



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง การใช้งบประมาณเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนิน
ภารกิจด้านการต่างประเทศของรัฐบาล

จัดทำโดย นายธนพ ปัญญาพัฒนานกุล
รหัส 9036

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 9 ปี 2560
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล (Individual Study)

เรื่อง การใช้งบประมาณเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนิน
ภารกิจด้านการต่างประเทศของรัฐบาล

จัดทำโดย นายธนพ ปัญญาพัฒนากุล
รหัส 9036

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 9 ปี 2560
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา



เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูตของกระทรวงการต่างประเทศ

ลงชื่อ.....
(เอกอัครราชทูต ดร. อภิชาติ ชินวรรณโณ)
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....
(รองศาสตราจารย์ ดร. กฤตินี ณัฏฐวุฒิสิทธิ์)
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภัทเรศ ศรีโชติ)
อาจารย์ที่ปรึกษา

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

บริบทโลกที่เปลี่ยนแปลงไปส่งผลให้เส้นแบ่งระหว่างประเด็นภายในประเทศกับประเด็นระหว่างประเทศหายไป และการดำเนินภารกิจเพื่อตอบสนองต่อประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นจำเป็นต้องเกิดจากการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมิใช่เพียงหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง และการดำเนินภารกิจด้านการต่างประเทศเพื่อผลักดันผลประโยชน์แห่งชาติในต่างประเทศมิใช่เรื่องของกระทรวงการต่างประเทศเพียงหน่วยงานเดียว แต่ต้องเป็นการดำเนินงานร่วมกันระหว่างหลายหน่วยงาน โดยมีกระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้ประสานเครือข่ายทั้งภายในประเทศ และในต่างประเทศ

ที่ผ่านมา รัฐบาลมีความพยายามส่งเสริมให้เกิดการบูรณาการการทำงานในต่างประเทศ โดยเน้นการดำเนินโครงการร่วมกันระหว่างหน่วยงานของกระทรวงการต่างประเทศและหน่วยงานของส่วนราชการอื่น และได้จัดตั้งงบประมาณ Foreign Missions' Integrated Project (FMIP) รองรับ อย่างไรก็ตาม งบประมาณลักษณะดังกล่าวได้ยุติลงในเวลาไม่นาน

รายงานนี้ได้พบว่า แนวคิดงบประมาณ FMIP เป็นความริเริ่มที่ดีที่จะใช้กลไกงบประมาณเพื่อสนับสนุนการบูรณาการการทำงานด้านการต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม งบประมาณ FMIP มีอุปสรรคที่สำคัญ ทั้งในด้านการเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ระดับชาติ และภาระด้านการบริหารงบประมาณ ในขณะที่แนวคิดการจัดตั้งแผนงานยุทธศาสตร์เชิงบูรณาการด้านการต่างประเทศจะสามารถแก้ไขและลดทอนอุปสรรคดังกล่าวได้

โอกาสที่น่าจะสนับสนุนการจัดตั้งแผนงานยุทธศาสตร์เชิงบูรณาการด้านการต่างประเทศ ได้แก่ (1) การที่รัฐบาลปัจจุบันให้ความสำคัญกับการทำงานแบบบูรณาการ แต่แผนงานบูรณาการที่มีอยู่ยังเน้นประเด็นปัญหาภายในประเทศเป็นหลัก ในขณะที่การจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการต่างประเทศเป็นไปอย่างกระจัดกระจาย และ (2) กระทรวงการต่างประเทศอยู่ระหว่างการจัดทำร่างยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศของชาติ ซึ่งจะเป็นปัจจัยที่เน้นว่า การผลักดันผลประโยชน์ด้านการต่างประเทศจะต้องได้รับความร่วมมือและการดำเนินงานร่วมกันจากหน่วยงานต่างๆ ด้วย

การจัดตั้งแผนงานยุทธศาสตร์เชิงบูรณาการด้านการต่างประเทศในระยะเริ่มต้น ควรเริ่มจากกิจกรรมที่มีการดำเนินงานร่วมกันระหว่างกระทรวงการต่างประเทศและหน่วยงานต่างๆ อยู่แล้ว โดยเป็นการยกระดับให้เป็นเอกภาพและมีความชัดเจนทั้งในด้านการกำหนดเป้าหมาย ตัวชี้วัด แผนงาน และงบประมาณ ทั้งนี้ การดำเนินกิจกรรมภายใต้แผนงานฯ จะต้องเป็นพลวัต ปรับเปลี่ยนและยุติได้ นอกจากนั้น จะต้องคำนึงถึงบริบทโลกที่เปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง รวมถึงการใช้ประโยชน์จากบริบทโลกที่เปลี่ยนแปลงในด้านความเป็นดิจิทัลและเทคโนโลยีเปลี่ยนโลก เพื่อนำมาปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานของภาครัฐ ซึ่งเป็นประเด็นที่น่าจะมีการศึกษาต่อไป

กิตติกรรมประกาศ

ผู้เขียนรายงานการศึกษาขอขอบพระคุณคณะอาจารย์ที่ปรึกษา ได้แก่ เอกอัครราชทูต ดร. อภิชาติ ชินวรโรจน์ รองศาสตราจารย์ ดร. กฤตินี วัฒนวิสุทธิ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภัทรเดช ศรีโชติ ที่ได้กรุณาให้คำแนะนำอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งทั้งต่อการจัดทำรายงาน การศึกษานี้ และได้จุดประกายความสนใจที่จะแสวงหาความรู้เพิ่มเติมในประเด็นใหม่ๆ ภายหลังสำเร็จการฝึกอบรม

ผู้เขียนฯ ขอขอบพระคุณ นายภาสกร ศิริยะพันธุ์ รองปลัดกระทรวงการต่างประเทศ นายนิพนธ์ เพ็ชรพรประภาส กงสุลใหญ่ ณ นครนิวยอร์ก (ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักบริหาร การคลัง ในช่วงสมัครเข้ารับการฝึกอบรม) รวมถึงผู้บริหารของกระทรวงการต่างประเทศซึ่งเป็น คณะกรรมการคัดเลือกบุคคลเข้ารับการฝึกอบรมที่ได้สนับสนุนและให้โอกาสแก่ผู้เขียนฯ เข้ารับการ ฝึกอบรม

ขอขอบพระคุณ นายฉัตรชัย วิริยะเวชกุล ผู้อำนวยการสำนักบริหารการคลัง กระทรวง การต่างประเทศ ที่ได้กรุณาสละเวลาให้สัมภาษณ์ และให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับ การเขียนรายงานในฐานะรุ่นพี่หลักสูตรนักบริหารการทูต นางหทัยา คูสกุล เลขานุการกรม กรมอาเซียน ที่ได้กรุณาสละเวลาให้ผู้เขียนสัมภาษณ์อย่างเต็มที่ แม้จะเป็นช่วงเวลากระชั้นชิด เนื่องจากข้อจำกัดด้านเวลาของผู้เขียนฯ นางสาวจณิสา สินธวานนท์ นางสาวเดือนลิบ ปัทมะสุนทร คัลเลน และนางสาวธันวดี ชีวะเจริญไชย นักการทูตชำนาญการ สำนักนโยบายและแผน รวมทั้งเจ้าหน้าที่ สำนักงานงบประมาณ (ไม่ประสงค์ออกนาม) สำหรับการพูดคุยแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นและข้อมูลที่เป็น ประโยชน์สำหรับการเขียนรายงานฯ

ขอขอบพระคุณ นางสาวภัทรีรัตน์ หงษ์ทอง ผู้อำนวยการสถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์ วโรปการ นางสาวชไมพร ตันติเวสส และนางพรสุข ศานติกรถาวร นักทรัพยากรบุคคลชำนาญการ พิเศษ รวมถึงเจ้าหน้าที่ของสถาบันฯ ทุกท่านที่เกี่ยวข้อง สำหรับความตั้งใจและความทุ่มเทอย่างเต็มที่ ในการจัดการฝึกอบรมครั้งนี้ และขอขอบคุณนายชินทร์ สายเพชร นักทรัพยากรบุคคลปฏิบัติการ ซึ่ง ได้ทำหน้าที่ผู้ประสานงานกลุ่มเสนอรายงานฯ ที่ผู้เขียนสังกัดอย่างดียิ่ง

ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ส่วนงบประมาณ สำนักบริหารการคลังทุกท่าน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นายอิทธิกร ไตรทศวิทย์ นักการทูตชำนาญการ ส่วนงบประมาณ ที่ได้ช่วยแบ่งเบาภาระของหน้าที่ การงานของผู้เขียนฯ ในช่วงเข้ารับการอบรมเป็นอย่างดี

ธนพ ปัญญาพัฒนากุล

สิงหาคม 2560

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ง
กิตติกรรมประกาศ	จ
สารบัญ	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ภูมิหลัง ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	2
1.3 ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา	2
1.4 ประโยชน์ของการศึกษา	3
1.5 นิยามศัพท์	3
บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	4
2.1 แนวคิดทฤษฎี	4
2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	9
2.3 สรุปกรอบแนวคิด	10
บทที่ 3 ผลการศึกษา	12
3.1 บทเรียนของงบประมาณโครงการสนับสนุนภารกิจต่างประเทศแบบบูรณาการ	12
3.2 งบประมาณของรัฐบาลไทยในปัจจุบัน (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561)	16
3.3 การจัดตั้งแผนงานบูรณาการภารกิจด้านการต่างประเทศเพื่อผลักดันยุทธศาสตร์ชาติ	20
บทที่ 4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	30
4.1 สรุปผลการศึกษา	30
4.2 ข้อเสนอแนะ	32
บรรณานุกรม	36
ประวัติผู้เขียน	38

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ภูมิหลัง ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

1.1.1 คณะรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 12 กันยายน 2557 โดยย้ำความสำคัญของงานด้านการต่างประเทศ ว่า นโยบายการต่างประเทศเป็นส่วนประกอบสำคัญของนโยบายองค์รวมทั้งหมดในการบริหารราชการแผ่นดิน” โดยรัฐบาล “จะนำกลไกทางการทูตแบบบูรณาการมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนทั้งทางตรงและทางอ้อม”

1.1.2 นับตั้งแต่รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชาเข้ารับบริหารประเทศ ได้ดำเนินการปฏิรูปกระบวนการงบประมาณโดยให้ความสำคัญกับการทำงานอย่างมียุทธศาสตร์ เน้นให้ส่วนราชการวางแผนการทำงานอย่างมียุทธศาสตร์ โดยใช้ร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 นโยบายรัฐบาล ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีและรองนายกรัฐมนตรี เป็นกรอบกำหนดแผนการทำงานและแนวทางการขอรับจัดสรรงบประมาณ

อย่างไรก็ดี การเชื่อมโยงภารกิจด้านการต่างประเทศของรัฐบาล ระหว่างนโยบายรัฐบาล ร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติฯ และแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ยังไม่ชัดเจน กล่าวคือ ในขณะที่คำแถลงนโยบายของรัฐบาลให้ความสำคัญกับเรื่องนโยบายการต่างประเทศ และตระหนักถึงการใช้กลไกทางการทูตแบบบูรณาการเพื่อสร้างประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน และแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 กำหนดให้ประเด็นความร่วมมือเพื่อการพัฒนาต่างประเทศเป็นยุทธศาสตร์หนึ่งของแผนพัฒนาฯ แต่ในร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติกลับไม่ปรากฏยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศเป็นยุทธศาสตร์หลัก มีเพียงสอดแทรกอยู่ภายใต้ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง และยุทธศาสตร์ด้านการสร้างขีดความสามารถของประเทศ

1.1.3 ในอดีต รัฐบาลไทยเคยกำหนดให้มีแผนงานงบประมาณด้านการจัดการภารกิจในต่างประเทศ โดยมีรองนายกรัฐมนตรีเป็นผู้กำกับแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการ แต่ต่อมาแผนงานงบประมาณดังกล่าวได้ยุติไป ส่งผลให้ในปัจจุบัน ยังไม่มีกลไกการจัดสรรทรัพยากรสำหรับการดำเนินการกิจด้านการต่างประเทศอย่างเป็นเอกภาพ

สำหรับรัฐบาลในปัจจุบัน แม้คำแถลงนโยบายจะให้ความสำคัญกับนโยบายการต่างประเทศ แต่การกำหนดยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ 6 ยุทธศาสตร์สำหรับปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 รวม 20 แผนงานยุทธศาสตร์ แต่มีแผนงบประมาณที่เกี่ยวข้องภารกิจด้านการต่างประเทศเพียง 2 แผนงานอยู่ภายใต้ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ 2 ยุทธศาสตร์ นอกจากนี้ ยังมีงบประมาณที่ใช้สำหรับการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการต่างประเทศกระจายภายใต้แผนงาน/โครงการอื่น

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 ศึกษาแนวทางการใช้กลไกงบประมาณเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินการกิจการด้านการต่างประเทศของรัฐบาล ตามนโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐบาล โดยการขับเคลื่อน “กลไกทางการทูตแบบบูรณาการ”

1.2.2 เพื่อศึกษาเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องมีการบูรณาการการทำงานของภาครัฐ และบทบาทของกระทรวงการต่างประเทศในการขับเคลื่อนภารกิจด้านการต่างประเทศของรัฐบาล

1.3 ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา

1.3.1 ขอบเขตการศึกษา

รายงานการศึกษานี้ได้กำหนดขอบเขตการศึกษาไว้เฉพาะในช่วงการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่รัฐบาลปัจจุบัน (ภายใต้นายกรัฐมนตรี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา) ได้ดำเนินแนวทางการปฏิรูปงบประมาณระยะหนึ่งแล้ว (ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560) และมีความชัดเจนเกี่ยวกับกำหนดให้การดำเนินงานของแต่ละส่วนราชการเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ โดยในช่วงเวลาที่ทำการศึกษาจะเป็นการพิจารณาในชั้นกรรมาธิการและอนุกรรมาธิการที่เกี่ยวข้องของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

รายงานการศึกษานี้จะเน้นในประเด็นการจัดสรรงบประมาณแผนงานยุทธศาสตร์ให้แก่ส่วนราชการต่างๆ ซึ่งจำแนกตามยุทธศาสตร์และแผนงาน เพื่อดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับมิติด้านการต่างประเทศ โดยอ้างอิงข้อมูลงบประมาณจากร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ รวมถึงคณะกรรมการธิการ และคณะอนุกรรมาธิการที่เกี่ยวข้อง

1.3.2 วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีศึกษา

วิธีการดำเนินการศึกษา : ผู้เขียนรายงานศึกษานี้จะวิเคราะห์และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องทั้งของไทยและของต่างประเทศ เพื่อกำหนดสรุปแนวคิด และใช้เป็นแนวทางศึกษาประกอบกับผลการสัมภาษณ์ผู้บริหาร และ/หรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องของส่วนราชการต่างๆ ตามสรุปแนวคิดที่จะได้จาก ได้แก่ (1) สำนักนโยบายและแผนในฐานหน่วยงานหลักของกระทรวงฯ ในการกำกับดูแลนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศของกระทรวงฯ (2) สำนักบริหารการคลังในฐานหน่วยงานหลักของกระทรวงฯ ในการกำกับดูแลการบริหารงบประมาณให้สอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ (3) ข้าราชการของกระทรวงการต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับบริบทที่ผู้เขียนรายงานทำการศึกษา นอกจากนี้ ผู้เขียนรายงานจะพูดคุยกับเจ้าหน้าที่สำนักงบประมาณ ในฐานหน่วยงานที่เป็นผู้กำกับดูแลการเสนอข้อเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ เพื่อรับฟังข้อคิดเห็นประกอบการนำเสนอข้อเสนอแนะ

ระเบียบวิธีการศึกษา : รายงานการศึกษานี้จะดำเนินการวิเคราะห์แนวทางการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 เพื่อดำเนินการกิจการด้านการต่างประเทศของรัฐบาลจากเอกสารงบประมาณที่เกี่ยวข้องซึ่งเป็นเอกสารเชิงประจักษ์ของสำนักงบประมาณ ประกอบกับการศึกษาผลการดำเนินงานงบประมาณโครงการสนับสนุนภารกิจแบบบูรณาการใน

ต่างประเทศ (Foreign Missions' Integrated Project) ในรูปแบบเชิงพรรณนาเพื่อประกอบ การศึกษาและการวิเคราะห์

1.4 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา

1.4.1 ได้รับทราบถึงแนวทางที่เหมาะสมในการใช้กระบวนการจัดสรรงบประมาณเพิ่ม เอกภาพและประสิทธิภาพในการดำเนินภารกิจด้านการต่างประเทศตามนโยบายและยุทธศาสตร์ของ รัฐบาล

1.4.2 เสนอรูปแบบที่เหมาะสมสำหรับการเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินภารกิจด้านการ ต่างประเทศของรัฐบาล ซึ่งนำไปสู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อประกอบการพิจารณาของผู้บริหาร กระทรวงการต่างประเทศ

1.4.3 ผู้เขียนรายงานการศึกษาหวังว่า รายงานการศึกษาอาจนำไปสู่การต่อยอดในเชิง ปฏิบัติเพื่อให้การดำเนินงานด้านการต่างประเทศของรัฐบาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิภาพ ในการตอบสนองนโยบายและยุทธศาสตร์ที่รัฐบาลได้กำหนดไว้

1.5 นิยามศัพท์

การต่างประเทศ Foreign Affairs พจนานุกรม Merriam-Webster ได้ให้ความหมายว่า “matters having to do with international relations and with the interests of the home country in foreign countries”

ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ International Relations พจนานุกรม Merriam-Webster ได้ให้ความหมายว่า “a branch of political science concerned with relations between nations and primarily with foreign policies” และสารานุกรม Britannica ได้ให้ ความหมายว่า “the study of the relations of states with each other and with international organizations and certain subnational entities (e.g., bureaucracies, political parties, and interest groups). It is related to a number of other academic disciplines, including political science, geography, history, economics, law, sociology, psychology, and philosophy”

นโยบายการต่างประเทศ Foreign Policy พจนานุกรม Merriam-Webster ได้ให้ ความหมายว่า “the policy of a sovereign state in its interaction with other sovereign states” และสารานุกรม Britannica ได้ให้ความหมายว่า “General objectives that guide the activities and relationships of one state in its interactions with other states. The development of foreign policy is influenced by domestic considerations, the policies or behaviour of other states, or plans to advance specific geopolitical designs”

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดทฤษฎี

2.1.1 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารราชการแบบบูรณาการ

2.1.1.1 การบริหารราชการแบบบูรณาการของไทย

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการได้เผยแพร่แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ.2556–พ.ศ.2561) ซึ่งกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4 คือ การวางระบบการบริหารงานราชการแบบบูรณาการ โดยสามารถจำแนกเป้าหมายสำคัญ ได้ 3 ประเด็น คือ

1) ส่งเสริมการทำงานร่วมกันภายในระบบราชการด้วยกันเองเพื่อแก้ปัญหาการแยกส่วนในการปฏิบัติงาน ระหว่างหน่วยงาน

2) วางระบบความสัมพันธ์และประสานความร่วมมือระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ในรูปแบบของการประสานความร่วมมือที่หลากหลาย

3) มีวัตถุประสงค์เดียวกัน คือ นำศักยภาพเฉพาะของแต่ละหน่วยงานมาสร้างคุณค่าให้กับงานตามเป้าหมายที่กำหนด เพื่อขับเคลื่อนนโยบาย/ยุทธศาสตร์ของประเทศและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า

แผนยุทธศาสตร์ดังกล่าวได้กำหนดแนวทางการดำเนินงานตามประเด็นยุทธศาสตร์ด้านการวางระบบการบริหารราชการแบบบูรณาการใน 2 ด้าน ได้แก่

1) การออกแบบและพัฒนาระบบการบริหารงานแบบบูรณาการ โดยได้ระบุถึงการ “ปรับปรุงการจัดสรรงบประมาณให้มีลักษณะแบบยัติยุทธศาสตร์และเป้าหมายร่วมเป็นหลัก เพื่อให้เอื้อต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์สำคัญของประเทศและการบริหารงานแบบบูรณาการ”

2) การปรับปรุงความสัมพันธ์และประสานความร่วมมือระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยระบุให้ “พัฒนารูปแบบและวิธีการทำงานของภาครัฐในระดับต่างๆ (Multi-Level Governance) ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยเน้นการยึดพื้นที่เป็นหลัก เพื่อให้เกิดความร่วมมือ ประสานสัมพันธ์กันในการปฏิบัติงานและการใช้ทรัพยากรให้เป็นไป อย่างมีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่าและไม่เกิดความซ้ำซ้อน และปรับปรุงการจัดสรรงบประมาณ ให้เป็นแบบยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง (Area-based Approach) รวมทั้งวางเงื่อนไขการจัดสรรงบประมาณให้กระทรวง/กรม ต้องสนับสนุนการขับเคลื่อนแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ในสัดส่วนวงเงินงบประมาณที่เหมาะสม”

2.1.1.2 การศึกษาเกี่ยวกับการบูรณาการงานของหน่วยงานภาครัฐของสหรัฐอเมริกา

Congressional Research Service (CRS) สหรัฐอเมริกา ได้นำเสนอรายงานเรื่อง “Interagency Collaborative Arrangements and Activities: Types, Rationales,

Considerations” ซึ่งทำการศึกษาโดย Frederick M. Kaiser ผู้เชี่ยวชาญด้าน American National Government เพื่อเสนอต่อสมาชิกและคณะกรรมการของรัฐสภาสหรัฐอเมริกา ได้จำแนกความแตกต่างของความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน (ภาครัฐ) เป็น 6 ประเภท¹ ซึ่งความร่วมมือแต่ละประเภทอาจมีลักษณะคาบเกี่ยว ทับซ้อนกันได้ ดังนี้

1) collaboration เป็นการดำเนินงานที่หน่วยงานในระดับเดียวกันเข้าร่วมดำเนินการกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกันโดยสมัครใจ

2) coordination เป็นการดำเนินงานที่หน่วยงานหลัก (lead agency) ชี้นำ (direct) การดำเนินการ โครงการ กิจกรรม ระหว่างหน่วยงานที่เข้าร่วม

3) merger เป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ บุคลากร ทรัพยากร บางส่วนไปสังกัดหน่วยงานใหม่อย่างถาวร โดยหน่วยงานใหม่อาจเป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นใหม่ หรือเป็นหน่วยงานที่มีอยู่แต่เดิม

4) integration เป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ บุคลากร ทรัพยากร บางส่วนไปสังกัดหน่วยงานใหม่เป็นการชั่วคราวเพื่อดำเนินการเฉพาะให้แล้วเสร็จ

5) networks เป็นการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องทั้งหน่วยงานรัฐบาลกลาง และรัฐบาลท้องถิ่นในทุกระดับ และในบางกรณีอาจรวมถึงประเทศอื่น

6) partnerships เป็นการดำเนินงานคล้าย network โดยในบางกรณีมีภาคเอกชน และ/หรือ องค์กรที่ไม่แสวงผลกำไรเข้าร่วมด้วย

การศึกษาของ CRS ได้ระบุถึงสาเหตุที่จำเป็นต้องมีความร่วมมือระหว่างหน่วยงานไว้ 4 ประการ ได้แก่

1) ขอบเขตความรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐขยายตัวและเปลี่ยนแปลง

2) แรงกดดันทางการเมืองและเศรษฐกิจที่มีต่อขอบเขตความรับผิดชอบของภาครัฐ และที่มีต่อภาระด้านงบประมาณรายจ่าย

3) ประเด็นคาบเกี่ยว (cross-cutting issues) ที่เพิ่มมากขึ้นทั้งด้านปริมาณ ขนาด ความซับซ้อน และความหลากหลาย ซึ่งเกี่ยวข้องกับบทบาท ขอบเขตความรับผิดชอบ และอำนาจของหลากหลายหน่วยงาน

4) ความเร่งด่วนและความสำคัญในการตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉินเฉพาะหน้าอย่างทันทั่วทั้งที่ ทั้งกรณีภัยธรรมชาติ หรือภัยจากการก่อการร้าย

ทั้งนี้ การศึกษาของ CRS ได้ระบุถึงข้อดีหากมีความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน อาทิ การลดหรือบรรเทาความกระจกระบายของนโยบายรัฐ การเพิ่มประสิทธิภาพในการกำหนดและอนุมัตินโยบายรัฐ การเพิ่มผลิตภาพของหน่วยงาน การลดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงาน ควบคู่กับการสร้างความตระหนักรู้ถึงความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงาน การเพิ่มประสิทธิภาพของการทำงานภาครัฐ และการลดความซ้ำซ้อนในการใช้ทรัพยากรและงบประมาณ

¹ ผู้เขียนรายงานไม่แปลการกำหนดประเภทของความร่วมมือหน่วยงานทั้ง 6 ประเภทเป็นภาษาไทย เพื่อป้องกันความคลาดเคลื่อน และเพื่อให้สามารถสื่อความหมายตรงตามที่ผู้จัดทำรายงานดังกล่าวนำเสนอ

2.1.2 แนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดแผนงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับงานด้านการต่างประเทศ

1) เมื่อปี พ.ศ. 2546 ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณได้มีหนังสือถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ในฐานะประธานคณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินในต่างประเทศเสนอโครงสร้างองค์กรและวางระบบการบริหารราชการของหน่วยงานของรัฐในต่างประเทศ โดยมีประเด็นสำคัญประการหนึ่งคือ “การจัดสรรทรัพยากรแก่หน่วยงานต่างๆ ที่ดำเนินงานในต่างประเทศ”

2) อรรถชัย บุรกรรมโกวิท รองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ (ตำแหน่ง ณ ขณะนั้น) ได้เผยแพร่บทความเรื่อง “การสนับสนุนภารกิจต่างประเทศแบบบูรณาการ (Foreign Missions Integrated Project : FMIP) ระบุว่า ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 รัฐบาลได้ดำเนินการปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดินในต่างประเทศ โดยมุ่งหวังที่จะให้ส่วนราชการที่มีภารกิจในต่างประเทศทั้งหน่วยงานที่อยู่ในประเทศไทย และหน่วยงานในต่างประเทศ มีแนวทางการดำเนินงานที่สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน และการปฏิบัติงานร่วมกันในลักษณะบูรณาการ ตั้งแต่ยุทธศาสตร์แผนงาน โครงการ สรรพกำลัง และทรัพยากรของหน่วยงาน โดยประเด็นยุทธศาสตร์เน้นกรอบยุทธศาสตร์ทวิภาคี และ พหุภาคี พร้อมทั้งมีการวางแผนการจัดทำงบประมาณเพื่อให้มีการบูรณาการภารกิจในต่างประเทศที่สอดคล้องกับกรอบยุทธศาสตร์ทวิภาคี และพหุภาคี

2.1.3 แนวคิดเกี่ยวกับงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ในปัจจุบัน

1) สำนักงบประมาณได้เผยแพร่เอกสารประกอบการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ระบุถึงวัตถุประสงค์ของการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ เพื่อเป็นกลไกขับเคลื่อนการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์และนโยบายเรื่องสำคัญเร่งด่วนของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีหน่วยงานเจ้าภาพหลักเป็นผู้รับผิดชอบ และเพื่อให้การจัดสรรงบประมาณตามนโยบายเรื่องสำคัญเร่งด่วนของรัฐบาล ที่มีการดำเนินงานหลายหน่วยงาน ตั้งแต่ 2 หน่วยงานขึ้นไป เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพคุ้มค่าและไม่ซ้ำซ้อนกัน

2) ฟาร์ตัน สมแสน สำนักยุทธศาสตร์การงบประมาณ สำนักงบประมาณ ได้เผยแพร่บทความเรื่อง “งบประมาณกับการบูรณาการ” ระบุว่า โดยที่แนวทางการบริหารงานภาครัฐได้ถูกปรับเปลี่ยนจากแบบเดิม คือการใช้อำนาจครอบงำ (Powers Over) มาเป็นการให้อำนาจ (Powers To) ซึ่งถือเป็นการเปลี่ยนแปลงจากแนวทางแบบราชการมาเป็นรัฐบาลที่เน้นการประสาน (Joint-up Government) ภายใต้แนวคิดการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Administration) ที่ให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ของสังคมที่มีความซับซ้อนมากขึ้นในลักษณะเป็นเครือข่ายมากกว่าสายการบังคับบัญชา (Network-Oriented Policy) และมีอิทธิพลในกระบวนการกำหนดนโยบาย โดยปรับเปลี่ยนบทบาทของรัฐ จากผู้กำหนดนโยบายมาเป็นผู้สนับสนุนให้ภาคส่วนต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการร่วมกำหนดนโยบาย และการกำกับดูแลมากขึ้น (Co-ordination and Steering) ทำให้กระบวนการบริหารมีลักษณะโต้ตอบ (Interaction) เพราะหาไม่มีหน่วยงานหรือบุคลากรใดที่มีความรู้ความสามารถด้านทรัพยากรที่จะแก้ไขปัญหาโดยลำพัง และอำนาจการบริหารในแต่ละระดับ จะไม่สามารถแบ่งได้อย่างชัดเจนอีกต่อไป การสร้างความร่วมมือจะมาแทนที่สายการบังคับบัญชาและอำนาจตามกฎหมายจะได้รับการแบ่งปันในหลายระดับ หรือเกิดการบริหารจัดการแบบบูรณาการ

และเมื่อมีแนวคิดการบริหารงานภาครัฐแบบบูรณาการ จึงนำไปสู่การปรับปรุงแนวทางการจัดทำงานงบประมาณ

ฟาร์ตันฯ ได้นำเสนอว่าลักษณะสำคัญของการจัดทำงานงบประมาณเชิงบูรณาการ คือ การแสดงกระบวนการทำงานของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ในเรื่องหรือประเด็นหนึ่งๆ เข้าด้วยกันจาก ต้นน้ำถึงปลายน้ำ เพื่อให้ภาพความเชื่อมโยงและการประสานสอดคล้องของการทำงานให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันและบรรลุผลงานตามที่กำหนดไว้ในแผน รวมทั้งแสดงถึงทรัพยากรที่จะต้องใช้ในการกระบวนการดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ เหล่านั้นด้วย

การบูรณาการจะต้องดำเนินการทั้งในแนวดิ่งและแนวระนาบ โดยการบูรณาการในแนวดิ่ง คือ มิติวาระ (Agenda) เพื่อแปรนโยบายหรือแผนที่มีความสำคัญและเร่งด่วนลงไปสู่การปฏิบัติโดยสร้างความสัมพันธ์ให้สอดคล้องกันตั้งแต่ต้นนโยบายและยุทธศาสตร์ระดับชาติไปสู่แผนปฏิบัติการระดับหน่วยงาน และการบูรณาการในแนวระนาบ คือ มิติหน้าที่ (Function) เพื่อพิจารณาให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการกำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดการบูรณาการร่วมกัน และมิติพื้นที่ (Area) เพื่อบูรณาการการทำงานของหน่วยงานในการตอบสนองต่อประเด็นปัญหาในพื้นที่เดียวกัน ทั้งนี้ ต้องกำหนดเจ้าภาพหลักในการดำเนินงาน ทั้งในส่วนกลางและในระดับพื้นที่ เพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแกนในการบูรณาการ ใช้หลักการทำงานข้ามสายงาน (Cross-Function) โดยกำหนดเป้าหมายดำเนินงาน วิธีการ และกลยุทธ์ตัวชี้วัดร่วมกัน

2.1.4 แนวคิดเกี่ยวกับบทบาทของกระทรวงการต่างประเทศในโลกปัจจุบันและอนาคต

ผู้เขียนรายงานได้ค้นคว้าการศึกษาหรือรายงานที่เกี่ยวข้องกับ “การทูตแบบบูรณาการ” เพื่อกำหนดความหมาย ความเข้าใจที่ชัดเจนเกี่ยวกับ “กลไกทางการทูตแบบบูรณาการ” ตามที่รัฐบาลได้ระบุในคำแถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ว่า “จะนำกลไกทางการทูตแบบบูรณาการมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนทั้งทางตรงและทางอ้อม”

2.1.4.1 บริบทโลกที่เปลี่ยนแปลง

ผู้เขียนรายงานได้ศึกษารายงานของสถาบัน Clingendael โดย Brian Hocking และคณะ ซึ่งเป็นการศึกษาตามที่ได้รับมอบหมายจากกระทรวงการต่างประเทศฟินแลนด์ รายงานดังกล่าวได้วิเคราะห์ถึงสถานการณ์โลกที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และอยู่เหนือเส้นแบ่งพรมแดนทางกายภาพ ส่งผลกระทบต่องานทั้งรัฐและปัจเจกบุคคล ทั้งที่เป็นการเปลี่ยนแปลงจากการกระทำของมนุษย์ เช่น การขยายอำนาจของประเทศมหาอำนาจ ความก้าวหน้าทางวิทยาการ วิกฤตทางเศรษฐกิจ และจากการกระทำของธรรมชาติ เช่น วิกฤตด้านสิ่งแวดล้อม ภัยธรรมชาติ วิกฤตด้านสาธารณสุข ซึ่งการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ส่งผลต่อบริบทด้านการต่างประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

Hocking และคณะ ได้นำเสนอว่า บริบทด้านการต่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปในศตวรรษที่ 21 เป็นผลมาจาก

- 1) การขยายตัวของจำนวนและความหลากหลายของผู้ที่เกี่ยวข้อง (actors) ในมิติด้านการต่างประเทศ ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศ การสื่อสาร และสื่อสังคมออนไลน์ ส่งผลให้ผู้ที่เกี่ยวข้องขยายขอบเขตไปมากกว่ารัฐ และภาคเอกชน แต่หมายรวมถึงองค์กรไม่แสวงหากำไร กลุ่มประชาสังคมที่มีความตื่นตัว

2) การพัฒนาของวาระด้านความมั่นคงระหว่างประเทศรูปแบบใหม่ซึ่งขยายขอบเขตไปจากความมั่นคงรูปแบบเดิมซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในระดับรัฐ ไปสู่ภัยคุกคามและผลกระทบต่อระดับปัจเจก อาทิ การเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศ ความแห้งแล้ง และการแพร่ขยายของโรคติดต่ออุบัติใหม่

3) การกลับมามีความสำคัญของวาระด้านภูมิรัฐศาสตร์โลกและนับแต่จะมีความเข้มข้นมากขึ้น ทั้งในด้านการแข่งขันทางอำนาจ (ทั้งในเชิงแสนยานุภาพของกองทัพ และผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ) ทรัพยากร และเขตแดน

4) การขยายขอบเขตใช้วาระทางการเมืองเพื่อกำหนดกฎระเบียบสากลส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากวิกฤตเศรษฐกิจโลกเมื่อปี 2540 รวมถึงวิกฤตทางการเงินในเวลาต่อมา ที่ชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นในการกำหนดกฎระเบียบทางการเงินการคลังที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

5) การผลักดันกฎเกณฑ์ คุณค่า และปทัสถานของรัฐแต่ละรัฐ ได้ลดบทบาทและความสำคัญขององค์การระดับพหุภาคีลงอย่างต่อเนื่อง

ทั้งนี้ ผลจากการเปลี่ยนแปลงข้างต้น ได้ทำลายเส้นแบ่งระหว่างกิจการภายในประเทศกับการต่างประเทศลง และได้เพิ่มความหลากหลายและความซับซ้อนของผลประโยชน์ของชาติ ส่งผลให้การรับมือและแก้ไขปัญหาเกี่ยวข้องกับหน่วยงานภาครัฐอย่างหลากหลายมากขึ้น

2.1.4.2 บทบาทภาครัฐที่เปลี่ยนแปลง

Hocking และคณะ ได้เสนอว่า เมื่อผลประโยชน์ของชาติจึงเกี่ยวข้องกับหน่วยงานรัฐบาลทั้งหมด ดังนั้นการประสานงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในการขับเคลื่อนวาระเพื่อการบรรลุถึงผลประโยชน์แห่งชาติ

ในประเด็นดังกล่าว ผู้เขียนรายงานได้ศึกษาข้อเสนอของ Fountain ซึ่งระบุว่า รัฐบาลแห่งอนาคตจำเป็นต้องดำเนินงานอย่างไร้เส้นแบ่งระหว่างหน่วยงานเพื่อตอบสนองต่อความท้าทายที่ซับซ้อนในโลกที่เชื่อมโยงกันอย่างยิ่ง (hyper-connected) โดยเป็นการนำความเชี่ยวชาญของแต่ละองค์กรมาทำงานร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหาภายใต้ข้อจำกัดทางทรัพยากร

ในบทความข้างต้น Fountain ได้ชี้ว่า การทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐจะต้องเป็นการทำงานในลักษณะเครือข่าย (networked government) โดยเป็นการสร้างเครือข่ายด้านการบริหารงาน มิใช่การสร้างเครือข่ายในเชิงการสื่อสารโดยใช้ระบบสารสนเทศ ทั้งนี้ Fountain ได้เรียกรูปแบบการทำงานร่วมกันของหน่วยงานภาครัฐในลักษณะเครือข่ายว่า “Cross-agency Collaboration”

2.1.4.3 บทบาทของกระทรวงการต่างประเทศที่เปลี่ยนแปลง

Hocking และคณะ ได้เสนอในรายงานข้างต้นว่า ถึงแม้เส้นแบ่งระหว่างกิจการภายในประเทศกับกิจการด้านการต่างประเทศจะถูกทำลายลงภายใต้บริบทโลกที่เปลี่ยนแปลง แต่การดำเนินนโยบายทางการเมืองโดยรัฐยังเป็นสิ่งสำคัญสำหรับการปกป้องผลประโยชน์ของชาติ การพัฒนาและธำรงรักษาระบบราชการและคุณค่าสากล และการส่งเสริมสันติภาพและความมั่นคง ซึ่งถือว่าการสร้างบรรยากาศสำหรับการส่งเสริมและแสวงหาผลประโยชน์ของชาติในมิติต่างๆ โดยนักการทูตและกระทรวงการต่างประเทศจะต้องเปลี่ยนบทบาทจากการเป็นผู้ปกป้อง (gatekeeper)

ภารกิจด้านการต่างประเทศ (จากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่นๆ) ไปสู่การเป็นผู้ขยายขอบเขต (boundary spanner) สำหรับสภาพแวดล้อมทางการทูตใหม่ๆ (สำหรับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่นๆ)

Hocking และคณะ ได้เสนอว่า กระทรวงการต่างประเทศต้องปรับเปลี่ยนบทบาทในการดำเนินกิจการด้านการต่างประเทศ ไปสู่ “การทูตแบบบูรณาการ (Integrative Diplomacy)” โดยมีบทบาทและภารกิจที่สำคัญในการดำเนินนโยบายทางการทูตในฐานะแกนกลางการประสานงานในลักษณะการทูตแบบเครือข่าย (Network Diplomacy) ภายใต้อำนาจการทูตแห่งชาติ (National Diplomatic System) เพื่อผลักดันผลประโยชน์ของชาติในหลากหลายสาขา โดยเป็นผู้เชื่อมโยงเครือข่ายทางการทูต (Diplomatic Networks) ทั้งในมิติระหว่างประเทศ คือ แวดวงนักการทูตและองค์การระหว่างประเทศ และในมิติภายในประเทศ คือ หน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องต่อการผลักดันผลประโยชน์แห่งชาติตามนโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐ โดยใช้เครื่องมือทางการทูต รวมถึง การทูตสาธารณะ (Public Diplomacy) และการกงสุล เป็นกลไกขับเคลื่อนและสนับสนุนการบรรลุเป้าหมายภารกิจทางการทูตเพื่อผลประโยชน์แห่งชาติในมิติอื่น

2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

สถน เกษมสันต์ ณ อยุธยา (รหัส 5031) ได้เสนอรายงานการศึกษาส่วนบุคคลในหลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 5 ปี พ.ศ. 2556 เรื่อง “ยุทธศาสตร์สู่การบูรณาการการปฏิบัติงานของหน่วยงานไทยในต่างประเทศ” โดยกำหนดแนวคิดหลักในการศึกษาบนพื้นฐานของข้อเสนอเชิงยุทธศาสตร์ของกระทรวงการต่างประเทศในเรื่องการบริหารแบบบูรณาการในรูปแบบของทีมงานประเทศไทย เพื่อแก้ไขปัญหาของการบริหารราชการแผ่นดินในต่างประเทศแบบเดิม คือ แต่ละหน่วยงานต่างปฏิบัติงานของหน่วยงานตน โดยไม่มีการกำหนดเป้าหมายและแผนการปฏิบัติงานร่วมกัน โดยมีสมมติฐานว่า การกำหนดแผนงานอย่างเป็นเอกภาพ หรือ Unified Work Plan เป็นองค์ประกอบสำคัญประการหนึ่งของการบูรณาการ

ผู้ศึกษาได้พบว่าการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินในต่างประเทศในช่วงที่ผ่านมามีความพยายามในการดำเนินงานในบริบทด้านกฎระเบียบและกลไกให้เกิดโครงสร้างที่เป็นเอกภาพ (Unified Structure) และแผนงานที่เป็นเอกภาพ (Unified Work Plan) อาทิ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดินในต่างประเทศ พ.ศ. 2552 รวมถึงกลไกด้านงบประมาณ ซึ่งได้มีความริเริ่มในการจัดสรรงบประมาณภายใต้รายการค่าใช้จ่าย โครงการสนับสนุนภารกิจต่างประเทศแบบบูรณาการ (Foreign Missions’ Integrated Project—FMIP) ซึ่งต่อมา หลังจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 มิได้มีการจัดสรรงบประมาณรายการนี้อีก

การศึกษาดังกล่าวพบว่า การบูรณาการในการทำงานด้านการต่างประเทศเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นต้องมีการบูรณาการผ่านการสร้างทีมงานประเทศไทยที่ประเทศไทย แต่ปัจจุบันการบูรณาการการทำงานด้านการต่างประเทศยังไม่สมบูรณ์ โดยในทางปฏิบัติการทำงานแบบทีมงานประเทศไทยที่ประเทศไทย (เมืองหลวง) และการบูรณาการระหว่างหน่วยงานในต่างประเทศยังไม่สมบูรณ์ ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเป็นเพราะโครงสร้างการบริหารงานและการสั่งการ ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศถึงแม้จะเป็นแกนกลางแต่ไม่มีอำนาจสั่งการส่วนราชการอื่น

รายงานการศึกษาข้างต้นนำเสนอว่าการบูรณาการการทำงานของหน่วยงานไทยในต่างประเทศเป็นสิ่งจำเป็น อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าที่ผ่านมาจะมีความพยายามดำเนินการในด้าน Unified Work Plan และ Unified Structure โดยการออกพระราชบัญญัติ และระเบียบที่เกี่ยวข้อง แต่การมีกฎหมายก็ไม่ได้หมายความว่า การบังคับใช้กฎหมายของบุคคลต่างๆ ในระบบจะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และนำไปสู่การบูรณาการอย่างแท้จริง

ข้อเสนอแนะประการหนึ่งของรายงานการศึกษา คือ การสร้างเป้าหมายร่วมกัน ให้ความสำคัญกับแผนยุทธศาสตร์ กำหนดวาระ (agenda) การทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงาน มีการจัดทำแผนปฏิบัติการที่ระบุยุทธวิธีหรือโครงการที่จะนำไปสู่ผลผลิตและผลลัพธ์ที่กำหนดไว้ในแผนยุทธศาสตร์ และผลักดันให้มีการรื้อฟื้นงบประมาณลักษณะ Foreign Missions' Integrated Project หรืองบประมาณในชื่ออื่นใดที่มุ่งเน้นให้มีการดำเนินโครงการร่วมกันระหว่างหน่วยงานอีกครั้ง โดยสร้างจุดหมายร่วมกัน และอาจกำหนด KPI ร่วมกัน

2.3 สรุปกรอบแนวคิด

จากการสังเคราะห์แนวคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง สามารถสรุปได้ ดังนี้

2.3.1 ความจำเป็นที่จะต้องมีการบูรณาการเป็นผลมาจากแรงผลักดันทั้งภายในประเทศ และจากต่างประเทศ ทั้งแรงกดดันต่อภาระด้านงบประมาณ ประเด็นและความเปลี่ยนแปลงที่มีลักษณะคาบเกี่ยว (cross-cutting) มีขนาด ความซับซ้อน และความหลากหลาย จำเป็นต้องได้รับการตอบสนองจากหลายหน่วยงานที่มีขอบเขตความรับผิดชอบเกี่ยวข้องกัน

2.3.2 แนวคิดการบูรณาการการทำงานของภาครัฐของไทยสอดคล้องกับแนวคิด Cross-agency Collaboration ของ Fountain และแนวคิด Intra-agency Collaboration ผสานกับแนวคิดเรื่อง networks ของ Congressional Research Service สหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นการดำเนินงานที่หน่วยงานในระดับเดียวกันเข้าร่วมดำเนินการกิจที่เกี่ยวข้องกันโดยสมัครใจ ซึ่งอาจเกี่ยวข้องกับหน่วยงานส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่น รวมถึงในต่างประเทศ โดยนำศักยภาพเฉพาะของแต่ละหน่วยงานมาสร้างคุณค่าให้กับงานตามเป้าหมายที่กำหนด เพื่อขับเคลื่อนนโยบาย/ยุทธศาสตร์ของประเทศและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า ทั้งนี้ ไม่มีการตั้งหน่วยงานใหม่ และไม่มีการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ บุคลากร ทรัพยากร ข้ามหน่วยงาน

2.3.3 บริบทของโลกที่เปลี่ยนแปลงไป มีผู้เกี่ยวข้องหลากหลายมากขึ้น มีประเด็นเกิดใหม่ที่คาบเกี่ยวภารกิจของหน่วยงานหลากหลายมากขึ้น ส่งผลให้เส้นแบ่งระหว่างประเด็นภายในประเทศ กับประเด็นระหว่างประเทศหายไป ดังนั้น รูปแบบของการทูตในอนาคตจะเกี่ยวข้องกับการส่งเสริมผลประโยชน์ของชาติที่ไม่มีการแบ่งแยกประเด็นภายในประเทศและประเด็นระหว่างประเทศ และจำเป็นต้องมีการประสานการดำเนินงานในลักษณะเครือข่ายระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศจะต้องมีบทบาทในฐานะผู้ประสานงานเครือข่าย ทั้งเครือข่ายระหว่างหน่วยงานภายในประเทศ และเครือข่ายทางการทูตและหน่วยงานในต่างประเทศ ในลักษณะการทูตแบบบูรณาการ

2.3.4 กระบวนการด้านงบประมาณเป็นเงื่อนไขสำคัญสำหรับความสำเร็จของการบริหารงานราชการแบบบูรณาการ ดังจะเห็นได้จากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย

ได้ให้ความสำคัญกับการปรับปรุงและการวางเงื่อนไขการจัดสรรงบประมาณให้ส่วนราชการทำงานโดยยึดยุทธศาสตร์และเป้าหมายร่วม มีความร่วมมือ ประสานสัมพันธ์ ใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า ไม่ซ้ำซ้อน และบทความของฟาร์ตัน สมเสน ก็ได้ย้ำว่าเมื่อมีแนวคิดการบริหารงานภาครัฐแบบบูรณาการ จึงนำไปสู่การปรับปรุงแนวทางการจัดทำงบประมาณ หรืออีกนัยหนึ่งคือ การปรับปรุงการจัดทำงบประมาณจะเป็นปัจจัยสู่ความสำเร็จของการบริหารงานภาครัฐแบบบูรณาการ

2.3.4 รัฐบาลไทยได้พยายามผลักดันการบูรณาการในมิติด้านการต่างประเทศเป็นเวลากว่า 10 ปี โดยพยายามสร้างเอกภาพทั้งในด้านโครงสร้าง และการทำงาน และพยายามเชื่อมโยงการทำงานกับยุทธศาสตร์ รวมถึงริเริ่มให้มีงบประมาณสนับสนุนการบูรณาการการทำงานในต่างประเทศ แต่งบประมาณลักษณะดังกล่าวกลับดำเนินการได้เพียง 3 ปีงบประมาณ (ปีงบประมาณ 2550–2551) ในขณะที่ การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการบูรณาการด้านการต่างประเทศ กลับมีข้อเสนอแนะว่าควรรื้อฟื้นงบประมาณลักษณะดังกล่าวขึ้นใหม่

2.3.5 รายงานการศึกษานี้จะศึกษาถึงสาเหตุที่ทำให้งบประมาณสนับสนุนการบูรณาการการทำงานในต่างประเทศ (FMIP) ไม่สามารถดำเนินการต่อ และจะศึกษาถึงรูปแบบงบประมาณสำหรับการบูรณาการด้านการต่างประเทศที่จะรื้อฟื้นขึ้นบนพื้นฐานของ (1) มีการศึกษาสนับสนุนว่าควรมีงบประมาณสนับสนุนการบูรณาการด้านการต่างประเทศ (2) นโยบายของรัฐบาลปัจจุบันที่ให้ความสำคัญกับการบูรณาการ และ (3) หลักเล็งรูปแบบที่เป็นปัญหาและทำให้งบประมาณ FMIP ไม่สามารถดำเนินการต่อไป

บทที่ 3

ผลการศึกษา

3.1 บทเรียนของงบประมาณโครงการสนับสนุนภารกิจต่างประเทศแบบบูรณาการ

3.1.1 รูปแบบการเสนอข้อเสนองบประมาณภายใต้ FMIP

นับตั้งแต่รัฐบาลได้จัดทำโครงการนำร่องการบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการ เมื่อปี พ.ศ. 2545 รัฐบาลได้พยายามผลักดันกลไกรองรับในด้านต่างๆ อาทิ การมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม 2546 ให้เอกอัครราชทูตไทยในต่างประเทศทั้งหมดทำหน้าที่เป็นผู้บริหารสูงสุด (Chief Executive Office—CEO) ของส่วนราชการไทยในต่างประเทศซึ่งรวมเรียกว่าทีมประเทศไทย และต่อมาเมื่อปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 รัฐบาลได้กำหนดให้มีงบประมาณโครงการสนับสนุนภารกิจต่างประเทศแบบบูรณาการ (Foreign Missions' Integrated Project—FMIP) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติราชการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งส่วนกลางและต่างประเทศที่มีภารกิจด้านการต่างประเทศ ดำเนินกิจกรรมร่วมกันในการส่งเสริมประโยชน์ของไทยในต่างประเทศ ให้สามารถผลักดันยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์ทวิภาคี/ภูมิภาค ให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ สำนักงบประมาณได้ตั้งงบประมาณค่าใช้จ่ายสนับสนุนภารกิจต่างประเทศแบบบูรณาการ (FMIP) ไว้ที่สำนักงานปลัดกระทรวงการต่างประเทศ

โครงการ FMIP ได้กำหนดวิธีการวางแผนและพิจารณางบประมาณใน 2 ลักษณะควบคู่กัน กล่าวคือ

1) ทีมประเทศไทยในต่างประเทศร่วมกันคิดโครงการ (outside-in) ภายใต้กรอบยุทธศาสตร์ต่างประเทศ โดยสถานเอกอัครราชทูตรวบรวมคำของบประมาณ จัดส่งให้กระทรวงการต่างประเทศ เพื่อเสนอสำนักงบประมาณ

2) ส่วนราชการในส่วนกลางเสนอโครงการตามยุทธศาสตร์ของส่วนราชการ (inside-out) โดยดำเนินการได้ 2 วิธี คือ

(1) กรณีที่เป็นส่วนราชการที่มีสำนักงานในต่างประเทศ ให้เสนอผ่านสถานเอกอัครราชทูต เพื่อส่งให้กระทรวงการต่างประเทศ และเสนอสำนักงบประมาณ (ตามข้อ 1)) หรือเสนอหน่วยงานต้นสังกัดที่กรุงเทพฯ เพื่อเสนอสำนักงบประมาณ โดยสำเนาส่งกระทรวงการต่างประเทศ

(2) กรณีเป็นส่วนราชการที่ไม่มีสำนักงานในต่างประเทศ ให้เสนอต้นสังกัดเพื่อเสนอสำนักงบประมาณ โดยสำเนาส่งกระทรวงการต่างประเทศ

ทั้งนี้ การดำเนินโครงการภายใต้งบประมาณ FMIP มีทั้งโครงการที่กระทรวงการต่างประเทศ รวมถึงสถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ เป็นหน่วยงานหลัก และโครงการที่ส่วนราชการอื่นเป็นหน่วยงานหลัก แต่กระทรวงการต่างประเทศเป็นหน่วยรับงบประมาณเพียง

หน่วยงานเดียว โดยจะต้องรับผิดชอบการจัดทำแผนปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ และรับผิดชอบการใช้จ่ายงบประมาณ

จากแนวทางข้างต้น จะพบว่า การบูรณาการในลักษณะร่วมกันคิดไม่ได้เกิดขึ้นโดยสมบูรณ์ และยังไม่ได้มุ่งเป้าหมายเดียวกัน กล่าวคือ (1) ในมิติด้านยุทธศาสตร์ การเสนอข้อเสนอโครงการจากต่างประเทศจะอิงยุทธศาสตร์ต่างประเทศของกระทรวงการต่างประเทศ ในขณะที่การเสนอข้อเสนอโครงการจากส่วนราชการอื่นจะอิงยุทธศาสตร์ของส่วนราชการ (2) ในมิติด้านการบริหารราชการ สำนักงานในต่างประเทศของส่วนราชการอื่นอาจเสนอข้อเสนอโครงการโดยที่ต้นสังกัดไม่ทราบ

3.1.2 ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินโครงการงบประมาณ FMIP

ผู้เขียนรายงานได้สัมภาษณ์ นางหทัยา คุสกูล² ซึ่งเคยรับผิดชอบโครงการ FMIP ระหว่างปีงบประมาณ 2550–2551 ซึ่งเป็นปีที่เริ่มต้น และปีที่สิ้นสุดการดำเนินโครงการดังกล่าว และได้ศึกษาเอกสารรายงานการประเมินผลโครงการ FMIP โดยคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2550–2551 ได้พบประเด็นสำคัญ คือ โครงการ FMIP ซึ่งเป็นข้อริเริ่มของสำนักงานงบประมาณ เพื่อตอบสนองนโยบายรัฐบาลในการปรับปรุงการบริหารราชการในต่างประเทศ ถือเป็นความริเริ่มที่ดี โดยเฉพาะในด้านความพยายามบูรณาการ ประสานงาน สื่อสาร สร้างความร่วมมือระหว่างส่วนราชการ และภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับภารกิจด้านการต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 ไม่มีการดำเนินโครงการงบประมาณ FMIP ต่อไปอีก เนื่องจากประเด็นปัญหาสำคัญ ดังนี้

3.1.2.1 ปัญหาการทำความเข้าใจกับผู้เกี่ยวข้อง

ถึงแม้สำนักงานงบประมาณจะเป็นผู้ริเริ่มแนวคิดโครงการฯ และเป็นประธาน คณะอนุกรรมการแผนงานงบประมาณบูรณาการดำเนินการกิจต่างประเทศ แต่กลไกฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติยังขาดความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกัน โดยในฝ่ายบริหาร ผู้บริหารส่วนราชการยังไม่ได้รับการสร้างความเข้าใจอย่างทั่วถึง ส่งผลให้ส่วนราชการขาดความตระหนักและความเข้าใจเกี่ยวกับความพยายามบูรณาการการทำงานในมิติด้านการต่างประเทศ ส่งผลให้การเข้ามีส่วนร่วมของส่วนราชการต่างๆ ไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ของการบูรณาการการทำงานในต่างประเทศ และในภาพใหญ่ ส่งผลให้ความพยายามของรัฐบาลในการผลักดันการปฏิรูปการบริหารราชการในต่างประเทศไม่ประสบผลสำเร็จเต็มที่

ขณะเดียวกัน ฝ่ายนิติบัญญัติ คือสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ซึ่งมีหน้าที่พิจารณากลับกรองร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดิน ไม่ได้รับการสื่อสาร สร้างความเข้าใจ ถึงความพยายามในการปฏิรูปการบริหารราชการในต่างประเทศ ส่งผลให้คณะอนุกรรมาธิการที่เกี่ยวข้องซึ่งพิจารณางบประมาณของส่วนราชการอื่นมีทัศนคติว่า ส่วนราชการอื่นที่ถูกปรับลดงบประมาณในชั้นกรรมาธิการ นำโครงการ/กิจกรรมที่ถูกคณะกรรมาธิการ/คณะอนุกรรมาธิการที่เกี่ยวข้องตัดทอนและปรับลด ไปขอรับจัดสรรงบประมาณในรอบ FMIP ซึ่งเป็นงบประมาณกรอบใหญ่ที่จัดสรรไว้ที่กระทรวงการต่างประเทศ

² ปัจจุบันดำรงตำแหน่งเลขานุการกรมอาเซียน เคยรับผิดชอบโครงการ FMIP ในระหว่างปฏิบัติงานที่สำนักบริหารการคลัง และสำนักนโยบายและแผน ในตำแหน่งเลขานุการเอก และที่ปรึกษา ตามลำดับ

3.1.2.2 ปัญหาการบริหารโครงการ

1) มิติการบริหารงาน

กลไกการบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการ ถึงแม้จะขับเคลื่อนโดยคณะกรรมการระดับชาติซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และคณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้อง และต่อมาได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดินในต่างประเทศ แต่ในทางปฏิบัติ กลไกและระเบียบดังกล่าวมิได้กำหนดบทลงโทษ หรือมาตรการบังคับ จึงไม่สามารถผลักดันให้เกิดการบูรณาการการทำงานในต่างประเทศอย่างสมบูรณ์ได้ นอกจากนี้ ยังมีคณะอนุกรรมการ และคณะทำงานภายใต้คณะอนุกรรมการ ส่งผลให้มีการประชุมและการพิจารณาหลายขั้นตอน

2) มิติการเสนอคำขอของงบประมาณ

(1) เป้าหมายไม่ชัดเจนและกว้างเกินไป ส่งผลให้การไม่สามารถจัดทำข้อเสนอโครงการที่ตรงตามเป้าหมายได้

แนวทางการเสนอคำขอของงบประมาณจากส่วนราชการในต่างประเทศใช้ยุทธศาสตร์ด้านต่างประเทศเป็นกรอบกำหนด ในขณะที่การเสนอคำขอของส่วนราชการในประเทศใช้ยุทธศาสตร์ของส่วนราชการเป็นกรอบกำหนด ส่งผลให้เป้าหมายในการกำหนดแผนงานบูรณาการการดำเนินการกิจต่างประเทศกว้างเกินไป ไม่ชัดเจน ขาดจุดเน้น การเสนอคำขอของงบประมาณกระจัดกระจายขาดการกำหนดหัวข้อหลักในรายละเอียดที่ชัดเจน ส่งผลให้ไม่สามารถกำหนดเป้าหมายในการดำเนินงานอย่างชัดเจน จึงส่งผลต่อการติดตามและประเมินผลความสำเร็จของโครงการ

ในขณะเดียวกัน ยุทธศาสตร์ด้านต่างประเทศในขณะนั้น มีลักษณะเป็นกรอบกว้าง ส่งผลให้ส่วนราชการอื่นไม่มีความรู้สึกมีส่วนร่วม และขาดความเข้าใจและความตระหนักในการเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ไปสู่แผนงานที่จะดำเนินการ

(2) ความไม่ชัดเจนระหว่างงานที่เป็นวาระของหน่วยงานกับวาระของประเทศ

การเสนอคำขอของงบประมาณมีแนวโน้มเป็นภารกิจที่ส่วนราชการผู้เสนอต้องการดำเนินการ แต่มิใช่ประเด็นที่เป็นวาระสำคัญของประเทศในมิติการต่างประเทศ ส่งผลให้ไม่เกิดการบูรณาการตั้งแต่การคิด การจัดทำโครงการ ไปถึงการทำงาน

ประเด็นนี้ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้ชี้ว่า โครงการที่ล้มเหลวมีลักษณะเป็นโครงการที่ส่วนราชการอื่นต้องการดำเนินงานหรือต้องการงบประมาณเพิ่ม แต่ไม่มีศักยภาพในการดำเนินการ และไม่สามารถบูรณาการในมิติการต่างประเทศ

3.1.2.3 ปัญหาการบริหารงบประมาณ

สำนักงบประมาณกำหนดให้กระทรวงการต่างประเทศเป็นหน่วยรับงบประมาณโครงการ FMIP และหากมีส่วนราชการอื่นขอรับจัดสรรงบประมาณก็เป็นการใช้งบประมาณที่กระทรวงการต่างประเทศรับผิดชอบในลักษณะ “การเบิกจ่ายแทนกัน” โดยส่วนราชการที่ได้รับงบประมาณมีหน้าที่ใช้จ่ายงบประมาณ

ในกรณีเช่นนี้ กระทรวงการต่างประเทศต้องรับภาระในการชี้แจงงบประมาณต่อรัฐสภา รวมถึงภาระในการบริหารงบประมาณทั้งด้านการเบิกจ่ายและการโอนเปลี่ยนแปลง และหากส่วนราชการที่ได้รับจัดสรรงบประมาณไม่ได้ดำเนินโครงการและไม่มีการใช้จ่ายงบประมาณก็ไม่ต้องรับภาระ แต่จะถือว่าผลการใช้จ่ายงบประมาณของกระทรวงการต่างประเทศไม่เป็นไปตามเป้าหมาย ซึ่งกระทบต่อดัชนีผลการปฏิบัติงานของกระทรวงการต่างประเทศ

3.1.3 สาเหตุของความไม่ประสบผลสำเร็จของโครงการ FMIP

จากผลการศึกษาข้างต้น ผู้เขียนรายงานได้ประมวลข้อสรุปสาเหตุของความไม่ประสบผลสำเร็จของโครงการ FMIP ซึ่งจะเป็นแนวทางสำหรับการปรับปรุงกลไกงบประมาณเพื่อตอบสนองการบูรณาการการดำเนินงานด้านการต่างประเทศเพื่อตอบสนองยุทธศาสตร์ชาติ ดังนี้

3.1.3.1 การขาดการมองภาพใหญ่เดียวกัน เนื่องจากกรอบการจัดทำคำของบประมาณมีทั้งที่อ้างอิงกรอบยุทธศาสตร์ด้านต่างประเทศ และยุทธศาสตร์ของแต่ละส่วนราชการ ส่งผลให้ไม่สามารถกำหนดเป้าหมายร่วมกัน จึงไม่สามารถจัดทำข้อเสนอโครงการที่มีเป้าหมายชัดเจนเฉพาะเจาะจง และตอบสนองยุทธศาสตร์ของชาติ

3.1.3.2 การขาดร่วมกันคิดในเชิงนโยบายแต่มุ่งคิดในระดับกิจกรรม สะท้อนให้เห็นจากช่องทางการเสนอข้อเสนองบประมาณ ดังนี้

1) กรณีที่สำนักงานในต่างประเทศของส่วนราชการอื่นเสนอข้อเสนอผ่านสถานเอกอัครราชทูต เพื่อส่งมายังกระทรวงการต่างประเทศ โดยไม่ต้องเสนอผ่านต้นสังกัดของตน จึงมีความเสี่ยงว่ากิจกรรมที่จะดำเนินการภายใต้ข้อเสนอดังกล่าวเป็นภารกิจที่ต้นสังกัดกำหนดหรือไม่

2) กรณีที่สำนักงานในต่างประเทศของส่วนราชการอื่นสามารถเสนอข้อเสนอมายังต้นสังกัด เพื่อเสนอตรงไปสำนักงบประมาณ โดยไม่ต้องเสนอผ่านสถานเอกอัครราชทูต และกระทรวงการต่างประเทศ ส่งผลให้เอกอัครราชทูตไม่สามารถทำหน้าที่ผู้บริหารสูงสุดของทีมประเทศไทยในต่างประเทศ ในขณะเดียวกัน ส่งผลให้กระทรวงการต่างประเทศไม่สามารถทำหน้าที่พิจารณาความเกี่ยวข้องของกิจกรรมที่เสนอในมิติด้านการต่างประเทศ

3.1.3.3 ขั้นตอนการดำเนินงานที่ไม่ชัดเจนและซ้ำซ้อน

กระบวนการพิจารณาข้อเสนองบประมาณ ต้องเสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะอนุกรรมการแผนงานงบประมาณบูรณาการดำเนินการกิจต่างประเทศซึ่งมีผู้อำนวยการสำนักงบประมาณเป็นประธาน และคณะอนุกรรมการฯ จะส่งให้คณะกรรมการภายในสำนักงบประมาณพิจารณาต่อไป

ภายหลังการพิจารณาของคณะอนุกรรมการฯ และคณะกรรมการภายในสำนักงบประมาณ ข้อเสนองบประมาณดังกล่าวจะได้รับบรรจุเป็นส่วนหนึ่งของข้อเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปีของกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อเข้าสู่กระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งสำนักงบประมาณจะพิจารณาประมาณในภาพรวมของกระทรวงการต่างประเทศอีกครั้ง ก่อนเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี และรัฐสภา รวมถึงการพิจารณาในชั้นกรรมาธิการที่เกี่ยวข้องของรัฐสภาต่อไป

3.2 งบประมาณของรัฐบาลไทยในปัจจุบัน (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561)

สาระสำคัญของยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ ปี พ.ศ. 2561 ระบุว่าเน้นความสอดคล้องและการถ่ายทอดเป้าหมายและประเด็นยุทธศาสตร์ของร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560–2579) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560–2564) แผนแม่บทอื่นๆ และนโยบายสำคัญของรัฐบาล

3.2.1 การจำแนกงบประมาณตามยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ

จากการศึกษากรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ของไทยตาม “ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561” ที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สามารถจำแนกตามยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ ซึ่งสอดคล้องกับร่างกรอบยุทธศาสตร์ระยะ 20 ปี ได้ดังนี้

หน่วย : ล้านบาท

ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ	งบประมาณ	
	จำนวน	ร้อยละ
รวมทั้งสิ้น	2,900,000.0	100.0
1. ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง	273,954.0	9.5
2. ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศ	476,596.6	16.4
3. ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน	575,709.8	19.9
4. ยุทธศาสตร์ด้านการแก้ไขปัญหาคาใจความยากจน ลดความเหลื่อมล้ำ และสร้างการเติบโตจากภายใน	332,584.8	11.5
5. ยุทธศาสตร์ด้านการจัดการน้ำและสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน	125,459.4	4.3
6. ยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบบริหารจัดการภาครัฐ	784,210.1	27.0
7. รายการค่าดำเนินการภาครัฐ	331,485.3	11.4

ทั้งนี้ การจำแนกงบประมาณรายยุทธศาสตร์เป็นกรอบสำหรับการจัดสรรงบประมาณให้แต่ละส่วนราชการตามที่รัฐบาลกำหนดว่า “สังกัด” อยู่ในภารกิจตามยุทธศาสตร์ใด ไม่สามารถระบุงบประมาณที่รัฐบาลไทยได้รับจัดสรรสำหรับการดำเนินการกิจด้านการต่างประเทศได้

สำหรับงบประมาณของกระทรวงการต่างประเทศที่เข้าสู่การพิจารณาตามร่างพระราชบัญญัติมีจำนวน 8,780.436 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 0.3 ของงบประมาณแผ่นดินทั้งหมด โดยสามารถจำแนกเป็น แผนงานบุคลากรภาครัฐ 3,907.071 ล้านบาท หรือประมาณ 0.38 ของงบประมาณแผ่นดินบุคลากรภาครัฐทั้งหมด และเป็นงบประมาณสำหรับแผนงานพื้นฐาน แผนงานยุทธศาสตร์ และแผนงานบูรณาการ จำนวน 4,873.365 ล้านบาท หรือประมาณ 0.26 ของงบประมาณสำหรับแผนงานพื้นฐาน แผนงานยุทธศาสตร์ และแผนงานบูรณาการทั้งหมดของประเทศ

เมื่อพิจารณาตามโครงสร้างแผนงานยุทธศาสตร์ กระทรวงการต่างประเทศได้รับ การจัดสรรงบประมาณภายใต้ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ 2 ด้าน ดังนี้

- 1) ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง จำนวน 130.23 ล้านบาท
- 2) ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ จำนวน 8,650.20 ล้านบาท

อย่างไรก็ดี งบประมาณที่กระทรวงการต่างประเทศได้รับจัดสรรภายใต้ยุทธศาสตร์ การจัดสรรงบประมาณทั้ง 2 ด้านข้างต้น มิได้เป็นตัวบ่งชี้ถึงงบประมาณรายจ่ายด้านการต่างประเทศ ของรัฐบาล

หากพิจารณาจากนิยามของคำว่าต่างประเทศตามที่ผู้เขียนรายงานระบุไว้ในบทที่ 1 ซึ่งชี้ให้เห็นว่าภารกิจด้านการต่างประเทศหมายถึงประเด็นที่เป็นความสำคัญและผลประโยชน์สาธารณะ ของประเทศ มิได้จำกัดเฉพาะงานของกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งสอดคล้องกับคำบรรยายของ ศาสตราจารย์ (พิเศษ) สุรเกียรติ์ เสถียรไทย³ ซึ่งมีความตอนหนึ่งว่า การต่างประเทศไม่ใช่เป็นเรื่อง ของกระทรวงการต่างประเทศเพียงกระทรวงเดียว แต่เป็นเรื่องของทุกกระทรวงที่มีมิติด้านการ ต่างประเทศ โดยได้ยกตัวอย่างการดำเนินการตามกรอบประชาคมอาเซียน ซึ่งมี 3 เสาหลัก และมีความ เกี่ยวข้องกับทุกกระทรวง พร้อมทั้งย้ำความสำคัญของการมีวิสัยทัศน์ร่วมกัน และการดำเนินงาน ร่วมกัน

3.2.2 การจำแนกงบประมาณตามลักษณะงาน

สำนักงานงบประมาณได้จำแนกงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ตามลักษณะงาน ดังนี้

³ การบรรยายในหัวข้อ “การเปลี่ยนแปลงภูมิสถาปัตยกรรมโลกด้านการเมืองและเศรษฐกิจ” แก่คณะผู้เข้ารับการอบรมหลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 9 เมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม 2560 ณ ห้องนราธิป กระทรวงการต่างประเทศ

หน่วย : ล้านบาท

ลักษณะงาน	ปีงบประมาณ				ปีงบประมาณ 2561	
	2560		2561		เทียบกับปีงบประมาณ 2560	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
การบริหารทั่วไป	1,055,052.5	36.1	1,006,764.1	34.7	-48,288.4	-4.6
การบริหารทั่วไปของรัฐ	671,343.7	23.0	600,418.9	20.7	-70,924.8	-10.6
การป้องกันประเทศ	211,125.6	7.2	219,185.4	7.6	8,059.8	3.8
การรักษาความสงบภายใน	172,583.2	5.9	187,159.8	6.4	14,576.6	8.4
การเศรษฐกิจ	642,859.9	22.0	623,887.3	21.5	-18,972.6	-3.0
การเศรษฐกิจ	642,859.9	22.0	623,887.3	21.5	-18,972.6	-3.0
การบริการชุมชนและสังคม	1,225,087.6	41.9	1,269,348.6	43.8	44,261.0	3.6
การสิ่งแวดล้อม	10,065.6	0.4	8,659.7	0.3	-1,405.9	-14.0
การเคหะและชุมชน	90,067.3	3.1	75,471.4	2.6	-14,595.9	-16.2
การสาธารณสุข	295,582.6	10.1	303,517.1	10.5	7,934.5	2.7
การศาสนา วัฒนธรรมและนันทนาการ	22,040.3	0.7	21,706.3	0.7	-334.0	-1.5
การศึกษา	536,732.0	18.4	526,449.1	18.2	-10,282.9	-1.9
การสังคมสงเคราะห์	270,599.8	9.2	333,545.0	11.5	62,945.2	23.3
รวมทั้งสิ้น	2,923,000.0	100.0	2,900,000.0	100.0	-23,000.0	-0.8

จากตารางข้างต้นไม่ปรากฏงานด้านการต่างประเทศเป็นลักษณะงานตามการจัดสรรงบประมาณ อย่างไรก็ตาม สำนักงานงบประมาณได้ระบุในเอกสารงบประมาณโดยสังเขปประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 กำหนดให้การบริหารงานต่างประเทศเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารทั่วไปของรัฐ แต่ไม่ได้ระบุว่างานด้านการต่างประเทศเป็นส่วนหนึ่งของลักษณะงานในมิติด้านความมั่นคง คือ ด้านการป้องกันประเทศ และด้านการรักษาความสงบภายใน รวมถึงลักษณะงานด้านการเศรษฐกิจ ทั้งที่งบประมาณของกระทรวงการต่างประเทศได้รับจัดสรรภายใต้ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณด้านความมั่นคง และด้านการสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ซึ่งถือว่าเป็นภารกิจในมิติด้านเศรษฐกิจ

หากพิจารณาตามแนวคิดของ Hocking ซึ่งผู้เขียนรายงานได้นำเสนอในบทที่ 2 ในประเด็นที่ว่า ด้วยบริบทโลกที่เปลี่ยนแปลงไป งานด้านการสิ่งแวดล้อม การสาธารณสุข การศึกษา รวมไปถึงการพัฒนาวัฒนธรรม ต่างเกี่ยวโยงกับภารกิจด้านการต่างประเทศ แต่เมื่อศึกษาเอกสารงบประมาณโดยสังเขปพบว่า ไม่มีการระบุงานด้านการต่างประเทศในลักษณะข้างต้นเช่นกัน

3.2.3 การสำรวจงบประมาณด้านการต่างประเทศของส่วนราชการอื่น

3.2.3.1 การสำรวจโดยใช้แผนงานยุทธศาสตร์ที่กระทรวงการต่างประเทศได้รับจัดสรรงบประมาณเป็นกรอบแนวทาง พบว่า มีส่วนราชการอื่นที่ได้รับจัดสรรงบประมาณภายใต้แผนงานเดียวกัน ดังนี้

แผนงานยุทธศาสตร์	หน่วยงาน	งบประมาณ (ล้านบาท)
ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง		
แผนงานยุทธศาสตร์ส่งเสริม	กระทรวงกลาโหม	77.2
ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศด้านความมั่นคง	กระทรวงการต่างประเทศ	89.5
	กระทรวงแรงงาน	0.51
	สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	30.8
ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทย		
แผนงานยุทธศาสตร์พัฒนาความร่วมมือ	กระทรวงการต่างประเทศ	4,319.8
ด้านต่างประเทศ สร้างและรักษาผลประโยชน์ของชาติ	กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	47.4
	กระทรวงแรงงาน	27.9
	กระทรวงสาธารณสุข	26.5
	องค์การส่วนพิเศษศาสตร์	9.7

ถึงแม้ส่วนราชการข้างต้นจะได้รับจัดสรรงบประมาณภายใต้แผนงานยุทธศาสตร์เดียวกันเพื่อนำไปดำเนินการกิจที่เกี่ยวข้องกับการต่างประเทศ แต่กระบวนการเสนอคำขอรับจัดสรรงบประมาณเป็นไปในลักษณะต่างคนต่างทำ โดยแต่ละหน่วยงานเป็นผู้เสนอคำขอรับจัดสรรงบประมาณภายใต้กรอบข้อเสนอดำเนินการของส่วนราชการของตน ยังไม่มีการกำหนดวิสัยทัศน์ เป้าหมาย ผลลัพธ์ที่พึงประสงค์ และตัวชี้วัดความสำเร็จ ร่วมกัน จึงถือได้ว่า ยังไม่มีการบูรณาการการทำงานภายใต้แผนงานยุทธศาสตร์ดังกล่าว

3.2.3.2 การสุ่มสำรวจโดยพิจารณาการจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินงานด้านการต่างประเทศ และ/หรือ ความร่วมมือกับต่างประเทศ ภายใต้ยุทธศาสตร์และแผนงานต่างๆ พบตัวอย่าง ดังนี้

ยุทธศาสตร์/แผนงาน	หน่วยงาน	งบประมาณ (ล้านบาท)
ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง		
แผนงานยุทธศาสตร์ส่งเสริม	กระทรวงกลาโหม	77.2
ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศด้านความมั่นคง	กระทรวงการต่างประเทศ	89.5
	กระทรวงแรงงาน	0.51
	สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	30.8
แผนงานยุทธศาสตร์รักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ	สำนักข่าวกรองแห่งชาติ	26.2
แผนงานพื้นฐานด้านความมั่นคง	กระทรวงการคลัง	9.4
ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทย		
แผนงานยุทธศาสตร์พัฒนาความร่วมมือ	กระทรวงการต่างประเทศ	4,319.8

ยุทธศาสตร์/แผนงาน	หน่วยงาน	งบประมาณ (ล้านบาท)
ด้านต่างประเทศ สร้างและรักษา ผลประโยชน์ของชาติ	กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	47.4
	กระทรวงแรงงาน	27.9
	กระทรวงสาธารณสุข	26.5
	องค์การส่วนวิทยาศาสตร์	9.7
แผนงานพื้นฐานด้านการสร้าง ความสามารถในการแข่งขันของประเทศ	กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	361.2
	กระทรวงการคลัง	84.8
ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน		
แผนงานยุทธศาสตร์ส่งเสริมและพัฒนา ศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม	กระทรวงวัฒนธรรม	276.7
ยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบบริหารจัดการภาครัฐ		
แผนงานยุทธศาสตร์พัฒนาประสิทธิภาพ การบริหารราชการแผ่นดิน	สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ (โครงการวางแผนและ ขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ด้านความร่วมมือ ระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนา)	22.85

จากการสุ่มตัวอย่างข้างต้นพบว่า มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อการดำเนินงานความร่วมมือระหว่างประเทศ ทั้งที่เป็นงบประมาณต่างแผนงานภายใต้ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณที่กระทรวงการต่างประเทศได้รับจัดสรรงบประมาณ และงบประมาณภายใต้ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณอื่นนอกเหนือจากยุทธศาสตร์ฯ ที่กระทรวงการต่างประเทศได้รับจัดสรรงบประมาณ ซึ่งคือ ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน และยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบบริหารจัดการภาครัฐ

จากการสุ่มสำรวจข้อมูลการจัดสรรงบประมาณตามข้อ (3.2.3.1) และ (3.2.3.2) สะท้อนให้เห็นว่า การดำเนินงานด้านการต่างประเทศของไทยยังเป็นไปอย่างแยกส่วน กระจาย ไม่เห็นภาพรวมงานด้านการต่างประเทศของรัฐบาล ไม่มีเจ้าภาพหลัก ไม่ได้กำหนดเป้าหมาย และวางแผนการทำงานร่วมกัน ส่งผลให้การดำเนินงานด้านการต่างประเทศยังไม่สามารถตอบสนองประเด็นที่รัฐบาลให้ความสำคัญได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ในบางมิติอาจมีความซ้ำซ้อนกับภารกิจหลักที่กระทรวงการต่างประเทศดำเนินการอยู่แล้ว

3.3 การจัดตั้งแผนงานบูรณาการภารกิจด้านการต่างประเทศเพื่อผลักดันยุทธศาสตร์ชาติ

ผู้เขียนรายงานได้ทำการศึกษาบนพื้นฐานของการสังเคราะห์แนวคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้สรุปแนวคิดตามที่นำเสนอในบทที่ 2 ว่า การปรับปรุงการจัดสรรงบประมาณเป็นเงื่อนไขสำคัญสำหรับความสำเร็จของการบูรณาการการทำงานของส่วนราชการ และกระทรวงการต่างประเทศควรมีบทบาทเป็นแกนกลางในการประสานงานแบบเครือข่ายกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องประเด็นสำคัญนั้น เพื่อผลักดันการทูตแบบบูรณาการ ประกอบกับการศึกษาแนวทางการ

ปรับปรุงระบบงบประมาณของรัฐบาลปัจจุบัน เพื่อนำมาสู่ข้อสรุปของการใช้งบประมาณในการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานด้านการต่างประเทศ

3.3.1 แนวคิดพื้นฐานของรัฐบาลปัจจุบัน

คณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2559 ให้ความเห็นชอบการกำหนดแนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ที่ได้ให้ความสำคัญกับการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ โดยกำหนดให้มีแผนงานบูรณาการเรื่องสำคัญที่สอดคล้องกับร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ และนโยบายสำคัญของรัฐบาล เพื่อใช้แผนงานบูรณาการเป็นกลไกขับเคลื่อนการดำเนินงานเชิงยุทธศาสตร์ของหน่วยงานต่างๆ

3.3.2 แผนงานบูรณาการในปัจจุบัน

จากเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 มีการจัดสรรงบประมาณภายใต้แผนงานบูรณาการ รวม 29 แผนงาน โดยมีรายชื่อแผนงานและวงเงินงบประมาณที่เข้าสู่งการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ดังนี้

ยุทธศาสตร์/แผนงาน	งบประมาณ (ล้านบาท)
ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง	
แผนงานบูรณาการสร้างความปรองดองและสมานฉันท์	505.4
แผนงานบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้	13,295.4
แผนงานบูรณาการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์	832.6
แผนงานบูรณาการป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด	4,930.0
ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศ	
แผนงานบูรณาการพัฒนาอุตสาหกรรมศักยภาพ	2,544.0
แผนงานบูรณาการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม	3,825.1
แผนงานบูรณาการพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ	10,599.5
แผนงานบูรณาการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก	8,444.7
แผนงานบูรณาการพัฒนาด้านคมนาคมและระบบโลจิสติกส์	113,735.3
แผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัล	4,470.6
แผนงานบูรณาการวิจัยและนวัตกรรม	17,188.7
แผนงานบูรณาการสร้างรายได้จากการท่องเที่ยวและบริการ	8,712.2
แผนงานบูรณาการพัฒนาศักยภาพการผลิตภาคเกษตร	9,698.1
แผนงานบูรณาการเพิ่มขีดความสามารถทางการแข่งขันด้านการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ	577.8
แผนงานบูรณาการเสริมสร้างความเข้มแข็งและยั่งยืนให้กับเศรษฐกิจภายในประเทศ	84,412.1
ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน	
แผนงานบูรณาการพัฒนาศักยภาพคนตามช่วงวัย	8,474.8

ยุทธศาสตร์/แผนงาน	งบประมาณ (ล้านบาท)
แผนงานบูรณาการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต	92,820.8
ยุทธศาสตร์ด้านการแก้ไขปัญหาความยากจน ลดความเหลื่อมล้ำ และสร้างการเติบโตจากภายใน	
แผนงานบูรณาการพัฒนาศูนย์สุขภาพจิตและชุมชนเข้มแข็ง	5,293.2
แผนงานบูรณาการพัฒนาระบบประกันสุขภาพ	207,099.6
แผนงานบูรณาการสร้างความเสมอภาคเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ	1,218.8
ยุทธศาสตร์ด้านการจัดการน้ำและสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน	
แผนงานบูรณาการจัดการปัญหาที่ดินทำกิน	267.7
แผนงานบูรณาการบริหารจัดการขยะและสิ่งแวดล้อม	779.0
แผนงานบูรณาการพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงานที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม	841.7
แผนงานบูรณาการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ	64,462.0
ยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบบริหารจัดการภาครัฐ	
แผนงานบูรณาการป้องกันปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ	882.0
แผนงานบูรณาการปฏิรูปกฎหมายและพัฒนาระบบการยุติธรรม	837.7
แผนงานบูรณาการอำนวยความสะดวกทางธุรกิจ	290.2
แผนงานบูรณาการส่งเสริมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	263,400.0
แผนงานบูรณาการส่งเสริมการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ	25,631.9

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 กระทรวงการต่างประเทศเข้าร่วมแผนงานบูรณาการข้างต้น จำนวน 3 แผนงาน จากทั้งหมด 29 แผนงาน โดยเข้าร่วมเพื่อดำเนินภารกิจในมิติที่เกี่ยวข้องกับด้านการต่างประเทศ ภายใต้แผนงานบูรณาการดังกล่าว เช่น การชี้แจงทำความเข้าใจกับต่างประเทศ การดูแลและคุ้มครองแรงงานไทยในต่างประเทศ และการขยายโอกาสทางเศรษฐกิจในกลุ่มประเทศมหาอำนาจและใช้ประโยชน์จากกรอบความร่วมมือพหุภาคี ได้แก่

- 1) แผนงานบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีวงเงินงบประมาณที่เข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน 33.7 ล้านบาท
- 2) แผนงานบูรณาการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ มีวงเงินงบประมาณที่เข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน 7 ล้านบาท
- 3) แผนงานบูรณาการเพิ่มขีดความสามารถทางการแข่งขันด้านการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ มีวงเงินงบประมาณที่เข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน 23.1 ล้านบาท

จากข้อมูลในตารางข้างต้น พบว่าแผนงานบูรณาการเกือบทั้งหมดเป็นการดำเนินงานเน้นวาระการพัฒนาภายในประเทศ เน้นการบูรณาการระหว่างส่วนราชการที่มีภารกิจภายในประเทศ และมุ่งการพัฒนาในระดับจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

การกำหนดแผนงานบูรณาการที่เน้นการตอบสนองวาระการพัฒนาภายในประเทศ เป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องดำเนินการตามวาระการปฏิรูปประเทศของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม จากที่ผู้เขียน รายงานได้นำเสนอสรุปแนวคิดในบทที่ 2 ก็มีประเด็นที่ควรให้ความสนใจคือ บริบทการเปลี่ยนแปลง ของโลกได้ทำให้ไม่มีเส้นแบ่งระหว่างภารกิจภายในประเทศกับภารกิจต่างประเทศ และการรักษา และแสวงหาผลประโยชน์ของชาติจะมีความเกี่ยวข้องกับมิติด้านการต่างประเทศเพิ่มขึ้นควบคู่ไปกับ ความต้องการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่หลากหลายมากขึ้น

เมื่อพิจารณาจากรายชื่อแผนงานบูรณาการข้างต้น จะเห็นได้ว่า นอกเหนือจาก แผนงานบูรณาการ 3 แผนงานที่กระทรวงการต่างประเทศเข้าร่วม ยังมีแผนงานบูรณาการบาง แผนงานที่น่าจะมีมิติด้านการต่างประเทศเข้าไปเกี่ยวข้อง อาทิ แผนงานบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจ ดิจิทัล แผนงานบูรณาการวิจัยและนวัตกรรม แผนงานบูรณาการพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ พลังงานที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

อย่างไรก็ดี หากจะกำหนดให้กระทรวงการต่างประเทศเข้ามีส่วนร่วมในทุกๆ แผนงาน บูรณาการในมิติด้านการต่างประเทศ มีประเด็นที่จะต้องนำมาประกอบการพิจารณา ได้แก่

- 1) จำนวนบุคลากรที่จะรองรับปริมาณงาน เนื่องจากกระทรวงการต่างประเทศ จัดเป็นกระทรวงขนาดเล็กในมิติด้านจำนวนบุคลากร โดยมีข้าราชการประมาณ 3,500 คน เท่านั้น และประมาณร้อยละ 50 ของบุคลากรเหล่านี้ ประจำการในต่างประเทศ
- 2) อีกประการหนึ่งคือ การนำมิติด้านการต่างประเทศไปจับประเด็นต่างๆ อาจทำให้การดำเนินนโยบายด้านการต่างประเทศของไทยไม่มีจุดเน้น ไม่มีเป้าหมายชัดเจน ซึ่งจะเป็น ประเด็นปัญหาเดียวกับโครงการ FMIP ในอดีต นอกจากนั้น จะไม่นำไปสู่การใช้กลไกการทูตแบบ บูรณาการตามที่รัฐบาลแถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

3.3.3 แผนงานบูรณาการในมิติด้านการต่างประเทศ

3.3.3.1 หลักการและเหตุผล

1) จากแนวคิดของ Hocking และคณะ ตามที่ผู้เขียนรายงานได้ นำเสนอในบทที่ 2 ชี้ให้เห็นว่า การดำเนินนโยบายทางการทูตโดยรัฐยังเป็นสิ่งสำคัญสำหรับการ ปกป้องผลประโยชน์ของชาติ และการสร้างบรรยากาศสำหรับการส่งเสริมและแสวงหาผลประโยชน์ ของชาติในมิติต่างๆ โดยต้องใช้ “การทูตแบบบูรณาการ (Integrative Diplomacy)” เพื่อผลักดัน ผลประโยชน์ของชาติในหลากหลายสาขา โดยกระทรวงการต่างประเทศดำเนินนโยบายทางการทูตใน ฐานะแกนกลางการประสานงานในลักษณะการทูตแบบเครือข่าย (Network Diplomacy) ทั้ง ภายในประเทศและระหว่างประเทศ

2) การจัดตั้งแผนงานบูรณาการในมิติด้านการต่างประเทศจำเป็นต้อง นำประเด็นปัญหาสำคัญของโครงการ FMIP ที่ได้นำเสนอในตอนต้นของบทที่ 3 เป็นบทเรียนและ แนวทางสำหรับการปรับปรุง

3) การจัดตั้งแผนงานบูรณาการในมิติด้านต่างประเทศจะต้องเน้นการใช้ กลไกที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด หลีกเลี่ยงการสร้างกลไกใหม่ที่จะเพิ่มภาระและความซับซ้อนในการ ทำงาน

3.3.3.2 ลักษณะของแผนงานบูรณาการในมิติด้านการต่างประเทศ

1) ผู้เขียนรายงานได้สัมภาษณ์นายฉัตรชัย วิริยเวชกุล ผู้อำนวยการสำนักบริหารการคลัง เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2560 ซึ่งได้ให้ข้อคิดเห็นว่า แผนบูรณาการในมิติด้านการต่างประเทศจะต้องเป็นกรอบกว้างๆ แต่เป้าหมายชัดเจน กล่าวคือ

(1) การเป็นแผนแบบกรอบกว้าง หมายถึง กำหนดชื่อแผนงานในเชิงกว้าง ไม่กำหนดประเด็นเฉพาะ เนื่องจากประเด็นด้านการต่างประเทศจะต้องปรับตัวให้สอดคล้องกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลง และพัฒนาการในระดับโลก โดยเมื่อดำเนินการไประยะหนึ่งแล้ว เช่น 3-5 ปี อาจเปลี่ยนแปลงจุดเน้น และรูปแบบโครงการ กิจกรรม ที่ดำเนินการ ให้สอดคล้องกับบริบทแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป

(2) มีเป้าหมายชัดเจน เชื่อมโยงไปสู่ยุทธศาสตร์และนโยบายระดับชาติ โดยมีการกำหนด theme หลักว่า ในแต่ละช่วงเวลา เช่น ระยะสั้น ระยะกลาง จะมีจุดเน้นภารกิจบูรณาการด้านการต่างประเทศในด้านใดเป็นหลัก เพื่อให้สามารถกำหนดผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่จะเข้าร่วมแผนงานบูรณาการได้อย่างถูกต้อง และผู้ที่เข้าร่วมเห็นเป้าหมายภาพใหญ่เดียวกัน ซึ่งจะนำไปสู่การกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดร่วมกันได้ชัดเจน

2) การตอบรับจากส่วนราชการอื่น

ผู้เขียนรายงานได้สัมภาษณ์ข้าราชการระดับชำนาญการ 3 คน สังกัดสำนักนโยบายและแผน สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งรับผิดชอบการกำหนดภารกิจด้านการต่างประเทศตามยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศ และการดำเนินงานตามแนวทางการปฏิรูปประเทศ ได้รับทราบว่าการหารือระหว่างผู้บริหารกระทรวงการต่างประเทศ กับผู้บริหารของส่วนราชการอื่น อาทิ กระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งผู้บริหารส่วนราชการดังกล่าวมีข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาแผนงานบูรณาการด้านการต่างประเทศสรุปดังนี้

(1) กระทรวงการต่างประเทศมีบทบาทสำคัญในการเชื่อมโยงองค์ความรู้จากต่างประเทศเข้ามาพัฒนาประเทศในมิติต่างๆ อาทิ เรื่องการพัฒนาคน ซึ่งปัจจุบันมีแผนงานบูรณาการด้านการพัฒนาศักยภาพคน ตามแนวทางของคณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินตามกรอบการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง (ป.ย.ป.) แต่กระทรวงการต่างประเทศสามารถเชื่อมโยงความร่วมมือกับต่างประเทศเพื่อเชื่อมโยงให้เกิดความร่วมมือระหว่างสถาบันอาชีวศึกษา เพื่อพัฒนาแรงงานสำหรับตอบสนองนโยบายของรัฐบาลในการพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ และระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก

ในประเด็นนี้ จะเห็นได้ว่า กระทรวงการต่างประเทศสามารถทำหน้าที่แกนกลางการประสานงานเพื่อสร้างเครือข่ายความร่วมมือตอบสนองประเด็นตามการพัฒนาประเทศ โดยในกรณีนี้ สามารถประสานประโยชน์ข้ามแผนงานบูรณาการที่เกี่ยวข้องถึง 4 แผนงาน

(2) กระทรวงการต่างประเทศมีบทบาทในการเชื่อมโยงให้ต่างประเทศได้รู้จักผลิตภัณฑ์ของไทย มีความเชื่อมั่นในมาตรฐานและคุณภาพ และขึ้นชื่อความเป็นไทย ซึ่งจะเป็นผลดีต่อการขยายตลาด และการพัฒนาโอกาสทางการค้าต่อไป อย่างไรก็ตาม บางส่วนราชการมีภารกิจที่เกี่ยวข้องกับด้านการต่างประเทศ แต่ลักษณะพื้นฐานของหน่วยงานรับผิดชอบงานภายในประเทศ จึงไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณในชั้นกรรมาธิการ จึงเห็นว่าการร่วมมือกับ

กระทรวงการต่างประเทศในลักษณะบูรณาการที่มีเป้าหมายชัดเจนจะเป็นประโยชน์สำหรับการผลักดันประเด็นที่เป็นผลประโยชน์ของไทย

นอกจากนี้ ผู้เขียนรายงานได้เข้าร่วมการหารือระหว่างเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงโตเกียว และหัวหน้าสำนักงานทีมประเทศไทย กับรองปลัดกระทรวงการต่างประเทศ และผู้บริหารสำนักงบประมาณ เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2560 ซึ่งในการหารือดังกล่าว เอกอัครราชทูตฯ ได้นำเสนอว่า บทบาทที่สำคัญประการหนึ่งของกระทรวงการต่างประเทศ คือ การสร้างการยอมรับ ความตระหนักรู้ ความนิยม และความเชื่อมั่นต่อประเทศไทยในประชาคมโลก ดังนั้น กิจกรรมในลักษณะ “เทศกาลไทย” จึงไม่ใช่การออกร้านแสดงสินค้าเพื่อจำหน่าย แต่เพื่อสร้างการรับรู้และความชื่นชอบความเป็นไทยในหลากหลายมิติ ซึ่งมีสินค้าและบริการเป็นส่วนหนึ่ง ทั้งนี้ หัวหน้าสำนักงานทีมประเทศไทยได้แสดงความเห็นด้วยในประเด็นดังกล่าว

อนึ่ง จากประสบการณ์ของผู้เขียนรายงานระหว่างประจำการที่สถานกงสุลใหญ่ ณ นครคุนหมิง ระหว่างปี พ.ศ. 2554–2558 สถานกงสุลใหญ่ฯ โดยการสนับสนุนของกระทรวงการต่างประเทศ ได้จัดงานเทศกาลไทย โดยได้บูรณาการการทำงานทั้งกับทีมประเทศไทยในพื้นที่ และหน่วยงานไทยจากประเทศไทย ได้แก่ กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย และสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ในการเชื่อมโยงให้ผู้ประกอบการสินค้า OTOP ระดับห้าดาว ที่ยังไม่มีประสบการณ์ในการส่งออกได้นำสินค้ามาจัดแสดงในงานเทศกาล เพื่อสร้างความรับรู้ในหมู่ผู้บริโภคจีน ซึ่งผลลัพธ์จากการดำเนินงานดังกล่าว ส่งผลให้ชาวจีนมีความนิยมความเป็นไทยเพิ่มมากขึ้น รู้จักผลิตภัณฑ์ของไทยที่หลากหลายมากขึ้น เมื่อเดินทางมาท่องเที่ยวไทยมีแนวโน้มที่จะเดินทางไปแหล่งท่องเที่ยวอื่นนอกเหนือจาก “แหล่งท่องเที่ยวพื้นฐาน” และเลือกซื้อผลิตภัณฑ์จากประเทศไทยหลากหลายยิ่งขึ้น ในขณะเดียวกัน ผู้ประกอบการ OTOP เหล่านี้ เมื่อตระหนักว่าสินค้าของตนสามารถขยายตลาดไปสู่ต่างประเทศได้ ก็จะพยายามพัฒนาขีดความสามารถเพื่อก้าวไปสู่การเป็นผู้ส่งออก ซึ่งจะเป็นการส่งไม้ต่อไปสู่ภารกิจของกระทรวงพาณิชย์ต่อไป

3) กลไกการดำเนินการสำหรับแผนงานบูรณาการด้านการต่างประเทศ

(1) การกำหนดและประสานเชิงนโยบายและยุทธศาสตร์

ก. ควรใช้กลไก “คณะกรรมการบริหารราชการในต่างประเทศ”⁴ ซึ่งตั้งขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดินในต่างประเทศ พ.ศ. 2552 โดยมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่งคือ เป็นศูนย์กลางในการประสานนโยบายและยุทธศาสตร์ในการบริหารราชการในต่างประเทศของส่วนราชการต่างๆ ให้มีความเป็นเอกภาพ

⁴ คณะกรรมการบริหารราชการในต่างประเทศ ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธาน ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เป็นกรรมการ มีปลัดกระทรวงการต่างประเทศเป็นกรรมการและเลขานุการ และรองปลัดกระทรวงการต่างประเทศซึ่งปลัดกระทรวงการต่างประเทศมอบหมายเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

ข. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีข้างต้น เป็นระเบียบที่วางไว้ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ดังนั้น การใช้คณะกรรมการข้างต้นในการขับเคลื่อนนโยบายการต่างประเทศ และการบูรณาการด้านการต่างประเทศ จึงถือได้ว่าเป็นการดำเนินการที่สอดคล้องกับคำแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภาว่า นโยบายการต่างประเทศเป็นส่วนสำคัญของนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินโดยรวม

ค. คณะกรรมการข้างต้นจะเป็นกลไกในการกำหนดประเด็นสำคัญที่จะเน้นการบูรณาการในมิติด้านการต่างประเทศสำหรับแต่ละปีงบประมาณ โดยอาจกำหนดเป็นแผนงานระยะสั้นไม่เกิน 3 ปี หรือระยะกลางประมาณ 5 ปี และไม่จำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับทุกส่วนราชการที่เป็นกรรมการ ขึ้นกับความจำเป็นในช่วงเวลานั้นๆ

(2) การประสานงานเชิงบูรณาการภายในกระทรวงการต่างประเทศ

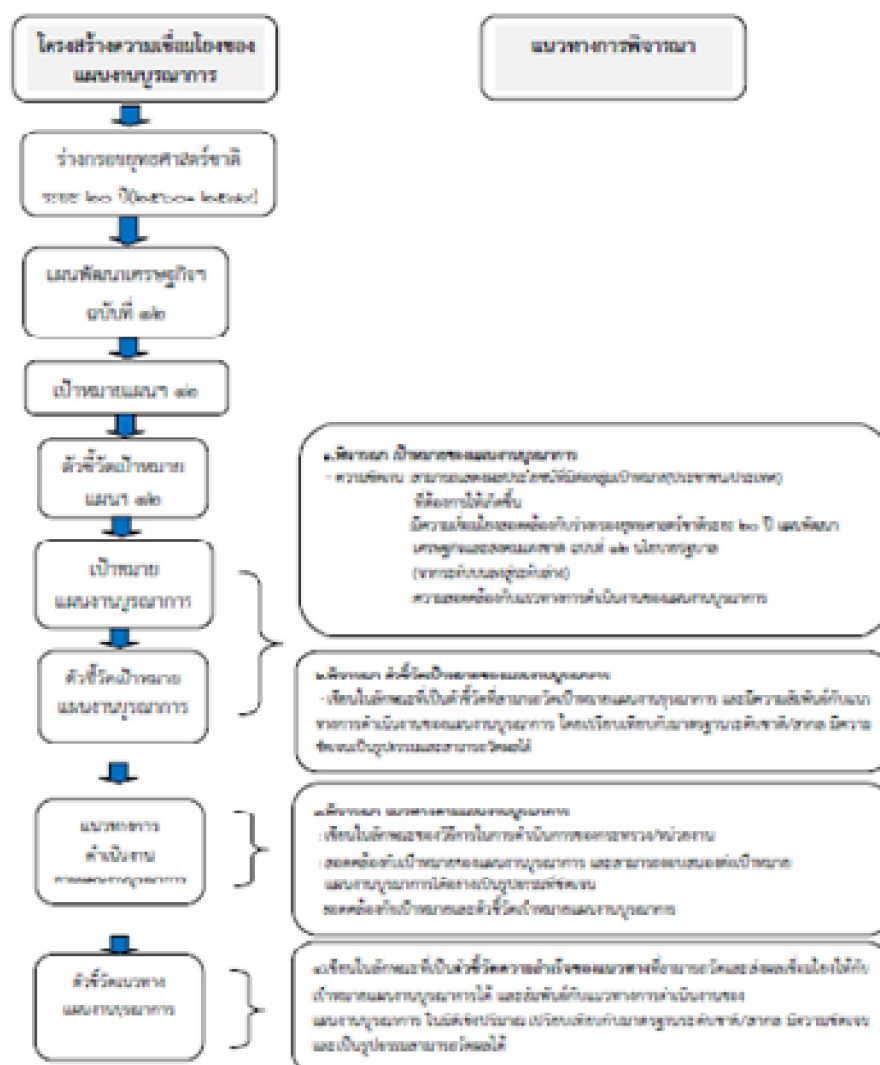
ก. ควรใช้คณะกรรมการบูรณาการประจำกระทรวง ซึ่งทุกส่วนราชการจัดตั้งขึ้นตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีระหว่างกรมมอบนโยบายการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 โดยคณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่จัดทำแผนแม่บทและข้อเสนอโครงการ กิจกรรม แผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์

ข. เพื่อรองรับการบูรณาการในมิติด้านการต่างประเทศ อาจมอบหมายให้คณะกรรมการบูรณาการฯ นำมติของคณะกรรมการบริหารราชการฯ ตามข้อ (2.3.1) (3) มาพิจารณาเพื่อกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบหลักภายในกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งจะทำหน้าที่เป็นหน่วยงานเจ้าภาพหลักในการประสานงานภายใต้แผนงานบูรณาการ ทั้งนี้ โดยที่จุดเน้นประเด็นสำคัญภายใต้แผนงานบูรณาการด้านการต่างประเทศอาจปรับเปลี่ยนได้เมื่อระยะเวลาผ่านไป ดังนั้น ส่วนราชการที่เข้าร่วมก็อาจปรับเปลี่ยนได้ และหน่วยงานเจ้าภาพหลักของกระทรวงการต่างประเทศก็อาจปรับเปลี่ยนได้เช่นกัน

4) ความแตกต่างจากงบประมาณโครงการ FMIP

(1) ความชัดเจนรัดกุมของเป้าหมายร่วม

การจัดทำแผนงานบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์แตกต่างจากงบประมาณโครงการ FMIP เนื่องจาก ในขณะที่งบประมาณโครงการ FMIP กำหนดให้เชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ด้านต่างประเทศ หรือยุทธศาสตร์ของส่วนราชการ ส่งผลให้เป้าหมาย แนวทางการดำเนินงาน และตัวชี้วัดในระดับโครงการอาจไม่สอดคล้องกันและไม่นำไปสู่การบรรลุยุทธศาสตร์เดียวกัน เนื่องจากการกำหนดจากคนละมิติ แต่แผนงานบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์กำหนดให้เชื่อมโยงตั้งแต่ร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ไปสู่เป้าหมายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 เพื่อนำไปสู่เป้าหมาย แนวทางการดำเนินงาน และตัวชี้วัดของแผนบูรณาการ ดังนั้น การดำเนินงานในระดับโครงการจะต้องสอดคล้องและเป็นไปเพื่อบรรลุเป้าหมายตามยุทธศาสตร์และแผนระดับชาติ



(2) แนวทางการจัดสรรและบริหารงบประมาณ

ปัญหาและอุปสรรคสำคัญซึ่งนำไปสู่การไม่บรรลุผลสำเร็จของงบประมาณโครงการ FMIP คือ การกำหนดให้กระทรวงการต่างประเทศเป็นหน่วยงานรับงบประมาณเพียงแหล่งเดียว และการใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปในลักษณะการเบิกแทนกัน ส่งผลให้กระทรวงการต่างประเทศต้องรับภาระตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ ของกระบวนการงบประมาณ กล่าวคือ ในการชี้แจงงบประมาณในส่วนของโครงการที่เสนอโดยส่วนราชการ ต่อคณะกรรมการธิการและคณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้องของรัฐสภา เมื่อได้รับจัดสรรงบประมาณ หากส่วนราชการเจ้าของโครงการต้องการปรับเปลี่ยนกิจกรรม หรือโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณเพื่อนำไปดำเนินการกิจกรรมอื่น กระทรวงการต่างประเทศต้องเป็นผู้ขอทำความตกลงกับสำนักงบประมาณทุกครั้ง และโดยที่เป็นการเบิกจ่ายงบประมาณแบบเบิกแทนกัน ในกรณีที่ส่วนราชการผู้เสนอขอรับงบประมาณไม่ได้ดำเนินการโครงการ ส่งผลให้ผลการใช้จ่ายงบประมาณของกระทรวงการต่างประเทศต่ำกว่าเป้าหมายของรัฐบาล ซึ่งส่งผลกระทบต่อดัชนีชี้วัดความสำเร็จของการดำเนินงานของกระทรวงการต่างประเทศ

สำหรับแผนงานบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ แม้กระทรวงการต่างประเทศจะมีการดำเนินการเป็นผู้รวบรวมข้อเสนองบประมาณ เพื่อนำมาเชื่อมโยงกับร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติ เป้าหมายและตัวชี้วัดตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 เพื่อให้แน่ใจว่ามีการบูรณาการ และสามารถเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ระดับชาติ แต่เมื่อเข้าสู่กระบวนการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ คณะกรรมาธิการ และคณะอนุกรรมาธิการที่เกี่ยวข้องของรัฐสภาจะพิจารณาข้อเสนองบประมาณ ภายใต้แผนงานบูรณาการแยกต่างหากจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีของส่วนราชการ ดังนั้น ทุกส่วนราชการที่เสนอข้อเสนองบประมาณจำเป็นต้องมาร่วมชี้แจง การจัดสรรงบประมาณจะเป็นการจัดสรรไปยังส่วนราชการผู้เสนอขอรับงบประมาณ ดังนั้น ส่วนราชการผู้เสนอข้อเสนอต้องรับผิดชอบการบริหารงบประมาณ การติดตามการใช้จ่าย และการประเมินผลการปฏิบัติงานจากการใช้จ่ายงบประมาณตามเป้าหมาย

3.3.3.3 ประเด็นที่จะดำเนินการภายใต้แผนงาน

จากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการสำนักบริหารการคลัง แผนงานบูรณาการด้านการต่างประเทศถึงแม้จะเป็นกรอบกว้าง แต่ต้องไม่ทำทุกเรื่อง และไม่ควรเป็นการลากโยงประเด็นไปสู่การต่างประเทศ แต่ควรเน้นประเด็นที่มีความสำคัญในเชิงยุทธศาสตร์ของชาติในระยะเวลาหนึ่งๆ ทั้งนี้ ในปีแรกของการเริ่มต้นอาจเริ่มพิจารณาจากภารกิจที่สามารถเป็นฐานสำหรับการบูรณาการได้ เพื่อให้เกิดความสำเร็จและขยายขอบเขตการดำเนินงานในปีต่อไป

ตัวอย่างประเด็นที่สามารถดำเนินโครงการภายใต้แผนงานบูรณาการด้านการต่างประเทศ ในปีแรก เช่น

1) การยกระดับการจัดงานเทศกาลไทย ซึ่งที่ผ่านมากระทรวงการต่างประเทศ โดย สถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ และสำนักงานการค้าและเศรษฐกิจไทย จัดเป็นประจำ โดยมีการบูรณาการการทำงานกับส่วนราชการอื่น แต่ที่ผ่านมาแต่ละส่วนราชการจำเป็นต้องเจียดจ่ายจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีมาสนับสนุนการจัดกิจกรรมในงานเทศกาลไทย จึงอาจพิจารณายกระดับการจัดงานเทศกาลไทย มีการกำหนด theme หลัก กำหนดจุดเน้น เพื่อให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมและเสนอขอรับสรรงบประมาณในลักษณะบูรณาการอย่างเป็นกิจลักษณะ

2) การบูรณาการภารกิจด้านการต่างประเทศกับมิติพื้นที่ เพื่อเชื่อมโยงมิติความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านในระดับชาติกับระดับท้องถิ่นให้สอดคล้องและสนับสนุนซึ่งกันและกัน ซึ่งเป็นการใช้โอกาสจากการที่รัฐบาลให้ความสำคัญกับการบูรณาการในมิติพื้นที่เพื่อการพัฒนาจังหวัด กลุ่มจังหวัด และพื้นที่ตามแนวชายแดน โดยสามารถพัฒนาบนฐานที่มีอยู่แล้ว คือ กระทรวงการต่างประเทศได้ร่วมมือกับกระทรวงมหาดไทยทั้งการจัดประชุมระหว่างเอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ไทยประจำประเทศเพื่อนบ้านและประเทศในอนุภูมิภาค (เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และมณฑลชายแดนทางใต้ของจีน) กับผู้ว่าราชการจังหวัด⁵ โดยได้มีการหารือแลกเปลี่ยนเกี่ยวกับโอกาสและความท้าทายของไทยในประเทศเพื่อนบ้าน รวมถึงในบริบทของประชาคมอาเซียน รวมถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในพื้นที่ชายแดน จึงรู้

⁵ เคยจัดประชุมมาแล้ว 3 ครั้ง เมื่อปี พ.ศ. 2553 พ.ศ. 2555 และ พ.ศ. 2556

ประเด็นสำคัญซึ่งสอดคล้องกับยุทธศาสตร์และนโยบายของรัฐบาลที่จำเป็นต้องผลักดัน นอกจากนั้น ที่ผ่านมามีการดำเนินกิจกรรมระหว่าง สถานเอกอัครราชทูตในประเทศเพื่อนบ้านกับจังหวัดตาม แนวชายแดนอย่างสม่ำเสมอ

บทที่ 4

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

4.1 สรุปผลการศึกษา

4.1.1 ข้อมูลสถิติทางงบประมาณชี้ให้เห็นว่า การปฏิบัติงานการต่างประเทศของรัฐบาลไทย ยังคงกระจายกระจายต่างคนต่างทำ ไม่เห็นภาพรวม

ในอดีตเคยมีความพยายามผลักดันให้เกิดการบูรณาการการทำงานในต่างประเทศ โดยกำหนดให้กระทรวงการต่างประเทศเป็นแกนกลาง เพื่อให้เกิด Unified Structure และ Unified Work Plan โดยกำหนดงบประมาณรองรับการทำงานแบบบูรณาการในต่างประเทศ ซึ่งประเด็นดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า ภาครัฐสามารถใช้กลไกทางงบประมาณขับเคลื่อนให้เกิดการดำเนินงานมีเอกภาพ

4.1.2 การกำหนดให้จัดทำแผนงานยุทธศาสตร์เชิงบูรณาการเป็นแนวทางหนึ่งที่จะช่วยให้การดำเนินการกิจการภาครัฐสามารถเกิด Unified Structure และ Unified Work Plan ได้ จึงถือได้ว่าความพยายามให้มียุทธศาสตร์โครงการบูรณาการในต่างประเทศ หรือ Foreign Missions' Integrated Project (FMIP) เป็นความริเริ่มที่ดีที่จะกำหนดให้มีกลไกการจัดสรรทรัพยากรสำหรับการดำเนินการกิจการต่างประเทศอย่างเป็นเอกภาพ ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาในอดีตที่ให้ข้อเสนอแนะว่าควรนำกลไกงบประมาณในลักษณะ FMIP กลับมา เพื่อช่วยให้เกิดการดำเนินงานแบบบูรณาการ

4.1.3 รายงานฯ พบว่า บริบทโลกที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบันได้ขีดเส้นแบ่งระหว่างภารกิจภายในประเทศ (Domestic Affairs) กับภารกิจด้านการต่างประเทศ (Foreign Affairs) โดยผลประโยชน์แห่งชาติในประเทศเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์แห่งชาติที่จะต้องผลักดันในเวทีระหว่างประเทศอย่างมาก และจำเป็นต้องมีหน่วยงานตอบสนองประเด็นหรือวาระเร่งด่วนดังกล่าวหลายหน่วยงาน ดังนั้น การทำงานในลักษณะเครือข่ายเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาทำงานร่วมกัน โดยมุ่งตอบสนองประเด็นยุทธศาสตร์เดียวกัน มีเป้าหมายร่วมกัน ร่วมกันดำเนินงานแต่ไม่ซ้ำซ้อนกัน ซึ่งจะช่วยลดความซ้ำซ้อนในการใช้ทรัพยากรได้

ถึงแม้รัฐบาลปัจจุบันให้ความสำคัญกับการทำงานแบบบูรณาการ และกำหนดให้มีการจัดทำงบประมาณแผนงานยุทธศาสตร์เชิงบูรณาการ อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมา งบประมาณแผนงานในลักษณะดังกล่าวเป็นการดำเนินงานเพื่อตอบสนองประเด็นภายในประเทศเกือบทั้งหมด และถึงแม้จะมีแผนงานที่คาบเกี่ยวกับมิติด้านการต่างประเทศ ได้แก่ แผนงานด้านแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ แผนงานด้านจังหวัดชายแดนใต้ และแผนงานด้านการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ แต่แผนงานเหล่านี้ยังไม่สามารถสร้างความเป็นเอกภาพในการดำเนินการกิจการต่างประเทศ จึงเป็นโอกาสที่ดีที่จะผลักดันให้มีการกำหนดแผนงานยุทธศาสตร์เชิงบูรณาการด้านการต่างประเทศ

4.1.4 รายงานฯ นี้ได้ศึกษาปัญหาที่สำคัญซึ่งส่งผลให้งบประมาณ FMIP ต้องยุติลง และศึกษาแนวทางของแผนงานยุทธศาสตร์เชิงบูรณาการด้านการต่างประเทศซึ่งจะสามารถแก้ไข บรรเทา ปัญหาดังกล่าว สรุปดังนี้

1) การทำความเข้าใจกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

รายงานฯ พบว่า ในช่วงที่ดำเนินงบประมาณ FMIP ผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งฝ่าย นิติบัญญัติ คือ กรรมการและอนุกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร และฝ่ายบริหาร คือ หัวหน้า ส่วนราชการ ยังขาดความเข้าใจที่ชัดเจนเกี่ยวกับงบประมาณดังกล่าว แต่การจัดทำแผนงาน ยุทธศาสตร์เชิง บูรณาการ ถือเป็นนโยบายสำคัญประการหนึ่งของรัฐบาลปัจจุบัน ซึ่งนายกรัฐมนตรี รวมถึงผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ได้พยายามชี้แจงทำความเข้าใจกับหัวหน้าส่วนราชการใน โอกาสต่างๆ เช่น การประชุมกับหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง การมอบนโยบายงบประมาณ รายจ่ายประจำปีอย่างต่อเนื่อง ในขณะเดียวกัน รัฐบาลได้เริ่มการจัดตั้งแผนงานยุทธศาสตร์เชิงบูรณาการ สำหรับการดำเนินการกิจการในมิติภายในประเทศมาระยะเวลาหนึ่งแล้ว รวมทั้ง ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 กระทรวงการต่างประเทศได้เป็นเจ้าภาพแผนงานยุทธศาสตร์เชิงบูรณาการด้านการเข้าสู่ ประชาคมอาเซียนมาแล้ว ซึ่งแผนงานดังกล่าวได้ยุติลงเมื่อเข้าสู่ประชาคมอาเซียนเมื่อปี พ.ศ. 2559 ดังนั้นกรรมการและอนุกรรมการที่เกี่ยวข้องของสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงน่าจะมีความคุ้นเคย และความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิดเรื่องแผนงานยุทธศาสตร์เชิงบูรณาการ

2) การเชื่อมโยงยุทธศาสตร์เดียวกัน

ในขณะที่ งบประมาณ FMIP เปิดให้เสนอข้อเสนอโครงการทั้งที่สอดคล้องกับ ยุทธศาสตร์การต่างประเทศ หรือสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของหน่วยงานต้นสังกัด แผนงาน ยุทธศาสตร์เชิงบูรณาการกำหนดให้การจัดทำข้อเสนอโครงการภายใต้แผนงานฯ จะต้องสามารถ เชื่อมโยงกับกรอบยุทธศาสตร์ชาติ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยทุกหน่วยงานที่ ทำงานร่วมกันภายใต้แผนงานฯ จะต้องกำหนดเป้าหมาย และตัวชี้วัด ร่วมกัน จึงน่าจะช่วยให้การ ดำเนินการกิจการด้านการต่างประเทศในแนวทางนี้เกิดเอกภาพและดำเนินไปในทิศทางเดียวกัน

3) กลไกการพิจารณาข้อเสนองบประมาณ

การเสนอขอเสนองบประมาณภายใต้แผนงานยุทธศาสตร์เชิงบูรณาการเกิด จากการประชุมหารือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เมื่อได้ข้อสรุปแล้ว แต่ละส่วนราชการจะนำ รายละเอียดโครงการภายใต้แผนงานฯ ไปเสนอพร้อมกับข้อเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปีของ ส่วนราชการตน เพื่อเข้าสู่กระบวนการพิจารณาตามกระบวนการของรัฐบาล ในขณะที่หน่วยงานที่ เป็นเจ้าภาพ (ในกรณีแผนงานยุทธศาสตร์เชิงบูรณาการด้านการต่างประเทศ จะเป็นกระทรวงการ ต่างประเทศ) จะเป็นผู้รวบรวมข้อเสนอทั้งหมดภายใต้แผนงานยุทธศาสตร์เชิงบูรณาการเพื่อเสนอเข้าสู่การ พิจารณาของรัฐบาล ทั้งนี้ ในการพิจารณาในขั้นกรรมการและอนุกรรมการของรัฐบาลจะ พิจารณาข้อเสนองบประมาณแผนงานยุทธศาสตร์เชิงบูรณาการแยกออกจากข้อเสนองบประมาณ รายจ่ายประจำปีของส่วนราชการ โดยจะเชิญผู้แทนของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายใต้แผนงานฯ เข้า ชี้แจง ซึ่งกลไกการพิจารณาดังกล่าวช่วยลดปัญหาในอดีต 2 ประเด็น คือ จะต้องมีการพิจารณาโดย อนุกรรมการด้านงบประมาณ FMIP แล้วจึงเสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐบาล โดยเป็นการพิจารณา

ภายใต้กรอบข้อเสนองบประมาณของกระทรวงการต่างประเทศ โดยกระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้ชี้แจงทั้งหมด

4) ภาระในการบริหารงบประมาณ

การจัดสรรงบประมาณภายใต้แผนงานยุทธศาสตร์เชิงบูรณาการจะเป็นการจัดสรรไปยังหน่วยงานผู้เสนอข้อเสนอ มิใช่ส่งไปตั้งรวมที่หน่วยงานเจ้าภาพของแผนงานฯ ในลักษณะงบประมาณ FMIP ดังนั้น ในกรณีเช่นนี้ หน่วยงานที่เข้าร่วมแผนงานยุทธศาสตร์เชิงบูรณาการจะเป็นหน่วยรับงบประมาณ รับผิดชอบการเบิกจ่ายงบประมาณ และควรมีประสิทธิภาพในการใช้จ่ายงบประมาณซึ่งจะเป็นตัวชี้วัดการดำเนินงานของส่วนราชการเอง ซึ่งจะไม่ก่อให้เกิดภาระในการบริหารงบประมาณและผลกระทบด้านความมีประสิทธิภาพในการใช้จ่ายงบประมาณหากไม่มีการดำเนินงานแก่หน่วยงานเจ้าภาพหลัก

อย่างไรก็ดี หากมีการจัดตั้งแผนงานยุทธศาสตร์เชิงบูรณาการด้านการต่างประเทศ โดยกระทรวงการต่างประเทศเป็นเจ้าภาพหลักในการประสานงานหน่วยงานภายใต้แผนงานฯ ก็จำเป็นต้องรับภาระด้านการบริหารงาน ได้แก่ การจัดประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในขั้นตอนการจัดทำข้อเสนองบประมาณ การประสานงานเพื่อเตรียมการชี้แจงต่อกรรมาธิการและอนุกรรมาธิการของรัฐสภา และการบันทึกข้อมูลงบประมาณแผนงานยุทธศาสตร์เชิงบูรณาการในภาพรวมลงในระบบงบประมาณอิเล็กทรอนิกส์ของสำนักงบประมาณ

4.1.5 ในช่วงเริ่มต้น การดำเนินแผนงานยุทธศาสตร์เชิงบูรณาการด้านการต่างประเทศ อาจเริ่มจากการยกระดับภารกิจที่มีการทำงานร่วมกันหรือจำเป็นต้องทำงานร่วมกันอยู่แล้ว ให้เกิดการบูรณาการอย่างเต็มรูปแบบ และมีการจัดสรรงบประมาณรองรับเป็นการเฉพาะ มิใช่การเจียดจ่ายจากงบประมาณประจำของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้รับจัดสรรมาใช้ดำเนินงาน เช่น การยกระดับงานเทศกาลไทยทั่วโลก ซึ่งจะช่วยให้อาสาสมัครและเป้าหมายในการผลักดัน ทั้งในแง่กลุ่มภูมิภาคที่ต้องการผลักดัน สิ่งที่ต้องการนำเสนอและผลักดันในประเทศเหล่านั้น โดยกำหนด theme ในแต่ละปี หรือการบูรณาการการทำงานระหว่างจังหวัดตามแนวชายแดนกับสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ไทยในประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อให้รัฐบาลสามารถผลักดันยุทธศาสตร์และปกป้องและแสวงหาผลประโยชน์ในภูมิภาคได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4.2 ข้อเสนอแนะ

4.2.1 เชิงนโยบาย

1) โดยที่กระทรวงการต่างประเทศอยู่ระหว่างการจัดทำร่างยุทธศาสตร์การต่างประเทศของไทย ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560–2579) โดยเชื่อมโยงและตอบสนองต่อยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงการต่างประเทศสามารถพิจารณาใช้โอกาสดังกล่าวชี้ให้รัฐบาลเห็นถึงความจำเป็นที่ต้องมีการกำหนดยุทธศาสตร์การต่างประเทศของประเทศอย่างชัดเจน รวมถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการดำเนินงานด้านการต่างประเทศอย่างเป็นเอกภาพ

ร่างยุทธศาสตร์การต่างประเทศของไทยจะเป็นปัจจัยสนับสนุนการจัดตั้งแผนงานยุทธศาสตร์เชิงบูรณาการด้านการต่างประเทศ ในการกำหนดบทบาทของกระทรวง

การต่างประเทศในฐานะผู้ประสานงานหลักในเครือข่ายกลไกการทูตและการต่างประเทศแห่งชาติ เพื่อเชื่อมโยงการทำงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของไทยให้มีความทำงานในลักษณะบูรณาการแบบ inter-agency ในการตอบสนองยุทธศาสตร์และนโยบายของประเทศที่เชื่อมโยงผลประโยชน์ของประเทศที่ต้องดำเนินการในมิติการต่างประเทศ

2) การดำเนินแผนงานยุทธศาสตร์เชิงบูรณาการด้านการต่างประเทศในระยะเริ่มต้นควรเริ่มจากกิจกรรมที่มีการดำเนินงานร่วมกันระหว่างกระทรวงการต่างประเทศกับหน่วยงานอื่น ซึ่งสะท้อนประเด็นที่เชื่อมโยงมิติภายในประเทศกับมิติการต่างประเทศอยู่แล้ว เพื่อสร้างความเข้าใจและความตระหนักรับรู้ระหว่างหน่วยงานของไทยได้อย่างรวดเร็วและชัดเจน โดยเน้นว่าเป็นการยกระดับการทำงานให้เป็นเอกภาพและมีความชัดเจนทั้งในด้านการกำหนดเป้าหมาย ตัวชี้วัด และแผนการดำเนินงานร่วมกัน มิใช่ดำเนินการในลักษณะการปรับแผนการดำเนินงานประจำปีของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกันและเจียดจ่ายจากงบประมาณประจำที่แต่ละหน่วยงานได้รับจัดสรร ซึ่งในบทที่ 3 ผู้เขียนได้ยกตัวอย่างงานเทศกาลไทย ซึ่งถือว่าเป็นการนำเสนอประเทศไทยไปสู่กลุ่มเป้าหมายในต่างประเทศ ซึ่งมีการดำเนินงานครอบคลุมหลากหลายมิติ และการบูรณาการการทำงานระหว่างจังหวัดชายแดนและสถานเอกอัครราชทูตในประเทศเพื่อนบ้าน อนึ่ง ในการบรรยายในหัวข้อ “การต่างประเทศไทยในยุคปัจจุบันและยุทธศาสตร์การต่างประเทศ” สำหรับผู้เข้ารับการอบรมหลักสูตร นบท. รุ่นที่ 9 โดยรองปลัดกระทรวงการต่างประเทศ (นายวิฑูรย์ ศรีวิหค) เมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2560 ได้ชี้ถึงความจำเป็นที่ต้องมีการดำเนินงานร่วมกันอย่างบูรณาการระหว่างจังหวัดชายแดนกับสถานเอกอัครราชทูตในประเทศเพื่อนบ้าน โดยได้เปรียบเทียบว่าเป็นการทำงานแบบ “วิ่งผลัด” ซึ่งจะต้องมีการส่งไม้ต่อกัน เพื่อให้เกิดภาพสำเร็จในภาพรวม

3) การดำเนินกิจกรรมภายใต้แผนงานยุทธศาสตร์เชิงบูรณาการด้านการต่างประเทศจะต้องมีพลวัต กล่าวคือ สอดคล้องกับเป้าหมายของยุทธศาสตร์และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในแต่ละเวลา สามารถปรับเปลี่ยนรูปแบบหรือยุติการดำเนินงานได้หากเห็นว่าบรรลุวัตถุประสงค์แล้ว เช่น หากจะดำเนินแผนงานยุทธศาสตร์เชิงบูรณาการด้านการต่างประเทศในด้านการทูตเชิงวิทยาศาสตร์ หรือการทูตเชิงนวัตกรรม ในระยะแรกอาจเป็นการสร้างโอกาสสำหรับความร่วมมือด้านวิชาการ การวิจัยและพัฒนา เพื่อมุ่งแสวงหาแนวปฏิบัติที่ดีที่สุด เมื่อประเทศไทยได้เรียนรู้และพัฒนาองค์ความรู้ที่เข้มแข็งแล้ว ก็ปรับรูปแบบความร่วมมือไปสู่การส่งเสริมบทบาทที่สร้างสรรค์โดยการนำองค์ความรู้ของไทยเข้าร่วมในการแก้ไขปัญหาของประชาคมโลก

4) การดำเนินกิจกรรมภายใต้แผนงานยุทธศาสตร์เชิงบูรณาการด้านการต่างประเทศ ไม่เพียงจะต้องสอดคล้องกับบริบทโลกที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา แต่ยังต้องพิจารณาว่า จะสามารถปรับปรุงการให้บริการภาครัฐอย่างไรให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนสูงสุด เช่น ในปัจจุบันที่โลกมีการเชื่อมโยงมากขึ้น ส่งผลให้ประชาชนเดินทางระหว่างประเทศเพิ่มมากขึ้นทั้งปริมาณและความถี่ ดังนั้น การกิจด้านการกงสุลจะทวีความสำคัญมากขึ้น และโดยที่ภารกิจด้านการกงสุลเป็นภารกิจสำคัญที่กระทรวงการต่างประเทศและสำนักงานในต่างประเทศเป็นเจ้าภาพหลักในการดำเนินการในต่างประเทศ แต่ในการปฏิบัติงานจำเป็นต้องได้รับความร่วมมืออย่างแข็งขันและใกล้ชิดจากหน่วยงานภายในประเทศ อาทิ กระทรวงมหาดไทย (อาทิ การเชื่อมโยงข้อมูลทะเบียนราษฎรและการทำบัตรประชาชน การพิสูจน์สัญชาติ) สำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมือง (อาทิ การส่งคนชาติ

กลับประเทศไทย และการสกัดกั้นบุคคลต้องห้าม) กระทรวงพาณิชย์ (อาทิ กรณีข้อพิพาททางธุรกิจ) กระทรวงแรงงาน (อาทิ กรณีปัญหาแรงงานไทยในต่างประเทศ) และกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (อาทิ กรณีคนไทยถูกล่อลวงโดยกระบวนการค้ามนุษย์) ซึ่งโดยปกติมีการทำงานร่วมกันเป็นอย่างดีอยู่แล้ว ก็อาจเป็นอีกกิจกรรมหนึ่งที่จะพิจารณากระดับเป็นการบูรณาการการทำงานร่วมกันเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการประชาชน

4.2.2 ข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาในอนาคต

โดยที่รายงานการศึกษานี้เริ่มต้นโดยการนำเสนอประเด็นว่าบริบทโลกที่เปลี่ยนแปลงไปส่งผลให้จำเป็นต้องมีการบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานเพื่อตอบสนองรักษาผลประโยชน์ของชาติในเวทีระหว่างประเทศ ทั้งนี้บริบทโลกที่เปลี่ยนแปลงไปที่สำคัญอีกประการหนึ่งซึ่งไม่เพียงเป็นบริบทที่เปลี่ยนแปลง แต่ยังเปลี่ยนแปลงบริบทอื่นของโลกด้วย คือ ความเป็นดิจิทัล (Digitization) และเทคโนโลยีเปลี่ยนโลก (Disruptive Technology)

ความเป็นดิจิทัล และเทคโนโลยีเปลี่ยนโลก เป็นความท้าทายที่สำคัญ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการทำงานของภาครัฐและภาคเอกชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น ในบริบทของภาครัฐอาจใช้เป็นโอกาสในการนำเทคโนโลยีมาใช้ ไม่เพียงเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน แต่ยังจะช่วยตอบสนองความคาดหวังและความต้องการของประชาชนที่จะเพิ่มมากขึ้น

ตัวอย่างหนึ่ง คือ การเกิดขึ้นของ Blockchain⁶ ซึ่งที่ผ่านมา คนส่วนใหญ่มักมีความเห็นว่า การเกิดขึ้นของเทคโนโลยีเปลี่ยนโลกเหล่านี้จะส่งผลกระทบต่อภาคเอกชน ในขณะที่ภาครัฐมีบทบาทในการกำกับดูแลและป้องกันมิให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน อย่างไรก็ตาม การสำรวจโดย IBM Institute for BusinessValue ซึ่งร่วมมือกับ the Economist Intelligence Unit พบว่า ภาครัฐสามารถเป็นผู้ใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีเปลี่ยนโลกเหล่านี้ได้ โดยการสำรวจดังกล่าวได้สัมภาษณ์ผู้บริหารภาครัฐ 200 คน ใน 16 ประเทศ พบว่าส่วนใหญ่สนใจที่จะใช้ประโยชน์จาก blockchain โดย 9 ใน 10 มีแผนจะลงทุนเพื่อใช้ blockchain สำหรับการบริหารการเงินและทรัพย์สิน ภายในปี 2562 และประมาณร้อยละ 14 ของกลุ่มผู้ได้รับการสำรวจเตรียมใช้ blockchain ในปี 2561 เพื่อลดต้นทุนและความเสี่ยง ทั้งในมิติด้านการบริหารการเงินและทรัพย์สิน และการบริหารประชาชน

ทั้งนี้ ผลการสำรวจข้างต้นได้ระบุว่า การนำ blockchain มาใช้ จะช่วยลดอุปสรรคในด้านการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน ความสามารถในการเข้าถึงข้อมูล และการดำเนินงานภายใต้ข้อจำกัดทางกฎระเบียบ ซึ่งจะช่วยให้ภาครัฐมีการดำเนินงานที่สร้างสรรค์ร่วมกัน (co-created) และบูรณาการ (integrated) และสามารถสร้างการทำงานแบบเครือข่าย ซึ่งจะเพิ่มประสิทธิภาพและส่งเสริมการพัฒนานวัตกรรมของการให้บริการภาครัฐ

เมื่อพิจารณาจากการศึกษาเรื่องการกำหนดแผนงานยุทธศาสตร์เชิงบูรณาการด้านการต่างประเทศ โดยใช้กลไกทางงบประมาณเป็นเครื่องมือ ซึ่งพบว่า ในอดีต งบประมาณ FMIP มีอุปสรรคที่สำคัญคือการสร้างภาระด้านการบริหารงบประมาณ ในขณะที่การกำหนดแผนงาน

⁶ ระบบการบันทึกข้อมูลแบบกระจายศูนย์ (Distributed Ledger) โดยการรวบรวมธุรกรรมหลายรายการมาประกอบเป็นก้อนใหญ่ (Block) และมาบันทึกต่อกันเป็นสาย (Chain) ไม่ต้องจัดตั้งและพึ่งพาคนกลางให้มาเป็นผู้ควบคุมข้อมูล ส่งผลให้ทำธุรกรรมได้เร็วขึ้นและลดค่าใช้จ่าย

ยุทธศาสตร์เชิงบูรณาการฯ น่าจะแก้ไขปัญหาดังกล่าว แต่ยังมีภาระด้านการบันทึกข้อมูลงบประมาณภาพรวมของแผนงานฯ ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศในฐานะหน่วยงานเจ้าภาพจะต้องเป็นผู้ดำเนินการ ในขณะที่หน่วยงานอื่นที่เข้าร่วมในแผนงานฯ ก็จะต้องบันทึกข้อมูลดังกล่าวในกระบวนการเสนอข้อเสนองบประมาณประจำปีของหน่วยงานอยู่แล้ว

โดยที่ blockchain คือการร้อยเรียงก้อนข้อมูลของแต่ละหน่วยงานไว้ด้วยกัน โดยแต่ละหน่วยงานที่เชื่อมโยงกันจะเป็นโครงข่ายในการรักษาความปลอดภัยของข้อมูลกันเอง ดังนั้นหากสามารถนำเทคโนโลยีในลักษณะดังกล่าว มาใช้ร่วมกันระหว่างหน่วยงานภายใต้แผนงานฯ ก็จะช่วยให้แต่ละหน่วยงานได้รับทราบข้อมูลว่าหน่วยงานอื่นดำเนินด้านใดได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งจะช่วยลดความซ้ำซ้อนในการทำงาน และช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดทำแผนการดำเนินงาน ในขณะเดียวกัน หน่วยงานเจ้าภาพก็สามารถใช้ข้อมูลของแต่ละหน่วยงานเพื่อนำไปใช้ประกอบการจัดทำข้อมูลภาพรวมของแผนงานฯ โดยไม่ต้องบันทึกข้อมูลเดียวกันซ้ำอีกชุดหนึ่ง ซึ่งจะช่วยลดภาระในด้านการอำนวยความสะดวก (administration) นอกจากการนำเทคโนโลยีมาช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานด้านการอำนวยความสะดวก เทคโนโลยีเหล่านี้ก็น่าจะเป็นประโยชน์สำหรับการปรับปรุงการดำเนินงานแบบบูรณาการด้านการต่างประเทศในมิติอื่นๆ ที่จำเป็นต้องเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างกัน เช่น กรณีภารกิจด้านการกงสุลข้างต้น ซึ่งจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการประชาชนได้อีกด้วย

บรรณานุกรม

เอกสารราชการ

สำนักงานปรมาณู. โครงสร้างองค์กรและวางระบบการบริหารราชการของหน่วยงานของรัฐในต่างประเทศ. หนังสือ ที่ นร 0713/15406 (23 มิถุนายน 2546).

เอกสารจากหน่วยราชการ

สำนักงานปรมาณู. งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามโครงสร้างแผนงานตามยุทธศาสตร์.

_____. เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 4 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561.

_____. เอกสารงบประมาณโดยสังเขปประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561.

_____. เอกสารประกอบการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี. พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ. กันยายน 2557.

เอกสารรายงานและเอกสารนำเสนอ

ภาษาไทย

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. รายงานการประเมินผลโครงการ FMIP ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2550-2551.

สธน เกษมสันต์ ณ อยุธยา. ยุทธศาสตร์สู่การบูรณาการการปฏิบัติงานของหน่วยงานไทยในต่างประเทศ. รายงานการศึกษาส่วนบุคคล, หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 5, 2556.

อรรถชัย บุรกรรมโกวิท. การจัดทำข้อเสนอโครงการสนับสนุนภารกิจต่างประเทศแบบบูรณาการ (FMIP) ปีงบประมาณ พ.ศ. 2551. เอกสารนำเสนอต่อที่ประชุมเชิงปฏิบัติการ. (8 พฤศจิกายน 2550).

ภาษาอังกฤษ

Fountain, Jane E. Building an Enterprise Government. March 2016.

Hocking, Brian and Melissen, Jan. Diplomacy in the Digital Age. July 2015.

Hocking, Brian, Melissen, Jan, Riordan, Shaun and Sharp, Paul. Futures for Diplomacy: Integrative Diplomacy in the 21st Century. October 2012.

IBM Institute for Business Value. Building Trust in Government: Exploring the Potential of Blockchains. January 2017.

Kaiser, Frederick M. Interagency Collaborative Arrangements and Activities: Types, Rationales, and Considerations. Congressional Research Service. 17 May 2011.

บทความ

ฟาร์ตันน์ สมแสน. งบประมาณกับการบูรณาการ. วารสารการงบประมาณ 12, 41 (ตุลาคม-ธันวาคม 2558) : 32-39.

ฝ่ายนโยบายระบบการชำระเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย. Blockchain: Trustless Trust. วารสารพระสยาม 1 (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2560) : 46-49.

อรรถชัย บุรกรรมโกวิท. การสนับสนุนภารกิจต่างประเทศแบบบูรณาการ (Foreign Missions Integrated Project: FMIP). วารสารการงบประมาณ 4, 11 (มกราคม-มีนาคม 2550) : 12-27.

การสัมภาษณ์

จณา สีนธวานนท์. นักการทูตชำนาญการ. สัมภาษณ์, 7 กรกฎาคม 2560.

ฉัตรชัย วิริยเวชกุล. ผู้อำนวยการสำนักบริหารการคลัง. สัมภาษณ์, 3 กรกฎาคม 2560.

เดือนสปี ปัทมะสุนทร คัลเลน. นักการทูตชำนาญการ. สัมภาษณ์, 7 กรกฎาคม 2560.

ธันวดี ชีวะเจริญไชย. นักการทูตชำนาญการ. สัมภาษณ์, 7 กรกฎาคม 2560.

หัตยา คุสกุล. เลขานุการกรม กรมอาเซียน. สัมภาษณ์, 24 กรกฎาคม 2560.

(ไม่ประสงค์ออกนาม 1). เจ้าหน้าที่สำนักงานงบประมาณ. สัมภาษณ์, 6 กรกฎาคม 2560.

(ไม่ประสงค์ออกนาม 2). เจ้าหน้าที่สำนักงานงบประมาณ. สัมภาษณ์, 6 กรกฎาคม 2560.

(ไม่ประสงค์ออกนาม 3). เจ้าหน้าที่สำนักงานงบประมาณ. สัมภาษณ์, 6 กรกฎาคม 2560.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	นายธนพ ปัญญาพัฒนากุล
ประวัติการศึกษา	- เศรษฐศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับสอง) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย - เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย - M.Sc. in Economics, University of Warwick, United Kingdom โดยทุนรัฐบาลไทย
ประวัติการทำงาน	
พ.ศ. 2543	นักวิเทศสหการ 4 กรมวิเทศสหการ สำนักนายกรัฐมนตรี
พ.ศ. 2545	นักวิเทศสหการ 5 สำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา กระทรวงการต่างประเทศ
พ.ศ. 2548	นักการทูต 6 สำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา กระทรวงการต่างประเทศ
พ.ศ. 2549	นักการทูตชำนาญการ (เลขานุการเอก) กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ
พ.ศ. 2553	กงสุล (นักการทูตชำนาญการ-เลขานุการเอก) สถานกงสุลใหญ่ ณ นครคุนหมิง สาธารณรัฐประชาชนจีน
พ.ศ. 2557	รองกงสุลใหญ่ (นักการทูตชำนาญการ-ที่ปรึกษา) สถานกงสุลใหญ่ ณ นครคุนหมิง สาธารณรัฐประชาชนจีน
พ.ศ. 2559	นักการทูตชำนาญการพิเศษ สำนักบริหารการคลัง สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงการต่างประเทศ
ตำแหน่งปัจจุบัน	นักการทูตชำนาญการพิเศษ สำนักบริหารการคลัง สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงการต่างประเทศ