



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง การพัฒนาการบริหารจัดการทีมประเทศไทย
ในต่างประเทศ : ศึกษากรณีทีมประเทศไทย
ในรัสเซียและเครือรัฐเอกราช

จัดทำโดย นายวัฒนะ คู่วงศ์
รหัส 1033

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 1
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
ประจำปี 2552
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง การพัฒนาการบริหารจัดการทีมประเทศไทยในต่างประเทศ : ศึกษากรณี
ทีมประเทศไทยในรัสเซียและเครือรัฐเอกราช

จัดทำโดย นายวัฒน์ คุ้มวงศ์
รหัส 1033

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 1
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
ประจำปี 2552

รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

ระบบบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการหรือทีมประเทศไทย เป็นผลจากการดำเนินนโยบายการปฏิรูประบบราชการไทย โดยเฉพาะ การพัฒนาระบบบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ซึ่งกำหนดให้การดำเนินการกิจด้านต่างประเทศของไทยเป็นลักษณะบูรณาการ ทั้งในด้านงาน เงิน คน สำนักงาน เพื่อให้มีการใช้ทรัพยากรร่วมกันให้ได้ประโยชน์สูงสุด ด้วยเหตุนี้ เพื่อเป็นการสนับสนุนการพัฒนาระบบบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการให้เป็นกลไกของรัฐบาลในการดำเนินนโยบายต่างประเทศและการดำเนินความสัมพันธ์ทวิภาคีกับประเทศเป้าหมายให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น กอปรกับการที่รัฐบาลไทยในทุกสมัยที่ผ่านมาตั้งแต่ปีพ.ศ. 2545 ต่างมุ่งมั่นที่จะดำเนินนโยบายการปฏิรูประบบราชการไทยในต่างประเทศอย่างต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งระบบบริหารราชการในต่างประเทศ ได้ถูกทดสอบจากปัจจัยและอุปสรรคจำนวนมาก ภายใต้สภาพแวดล้อมต่างๆ โดยเฉพาะ ความผันผวนทางการเมืองที่เกิดขึ้นในระยะ 2-3 ปีที่ผ่านมา การศึกษาครั้งนี้ จึงมุ่งที่จะศึกษาพัฒนาการของระบบบริหารราชการในต่างประเทศจากปัจจัยต่างๆ ที่เป็นองค์ประกอบของระบบ ทั้งปัจจัยที่เป็นตัวนำในการพัฒนาระบบ กระบวนการบริหารระบบ ผลผลิตของระบบและปัจจัยเสริมต่างๆ ที่เป็นผลดีและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาระบบ โดยมีเป้าหมายของการศึกษาที่ระบบบริหารทีมประเทศไทยในรัสเซียและเครือรัฐเอกราช ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นกรณีศึกษาสำหรับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบบริหารราชการในต่างประเทศ รวมทั้งสถานเอกอัครราชทูตอื่นๆ ที่สนใจที่จะนำไปศึกษาต่อหรือนำไปปรับประยุกต์ใช้เพื่อการพัฒนา ระบบบริหารราชการในพื้นที่หนึ่งๆ ต่อไป

ในการจัดทำรายงานการศึกษานี้ ผู้ศึกษาได้รวบรวมและศึกษาข้อมูลจากเอกสารมติ คณะรัฐมนตรี วันที่ 19 มีนาคม 2545 ที่ให้การระบบบริหารราชการในต่างประเทศมีลักษณะบูรณาการ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2545 หมวดที่ 7 เอกสารรายงานสรุปการประชุมทีมประเทศไทยในรัสเซียและเครือรัฐเอกราชในระยะเวลาตั้งแต่ปีพ.ศ. 2546 เป็นต้นมา เอกสารโครงการการดำเนินงานร่วมกันของทีมประเทศไทยจากหน่วยราชการของไทยต่างๆ และข้อมูลจากการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้อง 3 กลุ่ม ได้แก่ บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารทีมประเทศไทยในรัสเซีย บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายการบริหารราชการไทยในต่างประเทศในส่วนกลาง และบุคคลที่ทำหน้าที่จัดทำแผนยุทธศาสตร์แบบบูรณาการ มาประกอบเป็นข้อมูลในการวิจัยเชิงพรรณนา

ผู้ศึกษาเห็นว่า ในท้ายที่สุดแล้ว การปรับปรุงระบบบริหารราชการในต่างประเทศ จะ เป็นไปได้ ต้องก็ต่อเมื่อ

1. ส่วนกลางต้องมีความเป็นเอกภาพในเรื่องนโยบายการบริหารราชการใน ต่างประเทศแบบบูรณาการ มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นกลไกในการกำหนดนโยบายและ ยุทธศาสตร์ต่างประเทศที่เป็นเอกภาพขึ้นซึ่งอาจใช้วิธีฟื้นฟูบทบาทของคณะกรรมการนโยบาย เศรษฐกิจ(กนศ.) ขึ้นมาให้ทำหน้าที่การเป็นกลไกดังกล่าว
2. เอกอัครราชทูตจะต้องมีเวทีได้แสดงบทบาทที่สำคัญในการจัดทำกรอบ ยุทธศาสตร์รายประเทศ ฉะนั้น เอกอัครราชทูตจะต้องได้รับการสนับสนุนหรือมีโครงสร้าง ทางการบริหารบุคคลที่โอนอำนาจมาให้คุณให้โทษ การให้คุณงามความดีและการมีอำนาจในการ กำหนดอนาคตงานอาชีพของข้าราชการจากกระทรวงอื่นมาไว้ที่เอกอัครราชทูตด้วย ซึ่งเรื่องนี้ เป็น ปัญหาการปฏิรูประบบราชการส่วนกลางที่ยังไม่มีข้อยุติในเวลานี้
3. ความไม่ชัดเจนในระดับการตัดสินใจ ส่งผลให้การทำงานแบบบูรณาการได้รับ ผลกระทบ แม้จะยังคงรักษาการทำงานเป็นทีมได้ ด้วยบทบาทผู้นำและประสบการณ์ที่เชี่ยวชาญ ของเอกอัครราชทูต แต่การขาดแผนยุทธศาสตร์บูรณาการจากส่วนกลาง จะส่งผลเสียต่อการปฏิบัติ การกิจเชิงยุทธศาสตร์และการทำงานเชิงรุกในระยะยาวของสถานเอกอัครราชทูตได้

กิตติกรรมประกาศ

รายงานการศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้ เป็นความพยายามของผู้ศึกษาที่จะศึกษาและค้นคว้าหาแนวทางเพื่อการพัฒนากระบวนการบริหารราชการที่ประเทศไทยในรัสเซียและเครือรัฐเอกราชแบบบูรณาการ ให้มีขีดความสามารถและมีสมรรถนะองค์กรที่สูงขึ้น เพื่อให้พร้อมสำหรับการดำเนินการ ความสัมพันธ์ทวิภาคีระหว่างไทยกับรัสเซียและไทยกับเครือรัฐเอกราชต่อไป

ผู้ศึกษามีความซาบซึ้งต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ(ฯพณฯ นายกษิต ภิรมย์) บุคคลที่ได้สร้างคุณูปการต่อประเทศไทยในมิติด้านการต่างประเทศ ผู้เป็นแบบอย่างของข้าราชการ และมีบทบาทที่สำคัญยิ่งในการผลักดันให้มีหลักสูตรนักบริหารการทูต(นบท.) รุ่นที่ 1 ที่เป็นที่มาของการจัดทำเอกสารศึกษาฉบับนี้ ขอขอบคุณปลัดกระทรวงการต่างประเทศ(นายวิระศักดิ์ พุตระกูล) ที่ให้ความกรุณาอนุมัติการขอเข้ารับการอบรมหลักสูตรนบท. รุ่นที่ 1 ของผู้ศึกษาในครั้งนี้ ขอขอบคุณเอกอัครราชทูต ณ กรุงมอสโก(ฯพณฯ นายสุพจน์ ธีรเกาศัลย์) ที่ให้การสนับสนุนผู้ศึกษา ได้เข้ารับการอบรมและเป็นผู้มีส่วนสำคัญยิ่งต่อความก้าวหน้าในอนาคตอาชีพการรับราชการของผู้ศึกษา ขอขอบคุณฯพณฯ นายสรยุทธน์ พรหมพจน์ อดีตเอกอัครราชทูต ณ กรุงมอสโก นักยุทธศาสตร์ผู้มีวิสัยทัศน์ของกระทรวงการต่างประเทศ และผู้มีบทบาทสำคัญต่อการผลักดัน ความสัมพันธ์ทวิภาคีระหว่างไทยกับรัสเซีย และบรรดาเพื่อนข้าราชการที่ให้สัมภาษณ์และสนับสนุนข้อมูลที่เป็นประโยชน์ยิ่งต่อการศึกษาวิจัยนี้

ขอขอบคุณท่านรองศาสตราจารย์ ดร.พลภัทร บุราคม พร้อมด้วยคณะที่ปรึกษาทางวิชาการ ซึ่งประกอบด้วย ดร.สมเกียรติ อริยปรัชญา และศาสตราจารย์ ดร.อนุสรณ์ ลิมมณี ที่ได้กรุณาเสียสละเวลาให้คำปรึกษาทางวิชาการในการจัดทำรายงานการศึกษานี้จนประสบผลสำเร็จ

สุดท้ายในประการสำคัญ ผู้ศึกษาขอขอบคุณนางสาวจันทร์ทิพา ภูตระกูล ผู้อำนวยการสถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ หัวหน้าผู้ขับเคลื่อนหลักสูตรนบท. รุ่นที่ 1 และข้าราชการและเจ้าหน้าที่สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ ซึ่งการทุ่มเทกำลังกายและปัญญาของท่านทั้งหลายในการช่วยผลักดันหลักสูตรนบท.รุ่นที่ 1 ให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพนั้น เป็นพื้นฐานสำคัญที่ช่วยให้การจัดทำรายงานการศึกษานี้ ประสบความสำเร็จ

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร		ง
กิตติกรรมประกาศ		ฉ
สารบัญ		ช
บทที่ 1	บทนำ	1
	1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
	1.2 วัตถุประสงค์	2
	1.3 ขอบเขตการศึกษา	2
	1.4 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา	3
บทที่ 2	แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	4
	2.1 ทฤษฎีระบบ	4
	2.2 แนวคิดการปรับโครงสร้างส่วนราชการไทยในต่างประเทศ	7
	2.3 ทฤษฎีระบบกับการปรับปรุงการบริหารทีมประเทศไทย	8
บทที่ 3	ระเบียบวิธีศึกษา	11
	3.1 วิธีการเก็บข้อมูล	11
	3.2 วิธีการรวบรวมข้อมูล	11
	3.3 วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล	12
บทที่ 4	ผลการศึกษาวิจัย	13
	4.1 ภารกิจทีมประเทศไทย	13
	4.2 การประเมินผลการศึกษาก่อนการพัฒนาระบบบริหารทีมประเทศไทย	17
บทที่ 5	สรุปและข้อเสนอแนะ	29
	5.1 ปัญหาและอุปสรรคของการปรับปรุงและพัฒนาระบบบริหารทีมประเทศไทย	29
	5.2 ข้อเสนอแนะในการพัฒนาระบบทีมประเทศไทย	33
	5.3 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	
	บรรณานุกรม	43
	ประวัติผู้เขียน	44

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ภายหลังจากล่มสลายของสหภาพโซเวียตเมื่อปี 2534 ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงของระบบการเมืองของโลกอย่างขนานใหญ่ ที่สำคัญคือ การกำเนิดของกลุ่มรัฐที่แตกตัวออกมาจากอดีตประเทศสหภาพโซเวียต โดยมีรัสเซียเป็นประเทศสำคัญของกลุ่ม พร้อมกับการกำเนิดของรัฐอธิปไตยน้อยใหญ่อีก 14 ประเทศ ซึ่งต่อมารัฐ 9 รัฐในจำนวนทั้งหมดได้รวมตัวกันอย่างหลวมๆ และมีการบูรณาการในลักษณะที่เรียกว่าเครือรัฐ (Commonwealth) โดยมีชื่อทางการเมืองว่าเครือรัฐเอกราช (Commonwealth of Independent States : CIS)

การกำเนิดของประเศรัสเซียและเครือรัฐเอกราชซึ่งสืบทอดแสนยานุภาพทางการเมืองและการทหารมาจากสหภาพโซเวียต พร้อมกับ พัฒนาการของเศรษฐกิจโลกหลังสงครามเย็น โดยเฉพาะ การปรับตัวของราคาพลังงานและทรัพยากรที่สูงขึ้น เป็นปัจจัยสำคัญที่เอื้ออำนวยให้รัสเซียและประเทศหลักในเครือรัฐเอกราช โดยเฉพาะ คาซัคสถาน อุซเบกิสถานและยูเครน ซึ่งครอบครองแหล่งพลังงานและทรัพยากรที่สำคัญ ก้าวขึ้นมาเป็นกลุ่มประเทศที่มีบทบาทสำคัญของการเมืองโลก โดยเฉพาะ การเป็นตลาดใหม่ทางการค้า และแหล่งทรัพยากร ซึ่งในด้านกลับ คือโอกาสสำหรับประเทศไทยที่จะใช้ศักยภาพดังกล่าวของประเทศเหล่านี้ เป็นปัจจัยภายนอกประการหนึ่งในการบรรลุซึ่งผลประโยชน์และเป้าหมายของไทยทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ-การค้าและความก้าวหน้าในด้านต่างๆของประเทศ

พัฒนาการข้างต้น ทำให้ไทยต้องมีการสร้างแบบแผนการดำเนินความสัมพันธ์กับประเศรัสเซียและประเทศกลุ่มเครือรัฐเอกราช ทั้งในเรื่องการกำหนดแนวนโยบายที่แน่นอน และการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ที่ชัดเจน ที่สำคัญ ความจำเป็นที่จะต้องมีการทบทวนและปรับปรุงระบบการบริหารนโยบายด้านต่างประเทศของไทย โดยเฉพาะ การบริหารทีมประเทศไทยที่กรุงมอสโก เสียใหม่ เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ สามารถตอบโต้ภัยใหม่ๆที่ประเทศไทยกำลังเผชิญ และสามารถเป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพของกระทรวงการต่างประเทศและของรัฐบาลในการดำเนินความสัมพันธ์ต่อประเทศดังกล่าวข้างต้น

การศึกษานี้ จึงมีจุดมุ่งหมายเพื่อทบทวนระบบการบริหารทีมประเทศไทยในรัสเซียและเครือรัฐเอกราชและเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงระบบบริหารในเชิงโครงสร้างและรวมทั้ง การบริหารในกรอบการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การดำเนินความสัมพันธ์กับรัสเซียและ

เครือรัฐเอกราชเพื่อให้ทีมประเทศไทยพร้อมที่จะเป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพในการผลักดันและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับรัสเซียและเครือรัฐเอกราช

1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

รายงานการศึกษานี้ มีวัตถุประสงค์ ดังนี้

1.2.1 เพื่อศึกษาภารกิจคณะผู้แทนไทยในต่างประเทศ โดยเฉพาะ ภารกิจในประเทศรัสเซีย และเครือรัฐเอกราชซึ่งเป็นเป้าหมายในรายงานการศึกษานี้

1.2.2 เพื่อศึกษาการพัฒนากระบวนการบริหารทีมประเทศไทย โดยอาศัยทฤษฎีระบบมาเป็นกรอบในการวิเคราะห์

1.2.3 สรุปปัญหาและอุปสรรคของการปฏิบัติภารกิจทีมประเทศไทยฯ และจัดทำข้อเสนอแนะในการพัฒนาเพิ่มขีดความสามารถและปรับปรุงสมรรถนะขององค์กรของทีมประเทศไทยให้พร้อมสำหรับการดำเนินความสัมพันธ์ทวิภาคีระหว่างประเทศไทยกับประเทศรัสเซียและประเทศไทยกับประเทศในกลุ่มเครือรัฐเอกราช

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

1.3.1 ขอบเขตของเรื่อง

ศึกษาการปฏิบัติงานของทีมประเทศไทยในรัสเซีย โดยพิจารณาจากการปรับตัวและการเปลี่ยนแปลงขององค์กรในระหว่างการปฏิรูประบบราชการในต่างประเทศ ว่าสามารถรองรับกับการท้าทายใหม่ๆของสถานการณ์และสามารถปฏิบัติภารกิจในการผลักดันและขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์การดำเนินความสัมพันธ์ทวิภาคีได้มากน้อยเพียงใด รวมทั้ง เสนอแนะแนวทางการปรับปรุงการบริหารทีมประเทศไทยในรัสเซียและเครือรัฐเอกราชเพื่อให้สามารถเป็นองค์กรที่มีประสิทธิภาพได้

1.3.2 ขอบเขตของเป้าหมายที่ศึกษา

สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงมอสโก

1.3.3 ระยะเวลาที่ศึกษา

มิถุนายน-กรกฎาคม 2552

1.4 ระเบียบวิธีศึกษา

การดำเนินการศึกษาใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้ทฤษฎีระบบ(System Theory) มาเป็นกรอบความคิดในการวิเคราะห์ระบบการบริหารการจัดการภาครัฐทีมประเทศไทยในรัสเซียและเครือรัฐเอกราชโดยศึกษาจากเอกสารแนวนโยบายของรัฐในเรื่องการปรับโครงสร้างส่วนราชการในต่างประเทศ และการบูรณาการหน่วยงานรัฐบาลไทยในต่างประเทศภายใต้ทีมประเทศไทย(Revamp) เอกสารผลสรุปการประชุมคณะกรรมการบริหารทีมประเทศไทย เอกสาร

โครงการกิจกรรมที่มประเทศไทย และการสัมภาษณ์เอกอัครราชทูต ณ กรุงมอสโก หัวหน้าสำนักงานหน่วยราชการที่ปฏิบัติภารกิจในประเทศรัสเซีย โดยการนำเสนอผลการศึกษาคั้งนี้ จะเป็นการนำเสนอเชิงพรรณนา

1.5 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา

ผลการศึกษาจะให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการพัฒนาการบริหารองค์กรที่มประเทศไทยให้มีสมรรถนะและความสามารถที่จะรองรับและผลักดันแผนยุทธศาสตร์ทวิภาคีแบบบูรณาการของไทยต่อประเทศรัสเซียและกลุ่มเครือรัฐเอกราช เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการตามแผนยุทธศาสตร์เชิงรุกได้มากขึ้น

บทที่ 2

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ผู้ศึกษาเห็นว่า การจัดระบบขององค์กรเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการที่ทำให้ทีมประเทศไทย สามารถดำเนินงานไปได้ตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่รัฐบาลกำหนดไว้ จึงต้องมีการจัดระเบียบเพื่อให้องค์ประกอบและภาคส่วนต่างๆของทีมประเทศไทยมีการดำเนินการที่สัมพันธ์กันอย่างเป็นระบบ สามารถใช้ทรัพยากร บุคลากร งบประมาณและเทคโนโลยีให้เกิดประโยชน์กับการพัฒนาขององค์กรทีมประเทศไทยให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ มีระบบการประสานงานและภารกิจเพื่อให้มีการทำงานเป็นทีม มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลและสามารถปรับตัวเพื่อรองรับการท้าทายใหม่ๆได้

บทนี้เป็นกรกล่าวถึงทฤษฎีระบบ(system theory)ที่ผู้ศึกษาจะนำมาใช้ในการศึกษาและวิเคราะห์การพัฒนาระบบของทีมประเทศไทยในรัสเซียและเครือรัฐเอกราช และเพื่อให้ผู้อ่านมีความเข้าใจถึงสาเหตุและความจำเป็นที่จะต้องมีการปรับปรุงระบบบริหารของทีมประเทศไทยในรัสเซียและเครือรัฐเอกราช บทนี้จะกล่าวถึงพัฒนาการของทีมประเทศไทย และแนวนโยบายการปฏิรูประบบราชการในต่างประเทศของรัฐบาลด้วย

2.1 ทฤษฎีระบบ(system theory)

ทฤษฎีระบบมององค์กรว่าเป็นระบบที่ประกอบด้วยระบบย่อยหลายระบบที่มาทำงานร่วมกันอย่างเป็นองค์รวมและมีความสัมพันธ์กันและมีการทำงานที่เกี่ยวข้องกันอย่างสอดคล้องกันตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดกระบวนการ ที่สำคัญ มองความสัมพันธ์กับปัจจัยภายนอกอันประกอบด้วยสภาพทางการเมือง สภาพทางเศรษฐกิจและสังคมที่อยู่รอบๆระบบด้วย ซึ่งทำให้ผู้นำต้องตระหนักถึงบทบาทของปัจจัยภายนอกที่จะมีผลต่อการทำงานและการพัฒนาของระบบด้วย ทฤษฎีระบบมองว่า ระบบย่อยต้องมีการเคลื่อนไหวเพื่อดำเนินกิจกรรมในหน้าที่ของตนและประสานงานกับระบบย่อยอื่นๆอยู่เสมอ เพื่อให้ระบบอยู่รอดและพัฒนาต่อไปได้ ระบบจำเป็นต้องนำความรู้หลายสาขาวิชา มาสนธิกัน ทำให้ผู้บริหารต้องใช้การจูงใจที่มีความหลากหลายมากขึ้นดังนั้น ระบบจะมี ส่วนประกอบสำคัญ 5 ประการ ได้แก่

2.1.1 ปัจจัยนำเข้า(input) เป็นการนำเอาทรัพยากรและปัจจัยภายในทั้งหมดที่มีอยู่มาใช้ในระบบ ได้แก่ บุคลากร เทคโนโลยี วัตถุดิบ เงินทุน วิธีการและโครงสร้างในการปฏิบัติงาน โดยนำปัจจัยและทรัพยากรข้างต้นเข้าสู่กระบวนการเพื่อให้ได้ผลผลิตที่ต้องการ ซึ่งทรัพยากรที่นำเข้าสู่

ระบบจะถูกแปรสภาพตามกระบวนการที่กำหนดเพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ขององค์กร

2.1.2 กระบวนการ(process) คือกระบวนการทำงานหรือขั้นตอนที่นำทรัพยากรทั้งหมดมาสนธิกันเพื่อก่อให้เกิดผลผลิต

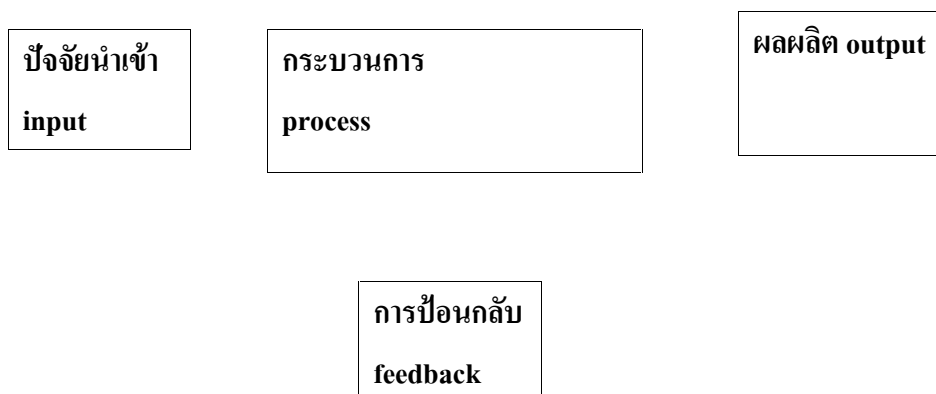
2.1.3 ผลผลิต(output) หมายถึงสินค้า บริการหรือผลผลิตอื่นๆที่ถูกผลิตขึ้น โดยองค์กร และเป็นไปตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ขององค์กร

2.1.4 การป้อนกลับหรือปฏิกิริยา(feedback) เป็นข้อมูลหรือปฏิกิริยาเกี่ยวกับสภาพหรือผลลัพธ์จากกิจกรรมของระบบหรือองค์กรที่ได้รับระหว่างการกระบวนการผลิตซึ่งจะนำไปใช้เป็นประโยชน์ในการนำไปปรับปรุงปัจจัยนำเข้าและกระบวนการผลิตและการทำงานของระบบโดยรวมเพื่อให้ได้ผลผลิตที่มีคุณภาพดีขึ้น การป้อนกลับจะช่วยให้การทำงานของระบบหรือองค์กรมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

2.1.5 สภาพแวดล้อม(environment) หมายถึงปัจจัยภายนอกที่มีผลกระทบต่อการทำงานของระบบ เช่น สถานการณ์ทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม นโยบายของรัฐบาล เป็นต้น

แผนภูมิการทำงานของระบบ

สภาพแวดล้อม environment



(ที่มา: ศิริวรรณ เสรีรัตน์ สมชาย หิรัญกิตติ, ทฤษฎีองค์กร กรุงเทพฯ บริษัทธรรมสาร จำกัด, 2545 หน้า 155)

ทฤษฎีระบบได้กล่าวรวมถึงการบริหารองค์กรในมิติการบูรณาการภารกิจขององค์กร ซึ่งอยู่ในรูปของ โครงการและกิจกรรมเพื่อให้มีความเป็นเอกภาพ และเป็นการนำทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ทั้งในเรื่องของกำลังคน งบประมาณและวัตถุดิบ มาใช้เพื่อให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์

ประสงค์ร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล ดังนั้น การบูรณาการโครงการของหน่วยราชการต่างๆ ในทีมประเทศไทยจึงมีความหมายโดยตรงต่อการพัฒนาการบริหารทีมประเทศไทย ผู้ศึกษาจึงนำทฤษฎีระบบจากบทความเรื่อง Integration : The Essential of Project Management ของ Lynn Stuckenbruck มาเป็นเครื่องมือศึกษาค้นคว้า เพื่อช่วยในการมองเห็นถึงการสร้างบูรณาการของโครงการ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ใน 3 ด้าน ได้แก่

- การเชื่อมโยงบุคลากร เป็นเรื่องการบริหารจัดการความสัมพันธ์ระหว่างบุคลากรภายในและภายนอกองค์กร
- การเชื่อมโยงองค์กร เป็นเรื่องการบริหารจัดการความสัมพันธ์และการประสานภารกิจระหว่างองค์กร ให้สามารถทำหน้าที่ได้อย่างเป็นเอกภาพ
- การเชื่อมโยงระบบงาน เป็นการบริหารจัดการการเชื่อมโยงระบบย่อยที่จำเป็นของการทำงานด้านต่างๆ ให้เป็นเอกภาพกัน

Lynn Stuckenbruck ให้ความเห็นว่า การบริหารจัดการการเชื่อมโยงด้านต่างๆ ดังกล่าว ผู้จัดการองค์กร ซึ่งในที่นี้คือ ประธานคณะกรรมการบริหารทีมประเทศไทย หรือเอกอัครราชทูต จึงเสมือนหมุดเชื่อมโยงให้เกิดเอกภาพและดุลยภาพระหว่างระบบภายในองค์กรและระหว่างหน่วยงานต่างๆ ภายองค์กรทีมประเทศไทยซึ่งจะต้องแสดงบทบาทดังนี้

- นำการเริ่มต้น
 - : การชี้แจงหรือขายความคิดให้ทุกหน่วยงานและทุกภาคส่วนมีความเข้าใจในทิศทางของภารกิจร่วมกัน
 - : กำหนดโครงสร้างองค์กรซึ่งหมายถึงการจัดระบบหน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานในองค์กร
 - : กำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน
 - : กำหนดภารกิจของบุคลากร
 - : การจัดสรรทรัพยากร งบประมาณ และเทคโนโลยี
 - : การให้การสนับสนุนองค์กรอย่างต่อเนื่อง
- การวางแผนเพื่อบูรณาการภารกิจขององค์กร
- การนำทรัพยากร(inputs) คือ บุคลากร งบประมาณ เทคโนโลยี เข้าสู่กระบวนการเพื่อให้เกิดผลผลิต(outputs) ขององค์กร
- การจัดลำดับความสำคัญของภารกิจองค์กร
- การบริหารการสื่อสารเพื่อให้เห็นนโยบายขององค์กรเป็นที่เข้าใจของทุกภาคส่วนในองค์กร

- การควบคุมความขัดแย้งในกระบวนการทำงาน โดยเฉพาะ ความความขัดแย้งระหว่างกระบวนการและความขัดแย้งอันมีสาเหตุจากวัฒนธรรมองค์กรที่แตกต่างกันและการขจัดอุปสรรคที่เกิดขึ้นในกระบวนการทำงานขององค์กร¹

2.2 แนวคิดการปรับโครงสร้างส่วนราชการไทยในต่างประเทศ

กรอบความคิดและหัวใจของระบบบริหารราชการในต่างประเทศ ปรากฏในมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 19 มีนาคม 2545 ที่ให้การระบบบริหารราชการในต่างประเทศมีลักษณะบูรณาการซึ่งดำเนินการในปี 2546 หรือที่เรียกว่า Revamp นั้น ถือเป็นการปฏิรูประบบบริหารราชการไทยในต่างประเทศครั้งสำคัญที่ก้าวหน้าขึ้นไปกว่าเดิมจากรูปแบบของทีมประเทศไทยที่รัฐบาลไทยได้ดำเนินตั้งแต่ปี 2541 โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเปลี่ยนแปลงแนวคิดในการทำงานซึ่งเน้นบทบาทเชิงรุกภายใต้กรอบยุทธศาสตร์ ซึ่งเป็นปัจจัยนำเข้าที่สำคัญ(input)เพื่อสนองตอบต่อประเด็นปัญหาทางยุทธศาสตร์และขยายโอกาสในมิติต่างๆ ของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศโดยกำหนดเป้าหมายและผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน(process) ทำให้การทำงานมีทิศทาง เป็นเอกภาพ มีจุดเน้นและการจัดลำดับความสำคัญของภารกิจอย่างเป็นระบบมากขึ้น อันก่อให้เกิดผลสำเร็จในการปกป้องผลประโยชน์ของชาติและสร้างมูลค่าและคุณค่าเพิ่มแก่ประเทศ(output)

ผลที่ตามมาที่สำคัญของการใช้ระบบบริหารราชการแบบบูรณาการคือการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมของการทำงาน(พฤติกรรมและทัศนคติ) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกำหนดให้เอกอัครราชทูตเป็นผู้นำในการบริหารยุทธศาสตร์เพื่อก่อให้เกิดการประสานสรรพกำลังของทุกฝ่ายกันและกัน บนพื้นฐานของความเข้าใจในความรับผิดชอบและความชำนาญของแต่ละหน่วยงานและแต่ละฝ่าย เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามกรอบยุทธศาสตร์²

การปรับเปลี่ยนโครงสร้างส่วนราชการไทยในต่างประเทศมีลักษณะสำคัญ โดยสรุปคือ

- ในส่วนของ input เน้นการดำเนินการกิจด้านต่างประเทศของไทยในลักษณะบูรณาการ ทั้งในด้านงาน เงิน คน สำนักงาน ตลอดจนการปรับปรุงกฎหมายและระเบียบต่างๆ ให้มีความคล่องตัวเพื่อให้มีการใช้ทรัพยากรร่วมกันให้ได้ประโยชน์สูงสุด โดยเฉพาะในส่วนของบุคลากร ที่ให้เอกอัครราชทูตเป็นผู้ช่วยของนายกรัฐมนตรีในต่างประเทศ มีการจัดวางคนที่มี

¹ Lynn Stuckenbruck. *Integration : The Essential of Project Management*, Linn C.

Stuckenbruck (Editor), View Online Source · PMI Professional Awards History - 1974 to 2001 p. 30-35

² ทศพร ศิริสัมพันธ์. 2548 หน้า 24

ความรู้ ความสามารถให้เหมาะสมกับยุทธศาสตร์ ณ พื้นที่นั้นๆ จัดอัตรากำลังให้สอดคล้องกับภารกิจของแต่ละแห่งและพิจารณาตัวเพิ่มประสิทธิภาพต่างๆ ในการปฏิบัติงานของคณะผู้แทนไทย มีแผนงบประมาณบูรณาการด้านต่างประเทศในแต่ละประเทศ สำหรับในด้านงบประมาณ มีการแบ่งงบประมาณเป็น 2 ส่วน ได้แก่ งบปกติและงบยุทธศาสตร์ในแต่ละประเทศ ให้สำนักงานต่างๆ มีการใช้จ่ายงบประมาณที่ไม่ซ้ำซ้อนเพื่อให้ได้ประสิทธิภาพสูงสุด รวมทั้ง จัดสรร contingency fund และจัดให้มี strategic funds แยกรายประเทศ

- ในส่วนของ process ให้จัดโครงสร้างคณะผู้แทนทางการทูตของไทยใหม่ เสมือนว่าไทยยังไม่มีคณะผู้แทนอยู่ในที่ใด โดยให้ความสำคัญกับ Function (ภารกิจพื้นฐานของหน่วยงาน) Agenda (ยุทธศาสตร์สำคัญของรัฐบาล) และ Area (ยุทธศาสตร์ทวิภาคีต่อประเทศนั้นๆ) และให้สรรหาบุคลากรที่เหมาะสมกับภารกิจไปปฏิบัติหน้าที่ในแต่ละประเทศและเมือง
- ในส่วนของ feedback ให้มีการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานโดยใช้หลัก performance-based
- ให้ความสำคัญกับ Internal Management of External Relations ที่ส่วนกลางเพื่อการบริหารยุทธศาสตร์ที่เป็นเอกภาพ

2.3 ทฤษฎีระบบกับการปรับปรุงการบริหารทีมประเทศไทย

สถานเอกอัครราชทูตในต่างประเทศในฐานะที่เป็นกลไกหลักของรัฐบาลในต่างประเทศ จึงเป็นหน่วยงานนำในการปรับโครงสร้างส่วนราชการในต่างประเทศ ซึ่งหมายถึง เป็นผู้นำในการระดมแผนงานที่เกี่ยวกับภารกิจ บุคลากร เงินและกฎระเบียบ ซึ่งเป็น input ในการผลักดันนโยบายการปรับปรุงการบริหารระบบราชการในต่างประเทศ โดยให้ความสำคัญกับการทำงานเป็นทีมเชิงบูรณาการภายใต้เอกอัครราชทูตเป็นผู้นำ ซึ่งจะมีคณะกรรมการบริหารสถานเอกอัครราชทูต และการประชุมคณะผู้บริหารในเชิงยุทธศาสตร์ซึ่งเป็นกระบวนการ (process) ให้เกิดมีการพัฒนางานของทีมประเทศไทย โดยผลลัพธ์ (output) ที่สำคัญที่จะได้คือการจัดทำแผนประจำปีร่วมกันและการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ทวิภาคีเพื่อผลักดันให้การดำเนินความสัมพันธ์กับต่างประเทศบรรลุจุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ รวมทั้ง การใช้หลัก performance based ประเมินผลและวัดผลเพื่อเป็น feedback ให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติงานของทีมประเทศไทยจนประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์และนโยบายที่กำหนดไว้

2.3.1 ปัจจัยนำเข้า : ปัญหาบุคลากรและงบประมาณองค์กร

ก. คนเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดของ Inputs แม้ว่างบประมาณและโครงสร้าง สามารถปรับแก้ได้ไม่ทางหนึ่งก็ทางใด แต่ถ้าองค์กรมีบุคลากรที่มีคุณภาพ บุคลากรเหล่านี้จะสามารถพา

องค์กรก้าวข้ามข้อจำกัดต่างๆของระบบและสร้างผลงานที่มีประสิทธิภาพได้ ทีมประเทศไทยในต่างประเทศหลายแห่ง ประสบปัญหาและอุปสรรคที่ไม่สามารถใช้บุคลากรอย่างก่อให้เกิดประโยชน์ได้ เช่น ปัญหาปริมาณงานของเจ้าหน้าที่การทูตที่เพิ่มมากขึ้น อันมีสาเหตุจากการขยายตัวของมิติและกิจกรรมต่างๆทั้งในเชิงกว้างและเชิงลึกของการดำเนินความสัมพันธ์กับต่างประเทศ ภาวะงานล้นมือของทีมประเทศในต่างประเทศเป็นปัญหาด้านการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคลซึ่งส่งผลต่อประสิทธิภาพการทำงานของทีมประเทศไทย อย่างไรก็ตาม การบริหารองค์กรในมิตินี้ จะต้องไม่ติดกับดักการบริหาร กล่าวคือ มีแนวโน้มที่หน่วยงานในต่างประเทศเมื่อการ agenda-based ไปใช้อย่างเผลตรง ก็มีแนวโน้มที่จะขอเพิ่มกำลังคน ขยายสำนักงานและอัฐบริหารเพื่อตอบสนองภารกิจที่ตนเองกำหนดไว้อย่างกว้างขวาง ทั้งๆที่ภารกิจดังกล่าว สามารถจัดลำดับความสำคัญและเลือกใช้ตัวเพิ่มประสิทธิภาพได้ ดังนั้น จึงควรให้ความสำคัญกับตัวเพิ่มประสิทธิภาพเป็นลำดับแรกในด้านของ input และคำนวณค่าใช้จ่ายเปรียบเทียบกับการเพิ่มจำนวนคนจากส่วนกลางและการขยายสำนักงานตลอดจนผลประโยชน์จากความสัมพันธ์ในด้านต่างๆกับประเทศนั้นๆว่าคุ้มค่าหรือไม่ ซึ่งในการเพิ่มตัวเพิ่มประสิทธิภาพอาจทำได้ในหลายวิธีการ อาทิ การเปิดสำนักงาน โอนคนไปสำนักงานในประเทศที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์(strategic posts) การเฉลี่ยอัตรากำลังจากที่สำคัญน้อยไปที่ที่สำคัญมากกว่า การคงภารกิจ ยุบรวมสำนักงานและลดบุคลากร การจ้างพนักงานท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพเสริม การ Outsourcing ผู้เชี่ยวชาญ การขยายเขตอาณา ให้หนึ่งสำนักงานดูแลหลายพื้นที่ การเพิ่มภารกิจกงสุลกิตติมศักดิ์ การ Outpost จากสำนักงานใกล้เคียงไปช่วยปฏิบัติงาน และการใช้ Roving Ambassador ที่มีถิ่นที่พำนักในกรุงเทพฯ ปฏิบัติงานในบางประเทศ

ข. กระบวนการจัดงบประมาณ ให้แบ่งงบประมาณเป็น 2 ส่วน ได้แก่ งบประมาณปกติและลบบุทธศาสตร์ ซึ่งจะเป็งบงบูรณาการของทีมประเทศไทยในประเทศนั้นๆ โดยเอกอัครราชทูตเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้งบประมาณและการอนุมัติการใช้งบประมาณของหน่วยงานต่างๆ ในขณะเดียวกัน มีการจัดสรร contingency fund และ strategic fund แยกรายประเทศในลักษณะบูรณาการทุกหน่วยงาน

2.3.2 กระบวนการ(process) : ปัญหาโครงสร้างการบริหาร

ทฤษฎีระบบให้ความสำคัญกับกระบวนการผลิต ซึ่งในบริบทนี้หมายถึงระบบการบริหารราชการหมายไทยในต่างประเทศซึ่งเน้นการผสมผสานระหว่าง top-down กับ bottom-up process การบริหารกระบวนการในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติการของสำนักงาน และการจัดระบบความสัมพันธ์และการแบ่งงานระหว่างหน่วยงาน เอกอัครราชทูตในฐานะผู้จัดการระบบเป็นผู้บริหารกลไกการกำหนดนโยบายทำหน้าที่นำในการวางกรอบยุทธศาสตร์หรือระเบียบวาระของ

แต่ละประเทศ เพื่อให้คณะผู้แทนของหน่วยราชการได้ร่วมกันระดมความคิดเห็นเพื่อวางและจัดทำ ยุทธศาสตร์การทำงานหรือแผนปฏิบัติการ อันประกอบด้วย เป้าหมายและตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ กิจกรรม ทรัพยากรและสภาพแวดล้อมและปัจจัยที่จำเป็นต่อการดำเนินการกิจซึ่งจะเป็นแผนงาน เชิงบูรณาการ ในขณะที่เดียวกัน หน่วยราชการอื่นเสนอข้อริเริ่มในงานรายสาขาเพื่อบูรณาการให้ แผนยุทธศาสตร์ร่วมมีความเป็นเอกภาพ ทั้งในระดับนโยบาย ทิศทางและกลยุทธ์

2.3.3 ผลลัพธ์(output) : ผลงานของคณะผู้แทนไทย

ผลลัพธ์ของการพัฒนาบริหารจัดการหน่วยงานทีมประเทศไทยในต่างประเทศคือ ความสามารถในการปรับปรุงและพัฒนากระบวนการบริหารทีมประเทศไทยจนบรรลุผลงานตาม เป้าหมายที่ตั้งไว้ในมิติต่างๆ แม้ว่าระบบการบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการยังไม่ สามารถปรับเปลี่ยนไปได้ทั้งระบบในเวลานี้ก็ตาม ความก้าวหน้าของทีมประเทศไทยในหลาย ประเทศแสดงออกมาที่สามารถรักษาและผลักดันสถานะความสัมพันธ์กับประเทศที่สำคัญต่างๆ เพิ่มพูนมูลค่าและปริมาณการส่งออกของไทย การบรรลุข้อตกลงทวิภาคีและพหุภาคีกับประเทศ ต่างๆทั้งในด้านเศรษฐกิจ การค้า และวัฒนธรรม

2.3.4 การป้อนกลับ(feedback) : การวัดผลการดำเนินงาน

- ทีมประเทศไทยจัดทำแผนรายงานประจำปีและ post report เพื่อรายงาน การดำเนินงานของทีมประเทศไทยต่อส่วนกลาง รวมทั้ง การจัดประชุมสอบถามความคิดเห็นจาก หน่วยงานในส่วนกลาง นักวิชาการ ภาคธุรกิจ ตลอดจนการสำรวจแนวทางและผลสำเร็จของ ระบบการบริหารราชการในต่างประเทศของประเทศอื่นเพื่อเปรียบเทียบ การประเมินผลงานจาก เป้าหมาย ดัชนีตัวชี้วัด และการดำเนิน โครงการตามแผนปฏิบัติการที่สถานเอกอัครราชทูตแต่ละ แห่งจัดทำขึ้นและวัดสัมฤทธิ์ผล

- การติดตามคุณภาพการบริการ ซึ่งหัวหน้าแผนกของทีมประเทศไทย ได้แก่ สำนักงานผู้ช่วยทูตฝ่ายทหาร ผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศ ผู้อำนวยการสำนักงานการท่องเที่ยว หัวหน้าแผนกงานกงสุลและงานคุ้มครองคนไทยใน ต่างประเทศ รวมทั้ง หัวหน้าแผนกงานการเมือง งานเศรษฐกิจ งานสารนิเทศและวัฒนธรรม เป็น ผู้ติดตามการให้บริการอย่างใกล้ชิด ข้อมูลที่ได้รับจากการสะท้อนกลับถูกนำมาใช้ในการ ประเมินผลการปฏิบัติงานของแผนกงานต่างๆ ซึ่งเป็นส่วนที่สำคัญในการนำมาใช้ซึ่งการปรับปรุง ระบบบริหารทีมประเทศไทยโดยรวม

บทที่ 3 ระเบียบวิธีการศึกษา

3.1 วิธีการเก็บข้อมูล

ข้อมูลที่รวบรวมได้ในการศึกษานี้แบ่งเป็น 2 ประเภท

3.1.1 ข้อมูลปฐมภูมิ ได้แก่ ข้อมูลที่ได้จากการเก็บรวบรวมหรือบันทึกจากแหล่งข้อมูลโดยตรง ซึ่งได้จากการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายการจัดทำกรอบยุทธศาสตร์ในระดับกระทรวงการต่างประเทศ บุคคลที่เป็นผู้จัดทำแผนปฏิบัติงานเชิงบูรณาการของสถานเอกอัครราชทูต เจ้าหน้าที่ของสำนักงานต่างๆ ภายใต้อสถานเอกอัครราชทูต

3.1.2 ข้อมูลทุติยภูมิทุติยภูมิ ได้แก่ ข้อมูลที่เคยศึกษาและรวบรวมไว้แล้ว ได้แก่ เอกสารมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 19 มีนาคม 2545 เอกสารโครงการนำร่องเอกอัครราชทูตแบบบูรณาการ เมษายน 2545-กันยายน 2546 เอกสารแผนยุทธศาสตร์กระทรวงการต่างประเทศ แผนปฏิบัติงานเชิงบูรณาการของสถานเอกอัครราชทูตปีงบประมาณ 2547-2550 เอกสารผลการประชุมคณะกรรมการบริหารทีมประเทศไทยปี 2547-2550 เอกสารผลการศึกษาของคณะทำงานเพื่อการปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการในต่างประเทศจัดทำเมื่อปี 2546

3.2 วิธีการรวบรวมข้อมูล

ในการศึกษานี้ ผู้ศึกษาใช้วิธีการรวบรวมข้อมูล 2 แบบ ได้แก่

3.2.1 การศึกษาและวิเคราะห์เนื้อหาข้อมูลตามข้อ 3.1.1 และ 3.1.2

3.2.2 การสัมภาษณ์บุคคล โดยสัมภาษณ์ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับการบริหารระบบราชการทั้งในประเทศไทยและที่สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงมอสโก ดังนี้

การศึกษาระบบการบริหารราชการในต่างประเทศ

(1) นายสุพจน์ วีระเกศัลย์ เอกอัครราชทูต ณ กรุงมอสโก สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2552 โดยเป็นการสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์เกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคของการบริหารทีมประเทศไทย ใช้เวลาสัมภาษณ์ 30 นาที

(2) นายสรยุทธ พรหมพจน์ อดีตเอกอัครราชทูต ณ กรุงมอสโก สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2552 โดยเป็นการเก็บข้อมูลเกี่ยวกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของทีมประเทศไทยในรัสเซียในระยะ 3 ปี ระหว่างปี 2547-2550 ใช้เวลาสัมภาษณ์ 1 ชั่วโมง

(3) นางอัชฌา ทวีดิยานนท์ เอกอัครราชทูต ณ กรุงเอเธนส์ อดีตอธิบดีกรมยุโรป

กระทรวงการต่างประเทศ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2552 โดยเป็นการสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์เกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลในการริเริ่มการปฏิรูประบบบริหารราชการในต่างประเทศ แบบบูรณาการ และปัญหาและอุปสรรคของการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ด้านต่างประเทศของไทย ใช้เวลาสัมภาษณ์ 30 นาที

(4) นายวีรชัย นพสุวรรณวงศ์ อดีตผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศ ประจำกรุงมอสโก สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2552 โดยเป็นการเก็บข้อมูลเกี่ยวกับผลการปรับปรุงระบบการทำงานของหน่วยราชการในต่างประเทศ ใช้เวลาสัมภาษณ์ 1 ชั่วโมง ณ สำนักงานกรมเจรจาการค้ากับต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์

(5) นางสาวพาจีน พรหมงคล ผู้อำนวยการกองยุโรป กระทรวงการต่างประเทศ มอสโก สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2552 โดยเป็นการเก็บข้อมูลเกี่ยวกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของทีมประเทศไทยในรัสเซียในระยะ 3 ปี ระหว่างปี 2547-2550 ใช้เวลาสัมภาษณ์ 1 ชั่วโมง

การประเมินผลการปรับปรุงระบบบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการ

(1) นายสุภมิตร ปิติพัฒน์ นักวิจัย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย(สกว.) สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2552 โดยเป็นการสัมภาษณ์เพื่อเก็บข้อมูลการประเมินผลการปฏิบัติงานของทีมประเทศไทย การดำเนินนโยบายของรัฐบาลในการริเริ่มการปฏิรูประบบบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการในประเทศเป้าหมาย และปัญหาและอุปสรรคของการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ด้านต่างประเทศของไทย ใช้เวลาสัมภาษณ์ 1 ชั่วโมงกับ 30 นาที

(2) นายวิทวัส ศรีวิหค อธิบดีกรมอาเซียน อดีตผู้อำนวยการกองนโยบายและแผนงาน กระทรวงการต่างประเทศ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2552 โดยเป็นการสัมภาษณ์เพื่อเก็บข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายของกระทรวงการต่างประเทศในการริเริ่มการปฏิรูประบบบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการ และปัญหาและอุปสรรคของการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ด้านต่างประเทศของไทย ใช้เวลาสัมภาษณ์ 30 นาที

3.3 วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้ศึกษาได้นำข้อมูลที่รวบรวมได้ทั้งหมดมาวิเคราะห์โดยใช้ทฤษฎีระบบ(theory system) เป็นกรอบในการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา โดยใช้ข้อมูล ตารางละสถิติพื้นฐาน รวมทั้ง นำข้อมูลในเชิงข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบบริหารราชการในต่างประเทศ มาใช้เป็นแนวทางในวิเคราะห์และทำการจัดทำข้อเสนอแนะ

บทที่ 4 ผลการศึกษา

4.1. การกิจของคณะผู้แทนไทยในรัสเซีย

ระบบบริหารราชการในต่างประเทศหรือที่มประเทศไทยในรัสเซียและเครือรัฐเอกราช เป็นองค์รวมของหน่วยราชการไทยที่ปฏิบัติภารกิจการส่งเสริมความสัมพันธ์กับประเทศรัสเซียและประเทศเครือรัฐเอกราช CIS(Commonwealth of Independent States) ภายใต้สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงมอสโก ประกอบด้วย หน่วยงานภาคราชการและรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงกลาโหมกระทรวงพาณิชย์ สำนักงานข่าวกรองแห่งชาติ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย และบริษัทการบินไทย (มหาชน) จำกัด โดยมีเจ้าหน้าที่ที่ถูกส่งมาปฏิบัติงานรวมทั้งสิ้น 21คน และโดยที่รัสเซียและประเทศในกลุ่มเครือรัฐเอกราช CIS ที่อยู่ในความดูแลของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงมอสโกมีพื้นที่กว้างใหญ่ไพศาล ครอบคลุมประเทศต่างๆ 9 ประเทศ ได้แก่ สหพันธรัฐรัสเซีย ยูเครน มอลโดวา เบลารุส อาร์เมเนีย จอร์เจีย(โอนให้อยู่ในความดูแลของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอังการา เมื่อเดือนมีนาคม 2552) คาซัคสถาน อุซเบกิสถาน คีร์กีซสถาน และทาจิกิสถานจึงมีการจัดตั้งกงสุลกิตติมศักดิ์ปฏิบัติงานช่วยสถานเอกอัครราชทูตฯ อีก 5 แห่ง ได้แก่ สถานกงสุลใหญ่ กิตติมศักดิ์ประจำนครเซนต์ปีเตอส์เบิร์ก และสถานกงสุลกิตติมศักดิ์ประจำนครวลาดิวอสต็อก สหพันธรัฐรัสเซีย สถานกงสุลกิตติมศักดิ์ประจำกรุงเยเรวาน ประเทศอาร์เมเนีย สถานกงสุลกิตติมศักดิ์ประจำนครอัลมาตี ประเทศคาซัคสถาน และสถานกงสุลกิตติมศักดิ์ประจำกรุงเกียฟ ประเทศยูเครน

4.1.1. การกิจพื้นฐานในการทำหน้าที่ตัวแทนทางการทูต(Diplomatic Representation)

ก. ส่งเสริมความสัมพันธ์ในภาพรวม

- ส่งเสริมภาพรวมความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับรัสเซียและไทย

กับแต่ละประเทศในกลุ่มเครือรัฐเอกราช

- ส่งเสริมความสัมพันธ์และการติดต่อระดับสูงกับภาครัฐบาลและ

ภาคนิติบัญญัติของรัสเซียและประเทศในกลุ่มเครือรัฐเอกราช

- สร้างระบบเครือข่ายการติดต่อกับผู้นำภาคเอกชน

- เสริมสร้างความสัมพันธ์และการติดต่อระดับสูงกับผู้แทน

ประเทศกลุ่มอาเซียนและประเทศเพื่อนบ้านที่ไทยมีความสัมพันธ์ระดับสูง เช่น จีน

- สร้างระบบเครือข่ายการติดต่อกับ think tank และสถาบัน

วิชาการที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาล

- เสริมสร้างความสัมพันธ์กับองค์การระหว่างประเทศในรัสเซีย

และเขตอาณา

ข. การให้คำแนะนำด้านนโยบาย(Policy Advice)

- จัดทำรายงานวิเคราะห์สถานการณ์ทางเศรษฐกิจและการเมืองของประเทศ

รัสเซียและเครือรัฐเอกราช

- ปฏิบัติงานแสวงหาข่าวสารเพื่อรายงานข่าวเชิงลึก

- เตือนภัยล่วงหน้าเกี่ยวกับกฎระเบียบที่รัฐบาลรัสเซียและเครือรัฐเอกราชออก

ซึ่งอาจมีผลต่อการส่งออกสินค้าไทย

- ติดตามวิเคราะห์การตัดสินใจของผู้นำ องค์กรและหน่วยงานที่มี

บทบาทสำคัญต่อประเด็นปัญหาที่อาจมีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของไทยในรัสเซียและประเทศ

เขตอาณา

ค. ทำหน้าที่เจรจา(Negotiation)

- เเจรจาระดับนโยบายเพื่อแก้ปัญหาความสัมพันธ์ระดับนโยบาย

- เเจรจาเพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ของไทยในรัสเซียและเขตอาณา

- เเจรจาเพื่อการล๊อบบี้ในประเด็นผลประโยชน์ของไทย

ง. งานพิธีการทูต(Protocol)

- ปฏิบัติภารกิจการรับเสด็จเยือนรัสเซียและเขตอาณาของสมาชิกราชวงศ์

- ปฏิบัติภารกิจต้อนรับการเยือนของผู้นำรัฐบาล สมาชิกคณะรัฐมนตรี และคณะ

ผู้แทนภาครัฐและเอกชนที่สำคัญ

- ประสานงานการเยือนไทยของผู้นำรัสเซียและเขตอาณาไปเยือนไทยและคณะ

ผู้แทนที่สำคัญ

จ. งานกงสุล (Consular Affairs)

- งานคุ้มครองและส่งเสริมผลประโยชน์ของคนไทยในรัสเซียและในเขตอาณา

- งานบริการตรวจลงตรา

- งานส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชนไทยในรัสเซียและในเขตอาณา

ช. งานสารนิเทศ

- ประชาสัมพันธ์นโยบายของรัฐบาลไทยและสื่อสารเพื่อเผยแพร่

และสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องของรัฐบาล เอกชนและประชาชนรัสเซียและประเทศเขตอาณาต่อ

การตัดสินใจ ดำเนินการของรัฐบาลไทยในเรื่องหนึ่งๆ

- ดำเนินการเพื่อส่งเสริมภาพลักษณ์ของไทยในสายตาของชาวรัสเซียและประเทศเขตอาณา
 - สร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับสื่อมวลชนท้องถิ่น และสมาคมผู้สื่อข่าวในประเทศและต่างประเทศของรัสเซียและประเทศเขตอาณา
 - ส่งเสริมความสัมพันธ์ระดับประชาชน
 - ปฏิบัติงานการให้สัมภาษณ์ บรรยายและกล่าวสุนทรพจน์ต่อสาธารณชน
- สถาบันทางวิชาการและสมาคมท้องถิ่นต่างๆ ในรัสเซียและในประเทศเขตอาณา
- สร้างเครือข่ายการติดต่อกับองค์กรทางสังคม(NGOs) ที่มีผลประโยชน์ต่อไทย
 - จัดทำและพัฒนาเว็บไซต์ของสถานเอกอัครราชทูตและทีมประเทศไทยเพื่อกระจายข้อมูล ข่าวสารและเชื่อมโยงกับเว็บไซต์ของสถาบันต่างๆของรัฐบาลไทย
- ช. งานบริหารสำนักงาน
- งานคลัง พัสดุ ครุภัณฑ์ ทรัพย์สินและระบบการตรวจสอบภายใน

4.1.2 งานยุทธศาสตร์ด้านต่างประเทศ(Forward Engagement)

- ก. เสริมสร้างและกระชับความสัมพันธ์แบบหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์กับรัสเซีย
- ข. ส่งเสริมและขยายความร่วมมือทางวิชาการเพื่อการพัฒนา กับประเทศในเขตเอเชียกลาง
- ค. กระชับความสัมพันธ์และความร่วมมือกับรัสเซียและประเทศในเขตอาณาในมิติความมั่นคง งานข่าวกรอง การต่อสู้และป้องกันอาชญากรรมข้ามชาติ ขบวนการก่อการร้าย และขบวนการค้ายาเสพติด
- ง. เสริมสร้างความสัมพันธ์ระดับสูงกับประเทศมุสลิมชั้นนำที่มีอิทธิพลจะเอื้อประโยชน์แก่ไทยในการแก้ปัญหาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้และที่จะสนับสนุนไทยในเวทีการเมืองของกลุ่มประเทศที่นับถือศาสนาอิสลาม

4.1.3 ปฏิบัติงานภารกิจตามยุทธศาสตร์(Agenda)

- ก. ส่งเสริมขีดความสามารถของไทยในการแข่งขันระหว่างประเทศ
- ยุทธศาสตร์การส่งเสริมปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในการแก้ปัญหาวิกฤตการณ์การเงิน โลก
- ยุทธศาสตร์การให้ไทยเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวของภูมิภาคและของโลก (Asia Tourism Capital)
- ยุทธศาสตร์การสร้างไทยให้เป็นประเทศผู้ผลิตและผู้ส่งออกสินค้าอาหารและ

เกษตรของโลก(Kitchen of the World)

- ยุทธศาสตร์การสร้างไทยให้เป็นประเทศผู้ให้บริการด้านสาธารณสุขของ

ภูมิภาคและของโลก(World Health Service Center)

- ยุทธศาสตร์การสร้างไทยให้เป็นประเทศอุตสาหกรรมยานยนต์ของภูมิภาค

และของโลก (Detroit of Asia)

- ยุทธศาสตร์การสร้างไทยให้เป็นศูนย์กลางพลังงานในภูมิภาค(Strategic

Energy Landbridge)

- ยุทธศาสตร์การสร้างไทยให้เป็นประเทศชั้นนำด้านการศึกษา

นานาชาติ

ข. งานเชิงรุกด้านเศรษฐกิจ

- แสวงหาช่องทางเพื่อส่งเสริมให้ไทยเป็นประเทศผู้ลงทุนในการผลิตสินค้าอาหารและสินค้าเกษตรที่สำคัญในรัสเซียและในเขตอาณา

- แสวงหาช่องทางเพื่อเจาะและขยายตลาดสินค้าอาหารและสินค้าเกษตรส่งออกเข้ามายังตลาดรัสเซีย

- ส่งเสริมและขยายสินค้าบริการของผู้ประกอบการรายย่อยและขนาดกลางของไทยในตลาดรัสเซียและเขตอาณา โดยเฉพาะ กิจการสปา และนวดแผนไทย

- ขยายและกระจายตลาดส่งออกของไทยไปยังภูมิภาคต่างๆของรัสเซีย โดยเฉพาะ เขตเศรษฐกิจไซบีเรียและภาคตะวันออกไกล และไปยังประเทศเขตอาณาที่มีศักยภาพ

ค. เสริมสร้างศักยภาพทางเศรษฐกิจของไทย

- แสวงหาความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรมใหม่ๆ ที่รัสเซียและประเทศในเครือรัฐเอกราชที่มีศักยภาพเพื่อนำมายกระดับประสิทธิภาพการผลิตของไทย เช่น เทคโนโลยีชีวภาพและนาโนเทคโนโลยี

- เสริมสร้างความร่วมมือด้านการศึกษา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และการวิจัยทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีกับรัสเซียและประเทศเครือรัฐเอกราชที่มีศักยภาพ เช่นยูเครน เพื่อนำมาพัฒนาการวิจัยและพัฒนาในประเทศไทย³

³ เอกสารภารกิจคณะผู้แทนไทยในประเทศรัสเซียและเครือรัฐเอกราช เอกสารภารกิจและยุทธศาสตร์ความสัมพันธ์ทวิภาคีไทย-รัสเซีย จัดทำโดยสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงมอสโก วันที่ 25 มีนาคม 2547

4.2 การประเมินผลการศึกษาระบบบริหารทีมประเทศไทยในรัฐเซียและประเทศเครือรัฐเอกราช

4.2.1 การประเมินผลในภาพรวม

ระบบการบริหารทีมประเทศไทยในรัฐเซียและเครือรัฐเอกราชเป็นส่วนหนึ่งของระบบบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการที่รัฐบาลไทยได้ดำเนินการปรับปรุงหรือที่เรียกว่าการปฏิรูประบบบริหารราชการในต่างประเทศในทุกประเทศตั้งแต่ปี 2541 เป็นครั้งแรก เป็นต้นมา และได้ดำเนินการปรับปรุงอย่างจริงจังอีกครั้งหนึ่งในปี 2546 โดยมีเป้าหมายเพื่อทำให้ระบบบริหารราชการในต่างประเทศเป็นแบบบูรณาการ ซึ่งได้ปรากฏความก้าวหน้าและมีผลสำเร็จเป็นที่น่าพอใจในระดับหนึ่ง ทั้งในด้านการปรับปรุงระบบการบริหารราชการขององค์กรและในด้านที่สามารถบรรลุเป้าหมายในการปฏิบัติภารกิจที่ได้ตั้งไว้ตามแผนนโยบายและยุทธศาสตร์⁴

ประการแรกคือการเปลี่ยนแปลงแนวคิดการทำงานขององค์กรซึ่งเน้นบทบาทเชิงรุกภายใต้การทำงานที่มีแผนยุทธศาสตร์ร่วมแบบบูรณาการ ซึ่งทีมประเทศไทยในรัฐเซียสามารถดำเนินการเพื่อตอบสนองต่อประเด็นปัญหา แสวงหาโอกาสในมิติต่างๆ ของความสัมพันธ์ทวิภาคีที่ไทยดำเนินกับรัฐเซียและกับเครือรัฐเอกราช โดยมีการกำหนดเป้าหมายและผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน ทำให้การทำงานมีทิศทางและเป็นเอกภาพมากขึ้น อันก่อให้เกิดผลสำเร็จในการรักษาและปกป้องผลประโยชน์ของชาติ

ประการที่สอง ปรากฏผลสำเร็จในด้านที่มีการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมของการทำงาน โดยเฉพาะ หน่วยงานต่างๆ ยอมรับบทบาทการนำของเอกอัครราชทูตในฐานะผู้นำในการบริหารยุทธศาสตร์และการประสานสรรพกำลัง ของทุกหน่วยงานเข้าด้วยกัน โดยใช้การประชุมทีมประเทศไทยเป็นประจำเป็นเครื่องมือในการสื่อสารนโยบาย ในการปรึกษาหารือเพื่อวางแผนเชิงกลยุทธ์และการแบ่งภารกิจระหว่างกันเพื่อให้เกิดความสอดคล้องและไม่ขัดแย้งกัน โดยใช้แผนยุทธศาสตร์ที่จัดทำร่วมกันเป็นกรอบการบริหาร

ประการที่สาม จากการประเมินผลการปฏิบัติราชการประจำปีและผลการปฏิบัติงานตามโครงการทางยุทธศาสตร์ประจำปี พบว่า การดำเนินงานของทีมประเทศไทยในรัฐเซียและเครือรัฐเอกราช สามารถบรรลุผลตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ในมิติต่างๆ ในระดับที่น่าพอใจ แม้ว่า จะมีสภาพแวดล้อมที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการบรรลุความสำเร็จโดยทั่วไปก็ตาม อาทิ สภาพการเมืองที่ผันผวนและขัดแย้งภายในประเทศ วิกฤตการณ์การแพร่ระบาดของไข้หวัดนกและโรค

⁴ นายสรยุทธม์ พรหมพจน์ อดีตเอกอัครราชทูต ณ กรุงมอสโก สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2552 เกี่ยวกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของทีมประเทศไทยในรัฐเซียในระยะ 3 ปี ระหว่างปี 2547-2550

SARS การประสพภัยธรรมชาติชันามิ รวมทั้ง การผันผันผวนของนโยบายการปฏิรูประบบราชการในต่างประเทศอันมีสาเหตุจากสถานการณ์ทางการเมืองที่ไม่ชัดเจน ความสำเร็จที่ได้รับสามารถแบ่งออกเป็นด้านต่างๆ ได้ ดังนี้

- มิติด้านการเมือง สามารถส่งเสริมสถานะความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับรัสเซียและกับประเทศที่สำคัญในเครือรัฐเอกราชได้ในระดับสูงสุด ดังจะเห็นได้จากที่รัสเซียได้ถวายเป็นการต้อนรับการเสด็จเยือนรัสเซียอย่างเป็นทางการ ของสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ เมื่อเดือนกรกฎาคม 2550 อย่างสมพระเกียรติ ซึ่งเป็นกิจกรรมส่วนหนึ่งของการฉลองครบรอบ 110 ปีของการสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างกัน และการเสด็จเยือนสาธารณรัฐคาซัคสถานและอุซเบกิสถานของสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี เมื่อเดือนพฤษภาคม 2548⁵ ทำให้ไทยกับรัสเซียและไทยกับสองประเทศภูมิภาคเอเชียกลางข้างต้นมีความแน่นแฟ้นมากยิ่งขึ้น และได้สร้างพื้นฐานให้แก่การดำเนินความสัมพันธ์ทวิภาคีเชิงรุกในด้านอื่นๆ ตามมา โดยเฉพาะ การที่ไทยได้รับการสนับสนุนทางการเมืองจากประเทศมุสลิมในภูมิภาคเอเชียกลางที่ร่วมกับไทยคัดค้านร่างข้อมติที่เสนอโดยสำนักเลขาธิการ OIC ในปัญหาสถานการณ์ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย เป็นต้น

- มิติด้านเศรษฐกิจ-การค้า ระบบบริหารราชการแบบบูรณาการช่วยให้มีการจัดความสัมพันธ์ในเรื่องบทบาทระหว่างกระทรวงการต่างประเทศกับกระทรวงพาณิชย์และการแบ่งภารกิจในการส่งเสริมความร่วมมือด้านเศรษฐกิจและการค้าระหว่างไทยกับรัสเซียมีความชัดเจนมากขึ้น การทำงานของทีมประเทศไทยในมิตินี้จึงมีทั้งในด้านการแบ่งงานกันทำและการสนับสนุนซึ่งกันและกัน ส่งผลให้มูลค่าการค้าระหว่างสองประเทศขึ้นสู่ระดับสูงถึง 3 พันล้านดอลลาร์⁶ และช่วยให้ไทยสามารถขยายตลาดให้แก่สินค้าส่งออกใหม่ๆ ที่มีศักยภาพ อาทิ ชิ้นส่วนและอะไหล่ยานยนต์ที่ป้อนให้แก่อุตสาหกรรมยานยนต์ของรัสเซีย ในขณะเดียวกัน การประสานบทบาทร่วมกันทั้งของกระทรวงการต่างประเทศและกระทรวงพาณิชย์ได้ช่วยให้การเข้ามาลงทุนของภาคเอกชนไทย โดยเฉพาะ การเข้ามาจัดตั้งโรงงานผลิตอาหารสัตว์และสุกรเนื้อของบริษัท CP Group ประสบความสำเร็จ นับเป็นการลงทุนของภาคเอกชนในรัสเซียที่มีมูลค่าการลงทุนสูงที่สุด และมีอนาคตของความสำเร็จมากที่สุด

⁵ เอกสารแผนปฏิบัติงานเชิงบูรณาการของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงมอสโก ประจำปีงบประมาณ 2547-2550

⁶ เอกสารผลการปฏิบัติราชการแบบบูรณาการ สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงมอสโก ปีงบประมาณ 2550

- มิติด้านการท่องเที่ยว ความร่วมมือด้านการการท่องเที่ยวจัดเป็นสาขาทางเศรษฐกิจที่ประสบความสำเร็จมากที่สุด สามารถน่านักท่องเที่ยวมาท่องเที่ยวจากรัสเซียและเครือรัฐเอกราชมาท่องเที่ยวที่ประเทศไทยในปี 2551 ถึง 300,000 คน มีค่าเฉลี่ยเพิ่มขึ้นร้อยละ 30 ทุกปี และนำเงินรายได้เข้าประเทศปี 2551 ไม่ต่ำกว่า 1 หมื่น 2 พันล้านบาท และในขณะเดียวกันความสำเร็จในการเจรจาในกรอบความตกลงว่าด้วยความร่วมมือด้านการบินพลเรือนของทีมประเทศไทยนำโดยสถานเอกอัครราชทูตฯ ได้ช่วยให้ไทยประสบความสำเร็จในการเปิดเส้นทางบินกรุงเทพฯ-มอสโกให้แก่เครื่องบินของบริษัทรบินไทยฯ ซึ่งในด้านกลับได้เป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยเพิ่มพูนนักท่องเที่ยวรัสเซียเข้าไปยังประเทศไทยในจำนวนที่มากขึ้นอย่างต่อเนื่อง⁷

4.2.2 การประเมินผลจากระบบการบริหารทีมประเทศไทยในมิติต่างๆ

4.2.2.1 การประเมินจากปัจจัยนำเข้า(input)

เป็นการประเมินปัญหาและอุปสรรคของการบริหารทีมประเทศไทยจากปัจจัยตัวนำเข้าซึ่งเป็นปัจจัยที่ผลักดันให้ระบบการบริหารทีมประเทศไทยมีการพัฒนา ได้แก่ การสนับสนุนด้านนโยบายจากส่วนกลาง ปัจจัยด้านทรัพยากรบุคคล ภาวะผู้นำของเอกอัครราชทูตในฐานะหัวหน้าทีมบริหารราชการในต่างประเทศ เทคโนโลยีสารสนเทศ ปัญหาด้านงบประมาณและกฎระเบียบ

ก. ปัจจัยการสนับสนุนด้านนโยบายจากส่วนกลาง

- ผลสรุปการปฏิบัติราชการประจำปีของทีมประเทศไทยประจำปี 2549 ปี 2550 และปี 2551 วิเคราะห์ความสำเร็จและการไม่สามารถปฏิบัติงานบรรลุตามวัตถุประสงค์ได้ พบว่า ในภาพรวมยังขาดกลไกสนับสนุนจากส่วนกลางที่จะประสานให้เกิดนโยบายและยุทธศาสตร์ที่เป็นเอกภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ส่วนกลางยังไม่มียุทธศาสตร์ที่ทีมประเทศไทยจะใช้เป็นกรอบในการกำหนดยุทธศาสตร์ของพื้นที่ที่เป็นรูปธรรมได้นอกจากนี้ นโยบายและยุทธศาสตร์ในพื้นที่ระหว่างหน่วยงานยังขัดแย้งหรือไม่เป็นเอกภาพระหว่างกัน เช่น ยุทธศาสตร์ด้านการส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจ การค้าและการลงทุนระหว่างของสถานเอกอัครราชทูตกับของสำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศของกระทรวงพาณิชย์ ยังมีความแตกต่างกันอยู่มากในเรื่องการกำหนดเป้าหมาย รวมทั้งพื้นที่ที่ควรให้ความสำคัญ กล่าวคือ สถานเอกอัครราชทูตฯ ให้ความสำคัญเป็นลำดับต้นในการขยายความร่วมมือ

⁷ เอกสารสรุปผลการปฏิบัติภารกิจของคณะผู้แทนไทยประจำประเทศรัสเซีย สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงมอสโก ประจำปีงบประมาณ 2551

กับเขตเศรษฐกิจไชเปี๊ยะและภาคตะวันออกไกล แต่สำนักงานส่งเสริมการค้าฯ ของกระทรวงพาณิชย์ให้ความสำคัญเฉพาะ กรุงมอสโกและนครเซนต์ปีเตอส์เบิร์กเท่านั้น ในขณะที่สถานเอกอัครราชทูตฯ ให้ความสำคัญกับประเทศยูเครนและคาซัคสถานซึ่งเป็นเขตอาณาสำคัญ กระทรวงพาณิชย์กลับให้สำนักงานที่กรุงเดหระรานดูแลประเทศดังกล่าว เป็นต้น⁸

- หน่วยงานอื่นยังไม่เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมกันในนโยบายและยุทธศาสตร์ทวิภาคีที่หน่วยงานจากกระทรวงการต่างประเทศจัดทำขึ้น ซึ่งเป็นปัญหาการบริหารจัดการในเรื่องการมีส่วนร่วมของหน่วยงาน ทั้งนี้ ไม่ว่าจะแผนนโยบายและแผนยุทธศาสตร์จะถูกจัดทำขึ้นจากส่วนกลางหรือในพื้นที่ก็ตาม หากหน่วยงานซึ่งรู้สึกว่าคุณเป็นส่วนตัวที่จะต้องร่วมในการผลักดันแผนยุทธศาสตร์ด้วย แต่ไม่ได้มีส่วนในการกำหนดแผน ก็จะเกิดความรู้สึกว่า หน่วยงานตนเป็นเพียงผู้รับฟังคำสั่งจากสถานเอกอัครราชทูตเท่านั้น

ข. ปัจจัยด้านทรัพยากรบุคคล

สำหรับทีมประเทศไทยในรัสเซียและเครือรัฐเอกราชที่รับผิดชอบการค้าความสัมพันธทวิภาคีกับประเทศในพื้นที่ดังกล่าว บุคลากรเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุด แม้ว่างบประมาณและโครงสร้างการบริหารราชการจะมีข้อจำกัดในทางหนึ่งทางใดโดยทั่วไปอยู่แล้ว แต่หากทีมประเทศไทยในรัสเซียและเครือรัฐเอกราชมีบุคลากรที่มีคุณภาพ โดยที่มีสัดส่วนของข้าราชการประเภทเชี่ยวชาญพื้นที่ประมาณหนึ่งในสามของจำนวนบุคลากรทั้งหมด องค์กรก็จะสามารถก้าวข้ามข้อจำกัดต่างๆ ของระบบและสร้างผลงานที่มีประสิทธิภาพได้⁹ เนื่องจากประเทศเป้าหมายพื้นที่ดังกล่าวมีพัฒนาการที่มีลักษณะพิเศษ กล่าวคือเป็นพื้นที่ของประเทศที่มีเศรษฐกิจและการเมืองในระยะผ่าน(จากระบบสังคมนิยมไปสู่ระบบเศรษฐกิจเสรี) และประชาชนใช้ภาษารัสเซียเป็นเครื่องมือในการสื่อสาร สภาพดังกล่าวจึงกลายเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาทรัพยากรบุคคลและต่อการทำงานของบุคคลในพื้นที่ ที่สำคัญ ได้แก่

- ปัญหาปริมาณของเจ้าหน้าที่เพิ่มมากขึ้น ซึ่งมีสาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งมาจากกรขยายตัวของมิติและภารกิจทั้งในเชิงกว้างและมิติเชิงลึกของการค้าความสัมพันธ โดยเฉพาะบทบาทของรัสเซียในเวทีโลกที่ขยายตัวอย่างพลวัต และบทบาทที่แข็งขันของประเทศในเครือรัฐ

⁸ คำให้สัมภาษณ์ของนายวีรชัย นพสุวรรณวงศ์ อดีตผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศ ประจำกรุงมอสโก ณ วันที่ 18 มิถุนายน 2552 สำนักงานกรมเจรจาการค้ากับต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์

⁹ คำให้สัมภาษณ์ของนายสรยุทธม์ พรหมพจน์ อดีตเอกอัครราชทูต ณ กรุงมอสโก ณ วันที่ 19 มิถุนายน 2552 กรุงเทพฯ

เอกราช เช่น ยูเครน คาซัคสถานและอุซเบกิสถาน หลังจากที่สหภาพโซเวียตได้ล่มสลายลงไปแล้ว (พ.ศ. 2534) ลักษณะการพัฒนาที่พลวัตของประเทศดังกล่าวและบทบาทที่แข็งขันที่ประเทศเหล่านี้แสดงในเวทีโลกนับวันยิ่งทวีความสำคัญและสามารถส่งผลกระทบต่อประเทศไทยได้ ในขณะที่ประเด็นปัญหาที่ตามมา ภารกิจที่แต่ละหน่วยงานต้องเข้ามารับผิดชอบและติดตามเพิ่มขึ้นเป็นทวีคูณเมื่อเทียบกับสมัยสหภาพโซเวียต ที่ซ้ำร้ายไปกว่านั้น ข้าราชการสายสนับสนุนของกระทรวงการต่างประเทศกลับมีขีดสมรรถนะการทำงานในพื้นที่ที่จำกัด หรือการที่กระทรวงพาณิชย์ไม่ส่งข้าราชการระดับล่างมาทำหน้าที่งานธุรการ ทำให้ข้าราชการสายการทูตของกระทรวงการต่างประเทศและข้าราชการระดับสูงของกระทรวงพาณิชย์ต้องมาเสียเวลาปฏิบัติงานธุรการหรือภาระที่เจ้าหน้าที่สายสนับสนุนพึงต้องทำเอง ทำให้เกิดภาวะล้นมือของเจ้าหน้าที่สายการทูตและการจ้างเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเพื่อมาเป็นตัวเพิ่มประสิทธิภาพและช่วยแบ่งเบาภาระจากเจ้าหน้าที่การทูตก็ยังไม่ก่อผลมากนัก

- ปัญหาอีกประการหนึ่งซึ่งสืบเนื่องจากการที่กระทรวงการ

ต่างประเทศเน้นการพัฒนาอาชีพข้าราชการให้เป็นผู้มีความสามารถแบบทั่วไป (generalist) มากกว่าที่จะพัฒนาเจ้าหน้าที่ให้เป็นผู้มีความชำนาญเฉพาะทาง (specialist) จึงส่งผลให้สถานเอกอัครราชทูตและหน่วยงานอื่นของทีมประเทศไทยไม่สามารถมีความรู้เข้าใจลักษณะพิเศษของพื้นที่อย่างลึกซึ้งและรวดเร็วพอที่จะรองรับมิติความสัมพันธ์ที่มีความลึกได้อย่างรวดเร็ว จึงส่งผลกระทบต่อประเทศไทยในการไขว่คว้าและช่วงชิงโอกาสให้เป็นประโยชน์ต่อประเทศได้ ทีมประเทศไทยในรัสเซียและเครือรัฐเอกราชจึงจำเป็นต้องมีบุคลากรที่เป็นผู้เชี่ยวชาญอย่างน้อย หนึ่งในสามหรือหนึ่งในสี่ของจำนวนบุคลากรในทีมประเทศไทยทั้งหมด ควบคู่ไปกับบุคลากรที่มีความสามารถแบบทั่วไป เพื่อความสืบเนื่องของความเชี่ยวชาญและความทรงจำขององค์กร¹⁰

- ภาระที่เพิ่มขึ้น ทำให้ระบบการถ่ายทอดความรู้ภายในองค์กรที่

เคยมีมาแต่เดิมระหว่างข้าราชการเก่ากับข้าราชการใหม่ หรือระบบที่เลี้ยงต้องรวนเรหรือไม่สามารถปฏิบัติให้ต่อเนื่องได้ เพราะต่างฝ่ายต่างไม่มีเวลาให้แก่กันและกัน ผลที่ตามมาคือข้าราชการใหม่ต้องมาเริ่มต้นเรียนรู้งานจากจุดเริ่มต้นใหม่ แทนที่จะสามารถเข้าสรวมงานจากข้าราชการเก่าได้ในทันที งานจึงปรากฏความคืบหน้าให้เห็นน้อยมากและในหลายกรณี งานอยู่กับที่เพราะเจ้าหน้าที่ใหม่ปฏิบัติงานซ้ำในจุดเดิม

- เจ้าหน้าที่ที่ถูกส่งมาประจำการที่รัสเซียมิได้รับการฝึกอบรมใน

¹⁰ เอกสารงานวิจัยระบบบริหารทีมประเทศไทยสถานเอกอัครราชทูต โครงการวิจัยนำร่อง 6 แห่ง โดยนายศุภมิตร ปิติพัฒน์นักวิจัย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ปีพ.ศ. 2546

ระดับที่เพียงพอและเน้นเป็นพิเศษกับสภาพการณ์ใช้ชีวิตและการปฏิบัติงานที่แตกต่างจากโพสต์ที่อื่นๆ ทั้งนี้ เอกอัครราชทูตยังไม่ได้รับอำนาจ หรือมีบทบาท หรือมีส่วนร่วมในการกำหนดคุณสมบัติตามภารกิจและคัดเลือกบุคลากรที่จะออกมาประจำการที่กรุงมอสโก

ค. ประเด็นภาวะผู้นำของเอกอัครราชทูต

- เอกอัครราชทูตไม่เพียงแต่เป็นตำแหน่งที่ต้องได้รับการโปรด

เกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่งในฐานะผู้แทนพระประมุขประจำรัฐที่ประเทศไทยมีความสัมพันธ์ด้วยเท่านั้น หากเอกอัครราชทูตยังมีฐานะเป็นผู้นำสูงสุดของส่วนราชการที่อยู่ในต่างประเทศโดยตำแหน่งอีกด้วย ตามที่ได้ถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2545) ดังนั้น การบริหารราชการในต่างประเทศจะประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใด จึงขึ้นอยู่กับบทบาท สถานภาพและภาวะผู้นำของเอกอัครราชทูตที่มีต่อทีมประเทศไทยอีกด้วย ผู้ศึกษามีข้อสังเกตจากการศึกษาบทบาทของเอกอัครราชทูต ณ กรุงมอสโก ในระยะ 4-5 ปีที่ผ่านมาว่า แม้เอกอัครราชทูตจะแสดงบทบาทและภาวะผู้นำให้ปรากฏเห็นอย่างชัดเจนแล้วก็ตาม แต่หลายหน่วยยังมีความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเอกอัครราชทูตในการกำกับดูแลและติดตามผลการทำงาน ส่วนใหญ่ยังมองและมีความเข้าใจว่าเอกอัครราชทูตมีบทบาทนำในภาพรวมอย่างกว้างๆ เท่านั้น และไม่ควรลงไปดูในรายละเอียดการปฏิบัติภารกิจของแต่ละหน่วยงาน เนื่องจากหน่วยงานส่วนใหญ่มีทัศนคติว่าเอกอัครราชทูตเป็นผู้นำของสถานเอกอัครราชทูตซึ่งเป็นกลไกของกระทรวงการต่างประเทศ ด้วยเหตุนี้ ทรายใจที่หลักการในการจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานในทีมประเทศไทยยังไม่เกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หลักการที่กำหนดดุลยภาพระหว่างความเป็นอิสระในการดำเนินงานของหน่วยงาน (autonomy) กับการบูรณาการประสานกำลังระหว่างหน่วยงาน (synergy) และระหว่างการควบคุมจากส่วนกลาง (control) กับความริเริ่มของหน่วยงานในพื้นที่ ปัญหาการยอมรับภาวะผู้นำในตัวเอกอัครราชทูตโดยหน่วยงานต่างๆ จะยังคงไม่สามารถแก้ไขตกลงอย่างสมบูรณ์ได้¹¹

อย่างไรก็ตาม สภาพการทำงานเสริมสร้างความสัมพันธ์กับต่างประเทศ และโดยเฉพาะ การรักษาและการแสวงหาผลประโยชน์ของไทยในประเทศผู้รับ เช่น ประเทศรัสเซียและเครือรัฐเอกราชมีความสลับซับซ้อนเพิ่มขึ้นอย่างมาก การทำงานในสาขาหนึ่งจะไม่ประสบความสำเร็จโดยง่ายจากการดำเนินการของหน่วยงานเจ้าของเรื่องเพียงหน่วยงานเดียว มี

¹¹ คำให้สัมภาษณ์ของนายวิฑูรย์ ศรีวิหค อธิบดีกรมอาเซียน อดีตผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนงาน กระทรวงการต่างประเทศ ณ วันที่ 28 มิถุนายน 2552 สำนักงานกรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ

ความจำเป็นต้องประสานกำลัง งบประมาณ และการแสดงบทบาทการเข้าถึงบุคคลผู้มีอำนาจการตัดสินใจ ซึ่งเอกอัครราชทูตในฐานะผู้แทนประมุขของรัฐ ย่อมสามารถแสดงบทบาทหน้าที่เป็นประโยชน์ต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของงานได้เป็นอย่างดี และเอกอัครราชทูตก็แสดงบทบาทผู้นำในมิตินี้มาโดยตลอดได้เป็นอย่างดี จึงแสดงภาวะผู้นำให้ปรากฏในสายตาของหน่วยงานอื่น แต่เป็นการแสดงภาวะผู้นำที่มีโชเกิดจากความเข้าใจในงานลักษณะบูรณาการ แต่เกิดจากบารมีที่สะสมซึ่งอาจจะไม่เป็นเช่นนี้ต่อไป หากกระทรวงการต่างประเทศแต่งตั้งข้าราชการที่จะมาดำรงตำแหน่งเอกอัครราชทูตที่ยังมีระดับอาวุโสต่ำและไม่มีประสบการณ์หรือชื่อเสียงสั่งสมมากับตัวเหมือนเอกอัครราชทูตในช่วง 4-5 ปีที่ผ่านมา

ง. การสนับสนุนด้านเทคโนโลยี

เทคโนโลยีสารสนเทศมีบทบาทสำคัญที่ช่วยยกระดับสมรรถนะและขีดความสามารถในการปฏิบัติงานของสถานเอกอัครราชทูตให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยเฉพาะ การติดตั้งเครือข่ายอินเทอร์เน็ตเพื่อให้เกิดการเชื่อมโยง ส่งถ่ายและสนับสนุนข้อมูลระหว่างส่วนกลางกับสถานเอกอัครราชทูต ระหว่างสถานเอกอัครราชทูตด้วยกันเองและระหว่างหน่วยงานในทีมประเทศไทยเพื่อให้องค์กรมีข้อมูลที่พร้อมและทันสมัย หน่วยงานในทีมประเทศไทยได้มีการสร้างระบบฐานข้อมูลเว็บไซต์ของตัวเองในแต่ละหน่วยงาน เช่น เว็บไซต์ของสถานเอกอัครราชทูต จะให้บริการข่าวสารและข้อมูลเกี่ยวกับประเทศรัสเซียและเครือรัฐเอกราชในลักษณะทั่วไปในทุกๆ ด้าน ทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ การศึกษาและงานกงสุล และประชาสัมพันธ์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องนโยบายของรัฐบาล กิจกรรมของสถานเอกอัครราชทูตและทีมประเทศไทย และการบริการด้านงานกงสุล งานตรวจลงตราและการเชื่อมโยงสื่อสารกับชุมชนชาวไทยในรัสเซียและเครือรัฐเอกราช เว็บไซต์ของสำนักงานผู้ช่วยทูตฝ่ายทหารบริการข้อมูลและงานวิจัยศึกษาเกี่ยวกับกิจการทหารของรัสเซีย เว็บไซต์ของสำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศจะบริการข้อมูลด้านการค้า และเว็บไซต์ของสำนักงานการท่องเที่ยวจะให้บริการข้อมูลและประชาสัมพันธ์ส่งเสริมการท่องเที่ยวไทย เป็นต้น การมีเว็บไซต์ฐานข้อมูลจำนวนมาก น่าจะเป็นสิ่งที่ดี เพราะแสดงความพร้อมของทีมประเทศไทยในการบริการข้อมูลข่าวสาร แต่ปัญหาคือ แต่ละสำนักงานกำลังติดกับดักการทำเว็บฐานข้อมูล เนื่องจากทุกสำนักงานต่างจัดทำเว็บฐานข้อมูลด้วยกันทุกสำนักงาน และแต่ละสำนักงานก็มีบุคลากรจำนวนค่อนข้างจำกัดอยู่แล้ว การจัดทำเว็บไซต์ให้มีคุณภาพที่ดี จึงมีข้อจำกัดตามไปด้วย และเมื่อจัดทำเว็บฐานข้อมูลแล้ว แต่ละสำนักงานก็ได้รับการสนับสนุนข้อมูลจากส่วนกลางซึ่งเป็นสิ่งที่ดี แต่มิได้เชื่อมโยงและแลกเปลี่ยนข้อมูลการปฏิบัติงานในระดับเท่าที่ควรจะเป็น การทุ่มเทของเจ้าหน้าที่ในการทำการวิเคราะห์วิจัยข้อมูลเชิงลึก จึงไม่สามารถทำได้อย่างจริงจังและต่อเนื่อง ทีมประเทศไทยในรัสเซียจึงมีเว็บฐานข้อมูลมาก แต่เป็นเว็บฐานข้อมูล

ที่ต่างคนต่างทำ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการทำงานอย่างเป็นทีม การสนธิกำลังและทรัพยากรของทีม ประเทศไทยในรัสเซียในด้านนี้มีปัญหา

จ. ปัญหาด้านงบประมาณและกฎระเบียบด้านงบประมาณ

- งบประมาณเป็นปัจจัยนำเข้าที่สำคัญปัจจัยหนึ่งในการปฏิบัติงานของทีมประเทศไทย มีความพยายามจากส่วนกลางที่จะให้ทีมประเทศไทยมีระบบการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการในระดับหนึ่งและแบบค่อยเป็นค่อยไป เช่น การจัดทำงบประมาณประจำปีร่วมกัน และการจัดทำงบประมาณเพื่อให้หน่วยงานในทีมประเทศไทยใช้ร่วมกัน ในการทำโครงการที่มีวัตถุประสงค์เดียวกันหรือใกล้เคียงกัน อย่างไรก็ตาม พบว่า มีปัญหาที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการ ดังนี้

- กระบวนการจัดทำงบประมาณเพื่อดำเนินโครงการและกิจกรรมของหน่วยราชการในต่างประเทศ ยังไม่เปิดโอกาสให้เอกอัครราชทูตได้เข้าไปมีส่วนร่วมให้ความเห็นชอบในฐานะที่เป็นผู้นำในการบริหารยุทธศาสตร์ การจัดทำงบประมาณมีลักษณะต่างคนต่างทำและมีได้ประสานและบูรณาการอย่างจริงจัง โดยแต่ละหน่วยงานใช้แนวนโยบายจากหน่วยงานต้นสังกัดที่ส่วนกลางเป็นตัวตั้ง ในขณะที่รัฐบาลโดยสำนักงบประมาณสามารถทำได้ ก็เพียงการนำแผนงบประมาณของสำนักงานในต่างประเทศมารวมไว้เป็นรายประเทศ เท่านั้น

- แม้ว่าทีมประเทศไทยในรัสเซียและเครือรับเอกราชได้ดำเนินการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการแล้วโดยพยายามดำเนินการในปีงบประมาณปี 2548 เป็นปีแรก แต่พบว่า สำนักงานส่วนใหญ่ไม่เข้าใจในเจตนาของการริเริ่มแนวนโยบายการบูรณาการงบประมาณดังกล่าว สถานเอกอัครราชทูตในฐานะหน่วยงานตัวกลางและตัวประสานการจัดทำงบประมาณจึงไม่ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นมากนัก การจัดทำงบประมาณเสนอจึงล่าช้าและเมื่อเสนอแล้ว การอนุมัติงบประมาณจึงล่าช้าตามไปด้วย¹²

- รัฐบาลได้นำระบบการจัดทำงบประมาณสำหรับโครงการร่วมที่มีมากกว่าสองหน่วยงานร่วมกันเป็นเจ้าภาพในการดำเนินกิจกรรม เช่น โครงการ FMIP แต่หน่วยงานในทีมประเทศไทยที่ร่วมในการทำกิจกรรมมักประสบปัญหาเรื่องความยืดหยุ่นในการใช้งบประมาณตามรอบปีงบประมาณ เนื่องจาก มีกิจกรรมและโครงการจำนวนไม่น้อยที่จะต้องดำเนินงานตั้งแต่ต้นปีงบประมาณใหม่ แต่จำเป็นต้องจัดเตรียมตั้งแต่ปลายปีงบประมาณก่อน อันมีความจำเป็นต้อง

¹² เอกสารสรุปผลการประชุมทีมประเทศไทย สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงมอสโก วันที่ 5 พฤศจิกายน 2549

ใช้เงินเหลื่อมปีงบประมาณ หรือจำเป็นต้องทราบล่วงหน้าว่าจะได้รับการอนุมัติงบประมาณสำหรับโครงการนั้นแน่ๆก่อนที่จะได้ใช้เงินตรงจ่ายออกไปก่อน ยังไม่มีความยืดหยุ่นจากส่วนกลางในจุดนี้¹³

- สำนักงานบางแห่งภายใต้ทีมประเทศไทยซึ่งมีจำนวนข้าราชการเพียง 2 คน คือหัวหน้าสำนักงานระดับผู้เชี่ยวชาญหรือเจ้าหน้าที่ระดับ 9 เดิม กับผู้ช่วยระดับชำนาญการหรือข้าราชการระดับ 7 เดิม โดยผู้ช่วยซึ่งจัดเป็นเจ้าหน้าที่ระดับกลางต้องมาทำหน้าที่งานธุรการของสำนักงาน ทั้งในเรื่องงานงบประมาณ บัญชี ทรัพย์สินและอื่นๆ แทนที่จะสามารถใช้ทรัพยากรบุคคลไปปฏิบัติงานเชิงนโยบายหรือโครงการเชิงรุกซึ่งจะให้ประโยชน์แก่มากกว่า¹⁴

4.2.2.2 การประเมินระบบบริหารราชการแบบบูรณาการจากมิติกระบวนการ (process)

กระบวนการบริหารระบบราชการแบบบูรณาการในต่างประเทศคือ กระบวนการผลิตที่นำทรัพยากรทั้งหมดที่องค์กรมีอยู่มาบริหารจัดการเพื่อสร้างผลลัพธ์หรืองานที่สัมฤทธิ์ผลเป็นไปตามเป้าหมายที่องค์กรได้กำหนดไว้ กระบวนการบริหารราชการแบบบูรณาการหรือทีมประเทศไทยในรัสเซีย ประกอบด้วย (1) การวางแผนเพื่อดำเนินการตามยุทธศาสตร์ (2) โครงสร้างและระบบงาน และ (3) การบริหารกระบวนการและการวัดผลการดำเนินการ

4.2.2.2.1. การวางแผนเพื่อดำเนินการตามยุทธศาสตร์

ประกอบด้วย

ก. การจัดทำแผนยุทธศาสตร์บูรณาการ

จากการสัมภาษณ์ข้าราชการสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงมอสโก และหัวหน้าหน่วยงานภายใต้ทีมประเทศไทย พบว่า ทีมประเทศไทยในประเทศรัสเซียและเครือรัฐเอกราชมีการจัดทำแผนงานบูรณาการประจำปีที่รวบรวมแผนปฏิบัติงานย่อยของทุกหน่วยงานเข้าไว้ด้วยกัน ซึ่งถือเป็นความก้าวหน้าและความสำเร็จในระดับหนึ่งของการบริหารระบบราชการในต่างประเทศของไทย อย่างไรก็ตาม แผนปฏิบัติงานประจำปีเป็นเพียงแผนการประสานการปฏิบัติงานประจำปีในห้วงเวลา 1 ปีเท่านั้น ยังมีใช้แผนยุทธศาสตร์ร่วมที่หน่วยงานต่างๆภายใต้ทีม

¹³ เอกสารสรุปผลการประชุมทีมประเทศไทย สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงมอสโก วันที่ 7 ธันวาคม 2549

¹⁴ คำให้สัมภาษณ์ของนายวิรัช นพสุวรรณวงศ์ อดีตผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศ ประจำกรุงมอสโก ณ วันที่ 18 มิถุนายน 2552 สำนักงานกรมเจรจาการค้ากับต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ กรุงเทพฯ

ประเทศไทยประสานแผนยุทธศาสตร์เฉพาะส่วนของตนเองแล้วบูรณาการเข้ามาเป็นแผนยุทธศาสตร์ใหญ่ของไทยที่มีวิสัยทัศน์ มีการกำหนดเป้าหมายร่วมกัน โดยยึดถือแผนยุทธศาสตร์แห่งชาติ ด้านต่างประเทศเป็นกรอบ เช่น ประเทศไทยต้องการอะไรในแต่ละสาขาจากการดำเนินความสัมพันธ์กับรัสเซียในระยะเวลาที่กำหนด ดังนั้น จึงไม่สามารถทำการประเมินผลการดำเนินการความสัมพันธ์กับรัสเซียและประเทศในเครือรัฐเอกราชในเชิงโครงสร้างหรือในห้วงเวลาระยะยาว (long term) ได้ และก่อให้เกิดปัญหาการขาดเอกภาพในการกำหนดเป้าหมาย ทิศทางและการจัดลำดับความสำคัญก่อนหลังของโครงการทางยุทธศาสตร์

ข. แผนปฏิบัติการประจำปีแบบบูรณาการ

ความก้าวหน้าของระบบการบริหารราชการแบบบูรณาการที่รัฐบาลผลักดันอย่างจริงจังให้มีการปฏิบัติในระบบราชการและ โดยเฉพาะในหน่วยงานในต่างประเทศมาตั้งแต่ปี 2546 นั้น ปรากฏให้เห็นจากการที่ทุกภาคส่วนมีความพยายามที่จะบูรณาการแผนการปฏิบัติราชการประจำปีของแต่ละหน่วยงานให้เป็นแผนปฏิบัติการประจำปีแบบบูรณาการ ซึ่งทีมประเทศไทยในรัสเซียและเครือรัฐเอกราชประสบความสำเร็จในการดำเนินการบูรณาการในมิตินี้ อย่างไรก็ตาม แผนปฏิบัติการประจำปีแบบบูรณาการเป็นเพียงแผนปฏิบัติการส่วนหนึ่งของแต่ละหน่วยงานเท่านั้น ทั้งนี้ ทุกหน่วยงานมีแผนงานเพื่อปฏิบัติการกิจกรรมที่กระทรวงต้นสังกัดกำหนดไว้ซึ่งมีลักษณะและรูปแบบแตกต่างกันไป อาทิ สถานเอกอัครราชทูตจะมีแผนยุทธศาสตร์ที่มีลักษณะรอบด้าน ประกอบด้วย วิสัยทัศน์ เป้าหมาย ประเด็นทางยุทธศาสตร์และโครงการที่จะไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายในแต่ละด้าน โดยมีแผนงานและโครงการตามสาขารองรับ ในขณะที่หน่วยงานอื่นๆ ไม่ได้เน้นการมีแผนยุทธศาสตร์ระยะยาว แต่จะเน้นแผนงานประจำปีแทน

4.2.2.3 การประเมินระบบบริหารราชการแบบบูรณาการจากมิติการป้อนกลับ

(feedback)

- การจัดทำ post report เป็นการบันทึกการปฏิบัติราชการและเป็นเครื่องมือส่วนหนึ่งเพื่อสื่อสารและถ่ายทอดผลการปฏิบัติงานให้เป็นที่รับทราบโดยทั่วไป เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการปฏิบัติงานสำหรับเอกอัครราชทูตและทีมบริหารรุ่นต่อไป จากการศึกษาพบว่า ทีมประเทศไทยในรัสเซียมีการทำ post report ในระดับหน่วยงานของสถานเอกอัครราชทูตเท่านั้น และไม่ปรากฏเอกสารในลักษณะ post report ที่จัดทำโดยสำนักงานอื่น ดังนั้น จึงยังไม่มีกรม

จัดทำเอกสาร post report ในระดับบูรณาการ¹⁵

สถานเอกอัครราชทูตฯ ได้จัดทำแผนรายงานประจำปีและ post report เป็นระยะๆ เพื่อรายงานการดำเนินงานของทีมประเทศไทยต่อส่วนกลาง รวมทั้ง การจัดประชุม สอบถามความคิดเห็นจากหน่วยงานในส่วนกลาง นักวิชาการ ภาคธุรกิจ ตลอดจนการสำรวจ แนวทางและผลสำเร็จของระบบการบริหารราชการในต่างประเทศของประเทศอื่นเพื่อเปรียบเทียบ การประเมินผลงานจากเป้าหมาย คำนีตัวชี้วัด และการดำเนิน โครงการตามแผนปฏิบัติการที่สถาน เอกอัครราชทูตแต่ละแห่งจัดทำขึ้นและวัดสัมฤทธิ์ผล

- จากการศึกษาเอกสารสรุปผลการปฏิบัติราชการประจำปีของทีม ประเทศไทยในรัสเซียและเครือรัฐเอกราช พบว่า แต่ละหน่วยงานได้ทำการประเมินผลการ ปฏิบัติงานในส่วนกิจกรรมและโครงการที่เป็นงานของหน่วยงาน แต่ยังคงขาดการประเมินผลงาน ตามแผนปฏิบัติราชการที่เป็นแผนบูรณาการ จึงทำให้ไม่สามารถจัดตั้งระบบการประเมินผลงานที่มี ประสิทธิภาพ มีความน่าเชื่อถือเป็นที่ยอมรับ พร้อมกับระบบติดตามเพื่อแก้ไขปรับปรุงและพัฒนา คุณภาพของงานได้

4.2.2.4 การประเมินระบบบริหารราชการแบบบูรณาการจากมิติด้านผลลัพธ์

(output)

- ดำเนินการส่งเสริมและรักษาสถานะความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับ รัสเซียได้ในระดับสูงสุด และในระดับความสัมพันธ์เชิงหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ ทำให้รัสเซียมี ความต้องการปฏิสัมพันธ์และร่วมมือกับไทยมากขึ้นและยอมรับบทบาทของไทยในภูมิภาคเอเชีย ตะวันออกเฉียงใต้ ดังจะเห็นได้จาก การสนองรับการเสด็จเยือนรัสเซียของสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ โดยรัฐบาลรัสเซียอย่างสมพระเกียรติ นอกจากนี้ ได้สืบสานและกระชับ ความสัมพันธ์กับผู้นำรัสเซียในช่วงการผลัดเปลี่ยนผู้นำของรัสเซียจากประธานาธิบดีนาย วลาดิมีร์ ปูตินไปยังประธานาธิบดีเมดเวเดฟ

- ความสำเร็จที่ปรากฏในการดำเนินตามแผนยุทธศาสตร์ทีม ประเทศไทยต่อรัสเซียคือ ความสำเร็จในการเพิ่มพูนตัวเลขนักท่องเที่ยวรัสเซียและเครือรัฐเอกราช ที่มายังประเทศไทยเพิ่มขึ้น

- การเจรจาในเรื่องการแลกเปลี่ยนสินค้าเกษตรของไทยกับ ยุทธภัณฑ์ของรัสเซีย ซึ่งสามารถดำเนินไปได้ในระดับหนึ่ง และแม้จะไม่ปรากฏผลสำเร็จที่เป็น

¹⁵ เอกสารสรุปรายงานการประชุมทีมประเทศไทย สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงมอสโก วันที่ 25 พฤศจิกายน 2550

รูปธรรม แต่ได้สะท้อนความสำเร็จของการดำเนินการร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้
นี่ยังเป็นเอกภาพ รัสเซียเริ่มยอมรับที่จะเปิดตลาดสินค้าเกษตรของไทยมากขึ้น ในขณะที่ฝ่าย
กองทัพของไทยเริ่มให้ความสนใจในยุทธภัณฑ์ของรัสเซียและการมีความร่วมมือทางด้านการทหาร
กับรัสเซียมากขึ้น

บทที่ 5

ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงระบบบริหารราชการไทยในรัสเซียและเครือรัฐเอกราช

การนำระบบบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการมาใช้ในการบริหารราชการในประเทศรัสเซียและเครือรัฐเอกราช แม้จะปรากฏสัญญาณความก้าวหน้าและมีผลสำเร็จในหลายประการ แต่ระบบก็ยังมีได้ทำงานอย่างเต็มที่อันเป็นไปตามเป้าประสงค์และนโยบายที่รัฐบาลกำหนดไว้ แม้ว่าจะมีการตั้งคำถามขึ้นมาเกี่ยวกับปัจจัยของพัฒนาการทางการเมืองในประเทศไทยในระยะ 3 ปีที่ผ่านมา นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลด้วยกำลังเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 ซึ่งการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้งและความไม่ชัดเจนในระดับนโยบายที่จะดำเนินการปรับปรุงและพัฒนากระบวนบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการ อาจเป็นเป็นสาเหตุภายในที่บั่นทอนความก้าวหน้าของการพัฒนาระบบบริหารราชการแบบบูรณาการ โดยเฉพาะ ระบบบริหารทีมประเทศไทยในรัสเซียและเครือรัฐเอกราชซึ่งเป็นกรณีศึกษาของรายงานการศึกษาฉบับนี้

ดังนั้น การจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อนำมาพิจารณาปรับปรุงและพัฒนากระบวนบริหารราชการในรัสเซียและเครือรัฐเอกราชแบบบูรณาการ จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องกล่าวถึงการแก้ไขระบบที่ส่วนกลางในฐานะที่เป็นต้นน้ำของการพัฒนาระบบดังกล่าวด้วย

จากการประมวลผลสรุปของการประชุมปรึกษาหารือของทีมประเทศไทยเกี่ยวกับข้อจำกัดของการบริหารระบบราชการแบบบูรณาการในประเทศรัสเซียและเครือรัฐเอกราชในระยะ 4-5 ปีที่ผ่านมา ผู้ศึกษาขอเรียนสรุปปัญหาและอุปสรรคในการปรับปรุงและพัฒนากระบวนบริหารทีมประเทศไทยในพื้นที่ศึกษา ดังนี้

5.1 ปัญหาและอุปสรรคในการปรับปรุงและพัฒนากระบวนบริหารทีมประเทศไทย

5.1.1 การขาดแผนยุทธศาสตร์บูรณาการจากส่วนกลาง

- การที่ทีมประเทศไทยไม่มีแผนยุทธศาสตร์ร่วม แสดงให้เห็นถึงระบบบริหารราชการแบบบูรณาการที่รัสเซียยังขาดวิสัยทัศน์ร่วม โดยเฉพาะ การสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับงานในส่วนของการนโยบายด้านการต่างประเทศของรัฐบาลให้แก่หน่วยงานอื่นๆ ได้รับทราบและเข้าใจ

- ขาดกลไกประสานให้เกิดนโยบายและยุทธศาสตร์ที่เป็นเอกภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ยุทธศาสตร์ด้านเศรษฐกิจของชาติซึ่งมุ่งตอบสนองนโยบายด้านเศรษฐกิจการค้าที่ผลิตจากส่วนกลางโดยรัฐบาล โดยกำหนดให้มีสาขา นำ หรือกลุ่มสินค้าที่เป็นเป้าหมายหลักของการส่งเสริมแล้วให้ทุกสำนักงานดำเนินการส่งเสริมด้วยกิจกรรมต่างๆ ไปในทิศทางเดียวกัน กับยุทธศาสตร์เศรษฐกิจทวิภาคีของไทยต่อรัสเซียและเครือรัฐเอกราชซึ่งเป็นแผนยุทธศาสตร์สำหรับ

พื้นที่ที่ตั้งเป้าหมายจากความต้องการของตลาด การขาดการประสานในลักษณะนี้ ทำให้สถานเอกอัครราชทูตกับสำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศของกระทรวงพาณิชย์มีความเห็นเกี่ยวกับแนวทางและเป้าหมายในเรื่องเศรษฐกิจและการส่งเสริมแตกต่างกัน¹⁶

- ดังที่ได้กล่าวข้างต้นแล้วว่า ไม่ทุกหน่วยงานภายใต้ระบบบริหารราชการในต่างประเทศ จะมีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์บูรณาการร่วมกัน และแม้ว่าโดยส่วนใหญ่แล้ว สถานเอกอัครราชทูตเป็นเพียงหน่วยงานเดียวที่มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ดังกล่าว แต่สถานเอกอัครราชทูตก็ไม่สามารถนำเสนอแผนยุทธศาสตร์ให้หน่วยงานภายใต้ทีมประเทศไทยดำเนินการตามแผนร่วมไปด้วยกันอย่างเป็นเอกภาพได้ เนื่องจากหน่วยงานอื่นรู้สึกว่ามีได้มีส่วนร่วมอย่างเพียงพอในการพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อยุทธศาสตร์ที่จัดทำแล้วก่อนที่จะนำมาใช้¹⁷

- ผู้ศึกษาพบว่า กระทรวงต้นสังกัดของหน่วยงานภายใต้ทีมประเทศไทยที่รัสเซีย ยังมีได้ส่งสัญญาณที่ชัดเจนไปยังหน่วยงานของตนที่รัสเซียให้ทราบถึงแนวนโยบายความร่วมมือในการปฏิบัติงานและการประสานงานภายใต้กรอบการบริหารแบบบูรณาการ แม้ว่ารัฐบาลจะเร่งจัดทำระเบียบปฏิบัติราชการในต่างประเทศและคำสั่งที่เกี่ยวข้องและออกคำสั่งและระเบียบให้มีการปฏิบัติก็ตาม แต่ถ้าข้าราชการในหน่วยงานไม่ได้รับสัญญาณที่ชัดเจนจากกระทรวงต้นสังกัด โดยเฉพาะในเรื่องสายการบังคับบัญชาใหม่ การจัดทำแผนและงบประมาณรูปแบบใหม่ ก็เป็นการยากที่หน่วยงานภายใต้ทีมประเทศไทยจะให้ความร่วมมืออย่างพร้อมเพรียงได้¹⁸

- รัฐบาลยังมีได้ใช้หน่วยงานกลางของรัฐ เช่น คณะกรรมการนโยบายเศรษฐกิจ (กนศ.) หรือคณะกรรมการยุทธศาสตร์การต่างประเทศ ให้ทำหน้าที่เป็นผู้ประสานการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การต่างประเทศของชาติโดยกระทรวงการต่างประเทศทำหน้าที่ประสานงานระหว่างหน่วยงานที่ส่วนกลางให้มีความชัดเจนและเป็นเอกภาพเสียก่อน ขณะเดียวกัน กนศ. หรือคณะกรรมการยุทธศาสตร์การต่างประเทศ ควรจะต้องลงมาจับเป็นเจ้าภาพในการประสานเรื่องที่มีมิติของปัญหาคาบเกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่ของหลายหน่วยงานในเวลาเดียวกันด้วย

¹⁶ คำให้สัมภาษณ์ของนายสรยุทธม์ พรหมพจน์ อดีตเอกอัครราชทูต ณ กรุงมอสโก สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2552 เรื่องการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของทีมประเทศไทยในรัสเซียในระยะ 3 ปีระหว่างปี 2547-2550

¹⁷ เอกสารงานวิจัยระบบบริหารทีมประเทศไทยสถานเอกอัครราชทูตโครงการวิจัยนำร่อง 6 แห่ง โดยนายศุภมิตร ปิติพัฒน์นักวิจัย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย(สกว.) ปีพ.ศ. 2546

¹⁸ อ่างแล้ว

5.1.2 ปัญหาเชิงโครงสร้าง

ปัญหาเชิงโครงสร้างเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาในมิติกระบวนการผลิตของระบบ คือปัญหาโครงสร้างและระบบงานของหน่วยราชการในส่วนกลางที่ยังมิได้ปรับตัวเพื่อรองรับระบบราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการอย่างจริงจัง อันมีผลให้การประสานแผนงานและการร่วมมือกันระหว่างสถานเอกอัครราชทูตกับหน่วยงานอื่นๆ ในต่างประเทศมีความยากลำบาก ที่สำคัญ ได้แก่

- ไม่มีกลไกประสานงานในลักษณะที่เป็น clearing house เพื่อการตัดสินใจเชิงนโยบายและเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในระดับปฏิบัติการ และยังไม่มีการจัดตั้งกลไกการติดต่อและสื่อประสานการทำงานอย่างสม่ำเสมอและเป็นระบบระหว่างกระทรวงการต่างประเทศกับกระทรวงอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น จึงส่งผลให้เกิดปัญหาในลักษณะเดียวกันในพื้นที่ที่ต่างประเทศด้วย เนื่องจาก หัวหน้าสำนักงานในต่างประเทศจะไม่คิดที่จะประสานงานกับเอกอัครราชทูตหรือเจ้าหน้าที่การทูตที่เป็นผู้ประสานงานระหว่างหน่วยงาน (Deputy Chief of Mission)

- ในขณะเดียวกัน หน่วยราชการต้นสังกัดก็ยังสั่งการโดยตรงไปยังสำนักงานของตนในต่างประเทศ โดยที่ไม่มีการประสานงานให้สถานเอกอัครราชทูตทราบ ทำให้เอกอัครราชทูตไม่ทราบเรื่องราวและดังนั้น จึงเกิดการเสียโอกาสที่รัฐบาลจะสามารถหยิบยกเรื่องที่มีความสำคัญให้ระดับสูงของประเทศเจ้าภาพให้รับรู้ได้

- ทีมประเทศไทยในรัสเซียประสบความสำเร็จในระดับหนึ่งในการบูรณาการแผนปฏิบัติการประจำปีของทุกหน่วยงานได้ อย่างไรก็ตาม พบว่ามีปัญหาการจัดทำแผนของหน่วยงานต่างๆ ซึ่งไม่ทันตามกรอบเวลาที่กำหนดไว้โดยสำนักงบประมาณ ทั้งนี้ มีปัญหาเรื่องระยะเวลา และขั้นตอนการทำแผนที่แตกต่างกันตามสภาพภารกิจและงาน ทำให้มีผลกระทบถึงการจัดทำแผนร่วมกันเพื่อก่อให้เกิดการบูรณาการในระดับปฏิบัติการ¹⁹

- จากการศึกษาเอกสารสรุปผลการปฏิบัติการประจำปีของทีมประเทศไทยในรัสเซียและเครือรัฐเอกราช พบว่า แต่ละหน่วยงานได้ทำการประเมินผลการปฏิบัติงานในส่วนกิจกรรมและโครงการที่เป็นงานของหน่วยงาน แต่ยังคงขาดการประเมินผลงานตามแผนปฏิบัติ

¹⁹ นายศุภมิตร ปิติพัฒน์ นักวิจัย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย(สกว.)ให้ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2552 เกี่ยวกับการประเมินผลการปฏิบัติงานของทีมประเทศไทย การดำเนินนโยบายของรัฐบาลในการริเริ่มการปฏิรูประบบบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการในประเทศเป้าหมาย และปัญหาและอุปสรรคของการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ด้านต่างประเทศของไทยเอกสารผลการศึกษา

ราชการที่เป็นแผนบูรณาการ จึงทำให้ไม่สามารถจัดตั้งระบบการประเมินผลงานที่มีประสิทธิภาพ มีความน่าเชื่อถือเป็นที่ยอมรับ พร้อมกับระบบติดตามเพื่อแก้ไขปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพของงานได้

- หน่วยงานภายใต้ทีมประเทศไทยในรัสเซียและเครือรัฐเอกราชมีการแบ่งเขตอาณาในความรับผิดชอบไม่สอดคล้องกัน เนื่องจากเรื่องนี้ได้มีการตกลงกันในระดับส่วนกลางมาก่อน อาทิ สถานเอกอัครราชทูตดูแลประเทศที่แตกตัวออกจากอดีตสหภาพโซเวียต 8 ประเทศ ซึ่งสอดคล้องกับของสำนักงานการท่องเที่ยว ได้แก่ ยูเครน เบลารุส มอลโดวา อาร์เมเนีย คาซัคสถาน อุซเบกิสถาน คีร์กีซสถานและทาจิกิสถาน ในขณะที่กระทรวงกลาโหมไม่มีเขตอาณา โดยดูแลรัสเซียเพียงประเทศเดียว สำหรับ กระทรวงพาณิชย์ให้อิหร่านดูแลประเทศในเขตเอเชียกลาง ดังนั้น ทีมประเทศไทยจึงไม่สามารถจัดตั้งระบบบริหารราชการแบบบูรณาการในประเทศดังกล่าวได้ในทางปฏิบัติ

5.1.3 ปัญหาการบริหารกระบวนการ

- เอกอัครราชทูตจะใช้การประชุมคณะกรรมการบริหารระบบราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการหรือทีมประเทศไทยเป็นเครื่องมือในการบริหารและบูรณาการงานของทุกภาคส่วนเข้าด้วยกันอย่างเป็นเอกภาพ ความเข้มข้นในการบริหารมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับความถี่ของการจัดการประชุมและระดับความลึกของเรื่องที่หยิบยกหารือกันในที่ประชุม ยิ่งเอกอัครราชทูตสามารถจัดการประชุมได้มากครั้ง บ่อยครั้งและเป็นประจำสม่ำเสมอมากเท่าใด โอกาสที่ทีมประเทศไทยจะสามารถรับรู้ ถ่ายทอดข้อมูล และร่วมกันพิจารณางานของกันและกันก็จะมากขึ้นเท่านั้น การบูรณาการงานสามารถเกิดขึ้นได้ทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ สำหรับ การบริหารทีมประเทศไทยในรัสเซียที่เอกอัครราชทูตดำเนินการผ่านการประชุมคณะกรรมการบริหารทีมประเทศไทยนั้น ทำได้สม่ำเสมอเป็นประจำโดยเฉลี่ยเดือนละ 1 ครั้ง และจะมากขึ้นเมื่อมีกิจกรรมที่สำคัญในเวลาหนึ่งๆ แต่ไม่ถึงจนสามารถบูรณาการและจัดการในระดับปฏิบัติการได้ ทั้งนี้ มีสาเหตุสำคัญจากปัญหาที่ได้พรรณนาข้างต้น โดยเฉพาะ การส่งสัญญาณที่ไม่ชัดเจนจากกระทรวงต้นสังกัดที่ทำให้หน่วยงานต่างๆ ในรัสเซียไม่ยอมรับการบริหารราชการแบบบูรณาการลงไปถึงระดับปฏิบัติการรายสาขา แต่จะยอมรับการบูรณาการในระดับนโยบายเท่านั้น

- การบริหารกระบวนการโดยเอกอัครราชทูตในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการของหน่วยงานอื่น ยังทำไม่ได้มากนัก และอาจจะทำไม่ได้เลย หากเอกอัครราชทูตมิได้แสดงบทบาทภาวะผู้นำ หรือสั่งสมประสบการณ์การทำงานในต่างประเทศมาอย่างยาวนานและเชี่ยวชาญ หรือมิได้ทรงความรู้ที่มีประโยชน์ต่อการทำงานในต่างประเทศโดยทั่วไปและในพื้นที่นั้นๆ โดยเฉพาะ แต่สำหรับการปฏิบัติงานในประเทศรัสเซีย เอกอัครราชทูตส่วนใหญ่ที่ถูกส่งมา

ปฏิบัติหน้าที่ มักเป็นเอกอัครราชทูตอาวุโส ที่มีภาวะผู้นำสูงและมีประสบการณ์ ความรู้และความเชี่ยวชาญในการต่างประเทศมาก เอกอัครราชทูต ณ กรุงมอสโกทุกท่านจึงสามารถแสดงบทบาทนำในการบริหารราชการแบบบูรณาการได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะ ในระดับนโยบาย ส่วนในระดับปฏิบัติการของหน่วยงานนั้น ความสำเร็จขึ้นอยู่กับการที่กระทรวงต้นสังกัดของหน่วยงานต่างๆ จะสั่งการลงมาเพื่อให้เอกอัครราชทูตรับรู้ด้วยหรือไม่ในด้านหนึ่ง และในอีกด้านหนึ่ง ขึ้นอยู่กับทัศนคติของเอกอัครราชทูตในแต่ละท่านเองที่มีมุมมองและวางบทบาทของตัวว่าจะลงไปนำในระดับใด สำหรับระบบบริหารราชการที่รัสเซีย เอกอัครราชทูตส่วนใหญ่ พร้อมและยินดีที่จะลงไปนำในระดับปฏิบัติการของหน่วยงานอื่น หากทุกภาคส่วนรับรู้ในนโยบายส่วนนี้เป็นที่ชัดเจนแล้ว แต่โดยมากจะจำกัดการนำอยู่ที่ระดับนโยบายและยุทธศาสตร์เท่านั้น ส่วนการนำในระดับปฏิบัติการ เอกอัครราชทูตจะแสดงบทบาทนำ โดยใช้การประชุมปรึกษาหารืออย่างไม่เป็นทางการ หรือใช้ความสัมพันธ์ส่วนบุคคลเป็นสื่อ

5.2 ข้อเสนอแนะพัฒนาระบบทีมประเทศไทยในรัสเซียจากมิติต่างๆของระบบ

5.2.1 ด้านปัจจัยนำเข้า(input)

5.2.1.1 จัดให้มีกลไกการกำหนดนโยบายที่ส่วนกลางเพื่อทำหน้าที่ในการวางกรอบยุทธศาสตร์ หรือระเบียบวาระของแต่ละประเทศอย่างชัดเจน เพื่อเป็นกรอบหรือพื้นฐานให้คณะผู้แทนไทยในแต่ละประเทศได้ร่วมกันระดมความคิดเห็นในการวางยุทธศาสตร์การทำงานหรือแผนปฏิบัติการในรายละเอียด อันประกอบด้วย เป้าหมายและตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ โครงการและกิจกรรม และแผนการบริหารองค์กรที่จะมารองรับ(ทรัพยากร บุคลากร เทคโนโลยี) และเงื่อนไขที่จำเป็นต่อการดำเนินการกิจ ซึ่งต้องมีลักษณะเป็นแผนบูรณาการของทุกภาคส่วนทุกหน่วยงานในพื้นที่ โดยเอกอัครราชทูตในฐานะผู้นำทีมบริหารในต่างประเทศจะเป็นผู้นำเสนอแผนบูรณาการให้ส่วนกลางพิจารณา

5.2.1.1 จัดให้มีเวทีการปรึกษาหารือระหว่างกลไกส่วนกลางผู้จัดทำกรอบยุทธศาสตร์รายประเทศกับเอกอัครราชทูตหรือหัวหน้าคณะผู้แทน ไทยในแต่ละประเทศเพื่อรวบรวมข้อเสนอและข้อริเริ่มจากพื้นที่ แล้วนำมาสนธิกับกรอบยุทธศาสตร์ เพื่อที่รัฐบาลจะได้มีแผนยุทธศาสตร์ทวิภาคีรายประเทศที่สมบูรณ์

5.2.1.2 โครงสร้างบุคลากรและอัตรากำลังของสถานเอกอัครราชทูต และของหน่วยราชการอื่นภายใต้ทีมประเทศไทยในรัสเซียและเครือรัฐเอกราชในปัจจุบัน ไม่สอดคล้องและไม่สามารถรองรับกับพัฒนาการทางเศรษฐกิจและการเมืองของรัสเซียและเครือรัฐเอกราชที่มีลักษณะพลวัตได้ ลักษณะพลวัตแสดงถึงพื้นที่ผลประโยชน์ของไทยมีความกว้างขวาง

มากขึ้น ประเด็นผลประโยชน์ของไทยมีความซับซ้อนมากขึ้น แม้ว่า จะมีการเพิ่มหน่วยงานภาครัฐ เข้ามาทำหน้าที่รักษาและแสวงหาผลประโยชน์ของไทยในประเทศดังกล่าวนี้ เช่น การจัดตั้ง สำนักงานการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเพื่อดูแลงานส่งเสริมการท่องเที่ยว เมื่อปี 2550 และการ เปิดให้บริการของสำนักงานธนาคาร EXIMBANK เมื่อปี 2551 ก็ตาม แต่ก็ยังไม่เพียงพอต่อการ ขยายตัวของภารกิจ ถ้าพึ่งเอกอัครราชทูตเดินทางไปขึ้นพระราชสาส์นตราตั้งต่อประมุขของ ประเทศในเขตอาณา 9 แห่ง ก็ดำเนินการไม่ทันในช่วงการรับหน้าที่ในฐานะเอกอัครราชทูต ซึ่ง เอกอัครราชทูต ณ กรุงมอสโกก็ไม่เคยเรียกร้องที่จะขอเพิ่มบุคลากร เพราะมองว่าเป็นปัญหาของ การบริหารจัดการ อย่างไรก็ตาม ผู้ศึกษาเห็นว่า มีความจำเป็นที่ผู้บริหารในส่วนกลาง อาจจะต้อง ทบทวนระบบการบริหารงานส่วนกลางที่มีผลกระทบต่อการทำงานของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงมอสโกและทีมประเทศไทย ซึ่งผู้เขียนขอเสนอแนวทาง ดังนี้

5.2.1.3 ส่วนกลางส่งทีมงานยุทธศาสตร์ (agenda-based team) ในลักษณะ task forces เดินทางไปยังประเทศรัสเซียและประเทศในเครือรัฐเอกราชที่มีความสำคัญ เพื่อแบ่งเบาภาระของ ทีมประเทศไทยในรัสเซีย ทำการศึกษาประเด็นปัญหาที่มีความซับซ้อนทางเทคนิค เช่น ปัญหาการ แบ่งแยกดินแดนของรัฐมุสลิมทางตอนใต้ของรัสเซีย การสำรวจสภาพการศึกษาระดับมหาวิทยาลัย สำหรับชาวมุสลิมในประเทศมุสลิมสายกลางในเอเชียกลางเพื่อพิจารณาการทำแผนการส่งนักเรียน มุสลิมภาคใต้ของไทยไปศึกษาต่อเป็นทางเลือก การศึกษาสาขาทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่ รัสเซียและยูเครนมีศักยภาพ ปัญหาผู้ทางการเมืองเข้ามาลงทุนของภาคเอกชนไทยในด้านการเกษตร และการผลิตอาหารในรัสเซีย คาซัคสถานและยูเครน เป็นต้น

5.2.1.4 ปรับเปลี่ยน โครงสร้างเขตอาณาที่อยู่ในความดูแลของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงมอสโกเสียใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ที่มีจำนวนเท่าเดิมแต่นับวันมี งานล้นมือ อันมีสาเหตุจากการขยายพื้นที่ที่จะต้องดูแลมากขึ้นและหลายประเทศในเขตอาณาของ พื้นที่ดังกล่าวก็เป็นประเทศที่ไทยสามารถแสวงหาผลประโยชน์ได้ โดยเฉพาะ ประเทศในเขตเอเชีย กลางและยูเครน เป็นต้น

5.2.1.6 การเพิ่มบุคลากรอาจไม่ก่อประ โยชน์เมื่อเทียบกับการจัดจ้างลูกจ้างที่มี คุณภาพให้มาช่วยปฏิบัติงานในส่วนของสถานเอกอัครราชทูตและหน่วยงานอื่น รวมทั้ง การ outsourcing บริษัทท้องถิ่นให้ทำงานในบางส่วนแทน เช่น งานศึกษาวิจัยทางวิชาการ งานบริหาร สำนักงาน เป็นต้น

5.2.1.7 ในขณะเดียวกัน ควรเร่งเสริมข้าราชการที่เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านรัสเซียและด้าน ภาษารัสเซียให้มาปฏิบัติงานในสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นหรือพยายามส่งมาเพื่อให้การทำงานมีความ ต่อเนื่อง หากยังมีจำนวนข้าราชการผู้เชี่ยวชาญดังกล่าว ไม่เพียงพอในเวลานี้ ก็มีความจำเป็นที่

จะต้องเร่งสร้างขึ้นมา โดยเพิ่มจำนวนนักเรียนทุนของกระทรวงการต่างประเทศ และของหน่วยราชการอื่นที่เห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องให้ผู้เชี่ยวชาญ และควรกำหนดเส้นทางความก้าวหน้าในสายอาชีพที่ชัดเจนของผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางเพื่อเป็นขวัญและกำลังใจในกรณีที่จะต้องถูกส่งมาปฏิบัติงานซ้ำที่เดิมมากกว่า 1 ครั้ง ซึ่งประโยชน์ที่องค์กรจะได้รับคือความต่อเนื่องของความทรงจำขององค์กรที่จะไม่สูญหายไป ในทุกครั้งที่มีการผลัดทีมข้าราชการ

5.2.1.8 การปฏิบัติงานในรัสเซียและการดูแลเขตอาณาของข้าราชการเรียกร้องให้ข้าราชการต้องปรับตัวและเพิ่มขีดความสามารถเป็นทวีคูณ เมื่อเทียบกับการทำงานในประเทศที่มีสภาพการทำงานและดำรงชีวิตแบบสากล ทั้งในเรื่องวัฒนธรรมการใช้ชีวิต นิสัยใจคอกของผู้คนและวิถีคิดที่แตกต่างออกไป ดังนั้น ข้าราชการที่จะถูกส่งไปประจำการที่รัสเซีย จะต้องผ่านการอบรมถึงระดับที่จำเป็นทั้งในด้านภาษาและทักษะ

5.2.1.9 ควรให้ความสำคัญกับการเพิ่มขีดความสามารถในการทำงานของข้าราชการสายสนับสนุนเพื่อให้สามารถเข้ามาช่วยเจ้าหน้าที่การทูตทำงานเชิงนโยบายในบางระดับรวมทั้งงานธุรการเชิงวิชาการและงานบริหารสำนักงานได้ เพื่อปลดปล่อยให้เจ้าหน้าที่การทูตสามารถปฏิบัติงานนโยบาย และงานบริหารยุทธศาสตร์ในระดับต่างๆ ได้อย่างเต็มที่ โดยไม่เสียเวลาไปกับงานบริหารธุรการที่ไม่จำเป็น

5.2.2 ด้านกระบวนการ(process)

การปรับปรุงระบบบริหารราชการในต่างประเทศข้างต้น จะเป็นไปได้ ก็ด้วยเงื่อนไขประการสำคัญคือ

5.2.2.1 ส่วนกลางต้องมีความเป็นเอกภาพในเรื่องนโยบายการบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการ ซึ่งหมายความว่า กระทรวงต้นสังกัดของหน่วยงานในต่างประเทศภายใต้ที่มประเทศไทยจะต้องสั่งการเป็นนโยบายลงมายังหน่วยงานของตนให้ปฏิบัติและดำเนินการเพื่อเป็นส่วนหนึ่งของระบบบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการอย่างชัดเจนและโดยไม่มีข้อโต้แย้ง

5.2.2.2 ส่วนกลางจะต้องมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นกลไกในการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ต่างประเทศที่เป็นเอกภาพขึ้นซึ่งอาจใช้วิธีฟื้นฟูบทบาทของคณะกรรมการนโยบายเศรษฐกิจ(กนศ.) ขึ้นมาให้ทำหน้าที่การเป็นกลไกดังกล่าว และปรับปรุงโครงสร้างของกนศ. เพื่อให้กระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งประกอบด้วยอธิบดีกรมภูมิภาค สำนักหรือกองที่ดูแลความสัมพันธ์ทวิภาคีและสำนักนโยบายฯ เข้ามาเป็นเลขานุการร่วมกับกระทรวงพาณิชย์

5.2.2.3 เอกอัครราชทูตจะต้องมีเวทีได้แสดงบทบาทที่สำคัญในการจัดทำ

กรอบยุทธศาสตร์รายประเทศ ซึ่งกนศ. จะต้องเชิญเอกอัครราชทูตประเทศนั้นๆ ให้เข้ามาให้ input ข้อมูลและข้อเสนอแนะ ประสพการณ์ รวมทั้ง ข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์แก่คณะกรรมการกนศ.

ระหว่างประชุมร่างกรอบยุทธศาสตร์รายประเทศด้วย

5.2.2.4 บทบาทของเอกอัครราชทูต ต้องเป็นผู้ดำเนินการเปลี่ยนแปลง สามารถทำงานในระบบเปิด รับฟังความคิดเห็นของทุกฝ่าย เป็นการสื่อสารสองทาง กระตุ้นให้ฝ่ายต่างๆ มองและมีวิสัยทัศน์ในเชิงยุทธศาสตร์ เอกอัครราชทูตสามารถแก้ไขปัญหาความขัดแย้งได้ โดยเน้นการทำงานในเชิงระนาบมากกว่าในเชิงตั้ง ในขณะเดียวกัน ให้อิสระหน่วยงานอื่นๆ ในการทำงานโดยไม่เข้าไปก้าวก่ายในรายละเอียด แต่กำกับการปฏิบัติงานจากกรอบนโยบายและแผนยุทธศาสตร์

5.2.2.4 ระบบการบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการ จะค่อยๆ วัฒนาการ จากการสนธิภารกิจเข้าด้วยกันมาเป็นการสนธิทรัพยากรบุคคลเสมือนทุกหน่วยงาน หลอมละลายเป็นองค์กรเดียวกันในระบบเดียวกัน ดังนั้น เอกอัครราชทูตจึงต้องมีหน้าที่สร้างสปิริตการทำงานเป็นทีมให้เกิดขึ้น มากกว่า ใช้การสั่งการ ทั้งนี้ บุคลิกภาพ ภาวะผู้นำและรูปแบบการทำงานของเอกอัครราชทูตจะมีส่วนสำคัญต่อการสร้างบรรยากาศการทำงานแบบเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน

5.2.2.5 อย่างไรก็ตาม ความคาดหวังที่มีต่อตัวของเอกอัครราชทูต ที่จะให้แสดงบทบาทผู้นำที่ทำงานดังกล่าว เอกอัครราชทูตจะต้องได้รับการสนับสนุนหรือมีโครงสร้างทางการบริหารบุคคลที่โอนอำนาจมาให้คุณให้โทษ การให้คุณงามความดีและการมีอำนาจในการกำหนดอนาคตงานอาชีพของข้าราชการจากกระทรวงอื่นมาไว้ที่เอกอัครราชทูตด้วย ซึ่งเรื่องนี้ เป็นปัญหาการปฏิรูประบบราชการส่วนกลางที่ยังไม่มีข้อยุติในเวลานี้

5.2.2.6 แม้ว่าในระยะ 2-3 ปีที่ผ่านมาซึ่งสถานการณ์ทางการเมืองในประเทศไทยมีความผันผวน การดำเนินนโยบายในเรื่องต่างๆ ของรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศมีความไม่แน่นอนและขาดความต่อเนื่อง ซึ่งส่งผลให้นโยบายการปฏิรูประบบบริหารราชการเกิดความชะงักงันและไม่มีสัญญาณใดๆ ที่ชัดเจนจากส่วนกลางว่าจะมุ่งหน้าดำเนินการและพัฒนานโยบายดังกล่าวยิ่งขึ้นต่อไป แต่สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงมอสโกก็ยังยึดมั่นในนโยบายการทำงานเป็นทีมต่อไป เนื่องจาก เป็นความจำเป็นของการปฏิบัติหน้าที่ในประเทศที่มีสภาพการณ์และระบบการทำงานไม่มีลักษณะสากล เพื่อระดมทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดไปใช้ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นและร่วมกันแบ่งงานกันทำในการแสวงหาประโยชน์ให้เกิดแก่ประเทศให้มากที่สุด ซึ่งเอกอัครราชทูตก็ได้ใช้บทบาทของความเป็นผู้แทนประเทศในระดับสูงแก้ปัญหาหลายประการคล่องได้ในที่สุด ที่สำคัญ ได้แก่ ปัญหาการจัดตั้งบริษัทและ โรงงานผลิตอาหารสัตว์ของบริษัท CP Group ที่ประเทศรัสเซีย การสนธิกำลังระหว่างสถานเอกอัครราชทูตฯ กับธนาคาร EXIMBANK ในการให้การ

สนับสนุนทางการเงินแก่นักธุรกิจรัสเซียทำธุรกรรมกับบริษัท CP Group เป็นต้น

5.2.2.8 แผนบูรณาการของพื้นที่ที่คณะผู้แทนไทยจัดทำในชั้นแรก จะต้องผ่านการปรึกษาหารือและระดมความเห็นจากทุกภาคส่วนและทุกหน่วยงานในพื้นที่อย่างเต็มที่ มิใช่เป็นแผนที่จัดทำโดยสถานเอกอัครราชทูตหรือจากหน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดเท่านั้น กฎและหลักการมีส่วนร่วม(participation)จะต้องถูกนำมาใช้อย่างเคร่งครัด ตั้งแต่เริ่มต้นในการทำแผน ความเห็นและข้อเสนอของเอกอัครราชทูตถือเป็นสิ่งที่หน่วยงานต่างๆต้องให้ความเคารพเสมือนเป็นข้อคิดเห็นของตนและเมื่อกลไกกำหนดกรอบยุทธศาสตร์ส่วนกลางกับเอกอัครราชทูตได้ปรึกษาหารือและจัดทำแผนยุทธศาสตร์บูรณาการออกมาแล้ว ให้ถือเป็นข้อยุติ จากนั้นเอกอัครราชทูตนำแผนยุทธศาสตร์บูรณาการกลับไปจัดทำแผนปฏิบัติงานแบบบูรณาการในประเทศของตนต่อไป²⁰

5.2.2.9 แผนปฏิบัติงานบูรณาการจะเป็นเอกสารหลักที่ทีมประเทศไทยจะนำไปเป็นพื้นฐานในการทำเอกสารของบประมาณรายประเทศ และสำหรับให้แต่ละหน่วยงานนำไปเป็นเอกสารคำของบประมาณรายสาขาในประเทศนั้นๆ ซึ่งคำของบประมาณของหน่วยงานทั้งหมดจะถูกฟอร์มขึ้นมาเป็นงบประมาณเชิงบูรณาการในส่วนของการบริหารราชการในประเทศนั้นๆต่อไป

5.2.2.10 บนพื้นฐานแผนปฏิบัติงานเชิงบูรณาการและงบประมาณเชิงบูรณาการ ทีมประเทศไทยจะต้องรายงานผลการดำเนินงาน(performance) เป็นระยะๆ ซึ่งอาจจะป็นรายไตรมาสหรือรายครึ่งปีหรือรายปีและประเมินผลงานต่อไป

5.2.3 ด้านผลลัพธ์(output)

5.2.3.1 ความไม่แน่นอนของรัฐบาลว่าจะดำเนินนโยบายปรับปรุงระบบบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการต่อไปหรือไม่ ส่งผลให้ไม่มีการจัดทำกรอบยุทธศาสตร์รายประเทศ โดยเฉพาะ กับรัสเซียและเครือรัฐเอกราชที่สำคัญ ซึ่งส่งผลให้สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงมอสโก ไม่ได้รับแนวนโยบายและกรอบยุทธศาสตร์เพื่อดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการเชิงบูรณาการ แม้จะยังคงรักษาการทำงานเป็นทีมได้ ด้วยบทบาทผู้นำและประสบการณ์ที่เชี่ยวชาญของเอกอัครราชทูต แต่การขาดแผนยุทธศาสตร์บูรณาการ จะส่งผลเสียต่อการปฏิบัติการเชิงยุทธศาสตร์และการทำงานเชิงรุกในระยะยาวของสถานเอกอัครราชทูตได้

²⁰ เอกสารรายงานผลการดำเนินงานของคณะกรรมการตรวจสอบและประเมินผลประจำกระทรวง การต่างประเทศประจำปี 2550 เอกสารกระทรวงการต่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงการต่างประเทศ 2550 กรุงเทพฯ

แม้ว่าสถานเอกอัครราชทูตจะยังคงสามารถทำงานในส่วนที่เป็นภารกิจพื้นฐานต่อไปได้ก็ตาม

5.2.3.2 แม้ว่าในระยะ 2-3 ปีที่ผ่านมาซึ่งสถานการณ์ทางการเมืองใน

ประเทศมีความผันผวน การดำเนินนโยบายในเรื่องต่างๆของรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศมีความไม่แน่นอนและขาดความต่อเนื่อง ซึ่งส่งผลให้นโยบายการปฏิรูประบบบริหารราชการเกิดความดังก่อว้างขึ้นต่อไป แต่สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงมอสโกก็ยังยึดมั่นในนโยบายการทำงานเป็นทีมต่อไป เนื่องจาก เป็นความจำเป็นของการปฏิบัติหน้าที่ในประเทศที่มีสภาพการณ์และระบบการทำงานไม่มีลักษณะสากล เพื่อระดมทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดไปใช้ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นและร่วมกันแบ่งงานกันทำในการแสวงหาประโยชน์ให้เกิดแก่ประเทศให้มากที่สุด ซึ่งเอกอัครราชทูตก็ได้ใช้บทบาทของความเป็นผู้แทนประเทศในระดับสูงแก้ปัญหาหลายประการ ล่วงได้ในที่สุด ที่สำคัญ ได้แก่ ปัญหาการจัดตั้งบริษัทและโรงงานผลิตอาหารสัตว์ของบริษัท CP Group ที่ประเทศรัสเซีย การสนธิกำลังระหว่างสถานเอกอัครราชทูตฯ กับธนาคาร EXIMBANK ในการให้การสนับสนุนทางการเงินแก่นักธุรกิจรัสเซียทำธุรกรรมกับบริษัท CP Group²¹ เป็นต้น

5.2.3.3 เกิดการเปลี่ยนแปลงแนวคิดการทำงานขององค์กรซึ่งเน้นบทบาทเชิงรุก

ภายใต้การทำงานที่มีแผนยุทธศาสตร์ร่วมแบบบูรณาการ ซึ่งทีมประเทศไทยในรัสเซียสามารถดำเนินการเพื่อตอบสนองต่อประเด็นปัญหา แสวงหาโอกาสในมิติต่างๆ ของความสัมพันธ์ทวิภาคีที่ไทยดำเนินกับรัสเซียและกับเครือรัฐเอกราช โดยมีการกำหนดเป้าหมายและผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน ทำให้การทำงานมีทิศทางและเป็นเอกภาพมากขึ้น อันก่อให้เกิดผลสำเร็จในการรักษาและปกป้องผลประโยชน์ของชาติ

5.2.3.4 ปรากฏผลสำเร็จในด้านที่มีการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมของการทำงาน

โดยเฉพาะ หน่วยงานต่างๆ ยอมรับบทบาทการนำของเอกอัครราชทูตในฐานะผู้นำในการบริหารยุทธศาสตร์และการประสานสรรพกำลัง ของทุกหน่วยงานเข้าด้วยกัน โดยใช้การประชุมทีมประเทศไทยเป็นประจำเป็นเครื่องมือในการสื่อสารนโยบาย ในการปรึกษาหารือเพื่อวางแผนเชิงกลยุทธ์และการแบ่งภารกิจระหว่างกันเพื่อให้เกิดความสอดคล้องและไม่ขัดแย้งกัน โดยใช้แผนยุทธศาสตร์ที่จัดทำร่วมกันเป็นกรอบการบริหาร

5.2.3.5 จากการประเมินผลการปฏิบัติราชการประจำปีและผลการปฏิบัติงานตาม

โครงการทางยุทธศาสตร์ประจำปี พบว่า การดำเนินงานของทีมประเทศไทยในรัสเซียและเครือรัฐเอกราช สามารถบรรลุผลตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ในมิติต่างๆ ในระดับที่น่าพอใจ แม้ว่า จะมี

²¹ เอกสารสรุปรายงานผลการประชุมทีมประเทศไทย สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงมอสโก วันที่ 14 เมษายน 2552

สภาพแวดล้อมที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการบรรลุความสำเร็จโดยทั่วไปก็ตาม อาทิ สภาพการเมืองที่ผันผวนและขัดแย้งภายในประเทศ วิกฤตการณ์การแพร่ระบาดของไข้หวัดนกและโรค SARS การประสบภัยธรรมชาติซูนามิ รวมทั้ง การผันผวนของนโยบายการปฏิรูประบบราชการในต่างประเทศอันมีสาเหตุจากสถานการณ์ทางการเมืองที่ไม่ชัดเจน ความสำเร็จที่ได้รับ สามารถแบ่งออกเป็นด้านต่างๆ ได้ ดังนี้

- **มิติด้านการเมือง** สามารถส่งเสริมสถานะความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับรัสเซียและกับประเทศที่สำคัญในเครือรัฐเอกราชได้ในระดับสูงสุด ดังจะเห็นได้จากการที่รัสเซียได้ถวายเป็นการต้อนรับการเสด็จเยือนรัสเซียอย่างเป็นทางการ ของสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ เมื่อเดือนกรกฎาคม 2550 อย่างสมพระเกียรติ ซึ่งเป็นกิจกรรมส่วนหนึ่งของการฉลองครบรอบ 110 ปีของการสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างกัน และการเสด็จเยือนสาธารณรัฐคาซัคสถานและอุซเบกิสถานของสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี เมื่อเดือนพฤษภาคม 2548 ทำให้ไทยกับรัสเซียและไทยกับสองประเทศภูมิภาคเอเชียกลางข้างต้นมีความแน่นแฟ้นมากยิ่งขึ้น และได้สร้างพื้นฐานให้แก่การดำเนินความสัมพันธ์ทวิภาคีเชิงรุกในด้านอื่นๆ ตามมา โดยเฉพาะ การที่ไทยได้รับการสนับสนุนทางการเมืองจากประเทศมุสลิมในภูมิภาคเอเชียกลางที่ร่วมกับไทยคัดค้านร่างข้อมติที่เสนอโดยสำนักเลขาธิการ OIC ในปัญหาสถานการณ์ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย เป็นต้น

- **มิติด้านเศรษฐกิจ-การค้า** ระบบบริหารราชการแบบบูรณาการช่วยให้มีการจัดความสัมพันธ์ในเรื่องบทบาทระหว่างกระทรวงการต่างประเทศกับกระทรวงพาณิชย์และการแบ่งภารกิจในการส่งเสริมความร่วมมือด้านเศรษฐกิจและการค้าระหว่างไทยกับรัสเซียมีความชัดเจนมากขึ้น การทำงานของทีมประเทศไทยในมิตินี้จึงมีทั้งในด้านการแบ่งงานกันทำและการสนับสนุนซึ่งกันและกัน ส่งผลให้มูลค่าการค้าระหว่างสองประเทศขึ้นสู่ระดับสูงถึง 3 พันล้านดอลลาร์ และช่วยให้ไทยสามารถขยายตลาดให้แก่สินค้าส่งออกใหม่ๆ ที่มีศักยภาพ อาทิ ชิ้นส่วนและอะไหล่ยานยนต์ที่ป้อนให้แก่อุตสาหกรรมยานยนต์ของรัสเซีย ในขณะเดียวกัน การประสานบทบาทร่วมกันทั้งของกระทรวงการต่างประเทศและกระทรวงพาณิชย์ได้ช่วยให้การเข้ามาลงทุนของภาคเอกชนไทย โดยเฉพาะ การเข้ามาจัดตั้งโรงงานผลิตอาหารสัตว์และสุกรเนื้อของบริษัท CP Group ประสบความสำเร็จ นับเป็นการลงทุนของภาคเอกชนในรัสเซียที่มีมูลค่าการลงทุนสูงที่สุดและมีอนาคตของความสำเร็จมากที่สุด

- **มิติด้านการท่องเที่ยว** ความร่วมมือด้านการการท่องเที่ยวจัดเป็นสาขาทางเศรษฐกิจที่ประสบความสำเร็จมากที่สุด สามารถนำนักท่องเที่ยวมาท่องเที่ยวจากรัสเซียและเครือรัฐเอกราชมาท่องเที่ยวที่ประเทศไทยในปี 2551 ถึง 300,000 คน มีค่าเฉลี่ยเพิ่มขึ้นร้อยละ 30

ทุกปี และนำเงินรายได้เข้าประเทศปี 2551 ไม่ต่ำกว่า 1 หมื่น 2 พันล้านบาท²² และในขณะเดียวกันความสำเร็จในการเจรจาในกรอบความตกลงว่าด้วยความร่วมมือด้านการบินพลเรือนของทีมประเทศไทยนำโดยสถานเอกอัครราชทูตฯ ได้ช่วยให้ไทยประสบความสำเร็จในการเปิดเส้นทางบินกรุงเทพฯ-มอสโกให้แก่เครื่องบินของบริษัทการบินไทยฯ ซึ่งในด้านกลับได้เป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยเพิ่มพูนนักท่องเที่ยวรัสเซียเข้าไปยังประเทศไทยในจำนวนที่มากขึ้นอย่างต่อเนื่อง

5.2.4 ด้านการป้อนกลับ(feedback)

5.2.4.1 จำเป็นต้องมีกลไกประสานงานในลักษณะที่เป็น clearing house เพื่อการตัดสินใจเชิงนโยบายและเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในระดับปฏิบัติการ และควรมีการจัดตั้งกลไกการติดต่อและสื่อประสานการทำงานอย่างสม่ำเสมอและเป็นระบบระหว่างกระทรวงการต่างประเทศกับกระทรวงอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการประสานงานระหว่างหัวหน้าสำนักงานในต่างประเทศกับเอกอัครราชทูตหรือเจ้าหน้าที่การทูตที่เป็นผู้ประสานงานระหว่างหน่วยงาน(Deputy Chief of Mission)

ในขณะเดียวกัน หน่วยราชการต้นสังกัดเมื่อสั่งการ โดยตรงไปยังสำนักงานของตนในต่างประเทศ ก็ควรมีการประสานงานให้สถานเอกอัครราชทูตทราบ เพื่อให้เอกอัครราชทูตสามารถใช้ฐานะทางการทูตในการติดต่อระดับสูงสามารถหยิบยกเรื่องที่มีความสำคัญให้ระดับสูงของประเทศเจ้าภาพได้รับรู้ได้

5.2.4.2 ไม่เพียงแต่ ต้องสนับสนุนให้แต่ละหน่วยงานได้ทำการประเมินผลการปฏิบัติงานในส่วนกิจกรรมและโครงการที่เป็นงานของหน่วยงาน แต่ยังคงสนับสนุนและกระตุ้นให้ทุกหน่วยงานมีการประเมินผลงานตามแผนปฏิบัติราชการที่เป็นแผนบูรณาการอีกด้วย เพื่อสามารถจัดตั้งระบบการประเมินผลงานที่มีประสิทธิภาพ มีความน่าเชื่อถือเป็นที่ยอมรับ พร้อมกับระบบติดตามเพื่อแก้ไขปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพของงานได้

5.3 บทสรุป : ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ผู้ศึกษาเห็นว่า ในท้ายที่สุดแล้ว การปรับปรุงระบบบริหารราชการในต่างประเทศข้างต้นจะเป็นไปได้ ก็ด้วยเงื่อนไขและสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยในประการสำคัญ ดังนี้

5.3.1 ส่วนกลางต้องมีความเป็นเอกภาพในเรื่องนโยบายการบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการ ซึ่งหมายความว่า กระทรวงต้นสังกัดของหน่วยงานในต่างประเทศภายใต้ทีม

²² เอกสารรายงานสรุปผลการประชุมทีมประเทศ สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงมอสโกวันที่ 8 มีนาคม 2552

ประเทศไทยจะต้องสั่งการเป็นนโยบายลงมายังหน่วยงานของตนให้ปฏิบัติและดำเนินการเพื่อเป็นส่วนหนึ่งของระบบบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการอย่างชัดเจนและโดยไม่มีข้อโต้แย้ง

5.3.2 ส่วนกลางจะต้องมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นกลไกในการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ต่างประเทศที่เป็นเอกภาพขึ้นซึ่งอาจใช้วิธีฟื้นฟูบทบาทของคณะกรรมการนโยบายเศรษฐกิจ(กนศ.) ขึ้นมาทำหน้าที่การเป็นกลไกดังกล่าว และปรับปรุงโครงสร้างของกนศ. เพื่อให้กระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งประกอบด้วยอธิบดีกรมภูมิภาค สำนักหรือกองที่ดูแลความสัมพันธ์ทวิภาคีและสำนักนโยบายฯ เข้ามาเป็นเลขานุการร่วมกับกระทรวงพาณิชย์

5.3.3 เอกอัครราชทูตจะต้องมีเวทีได้แสดงบทบาทที่สำคัญในการจัดทำกรอบยุทธศาสตร์รายประเทศ ซึ่งกนศ. จะต้องเชิญเอกอัครราชทูตประเทศนั้นๆ ให้เข้ามาให้ input ข้อมูลและข้อเสนอแนะ ประสบการณ์ รวมทั้ง ข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์แก่คณะกรรมการกนศ. ระหว่างประชุมร่างกรอบยุทธศาสตร์รายประเทศด้วย

5.3.4 อย่างไรก็ตาม ความคาดหวังที่มีต่อตัวของเอกอัครราชทูต ที่จะให้แสดงบทบาทผู้นำทีมงานดังกล่าว เอกอัครราชทูตจะต้องได้รับการสนับสนุนหรือมีโครงสร้างทางการบริหารบุคคลที่โอนอำนาจมาให้คุณให้โทษ การให้คุณงามความดีและการมีอำนาจในการกำหนดอนาคตงานอาชีพของข้าราชการจากกระทรวงอื่นมาไว้ที่เอกอัครราชทูตด้วย ซึ่งเรื่องนี้ เป็นปัญหาการปฏิรูประบบราชการส่วนกลางที่ยังไม่มีข้อยุติในเวลานี้

5.3.5 ความไม่แน่นอนของรัฐบาลว่าจะดำเนินนโยบายปรับปรุงระบบบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการต่อไปหรือไม่ ส่งผลให้ไม่มีการจัดทำกรอบยุทธศาสตร์รายประเทศ โดยเฉพาะ กับรัสเซียและเครือรัฐเอกราชที่สำคัญ ซึ่งส่งผลให้สถานเอกอัครราชทูต รกรุงมอสโกไม่ได้รับแนวนโยบายและกรอบยุทธศาสตร์เพื่อดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการเชิงบูรณาการ แม้จะยังคงรักษาการทำงานเป็นทีมได้ ด้วยบทบาทผู้นำและประสบการณ์ที่เชี่ยวชาญของเอกอัครราชทูต แต่การขาดแผนยุทธศาสตร์บูรณาการ จะส่งผลเสียต่อการปฏิบัติการเชิงยุทธศาสตร์และการทำงานเชิงรุกในระยะยาวของสถานเอกอัครราชทูตได้ แม้ว่าสถานเอกอัครราชทูตจะยังคงสามารถทำงานในส่วนที่เป็นภารกิจพื้นฐานต่อไปได้ก็ตาม

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและในมิติการปฏิบัติของการศึกษาครั้งนี้ซึ่งศึกษาจากระบบการบริหารราชการที่ประเทศรัสเซีย เป็นพื้นฐานและแนวทางสำหรับการปรับปรุงระบบบริหารราชการแบบบูรณาการของคณะผู้แทนไทยที่ประเทศรัสเซียและระบบบริหารราชการจากส่วนกลางด้วย การทบทวนและปรับแก้ทัศนคติของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะ หน่วยงานของ

กระทรวงต่างๆที่ปฏิบัติงานในต่างประเทศ การกำหนดแนวนโยบายที่หนักแน่นและชัดเจนจาก
ภาครัฐ รวมทั้ง การปรับปรุงระบบการเพิ่มพูนศักยภาพและขีดความสามารถของบุคลากรเป็น
แนวทางสำคัญที่ผู้ศึกษาขอสรุปจากการศึกษาครั้งนี้

บรรณานุกรม

1. เอกสาร

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2545 หมวดที่ 7

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 19 มีนาคม 2545

รายงานผลการดำเนินงานของคณะกรรมการตรวจสอบและประเมินผลประจำ กระทรวง การ
ต่างประเทศประจำปี 2550 เอกสารกระทรวงการต่างประเทศ สำนักงาน ปลัดกระทรวงการ
ต่างประเทศ 2550 กรุงเทพฯ

ราชกิจจานุเบกษา พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักปลัดกระทรวงการต่างประเทศ พ.ศ.
2535 เล่มที่ 109 ตอนที่ 43 เมษายน 2535 กรุงเทพฯ กระทรวงการต่างประเทศ

2. หนังสือ

Lynn Stuckenbruck. *Integration : The Essential of Project Management*, Linn C.

Stuckenbruck (Editor), Lynn Stuckenbruck (Editor). View Online Source · PMI Professional
Awards History - 1974 to 2001

รศ.ดร. ทศพร ศิริสัมพันธ์. การบริหารราชการแนวใหม่ : บริบทและเทคนิควิธี กรุงเทพฯ
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. 2548

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช สาขาวิทยาการจัดการ เอกสารการสอนชุดวิชาการ
บริหารการเปลี่ยนแปลง Change Management 33443 หน่วยที่ 8-15 กรุงเทพฯ

กระทรวงการต่างประเทศ. ประวัติและวิวัฒนาการของกระทรวงการต่างประเทศ พ.ศ. 2418-2541
กรุงเทพฯ : อัมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง 2542 กระทรวงการต่างประเทศ กอง
บรรณสารและห้องสมุด

ดวงพร สุวรรณชัยยง ประวัติการแบ่งส่วนราชการ กระทรวงการต่างประเทศ
กรุงเทพฯ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช 2537

รศ.ดร. ทศพร ศิริสัมพันธ์และคณะ ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการพัฒนาระบบการตรวจราชการและ
ผู้ตรวจราชการ

ศิริวรรณ เสรีรัตน์ สมชาย หิรัญกิตติ ทฤษฎีองค์การ กรุงเทพฯ บริษัทธรรมสาร จำกัด 2545

ประวัติผู้เขียน

นายวัฒน์ คุ้มวงศ์

เกิดเมื่อวันที่ 5 ธันวาคม 2550 สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมที่โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา
พญาไท เมื่อปีการศึกษา 2518 ระดับปริญญาตรีจากคณะรัฐศาสตร์ ภาคความสัมพันธ์ระหว่าง
ประเทศมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อปีการศึกษา 2524 และระดับปริญญาตรี-โท จากคณะ
เศรษฐศาสตร์การเมือง มหาวิทยาลัยเคียฟ(Kiev State University) เมื่อปีการศึกษา 2530

เข้ารับราชการที่กระทรวงการต่างประเทศในปี 2531 ตำแหน่งนายเวรและเลขานุการตรี
กองเศรษฐกิจสัมพันธ์กับต่างประเทศ กรมเศรษฐกิจ ระหว่างปี 2532-2534 ประจำการที่สถาน
เอกอัครราชทูต ณ กรุงมอสโก ในตำแหน่งเลขานุการตรีและโท ระหว่างปี 2534-2538 ดำรง
ตำแหน่งเลขานุการเอกที่กรมยุโรป ระหว่างปี 2538-2540 ที่สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงออตตาวา
ระหว่างปี 2540-2544 และที่กรมยุโรประหว่างปี 2544-2546 ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาที่กรมยุโรป
ในปี 2546 และที่สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงมอสโกระหว่างปี 2546-2550 จึงได้รับการเลื่อน
ตำแหน่งเป็นอัครราชทูตที่ปรึกษา จนถึงปัจจุบัน

นายวัฒน์ คุ้มวงศ์ มีตำแหน่งเป็นอาจารย์พิเศษของโครงการรัสเซียศึกษา
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ตั้งแต่ปี 2544 จนถึงปัจจุบันและได้รับเชิญให้เข้าร่วมการวิจัยใน
โครงการวิจัยด้านเศรษฐกิจ-การเมืองของรัสเซีย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย(สกว.)
ระหว่างปี 2546-2547

