล้เคียงที่อยู่ในภูมิภาคเดียวกันได้²⁷

การจัดโครงสร้างองค์กรในรูปแบบนี้ กำหนดให้ในแต่ละภูมิภาคประกอบไปด้วยสำนักงาน 4 ระดับ ได้แก่ (1) สถานเอกอัครราชทูตประจำภูมิภาค (Regional Embassies) ทำหน้าที่เป็น Hub หรือศูนย์กลางของเครือข่ายสำนักงานในภูมิภาค มีเจ้าหน้าที่และงบประมาณมากกว่าสำนักงานอื่นๆ ในภูมิภาค ทำหน้าที่ให้การสนับสนุนและประสานงานสำนักงานในเครือข่าย (2) สถานเอกอัครราชทูตขนาดกลาง (3) สถานเอกอัครราชทูตขนาดเล็ก (4) สำนักงานที่มีเจ้าหน้าที่ประจำเพียง 1 คน การจัดโครงสร้างในลักษณะเครือข่ายรายภูมิภาคสามารถกำหนดรูปแบบให้สอดคล้องกับความเหมาะสมในแต่ละภูมิภาค

การจัดโครงสร้างในรูปแบบเครือข่ายนี้มีข้อดีคือจะทำให้เนเธอร์แลนด์สามารถจัดตั้งคณะผู้แทนทางการทูตในต่างประเทศได้จำนวนมาก รวมทั้งมีความยืดหยุ่นในการปรับเพิ่มหรือ

²⁵ Ibid, 58.

²⁶ Advisory Committee on Modernising the Diplomatic Service, Modernising Dutch diplomacy: Progress report by the Advisory Committee on Modernising the Diplomatic Service, Government of the Netherlands [Online], 2013, Available from: <https://www.government.nl/documents/parliamentary-documents/2013/06/28/modernising-dutch-diplomacy> [2016, June 3].

²⁷ Ibid, 22.

ลดเจ้าหน้าที่ของสำนักงานในแต่ละแห่งได้ตามความจำเป็น โดยอยู่บนพื้นฐานของหลักการที่ให้ความสำคัญกับการมีผู้แทนทางการทูตประจำในพื้นที่ สำหรับการแต่งตั้งเอกอัครราชทูตสัญญาจะใช้เพื่อเสริมการดำเนินงานของคณะผู้แทนประจำ²⁸

2.2.5 ขนาดของเครือข่ายคณะผู้แทนทางการทูตในต่างประเทศ: ปัจจัยกำหนดศักยภาพของการดำเนินการทางการทูต

ในปี 2554 กระทรวงการต่างประเทศออสเตรเลียได้จัดทำบทวิเคราะห์ขนาดเครือข่ายสำนักงานทางการทูตของออสเตรเลียในต่างประเทศ ซึ่งพบว่า แม้ว่าออสเตรเลียจะเป็นประเทศมหาอำนาจขนาดกลางในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกที่มีบทบาทที่แข็งขันในระดับภูมิภาค แต่ออสเตรเลียมีจำนวนเครือข่ายสำนักงานในต่างประเทศไม่เพียงพอที่จะสนับสนุนการขยายบทบาทเชิงรุกในเวทีระหว่างประเทศ ขยายความร่วมมือและดูแลผลประโยชน์ของออสเตรเลียได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในปี 2554 ออสเตรเลียมีสำนักงานคณะผู้แทนในต่างประเทศทั้งหมด 95 แห่ง ซึ่งเป็นจำนวนต่ำที่สุดในบรรดาประเทศสมาชิก G20 ทั้งหมด และต่ำกว่าจำนวน 133 ซึ่งเป็นมาตรฐานเฉลี่ยของประเทศสมาชิก OECD แม้ว่าออสเตรเลียจะมีขนาดทางเศรษฐกิจใหญ่เป็นลำดับ 13 ของโลก²⁹ นอกจากนี้ ร้อยละ 40 ของสำนักงานฯ ยังเป็นสำนักงานขนาดเล็ก เนื่องจากการถูกปรับลดงบประมาณอย่างต่อเนื่อง ทำให้กระทรวงการต่างประเทศออสเตรเลียไม่สามารถขยายเครือข่ายสำนักงานทางการทูตในต่างประเทศได้ ทำให้การดำเนินงานของสำนักงานทางการทูตอยู่ในภาวะตึงตัว ไม่สามารถรับมือกับภารกิจที่เพิ่มขึ้นทั้งด้านการกงสุลและการส่งเสริมความร่วมมือกับต่างประเทศในด้านต่างๆ ได้

กระทรวงการต่างประเทศออสเตรเลียจึงได้พยายามผลักดันให้รัฐบาลให้การสนับสนุนการขยายเครือข่ายสำนักงานทางการทูตเพิ่มมากขึ้น ในปัจจุบันออสเตรเลียมีสำนักงานในต่างประเทศเพิ่มขึ้นเป็น 111 แห่ง จัดอยู่ในลำดับที่ 18 ของประเทศสมาชิก G20³⁰

ในการวิเคราะห์ศักยภาพการดำเนินงานของกระทรวงการต่างประเทศเกาหลีใต้ในปี 2554 พบว่า กระทรวงการต่างประเทศเกาหลีใต้มีจำนวนสำนักงานคณะผู้แทนทางการทูตและจำนวนบุคลากรที่ประจำการในต่างประเทศต่ำที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับในกลุ่มประเทศสมาชิก OECD ในขณะที่เกาหลีใต้เป็นประเทศที่พึ่งพาการค้าและพลังงานจากต่างประเทศอย่างมาก ทำให้เกาหลีใต้จำเป็นต้องปรับโครงสร้างของสำนักงานคณะผู้แทนในต่างประเทศอย่างต่อเนื่อง โดยปรับย้าย

²⁸ Ibid, 23.

²⁹ Alex Oliver and Andrew Shearer, *Diplomatic Disrepair: Rebuilding Australia's International Policy Infrastructure*, Lowy Institute for International Policy [Online], 2011, Available from: <http://www.lowyinstitute.org/publications/diplomatic-disrepair-rebuilding-australias-international-policy-infrastructure> [2016, June 3].

³⁰ Alex Oliver, *Global Diplomacy Index*, Lowy Institute for International Policy [Online], 2016, Available from: <http://www.lowyinstitute.org/global-diplomacy-index/australia> [2016, May 30].

บุคลากรและสำนักงานจากประเทศพัฒนาแล้วไปไว้ในประเทศกำลังพัฒนาที่มีศักยภาพมากขึ้น³¹ ปัจจุบันเกาหลีใต้มีจำนวนสำนักงานทางการทูต 170 แห่ง คิดเป็นอันดับที่ 9 ของประเทศสมาชิก OECD

2.2.6 การเพิ่มคุณภาพของบุคลากร: หัวใจสำคัญของการเพิ่มประสิทธิภาพของสำนักงานในต่างประเทศ

จากการศึกษาแนวคิดของกระทรวงการต่างประเทศประเทศต่างๆ ที่กล่าวมาแล้ว นอกจากการปรับรูปแบบโครงสร้างและระบบการบริหารงานของสำนักงาน กระทรวงการต่างประเทศมีแนวคิดสอดคล้องกันว่า หัวใจสำคัญของการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานทางการทูต คือต้องเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของนักการทูตด้วย

กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ ให้ความสำคัญกับการพัฒนาและฝึกอบรมเพื่อเพิ่มพูนทักษะของนักการทูตให้ความรอบรู้ในหลายหลายสาขา พร้อมทั้งจะทำงานหลากหลายด้านพร้อมๆ กัน นักการทูตรุ่นใหม่ควรจะเป็นผู้เชี่ยวชาญอย่างน้อยในสองภูมิภาค และใช้ภาษาได้อย่างน้อยสองภาษา รวมทั้งต้องเคยผ่านประสบการณ์การประจำการในประเทศที่มีสถานการณ์ยากลำบาก ต้องมีทักษะในการจัดทำโครงการและดำเนินการทูตสาธารณะ³² ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของกระทรวงการต่างประเทศสหราชอาณาจักรที่เห็นว่าจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องเพิ่มการพัฒนาศักยภาพด้านภาษาต่างประเทศของนักการทูต ซึ่งเป็นทักษะที่จำเป็นโดยเฉพาะอย่างยิ่งระดับหัวหน้าสำนักงาน³³

2.3 สรุปกรอบแนวคิด

2.3.1 จากการศึกษาทบทวนแนวคิดของผู้เชี่ยวชาญในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และนโยบายของกระทรวงการต่างประเทศของประเทศต่างๆ ทั้งประเทศมหาอำนาจและประเทศขนาดกลางที่มีบทบาทสำคัญในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร เนเธอร์แลนด์ สวีเดน และออสเตรเลีย ที่กล่าวมาพบว่า มีมุมมองที่สอดคล้องกันในเรื่องบริบทที่เปลี่ยนแปลงไปของการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในศตวรรษที่ 21 ซึ่งเพิ่มความท้าทายต่อการทำงานของกระทรวงการต่างประเทศในฐานะผู้แทนของรัฐในการดำเนินงานทางการทูต และเห็นพ้องถึงความจำเป็นที่กระทรวงการต่างประเทศจะต้องปรับองค์กรและวิธีการปฏิบัติงาน ทั้งในส่วนกลางและสำนักงานผู้แทนทางการทูตในต่างประเทศ ให้เอื้ออำนวยให้สามารถปฏิบัติงานที่มีความหลากหลายซับซ้อนมากขึ้น ทั้งในด้านความมั่นคง การเมือง เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม

2.3.2 รูปแบบของการจัดตั้งสำนักงานคณะผู้แทนทางการทูตในต่างประเทศในระยะต่อไปนั้น ควรจะต้องมีการผสมผสานรูปแบบ มีความยืดหยุ่น คล่องตัว และใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานในทุกมิติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินงานการทูตสาธารณะ เพื่อเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจและข้อมูลไปยังกลุ่มเป้าหมายของประเทศผู้รับได้อย่างมีประสิทธิภาพ

³¹ The Ministry of Foreign Affairs and Trade, Republic of Korea, Establishment of an Advanced Diplomatic System for the 21st Century, Diplomatic White Paper [Online], 2011, Available from: http://www.mofa.go.kr/ENG/policy/whitepaper/index.jsp?menu=m_20_160 [2016, June 3].

³² Office of the Spokesman, U.S. Department of State, Transformational Diplomacy, 2.

³³ Foreign Affairs Committee, the House of Commons, The Role of the FCO in UK Government, 11.

ซึ่งกลายมาเป็นหัวใจสำคัญของการดำเนินงานทางการทูตในปัจจุบัน สำนักงานคณะผู้แทนทางการทูตยุคใหม่จะต้องเป็นกลไกที่สามารถ “เข้าถึง” และสามารถสร้างปฏิสัมพันธ์กับกลุ่มเป้าหมายที่มีบทบาทสำคัญในประเด็นที่เกี่ยวข้องในภาคส่วนต่างๆ ในประเทศผู้รับได้อย่างต่อเนื่อง สามารถให้ข้อมูลเชิงลึก และข้อเสนอแนะทางนโยบายแก่กระทรวงการต่างประเทศได้อย่างถูกต้อง ทันการ

2.3.3 ในการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของสำนักงานในต่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศในส่วนกลางจำเป็นต้องพิจารณาปรับระบบการทำงานให้สนับสนุนภารกิจของ สำนักงานในต่างประเทศอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น มีการรวมศูนย์งานด้านบริหารบางส่วนที่ส่วนกลางเพื่อลดภาระงานของสำนักงานในต่างประเทศ มีการสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับผู้เชี่ยวชาญในภาคเอกชน และหน่วยงานต่างๆ ของรัฐที่จะสามารถสนับสนุนการทำงานของกระทรวงการต่างประเทศได้ นอกจากนี้ จะต้องพัฒนาทักษะของนักการทูตอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะทักษะพื้นฐานของนักการทูต เพิ่มความชำนาญในการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเป็นเครื่องมือในการทำงาน เพื่อให้สามารถรับมือกับความท้าทายของภารกิจงานที่มีความหลากหลายได้อย่างคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ

บทที่ 3

ผลการศึกษาการจัดตั้งสำนักงานคณะผู้แทนไทยในต่างประเทศเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ การบริหารราชการในต่างประเทศตั้งแต่ช่วงปี 2547 ถึงปัจจุบัน : นโยบายและผลการดำเนินการ

3.1 บทบาทและภารกิจในต่างประเทศของคณะผู้แทนทางการทูตของไทยในปัจจุบัน : การจัดลำดับ ความสำคัญของภารกิจเพื่อรับมือกับความท้าทาย

ความเชื่อมโยงของโลกและความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศที่เปลี่ยนแปลงรูปแบบของการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา ได้ส่งผลกระทบต่อการทำงานของกระทรวงการต่างประเทศและคณะผู้แทนทางการทูตของไทยอย่างมีนัยสำคัญ ปัจจุบันสำนักงานในต่างประเทศต้องรับมือกับภารกิจงานที่เพิ่มมากขึ้นและต้องการการตอบสนองอย่างรวดเร็ว ซึ่งเป็นผลมาจากบริบทของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่มีความร่วมมือและปฏิสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดมากขึ้นในทุกมิติ นอกจากนี้ ยังมีปัจจัยภายในประเทศอันได้แก่นโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐบาลซึ่งได้กำหนดให้ “...นโยบายการต่างประเทศเป็นส่วนประกอบสำคัญของนโยบายองค์รวมทั้งหมดในการบริหารราชการแผ่นดิน ไม่ว่าในด้านการเมือง เศรษฐกิจ หรือสังคม โดยจะนำกลไกทางการทูตแบบบูรณาการมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น การคุ้มครองดูแลคนไทยและผลประโยชน์ของคนไทยในต่างแดน การแลกเปลี่ยนทางการศึกษา วัฒนธรรม การค้า การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และการเปิดโลกทัศน์ให้มีลักษณะสากล”³⁴ ความท้าทายและภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลทำให้หน่วยงานที่ดำเนินการกิจในต่างประเทศต้องปรับตัวเพื่อรองรับภารกิจที่เพิ่มมากขึ้น นอกเหนือจากภารกิจพื้นฐานในการทำหน้าที่เป็นผู้แทนทางการทูตของรัฐ การเจรจาต่อรองและการประสานงานแล้ว สำนักงานในต่างประเทศของไทยในปัจจุบันมีภารกิจที่ต้องดำเนินการโดยให้ความสำคัญเพิ่มขึ้นในมิติต่างๆ ดังนี้

3.1.1 งานด้านการทูตเศรษฐกิจ

จากพลวัตของเศรษฐกิจโลกทำให้รัฐบาลไทยต้องปรับนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ต่างประเทศเพื่อแสวงหาความร่วมมือทางเศรษฐกิจโดยเพิ่มพูนความสัมพันธ์กับประเทศและภูมิภาคที่เป็นตลาดใหม่ที่มีศักยภาพ เป็นแหล่งพลังงานและทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญ ดังจะเห็นได้จากนโยบายต่างประเทศเชิงรุกของไทยในช่วงปี 2547 เป็นต้นมา ที่ได้กระชับความสัมพันธ์กับจีนและอินเดียมากขึ้น การขยายความสัมพันธ์กับประเทศในตะวันออกกลาง แอฟริกา เอเชียกลาง และประเทศเศรษฐกิจใหม่ในละตินอเมริกา ในช่วงดังกล่าวไทยได้เปิดสำนักงานในต่างประเทศในประเทศและภูมิภาคดังกล่าวเพิ่มขึ้นถึง 14 แห่ง ในสภาวะที่เศรษฐกิจโลกชะลอตัวลงในปัจจุบัน รัฐบาลไทย

³⁴ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา, คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 131 ตอนพิเศษ 180 ง (12 กันยายน 2557): 4.

ได้หันมาให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างความร่วมมือทางเศรษฐกิจภายในประชาคมอาเซียนเพิ่มมากขึ้น นโยบายด้านการค้าและการลงทุนของรัฐบาลปัจจุบันให้ความสำคัญกับประเทศสมาชิกอาเซียนในการเป็นตลาดและฐานการลงทุนที่มีความสำคัญลำดับต้น³⁵ ทำให้สำนักงานในพื้นที่ต้องเพิ่มน้ำหนักการดำเนินงานทางด้านเศรษฐกิจเพื่อช่วยขับเคลื่อนนโยบายดังกล่าว

3.1.2 งานด้านการกงสุล

ปัจจุบันจำนวนคนไทยที่ออกไปทำงาน ศึกษาต่อ ทำธุรกิจและลงทุนในต่างประเทศเพิ่มมากขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ในขณะเดียวกันนักท่องเที่ยวต่างประเทศที่เดินทางมาท่องเที่ยวไทยมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ ปัจจัยนี้ทำให้สำนักงานในต่างประเทศมีภารกิจมากขึ้น ในการให้คำแนะนำด้านการค้า การลงทุน การดูแลและช่วยเหลือคนไทยที่ประสบปัญหาในต่างประเทศ ในขณะที่งานด้านการตรวจลงตราในหลายประเทศมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นอย่างชัดเจนตามจำนวนนักท่องเที่ยวที่เพิ่มขึ้น อาทิ จีน ซึ่งมีการปฏิบัติงานด้านการตรวจลงตราเพิ่มขึ้นอย่างมาก

3.1.3 การดำเนินงานการทูตสาธารณะ

สำนักงานในต่างประเทศได้ใช้การทูตสาธารณะเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายต่างประเทศเพิ่มมากขึ้นในปัจจุบัน การสร้างความสัมพันธ์ในระดับประชาชนต่อประชาชนได้กลายเป็นหัวใจสำคัญของการดำเนินภารกิจในต่างประเทศ สำนักงานในต่างประเทศของไทยได้ดำเนินภารกิจในการเผยแพร่ภาพลักษณ์ไทยโดยใช้การทูตวัฒนธรรมเป็นเครื่องมือในการสร้างความเข้าใจกับประชาชนในประเทศเจ้าบ้าน ซึ่งการดำเนินงานการทูตสาธารณะได้กลายมาเป็นการกิจหลักที่สำคัญของสำนักงานในต่างประเทศ ในแต่ละปีสำนักงานในต่างประเทศได้จัดงานเทศกาลไทยเพื่อเผยแพร่วัฒนธรรมไทย อาหารไทย นาฏศิลป์ ภาพยนตร์ มวยไทย และสินค้าไทย ซึ่งการจัดงานเทศกาลไทยในหลายเมือง อาทิ กรุงโตเกียว นครโอซากา และหลายเมืองในยุโรปได้รับการยอมรับให้เป็นงานเทศกาลประจำปีที่ได้รับความนิยมอย่างมาก

นอกจากนี้ ยังได้มีการนำสื่อสังคมออนไลน์และสื่อสมัยใหม่มาใช้ในการเผยแพร่ประเทศไทยเพื่อสื่อสารไปยังสาธารณชนในวงกว้าง อาทิ สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปักกิ่ง และสถานกงสุลใหญ่ในจีน ได้ริเริ่มใช้สื่อสังคมออนไลน์ Weibo ซึ่งเป็นที่นิยมของชาวจีน เผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับประเทศไทยในด้านวัฒนธรรมและการท่องเที่ยว สามารถให้ผู้ติดตามชาวจีนให้ความเห็น สอบถามข้อมูลโดยตรงกับสถานเอกอัครราชทูตผ่านช่องทางดังกล่าวได้

3.1.4 การติดตามประเด็นระหว่างประเทศซึ่งมีความสำคัญและความเชื่อมโยงกันเพิ่มมากขึ้น

ในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในปัจจุบัน สำนักงานในต่างประเทศจึงมีภารกิจเพิ่มขึ้นในการติดตามประเด็นปัญหาและกลไกความร่วมมือระหว่างประเทศ การกำหนดมาตรฐานและกติการะหว่างประเทศขององค์การระหว่างประเทศในเรื่องต่างๆ ที่จะมีผลกระทบต่อไทย อาทิ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การแก้ไขปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ การก่อการร้าย การดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชน มาตรฐานระหว่างประเทศที่มีความเชื่อมโยงกับการค้าระหว่างประเทศ

³⁵ กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ, ยุทธศาสตร์การค้าระหว่างประเทศของกระทรวงพาณิชย์ (2559), หน้า 1–5.

ซึ่งประเทศไทยต้องร่วมมือและปฏิบัติตาม อาทิ มาตรฐานด้านการประมง แรงงาน ความปลอดภัย อาหาร มาตรฐานด้านการบิน เป็นต้น

3.1.5 การติดตามความก้าวหน้าของการพัฒนาในมิติต่างๆ การนำองค์ความรู้และแนวปฏิบัติที่เป็นเลิศจากต่างประเทศมาปรับใช้ในประเทศไทย

ปัจจุบันสำนักงานในต่างประเทศได้ดำเนินบทบาทในการติดตามพัฒนาการและความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและองค์ความรู้ในต่างประเทศในด้านต่างๆ ทั้งในด้านการศึกษา การเกษตร การแพทย์ สาธารณสุข พลังงาน วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพื่อสร้างความร่วมมือในการแลกเปลี่ยนและถ่ายทอดองค์ความรู้ระหว่างสถาบันการศึกษา สถาบันวิจัย ของไทยและต่างประเทศ เพื่อใช้ในการพัฒนาประเทศ

ภารกิจงานทางการทูตที่เพิ่มความหลากหลายดังที่กล่าวมา ทำให้กระทรวงการต่างประเทศต้องเพิ่มความร่วมมือกับส่วนราชการต่างๆ ในทีมประเทศไทยและในส่วนกลางอย่างใกล้ชิดยิ่งขึ้น เพื่อให้การดำเนินงานของสำนักงานในต่างประเทศช่วยสนับสนุนและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์สำคัญในมิติต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3.2 การจัดตั้งสำนักงานคณะผู้แทนไทยในต่างประเทศในช่วงปี 2547–2551: การดำเนินนโยบายต่างประเทศตามยุทธศาสตร์เชิงรุก

ในปี 2547 รัฐบาลได้จัดตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศในระดับชาติ ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน เป็นกลไกระดับรัฐบาลในการพิจารณากำหนดยุทธศาสตร์ นโยบาย และแนวทางในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับต่างประเทศในทุกมิติ รวมทั้งพิจารณาโครงสร้างส่วนราชการและบุคลากรในต่างประเทศ ตลอดจนแผนงบประมาณเชิงบูรณาการสำหรับการดำเนินภารกิจในต่างประเทศ เพื่อให้การปฏิบัติภารกิจในต่างประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ³⁶ ภายใต้กรอบการดำเนินงานของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศ การจัดตั้งสำนักงานคณะผู้แทนไทยในต่างประเทศได้รับการยกระดับความสำคัญเป็นวาระหลักของการพิจารณาในระดับนโยบายของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ฯ ภายใต้การดำเนินนโยบายต่างประเทศตามยุทธศาสตร์ เชิงรุกของรัฐบาล

ในช่วงปี 2547–2551 คณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านต่างประเทศในระดับชาติได้กำหนดแนวทางในเรื่องการบริหารราชการในต่างประเทศ โดยมีเป้าหมายสำคัญในการบูรณาการการทำงานของส่วนราชการไทยที่มีภารกิจในต่างประเทศให้มีความสอดคล้อง สนับสนุนซึ่งกันและกัน เพื่อร่วมกันผลักดันยุทธศาสตร์ของไทยในพื้นที่เป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ โดยได้กำหนดให้การเปิดสำนักงานในต่างประเทศและพิจารณาโครงสร้างองค์ประกอบของส่วนราชการภายใต้สำนักงานในต่างประเทศแต่ละแห่ง ดำเนินการภายใต้แนวคิด Maximum Coverage–Minimum Resources ซึ่งหมายถึง การขยายพื้นที่ดำเนินงานของคณะผู้แทนไทยให้มีความกว้างขวางครอบคลุมมากขึ้น โดยใช้

³⁶ คณะกรรมการยุทธศาสตร์ฯ ได้มีการจัดประชุมทั้งสิ้นรวม 4 ครั้ง ในปี 2547 ปี 2548 ปี 2549 และปี 2551 คณะรัฐมนตรีในรัฐบาลชุดต่อๆ มา รวมทั้งรัฐบาลปัจจุบันได้เห็นชอบให้คณะกรรมการยุทธศาสตร์ฯ ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไป แต่ก็ได้มีการจัดประชุมขึ้นอีก (องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่คณะกรรมการยุทธศาสตร์ฯ ปรากฏตามภาคผนวก)

ทรัพยากรอย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด ภายหลังจากได้ดำเนินการปรับโครงสร้างส่วนราชการในต่างประเทศทั้งหมด (revamp) อันเป็นผลมาจากความจำเป็นที่ต้องปรับลดงบประมาณในการบริหารราชการในต่างประเทศภายหลังจากวิกฤติเศรษฐกิจของไทยในปี 2540 โดยทบทวนโครงสร้างและองค์ประกอบของทีมประเทศไทยในต่างประเทศในทุกเมืองที่มีคณะผู้แทนทางการทูตของไทยตั้งอยู่ ให้มีจำนวนข้าราชการและรูปแบบของการดำเนินงานที่สอดคล้องกับความจำเป็นทางยุทธศาสตร์และปริมาณงาน โดยได้พิจารณาปรับลดและเกลี่ยอัตรากำลังข้าราชการของทุกหน่วยงานที่ประจำอยู่ในสำนักงานในต่างประเทศ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานโดยใช้บุคลากรและงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ

การประชุมคณะกรรมการยุทธศาสตร์ฯ ครั้งที่ 1/2547 ซึ่งเป็นการประชุมครั้งแรกได้พิจารณาให้ความเห็นชอบให้เปิดสำนักงานในต่างประเทศเพิ่มเติมในพื้นที่ยุทธศาสตร์สำคัญ (Strategic Posts) ที่ยังไม่มีผู้แทนของไทยประจำอยู่ในพื้นที่ดังกล่าว โดยให้ความสำคัญกับการรุกเข้าไปในพื้นที่ที่มีศักยภาพที่จะเป็นตลาดใหม่ของไทย โดยเฉพาะจีนและอินเดีย โดยได้พิจารณาให้เร่งดำเนินการเพื่อเพิ่มผู้แทนทางการทูตของไทยในมณฑลที่มีความสำคัญของจีน เพื่อขยายความร่วมมือและความสัมพันธ์กับจีนในระดับมณฑล คณะกรรมการยุทธศาสตร์ฯ ได้เห็นชอบให้ใช้รูปแบบการจัดตั้งสำนักงานผู้แทนทางการทูตรูปแบบใหม่ เพื่อให้สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว โดยให้จัดตั้งสำนักงานส่วนแยก (outpost) ของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปักกิ่ง ในนครเฉิงตู โดยมีเขตการปฏิบัติหน้าที่ครอบคลุมมณฑลเสฉวน ซึ่งเป็นศูนย์กลางการพัฒนาทางภาคตะวันตกของจีนในขณะนั้น และที่เมืองเฉียนเหมิน มีเขตการปฏิบัติหน้าที่ครอบคลุมมณฑลฝูเจี้ยน³⁷ นอกจากนี้ ยังได้มีการจัดตั้งสำนักงานส่วนแยกของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงพริทอเรีย ประจำกรุงอันตานานาริโว มีเขตปฏิบัติหน้าที่ครอบคลุมสาธารณรัฐมาดากัสการ์ และสำนักงานส่วนแยกของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงสตอกโฮล์ม ประจำกรุงเฮลซิงกิ มีเขตการปฏิบัติหน้าที่ครอบคลุมสาธารณรัฐฟินแลนด์

รูปแบบของการจัดตั้งสำนักงานส่วนแยก เป็นการเปิดสำนักงานขนาดเล็ก (one-man operation –OMO) โดยมีข้าราชการระดับ 7 หรือ 8 จากกระทรวงการต่างประเทศไปประจำการเป็นหัวหน้าสำนักงาน มีเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการและเจ้าหน้าที่ธุรการ และลูกจ้างท้องถิ่น เป็นผู้ช่วยดำเนินงาน โดยถือเป็นหน่วยงานภายใต้การกำกับดูแลของสถานเอกอัครราชทูต

ทั้งนี้ การจัดตั้งสำนักงานส่วนแยกดังกล่าววางแผนให้เป็นการดำเนินการชั่วคราว เพื่อพิจารณาศักยภาพของความร่วมมือกับประเทศไทย โดยให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานของสำนักงานหลังจากการจัดตั้งครบหนึ่งปี หากมีผลสำเร็จในการขยายความร่วมมือระหว่างกันหรือมีแนวโน้มเป็นที่น่าพึงพอใจ ก็เห็นควรยกระดับให้เป็นสถานกงสุลใหญ่หรือสถานเอกอัครราชทูตต่อไป หากไม่สามารถดำเนินการได้ตามเป้าหมายก็จะมีพิจารณาทบทวน เช่น ลดขนาดของสำนักงานลง อย่างไรก็ตาม ในปี 2548 คณะกรรมการยุทธศาสตร์ฯ ได้พิจารณาเห็นชอบให้ยกระดับสำนักงานส่วนแยกทั้งสามแห่งขึ้นเป็นสถานกงสุลใหญ่

³⁷ ในปี 2546 นครเฉิงตูมีประชากร 110 ล้านคน มีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจสูงกว่าร้อยละ 11 ประชากรมีกำลังซื้อสูงขึ้น เมืองเฉียนเหมินมีประชากร 36 ล้านคน ประชากรมีรายได้ต่อหัวสูงเป็นอันดับ 5 ของจีน เป็นตลาดการค้าและการลงทุนที่มีศักยภาพ

ในปี 2548 รัฐบาลได้ประกาศใช้แผนบริหารราชการแผ่นดินปี 2548–2541 ซึ่งในแผนดังกล่าวนโยบายการทูตเชิงรุกเป็นหัวใจของยุทธศาสตร์การต่างประเทศและเศรษฐกิจระหว่างประเทศของรัฐบาล โดยกำหนดเป้าหมายอยู่ที่ตลาดใหม่และที่มีศักยภาพสูง ได้แก่ แอฟริกาและละตินอเมริกา การเปิดสำนักงานแห่งใหม่จึงต้องมีความสอดคล้องกับนโยบายดังกล่าวและยุทธศาสตร์ที่สำคัญต่อการพัฒนาประเทศ เช่น ยุทธศาสตร์ด้านพลังงาน

ที่ประชุมคณะกรรมการยุทธศาสตร์ครั้งที่ 1/2548 ได้เห็นชอบการเพิ่มจำนวนสำนักงานผู้แทนทางการทูตของไทยในจีน ตามนโยบายที่จะเสริมสร้างความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับทุกมณฑลของจีน โดยได้เห็นชอบให้มีการจัดตั้งสถานกงสุลใหญ่เพิ่มเติมจำนวน 5 แห่ง ที่นครซีอาน นครเสิ่นหยาง นครหนานหนิง เมืองชิงต้า และนครไห่โข่ว³⁸

นอกจากนี้ ที่ประชุมฯ ยังได้เห็นชอบการจัดตั้งสำนักงานคณะผู้แทนไทยเพิ่มเติมในประเทศที่มีศักยภาพในการเป็นตลาดใหม่และแหล่งพลังงาน ที่สำคัญในภูมิภาคแอฟริกาและละตินอเมริกา โดยได้มีมติให้เปิดสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอาบูจา สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงตรโปลี สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงลิมา และสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงฮัสตานา และการเปิดสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอัมมาน จอร์แดน ซึ่งเป็นการส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับประเทศมุสลิมสายกลาง ซึ่งมีนัยความสำคัญต่อไทยในด้านการเมืองความมั่นคง

3.3 การบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการ: การเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการในต่างประเทศ

คณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านต่างประเทศฯ ได้กำหนดเป้าหมายและจัดวางแนวทางที่ถือเป็นการปฏิรูปการบริหารราชการในต่างประเทศที่สำคัญ คือได้กำหนดให้การบริหารราชการในต่างประเทศของไทยดำเนินการอย่างบูรณาการ เพื่อเอกภาพในการดำเนินงานให้ผลักดันยุทธศาสตร์ไปในทิศทางเดียวกัน ภายใต้การนำของเอกอัครราชทูตแบบบูรณาการ หรือทูต CEO ซึ่งทำหน้าที่ในฐานะหัวหน้าทีมประเทศไทย และได้จัดตั้งกลไกเพื่อบูรณาการภารกิจด้านต่างประเทศของทุกส่วนราชการ ประกอบด้วยการบูรณาการด้านแผนงาน การบูรณาการด้านงบประมาณ และการบูรณาการด้านบุคลากร โดยได้มีการจัดตั้งคณะอนุกรรมการขึ้น 3 คณะทำหน้าที่กำกับดูแลการบูรณาการในแต่ละด้าน และรายงานผลให้คณะกรรมการยุทธศาสตร์ฯ ให้ความเห็นชอบ³⁹

³⁸ ต่อมาคณะกรรมการยุทธศาสตร์ฯ ครั้งที่ 1/2549 ได้เห็นชอบให้ชะลอการเปิด สกย. ณ นครไห่โข่ว ออกไปก่อน ปัจจุบันกระทรวงการต่างประเทศได้จัดตั้งสถานกงสุลใหญ่ไทยในจีนตามมติคณะกรรมการยุทธศาสตร์ฯ แล้ว ประกอบด้วย สกย. ณ นครซีอาน สกย. ณ นครหนานหนิง และ สกย. ณ เมืองชิงต้า ขณะนี้ไทยมีสำนักงานผู้แทนทางการทูตในจีนประกอบด้วยสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปักกิ่ง และสถานกงสุลใหญ่ 9 แห่ง

³⁹ คณะอนุกรรมการทั้ง 3 คณะ ประกอบด้วย คณะอนุกรรมการแผนยุทธศาสตร์บูรณาการด้านต่างประเทศทวิภาคี และพหุภาคี คณะอนุกรรมการแผนงบประมาณเชิงบูรณาการการดำเนินการกิจต่างประเทศของคณะผู้แทนไทยในประเทศต่างๆ และคณะอนุกรรมการโครงสร้างบุคลากรของไทยที่ประจำการในต่างประเทศ

ในการบูรณาการด้านแผนงาน กระทรวงการต่างประเทศได้เป็นกลไกหลักดำเนินการร่วมกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ทวิภาคี รวม 51 ประเทศ⁴⁰ โดยแผนยุทธศาสตร์ทวิภาคี มีความสำคัญในการที่เป็นแผนดำเนินการความสัมพันธ์ระหว่างประเทศรายพื้นที่ (area-based) โดยบูรณาการยุทธศาสตร์และแผนการดำเนินงานของไทยต่อประเทศเป้าหมายของส่วนราชการต่างๆ ไว้ด้วยกัน เพื่อให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องนำไปถ่ายทอดเป็นแผนปฏิบัติการรายปี และจัดทำแผนงบประมาณดำเนินการของแต่ละส่วนราชการต่อไป

ในด้านการบูรณาการด้านงบประมาณ ได้มีการจัดตั้งงบประมาณบูรณาการภารกิจยุทธศาสตร์รายประเทศ (Strategic Fund) โดยเริ่มจัดสรรให้แก่โครงการบูรณาการของสำนักงานในประเทศที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์สูง อาทิ สหรัฐฯ ญี่ปุ่น จีน อินเดีย เบลเยียม และลาว เป็นประเทศนำร่อง เป็นจุดเริ่มต้นของงบประมาณหมวด “ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการกิจกรรมที่มียุทธศาสตร์ไทย” ในปัจจุบัน และต่อมาได้จัดตั้งงบประมาณ “โครงการสนับสนุนภารกิจในต่างประเทศแบบบูรณาการ” โดยให้กระทรวงการต่างประเทศหารือร่วมกับส่วนราชการที่มีสำนักงานในต่างประเทศเพื่อจัดทำแผนงานโครงการเพื่อดำเนินการร่วมกันโดยใช้งบประมาณจากหมวดดังกล่าว⁴¹ นอกจากนี้ ยังได้จัดตั้งงบประมาณหมวด “ค่าใช้จ่ายสนับสนุนการดำเนินการในต่างประเทศตามยุทธศาสตร์เชิงรุก” (Contingency Fund) เพื่อให้สามารถดำเนินกิจกรรมตอบสนองต่อสถานการณ์ด้านต่างประเทศได้อย่างทันท่วงที โดยไม่ต้องจัดทำแผนล่วงหน้าในลักษณะเดียวกับงบประมาณหมวดอื่น

ในด้านโครงสร้างบุคลากรที่ประจำการในต่างประเทศได้มีการจัดวางหลักเกณฑ์และกลไกการดำเนินการเพื่อบูรณาการและเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานของส่วนราชการในต่างประเทศในหลายด้าน อาทิ

1) การทบทวนและกำหนดระดับความสำคัญของสำนักงานคณะผู้แทนในต่างประเทศ โดยประเทศที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์สูงจะได้รับการสนับสนุนอัตรากำลังบุคลากรและงบประมาณตามระดับความสำคัญ

2) การกำหนดนโยบาย One roof policy ซึ่งกำหนดให้สำนักงานของส่วนราชการต่างๆ ของไทยในต่างประเทศเข้ามาอยู่ร่วมกันภายใต้อาคารสำนักงานแห่งเดียวกันหากสามารถทำได้ เพื่อให้สะดวกต่อการประสานงาน หารือและดำเนินงานร่วมกันเป็นทีม และเพื่อเป็นการประหยัดงบประมาณในการเช่าอาคาร รวมทั้งวัสดุ ครุภัณฑ์ ที่สามารถใช้ร่วมกันได้

สำหรับในประเทศที่รัฐบาลไทยก่อสร้างอาคารที่ทำการเองก็จะจัดสร้างให้มีพื้นที่ให้ส่วนราชการไทยทั้งหมดสามารถเข้ามาอยู่ร่วมกันในพื้นที่เดียวกัน

3) จัดตั้งคณะทำงานโครงสร้างบุคลากรไทยที่ประจำการในต่างประเทศภายใต้คณะอนุกรรมการโครงสร้างบุคลากรไทยในต่างประเทศ ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธาน ให้เป็นกลไกในการพิจารณากลับกรองคำขอของทุกส่วนราชการที่ประสงค์จะจัดส่งข้าราชการไปประจำการในต่างประเทศ โดยกำหนดหลักเกณฑ์ให้มีการประเมินความจำเป็นของแต่ละ

⁴⁰ กระทรวงการต่างประเทศ, สรุปผลการประชุมคณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านต่างประเทศในระดับชาติ ครั้งที่ 1/2548, ณ ตึกไทยคู่ฟ้า ทำเนียบรัฐบาล, 13 กรกฎาคม 2548.

⁴¹ โครงการสนับสนุนภารกิจต่างประเทศแบบบูรณาการ มีการดำเนินการระหว่างปีงบประมาณ 2550–2552

ส่วนราชการในการจัดส่งข้าราชการไปประจำการในต่างประเทศอย่างรอบคอบ โดยการส่งข้าราชการจากหน่วยงานที่มีใช้กระทรวงการต่างประเทศไปประจำการในต่างประเทศ จะดำเนินการได้ต่อเมื่อในประเทศหรือเมืองดังกล่าวมีการกิจเฉพาะด้านที่มีความสำคัญที่จำเป็นต้องส่งผู้แทนจากหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านไปปฏิบัติ รวมทั้งให้มีการวิเคราะห์ประเมินต้นทุนและความคุ้มค่าให้ชัดเจน

นอกจากนี้ คณะทำงานฯ มีนโยบายไม่สนับสนุนคำขอของส่วนราชการในการขอจัดตั้งสำนักงานเป็นเอกเทศ โดยให้ใช้การส่งข้าราชการไปประจำการในสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลใหญ่ ในตำแหน่งผู้ช่วยทูต (ฝ่ายกิจการพิเศษ) หรือกงสุล (ฝ่ายกิจการพิเศษ) แทน

กลไกดังกล่าวได้ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารอัตรากำลังบุคลากรในต่างประเทศได้เป็นอย่างดี มีการพิจารณาปรับเพิ่มและลดอัตรากำลังข้าราชการ มีการปรับระดับตำแหน่งและเกลี่ยอัตรากำลังบุคลากรในต่างประเทศทั่วโลกให้สอดคล้องกับความจำเป็นของภารกิจ

4) กำหนดให้มีการใช้ “ตัวเพิ่มประสิทธิภาพ” สนับสนุนการทำงานของคณะผู้แทนในต่างประเทศ เพื่อลดค่าใช้จ่ายในการจัดส่งข้าราชการไปประจำในต่างประเทศ โดยมีการกำหนดให้พิจารณาทางเลือกในการใช้ “ตัวเพิ่มประสิทธิภาพ” ที่เหมาะสมกับภารกิจในแต่ละพื้นที่ โดยกลไกตัวเพิ่มประสิทธิภาพที่ได้พิจารณาให้นำมาใช้ประกอบด้วย การแต่งตั้งกงสุลกิตติมศักดิ์ การขยายเขตอาณาของสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ในพื้นที่ใกล้เคียงให้ครอบคลุมงานในพื้นที่นั้นๆ รวมทั้งการเพิ่มจำนวนข้าราชการในสถานเอกอัครราชทูตเพื่อดูแลประเทศใกล้เคียงในลักษณะ Regional Embassy การจัดส่งคณะจากส่วนกลางไปดำเนินการกิจในพื้นที่เป้าหมายเป็นครั้งคราว (mobile unit) การตัดโอนอัตรากำลังจากพื้นที่ที่มีปริมาณงานลดลงไปเพิ่มในพื้นที่ที่มีภารกิจเพิ่มขึ้น การจ้างเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นประจำสำนักงานเพิ่มเติม การจ้างหน่วยงานในท้องถิ่นให้ปฏิบัติหน้าที่แทน (outsourcing) รวมทั้งการฝากภารกิจให้ส่วนราชการอื่นดูแลแทน

5) การใช้รูปแบบทางเลือกใหม่ๆ ในการทำหน้าที่ผู้แทนทางการทูต คณะกรรมการยุทธศาสตร์ฯ เห็นว่า การพิจารณาจัดตั้งสถานเอกอัครราชทูตควรต้องดำเนินการด้วยความรอบคอบ เนื่องจากเมื่อเปิดแล้วจะปิดได้ยาก เนื่องจากอาจทำให้เสียความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้ จึงได้มีการพิจารณาให้ใช้รูปแบบทางเลือกอื่นๆ ประกอบการจัดตั้งสำนักงาน อาทิ การแต่งตั้งเอกอัครราชทูตสัญจร (Roving Ambassador) โดยกำหนดให้แต่งตั้งเอกอัครราชทูตเพื่อรับผิดชอบภารกิจในการขยายความสัมพันธ์กับประเทศเป้าหมาย โดยมีถิ่นพำนักในประเทศไทย และจัดคณะผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปเยือนประเทศในความรับผิดชอบเป็นระยะ แทนการเปิดสถานเอกอัครราชทูต

นอกจากนี้ ยังได้มีการพิจารณาแนวคิดการจัดระบบงานบริหารของสำนักงานในต่างประเทศ อาทิ การจัดตั้ง Regional Hub เพื่อช่วยในการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยกำหนดให้สถานเอกอัครราชทูตที่ได้รับการกำหนดให้เป็นศูนย์ในภูมิภาค ดูแลงานด้านบริหารสำนักงาน โดยเฉพาะงานคลัง ครุภัณฑ์ ให้สำนักงานในเครือข่าย อย่างไรก็ตาม รูปแบบนี้ยังมิได้มีการนำมาดำเนินการ

6) การพัฒนาคุณภาพบุคลากรทางการทูตโดยให้มีการจัดตั้งสถาบันการต่างประเทศ-เทวะวงศ์วโรปการ เพื่อพัฒนาทักษะและสมรรถนะให้แก่บุคลากรจากทุกหน่วยงานที่จะไปปฏิบัติหน้าที่ผู้แทนทางการทูต รวมทั้งนักบริหารที่ต้องการพัฒนาความรู้ในด้านการต่างประเทศ

3.4 กลไกการพิจารณาจัดตั้งสำนักงานในต่างประเทศในช่วงปี 2552 ถึงปัจจุบัน

ในช่วงระหว่างปี 2552 – 2554 คณะรัฐมนตรีได้มีมติรับหลักการขอจัดตั้งหน่วยงานใหม่หรือขยายหน่วยงาน จึงได้มีการพิจารณาจัดตั้งสำนักงานในต่างประเทศแห่งใหม่เพิ่มเติมในช่วงเวลาดังกล่าว ยกเว้นเพียงการเปิดคณะผู้แทนถาวรไทยประจำอาเซียน ณ กรุงจาการ์ตา ในปี 2552 ซึ่งเป็นการปฏิบัติตามกฎบัตรอาเซียน ที่ผู้นำของประเทศสมาชิกได้ลงนามในปี 2550 กำหนดให้ประเทศสมาชิกแต่งตั้งเอกอัครราชทูตผู้แทนถาวรประจำอาเซียน ณ กรุงจาการ์ตา กระทรวงการต่างประเทศจึงได้ขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรี ตามข้อยกเว้นกรณีเป็นการจัดตั้งหน่วยงานใหม่หรือขยายหน่วยงานเพื่อรับผิดชอบงานตามนโยบายสำคัญเร่งด่วนของรัฐบาล

ในปี 2552 ได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารราชการในต่างประเทศ พ.ศ. 2552 ซึ่งเป็นการดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2545 ในหมวดการบริหารราชการในต่างประเทศ โดยระเบียบดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางสำหรับบริหารราชการในต่างประเทศ โดยได้กำหนดให้มี “คณะกรรมการบริหารราชการในต่างประเทศ” โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธานกรรมการ ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการประสานนโยบายและยุทธศาสตร์ในการบริหารราชการในต่างประเทศของส่วนราชการต่างๆ ให้มีความเป็นเอกภาพ⁴² สำหรับการขอจัดตั้งหน่วยงานในต่างประเทศ ระเบียบฯ ได้กำหนดกลไกและขั้นตอนในการดำเนินการโดยกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) เป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบการขอจัดตั้งหน่วยงานใหม่ในต่างประเทศ โดยให้มีการพิจารณาร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) สำนักงานงบประมาณ และกระทรวงการต่างประเทศ การออกระเบียบฯ ฉบับนี้จึงถือเป็นการกำหนดแนวทางใหม่ในการพิจารณาการจัดตั้งหน่วยงานในต่างประเทศ โดยให้ ก.พ.ร. เป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการแทนการเสนอให้ที่ประชุมคณะกรรมการยุทธศาสตร์ฯ เป็นผู้พิจารณา

การพิจารณาคำขอเปิดสำนักงานในต่างประเทศโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ดังกล่าวเป็นการเพิ่มมิติการวิเคราะห์และประเมินความคุ้มค่าและผลที่จะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณและบุคลากรในการจัดตั้งสำนักงานในต่างประเทศแห่งใหม่ โดยส่วนราชการจะต้องชี้แจงเหตุผลความจำเป็นทางยุทธศาสตร์ในการจัดตั้งสำนักงานแห่งใหม่ ความคุ้มค่า และประโยชน์ที่จะได้รับให้ชัดเจนอย่างเป็นรูปธรรม รวมทั้งต้องแสดงให้เห็นว่า ไม่สามารถใช้การดำเนินงานโดยรูปแบบอื่นทดแทนหรือใช้ตัวเพิ่มประสิทธิภาพดำเนินการแทนแล้วแต่ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพได้

หลังจากที่มีการกำหนดให้ใช้กลไกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ดังกล่าวในการพิจารณาคำขอจัดตั้งหน่วยงานใหม่ กระทรวงการต่างประเทศได้เสนอจัดตั้งสำนักงานแห่งใหม่เพิ่มเติมเพียงแห่งเดียว คือ สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงมาปูโต ซึ่งหลังจากผ่านการพิจารณาของกลไก 4 หน่วยงานแล้ว ได้นำเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ และขอรับจัดสรรอัตรากำลังเพิ่มเติม โดยได้ดำเนินการจัดตั้งในปี 2559

⁴² องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารราชการในต่างประเทศ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารราชการในต่างประเทศ พ.ศ. 2552 ปรากฏตามภาคผนวก

3.5 เครือข่ายและรูปแบบของสำนักงานในต่างประเทศของไทยในปัจจุบัน

3.5.1 ปัจจุบันไทยมีสำนักงานคณะผู้แทนในต่างประเทศประกอบด้วยสถานเอกอัครราชทูต 66 แห่ง (และสำนักงานการค้าและเศรษฐกิจไทย ประจำไทเป) สถานกงสุลใหญ่ 27 แห่ง คณะผู้แทนถาวรไทย ประจำสหประชาชาติ ณ นครนิวยอร์ก และนครเจนีวา คณะผู้แทนถาวรไทยประจำอาเซียน ณ กรุงจาการ์ตา และคณะผู้แทนถาวรไทยประจำองค์การการค้าโลกและองค์การทรัพย์สินทางปัญญาโลก⁴³ ในภาพรวมไทยมีเครือข่ายสำนักงานคณะผู้แทนทางการทูตตั้งอยู่ในประเทศพันธมิตรที่สำคัญ และประเทศที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ และมีศักยภาพด้านเศรษฐกิจที่ค่อนข้างครอบคลุมในทุกภูมิภาค นอกจากนี้ ในประเทศหรือเมืองสำคัญที่ไทยยังมิได้เปิดสถานเอกอัครราชทูตก็ได้มีการแต่งตั้งกงสุลกิตติมศักดิ์ทำหน้าที่ในการเป็นผู้แทนดูแลผลประโยชน์ ดูแลงานด้านการกงสุลและให้ความช่วยเหลือดูแลคุ้มครองคนไทย ปัจจุบันไทยมีสำนักงานกงสุลกิตติมศักดิ์ในประเทศและเมืองสำคัญต่างๆ ทั่วโลก รวม 148 แห่ง⁴⁴

เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านในอาเซียน ไทยมีจำนวนสำนักงานคณะผู้แทนทางการทูตมากเป็นลำดับที่สามของอาเซียน รองจากอินโดนีเซียซึ่งมีสำนักงานในต่างประเทศรวม 135 แห่ง และมาเลเซีย ซึ่งมีสำนักงานในต่างประเทศ 105 แห่ง ในขณะที่ฟิลิปปินส์และสิงคโปร์ มีจำนวนสำนักงานในต่างประเทศ 83 แห่ง และ 50 แห่ง ตามลำดับ

3.5.2 รูปแบบของโครงสร้างสำนักงานในต่างประเทศของไทยในปัจจุบัน สามารถแบ่งได้เป็น 5 กลุ่ม กล่าวคือ

1) สถานเอกอัครราชทูตในประเทศที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ มีจำนวนข้าราชการจากกระทรวงการต่างประเทศประจำการ 7 คนขึ้นไป มีสำนักงานผู้ช่วยทูตฝ่ายทหารและสำนักงานผู้ช่วยทูตฝ่ายกิจการพิเศษประจำอยู่

ปัจจุบันมีหน่วยงานของส่วนราชการไทยที่ประจำอยู่ในต่างประเทศ ประกอบด้วยสำนักงานผู้ช่วยทูตฝ่ายทหาร สำนักงานพาณิชย์ในต่างประเทศ สำนักงานส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ สำนักงานเศรษฐกิจการลงทุน สำนักงานที่ปรึกษาด้านอุตสาหกรรม สำนักงานแรงงาน สำนักงานผู้ดูแลนักเรียน สำนักงานที่ปรึกษาการเกษตรต่างประเทศ สำนักงานที่ปรึกษาเศรษฐกิจและการคลัง สำนักงานที่ปรึกษาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สำนักงานที่ปรึกษาการศุลกากร ทั้งนี้ ในประเทศเพื่อนบ้านซึ่งมีความร่วมมือกันในเรื่องปัญหาข้ามแดนได้มีการส่งเจ้าหน้าที่จากสำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด สำนักงานয়กรฐมนตรี และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ไปประจำการด้วย นอกจากนี้ ยังมีสำนักงานการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย บริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) และธนาคารแห่งประเทศไทย ประจำอยู่ด้วยในหลายเมือง โดยปฏิบัติงานร่วมกันเป็นทีมประเทศไทย ภายใต้การนำของเอกอัครราชทูต

⁴³ คณะผู้แทนถาวรไทยประจำองค์การการค้าโลกและองค์การทรัพย์สินทางปัญญาโลกเป็นหน่วยงานภายใต้สังกัดกระทรวงพาณิชย์

⁴⁴ ไทยมีสถานกงสุลกิตติมศักดิ์และสถานกงสุลใหญ่กิตติมศักดิ์ในภูมิภาคอเมริกาและแปซิฟิกใต้ 48 แห่ง ภูมิภาคเอเชียตะวันออก 13 แห่ง ภูมิภาคยุโรป 60 แห่ง ภูมิภาคเอเชียใต้ ตะวันออกกลาง และแอฟริกา รวม 27 แห่ง

2) สถานเอกอัครราชทูตขนาดกลาง มีอัตรากำลังข้าราชการจากกระทรวงการต่างประเทศ 5–6 คน โดยมีสำนักงานผู้ช่วยทูตฝ่ายทหารและผู้ช่วยทูตฝ่ายกิจการพิเศษประจำอยู่ด้วยในบางแห่ง

3) สถานเอกอัครราชทูตขนาดเล็ก มีอัตรากำลังข้าราชการจากกระทรวงการต่างประเทศ 3–4 คน

4) สถานกงสุลใหญ่ขนาดใหญ่ ตั้งอยู่ในเมืองที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจสูง และ/หรือมีชุมชนไทยจำนวนมาก ประกอบด้วยข้าราชการจากกระทรวงการต่างประเทศและสำนักงานหรือเจ้าหน้าที่กงสุลฝ่ายการค้า การลงทุน การเกษตร ประจำอยู่ด้วยในบางแห่ง

5) สถานกงสุลใหญ่ขนาดเล็ก ตั้งอยู่ในเมืองที่มีภารกิจเฉพาะด้าน อาทิ การคุ้มครองดูแลผลประโยชน์ของคนไทย

การจัดกลุ่มสำนักงานในต่างประเทศตามโครงสร้างสำนักงาน ปรากฏตามตารางที่ 1 (ภาคผนวก)

3.6 แนวทางการจัดตั้งสำนักงานในต่างประเทศของไทยในระยะต่อไปเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของสำนักงานในต่างประเทศ

3.6.1 กระทรวงการต่างประเทศได้จัดทำแผนการเปิดสำนักงานในต่างประเทศในระยะต่อไปในช่วงปี 2559–2561 ประกอบด้วยแผนการเปิดสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่แห่งใหม่รวม 8 แห่ง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการขยายความสัมพันธ์ในภูมิภาคที่ไทยยังมีสำนักงานผู้แทนทางการทูตจำนวนน้อย อาทิ ในละตินอเมริกาและแคริบเบียน เอเชียกลาง และการเปิดสถานกงสุลใหญ่เพิ่มเติมในเมืองที่มีชุมชนไทยจำนวนมาก อาทิ ในสหรัฐอเมริกา และออสเตรเลีย เพื่อแบ่งเบาภารกิจงานด้านการกงสุลของสำนักงานที่มีอยู่ รวมทั้งได้วางแผนที่จะเปิดสถานกงสุลใหญ่ในประเทศเพื่อนบ้านเพิ่มเติม เพื่ออำนวยความสะดวกในการติดต่อประสานงานและเสริมสร้างความร่วมมือในพื้นที่บริเวณชายแดน

อย่างไรก็ดี ในช่วงที่ผ่านมาแผนการเปิดสำนักงานในต่างประเทศแห่งใหม่ได้รับการพิจารณาทบทวนหลายครั้งในระดับผู้บริหารของกระทรวงฯ เนื่องจากสถานการณ์ระหว่างประเทศ ที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ในช่วงก่อนการจัดทำแผนเปิดสำนักงานสำหรับปี 2559–2561 กระทรวงฯ ได้พิจารณาให้ชะลอแผนการเปิดสำนักงานแห่งใหม่ ประกอบด้วยการจัดตั้งสถานเอกอัครราชทูต 4 แห่ง และสถานกงสุลใหญ่ 6 แห่ง ที่เคยจัดไว้ในแผนการเปิดสำนักงาน เนื่องจากเห็นว่ายังไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่ได้มีการปรับปรุงใหม่และไม่มีความจำเป็นเร่งด่วน

ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ในการพิจารณาเปิดสำนักงานคณะผู้แทนในต่างประเทศแห่งใหม่ ซึ่งได้มีการปรับปรุงในปี 2558⁴⁵ ได้กำหนดให้พิจารณามิตต่างๆ ประกอบด้วย (1) ความจำเป็นของการมีผู้แทนไทย (Diplomatic Representation) ในพื้นที่เพื่อเสริมสร้างความสัมพันธ์ทางการทูต (2) ความสำคัญทางในเชิงยุทธศาสตร์และบทบาทของประเทศนั้นในเวทีโลก (3) ผลประโยชน์ของไทย

⁴⁵ สำนักนโยบายและแผน กระทรวงการต่างประเทศ, “สรุปผลการประชุมทบทวนการเปิดสำนักงานในต่างประเทศ,” (16 มิถุนายน 2558).

ในด้านเศรษฐกิจ การค้า การลงทุน การท่องเที่ยว เป็นตลาดใหม่และมีศักยภาพในอนาคต (4) ตอบสนองประสิทธิภาพในการดำเนินการพันธกิจของกระทรวงฯ⁴⁶ (5) รองรับประชาคมอาเซียน และการค้าชายแดน (6) ดูแลผลประโยชน์คนไทยและคุ้มครองคนไทย

3.6.2 ในการจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางการจัดตั้งสำนักงานในต่างประเทศของไทยในระยะต่อไป เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของสำนักงานในต่างประเทศ ผู้จัดทำรายงานได้สัมภาษณ์และขอรับข้อคิดเห็นจากผู้บริหารของกระทรวงการต่างประเทศในระดับรองอธิบดี ผู้อำนวยการสำนัก และผู้อำนวยการกอง ซึ่งกำกับดูแลงานด้านความสัมพันธ์ทวิภาคี พหุภาคี การกงสุล การบริหารบุคคล การพัฒนาบุคลากร งบประมาณ และเทคโนโลยีสารสนเทศ รวม 9 ท่าน เกี่ยวกับการดำเนินการในการเปิดสำนักงานของกระทรวงการต่างประเทศ ปัญหาและข้อจำกัด และข้อเสนอแนะ ซึ่งได้รับข้อคิดเห็นในประเด็นต่างๆ ดังนี้

1) ผู้บริหารกระทรวงการต่างประเทศเห็นพ้องว่า การจัดตั้งสำนักงานในต่างประเทศแห่งใหม่ในระยะต่อไปควรให้ความสำคัญกับการใช้ยุทธศาสตร์เป็นกรอบในการพิจารณา ลำดับแรก ทั้งยุทธศาสตร์ด้านต่างประเทศในภาพรวมและยุทธศาสตร์รายภูมิภาค ซึ่งมีการจัดลำดับความสำคัญของความร่วมมือในแต่ละพื้นที่ในมิติต่างๆ โดยกระทรวงการต่างประเทศควรรับฟังข้อคิดเห็นจากหน่วยงานอื่นๆ เกี่ยวกับมุมมองความสำคัญทางยุทธศาสตร์ในมิติต่างๆ อย่างรอบด้าน รวมทั้งรับฟังข้อคิดเห็นของภาคเอกชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ควรมีการวิเคราะห์ความคุ้มค่าผลประโยชน์ที่จะได้รับ โดยมีหลักฐานเชิงประจักษ์ประกอบการพิจารณาอย่างถี่ถ้วน⁴⁷

2) ปัจจัยสำคัญลำดับต่อมาได้แก่บุคลากรและงบประมาณของกระทรวงฯ โดยที่การเปิดสำนักงานในต่างประเทศจะมีผลกระทบต่อการบริหารจัดการบุคลากรของกระทรวงฯ ในระยะยาว จึงควรมีการพิจารณาวางแผนในเรื่องอัตรากำลังของบุคลากรล่วงหน้า เนื่องจากกระทรวงการต่างประเทศเป็นกระทรวงขนาดเล็ก มีอัตรากำลังข้าราชการในปัจจุบันรวม 1,586 คน การจัดตั้งสำนักงานในต่างประเทศเพิ่มเติมจะมีผลกระทบต่ออัตรากำลังของข้าราชการที่ปฏิบัติงานในส่วนกลาง ซึ่งจำเป็นต้องมีบุคลากรที่เพียงพอรองรับการปฏิบัติงานที่มีปริมาณงานมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในช่วงที่ผ่านมา มีอัตราส่วนข้าราชการที่ปฏิบัติงานในประเทศต่อข้าราชการที่ปฏิบัติงานในต่างประเทศลดลงตามลำดับ โดยอัตราส่วนข้าราชการปฏิบัติงานในกระทรวงฯ ต่อข้าราชการที่ประจำการในต่างประเทศลดลงจากร้อยละ 57 ต่อ 42 ในปี 2550 เหลือเพียงร้อยละ 49 ต่อ 47 ในปี 2558⁴⁸ หลังจากที่มีการเปิดสำนักงานในต่างประเทศใหม่หลายแห่งในช่วงดังกล่าว (อัตราส่วนข้าราชการประจำการในประเทศ ต่อข้าราชการประจำการในต่างประเทศ ปรากฏตามตารางที่ 2

⁴⁶ พันธกิจของกระทรวงการต่างประเทศ ปรากฏตามภาคผนวก

⁴⁷ สัมภาษณ์ ภัทรรัตน์ หงษ์ทอง, ผู้อำนวยการสถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ, 23 มิถุนายน 2559; สัมภาษณ์ ศศิธรี ตันกุลรัตน์, ผู้อำนวยการสำนักบริหารบุคคล, 23 มิถุนายน 2559; สัมภาษณ์ สรจักร บุรณะสัมฤทธิ์, ผู้อำนวยการกองตะวันออกกลาง, 23 มิถุนายน 2559; สัมภาษณ์ กาญจนา ภัทรโชค, รองอธิบดีกรมองค์การระหว่างประเทศ, 24 มิถุนายน 2559; สัมภาษณ์ วิษุ เวชชาชีวะ, รองอธิบดีกรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้, 24 มิถุนายน 2559.

⁴⁸ ไม่รวมข้าราชการที่ลาศึกษาต่อ และลาติดตาม

ภาคผนวก) นอกจากนี้ ขณะนี้มีข้าราชการระดับนักการทูตระดับชำนาญการ/ที่ปรึกษาที่ปฏิบัติงานในกระทรวงฯ มิใช่เพียงพอ เนื่องจากส่วนใหญ่ประจำการอยู่ในต่างประเทศ⁴⁹

ในการแก้ไขปัญหาข้อจำกัดด้านบุคลากร กระทรวงฯ ได้วางแผนที่จะแก้ไข ปัญหา โดยการเพิ่มการจ้างลูกจ้างท้องถิ่นที่มีคุณภาพปฏิบัติงานแทนเจ้าหน้าที่การทูตระดับกลางใน สำนักงานในต่างประเทศเพิ่มมากขึ้น เพื่อให้สามารถดึงเจ้าหน้าที่การทูตระดับกลางกลับมาปฏิบัติงาน ในส่วนกลางได้มากขึ้น โดยจะต้องดำเนินการปรับค่าตอบแทนและสวัสดิการลูกจ้างท้องถิ่นใน ต่างประเทศให้เหมาะสม เพื่อให้ได้บุคลากรที่มีคุณภาพมาปฏิบัติงานเพิ่มมากขึ้น

นอกจากนี้ จะสนับสนุนให้มีการใช้การส่งข้าราชการจากส่วนกลางไปสนับสนุน การปฏิบัติการในต่างประเทศชั่วคราวในช่วงที่มีการปฏิบัติงานในต่างประเทศบางแห่งเพิ่มขึ้นแทนการส่ง ข้าราชการไปประจำการถาวร โดยที่ผ่านมาได้ดำเนินการแล้ว อาทิ การส่งข้าราชการไปช่วยเหลือให้ ความช่วยเหลือผู้แสวงบุญชาวฮัจย์ในซาอุดีอาระเบียในช่วงที่ชาวไทยเดินทางไปแสวงบุญจำนวนมาก ส่งข้าราชการไปดูแลผู้แสวงบุญชาวพุทธที่พุทธคยาเป็นระยะเวลา 3 เดือน ส่งข้าราชการไปช่วยปฏิบัติ หน้าที่ที่คณะผู้แทนถาวรไทยประจำนครนิวยอร์กในช่วงที่ไทยรับหน้าที่ประธานกลุ่ม G77 ในปี 2559 เป็นต้น⁵⁰

ในด้านงบประมาณ กระทรวงการต่างประเทศต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อ รองรับภารกิจของสำนักงานในต่างประเทศเป็นสัดส่วนเพิ่มขึ้นตามลำดับ ในปี 2559 งบประมาณของ สำนักงานในต่างประเทศมีวงเงิน 4,596 ล้านบาท จากงบประมาณรวม 8,015.14 ล้านบาท คิดเป็น 5 ใน 8 ส่วนของงบประมาณประจำปีของกระทรวงการต่างประเทศ⁵¹ หรือคิดเป็นค่าใช้จ่ายในการ ดำเนินงานของสำนักงานโดยเฉลี่ยแห่งละประมาณ 48 ล้านบาทต่อปี

แม้ว่าในระยะที่ผ่านมากระทรวงการต่างประเทศจะได้รับการสนับสนุน งบประมาณจากรัฐบาลเป็นค่าใช้จ่ายในการเปิดสำนักงานแห่งใหม่อย่างต่อเนื่อง แต่วงเงินที่ได้รับ จัดสรรสำหรับการดำเนินงานของสำนักงานในต่างประเทศ โดยเฉพาะงบค่าใช้จ่ายในการเดินทางและ งบภารกิจ ยุทธศาสตร์ยังได้รับจัดสรรอย่างจำกัด ไม่เพียงพอในการจัดสรรให้สำนักงานในต่างประเทศ ดำเนิน การกิจได้ตามแผน ทำให้สำนักงานในต่างประเทศหลายแห่งไม่สามารถเดินทางไปเยือนหรือ สร้างปฏิสัมพันธ์กับประเทศในความรับผิดชอบได้ตามเป้าหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำนักงานใน ต่างประเทศที่มีประเทศในเขตอาณานิคมจำนวนมากในภูมิภาคแอฟริกาและละตินอเมริกา⁵²

3) จากข้อจำกัดในด้านบุคลากรและงบประมาณดังที่กล่าวมา ผู้บริหารกระทรวงฯ หลายท่านสนับสนุนให้มีการทบทวนโครงสร้างและอัตรากำลังของสำนักงานในต่างประเทศของ กระทรวงการต่างประเทศที่มีอยู่ในปัจจุบันไปพร้อมๆ กับการพิจารณาจัดตั้งสำนักงานในต่างประเทศ แห่งใหม่ โดยทบทวนภารกิจและปริมาณงานของสำนักงานในต่างประเทศที่มีอยู่ในปัจจุบัน และเสนอ

⁴⁹ ข้าราชการระดับชำนาญการ/ที่ปรึกษา ที่ประจำการในต่างประเทศมีจำนวน 245 คน ในขณะที่ประจำใน กระทรวงฯ จำนวน 220 คน (สำนักบริหารบุคคล กระทรวงการต่างประเทศ, กุมภาพันธ์ 2559).

⁵⁰ สัมภาษณ์ ศศิวิทย์ ต้นกุลรัตน์, ผู้อำนวยการสำนักบริหารบุคคล, 23 มิถุนายน 2559.

⁵¹ งบบุคลากร งบดำเนินงาน งบลงทุน และงบรายจ่ายอื่น

⁵² สัมภาษณ์ สรจักร บุรณะสัมฤทธิ์, ผู้อำนวยการกองตะวันออกกลาง, 23 มิถุนายน 2559; สัมภาษณ์ ไสร็จ สุขถาวร, ผู้อำนวยการส่วนงบประมาณ สำนักบริหารการคลัง กระทรวงการต่างประเทศ, 7 กรกฎาคม 2559.

ปรับลดขนาดสำนักงานที่มีการกิจลดลง เพื่อโอนบุคลากรและงบประมาณไปสนับสนุนสำนักงานในต่างประเทศแห่งอื่นที่มีการกิจเพิ่มขึ้น หรือกลับมาสนับสนุนส่วนกลาง รวมทั้งอาจพิจารณาปิดสำนักงานที่มีการกิจลดลง และใช้รูปแบบอื่นๆ หรือตัวเพิ่มประสิทธิภาพในการดูแลพื้นที่ดังกล่าวแทน อย่างไรก็ตาม ในส่วนของการปิดสำนักงานฯ ผู้บริหารกระทรวงฯ ยังมีแนวคิดที่แตกต่างกันในเรื่องนี้ ในขณะที่ส่วนหนึ่งเห็นว่าเป็นแนวทางที่ควรดำเนินการเพื่อนำทรัพยากรบุคคลและงบประมาณไปใช้ในส่วนอื่นที่มีความจำเป็นเพิ่มขึ้น ผู้บริหารบางส่วนเห็นว่าควรต้องมีการพิจารณาอย่างรอบคอบ เนื่องจากอาจส่งสัญญาณที่ผิดและมีผลกระทบต่อความสัมพันธ์กับประเทศเจ้าบ้าน ทั้งนี้ รัฐบาลไทยได้เคยปิดสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงแบกแดด และสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงทริโปลี เป็นการชั่วคราวเนื่องจากสถานการณ์ความไม่สงบในประเทศ สำหรับการพิจารณาปิดสำนักงานในต่างประเทศเนื่องจากมีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ลดลงยังได้มีการดำเนินการในช่วงที่ผ่านมา

3.6.3 โดยที่ในปัจจุบันไทยมีสำนักงานคณะผู้แทนทางการทูตในประเทศที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์และมีศักยภาพด้านเศรษฐกิจค่อนข้างครอบคลุมในทุกภูมิภาค แนวทางในการดำเนินการเพื่อจัดตั้งสำนักงานทางการทูตของไทยในระยะต่อไป จึงอาจพิจารณาดำเนินการได้ตามขั้นตอนอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยหลังจากที่กรมภูมิภาคพิจารณาเห็นว่าเมืองหรือประเทศใดมีความสำคัญทางยุทธศาสตร์เพิ่มมากขึ้นและควรเพิ่มปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน และได้เสนอให้อยู่ในแผนการเปิดสำนักงานแล้วแต่ยังมิได้มีการดำเนินการ หรือกระทรวงฯ ให้ชะลอไว้นั้น อาจพิจารณาให้เริ่มใช้กลไกตัวเพิ่มประสิทธิภาพเพื่อเสริมการดำเนินงานของกลไกที่มีอยู่ได้ทันที เพื่อประเมินปริมาณงานและความคุ้มค่าหากจะมีการเปิดสำนักงานในระยะต่อไป ซึ่งเป็นแนวทางที่มีความคล่องตัว และสามารถปรับรูปแบบของคณะผู้แทนทางการทูตให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปในอนาคตได้

ทั้งนี้ แนวทางนี้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่ ก.พ.ร. กำหนดให้หน่วยงานแสดงหลักฐานให้เห็นชัดเจนในการเสนอคำขอเปิดสำนักงานฯ ให้ ก.พ.ร. พิจารณาว่าได้ทดลองใช้ตัวเพิ่มประสิทธิภาพดำเนินการระยะหนึ่งแล้ว ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในการนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกระทรวงฯ ควรร่วมกันพิจารณาการใช้ตัวเพิ่มประสิทธิภาพที่เหมาะสมสำหรับแต่ละประเทศหรือเมือง โดยพิจารณารูปแบบการจัดตั้งคณะผู้แทนทางการทูตที่ไทยเคยดำเนินการในอดีต รวมทั้งรูปแบบที่กระทรวงการต่างประเทศของประเทศอื่นๆ ได้นำมาใช้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานของสำนักงานในต่างประเทศ โดยอาจพิจารณาแนวทาง ดังนี้

1) การจัดตั้งสถานเอกอัครราชทูตประจำภูมิภาค (Regional Embassy) โดยยกระดับสถานเอกอัครราชทูตที่ตั้งอยู่ในประเทศที่เป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจและการคมนาคมในภูมิภาค และดูแลประเทศเขตอาณาที่มีความสำคัญและสถานกงสุลกิตติมศักดิ์หลายแห่งในภูมิภาค ให้เป็น Regional Embassy เพื่อให้สถานเอกอัครราชทูตดังกล่าวปฏิบัติภารกิจในการขยายความร่วมมือกับประเทศในเขตอาณาได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยเพิ่มบุคลากรและงบประมาณภารกิจยุทธศาสตร์ให้สถานเอกอัครราชทูตดังกล่าวเพื่อดำเนินงานในการส่งเสริมความสัมพันธ์ทางการเมือง การค้า การลงทุน อาทิ สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปักกิ่ง ซึ่งดูแลเขตอาณาประเทศมองโกเลียและเกาหลีเหนือ สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงมอสโก ซึ่งดูแลเขตอาณาประเทศอุซเบกิสถานและประเทศ

ในเอเชียกลางอื่นๆ สถานเอกอัครราชทูตในภูมิภาคแอฟริกาและละตินอเมริกาบางแห่งซึ่งมีประเทศเขตอาณานิคมจำนวนมาก แนวทางนี้จะช่วยลดความจำเป็นของการจัดตั้งสำนักงานแห่งใหม่ในประเทศใกล้เคียงกันในภูมิภาคหรืออนุภูมิภาคเดียวกัน

อย่างไรก็ดี เพื่อให้สถานเอกอัครราชทูตประจำภูมิภาคดำเนินการได้ผลตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ ควรกำหนดแผนงาน เป้าหมาย ผลผลิตและผลลัพธ์ของงบประมาณและบุคลากรที่จัดสรรเพิ่มเติมให้ชัดเจน โดยให้มีการประเมินผลการดำเนินงานของสถานเอกอัครราชทูตประจำภูมิภาคเพิ่มเติมจากสำนักงานแห่งอื่นๆ

2) การแต่งตั้งเอกอัครราชทูตสัญญา เป็นเอกอัครราชทูตประจำประเทศที่ประสงค์จะกระชับความสัมพันธ์เพิ่มมากขึ้น โดยให้เอกอัครราชทูตปฏิบัติหน้าที่ที่กระทรวงฯ แทนการเปิดสำนักงานถาวรในประเทศดังกล่าว ซึ่งเป็นแนวทางที่กระทรวงฯ เคยดำเนินการระยะหนึ่งในช่วงปี 2550 แนวทางนี้จะช่วยส่งเสริมความสัมพันธ์กับประเทศเป้าหมายได้เพิ่มขึ้นโดยลดภาระด้านงบประมาณในการเปิดสำนักงานและการจ้างบุคลากรประจำ เอกอัครราชทูตสัญญาจะทำหน้าที่กำกับดูแลการส่งเสริมความร่วมมือกับประเทศในความรับผิดชอบในทุกมิติ รวมทั้งในด้านการค้า การลงทุน โดยจัดคณะผู้แทนหน่วยงานจากภาครัฐและเอกชนในด้านต่างๆ เดินทางไปปฏิบัติภารกิจในการเจรจาความร่วมมือในมิติต่างๆ กับประเทศในความรับผิดชอบเป็นระยะ โดยมีเจ้าหน้าที่โต๊ะจากกรมภูมิภาคเป็นผู้สนับสนุนการปฏิบัติงานของเอกอัครราชทูต โดยเอกอัครราชทูตเป็นผู้พิจารณาจัดทำแผนการดำเนินงานรายปีและเสนอคำขอของงบประมาณภารกิจยุทธศาสตร์สำหรับดำเนินการในแต่ละปีผ่านกรมภูมิภาคได้

แนวทางนี้เหมาะสมสำหรับประเทศที่ไทยต้องการส่งเสริมความสัมพันธ์ด้านการค้าการลงทุนเพิ่มขึ้น โดยมีภารกิจประจำไม่มากนัก หรือมีสถานกงสุลกิตติมศักดิ์ในพื้นที่ช่วยสนับสนุนการดำเนินงานด้านการกงสุลอยู่แล้ว หรือประเทศที่อยู่ในเขตอาณานิคมของสถานเอกอัครราชทูตที่มีการกิจมากและมีเขตอาณาหลายแห่ง ทำให้เอกอัครราชทูตซึ่งดูแลเขตอาณาไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการดูแลเขตอาณาได้ทั่วถึง

สำหรับการแต่งตั้งเอกอัครราชทูตสัญญา กระทรวงการต่างประเทศจะต้องแก้ไขข้อจำกัดในเรื่องอัตราตำแหน่งข้าราชการระดับเอกอัครราชทูต ซึ่งมีไม่เพียงพอ รวมทั้งการบริหารงานภายในเกี่ยวกับสายการบังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่กรมภูมิภาคที่ปฏิบัติงานสนับสนุนเอกอัครราชทูตสัญญา และแนวทางการปฏิบัติงานของเอกอัครราชทูตสัญญาในด้านการวางแผนงานและการเบิกจ่ายงบประมาณ โดยแนวทางหนึ่งในการดำเนินการภายใต้ข้อจำกัดดังกล่าว กระทรวงฯ อาจพิจารณาแต่งตั้งข้าราชการระดับอัครราชทูต ให้ปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะเดียวกับเอกอัครราชทูตสัญญาได้⁵³

การจัดตั้ง Regional Embassy และการแต่งตั้งเอกอัครราชทูตสัญญา เป็นรูปแบบที่สามารถนำมาใช้เป็นการชั่วคราวในช่วงประเมินแนวโน้มและศักยภาพของประเทศเป้าหมายซึ่งยังไม่มีข้อมูลชัดเจนในด้านปริมาณงาน เพื่อประเมินความคุ้มค่าในการเปิดสำนักงานต่อไป

⁵³ สัมภาษณ์ สรจักร บุรณะสัมฤทธิ์, ผู้อำนวยการกองตะวันออกกลาง, 23 มิถุนายน 2559; สัมภาษณ์ วิษุ เวชชาชีวะ, รองอธิบดีกรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้, 24 มิถุนายน 2559.

นอกจากนี้ยังเป็นทางเลือกที่อาจมีความจำเป็นต้องนำมาปรับใช้มากขึ้นในระยะต่อไป สืบเนื่องมาจากภัยด้านการก่อการร้ายในต่างประเทศที่เพิ่มมากขึ้นในปัจจุบัน สถานเอกอัครราชทูตต่างประเทศมักตกเป็นเป้าหมายหลักของการก่อการร้าย ดังนั้น ในพื้นที่ที่มีความเป็นอยู่ยากลำบาก ประเทศที่มีสภาพการณ์พิเศษ มีความขัดแย้งทางการเมืองหรือความไม่ปลอดภัยสูง อาจพิจารณาใช้เป็นรูปแบบทางเลือกแทนการเปิดสำนักงานในพื้นที่ เพื่อความปลอดภัยในการปฏิบัติงานของข้าราชการ โดยใช้สถานเอกอัครราชทูตในประเทศที่มีความเป็นอยู่และการคมนาคมสะดวกและปลอดภัยเป็นฐานการปฏิบัติงานดูแลประเทศในเขตอาณา หรือการใช้กระทรวงการต่างประเทศในส่วนกลางเป็นฐานในการปฏิบัติงานแทน

3) ในประเทศที่มีเมืองสำคัญที่มีการกิจที่ต้องประสานงานเพิ่มมากขึ้นในด้านการการค้า การลงทุน หรือการกงสุล และอยู่ในระหว่างพิจารณาจะเปิดสถานกงสุลใหญ่เพิ่มเติม อาทิ สหรัฐฯ ออสเตรเลีย หรือญี่ปุ่น อาจพิจารณาแต่งตั้งเจ้าหน้าที่จากสถานเอกอัครราชทูตในเมืองหลวงให้ปฏิบัติหน้าที่เป็น “นักการทูตสัญจร” (circuit riders หรือ city officer) ทำหน้าที่เดินทางไปปฏิบัติงานสร้างเครือข่ายการติดต่อกับบุคคลและภาคส่วนต่างๆ ในพื้นที่เมืองสำคัญ อย่างสม่ำเสมอ เพื่อสร้างความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับพื้นที่และสร้างเครือข่ายการติดต่อระหว่างสถานเอกอัครราชทูตกับเมืองสำคัญ และหากมีปริมาณงานเพิ่มมากขึ้น จำเป็นต้องมีการติดต่อกันอย่างสม่ำเสมอ สามารถยกระดับขึ้นเป็นการจัดตั้งสำนักงานขนาดเล็ก หรือ One-Man Office ต่อไป

4) การสร้างความร่วมมือกับสถาบันทางวิชาการในท้องถิ่นเพื่อช่วยทำหน้าที่ในการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับประเทศไทย โดยจัดตั้งเป็นศูนย์ไทยศึกษา เป็นรูปแบบที่สามารถเสริมการดำเนินงานด้านการทูตเพื่อประชาชนของสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ในเมืองต่างๆ ได้ โดยกระทรวงการต่างประเทศสนับสนุนให้สถาบันการศึกษาของไทยจับคู่จัดทำความตกลงแลกเปลี่ยนความร่วมมือกับสถาบันการศึกษาในท้องถิ่นในต่างประเทศ เพื่อจัดตั้งภาควิชาภาษาไทยหรือศูนย์ไทยศึกษา หรือการแลกเปลี่ยนนักเรียน โดยสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ในพื้นที่ให้งบประมาณสนับสนุนการจัดกิจกรรมแก่สถาบันการศึกษาที่มีภาควิชาภาษาไทยหรือศูนย์ไทยศึกษาให้จัดกิจกรรมทางวิชาการและวัฒนธรรมเพื่อเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับประเทศไทย ซึ่งรูปแบบนี้สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ไทยในจีนได้ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะการร่วมกับสถาบันการศึกษาจัดกิจกรรมในเทศกาลสำคัญต่างๆ สงกรานต์ ลอยกระทง สามารถช่วยเผยแพร่วัฒนธรรมไทยสู่คนรุ่นใหม่ได้อย่างกว้างขวาง

3.6.4 สำหรับพื้นที่ที่กระทรวงการต่างประเทศพิจารณาแล้วเห็นว่า การใช้ตัวเพิ่มประสิทธิภาพต่างๆ ที่กล่าวมาแล้ว ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายได้ หรือมีปริมาณงานเพิ่มขึ้นมาก จำเป็นต้องมีการเปิดสำนักงานถาวร อาจใช้แนวทางดำเนินการ ดังนี้

1) การเปิดสำนักงานขนาดเล็ก (mini-embassies) เป็นทางเลือกสำหรับพื้นที่ที่ประเมินว่า มีความจำเป็นต้องมีผู้แทนไทยในพื้นที่เพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์ทางการทูตและปฏิบัติงานด้านการกงสุล แต่ยังมีปริมาณงานจำกัด โดยกำหนดองค์ประกอบของสำนักงานฯ ประกอบด้วยเอกอัครราชทูตและเจ้าหน้าที่ 1 หรือ 2 คน เพื่อดำเนินภารกิจส่งเสริมความร่วมมือเฉพาะสาขา ซึ่งหลายประเทศมีการดำเนินการในลักษณะนี้ อาทิ มาเลเซีย และไอร์แลนด์ ซึ่งมีสำนักงานขนาดเล็กที่ประกอบด้วยเอกอัครราชทูตและเจ้าหน้าที่การทูต 1 คน โดยเอกอัครราชทูตเป็นหลักในการ

ดำเนินงาน และใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีสมัยใหม่ โดยสำนักงานที่มีขนาดเล็กอาจไม่ต้องรับผิดชอบงานในทุกมิติ แต่จะจ่งมิติที่สำคัญที่เป็นเป้าหมายหลักของความร่วมมือกับประเทศนั้นๆ⁵⁴

สำหรับการปฏิบัติงานด้านงานคลังและพัสดุของสำนักงานขนาดเล็ก สามารถจ้างเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเป็นผู้ช่วยดำเนินการ โดยกระทรวงการต่างประเทศอาจพิจารณาตั้งสำนักงานสนับสนุนการบริหารงานของสำนักงานในต่างประเทศในส่วนกลางเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานด้านการคลัง พัก และงานบริหารอื่นๆ ให้แก่สำนักงานขนาดเล็กทุกแห่ง โดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและฐานข้อมูลกลาง อาทิ ระบบบัญชี พัก รายงานผลการเบิกจ่ายงบประมาณออนไลน์ ขึ้นมารองรับ

2) การเปิดสำนักงานส่วนแยกของสถานเอกอัครราชทูต (Outpost) ในพื้นที่ที่ต้องการขยายความร่วมมืออย่างใกล้ชิดเพิ่มขึ้น อาทิ ในเมืองที่มีศักยภาพ หรือมีความจำเป็นต้องติดต่อประสานงานกับหน่วยงานในท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด หรือเป็นเมืองที่มีความจำเป็นในการปฏิบัติงานเฉพาะด้าน อาทิ การกงสุล กลุ่มครองดูแลคนไทย โดยมีภารกิจงานไม่มากพอที่จะจัดตั้งสถานกงสุลใหญ่ โดยจัดส่งเจ้าหน้าที่จากสถานเอกอัครราชทูตไปปฏิบัติงานในสำนักงาน โดยถือเป็นส่วนหนึ่งของสถานเอกอัครราชทูต ทั้งนี้ ต้องพิจารณาแนวปฏิบัติและขอความเห็นชอบจากประเทศผู้รับด้วย

3) โดยที่ปัจจุบันไทยได้เพิ่มบทบาทด้านการทูตเพื่อการพัฒนาเพิ่มมากขึ้น และมีความร่วมมือเพื่อการพัฒนาอย่างใกล้ชิดกับหลายประเทศ ในระยะต่อไปกระทรวงฯ อาจพิจารณาจัดตั้งสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาในต่างประเทศ ในลักษณะเดียวกับหน่วยงาน USAID ของสหรัฐฯ หรือ JICA ของญี่ปุ่น⁵⁵ ในประเทศหรือเมืองที่ไทยมีโครงการความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาจำนวนมาก อาทิ ภูฏาน เป็นต้น โดยสำนักงานฯ จะช่วยทำหน้าที่ในการประสานงานการให้ความช่วยเหลือระหว่างไทยกับรัฐบาลท้องถิ่น ดูแลอาสาสมัครของไทยที่ไปทำงานในการให้ความช่วยเหลือรวมทั้งส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประชาชนของทั้งสองฝ่าย

3.6.5 นอกจากการใช้รูปแบบการจัดตั้งสำนักงานทางด้านกายภาพดังที่ได้กล่าวมาแล้ว การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารราชการในต่างประเทศโดยการปรับปรุงแบบการประสานงานและการนำเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาใช้ เป็นปัจจัยที่สำคัญที่สามารถเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของสำนักงานในต่างประเทศได้ดียิ่งขึ้น

1) ในด้านการประสานงาน

ปัจจุบันการสั่งการและติดต่อประสานงานภายในเครือข่ายของกระทรวงการต่างประเทศและสำนักงานในต่างประเทศดำเนินการผ่านกระทรวงการต่างประเทศ โดยสำนักงานในต่างประเทศรายงานตรงมายังกระทรวงฯ โดยมีกรมภูมิภาคเป็นผู้กำกับแผนการดำเนินงานของสำนักงานในต่างประเทศในภูมิภาคที่รับผิดชอบ มีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการติดต่อประสานงานเพิ่มมากขึ้น อาทิ การใช้โทรศัพท์ผ่านอินเทอร์เน็ตซึ่งสามารถติดต่อกันได้ภายในเครือข่าย แต่การประชุมหารือทางไกลผ่านวิดีโอทัศน์ยังมีน้อย

⁵⁴ สำนักนโยบายและแผน กระทรวงการต่างประเทศ, “สรุปผลการเดินทางไปกรุงดับลินและกรุงลอนดอน เพื่อรวบรวมข้อมูลประกอบการพิจารณาข้อเสนอการเปิด สอท. ณ กรุงดับลิน,” 5 กรกฎาคม 2559.

⁵⁵ United States Agency for International Development–USAID; Japan International Cooperation Agency–JICA

การประชุมประสานงานระหว่างสำนักงานในต่างประเทศในปัจจุบัน มีกลไกการประชุมเอกอัครราชทูตในภูมิภาคและอนุภูมิภาค ปีละ 1-2 ครั้ง เพื่อประสานแผนงานและยุทธศาสตร์รายภูมิภาคและอนุภูมิภาค โดยมีทั้งการประชุมที่มีผู้แทนจากกระทรวงการต่างประเทศเข้าร่วม และการประชุมร่วมกันระหว่างผู้แทนสำนักงานในต่างประเทศในภูมิภาค รวมทั้งมีการประชุมร่วมระหว่างคณะผู้แทนจากกระทรวงการต่างประเทศและทีมประเทศไทยในภูมิภาค ซึ่งในเรื่องนี้ควรผลักดันให้สำนักงานในต่างประเทศจัดประชุมร่วมกันอย่างสม่ำเสมอ โดยให้มีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาเป็นเครื่องมือจัดการประชุมผ่านการประชุมทางวิดีโอ เพื่อให้ผู้แทนจากกระทรวงฯ สามารถร่วมประชุมกับสำนักงานในต่างประเทศได้มากขึ้น

นอกจากนี้ ควรเริ่มดำเนินการตามแนวคิดที่จะให้มีการกำหนดให้สถานทูตแห่งใดแห่งหนึ่งทำหน้าที่เป็น “ผู้ประสานงานในภูมิภาค” (Regional Coordinator) ทำหน้าที่ประสานงานกับสถานทูตอื่นๆ เพื่อจัดทำแผนการจัดกิจกรรมร่วมกันในแต่ละปี ร่วมกันจัดทำแนวทางการประชาสัมพันธ์และชี้แจงข้อมูลที่สำคัญ รวมทั้งให้การสนับสนุนบุคลากรระหว่างกันในช่วงที่มีการปฏิบัติงานเป็นต้น

2) การนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน

ขณะนี้กระทรวงการต่างประเทศมีแผนงานที่จะปรับปรุงระบบเทคโนโลยีสารสนเทศภายใต้หลักการสะดวก ปลอดภัย และเป็นมืออาชีพ โดยมีแผนพัฒนาระบบการติดต่อสื่อสารระหว่างส่วนกลางกับสำนักงานในต่างประเทศ ให้รวดเร็วคล่องตัวยิ่งขึ้น ผ่านระบบ portal และ e-submission โดยจะเชื่อมต่อระบบงานที่ใช้ในส่วนกลางเข้ากับสำนักงานในต่างประเทศ ซึ่งจะทำให้การสั่งการและรายงานข้อมูลจากส่วนกลางกับสำนักงานในต่างประเทศทำได้อย่างรวดเร็วมากขึ้น ให้มีการนำระบบ Gchat ซึ่งเป็นการส่งข้อความออนไลน์ของรัฐบาลมาใช้ในการติดต่อสื่อสารระหว่างกัน นอกจากนี้ มีการปรับปรุงระบบการติดต่อระหว่างหน่วยงานรัฐบาลเพื่อรองรับการสั่งการและประสานงานในสถานการณ์ฉุกเฉินที่ต้องมีการประสานงานระหว่างหน่วยงานในประเทศและหน่วยงานในต่างประเทศหลายหน่วยงานพร้อมกัน และสามารถรองรับการจัดประชุมทางวิดีโอร่วมกับสำนักงานในต่างประเทศได้

นอกจากนี้ มีแผนจะพัฒนาระบบฐานข้อมูลกลางออนไลน์ ให้หน่วยงานของกระทรวงฯ ทั้งในและต่างประเทศจัดส่งข้อมูลผ่านระบบฐานข้อมูลกลาง เพื่อลดภาระในการปฏิบัติงานซ้ำซ้อน เพิ่มประสิทธิภาพในการวิเคราะห์ประมวลผลข้อมูล ช่วยลดเวลาในการทำงาน รวมทั้งสามารถเปิดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลพื้นฐานด้านการต่างประเทศในบางส่วนได้⁵⁶

ในด้านงานกงสุล กรมการกงสุลได้นำเทคโนโลยีมาพัฒนาระบบงานเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่คนไทยที่จะเดินทางไปต่างประเทศ และชาวต่างประเทศที่จะเดินทางมาท่องเที่ยวในไทยมากขึ้น ซึ่งจะช่วยลดภาระงานของเจ้าหน้าที่ของสำนักงานในต่างประเทศในขณะเดียวกัน โดยพัฒนาระบบต่างๆ อาทิ การขอใช้สิทธิลงทะเบียนเลือกตั้งในต่างประเทศผ่านระบบออนไลน์ ซึ่งจะทำให้สามารถจัดเก็บข้อมูลคนไทยในต่างประเทศที่เข้าลงทะเบียนเพื่อใช้ในการติดต่อในโอกาสต่อไปได้ การพัฒนาระบบ e-visa เพื่ออำนวยความสะดวกในการขอวีซ่าของนักท่องเที่ยว ซึ่งจะช่วย

⁵⁶ สัมภาษณ์ จักรกฤติ กระจายวงศ์, ผู้อำนวยการศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร, 7 มิถุนายน 2559.

เพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบเอกสารและเก็บข้อมูลผู้มาขอวีซ่า สามารถเชื่อมต่อข้อมูลกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทำให้การอนุมัติวีซ่าดำเนินการได้รวดเร็ว เพิ่มประสิทธิภาพการบริการและช่วยลดภาระงานของเจ้าหน้าที่ กงสุลในต่างประเทศลงได้อย่างมาก

นอกจากนี้ กรมการกงสุลยังได้พัฒนาแอปพลิเคชัน ThaiConsular สำหรับประชาชนที่ต้องการติดต่อสถานทูตสถานกงสุลในต่างประเทศ จัดตั้ง Call Center 24 ชั่วโมงเพื่อตอบคำถาม ด้านการกงสุลให้แก่ประชาชนทั้งในประเทศและต่างประเทศ และจัดให้มีหมายเลข hotline ของสถานทูตสถานกงสุลทุกแห่งเพื่อให้ประชาชนสามารถติดต่อในกรณีฉุกเฉินได้⁵⁷

⁵⁷ สัมภาษณ์ โวสิต วรทรัพย์, รองอธิบดีกรมการกงสุล, 7 มิถุนายน 2559.

บทที่ 4

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

4.1 สรุปผลการศึกษา

4.1.1 ประเทศไทยได้ตระหนักถึงความจำเป็นในการปรับแนวทางการดำเนินการกิจและโครงสร้างองค์กรของสำนักงานในต่างประเทศตั้งแต่ช่วงหลังจากวิกฤตทางเศรษฐกิจในปี 2540 โดยตั้งแต่ปี 2547 เป็นต้นมารัฐบาลได้ผลักดันให้มีการปรับปรุงโครงสร้างสำนักงานในต่างประเทศ ภายใต้แนวคิดยุทธศาสตร์การต่างประเทศเชิงรุก เพื่อให้ไทยได้รับประโยชน์จากกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกในศตวรรษที่ 21 ให้มากที่สุด

คณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศในระดับชาติ ได้วางแนวทางในการปฏิรูประบบการบริหารราชการต่างประเทศให้มีการบูรณาการการทำงานของหน่วยงานที่มีภารกิจในต่างประเทศ ภายใต้การนำของเอกอัครราชทูตในฐานะหัวหน้าทีมประเทศไทย และการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานในต่างประเทศภายใต้แนวคิด Maximum Coverage–Minimum Resources ซึ่งเป็นแนวทางที่ดำเนินการต่อมาจนถึงปัจจุบัน

4.1.2 โครงสร้างสำนักงานในต่างประเทศของไทยในขณะนี้เครือข่ายครอบคลุมประเทศและภูมิภาคเป้าหมายสำคัญทางยุทธศาสตร์ และประเทศที่มีความสัมพันธ์อันดีระหว่างกันอย่างทั่วถึง การจัดตั้งสำนักงานในต่างประเทศแห่งใหม่ในระยะต่อไปจึงสามารถดำเนินการได้อย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยพิจารณาจากความจำเป็นทางยุทธศาสตร์และช่วงเวลาที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงข้อจำกัดในด้านอัตราค่าจ้างราชการและงบประมาณ ซึ่งแม้ว่าในปัจจุบันจะได้รับการสนับสนุนอย่างต่อเนื่องจากรัฐบาล แต่จำเป็นต้องมีการวางแผนการบริหารเพื่อให้การขับเคลื่อนองค์กรในระยะยาวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ในการดำเนินการเพื่อพิจารณาการจัดตั้งสำนักงานในต่างประเทศแห่งใหม่ ควรดำเนินการตามขั้นตอนในการใช้ตัวเพิ่มประสิทธิภาพเพื่อเสริมการดำเนินงานของคณะผู้แทนไทยที่มีอยู่ในปัจจุบันเป็นลำดับแรก เพื่อประเมินปริมาณงานและความคุ้มค่าหากจะมีการเปิดสำนักงาน ซึ่งเป็นแนวทางที่ยืดหยุ่น มีความคล่องตัว สามารถปรับให้สอดคล้องกับสถานการณ์ระหว่างประเทศที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในปัจจุบัน

4.1.3 การวางแผนการจัดตั้งสำนักงานแห่งใหม่ในระยะต่อไปจำเป็นต้องพิจารณาควบคู่ไปกับการทบทวนความจำเป็นของเครือข่ายสำนักงานผู้แทนทางการทูตที่มีอยู่ในปัจจุบัน โดยต้องพิจารณาความสำคัญทางยุทธศาสตร์ของแต่ละภูมิภาค ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงในแต่ละช่วงเวลา โดยพิจารณาปรับลดจำนวนข้าราชการหรือปิดสำนักงานที่มีภารกิจลดลง เพื่อนำบุคลากรและงบประมาณไปสนับสนุนสำนักงานในต่างประเทศแห่งอื่นที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์เพิ่มมากขึ้น หรือที่ส่วนกลาง ซึ่งการทบทวนนี้จะต้องดำเนินการทั้งสำนักงานของกระทรวงการต่างประเทศและสำนักงานในต่างประเทศของหน่วยงานอื่นๆ ที่เป็นส่วนหนึ่งของสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ด้วย

ในส่วนของการทรวงการต่างประเทศแม้ว่าจะยังมิได้มีการยุบเลิกหน่วยงานที่มีความจำเป็นลดลงเนื่องจากเหตุผลความจำเป็นทางยุทธศาสตร์ แต่ได้มีการปรับลดอัตรากำลังบุคลากรจากพื้นที่ที่มีการกิจลดลงเป็นระยะ เพื่อนำตำแหน่งไปสนับสนุนหน่วยงานในพื้นที่ที่มีความจำเป็นมากขึ้นและที่ส่วนกลางซึ่งมีการกิจเพิ่มขึ้น

4.1.4 ในด้านการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของสำนักงานในต่างประเทศ ได้เริ่มมีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาใช้ในการปฏิบัติงานพอสมควร แต่ยังสามารถพัฒนาได้อีกมาก โดยมีแผนงานที่จะนำเทคโนโลยีมาช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานในด้านการกงสุล และการติดต่อประสานงานระหว่างหน่วยงานในต่างประเทศกับส่วนกลางให้คล่องตัวยิ่งขึ้น ซึ่งการพัฒนาในระยะต่อไปน่าจะสามารถปรับวัฒนธรรมการทำงานของกระทรวงการต่างประเทศ ให้บุคลากรสามารถเข้าถึงข้อมูลได้อย่างคล่องตัว ใช้ระบบการติดต่อสื่อสารที่รวดเร็ว ทันสมัย ปลอดภัยและเป็นมืออาชีพมากขึ้น

4.1.5 การประสานแผนงานและการทำงานร่วมกันของสำนักงานในต่างประเทศในพื้นที่ใกล้เคียงกันยังมีจำกัด แม้ว่าจะเริ่มมีการจัดทำแผนการจัดกิจกรรมร่วมกันในบางภูมิภาค โดยสามารถสนับสนุนให้มากขึ้น รวมทั้งการจัดประชุมร่วมกันในภูมิภาค หรือระหว่างหน่วยงานในภูมิภาคกับหน่วยงานในส่วนกลางที่กำกับดูแลภูมิภาค จึงควรเพิ่มกลไกการประสานงานในภูมิภาคให้มากขึ้น รวมทั้งสนับสนุนให้สำนักงานใกล้เคียงในภูมิภาคมีการประสานแผนงานและใช้ทรัพยากรต่างๆ ร่วมกันให้มากขึ้น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานและประหยัดงบประมาณในภาพรวม

4.1.6 การพัฒนาบุคลากรและระบบการบริหารบุคลากรยังเป็นสิ่งที่ต้องปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง ปัจจุบันกระทรวงการต่างประเทศมีผู้เชี่ยวชาญด้านภาษาต่างประเทศที่มีใช้ภาษาอังกฤษจำนวนไม่เพียงพอต่อความจำเป็นในการปฏิบัติงานในสำนักงานในต่างประเทศที่ต้องมีความรู้ภาษาท้องถิ่น รวมทั้งควรต้องพัฒนาบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญในภาษาเพื่อนบ้านและภูมิภาคศึกษาเพิ่มมากขึ้น ซึ่งขณะนี้มีการจัดสรรทุนให้นักเรียนทุนกระทรวงฯ ไปศึกษาต่อในด้านดังกล่าวมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ควรต้องจัดระบบการบริหารบุคลากรให้ผู้ที่เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านภาษาและภูมิภาคศึกษาได้มีโอกาสปฏิบัติงานและไปประจำการในประเทศที่มีความเชี่ยวชาญเพื่อสั่งสมประสบการณ์อย่างต่อเนื่อง ในขณะที่เปิดโอกาสให้ไปปฏิบัติงานเพื่อเรียนรู้ในด้านอื่นๆ ด้วย เพื่อเสริมสร้างให้ข้าราชการมีทักษะที่จำเป็นของนักการทูตครบถ้วน และให้เติบโตเป็นนักการทูตที่มีความเชี่ยวชาญและความรอบรู้รอบด้าน

โครงสร้างของกระทรวงการต่างประเทศที่มีสำนักงานในต่างประเทศจำนวนมากทำให้ต้องมีการหมุนเวียนข้าราชการไปปฏิบัติงานในต่างประเทศตลอดเวลา ทำให้การพัฒนาบุคลากรให้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านทำได้ไม่ต่อเนื่อง ซึ่งเป็นความท้าทายของกระทรวงการต่างประเทศในระยะยาว ซึ่งต้องการบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญ สั่งสมความชำนาญในอาชีพ

4.1.7 ในภาพรวมกระทรวงการต่างประเทศของไทยต้องเผชิญกับความท้าทายในลักษณะเดียวกับที่กระทรวงการต่างประเทศอื่นๆ ประสบอยู่ในปัจจุบัน กล่าวคือ การถูกตั้งคำถามถึงบทบาทและความสำคัญของหน่วยงาน ที่ถูกมองว่ามีความเกี่ยวข้องและความสำคัญลดลง บทบาทและผลงานถูกมองเห็นชัดเพียงบางส่วน นอกจากนี้ บทบาทของกระทรวงการต่างประเทศไทยในฐานะหน่วยงานหลักด้านการต่างประเทศยังถูกมองว่ามีความสำคัญลดลง ในขณะที่หน่วยงานอื่นๆ มีบทบาทเพิ่มขึ้นใน

การดำเนินภารกิจด้านต่างประเทศ ทำให้กระทรวงการต่างประเทศต้องพยายามปรับบทบาทในการทำงาน โดยต้องเพิ่มบทบาทในการประสานนโยบายและท่าทีของหน่วยงานไทยในด้านต่างประเทศให้เป็นเอกภาพ เพื่อคงสถานะองค์กรนำในการขับเคลื่อนนโยบายการต่างประเทศไว้

4.2 ข้อเสนอแนะ

4.2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1) โดยที่การจัดตั้งสำนักงานแห่งใหม่เป็นภาระด้านงบประมาณในระยะยาว จึงจำเป็นที่จะต้องพิจารณาด้วยความรอบคอบและคำนึงถึงปัจจัยต่างๆ อย่างรอบด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พลวัตของการเมืองและเศรษฐกิจโลกในปัจจุบัน และอัตรากำลังข้าราชการของกระทรวงฯ ซึ่งปัจจุบันมีความตึงตัวอย่างมาก การจัดตั้งสำนักงานในต่างประเทศในระยะต่อไปจึงควรดำเนินการควบคู่ไปกับการพิจารณาปรับโครงสร้างสำนักงานผู้แทนทางการทูตที่มีอยู่ในปัจจุบันไปพร้อมๆ กัน อย่างเป็นระบบ

ในการนี้ ควรมีการจัดตั้งกลไกในรูปแบบ “คณะกรรมการ” ในระดับกระทรวงฯ ประกอบด้วยผู้บริหารระดับสูง ทำหน้าที่ทบทวนโครงสร้างสำนักงานในต่างประเทศที่มีอยู่ในปัจจุบันในภาพรวม โดยใช้หลักเกณฑ์การตอบสนองยุทธศาสตร์ด้านต่างประเทศเป็นกรอบหลักในการประเมิน เพื่อพิจารณาความจำเป็น ความคุ้มค่า เปรียบเทียบกับผลที่ได้รับจากการปฏิบัติงานของสำนักในต่างประเทศในแต่ละพื้นที่

ผลที่ได้จากการประเมินจะนำไปสู่การกำหนดแนวทางทบทวนการจัดวางบุคลากร การจัดสรรงบประมาณ และระบบการบริหารงาน อาทิ การปรับลดจำนวนบุคลากรจากพื้นที่ที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ลดลงไปใช้ในพื้นที่ที่มีความจำเป็นเพิ่มขึ้น หรือในส่วนกลาง การจัดสรรงบประมาณภารกิจยุทธศาสตร์ไปให้สำนักงานที่มีภารกิจสำคัญเพิ่มขึ้น รวมทั้งอาจพิจารณาปิดสำนักงานในพื้นที่ที่มีความจำเป็นลดลงด้วย

โดยที่กระทรวงการต่างประเทศได้จัดทำแผนการดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศและกลุ่มประเทศเป้าหมายฉบับใหม่ ซึ่งจัดกลุ่มประเทศเป้าหมายเป็น 12 กลุ่ม โดยมีการจัดลำดับความสำคัญของภารกิจในแต่ละประเทศและกลุ่มประเทศ⁵⁸ จึงน่าจะเป็นโอกาสอันดีที่กระทรวงฯ จะทบทวนการจัดวางบุคลากรของกระทรวงฯ ในสำนักงานทางการทูตทั่วโลกในภาพรวมให้สอดคล้องกับแผนดังกล่าว โดยจัดระดับความสำคัญของสำนักงานในแต่ละภูมิภาคตามแผนยุทธศาสตร์ กำหนดสำนักงานที่เป็น Strategic Posts และจัดสรรอัตรากำลังข้าราชการและงบประมาณสำหรับดำเนินภารกิจขับเคลื่อนยุทธศาสตร์สำคัญให้เหมาะสม และโอนย้ายบุคลากรจากสำนักงานที่มีปริมาณงานลดลงไปสนับสนุนให้แก่สำนักงานแห่งอื่นหรือส่วนกลางแทน

2) กระทรวงการต่างประเทศยังคงควรเป็นหน่วยงานหลักในการพิจารณาเรื่องการจัดตั้งสถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่แห่งใหม่ในต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม กระทรวงการ

⁵⁸ สำนักนโยบายและแผน กระทรวงการต่างประเทศ, ตารางแผนปฏิบัติการตามแผนดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศและกลุ่มประเทศ เป้าหมาย [ออนไลน์], 2559, แหล่งที่มา:

<http://www.mfa.go.th/mofa/th/plan/1813/67481-ตารางแผนปฏิบัติการตามแผนดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศ.html> [5 กรกฎาคม 2559].

ต่างประเทศควรใช้กลไก “คณะกรรมการบริหารราชการในต่างประเทศ” เป็นช่องทางในการประสานนโยบาย ยุทธศาสตร์และแผนงานในด้านต่างประเทศกับส่วนราชการอื่นๆ ที่มีภารกิจในต่างประเทศ และขอรับข้อคิดเห็นและข้อประเมินเกี่ยวกับการดำเนินงานของสำนักงานในต่างประเทศในภูมิภาคต่างๆ เพื่อนำข้อมูลไปประกอบการพิจารณาความจำเป็นจัดตั้งสำนักงานในต่างประเทศแห่งใหม่ หรือการปรับลดโอนย้ายบุคลากรของสำนักงานในต่างประเทศที่มีความจำเป็นลดลง

นอกจากนี้ คณะกรรมการบริหารราชการฯ ควรเชิญผู้แทนภาคเอกชน ภาควิชาการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เข้าร่วมประชุมเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลข้อคิดเห็น เพื่อนำมาใช้ประกอบการพิจารณาจัดตั้งหรือการยุบเลิกสำนักงานในต่างประเทศด้วย

โดยที่บัดนี้การพิจารณาคำขอจัดตั้งสำนักงานแห่งใหม่ในต่างประเทศต้องดำเนินการผ่านกลไกการพิจารณาของ ก.พ.ร. และการพิจารณาร่วมของ 4 หน่วยงานก่อนเสนอให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ กระทรวงการต่างประเทศจึงควรมีบทบาทหลักในการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยใช้ที่ประชุมคณะกรรมการบริหารราชการฯ แจ้งถึงนโยบายและเป้าหมาย ยุทธศาสตร์ด้านต่างประเทศที่นำไปสู่ความจำเป็นในการจัดตั้งสำนักงานแห่งใหม่ในต่างประเทศ ก่อนการเสนอเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี เพื่อให้ความเห็นชอบต่อไป

3) ในฐานะที่กระทรวงการต่างประเทศเป็นฝ่ายเลขานุการของคณะทำงานและคณะอนุกรรมการโครงสร้างบุคลากรที่ประจำการในต่างประเทศ (กลไกภายใต้คณะกรรมการยุทธศาสตร์ฯ) ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธาน กระทรวงการต่างประเทศจึงมีภารกิจและบทบาทในการพิจารณาความเหมาะสมของการจัดโครงสร้างและองค์ประกอบคณะผู้แทนของสำนักงานในต่างประเทศในแต่ละแห่ง หลักเกณฑ์ในการพิจารณาควรคำนึงถึงบริบทที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบัน ซึ่งงานด้านการต่างประเทศมีความเชื่อมโยงกับมิติที่หลากหลาย ทั้งในด้านการค้า การลงทุน การศึกษา วัฒนธรรม สาธารณสุข วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ซึ่งได้เริ่มเข้ามามีบทบาทสำคัญในงานด้านการต่างประเทศ ดังนั้น กระทรวงการต่างประเทศต้องพิจารณาความเหมาะสมของการจัดองค์ประกอบของผู้แทนจากส่วนราชการอื่นๆ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสถานเอกอัครราชทูต โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพการขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์รายสาขาด้วย โดยควรต้องมีการส่งเจ้าหน้าที่ที่มีความชำนาญเฉพาะด้านไปปฏิบัติงานในต่างประเทศเพื่อขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์รายสาขา ตามความจำเป็นและปริมาณงาน โดยประเมินความคุ้มค่า ผลผลิตและผลลัพธ์ และสนับสนุนให้มีการใช้ “ตัวเพิ่มประสิทธิภาพ” ในการปฏิบัติงานแทนการส่งข้าราชการไปประจำการให้มากที่สุด โดยกระทรวงการต่างประเทศต้องบูรณาการการทำงานของทีมประเทศไทยเพื่อร่วมกันผลักดันยุทธศาสตร์ให้เป็นไปตามเป้าหมาย

นอกจากนี้ ควรมีกลไกการประเมินและทบทวนความจำเป็นขององค์ประกอบของคณะผู้แทนจากส่วนราชการอื่นๆ ที่มีภารกิจในต่างประเทศให้มีความเหมาะสมเป็นระยะ ให้มีการยุบเลิก ปรับลด เกลี้ยอัตรากำลังตามความสำคัญทางยุทธศาสตร์ที่เปลี่ยนแปลงไป พร้อมๆ กับการพิจารณาจัดตั้งสำนักงานแห่งใหม่ในพื้นที่ที่มีความจำเป็นเพิ่มขึ้น โดยใช้ยุทธศาสตร์และแผนการดำเนินความสัมพันธ์รายประเทศและภูมิภาคเป็นกรอบในการดำเนินการ เพื่อให้ทีมประเทศไทยในต่างประเทศสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์โดยมีการจัดลำดับความสำคัญได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4.2.2 ข้อเสนอแนะในการดำเนินการ

1) โดยที่ปัจจุบันหน่วยงานกลาง ได้แก่ สำนักงาน ก.พ.ร. สำนักงาน ก.พ. และสำนักงานงบประมาณ จะพิจารณาให้การสนับสนุนบุคลากรและงบประมาณเพิ่มเติมแก่กระทรวงการต่างประเทศเฉพาะในกรณีมีการจัดตั้งสำนักงานในต่างประเทศแห่งใหม่ หากกระทรวงฯ จะใช้แนวทางการใช้ตัวเพิ่มประสิทธิภาพเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของสำนักงานในต่างประเทศ จะต้องดำเนินการด้วยงบประมาณและกรอบอัตรากำลังข้าราชการที่มีอยู่เดิม ซึ่งทำให้เป็นข้อจำกัดในการปฏิบัติ

ในการนี้ กระทรวงฯ จึงควรหารือกับหน่วยงานกลางเพื่อทำความเข้าใจถึงแนวทางที่จะดำเนินการ เพื่อขอรับการสนับสนุนอัตรากำลังข้าราชการและงบประมาณเพิ่มเติมสำหรับการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานของสำนักงานในต่างประเทศแทนการเปิดสำนักงานใหม่ โดยเฉพาะงบดำเนินงานและงบประมาณภารกิจยุทธศาสตร์เพื่อสนับสนุนการทำงานของสถานเอกอัครราชทูตประจำภูมิภาคและเอกอัครราชทูตสัญญา รวมทั้งค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของนักการทูตสัญญา เป็นต้น

ในการดำเนินการเพื่อจ้างเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่มีคุณภาพมาปฏิบัติงานแทนเจ้าหน้าที่การทูตระดับกลางเพิ่มขึ้น จำเป็นจะต้องมีการปรับเพิ่มอัตราค่าจ้างและสวัสดิการสำหรับลูกจ้างให้มีอัตราที่ดึงดูดคนที่มีศักยภาพและคุณภาพมาปฏิบัติงาน กระทรวงฯ จึงต้องโน้มน้าวให้สำนักงาน ก.พ. และกรมบัญชีกลาง ซึ่งเป็นหน่วยงานกลางที่กำกับดูแลอัตรากำลัง เงินเดือนและสวัสดิการลูกจ้างท้องถิ่น เห็นถึงความสำคัญและให้การสนับสนุนในเรื่องดังกล่าว

นอกจากนี้ กระทรวงฯ ควรพิจารณาจัดสรรงบภารกิจยุทธศาสตร์เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของสำนักงานในต่างประเทศที่มีภารกิจมากขึ้น โดยอาจจะต้องพิจารณาแนวทางที่จะบูรณาการงบประมาณร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ ในการดำเนินการกิจในต่างประเทศมากขึ้น เพื่อลดความซ้ำซ้อนของการจัดกิจกรรมในลักษณะเดียวกันในพื้นที่ใกล้เคียงกันในประเทศ และนำงบประมาณที่ปรับลดได้ไปสนับสนุนกิจกรรมที่มีความสำคัญเพิ่มขึ้นแทน

2) โดยที่กระบวนการพิจารณาคำขอเปิดสำนักงานในต่างประเทศในปัจจุบันใช้กลไกภายใต้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารราชการในต่างประเทศ พ.ศ. 2552 ซึ่งมีขั้นตอนในการพิจารณาที่ใช้ระยะเวลาดำเนินการค่อนข้างนาน ดังนั้น กระทรวงการต่างประเทศจึงควรพิจารณาจัดทำแผนการเปิดสำนักงานในต่างประเทศล่วงหน้าอย่างน้อย 2 ปี โดยควรเตรียมการให้พร้อมก่อนการเสนอแผนประกอบคำขอของงบประมาณประจำปีสำหรับการจัดตั้งสถานทูตสถานกงสุล เพื่อให้สามารถดำเนินการและเบิกจ่ายงบประมาณได้ตามแผน ไม่เกิดความล่าช้าหรือปรับแผนบ่อยครั้ง ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อกรอบวงเงินที่จะได้รับจัดสรรในอนาคต

นอกจากนี้ กระทรวงฯ ควรขยายขอบเขตการใช้งบประมาณเปิดสถานทูตสถานกงสุลเพื่อใช้ในขั้นตอนการจัดทำแผนการเปิดสำนักงานฯ ในช่วงก่อนการเสนอคำขอเปิดสำนักงานแห่งใหม่ด้วย โดยในการจัดทำแผนจำเป็นต้องมีการจัดส่งคณะไปรวบรวมข้อมูลในพื้นที่เพื่อประเมินความเหมาะสมในการเปิดสำนักงานฯ หรือการใช้ตัวเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงาน พบหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่และหารือถึงแนวปฏิบัติของประเทศเจ้าบ้านในแต่ละกรณี รวมทั้งจัดการหารือกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอกกระทรวงฯ โดยเฉพาะภาคเอกชน

เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการจัดทำแผนการจัดตั้งสำนักงานในต่างประเทศที่ชัดเจนและมีข้อมูลที่ทันต่อ
เหตุการณ์ประกอบการพิจารณาของกระทรวงฯ ต่อไป

บรรณานุกรม

หนังสือ

สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ. คำศัพท์-คำย่อ ทางการทูตและการต่างประเทศ.
กรุงเทพฯ: กระทรวงการต่างประเทศ, 2552.

วารสารราชการ

ประยูร ธัญธินธิ, พลเอก. คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ.
ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 131 ตอนพิเศษ 180 ง (12 กันยายน 2557).
ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารราชการในต่างประเทศ พ.ศ. 2552.
ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 126 ตอนพิเศษ 157 ง (26 ตุลาคม 2552).

เอกสารราชการ

กระทรวงการต่างประเทศ. การจัดตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศในระดับชาติ.
หนังสือราชการ ที่ กต 0206/5 (9 มกราคม 2547).
_____. การเปิดสำนักงาน ในต่างประเทศ. หนังสือราชการ ที่ กต 0208/18192 (15 พฤศจิกายน
2547).
สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. การเปิดสำนักงานในต่างประเทศ. หนังสือราชการ ที่
นร 0504/19512 (30 ธันวาคม 2547).

รายงานจากหน่วยงานราชการ

กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ. ยุทธศาสตร์การค้าระหว่างประเทศของกระทรวงพาณิชย์. 2559.
กระทรวงการต่างประเทศ. รายละเอียดการจัดสรรเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.
2559.
_____. สรุปผลการประชุมคณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศในระดับชาติ ครั้งที่
1/2548. ณ ตึกไทยคู่ฟ้า ทำเนียบรัฐบาล. 13 กรกฎาคม 2548.
_____. สรุปผลการประชุมคณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศในระดับชาติ ครั้งที่
1/2549. ณ ตึกสันติไมตรีหลังใน ทำเนียบรัฐบาล. 24 สิงหาคม 2549.
_____. สรุปผลการประชุมคณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศในระดับชาติ ครั้งที่
1/2551. ณ วิเทศสโมสร กระทรวงการต่างประเทศ. 21 พฤษภาคม 2551.
สำนักนโยบายและแผน กระทรวงการต่างประเทศ. สรุปผลการเดินทางไปกรุงดับลินและกรุงลอนดอน
เพื่อรวบรวมข้อมูลประกอบการพิจารณาข้อเสนอการเปิด สอท. ณ กรุงดับลิน.
5 กรกฎาคม 2559.

สำนักนโยบายและแผน กระทรวงการต่างประเทศ. สรุปผลการประชุมทบทวนการเปิดสำนักงานในต่างประเทศ. 16 มิถุนายน 2558.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

สำนักนโยบายและแผน กระทรวงการต่างประเทศ. เขตอาณานิคมและเขตกงสุลของ สอท. สกย. และจุดติดต่อของกระทรวงฯ ในภูมิภาคต่างๆ. [ออนไลน์]. 2558. แหล่งที่มา:

<http://www.mfa.go.th/mofa/contents/files/plan-20160328-140314-997633.pdf> [27 มิถุนายน 2559].

_____. ตารางแผนปฏิบัติการตามแผนดำเนินการความสัมพันธ์กับประเทศและกลุ่มประเทศเป้าหมาย. [ออนไลน์]. 2559. แหล่งที่มา:

<http://www.mfa.go.th/mofa/th/plan/1813/67481-ตารางแผนปฏิบัติการตามแผนดำเนินการความสัมพันธ์กับประเทศ.html> [27 มิถุนายน 2559].

Advisory Committee on Modernising the Diplomatic Service. Modernising Dutch diplomacy: Progress report by the Advisory Committee on Modernising the Diplomatic Service. Government of the Netherlands. [Online]. 2013.

Available from: <https://www.government.nl/documents/parliamentary-documents/2013/06/28/modernising-dutch-diplomacy> [2016, June 3].

Chan-O-Cha, Gen. (Retd) Prayut. Towards Strategic New Equilibrium of the Asia-Pacific. Keynote Address, IISS Shangri-La Dialogue 15th Asia Security Summit.

Singapore. (3 June 2016). [Online]. Available from:

<https://www.iiss.org/en/events/shangri-la%20dialogue/archive/shangri-la-dialogue-2> [2016, June 9].

Foreign Affairs Committee, the House of Commons. The Role of the FCO in UK Government. UK Parliament. [Online]. 2011. Available from:

<http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/foreign-affairs-committee/inquiries1/the-role-of-the-fco-in-uk-government/> [2016, June 3].

Hocking, Brian, Jan Melissen, Shaun Riordan & Paul Sharp. Futures for diplomacy: Integrative Diplomacy in the 21st Century. Clingendael. [Online]. 2012.

Available from: <https://www.clingendael.nl/publication/futures-diplomacy-integrative-diplomacy-21st-century?lang=nl> [2016, May 30].

_____. Whither Foreign Ministries in a Post-Western World. Clingendael. [Online].

2013. Available from: <https://www.clingendael.nl/publication/whither-foreign-ministries-post-western-world> [2016, June 3].

Ministry for Foreign Affairs, Government Offices of Sweden. A world-class foreign service: A more flexible foreign representation.[Online]. 2009. Available from: <http://www.government.se/legal-documents/2010/04/sou-200901/> [2016, June 3].

_____. A world-class foreign service. [Online]. 2011. Available from: <http://www.government.se/legal-documents/2011/03/sou-201121/> [2016, June 3].

Oliver, Alex & Andrew Shearer. Diplomatic Disrepair: Rebuilding Australia's International Policy Infrastructure. Lowy Institute for International Policy. [Online]. 2011. Available from: <http://www.lowyinstitute.org/publications/diplomatic-disrepair-rebuilding-australias-international-policy-infrastructure> [2016, June 3].

Oliver, Alex. Global Diplomacy Index-Australia's Diplomatic Network. Lowy Institute for International Policy. [Online]. 2016. Available from: <http://www.lowyinstitute.org/global-diplomacy-index/australia> [2016, May 30].

_____. The Irrelevant Diplomat: Do We Need Embassies Anymore?. Foreign Affairs. [Online]. 2016. Available from: <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2016sman> [2016, May 30].

The Ministry of Foreign Affairs and Trade, Republic of Korea. 2011 Diplomatic White Paper. [Online]. 2011. Available from: http://www.mofa.go.kr/ENG/policy/whitepaper/index.jsp?menu=m_20_160 [2016, June 3].

The United States Department of State. Leading Through Civilian Power: The First Quadrennial Diplomacy and Development Review. [Online]. 2010. Available from: <http://www.state.gov/documents/organization/153108.pdf> [2016, June 3].

_____. Transformational Diplomacy. [Online]. 2006. Available from: <http://20012009.state.gov/r/pa/prs/ps/2006/59339.htm> [2016, June 3].

การสัมภาษณ์

กาญจนา ภัทรโชค. รองอธิบดีกรมองค์การระหว่างประเทศ. สัมภาษณ์. 24 มิถุนายน 2559.

จักรกฤติ กระจ่ายวงศ์. ผู้อำนวยการศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร. สัมภาษณ์. 7 มิถุนายน 2559.

ภัทรรัตน์ หงษ์ทอง. ผู้อำนวยการสถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ. สัมภาษณ์. 23 มิถุนายน 2559.

- วิชชุ เวชชาชีวะ. รองอธิบดีกรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้. สัมภาษณ์. 24 มิถุนายน 2559.
- ไวสิต วรทรัพย์. รองอธิบดีกรมการกงสุล. สัมภาษณ์. 7 มิถุนายน 2559.
- ศศิรินทร์ ตันกุลรัตน์. ผู้อำนวยการสำนักบริหารบุคคล. สัมภาษณ์. 23 มิถุนายน 2559.
- ศิระ สว่างศิลป์. ผู้อำนวยการกองยุโรปตะวันออก. สัมภาษณ์. 7 กรกฎาคม 2559.
- สรจักร บุรณะสัมฤทธิ์. ผู้อำนวยการกองตะวันออกกลาง. สัมภาษณ์. 23 มิถุนายน 2559.
- โสรัจ สุขถาวร. ผู้อำนวยการส่วนงบประมาณ สำนักบริหารการคลัง. สัมภาษณ์. 7 กรกฎาคม 2559.

ภาคผนวก

ตารางที่ 1 สถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ไทย และคณะทูตถาวรฯ ในต่างประเทศในภูมิภาคต่างๆ

ภูมิภาค	สอท. ขนาดใหญ่ และ คทอ.	สอท. ขนาดกลาง	สอท. ขนาดเล็ก	สกง. ขนาดใหญ่	สกง. ขนาดเล็ก
เอเชียตะวันออกเฉียงใต้	พนมเปญ จาการ์ตา กัวลาลัมเปอร์ เวียงจันทน์ ย่างกุ้ง สิงคโปร์ ฮานอย คทอ. จาการ์ตา	มะนิลา บันดาร์เสรี- เบกาว์วัน	ดีลี	โฮจิมินห์ สะหวันนะเขต โกตาบารู ปีนัง	
เอเชียตะวันออกเฉียงเหนือ	ปักกิ่ง โตเกียว โซล ไทเป (สนง. การค้าฯ)			กวางโจว เซี่ยงไฮ้ เฉิงตู คุนหมิง ฮ่องกง โอซากา	หนานหนิง ซีอาน เซี่ยเหมิน ชิงเต่า
เอเชียใต้	นิวเดลี	ธากา กัวมาณฑุ โคลัมโบ	อิสลามาบัด	มুমไบ	กัลกัตตา เจนไน การาจี
เอเชียกลาง			อัสตานา		
ตะวันออกกลาง และแอฟริกา เหนือ	ไคโร	เทลอาวีฟ ราบัต อัมมาน มัสกัต โดฮา ริยาด อาบูดาบี มานามา เตหะราน	คูเวต	เจดดาห์ ดูไบ	มาดากัสการ์
แอฟริกา	พริทอเรีย	ไนโรบี อาบูจา ดาการ์ ตริโปลี*	มาปูโต		
ยุโรป	เวียนนา บรัสเซลส์ ลอนดอน เบอร์ลิน ปารีส มอสโก	โรม มาดริด ปราก โคเปนเฮเกน เอเธนส์ บูดาเปสต์	บูคาเรสต์ ลิสบอน เฮลซิงกิ ออสโล	แฟรงก์เฟิร์ต	

ภูมิภาค	สอท. ขนาดใหญ่ และ คทอ.	สอท. ขนาดกลาง	สอท. ขนาดเล็ก	สกก. ขนาดใหญ่	สกก. ขนาดเล็ก
	คทอ. เจนีวา คทอ. WTO	เฮก วอร์ซอ สตอกโฮล์ม เบิร์น อังการา			
อเมริกาเหนือ	วอชิงตัน คทอ. นิวยอร์ก	ออตตาวา		ลอสแอนเจลิส	นิวยอร์ก ชิคาโก แวนคูเวอร์
ละตินอเมริกา		บัวโนสไอเรส บราซิเลีย ซานติอาโก เม็กซิโก ลิมา			
แปซิฟิกใต้	แคนเบอร์รา	เวลลิงตัน		ซิดนีย์	
รวม (แห่ง)	26	36	9	16	11

หมายเหตุ * สถานเอกอัครราชทูตปิดชั่วคราว 1 แห่ง ได้แก่ สอท. ณ กรุงตริโปลี

ตารางที่ 2 อัตราส่วนข้าราชการประจำการในประเทศและประจำการในต่างประเทศ

ปี พ.ศ.	จำนวนข้าราชการ ทั้งหมด (คน)	จำนวนข้าราชการสายการทูต		อัตราส่วน* (ร้อยละ)
		ประจำการในประเทศ (คน)	ประจำการในต่างประเทศ (คน)	
2550	1,600	534	423	57.5 : 42.5
2553	1,543	536	419	53.9 : 42.2
2555	1,530	482	471	49.4 : 48.2
2558	1,580	520	501	49.7 : 47.9

ที่มา: ข้อมูลเพื่อการบริหารบุคคล สำนักบริหารบุคคล กระทรวงการต่างประเทศ
(www.mfa.go.th/mofa)

หมายเหตุ * อัตราส่วนข้าราชการประจำการในประเทศต่อข้าราชการประจำการในต่างประเทศ
ไม่รวมข้าราชการลาศึกษาต่อและลาติดตาม ในช่วงเวลาดังกล่าว

ตารางที่ 3 พันธกิจของกระทรวงการต่างประเทศ

1. เป็นตัวแทนรัฐบาลในการประชุมและการเจรจาระหว่างประเทศ ปกป้อง รักษา และส่งเสริมผลประโยชน์ของไทย ในเวทีทวิภาคี พหุภาคี และมีส่วนร่วมในการกำหนดบรรทัดฐานระหว่างประเทศ
2. เป็นองค์กรที่กำกับดูแลนโยบายการต่างประเทศในภาพรวม ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะเชิงยุทธศาสตร์ นโยบาย และกลยุทธ์ด้านการต่างประเทศ ตลอดจนกฎหมายระหว่างประเทศแก่รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของไทย
3. ค้ำครอง ส่งเสริม และดูแลสิทธิและผลประโยชน์อันชอบธรรมของคนไทยในต่างประเทศ ตลอดจนการให้บริการแก่ประชาชนด้านการกงสุล
4. นำองค์ความรู้จากต่างประเทศ มาตรฐานสากลและบรรทัดฐานระหว่างประเทศมาช่วยขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไทย
5. เสริมสร้างความเชื่อมั่นและภาพลักษณ์ที่ดีของไทยในต่างประเทศและเวทีระหว่างประเทศ
6. ดำเนินงานเกี่ยวกับพิธีการและระเบียบแบบแผนสากลเพื่อสนับสนุนงานด้านการต่างประเทศ
7. ส่งเสริมและดำเนินงานด้านความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี
8. สร้างองค์ความรู้ด้านการต่างประเทศ และให้ความรู้ความเข้าใจด้านการต่างประเทศต่อภาคส่วนต่าง ๆ และสาธารณชนไทย
9. บูรณาการภารกิจด้านการต่างประเทศกับทุกภาคส่วน
10. พัฒนาองค์กรให้มีความพร้อมในการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล

องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านต่างประเทศในระดับชาติ

คณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านต่างประเทศในระดับชาติ

องค์ประกอบ

๑. นายกรัฐมนตรี	ประธานกรรมการ
๒. รองนายกรัฐมนตรี ที่กำกับบริหารราชการด้านต่างประเทศ	รองประธานกรรมการ
๓. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ	กรรมการ
๔. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม	กรรมการ
๕. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง	กรรมการ
๖. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	กรรมการ
๗. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์	กรรมการ
๘. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม	กรรมการ
๙. รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ที่กำกับการปฏิบัติการบริหารราชการ	กรรมการ
๑๐. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงและหัวหน้าส่วนราชการ ตามสายงานที่เกี่ยวข้องกับวาระการประชุม	กรรมการ
๑๑. เลขาธิการนายกรัฐมนตรี	กรรมการ
๑๒. ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ	กรรมการและเลขานุการ
๑๓. ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผน กระทรวงการต่างประเทศ	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

อำนาจหน้าที่

๑. พิจารณากำหนดยุทธศาสตร์ นโยบาย และแนวทางในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับต่างประเทศในทุกมิติ
๒. ประสานท่าที แก่ไขและตัดสินใจปัญหาในกรณีที่ยุทธศาสตร์และนโยบายที่คณะกรรมการระดับชาติ คณะกรรมการหรือกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ กำหนดขึ้นในมิติต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับต่างประเทศมีความแตกต่างกัน
๓. พิจารณาโครงสร้างส่วนราชการและบุคลากรในต่างประเทศ ตลอดจนแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการด้านการจัดการภารกิจในต่างประเทศเพื่อให้การปฏิบัติการในต่างประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ
๔. แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการตามที่คณะกรรมการฯ หรือประธานกรรมการมอบหมาย
๕. เชิญบุคคลใดมาร่วมประชุม หรือมาชี้แจงแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมดำเนินการอื่นๆ ตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารราชการในต่างประเทศ พ.ศ. 2552

หน้า ๑

เล่ม ๑๒๖ ตอนพิเศษ ๑๕๗ ง

ราชกิจจานุเบกษา

๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๒

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

ว่าด้วยการบริหารราชการในต่างประเทศ

พ.ศ. ๒๕๕๒

เพื่อให้การบริหารราชการในต่างประเทศมีความเหมาะสมกับลักษณะการปฏิบัติหน้าที่ และสามารถปฏิบัติการได้อย่างรวดเร็วและมีเอกภาพ โดยมีหัวหน้าคณะผู้แทนเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการ

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๑ (๘) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และมาตรา ๕๐/๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงวางระเบียบไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารราชการในต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๒”

ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ ๓ ให้ยกเลิก

(๑) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการปฏิบัติราชการของข้าราชการประจำการในต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๐

(๒) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการปฏิบัติราชการของข้าราชการประจำการในต่างประเทศ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑

ข้อ ๔ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศรักษาการตามระเบียบนี้

หมวด ๑

บททั่วไป

ข้อ ๕ ในระเบียบนี้

“ข้าราชการประจำการในต่างประเทศ” หมายความว่า ข้าราชการฝ่ายทหารและข้าราชการฝ่ายพลเรือน ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประจำการในต่างประเทศ

หน้า ๒

เล่ม ๑๒๖ ตอนพิเศษ ๑๕๗ ง

ราชกิจจานุเบกษา

๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๒

“ผู้ช่วยทูตฝ่ายทหาร” หมายความว่า ผู้แทนกองบัญชาการกองทัพไทย ผู้แทนกองทัพบก ผู้แทนกองทัพเรือ และผู้แทนกองทัพอากาศ ซึ่งกระทรวงกลาโหมแต่งตั้งให้มีตำแหน่งประจำสถานเอกอัครราชทูต ตามข้อบังคับของกระทรวงกลาโหม

“ผู้ช่วยทูตฝ่ายกิจการพิเศษ” หมายความว่า ผู้แทนส่วนราชการฝ่ายพลเรือนอื่น นอกจากกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้มีตำแหน่งผู้ช่วยทูตฝ่ายกิจการนั้น ๆ ประจำสถานเอกอัครราชทูตหรือคณะผู้แทนถาวรไทยประจำองค์การระหว่างประเทศ

“ตำแหน่งประจำคณะผู้แทน” หมายความว่า ผู้ช่วยทูตฝ่ายทหาร รองผู้ช่วยทูตฝ่ายทหาร ผู้ช่วยทูตฝ่ายกิจการพิเศษ และรองผู้ช่วยทูตฝ่ายกิจการพิเศษ และตำแหน่งอื่นที่กระทรวงการต่างประเทศประกาศกำหนด

“หัวหน้าหน่วยงาน” หมายความว่า หัวหน้าหน่วยงานของแต่ละส่วนราชการประจำสถานทำการ

“สถานทำการ” หมายความว่า สถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ สถานกงสุล สถานรองกงสุล และส่วนราชการของกระทรวงการต่างประเทศซึ่งเรียกชื่อเป็นอย่างอื่นและปฏิบัติหน้าที่เช่นเดียวกับสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลใหญ่ รวมตลอดทั้งสำนักงานของคณะผู้แทนถาวรหรือคณะผู้แทนไทย

ข้อ ๖ ส่วนราชการใดประสงค์จะจัดตั้งหรือรวมหน่วยงานในต่างประเทศ ให้กระทำได้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการแล้ว ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบดังกล่าวให้ร่วมพิจารณากับผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ผู้แทนสำนักงานประมาณ และผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ

การส่งอุปเลิคนหน่วยงานในต่างประเทศ ให้ส่วนราชการเจ้าสังกัดแจ้งให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการและกระทรวงการต่างประเทศทราบ

หมวด ๒

ตำแหน่งและการแต่งตั้งข้าราชการประจำการในต่างประเทศ

ข้อ ๗ ตำแหน่งข้าราชการประจำการในต่างประเทศของส่วนราชการฝ่ายพลเรือนให้เป็นไปตามที่ ก.พ. กำหนด

หน้า ๓

เล่ม ๑๒๖ ตอนพิเศษ ๑๕๗ ง

ราชกิจจานุเบกษา

๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๒

ชื่อหัวหน้าหน่วยงาน ชื่อตำแหน่งทางการทูตและกงสุล และชื่อตำแหน่งอื่นของข้าราชการประจำการในต่างประเทศฝ่ายพลเรือนประจำคณะผู้แทนนอกจากที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๒ แล้ว อาจเรียกชื่อเป็นอย่างอื่นได้ตามที่กระทรวงการต่างประเทศกำหนด

ในกรณีที่ส่วนราชการใดจัดตั้งหน่วยงานใดขึ้นในต่างประเทศหรือในเมืองที่ไม่มีส่วนราชการของกระทรวงการต่างประเทศตั้งอยู่ การกำหนดชื่อหัวหน้าหน่วยงานและชื่อตำแหน่งอื่นประจำหน่วยงานตามวรรคสองให้เป็นอำนาจของส่วนราชการนั้น และเมื่อกำหนดแล้วให้แจ้งให้กระทรวงการต่างประเทศทราบ

ข้อ ๘ การแต่งตั้งข้าราชการในสังกัดกระทรวงการต่างประเทศให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการประจำการในต่างประเทศ ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศกำหนด

ข้อ ๙ การแต่งตั้งข้าราชการในสังกัดกระทรวงกลาโหมและข้าราชการในสังกัดส่วนราชการฝ่ายพลเรือนอื่นนอกจากกระทรวงการต่างประเทศให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการประจำการในต่างประเทศ ให้เป็นไปตามข้อบังคับที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมกำหนด หรือระเบียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงของแต่ละส่วนราชการนั้นกำหนด แล้วแต่กรณี

การให้ข้าราชการตามวรรคหนึ่งดำรงตำแหน่งประจำคณะผู้แทนจะกระทำได้อต่อเมื่อได้แจ้งให้กระทรวงการต่างประเทศทราบ และปฏิบัติตามระเบียบพิธีการทูตหรือระเบียบพิธีการกงสุลแล้วแต่กรณี แล้ว

ข้อ ๑๐ ข้าราชการของส่วนราชการที่จะไปดำรงตำแหน่งประจำการในต่างประเทศ รวมตลอดทั้งคู่สมรส ต้องเข้ารับการฝึกอบรมเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการในต่างประเทศตามหลักเกณฑ์วิธีการ และหลักสูตรที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศกำหนด

หมวด ๓

ลำดับอาวุโส

ข้อ ๑๑ เพื่อประโยชน์ในการจัดระเบียบพิธีการทูตหรือระเบียบพิธีการกงสุล ให้จัดทำบัญชีรายชื่อคณะผู้แทน โดยแยกประเภทตามสังกัดและเรียงลำดับดังต่อไปนี้

- (๑) ข้าราชการประจำการในต่างประเทศในสังกัดกระทรวงการต่างประเทศ
- (๒) ข้าราชการประจำการในต่างประเทศในสังกัดกระทรวงกลาโหม
- (๓) กองบัญชาการกองทัพไทย

- (ข) กองทัพบก
- (ค) กองทัพเรือ
- (ง) กองทัพอากาศ

(๓) ข้าราชการประจำการในต่างประเทศในสังกัดส่วนราชการอื่น

ลำดับอาวุโสของข้าราชการประจำการในต่างประเทศในสังกัดกระทรวงการต่างประเทศให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศกำหนด

ลำดับอาวุโสของข้าราชการประจำการในต่างประเทศในสังกัดกระทรวงกลาโหมให้เป็นไปตามข้อบังคับที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมกำหนด

ลำดับอาวุโสของข้าราชการประจำการในต่างประเทศในสังกัดส่วนราชการอื่น และในขณะผู้แทนถาวรไทยประจำองค์การระหว่างประเทศซึ่งมิได้สังกัดกระทรวงการต่างประเทศ ให้เป็นไปตามระเบียบของส่วนราชการเจ้าสังกัด

ในกรณีที่ระเบียบปฏิบัติของประเทศที่สถานทำการตั้งอยู่ กำหนดวิธีการจัดทำบัญชีรายชื่อข้าราชการผู้มีตำแหน่งทางการทูตรวมกันโดยไม่แยกประเภทตามสังกัด ให้เรียงลำดับตามหลักการจัดลำดับอาวุโสตามข้อ ๑๒

ข้อ ๑๒ ลำดับอาวุโสของผู้มีตำแหน่งทางการทูตหรือกงสุลประจำคณะผู้แทน มีดังต่อไปนี้

- (๑) หัวหน้าคณะผู้แทน
- (๒) อัครราชทูต อัครราชทูตที่ปรึกษา หรือรองกงสุลใหญ่ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นรองหัวหน้าคณะผู้แทน
- (๓) ผู้ช่วยทูตฝ่ายทหาร
- (๔) ผู้ช่วยทูตฝ่ายกิจการพิเศษที่เทียบเท่าอัครราชทูต โดยให้ถือตามวันที่เข้ารับตำแหน่ง
- (๕) อัครราชทูตที่ปรึกษาซึ่งมิได้รับแต่งตั้งให้เป็นรองหัวหน้าคณะผู้แทน
- (๖) ผู้ช่วยทูตฝ่ายกิจการพิเศษนอกจาก (๔) โดยให้ถือตามวันที่เข้ารับตำแหน่ง
- (๗) ที่ปรึกษา
- (๘) เลขานุการเอก
- (๙) เลขานุการโท
- (๑๐) เลขานุการตรี
- (๑๑) ผู้ช่วยเลขานุการหรือนายเวร

หน้า ๕

เล่ม ๑๒๖ ตอนพิเศษ ๑๕๗ ง

ราชกิจจานุเบกษา

๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๒

ข้าราชการประจำการในต่างประเทศในสังกัดกระทรวงกลาโหมหรือสังกัดส่วนราชการอื่น นอกจากที่กล่าวตามวรรคหนึ่ง หากเทียบได้กับตำแหน่งข้าราชการสังกัดกระทรวงการต่างประเทศ ตำแหน่งใด ให้มีอาวุโสถัดจากตำแหน่งนั้น

หมวด ๔

การบริหารราชการในต่างประเทศ

ข้อ ๑๓ เพื่อให้การบริหารราชการในต่างประเทศเป็นไปอย่างมีเอกภาพ ให้มีคณะกรรมการ คณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการบริหารราชการในต่างประเทศ” ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการต่างประเทศเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ เลขาธิการ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เป็นกรรมการ

ให้ปลัดกระทรวงการต่างประเทศเป็นกรรมการและเลขานุการ และรองปลัดกระทรวง การต่างประเทศซึ่งปลัดกระทรวงการต่างประเทศมอบหมายเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

ในกรณีจำเป็นและเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับส่วนราชการอื่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ จะเชิญปลัดกระทรวงหรือหัวหน้าส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้องตามที่เห็นสมควรเข้าร่วมเป็นกรรมการ เพื่อพิจารณาในเรื่องนั้นก็ได้

ข้อ ๑๔ คณะกรรมการบริหารราชการในต่างประเทศมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) เป็นศูนย์กลางในการประสานนโยบายและยุทธศาสตร์ในการบริหารราชการ ในต่างประเทศของส่วนราชการต่าง ๆ ให้มีความเป็นเอกภาพ

(๒) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ในการบริหารราชการ ในต่างประเทศ

(๓) อำนวยการให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามนโยบายและยุทธศาสตร์ รวมทั้ง เสนอแนะและพิจารณาแก้ไขปัญหาในการบริหารราชการในต่างประเทศให้แก่ส่วนราชการหรือ คณะผู้แทน

(๔) ให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ในการวางระเบียบหรือวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารราชการในต่างประเทศ

(๕) เชิญบุคคลจากส่วนราชการและองค์กรเอกชนมาชี้แจง ให้ข้อคิดเห็นหรือข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการตามระเบียบนี้

(๖) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดในระเบียบนี้ หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ข้อ ๑๕ เพื่อให้การบริหารราชการในต่างประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สอดคล้องกับการบริหารราชการแบบบูรณาการ ให้หัวหน้าคณะผู้แทนและหัวหน้าหน่วยงานหรือร่วมกันในการจัดทำแผนงานหรือโครงการของแต่ละหน่วยงาน

ในกรณีที่แผนงานหรือโครงการใดที่ส่วนราชการอาจดำเนินการร่วมกันได้ ให้ทำความตกลงกันเพื่อกำหนดให้ส่วนราชการใดส่วนราชการหนึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการตามแผนงานหรือโครงการดังกล่าว โดยให้ส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้องให้การสนับสนุน และในกรณีจำเป็นหัวหน้าส่วนราชการเจ้าของงบประมาณจะมอบอำนาจการบริหารงบประมาณให้แก่หัวหน้าคณะผู้แทนเพื่อดำเนินการตามแผนงานหรือโครงการนั้นได้ โดยให้ทำเป็นหนังสือมอบอำนาจและส่งสำเนาหนังสือให้สำนักงานงบประมาณ กรมบัญชีกลาง และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินทราบ

ข้อ ๑๖ อำนาจและหน้าที่ของหัวหน้าคณะผู้แทนตามมาตรา ๕๐/๔ ให้รวมถึงอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย

(๑) ให้คำแนะนำหรือว่ากล่าวตักเตือนข้าราชการประจำการในต่างประเทศที่มีพฤติกรรมไม่เหมาะสม

(๒) ส่งตัวกลับ ในกรณีข้าราชการประจำการในต่างประเทศหรือบุคคลในครอบครัว หรือผู้ติดตามของข้าราชการประจำการในต่างประเทศกระทำละเมิดกฎหมายท้องถิ่น หรือกฎหมายระหว่างประเทศ หรือมีความประพฤติที่อาจกระทบถึงชื่อเสียงและศักดิ์ศรีของคณะผู้แทน

(๓) พิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการประจำการในต่างประเทศตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทราชการนั้นตามที่ได้รับมอบอำนาจจากส่วนราชการเจ้าสังกัด

(๔) ในกรณีข้าราชการประจำการในต่างประเทศผู้ใดกระทำผิดวินัย ซึ่งเป็นกรณีที่เกินขอบอำนาจที่ได้รับมอบตาม (๓) ให้รายงานการกระทำผิดวินัยของข้าราชการผู้นั้นให้ส่วนราชการเจ้าสังกัดทราบเพื่อดำเนินการต่อไป เมื่อส่วนราชการเจ้าสังกัดดำเนินการไปแล้วได้ผลประการใด ให้แจ้งกระทรวงการต่างประเทศทราบ

(๕) สั่งให้ข้าราชการประจำการในต่างประเทศซึ่งปฏิบัติราชการอยู่ในคณะผู้แทนปฏิบัติหน้าที่ภายในประเทศอันเป็นที่ตั้งของสถานทำการหรือในประเทศที่อยู่ในเขตอาณาของสถานทำการ การสั่งการดังกล่าวสำหรับผู้ซึ่งมิได้สังกัดกระทรวงการต่างประเทศให้สั่งได้เฉพาะเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ภายในเขตอาณาของหน่วยงานของส่วนราชการนั้น

ข้อ ๑๗ ในการปฏิบัติราชการที่เป็นเรื่องสำคัญของหัวหน้าหน่วยงาน ให้เสนอต่อหัวหน้าคณะผู้แทนในฐานะผู้บังคับบัญชาเพื่อทราบหรือพิจารณาสั่งการ

การเดินทางมาราชการในประเทศไทย หรือไปราชการในเขตอาณา หรือไปราชการในประเทศอื่นนอกเขตอาณาของข้าราชการประจำการในต่างประเทศของแต่ละส่วนราชการประจำสถานทำการ ให้เป็นไปตามระเบียบของทางราชการที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งระเบียบภายในของแต่ละส่วนราชการนั้น แต่ต้องแจ้งให้หัวหน้าคณะผู้แทนทราบทุกครั้ง

ในการพิจารณาเกี่ยวกับการเลื่อนเงินเดือนหรือเลื่อนชั้นของหัวหน้าหน่วยงานและข้าราชการประจำการในต่างประเทศของแต่ละส่วนราชการประจำสถานทำการ ให้ส่วนราชการเจ้าสังกัดรับฟังการประเมินผลของหัวหน้าคณะผู้แทนประกอบด้วย

ข้อ ๑๘ หัวหน้าหน่วยงานต้องเข้าร่วมประชุมตามที่หัวหน้าคณะผู้แทนเรียกประชุมเพื่อรายงานผลการปฏิบัติราชการ ปฏิบัติในเรื่องการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ร่วมกัน ประสานงาน แก้ไขปัญหา และหารือข้อราชการทั่วไป และให้หัวหน้าคณะผู้แทนรายงานผลการประชุมและความคืบหน้าเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการไปยังกระทรวงการต่างประเทศ

ในกรณีที่หัวหน้าหน่วยงานผู้ใดไม่อาจเข้าร่วมประชุมได้ ให้รายงานเหตุผลความจำเป็นให้หัวหน้าคณะผู้แทนทราบ

ข้อ ๑๙ หัวหน้าหน่วยงานต้องควบคุมดูแลให้ข้าราชการในหน่วยงานปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายอย่างเต็มความสามารถเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาและเพิ่มพูนประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการ และปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบของรัฐผู้รับ กฎหมายระหว่างประเทศ และธรรมเนียมประเพณีปฏิบัติทางการทูตและกงสุล

ข้อ ๒๐ ในกรณีที่หัวหน้าหน่วยงานผู้ใดไม่สามารถปฏิบัติราชการตามที่ได้รับมอบอำนาจจากหัวหน้าคณะผู้แทนได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรือมีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม ให้หัวหน้าคณะผู้แทนรายงานข้อเท็จจริงให้ผู้บังคับบัญชาของส่วนราชการเจ้าสังกัดของหัวหน้าหน่วยงานผู้นั้นพิจารณาโดยไม่ชักช้า เพื่อดำเนินการแก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสมหรือดำเนินการอื่นใดตามควรแก่กรณี

ข้อ ๒๑ ในกรณีที่ข้าราชการประจำการในต่างประเทศประสงค์จะลาภายในประเทศที่ประจำอยู่ หรือลาไปนอกประเทศที่ประจำอยู่นอกจากลาเข้าประเทศไทย ให้เป็นไปตามกำหนดวันลาตามตารางท้ายระเบียบนี้ และให้เป็นอำนาจของหัวหน้าคณะผู้แทนเป็นผู้พิจารณาอนุมัติการลา เว้นแต่การลานั้นมีกำหนดระยะเวลาติดต่อกันเกินสิบวันหรือเป็นการลาบวชหรือการลาเพื่อเดินทางไปประกอบพิธีฮัจญ์ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมกิจการฮัจญ์ ให้หัวหน้าคณะผู้แทนแจ้งการอนุมัติการลาให้ผู้บังคับบัญชาของส่วนราชการเจ้าสังกัดทราบด้วย

ในกรณีที่ข้าราชการประจำการในต่างประเทศประสงค์จะลาเข้าประเทศไทย ให้เสนอต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับจนถึงหัวหน้าคณะผู้แทน และให้หัวหน้าคณะผู้แทนเสนอใบลาพร้อมความเห็นไปยังผู้มีอำนาจอนุญาตในประเทศไทยของข้าราชการผู้ขอลาเพื่อพิจารณาอนุมัติ

การปฏิบัติเกี่ยวกับการลา และการลาประเภทอื่น ๆ นอกจากที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้ ให้เป็นไปตามระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการสำหรับข้าราชการฝ่ายพลเรือน หรือระเบียบหรือข้อบังคับของกระทรวงกลาโหมสำหรับข้าราชการฝ่ายทหาร แล้วแต่กรณี

ข้อ ๒๒ ในการใช้เอกสิทธิ์ในเรื่องใด ๆ ของข้าราชการประจำการในต่างประเทศ ต้องคำนึงถึงความเหมาะสมและได้รับอนุญาตจากหัวหน้าคณะผู้แทน ในการนี้ให้หัวหน้าคณะผู้แทนวางระเบียบโดยคำนึงถึงเกียรติภูมิของประเทศและความจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพของคณะผู้แทน

การใช้เอกสิทธิ์เพื่อประโยชน์ทางการค้าอันมิใช่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ ให้ถือว่าเป็นการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง

ข้อ ๒๓ ข้าราชการประจำการในต่างประเทศซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประจำในคณะผู้แทนจะดำเนินคดีหรือให้การเป็นพยานในศาลหรือในสถาบันตุลาการในประเทศที่เป็นเขตอาณามิได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากหัวหน้าคณะผู้แทน

การสละความคุ้มกันจากอำนาจศาลและอำนาจฝ่ายปกครอง จะกระทำได้ก็แต่โดยหัวหน้าคณะผู้แทน เมื่อได้รับอนุมัติจากกระทรวงการต่างประเทศแล้ว

ข้อ ๒๔ การทำนิติกรรมหรือสัญญาหรือการใด ๆ ที่ทำในนามของสถานเอกอัครราชทูตหรือที่มีเอกสิทธิ์หรือความคุ้มกันทางทูตหรือทางกงสุล ให้เป็นอำนาจของหัวหน้าคณะผู้แทนในการลงนามเพื่อให้มีผลผูกพัน

นอกจากกรณีตามวรรคหนึ่ง การทำนิติกรรมหรือสัญญาหรือการใด ๆ ที่ทำในนามของส่วนราชการใด เมื่อหัวหน้าคณะผู้แทนได้รับมอบอำนาจจากหัวหน้าส่วนราชการแล้ว ให้มีอำนาจมอบให้รองหัวหน้าคณะผู้แทนหรือหัวหน้าหน่วยงานของส่วนราชการนั้นเป็นผู้มีอำนาจลงนามแทนได้

ในการมอบอำนาจตามวรรคสอง ให้คำนึงถึงความสะดวกรวดเร็ว และสอดคล้องกับกฎหมายและระเบียบของรัฐผู้รับด้วย

หมวด ๕

การรายงานผลการดำเนินการ

ข้อ ๒๕ การรายงานข้อมูล ข้อเท็จจริง ตลอดจนผลการปฏิบัติราชการต่าง ๆ ของส่วนราชการที่ประจำในต่างประเทศ ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

หน้า ๕

เล่ม ๑๒๖ ตอนพิเศษ ๑๕๗ ง

ราชกิจจานุเบกษา

๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๒

(๑) ให้หัวหน้าหน่วยงานเสนอรายงานไปยังหัวหน้าคณะผู้แทนและผู้บังคับบัญชาของส่วนราชการเจ้าสังกัด และเมื่อหัวหน้าคณะผู้แทนได้รับรายงานแล้ว ให้หัวหน้าคณะผู้แทนรายงานไปยังปลัดกระทรวงการต่างประเทศ

(๒) เมื่อปลัดกระทรวงการต่างประเทศได้รับรายงานตาม (๑) ให้จัดทำสรุปรายงานทั้งปวงนำเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และส่วนราชการอื่นที่ร้องขอ

บทเฉพาะกาล

ข้อ ๒๖ บรรดาระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศที่ออกตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการของข้าราชการประจำการในต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับ ให้ยังคงใช้บังคับได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบนี้ ทั้งนี้ จนกว่าจะมีระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศตามระเบียบนี้ใช้บังคับ

ประกาศ ณ วันที่ ๑๓ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๒

อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

นายกรัฐมนตรี

ตารางกำหนดวันลา

ผู้ลา	ประเภทการลา		
	กำหนดวันอนุญาตได้ครั้งหนึ่ง		ลาพักผ่อน
	ลาป่วย	ลากิจส่วนตัว	
ข้าราชการทุกตำแหน่งในสถานเอกอัครราชทูต และส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งประจำอยู่ในประเทศนั้นที่สังกัดกระทรวงการต่างประเทศ หรือสังกัดกระทรวง ทบวง กรมอื่น	๑๒๐	๔๕	ตามที่เห็นสมควร แต่มีสิทธิลาคลอดบุตร โดยได้รับเงินเดือนครั้งหนึ่งได้ ๙๐ วัน โดยไม่ต้องมีใบรับรองแพทย์ และมีสิทธิลากิจส่วนตัวเพื่อเลี้ยงดูบุตรต่อเนื่องจากการลาคลอดบุตร โดยไม่ได้รับเงินเดือนได้อีกไม่เกิน ๑๕๐ วันทำการ
ข้าราชการทุกตำแหน่งในสังกัดคณะผู้แทนถาวรไทยประจำสหประชาชาติ หรือองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ	๑๒๐	๔๕	
ข้าราชการทุกตำแหน่งในสังกัดสถานกงสุลใหญ่ หรือสถานกงสุล แล้วแต่กรณี	๑๒๐	๔๕	

ปีหนึ่งไม่เกิน ๑๐ วันทำการ เว้นแต่ข้าราชการผู้นั้นมีวันลาพักผ่อนสะสมเนื่องจากในปีที่แล้วมาข้าราชการผู้นั้นมิได้ลาพักผ่อน หรือลาพักผ่อนแล้ว แต่ไม่ครบ ๑๐ วันทำการ และมีสิทธิสะสมวันที่ยังมิได้ลานั้นรวมเข้ากับปีต่อไปได้ โดยวันลาพักผ่อนสะสมกับวันลาพักผ่อนในปีปัจจุบันรวมแล้วจะต้องไม่เกิน ๒๐ วันทำการ ในกรณีนี้ผู้มีอำนาจอนุญาตการลาจะมีอำนาจอนุญาตให้ลาพักผ่อนได้เท่าจำนวนวันที่ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธิลาพักผ่อน ซึ่งรวมแล้วปีหนึ่งจะไม่เกิน ๒๐ วันทำการ

สำหรับผู้ที่ได้รับราชการติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่า ๑๐ ปี ให้มีสิทธินำวันลาพักผ่อนสะสมรวมกับวันลาพักผ่อนในปีปัจจุบันได้ไม่เกิน ๓๐ วันทำการ

**เอกสารรายการคำถามโดยผู้จัดทำรายงานการศึกษาสำหรับการสัมภาษณ์และขอรับข้อคิดเห็น
จากผู้บริหารกระทรวงการต่างประเทศ**

แบบสอบถามข้อคิดเห็นของผู้บริหารกระทรวงการต่างประเทศ

หัวข้อรายงานการศึกษา

แนวทางการจัดตั้งสำนักงานในต่างประเทศ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารราชการในต่างประเทศ

ผู้ตอบแบบสอบถาม.....หน่วยงาน.....

ท่านมีความคิดเห็นสอดคล้องกับข้อใด

เครือข่ายสำนักงานคณะผู้แทนทางการทูตของไทย

-กระทรวงการต่างประเทศควรดำเนินการเพื่อขยายเครือข่ายสำนักงานคณะผู้แทนทางการทูตอย่าง ต่อเนื่อง หากได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณและบุคลากรในการดำเนินการ
-การเปิดสำนักงานในต่างประเทศเพิ่มเติม ควรมีการพิจารณาอย่างรอบคอบและดำเนินการเฉพาะในกรณีมีความจำเป็นในการขยายความร่วมมือและผลักดันยุทธศาสตร์อย่างชัดเจน โดยพิจารณาเงื่อนไขเวลาที่เหมาะสม เนื่องจากจะเป็นภาระด้านงบประมาณและบุคลากรในระยะยาว
-กระทรวงการต่างประเทศควรพิจารณาทบทวนภารกิจและปริมาณงานของสำนักงานในต่างประเทศที่มีอยู่ในปัจจุบัน และเสนอปรับลดขนาดสำนักงานที่มีภารกิจลดลง เพื่อโอนบุคลากรและงบประมาณไปสนับสนุนสำนักงานในต่างประเทศแห่งอื่น หรือส่วนกลาง
-กระทรวงการต่างประเทศควรพิจารณาทบทวนภารกิจและปริมาณงานของสำนักงานในต่างประเทศที่มีอยู่ในปัจจุบัน และเสนอปิดสำนักงานที่มีภารกิจลดลง และใช้รูปแบบอื่นหรือตัวเพิ่มประสิทธิภาพในการดูแลพื้นที่ดังกล่าวแทน
-การปิดสำนักงานคณะผู้แทนทางการทูตของไทยในพื้นที่ที่มีปริมาณงานลดลงจะส่งสัญญาณที่ผิดและกระทบต่อความสัมพันธ์ และควรหลีกเลี่ยงการดำเนินการ
-การปิดสำนักงานคณะผู้แทนทางการทูตของไทยในพื้นที่ที่มีปริมาณงานลดลง สามารถอธิบายได้ โดยเหตุผลด้านการปรับยุทธศาสตร์ของไทย และเป็นแนวปฏิบัติที่กระทรวงการต่างประเทศอื่นปฏิบัติเช่นกัน
-การปิดสำนักงานทางการทูต จำเป็นต้องคำนึงถึงข้อคิดเห็นของหน่วยงานอื่นในรัฐบาลภาคเอกชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และควรมีช่องทางในการหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นทางการก่อน
-กระทรวงการต่างประเทศควรเป็นหน่วยงานหลักในการพิจารณาปิดสำนักงานทางการทูต โดยใช้ช่องทางอย่างไม่เป็นทางการในการรวบรวมข้อคิดเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

-กระทรวงการต่างประเทศควรเป็นหน่วยงานหลักในการพิจารณาตัดสินใจว่าควรเปิดสำนักงานในต่างประเทศในพื้นที่ใด โดยรวบรวมข้อมูลและพิจารณาปัจจัยที่เกี่ยวข้องอย่างรอบด้าน โดยเป็นการพิจารณาภายในกระทรวงฯ และเสนอคำขอเปิดสำนักงานไปตามช่องทางปกติ (การพิจารณาของ กต. ร่วมกับ กพ. กพร. สำนักงบประมาณ) และนำเสนอ ครม. โดยรับฟังข้อคิดเห็นของหน่วยงานอื่นในชั้น ครม. และแจ้งให้หน่วยงานอื่นทราบภายหลัง กรณีเห็นควรให้มีการส่งข้าราชการจากหน่วยงานอื่นไปประจำการ
-กระทรวงการต่างประเทศควรหารือร่วมกับหน่วยงานอื่นก่อนการพิจารณาตัดสินใจเปิดสำนักงาน ในต่างประเทศแห่งใหม่ ผ่านกลไกที่เหมาะสม อาทิ คณะกรรมการบริหารราชการในต่างประเทศ เพื่อรับฟังทิศทางยุทธศาสตร์ในมิติที่เกี่ยวข้องอย่างรอบด้าน และร่วมกันพิจารณาในหลักการเกี่ยวกับองค์ประกอบที่เหมาะสมของสำนักงานคณะผู้แทน ก่อนนำเสนอคำขอไปตามช่องทางปกติ (การพิจารณาของ กต. ร่วมกับ กพ. กพร. สำนักงบประมาณ) และนำเสนอ ครม.
-กระทรวงการต่างประเทศควรหารือร่วมกับหน่วยงานอื่นก่อนการพิจารณาตัดสินใจเปิดสำนักงาน ในต่างประเทศแห่งใหม่ ผ่านกลไกที่เหมาะสม อาทิ คณะกรรมการบริหารราชการในต่างประเทศ เพื่อรับฟังทิศทางยุทธศาสตร์ในมิติที่เกี่ยวข้องอย่างรอบด้าน และขอเห็นความเห็นชอบในหลักการก่อนเสนอคำขอ ไปตามช่องทางปกติ (การพิจารณาของ กต. ร่วมกับ กพ. กพร. สำนักงบประมาณ) และนำเสนอ ครม.
-สำหรับการพิจารณาองค์ประกอบของหน่วยงานอื่นในสำนักงานคณะผู้แทน ควรเป็นเรื่องที่แต่ละหน่วยงานนำไปพิจารณาเองภายหลัง ตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน อัตรากำลัง และงบประมาณ
- ความเห็นเพิ่มเติม / เหตุผลในการสนับสนุน (หากมี).....
-

รูปแบบของ Representation ที่ควรพิจารณานำมาใช้

ท่านเห็นว่าควรใช้รูปแบบใดในการเพิ่มปฏิสัมพันธ์กับประเทศที่มีศักยภาพที่ไทยประสงค์จะขยายความร่วมมือในระยะต่อไป ในขณะที่ยังไม่มีเปิดสำนักงานทางการทูต (เลือกได้มากกว่า 1 ข้อ)

-ตั้ง Regional Embassy โดยตั้ง สอท. ที่ตั้งอยู่ในประเทศที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์และดูแลเขตอาณาหลายแห่งเป็น Regional Embassy โดยส่งข้าราชการไปเพิ่มและเพิ่มงบประมาณโครงการภารกิจยุทธศาสตร์ให้ดำเนินการขยายความร่วมมือกับประเทศเป้าหมายให้มีผลอย่างมีรูปธรรม และให้มีการใช้ตัวเพิ่มประสิทธิภาพในการช่วยดำเนินงานในประเทศเขตอาณาด้วย

ปัญหาและอุปสรรคของทางเลือกนี้

-เอกอัครราชทูตสัญจร โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่โต๊ะ ทำหน้าที่สนับสนุนงานของ ออท. โดยให้ออท. สามารถเสนอคำของบประมาณภารกิจยุทธศาสตร์สำหรับดำเนินการกิจได้ โดยเสนอคำขอของงบประมาณผ่านกรมภูมิภาค

ปัญหาและอุปสรรคของทางเลือกนี้.....

-การแต่งตั้งกงสุลกิตติมศักดิ์
-การเปิด outpost หรือ one-man office ในประเทศที่มีสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่ตั้งอยู่ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานในเมืองที่มีภารกิจมากในบางด้าน อาทิ การค้า การกงสุล
-การเปิดสถานเอกอัครราชทูตขนาดเล็ก
-การเปิดสถานเอกอัครราชทูตขนาดเล็กและส่ง Junior Ambassador ไปประจำการ
-การจัดตั้ง Regional Hub ในแต่ละภูมิภาค โดยจัดส่งข้าราชการที่มีความเชี่ยวชาญ ในด้านงาน คลัง พัสดุ บุคลากร ระเบียบ กฎหมาย IT กงสุล ไปประจำการ เพิ่มเติมให้ สอท. ที่เป็น Hub และทำหน้าที่ให้คำแนะนำ และไปช่วยแก้ไขปัญหาแก่สำนักงานในเครือข่าย
-ควรจัดตั้งที่ภูมิภาค หรือ ควรให้กระทรวงฯ เป็นศูนย์กลางในด้านดังกล่าวแทน โดยใช้ IT เข้ามาช่วย ในการติดต่อประสานงาน โดยควรพัฒนาให้มีระบบดังกล่าวเพิ่มเติม เนื่องจากการติดต่อประสานงาน กับเจ้าหน้าที่ ที่รับผิดชอบโดยตรงในกระทรวงฯ จะได้คำตอบที่ชัดเจน ถูกต้องมากกว่า

การนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน

-ควรมีการประชุม vdo conference ระหว่างกระทรวงฯ กับสำนักงานในต่างประเทศ เป็นระยะ/ เป็นรายภูมิภาค เพิ่มเติมจากการประชุมทูตทั่วโลก/ ประชุมทูตภูมิภาค
-กรมต่าง ๆ ควรใช้ vdo conference ประชุมหารือกับสำนักงานในต่างประเทศเพิ่มขึ้น

(คำถามสำหรับผู้บริหารกรมการกงสุล และผู้อำนวยการศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเพิ่มเติม - ขอทราบนโยบาย และแผนงานการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการเพิ่มประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานของสำนักงานในต่างประเทศ)

การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารราชการในต่างประเทศ (ด้านความรู้ภาษาต่างประเทศของข้าราชการ)

-สำนักงานผู้แทนทางการทูตที่ตั้งอยู่ในประเทศที่ไม่ได้ใช้ภาษาอังกฤษเป็นภาษาราชการ จำเป็นต้องมี ข้าราชการที่รู้ภาษาท้องถิ่น เพื่อตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารราชการสำคัญของสำนักงานฯ และตรวจสอบการแปลของเจ้าหน้าที่ล่ามในกรณีมีการหารือที่สำคัญ
-ไม่จำเป็น สามารถใช้การจ้างเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในตำแหน่งล่ามที่มีความสามารถสูงมีประสบการณ์ และไว้ใจได้
-กระทรวงการต่างประเทศควรกำหนดให้ข้าราชการที่มีความรู้ภาษาต่างประเทศนอกเหนือจาก ภาษา อังกฤษไปประจำการในประเทศที่รู้ภาษา เพื่อใช้ประโยชน์ในการทำงานและเพิ่มทักษะในการใช้ภาษา
-ไม่ควรกำหนด เพื่อความคล่องตัวในการจัดส่งคนไปประจำการ

-ในระยะต่อไปกระทรวงการต่างประเทศควรมีนโยบายกำหนดให้ข้าราชการเรียนภาษาต่างประเทศเพิ่มเติมนอกเหนือจากภาษาอังกฤษ และผ่านการทดสอบโดยสถาบันภาษา และนำมาใช้ประกอบการ พิจารณาส่งข้าราชการไปประจำการ
-กระทรวงการต่างประเทศควรสนับสนุนให้ข้าราชการเรียนภาษาต่างประเทศเพิ่มเติม นอกเหนือจากภาษาอังกฤษ ตามความสนใจ และไม่นำมาเป็นปัจจัยตัดสินในการส่งข้าราชการไปประจำการ

ข้อเสนอแนะอื่น ๆ หากมี.....

.....

.....

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล

นางหทัยา คูสกุล

ประวัติการศึกษา

- รัฐศาสตรบัณฑิต (ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ)
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (เกียรตินิยม อันดับ 2)
- Master of Arts (International Policy Studies),
Monterey Institute of International Studies,
California, USA

ประวัติการทำงาน

- | | |
|--|---|
| <p>พ.ศ. 2537</p> <p>พ.ศ. 2539</p> <p>พ.ศ. 2542</p> <p>พ.ศ. 2548</p> <p>พ.ศ. 2551</p> <p>พ.ศ. 2553</p> <p>พ.ศ. 2557</p> | <p>เจ้าหน้าที่การทูต 4 กองประมวลและวิเคราะห์ข่าว กรมสารนิเทศ</p> <p>เจ้าหน้าที่การทูต 5 กองเอเชียตะวันออก 2 กรมเอเชียตะวันออก</p> <p>เลขานุการเอก สถานเอกอัครราชทูต ณ เวียงจันทน์</p> <p>เจ้าหน้าที่การทูต 6 ฝ่ายงบประมาณ สำนักบริหารการคลัง</p> <p>เจ้าหน้าที่การทูต 6 สำนักนโยบายและแผน</p> <p>รองกงสุลใหญ่ สถานกงสุลใหญ่ ณ นครเชียงใหม่</p> <p>รองกงสุลใหญ่ สถานกงสุลใหญ่ ณ เมืองชิงต่าว</p> |
|--|---|

ตำแหน่งปัจจุบัน

นักการทูตชำนาญการพิเศษ สำนักนโยบายและแผน
สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงการต่างประเทศ