

กรมการค้าต่างประเทศ

สุรเกียรติ์ เสถียรไทย



	 	   	
   	  	รายงานวิจัยใน โครงการการบริหาร เพื่อการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม	
		มูลนิธิ สถาบันวิจัย เพื่อการพัฒนา ประเทศไทย	

กรมการค้าต่างประเทศ

โดย

สุรเกียรติ์ เสถียรไทย

รายงานผลการวิจัยในโครงการการบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
(ระยะที่ 2 ปีที่ 1 : เอกสารหมายเลข 16)

ของ

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

THAILAND DEVELOPMENT RESEARCH INSTITUTE FOUNDATION

Prepared in accordance with the terms of reference
of Project supported by
UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME

ISBN 974-8555-52-6

382.060593

กรมการค้าต่างประเทศ

สุรเกียรติ์ เสถียรไทย

บรรณานุกรม

1. การบริหารการพัฒนา--ไทย. 2. กรมการค้าต่างประเทศ
--การบริหาร. 3. รัฐประศาสนศาสตร์--ไทย. (1) ชื่อเรื่อง

พิมพ์ครั้งที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2532

สงวนลิขสิทธิ์ตามพระราชบัญญัติ

พิมพ์ที่ บริษัทเป็นกิจการพิมพ์ จำกัด

457/57 ถนนอรุณอมรินทร์ บางกอกน้อย กรุงเทพฯ 10700 โทร. 4249350

นายสุรินทร์ มนิตุลย์ ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา 2532

คำนำ

รายงานนี้เป็นการศึกษาปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวกับโครงสร้าง และการปฏิบัติงานของ
กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ เพื่อเป็นจรรยาบรรณสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาข้อมูล ทั้งที่เป็นเอกสารและจากการสัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานในและนอกหน่วยงาน
นักธุรกิจและนักวิชาการ เพื่อให้ทราบข้อมูลและทำความเข้าใจในระบบต่างๆ ที่มีอยู่ ลักษณะเด่น
ข้อจำกัดต่างๆ ที่ปรากฏในรายงานวิจัยนี้ เป็นการประเมินจากการสัมภาษณ์บุคคลต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น
ประกอบกับการประเมินจากองค์ความรู้อื่น ที่เทียบเคียงกันได้ และการศึกษาต่างๆ

ผู้วิจัยต้องขอขอบพระคุณทุกท่านที่ให้ความร่วมมือในการสัมภาษณ์ และขอขอบพระคุณเพื่อนร่วมงาน
วิจัยทุกท่านที่ได้ให้ข้อคิดอย่างเป็นประโยชน์ โดยเฉพาะ ศาสตราจารย์ ดร.กัมปภัฏ มาตะตะ
ศาสตราจารย์ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ ดร.วรเดช จันทรศรี ที่กรุณาวิจารณ์ให้ข้อเสนอแนะเป็นพิเศษ
แก่รายงานนี้ ผู้วิจัยขอขอบคุณ คุณเฟิร์ส นุชจาวิชยานร คุณสุชาดา ภักธิโชคช่วย คุณรอยนิมพ์ กิระวงษ์
คุณปิยนาง วัฒนคุณ ผู้ช่วยวิจัยที่มีส่วนสำคัญในการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูล ช่วยเหลือในเวลาสัมภาษณ์
จัดพิมพ์และตรวจรายงานฉบับนี้มาตลอด

สุรเกียรติ์ เสถียรไทย

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	i
สารบัญ	ii
สรุปสาระสำคัญของรายงาน	iv
Executive Summary	ix
บทที่หนึ่ง บทนำ	
กรมการค้าต่างประเทศกับการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ	1
วัตถุประสงค์ในการศึกษา	2
วิธีการศึกษา	2
ระยะเวลาในการศึกษา	2
ตัวแบบในการศึกษา	3
การเสนอเรื่อง	5
บทที่สอง สภาพแวดล้อมของกรมการค้าต่างประเทศ	6
ประวัติและความเป็นมา	6
อำนาจหน้าที่และบทบาทของกรมการค้าต่างประเทศ	9
โครงสร้างของกรมการค้าต่างประเทศ	16
กระบวนการปฏิบัติงาน	24
ความสัมพันธ์ระหว่างสภาพแวดล้อมของระบบราชการต่อกระบวนการวินิจฉัยสั่งการ	
กระบวนการในการนำไปปฏิบัติ และกระบวนการในการบริหารทรัพยากร	25
ความเป็นไปได้ในการปรับปรุง	26
เชิงอรรถ	27
บทที่สาม กระบวนการในการบริหารทรัพยากร	28
การบริหารทรัพยากรมนุษย์	28
การบริหารทรัพยากรเวลา	33
การบริหารทรัพยากรทางการเงิน	34
การบริหารทรัพยากรทางด้านกายภาพ	35
แนวทางในการแก้ไขปัญหาการบริหารทรัพยากร	36
เชิงอรรถ	39

	หน้า
บทที่สี่ กระบวนการวินิจฉัยสั่งการ	40
ระบบข้อมูล	40
การวิเคราะห์และสังเคราะห์ระบบข้อมูล	42
การวินิจฉัยสั่งการโดยองค์กร กลุ่ม หรือบุคคลที่มีอำนาจ	44
กระบวนการวินิจฉัยสั่งการในภาพรวม	45
ความสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการวินิจฉัยสั่งการและสภาพแวดล้อม	
ของกรมการค้าต่างประเทศ	47
ความสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการวินิจฉัยสั่งการกับกระบวนการในการนำไปปฏิบัติ	48
สรุป	48
เชิงอรรถ	50
บทที่ห้า กระบวนการในการนำไปปฏิบัติ	51
ระบบข้อมูล	51
ขั้นตอนก่อนที่จะมีการปฏิบัติการ	51
ขั้นตอนของการปฏิบัติ	53
ขั้นตอนของการสะท้อนกลับ	65
ภาพรวมของกระบวนการในการนำไปปฏิบัติที่ได้รับอิทธิพล หรือผลกระทบจาก	
ตัวแปรสภาพแวดล้อมของระบบราชการ	66
ภาพรวมของกระบวนการในการปฏิบัติงานที่ได้รับอิทธิพล หรือผลกระทบต่อ	
กระบวนการในการวินิจฉัยสั่งการและกระบวนการในการบริหารทรัพยากร	66
สรุป	66
บทที่หก ภาพรวมของการปฏิบัติงาน	68
บทที่เจ็ด สรุปและข้อเสนอแนะ	72
สรุป	72
ข้อเสนอแนะ	74
บรรณานุกรม	77

สรุปสาระสำคัญของรายงาน กรมการค้าต่างประเทศ

สุรเกียรติ์ เสถียรไทย

ผลการศึกษา

ผลการศึกษากรมการค้าต่างประเทศจะสรุปสิ่งที่พบ (findings) ได้ดังต่อไปนี้คือ

1. กรมการค้าต่างประเทศ มีอำนาจตามกฎหมายที่กว้างขวาง ทั้งในขอบเขตของอำนาจหน้าที่ที่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษร และในดับทกกฎหมายที่กรมการค้าต่างประเทศรับผิดชอบอยู่ ทำให้อำนาจทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องได้ง่าย และเข้ามาเกี่ยวข้องแทรกแซงในลักษณะที่อยู่บนพื้นฐานของขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามอำนาจกฎหมายด้วย

2. โครงสร้างของ กรมการค้าต่างประเทศ เป็นโครงสร้างที่เหมาะสมกับระบบและสภาพของการค้าในประเทศและระหว่างประเทศเมื่อ 15 ปีมาแล้ว เมื่อประเทศไทยเข้าสู่กลยุทธในการพัฒนาโดยการส่งออก ทำให้โครงสร้างที่มีลักษณะของการควบคุมมากกว่าการวิจัยหรือส่งเสริมนั้น ไม่สอดคล้องกับบทบาทในปัจจุบัน ทำให้ต้องมีการบริหารภายใน จัดโครงสร้างใหม่บ่อยอย่างไม่เป็นทางการ ซึ่งกระทบถึงการบริหารทรัพยากรบุคคล เพราะต้องมีการหยิบยืมตัวจากหน่วยงานย่อยหนึ่ง ไปช่วยยังหน่วยงานย่อยอีกหน่วยงานหนึ่ง ทำให้หน่วยงานแรกอาจขาดบุคลากร และอาจทำให้มีผลกระทบต่อแผนทางความก้าวหน้า (career path) ของบุคลากรที่ถูกยืมตัว โดยเฉพาะในกรณีที่มีการเปลี่ยนผู้บริหารใหม่

3. กรมการค้าต่างประเทศ ยังขาดบุคลากร 3 ประเภท คือ บุคลากรที่ทำงานประจำวัน บุคลากรที่เป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เช่น ในการวิเคราะห์เฉพาะด้าน ในการเจรจา เป็นต้น และบุคลากรที่มีความสามารถในการใช้ภาษาต่างประเทศทั้งในการพูด อ่านและเขียน การขาดแคลนดังกล่าวมีผลต่อประสิทธิภาพในการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลในการเตรียมการศึกษา ซึ่งเป็นตัวแปรย่อยที่สำคัญของกระบวนการวินิจฉัยสั่งการและกระบวนการในการนำไปปฏิบัติ และมีผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของ กรมการค้าต่างประเทศ ในผลสุดท้าย

4. กรมการค้าต่างประเทศ มีอำนาจหน้าที่ที่มีความกว้างขวางมากตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ทั้งที่ให้ผู้บริหารชั้นสูงของกรม และต่อรัฐมนตรีที่รักษาการตาม พ.ร.บ. ที่สำคัญ ที่ กรมการค้าต่างประเทศเป็นผู้รับผิดชอบ พ.ร.บ. เอง ไม่มีการกำหนดกรอบของนโยบายแต่อย่างใด แต่ให้อำนาจในการปฏิบัติการส่วนใหญ่ตกอยู่กับระดับกระทรวงและกรม ที่สามารถจะออกอนุบัญญัติที่มีผลเป็นการนำหลักต่างๆ ตาม พ.ร.บ. ไปปฏิบัติ การที่ พ.ร.บ. มอบอำนาจให้อนุบัญญัตินี้ เป็นบ่อเกิดของการใช้อำนาจดุลยพินิจที่กว้างขวาง ดังจะเห็นได้จากจำนวนของประกาศและระเบียบของกระทรวงและของกรม ซึ่ง

มีจำนวนน้อย และ การเปลี่ยนแปลงซึ่งมีเกิดขึ้นอยู่เสมอ และบ่อยครั้งโดยไม่มีการขอหรือหลักเกณฑ์ใดจะบังคับเพื่อความแน่นอนในการประกอบการของผู้ประกอบการ

5. สืบเนื่องจากข้อ 4 มีผลทำให้กระบวนการวินิจฉัยสั่งการมีการเมืองเข้ามาแทรกได้อยู่เสมอ โดยจะมีกฎหมายระดับอนุบัญญัติรองรับ ที่จะให้อำนาจผู้บริหารระดับสูงใช้ดุลยพินิจในเรื่องหนึ่งๆ เป็นอย่างไรก็ได้แตกต่างจากหลักเกณฑ์ที่พยายามวางมาตั้งแต่ต้น การมีบทยกเว้น (escape clause) อยู่เสมอๆ เช่นนี้ ทำให้มีผลต่อกระบวนการวินิจฉัยสั่งการและกระบวนการนำไปปฏิบัติอย่างมาก

6. โครงสร้างของหน่วยงานย่อยใน กรมการค้าต่างประเทศ นั้น ขาดกลไกที่สำคัญยิ่งของระบบราชการที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องด้วยเป็นจำนวนมาก คือ การดุลยและคานกันระหว่างหน่วยงานย่อยงานวิชาการในหลายเรื่อง ไปอยู่ในกองเดียวกับงานปฏิบัติ ซึ่งทำให้ไม่มีการคานกัน หรือการตรวจสอบข้อมูลกำกับกันระหว่างกองการที่อยู่กองเดียวกันภายใต้หัวหน้าเดียวกัน ทำให้หัวหน้านั้นเองอาจไม่มีทางออกในกรณีที่มีการเมืองเข้ามาแทรกในการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ยังขาดการดุลยและคานอย่างเป็นระบบระหว่าง กรมการค้าต่างประเทศ กับกรมอื่น ๆ และกับตัวกระทรวงด้วย

7. การปฏิบัติงานของกรมการค้าต่างประเทศ ขาดการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบและในวงกว้าง ในการจะกำหนดนโยบายในแต่ละเรื่องนั้นยังขาดระบบที่รับรองการมีส่วนร่วมของประชาชน เช่น การรับฟังความเห็นสาธารณะ (public hearing) การหารือ (consultation) หรือการไต่สวนสาธารณะ (public inquiry) เป็นต้น

การให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียเข้ามีส่วนร่วมในการตัดสินใจนั้น มีประโยชน์ต่อรัฐมากมาย เช่น ทำให้รัฐบาลได้ข้อมูล ทราบทัศนคติ ได้รับความร่วมมือและการยอมรับยินยอมปฏิบัติตาม เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่กรมนี้มีลักษณะอำนาจเป็นไปในทางควบคุมอยู่มาก ทั้งๆ ที่การส่งออกควรจะเน้นที่การกำกับและส่งเสริม ดังนั้น กลไกการรับฟังข้อมูลอย่างเป็นระบบและในวงกว้างจึงเป็นสิ่งที่จำเป็น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม และการยอมรับในมาตรการต่างๆ และยังเป็นฐานข้อมูลที่ดียิ่งที่สุดของผู้ที่จะต้องให้ข้อมูลในการตัดสินใจด้วย เพราะทุกฝ่ายจะเสนอข้อมูลอย่างเต็มที่ เพื่อให้กรมการค้าต่างประเทศได้วิเคราะห์ ศึกษา เป็นพื้นฐาน มิฉะนั้นแล้ว และทำให้ผู้ที่มีความสัมพันธ์พิเศษกับผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานต่างๆ อาจจะมีโอกาสในการให้ข้อมูลได้มากกว่าผู้ที่อยู่ห่างกว่าในเรื่องนั้นๆ

นอกจากนี้กรมการค้าต่างประเทศยังขาดกลไกที่ให้อำนาจประชาชนมีบทบาทในการตรวจกำกับการดำเนินการ ซึ่งเป็นทั้งการกำกับ เป็นการดุลยและคาน และเป็นการสร้างกรอบต่อการใช้อำนาจดุลยพินิจ และความมีประสิทธิภาพของระบบราชการเป็นอย่างดี เช่น การติดประกาศการใช้อำนาจดุลยพินิจในเรื่องสำคัญๆ ทุกเรื่อง พร้อมทั้งเหตุผลจะทำให้ผู้บริหารไม่สามารถใช้อำนาจพลต่อกลุ่มคนโดยขาดเหตุผลมารองรับได้ ซึ่งอีกแง่มุมหนึ่งก็เป็นการลดการแทรกแซงทางการเมืองได้ไม่น้อยโดยมีระบบกำกับ ซึ่งน่าจะสร้างบรรยากาศ และความสะอาดใจแก่ผู้บริหารของกรมด้วย

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะแบ่งเป็นระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว ดังนี้

ระยะสั้น

1. แผนอัตรากำลัง 3 ปี จะช่วยแก้ไขปัญหาด้านจำนวนบุคลากร และมีการจัดโครงสร้างหน่วยงานย่อยใหม่ภายในที่จะมีความสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงมากขึ้น จึงควรเร่งติดต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้แผนนี้นำมาปฏิบัติได้โดยเร็ว

2. ด้วยเหตุที่แผนอัตรากำลัง 3 ปี เป็นแผนที่มุ่งด้านประสิทธิภาพในการบริหารทรัพยากรบุคคล และงบประมาณรวมทั้งระบบราชการ โดยไม่ได้คำนึงถึงความสำคัญของการดุจและคาน ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของโครงสร้างการบริหารของกรมผลประโยชน์ จึงมีการจัดงานวิชาการและงานปฏิบัติไปอยู่ในกองเดียวกันหากเป็นการทำงานเรื่องเดียวกัน การศึกษาเห็นว่า ควรมีการใช้การดุจและคาน เพราะจะเป็นประโยชน์ต่อภาพรวมของผลการปฏิบัติงานของกรมการค้าต่างประเทศ และการส่งผลต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างแท้จริง ดังนั้นภายใต้แผนอัตรากำลัง 3 ปีนี้ น่าจะมีการบริหารทรัพยากรบุคคลอย่างมีผลวัดอีก โดยตั้งหน่วยงานภายใน ทางวิชาการแยกออกจากหน่วยงานปฏิบัติ งานที่ควรแก้ไขได้ทันที คือในเรื่องสิ่งทอ ซึ่งควรให้งานวิชาการสิ่งทอ การเก็บข้อมูลตัวเลข แยกออกจากสำนักงานสิ่งทอ ซึ่งทำงานด้านงานประจำวัน ในการจัดสรรโควตาส่งทอ ซึ่งจะมีฐานะเป็นกองตามกฎหมายภายใต้แผนอัตรากำลัง 3 ปี เป็นต้น

3. ควรมีการเน้นทางด้านวิชาการ แผนอัตรากำลังควรเน้นที่บุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ในเรื่องสิ่งทอก็ต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเทคนิคของสิ่งทอ ระบบการผลิตและการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ และความเคลื่อนไหวในการผลิตและการค้าของประเทศที่สำคัญต่างๆ ด้วย เป็นต้น ในเรื่องปัญหาการถูกเก็บภาษีป้องกันการทุ่มตลาด หรือการตอบโต้การช่วยอุดหนุน (CVD) ก็ต้องเป็นบุคลากรที่มีความรู้ทางด้านกฎหมายการค้าระหว่างประเทศ และของต่างประเทศพอสมควร รวมทั้งความรู้ทางเศรษฐศาสตร์นั้น ฐานและการค้าของสินค้าหลักที่มีปัญหาไปด้วย นอกจากนี้ควรเป็นบุคลากรที่มีความสามารถเชี่ยวชาญทางภาษาต่างประเทศ (อังกฤษ, ฝรั่งเศส) เพื่อช่วยงานด้านเจรจาวิเคราะห์ และช่วยงานด้านการเจรจาการค้าระหว่างประเทศโดยตรงต่อผู้บริหารระดับสูงของกรม (อธิบดี, รองอธิบดี)

4. ควรริเริ่มการให้สาธารณชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล ให้มีการคานกัน ซึ่งข้อมูลจากภาคเอกชนด้วยตนเองด้วย เพื่อให้กรมการค้าต่างประเทศได้ฐานข้อมูลที่กว้างขึ้น เป็นธรรม และมีทางเลือกมากขึ้นด้วย ในระยะสั้นนี้สามารถกระทำได้โดยออกเป็นระเบียบหรือประกาศของกรม ซึ่งอยู่ภายใต้ พ.ร.บ. ปี พ.ศ. 2522 จัดระบบการให้เอกชนมีส่วนในการเสนอข้อมูลในกรณีต่าง ๆ ที่กำหนด โดยกำหนดรายละเอียดด้วยเช่น จะมีการเปิดการหารือ เป็นเวลากี่วันก่อนการตัดสินใจการนี้ การศึกษา

เพื่อให้ได้ถึงกัน หรือเพื่อพิจารณาในการหาข้อนี้ ขึ้นก่อนเป็นเวลาเท่าใด เป็นต้น รายละเอียด และกลไกต่างๆ เหล่านี้เป็นสิ่งที่ กรรมการค้าต่างประเทศ ควรรับศึกษาถึงความเป็นไปได้ และเรื่องที่พอจะทำได้ก่อน โดยอาจวิเคราะห์กรณีการมีส่วนร่วมในเรื่องสิ่งทอเป็นตัวอย่าง และทำให้เป็นระบบ ให้เกิดความโปร่งใสในกฎเกณฑ์การค้าสิทธิ เสรีสิทธิของประชาชน และให้การบังคับใช้เกิดขึ้นโดยอัตโนมัติทุกครั้ง ไม่ต้องวางอยู่บนดุลยพินิจเป็นกรณี ๆ ไปอีก

ระยะกลาง (1-4 ปี)

1. ควรมีการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. พ.ศ. 2522 เกี่ยวกับเรื่องการนำเข้าและส่งออกสินค้า เพื่อให้มีรายละเอียดมากกว่าที่เป็นอยู่ ให้เกิดความโปร่งใสในต้วบทกฎหมาย ไม่ใช่กำหนดขอบเขตเอาไว้กว้างขวาง และให้อำนาจฝ่ายบริหารในการใช้ดุลยพินิจอย่างเต็มที่จนบางครั้งไม่ทราบว่กฎเกณฑ์ที่จะใช้กับกรณีใดเมื่อใด เป็นต้น ควรมีการกำหนดสถานการณ์ต่าง ๆ ที่กฎเกณฑ์ทั้ง ๆ จะถูกนำมาใช้บังคับ เพื่อให้เกิดความเป็นอัตโนมัติในการบังคับใช้

ควรมีการพิจารณาขอบเขตของอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบให้สอดคล้องกับการแก้ไขต้วบทกฎหมายหลักดังกล่าว

2. ควรมีการกำหนดเป็นกฎกระทรวงเกี่ยวกับกลไกการมีส่วนร่วมของสาธารณะในลักษณะต่าง ๆ รวมทั้งการประกาศการตัดสินใจ พร้อมเหตุผลในเรื่องหลัก ๆ และเรื่องที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องด้วย ทั้งนี้เพื่อความต่อเนื่องและเป็นระบบ เพราะประกาศหรือระเบียบกรมสามารถเปลี่ยนแปลงได้ โดยผู้บริหารของกรม แต่กฎกระทรวงนั้นต้องให้รัฐมนตรีและด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงจะมีการเปลี่ยนแปลงได้ ซึ่งจะกระทำไดยากกว่าในกรณีอนุบัญญัติของกรม

3. ควรมีการแยกกองภายในกรมการค้าต่างประเทศ ให้เกิดการดูลย์และคานอย่างจริงจัง และสร้างกลไกของการดูลย์และคาน ระหว่างกรมกับต้วกระทรวง และระหว่างกระทรวงพาณิชย์กับกระทรวงอื่นต้วด้วย เพื่อความสะต้วใจของผู้บริหารงานแต่ละคนที่จะทำงาน โดยปราศจากการกระทำหรือกล่าวหาจากบุคคลภายนอกหรือบุคคลในหน่วยราชการต้วกันเอง และเพื่อผลประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาการส่งออกและเศรษฐกิจส่วนรวมของไทยต่อไป

4. อาจมีการตั้งผู้เชี่ยวชาญระดับ 10 ในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศขึ้น โดยเฉพาะในช่วงนี้ โดยขึ้นอยู่กัสำนักงานปลัดกระทรวง และอาศัยการสนับสนุนทางวิชาการจากทุกหน่วยงานของกระทรวงที่เกี่ยวข้องในเรื่องดังกล่าว เพื่อแบ่งเบาภาระความรับผิดชอบในการเจรจาเรื่องต่างๆ ที่อาจเป็นงานที่ล้นอยู่ของกรมการค้าต่างประเทศ หรือเป็นงานที่ต้องประสานงานกับกรมอื่นและยังขาดเอกภาพในการทำงานอยู่ เช่น ในการเจรจาต่าง ๆ ของการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบอุรุกวัย หรือการเจรจาเรื่องการค้าถูกจ้างเก็บภาษีป้องกันการค้าต้วตลาด และภาษีตอบโต้การช่วยเหลือต้วกับสหรัฐอเมริกาหรือประชาคมยุโรป เป็นต้น

ระยะยาว (3 ปีขึ้นไป)

1. ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมในรัฐธรรมนูญเพื่อกำหนดกลไกในการมีส่วนร่วมของสาธารณชน ในช่วงแผนห้าทศวรรษจะได้มีประสบการณ์จากการใช้กลไกดังกล่าวมาแล้ว 2-3 ปี โดยกำหนดในประกาศหรือระเบียบของกรม และกฎกระทรวงตามแผนระยะสั้นและระยะกลาง เมื่อได้มีการทดลองมาแล้วก็จะสามารถสร้างกลไกดังกล่าวในรัฐธรรมนูญได้ โดยต้องมีการศึกษาเปรียบเทียบกับระบบของประเทศต่างๆ ที่มีอยู่ ตลอดจนจุดอ่อน จุดแข็ง อีกเหตุผลหนึ่งที่ได้นำมาพิจารณาเป็นแผนระยะยาว เพราะการแก้ พ.ร.บ. เป็นสิ่งที่อยู่นอกเหนืออำนาจของกรม และการที่จะนำกลไกใหม่ ๆ ไปเพิ่มเติมไว้จะต้องมีการใช้เวลาเพื่อให้เกิดความเข้าใจของทุกฝ่าย รวมทั้งการยอมรับร่วมกันด้วย

2. ในระยะยาวควรจะมีการทบทวนถึงทัศนะของบุคคลต่างๆ ที่มีต่อการค้าต่างประเทศ รวมทั้ง กรมการค้าต่างประเทศเองด้วยว่า ควรจะมีอำนาจหน้าที่และบทบาทในภาพรวมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจระหว่างประเทศอย่างไร ควรหรือไม่ที่กระทรวงพาณิชย์จะมีหน่วยงานโดยเฉพาะระดับกรมที่ทำหน้าที่ในการเจรจาทางการค้าทุกประเภท ซึ่งจะมีผู้เชี่ยวชาญในการเจรจา ประกอบด้วย หน่วยงานวิชาการที่ให้การสนับสนุนในการเตรียมการเจรจาในแต่ละครั้ง เพื่อจะได้มีแนวนโยบายในการเจรจาทางรุก ทางรับ ต่างๆ กรมดังกล่าวควรทำหน้าที่ทั้งการเจรจา ทวิภาคีและพหุภาคี ซึ่งก็คือ การรวมเอาหน้าที่ความรับผิดชอบส่วนหนึ่งของกรมการค้าต่างประเทศในปัจจุบัน และส่วนหนึ่งของกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์เข้าด้วยกัน โดยนำเอาการเจรจาพหุภาคีทั้งหลายและการเจรจาพหุภาคีในเรื่องสิ่งของของกรมการค้าต่างประเทศ การเจรจาพหุภาคีทั้งหลายของกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ ดังนั้น กรมการค้าต่างประเทศเดิมก็จะทำหน้าที่อย่างเต็มที่ในการบริหารการนำเข้าและการส่งออก โดยเป็นกรมปฏิบัติการอย่างแท้จริง และมีกองภายในที่มีลักษณะดุลย์และคาน แต่มีกองวิชาการที่ทำหน้าที่เฉพาะวิชาการระยะสั้น เพื่อตรวจสอบ กำกับ กองปฏิบัติการ ส่วนกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ก็จะมีหน้าที่เป็นกรมวิชาการโดยแท้ ซึ่งทำหน้าที่ทางวิชาการให้กับทุกหน่วยงานของกระทรวงพาณิชย์ รวมทั้งนโยบายในทางการค้าต่างประเทศของไทย ทั้งในระยะสั้นและระยะยาวด้วย

รูปแบบที่เสนอดังกล่าวเป็นสิ่งที่น่าจะวิเคราะห์ศึกษาต่อไป เพราะจะเป็นรูปแบบที่แก้ปัญหาลักษณะต่างๆ ที่ได้พบเห็นในการศึกษาการปฏิบัติงานของกรมการค้าต่างประเทศในปัจจุบัน แต่การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ต้องการการตัดสินใจของรัฐบาล และการแก้กฎหมายการแบ่งส่วนราชการของกระทรวงพาณิชย์ ตลอดจนความร่วมมือเห็นชอบ จากหน่วยงานต่างๆ ของกระทรวงอื่นด้วย

Executive Summary
Department of Foreign Trade
Ministry of Commerce

Surakiart Sathirathai

Findings

The results of the study of the Department of Foreign Trade (DFT) can be summarized as follows:

1. DFT has a broad legal mandate specified by written provisions and by the various laws under its responsibility. This has resulted in political demands, known as political mandates, being made on the department. These political demands are even executed through the sanction of legal provisions.

2. DFT's structure was more suitable for the trade systems (both domestic and foreign) that existed fifteen years earlier. However, since Thailand has embarked upon an export promotion strategy as the pattern of its economic development, this structure -- which is characterized by an emphasis on control rather than on conducting research and promotion of trade -- is now incongruent with the current role that DFT is expected to play. The result has been an informal administrative adjustment, which affects the agency's personnel in general. The practice of seconding (on loan) officials from one unit to another has led to a lack of personnel in the affected units. This has had an impact on the career patterns of individual officials, especially when there has been a change in the top-level administrators in the department.

3. DFT is in need of three types of personnel: general administrators, who are involved in establishing routine procedures; specialists, who are concerned with analysis of specific issues and negotiation with foreign counterparts; and officials who are capable of speaking, reading, and writing in foreign languages, an area that is crucial for the modern operation of an agency concerned with foreign contact.

Personnel shortages have had a severe impact on the efficiency of the synthesis and analysis of data, which is an important vehicle for decision making and policy implementation. This, in turn, has impacted on DFT's overall operation.

4. DFT has a wide range of legal authority, which is vested in the department's high-ranking administrators and in the Minister of Commerce. The significant legal acts under DFT's responsibility carry no specific policy framework. Hence, policy formulation lies with the ministry or department that is authorized to promulgate by-laws that serve as the basis for implementing provisions contained in the acts. This situation has created hundreds of proclamations, rules and regulations that have been created by the ministry and by the department. Frequent changes in these legal provisions and the lack of any set framework or guidelines have caused uncertainty for those who depend upon legal provisions for their business operation.

5. As discussed above, DFT's decision making -- especially regarding policy -- can be affected by political demands endorsed through the by-laws that allow the top-ranking decision makers to exercise their discretionary power. It allows them to formulate policies that deviate from the established policy. The existence of an "escape clause" has severely affected the decision-making and implementation processes.

6. Within DFT's subunits, there is an absence of the mechanism necessary in a governmental agency that has varied and conflicting interests. That is, no checks and balances exist among the various subunits in the main structure. For example, technical matters are handled by the same division whose main function is policy implementation. The result is the absence of checks and balances between two functions. Moreover, there is no cross-checking of data between or among the various divisions in DFT. The fact that two different functions exist in the same division under one division head makes it impossible for the division head to evade accommodating demands made through political intervention. Further, there are no checks and balances between DFT and other departments in the ministry, nor between DFT and the ministry itself, for that matter.

7. DFT's operation takes place without systematic and extensive participation from outsiders. Policy formulation still lacks systematic participation from the people in the form of public hearings, consultations, public inquiries, etc.

A process through which people who are affected by the DFT's decision making are allowed participation will be beneficial to the state. It will enable the government to gain access to data and to become knowledgeable about the people's attitudes toward certain policies, leading to cooperation and compliance. This is especially so for DFT, whose present main exercise of authority is to exert control despite the fact that it should supervise and promote export than otherwise. Consequently, it is imperative to have a mechanism that will serve to systematically and extensively receive or collect data in order to guarantee fairness in the department's operation. Being reception to the various recommended measures will serve as an excellent data base for those who need data as the basis for decision making. This is because all parties concerned will present their data in the utmost extent for DFT's analysis and study. Otherwise, only those having a close connection with high-level agency heads will have a privileged access to data.

Furthermore, DFT also lacks a mechanism that enables the public to check its operation which will serve as a supervising device, checks and balances, creating a framework for the discretion exercised by the agency as well as a means to improve its efficiency. For example, all important judgments should be publicized, with a clear statement of the specific reasons or rationales. This procedure will prevent officials from granting favors to certain individuals without justifiable causes. By reducing the degree of political demand (political mandate), it should create a more favorable atmosphere and enable officials to feel more comfortable with their jobs.

Policy Recommendation

Policy recommendation is divided into three plans: short-range, middle-range, and long-range recommended plans.

The short-range plan

1. The three-year personnel development plan should help mitigate the personnel shortage problem. There is also a need to restructure the subunits to bring them in line with the new reality. This plan should be expedited.

2. Due to the fact that the three-year personnel development plan is aimed at increasing the efficiency of personnel administration, budget, and the bureaucratic system itself, there is no consideration for checks and balances, which are important in the administrative structure of a benefit-bearing department. That is why both the technical and the implementation functions are incorporated into the same division. From this study, it is concluded that there should be a system of checks and balances. Such a system will be useful to DFT's overall performance, with a concomitant effect on the country's economic development. Under the three-year personnel development plan, there should be a dynamic personnel administration carried out through separating the technical unit from the operational unit. The first unit that needs to be improved is textiles and apparel. The technical unit on textiles and apparel, whose function is data collection, should be separated from the office of textiles and apparel, which is concerned with routine quota distribution which is to be restructured as a division under the three-year personnel development plan.

3. The study indicated a need to emphasize the technical aspect, and the personnel development plan should emphasize the development of specialists. For example, specialists on textiles and apparel should have a thorough knowledge of techniques such as the production system, trade, the production movement, major producers, etc. They should be knowledgeable about trade law, economics, the basic problems regarding certain merchandise, and measures against dumping in the form of tariffs or CVDs. Staff who possess a working knowledge of English and French would be of help to the department's high-ranking administrators (director-general and deputy directors-general) in analyzing and negotiating with foreign counterparts.

4. The public should be encouraged to provide data to the department. Cross-checking of data from the private sector should be worked out to obtain a broad range of data collection and to maintain impartiality. This would also ensure that there will be more options available to the decision-makers.

These short-term measures should be carried out through the issuance of departmental rules and regulations or announcements by the department in accordance with the Act of B.E. 2522 (1979). There must be a system through which private individuals can present their data on various cases in detail. For example, how many days will be allowed for consultation before a decision on a case is reached? How early must the points of argument be presented in order for them to be incorporated as usable data? DFT must study all of these details to determine their feasibility as an experiment, starting with the textile and apparel case as an example. The objective is to clarify the principle by which an individual can gain or lose his right (such as to export). The implementation process should be automatic and not subject to discrepancy in individual cases.

The Middle-range Recommendation (1-4 years)

1. There should be a consideration for revising the B.E. 2522 (1979) Act concerning import and export with more detailed provisions that will clarify the law. Presently, the act provides a broad framework that permits a great deal of discretion to be exercised by the top administrators. There is so much ambiguity in the present act that at times it is not known what principles are being applied and for which case. Thus, there should be specific principles that can be applied to certain situations. This will enable enforcement of the law to become an automatic process. Consideration of the scope of authority, accountability, and responsibility should be part of the legal reform program.

2. There should be a ministerial regulation to serve as a mechanism covering public participation in various forms. This should include announcing a decision, with the reasons clearly stated as well as the interest involved. This will guarantee continuity and systematization of the policy or measures adopted. As the rules and regulations of a

department can be modified or changed by the department's administrators while ministerial regulation can only be modified or changed by the minister with the consent of the Cabinet, a change in the ministerial regulation is thus more complicated than a change in the department's by-laws. Enacting a ministerial regulation should help streamline the system.

3. There should be a separation of the various divisions in the department, with an appropriate checks and balances mechanism installed. There should be a system of checks and balances between the department and the ministry and between the Ministry of Commerce and other ministries. This is to ensure that each official will be more comfortable with policy implementation. They will also be protected from accusations from outsiders or from their colleagues in the same agency. This will achieve the greatest benefit for export promotion and for the Thai economy as a whole.

4. Appointing C-10 specialists to serve as negotiators in trade should be considered. These officials would be placed under the Office of the Permanent Secretary. This new agency will use all the available information from all the departments in the ministry that is pertinent to the function. This will lighten DFT's current responsibilities in negotiation. These specialists would also be charged with coordination with other departments that require a linchpin to bring about integration of functions. The areas of negotiation that require a concerted effort on the part of the various agencies are, for example, the Uruguay Round, anti-dumping tariffs, and CVDs. These issues are more pronounced between Thailand and the United States or the European Community.

The Long-range Recommendation (over 3 years)

1. There should be a revision of the B.E. 2522 (1979) Act in order to restructure the mechanism to involve public participation. During this phase, the department will have gained two to three years of experience from the short-range and the middle-range plans. Based upon this experience and coupled with the lessons drawn from comparative studies with other countries regarding strengths and weaknesses, a revision of the act

can then be initiated. Revision of the act has been listed in the long-range plan because such a revision is under the jurisdiction of the ministry, not the department. Time to make the revision understood and accepted by those who are concerned with the issues is also a requirement.

2. In the long run, there should be a review of the attitudes of people in all socioeconomic levels toward DFT's performance, including attitudes toward the department itself regarding its functions and roles in international economic relations. One question to be asked is whether the Ministry of Commerce should have a separate department that deals with trade negotiation and which consists of specialists, with the necessary data furnished by the technical units. This would strengthen bargaining power in the negotiation process -- be it an offensive or a defensive negotiation. The department would be charged with bilateral and multilateral trade relation negotiations. The new department will assume some part of the function presently undertaken by DFT (including the various bilateral relations agreements and the multilateral relations on textiles and apparel) and by the Department of Business Economics (multilateral agreements).

Through this structure, DFT will be able to focus its work on import and export activities with a system of checks and balances among the division within the department. It would have the logistic support from the technical division for the short-term purpose of checking and exerting supervision upon the operation divisions; the Department of Business Economics will function as a genuine technical service department for all the units in the Ministry of Commerce, including the long-term and short-term trade policies of Thailand.

The proposal recommended above should be further investigated, as it could be useful for improving DFT's performance. But implementation of such a proposal will be contingent upon the government's decision. A change of the structure of the Ministry of Commerce by law is also required. Equally important, there must be cooperation from other ministries that are concerned with the issue of trade.

บทที่หนึ่ง

บทนำ

กรรมการค้าต่างประเทศกับการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ

ในปัจจุบันนี้ประเทศไทยถือได้ว่าเป็นประเทศที่มีความจำ รุญเติบโตทางเศรษฐกิจที่รวดเร็ว โดยมีส่วนสำคัญ มาจากการขยายตัวทางการค้าการส่งออกในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงหลังจากมีการลดค่าเงินบาทลง การค้าระหว่างประเทศได้เป็นส่วนสำคัญในการพัฒนาทางเศรษฐกิจของไทย โดยในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนปัจจุบันนี้ให้มีการกล่าวถึงการส่งออก ซึ่งถือว่า เป็นยุทธวิธีในการนำมาซึ่งความจำ รุญเติบโตทางเศรษฐกิจ

ทั้งๆ ที่การส่งออกและการค้าระหว่างประเทศเป็นสิ่งที่สำคัญมากขึ้น โดยลำดับต่อเศรษฐกิจของชาติ แต่โครงสร้างขององค์กรของรัฐที่จะต้องทำการ เปรียบเทียบการค้าระหว่างประเทศ ที่เอกชนจะมีบทบาทที่ดี หรือที่จะต้องกำกับควบคุม ตลอดจนการอำนวยความสะดวกในการส่งออกของภาคเอกชนก็ยังอยู่ในลักษณะที่ล้าหลังมาก โครงสร้างขององค์กรเหล่านี้เป็นโครงสร้างที่เกิดขึ้นเมื่อหลายทศวรรษมาแล้ว ในขณะที่รูปแบบและพฤติกรรมทางการค้าของไทย และของระหว่างประเทศยังมีความแตกต่างจากปัจจุบันน้อยอย่างสิ้นเชิง

กรรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ ถือเป็นส่วนงานหนึ่งในหน่วยงานหลักจำนวน ไม่มากนัก ที่เป็นหัวหอกสำคัญในการจะนำความสำเร็จ ในการค้าระหว่างประเทศมาสู่ประเทศไทย แต่ปัญหาที่กรรมการค้าต่างประเทศประสบอยู่ในปัจจุบันนี้ มีอยู่หลายลักษณะที่ไม่สามารถ อธิบายให้อำนาจให้กรรมการค้าต่างประเทศปฏิบัติภารกิจ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ดังที่ควรจะเป็น ปัญหาเหล่านี้มีที่มาจากสภาพแวดล้อมภายในกรรมการค้าต่างประเทศ เป็นโครงสร้างกองและฝ่ายที่ไม่สะท้อนหรือสนองต่อความเป็นจริงในการค้าระหว่างประเทศในปัจจุบัน บทบาทและอำนาจหน้าที่ของแต่ละกองที่อาจต่างจากระบบการค้าเดิม และความสับสนในบทบาทของกรมเอง จึงจะพัฒนาไปในการปฏิบัติภารกิจ ปฏิบัติการทั้งวิชาการ หรือทำหน้าที่เป็นผู้เจรจาไปด้วยพร้อมๆ ด้วย และในบทบาทต่างๆ นั้น จะต้องมีการสร้าง อาณัติ กระบวนการสั่งการ และการบริหารทรัพยากรที่อยู่ในรูปแบบใด จึงจะให้อำนาจต่อบทบาทและอำนาจหน้าที่นั้น

ดังนั้นการศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาในปัจจุบันต่าง ๆ ในแง่ของกรรมการค้าต่างประเทศที่มีฐานะเป็น องค์กรหนึ่งของรัฐว่าควรจะมีการแก้ไขปรับปรุงอย่างไร เพื่อการพัฒนา เศรษฐกิจของชาตินั้น จึงถือเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นรีบด่วนเป็นอย่างยิ่ง เพื่อให้ตัวแปรหลักทั้งหลายในควมมีประสิทธิภาพในภาพรวมนั้น มีคุณภาพที่ดี เพื่อยังประโยชน์แก่สังคมในส่วนรวมต่อไป

วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษา-วิเคราะห์สภาพแวดล้อมของกรมการค้าต่างประเทศทั้งภายนอกและภายในองค์การ ซึ่งมีตัวแปรย่อยคือ อำนาจหน้าที่และบทบาท โครงสร้าง และกระบวนการปฏิบัติการ กับผลที่ต่อกระบวนการในการบริหารทรัพยากร กระบวนการวินิจฉัยสั่งการ และกระบวนการในการนำไปปฏิบัติการศึกษา และวิเคราะห์ดังกล่าว เพื่อนำไปสู่ความเข้าใจถึงสมรรถนะของกรม ในการปฏิบัติภารกิจตามอาณัติ บทบาท อำนาจหน้าที่ เพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ การศึกษาจะชี้ถึงความสอดคล้องหรือขัดกันระหว่างภารกิจและบทบาทที่เป็นอยู่กับสิ่งที่ควรจะเป็น
2. เพื่อเสนอแนะแนวความคิด และมาตรการในการปรับปรุงงานในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารทรัพยากร กระบวนการวินิจฉัยสั่งการ กระบวนการในการนำไปปฏิบัติ และสภาพแวดล้อมของกรมที่อยู่ในวิสัยที่จะปรับปรุงได้
3. เพื่อให้ผลในการศึกษาที่จะประเมินทัศนคติต่อการกิจ และบทบาทของกรมการค้าต่างประเทศ ในฐานะกรมปฏิบัติการ หรือกรมเจรจา หรือกรมวิชาการ และปฏิบัติการ ซึ่งจะมีแนวทางการปรับปรุงในระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาวที่แตกต่างกันไป

วิธีการศึกษา

1. การวิจัยเอกสาร ซึ่งได้แก่ กฎหมาย กฎระเบียบ ประกาศที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงพาณิชย์และของกรมการค้าต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหา ตลอดจนแผนอัตรากำลัง : ปี งานวิจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกิจของกรมการค้าต่างประเทศ ฯลฯ
2. การสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ระดับต่างๆ ตั้งแต่ผู้บริหารของกระทรวง ผู้บริหารของกรม ผู้อำนวยการกอง หัวหน้าสำนักงาน หัวหน้าฝ่าย หัวหน้างาน และเจ้าหน้าที่รวมทั้งบุคลากรนอกกรมที่เคยมีประสบการณ์ในการทำงานที่หน่วยงานนี้ด้วย
3. การสัมภาษณ์นักธุรกิจที่มีการติดต่อเกี่ยวข้องกับการกิจหลัก และภารกิจรองของกรมการค้าต่างประเทศ
4. การสังเกตการณ์การทำงานอย่างไม่เป็นทางการทำได้น้อยมาก และมีการสร้างความสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่ระดับต่าง ๆ เพื่อทราบถึงความเห็นและความรู้สึกตลอดจนทัศนะในเรื่องต่าง ๆ
5. การให้โอกาสเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานและบุคคลนอกหน่วยงานที่เคยมีประสบการณ์ในการทำงานที่กรมนี้ได้อ่าน วิจัยแล้ว เสนอแนะต่อรายงานวิจัยนี้

ระยะเวลาในการศึกษา

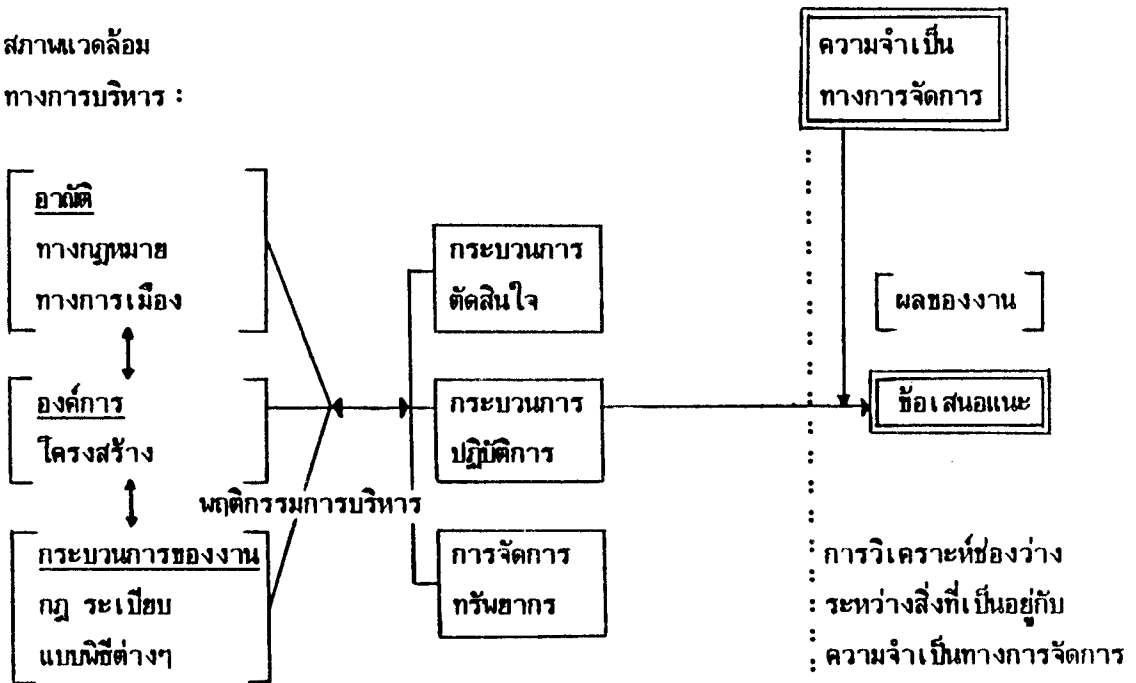
12 เดือน (มกราคม-ธันวาคม 2531)

ตัวแบบในการศึกษา

ตัวแบบที่ใช้ในการศึกษา เป็นตัวแบบที่ทั้งสอง Module ใช้ร่วมกัน คือ

สภาพแวดล้อม

ทางการบริหาร :



ตัวแบบข้างต้นนี้ มีกลุ่มตัวแปรสี่ตัว คือ

1. ตัวแปรด้านสภาพแวดล้อมของระบบราชการ
2. ตัวแปรด้านกระบวนการบริหารทรัพยากร
3. ตัวแปรด้านกระบวนการวินิจฉัยสั่งการ
4. ตัวแปรด้านกระบวนการในการนำไปปฏิบัติ

การวิเคราะห์โดยใช้ตัวแปรทั้งสี่นี้เป็นหลักจะทำโดยอาศัยกรณีศึกษาสองประเภท คือ กรณีศึกษาหน้าที่เฉพาะ (Function-specific cases) และกรณีศึกษาประเด็นปัญหาที่คาบเกี่ยวกับกิจกรรมหลายๆ ด้านของหน่วยงานซึ่งดึงเอาหลายกองมาร่วมปฏิบัติ (Issue-specific cases)

การเลือกกรณีศึกษาทั้งสองประเภท จึงเป็นสิ่งสำคัญ เพราะจะเป็นการใช้กรณีศึกษาสะท้อนถึงความสัมพันธ์ระหว่างสภาพแวดล้อมของระบบราชการกับตัวแปรทั้ง 4 ที่กล่าวมาแล้ว โดยการศึกษาก็จะเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็น (findings) ถึงลักษณะเด่นและข้อจำกัดในแต่ละเรื่องของตัวแปรหลักทั้ง 4 นั้น

ตัวแบบนี้ยังได้อาศัย การวิเคราะห์ความสอดคล้องและการขัดกันของภารกิจหลักและภารกิจรอง หากหน่วยงานต้องการบรรลุถึงทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผล จะต้องมีการปรับปรุงในด้านของความสอดคล้องดังที่กล่าวมาแล้วอย่างไรบ้าง ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่าง ๆ พอจะสรุปได้ดังนี้คือ

ก. ความสัมพันธ์ระหว่างสภาพแวดล้อมทางราชการกับการบริหารทรัพยากร

ส่วนประกอบ สภาพแวดล้อม	ปริมาณ	ประสิทธิภาพ	การใช้ประโยชน์
ก. อำนาจหน้าที่และบทบาท			
ข. โครงสร้าง			
ค. กระบวนการปฏิบัติงาน			

ข. ความสัมพันธ์ระหว่างสภาพแวดล้อมทางราชการกับกระบวนการวินิจฉัยสั่งการ

ส่วนประกอบ สภาพแวดล้อม	ระบบข้อมูล	การวิเคราะห์/ สังเคราะห์ข้อมูล	การวินิจฉัยสั่งการ
ก. อำนาจหน้าที่และบทบาท			
ข. โครงสร้าง			
ค. กระบวนการปฏิบัติงาน			

ค. ความสัมพันธ์ระหว่างสภาพแวดล้อมทางราชการกับกระบวนการในการนำไปปฏิบัติ

ส่วนประกอบ สภาพแวดล้อม	ระบบข้อมูล	การเตรียมการ	การปฏิบัติงาน	การสะท้อนกลับ
ก. อำนาจหน้าที่และบทบาท				
ข. โครงสร้าง				
ค. กระบวนการปฏิบัติงาน				

สำหรับตัวแปรย่อยในกระบวนการบริหารทรัพยากรนั้น ได้มีการเพิ่มการวิเคราะห์ตัวแปรย่อยเป็นการวิเคราะห์ในลักษณะคงที่และในลักษณะของการบริหารที่มีพลวัต คือ มีการค้นแปรตามความเหมาะสมที่ผู้บริหารตัดสินใจทำเพื่อแก้ปัญหาทางด้านปริมาณและคุณภาพด้วย

การเสนอเรื่อง

การเสนอรายงานการศึกษารวมการดำเนินงานแต่ละประเทศนี้ แบ่งออกเป็น 7 บทคือ

บทที่หนึ่ง บทนำ

บทที่สอง เป็นการเสนอสภาพแวดล้อมทางราชการของกรมการต่างประเทศ โดยมีตัวแปรย่อยตามที่กล่าวมาแล้ว โดยเน้นที่ลักษณะเด่นและข้อจำกัดต่างๆ ตลอดจนแนวทางในการปรับปรุงปัญหาอุปสรรคที่มีอยู่

บทที่สาม เป็นการเสนอกระบวนการบริหารทรัพยากร ซึ่งมีแบ่งเป็นทรัพยากรบุคคล เวลา งบประมาณ และกายภาพ โดยมองทั้งจากแง่มุมคงที่และที่มีพลวัตของการบริหาร ตลอดจนแนวการปรับปรุง

บทที่สี่ เป็นการเสนอลักษณะเด่น ข้อจำกัด ของกระบวนการวินิจฉัยสั่งการ โดยวิเคราะห์ตามตัวแปรย่อยต่างๆ

บทที่ห้า เป็นการศึกษากระบวนการในการนำไปปฏิบัติ ซึ่งจะวิเคราะห์ลักษณะเด่น ข้อจำกัดของขั้นตอนการปฏิบัติงาน การใช้ข้อมูลและการประเมินงานด้วย

บทที่หก เป็นการสรุป ภาพรวมของความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรหลักทั้งสี่

บทที่เจ็ด เป็นการสรุปสาระและประเด็นสำคัญที่ค้นพบในการศึกษา และข้อเสนอแนะในระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว

บทที่สอง
สภาพแวดล้อมของกรมการค้าต่างประเทศ

ประวัติและความเป็นมา

กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ ได้กำเนิดขึ้นโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พุทธศักราช 2484 พุทธศักราช 2485 ซึ่งได้ตราไว้เมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม 2485¹ พระราชกำหนดฉบับนี้ได้บัญญัติให้มีกระทรวงและทบวงการเมือง ซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวงจำนวน 12 กระทรวง ซึ่งรวมกระทรวงพาณิชย์ด้วย และได้แบ่งส่วนราชการกระทรวงพาณิชย์ออกเป็นส่วนต่าง ๆ ดังนี้

- 1) สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี
- 2) สำนักงานปลัดกระทรวง
- 3) กรมการขนส่ง
- 4) กรมการค้าภายใน
- 5) กรมการค้าต่างประเทศ
- 6) กรมควบคุมการค้า
- 7) กรมทะเบียนการค้า
- 8) กรมส่งเสริมการค้า

สำหรับกรมการค้าต่างประเทศนั้น ได้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา จัดวางระเบียบราชการกรมการค้าต่างประเทศ ในกระทรวงพาณิชย์ พ.ศ. 2485 ตราไว้ ณ วันที่ 26 พฤษภาคม 2485 ดังนี้

- 1) สำนักงานเลขานุการกรม
- 2) กองการค้าต่างด้าว แบ่งเป็น 5 แผนก คือ
 - ก) แผนกหาตลาดต่างประเทศ
 - ข) แผนกส่งเสริมการค้า
 - ค) แผนกออกหนังสือสำคัญกับสินค้า
 - ง) แผนกแลกเปลี่ยนสินค้า
 - จ) แผนกควบคุม
- 3) กองเผยแพร่พาณิชย์ แบ่งเป็น 2 แผนก คือ
 - ก) แผนกนิทรรศน์
 - ข) แผนกโฆษณา

4) กองควบคุมมาตรฐานสินค้าออก แบ่งเป็น 2 แผนก คือ

ก) แผนกตรวจสอบ

ข) แผนกรับรองคุณภาพ

ต่อมาในปี พ.ศ. 2495 ได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการกรมการค้าต่างประเทศในกระทรวงเศรษฐกิจ พ.ศ. 2495 ให้ไว้ ณ วันที่ 26 พฤศจิกายน พ.ศ. 2495 โดยให้แบ่งส่วนราชการกรมการค้าต่างประเทศ ดังนี้

1) สำนักงานเลขานุการกรม แบ่งเป็น 2 แผนก คือ

ก) แผนกสารบรรณ

ข) แผนกคลัง

2) กองการค้าขาเข้า แบ่งเป็น 3 แผนก คือ

ก) แผนกสินค้าสิ่งทอ

ข) แผนกสินค้าหัตถกรรม

ค) แผนกสินค้าทั่วไป

3) กองการค้าขาออก แบ่งเป็น 3 แผนก คือ

ก) แผนกสินค้าสำคัญ

ข) แผนกสินค้าเบ็ดเตล็ด

ค) แผนกเผยแพร่พาณิชย์

4) กองมาตรฐานสินค้า แบ่งเป็น 3 แผนก คือ

ก) แผนกกำหนดมาตรฐานสินค้า

ข) แผนกตรวจสอบ

ค) แผนกหนังสือสำคัญกำกับสินค้า

5) กองควบคุมสินค้า แบ่งเป็น 2 แผนก คือ

ก) แผนกควบคุมสินค้าขาเข้า

ข) แผนกควบคุมสินค้าขาออก

6) กองพาณิชย์กิจต่างประเทศ

7) สำนักงานพาณิชย์ในต่างประเทศ

ต่อมาในปี พ.ศ. 2497 ได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการกรมการค้าต่างประเทศในกระทรวงเศรษฐกิจ พ.ศ. 2497 ณ วันที่ 30 ธันวาคม 2497 โดยให้แบ่งส่วนราชการกรมการค้าต่างประเทศดังนี้

1) สำนักงานเลขานุการกรม แบ่งเป็น 2 แผนก คือ

ก) แผนกสารบรรณ

ข) แผนกคลัง

2) กองการค้าขาเข้า แบ่งเป็น 3 แผนก คือ

- ก) แผนกสินค้าสิ่งทอ
- ข) แผนกสินค้าสิ่งหัตถกรรม
- ค) แผนกสินค้าทั่วไป

3) กองการค้าขาออก แบ่งเป็น 3 แผนก คือ

- ก) แผนกสินค้าสำคัญ
- ข) แผนกสินค้าเบ็ดเตล็ด
- ค) แผนกเผยแพร่พาณิชย์

4) กองมาตรฐานสินค้า แบ่งเป็น 3 แผนก คือ

- ก) แผนกกำหนดมาตรฐานสินค้า
- ข) แผนกตรวจสอบ
- ค) แผนกหนังสือสำคัญกำกับสินค้า

5) กองควบคุมสินค้า แบ่งเป็น 2 แผนก คือ

- ก) แผนกควบคุมสินค้าขาเข้า
- ข) แผนกควบคุมสินค้าขาออก

6) กองพาณิชย์กิจต่างประเทศ

ในปี พ.ศ. 2515 ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 266 ประกาศ ณ วันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 โดยให้แบ่งส่วนราชการกรมการค้าต่างประเทศ ดังนี้

1) สำนักงานเลขานุการกรม แบ่งเป็น 3 แผนก คือ

- ก) แผนกสารบรรณ
- ข) แผนกคลัง
- ค) แผนกการเจ้าหน้าที่

2) กองการค้าข้าว

3) กองการค้าขาเข้า

4) กองส่งเสริมสินค้าออก

5) กองควบคุมสินค้า

6) กองมาตรฐานสินค้า

7) กองพาณิชย์กิจต่างประเทศ.

ในปี พ.ศ. 2522 สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ได้มีหนังสือ ก.พ. ที่ สร. 0705/212428 ลงวันที่ 24 ธันวาคม 2522 อนุมัติให้กำหนดตำแหน่งใหม่ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2523 ให้แก่สำนักงานการค้าต่างประเทศ ณ ท่าอากาศยานเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ และ

สำนักงานการค้าต่างประเทศ ณ ท่าเรือพาณิชย์สัตหีบ จังหวัดชลบุรี ซึ่งเป็นหน่วยงานกลางตั้งอยู่ที่ส่วนภูมิภาค และขึ้นตรงต่อกรมการค้าต่างประเทศ ในปัจจุบันได้มีการขยายหน่วยงานสำนักงานการค้าต่างประเทศ ภาคใต้ จังหวัดสงขลา ภาคตะวันออก จังหวัดชลบุรี หน่วยตรวจสอบมาตรฐานสินค้าภาคใต้ จังหวัดสงขลา ภาคตะวันออก เชียงเหนือ จังหวัดนครราชสีมา เป็นต้น²

ความเป็นมาของกรมการค้าต่างประเทศ และการจัดแบ่งกองต่าง ๆ นั้น จะเห็นได้ว่า มีความพยายามที่จะให้สอดคล้องกับระบบการค้าระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปบ้างพอสมควร โดยมีลักษณะเป็นการควบคุมค่อนข้างมากในระยะแรก จนในขั้นสุดท้ายได้มีลักษณะเป็นการส่งเสริมและอำนวยความสะดวกมากขึ้น เช่น มีกองส่งเสริมสินค้าออกก็ดี หรือมีสำนักงานการค้าต่างประเทศเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับการส่งออกในต่างจังหวัดที่จะ ไม่ต้องเข้ามาติดต่อในกรุงเทพมหานครครั้งไป แต่สิ่งที่น่าสังเกตก็คือ การแบ่งหน่วยงานของกรมนั้นได้มีการปรับปรุงครั้งสุดท้ายในปี พ.ศ. 2515 ในปี พ.ศ. 2522 นั้น เป็นเพียงการเพิ่มเติมสำนักงานการค้าในต่างจังหวัดเท่านั้น ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2515 ถึงปัจจุบันก็เป็นเวลากว่า 15 ปีแล้ว ซึ่งสภาพการณ์ระหว่างต่างประเทศและของประเทศไทยเอง ก็ย่อมมีความเปลี่ยนแปลงไปแล้วอย่างมาก แต่ยังไม่ได้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างอย่างเป็นทางการแต่อย่างใด ซึ่งเป็นต้นเหตุของความจำเป็นและความสำคัญในการศึกษาสภาพแวดล้อมของกรมการค้าต่างประเทศ เพื่อจะเข้าใจลักษณะเด่น ข้อจำกัดในการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ

ข้อสังเกตอีกประการ เมื่อพิจารณาจากโครงสร้างที่กฎหมายกำหนดขึ้นนี้ จะเห็นว่า กรมการค้าต่างประเทศได้เกิดขึ้นมาโดยมีความสัมพันธ์กับกรม กองอื่น ในกระทรวงพาณิชย์มาตั้งแต่ต้น เช่น ในปี พ.ศ. 2485 นั้น ก็มีกรมการสนเทศ ซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารต่างๆ และกรมควบคุมการค้า เป็นต้น ในปัจจุบันนี้ ความเชื่อมโยงสัมพันธ์กันกับหน่วยงานอื่นของกระทรวง และนอกกระทรวงก็ยังมีอยู่ เช่น กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์ ซึ่งทำหน้าที่ทางวิชาการ และนโยบายระยะยาวของการค้าระหว่างประเทศ กรมพาณิชย์สัมพันธ์ กระทรวงพาณิชย์ ซึ่งทำหน้าที่ส่งเสริมพัฒนาการส่งออกโดยตรง เช่น การหาตลาด การเผยแพร่สินค้าต่างๆ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีกบพการทำงานที่เกี่ยวข้องกับกรมเศรษฐกิจ กระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งทำหน้าที่ในการเจรจาทางเศรษฐกิจการค้าระหว่างประเทศ ในลักษณะทั่วไปด้วย ดังนั้น ในภาพรวมแล้ว กรมการค้าต่างประเทศมีความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่นมาตั้งแต่ต้น และมีการปรับปรุงหน่วยงานมาเป็นระยะๆ จนถึงปี พ.ศ. 2515 ที่การปรับเปลี่ยนอย่างเป็นทางการยังไม่จนถึงปัจจุบันนี้ โดยในปัจจุบันนี้ได้มีการทำแผนอัตรากำลัง 3 ปี³ ซึ่งมีการปรับเปลี่ยนหน่วยงานภายในของกรม รวมทั้งอัตรากำลังให้สอดคล้องกับสภาพการค้าระหว่างประเทศในปัจจุบันด้วย

อำนาจหน้าที่และบทบาทของกรมการค้าต่างประเทศ

อำนาจหน้าที่ของกรมการค้าต่างประเทศนั้น ตามที่ปรากฏอยู่ในเอกสารที่เสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินนั้น ได้มีดังต่อไปนี้คือ⁴

- 1) ส่งเสริมการส่งออกสินค้า เพื่อให้สินค้าที่ผลิตและเหลือจากความต้องการในประเทศส่งออกไปจำหน่ายต่างประเทศให้มากที่สุดที่จะกระทำได้ ตลอดจนให้ได้มาซึ่งสิทธิประโยชน์ทางการค้าได้มากขึ้น
- 2) ควบคุมการนำเข้าและส่งออกไปต่างประเทศซึ่งสินค้าเพื่อให้ความคุ้มครองผู้ผลิตและผู้บริโภคภายในประเทศ หรือเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจอย่างอื่น
- 3) กำหนดมาตรฐานสินค้าขาออกและควบคุมการตรวจสอบผู้ทำการค้าขาออก ซึ่งสินค้ามาตรฐานและผู้ประกอบธุรกิจตรวจสอบสินค้า เพื่อให้สินค้าออกมีมาตรฐานตามความต้องการของต่างประเทศ
- 4) การดำเนินการจัดทำโครงการจัดระเบียบการนำเข้าและแผนการนำเข้า ตลอดจนการศึกษามาตรการเกี่ยวกับการนำเข้าของประเทศต่างๆ เพื่อทำการปฏิบัติอันจะก่อให้เกิดประโยชน์ทางการค้าระหว่างประเทศของไทย
- 5) ดำเนินการใดๆ อันเกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศ ที่จะเป็นประโยชน์ต่อความเจริญทางเศรษฐกิจของประเทศ
- 6) รับผิดชอบในการบริหารงานตามพระราชบัญญัติ รวม 4 ฉบับ คือ
 - พระราชบัญญัติการส่งออก และ การนำเข้า มาในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522
 - พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าขาออก พ.ศ. 2503
 - พระราชบัญญัติป้องกันการค้าบางอย่างในการขนส่งสินค้าขาออกทางเรือ พ.ศ. 2511
 - พระราชบัญญัติส่งเสริมสินค้าขาออก พ.ศ. 2503

ในเรื่องของอำนาจหน้าที่และบทบาทนี้ พอจะสรุปลักษณะเด่นและข้อจำกัดได้ดังนี้คือ

อำนาจ

โดยทั่วไปแล้ว จะเห็นได้ว่ากรมการค้าต่างประเทศ มีอำนาจกว้างขวางและดูแลกฎหมาย 4 ฉบับ ซึ่งที่สำคัญ ก็คือ พระราชบัญญัติปี พ.ศ. 2522 มีเพียง 25 มาตรา แต่มีอนุบัญญัติจำนวนเป็นร้อย นอกจากนั้นพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ยังให้พระราชกฤษฎีกาจำนวนหลายสิบฉบับที่ตราโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติเก่า ปี พ.ศ. 2482 ให้มีผลบังคับใช้จนถึงปัจจุบัน

ขอบบพร่องของอำนาจที่กว้างขวางเช่นนี้ก็คือ ทำให้อำนาจทางการเมืองเข้ามาแทรกแซงในการทำงานของกรมได้ง่าย เพราะเหตุที่อำนาจกฎหมายกว้างมาก อำนาจทางการเมืองส่วนใหญ่มักจะอยู่ในกรอบของอำนาจกฎหมาย ทั้งในแง่กรอบของความรับผิดชอบ และอำนาจอันกว้างขวางนี้ พระราชบัญญัติทั้ง 4 ฉบับ โดยเฉพาะ พ.ร.บ. 2522 ให้ไว้ในมาตรา 5 และมาตรา 7 ของ พ.ร.บ. ดังกล่าว ได้ให้อำนาจฝ่ายบริหารไว้กว้างขวางมาก มาตรา 5 บัญญัติว่า

"ในการที่จำเป็นหรือสมควรเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สาธารณประโยชน์ การสาธารณสุข ความมั่นคงของประเทศ ความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือเพื่อประโยชน์อื่นใด

ของรัฐ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาในเรื่องหนึ่งเรื่องใด ดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดสินค้าใดให้เป็นสินค้าที่ต้องห้ามในการส่งออกหรือในการนำเข้า
- (2) กำหนดสินค้าใดให้เป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาตในการส่งออกหรือในการนำเข้า
- (3) กำหนดประเภท ชนิด คุณภาพ มาตรฐาน จำนวน ปริมาตร ขนาด น้ำหนัก ราคา ชื่อที่ใช้ในทางการค้า ตรา เครื่องหมายการค้า ถิ่นกำเนิดสำหรับสินค้าที่ส่งออกหรือนำเข้า ตลอดจนกำหนดประเทศที่ส่งไปหรือประเทศที่ส่งมาซึ่งสินค้า ดังกล่าว
- (4) กำหนดประเภทและชนิดของสินค้าที่จะต้องเสียค่าธรรมเนียมพิเศษในการส่งออกหรือในการนำเข้า
- (5) กำหนดให้สินค้าใดที่ส่งออกหรือนำเข้าเป็นสินค้าที่ต้องมีหนังสือรับรองถิ่นกำเนิดสินค้า หนังสือรับรองคุณภาพสินค้า หรือหนังสือรับรองอื่นใดตามความตกลงหรือประเพณีทางการค้าระหว่างประเทศ
- (6) กำหนดมาตรการอื่นใดเพื่อประโยชน์ในการจัดระเบียบในการส่งออก หรือนำเข้า ตามพระราชบัญญัตินี้....."

มาตรา 7 บัญญัติว่า

"เมื่อได้มีประกาศกำหนดสินค้าใดใช้เป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาตในการส่งออกหรือในการนำเข้าตาม มาตรา 5 (2) แล้ว ห้ามมิให้ผู้ใดส่งออกหรือนำเข้าซึ่งสินค้านั้น เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ หรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์มอบหมาย

การขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง"

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า อำนาจที่มาตรา 5 ให้เอาไว้ หรืออีกนัยหนึ่งรองรับ อำนาจหน้าที่ของกรมนี้เห็นมีอยู่กว้างขวางมาก เพราะแม้จะเป็นอำนาจของรัฐมนตรี แต่ในฐานะที่กรมการค้าต่างประเทศเป็นผู้รับผิดชอบในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว ก็ถือได้ว่ากรมการค้าต่างประเทศนั้นเองที่เป็นผู้บริหารงานตามบทบัญญัติดังกล่าว การที่อำนาจหน้าที่มีอยู่กว้างขวาง เช่น "หรือเพื่อประโยชน์อื่นใดของรัฐ" นั้นทำให้การแทรกแซงทางการเมืองต่างๆ เกิดขึ้นได้มาก และที่สำคัญ คือ เป็นการแทรกแซงที่อยู่ในกรอบของกฎหมายด้วย เพราะกฎหมายกำหนด รับรองไว้กว้างมาก ทำให้อาณัติใดใดก็เกือบจะหาบทบัญญัติรองรับได้ นอกจากนั้นการที่มาตรา 7 ได้ให้รัฐมนตรีเป็นผู้ออกใบอนุญาตสินค้าที่มีการกำหนดให้ขออนุญาตตามมาตรา 5 (2) นั้น ก็ย่อมเป็นการดึงการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องโดยตรง การแทรกแซงของการเมืองจึงไม่ขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายโดยตรง แต่มันจะเป็นเรื่องของขนาด หรือระดับ (degree) ของการกระทำแต่ละอย่างตามมาตรา 5 และ มาตรา 7 นั้น เป็นการ "ส่งเสริมการส่งสินค้าออก" ตามข้อแรกของอำนาจหน้าที่เพียงใด เช่น ในการส่งออกมันสำปะหลัง ซึ่งเป็นสินค้าที่ต้องมีการออกใบอนุญาตส่งออกว่าในการอนุญาตให้ส่งออกในแต่ละช่วงเป็นจำนวนเท่าใด บังคับมาจากอะไร

บ้าง เป็นการส่งเสริมการส่งออกสินค้าไปยังตลาดประชาคมยุโรปที่มีราคาสูงที่สุดแล้วหรือยัง หรือการเพิ่มหรือลดจำนวนในช่วงใดจะเป็นมาตรการที่ทำให้ไทยได้ประโยชน์ในการส่งออกมากที่สุด สิ่งเหล่านี้ก็จะมีการแทรกแซงทางการเมืองเข้ามาได้ ซึ่งก็ไม่ใช่เป็นการแทรกแซงที่อยู่นอกกฎหมาย กล่าวคือ มีกฎหมายรองรับการใช้อำนาจและการปฏิบัติงานซึ่งก็อ้างได้ว่ามีผลต่อการส่งออกทั้งนั้น ปัญหาก็คือ เรื่องระดับของประโยชน์ต่อประเทศว่าจะมีประโยชน์มากน้อยกว่ากันในระบบการอนุญาตต่าง ๆ อย่างไร มากกว่าเป็นการที่อาศัยทางการเมืองอยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ในทางกฎหมาย

โดยสรุปแล้ว อำนาจหน้าที่มีรากฐานมาจากทั้งทางการเมืองและกฎหมาย และอำนาจหน้าที่ทั้งสองนั้นอาจจะดูไม่ขัดกัน เพราะกฎหมายได้วางกรอบเอาไว้กว้างมาก ทั้งๆ ที่โดยสาระ หากมีการวิเคราะห์กันให้ถ่องแท้ทางวิชาการแล้ว อาจไม่มีความสอดคล้องกันในอำนาจหน้าที่ที่มาจากอาณัติทั้งสองประการ

หน้าที่หลัก หน้าที่รอง

กรมการค้าต่างประเทศทำหน้าที่หลายๆ ประการ ตามที่ระบุเอาไว้ในอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ดังที่กล่าวมาแล้ว ในอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบแรกคือ การส่งเสริมการส่งออกสินค้าออกให้น่าจะพออนุมานได้ว่าเป็นหน้าที่หลักของกรมการค้าต่างประเทศ ประการแรก โครงสร้างการแบ่งหน่วยงานที่มีกองส่งเสริมสินค้าออก กองพาณิชย์ต่างประเทศ กองการค้าข้าว และกองมาตรฐานสินค้า ก็ล้วนแต่มุ่งต่อการที่จะให้สินค้าไทยมีคุณภาพดี และสามารถส่งออกภายใต้ความร่วมมือและข้อตกลงต่างๆ ที่ประเทศไทยมีอยู่กับประเทศต่างๆ ได้ ประการที่สอง การปรับเปลี่ยนโครงสร้างภายในกองนั้น จะทำให้เห็นได้ว่า กรมการค้าต่างประเทศต้องการที่จะหากลไกในการสนับสนุนการค้าที่มีประสิทธิภาพขึ้น เช่น กองการค้าข้าวเข้า ในปัจจุบันก็ทำหน้าที่เสมือนเป็นกองวิชาการ วิเคราะห์ข้อมูลทั้งการนำเข้า และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการตลาด การส่งออกของสินค้าประเภทต่างๆ ประการที่สาม จำนวนบุคลากรที่ทำงานอยู่ในกองเหล่านี้มีจำนวนเกินครึ่งของบุคลากรทั้งหมดของกรม เช่น กองการค้าข้าวเข้า มี 57 อัตรา กองการค้าข้าวมี 43 อัตรา กองส่งเสริมสินค้าออกมี 50 อัตรา และกองมาตรฐานสินค้า ซึ่งมี 235 อัตรา จากอัตราทั้งหมด 614 อัตรา เป็นต้น ประการสุดท้าย ผู้ปฏิบัติงานเองก็มีทัศนะว่ากรมการค้าต่างประเทศเป็นกรมปฏิบัติการที่นำไปสู่การค้าการส่งออก (export trade) ที่จะยังประโยชน์มาสู่ประเทศชาติให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้

ลักษณะเด่นของเรื่องหน้าที่หลักหน้าที่รองก็คือ มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่หลักอยู่ เช่น ฝ่ายสิทธิประโยชน์ในกองส่งเสริมสินค้าออก ที่ดูแลในการเพิ่มพูนสิทธิประโยชน์ในทางภาษีศุลกากร (Generalized System of Preferences หรือ G.S.P.) กีด หรือในการบริหารการส่งออกข้าว โดยเฉพาะในการค้าข้าวระหว่างรัฐ (G. to G.) กีด หรือในการเจรจาการค้ามันสำปะหลังกับประชาคมยุโรป หรือการเจรจาการค้าสิ่งทอกับประเทศผู้นำเข้าต่าง ๆ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดของกรมการค้าต่างประเทศก็ยังคงเหมือนกับหน่วยงานจำนวนมากของรัฐ โดยทั่วไปกล่าวคือ มีการทำหน้าที่รองเป็นงานหลัก เช่น การดำเนินการจัดระเบียบการนำเข้า และการควบคุมการนำเข้าและส่งออก เป็นต้น ประการแรก ในงานหลักที่กล่าวข้างต้นนั้น เมื่อพิจารณาอย่างลึกซึ้งแล้ว เป็นการทำงานหลักเพียงในรูปแบบ และในสาระในลักษณะคงที่เท่านั้น (static) เช่น ในฝ่ายสิทธิประโยชน์ในการการค้า ก็มีหลักการทำงานที่จะหาทางให้ได้มาและการใช้สิทธิประโยชน์ให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว ยังมีการขาดบุคลากรที่จะทำหน้าที่เต็มเวลาในการศึกษาหาข้อมูล และลู่ทางในการเจรจากับประเทศต่างๆ เพื่อให้ได้มาซึ่ง G.S.P. ให้มากที่สุด และเหมาะสมกับความต้องการของประเทศที่สุดด้วย การทำงานในสาระที่คงที่ หมายถึงการใช้ประโยชน์ใน G.S.P. ที่มีอยู่แล้วให้เต็มที่เท่านั้น แต่แม้กระนั้นก็ตาม ก็ยังขาดบุคลากรที่จะมีความชำนาญพิเศษที่จะตอบคำถามทางเทคนิคจากผู้ประกอบการได้ เช่น ผู้ประกอบการอาจถามทางฝ่ายว่า สินค้า ก. (ซึ่งอาจเป็นสินค้าอิเล็กทรอนิกส์ที่ต้องเอาไปประกอบกับเครื่องมืออื่นๆ อีกหลายอย่าง) ที่จะส่งออกนั้นได้รับ G.S.P. หรือไม่ ซึ่งก็ทำความยากลำบากมากให้กับบุคลากรที่ไม่ได้มีความชำนาญพิเศษทางวิศวกรรมอิเล็กทรอนิกส์ และการค้าของสินค้านี้คงจะตอบได้ เพราะเป็นความยากยิ่งที่จะตีความว่าสินค้านี้คงจะอยู่ในประเภทสินค้าใดและจะได้รับ G.S.P. หรือไม่ ประกอบกับการรับสิทธิประโยชน์ G.S.P. นั้น มีกระบวนการที่ซับซ้อนและละเอียด จึงทำให้บุคลากรส่วนใหญ่ใช้เวลาส่วนใหญ่หรือทั้งหมดไปกับการตรวจสอบฟอร์มต่างๆ เช่น ใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้า เป็นต้น ดังนั้น ทั้งๆ ที่การออกใบอนุญาตหรือการตรวจสอบเอกสารต่างๆ จะเป็นงานรองต่อจากงานหลักในการส่งเสริมการส่งออก ซึ่งก็คือการศึกษาและการเจรจาหา G.S.P. ที่เป็นประโยชน์ที่สุดแล้ว งานเหล่านี้กลับเป็นงานหลักที่ใช้บุคลากรและเวลาส่วนใหญ่ทุ่มเทลงไปเพราะทั้งขาดจำนวนบุคลากร และบุคลากรที่มีความชำนาญพิเศษ ทั้งยังขาดนโยบายระดับสูงในด้านทิศทางการส่งออกนี้ที่ควรจะต้องทุ่มเททรัพยากรบุคคลลงไป

นอกจากนี้ในเรื่องการค้าสิ่งทอ หรือการค้ามันสำปะหลังก็เช่นเดียวกัน ในงานสิ่งทอนั้น บุคลากรและเวลาส่วนใหญ่ของบุคลากรในสำนักงานสิ่งทอ⁵ ก็ใช้และทุ่มเทไปกับการจัดโควตาการส่งออกสิ่งทอ เช่น การออกใบอนุญาต การตรวจรายละเอียดต่าง ๆ มากกว่าการศึกษาวิเคราะห์การค้าสิ่งทอระหว่างประเทศเพื่อเป็นการเตรียมท่าทีและนโยบายในการเจรจาการค้าสิ่งทอ ทั้งในการเจรจากับได้ระบบผูกมัดของข้อตกลงว่าด้วยเส้นใย (Multi-Fibre Arrangement หรือ MFA) และข้อตกลงทวิภาคีกับประเทศต่างๆ ในเรื่องการค้ามันสำปะหลังก็มีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน บุคลากรในกองส่งเสริมการส่งออกใช้เวลา และกำลังงานในการออกใบอนุญาตส่งออกมากกว่าการศึกษาตัวข้อตกลงจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ ประเด็นนี้เกี่ยวข้องกับองค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ และภาวะเศรษฐกิจของการค้ามันสำปะหลัง เป็นต้น

การผูกขาดงานและการประสานงาน

ในด้านงานรองซึ่งกลับเป็นงานหลักนั้นมีการผูกขาดในงานค่อนข้างชัดเจน เช่น การออกใบอนุญาต การส่งออกสิ่งทอ กดี มีนสำปะหลังกดี จะไม่มีหน่วยงานอื่นเข้ามาเกี่ยวข้องมากนัก หรือไม่มีเลย ซึ่งเป็นลักษณะเด่นอย่างหนึ่งในด้านอำนาจหน้าที่และบทบาท เพราะทำให้ไม่มีปัญหาทางด้านการประสานงาน แต่ในด้านการทำงานรอง ซึ่งความจริงควรเป็นงานหลัก เช่น งานเกี่ยวกับการส่งเสริมการส่งออกที่แท้จริง และที่มีลักษณะผันแปร หรือพลวัตสูง (dynamic) นั้น เป็นงานที่โดยลักษณะจะต้องมีการประสานงานกับหน่วยงานอื่น เช่น ในเรื่องสิ่งทอ เมื่อมีสำนักงานสิ่งทอแยกออกมาต่างหากแล้ว จึงทำให้สำนักงานนี้เสมือนจะต้องทำทั้งทางด้านการปฏิบัติการ เช่น การออกใบอนุญาตจัดสรรการส่งออก และการวางนโยบายด้วย เช่น การเตรียมข้อมูลศึกษาเพื่อเตรียมวางแผนเจรจาระหว่างประเทศ แต่เมื่อบุคลากรส่วนใหญ่ซึ่งงานหลักเมื่อที่ต้องมาทำงานรองที่กลายเป็นงานหลักนั้น การผูกขาดงานในลักษณะดังกล่าว ทั้งๆ ที่ยังไม่มีการขยายการต่างๆ อย่างเพียงพอ จึงทำให้เป็นข้อจำกัดในการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพเต็มที่ เช่น ในการเจรจาส่งออกกับสหรัฐนั้น ควรหรือไม่ อย่างไรและเพียงใดที่จะต้อง lobby บรรดาผู้ส่งออกฝ้าย (cotton) ของสหรัฐฯ ด้วยว่าหากประเทศต่างๆ ส่งออกสิ่งทอได้น้อยลง อาจทำให้นำเข้าฝ้ายจากสหรัฐฯ น้อยลงด้วย เพื่อให้กลุ่มผู้ปลูกและผลิตฝ้ายไปกดดันกลุ่มอื่นต่อไป เป็นต้น ในกรณีเช่นนี้ การผูกขาดงานอาจมีข้อจำกัดได้ โดยเฉพาะเมื่อผูกขาดแล้วยังไม่มีทรัพยากรรองรับงานที่ผูกขาดอย่างครบถ้วนตามทิศทางที่งานนั้นควรจะเป็น หากมีการขาดทรัพยากรเช่นนี้ อาจจะต้องมีการประสานงานอย่างเป็นระบบและใกล้ชิดอย่างมาก กับกรมอื่นหรือกองที่ทำหน้าที่ทางวิชาการหรือกองอื่น เช่น กองการค้าขาเข้า ซึ่งอาจจะรับด้านวิชาการของสิ่งทอไปได้^๑

การยอมรับอำนาจหน้าที่และบทบาทจากบุคลากรภายใน จากสาธารณชน และหน่วยงานภายนอก

โดยทั่วไปแล้วบุคคลนอกหน่วยงานและภายในหน่วยงาน เห็นความสำคัญของหน้าที่กรมการค้าต่างประเทศ แต่สาธารณชนและผู้ประกอบการเห็นว่ากรมการค้าต่างประเทศควรมีอำนาจมากเกินกว่าที่ควร ซึ่งเป็นเหตุมาจากตัวบทกฎหมายที่ให้อำนาจไว้นั้น (เช่น พ.ร.บ. 2522) มีบทบัญญัติที่ กว้างขวางมาก และให้อำนาจฝ่ายบริหารซึ่งบริหาร พ.ร.บ. คือ กรมการค้าต่างประเทศนี้ในการใช้ดุลยพินิจในการบัญญัติกฎบัญญัติโดย ไม่มีการกำหนดกรอบนโยบาย ทำให้ผู้ประกอบการและสาธารณชนประสบปัญหาอยู่เนืองๆ

สำหรับหน่วยงานอื่นนั้นมีความยอมรับในอำนาจหน้าที่ของกรมการค้าต่างประเทศพอสมควร บางหน่วยงานเห็นว่ากรมการค้าต่างประเทศควรจะมีบทบาทในการวางนโยบายระยะสั้นและระยะกลางมากกว่านี้ ควรมีกกลไกในกรมที่ทำหน้าที่ศึกษาวิเคราะห์ต่าง ๆ ทางวิชาการมากกว่าเป็นกรมปฏิบัติการแต่เพียงอย่างเดียว เพราะการปฏิบัติการบางอย่างจำเป็นต้องมีข้อมูลการศึกษาวิเคราะห์ส่วนหนึ่งารองรับ แต่ในขณะเดียวกัน บางหน่วยงานภายนอกกรมก็มีความเห็นว่าในระยะยาวแล้ว กรมการค้าต่างประเทศควรเป็นกรมปฏิบัติการอย่างเดียว โดยงานศึกษาวิเคราะห์ให้มีเฉพาะระยะสั้น โดยให้กรมเศรษฐกิจการ

พาณิชย์ทำหน้าที่ทางด้านวิชาการ และนโยบาย นอกจากนี้กรมการค้าต่างประเทศยังไม่ควรทำหน้าที่ทาง การเจรจา แต่ควรมีหน่วยงานพิเศษของกระทรวงพาณิชย์ที่ทำหน้าที่ในการเจรจาโดยเฉพาะ

บุคลากรภายในหน่วยงานส่วนใหญ่เห็นว่าแต่ละหน่วยงานในกรมการค้าต่างประเทศมีงานล้นมือ ทำให้ไม่สามารถทำงานได้อย่างเต็มที่ มีประสิทธิภาพดังที่ตั้งใจ เห็นว่าความรับผิดชอบและบทบาทนั้นมีมาก เกินไป เช่น อธิบดีต้องทำหน้าที่ชายข่าวเป็นวันๆ ล้าน ทั้งๆ ที่เงินเดือนไม่ถึง 2 หมื่นบาท นอกจากนี้ส่วนใหญ่เห็นว่าควรมีการเพิ่มบทบาททางด้านนโยบายและด้านวิชาการด้วย

อำนาจหน้าที่และบทบาทกับการตอบสนองต่อความต้องการในการพัฒนาประเทศทั้งระยะสั้นและ

ระยะยาว

ในระยะสั้นนั้นพอจะกล่าวได้ว่า อำนาจหน้าที่และบทบาทที่มีลักษณะเด่นในการตอบสนองความต้องการในการพัฒนาการส่งออกของไทย เพราะมีการบริหารกฎระเบียบที่เกี่ยวกับการส่งออกอยู่อย่างมี ประสิทธิภาพ ทั้งในกรณีการส่งออกสินค้าที่มีการควบคุมการส่งออกเป็นการออกใบอนุญาตและการส่งสินค้า ที่ไม่มีการควบคุมด้วย แต่ข้อจำกัดนั้นอยู่ที่ผลในระยะยาวต่อการตอบสนองความต้องการในการพัฒนา ประเทศ เพราะ

ก) เวลาและบุคลากรส่วนใหญ่ของกรมการค้าต่างประเทศ ถูกใช้ไปกับการทำงานรอง เช่น การจัดสรรโควตา และไม่เพียงพอต่อการวางนโยบายระยะสั้น และระยะกลาง ไม่เพียงพอต่อการ ทำการศึกษาวิเคราะห์ให้การประกอบหน้าที่ที่มีผลวัดตามความเป็นจริงทางเศรษฐกิจการค้า

ข) มีการเมืองเข้ามาแทรกแซงในหลายๆ ลักษณะ ซึ่งบางครั้งอาจจะเป็นผลดีในการ ระบายสินค้าออกในระยะสั้น แต่ในภาพรวมและระยะยาวแล้ว ไม่จำเป็นจะต้องเป็นการกระทำที่สนองต่อ เศรษฐกิจของประเทศเสมอไป การจัดสรรโควตาและการออกใบอนุญาตต่าง ๆ อาจไม่ได้ตอบสนองต่อ การพัฒนาเศรษฐกิจของชาติโดยการส่งออก เช่น ในสินค้าเกษตรนั้น อาจมีการบีบบังคับการส่งออกแต่ละงวด เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของบางกลุ่ม มากกว่าการพิจารณาอย่างลึกซึ้งถึงผลกระทบต่อรายกระดับรายได้ของ ชาวไร่ ชาวนา เป็นต้น

ค) ยังไม่มีการตุลย์และคานในระบบขององค์กรภายในกรม กรมการค้าต่างประเทศเป็น กรมปฏิบัติการและเป็นกรมผลประโยชน์ด้วย ดังนั้น จึงไม่ควรพิจารณาถึงการทำงานหรือการปฏิบัติที่มี ประสิทธิภาพอย่างเดียว แต่จะต้องคำนึงถึงกลไกในการตุลย์และคานกันด้วย เช่น กองวิชาการ อาจ คานกับกองปฏิบัติ เพื่อตรวจสอบกันว่าในเรื่องนั้น ๆ ที่มีการจัดการส่งออกนั้น เป็นผลดีต่อเศรษฐกิจ ของชาติ หรือต่อการกระจายผลประโยชน์แก่สังคมส่วนรวมหรือไม่ เป็นต้น ดังนั้นจึงต้องไม่ติดอยู่กับ ความมีประสิทธิภาพแต่เพียงอย่างเดียว เพราะการมีประสิทธิภาพนั้นมักจะนำไปสู่การทำงานปฏิบัติการ และงานวิชาการในเรื่องเดียวกัน เช่น สิ่งทอ หรืออื่น ๆ ไปอยู่ในกรมเดียวกัน ซึ่งทำให้ขาดการตุลย์ และคาน ตัวอย่างของการตุลย์และคานกันจะเห็นอยู่ คือ การค้าข้าวระหว่างรัฐบาลที่กองการค้าข้าวทำ

หน้าที่ขาย แต่บัญชีรายได้ทั้งหลายอยู่กับหน่วยบัญชีการซื้อของสำนักงานเลขานุการกรม การดุลย์และคานาในรูปแบบและกลไกต่างๆ จะทำให้การใช้อำนาจหน้าที่และบทบาทของหน่วยงานตอบสนอง ความต้องการในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศได้ดียิ่งขึ้น

ง) การใช้อำนาจหน้าที่ยังขาดระบบการจัดระเบียบ (discipline) และตรวจสอบ (supervision) โดยสาธารณะ กล่าวคือ ในการใช้อำนาจในการตัดสินใจต่างๆ ในการทำตามหน้าที่นั้นยังไม่มีเปิดโอกาสให้สาธารณชนมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้เสียได้มีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ การมีส่วนร่วมในลักษณะต่าง ๆ จะทำให้เกิดการดุลย์และคานาเกิดขึ้นโดยมีที่มาจากสาธารณะ และจะยังทำให้ทราบถึงผลดีผลเสีย ผลกระทบของนโยบายแต่ละเรื่องที่มีต่อผู้ประกอบการ ผู้ใช้แรงงานหรือเกษตรกรต่างๆ ด้วย ซึ่งผลทั้งหลายนี้จะเป็นตัวแปรสำคัญที่ทำให้กรมปฏิบัติการและกรมที่มีผลประโยชน์ อย่างเช่น กรมการค้าต่างประเทศจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ โดยมีบทบาทที่ตอบสนองความต้องการของการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศได้ดีขึ้น

โครงสร้างของกรมการค้าต่างประเทศ

โครงสร้างและขอบอำนาจของหน่วยงานภายใน

ปัจจุบันกรมการค้าต่างประเทศได้แบ่งออกเป็น 7 กอง คือ สำนักงานเลขานุการกรม กองการค้าข้าว กองการค้าชาเข้ กองส่งเสริมสินค้าออก กองควบคุมสินค้า กองพาณิชย์กิจต่างประเทศ และกองมาตรฐานสินค้า เพื่อความเข้าใจในโครงสร้างของกรมการค้าต่างประเทศ จำเป็นที่จะต้องวิเคราะห์ขอบเขตของงานและความรับผิดชอบของแต่ละกอง เพื่อให้ภาพปัญหาทางด้านโครงสร้างภายใน ดังนี้ คือ

ก) สำนักงานเลขานุการกรม มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานสารบรรณ งานการเจ้าหน้าที่ งานคลัง งานการเงินและบัญชีเกี่ยวกับการค้าระหว่างรัฐบาลต่อรัฐบาล งานประชาสัมพันธ์ งานด้านกฎหมาย งานวิเทศสัมพันธ์ งานบริการการค้าต่างประเทศ งานพิมพ์หนังสือ ถ่ายเอกสารอัดโรเนียว ฯลฯ ของหน่วยงานต่าง ๆ ในกรมการค้าต่างประเทศ งานหนังสือรับรองและใบอนุญาต ณ สำนักงานการค้าต่างประเทศ จังหวัดเชียงใหม่ และจังหวัดสงขลา และงานอื่น ๆ ที่มีได้อยู่ในหน้าที่ของกองใดโดยเจเนาะ

ข) กองพาณิชย์กิจต่างประเทศ มีหน้าที่และความรับผิดชอบ ดังนี้คือ

- ศึกษาวิเคราะห์นโยบายและระบบการค้าของประเทศต่าง ๆ ตลอดจนศึกษามาตร-การด้านการคลัง การค้า การพาณิชย์และระเบียบวิธีที่ต่าง ๆ ของประเทศคู่ค้าที่เป็นอุปสรรคต่อการส่งออกสินค้าไทย
- ศึกษาวิเคราะห์ข้อตกลงทางการค้า เปรียบเทียบข้อตกลงทางการค้า ศึกษาวิเคราะห์และปฏิบัติการให้เป็นไปตามข้อตกลงในการกำหนดเป้าหมายการส่งออก

- เสนอแนวทางในการเจรจากับประเทศคู่ค้าเพื่อแก้ไขปัญหาและผ่อนคลายอุปสรรคการส่งสินค้าออก
 - เสนอแนะนโยบายและท่าทีของประเทศไทยในการดำเนินการค้ากับต่างประเทศ
 - ปฏิบัติงานในฐานะเลขานุการคณะกรรมการร่วมทางการค้าไทยและประเทศคู่ค้าโดยเตรียมงานด้านวิชาการและเสนอแนะแนวทาง ตลอดจนจัดการประชุมตามวาระที่ปรากฏในความตกลง
 - ปฏิบัติงานประชุมและรับรองผู้แทนการค้าจากต่างประเทศ
 - ปฏิบัติงานในการประชุมของผู้แทนการค้าไทยในต่างประเทศ
 - ติดตามและเสนอแนะแนวทางนโยบายการค้าต่างประเทศของประเทศไทยต่าง ๆ ที่จะ มีผลกระทบต่อการค้าของประเทศไทย
 - ติดต่อหารือกับภาคเอกชนเพื่อให้ทราบปัญหาอุปสรรคทางการค้าเพื่อนำมาเจรจากับประเทศคู่ค้า เพื่อแก้ไขและลดอุปสรรคต่อไป
- ค) กองการค้าขาเข้า มีหน้าที่และความรับผิดชอบ ดังนี้
- ศึกษาวิเคราะห์สินค้า รวมทั้งการติดตามภาวะการค้าของสินค้าทั้งสินค้าเกษตรกรรม และอุตสาหกรรม เพื่อใช้เป็นข้อมูลรายงาน และเสนอแนะแนวทางและ/หรือมาตรการในการส่งสินค้าออกและการนำสินค้าเข้า
 - ศึกษาวิเคราะห์ภาวะการค้าด้านการนำเข้าของประเทศไทย พิจารณารายการสินค้าที่ เห็นควรลดหรือขอลการนำเข้าและที่เห็นควรให้ความคุ้มครองการผลิตภายในประเทศ
 - ศึกษาวิเคราะห์มาตรการทางการค้าของประเทศไทยต่าง ๆ ตามกลุ่มสินค้า คือ สินค้าเกษตรกรรม อุตสาหกรรม อุตสาหกรรมเกษตร และหัตถกรรม เพื่อนำมาใช้ในการเจรจาต่อรองทางการค้ากับประเทศคู่ค้าและคู่แข่ง
 - ศึกษาวิเคราะห์มาตรการการค้าต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการค้าของไทย เพื่อนำไปใช้ในการเจรจาต่อรองทางการค้า เพื่อตอบโต้ประเทศคู่ค้า หากการเจรจาไม่ได้ผล เพื่อลดปริมาณในการนำเข้า เช่น มาตรการทางการคลัง การเงิน การพาณิชย์ และมาตรการทางข้อมูลอื่นๆ
 - รวบรวม จำแนก เผยแพร่ และให้บริการสถิติข้อมูลทางการค้าในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานของกรมการค้าต่างประเทศ และข้อมูลสถิติอื่น ๆ ทางเศรษฐกิจการค้าระหว่างประเทศ เพื่อประโยชน์ในราชการกรมและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง
 - ดำเนินงานและประสานงานในส่วนวิชาการของกรม รวมทั้งงานที่กรมการค้าต่างประเทศรับผิดชอบโดยตรง แต่ไม่ได้อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานอื่น

ง) กองควบคุมสินค้า มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการพิจารณาเกี่ยวกับการควบคุม และการพิจารณาอนุญาตหรือ ไม่อนุญาตให้ส่งออกหรือนำสินค้า เข้าซึ่งสินค้าที่ควบคุมตาม พ.ร.บ. การ ส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 ดังนั้น จึงมีหน้าที่รับผิดชอบ เบื้องต้นผู้ทำการค้ากับลาว พิจารณาสินค้าควบคุมการส่งออกและส่งผ่านแดนไปลาว กัมพูชา และ เวียดนาม เป็นต้น

จ) กองการค้าข้าว มีหน้าที่และความรับผิดชอบ ดังนี้คือ

- กำหนดระเบียบการส่งออกข้าว ผลิตภัณฑ์ข้าว ข้าวโพด และข้าวฟ่าง
- อนุญาตให้ส่งข้าว ผลิตภัณฑ์ข้าว ข้าวโพด และข้าวฟ่าง ออกไปนอกราชอาณาจักร
- จัดสรรโควตาการส่งออกข้าว และข้าวโพด
- จัดหาและส่งมอบข้าวที่รัฐบาลขายให้ต่างประเทศ
- ตรวจสอบมาตรฐานข้าว
- เก็บค่าธรรมเนียมการส่งออกข้าว และผลิตภัณฑ์ข้าว
- อนุญาตให้นำสินค้าข้าวและผลิตภัณฑ์ข้าว เข้ามาในราชอาณาจักร
- ศึกษาวิเคราะห์ภาวะการผลิต การค้า และตลาด สำหรับสินค้าข้าว ข้าวโพด และ ข้าวฟ่าง
- ปฏิบัติงานในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการสำรองเพื่อความมั่นคงทางด้าน อาหารของอาเซียน

ฉ) กองส่งเสริมสินค้าออก มีหน้าที่และความรับผิดชอบ ดังนี้คือ

- จัดระบบการส่งออกของสินค้าผลิตภัณฑ์นั้นสำหรับหลัง น้ำตาล และกาแฟ เพื่อให้ เป็นไปตามข้อตกลงระหว่างประเทศและให้เกิดประโยชน์ต่อการส่งออกมากที่สุด
- ดำเนินการส่งเสริมการส่งออกเพื่อให้สินค้าออกของไทย ได้รับสิทธิประโยชน์ทางการค้าในประเทศผู้นำเข้า โดยใช้ประโยชน์จากสิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรที่ไทย ได้รับ
- ศึกษาและเจรจาเกี่ยวกับสินค้าสิ่งทอกับประเทศที่มีข้อตกลงกับไทย
- ศึกษาติดตามมาตรการการกีดกันทางการค้าของต่างประเทศเกี่ยวกับการฟ้องเรียก เก็บภาษีตอบโต้และการส่งสินค้า ไปท่ามตลาด

ช) กองมาตรฐานสินค้า มีหน้าที่และความรับผิดชอบ ดังนี้คือ ดำเนินการในฐานะสำนัก งานมาตรฐานสินค้า ตามพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าขาออก พ.ศ. 2503 กล่าวคือ ดำเนินการให้ ผู้ค้าขาออกแต่ละชนิดมีมาตรฐานตามความต้องการของตลาดต่างประเทศ และกำหนดให้เป็นสินค้า มาตรฐาน ควบคุม ตรวจสอบผู้ทำการค้าขาออก ผู้ประกอบการธุรกิจตรวจสอบ และผู้ตรวจสอบมาตรฐาน สินค้า รวมทั้งจัดให้มีการตรวจสอบสินค้ามาตรฐานและออกใบรับรองมาตรฐานสินค้า

ซ) สำนักงานสิ่งทอ ตามกฎหมายแล้ว สำนักงานสิ่งทอยังไม่มีฐานะเป็นกอง หากแต่ เป็นเพราะปริมาณงานที่มากเกินกว่าจะเป็นฝ่ายหนึ่งของกองส่งเสริมสินค้าออกได้ จึงมีการตั้งเป็น

สำนักงานสิ่งทอขึ้นอย่างไม่เป็นทางการ ในแผนอัตรากำลัง 3 ปีนั้น สำนักงานสิ่งทอจะมีฐานะเป็น กองหนึ่งของการกรมการค้าต่างประเทศ สำนักงานสิ่งทอในขณะนี้มีหน้าที่และความรับผิดชอบ ดังนี้คือ

- จัดสรรโควต้าหลัก โควต้ากองกลางสำหรับสินค้าสิ่งทอไปยังประชาคมยุโรป สหรัฐอเมริกา แคนาดา นอร์เวย์ สวีเดน ฟินแลนด์ ออสเตรเลีย
- รับผิดชอบการส่งออกสินค้าสิ่งทอให้เป็นไปตามข้อตกลงฯ ดำเนินการบริหารโควต้า และดำเนินการใด ๆ ให้เป็นไปตามข้อตกลงฯ ที่กำหนด ควบคุมดูแลการใช้โควต้า และการส่งออกให้เป็นไปตามระเบียบฯ
- ตรวจสอบคำร้องและเอกสารการขอหนังสือสำคัญ ออกหนังสือสำคัญ ตรวจสอบ เอกสาร หลักฐานการส่งออกเพื่อทราบปริมาณการส่งออกจริง
- ให้ข้อเสนอสถานที่ตลอดจนช่วยแก้ไขปัญหากับผู้ส่งออกและผู้สนใจ กรณีที่มีปัญหาการส่งออกสินค้าสิ่งทอ ดำเนินการเสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น เพื่อพิจารณาแก้ไขปัญหาดังกล่าว
- จำแนกประเภทสินค้าสิ่งทอ บ้างต้นให้แก่ผู้ส่งออก
- ประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการส่งออกสินค้าสิ่งทอในประเทศไทย
- ประสานงานกับประเทศผู้นำเข้าคู่สัญญา (การประชุมเจรจา การปรับปรุงโควต้า การแลกเปลี่ยนข้อมูล ฯลฯ)
- เสนอหลักการจัดระเบียบการส่งออกสินค้าสิ่งทอ และจัดทำระเบียบประกาศ คำสั่ง และดำเนินการอื่น ๆ อันมีลักษณะเป็นการจัดระเบียบการส่งออกสินค้าสิ่งทอ
- เสนอแนะข้อวินิจฉัยเบื้องต้นในการแก้ไขปัญหานั้น อันเกี่ยวกับการส่งออกสินค้าสิ่งทอ ศึกษา ค้นคว้า รวบรวม วิเคราะห์ และเสนอแนวทาง และ/หรือ มาตรการ ในการจัดระเบียบการ ส่งออกสินค้าสิ่งทอ
- เผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ด้านข่าวสารการค้า ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง ข้อบังคับ
- จัดทำสถิติการส่งออกสินค้าสิ่งทอของประเทศที่มีข้อตกลงกับประเทศไทย แยก เปลี่ยนสถิติกับประเทศในข้อตกลง รายงานสถิติการใช้โควต้า และสถิติอื่น ๆ
- ให้ข้อ เสนอแนะแก่สถาบัน/สมาคมการค้าสิ่งทอให้ทราบความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับการ ใช้โควต้าตามข้อตกลง

ความเหมาะสมของโครงสร้างต่ออำนาจหน้าที่และบทบาทของการกรมการค้าต่างประเทศ

ลักษณะเด่นของโครงสร้างของการกรมการค้าต่างประเทศ คือ ผู้บริหารมีความตระหนักในปัญหา โครงสร้างจึงมีการปรับเปลี่ยนเป็นการภายในทั้งในด้านหน่วยงานและบุคลากร จึงนับว่าเป็นโครงสร้าง ที่มีพลวัตพอสมควรในการแก้ไขปัญหานั้นเฉพาะหน้า เช่น มีการตั้งตำแหน่งผู้ช่วยอธิบดีขึ้นมา โดยที่ทั้งวงก

คือ ตำแหน่งนักวิชาการพาณิชย์ฯ เพื่อมาช่วยในด้านวิชาการและบริหารตามที่อธิบดีจะมอบหมาย เพราะทั้งอธิบดีและรองอธิบดี มีงานล้นมือและต้องเดินทางบ่อยครั้ง นอกจากนี้ ยังมีการตั้งฝ่ายนิติการขึ้นมาเพื่อช่วยในการดูแลกฎระเบียบต่างๆ มีการแยกสำนักงานสิ่งทอออกมาเป็นกรมภายใน เพื่อรับผิดชอบโดยตรงกับเรื่องสิ่งทอ มีการขยับตัวบุคลากรในกองอื่นมาช่วยเหลือในกองที่มีงานมาก เช่น สำนักงานสิ่งทอ กองการค้าขาเข้า เป็นต้น

ข้อจำกัดในด้านโครงสร้างนั้นย่อมเห็นได้ชัด เพราะโครงสร้างตามกฎหมายที่เป็นอยู่นั้น เป็นโครงสร้างที่มีอายุ 15 ปีมาแล้ว ซึ่งในช่วง 15 ปีที่ผ่านมาโครงสร้างและแนวการดำรงระหว่างประเทศและในประเทศได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมากแล้ว แต่โดยที่กองแต่ละกองนั้นจะถูกตั้งขึ้น หรือจำเป็นต้องมีการออกพระราชกฤษฎีกา ซึ่งกระทำได้ไม่มากนัก เพราะจะต้องผ่านความเห็นชอบ ของ ก.พ. สำนักงบประมาณกระทรวงการคลัง และคณะกรรมการปฏิรูปอีกด้วย รูปแบบของการค้าที่ต่างไปมาก และการไม่มีความยืดหยุ่นในโครงสร้าง ทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติทำให้มีประสิทธิภาพอย่างเต็มที่ และมีผลต่อการบริหารการใช้ทรัพยากรด้วย เช่น ในปัจจุบันนี้ ปัญหาและปริมาณในการนำเข้ามีน้อย และประเทศก็มุ่งในการพัฒนาการส่งออก แต่กองการค้าขาเข้าก็ยังมีความเป็นกองอยู่ แต่งานที่ทำนั้นไม่ใช่งานเกี่ยวกับการค้าขาเข้าอย่างเดียว หากแต่มีฐานะเป็นกองวิชาการที่ทำหน้าที่วิเคราะห์ โดยเน้นตลาดการส่งออกสินค้าประเภทต่างๆ ดังที่ระบุไว้ในขอบเขตของหน้าที่ที่กล่าวมาแล้ว แต่ขณะเดียวกันกองพาณิชย์ก็ต่างประเทศก็ทำหน้าที่คล้ายกับกองการค้าขาเข้าในปัจจุบันทุกประการ จะมีความแตกต่างกันก็ที่กองพาณิชย์ก็ต่างประเทศ เป็นการวิเคราะห์ตามรายประเทศคู่ค้าของไทย ไม่ใช่ตามรายการประเภทสินค้า กองส่งเสริมสินค้าออกที่แต่เดิมมีที่มาจากคณะกรรมการส่งเสริมสินค้าออกนั้น ก็มีเรื่อง G.S.P. ที่เป็นเรื่องการส่งเสริม แต่งานอีกหลายส่วนที่สำคัญ มีลักษณะไม่ชัดเจนว่าเป็นการส่งเสริมการส่งออก หากแต่เน้นการตรวจตรา (monitor) หรือจัดให้เป็นไปตามระเบียบซึ่งการส่งออกสินค้า เช่น มันสำปะหลัง ที่จะต้องมีการออกใบอนุญาตในการส่งออก แต่ก็ไม่ได้เห็นในเชิงนโยบายและทำการเจรจาเพื่อให้ได้มาซึ่งโควตาหรือผลประโยชน์อื่น ๆ เพิ่มขึ้น เรื่องสิ่งทอซึ่งเดิมเคยอยู่ในกองนี้ ก็ถูกย้ายไปสังกัดอยู่กับสำนักงานสิ่งทอ ซึ่งก็ทำหน้าที่คล้ายกันกับเรื่องมันสำปะหลัง กล่าวคือ เป็นการจัดระเบียบการส่งออกให้เป็นไปตามข้อตกลง ซึ่งก็คือการออกใบอนุญาตส่งออกนั่นเอง กรมการค้าต่างประเทศยังขาดฝ่ายนิติการที่มีบุคลากรเพียงพอ พร้อมทั้งมีความชำนาญพิเศษที่จะช่วยเหลือหน่วยงานต่างๆ ภายในกรม ทั้งในด้านกฎระเบียบของไทย และระหว่างประเทศ

นอกจากนี้โครงสร้างในปัจจุบันยังขาดการดุลย์และคานาดังที่ได้กล่าวมาแล้วในเรื่องอำนาจหน้าที่และบทบาท ฝ่ายนิติการ และฝ่ายวิชาการต่าง ๆ น่าจะมีฐานะที่สร้างดุลย์และคานากับกรมปฏิบัติการได้ แต่กลไกก็ยังขาดอยู่

ในเรื่องของหน้าที่และบทบาทของกรมที่ต้องการเจรจาทางการค้าอยู่ด้วย เช่น ในเรื่องการเจรจาทั้งระดับทวิภาคี และทวิภาคีในเรื่องสิ่งทอนั้นอยู่ในอำนาจและความรับผิดชอบของกรมนี้โดยตรง

แต่การไปเจรจาแต่ละครั้งก็ยิ่งขาดบุคลากรที่จะทำหน้าที่ทางวิชาการอย่างเต็มที่ให้กับอธิบดี อธิบดีต้องทำหน้าที่หลาย ๆ อย่างพร้อม ๆ กัน ภายใต้โครงสร้างปัจจุบันยังไม่มีหน่วยกำลังสนับสนุนในด้านนโยบายอย่างเต็มที่ บุคลากรครึ่งหนึ่งของทั้งหมดอยู่ที่กองมาตรฐานสินค้าเพียงกองเดียว

การประสานสัมพันธ์ขององค์กรหอการค้ากับสภาพแวดล้อมภายนอก

การประสานสัมพันธ์กับองค์กรภายนอกกรมอยู่ในระดับที่พอใช้ แต่ขึ้นอยู่กับบุคลิกของปัจเจกบุคคลมากกว่าระบบ ในแง่ระบบที่สร้างความสัมพันธ์อย่างอัตโนมัติก็มีอยู่บ้าง เช่น ระหว่างกรมการค้าภายในกับกองการค้าข้าว โดยทางกรมการค้าภายในจะเป็นผู้ตรวจสอบสต็อกข้าว และกองการค้าข้าวจะเป็นผู้ขายตามจำนวนสต็อกนั้นๆ ไปยังตลาดต่างประเทศ แต่ก็มีบางกรณีที่มีระบบความสัมพันธ์อยู่แต่ก็ไม่ได้มีความสัมพันธ์อย่างเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติราชการเต็มที่ เช่น ฝ่ายสิทธิประโยชน์อาจไม่มีการติดต่อสัมพันธ์กับกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ หรือสำนักงานพาณิชย์ในต่างประเทศอย่างเต็มที่ในเรื่องการพิจารณาว่า G.S.P. ในสินค้าใด และของประเทศใด ที่ประเทศไทยต้องการและควรวางนโยบายการมีกลยุทธ์ในการเจรจาให้ได้มาซึ่งประโยชน์เหล่านั้น หรือในเรื่องสิ่งทอ หรือมันสำปะหลัง ซึ่งอาจต้องมีการประสานสัมพันธ์กับตัวกระทรวงและกรมอื่นมากขึ้น หากยังมีการขาดบุคลากรและทรัพยากรในการสอด้รับและส่งเสริมการปฏิบัติการต่างๆ

นอกจากความสัมพันธ์ดังกล่าวแล้ว ยังมีความสัมพันธ์กับนอกกระทรวงในลักษณะของคณะกรรมการ เช่น คณะกรรมการนโยบายข้าว (กนช.) ซึ่งต้องร่วมมือกับกระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงมหาดไทย เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีการหารือในปัญหาเฉพาะกิจอย่างไม่เป็นทางการกับหน่วยงานทั้งในและนอกกระทรวงด้วย

ตารางแสดงการประสานสัมพันธ์กับสถานแวดล้อมภายนอก

	วิถีความสัมพันธ์	ตามอาณัติกฎหมาย	อย่างไม่เป็นทางการ เช่น ความจำเป็นของสำระของงาน
ความสัมพันธ์กับกรมอื่น	รูปแบบ กระบวนการ สำระของการติดต่อ	✓ ✓ ✓ ✓	✓ ✓ ✓ ✓ ✓ ✓
ความสัมพันธ์นอกกระทรวง เช่น ในรูปคณะกรรมการ	รูปแบบ กระบวนการ สำระของการติดต่อ	✓ ✓ เช่น กนช. กรรมการไทย- สหรัฐฯ คณะกรรมการ นโยบายการค้ามัน- สำปะหลัง เป็นต้น ✓ ✓	✓
ความสัมพันธ์ระหว่างกรม และนอกกระทรวง ในรูปของคณะทำงานหรือ เฉพาะกิจ	รูปแบบ กระบวนการ สำระของการติดต่อ	 ✓	✓ ✓ การหารือปัญหาสิทธิบัตร และ GSP ไทยสหรัฐฯ, ปัญหาการถูกเก็บ CVD จากสหรัฐฯ, การค้า มันสำปะหลัง เป็นต้น ✓ ✓ ✓ ✓

โครงสร้างและศูนย์รวมความรับผิดชอบ

ลักษณะเด่นของศูนย์รวมความรับผิดชอบคือ ความชัดเจนว่าอธิบดีมีอำนาจเต็ม โดยเฉพาะงานหลัก เช่น การส่งเสริมการส่งออก การเจรจาการค้าบางเรื่องและงานรอง ซึ่งกลายเป็นงานหลัก เช่น

นโยบายและวิธีการการจัดสรรการส่งออก แต่อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดก็เห็นได้ชัด เพราะอธิบดีเองก็มักจะต้องรับอาติติทางมาเมืองมาไม่ใช่น้อย ทั้งนี้ เพราะตัวกฎหมายเองให้อำนาจรัฐมนตรีที่จะตัดสินใจ ในนโยบายการปฏิบัติงานต่างๆ ของกรมนี้ได้ และกรมนี้ซึ่งเป็นผู้บริหาร พ.ร.บ.นั้นๆ ต้องปฏิบัติตาม

ข้อจำกัดอีกประการก็คือ ผู้บริหารระดับสูงโดยเฉพาะอธิบดีมีความรับผิดชอบสูงเกินไป และมีอำนาจมากเกินไปด้วย เช่น ในการค้าระหว่างรัฐบาล (G.to G.) ที่กล่าวไปแล้ว อธิบดีต้องรับผิดชอบในการค้าเป็นพันๆ ล้านในแต่ละครั้ง ซึ่งไม่มีโครงสร้างหรือกลไกที่จะช่วยแบ่งเบา หรือผ่อนคลายความรับผิดชอบเหล่านี้เลยในปัจจุบัน

ตารางแสดง โครงสร้างและศูนย์ความรับผิดชอบ

อำนาจและความรับผิดชอบ ของหัวหน้าหน่วยงาน	อำนาจเต็ม	ข้อจำกัด	สิ่งที่ควรจะเป็น
1) งานเจรจาการค้า	✓		มีอำนาจและควรเป็นงานหลัก
2) งานวิชาการรองรับ การเจรจาการค้า	✓	ขาดเวลาและบุคลากร สนับสนุน	มีอำนาจและควรเป็นงานหลัก
3) การส่งเสริมการ ส่งออกทั่วไป เช่น เจรจากับ trade mission ต่างๆ	✓	ขาดบุคลากรสนับสนุน	มีอำนาจและควรเป็นงานหลัก
4) นโยบายการจัดสรร การส่งออก		โดยความเห็นชอบ ของรัฐมนตรี	ควรเป็นงานรอง อำนาจของ ศูนย์ความรับผิดชอบมากเกินไป ไม่มีการตุลย์และตามใดใด
5) วิธีการจัดสรร การส่งออก	✓	โดยอาติติทางการ เมืองในบางกรณี	ควรเป็นงานรอง ที่ทำไป โดยอัตโนมัติ และมีความโปร่ง ใสและควรมีการตุลย์และตาม

อำนาจและความรับผิดชอบ ของหัวหน้าหน่วยงาน	อำนาจเต็ม	ข้อจำกัด	สิ่งที่ควรจะเป็น
6) การค้าข้าว G to G	✓		ความรับผิดชอบสูงเกินไปด้วย ซึ่งอาจเสียหายต่อรัฐและ ลำบากใจแก่ผู้ปฏิบัติเอง ดังนั้น ควรมีการทบทวนและ สร้างกลไกตุลย์และคาน
7) ความอิสระจาก ตัวกระทรวงโดย เฉพาะสำนักงานปลัด กระทรวง	✓		มีน้อยมาก มีลักษณะเป็นอิสระ ซึ่งเป็นลักษณะเด่น แต่ข้อจำกัด ก็คือ ไม่มีการตุลย์และคานใน ระบบลักษณะที่สร้างสรรค์
8) ความอิสระจากกรมอื่น	✓	โดยลักษณะงาน เช่น ความร่วมมือ กับกรมการค้าภายใน กรมเศรษฐกิจการ พาณิชย์ เป็นต้น	ควรมีความร่วมมือที่เป็นระบบ กว่านี้โดยเฉพาะในเรื่อง GSP

กระบวนการปฏิบัติงาน (โปรดดูบทที่ 5 ประกอบ)

กฎระเบียบและประสิทธิภาพในการทำงาน

กฎระเบียบตาม พ.ร.บ. ต่างๆ ที่กล่าวมาแล้ว ให้อำนาจแก่กรมการค้าต่างประเทศในการบริหารงานอย่างเพียงพอเป็นอย่างยิ่ง จนกลายเป็นข้อจำกัดในกระบวนการปฏิบัติงาน เพราะให้อำนาจแก่ผู้ใช้กฎหมายเกินไป ดังนั้นหากจะกล่าวถึงประสิทธิภาพในแง่ความเด็ดขาดแล้ว กฎระเบียบต่างๆ นั้น ให้อำนาจหน่วยงานต่อประสิทธิภาพเป็นอย่างยิ่ง แต่หากจะกล่าวถึงประสิทธิภาพในด้านการตอบสนองต่อความต้องการทางการพัฒนาแล้ว จะเห็นได้ว่า ขอบอำนาจที่กฎหมายให้ไว้อย่างกว้างขวาง (เช่น ในมาตรา 5 และมาตรา 7 ของ พ.ร.บ. 2522 ที่กล่าวมาแล้ว) นั้น ไม่เป็นข้อรับรองว่ากระบวนการปฏิบัติงาน จะสนองต่อการพัฒนาเสมอไป

ลักษณะการสั่งงาน

ลักษณะของการสั่งงานมีทั้งจากล่างไปบนและบนไปล่าง ในเรื่องต่างๆ นั้น กองที่รับผิดชอบจะเสนอขึ้นไปตามลำดับขั้น ซึ่งก็จะได้รับการพิจารณาจากผู้บริหารชั้นสูงอย่างดี แต่ในบางเรื่องที่เป็นเรื่องนโยบายโดยตรง เช่น การจัดการส่งออกสินค้าที่มีข้อตกลงกับต่างประเทศต่างๆ จะมีการสั่งงานจากข้างบนลงมาข้างล่าง บางครั้งก็จะสูงถึงระดับรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการใช้กฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวกับการดำเนินการของกรมนี้ด้วย

กระบวนการปฏิบัติงานและการใช้ข้อมูล

กระบวนการปฏิบัติงานภายในกรมมีการใช้ข้อมูลทั้งทางกรมรวบรวมเอาไว้ แต่ในแง่ของข้อมูลจากภายนอกนั้น ยังขาดการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียอยู่ ยกเว้นเรื่องสิ่งทอที่สมาคมสิ่งทอฯ มีส่วนเข้าร่วมประชุมและร่วมเดินทางไปเจรจากับคำสั่งทอร่วมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล

การปรับปรุงการปฏิบัติงานของหน่วยย่อย

การปรับปรุงการปฏิบัติงานมีทั้งลักษณะการปรับปรุงที่มาจากผู้บริหารระดับสูง และแต่ละกองที่จัดทำกันเองโดยไม่เกี่ยวข้องกัน การปรับปรุงโดยผู้บริหารนั้นเห็นได้จากการริเริ่มความคิดที่จะมีการรวม (pool) การใช้พนักงานนิเทศ การตั้งฝ่ายนิติการ ฝ่ายวิเทศสัมพันธ์ และสำนักงานสิ่งทอเป็นการภายใน เพื่อปรับปรุงการปฏิบัติงานให้มีความชัดเจนในแง่ความรับผิดชอบและครอบคลุมขอบเขตที่เพิ่มขึ้นในการค้าระหว่างประเทศในปัจจุบัน

ความล่าช้า

ความล่าช้าที่เกิดขึ้นมักจะมีที่มาจากปริมาณงานที่ล้นมือ และการขาดบุคลากรทั้งในการทำงานทั่วไป และในการทำงานที่ต้องอาศัยความชำนาญพิเศษ บุคลากรของกรมการค้าต่างประเทศจะมีเวลาเตรียมตัวในการไปเจรจากับการค้าระหว่างประเทศแต่ละครั้ง ไม่มากนัก เพราะมักจะมีงานประจำติดพันอยู่ตลอดเวลา

ความสัมพันธ์ระหว่างสภาพแวดล้อมของระบบราชการต่อกระบวนการวินิจฉัยสั่งการ กระบวนการในการนำไปปฏิบัติ และกระบวนการในการบริหารทรัพยากร

- ก) สภาพแวดล้อมที่ได้วิเคราะห์มาจะมีผลกระทบโดยตรงต่อกระบวนการวินิจฉัยสั่งการ และกระบวนการในการนำไปปฏิบัติ เพราะทัศนคติของการมองบทบาทของกรมการค้าต่างประเทศและอาณัติทางการเมืองทำให้งานรองกลายเป็นงานหลัก หน้าที่และบทบาทในงานรอง (เช่น การจัดสรรโควตา) เป็นสิ่งที่อาณัติทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง และทำให้มีกระบวนการวินิจฉัยสั่งการจากบนลงล่างอยู่เสมอ
- ข) โครงสร้างขาดการรับข้อมูลที่เป็นกลางในการเป็นฐานของกระบวนการวินิจฉัยสั่งการ ขาดกระบวนการหารือ และรับฟังความเห็นของสาธารณชน หรือผู้มีส่วนได้เสียอย่างเป็นระบบ (consultation and public hearing) ทำให้ไม่ได้ข้อมูลที่มีความหลากหลายเพียงพอในหลายกรณี

ค) โครงสร้างขององค์กรที่เป็นอยู่มีปัญหาในการบริหารทรัพยากร โดยเฉพาะอย่างยิ่งทรัพยากรบุคคล เพราะไม่สามารถเพิ่มอัตรากำลังได้ตามปริมาณงานที่เพิ่มมากขึ้น ต้องมีการขี้นตัวคนจากกองหนึ่งไปทำงานอีกกองหนึ่งอยู่เสมอ (โปรดดู การประสานสัมพันธ์ขององค์กรย่อยกับสภานวแวดล้อมภายนอก ในบทที่ 2 และ การบริหารทรัพยากรมนุษย์ ในบทที่ 3)

นอกจากนี้โครงสร้างยังไม่ตรงต่อบทบาทในปัจจุบันของกรมการค้าต่างประเทศ และบทบาทในปัจจุบันก็ยังไม่เป็นที่เห็นพ้องต้องกัน ทั้งจากบุคคลภายในและภายนอกว่าเหมาะสมแล้วหรือควรจะมีการเปลี่ยนแปลงหรือปรับเปลี่ยนอย่างไร

สภานวแวดล้อมของระบบราชการและผลการปฏิบัติงาน

ก) มีการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องมาก เพราะอำนาจที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของกรม มีอยู่กว้างขวางมาก ขาดกรอบในการใช้ดุลยพินิจ และกรอบนโยบาย

ข) ไม่เชื่อมต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเท่าที่ควร ทำงานประจำมากเกินไปทั้งๆ ที่งานประจำนั้นเชื่อมโดยตรงกับการศึกษาวิเคราะห์และวางแผน ขาดการวางแผนทางระยะยาว และขาดการพิจารณาภาพรวมในเรื่องที่ทำการเจรจา เช่น ในการเจรจาเรื่องหนึ่ง ควรที่จะมีการพิจารณาถึงอำนาจการต่อรองที่ประเทศไทยอาจจะมีในเรื่องอื่น ซึ่งอาจอยู่นอกขอบอำนาจของกรมการค้าต่างประเทศ แต่จะมีผลช่วยในการเจรจาเรื่องอื่นๆ ของกรมการค้าต่างประเทศหรือไม่ เป็นต้น

ค) ขาดระบบดุลย์และคานา ซึ่งทำให้หลายครั้งผลประโยชน์โดยส่วนรวมไม่ได้รับการคุ้มครองเท่าที่ควร ระบบดุลย์และคานาที่ขาดนี้ ขาดทั้งระหว่างกองต่าง ๆ ในกรมการค้าต่างประเทศเอง และระหว่างกรมอื่น ๆ ของกระทรวงพาณิชย์ด้วย

ความเป็นไปได้ในการปรับปรุง

ก) ในด้านโครงสร้าง ทางกรมการค้าต่างประเทศได้กำลังดำเนินการอยู่โดยแผนอัตรากำลัง 3 ปี เนี้งจะได้รับการอนุมัติจาก ก.พ. ซึ่งจะส่งผลให้มีการเพิ่มอัตรากำลังและแยกกองมากกองออกมาเป็นอิสระเพื่อทำงานได้อย่างเต็มที่

ข) การปรับปรุงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของกรมการค้าต่างประเทศกับกรมอื่นนั้น ต้องอาศัยนโยบายจากรัฐบาลและการแก้ไขกฎหมาย เพื่อให้เห็นภาพชัดเจนว่าหน่วยงานใดจะทำหน้าที่ในการปฏิบัติการ หน่วยงานใดทำหน้าที่ในการเจรจาการค้า และการวางแผนนโยบายการเจรจา และหน่วยงานใดทำหน้าที่ทางวิชาการทั้งภาพรวมและเฉพาะเรื่องและทั้งระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว

ค) ควรมีการวางระบบดุลย์และคานาระหว่างกองในกรมการค้าต่างประเทศ และระหว่างกรมในกระทรวงพาณิชย์และจัดระบบการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียให้เป็นระบบเปิด และเป็นสิ่งที่ต้องกระทำ โดยในระยะแรกสามารถดำเนินการภายในได้ แต่ในระยะยาวต้องมีการแก้ไขกฎหมาย (เช่น บ.จ.บ. 2522) ที่กรมการค้าต่างประเทศมีหน้าที่ต้องบริหารอยู่

เชิงอรรถ

¹ เหตุผลที่ไม่ได้ตราเป็นพระราชบัญญัตินั้น เนื่องมาจากรัฐบาลเห็นว่าสมควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2484 และโดยที่มีเหตุผลฉุกเฉิน ซึ่งจะเรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎรให้ทันทั่วทั้งมิได้ จึงอาศัยอำนาจตามมาตรา 52 ของรัฐธรรมนูญ ในขณะนั้นตราพระราชกำหนดขึ้น

² ข้อมูลประวัติความเป็นมาจาก กรมการค้าต่างประเทศ, กระทรวงพาณิชย์, ข้อมูลในการวิเคราะห์งาน กรมการค้าต่างประเทศ, กุมภาพันธ์ 2531.

³ ดูรายละเอียดในกรมการค้าต่างประเทศ, ข้อมูลในการวิเคราะห์งานกรมการค้าต่างประเทศ, ก.พ. 2531

⁴ กองพัฒนาระบบงานและการบริการ สำนักงานประมาณ โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ เอกสารเสนอต่อคณะกรรมการการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน 15 มกราคม 2529 หน้า 373

⁵ แยกจากกองส่งเสริมสินค้าออกอย่างไม่เป็นทางการ และจะมีฐานะเป็นกองตามกฎหมายภายใต้แผนอัตรากำลัง 3 ปี

⁶ ขณะนี้ฝ่ายวิชาการสิ่งทออยู่ในกองส่งเสริมสินค้าออก ซึ่งในความเป็นจริงแล้วทำหน้าที่วิเคราะห์ข้อมูลการเจรจาได้ไม่เต็มที่ เพราะมีบุคลากรน้อยมาก และฝ่ายนี้ยังรับผิดชอบเรื่องการตอบโต้ และการคุ้มครองตลาดอีกด้วย

บทที่สาม

กระบวนการในการบริหารทรัพยากร

ในเรื่องการบริหารทรัพยากรนี้ ได้มีการวิเคราะห์การบริหารทรัพยากร โดยแบ่งออกเป็น 4 ลักษณะ คือ ทรัพยากรมนุษย์ (human resources) ทรัพยากรเวลา (time resource) ทรัพยากรทางการเงิน (financial resource) และทรัพยากรทางกายภาพ (physical resource) ในการบริหารทรัพยากร 4 ลักษณะนี้ จะมีการพิจารณาวิเคราะห์ทั้งในด้านมิติที่คงที่ (static)¹ และมิติที่มีพลวัต (dynamic)² ในมิติทั้ง 2 ของแต่ละลักษณะของการบริหารทรัพยากรนั้น จะมีการวิเคราะห์ถึงลักษณะเด่นและข้อจำกัดควบคู่กันไป (โปรดดูตารางความสัมพันธ์ในหน้าสุดท้ายของบทนี้)

การบริหารทรัพยากรมนุษย์

มิติที่คงที่ของการบริหารทรัพยากร

ก) ความพอเพียง

ในแง่ความพอเพียงของบุคลากรนั้น ได้มีความเห็นตรงกันของผู้ปฏิบัติหน้าที่ ราชการในกรมการค้าต่างประเทศว่าไม่มีความเพียงพอเลย จะมีข้อยกเว้นก็คือ จำนวนบุคลากรในกองมาตรฐานสินค้าซึ่งมีจำนวนบุคลากร 235 คน จากบุคลากร 615 คน ของทั้งกรม³ ความไม่พอเพียงในบุคลากรของกรมการค้าต่างประเทศนั้น ได้เป็นการขาดแคลนทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพเฉพาะด้วย ในแง่ปริมาณนั้น จำนวนคนส่วนใหญ่อยู่ที่กองมาตรฐานสินค้าซึ่งเกือบจะ ไม่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับทั้งในด้าน เนื้อหาสาระของงานและสายความรับผิดชอบกับทางกรมเลย เช่น ตรวจสอบการปฏิบัติงานก็อยู่ภายใต้คณะกรรมการมาตรฐานสินค้าซึ่งปลัดกระทรวงเป็นประธาน อธิบดีเป็นกรรมการและมีบุคคลภายนอกเป็นกรรมการด้วย ผู้อำนวยการกองนี้ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรี อธิบดีมีอำนาจย้าย และไม่มีอำนาจในการตรวจสอบดูแลอย่างใกล้ชิด ในแง่เนื้อหาสาระของงานก็มีลักษณะเป็นความชำนาญพิเศษ เป็นงานเฉพาะที่ไม่มีความเกี่ยวข้องมากนักกับกองอื่นๆ ส่วนในด้านผู้ชำนาญพิเศษนั้น ทางกรมยังขาดผู้ที่มีความรู้ในการใช้ภาษาต่างประเทศ และผู้เชี่ยวชาญทางวิชาการด้านต่างๆ ที่เกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศ

ข) ประสิทธิภาพ

ลักษณะเด่นก็คือ กรมการค้าต่างประเทศมีบุคลากรที่เชี่ยวชาญงานปกติอยู่ไม่น้อย แม้จะยังไม่พอเพียงต่อปริมาณงานที่เพิ่มขึ้นอยู่ตลอดเวลาก็ตาม แต่ข้อจำกัดนี้ก็คือการขาดบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะเรื่อง เช่น ในเรื่องการวางนโยบายการค้าและการเจรจาทางการค้าระหว่างประเทศ ในสำนักงานสิ่งทอที่มีบุคลากร 45 คน ก็จะมีนักวิชาการที่เชี่ยวชาญทางระบบการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ และ

สามารถที่จะวิเคราะห์นโยบายและกลยุทธ์ในการค้าสิ่งทอของประเทศต่างๆ น้อยมาก นอกจากนี้ ยังขาดบุคลากรที่มีความรู้ในภาษาต่างประเทศ ที่มาช่วยผู้บริหารระดับสูงในการเจรจาทางการค้าระหว่างประเทศ เช่น ในการเจรจามั่นสัญญาหลังกับประชาคมยุโรป การเจรจาการค้าสิ่งทอกับประเทศต่างๆ และการเจรจากับคณะผู้แทนทางการค้าจากประเทศต่างๆ ที่มาเยี่ยมและเจรจากันอยู่บ่อยครั้ง และสม่ำเสมอ การศึกษาในระดับปริญญาจากต่างประเทศในปัจจุบันมีเพียง 1-2 คน วุฒิปริญญาโทจากต่างประเทศในสาขาวิชาที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของกรมก็มีอยู่น้อยมาก

มิติที่มโนผลของการบริหารทรัพยากร

ก) ความพอเพียง

กรมการค้าต่างประเทศได้มีความพยายามอย่างสูงยิ่ง และเป็นผลสำเร็จในการแก้ปัญหาระยะสั้นของการขาดแคลนบุคลากรในการทำหน้าที่ต่างๆ ตั้งแต่การพิมพ์ จนถึงงานวิชาการวิธีการยืมตัวจากกองฝ่ายต่างๆ ให้เข้ามาทำงานในกอง หรือฝ่ายที่มีความรีบด่วน เร่งรีบทัน เป็นการแก้ปัญหาในระยะสั้นได้ดีมาก เช่น ผู้บริหารระดับสูงได้จัดให้มี pool ของพนักงานพิมพ์ดีดจากทุกๆ กองมารวมกัน และแบ่งเป็นฝ่ายงานเร่งด่วนและทั่วไป หรือการคัดเลือกนักกฎหมายจากบางหน่วยมารวมกันเป็นฝ่ายนิติการ เพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชนในเรื่องกฎระเบียบ และเพื่อช่วยตรวจสอบกฎระเบียบต่างๆ ที่การร่างมาจากหน่วยงานอื่นของกรมให้ถูกต้องตามกฎหมายแม่บทและหลักการร่างกฎหมายที่ดี

แผนอัตรากำลัง 3 ปีที่กำลังได้รับอนุมัติจาก ก.พ. จะแก้ปัญหาในด้านการขาดแคลนบุคลากรไปได้มาก เพราะจะได้อัตราเพิ่มมาไม่น้อย ปัญหาที่จะยังหลงเหลืออยู่คงเป็นการจัดโครงสร้างกองและฝ่ายว่าจะเหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงทางการค้า ที่จะทำให้อุปกรณ์ที่ได้มาใหม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามต้องการหรือไม่

ข้อจำกัดของความพอเพียงในมิติที่มีผลวัดนี้ก็คือ การบริหารทรัพยากรบุคคลโดยการย้ายย้ายถ่ายเทบุคลากรจากที่เป็นอยู่ตามทางการ ให้เกิดความเคลื่อนไหวเพื่อยืดหยุ่นต่อความเป็นจริงนั้นก็ยังมีปัญหาอยู่อย่างน้อย 2 ประการ ประการแรกในภาพรวมนั้น มิติที่มีผลวัดนี้ก็ไม่ทำให้เกิดความพอเพียงซึ่งบุคลากรขึ้นมาแต่อย่างใด การรวมพนักงานพิมพ์ดีดเข้าด้วยกัน รวมทั้งการถ่ายเอกสารและเก็บเล่มนั้น ก็ทำให้แต่ละกองที่ควรจะมีบุคลากรที่ทำหน้าที่ดังกล่าวได้เต็มที่ต้องขาดคนลงไป การยืมตัวจึงเป็นการแก้ปัญหาสำคัญ งานที่คิดว่ามีลำดับความสำคัญเป็นเบื้องต้นและเร่งด่วน (high priority) แต่ก็ไม่ได้ทำให้เกิดการแก้ปัญหาถาวร และยังไม่ได้เป็นการแก้ปัญหาใดใดกับงานที่อาจถูกมองว่ามีลำดับความสำคัญเป็นรองอีกด้วย ในประการที่สอง การยืมตัวรวมกลุ่มนี้จะก่อให้เกิดปัญหาในด้านความเจริญก้าวหน้าของบุคลากร (promotion) ซึ่งจะทำให้มีหนทางเลื่อนลำดับขั้น (career path) ที่ซบเซาลง หากมีการเปลี่ยนผู้บริหารระดับสูง หรือระดับกลางที่ตนสังกัดหน่วยอยู่แต่ไม่มีผลงานในขอบเขตของหน่วยนั้นเลย

ข) ประสิทธิภาพ

ลักษณะเด่นของมิติที่มีผลวัดนี้ก็คือ การช่วยขยายยืมตัวกันนี้ในหลายๆ กรณี เป็นการเอื้ออำนวยต่อการที่ได้มาซึ่งบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถตรงต่องาน ที่เขาเหล่านั้นควรจะกระทำและสามารถทำให้งานบางอย่างมีประสิทธิภาพดีขึ้น ตัวอย่างในกรณีหลังนี้เห็นได้ชัดในตำแหน่งผู้ช่วยอธิบดี ซึ่งเป็นตำแหน่งที่ใช้เรียกกันภายใน โดยแปลงเปลี่ยนมาจากนักวิชาการพาณิชย์ฯ ดังที่เคยได้กล่าวมาแล้ว ผู้ช่วยอธิบดีจึงเป็นผู้แบ่งเบาภาระทางวิชาการจากอธิบดี และเป็นผู้เชี่ยวชาญพิเศษในด้านการเจรจาทางการค้าไปด้วย และจะติดตามงานการเจรจาของทุกกอง เช่น กองการค้าข้าว กองพาณิชย์กิจต่างประเทศ การเจรจาสั่งทอและมันสำปะหลัง เป็นต้น

แต่ปัญหาในด้านประสิทธิภาพก็ยังคงมีอยู่ เพราะทั้งๆ ที่การมีผลวัดในการบริหารทรัพยากรนั้นเป็นข้อดีในการทำงานให้มีประสิทธิภาพ แต่ก็ยังเสี่ยงต่อประสิทธิภาพในระยะยาว การยืมตัวภายใต้โครงสร้างที่ยังไม่สอดคล้องกับสาระของงานทำให้การแก้ปัญหาเป็นลักษณะเฉพาะเรื่อง เฉพาะจุด และขึ้นอยู่กับอธิบดีแต่ละคนว่าจะมีการหมุนเวียนการบริหารทรัพยากรบุคคลอย่างไร เช่น กองการค้าข้าวเข้าก็ไม่ได้ทำเรื่องขาเข้า แต่เป็นกองวิชาการ ซึ่งก็เคยทำวิชาการสั่งทอด้วย ทั้งๆ ที่ไม่ได้เกี่ยวกับสั่งทอ (ยกเว้นแต่จะรับเอาข้อเสนอของการแยกกองวิชาการออกจากกองปฏิบัติการเพื่อการตูลย์และคาน ดังที่เคยกล่าวไปแล้ว) แต่ปัจจุบันก็ไม่ทำแล้ว กลับไปอยู่ที่ฝ่ายวิชาการสั่งทอในกองส่งเสริมสินค้าออก ซึ่งไม่มีบุคลากรเพียงพอ และในแผนอัตรากำลัง 3 ปี ก็จะไปอยู่กับสำนักงานสั่งทอ ซึ่งก็ขาดบุคลากรในด้านนี้อยู่ ศูนย์บริการข้อมูล ซึ่งปัจจุบันอยู่ภายใต้กองการค้าขาเข้า เพราะเป็นกอง วิชาการ ก็จะถูกย้ายออกไปอีกภายใต้แผนอัตรากำลัง 3 ปี

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า ถ้าโครงสร้างของกรมการค้าต่างประเทศดีและเหมาะสมอยู่แล้ว แต่ขาดเพียงบุคลากรการบริหารทรัพยากรในมิติที่พัฒนาขึ้น จะช่วยในเรื่องประสิทธิภาพของบุคคลและประสิทธิภาพในผลงานอย่างมาก แต่การมีปัญหากับโครงสร้างและบุคลากรนั้น การแก้ปัญหาทางด้านบุคลากรทางเดียวโดยไม่ด้านโครงสร้างยังมีปัญหาอยู่ไหม จะแก้ปัญหาอะไรไม่ได้ โครงสร้างที่จัดกันภายในนั้นขึ้นอยู่กับโครงสร้างทางการตามกฎหมาย ซึ่งมีการเปลี่ยนขอบเขตความรับผิดชอบและการเปลี่ยนหน่วยงานย่อยที่อยู่ภายใต้กองต่างๆ อยู่เป็นครั้งคราว

จากการศึกษายังพบว่า ทั้งๆ ที่มีการถ่ายเทบุคลากรจากภายในกรมแต่กรมการค้าต่างประเทศไม่ได้เห็นการถ่ายเทบุคลากรข้ามกรมนัก เพราะอาจเป็นอีกวิธีที่จะได้บุคลากรที่มีประสิทธิภาพ และทำให้สามารถทำงานได้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

โดยสรุปแล้ว แม้การบริหารทรัพยากรที่มีลักษณะพัฒนาขึ้นจะเป็นการแก้ปัญหาในด้านประสิทธิภาพไปบ้างก็ตาม แต่ก็เป็นการบริหารที่ยังไม่เป็นการสร้างและพัฒนาความเชี่ยวชาญหรือความชำนาญพิเศษ โดยเฉพาะเป็นการบริหารบุคคลที่อยู่ในโครงสร้างที่ยังมีความสับสน ไม่แน่นอน และไม่ตอบสนองต่อความจำเป็นจริงของการค้าในปัจจุบัน ปัญหาเหล่านี้ไม่ได้เกิดขึ้นเพราะกรมการค้าต่างประเทศเอง หรือ

อัตรากำลังข้าราชการและลูกจ้างตามที่ปฏิบัติจริง (ในปัจจุบัน)

ส่วนราชการ	ระดับ											รวม	ลจ. คต.	ลจ. สข.	ลจ. สม.	รวม ลจ.	หมายเหตุ
	10	9	8	7	6	5	3-5	4	2-4	1-4	1-3						
กรมการค้าต่างประเทศ	1	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5	-	-	-	-	ไม่ได้รวมยอด ทดแทนลูกจ้าง ประจำ (๗ สันปันบ- ประมาณ 2530
สำนักงานเลขานุการกรม	-	-	1	5	6	5	19	5	20	19	34	114	68	9	3	80	
กองการค้าข้าว	-	-	1	3	7	1	12	5	9	-	5	43	7	4	1	12	
กองการค้าขาเข้า	-	-	1	3	6	-	29	5	4	4	5	57	9	-	-	9	
กองส่งเสริมสินค้าออก	-	-	1	2	7	-	24	1	7	-	8	50	8	-	5	13	
กองควบคุมสินค้า	-	-	1	2	4	1	7	1	6	-	4	26	2	-	-	2	
กองมาตรฐานสินค้า	-	-	1	6	17	15	72	4	103	-	17	235	69	-	-	69	
กองพาณิชย์ต่างประเทศ	-	-	1	2	4	1	18	-	-	1	4	31	2	-	-	2	
สำนักงานสิ่งทอ	-	-	-	1	7	-	17	1	8	1	10	45	4	-	2	6	
สำนักตรวจสอบ	-	-	-	-	1	-	-	1	3	-	1	6	1	-	-	1	
สำนักอภิบาล	-	-	-	-	1	-	-	-	1	-	-	2	-	-	-	-	
รวม	1	4	7	24	60	23	198	23	161	25	88	614	170	13	11	194	

กรมการค้าต่างประเทศ	614
อธิบดี (นักบริหาร 10)	194

รองอธิบดี (นักบริหาร 9) = 3

ผู้เชี่ยวชาญพิเศษด้านเจรจาการค้า (ว.พ. 9) = 1

สำนักตรวจสอบ	6
จ.ตรวจสอบภายใน 6	1
สำนักอธิบดี	2
นักวิชาการพาณิชย์ 6	-

32

สำนักงานเลขาธิการกรม	114
จนท.บริหารงานทั่วไป	80

เศรษฐกิจ 3-5=1
เจ้าหน้าที่งานพาณิชย์ 5=1
จนท.บริหารงานทั่วไป 3-5=1
เจ้าหน้าที่มาตรฐานสินค้า 2-4=1
จนท.ธุรการ 1-3=1

แผนกสารบรรณ	12
แผนกการเจ้าหน้าที่	8
แผนกคลัง	25
หน่วยปฏิบัติการข้าว	4
ฝ่ายประชาสัมพันธ์	1
ฝ่ายนิติการ	3
ฝ่ายวิเทศสัมพันธ์	6
ศูนย์บริการการค้า	21
ต่างประเทศ	12
ศูนย์นิติคดี	19
	15

สนง.การค้าต่างประเทศ	8
๗ ท่าอากาศยานเชียงใหม่	
จ. เชียงใหม่	3
สนง.การค้าต่างประเทศ	1
ภาคใต้ จ.สงขลา	2

กองพาณิชย์ต่างประเทศ	31
เศรษฐกิจ 8	2

งานธุรการ	2
ฝ่ายความร่วมมือ	15
ทางการค้า 1	-
ฝ่ายความร่วมมือ	13
ทางการค้า 2	-

กองการค้าขาเข้า	57
เศรษฐกิจ 8	9

ฝ่ายวิเคราะห์ 1	6
ฝ่ายวิเคราะห์ 2	4
ฝ่ายวิเคราะห์ 3	6
ฝ่ายวิเคราะห์ 4	8
ฝ่ายวิเคราะห์ 5	7
ศูนย์บริหารงาน	25
ข้อมูล	6

กองควบคุมสินค้า	26
จนท.บริหารงาน	2
พาณิชย์ 8	

งานคอมพิวเตอร์	2
และธุรการ	1
ฝ่าย 1	12
ฝ่าย 2	11

กองการค้าข้าว	43
จนท.บริหารงาน	12
พาณิชย์ 8	

งานธุรการ	3
ฝ่ายข้าวเอกชน	15
ฝ่ายข้าวรัฐบาล	11
ฝ่ายวิเคราะห์	5
สินค้าข้าว	-
สนง.คณะกรรมการ	2
สำรองอาหารแห่ง	-
อาเซียน	-
ฝ่ายข้าวโพด	6
ข้าวพ่าง	-

กองส่งเสริมสินค้าออก	50
เศรษฐกิจ 8	13

ฝ่ายระบบการค้า	17
ฝ่ายสิทธิประโยชน์	29
ทางการค้า	6
ฝ่ายวิชาการสิ่งทอ	3
ภาษีศุลกากรและ	1
ภาษีมูลค่า	

สำนักงานสิ่งทอ	45
จ.พ. 7	6
ฝ่ายบริหาร 1	12
ฝ่ายบริหาร 2	12
ฝ่ายบริหาร 3	6
ฝ่ายจัดสรร	5
ฝ่ายบรรณาการ	6
ฝ่ายสถิติและรายงาน	3

กองมาตรฐานสินค้า	235
จนท.บริหารงาน	69
มาตรฐานสินค้า 8	

ฝ่ายควบคุม	78
มาตรฐานสินค้า	40
ฝ่ายตรวจสอบ	107
มาตรฐานสินค้า	19
ฝ่ายวิชาการ	4
ศูนย์ทำงาน	7

สนง.มาตรฐานสินค้า	1
สาขาภาคตะวันออก	2
สนง.มาตรฐานสินค้า	เวียง
สาขาภาคใต้	-
สนง.มาตรฐานสินค้า	-
สาขาภาคตะวันออก	1
เชียงใหม่	
สนง.มาตรฐานสินค้า	-
สาขาภาคเหนือ	-

สรุป

ระดับ	10	9	8	7	6	5	3-5	4	2-4	1-4	1-3	รวม	ล.จ.	นักการ	ฮาม	พชร.	สช.	สน.	รวม
จำนวน	1	4	7	24	60	23	198	23	161	25	88	614	103	29	7	31	13	11	194

หมายเหตุ

ล.จ. = ลูกจ้างประจำ

สน. = ลูกจ้างจากสมาคม

พชร. = พนักงานขับรถยนต์

สช. = ลูกจ้างจากสำรองข้าว

เพราะผู้บริหาร แต่เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นเพราะความไม่ยืดหยุ่นของ โครงสร้างภายในของกรมที่มีโครงสร้าง เดิมมาช้านาน และ ไม่สามารถปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องและสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจสังคมทั้งระหว่าง ประเทศและในประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก

การบริหารทรัพยากรเวลา

มิติที่หนึ่งของการบริหารทรัพยากร

ความเพียงพอและประสิทธิภาพ

บุคลากรที่ทำหน้าที่ที่กรมการค้าต่างประเทศให้ลำดับความสำคัญเป็นเบื้องต้น เช่น การออกไป อนุญาตต่างๆ นั้น จะมีงานล้นมือและ ไม่มีเวลาเพียงพอในการทำงานให้มีประสิทธิภาพอย่างเต็มที่ มีหลาย กรณีที่บุคลากรระดับกลางและระดับล่าง ไม่มีเวลาจะหารือกับประชาชนผู้มาขอข้อมูลหรือหาข้อมูลต่างๆ เพราะจะต้องรับร่างประกาศของกรม เพื่อให้ผู้บริหารลงนามและตีประกาศให้ทัน การประชุมเจรจากับ คณะผู้แทนทางการค้า หรือผู้ซื้อสินค้า เช่น ในกรณีการค้าทั้งนั้น ทำให้เวลาส่วนใหญ่ของบุคลากรหมด ไปกับ สิ่งเหล่านี้และไม่สามารถทำงานที่ควรเป็นงานหลัก ได้อย่างเต็มที่

มิติที่สามของการบริหารทรัพยากร

การมอบหมายงานใหม่ และการยืมตัวต่างๆ ที่เป็นผลมาจากการบริหารทรัพยากรบุคคลในมิติที่มี นวัตกรรม มีผลต่อการบริหารทรัพยากรเวลาที่มีนวัตกรรมไปด้วย แต่การมอบหมายงานใหม่ การระดมบุคลากร มาใหม่ นั้น ไม่เป็นการทำให้มีความพอเพียงในเวลารการทำงานเพิ่มขึ้น ตรงกันกับผู้ที่ถูกยืมตัว ระดม บุคลากรใหม่นั้น ไม่ว่าจะเป็นพนักงานนิเทศ หรือเจ้าหน้าที่วิเคราะห์เรื่องเฉพาะ เช่น ภาษีป้องกันการค้า ท่อตลาดก็ดี กลับมีงานล้นมือเท่าเดิมหรือมากกว่า ซึ่งทำให้มีความไม่แน่นอนในประสิทธิภาพของงานที่จะ เกิดขึ้น แต่ในแง่มุมมองของประสิทธิภาพในการใช้เวลา นั้น ต้องถือว่ามีมากขึ้นกว่าเดิม เพราะเป็นการทำ ให้บุคลากรที่อาจมีงานไม่มาก เพราะไปอยู่ในกองที่ไม่ตรงความสามารถ หรือ ไม่มีงานมากได้มาใช้เวลา ที่เหลืออยู่นั้นมาทำงานในหน้าที่ใหม่ให้เต็มที่ จึงถือได้ว่าเป็นการใช้เวลาที่มีประสิทธิภาพขึ้น แต่เดิมนิติกร ของกรมอาจมีงานไม่มากนัก เพราะเป็นกลุ่มที่ไม่ได้รับการเน้นถึงความสำคัญมาก่อน เมื่อได้ระดมมาอยู่ ด้วยกันก็ทำให้ขยายขอบเขตงานกว้างขวางขึ้น เช่น การดูแลตรวจความถูกต้องรวมทั้งให้ความเห็นแก่ ระเบียบที่ร่างโดยกองอื่นที่อาจไม่มีนักกฎหมาย ซึ่งเพิ่มไปจากเดิมที่มีก็จะเน้นกันว่านิติกรทำงานหลัก ทางด้านบุคคลหรืองานเจ้าหน้าที่เป็นส่วนใหญ่ ในด้านงานวิเทศสัมพันธ์ก็เช่นกัน การระดมบุคลากร เข้า มาเป็นฝ่ายวิเทศสัมพันธ์ ทำให้บุคลากรที่มีศักยภาพในด้านนี้ แต่อาจอยู่ในกองหรือฝ่ายที่ใช้ความสามารถ ไม่เต็มที่หรือมีเวลาว่างอยู่ ได้เข้ามาช่วยผู้บริหารในการต้อนรับคณะผู้แทนต่างๆ รวมทั้งการติดต่อจัดการ การเดินทาง ที่อยู่ และการอำนวยความสะดวกในการเจรจาหรือกันต่างๆ เป็นต้น

สำหรับผู้บริหารระดับสูง เช่น อธิบดีหรือรองนั้น เห็นกันว่ามั่งงานมากเกินไป และไม่มีเวลาเพียงพอในการที่จะนั่งคิดวางนโยบายต่างๆ อย่างเต็มรูปและเต็มที่ อธิบดีเองต้องทำตั้งแต่การวางนโยบาย การเจรจาถึงการขายข้าว ซึ่งทำให้เวลาในการเตรียมตัวต่างๆ น้อยมาก ข้าราชการระดับกลาง และระดับล่างก็มีปัญหาในลักษณะทำนองเดียวกันนี้ จึงทำให้เห็นว่าในภาพรวมแล้วผู้ใดจะเป็นผู้ใช้เวลาในการศึกษาเตรียมการการปฏิบัติงาน เพราะเกือบทุกคนมีหน้าที่ปฏิบัติตามทัศนะที่บุคลากรมีต่อกรมนี้น่าจะเป็นกรมปฏิบัติการเท่านั้น

การบริหารทรัพยากรทางการเงิน

มิติที่คงที่ของการบริหารทรัพยากร

ความพอเพียงและประสิทธิภาพ

ความพอเพียงและประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรทางการเงินนั้น สามารถแยกพิจารณาได้เป็นความพอเพียงและประสิทธิภาพในงบประมาณที่เกี่ยวกับการบริหารงาน และที่เกี่ยวกับบุคลากร งบประมาณที่เกี่ยวกับบุคลากรนั้น เห็นได้ชัดว่าไม่เพียงพอโดยพิจารณาจากการขาดแคลนอัตรากำลัง ส่วนงบประมาณในการบริหารงานนั้น จะเห็นได้ว่า กองมาตรฐานสินค้าได้รับงบประมาณ 31 ล้านบาท จากจำนวน 65 ล้านบาทที่กรมการค้าต่างประเทศได้รับในปี พ.ศ. 2531 ซึ่งในจำนวนที่เหลือนี้จะต้องมีการจัดสรรกันไปอีก 6 กอง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่สำคัญต่อการส่งเสริมการส่งออกที่เป็นเป้าหมายหรืองานหลักของกรมการค้าต่างประเทศ

มิติที่ผันผวนของการบริหารทรัพยากร

ในการงบประมาณที่เกี่ยวกับบุคลากรนั้น กรมการค้าต่างประเทศสามารถมีลูกจ้างที่ได้มาจากสมาคมการค้ามาช่วยเพิ่มเติมลูกจ้างที่ขาด (ดูแผนภูมิการแบ่งงานและอัตรากำลังของกรมการค้าต่างประเทศตามที่ปฏิบัติจริง) และมีการขี้นตัวบุคลากรข้ามกอง ซึ่งทำให้เป็นลักษณะเด่นในการสร้างความพอเพียงในงบประมาณซึ่งควรจะขาดมากกว่านี้ ส่วนในด้านทรัพยากรที่เกี่ยวกับการบริหารงานนั้น ในการศึกษาวิเคราะห์ต่าง ๆ นั้น ทางกระทรวงพาณิชย์มีกองทุนพัฒนาการส่งออกซึ่งได้มีบทบาทสำคัญในการเสริมงบประมาณที่เกี่ยวกับการศึกษาวิเคราะห์ที่ยังอาจจะขาดแคลนอยู่

งบประมาณรายจ่าย กรมการค้าต่างประเทศตามแผน

ปีงบประมาณ 2529-2531

		2529	2530	2531
<u>แผนงานบริหารด้านการพาณิชย์</u>				
งานบริหารทั่วไป	รวม	9,622,300	11,029,000	11,297,700
1. เงินเดือน และค่าจ้างประจำ		5,503,100	5,824,300	6,012,900
2. ค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ		2,316,400	2,142,600	2,286,200
3. ค่าสาธารณูปโภค		1,412,400	1,412,400	2,035,000
4. ค่าครุภัณฑ์ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง		390,400	1,649,700	963,600
<u>แผนงานการค้าต่างประเทศ</u>				
	รวม	48,459,900	50,315,200	54,519,900
1. งานข้อตกลงและร่วมมือทางการค้า		11,346,600	11,657,000	12,556,200
2. งานระบบการส่งออก		10,147,600	8,778,600	9,303,300
3. งานรักษามาตรฐานสินค้าออก		26,965,700	29,218,800	31,230,100
4. โครงการบริหารและบริหารสถิติข้อมูล สำหรับสินค้าที่ต้องขออนุญาต		-	456,500	1,122,400
5. โครงการส่งเสริมการใช้สิทธิประโยชน์ ทางการค้า		-	138,600	307,900
6. โครงการตรวจสอบมาตรฐานสินค้า		-	65,700	-

การบริหารทรัพยากรทางด้านภาษา

มติที่คงที่ของการบริหารทรัพยากร

กรมการค้าต่างประเทศมีสถานที่ทำงานที่คับแคบมาก และยังเป็นหน่วยราชการที่ต้องมีบุคคลภายนอกเข้ามาติดต่อทั้งในการศึกษาทำข้อมูล และในการประกอบธุรกิจการค้าต่างๆ ความคับแคบของสถานที่ทำให้กรมการค้าต่างประเทศไม่สามารถบริการประชาชนได้อย่างเต็มที่และดีเท่าที่ควร การขาดเนื้อที่ที่จะเก็บเอกสารสำคัญ และเอกสารทั่วไปต่างๆ ทำให้ยากต่อการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลที่ผ่านมาแล้ว แต่ยังคงอาจเป็นประโยชน์ในการทำงานในปัจจุบันและอนาคต ระเบียบที่ผ่านมาไม่กี่ปีบางครั้งก็ไม่สามารถทำได้ เพราะไม่มีที่เก็บที่เป็นสัดส่วน

มติที่ผลัดของการบริหารทรัพยากร

กรรมการค้าต่างประเทศได้มีความยืดหยุ่นสูงในการบริหารทรัพยากรทางกายภาพ กรรมการค้าต่างประเทศมีการแบ่งห้องประชุมห้องย่อยเพื่อให้ใช้ประโยชน์ในหลายๆ วัตถุประสงค์ได้พร้อมๆ กัน และได้นำเอาหน่วยงานที่บุคคลภายนอกต้องมาติดต่อรวมเป็นศูนย์เดียว และอยู่ที่ชั้นล่าง ซึ่งคือศูนย์บริการการค้าเพื่อบุคคลภายนอกจะได้มาอยู่ ณ ที่เดียวไม่ต้องอยู่ตามชั้นต่างๆ แยกๆ กันของกรรมการค้าต่างประเทศ ศูนย์บริการการค้าในปัจจุบันยังไม่มีฐานะตามกฎหมาย แต่จะมีกฎหมายรองรับภายใต้แผนอัตรากำลัง 3 ปี ในอนาคตอันใกล้นี้ ศูนย์ฯ นี้รับผิดชอบในเรื่องใบอนุญาตและหนังสือรับรองแหล่งกำเนิดสินค้า (G.S.P.) เป็นต้น ยกเว้นเรื่องการขอรับโควต้า ซึ่งยังต้องขึ้นไปยังกองที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับสินค้านั้นๆ โดยตรง เพราะจะต้องมีการตรวจตัวเลขของการที่มีสิทธิส่งออก เช่น การส่งออกสิ่งทอ อาจมีหลักว่าให้ดูประวัติการส่งออกเพื่อจะพิจารณาว่าจะได้มีสิทธิในการส่งออกเท่าใด ดังนั้นก็จำเป็นต้องติดต่อกับหน่วยงานที่รับผิดชอบเรื่องนั้นโดยตรง เพราะจะมีตัวเลขทุกอย่างอยู่ครบถ้วน

ในเรื่องการกำหนดบริเวณที่ให้ผู้มาติดต่อ และให้มีศูนย์กลางในการรับใบอนุญาตต่างๆ โดยศูนย์บริการการค้าข้างต้นนี้ มีความหมายต่อการปฏิบัติหน้าที่ราชการเป็นอย่างยิ่ง เพราะเป็นการทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจไม่ต้องมีปฏิสัมพันธ์กับบุคลากรของกรมอยู่ตลอดเวลา โดยการเดินทางไปติดต่อเรื่องต่างๆ ที่ต่างกองกัน ผลเช่นว่านี้ เชื่อกันว่าเป็นการลดการกระทำที่อาจดูว่าไม่เหมาะสมได้กลไกนี้เป็นสิ่งที่น่าจะพิจารณาและศึกษาต่อไปถึงความเป็นไปได้ที่จะใช้แนวคิดนี้กับการมาติดต่อเฉพาะภายในทุกๆ เรื่องที่สำคัญที่กรรมการค้าต่างประเทศดูแลบริหารงานอยู่

แนวทางในการแก้ไขปัญหการบริหารทรัพยากร

ก) ระยะสั้น

แผนอัตรากำลัง 3 ปีที่กำลังจะนำมาปฏิบัติเน้นคงแก้ปัญหาด้านทรัพยากรบุคคลได้ส่วนหนึ่ง ทั้งในด้านปริมาณ และความชำนาญพิเศษของบุคลากร แต่อย่างไรก็ตาม แผน 3 ปีนี้ก็ยังไม่มีภาพของโครงสร้างภายในที่ชัดเจน มีการโยกย้ายฝ่ายซึ่งยังไม่ชัดเจน เช่น ศูนย์บริหารงานข้อมูล ซึ่งเดิมอยู่ภายใต้กองการค้าขาเข้า ซึ่งปัจจุบันเป็นกองวิชาการที่ต้องใช้ข้อมูลต่างๆ ในการวิเคราะห์ ก็จะย้ายไปอยู่ภายใต้กองพาณิชย์กิจต่างประเทศ และกองการค้าขาเข้าเองก็ยังไม่มีการเปลี่ยนชื่อ ปัญหาที่คือบุคลากรผู้เชี่ยวชาญจะอยู่ในกองใด นอกจากนี้แผนรวมกองการค้าขาเข้ากับกองควบคุมสินค้าเข้าด้วยกันยังเป็นที่สงสัยว่าจะมีการขัดกันหรือไม่ เพราะทั้งสาระ หน้าที่ และจุดประสงค์ของงานของทั้งสองกองมีความแตกต่างกันมาก

ข) ระยะกลาง

ควรมีการแยกงานด้านวิชาการและปฏิบัติ โดยจัดแผนบุคลากรให้สอดคล้องกับลักษณะงานทั้งสอง เช่น ไม่ควรให้สำนักงานสิ่งทอทำหน้าที่ทั้งทางวิชาการ นโยบายและปฏิบัติ เพราะเจ้าหน้าที่วิชาการสิ่งทอ

จะไม่มีดุลย์และคานากับหัวหน้าสำนักงานของตน ควรให้มีการดุลย์และคานาระหว่างกองมากกว่า ระบบที่กล่าวถึงนี้ จำเป็นจะต้องมีการพิจารณาวางแผนจัดสรรความเหมาะสมใหม่ทั้งในด้านความพอเพียงและประสิทธิภาพ

ค) ระยะยาว

เช่นเดียวกับสภาพแวดล้อมของระบบบริหารที่ว่า หากจะมีการปรับปรุงอย่างเต็มรูปแบบแล้ว จะต้องมีการพิจารณาตัดสินใจว่ากรมการค้าต่างประเทศจะทำหน้าที่เป็นกรมปฏิบัติการเท่านั้น โดยไม่ทำหน้าที่ในการเจรจาด้วยหรือไม่ จะดำเนินการก็เพียงในด้านนโยบายระยะสั้นหรือเรื่องจำเป็นรีบด่วนเท่านั้น หากภาพนี้เป็นภาพของการจัดระบบของกระทรวงพาณิชย์ การจัดสรรทรัพยากรบุคคลก็จะต้องมีการกระทำกันใหม่ให้มีความสอดคล้องกันด้วย

การวิเคราะห์กระบวนการในการบริหารทรัพยากรนั้น พอจะสรุปเป็นภาพรวมในแผนผังถึงความสัมพันธ์โยงของตัวแปรหลัก และตัวแปรรองที่นำมาวิเคราะห์ได้ดังนี้ คือ

			Human Resource	Time Resource	Financial Resource	Physical Resource
Findings	Conditions/Dimensions	Factors				
Strengths	Static Dynamic	Sufficiency				
	Static Dynamic	Efficiency and Effectiveness				
Weaknesses	Static Dynamic	Sufficiency				
	Static Dynamic	Efficiency and Effectiveness				

เชิงอรรถ

- ¹ หมายถึงการวิเคราะห์การบริหารทรัพยากรที่มีอยู่ตามปกติ
- ² หมายถึงการวิเคราะห์การบริหารทรัพยากรโดยมีการเคลื่อนไหวของทรัพยากร เป็นการย้ายหรือเปลี่ยนตัวบุคลากรจากหน่วยงานอื่นเข้ามาโดยปฏิบัติงานเป็นต้น
- ³ ผู้บริหารระดับสูงใช้ตัวเลข 400 คนจากทั้งหมด 768 คน

บทที่สี่

กระบวนการวินิจฉัยสั่งการ

กระบวนการวินิจฉัยสั่งการของกรมการค้าต่างประเทศแบ่งออกได้เป็น กระบวนการวินิจฉัยสั่งการเกี่ยวกับการปฏิบัติงานภายใน เช่น การโยกย้ายตำแหน่ง การยืมตัว การปรับเปลี่ยนหน้าที่ของกอง เป็นต้น กระบวนการที่สองเป็นเรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามหน้าที่และบทบาทของกรม เช่น ระบบการวินิจฉัยสั่งการตามที่ พ.ร.บ. ต่างๆ มอบอำนาจเอาไว้ เช่น อำนาจต่างๆ ตามอนุบัญญัติที่ออกตาม พ.ร.บ. นำเข้าส่งออก พ.ศ. 2522 เป็นต้น ในการศึกษากระบวนการนี้ จะเน้นกระบวนการในลักษณะหลัง ซึ่งก็ไม่ใช่ละเลยความสำคัญของลักษณะแรกที่ต้องอาศัยการส่งเสริมการส่งออก และการพัฒนาเศรษฐกิจของไทย ตัวแปรหลักที่จะใช้ในการพิจารณาปัญหาข้อดี ข้อเสีย ของกระบวนการนี้ คือ ระบบข้อมูล การวิเคราะห์และสังเคราะห์ระบบข้อมูล และการวินิจฉัยสั่งการ

ระบบข้อมูล

ฐานข้อมูลของกรมการค้าต่างประเทศมีความกว้างขวางพอสมควร โดยมีความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นในการรวบรวมข้อมูลต่างๆ เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับปริมาณข้าวในประเทศ จะได้มาจากกรมการค้าภายใน ข้อมูลเกี่ยวกับปริมาณมันสำปะหลังภายในประเทศ และสถิติการส่งออกจะได้รับความร่วมมือจากกรมการค้าภายใน และกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ ข้อมูลเกี่ยวกับสิ่งทอ นั้น จะได้รับข้อมูลประเภทสารสนเทศเกี่ยวกับอุตสาหกรรมสิ่งทอภายในประเทศ และตลาดต่างประเทศนั้น จะได้รับมาจากภาคเอกชนด้วย เพราะภาคเอกชนผ่านทางสมาคมสิ่งทอทั้ง 4 สมาคม ได้มีโอกาสร่วมประชุม และร่วมเดินทางไปเจรจาที่สำคัญ กับข้าราชการผู้บริหารระดับสูงของกรมด้วย ซึ่งนับว่าเป็นการได้รับข้อมูลที่กว้าง และเปิดโอกาสให้ทุกรายมีโอกาสให้ข้อมูลในเรื่องสิ่งทอได้ ข้อมูลทั้งทางด้านสถิติและสารสนเทศนี้ มีการเก็บโดยระบบคอมพิวเตอร์ด้วย เช่น ในการเก็บข้อมูลเกี่ยวกับ G.S.P. และการส่งออกต่างๆ เป็นต้น

ลักษณะเด่นอีกประการของฐานข้อมูลในบางเรื่องก็คือ การให้ผู้รวบรวมข้อมูลกับผู้ใช้ข้อมูลเป็นคนละคนกัน เพื่อให้เกิดการดุลยและคาน เช่น กรมการค้าภายในจะเป็นผู้ตรวจสอบตัดข้าว ทั้งข้าวขาว¹ และข้าวโกดัง² และรายงานมายังกองการค้าข้าว กรมการค้าต่างประเทศ โดยทาง กรมการค้าต่างประเทศ จะไม่มายุ่งเกี่ยวในข้อมูลนี้เอง ทางกองซึ่งเป็นผู้ใช้ข้อมูลก็จะไม่เกี่ยวข้องกับการรวบรวมข้อมูล โดยจะวิเคราะห์ข้อมูลและตัดสินใจในการค้าข้าวโดยรัฐบาลเท่านั้น เป็นต้น

ข้อจำกัดของระบบข้อมูลอยู่ที่ยังขาดข้อมูล จากสาธารณชน โดยเฉพาะผู้มีส่วนได้เสียในวงกว้างในแต่ละเรื่อง การที่ผู้มีส่วนได้เสียจะมีส่วนร่วมในกระบวนการหารือ (consultation) หรือการเปิดรับฟังความเห็นสาธารณะ (Public Hearing) นั้น ขึ้นอยู่กับนโยบายของผู้บริหารระดับสูงแต่ละคน

เพราะโดยกฎหมายแล้วไม่มีการบังคับเอาไว้แต่อย่างใดว่า ในกรณีที่จะมีการวางนโยบายที่สำคัญที่มีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของคนจำนวนมากจะต้องมีการหารือ หรือรับฟังความเห็นอย่างเป็นระบบจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งต่างจากกฎหมายที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจของบางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา หรือ ออสเตรเลีย ที่จะมีแนวคิด และหลักการที่กล่าวมานั้นระบุเอาไว้ในตัวกฎหมาย ดังนั้นจึงทำให้ฐานข้อมูลที่เป็นพื้นฐานนั้น อยู่ในระดับที่เพียงพอ แต่ฐานข้อมูลเฉพาะเรื่องเฉพาะกิจนั้น ยังขาดฐานข้อมูลที่มีระบบการรับข้อมูลที่กว้างพอเป็นระบบเปิด แต่กลับมีลักษณะเป็นระบบเฉพาะราย เฉพาะกรณีมากกว่า

ถึงแม้จะมีระบบคอมพิวเตอร์เข้ามาช่วยเพิ่มขึ้นกว่าเดิม แต่เพราะเหตุเนื่องจากการขาดบุคลากร ก็ทำให้การจัดระบบข้อมูลเข้าคอมพิวเตอร์เป็นไปอย่างไม่สมบูรณ์ เช่น กฎระเบียบ และประกาศต่างๆ ที่ผ่านมาแล้วของกรม และของกระทรวงพาณิชย์นั้นยากที่จะค้นหา เพราะมักจะเก็บอยู่ในแฟ้มต่างๆ แล้วแต่ในหัวงัดผู้ใดเป็นคนรับผิดชอบ ฝ่ายนิติการไม่ได้มีกฎระเบียบทุกอย่างอยู่กับตน ระเบียบบางระเบียบ ประกาศบางประกาศที่ผ่านมาแล้ว ถ้ามีการเปลี่ยนแปลงบุคลากรที่รับผิดชอบก็จะหาไม่พบ ซึ่งหมายถึงทั้งอาจมีการสูญหายไป หรือมีอยู่แต่ไม่มีผู้ใดติดตามว่าเก็บอยู่ในแฟ้มใด ณ กองใด เป็นต้น

ปัญหาข้างต้นยังมีผลต่อการเผยแพร่ข้อมูลอีกด้วย แม้กฎระเบียบปัจจุบันนั้น มีอยู่พร้อม แต่ของเดิมนั้นหาได้ลำบาก ซึ่งมีผลต่อการศึกษาของบุคลากรในหน่วยงานเองที่จะต้องศึกษาปรับปรุงกฎระเบียบ โดยวิเคราะห์จากข้อดีและข้อเสียของสิ่งที่ผ่านมาแล้ว บุคคลภายนอกเองยังประสบปัญหาทางด้านนี้มากขึ้นไปอีก นอกจากนี้ในเรื่องข้อมูล G.S.P. นั้น ยังมีปัญหาในการเผยแพร่ข้อมูล G.S.P. ให้กับเอกชนพอสมควร แต่ปัญหามีลักษณะแตกต่างจากข้างต้น กล่าวคือ ไม่ได้เกิดขึ้นเพราะไม่มีการเก็บข้อมูลอย่างดี ความจริงแล้ว ทางฝ่ายสิทธิประโยชน์มีการรวบรวมรายการ G.S.P. ของประเทศต่างๆ เป็นเล่ม มีรายละเอียดพอสมควร แต่ปัญหาในเรื่องการเก็บและเผยแพร่ข้อมูลอยู่ที่การขาดบุคลากรผู้เชี่ยวชาญพิเศษที่จะตอบคำถามให้แก่ผู้ประกอบการภาคเอกชนได้ว่า สินค้าที่ตนต้องการจะส่งออกนั้น อยู่ภายใต้รายการใดที่จะได้รับ หรือไม่ได้รับ G.S.P. เพราะรายการที่อธิบายเอาไว้ในรายการของ G.S.P. นั้น อาจไม่ชัดเจนพอที่จะตีความได้ง่ายๆ ว่า สินค้าที่ผลิตนั้นจะตกอยู่ภายใต้ขอบเขตของรายการนั้นๆ หรือไม่ บางครั้งสินค้าที่ผลิตเป็นสินค้าที่ค่อนข้างใหม่ ซึ่งต้องการความรู้ความเข้าใจทางวิศวกรรมศาสตร์ หรือ การประดิษฐ์ หรือการค้าสินค้านั้นๆ เพื่อที่จะทราบได้ว่าควรจะถือว่าอยู่ภายใต้รายการใด เพราะหากมีความผิดพลาดแล้ว ก็จะมีผลเสียอย่างมาก เพราะสินค้าส่งออกที่คาดว่าจะได้รับการลดหย่อนภาษี กลับจะถูกเก็บภาษี เป็นต้น

การวิเคราะห์และสังเคราะห์ระบบข้อมูล

การกำหนดปัญหาและการวิเคราะห์ข้อมูล

ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น เกิดจากสถานการณ์การค้าเป็นตัวกำหนด เช่น ในกรณีที่ถูกทางการของญี่ปุ่นชะลอการนำเข้าไก่แช่ เป็นเพราะมีสารเคมีเกินกว่ากำหนด ก็จะมีการตรวจสอบข้อมูลทันทีว่า มีบริษัทผู้ผลิตและผู้ส่งออกใดบ้าง ใช้ไก่อะไรในการผลิต มีพฤติกรรมอย่างไร หรือในกรณี embargo ของสหรัฐอเมริกาต่อสินค้าสิ่งทอของไทย ก็เป็นกรณีที่เราเห็นได้ชัดว่า สถานการณ์เป็นวิกฤติการณ์ที่ทำให้มีการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลกันใหม่ว่า ทำไมถึงมีการกล่าวหาว่ามีการส่งออกเกินโควตา เกิดจากความเข้าใจคลาดเคลื่อนของฝ่ายไทย ในด้านเพดานรวมของโควตาอย่างไรบ้าง เป็นต้น

การที่สถานการณ์เป็นตัวกำหนดปัญหามีทั้งข้อดีและข้อเสียอยู่ในตัวเอง ข้อดีก็คือเป็นการทดสอบได้อยู่เสมอว่าข้อมูลที่มีอยู่ในแต่ละเรื่องนั้นพอเพียงต่อการวิเคราะห์ปัญหาและแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละครั้งได้หรือไม่ ทำให้ต้องมีการปรับปรุงอยู่เสมอ ในด้านข้อจำกัดหรือข้อเสียนั้นก็อาจทำให้การเตรียมรับสถานการณ์ต่างๆ ล่วงหน้านั้นหย่อนลง เช่น ในกรณีของปัญหาทางส่งออกไก่แช่เย็นไปญี่ปุ่นนั้น แต่จะมีกลไกทางข้อมูลอย่างละเอียดอยู่แล้วหรือไม่ ก็จะทราบว่าผู้ผลิตและผู้ส่งออกรายใดมีพฤติกรรมการผลิตอย่างไร ส่งออกจำนวนเท่าใด ที่ทำให้เกิดปัญหาจนมีผลกระทบไปถึงทุกรายได้ เป็นต้น

สำหรับในกรณีอื่นๆ นั้น ทางกรมการค้าต่างประเทศก็ใช้ข้อมูลมาเป็นตัววิเคราะห์ เพื่อกำหนดปัญหาอยู่ด้วยไม่น้อย เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับปริมาณงาน ซึ่งไม่เหมาะสมสอดคล้องกับปริมาณของบุคลากร เช่น จำนวนใบอนุญาตที่ต้องออกในแต่ละเรื่องมีจำนวนเป็นหมื่นๆ ฉบับ ทำให้เห็นว่า บุคลากรที่ทำหน้าที่เหล่านั้นอยู่ ยังไม่เพียงพอและเห็นได้ว่าไม่มีเวลาเหลือที่จะทำงานทางด้านวิชาการ หรือจำนวนของ trade mission จากต่างประเทศที่มีมากขึ้นและบ่อยขึ้นเป็นลำดับ ทำให้ต้องมีการตั้งฝ่ายวิเทศสัมพันธ์ขึ้นมา เป็นต้น

การแก้ปัญหาในแต่ละกองจะมีความพยายามแก้ปัญหาของตน โดยวางอยู่บนข้อมูลที่มีอยู่ ซึ่งก็เป็นลักษณะเด่นส่วนหนึ่ง ที่ทำให้แต่ละกองมีความพยายามจะปรับปรุงระบบการทำงานอยู่เสมอ เช่น กองส่งเสริมสินค้าออก ก็เห็นว่าการดำเนินงานทั้งทางด้านวิชาการและปฏิบัตินั้นไม่สามารถทำได้ หากมีบุคลากรเท่าที่เป็นอยู่ หรือการตระหนักถึงความล่าช้าในการออกใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้า (certificate of origin) เพราะต้องมาที่กรมกันทุกราย ดังนั้นทางกองก็เริ่มมีดำริถึงความเป็นไปได้ในการส่งคนไปออกใบรับรองในหน่วยงานกลางต่างๆ เช่น กรมพาณิชย์สัมพันธ์ สภาหอการค้า สภาอุตสาหกรรม เป็นต้น เพราะเป็นเรื่องปฏิบัติและไม่มีเรื่องนโยบายใดๆ เกี่ยวข้อง เป็นต้น

แต่ปัญหาที่ตามมาก็คือ การที่ต่างๆ กองดูปัญหาของแต่ละกอง ทำให้ขาดภาพรวมของปัญหา เช่น ในการเจรจาทางการค้าระหว่างประเทศนั้น ก็อาจจะขาดภาพรวมของการเจรจา เช่น ในเรื่องของการส่งออกมันสำปะหลังนั้น กองส่งเสริมสินค้าออกก็จะทำหน้าที่เฉพาะการบริหารการส่งออก, ซึ่งก็คือการออก

ใบอนุญาตการส่งออกตามนโยบายที่ทางกรมการค้าต่างประเทศมีมาก แต่ก็จะไปรับผิดชอบทางด้านการศึกษาแนวทางการเจรจาทั้งในแง่ปัญหาระยะสั้น หรือระยะยาว ส่วนกองการค้าขาเข้า ซึ่งเป็นกองวิชาการและทำหน้าที่ศึกษาวิเคราะห์รายสินค้าถึงสภาพตลาดภายในและภายนอกประเทศต่างๆ นั้น ก็จะไม่มีความรับผิดชอบในเรื่องการค้ามันสำปะหลัง เพราะถือเป็นสินค้าภายใต้ข้อตกลงที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมส่งเสริมสินค้าออก ดังนั้น การศึกษาภาพรวมของปัญหาการค้ามันสำปะหลังและการเจรจาซึ่งอาจมีผลต่อการจัดส่งออกนี้ จึงไปอยู่ที่กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์เป็นส่วนใหญ่ ในเรื่องการค้าสิ่งทอก็มีปัญหาในลักษณะเดียวกัน

การวิเคราะห์และการแก้ไขปัญหา จึงไม่มีความสอดคล้องกันเสมอไป ในหลายๆ กรณียังขึ้นอยู่กับนโยบายระดับสูง บางครั้งมีการแก้ปัญหาในด้านกองปฏิบัติการ โดยไม่มีการวิเคราะห์ปัญหาจากทางด้านกองที่ทำหน้าที่วิชาการ เรื่องผลประโยชน์ของไทยจากการค้าภายใต้ G.S.P. กับสหรัฐอเมริกา นั้น เป็นตัวอย่างที่ดีที่สะท้อนให้เห็นถึงการกำหนดปัญหาการวิเคราะห์และสังเคราะห์ปัญหาและทางแก้ไข ที่ไม่มีการสอดคล้องกันเท่าที่ควร เพราะมีผลการศึกษาของการค้าภายใต้ G.S.P. ออกมาในเวลาใกล้เคียงกัน 2 ชุด ซึ่งมีผลต่างกัน และให้ภาพในการเจรจาเรื่องทรัพย์สินทางปัญญา โดยเฉพาะเรื่องลิขสิทธิ์ในขณะนั้นที่ต่างกันโดยสิ้นเชิง เพราะผลการศึกษาหนึ่งแสดงถึงผลประโยชน์อย่างมากของการค้า ภายใต้ G.S.P. ในขณะที่ผลการศึกษาหลังแสดงถึงผลประโยชน์ที่ไม่สำคัญมากนัก ภายใต้ G.S.P. ซึ่งมีผลต่างกันอย่างยิ่งในการพิจารณาแลกเปลี่ยนกับการคุ้มครองลิขสิทธิ์ของคนสหรัฐฯ เป็นกรณีพิเศษ เป็นต้น

นอกจากนี้ การวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูล ยังไม่มีการศึกษาที่ครอบคลุมกรณีต่างๆ ที่จะให้เห็นและสะท้อนถึงภาพรวมในการวางนโยบายทางการค้า เช่น ในการวางนโยบายเกี่ยวกับ G.S.P. ที่ประเทศอุตสาหกรรมใหม่หลุดพ้นจากการได้รับสิทธิประโยชน์ดังกล่าว นั้น ก็ไม่ได้มีการวิเคราะห์ข้อมูลที่มีอยู่ว่า จะเป็นการที่ผู้ลงทุนในประเทศเหล่านั้น มาเข้าร่วมสิทธิของประเทศไทยหรือไม่ เพราะเป็นไปได้ที่มีผู้ลงทุนต่างชาติมาลงทุนผลิตสินค้าส่งออก โดยเป็นสินค้าที่ประเทศของผู้ลงทุนนั้นได้เสียสิทธิใน G.S.P. ไปแล้ว หากกรณีเป็นเช่นนั้นจริงก็จะทำให้สะท้อนภาพรวมของนโยบาย G.S.P. ว่า การที่ไทยจะเข้าร่วมสิทธิของประเทศเหล่านั้น อาจไม่ได้ผลเต็มเม็ดเต็มหน่วยดังที่คาดไว้ ซึ่งมีผลต่อการให้เหตุผลถึงความสำคัญในเรื่อง G.S.P. ในการเจรจากับเรื่องอื่นๆ เป็นต้น

โดยสรุปแล้ว ถ้าเป็นงานวันต่อวันที่ไม่เป็นงานทางการเมืองนั้น การวิเคราะห์ข้อมูลและการนำข้อมูลไปใช้ในการตัดสินใจนั้นอยู่ในระดับที่มีประสิทธิภาพ แต่ถ้าเป็นประเด็นที่มีการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องแล้วจะขาดการใช้ฐานข้อมูลที่กว้างพอ ขาดการมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลจากผู้มีส่วนได้เสียในวงกว้าง เช่น ในเรื่องการจัดสรรการส่งออก มันสำปะหลัง สิ่งทอ หรือนโยบายการค้าเกี่ยวกับ G.S.P. ดังที่กล่าวมาแล้วโดยสังเขป เป็นต้น

การวินิจฉัยสั่งการโดยองค์กร กลุ่ม หรือบุคคลที่มีอำนาจ

การทบทวนการวินิจฉัยสั่งการ

ในขั้นตอนสุดท้ายของการวินิจฉัยสั่งการของกรรมการค้าต่างประเทศนั้น มีกลไกในการทบทวนอยู่บ้าง ในระดับกระทรวงซึ่งปลัดกระทรวงอาจให้กรมอื่นทำความเข้าใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องมาด้วย ส่วนในกรรมการค้าต่างประเทศกองนั้นในเรื่องทั่วไปผู้บริหารระดับสูง จะมีการรับฟัง และในขณะเดียวกันทบทวนข้อเสนอจากหน่วยงานย่อย เช่น กองหรือฝ่ายต่างๆ

แต่ในขณะเดียวกัน แต่ละกองก็มีความเป็นเอกเทศในการเสนอทางปฏิบัติต่างๆ อยู่ไม่น้อย ดังจะเห็นได้จากประกาศของกรรมการค้าต่างประเทศในบางเรื่อง ซึ่งเห็นได้ชัดว่า เป็นประกาศของกรมที่มีรากมาจากงานกองต่างๆ กัน ทั้งๆ ที่เป็นเรื่องเดียวกัน เช่น ในการประกาศการอนุญาตนำเข้าสินค้า ก. ก็จะมีประกาศแรกออกมาให้นำเข้าได้ในจำนวนและหลักการดังที่กำหนดไว้ แต่ต่อมาอีกกองหนึ่ง ซึ่งเป็นผู้ต้องบริหารการนำเข้าเห็นว่าหลักการยังไม่พอเพียงก็เสนอประกาศ กำหนดเพิ่มเติมภายหลังว่าจะมีการนำเข้าช่วงใด เป็นปริมาณเท่าใด ประกาศอาจห่างกันถึง 10 วัน หรือกว่านั้น ซึ่งทำให้เอกชน ซึ่งอาจปฏิบัติตามกฎหมายที่กำหนดในประกาศแรกไปบ้างแล้ว ต้องเปลี่ยนแปลงแผนการประกอบธุรกิจอีกก็ได้ เป็นต้น ในกรณีเช่นว่านี้ หากการทบทวนกระบวนการวินิจฉัยสั่งการมีกลไก และขั้นตอนที่เหมาะสมกว่านี้ก็จะทำให้หน่วยงานย่อยทั้งคู่ ได้มีการวินิจฉัยร่วมกันก่อนและร่วมกันเสนอต่อผู้บริหารระดับสูง เพื่อออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่ผู้ประกอบการจะต้องปฏิบัติในประกาศเดียวกัน ในคราวเดียวกัน เป็นต้น

การพัฒนาทางเลือก

ผู้บริหารระดับสูงของกรรมการค้าต่างประเทศ มีทางเลือกที่แตกต่างไปจากหน่วยงานย่อยในสังกัดเสมอ แต่หน่วยงานที่สูงกว่ากรม เช่น สำนักงานปลัดกระทรวงนั้น ปลัดกระทรวงจะไม่ค่อยมีทางเลือกมากนัก โดยเฉพาะในกรณีที่มีการเมืองมาเกี่ยวข้อง เพราะกฎหมาย (พ.ร.บ. พ.ศ. 2522) ให้อำนาจรัฐมนตรีที่จะใช้อำนาจกำหนดกฎหมาย โดยผ่านอธิบดีกรรมการค้าต่างประเทศในฐานะผู้รับผิดชอบปฏิบัติการตามกฎหมายฉบับดังกล่าวได้ ปลัดกระทรวงไม่มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการดังกล่าวเลย กรมอื่นก็ไม่ได้มีการดูแลและควบคุมได้ภายใต้โครงสร้างของ พ.ร.บ. พ.ศ. 2522 ดังกล่าวนี้นั้น ตัวอย่างนั้น มีอยู่มากมาย เช่น ในระเบียบกระทรวงพาณิชย์ว่าด้วยการส่งออกเสื้อผ้าสำเร็จรูปออกไปยังประเทศที่มีข้อตกลงกับประเทศไทย พ.ศ. 2530 ก็ได้มีการวางหลักการจัดสรรโควตาเสื้อผ้าสำเร็จรูปเอาไว้อย่างค่อนข้างละเอียดถึง 17 ข้อ ซึ่งให้อธิบดีกรรมการค้าต่างประเทศรักษาตามระเบียบนี้ และระเบียบนี้ก็ลงนามโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวง จึงทำให้เห็นได้ว่า ทางเลือกต่างๆ ในกรณีดังกล่าวไม่อยู่ในระดับปลัดกระทรวงแต่อย่างใด นอกจากนั้นแล้วแม้ระเบียบจะมีการวางระเบียบเอาไว้อย่างละเอียดก็ตาม แต่ข้อ 17 ของระเบียบนี้ก็เป็บทบัญญัติยกเว้น (escape clause) ของระเบียบโดยให้ดุลยพินิจแก่

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ที่จะมีกระบวนการวินิจฉัยสั่งการ ในเรื่องดังกล่าวแตกต่างไปจาก กฎเกณฑ์ที่ตั้ง 16 ข้อ ที่กล่าวมาทั้งหมด เพื่อสนับสนุนหรือเพิ่มประสิทธิภาพในการส่งออก เป็นต้น

แก่นแท้ของอำนาจ

แก่นแท้ของอำนาจนั้นอยู่ที่อธิปไตยและรัฐมนตรีว่าการกระทรวง แม้แต่การจัดสรรโควตาซึ่งเป็น เรื่องของการปฏิบัติโดยแท้ กฎหมายก็ยังเปิดโอกาสให้รัฐมนตรีเข้ามาแทรกแซงได้ถ้าต้องการ ผู้ทำหน้าที่ สนับสนุน (advocate) นโยบายต่างๆ นั้นมักจะเป็นกลุ่มผลประโยชน์ภายนอกกรมที่มีอำนาจในการ ต่อรองในแต่ละเรื่องมาก กองที่การสนับสนุนนโยบายจะมาจากบุคลากรในกรม หรือผู้บริหารในระดับ กระทรวง

ความพยายามในระดับกรมที่จะให้ฝ่ายนิติการมีบทบาทในการตรวจตรา หรือการบังคับปฏิบัติต่างๆ ในประกาศหรือระเบียบนั้น ยังไม่ได้รับการยอมรับจากภายในกรมเพียงพอ และไม่เป็นการดูแคละและคานที่มี ประสิทธิภาพ เพราะฝ่ายนิติการคอยคุมได้แต่รูปแบบ (formality) ของกฎหมายความถูกต้องในการใช้ กฎหมาย แต่ไม่มีสิทธิ์มีเสียงในการกรองผลทางเศรษฐกิจการค้าที่เกิดขึ้นจากกฎเกณฑ์ระเบียบต่างๆ

ความสำเร็จในการกำหนดนโยบายและการวินิจฉัยสั่งการ

ความสำเร็จดังกล่าวนี้ ในกรณีทั่วไป ก็ย่อมขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ต้องกันของหน่วยงานภายใน แต่แม้จะไม่มีความสัมพันธ์กันนัก อธิบดีก็มีบทบาทในการสั่งการให้เกิดความสำเร็จในการ กำหนดนโยบายได้ ดังนั้น แม้ไม่มีการประสานงานหรือประสานนโยบาย นโยบายก็เกิดขึ้นและมีผลสำเร็จ ได้ เพราะกฎหมายที่เป็นฐานของการใช้อำนาจในเนื้อหาของกรมก็ให้อำนาจเด็ดขาดกับอธิบดี กรณีที่ สำคัญคือ การประสานนโยบายกับรัฐมนตรี ถ้าเป็นกรณีที่อธิบดี และรัฐมนตรีมีความเห็นต่างกัน นโยบาย และการวินิจฉัยสั่งการของรัฐมนตรีก็จะเป็นผลสำเร็จอยู่ดี เพราะกฎหมายให้อำนาจสูงสุดไว้ให้รัฐมนตรี สั่งการในเรื่องปฏิบัติได้เต็มที่

ข้อที่น่าสังเกตในข้อสรุปก็คือ เนื่องจากเป็นกรมปฏิบัติการและกฎหมายให้อำนาจในการสั่งการเอา ไว้ดังที่กล่าวมาแล้ว ทำให้นโยบายประสบความสำเร็จ แต่ความสำเร็จในการกำหนดนโยบายและการ วินิจฉัยสั่งการ กับผลประโยชน์ผลประโยชน์ต่อเศรษฐกิจการส่งออกของประเทศ ทั้งในกรณีเฉพาะและ ในภาพรวม นั้นอาจจะไม่ใช่เป็นกรณีเดียวกันเสมอไป

กระบวนการวินิจฉัยสั่งการในภาพรวม

ความสอดคล้องกับการแก้ปัญหา

การวินิจฉัยสั่งการในประเด็นปัญหาหรือกรณีที่ไม่มีการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง มีผล 2 ประการ ประการแรกในกรณีงานที่มีลักษณะประจำวัน routine นั้น การวินิจฉัยสั่งการก็เป็นไปโดยอัตโนมัติตาม

ระบบและนโยบายที่วางอยู่ เช่น การออกใบอนุญาตส่งออกต่างๆ ประการที่สอง คือ การวินิจฉัยสั่งการในกรณีที่ไม่มิลักษณะเป็นงานประจำ routine แต่เป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า หรือบริหารวิกฤติการณ์ (crisis management) นั้น ส่วนหนึ่งก็สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของ กรมการค้าต่างประเทศ ในด้านการส่งเสริมการส่งออกเพราะการแก้ปัญหาต่างๆ ได้ก็เป็นการแก้ไขอุปสรรคในการส่งออกไปได้ เช่น การแก้ปัญหาเฉพาะหน้ากรณีสหรัฐ embargo สิ่งของที่ส่งจากประเทศไทย กรณีการถูกเก็บภาษีป้องกันการทุ่มตลาด หรือการตอบโต้การช่วยอุดหนุน (CVD) จากประเทศที่นำเข้าสินค้าจากประเทศไทย หรือกรณีการแก้ปัญหามาตรการกีดกันที่ไม่ใช่ภาษีศุลกากร (Non-Tariff Barriers หรือ NTB) ที่ญี่ปุ่นมีต่อการส่งออกไก่แช่แข็งจากไทย เป็นต้น แต่ก็เห็นได้ว่า การแก้ปัญหาเหล่านี้เป็นการแก้ปัญหาที่ไม่ได้มีข้อมูลในการวินิจฉัยอย่างกว้างขวาง และการวิเคราะห์ที่ลืกลืมาแล้วล่วงหน้า การวินิจฉัยสั่งการที่มีลักษณะเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า แม้จะกระทำได้ประสบความสำเร็จแต่ก็มีผลเสียต่อการมองภาพรวมของนโยบายทางการค้าของไทย

สำหรับกรณีการวินิจฉัยสั่งการที่มีการเมืองเข้ามามีเกี่ยวข้องนั้น ยากแก่การวิเคราะห์ในแง่ความสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของกรมการค้าต่างประเทศ เพราะกรณีหลายกรณียากที่จะชี้ชัดลงไปว่าเป็นการกระทำที่ไม่ส่งเสริมการส่งออกแต่อย่างใด เช่น การจัดสรรโควต้ากองกลางของการส่งออกเสื้อผ้าสำเร็จรูปไปยังสหรัฐฯ นั้น อาจให้มีการจัดสรรให้ลักษณะหนึ่ง ซึ่งอ้างว่าเป็นการใช้โควต้าให้มากในขณะที่มีราคาดีก็ได้ เพราะไม่มีความโปร่งใส (transparency) ในกฎเกณฑ์ของการจัดสรรโควต้ากองกลางแต่อย่างใด ดังนั้น แม้จะเป็นการตัดสินใจที่อาจอยู่ในกรอบที่สอดคล้องกับส่วนหนึ่งของอำนาจหน้าที่ และก็อาจเป็นการวินิจฉัยสั่งการที่สนองต่อผลประโยชน์ของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งมากกว่าส่วนรวม หรือเศรษฐกิจการส่งออก ซึ่งสินค้าอื่นๆ ในภาพรวม เป็นต้น

หลักวิชาการ ความสมเหตุสมผล

การวินิจฉัยสั่งการในเรื่องที่มีการเมืองเข้ามาแทรกแซงนั้น จะไม่มีหลักวิชาการแต่อย่างใด และเป็นการสนองต่อผลประโยชน์ทางการเมืองมากกว่าการพิจารณาการส่งออกที่แท้จริง ในกรณีการจัดสรรการส่งออกมันสำปะหลังนั้น เคยมีการเปลี่ยนแปลงการจัดสรรการส่งออกจนมีผลให้ผู้นำเข้าในต่างประเทศ ร้องเรียนยังรัฐบาลไทยว่าหากการส่งออกไม่มีความแน่นอนเช่นนั้น จะกระทบตลาดการค้ามันสำปะหลัง หรือในเรื่องการส่งออกสิ่งทอ ซึ่งมีการจัดสรรในลักษณะที่ทำให้มีการเกินกำหนดโควต้าของต่างประเทศ จนต้องมีการขมิโควต้าในปีต่อๆ ไปมาใช้ก่อน เป็นต้น

ผลของการตัดสินใจ

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า การวินิจฉัยสั่งการมี 3 กรณีใหญ่ๆ คือ กรณีงานประจำ routine กรณีการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า และกรณีที่มีการเมืองเข้ามาแทรกแซง ซึ่งในทั้งสามกรณีดังกล่าวมานี้ จะเห็นได้ชัดว่า

ขาดการวางแผนระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาวในบทบาทและหน้าที่ของการส่งเสริมการส่งออก โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายที่มีลักษณะสหมิติของการเจรจาทางการค้า ซึ่งแม้จะเป็นการเจรจาในเรื่องเดียว แต่การสร้างฐานอำนาจในการเจรจาและต่อรองนั้น อาจจะต้องมาจากการเจรจาในสินค้าอื่นๆ ที่เราอาจมีอำนาจต่อรองไปด้วย กระบวนการวินิจฉัยสั่งการที่จะมีผลในลักษณะที่กล่าวมานี้ ยังเป็นข้อจำกัดอยู่ไม่น้อย และฐานข้อมูลกับการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลที่จะนำไปสู่การวินิจฉัยที่จะมีผลเช่นว่านั้นก็ยังเป็นข้อจำกัดอยู่

โดยสรุปแล้ว คุณภาพของการวินิจฉัยสั่งการมีประสิทธิภาพดี แต่การมีประสิทธิภาพไม่ได้หมายถึงผลดี เพราะขาดความเป็นประชาธิปไตยในการรับข้อมูล เช่น ไม่มีการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง และควมมีประสิทธิภาพนั้นยังไม่ได้นำไปสู่ผลต่อการพัฒนาการส่งออกอย่างเต็มที่อีกด้วย นอกจากนี้การที่กรมการค้าต่างประเทศ เป็นกรมปฏิบัติการ ที่โดยเนื้องานมีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจอันแฝงอยู่มากนั้น จะเป็นการยากยิ่งที่จะหลีกเลี่ยงบทบาททางการเมือง เพราะมักจะเป็นที่สนใจของนักการเมืองส่วนมาก เว้นแต่จะมีการปรับปรุงตัวบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นฐานะของและเป็นการให้อำนาจเหล่านั้น

ความสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการวินิจฉัยสั่งการและสภาพแวดล้อมของ กรมการค้าต่างประเทศ

ความสัมพันธ์ของตัวแปรหลักทั้งสองพอจะสรุปได้ถึงผลกระทบของกระบวนการวินิจฉัยสั่งการที่มีต่อสภาพแวดล้อมของ กรมการค้าต่างประเทศได้ ดังนี้คือ

1. กระบวนการวินิจฉัยสั่งการเท่าที่เป็นอยู่ในหลายเรื่อง มาจากอาณัติทางการเมือง ทำให้งานที่ควรจะเป็นงานหลัก เช่น การเจรจาการค้าหรือการวางนโยบายระยะสั้นและระยะกลาง กลายเป็นงานรอง และงานรอง คือ การออกใบอนุญาตตามที่ได้รับการเจรจาตกลงกันไปแล้ว หรือตามที่มิโนนโยบายไปแล้วนั้น กลายเป็นงานหลัก การพัฒนาการส่งออกย่อมไม่ใช่การควบคุมการส่งออก หรือการจัดสรรโควตา แต่ย่อมหมายถึงความรู้ความเข้าใจ ในการวางนโยบาย การเจรจาระยะสั้น ระยะกลาง ความเข้าใจในตลาด และความสามารถในการป้องกันและหลบหลีกมาตรการการกีดกันทางการค้า ที่มีอยู่ในตลาดการค้าที่สำคัญๆ ของประเทศคู่ค้าของไทย

2. กระบวนการวินิจฉัยสั่งการหลายครั้งวางอยู่บนข้อมูลที่ไม่มีความเป็นกลางนัก ขาดการรองรับของฐานข้อมูลที่กว้างพอ เช่น ขาดการหารือและการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย สาเหตุหนึ่งก็คือ โครงสร้างขององค์การ ซึ่งเป็นลักษณะของสภาพแวดล้อมของกรมการค้าต่างประเทศนั้น ไม่มีกลไก เช่นว่าอยู่อย่างเพียงพอ

3. การวินิจฉัยสั่งการยังขาดความเชี่ยวชาญพิเศษ หรือทางเทคนิค ซึ่งเห็นผลมาจากสภาพแวดล้อมทางราชการของกรม และการบริหารทรัพยากรที่ยังเป็นปัญหาอยู่มาก ทำให้การสร้างบุคลากรที่เชี่ยวชาญในการเจรจา ทั้งทางด้านภาษา และประสบการณ์ความรู้ความเชี่ยวชาญก็ยังมีข้อจำกัดอยู่

4. การวินิจฉัยสั่งการมีผลกระทบต่อองค์กรและโครงสร้างของกรมการค้าต่างประเทศ เพราะมักจะมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของ กรมการค้าต่างประเทศและหน่วยงานย่อยอยู่เสมอ แม้การปรับเปลี่ยนเหล่านั้น จะทำเพื่อความยืดหยุ่นต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งก็เป็นลักษณะเด่นของการปรับตัวและการบริหารทรัพยากรบุคคลของกรมการค้าต่างประเทศนี้ แต่ก็เป็นผลกระทบโดยตรง ต่อองค์กรและโครงสร้างซึ่งทำให้ขาดความแน่นอน ขึ้นอยู่กับผู้บริหารแต่ละคน และสร้างความสับสนในสายงานได้ง่าย

ความสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการวินิจฉัยสั่งการกับกระบวนการในการนำไปปฏิบัติ

กระบวนการวินิจฉัยสั่งการส่งผลกระทบไปถึงกระบวนการนำไปปฏิบัติและการบริหารทรัพยากร พอสรุปได้ดังนี้ คือ

1. การวินิจฉัยสั่งการมีผลกระทบโดยตรง ต่อกระบวนการในการบริหารทรัพยากร เพราะมักจะมีการยืมตัวบุคลากรข้ามกองเพื่อมาช่วยงานในอีกกองหนึ่งเสมอ มีการตั้งสำนักงาน และฝ่ายที่ไม่เป็นทางการและมีการรวมกันชุด อุปกรณ์ เช่น นิมฟ์ติด เครื่องมือต่างๆ เข้าด้วยกันเพื่อเป็นหน่วยกลางที่เป็นฐานในการปฏิบัติงานของหน่วยย่อยต่างๆ ของกรม

2. การวินิจฉัยสั่งการมีผลต่อกระบวนการนำไปปฏิบัติ โดยในเรื่องประจำ(routine) นั้น จะมีแนวทาง (guideline) ชัดเจนพอสมควร แต่ในเรื่องเฉพาะ เช่น การแก้ปัญหาเฉพาะหน้าที่ดี เรื่องร้อนด่วนก็ดี บางครั้งมีการสั่งงานที่สับสน ซึ่งมีผลต่อการนำไปปฏิบัติ ซึ่งผลที่ตามมาก็คือ ขาดการสะท้อนกลับของผลของการปฏิบัติงาน เพราะโครงสร้างการกำกับดูแลและคานาระหว่างกันนั้นไม่มีอยู่ ทุกอย่างขึ้นอยู่กับกระบวนการวินิจฉัยสั่งการของผู้บริหารระดับสูง

สรุป

1. ผลการปฏิบัติงานของ กรมการค้าต่างประเทศ ที่เกิดจากกระบวนการวินิจฉัยสั่งการนั้น ในเรื่องทองงานประจำ ดำเนินไปได้ค่อนข้างดี แต่ในด้านงานเฉพาะที่ต้องการการเตรียมตัวศึกษาวิเคราะห์ สังเคราะห์ ที่ข้อมูลยังมีปัญหาติดขัด อันเนื่องมาจากโครงสร้างและการจัดการทรัพยากรในปัจจุบัน รวมทั้งทัศนคติที่ผู้บริหารมีต่องานหลักของกรมการค้าต่างประเทศด้วย

2. ปัญหาที่สำคัญจะเป็นการขาดแคลนความเชื่อมโยงและสอดคล้องกัน ระหว่างงานประจำวันกับผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ เหตุประการที่สำคัญประการหนึ่ง มาจากการขาดความเชื่อมโยงและสอดคล้องอย่างเป็นระบบจริงจัง และเพียงพอ ระหว่างงานวิชาการกับงานประจำ

3. กระบวนการวินิจฉัยสั่งการที่จำเป็นต้องมี เพื่อสร้างพลวัตในการบริหารทรัพยากรมีผลกระทบต่อโครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ และบางครั้งมีผลต่อการความสับสนในสายงานและการสั่งงาน ส่วนใน

เรื่องที่มีการเมืองเข้ามาแทรกนั้น การวินิจฉัยสั่งการจะไม่ค่อยวางอยู่บนข้อมูลที่มีฐานกว้าง และไม่มีวิเคราะห์ทางวิชาการ บทบัญญัติของกฎหมายที่มีอยู่ก็เอื้ออำนวยต่อการแทรกแซงดังกล่าว

ก) กฎหมายที่ให้อำนาจในการวินิจฉัยสั่งการในเนื้อหาของกรมการค้าต่างประเทศนั้น จะต้องมีการแก้ไขให้มีความโปร่งใส (transparency) คือชัดเจนว่ากฎเกณฑ์ข้อใดจะใช้บังคับในการใด ไม่ใช่อยู่ในดุลยพินิจของผู้ใช้กฎหมายเพียงอย่างเดียว หากเป็นเช่นนั้น ได้กฎหมายจะมีความเป็นอัตโนมัติในการใช้บังคับ (automatic application) ซึ่งเมื่อกรณีเป็นไปตามเงื่อนไขสถานการณ์ที่ระบุไว้ในกฎต่างๆ กฎเกณฑ์ต่างๆ ก็จะมีผลบังคับใช้เลย ไม่ต้องฟังการวินิจฉัยสั่งการที่มีรากเหง้าอยู่ในดุลยพินิจเท่านั้น การปรับปรุงในลักษณะนี้จะช่วยลดการสั่งการที่ปราศจากข้อมูลรองรับ ขาดหลักการทางวิชาการ และข้ามขั้นตอน

ข) บทบัญญัติต่างๆ ของกฎหมายที่ กรมการค้าต่างประเทศใช้อยู่นั้น ควรมีการสร้างกลไกของการมีส่วนร่วมของสาธารณชน (public participation) ทั้งในด้านการให้ข้อมูล และในด้านการตรวจสอบการะบรราชการโดยสาธารณชน ในด้านการให้ข้อมูลนั้น ปัจจุบันขึ้นอยู่กับนโยบายของผู้บริหารระดับสูงว่า จะมีการเรียกมาหารือกันหรือไม่ และไม่มีการเตรียมการคานกัน หรือยืนยันในด้านข้อมูลที่ เป็นวิทยาศาสตร์ (scientific) แต่อย่างใด สิ่งเหล่านี้ในระยะยาวควรแก้ พ.ร.บ. ส่วนในระยะสั้น ก็ทำเป็นประกาศของกรมได้

ส่วนในด้านการตรวจสอบการะบรราชการนั้น ก็สืบเนื่องมาจากหลักความโปร่งใสของกฎหมายด้วย คือ การวินิจฉัยสั่งการ ควรมีเหตุผลกำกับและควรมีการประกาศและตีพิมพ์เหตุผลนั้นต่อสาธารณชนเพื่อเป็นการกำกับและตรวจสอบอีกชั้นหนึ่ง แนวคิดนี้ได้เคยมีการใช้อยู่บ้าง เช่น ในประกาศการจัดสรรโควตាកองกลางของเสื้อผ้าสำเร็จรูปไปยังสหรัฐฯ ในช่วงปี พ.ศ. 2521-2524 นั้น จะมีการประกาศก่อนว่าโควตាកองกลางในช่วงหนึ่งๆ นั้นเหลืออยู่เท่าใด และจะให้หลักเกณฑ์ใดเป็นเกณฑ์ในการจัดสรร และเมื่อจัดสรรแล้ว ใครได้จำนวนโควตาส่งออกเท่าใดในช่วงหนึ่งๆ นั้น เป็นต้น

ค) ควรมีการคานและดุลยกันระหว่างกองวิชาการและกองปฏิบัติ ซึ่งจะมีผลทำให้การสั่งการในเนื้อหาแน่นแฟ้นมีความเป็นการเมืองน้อยลง นอกจากนี้ควรมีการดุลยและคานระหว่างกรมการค้าต่างประเทศกับกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ และระหว่างกรมกับกระทรวงด้วย ส่วนกลไกในการดุลยและคาน เช่น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องตัวเลข สถิติ หลักการหรือหลักอื่นใดนั้น ต้องทำการศึกษาเพิ่มเติมต่อไป

ง) หากยังขึ้นอยู่กับทัศนะที่ว่า กรมการค้าต่างประเทศเป็นกรมปฏิบัติการที่ทำหน้าที่ในการเจรจาการค้าไปด้วยนั้น การวินิจฉัยสั่งการจะมีประสิทธิภาพและมีผลดีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจแล้ว ก็จะต้องมีการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลต่างๆ อย่างเพียงพอ ซึ่งหมายถึงจะต้องมีทั้งจำนวนและคุณภาพของบุคลากรที่เพียงพอ และจำเป็นต้องมีการวางแผนงานล่วงหน้า ไม่ใช่ตกอยู่ในฐานะของฝ่ายรับ หรือการบริหารวิกฤติ-การณ์ตลอดเวลา

เชิงอรรถ

- ¹ คือข้าวที่ซื้อในราคาขั้นต่ำของกรมการค้าภายใน และขายยังต่างประเทศในเชิงพาณิชย์
- ² ข้าวที่อยู่ภายใต้นโยบายของ กนช. ซึ่งทางกรมเรียกว่าเป็นการซื้อข้าวที่สร้างอุปสงค์เทียม

บทที่ห้า กระบวนการในการนำไปปฏิบัติ

ในการศึกษาวิเคราะห์ที่ลักษณะเด่นและข้อจำกัดของกระบวนการในการนำไปปฏิบัติ มีประเด็นที่ต้องพิจารณา คือ ระบบข้อมูลที่ใช้ในการนำไปปฏิบัติ ขั้นตอนก่อนที่จะมีการปฏิบัติการ ขั้นตอนของการปฏิบัติ และขั้นตอนของการสะท้อนกลับ นอกจากนี้จะมีการพิจารณาถึงภาพรวมของกระบวนการในการนำไปปฏิบัติที่ได้รับอิทธิพล หรือผลกระทบจากตัวแปรสภาพแวดล้อมของระบบราชการ จากกระบวนการวินิจฉัยสั่งการ และกระบวนการในการบริหารทรัพยากรด้วย

ระบบข้อมูล

เช่นเดียวกับกับกระบวนการวินิจฉัยสั่งการ คือ ระบบข้อมูลในการปฏิบัติงานประจำวันมีเพียงพอ แต่ข้อมูลสำหรับการนำนโยบายไปปฏิบัติต่อสถานการณ์เฉพาะหน้านั้นยังไม่เพียงพอ และในด้านการเจรจาการค้าก็ยังขาดข้อมูลที่จำเป็นหลายประการ ส่วนในเรื่องที่มีการเมืองเข้ามาแทรกนั้น มักจะมีการนำไปปฏิบัติที่ไม่วางอยู่บนฐานข้อมูลนัก

ลักษณะของการเก็บข้อมูลนั้น ยังไม่เป็นระบบเท่าที่ควร เพราะยังมีข้อมูลที่เก็บได้ใส่แฟ้มเอาไว้โดยไม่มีการเก็บไว้เป็นระบบคอมพิวเตอร์ ส่วนข้อมูลทางด้านการค้านั้นมักจะมีการจัดเป็นระบบคอมพิวเตอร์ เช่น สถิติการส่งออก-นำเข้าต่างๆ สถิติการส่งออกภายใต้ G.S.P. หรือสถิติการค้าข้าว เป็นต้น ซึ่งมีความต่อเนื่องพอสมควรในช่วงหลัง

ขั้นตอนก่อนที่จะมีการปฏิบัติการ

ขั้นตอนก่อนที่จะมีการปฏิบัติการหรือกระบวนการนำไปปฏิบัติเชิงมหภาคนั้น มีประเด็นที่ควรพิจารณาดังนี้ คือ

การนำนโยบายส่วนรวม ไปแปลงสู่แผนงานและโครงการต่างๆ

นโยบายของรัฐในการพัฒนาเศรษฐกิจโดยการพัฒนาการส่งออกนั้น กรมการค้าต่างประเทศได้มีส่วนในการแปรนโยบายนั้นลงมาอยู่ในกรอบความรับผิดชอบของกรมการค้าต่างประเทศ กรอบความรับผิดชอบนี้ มักจะไม่อยู่ในรูปของโครงการต่างๆ แต่จะเป็นการเสริมบุคลากรในงานที่ถูกแบ่งอยู่ตามกองต่างๆ อยู่แล้ว เช่น ในการแยกสำนักงานสิ่งทอ ออกมาจากกองส่งเสริมสินค้าออก โดยมีฐานะเป็นหน่วยงานภายในนั้นก็เป็นการแปรนโยบายในการส่งเสริมการส่งออกให้เป็นจริงเป็นจังมากขึ้น เพราะในรูปแบบองค์กรเดิมนั้น งานสิ่งทอมีมากมายเกินกว่าที่จะเป็นเพียงฝ่ายหนึ่งในกองได้แล้ว และทำให้ไม่สามารถปฏิบัติได้เต็มที่

ปัญหาที่เกิดขึ้น คือ การประสานงานหรือเชื่อมโยงงานในหน่วยงานระดับกองที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างสอดคล้องกันในภาพรวม เพราะหน่วยงานย่อยที่ทำหน้าที่ปฏิบัตินั้น ไม่มีความสามารถที่จะทำงานวิชาการไปได้พร้อมกัน และหน่วยงานที่ทำหน้าที่วิชาการก็จะไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับงานที่มีหน่วยปฏิบัติอยู่แล้ว ดังนั้นในภาพรวมจึงเป็นการแปรนโยบายที่ไม่สมบูรณ์

ในแง่ของความชัดเจนของนโยบายนั้น นโยบายทั่วไปมักเห็นได้ชัดว่าเป็นการส่งเสริมการส่งออก แต่นโยบายเฉพาะเรื่องนั้น มักจะมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ และไม่มี ความชัดเจนแต่อย่างใด เรื่องที่เห็นได้ชัดที่สุด คือ การจัดสรรโควตาส่งออกมันสำปะหลังและการส่งออกสินค้าสิ่งทอไปยังประเทศต่างๆ ซึ่งหลายกรณีไม่มีนโยบายที่ชัดเจนและไม่มีเป้าหมาย จึงไม่มีการขัดกันในด้านเป้าหมาย เพราะจะถือว่าการจัดสรรในลักษณะต่างๆ ที่อยู่ในดุลยพินิจนั้นแล้วแต่กระทรวงพาณิชย์จะพิจารณาไปเพื่อประโยชน์ของการส่งออกทั้งสิ้น การที่ไม่มีการเปิดเผยข้อมูลหลายประการ ทำให้ยากแก่การติดตามว่าเป็นการปฏิบัติที่เป็นประโยชน์ต่อการส่งออกจริงหรือไม่

การยอมรับของหน่วยงานภูมิภาค

หน่วยงานภูมิภาคของกรมการค้าต่างประเทศ เป็นส่วนหนึ่งที่ใกล้ชิดกับกรมการค้าต่างประเทศ และดำเนินตามนโยบายของกรมการค้าต่างประเทศอย่างชัดเจน ไม่ได้มีการค้นพบการปฏิบัติงานที่เบี่ยงเบนไปจากแนวทางของนโยบายที่ให้ไว้แต่อย่างใด

การทำความเข้าใจการปฏิบัติงาน

เพื่อความเข้าใจในการปฏิบัติงาน กรมการค้าต่างประเทศ ไม่ได้มีคู่มือในการปฏิบัติงานอย่างครบถ้วน ขั้นตอนการทำงานหลายอย่างมีการเปลี่ยนไปมา ตามดุลยพินิจของผู้บริหารระดับสูง ซึ่งในหลายกรณีก็เป็นผลดีต่อระบบการทำงานโดยทั่วไป เช่น แต่เดิมไม่มีกฎหมายคอยช่วยเหลือในการร่างระเบียบและประกาศต่างๆ ในขณะนั้นกรมมีฝ่ายนิติการ ซึ่งทำให้กฎระเบียบต่างๆ ที่ร่างโดยกองและฝ่ายต่างๆ ต้องผ่านมาที่ฝ่ายนิติการก่อนด้วย ก่อนที่จะนำเสนอไปยังอธิบดี เป็นต้น

การเตรียมตัวปฏิบัติงาน

กรมการค้าต่างประเทศมีการจัดหางบประมาณเหมือนเช่นหน่วยงานอื่นๆ แต่มีข้อจำกัดในการหาบุคคลที่มีคุณภาพให้มาร่วมหรือช่วยกันปฏิบัติงาน เช่น ในการเจรจากับต่างประเทศนั้น บุคลากรระดับทำหน้าที่ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางภาษาต่างประเทศก็มีน้อยมาก ผู้ที่รู้กฎหมายเศรษฐกิจจะระหว่างประเทศก็มีน้อย และผู้ที่ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายดังกล่าว เช่น การต่อสู้กับกฎเกณฑ์การป้องกันการทุ่มตลาดหรือการป้องกันการช่วยเหลือตนเอง ก็ไม่มีผู้ใดเป็นนักกฎหมายเลย เป็นต้น กรมการค้าต่างประเทศจึงไม่มีนโยบายที่จะหมุนเวียนบุคลากรต่างกรมที่อาจมาช่วยลดช่องว่างของบุคลากรที่มีอยู่ อย่างไรก็ตาม โบนัสอัตราค่าจ้าง 3 ปี ของ กรมการค้าต่างประเทศ ที่กำลังดำเนินการอยู่ นี้ จะเป็นการแก้ปัญหาในการรวมบุคลากรได้อย่างมาก

ขั้นตอนของการปฏิบัติ

สมรรถนะของหน่วยงาน

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า แม้กรรมการค้าต่างประเทศจะมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถและความเชี่ยวชาญสูงก็ตาม แต่ก็ยังไม่มีจำนวนเพียงพอต่อปริมาณงานที่มีจำนวนเพิ่มขึ้นทุกวัน การฝึกอบรมเพิ่มเติมทำได้ไม่เต็มที่ เพราะแต่ละคนมีงานล้นมือ และไม่สามารถให้มีการฝึกอบรมระยะยาว ได้เต็มที่

อย่างไรก็ตาม ลักษณะเด่นของกรรมการค้าต่างประเทศ ก็คือความสามารถในการปรับเปลี่ยนหน้าที่บุคลากร และการหยิบยืมบุคลากรจากกองและฝ่ายอื่นๆ สับเปลี่ยนกันเพื่อความเหมาะสม ทำให้ได้จำนวนคนและคุณภาพที่พอทำให้งานเดินไปได้ แต่การยืมตัวก็ก่อปัญหาแก่หน่วยงานที่บุคลากรของตนถูกยืมตัวไป เช่น ฝ่ายสิทธิประโยชน์ซึ่งถูกยืมบุคลากรไปช่วยงานด้านต่างๆ ก็ยังทำให้ฝ่ายนี้ ซึ่งไม่สามารถทำงานด้านวิชาการสนับสนุนงานด้านปฏิบัติได้อยู่แล้ว ประสบปัญหาหนักขึ้นไปอีก

ความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานต่างๆ

หน่วยงานระดับกองมีการประสานงานกันในลักษณะเป็นความสัมพันธ์ส่วนบุคคล มากกว่าในแง่ระบบ ในแง่ระบบแล้วแต่ละกองดูจะมีอำนาจหน้าที่ของตน ซึ่งทำไปโดยไม่เกี่ยวข้องกันมากนัก สำหรับความเกี่ยวข้องกับกรมอื่นของกระทรวงพาณิชย์นั้น ยังไม่มีการประสานกันมากเท่าที่ควร เช่น กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ ซึ่งเป็นกรมวิชาการ ซึ่งควรจะมาช่วยด้านการวิเคราะห์ข้อมูล นโยบายระยะกลางและระยะยาวในการค้า และการเจรจาทางการค้า เรื่องต่างๆ ได้ แต่ในขณะเดียวกันบางหน่วยงานของกรมการค้าต่างประเทศ ก็เห็นว่าการประสานงานกับหน่วยงานนอกกรมนั้น ขาดความคล่องตัว เช่น ต้องการข้อมูลจากต่างประเทศในเรื่องที่กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ต้องเป็นผู้ติดต่อก็เกิดความติดขัดเพราะ อาจถามข้อมูลได้ไม่ตรงกับที่ทางหน่วยงานในกรมการค้าต่างประเทศต้องการ เพราะไม่ได้มานั่งทำงานอยู่ด้วยกัน เป็นต้น

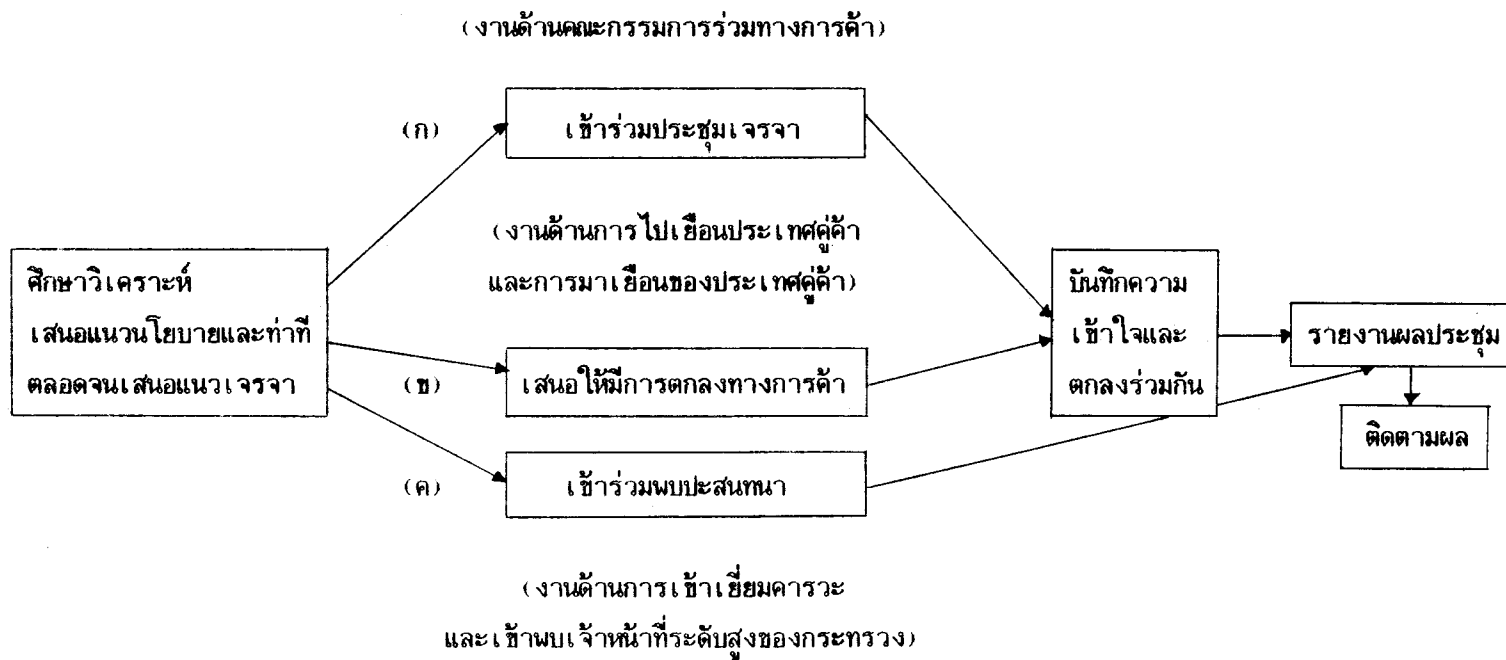
การวางแผนและพฤติกรรมการทำงาน

โดยทั่วไปแล้ว กรรมการค้าต่างประเทศมักไม่มีงานที่มีลักษณะเป็นโครงการใหญ่ๆ ที่ดำเนินการทำงานภายใต้โครงการ แต่ในขอบเขตของงานแต่ละกอง และแต่ละเรื่องนั้น มีทั้งการที่ปรับพฤติกรรมให้สอดคล้องกับแผนงาน จะเห็นได้ชัดว่า เมื่อมีแผนงานที่จะต้องมีหน่วยงานดูแลปัญหาในการเก็บภาษีตอบโต้ การช่วยอุดหนุนและภาษีป้องกันการค้าจากต่างประเทศแล้ว ก็ต้องมีการสร้างฝ่ายที่ทำงานด้านนี้โดยตรงขึ้นมา และมีการย้ายบุคลากรจากสำนักงานสิ่งทอมาทำหน้าที่นี้ด้วย แต่ขณะเดียวกันก็มีกรณีที่เกิดขึ้นไปตามพฤติกรรมปกติโดยไม่มีแผนงานเป็นกรอบมากมายแต่อย่างใด

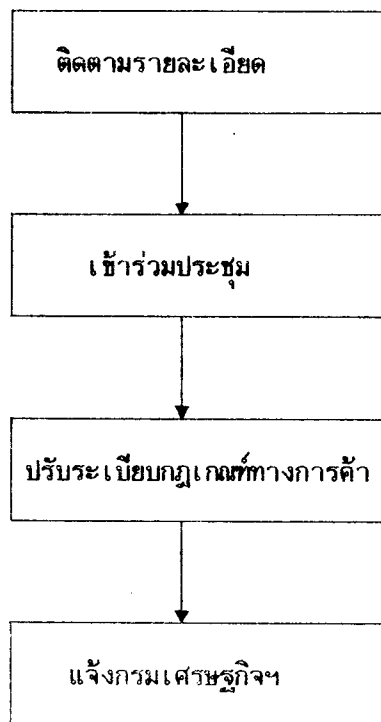
ขั้นตอนกระบวนการปฏิบัติงานของแต่ละกอง

ขั้นตอนของการปฏิบัติงานพอสรุปได้จากการสัมภาษณ์กองต่างๆ ดังนี้ คือ

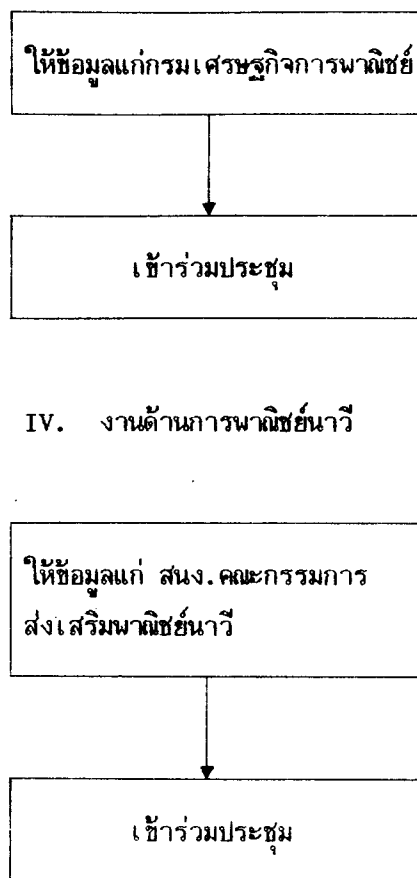
ก) กองพาณิชย์ต่างประเทศ ประกอบด้วยงานลักษณะ คือ



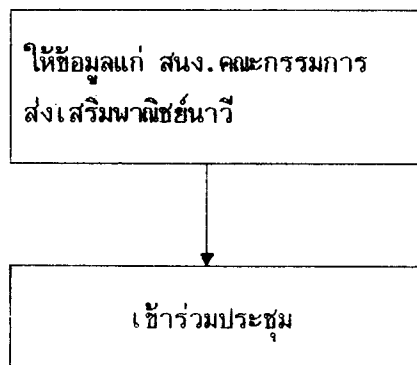
II. งานด้าน GATT



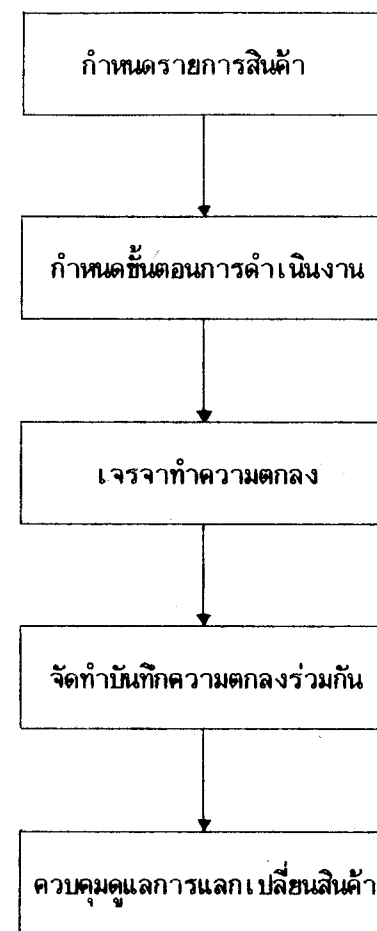
III. งานด้าน ASEAN



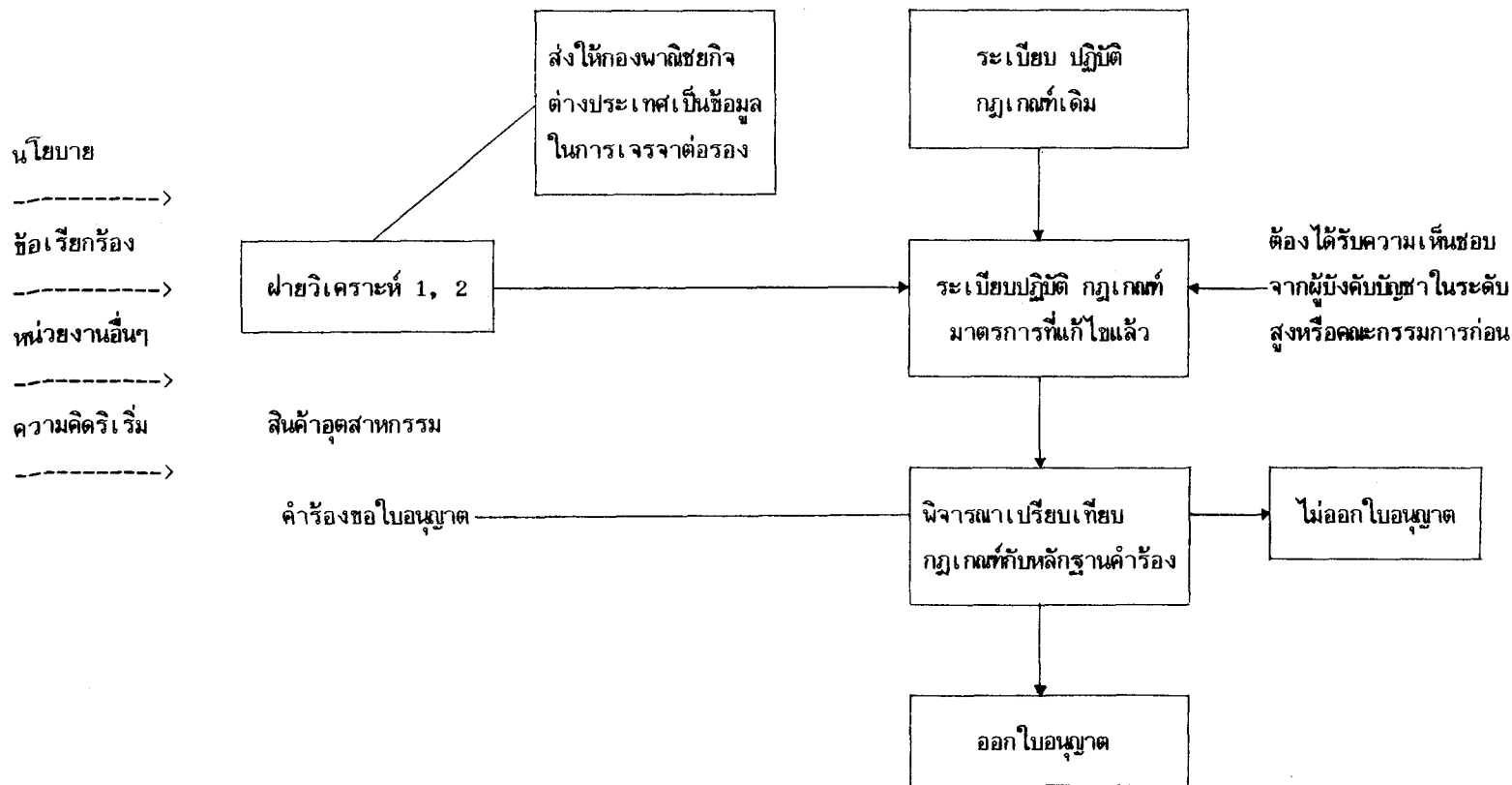
IV. งานด้านการพาณิชย์นาวี



V. งานด้านการค้าต่างประเทศ

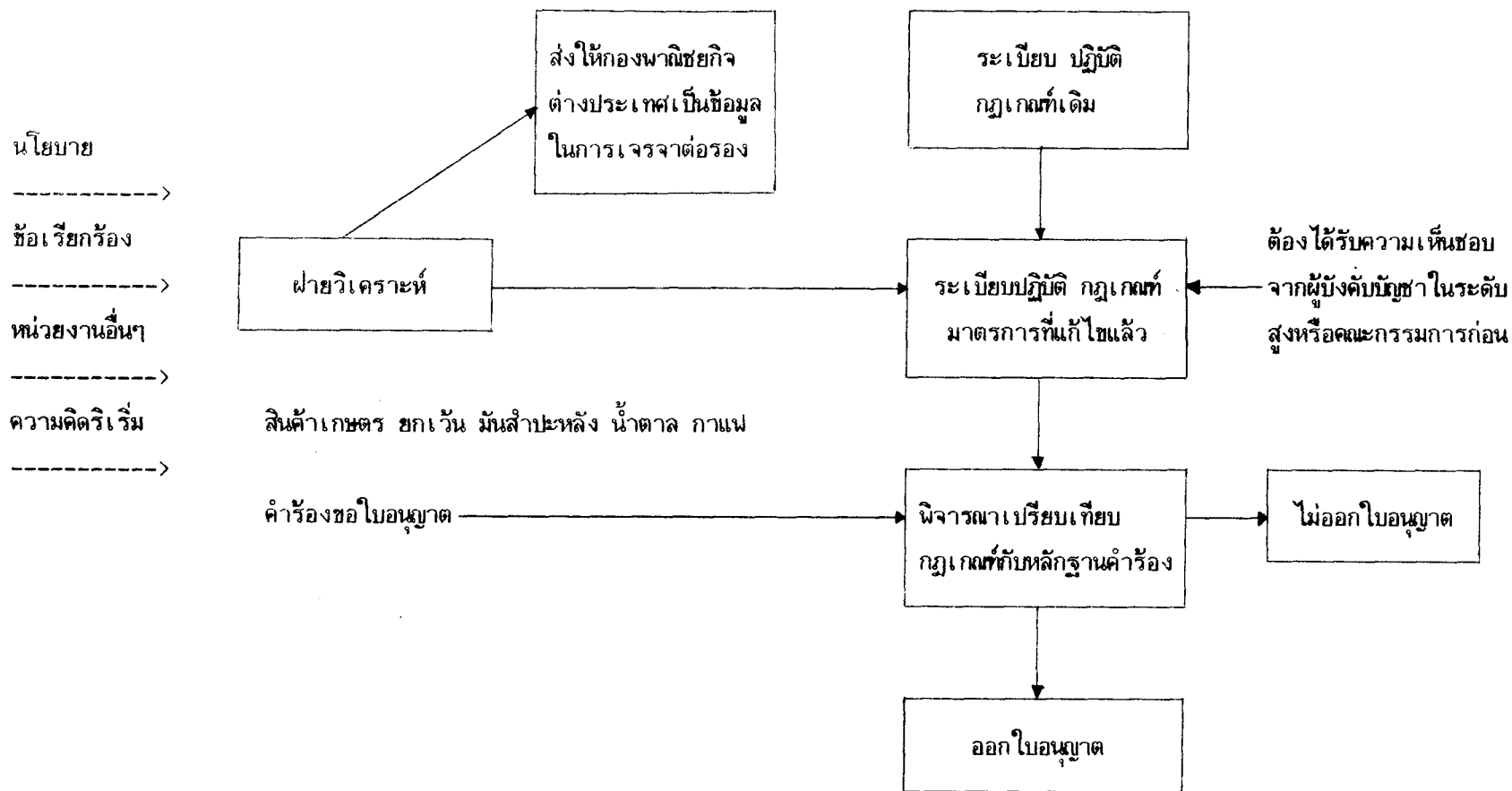


ข) กองควบคุมสินค้า



- II. นอกจากนี้ มีฝ่ายนโยบายการค้าเฉพาะ ซึ่งทำหน้าที่คล้ายฝ่ายวิเคราะห์และฝ่ายหนึ่งสื่อสำคัญรวมกัน แต่จะทำเฉพาะสินค้าบางชนิดเท่านั้น เช่น พวกสินค้าที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศ สินค้ายุทธปัจจัย สินค้าที่มีแหล่งกำเนิดในหรือนอกประเทศ ฯลฯ

ค) กองการค้าเข้า



ง) กองส่งเสริมสินค้าออก

I. ฝ่ายการค้าสิ่งทอ

นโยบาย

----->

ชื่อเรียกเรื่อง

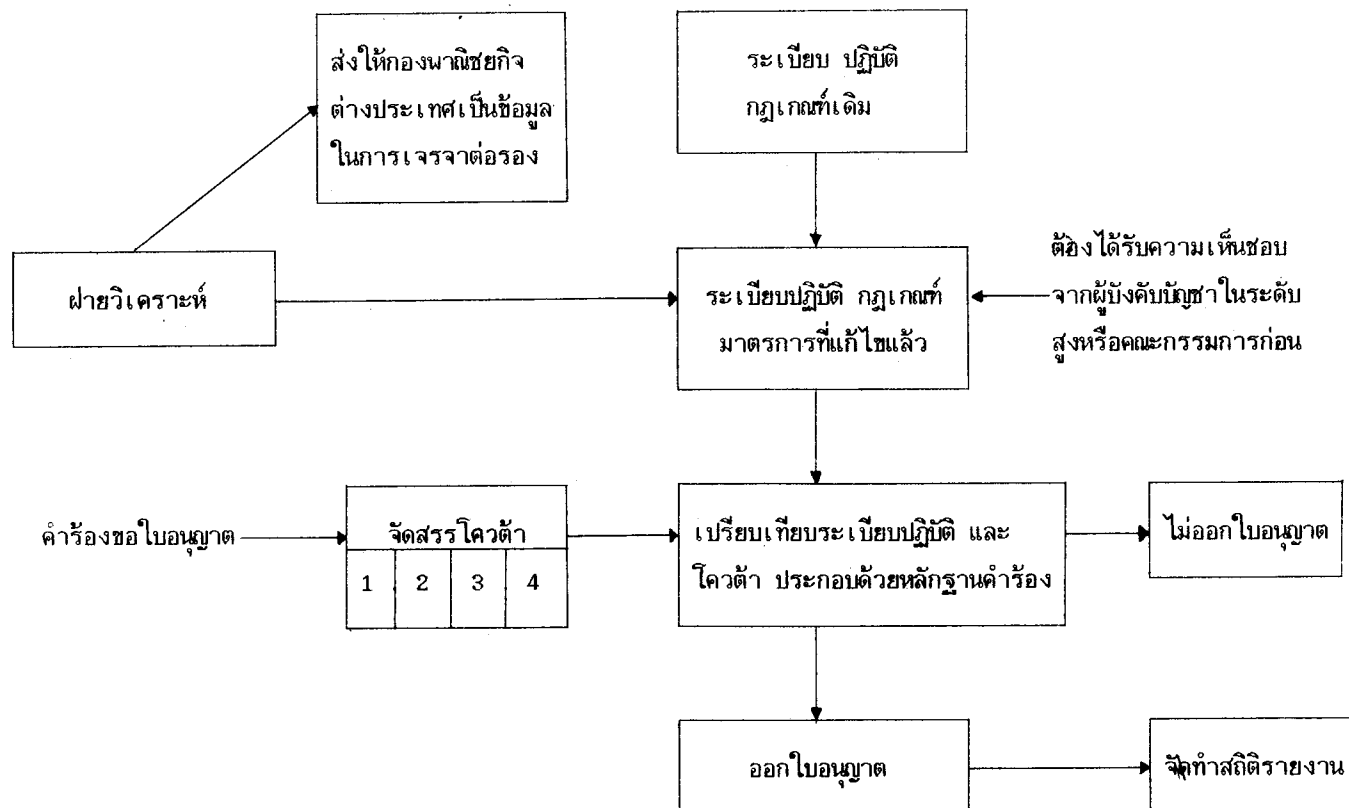
----->

หน่วยงานอื่นๆ

----->

ความคิดริเริ่ม

----->



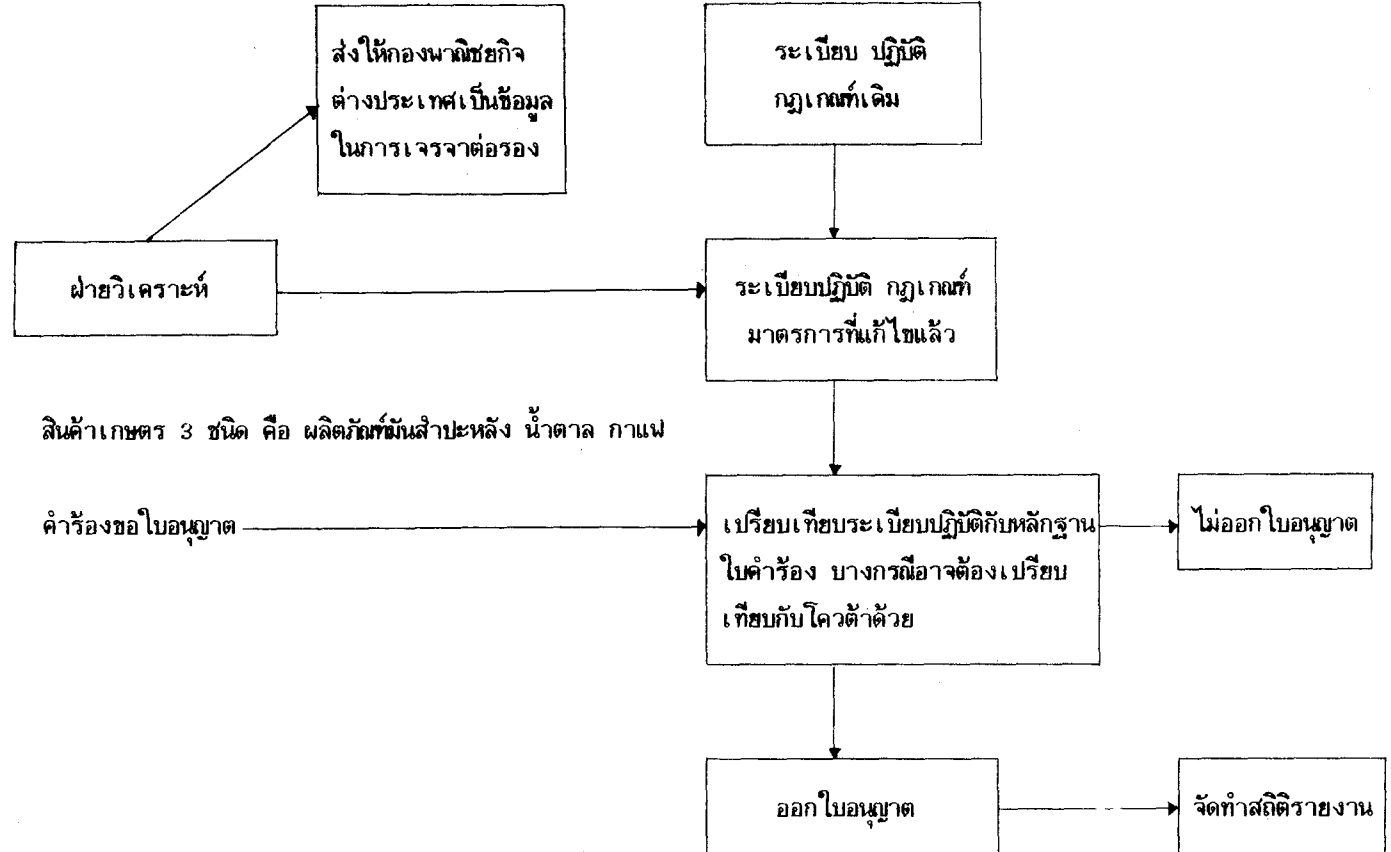
II. ฝ่ายสินค้าข้อตกลง

นโยบาย

ข้อเรียกร้อง

หน่วยงานอื่นๆ

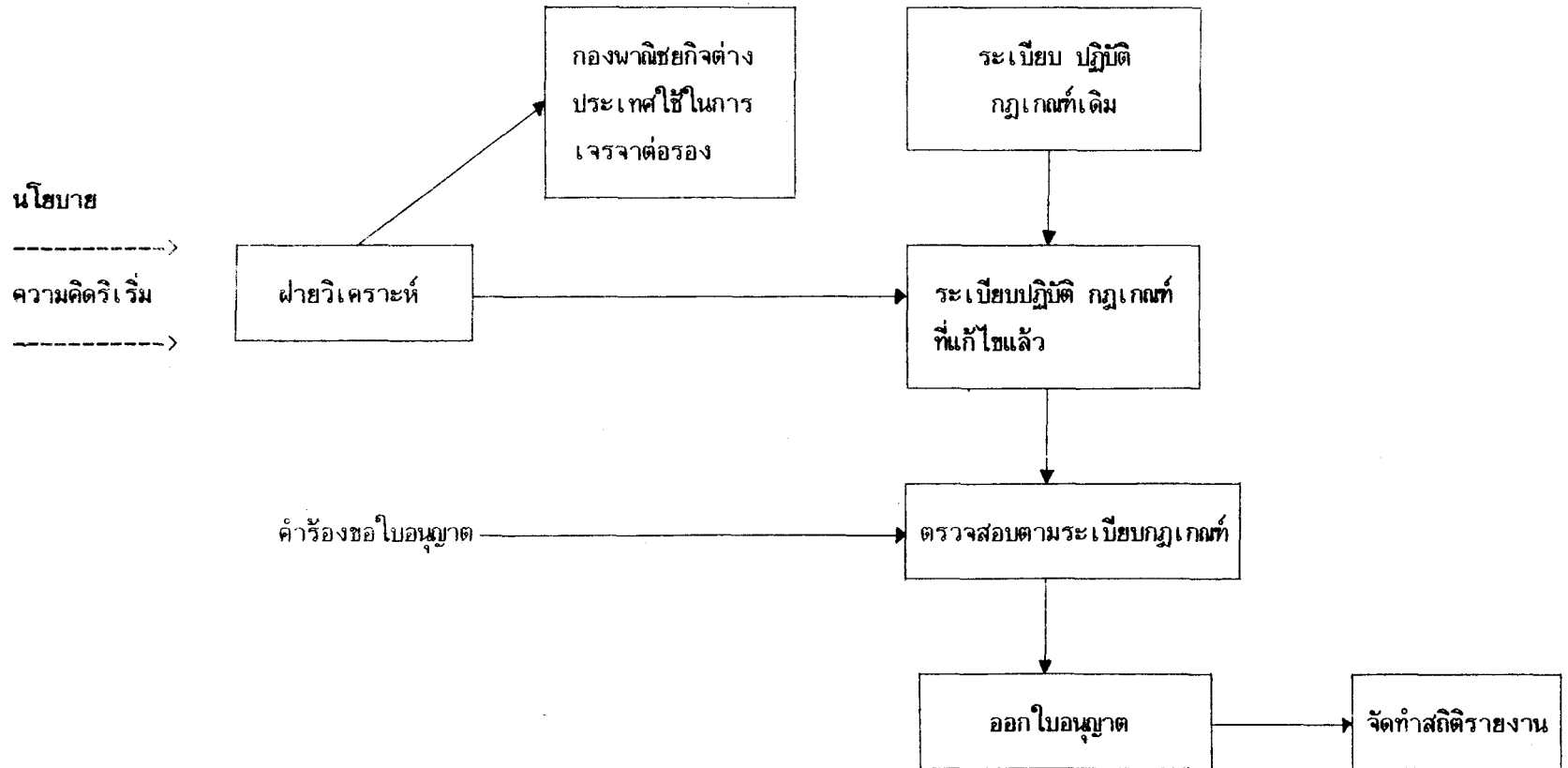
ความคิดริเริ่ม



นอกจากนี้ มีงานการค้าต่างตอบแทน

- ซึ่งงานนี้จะเป็นศูนย์รวมการพิจารณาการแลกเปลี่ยนสินค้าออกเป็นระเบียบปฏิบัติ การทำงานจะดึงบุคลากรจากหน่วยงานของกองอื่นๆ ที่ศึกษาเกี่ยวกับสินค้าชนิดที่จะทำการแลกเปลี่ยน

III. ฝ่ายสิทธิประโยชน์ทางการค้า



นอกจากนี้ยังต้องเข้าร่วมประชุมเจรจา และส่งเสริมเผยแพร่ให้ความรู้แก่ผู้ส่งออก เพื่อให้ทราบถึงประโยชน์ที่จะได้รับ และรายละเอียดในการขอใช้สิทธิประโยชน์ทางการค้า

จ) สำนักงานสิ่งทอ

- กระบวนการทำงานของสำนักงาน

1. หน้าที่ของสำนักงานฯ เป็นการบริหารการส่งออกสิ่งทอไปต่างประเทศ มุ่งเฉพาะประเทศที่ทำข้อตกลงทวิภาคี และดูแลให้เป็นตามกฎหมายเกณฑ์ ระเบียบ ข้อปฏิบัติ ได้แก่ งานการจัดสรรโควต้า การออกใบอนุญาตให้เป็นไปตามโควต้า

2. การประชุมเจรจากับต่างประเทศ

+ กรณีข้อตกลงหมดอายุหรือทำข้อตกลงใหม่

+ กรณีเรียกเจรจาเป็นรายการสินค้าเพิ่มการควบคุมจากเดิม

3. จัดระเบียบสิ่งทอ (ทำเฉพาะสินค้าที่มีอยู่ในข้อตกลงทวิภาคี)

4. แก้ไขปัญหาการส่งออกโดยมากเป็นปัญหาเฉพาะหน้า

- โควต้าได้มาจากข้อตกลง และจะกำหนดเป็นรายการๆ จากนั้นนำโควต้ามารจัดสรรให้ผู้ส่งออกไม่ให้เกิน โควต้า วิธีจัดสรรมี 2 ลักษณะคือ

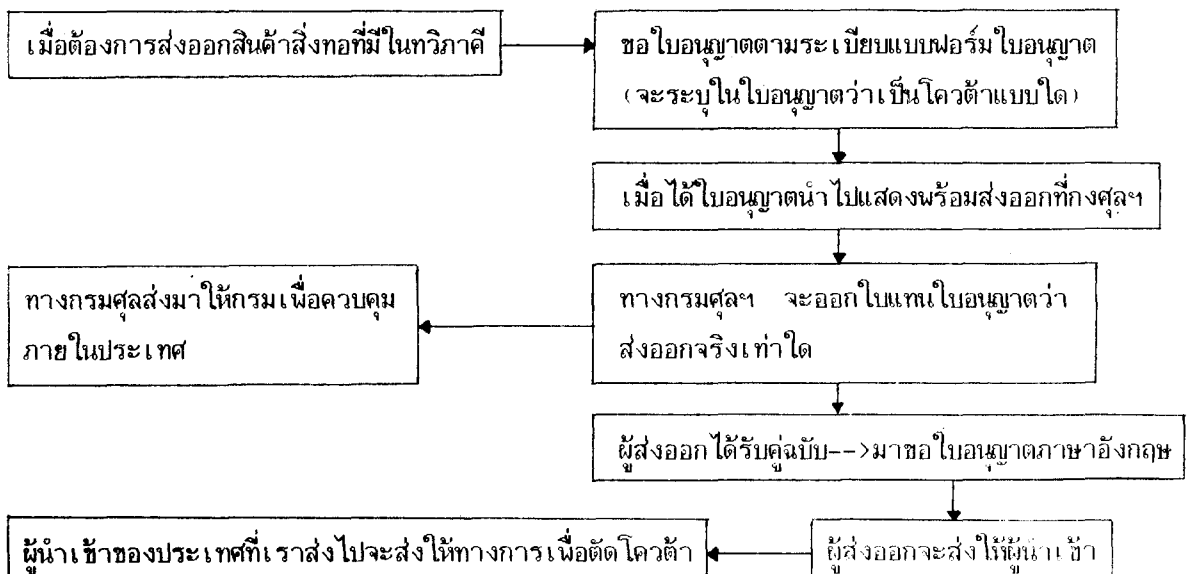
1. โควต้าประวัติ/ โควต้าหลัก จัดตามประวัติการส่งออกย้อนจากนี้ไป 1 ปี ของผู้ส่งออก โดยจัดให้ครบ 100%

2. โควต้ากองกลางเป็นโควต้าที่เหลือจากโควต้าประวัติ จึงจัดสรรให้กับผู้ส่งออกรายใหม่ (มีระเบียบกำหนดไว้)

โควต้ากองกลางจัดทุกเดือน 1-9 เดือน จัดเดือนละ 1 ครั้ง ส่วนเดือนที่ 10-12 นิยามตามสถานการณ์ทางการค้า โดยทั่วไปจัด 2 ครั้งเพื่อเร่งใช้ให้หมด

- การออกใบอนุญาต มี 2 ลักษณะ คือ

1. ใบอนุญาตการขนส่งทางเรือ



2. ใบอนุญาตการส่งออกทางอากาศ ต้องขอใบอนุญาตก่อนเครื่องบินออก 5 วัน และจะได้ใบอนุญาตทั้งไทยและภาษาอังกฤษพร้อมกัน กรณีนี้ถ้าส่งน้อยกว่าโควต้า ผู้ส่งออกต้องมาขอออกใบอนุญาตภาษาอังกฤษฉบับใหม่ แต่ส่วนใหญ่ไม่มีการมาขอใหม่ เพราะจะทำให้เสียประวัติว่าส่งออกน้อยกว่าโควต้า ซึ่งจะมีผลต่อการพิจารณาโควต้าการส่งออกในปีต่อไป

- ความยุ่งยากของการจัดสรรโควต้า คือ การใช้โควต้าให้มีประสิทธิภาพที่สุด ซึ่งจริง ๆ แล้วโควต้าสามารถใช้เกินได้ 5% หรือน้อยกว่านั้น

กรณีการใช้โควต้าอาจมีการ 1. เอาของปีที่แล้วมาได้บ้าง

2. ยืมของปีหน้ามาใช้

3. ในปีเดียวกัน อาจมีการโอนรายการกันได้

- การแบ่งงานภายในสำนักงาน แบ่งเป็น 4 ฝ่าย คือ

1. จัดสรรและหนังสือสำคัญ 1 รับผิดชอบอเมริกา

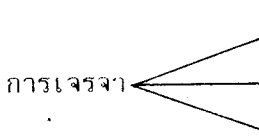
2. " " 2 " " ประชาคมยุโรป

3. " " 3 " " แคนาดา, นอร์เวย์, สวีเดน ฯลฯ

4. " " 4 " " จัดสรรกองกลาง

กองกลางจะจัดสรรโควต้าที่เหลือจากโควต้าประวัติ (จัดสรร 1-3) ซึ่งฝ่ายจัดสรร 1-3 ต้องคอยปรับปรุงโควต้าส่งมาให้จัดสรร 4 เพื่อจัดสรรใหม่

- ฝ่ายวิเคราะห์จะทำหน้าที่ออกระเบียบ ประกาศของกรมการค้าต่างประเทศ การกำหนดโควต้า และมีการเตรียมข้อมูลเพื่อประชุมเจรจา

การเจรจา  เพื่อต่ออายุ หรือข้อตกลงใหม่

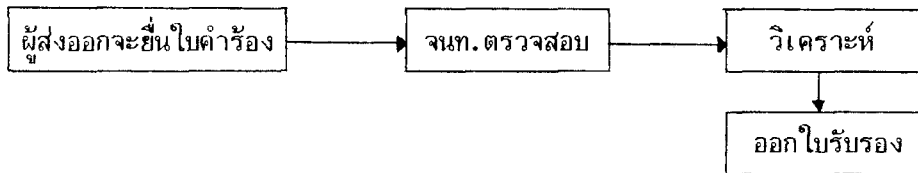
เปลี่ยน Gap

กรณีสินค้าที่ไม่เคยคุมโควต้า คุณเตรียมข้อมูลในการเจรจา เพื่อให้ได้โควต้ามากกว่าเดิม (เพราะผู้หามนำเข้าจะมีฐานตัวเลขข้อมูลอยู่แล้วและจะกำหนดโควต้าให้เรา)

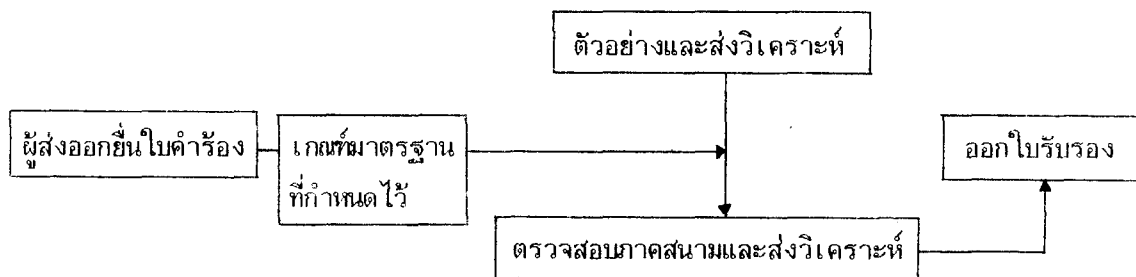
- การประเมินผลเนื่องจากทำตามระเบียบ ดังนั้น จึงไม่มีการประเมินผล แต่มีการปรับปรุงระเบียบในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งดูเหมือนจะเป็นการประเมิน แต่ไม่ได้เกิดจากหน่วยงานเอง ส่วนใหญ่มาจากสมาคมอุตสาหกรรมต่างๆ ร้องเรียนมาจากเบื้องบน ส่งมาให้ทางสำนักฯ แก้ไขระเบียบ

ฉ) กองมาตรฐานสินค้า

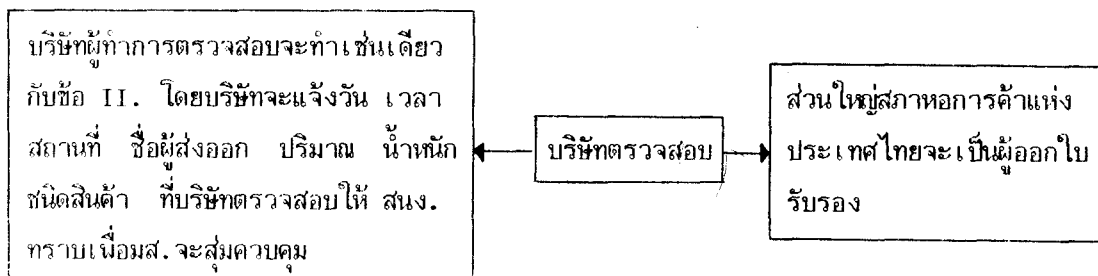
- I. ขั้นตอนการตรวจสอบสินค้าเครื่องเงินไทย ผ้าไหมและผลิตภัณฑ์ผ้าไหม โดยสำนักงานมาตรฐานสินค้าเป็นผู้ตรวจสอบเอง



- II. กรณีของสินค้าอื่น ๆ ที่ไม่ใช่สินค้าในข้อ I. แต่สำนักงานฯ ตรวจสอบเองจะเป็นดังนี้

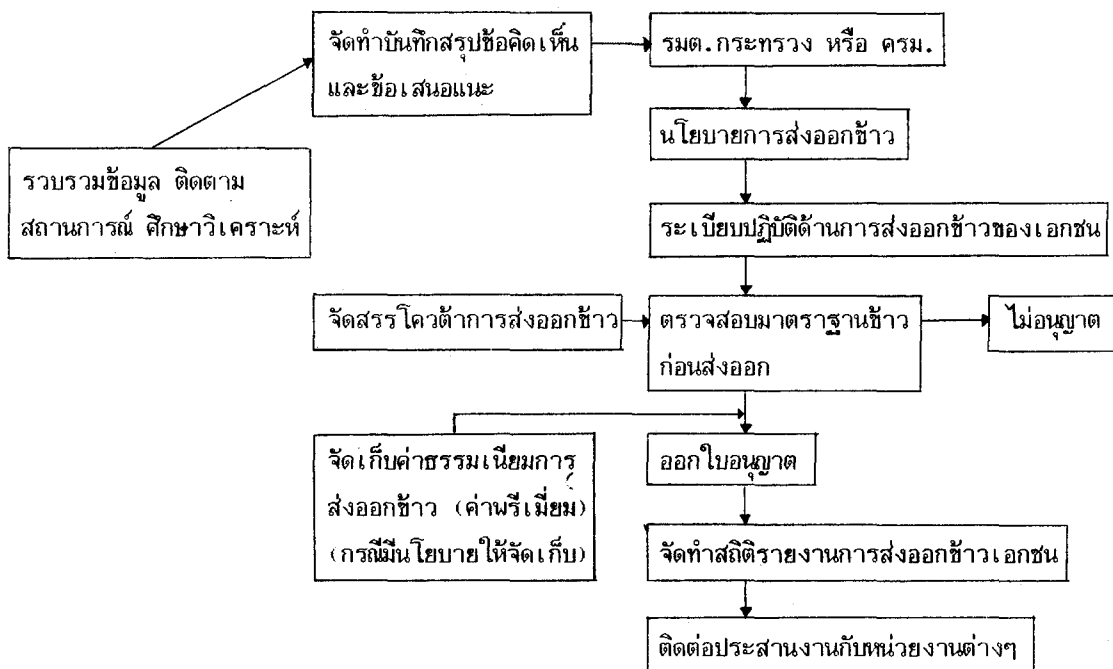


- III. บริษัทเอกชนตรวจสอบ



ช) กองการค้าข้าว

I. การดำเนินการเกี่ยวกับข้าวเอกชน



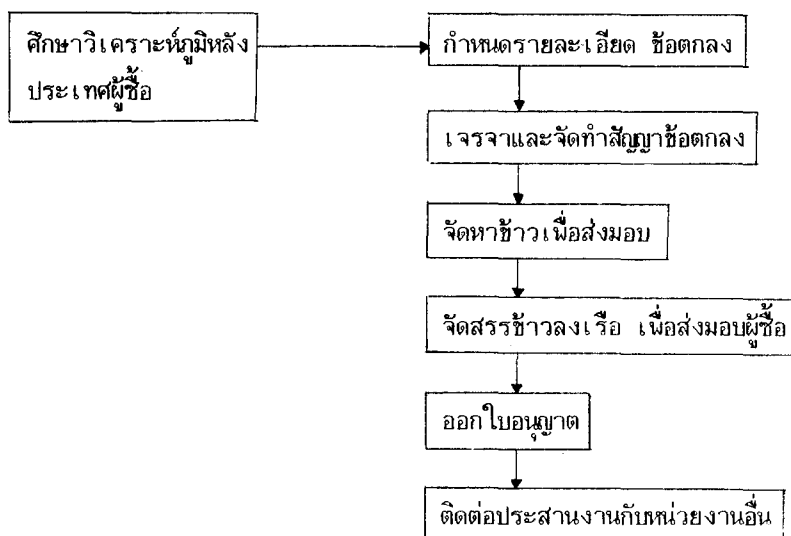
II. การดำเนินการเกี่ยวกับข้าวรัฐบาล

ประเทศผู้ซื้อ

----->

แจ้งมา

----->



ขั้นตอนของกระบวนการปฏิบัติงานของแต่ละกองที่กล่าวสรุปมานี้ มีข้อสังเกตได้ว่าจะต้องอิงติดอยู่กับกฎระเบียบตลอดเวลาซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญ ในการดำเนินงานของแต่ละกอง นอกจากนี้ยังทำให้เห็นได้ชัดถึงการขาดการดูแลและคานาระหว่างกอง ประเด็นที่สำคัญซึ่งกล่าวไว้ถึงความล่าช้า (ในบทที่สอง) อาจจะมองไปเห็นได้ชัดจากขั้นตอนที่แสดง แต่จะต้องวิเคราะห์ปริมาณงานและการขาดบุคลากรประกอบเข้าไปในขั้นตอนการทำงานดังกล่าวด้วย เพราะการออกหรือไม่ออกใบอนุญาตที่ดี การวิเคราะห์ปัญหาระยะสั้นก็ดี การตรวจสอบกฎระเบียบที่ดีย่อมอาศัยเวลามาก ประการสุดท้าย ก็คือ ในเรื่องขอบเขตของงาน กองการค้าขาเข้านั้นโดยแท้ที่จริงก็คือ กองวิชาการแต่กองพาณิชย์กิจต่างประเทศ ก็ทำหน้าที่ทั้งวิชาการด้วยแต่ทำโดยแบ่งเป็นประเภท แต่ถึงแม้กองการค้าขาเข้าจะทำการวิเคราะห์ทางด้านวิชาการ แต่ก็มีหลายเรื่องที่ไม่ได้ทำ ยกเว้นเรื่อง G.S.P. ก็จะอยู่ในขอบเขตของกองพาณิชย์กิจต่างประเทศ เรื่องสิ่งทอที่จะอยู่ที่สำนักงานสิ่งทอ ดังนั้นสิ่งที่ผู้ปฏิบัติมักประสบปัญหาอยู่เสมอก็คือ การที่เรื่องบางเรื่องที่เคยอยู่ในความรับผิดชอบของตนก็อาจเปลี่ยน ซึ่งเข้าไปในกองอื่นเป็นครั้งคราวได้ การแก้ปัญหาเป็นเพราะความมีสัมพันธ์อันดี ส่วนบุคคลเช่นระดับผู้อำนวยการจึงทำให้ร่วมมือทำงานกันไปได้ การแก้ปัญหาไม่ได้เกิดจากระบบการปฏิบัติงานที่วางไว้

ขั้นตอนของการสะท้อนกลับ

กรมการค้าต่างประเทศ ยังไม่มีกระบวนการและระบบการประเมินผลการทำงานที่เด่นชัด เพราะมักจะถือว่าเป็นการทำตามระเบียบอยู่แล้ว ดังนั้น ถ้าจะมีการปรับปรุงก็เป็นการแก้ไขกฎเกณฑ์ที่ใช้ปฏิบัติอยู่ แต่อย่างไรก็ตาม กรมการค้าต่างประเทศ ก็มีการติดตามผลงานการตรวจสอบทางด้านบริหารจากผู้บริหารระดับสูงของกรม ข้อที่น่าสังเกตคือ กรมการค้าต่างประเทศ จะถูกประเมินจากตัวกระทรวงเป็นระยะๆ ทั้งในด้านนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคล และในด้านการนำนโยบายต่างๆ ที่เกี่ยวกับเนื้อหาของกรม ไปปฏิบัติ ดังนั้นอาจจะสรุปได้ว่า กรมการค้าต่างประเทศ มีการดูแลและคานาเฝ้าของการสะท้อนกลับจากสำนักงานปลัดกระทรวง แต่ก็ไม่มีอำนาจโดยตรงในการบังคับให้เป็นไปตามผลของการประเมินนั้น มีแต่เพียงลักษณะของการตักเตือน และชี้แนะเท่านั้น ซึ่งก็ไม่จำเป็นที่จะต้องมีการรับฟังและปฏิบัติตาม

กรมการค้าต่างประเทศ มีลักษณะเด่นในการนำบทเรียนจากปัญหาอุปสรรคต่างๆ ไปแก้ไขแม้จะติดขัดในด้านขั้นตอนของระบบราชการและการขยายทรัพยากรในด้านต่างๆ ก็ตาม เช่น เมื่องานสิ่งทอมีมากจนสมควรจะเป็นกองได้ แต่ก็ยังไม่สามารถตั้งเป็นกองได้ตามกฎหมาย ก็มีการตั้งเป็นการภายในว่า เป็นสำนักงานสิ่งทอ หรือในกรณีที่กล่าวมาแล้วว่าเมื่อมีปัญหาการเก็บภาษีแบบต่างๆ จากต่างประเทศเพิ่มขึ้น ก็มีผู้มารับผิดชอบทางด้านนี้โดยตรง หรือในปัญหาการที่กฎระเบียบต่างๆ มีความซับซ้อน ไม่เป็นระบบและซ้ำซ้อน ก็เริ่มให้ฝ่ายนิติการดูแลเรื่องระเบียบ และกองการค้าขาเข้าเริ่มทบทวนการจัดระเบียบต่างๆ ที่ออกเป็นกฎเกณฑ์ที่ผ่านๆ มา ซึ่งก็ทำเท่าที่จะทำได้ในจำนวนบุคลากรที่มีอยู่

ภาพรวมของกระบวนการในการนำไปปฏิบัติที่ได้รับอิทธิพล หรือผลกระทบจากตัวแปรสภาพแวดล้อมของ ระบบราชการ

เมื่ออดีตทางกฎหมายมีกว้างขวางมากจนอดีตทางการเมืองเข้ามาแทรกแซงได้แล้ว กระบวนการในการนำไปปฏิบัติที่ได้รับอิทธิพลโดยตรงจากการแทรกแซงนั้นด้วยเช่นกัน ขั้นตอนในการปฏิบัติงานมีการข้ามไปเพื่อทำตามนโยบายทางการเมือง และมีผลทำให้การเชื่อมโยงกับการปฏิบัติงานร่วมกับกรมอื่นลดน้อยลง เพราะนโยบายทางการเมืองบ่อยครั้งที่มีผลทำให้ กรมการค้าต่างประเทศต้องปฏิบัติงานโดยไม่ต้องหารือ หรืออยู่ภายใต้การประเมิน ของตัวกระทรวงแต่อย่างใด

สำหรับโครงสร้างของ กรมการค้าต่างประเทศที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่นั้น แม้จะทำให้มีการทำงานที่มีประสิทธิภาพดีขึ้น ในบางจุด แต่ก็ก่อให้เกิดความสับสนเป็นครั้งคราวถึงขั้นตอนในการปฏิบัติงาน การที่จะดำเนินการตามแผนอัตราค่าลง 3 ปี ก็มีการยกย้ายถ่ายเทฝ่ายและศูนย์ต่างๆ ซึ่งก็จะมีผลส่งไปถึงปัญหาในขั้นตอนการทำงานอยู่บ้าง

ภาพรวมของกระบวนการในการปฏิบัติงานที่ได้รับอิทธิพล หรือผลกระทบต่อกระบวนการในการวินิจฉัยสั่ง การและกระบวนการในการบริหารทรัพยากร

ในขณะที่กระบวนการวินิจฉัยสั่งการในส่วนที่มีการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องนั้น ไม่ได้วางอยู่บนรากฐานข้อมูลที่กว้าง และไม่ได้อยู่บนการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลแล้ว กระบวนการในการปฏิบัติงานในส่วนเดียวกันนั้นก็ประสบปัญหาในลักษณะเดียวกัน การขาดการประเมิน ในกระบวนการปฏิบัติงานจากกรมเอง และจากหน่วยงานภายนอกเท่ากับเป็นการขาดการดุลยและคาน ซึ่งมีผลทำให้การวินิจฉัยสั่งการนั้นมีความเป็นการเมืองได้อย่างมาก โดยไม่มีกลไกจำกัดขอบเขต

กระบวนการในการปฏิบัติงานนี้มีผลโดยตรงต่อกระบวนการบริหารทรัพยากร เพราะมีการดึงตัวบุคคลจากกองและฝ่ายต่างๆ พร้อมกับทรัพยากรทางกายภาพออกจากกองและฝ่ายนั้นๆ ด้วย

สรุป

1. กระบวนการในการนำไปปฏิบัติมีปัญหาในเรื่องของข้อมูลสนเทศ ในกรณีที่เห็นประเด็นการเมืองเหมือนกับกระบวนการวินิจฉัยสั่งการ ทางแก้ไขนั้นทำได้ยาก กฎหมายกำหนดให้มีการใช้ข้อมูลในกระบวนการทั้งสอง เช่น การกำหนดให้มีการแสดงเหตุผลในการสั่งการและในการแปลงนโยบายมาเป็นเนื้องานต่างๆ และให้สาธารณชนตรวจตราเหตุผลเหล่านั้น ได้

2. การนำไปปฏิบัติยังขาดการสะท้อนกลับ ที่เป็นระบบทั้งกลไกของกรมเอง จากกรมอื่นและจากตัวกระทรวง ทางแก้หน้าจะทำได้โดยให้มีการประเมินอย่างเป็นระบบภายในกรม เช่น การกำกับพันธะระหว่างกอง ซึ่งจะช่วยให้สะท้อนถึงความข้อย่อยประสิทธิภาพโดยอัตโนมัติ การกำกับและคานกันระหว่างกรมที่เกี่ยวข้อง และกับตัวกระทรวงด้วย

3. ในเรื่องขั้นตอนการปฏิบัติ ก็ยังมีปัญหาทางด้านสมรรถนะของหน่วยงาน ซึ่งเป็นปัญหามาจากการบริหารทรัพยากร ซึ่งแม้จะบริหารได้อย่างดี เมื่อพิจารณาถึงการขาดแคลนในอดีตและปัจจุบัน แต่ก็ยังไม่สามารถที่ทำให้กรมมีบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญและประสิทธิภาพตรงและเพียงพอกับงาน

4. กระบวนการปฏิบัติงานปกตินั้น เมื่อมีการจัดสรรกองใหม่ในแผนอัตรากำลัง 3 ปีแล้ว นำที่จะมีคู่มือในการปฏิบัติงานเพื่อให้ความสะดวกแก่บุคลากรที่ทำการปฏิบัติ และที่สำคัญคือ เพื่อความสะดวกแก่ผู้มาติดต่อภายนอกด้วย เพราะจะทำให้เขาทราบว่า จะต้องติดต่อใคร จุดใด ไม่ต้องคอยเสียเวลาในการสอบถาม และยังเป็นการสร้างระบบการกำกับการทำงานได้ดี เพราะทำให้กระบวนการในการปฏิบัติงานนั้นมีความโปร่งใส ซึ่งมีผลให้ผู้ปฏิบัติไม่ใช่ผู้เดียวที่ทราบกระบวนการนั้น แต่ผู้อื่นก็สามารถทราบขั้นตอนกระบวนการต่างๆ ได้ ผลของความโปร่งใสก็คือ จะเป็นการลดปัญหาในการปิดบังขั้นตอนการทำงาน เพื่อเหตุผลในการปฏิบัติการบริหารประชาชนบางประการ ที่มักจะพบเห็นได้ในหน่วยราชการบางแห่ง

บทที่หก

ภาพรวมของการปฏิบัติงาน

ในภาพรวมแล้ว กรมการค้าต่างประเทศเป็นกรมสำคัญที่มีบทบาทในการส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ โดยเป็นกรมปฏิบัติการซึ่งทำหน้าที่ในการเจรจาทางการค้าระหว่างประเทศด้วย โดยเฉพาะการเจรจาระดับทวิภาคี บทบาทดังกล่าวนี้มองในแง่หนึ่งก็มีความสอดคล้องกัน เพราะการเจรจาการค้าก็เป็นการปฏิบัติการอย่างหนึ่ง แต่มองในอีกแง่หนึ่งก็อาจเป็นทัศนะที่ขัดกันอยู่ เพราะการเจรจาการค้าต้องมีฐานทางด้านการศึกษา วิเคราะห์ วางแผนนโยบายการเจรจา ซึ่งทางรุกและทางรับประกอบกับต้องมีการศึกษาภาพรวมของสถานการณ์ทางการค้าเพื่อหาตัวเพิ่มอำนาจต่อรอง (leverage) ในการเจรจาด้วย ดังนั้น กรมการค้าต่างประเทศจึงไม่ได้มีบทบาทเพียงการออกใบอนุญาตส่งออก หรือออกใบรับรองสินค้าที่จะได้รับสิทธิประโยชน์ภายใต้ G.S.P. เท่านั้น หากแต่มีอำนาจหน้าที่และบทบาทที่ซ้อนกันอยู่ระหว่างความเป็นกรมปฏิบัติการ ผู้ทำหน้าที่เจรจาและผู้วางนโยบายในระยะสั้นและระยะยาวเกี่ยวกับการเจรจาการค้าและการค้าระหว่างประเทศ โดยเฉพาะในระดับทวิภาคี

เมื่อภาพรวมมีลักษณะดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่า โครงสร้างของกองและฝ่ายต่างๆ ตลอดจนการบริหารทรัพยากร ในลักษณะคงที่นั้น เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติงานในฐานะเป็นกรมปฏิบัติการ จึงเน้นการปฏิบัติในความหมายที่แคบคือ การนำเอานโยบายการส่งออกไปปฏิบัติ และปฏิบัติตามกรอบที่ต้องปฏิบัติเท่านั้น เช่น ออกใบอนุญาตส่งออกตามที่ยื่นส่งออกมีสิทธิ และทำให้ลักษณะงานเป็นการควบคุม มากกว่าการกำกับหรือส่งเสริม ซึ่งน่าจะเป็นบทบาทหลักของกรมการค้าต่างประเทศในปัจจุบัน เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงทำให้ความร่วมมือทางวิชาการนั้นยังมีน้อย โดยเฉพาะในด้านการวางนโยบายในการเจรจาการค้า ยังขาดหน่วยงานที่จะเป็นฐานข้อมูล การวิเคราะห์ การศึกษาเพื่อการวางนโยบายดังกล่าว แม้ในการบริหารทรัพยากรที่มีพลวัตก็ตาม สำนักงานสิ่งทอก็ยังไม่มีบุคลากรเพียงพอ พร้อมทั้งคุณภาพที่จะทำหน้าที่ทางด้านวิชาการดังกล่าว ทั้งๆ ที่ระบบการค้าสิ่งทอมีการเจรจากันอยู่เสมอ และเป็นการเจรจาที่ต้องอาศัยอำนาจต่อรอง และภาพของการเจรจาที่อาจเกี่ยวข้องกับเรื่องอื่น หรือเกี่ยวข้องกับการเจรจาประเภทอื่นๆ ด้วย ปัจจุบันเป็นเพราะผู้บริหารระดับสูงของกรมมีความเชี่ยวชาญด้านสิ่งทออยู่จึงแก้ไขปัญหาดังกล่าวไปได้บ้าง แต่ในโครงสร้างและบุคลากรนั้นยังมีการทำงานที่เป็นข้อจำกัดในเรื่องน้อยๆ แม้ในเรื่องของการค้ามันสำปะหลังก็ตาม กรมการค้าต่างประเทศยังไม่มีบุคลากรที่จะดูแลในเรื่องสัญญา ปัญหาที่เกิดจากบทบัญญัติต่างๆ ตลอดจนการเตรียมการในการเจรจารั้งหน้า เมื่อสัญญาจะหมดอายุในปี ค.ศ. 1980 เมื่อพิจารณาว่าสิ่งทอที่ทำการขายได้ให้ประเทศชาติเป็นหมื่นล้านบาท เช่นเดียวกับมันสำปะหลัง จะเห็นได้ว่า ปัญหาในด้านสภาพแวดล้อมคือ โครงสร้างบทบาทและการบริหารทรัพยากรยังมีข้อรับด่วนที่ต้องแก้ไข

นอกเหนือจากภาพและทัศนะของกรมที่ดูจะไม่สอดคล้องกันในการปฏิบัติกรกับการบทบาทของการเจรจา ซึ่งสืบต่อไปถึงการไม่สอดคล้องกันในด้านโครงสร้างและทรัพยากรแล้ว การที่กรมการค้าต่างประเทศมีลักษณะงานเป็นการควบคุม ทำให้อาณัติที่มีอยู่ภายใต้ภาพที่ดูไม่สอดคล้องกันดังกล่าว เป็นตัวช่วยให้เห็นถึงความไม่สอดคล้องกันด้วย ดังที่กล่าวไปแล้วว่าอาณัติทางกฎหมายมีลักษณะที่กว้างมาก ทำให้อาณัติทางการเมืองที่เกิดขึ้นอยู่เสมอๆ นั้นสามารถอาศัยความกว้างของอาณัติทางกฎหมายเป็นฐานรองรับได้ และมีผลกระทบต่อกระบวนการวินิจฉัยสั่งการ และการปฏิบัติงาน เช่น การไม่ใช้ฐานข้อมูลที่กว้างเต็มที่ หรือการที่มีขั้นตอนในการทำงาน เช่น เรื่องการจัดสรรโควต้าสิ่งทอ หรือมันสำปะหลัง นอกจากนี้ อาณัติทางการเมืองนี้ทำให้งานประจำวัน ซึ่งควรจะเป็นงานรองกลับกลายเป็นงานหลัก เช่น งานการจัดสรรโควต้าการส่งออกในหลายกรณีเป็นเรื่องสำคัญมากกว่าการเจรจาและการหาช่องทางให้ได้มา ซึ่งโควต้าจำนวนมากกว่าเดิม ทำให้งานวิชาการที่จะเสริมงานที่ควรจะเป็นงานหลักนั้น ได้รับความสำคัญน้อยลงไปด้วย เมื่อเป็นเช่นนี้ทัศนะหนึ่งที่บุคคลทั่วไปอาจมีต่อกรมการค้าต่างประเทศ คือกรมเจรจานั้นก็ถูกลดความสำคัญลงไป เมื่อเทียบกับงานด้านการจัดสรรการส่งออก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งออกสินค้าสำคัญ เช่น มันสำปะหลัง สิ่งทอ หรือข้าว แม้ว่าในการเจรจาการค้าระหว่างบางเรื่องที่เป็นเรื่องสำคัญก็ตาม การที่ขาดการเน้นทางด้านวิชาการมาอยู่ไม่น้อยนั้น ทำให้ไม่มีการเตรียมตัวทางด้านวิชาการสำหรับการเจรจาอย่างเพียงพอ ซึ่งเป็นผลทำให้ไม่สามารถทำตามอำนาจหน้าที่และบทบาท ที่ถูกกำหนดเอาไว้ย่อมมีประสิทธิภาพอย่างเต็มที่ ในบางกรณีที่มีประสิทธิภาพนั้น ก็มักเป็นเพราะความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษของผู้บริหารที่อาจบังเอิญเป็นผู้รู้งานทางด้านนั้นๆ มาโดยตรง หรือการเตรียมการของภาคเอกชนที่มีความพร้อมในทางด้านวิชาการมากกว่ามาแนะนำเสนอข้อมูลการวิเคราะห์ และแนวโน้มนโยบายในการเจรจาให้ โดยสรุปแล้วจะเห็นได้ว่าเป็นการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพนั้น ในงานที่ควรเป็นงานหลักยังขาดกระบวนการทำงานที่เป็นระบบ ทั้งในด้านกระบวนการสั่งการ การนำไปปฏิบัติ และการใช้ทรัพยากร ความมีประสิทธิภาพเพียงใดกลับขึ้นอยู่กับผู้บริหารระดับสูงแต่ละคน และความสามารถของภาคเอกชนซึ่งจะเป็นผู้รับผลประโยชน์จากการปฏิบัติการณ์ๆ

โครงสร้างภายในกรม และจำนวนบุคลากรที่จะมีการเปลี่ยนแปลงและเพิ่มขึ้น ภายใต้แผนอัตรากำลัง 3 ปีนี้ คงจะทำให้ช่องว่างระหว่างอำนาจหน้าที่และบทบาทกับโครงสร้างองค์กร และการบริหารทรัพยากรแคบลงไม่น้อย แต่อย่างไรก็ตามภายใต้แผนอัตรากำลัง 3 ปีนี้ก็ยังขาดองค์ประกอบสำคัญ 3 ประการ คือ ภาพที่ชัดเจนของอำนาจหน้าที่และบทบาทของกรมการค้าต่างประเทศ และการตุลย์และคานกันระหว่างกองในองค์กรที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องสำคัญ และการแบ่งแยกบทบาทของการควบคุมกำกับ และส่งเสริม

ในประการแรกนั้น ภายใต้แผนอัตรากำลัง 3 ปี กรมการค้าต่างประเทศยังทำหน้าที่ในการเจรจาการค้าระดับทวิภาคีต่าง ๆ เช่น สิ่งทอ มันสำปะหลัง ข้าว และการเจรจากับผู้แทนทางการค้าต่างๆ เป็นต้น และระดับพหุภาคี เช่น สิ่งทอ (ข้อตกลงว่าด้วยเส้นใย) และสินค้าที่อยู่ภายใต้ข้อตกลงระหว่าง

ประเทศต่างๆ เช่น กาแฟ เป็นต้น อีกหน้าที่หนึ่งที่สำคัญและยังกระทำไปด้วยก็คือ หน้าที่ในการจัดระเบียบการส่งออก ตั้งแต่สินค้าที่อยู่ภายใต้ข้อตกลง เช่น มันสำปะหลัง และสิ่งทอ (กับหลายประเทศและหลายร้อยชนิด) สินค้าที่รัฐขายเอง เช่น ข้าว การจัดการส่งออกสินค้าที่ได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีศุลกากร (G.S.P.) เป็นต้น ซึ่งงานประเภทหลังนี้เป็นงานปฏิบัติประจำวัน ซึ่งมักจะมีอาณัติทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย ในแผนอัตรากำลัง 3 ปีนี้ ยังไม่มีการปรับปรุงสำนักงานสิ่งทอให้มีความเหมาะสมพอเพียงที่จะรับงานในด้านการเจรจาทั้งทวิภาคีและพหุภาคี ในด้านกองส่งเสริมสินค้าออก ก็ยังไม่มีการเพิ่มบุคลากรผู้เชี่ยวชาญ ที่จะทำหน้าที่การเจรจาทางการค้า แต่ดูจะเป็นการเน้นทางด้านงานปฏิบัติประจำวันมากกว่า

ในประการที่สอง การที่แผนอัตรากำลัง 3 ปี พยายามใช้แนวคิดของควมมีประสิทธิภาพในการบริหารโดยมิติของฝ่ายวิชาการและฝ่ายปฏิบัติที่ทำหน้าที่เดียวกันไปอยู่ในหน่วยงานเดียวกัน ทำให้ขาดการดุลยและคานในการปฏิบัติงาน เช่น ฝ่ายวิชาการและฝ่ายปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับสิ่งทอก็อยู่ภายใต้สำนักงานสิ่งทอ เป็นต้น แม้การจัดระเบียบเช่นนี้จะดูเป็นการใช้ทรัพยากรที่ประหยัดและการบริหารที่คล่องตัว แต่มีข้อน่าสังเกตว่าไม่ว่าจะเหมาะสมกับองค์กรของรัฐที่มีผลประโยชน์ต่างๆ เข้ามาเกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก การแยกหน่วยงานปฏิบัติ ออกจากหน่วยงานวิชาการย่อมจะเป็นการตรวจสอบซึ่งกันและกัน ซึ่งจะมีผลทำให้ผู้ปฏิบัติงานทั้งระดับกลางและระดับล่างมีความสบายใจกว่า และเป็นการทำให้ส่วนหนึ่งของการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการวินิจฉัยสั่งการ และการดำเนินงานไปปฏิบัติมีประสิทธิภาพ และเป็นธรรมยิ่งขึ้น

ในประการสุดท้าย เรื่องการเน้นการควบคุมมากกว่ากำกับหรือส่งเสริม ซึ่งแม้อาจเป็นไปได้เพราะระบบ แต่กฎระเบียบมากกว่าความตั้งใจก็ตาม แต่ก็ส่งผลต่อการบริหารงานของกรมอย่างมาก ที่สำคัญคือมีผลต่อผู้ใช้บริการ หรือผู้ที่ต้องถูกกฎระเบียบต่างๆ ของกรมนี้ใช้บังคับเป็นอย่างมาก เพราะการควบคุมที่เน้นที่การขออนุญาต โดยเฉพาะการขออนุญาตที่ไม่มีความโปร่งใสในดุลยพินิจนั้น ทำให้เกิดความไม่แน่นอนแก่ผู้ประกอบการเป็นอย่างมาก และเป็นช่องทางของการครหาได้ง่าย ซึ่งไม่เป็นผลดีทั้งกับผู้ปฏิบัติงาน และกับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ เช่น ความไม่แน่นอนในการจัดสรรโควตาของกลางในเรื่องสิ่งทอที่ดี ความไม่แน่นอนในการจัดสรรโควตาแต่ละงวดของมันสำปะหลังที่ดี ทำให้ผู้ประกอบการได้รับความเสียหาย หรืออาจไม่ได้รับความเป็นธรรม ดังนั้นการปรับปรุงระบบการบริหารได้โดยกรมการค้าต่างประเทศ จะต้องเกิดขึ้นพร้อมกับการเปลี่ยนทัศนคติของการควบคุมในลักษณะดังกล่าว และต้องมีการแก้ไขกฎหมายและกฎระเบียบ เพื่อให้ทัศนคติใหม่ของการมีความโปร่งใส และบทบาทของการกำกับ และส่งเสริมสะท้อนอยู่ในอาณัติทางกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมนี้

โดยสรุปแล้ว ปัญหาที่กรมการค้าต่างประเทศประสบอยู่เป็นความลึกล้ำกันระหว่างการเป็นกรมปฏิบัติกับการเป็นกรมเจรจา ซึ่งต้องมีโครงสร้าง บทบาท และทรัพยากรบุคคลที่ต่างกัน อีกประการหนึ่งที่สำคัญก็คือ การที่ลักษณะของงานเป็นการควบคุมมากกว่าการกำกับหรือส่งเสริม และเป็นการควบคุมที่

ไม่มีความโปร่งใสในกฎระเบียบที่ใช้บังคับ ทำให้ผลกระทบต่อการบริหารวินิจัยสั่งการ การปฏิบัติการ และแม้กระทั่งการจัดสรรทรัพยากรบุคคลด้วย ความสับสนทั้งสองประการนี้ เป็นพื้นฐานของอุปสรรคที่มีผลกระทบต่อการวิจัยหลักต่างๆ ที่ได้วิเคราะห์พร้อมยกตัวอย่างในรายงานนี้

นอกจากนี้ บทบาทหน้าที่ของกรมการค้าต่างประเทศ ซึ่งจะต้องเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพการค้าระหว่างประเทศปัจจุบัน จะสร้างปัญหาในการบริหารมากขึ้น หากไม่มีความชัดเจนในบทบาทและหน้าที่ที่กล่าวมาข้างต้น ในปัจจุบันนี้ กรมการค้าต่างประเทศต้องทำหน้าที่แก้ปัญหาทางเทคนิค เช่น แก้ปัญหาการที่สินค้าโดยถูกอ้างเกินภาษีป้องกันการค้าในตลาด และภาษีตอบโต้การช่วยเหลือ (countervailing duties หรือ CVD) ซึ่งต้องใช้บทบาทของการส่งเสริมเข้ามาอย่างมาก เพื่อช่วยเหลือชนในกรณีต่างๆ และต้องการโครงสร้างของหน่วยงานที่มีทรัพยากรบุคคล การเงิน และขนาดของหน่วยงานที่สามารถรองรับการแก้ปัญหาเหล่านี้ได้ เพราะมีฉะนั้นแล้ว ฝ่ายไทยก็จะกลายเป็นฝ่ายตั้งรับ คอยพิจารณาข้อเสนอต่างๆ ของสหรัฐฯ และของประเทศอื่นๆ มากกว่า

การวิจัยในบทต่างๆ โดยเฉพาะข้อวิเคราะห์เบื้องต้น ถึงสถานแวดล้อมของระบบราชการในกรมการค้าต่างประเทศนั้น นำไปสู่ข้อเสนอแนะในบทที่ 7 ซึ่งจะแบ่งเป็นแผนการปรับปรุงระยะต่างๆ ต่อไป

บทที่เจ็ด

สรุปและข้อเสนอแนะ

สรุป

ผลการศึกษากรรมการค้าต่างประเทศ พบว่าสรุปสิ่งที่พบ (findings) ได้ดังต่อไปนี้คือ

1. กรรมการค้าต่างประเทศมีอาณัติทางกฎหมายที่กว้างขวาง ทั้งในขอบเขตของอำนาจหน้าที่ที่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษร และในวัตนทกกฎหมายที่ กรรมการค้าต่างประเทศ รับผิดชอบอยู่ ทำให้อาณัติทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องได้ง่าย และเข้ามาเกี่ยวข้องแทรกแซงในลักษณะที่อยู่บนพื้นฐานของขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามอาณัติทางกฎหมายด้วย

2. โครงสร้างของกรรมการค้าต่างประเทศ เป็นโครงสร้างที่เหมาะสมกับระบบและสภาพของการค้าในประเทศและระหว่างประเทศเมื่อ 15 ปีมาแล้ว เมื่อประเทศไทยทะลุกลุญท์ในการพัฒนา โดยเน้นการส่งออก ทำให้โครงสร้างที่มีลักษณะของการควบคุมมากกว่าการวิจัยหรือส่งเสริมเห็น ไม่สอดคล้องกับบทบาทในปัจจุบัน ทำให้ต้องมีการบริหารภายใน จัดโครงสร้างบ้อยอย่างไม่เป็นทางการใหม่ ซึ่งกระทบถึงการบริหารทรัพยากรบุคคล เพราะต้องมีการหยิบบัณฑิตจากหน่วยงานย่อยหนึ่ง ไปช่วยยังหน่วยงานย่อยอีกหน่วยงานหนึ่ง ทำให้หน่วยงานแรกอาจขาดบุคลากร และอาจทำให้มีผลกระทบต่อเนื่องทางความก้าวหน้าของบุคลากรที่ถูกยืมตัว (career path) โดยเฉพาะในกรณีที่มีการเปลี่ยนผู้บริหารใหม่

3. กรรมการค้าต่างประเทศยังขาดบุคลากร 3 ประเภท คือ บุคลากรที่ทำงานประจำวัน บุคลากรที่เป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เช่น ในการวิเคราะห์เฉพาะด้าน ในการเจรจา เป็นต้น และบุคลากรที่มีความสามารถในการใช้ภาษาต่างประเทศทั้งในการพูด อ่านและเขียน การขาดแคลนดังกล่าวมีผลต่อประสิทธิภาพในการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลในการเตรียมการศึกษา ซึ่งเป็นตัวแปรย่อยที่สำคัญของกระบวนการวิจัยสั่งการและกระบวนการในการนำไปปฏิบัติ และมีผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของ กรรมการค้าต่างประเทศ ในผลสุดท้าย

4. กรรมการค้าต่างประเทศมีอำนาจหน้าที่ที่มีความกว้างขวางมากตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ทั้งที่ให้อำนาจผู้บริหารชั้นสูงของกรมและต่อรัฐมนตรีที่รักษาการตาม พ.ร.บ. ที่สำคัญ ที่ กรรมการค้าต่างประเทศ เป็นผู้รับผิดชอบ พ.ร.บ. เองไม่มีการกำหนดกรอบของนโยบายแต่อย่างใด แต่ให้อำนาจในการปฏิบัติการส่วนใหญ่ตกอยู่กับระดับกระทรวงและกรม ที่สามารถจะออกอนุบัญญัติที่มีผลเป็นการนำหลักต่างๆ ตาม พ.ร.บ. ไปปฏิบัติ การที่ พ.ร.บ. มอบอำนาจให้อนุบัญญัตินี้ เป็นบ่อเกิดของการใช้อำนาจดุลยพินิจที่กว้างขวาง ดังจะเห็นได้จากจำนวนของประกาศและระเบียบของกระทรวงและของกรม ซึ่งมีจำนวนกับร้อย และการเปลี่ยนแปลงซึ่งมีเกิดขึ้นอยู่เสมอ ๆ และบ่อยครั้งโดยไม่มีการรอบหรือหลักเกณฑ์ใด จะบังคับเพื่อความแน่นอนในการประกอบการของผู้ประกอบธุรกิจ

5. สืบเนื่องจากข้อ 4 มีผลทำให้กระบวนการวินิจฉัยสั่งการมีการเมืองเข้ามาแทรกได้อยู่เสมอ โดยจะมีกฎหมายระดับอนุบัญญัติรองรับที่จะให้อำนาจผู้บริหารระดับสูงใช้ดุลยพินิจในเรื่องหนึ่งๆเป็นอย่างไร ก็ได้แตกต่างจากหลักเกณฑ์ที่พยายามวางมาตั้งแต่ต้น การมีบทยกเว้น (escape clause) อยู่เสมอๆ เช่นนี้ ทำให้มีผลต่อกระบวนการวินิจฉัยสั่งการและกระบวนการนำไปปฏิบัติอย่างมาก

6. โครงสร้างของหน่วยงานย่อยใน กรมการค้าต่างประเทศ นั้น ขาดกลไกที่สำคัญยิ่งของระบบราชการที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับด้วยเป็นจำนวนมาก คือ การดุลยและคานกันระหว่างหน่วยงานย่อย งานวิชาการในหลายเรื่อง ไปอยู่ในกองเดียวกันกับงานปฏิบัติ ซึ่งทำให้ไม่มีการคานกัน หรือการตรวจสอบ ข้อมูลกำกับกันระหว่างกองการที่อยู่กองเดียวกันภายใต้หัวหน้าเดียวกัน ทำให้หัวหน้านั้นเองอาจไม่มีทางออกในกรณีที่มีการเมืองเข้ามาแทรกในการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ยังขาดการดุลยและคานอย่างเป็นระบบ ระหว่างกรมการค้าต่างประเทศ กับกรมอื่น ๆ และกับตัวกระทรวงด้วย

7. การปฏิบัติงานของกรมการค้าต่างประเทศ ขาดการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบ และในวงกว้างในการจะกำหนดนโยบายในแต่ละเรื่องนั้นยังขาดระบบที่รับรองการมีส่วนร่วมของประชาชน เช่นการรับฟังความเห็นสาธารณะ (public hearing) การหารือ (consultation) หรือการไต่สวนสาธารณะ (public inquiry) เป็นต้น

การให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียเข้ามีส่วนร่วมในการตัดสินใจนั้น มีประโยชน์ต่อรัฐมากมาย เช่น ทำให้รัฐบาลได้ข้อมูลทราบทัศนคติ ได้รับความร่วมมือและการยอมรับยินยอมปฏิบัติตาม เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่กรมนี้มีลักษณะอำนาจเป็นไปในทางควบคุมอยู่มาก ทั้งๆ ที่การส่งออกควรจะเน้นที่การกำกับและส่งเสริม ดังนั้นกลไกการรับฟังข้อมูลอย่างเป็นระบบและในวงกว้างจึงเป็นสิ่งที่จำเป็น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม และการยอมรับในมาตรการต่างๆ และยังเป็นฐานข้อมูลที่ดียิ่งที่สุดของผู้ที่จะต้องใช้ข้อมูลในการตัดสินใจด้วย เพราะทุกฝ่ายจะเสนอข้อมูลอย่างเต็มที่เพื่อให้ กรมการค้าต่างประเทศได้วิเคราะห์ ศึกษาเป็นพื้นฐาน มิฉะนั้นแล้ว ทำให้ผู้ที่มีความสัมพันธ์พิเศษกับผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานต่างๆอาจจะมีโอกาสในการให้ข้อมูลได้มากกว่าผู้ที่อยู่ห่างกว่าในเรื่องนั้นๆ

นอกจากนี้กรมการค้าต่างประเทศยังขาดกลไกที่ให้สาธารณะมีบทบาทในการตรวจกำกับการดำเนินการ ซึ่งเป็นทั้งการกำกับ เป็นการดุลยและคาน และเป็นการสร้างกรอบต่อการใช้อำนาจดุลยพินิจ และ ความมีประสิทธิภาพของระบบราชการเป็นอย่างดี เช่น การติดประกาศการใช้ดุลยพินิจในเรื่องสำคัญๆ ทุกเรื่อง พร้อมทั้งเหตุผลจะทำให้ผู้บริหารไม่สามารถเอื้ออำนาจผลประโยชน์ต่อกลุ่มคนโดยขาดเหตุผลมารองรับได้ ซึ่งอีกแง่มุมหนึ่งก็เป็นการลดการแทรกแซงทางการเมืองได้ไม่น้อย โดยมีระบบกำกับ ซึ่งน่าจะสร้างบรรยากาศ และความสะอาดใจแก่ผู้บริหารของกรมด้วย

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะแบ่งเป็นระยะสั้น ระยะกลางและระยะยาว ดังนี้
ระยะสั้น

1. แผนอัตรากำลัง 3 ปี จะช่วยแก้ไขปัญหาด้านจำนวนบุคลากร และมีการจัดโครงสร้างหน่วยงานย่อยใหม่ภายในที่จะมีความสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงมากขึ้น จึงควรเร่งติดต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้แผนนี้นำมาปฏิบัติได้โดยเร็ว

2. ด้วยเหตุที่แผนอัตรากำลัง 3 ปี เป็นแผนที่มุ่งด้านประสิทธิภาพในการบริหารทรัพยากรบุคคล และงบประมาณรวมทั้งระบบราชการ โดยไม่ได้คำนึงถึงความสำคัญของการดูเลี้ยวและคาน ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของโครงสร้างการบริหารของกรมผลประโยชน์ จึงมีการจัดงานวิชาการและงานปฏิบัติไปอยู่ในกองเดียวกันหากเป็นการงานเรื่องเดียวกัน การศึกษาเห็นว่า ควรมีการใช้การดูเลี้ยวและคาน เพราะจะเป็นประโยชน์ต่อภาพรวมของผลการปฏิบัติงานของกรมการค้าต่างประเทศ และการส่งผลต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างแท้จริง ดังนั้นภายใต้แผนอัตรากำลัง 3 ปีนี้ น่าจะมีการบริหารทรัพยากรบุคคลอย่างมีผลวิสัย โดยตั้งหน่วยงานภายใน ทางวิชาการแยกออกจากหน่วยงานปฏิบัติ งานที่ควรแก้ไขได้ทันที คือในเรื่องสิ่งทอ ซึ่งควรให้งานวิชาการสิ่งทอ การเก็บข้อมูลตัวเลข แยกออกจากสำนักงานสิ่งทอ ซึ่งทำงานด้านงานประจำวัน ในการจัดสรรโควตาสิ่งทอ ซึ่งจะมีฐานะเป็นกองตามกฎหมายภายใต้แผนอัตรากำลัง 3 ปี เป็นต้น

3. ควรมีการเน้นทางด้านวิชาการ แผนอัตรากำลังควรเน้นที่บุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ในเรื่องสิ่งทอที่ต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเทคนิคของสิ่งทอ ระบบการผลิตและการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ และความเคลื่อนไหวในการผลิตและการค้าของประเทศที่สำคัญต่าง ๆ ด้วย เป็นต้น ในเรื่องปัญหาการถูกเก็บภาษีป้องกันการทุ่มตลาด หรือการตอบโต้การช่วยอุดหนุน (CVD) ก็ต้องเป็นบุคลากรที่มีความรู้ทางด้านกฎหมายการค้าระหว่างประเทศ และของต่างประเทศพอสมควร รวมทั้งความรู้ทางเศรษฐศาสตร์นั้น ฐานและการค้าของสินค้าหลักที่มีปัญหานั้นด้วย นอกจากนี้ควรเป็นบุคลากรที่มีความสามารถเชี่ยวชาญทางภาษาต่างประเทศ (อังกฤษ, ฝรั่งเศส) เพื่อช่วยงานด้านการศึกษาวิเคราะห์ และช่วยงานด้านการเจรจาการค้าระหว่างประเทศโดยตรงต่อผู้บริหารระดับสูงของกรม (อธิบดี, รองอธิบดี)

4. ควรริเริ่มการให้สาธารณชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล ให้มีการคานกัน ซึ่งข้อมูลจากภาคเอกชนด้วยตนเองด้วย เพื่อให้กรมการค้าต่างประเทศได้ฐานข้อมูลที่กว้างขึ้น เป็นธรรม และมีทางเลือกมากขึ้นด้วย ในระยะสั้นนี้สามารถกระทำได้โดยออกเป็นระเบียบหรือประกาศของกรม ซึ่งอยู่ภายใต้ พ.ร.บ. ปี พ.ศ. 2522 จัดระบบการให้เอกชนมีส่วนในการเสนอข้อมูลในการพิจารณาที่กำหนด โดยกำหนดรายละเอียดด้วย เช่น จะมีการเปิดการหารือเป็นเวลากี่วันก่อนการตัดสินใจ ดังนั้นการศึกษาเพื่อ

โต้เถียงกัน หรือเพื่อพิจารณาในการหารือนั้น ต้องขึ้นก่อนเป็นเวลาเท่าใด เป็นต้น รายละเอียดและกลไกต่างๆ เหล่านี้เป็นสิ่งที่กรรมการค้าต่างประเทศ ควรรับศึกษาถึงความเป็นไปได้ และเรื่องที่จะทำได้ก่อน โดยอาจวิเคราะห์กรณีการมีส่วนร่วมในเรื่องสิ่งทอเป็นตัวอย่าง และทำให้เป็นระบบ ให้เกิดความโปร่งใสในกฎเกณฑ์การค้าได้สิทธิ เสรีสิทธิของประชาชน และให้การบังคับใช้เกิดขึ้นโดยอัตโนมัติทุกครั้ง ไม่ต้องวางอยู่บนดุลยพินิจเป็นกรณีๆ ไปอีก

ระยะกลาง (1-4 ปี)

1. ควรมีการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. ปี พ.ศ. 2522 เกี่ยวกับเรื่องการนำเข้าและส่งออกสินค้าเพื่อให้มีรายละเอียดมากกว่าที่เป็นอยู่ ให้เกิดความโปร่งใสในตัวบทกฎหมาย ไม่ใช่กำหนดขอบเขตเอาไว้กว้างขวาง และให้อำนาจฝ่ายบริหารในการใช้ดุลยพินิจอย่างเต็มที่จนบางครั้งไม่ทราบว่ากฎเกณฑ์ใดจะใช้กับกรณีใดเมื่อใด เป็นต้น ควรมีการกำหนดสถานการณ์ต่างๆ ที่กฎเกณฑ์ต่างๆ จะถูกนำมาใช้บังคับ เพื่อให้เกิดความเป็นอัตโนมัติในการบังคับใช้

ควรมีการพิจารณาขอบเขตของอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบให้สอดคล้องกับการแก้ไขตัวบทกฎหมายหลักดังกล่าว

2. ควรมีการกำหนดเป็นกฎกระทรวงเกี่ยวกับกลไกการมีส่วนร่วมของสาธารณะในลักษณะต่าง ๆ รวมทั้งการประกาศการตัดสินใจ พร้อมเหตุผลในเรื่องต่างๆ และเรื่องที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับตัวนี้เพื่อความต่อเนื่องและเป็นระบบ เพราะประกาศหรือระเบียบกรมสามารถเปลี่ยนแปลงได้ โดยผู้บริหารของกรม แต่กฎกระทรวงนั้นต้องให้รัฐมนตรีและด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงจะมีการเปลี่ยนแปลงได้ ซึ่งจะกระทำได้ยากกว่าในกรณีอนุบัญญัติของกรม

3. ควรมีการแยกกอง ภายในกรมการค้าต่างประเทศ ให้เกิดการดุษฎีและคานอย่างจริงจัง และสร้างกลไกของการดุษฎีและคานระหว่างกรมกับตัวกระทรวง และระหว่างกระทรวงพาณิชย์กับกระทรวงอื่นด้วย เพื่อความสะดวกใจของผู้บริหารงานแต่ละคนที่จะทำงาน โดยปราศจากการกระทำหรือกล่าวหาจากบุคคลภายนอกหรือบุคคลในหน่วยราชการด้วยกันเอง และเพื่อผลประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาการส่งออกและเศรษฐกิจส่วนรวมของไทยต่อไป

4. อาจมีการตั้งผู้เชี่ยวชาญระดับ 10 ในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศขึ้น โดยเฉพาะในช่วงนี้โดยขึ้นอยู่กับสำนักงานปลัดกระทรวง และอาศัยการสนับสนุนทางวิชาการจากทุกหน่วยงานของกระทรวงที่เกี่ยวข้องในเรื่องดังกล่าว เพื่อแบ่งเบาภาระความรับผิดชอบในการเจรจาเรื่องต่างๆ ที่อาจเป็นงานที่ล้นอยู่ของกรมการค้าต่างประเทศ หรือเป็นงานที่ต้องประสานงานกับกรมอื่นและยังขาดเอกภาพในการทำงานอยู่ เช่น ในการเจรจาต่างๆ ของการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบอุรุกวัย หรือการเจรจาเรื่องการผูกจ้างเก็บภาษีป้องกันการทุ่มตลาด และภาษีตอบโต้การช่วยเหลือทุ่มทุน กับสหรัฐอเมริกาหรือประชาคมยุโรป เป็นต้น

ระยะยาว (3 ปีขึ้นไป)

1. ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมในตัวพระราชบัญญัติเพื่อกำหนดกลไกในการมีส่วนร่วมของสาธารณชนในช่วงแผนนี้ทางกรมจะได้มีประสบการณ์จากการใช้กลไกดังกล่าวมาแล้ว 2-3 ปี โดยกำหนดในประกาศหรือระเบียบของกรม และกฎกระทรวงตามแผนระยะสั้นและระยะกลาง เมื่อได้มีการทดลองมาแล้วก็จะสามารถสร้างกลไกดังกล่าวในพระราชบัญญัติได้ โดยต้องมีการศึกษาเปรียบเทียบกับระบบของประเทศต่างๆ ที่มีอยู่ ตลอดจนข้อจำกัด ลักษณะเด่น อีกเหตุผลหนึ่งที่ได้นำมาพิจารณาเป็นแผนระยะยาวเพราะการแก้ พ.ร.บ. เป็นสิ่งที่อยู่นอกเหนืออำนาจของกรม และการที่จะนำกลไกใหม่ๆ ไปเพิ่มเติมไว้ อาจจะต้องมีการใช้เวลาเพื่อให้เกิดความเข้าใจต่างกันของทุกฝ่าย รวมทั้งการยอมรับร่วมกันด้วย

2. ในระยะยาวควรมีการทบทวนถึงทัศนคติของบุคคลต่างๆ ที่มีต่อกรมการค้าต่างประเทศ รวมทั้งกรมการค้าต่างประเทศเองด้วยว่า ควรมีอำนาจหน้าที่และบทบาทในภาพรวมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจระหว่างประเทศอย่างไร ควรหรือไม่ที่กระทรวงพาณิชย์จะมีหน่วยงานโดยเฉพาะระดับกรมที่ทำหน้าที่ในการเจรจาทางการค้าทุกประเภท ซึ่งจะมีผู้เชี่ยวชาญในการเจรจา ประกอบด้วยหน่วยงาน วิชาการที่ให้การสนับสนุนในการเตรียมการเจรจาในแต่ละครั้ง เพื่อจะได้มีนโยบายในการเจรจาทางธุรกิจรับต่างๆ กรมดังกล่าวควรทำหน้าที่ทั้งการเจรจา ทวิภาคีและพหุภาคี ซึ่งก็คือการรวมเอาหน้าที่ความรับผิดชอบส่วนหนึ่งของกรมการค้าต่างประเทศในปัจจุบัน และส่วนหนึ่งของกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์เข้าด้วยกัน โดยนำเอาการเจรจาทวิภาคีทั้งหลายและการเจรจาพหุภาคี ในเรื่องสิ่งทอของกรมการค้าต่างประเทศ การเจรจาพหุภาคีทั้งหลายของกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ ดังนั้น กรมการค้าต่างประเทศเดิมก็จะทำหน้าที่อย่างเต็มที่ในการบริหารการนำเข้าและการส่งออก โดยเป็นกรมปฏิบัติการอย่างแท้จริง และมีกองภายในที่มีลักษณะคล้ายและคาน แต่มีกองวิชาการที่ทำหน้าที่เฉพาะวิชาการระยะสั้น เพื่อตรวจสอบ กำกับ กองปฏิบัติการ ส่วนกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ก็จะมีหน้าที่เป็นกรมวิชาการโดยแท้ ซึ่งทำหน้าที่ทางวิชาการให้กับทุกหน่วยงานของกระทรวงพาณิชย์ รวมทั้งนโยบายในทางการค้าต่างประเทศของไทย ทั้งในระยะสั้นและระยะยาวด้วย

รูปแบบที่เสนอดังกล่าวเป็นสิ่งที่น่าจะวิเคราะห์ศึกษาต่อไป เพราะจะเป็นรูปแบบที่แก้ปัญหาลักษณะต่างๆ ที่ได้พบเห็นในการศึกษาการปฏิบัติงานของกรมการค้าต่างประเทศในปัจจุบัน แต่การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ต้องการการตัดสินใจของรัฐบาล และการแก้กฎหมายการแบ่งส่วนราชการของกระทรวงพาณิชย์ ตลอดจนความร่วมมือเห็นชอบ จากหน่วยงานต่างๆ ของกระทรวงอื่นด้วย

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

1. การสัมภาษณ์ข้าราชการในและนอกหน่วยงานที่ศึกษา นักธุรกิจ และนักวิชาการ ผู้ให้สัมภาษณ์ใน 2 กลุ่มแรก ประสงค์ที่จะไม่ให้เปิดเผยนาม ผู้ศึกษาจึงตัดสินใจไม่ใส่ชื่อและวันเวลาการสัมภาษณ์ของทุกท่าน
2. กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์, ข้อมูลในการวิเคราะห์งาน กรมการค้าต่างประเทศ ก.พ. 2531 (กองตำแหน่งและอัตราเงินเดือนที่ 1 สำนักงาน กพ.) หรือเรียกย่อๆ ว่าแผนอัตราค่าจ้าง 3 ปี
3. กองพัฒนาระบบงานและการบริการ สำนักงานประมาณ "โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ" เอกสารเสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน 15 มกราคม 2529
4. คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจพิจารณาการปรับปรุงโครงสร้างระบบงานและการแบ่งส่วนราชการกระทรวงพาณิชย์, เอกสารประกอบการพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างระบบงานและการแบ่งส่วนราชการกระทรวงพาณิชย์
5. ศาสตราจารย์ ดร. ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (2530)
6. ศาสตราจารย์ ดร. ชัยอนันต์ สมุทวณิช, รัฐ (2530)
7. ณรงค์ นาเดโชติและพิชัย ศิริพิชญ์เชษฐ, พระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 พร้อมกฎกระทรวงและประกาศที่เกี่ยวข้อง
8. บทบรรณาธิการ, "พื้นฐานของนักกฎหมายไทยกับปรัชญากฎหมายมหาชน", วารสารกฎหมายปกครอง, เล่มที่ 3, ตอน 2 สิงหาคม 2527 หน้า 11-128.
9. รองศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, "ความจำเป็นรับส่วนในการปฏิรูปกฎหมายเพื่อการพัฒนา", เอกสารสรุปการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนา, ฉบับที่ 1, โครงการศึกษานโยบายสาธารณะ, เมษายน 2530
10. ระเบียบกระทรวง ประกาศกระทรวง ระเบียบกรม และประกาศกรมต่าง ๆ ที่ออกตามพระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522
11. รองพล เจริญพันธ์, "กฎหมายกับการพัฒนา", วารสารกฎหมายปกครอง เล่มที่ 4-ตอน 2, สิงหาคม 2528
12. ดร.สุรเกียรติ์ เสถียรไทย "กฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการส่งออก" วารสารกฎหมาย ปีที่ 10, ฉบับที่ 3, กรกฎาคม-พฤศจิกายน 2529

13. ดร. สूरเกียรติ์ เสถียรไทย, "รูปลักษณะของโครงสร้างและกลไกของกฎหมายไทยที่เกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศในช่วง 5 ปีข้างหน้า, วารสารกฎหมาย ปีที่ 10 ฉบับที่ 3, กรกฎาคม-พฤศจิกายน 2529

14. ดร. สूरเกียรติ์ เสถียรไทย, "แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายเพื่อการพัฒนา" ในหนังสือ รพ'31 โดย ฝ่ายวิชาการ คณะกรรมการนิสิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 7 สิงหาคม 2531

15. รองศาสตราจารย์สุบัน ศุภนิตย์, ผู้ช่วยศาสตราจารย์ธิตินันท์ เชื้อบุญชัย, รองศาสตราจารย์พิเศษ เสตเสถียร, อาจารย์ ดร. สूरเกียรติ์ เสถียรไทย, ผู้ช่วยศาสตราจารย์ชัชชัย ศุภผลศิริ และอาจารย์ วรณชัย คัลยพงษ์, รายงานการวิเคราะห์เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายที่มีผลกระทบต่อการค้าในธุรกิจภาคเอกชน, งานวิจัยเสนอ USAID, เมษายน 2529

16. ศาสตราจารย์เสน่ห์ จามริก, "แนวความคิดในการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมและการเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ทิศทางเศรษฐกิจไทยในทศวรรษหน้า, กุมภาพันธ์ 2529

ภาษาต่างประเทศ

1. Richard L. Chapman and Frederic N. Cleaveland, "The Changing Character of the Public Service", in Jae T. Kim, New Readings in Public Administration

2. Richard L. Chapman and Frederic N. Cleaveland, "The Public Administration of the 1980's", in Jae T. Kim, New Readings in Public Administration

3. R. Denhardt and K. Denhardt, "Public Administration and the Critique of Domination, Administration of Society, Vol. 11, No. 1, May 1979 PP. 107-120.

4. David H. Rosenbloom, "Public Administrative Theory and the Separation of Powers" Public Administration Review, May/June 1983, PP. 219-227

5. Dr. Surakiart Sathirathai, Laws and Regulations Concerning Natural Resources, Financial Institutions and Exports: Their Effects on Management of Economic and Social Development, (1987), Thailand Development Research Institute.

ผลงานวิจัยในโครงการ
การบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
ของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
ระยะที่ 1

- | | |
|---|--|
| 1. ข้อเสนอโครงการวิจัย เรื่อง การบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (ภาษาอังกฤษ) | โดย ดร. ไพจิตร เอื้อทวีกุล |
| 2. สรุปสาระสำคัญของรายงาน โครงการการบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (ภาษาอังกฤษ) | |
| 3. การบริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม (สศช.) | โดย ดร. ทินพันธุ์ นาคะตะ |
| 4. การจัดสรรเพื่อการพัฒนา : บทบาทของสำนักงานประมาณ (ภาษาอังกฤษ) | โดย ดร. ลิขิต ชีวะเวสน์ และ
ดร. ไกรยุทธ ชีรตยาดีนันท์ |
| 5. การศึกษาการปฏิบัติงานของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) | โดย ดร. วรเดช จันทร์ศร |
| 6. การแปรสภาพกิจกรรมรัฐเป็นกิจกรรมเอกชน : การวิเคราะห์แนวความคิด และการดำเนินการในประเทศไทย (ภาษาอังกฤษ) | โดย ดร. ไกรยุทธ ชีรตยาดีนันท์ |
| 7. กฎหมาย และ ระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับ ทรัพยากรธรรมชาติ
สถาบันการเงิน และการส่งออก : ผลกระทบต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม (ภาษาอังกฤษ) | โดย ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย |
| 8. หน่วยงานกลางระดับปฏิบัติ : สภาพปัญหา และ การปฏิรูป | โดย ดร. วรเดช จันทร์ศร และ
ดร. วินิต ทรงประทุม |
| 9. การปฏิบัติงานของหน่วยงานในท้องถิ่น : ปัญหา
และ ข้อเสนอแนะบางประการ | โดย ดร. ปธาน สุวรรณมงคล |
| 10. การปฏิรูปการบริหาร | โดย ดร. วรเดช จันทร์ศร |
| 11. การปฏิรูปการบริหาร : บรรณานุกรมสรุปสาระสังเขป (ภาษาอังกฤษ) | โดย ดร. วรเดช จันทร์ศร |
| 12. รายงานสรุปผลการสัมมนาโครงการการบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (2530) (ภาษาอังกฤษ) | |

**ผลงานวิจัยในโครงการ
การบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
ของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
ระยะที่ 2 ปีที่ 1**

1. Main Report Phase II - first year (ภาษาอังกฤษ)
2. สรุปสาระสำคัญของรายงาน เรื่อง การบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ระยะที่ 2 ปีที่ 1
3. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี โดย ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช
4. คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ โดย ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช
5. กรมบัญชีกลาง โดย ดร.ปรีชญา เวสารัชช์
6. การบริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดย ดร.ปธาน สุวรรณมงคล
7. คณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ
: การศึกษาด้านการบริหาร โดย คุณณัฐ วัฒนโกเมร
8. สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน โดย คุณเศรษฐพร คูศรีพิทักษ์
9. การบริหารเพื่อการพัฒนาของกระทรวงสาธารณสุข โดย ดร.วรเดช จันทรศร
10. กระทรวงมหาดไทย : ลักษณะเด่นและข้อจำกัดของหน่วยงาน
ระดับกระทรวงในการบริหารการพัฒนา โดย ผศ.ปรกรณ์ ปรียากร
11. กระทรวงศึกษาธิการ : ปัญหาและการปฏิรูป โดย ดร.ลิขิต ชีรเวดิน
12. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดย ดร.นิทยา บวรวัฒนา
13. กรมวิชาการเกษตร โดย ดร.ปฐม มณีโรจน์
14. กรมส่งเสริมการเกษตร โดย ดร.ชาติชาย ณ เชียงใหม่
15. กรมประชาสัมพันธ์ โดย ดร.จรี วิจิตรวาทการ
16. กรมการค้าต่างประเทศ โดย ดร.สุรเกียรติ์ เสถียรไทย
17. Summary Proceedings : Workshop on the Management
of Economic and Social Development

โครงการการบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

โครงการการบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ถือกำเนิดขึ้นตามมติของคณะกรรมการปฏิรูประบอบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ภายใต้วัตถุประสงค์หลักที่จะให้โครงการนี้ ดำเนินการศึกษาการปรับปรุงการบริหารการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการวางแผนแม่บทสำหรับการปฏิรูประบอบราชการต่อไป โดยคณะกรรมการปฏิรูปฯ ได้มอบหมายให้สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ

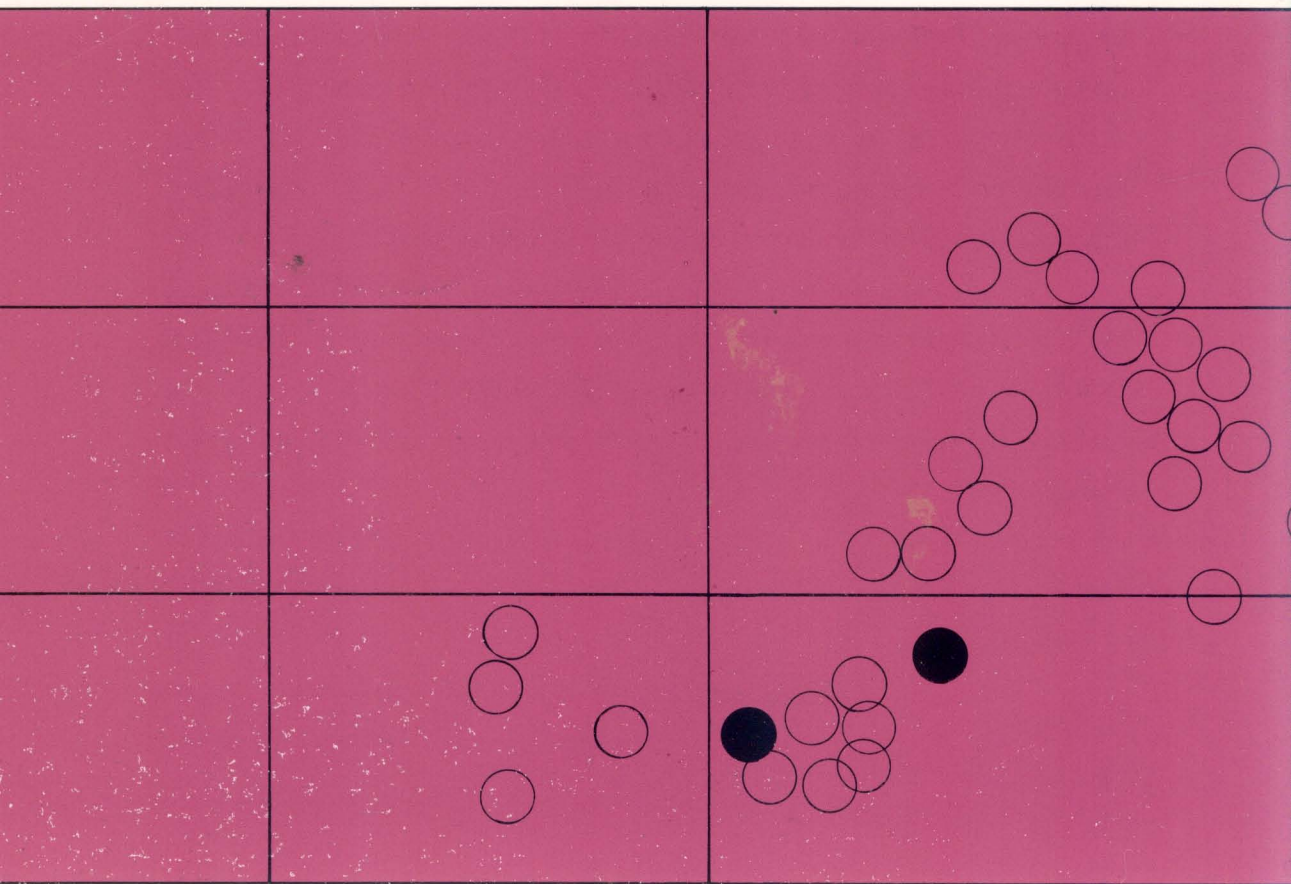
การดำเนินการตามโครงการฯ แบ่งออกเป็น 2 ระยะ ในระยะแรก (สิงหาคม 2529 - ธันวาคม 2530) มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาปัญหาสำคัญ ที่เกี่ยวกับการปฏิรูปทางการบริหารของหน่วยงานกลางระดับนโยบาย รวม 3 หน่วยงาน รวมทั้งเสนอแนะแนวทางแก้ไขปรับปรุงทั้งระยะสั้นและระยะยาว (2) วิเคราะห์กิจกรรมในทางเศรษฐกิจและสังคมที่เหมาะสมสำหรับการแปรสภาพกิจกรรมรัฐเป็นกิจกรรมเอกชน และ (3) สำนวจกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารงาน พร้อมทั้งเสนอกลยุทธ์ในทางกฎหมายที่สำคัญสำหรับการปฏิรูปในอนาคต นอกจากนี้ยัง ได้จัดทำข้อเสนอแนะโครงการวิจัยสำหรับการดำเนินการตามแผนระยะที่สองด้วย

สำหรับการดำเนินการในระยะที่สอง ซึ่งเป็นระยะปัจจุบันนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาการบริหารของหน่วยงานกลางระดับนโยบาย และหน่วยงานกลางระดับปฏิบัติที่สำคัญๆ รวม 26 หน่วยงาน ตลอดจนเพื่อศึกษาปัญหาสำคัญอื่นๆ ของระบบราชการไทย เพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการวางแผนแม่บท และจัดสรรทรัพยากรเพื่อการปฏิรูปการบริหารทั้งระบบ

CODE:	EMT16
TITLE:	กรมการค้าต่างประเทศ
PRICE:	60 Baht (US\$3)

พิมพ์ที่: บริษัทปั๊ปกเล้าการพิมพ์ จำกัด

457/57 ถนนอรุณอมรินทร์ บางกอกน้อย กรุงเทพฯ
Ins. 4249350 สุรินทร์ มณีดุลย์ ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา



THAILAND DEVELOPMENT RESEARCH INSTITUTE FOUNDATION

Rajapark Building, 163 Asoke, Sukhumvit Road, Bangkok 10110 Thailand
Tel. 258-9012-7, 258-9027-9 Telex 20666 RAJAPAK TH