



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล  
(Individual Study)

เรื่อง การจัดการทรัพยากรบริหารเพื่อผลักดันยุทธศาสตร์  
ไทยต่อประเทศที่เป็นตลาดใหม่ในยุโรป

จัดทำโดย นางสาวพาจีน พรมงคล  
รหัส 1044

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม  
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 1  
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ  
ประจำปี 2552  
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



**รายงานการศึกษาส่วนบุคคล**  
**(Individual Study)**

**เรื่อง การจัดการทรัพยากรบริหารเพื่อผลักดันยุทธศาสตร์ไทย**  
**ต่อประเทศที่เป็นตลาดใหม่ในยุโรป**

**จัดทำโดย นางสาวพาจีน พรมงคล**  
**รหัส 1044**

**หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 1**  
**สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ**  
**ประจำปี 2552**  
**รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา**

## กิตติกรรมประกาศ

รายงานการศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้ ผู้เขียนเลือกที่จะศึกษาปัญหาการดำเนินงานเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ไทยต่อประเทศที่เป็นตลาดใหม่ในยุโรป ส่วนหนึ่งเพราะเป็นงานในความดูแล ทำให้ผู้เขียนมีประสบการณ์โดยตรง นอกจากนั้น ผู้เขียนเห็นว่า วิฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในประเทศที่เป็นตลาดดั้งเดิมของไทย ทำให้การพึ่งพาสถาปัตยกรรมเดิมอย่างเดียวไม่เพียงพอ ไทยควรเตรียมพร้อมที่จะแสวงหาทางเลือกอื่นๆ ได้แก่ตลาดใหม่เพิ่มเติม อย่างไรก็ตาม ตลาดใหม่ยังคงได้รับความสนใจน้อย การจัดสรรทรัพยากรให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงน้อยลงไปด้วย จึงเป็นที่มาของโจทย์ที่ตั้งขึ้นเพื่อให้รายงานฉบับนี้เป็นแนวทางในการตอบ ได้แก่ ศึกษาปัญหา และจัดทำข้อเสนอแนะในการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ไทยในตลาดใหม่ในยุโรป ภายใต้ทรัพยากรที่มีอยู่จำกัด

ในการนี้ ผู้เขียนขอขอบคุณบุคคลต่างๆ ที่ได้มีส่วนร่วมในการทำให้การศึกษาครั้งนี้ บรรลุเป้าหมายตามที่ได้วางไว้ เริ่มจาก ดร.จักรกริช เรืองขจร ข้าราชการกรมสารนิเทศ ผู้ซึ่งเคยร่วมงานกับผู้เขียนที่กองยุโรป 3 ในการสนทนาและ discuss กับผู้เขียนเพื่อฟอร์มความคิดสำหรับการจัดทำรายงานฉบับนี้ ข้าราชการกองยุโรป 3 กรมยุโรป ซึ่งสละเวลาในการตอบแบบสอบถามและเข้าร่วม Focus Group อัครราชทูตที่ปรึกษา สอท. ณ กรุงบูดาเปสต์ สอท. ณ กรุงปราก สอท. ณ กรุงวอร์ซอ และ สอท. ณ กรุงมอสโก ที่ได้ให้ข้อมูลและมุมมองในฐานะเจ้าของพื้นที่ ข้าราชการสำนักบริหารคลัง และกลุ่มงานพัฒนาระบบบริหารในการอนุญาตให้ผู้เขียนเข้าถึงเอกสารเพื่อทำการค้นคว้าศึกษาเกี่ยวกับโครงการ FMIP และ CEO คุณอรทัย สมมณี เจ้าหน้าที่กรมยุโรปที่ช่วยผู้เขียนในเรื่องงานพิมพ์ต่างๆ

ผู้เขียนในครั้งขอขอบพระคุณคณะอาจารย์ที่ปรึกษา ได้แก่ ดร.จิตริยา ปันทอง ศาสตราจารย์ ดร.สุรชัย ศิริไกร รองศาสตราจารย์ ดร.สมพร แสงชัย โดยเฉพาะ ดร.จิตริยา ซึ่งเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาของผู้เขียนที่ได้กรุณาให้คำแนะนำและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการปรับปรุงสาระของรายงานให้มีความสมบูรณ์ครบถ้วนมากยิ่งขึ้น

สุดท้ายนี้ รายงานฉบับนี้จะไม่เกิดขึ้น หากกระทรวงฯ จะไม่มีการจัดหลักสูตรนักบริหารการทูตระดับสูงขึ้น ผู้เขียนจึงขอขอบพระคุณคุณจันทร์ทิพา ภูตระกูล ผู้อำนวยการสถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการหรือพี่ตุ้มของน้องๆ รวมทั้งน้องๆ สถาบันฯ ซึ่งทุ่มเทแรงกายแรงใจทำงานอย่างแข็งขันด้วยความเหนื่อยยากในการจัดหลักสูตรที่ดีเยี่ยมและดูแลพวกเราชาวนักศึกษาอย่างดียิ่ง ท้ายสุดขอขอบคุณเพื่อนๆ พี่ๆ นพท.รุ่นที่ 1 ซึ่งมีส่วนทำให้การเข้ารับการอบรมครั้งนี้เป็นประสบการณ์ที่มีค่าอย่างยิ่งสำหรับผู้เขียน

## บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

เป็นที่ทราบกันว่า ปัจจุบันภาคส่งออกของไทยกลายเป็นปัจจัยขับเคลื่อนเศรษฐกิจหลักของประเทศ วิกฤติการณ์การเงินของโลกส่งผลกระทบต่อภาคส่งออกของไทย เนื่องจากไทยส่งออกไปยัง 3 ตลาดหลักที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤติเศรษฐกิจครั้งนี้อย่างเต็มที่ ได้แก่ สหรัฐ EU และ ญี่ปุ่น ไทยจึงจำเป็นต้องปรับยุทธศาสตร์ให้รองรับและแก้ไขปัญหาข้างต้นและหันมาให้ความสำคัญกับการแสวงหาและเพิ่มพูนความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับตลาดใหม่มากขึ้น

นโยบายต่างประเทศในปัจจุบันของกระทรวงฯ ได้เริ่มให้ความสำคัญกับการดำเนินยุทธศาสตร์เชิงรุกทางด้านเศรษฐกิจมากขึ้น อย่างไรก็ตาม พบว่าในทางปฏิบัติการดำเนินงานด้านนี้ของกระทรวงฯ ยังไม่บรรลุผลเท่าที่ควร โดยเฉพาะการดำเนินความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับประเทศที่เป็นตลาดใหม่ ซึ่งจะต้องดำเนินการเชิงรุกและริเริ่มกิจกรรมใหม่ๆ ต่างจากประเทศที่เป็นตลาดดั้งเดิม ซึ่งความสัมพันธ์มีพัฒนาการมาเป็นระยะเวลาหนึ่งแล้ว จึงเป็นเพียงการต่อยอดสิ่งที่มีอยู่แล้ว

ทั้งนี้ การดำเนินงานเชิงรุกทางเศรษฐกิจของกระทรวงฯ ในที่นี้ ไม่ใช่เป็นการทำงานซ้ำซ้อนกับงานของกระทรวงพาณิชย์ BOI กระทรวงอุตสาหกรรม ฯลฯ ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการส่งเสริมความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ แต่หมายถึงการทำงานที่เป็น Core Competency ของกระทรวงฯ คือการเปิดประตูหรือไปริเริ่มความร่วมมือกับต่างประเทศ หลังจากนั้น จึงให้หน่วยงานหลักของเรื่องนั้นๆ สานเรื่องต่อไป

ในฐานะผู้อำนวยการกองยุโรป 3 กรมยุโรป ซึ่งดูแลรับผิดชอบการส่งเสริมและขยายความสัมพันธ์กับประเทศที่เป็นตลาดใหม่ในยุโรป ผู้เขียนจึงเลือกที่จะศึกษาปัญหาในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์เชิงรุกทางด้านเศรษฐกิจของไทยในประเทศที่เป็นตลาดใหม่ในยุโรป โดยแบ่งขอบเขตการศึกษาและกลุ่มประชากรเป้าหมายออกเป็น 2 ส่วนๆ แรก คือ ศึกษาการปฏิบัติงานด้านยุทธศาสตร์ของกองยุโรป 3 กรมยุโรป และศึกษาการดำเนินงานด้านยุทธศาสตร์ผ่านการจัดทำโครงการเพื่อรองรับงบประมาณหลัก 2 งบ ได้แก่ งบโครงการสนับสนุนภารกิจต่างประเทศแบบบูรณาการ (Foreign Missions' Integrated Project – FMIP) และงบภารกิจทีมประเทศไทย (CEO) ของสถานเอกอัครราชทูตตลาดใหม่ในยุโรป 4 แห่ง ได้แก่ สอท. ณ กรุงมอสโก สอท. ณ กรุงบูคาเปสต์ สอท. ณ กรุงวอร์ซอ และสอท. ณ กรุงปราก สำหรับข้อมูลที่จะใช้ศึกษา ผู้เขียนได้รวบรวมจากแบบสอบถาม ซึ่งผู้เขียนจัดทำขึ้น เพื่อสอบถามข้าราชการกองยุโรป 3 รวม 6 คน ข้อมูลจากการสัมภาษณ์อัครราชทูตที่ปรึกษาสถานเอกอัครราชทูตประเทศเป้าหมาย 4 แห่ง ผลจากการจัดทำ Focus Group รายงานผลการดำเนินโครงการ FMIP และ CEO ของสถานเอกอัครราชทูต 4 แห่งข้างต้น โดยใช้

หลักเกณฑ์การพิจารณาโครงการของ Japan Bank for International Cooperation และ ADB เพื่อศึกษา ประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและความเชื่อมโยงของโครงการต่อยุทธศาสตร์ และท้ายที่สุดจาก ประสบการณ์ของผู้เขียนซึ่งปฏิบัติงานในกรมยุโรปเป็นเวลา 12 ปี

ผลการศึกษาพบว่า อุปสรรคที่ทำให้การดำเนินงานในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ไทยในตลาดใหม่ในยุโรปของกลุ่มเป้าหมายไม่บรรลุผลสำเร็จเท่าที่ควร เกิดขึ้นจากปัจจัยหลักๆ ดังนี้

- การขาดนโยบาย ยุทธศาสตร์และแผนกลยุทธ์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับตลาดใหม่
- บุคลากรขาดความรู้เชิงลึกเกี่ยวกับประเทศที่ตนรับผิดชอบอยู่

อันมีสาเหตุมาจาก

- การสับเปลี่ยนหมุนเวียนบุคลากรบ่อยครั้ง
- ปัญหางานล้นมือ ทำให้ไม่เหลือเวลาที่จะทำงานด้านยุทธศาสตร์
- การขาดระบบการพัฒนากุศลกรอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ

● การขาดความรู้ในการบริหารยุทธศาสตร์และการจัดทำโครงการเพื่อแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ

● การขาดการถ่ายทอดความรู้และการมีฐานข้อมูลที่ดีและเพียงพอ ในการวิเคราะห์ เพื่อหาแนวทางปรับปรุงการทำงานเชิงรุกทางด้านเศรษฐกิจเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ไทยต่อ ประเทศที่เป็นตลาดใหม่ในยุโรป นั้น ผู้เขียนเห็นว่า ตามความเป็นจริงแล้ว ตลาดใหม่ยังไม่ใช่ priority ของรัฐบาล ทรัพยากรต่างๆ ที่ได้รับจัดสรรจึงมีไม่มากนัก รวมทั้งไม่มีแนวโน้มที่จะได้ รับเพิ่มขึ้นอีกด้วย ดังนั้น แนวทางแก้ไขปัญหาคือการเพิ่มเงิน เพิ่มคน และเพิ่มวัสดุอุปกรณ์ จะไม่ สอดคล้องกับข้อเท็จจริง ผู้เขียนจึงได้ตั้งโจทย์ที่จะหาทางแก้ไขปัญหาคือหรือปรับปรุงประสิทธิภาพ/ ประสิทธิภาพการทำงานของกลุ่มเป้าหมายภายใต้ข้อจำกัดตามทรัพยากรที่มีอยู่ จึงได้ศึกษาเครื่องมือ บริหารยุคใหม่ต่างๆ เพื่อนำมาปรับใช้ในการแก้ไขปัญหาลำต้น และสรุปข้อเสนอแนะในการ ดำเนินการ ดังนี้

❖ จัดการประชุมเพื่อวางนโยบาย ยุทธศาสตร์และแผนกลยุทธ์เกี่ยวกับตลาดใหม่ร่วมกับ Stake Holder จัดประชุมเอกอัครราชทูตกลุ่มประเทศตลาดใหม่ปีละ 1 ครั้ง รวมทั้งการมี Road Map ของการทำงาน

❖ การสร้างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ โดยการตั้ง Knowledge Management Team เพื่อบริหารจัดการความรู้อย่างเป็นระบบ ตั้งแต่การสำรวจความรู้ การรวบรวม ความรู้และการพัฒนากุศลกร การจัดเก็บความรู้/การสังเคราะห์ และท้ายสุด คือการถ่ายทอดความรู้

❖ นำเอาเครื่องมือบริหาร เช่น การ Outsourcing, Hollywood Model และ Best Practice เข้ามาช่วยแก้ไขปัญหางานล้นมือ และ เพื่อให้ข้าราชการมีเวลาศึกษาและปฏิบัติงานด้าน ยุทธศาสตร์มากขึ้น

❖ การจัดหลักสูตรฝึกอบรมการบริหารยุทธศาสตร์ โดยใช้ทฤษฎี เช่น Balanced Scorecard/Strategy Map และวิธีการเขียน โครงการของงบประมาณต่างๆ เพื่อให้รองรับยุทธศาสตร์ของประเทศต่อตลาดใหม่อย่างแท้จริง

สำหรับข้อเสนอแนะในด้านนโยบาย ผู้เขียนได้แบ่งออกเป็น 2 ส่วนๆ แรก เป็น ข้อเสนอแนะเฉพาะนโยบายตลาดใหม่ ส่วนที่ 2 จะเป็นข้อเสนอแนะการปรับนโยบายของกรม ภูมิภาคทั้งหมดเพื่อให้การดำเนินยุทธศาสตร์เชิงรุกมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น ดังนี้

#### ข้อเสนอแนะด้านนโยบายสำหรับตลาดใหม่ในยุโรป

➤ ผู้บริหารกรมให้การสนับสนุนในการปรับปรุงกรมยุโรปให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ โดยถือเป็นนโยบายของกรมที่จะให้ผู้อำนวยการกองจัดตั้ง KM Team เพื่อบริหารจัดการ ความรู้

➤ ปรับอำนาจหน้าที่สำนักเลขานุการกรมยุโรป ให้รองรับงานที่เป็น routine และ สนับสนุนงานด้านการจัดเก็บข้อมูลและ update ข้อมูล

➤ การเอื้ออำนาจ (Empowering) เพื่อลดสายงานบังคับบัญชา ซึ่งจะทำให้การทำงานมีความคล่องตัวและสามารถผลักดันงานที่ไม่ใช่ นโยบายให้สำเร็จลุล่วงไปอย่างรวดเร็ว เจ้าหน้าที่มี เวลา concentrate กับงานยุทธศาสตร์

#### ข้อเสนอแนะด้านนโยบายในภาพรวม

➤ ผลักดันให้เป็นนโยบายรัฐบาลที่ให้การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ไทยในต่างประเทศ เป็นความร่วมมือของทีมประเทศไทยอย่างแท้จริง โดยให้มีการบูรณาการร่วมกันในทุกขั้นตอน

➤ กระทรวงฯ ให้ความสำคัญกับการพัฒนาบุคลากร โดยมอบเป็นนโยบายให้สถาบัน การต่างประเทศทิวทัศน์ยุโรปการมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาบุคลากร และดำเนินการ จัดหลักสูตรเพื่อพัฒนาบุคลากรอย่างต่อเนื่อง

➤ ปรับปรุงอำนาจหน้าที่สำนักนโยบายและแผน เพื่อให้เป็นเจ้าภาพหลักในการวาง นโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนกลยุทธ์ของกระทรวงฯ มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

➤ กระทรวงฯ จะต้องเริ่มพิจารณาแล้วว่า มีความจำเป็นแล้วหรือยังที่จะต้องสร้าง บุคลากรสาย Specialist ขึ้น

## สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ง
กิตติกรรมประกาศ	๗
สารบัญ	๗
สารบัญแผนภาพ	ฎ
<b>บทที่ 1 บทนำ</b>	<b>1</b>
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์	2
1.3 ขอบเขตของการศึกษา	2
1.4 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา	3
<b>บทที่ 2 นิยามศัพท์ ทฤษฎี กรอบความคิดที่ใช้ในการวิจัย และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง</b>	<b>4</b>
2.1 นิยามศัพท์	4
2.2 แนวความคิดทฤษฎี	5
2.3 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	11
2.4 สรุปกรอบแนวความคิด	12
<b>บทที่ 3 วิธีการศึกษาวิจัย</b>	<b>15</b>
3.1 วิธีการศึกษา	15
3.2 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง	15
3.3 แหล่งข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา	15
3.4 วิธีและเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล	16
3.5 การวิเคราะห์ข้อมูล	16
<b>บทที่ 4 ผลการศึกษา</b>	<b>17</b>
4.1 โครงสร้างการบริหารปัจจุบันของกรมยุโรป	17
4.2 ภาพรวมโครงการ FMIP และ CEO ระหว่างปี 2550 – 2551	18
4.3 หลักเกณฑ์พิจารณาการดำเนินงานและความสามารถในการแปลงยุทธศาสตร์	20
4.4 ผลการสัมฤทธิ์และการจัดทำแบบสอบถาม	21

4.5 ผลการศึกษาการจัดทำโครงการ FMIP และ CEO ของ สถานเอกอัครราชทูตที่เกี่ยวข้อง	24
4.6 สรุป	27
<b>บทที่ 5 สรุปและข้อเสนอแนะ</b>	<b>33</b>
5.1 สรุปผลการศึกษา	33
5.2 ข้อเสนอแนะในการดำเนินการ	33
5.3 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	38
บรรณานุกรม	43
ภาคผนวก	
ก แบบสอบถามการปฏิบัติงานของข้าราชการกองยุโรป 3	44
ข แนวคำถามในการสัมภาษณ์อัครราชทูตที่สถานเอกอัครราชทูตปรึกษา ประเทศกลุ่มเป้าหมาย	47
ประวัติผู้เขียน	50



## สารบัญตาราง

ตารางที่ 2.1	แนวคิดการประเมินโครงการของ Japan Bank for International Cooperation	13
ตารางที่ 2.2	แนวคิดการประเมินโครงการ Asian Development Bank	14
ตารางที่ 4.1	ตารางแสดงระดับประสิทธิผล (Effectiveness) โครงการ FMIP	28
ตารางที่ 4.2	เกณฑ์การพิจารณาความเชื่อมโยง	31
ตารางที่ 4.3	หลักเกณฑ์การพิจารณาลักษณะงานของโครงการ	32
ตารางที่ 5.1	ตัวอย่างแสดงการแปลงประเด็นหลักจากวิสัยทัศน์สู่ประเด็นยุทธศาสตร์	41
ตารางที่ 5.2	แสดงการกำหนดเป้าประสงค์ภายใต้แต่ละประเด็นยุทธศาสตร์	42

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เป็นที่ทราบกันดีว่า ในปัจจุบันภาคส่งออกของไทยกลายเป็นปัจจัยขับเคลื่อนเศรษฐกิจหลักของประเทศ ทั้งนี้ จากข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช) ระบุว่า ในปี 2542 ปัจจัยด้านอื่น ได้แก่ การบริโภคของประชาชนภายในประเทศ + การลงทุน+ การใช้จ่ายของรัฐบาล เป็นปัจจัยขับเคลื่อนเศรษฐกิจหลักของประเทศ โดยมีสัดส่วน 3.6 % จาก GDP Growth 4.4 % และภาคส่งออกมีส่วนเพียง 0.8 % ในขณะที่ ในปี 2551 ภาคการส่งออกของไทย มีสัดส่วนถึง 2.9 % จาก GDP Growth 5.6 %

วิกฤติการเงินโลกส่งผลกระทบต่อภาคส่งออกของไทย เนื่องจาก ไทยส่งออกไป 3 ตลาดหลัก ได้แก่ สหรัฐฯ EU และ ญี่ปุ่น ซึ่งได้รับผลกระทบจากวิกฤติเศรษฐกิจโลกอย่างเต็มที่ ส่งผลให้ความต้องการและกำลังซื้อของผู้บริโภคจาก 3 ตลาดหลักดังกล่าวลดลง ขณะเดียวกัน หลายประเทศก็จะเริ่มหันมารณรงค์ให้ประชาชนซื้อสินค้าที่ผลิตภายในประเทศมากขึ้นด้วย ไทยจึงจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ให้รองรับและแก้ไขปัญหาข้างต้น

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา กระทรวงการต่างประเทศก็ได้มีการปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์และภารกิจของตนให้มีมิติทางด้านเศรษฐกิจมากขึ้น ทั้งนี้ ยุทธศาสตร์ของกระทรวงการต่างประเทศสำหรับปีงบประมาณ 2552 นั้น ก็ได้สะท้อนความตั้งใจดังกล่าว โดยให้มีการส่งเสริมการทูตมิติเศรษฐกิจเชิงรุก อาทิ รักษา ส่งเสริมและเพิ่มพูนผลประโยชน์ทางการค้าและการลงทุนกับประเทศคู่ค้าและตลาดใหญ่ ตลอดจนแสวงหาช่องทางขยายความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศที่เป็นตลาดใหม่ การดำเนินการ Thailand Branding ตลอดจนการส่งเสริมครัวไทยสู่โลก เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติที่ผ่านมา การดำเนินงานในส่วนมิติทางเศรษฐกิจของกระทรวงฯ ขาดการวางยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ที่ชัดเจน โดยเฉพาะกับตลาดใหม่เช่นยุโรปตะวันออก อันเนื่องมาจาก ความห่างไกล ความแตกต่างของค่านิยมทางการเมือง และยกเว้นรัสเซียและโปแลนด์แล้ว ล้วนเป็นตลาดขนาดเล็ก มีประชากรไม่เกิน 10 ล้านคน และเมื่อไม่มียุทธศาสตร์และการวางกลยุทธ์ที่ชัดเจนแล้ว ผู้ปฏิบัติจึงไม่สามารถเชื่อมโยงและถ่ายทอดยุทธศาสตร์มาสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ส่งผลต่อการวางอัตรากำลังคน การสนับสนุนทางด้านงบประมาณ ฯลฯ นำไปสู่การทำงานในเชิงตั้งรับมากกว่าเชิงรุก และการทำงานในรูปแบบเดิมๆ คือการส่งเสริมความสัมพันธ์ในมิติทางการเมือง ซึ่งมีความชัดเจนและง่ายต่อการปฏิบัติมากกว่า ขณะเดียวกัน

สถานเอกอัครราชทูตไทยในประเทศในยุโรปตะวันออกก็ประสบปัญหาในการถ่ายทอดยุทธศาสตร์ออกมาเป็นโครงการที่ขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ทางด้านเศรษฐกิจของไทยต่อประเทศเหล่านี้ได้อย่างแท้จริง ส่งผลต่อการทำงานที่ขาดทิศทางที่ชัดเจน มีความซ้ำซ้อน ขาดมิติทางเศรษฐกิจ และไม่ตอบสนองยุทธศาสตร์ตามที่ตั้งไว้

## 1.2 วัตถุประสงค์

1.2.1 ศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาในการดำเนินงานมิติเศรษฐกิจเชิงรุก เพื่อผลักดันยุทธศาสตร์ไทยต่อประเทศที่เป็นตลาดใหม่ในยุโรป ของข้าราชการที่ปฏิบัติงานในกรมภูมิภาคที่เกี่ยวข้อง และเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาลำดับความสำคัญและการวางยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ที่ชัดเจนและการใช้ทฤษฎีบริหารจัดการเข้าช่วย

1.2.2 ศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาการดำเนินงานของสถานเอกอัครราชทูตไทยในภูมิภาคที่เกี่ยวข้อง เพื่อผลักดันยุทธศาสตร์ไทยต่อตลาดใหม่ในยุโรป ภายใต้เงื่อนไขการเสนอโครงการต่างๆ เพื่อขอใช้งบประมาณในกรอบทีมประเทศไทย (CEO) และกรอบโครงการสนับสนุนภารกิจต่างประเทศแบบบูรณาการ (FMIP) และจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางเพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์จากงบประมาณดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นเครื่องมือผลักดันการดำเนินนโยบายต่างประเทศ โดยเฉพาะมิติทางเศรษฐกิจของกระทรวงการต่างประเทศได้อย่างแท้จริง

## 1.3 ขอบเขตของการศึกษา

ขอบเขตของเรื่อง แบ่งการศึกษาออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่

1.3.1 ศึกษาการปฏิบัติงานของข้าราชการในกรมยุโรปว่าตอบสนองต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ไทยต่อยุโรปตะวันออกหรือไม่ ความพร้อมที่จะพัฒนาไปสู่องค์กรแห่งการเรียนรู้ ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น

1.3.2 ศึกษาโครงการที่สถานเอกอัครราชทูตในยุโรปตะวันออก ทั้งที่เสนอและที่ได้รับอนุมัติภายใต้ CEO และ FMIP ในช่วงระหว่างปีงบประมาณ 2550-2551 ว่า สามารถสนับสนุนภารกิจและใช้เป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ไทยต่อยุโรปตะวันออกได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่

1.3.3 จัดทำข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงการทำงานของเจ้าหน้าที่โต๊ะในกระทรวงฯ และการจัดทำโครงการของสถานเอกอัครราชทูตที่เกี่ยวข้องให้ได้ผลในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ไทยต่อตลาดใหม่ในยุโรปอย่างแท้จริง ภายใต้เงื่อนไขทรัพยากรที่มีอยู่ในปัจจุบัน โดยจะ

นำทฤษฎีและแนวคิดด้านการบริหารยุคใหม่ เช่น องค์กรแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization), Knowledge Worker การบริหารการเปลี่ยนแปลง (Change Management), Balanced Scorecard/ Strategy Map, Outsourcing, Best Practices และ Hollywood Model เป็นเครื่องมือช่วยในการตอบ โจทย์ข้างต้น

ขอบเขตเกี่ยวกับพื้นที่

- กองยุโรป 3 กรมยุโรป กระทรวงการต่างประเทศ สำหรับการศึกษาในข้อ 1.3.1
- สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงมอสโก สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงวอร์ซอ

สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงบูคาเปสต์ และสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปราก สำหรับการศึกษาใน ข้อ 1.3.2

#### 1.4 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา

1.4.1 สามารถใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ ทั้งที่เป็นทรัพยากรมนุษย์ ทรัพยากรเงิน และ ทรัพยากรเวลาได้อย่างคุ้มค่า และมีประสิทธิภาพ เพื่อให้สามารถปฏิบัติราชการแบบยุทธศาสตร์เชิงรุกในการผลักดันแผนยุทธศาสตร์ไทยต่อประเทศที่เป็นตลาดใหม่ในยุโรป

1.4.2 สามารถจัดทำโครงการได้สอดคล้องและตอบสนองยุทธศาสตร์ของประเทศ บรรลุผลในการเป็นเครื่องมือช่วยสถานเอกอัครราชทูตดำเนินนโยบายต่างประเทศและขับเคลื่อน ยุทธศาสตร์

1.4.3 ทราบแนวทางการผลักดันยุทธศาสตร์ไทยต่อประเทศที่เป็นตลาดใหม่ในยุโรปที่มี ประสิทธิภาพและประสิทธิผลและสามารถปรับใช้กับตลาดใหม่อื่นๆ ของไทยที่มีลักษณะและ ภายใต้อำนาจที่คล้ายคลึงกันต่อไปได้

1.4.4 รูปแบบการบริหารจัดการที่ช่วยแก้ไขปัญหางานล้นมือ ปัญหาการขาดความต่อเนื่อง การทำงานซ้ำซ้อน และเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติทุกฝ่าย ทั้งที่ประจำการ ในกระทรวงฯ และที่ประจำการในต่างประเทศ เพื่อให้สามารถปฏิบัติราชการได้อย่างรวดเร็ว ถูกต้องและเหมาะสมกับสถานการณ์



## บทที่ 2

### นิยามศัพท์ ทฤษฎี กรอบความคิดที่ใช้ในการวิจัย และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

#### 2.1 นิยามศัพท์

“ยุทธศาสตร์” คือ สิ่งที่ต้องกระทำเพื่อนำไปสู่ความสำเร็จ โดยความสำเร็จนั้นแต่ละองค์กรก็ไม่เหมือนกัน ถ้าเป็นเอกชน ความสำเร็จอาจจะอยู่ที่ตัวเลขทางการเงิน แต่ถ้าเป็นหน่วยงานราชการ ความสำเร็จจะอยู่ที่การบรรลุวิสัยทัศน์

**โครงการสนับสนุนภารกิจต่างประเทศแบบบูรณาการ (Foreign Missions' Integrated Project : FMIP)** เกิดจากแนวความคิดในการสนับสนุนการปฏิบัติราชการแบบบูรณาการของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ที่มีภารกิจด้านการต่างประเทศ โดยเป็นการบริหารราชการแบบบูรณาการเพื่อร่วมกันดำเนินการ โดยมุ่งหวังให้เกิดการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์ทวิภาคีและพหุภาคี ในลักษณะบูรณาการระหว่างกระทรวงอย่างมีเอกภาพและมีประสิทธิภาพ

โครงการฯ ได้พัฒนาขึ้นเพื่อแก้ปัญหาการบริหารราชการในแบบเดิม ซึ่งขาดเจ้าภาพหลักต่างคนต่างทำตามความชำนาญเฉพาะทางของหน่วยงานแต่ละหน่วยงาน มีแผนงานและเป้าหมายของตนเอง การจัดทำคำของบประมาณและการรายงานผลต่างส่งตรงไปยังต้นสังกัด ของตน ทำให้ภาคส่วนต่างๆ มีความเข้าใจที่ไม่ตรงกันขาดการบูรณาการและการแลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งกันและกัน เป็นผลให้การรักษาผลประโยชน์ของประเทศในประเศนั้นๆ ไม่มีเอกภาพ และไม่สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงตามพลวัตของโลกได้อย่างทันกาล

สถานเอกอัครราชทูตจะเป็นเจ้าภาพในการจัดทำข้อเสนอโครงการบูรณาการ เพื่อเสนอขอใช้งบประมาณ โครงการสนับสนุนภารกิจต่างประเทศแบบบูรณาการ (FMIP) ซึ่งเป็นงบประมาณที่จะจัดสรรให้กับโครงการบูรณาการของทีมประเทศไทยในประเทศต่างๆ ที่ร่วมกันทำมากกว่า 2 หน่วยงานขึ้นไป โดยมีลักษณะเป็นโครงการขนาดใหญ่ มีเป้าหมายระยะยาวที่จะผลักดันยุทธศาสตร์ทวิภาคี/พหุภาคีได้อย่างชัดเจน โดยให้มีการรวมคำขอของงบประมาณของทุกส่วนราชการที่เข้าร่วมโครงการเป็นคำขอเดียว ทำให้การผลักดันของประเทศไทยมีประสิทธิภาพมากขึ้น

**งบบารกิจทีมประเทศไทย (CEO)** เป็นงบ function ของสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่ สำหรับสนับสนุนการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ของสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่ อันเป็นผลมาจากการหารือกับทีมประเทศไทย เพื่อให้ยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศของรัฐบาลเป็นไปตามเป้าหมาย สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลว่าด้วยการบริหารราชการในต่างประเทศ

แบบบูรณาการ รวมทั้งส่งเสริมบทบาท (Leadership) ของเอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ ในฐานะหัวหน้าทีมประเทศไทยในต่างประเทศ สำหรับกลุ่มเป้าหมายที่จะได้รับผลประโยชน์จากภารกิจดังกล่าว ได้แก่ สอท./สกง. ภาคธุรกิจ เอกชน ภาคประชาชน และภาคส่วนอื่นๆ ของสังคม

## 2.2 แนวคิดทฤษฎี

### 2.2.1 แนวคิดทฤษฎีว่าด้วยองค์กรแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization)

ถือเป็นกลยุทธ์ที่องค์กรชั้นนำกำหนดไว้ว่า ถ้าองค์กรใดได้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้แล้ว จะทำให้เกิดข้อได้เปรียบในการแข่งขัน หรืออยู่รอดได้ในโลกธุรกิจ

ความสำคัญขององค์กรแห่งการเรียนรู้ในภาครัฐ สะท้อนให้เห็นในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 หมวด 3 เรื่องการบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มาตรา 11 กล่าวว่า “ ส่วนราชการมีหน้าที่พัฒนาความรู้ในส่วนราชการ เพื่อให้มีลักษณะเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ อย่างสม่ำเสมอ โดยต้องรับรู้ข้อมูลข่าวสารและสามารถประมวลผลความรู้ในด้านต่างๆ เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติราชการได้อย่างถูกต้อง รวดเร็วและเหมาะสมกับสถานการณ์ รวมทั้งต้องส่งเสริมและพัฒนาความรู้ความสามารถ สร้างวิสัยทัศน์และปรับเปลี่ยนทัศนคติของข้าราชการในสังกัดให้เป็นบุคลากรที่มีประสิทธิภาพและมีการเรียนรู้ร่วมกัน ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการของส่วนราชการให้สอดคล้องกับการบริหารราชการให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามพระราชกฤษฎีกานี้”

ในหนังสือ The Fifth Discipline ดร. Peter Senge เข้าพื่อแนวคิดเรื่ององค์กรแห่งการเรียนรู้ กล่าวว่า องค์กรแห่งการเรียนรู้ คือ “องค์กรที่บุคลากรมีการขยายขีดความสามารถในการสร้างผลลัพธ์ที่ทันต้องการอย่างต่อเนื่อง เป็นองค์กรที่รูปแบบการคิดในลักษณะใหม่ๆ และต่อยอด (new and expansive patterns of thinking) เป็นองค์กรที่สมาชิกเรียนรู้อย่างต่อเนื่องเพื่อให้เห็นภาพร่วมกัน สำหรับ ดร. Peter Senge องค์กรแห่งการเรียนรู้ จะต้องมียุทธศาสตร์ (disciplines) 5 ประการ คือ

1. การใฝ่เรียนรู้ ใฝ่รู้ ทุ่มเท ฝึกฝน พัฒนาดตนเองอยู่เสมอ
2. กรอบความคิด (Mental models) คือ การที่สมาชิกขององค์กรแต่ละคนมีกรอบความคิด มีภาพ มีสมมุติฐานและจะต้องเปิดกรอบความคิดของตนเอง ทำความเข้าใจกรอบความคิดของสมาชิกอื่นๆ และผู้เกี่ยวข้องทุกส่วน โดยการพูดคุยซักถาม ซึ่งจะทำให้มีความเข้าใจซึ่งกันและกันได้ดียิ่งขึ้น การปฏิบัติเช่นนี้จะทำให้สมาชิกสามารถคิดนอกกรอบได้
3. การสร้างวิสัยทัศน์ร่วมกัน (Building shared vision) เพื่อให้สมาชิกมุ่งหน้าที่จะเรียนรู้และทำงานได้ดีที่สุด มิใช่เพราะถูกสั่งให้ทำ
4. การเรียนรู้ร่วมกันเป็นทีม (Team learning) สมาชิกทุกคนมีการเรียนรู้ร่วมกันซึ่ง

เป็นเรื่องของกระบวนการที่ปรับและพัฒนาขีดความสามารถของทีม เพื่อก่อให้เกิดผลลัพธ์ซึ่งเป็นที่ปรารถนาของทุกคน Team learning ต้องมีวินัยเรื่องการใฝ่รู้ และมีวิสัยทัศน์ร่วมกันเป็นพื้นฐาน โดยจะต้องเรียนรู้ไปด้วยกัน การเรียนรู้เป็นทีมเริ่มต้นจากการพูดคุยหารือกัน ซึ่งจะเปิดช่องทางให้สมาชิกของทีมเริ่มกระบวนการที่จะคิดด้วยกัน

5. ความคิดเชิงระบบ (Systems thinking) เป็นเรื่องของการมองภาพใหญ่ให้เป็น และมองให้ออก มิใช่มองเฉพาะส่วนของตัวเท่านั้น แต่ต้องมองภาพเห็นความเชื่อมโยงและความสัมพันธ์ของสิ่งต่างๆ ว่าเมื่อมีสิ่งหนึ่งสิ่งใดเกิดขึ้น จะมีผลกระทบต่อส่วนอื่นๆ ด้วย

### 2.2.2 แนวความคิด Knowledge Worker

มีแนวคิดว่า โลกมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และการเปลี่ยนแปลงนั้น แผ่ขยายไปทั่วโลก ดังนั้น ทุกองค์กรจึงพยายามแข่งขัน เพื่อให้องค์กรอยู่รอด ก้าหน้า สว่างมากกว่าองค์กรอื่น และสิ่งที่จะช่วยให้องค์กรสามารถแข่งขันได้นั้น ทุกคนในองค์กรต้องทำงานอยู่บนพื้นฐานความรู้ (knowledge base) เป็นสำคัญ โดย Blue Collar Worker จะถูกแทนที่ด้วย Knowledge Worker ผู้ซึ่งจะมีศาสตร์เป็นฐานความรู้ และมีศิลป์ในการบริหารจัดการในการนำความรู้มาประยุกต์ใช้ในการทำงานได้

Dr. Peter F. Drucker หนึ่งในบรรดาปรมาจารย์ของการบริหารจัดการ ได้กล่าวไว้ถึง 6 ประการ ที่เป็นตัวขับเคลื่อนของผลิตภาพของ Knowledge Worker คือ

- การตอบคำถามให้ได้ว่าจะไรคืองานของ Knowledge Worker
- Knowledge Worker ต้องบริหารตนเอง
- ต้องมีนวัตกรรมอยู่ตลอด
- ต้องเรียนรู้และสอนผู้อื่น
- ผลิตภาพของ Knowledge Worker ไม่ได้อยู่ที่ปริมาณแต่อยู่ที่คุณภาพ
- ต้องปฏิบัติ Knowledge Worker ในฐานะสินทรัพย์ (Asset) ไม่ใช่ต้นทุน

(Capital)

Dr. Drucker ยังได้กล่าวเพิ่มเติมว่า ในงานที่ใช้ความรู้ส่วนใหญ่ คุณภาพคือหัวใจของผลผลิต

### 2.2.3 Contingency Theory

เป็นทฤษฎีที่อยู่บนพื้นฐานความคิดปรับองค์กรเข้ากับสภาพแวดล้อมประเด็นหลักของ Contingency Theory คือ

● องค์กร คือ open system ที่ต้องมีการบริหารจัดการอย่างระมัดระวังเพื่อตอบสนองความต้องการภายในและเพื่อปรับตัวเข้ากับสภาวะแวดล้อม



- ไม่มีวิธีจัดระบบวิธีใดที่ดีที่สุด วิธีที่ดีที่สุดขึ้นอยู่กับประเภทของงานหรือสภาพแวดล้อมที่เผชิญอยู่

- ในการบริหารจัดการต้องคำนึงถึงการอยู่ร่วมกันเป็นสำคัญ
- อาจต้องมีการบริหารจัดการที่แตกต่างกันไป สำหรับงานประเภทต่างๆภายในองค์กรหนึ่ง
- สภาพแวดล้อมที่แตกต่างกันไป จำเป็นต้องใช้ประเภทขององค์กรแตกต่างกันไป

## 2.2.4 Balanced Scorecard และ Strategy Map

แนวคิดแบบ **Balanced Scorecard** เกิดจาก Professor Robert Kaplan อาจารย์ประจำมหาวิทยาลัย Harvard และ Dr. David Norton ที่ปรึกษาทางด้านการจัดการ (1992) ซึ่งได้ศึกษาและสำรวจถึงสาเหตุของการที่ตลาดหุ้นของอเมริกาประสบปัญหาในปี 1987 และพบว่าองค์กรส่วนใหญ่ในอเมริกันนิยมใช้แต่ตัวชี้วัดด้านการเงินเป็นหลัก ทั้งสองจึงได้เสนอแนวคิดในเรื่องของการประเมินผลองค์กร โดยพิจารณาตัวชี้วัดในสี่มุมมอง (Perspectives) แทนการพิจารณาเฉพาะมุมมองด้านการเงินเพียงอย่างเดียว

มุมมองทั้ง 4 ประกอบด้วย มุมมองด้านการเงิน (Financial Perspective) มุมมองด้านลูกค้า (Customer Perspective) มุมมองด้านกระบวนการภายใน (Internal Process Perspective) และมุมมองด้านการเรียนรู้และการพัฒนา (Learning and Growth Perspective)

โดยในแต่ละมุมมองจะต้องมีความสอดคล้องกับวิสัยทัศน์และกลยุทธ์ขององค์กร เพราะจะทำให้ทราบว่าสิ่งที่องค์กรจำเป็นต้องดำเนินการเพื่อสนับสนุนความสำเร็จขององค์กรนั้นมีเรื่องอะไรบ้าง และในขณะเดียวกันแต่ละมุมมองยังต้องมีความสัมพันธ์ต่อกันในเชิงเหตุและผล (cause and effect relationships) อีกด้วย ดังนั้น BSC จึงเป็นเครื่องมือที่ช่วยนำกลยุทธ์ขององค์กรไปสู่การปฏิบัติ โดยอาศัยการวัดหรือการประเมิน อันจะช่วยให้องค์กรมีความสอดคล้องและมีทิศทางเดียวกัน ซึ่งการมุ่งเน้นความสำเร็จขององค์กร จะต้องพิจารณาจากตัวชี้วัดทั้ง 4 มุมมองนั่นเอง

Balanced คือ ความสมดุลของสิ่งต่อไปนี้

- ความสมดุลระหว่างมุมมองทั้งในด้านการเงินและด้านอื่นๆ ได้แก่ ลูกค้า การดำเนินงานภายใน และการเรียนรู้และพัฒนา
- ความสมดุลระหว่างมุมมองในระยะสั้นและระยะยาว ระยะสั้น คือ การให้ความสำคัญด้านการเงินเป็นหลัก จนละเลยต่อการพัฒนาองค์กรในระยะยาว เช่น ในเรื่องบุคคลากรหรือด้านเทคโนโลยี
- ความสมดุลระหว่างมุมมองภายในและภายนอกองค์กร โดยเสนอมุมมองด้านลูกค้า ทำให้องค์กรทราบว่า อะไร คือ สิ่งที่ลูกค้าคาดหวังหรือต้องการ

- ความสมดุลระหว่างการเพิ่มรายได้และการควบคุมต้นทุน
- ความสมดุลระหว่างตัวชี้วัดที่เป็นเหตุ (Leading Indicators) และตัวชี้วัดที่เป็นผล

(Lagging Indicators)

Scorecard คือ บัตรคะแนน หมายความว่า มีระบบข้อมูล หรือสิ่งสนับสนุนให้เห็นว่า ตัวชี้วัดในแต่ละด้านนั้นได้ทำจริง ไม่ใช่เฉพาะตัวเลข

**Strategy Map** เป็นเครื่องมือทางการบริหารอย่างหนึ่งที่น่ามาใช้ตามแนวคิดของ Balanced Scorecard ซึ่ง Professor Robert Kaplan และ Dr. David Norton (2004) ได้อธิบายว่า แผนที่ยุทธศาสตร์ คือ แผนภาพที่แสดงให้เห็นถึงยุทธศาสตร์ขององค์กร ในรูปแบบของความสัมพันธ์ต่อกันในเชิงเหตุและผล กล่าวคือ เป็นความสัมพันธ์ระหว่างผลลัพธ์ (outcome) ที่องค์กรปรารถนา ซึ่งเชื่อมโยงกับทุกๆ มุมมองทั้ง 4 มุมมอง เพื่อนำไปสู่ผลลัพธ์ที่องค์กรต้องการ โดยเฉพาะการเชื่อมโยงสินทรัพย์ที่จับต้องไม่ได้ (Intangible Assets) เช่น ความรู้ ทักษะของพนักงาน ให้เข้ากับกระบวนการสร้างคุณค่า (Value-creating processes) ให้แก่องค์กร อันจะนำไปสู่เป้าหมายที่ปรารถนา และที่สำคัญแผนที่ยุทธศาสตร์เป็นเสมือนเครื่องมือที่จะสื่อสารให้เราทราบถึงยุทธศาสตร์ขององค์กร อันจะทำให้ผู้บริหารและพนักงานมีความเข้าใจในยุทธศาสตร์ขององค์กรในภาพรวมได้อย่างชัดเจนมากยิ่งขึ้น

แผนที่ยุทธศาสตร์จะทำให้องค์กรสามารถวัดหรือแสดงให้เห็นว่าทรัพย์สินสามารถขับเคลื่อนยุทธศาสตร์องค์กรไปสู่ความสำเร็จได้ โดยทรัพย์สินที่จับต้องไม่ได้ จะสร้างคุณค่าให้องค์กรได้ จะต้องมีความสอดคล้องเชิงยุทธศาสตร์

- ทุนมนุษย์ : ความรู้ ทักษะ และ Talent
- ทุนข้อมูลสารสนเทศ : ฐานข้อมูล ระบบข้อมูล เครือข่ายเชื่อมโยง และ

โครงสร้างพื้นฐานด้านเทคโนโลยี

- ทุนองค์กร : วัฒนธรรม ภาวะผู้นำ กำลังคนมีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ ทีมงาน และการบริหารองค์ความรู้

## 2.2.5 การบริหารการเปลี่ยนแปลง (Change Management)

ภายใต้การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของกระแสโลกาภิวัตน์ การปรับตัวขององค์กรและบุคลากร ให้พร้อมรับความเปลี่ยนแปลงเป็นเรื่องสำคัญ ซึ่งการปรับตัวดังกล่าวเกิดขึ้นทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน ในแง่ภาคเอกชน การเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นบนพื้นฐานของความจำเป็นเรื่องการอยู่รอดของบริษัท การเพิ่มผลประกอบการ การสร้างมูลค่าสูงสุดให้กับผู้ถือหุ้นภายใต้บริบทที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น การก้าวกระโดดทางด้านเทคโนโลยี นวัตกรรมทางด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นทางด้านบริการ ทางด้านผลิตภัณฑ์ การแข่งขันด้านการตลาด ทางด้านราคา ความต้องการของผู้บริโภค กฎระเบียบใหม่ๆ เป็นต้น

Mike Beer (2003) นักวิจัยด้านการบริหาร ได้สรุปขั้นตอนที่ผู้บริหารสามารถใช้หรือปรับใช้เป็นแนวทาง (Model) เพื่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงที่แท้จริง ดังนี้

- ระดมกำลังและความมุ่งมั่น เพื่อระบุปัญหาขององค์กรและแนวทางในการแก้ไขปัญหาของสมาชิกทุกคนในองค์กร
- สร้างวิสัยทัศน์ร่วมกันว่าจะจัดการและบริหารองค์กรอย่างไร เพื่อสร้างความได้เปรียบในการแข่งขัน
- ระบุตัวผู้นำ ผู้บริหารจะต้องกำหนดตัวบุคคลหรือทีมงานที่จะเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง ซึ่งจะต้องคัดสรรบุคคลากรที่มีคุณภาพ มีความเชื่อมั่นว่า การเปลี่ยนแปลงจะทำให้องค์กรดีขึ้น และสามารถสื่อสารและโน้มน้าวสมาชิกอื่นๆ ในองค์กรให้ร่วมเปลี่ยนแปลงไปด้วยกันได้
- การเปลี่ยนแปลงจะต้องมุ่งเน้นไปที่ผลลัพธ์ ไม่ใช่กิจกรรม ผู้บริหารจะต้องมุ่งเน้นวัดผลการเปลี่ยนแปลงที่เกิดผลชัดเจน
- เริ่มต้นการเปลี่ยนแปลงจากจุดเล็กๆ แล้วค่อยขยายไปทั่วองค์กร
- กำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จของการเปลี่ยนแปลง และสื่อสารให้ทุกคนในองค์กรรับทราบถึงความสำเร็จ เพื่อร่วมฉลองความสำเร็จดังกล่าว
- ติดตามละปรับกลยุทธ์เพื่อตอบสนองต่อปัญหา ที่เกิดขึ้นในกระบวนการเปลี่ยนแปลง เนื่องจาก โดยทั่วไปการเปลี่ยนแปลงมักไม่ได้เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้ และการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อม ภายนอกองค์กร สามารถมีผลกระทบต่อสิ่งที่กำลังเกิดขึ้น ดังนั้นผู้บริหารจะต้องมีความยืดหยุ่น และพร้อมที่จะปรับตัวอยู่ตลอดเวลา และแผนที่วางไว้ สามารถปรับตารางการดำเนินงาน ขึ้นตอน และตัวบุคคลได้เช่นกัน

## 2.2.6 ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับ Outsourcing

การ Outsourcing มีพื้นฐานมาจากทฤษฎี Comparative Advantage ของนาย David Ricardo นักเศรษฐศาสตร์ชาวอังกฤษ ซึ่งเน้นประโยชน์สูงสุดของการใช้ทรัพยากรทั้งในแง่ของการลงทุน และความเชี่ยวชาญของบุคลากรในการดำเนินงาน โดยให้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะ ด้านเป็นผู้ดำเนินการจะประสบผลสำเร็จที่สุด

นอกจากนี้ วิธีการ Outsourcing ก็มีแนวคิดที่สอดคล้องกับทฤษฎีตัวการและตัวแทน (Principal-Agent Theory) หรือที่นิยมเรียกกันว่าทฤษฎีตัวแทน (Agency Theory) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของ New Institutional Economics – NIE โดยแนวคิดของทฤษฎีตัวการและตัวแทนมองว่า พฤติกรรมของมนุษย์อธิบายได้ในรูปแบบพันธสัญญา (contract) โดยฝ่ายตัวการจะทำข้อตกลงกับฝ่ายตัวแทนในการมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้รับผิดชอบดำเนินการต่างๆ แทน ตามเงื่อนไขสัญญาหรือข้อตกลง

ร่วมกันระหว่างสองฝ่าย ความสัมพันธ์ดังกล่าวเกิดขึ้นจากข้อจำกัดบางประการของฝ่ายตัวการ เช่น ขาดทักษะและความรู้ความสามารถบางอย่างที่จำเป็น หรือเป็นไปตามหลักแบ่งงานกันทำ (division of labour) เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

ในระยะแรก แนวความคิดดังกล่าวถูกนำมาใช้โดยมุ่งเน้นไปที่งานที่มีวิชาการหลัก (Core Competency) ขององค์กร แต่เป็นงานลักษณะที่สนับสนุนภารกิจหลักขององค์กร เช่น การว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษากฎหมาย หรือการ outsourcing งานที่เน้นการใช้แรงงาน (Labour-intensive) เช่น การว่าจ้างบริษัทรักษาความปลอดภัยหรือบริษัททำความสะอาด เป็นต้น การ outsourcing ในลักษณะนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายขององค์กร

อย่างไรก็ดี การ Outsourcing ในระยะหลังๆ ได้มีแนวโน้มที่จะใช้เพื่อเป็นยุทธศาสตร์ในการเพิ่มศักยภาพและประสิทธิภาพในการปฏิบัติการกิจขององค์กร เช่น การ Outsourcing งานที่ต้องการความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง และใช้เทคโนโลยีขั้นสูง เช่น การบริหารระบบสารสนเทศ (IT) การทำวิจัย เป็นต้น นอกจากนี้ องค์กรสมัยใหม่ยังใช้การ Outsourcing เป็นยุทธศาสตร์ในการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับ Core Competency ของตนเองอีกด้วย

### 2.2.7 แนวคิด Hollywood Model

แปลงมาจากการดำเนินธุรกิจในอุตสาหกรรมภาพยนตร์ใน Hollywood ซึ่ง มีการแข่งขันสูง ผู้สร้างมุ่งเน้นในการเสนอภาพยนตร์ที่มีการสร้างและเนื้อเรื่องไม่ซ้ำแบบของเก่า การดำเนินงานจะเน้นลักษณะคล่องตัว มีการดึงบุคคลที่มีความสามารถในแต่ละสาขาหรือความถนัดมารวมตัวในการสร้างภาพยนตร์ เช่น ผู้กำกับ ผู้เขียนบท และสลายตัวเมื่อเสร็จสิ้นภารกิจ

### 2.2.8 แนวทฤษฎี Best Practice

หมายถึง วิทยาการ วิธีการ กิจกรรมหรือผลงานที่มีประสิทธิภาพหรือประสบความสำเร็จมากกว่าวิทยาการ วิธีการ กิจกรรมหรือผลงานอื่นๆ แม้ว่าจะมีปัญหาหรืออุปสรรคอยู่บ้าง แต่ก็ยังเป็นผลงานที่มีประสิทธิภาพที่สุด หรือใช้หนทางที่จะทำให้งานบรรลุผลดีที่สุด โดยมีพื้นฐานจากกระบวนการที่พิสูจน์ผลได้จากบุคคลต่างๆ มากมาย

### 2.2.9 หลักการประเมินโครงการของ Japan Bank for International Cooperation (JBIC)

กำหนดแนวทางการประเมินสำหรับอนุมัติเงินกู้โครงการสำหรับช่วยเหลือการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในประเทศกำลังพัฒนา โดยใช้หลักเกณฑ์การประเมิน 5 ด้าน ได้แก่

1) ความเชื่อมโยง (Relevance) โดยพิจารณาวัตถุประสงค์โครงการมีความเชื่อมโยงสอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์

- 2) ประสิทธิภาพ (Efficiency) เป็นการประเมินประสิทธิภาพของปัจจัยนำเข้าต่อผลผลิตที่เกิดขึ้น
- 3) ประสิทธิผล (Effectiveness) เป็นการประเมินระดับความสำเร็จของโครงการจากผลลัพธ์ที่ได้จากโครงการ
- 4) ผลกระทบ (Impact) เป็นการประเมินผลกระทบที่เกิดขึ้นทั้งด้านบวกและด้านลบ
- 5) ความยั่งยืน (Sustainability) เป็นการพิจารณาระดับการบริหารก่อนให้เกิดผลผลิตของโครงการที่เป็นประโยชน์ต่อผู้ใช้และผู้เกี่ยวข้อง สามารถรักษาระดับการบริหารให้บริการและดำเนินได้อย่างต่อเนื่อง

#### 2.2.10 หลักการประเมินโครงการของ Asian Development Bank (ADB)

ADB กำหนดแนวทางการประเมินสำหรับโครงการ แผนงาน หรือกิจกรรมการให้ความช่วยเหลือต่างๆ แก่หน่วยงานภาครัฐ โดยการประเมินภาพรวมจะประกอบไปด้วย 4 หลักเกณฑ์หลัก ได้แก่

- 1) ความเชื่อมโยง (Relevance) หมายถึงการวัดความสอดคล้องของผลกระทบและผลลัพธ์กับยุทธศาสตร์ระดับรัฐบาล ยุทธศาสตร์การให้กู้ของ ADB และวัตถุประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ของ ADB
- 2) ประสิทธิภาพ (Efficiency) เป็นการประเมินปัจจัยนำเข้าต่อผลผลิตที่เกิดขึ้น
- 3) ประสิทธิผล (Effectiveness) หมายถึง ส่วนที่เชื่อมโยงไปถึงการบรรลุสู่ผลลัพธ์ตามที่ได้กำหนดไว้ตั้งแต่เริ่มวางแผนโครงการ หรือ ผลลัพธ์ที่เห็นชอบร่วมกัน ณ วันอนุมัติโครงการ เป็นการประเมินระดับความสำเร็จ
- 4) ความยั่งยืน (Sustainability) หมายถึง โอกาสและความเป็นไปได้ในการที่บุคคลากร หน่วยงาน งบประมาณ หรือทรัพยากรอื่นๆ มีเพียงพอที่จะรักษาผลลัพธ์ให้ได้ดังเดิมตลอดอายุ Economic life ตาราง 2.1 และ 2.2 แสดงแนวคิดการประเมินของ Japan Bank for International Cooperation และ Asian Development Bank ข้างต้น

### 2.3 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.3.1 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

2.3.2 Drucker, Peter F., “The Five Most Important Questions You Will Ever Ask About Your Organization”

2.3.3 Robert S. Kaplan and David P. Norton, Strategy Map : Converting intangible assets into tangible outcomes.

2.3.4 รายงานผลการดำเนินงานของกรมยุโรป ปี 2551

2.3.5 รายงานสรุปภาพรวมการดำเนินโครงการสนับสนุนภารกิจต่างประเทศ แบบบูรณาการ (FMIP) ปีงบประมาณ 2551

2.3.6 รายงานผลการดำเนินโครงการสนับสนุนภารกิจต่างประเทศแบบบูรณาการ (FMIP) ระหว่างปีงบประมาณ 2550-2551

2.3.7 รายงานผลการดำเนินโครงการที่มประเทศไทย (CEO) ของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงมอสโก สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงวอร์ซอ สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงบูดาเปสต์ และสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปราก ประจำปีงบประมาณ 2550 และปีงบประมาณ 2551

2.3.8 Mike Beer, Managing Change and Transition (Boston : Havard Business School, 2003)

2.3.9 Dr. Peter Senge, The Fifth Disciplines : The Art and Praticce of the Learning Organization

2.3.10 Mark John Power, Kevin Clyde De Souza and Carlo Bonifazi, The Outsourcing Handbook : How to Implement a Sucessful Outsourcing Process (London : Kogan Page Limited, 2006)

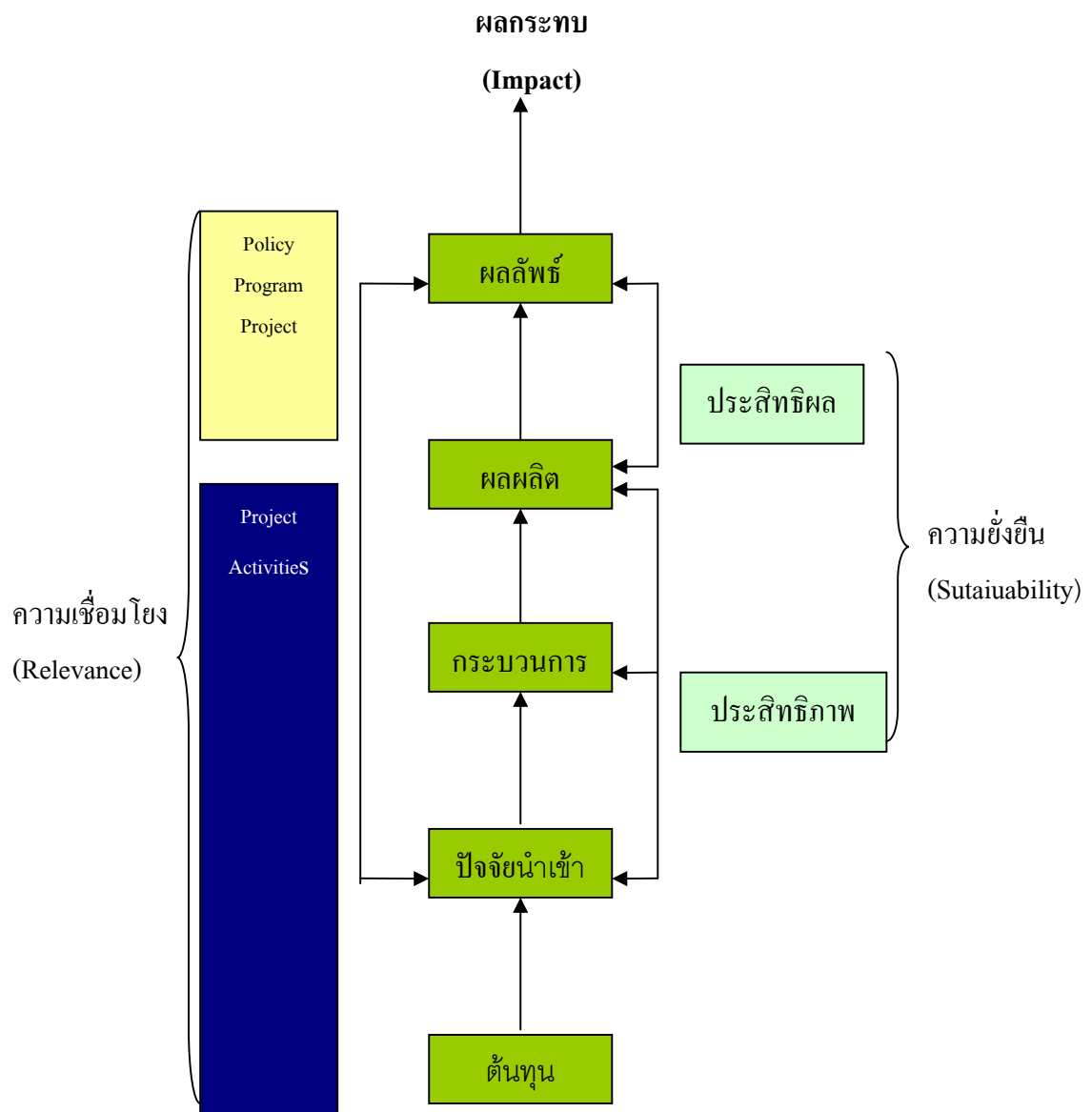
2.3.11 Guidelines for Preparing Performance Evaluation Reports for Public Sector Operations, Asian Development Bank

2.3.12 Japan Bank for International Cooperation (JBIC), 2006. Evaluation Handbook for ODA Loan Projects.

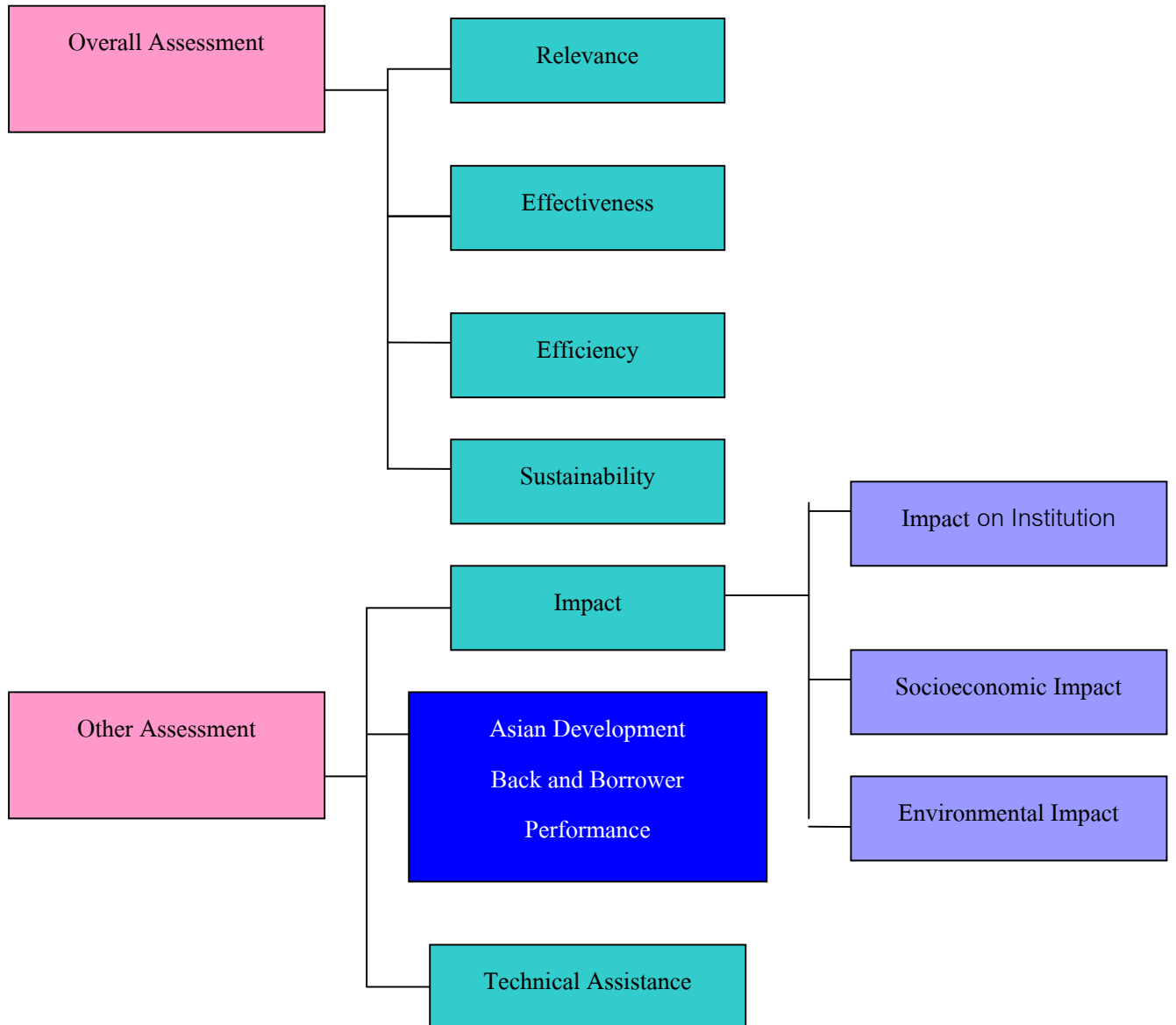
## 2.4 สรุปกรอบแนวความคิด

ผู้เขียนจะใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 หลักการประเมินโครงการของ Asian Development Bank และ Japan Bank for International Cooperation ข้อมูลจากแบบสอบถามเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการและชำนาญการของกรมยุโรป ข้อมูลจากการสัมภาษณ์อัครราชทูตที่ปรึกษาสถานเอกอัครราชทูตกลุ่มเป้าหมาย 4 แห่ง รายงานผลการดำเนินโครงการ FMIP และ CEO ของสถานเอกอัครราชทูตดังกล่าว และรายงานผลการปฏิบัติงานของกรมยุโรป ในการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน และใช้ทฤษฎี Contingency Theory, แนวคิดและเครื่องมือการบริหารจัดการใหม่ๆ เช่น Leaning Organization, Knowledge

Worker, Change Management, Balanced Scorecard/Strategy Map, Hollywood Model, Outsourcing และ Best Practices มาปรับใช้เป็นข้อเสนอแนะการแก้ไขปัญหาภายใต้ข้อจำกัดของทรัพยากร อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนจะได้ explore แนวคิดในการปรับองค์กรเพื่อรองรับการทำงานของกรมภูมิภาคในภาพรวม มีใจเฉพาะที่ดูแลตลาดใหม่ในยุโรป รวมทั้งแนวคิด Generalist และ Specialist ด้วย เพื่อฝากเป็นข้อคิดในการพิจารณาปรับแนวการบริหารของกระทรวงฯ ในระยะยาวต่อไป



ตาราง 2.1 แนวคิดการประเมินของ Japan Back for International Cooperation (JBIC)



ตาราง 2.2 แนวคิดการประเมินของ Asian Development Bank (ADB)



## บทที่ 3 วิธีการศึกษาวิจัย

### 3.1 วิธีการศึกษา

ในงานวิจัยนี้ ผู้เขียนได้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงพรรณนา ซึ่งมาจากการศึกษา ค้นคว้าจากตำรา การรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Data) และจาก web site ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการยุคใหม่ ร่วมกับข้อมูลที่ประมวลได้จากการจัดทำแบบสอบถามเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการและชำนาญการในกรมยุโรป และจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับต้นของสถานเอกอัครราชทูตที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงมอสโก สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงบูดาเปสต์ สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปราก และสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงวอร์ซอ ผสมผสานกับประสบการณ์ของผู้เขียนที่ปฏิบัติงานในกองยุโรป 3 กรมยุโรปเป็นเวลา 12 ปี

### 3.2 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรที่จะใช้ในการศึกษาประกอบด้วย 2 กลุ่ม ได้แก่

3.2.1 เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการและชำนาญการในกองยุโรป 3 กรมยุโรป จำนวน 6 คน

3.2.2 อัครราชทูตที่ปรึกษาสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงมอสโก สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงบูดาเปสต์ สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปราก และสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงวอร์ซอ รวม 4 คน

### 3.3 แหล่งข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา

เก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูล ดังนี้

3.3.1 ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data)

ศึกษาจากเอกสาร (Document) ที่เกี่ยวข้อง เช่น รายงานผลการปฏิบัติงานรอบ 3 เดือน และ 6 เดือนของกรมยุโรป โดยเฉพาะในส่วนของกองยุโรป 3 ซึ่งดูแลประเทศที่เป็นตลาดใหม่ของยุโรป รายงานผลการดำเนินโครงการภายใต้กรอบงบประมาณ CEO และ FMIP ของสถานเอกอัครราชทูต 4 แห่งข้างต้น โดยจะตีกรอบช่วงเวลาที่จะศึกษาระหว่างปี 2550-2551

3.3.2 ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data)

ศึกษาโดยใช้ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์อัครราชทูตที่ปรึกษาของสถานเอกอัครราชทูตกลุ่มเป้าหมาย 4 แห่ง นอกจากนี้ ผู้เขียนยังได้จัดทำแบบสอบถามขึ้น เพื่อสอบถามความเห็น

ของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการและชำนาญการในกองยุโรป 3 กรมยุโรป จำนวน 6 คน ซึ่งต่อมาได้รวมเป็น Focus Group เพื่อเสวนาประเด็นของการปฏิบัติงานเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ไทยในตลาดใหม่ในยุโรป และสรุปเป็นข้อมูลทั้งในแง่ปัญหา อุปสรรค และความเห็น/ข้อเสนอแนะ ท้ายสุดผู้เขียนใช้ประสบการณ์จากการปฏิบัติงานในกองยุโรป 3 กรมยุโรป ระหว่างปี 2540-2552 เป็นเวลา 12 ปี โดย 2 ปีสุดท้ายในตำแหน่งผู้อำนวยการกองยุโรป 3

### 3.4 วิธีและเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล

ใช้การเก็บข้อมูลภาคสนาม โดยใช้แบบสอบถาม การสัมภาษณ์และการเสวนากับผู้ให้ข้อมูลหลัก

### 3.5 การวิเคราะห์ข้อมูล

ใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ โดยจัดหมวดหมู่ข้อมูลที่ได้จากการอ่าน สัมภาษณ์ และแบบสอบถาม รายงานผลการดำเนินโครงการ FMIP และ CEO มาตีความ โดยใช้แนวคิดการประเมินของ Asian Development Bank (ADB) ช่วยในการประเมินผลสำเร็จการดำเนินโครงการ แล้วใช้เครื่องมือการบริหารแนวใหม่ เช่น Learning Organization, Knowledge Worker, Knowledge Management, Balanced Scorecard/Strategy Map, Outsourcing, Hollywood Model และ Best Practices มาเป็นแนวทางในการวิเคราะห์ ศึกษาเปรียบเทียบ ร่วมกับประสบการณ์ของผู้เขียน ในการสร้างข้อสรุปและข้อเสนอแนะ เพื่อปรับปรุงการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่กระทรวงการต่างประเทศ ทั้งที่ประจำการในกระทรวงฯ และที่ประจำการอยู่ในสถานเอกอัครราชทูตที่เกี่ยวข้อง ให้สามารถขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ไทยต่อประเทศที่เป็นตลาดใหม่ในยุโรปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลสมตามเป้าหมาย ภายใต้ข้อจำกัดทางทรัพยากร

## บทที่ 4 ผลการศึกษา

### 4.1 โครงสร้างบริหารปัจจุบันของกรมยุโรป

#### 4.1.1 ประวัติความเป็นมา

กรมยุโรปเป็นหนึ่งในกรมภูมิภาค (Regional Department) จำนวน 4 กรมของกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งประกอบด้วย กรมยุโรป กรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้ กรมเอเชียตะวันออก และกรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลาง และแอฟริกา จัดตั้งขึ้นเมื่อปี 2534 จากการปฏิรูปโครงสร้างของกระทรวงการต่างประเทศ โดยยุบกรมการเมือง และจัดตั้งส่วนราชการที่หน้าที่และรับผิดชอบในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับประเทศในภูมิภาคต่างๆ โดยโอนอำนาจหน้าที่และงานบางส่วนของกรมเศรษฐกิจและกรมสารนิเทศไปเป็นของกรมภูมิภาคด้วย

#### 4.1.2 อำนาจหน้าที่

หน้าที่ที่สำคัญของกรมยุโรป คือ ประเมินสถานการณ์ทางการเมือง ความมั่นคง เศรษฐกิจ วัฒนธรรมและสังคมของประเทศ และกลุ่มประเทศในภูมิภาคยุโรป และองค์การระหว่างประเทศของภูมิภาคยุโรป เพื่อเสนอแนะนโยบายในการดำเนินความสัมพันธ์ทวิภาคีระหว่างไทยกับประเทศ กลุ่มประเทศ และองค์การระหว่างประเทศของภูมิภาคยุโรป ตลอดจนเป็นสื่อกลางในการติดต่อระหว่างส่วนราชการไทยกับตัวแทนของประเทศ กลุ่มประเทศ และองค์การระหว่างประเทศดังกล่าว โดยมีประเทศที่อยู่ในความรับผิดชอบ 50 ประเทศ 3 กลุ่มประเทศ และ 5 องค์การระหว่างประเทศ

#### 4.1.3 โครงสร้าง

ปัจจุบันประกอบด้วยหน่วยงานระดับกอง 4 หน่วย ได้แก่

- สำนักเลขานุการกรมฯ (รับผิดชอบงานบริหารทั่วไป การประสานงานภายในกระทรวง การจัดการดูงานที่ประเทศในยุโรปของหน่วยราชการไทย และงานอื่นๆ ที่ได้รับมอบ)
- กองยุโรป 1 (เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ ลักเซมเบิร์ก สหราชอาณาจักร ไอร์แลนด์ สหภาพยุโรป องค์การนาโต อาเซม และองค์การเพื่อความมั่นคงและร่วมมือในยุโรป หรือ OSCE)
- กองยุโรป 2 (ฟินแลนด์ นอร์เวย์ เดนมาร์ก สวีเดน ลิทัวเนีย ลัตเวีย เอสโตเนีย ไอซ์แลนด์ ฝรั่งเศส ราชรัฐโมนาโก โปรตุเกส สเปน อิตาลี มอลตา ออร์เดอร์ ออฟ มอลตา กรีซ ตุรกี อันดอร์รา ไชปรัส ซานมาริโน และองค์การระหว่างประเทศว่าด้วยผู้ใช้ภาษาฝรั่งเศส)
- กองยุโรป 3 (เยอรมนี ออสเตรีย สวิตเซอร์แลนด์ ลิกเตนสไตน์ นครรัฐวาติกัน)

ฮังการี เช็ก โปแลนด์ สโลวาเกีย สโลวีเนีย โรมาเนีย บัลแกเรีย แอลเบเนีย โครเอเชีย มาซิโดเนีย บอสเนีย-เฮอร์เซโกวีนา เซอร์เบีย มอนเตเนโกร รัสเซีย มอลโดวา เบลารุส ยูเครน อาร์เมเนีย จอร์เจีย อาเซอร์ไบจาน องค์การเพื่อความร่วมมือเซี่ยงไฮ้ กลุ่มวิสกhrad และสมาคมการค้าเสรียุโรป

#### 4.1.4 บุคลากร

##### กรมยุโรป

ข้าราชการเป็นจำนวนทั้งสิ้น 31 คน แบ่งเป็นสายการทูตจำนวน 28 คน และสายสนับสนุน 3 คน โดยจำแนกได้ ดังนี้ 1) ผู้บริหารระดับสูง ได้แก่ อธิบดีและรองอธิบดี 2) ผู้บริหารระดับต้น ได้แก่ ผู้อำนวยการกอง 3 กอง และเลขานุการกรม 1 คน 3) เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติ (รวมหัวหน้าฝ่าย) ซึ่งแบ่งออกเป็น สำนักเลขานุการกรม 5 คน (การทูต 2 สนับสนุน 3) กองยุโรป 1 จำนวน 7 คน กองยุโรป 2 จำนวน 7 คน และกองยุโรป 3 จำนวน 6 คน

##### สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงมอสโก

เป็นสถานทูตชั้นหนึ่งมีข้าราชการทั้งสิ้น 9 คน ประกอบด้วย เอกอัครราชทูต อัครราชทูต อัครราชทูตที่ปรึกษา ที่ปรึกษา เลขานุการเอก 1 คน เลขานุการโท 2 คน เจ้าหน้าที่สายสนับสนุน 2 คน

##### สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงบูดาเปสต์

เป็นสถานทูตชั้นสอง มีข้าราชการ 5 คน ประกอบด้วย เอกอัครราชทูต อัครราชทูตที่ปรึกษา เลขานุการเอก 3 คน เจ้าหน้าที่สายสนับสนุน 2 คน

##### สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปราก

เป็นสถานทูตชั้นสอง มีข้าราชการ 5 คน ประกอบด้วย เอกอัครราชทูต อัครราชทูตที่ปรึกษา เลขานุการเอก 2 คน และเจ้าหน้าที่สายสนับสนุน 1 คน

##### สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงวอร์ซอ

เป็นสถานทูตชั้นสอง มีข้าราชการ 5 คน ประกอบด้วย เอกอัครราชทูต อัครราชทูตที่ปรึกษา เลขานุการโท 2 คนและเจ้าหน้าที่สายสนับสนุน 1 คน

#### 4.2 ภาพรวมโครงการ FMIP และ CEO ปี 2550 และปี 2551

##### โครงการ FMIP ปี 2550

กำหนดให้โครงการที่เสนอของบ FMIP จะต้องบรรลุผลภายในเป้าหมาย 4 ด้าน คือ

- การเข้าถึงองค์ความรู้เทคโนโลยีและหลักปฏิบัติที่เป็นเลิศในต่างประเทศ เพื่อส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือกับหน่วยงานหลักทางเทคโนโลยีในประเทศเป้าหมาย/บุคคลากร ที่มีความชำนาญในการเข้าถึงเทคโนโลยีและ/หรือการนำเทคโนโลยีไปใช้ เพื่อให้เกิดการชักนำเอาความรู้ทาง

วิทยาการและอื่นๆ มาสู่บุคคลากรในประเทศไทย ตัวอย่างโครงการเช่น โครงการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างไทยกับต่างประเทศ

- การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันระหว่างประเทศ เพื่อใช้กลไกการบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการในการส่งเสริมขีดความสามารถของประเทศไทยในการแข่งขันด้านต่างๆ ในต่างประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตัวอย่างโครงการ เช่น โครงการเพิ่มขีดความสามารถด้านการค้าการลงทุนของไทยในต่างประเทศ โครงการเพิ่มขีดความสามารถหน่วยงานและผู้ประกอบการไทยให้สามารถปฏิบัติตามกฎระเบียบการนำเข้าของประเทศ/ภูมิภาคที่เป็นตลาดสำคัญของไทย โครงการพัฒนาศักยภาพแรงงานไทย เป็นต้น

- การทูตวัฒนธรรม เพื่อกระชับความสัมพันธ์ในระดับประชาชนของประเทศต่างๆ ผ่านการเผยแพร่เอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมด้านต่างๆ ของไทย ตัวอย่างโครงการ เช่น โครงการจัดกิจกรรมฉลองความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างไทยกับประเทศต่างๆ การจัดงาน Thai Festival เป็นต้น

- ความมั่นคงและการเสริมสร้างความไว้วางใจระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศ โดยให้ความสำคัญกับประเทศเพื่อนบ้านและประเทศที่ไทยมี เป้าหมายพิเศษ (ประเทศมหาอำนาจ) และประเทศคู่ค้า รวมทั้งเป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวเนื่องทางเศรษฐกิจหรือกฎหมายระหว่างประเทศ

ในปีนี้มีหน่วยราชการเสนอโครงการรวม 29 โครงการ รวมงบประมาณ 299.35 ล้านบาท โดยร้อยละ 57.14 ของโครงการทั้งหมด มีวงเงินงบประมาณไม่เกิน 10 ล้านบาท ร้อยละ 32.10 ของโครงการทั้งหมด อยู่ในกลุ่มโครงการที่มีเป้าหมายการเข้าถึงองค์ความรู้ เทคโนโลยีและหลักปฏิบัติที่เป็นเลิศในต่างประเทศ ร้อยละ 33.3 ของโครงการทั้งหมดดำเนินการในภูมิภาคอเมริกาและแปซิฟิกใต้

### โครงการ FMIP ปี 2551

ได้มีการกำหนดแนวทางการทำโครงการให้มีหลักเกณฑ์สำคัญ ได้แก่ มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ส่งผลประโยชน์โดยตรงในต่างประเทศ มีบูรณาการชัดเจน รวมทั้งมีผลงานที่น่าเชื่อถือและดำเนินการได้จริง โดยเพิ่มเป้าหมายจาก 4 ด้านในปี 2550 ขึ้นอีก 2 ด้าน ได้แก่

- การเสริมสร้างความเข้มแข็งชุมชนไทยในต่างแดน เพื่อส่งเสริมให้ชาวไทยและชุมชนไทยในต่างประเทศให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี มีศักดิ์ศรี และพร้อมในการช่วยปกป้องและแสวงหาผลประโยชน์แก่ประเทศไทย

- การสนับสนุนกิจกรรมภายใต้กรอบความร่วมมือต่างๆ ที่ประเทศไทยมีบทบาทนำ กำหนดระยะเวลาของงานที่ชัดเจนกับประเทศเป้าหมาย มีโอกาสในการขยายประโยชน์ของชาติ

ในปีนี้มีหน่วยราชการเสนอโครงการรวม 84 โครงการ รวมงบประมาณ 592,776,400 บาท โดยร้อยละ 78.31 ของโครงการทั้งหมด มีวงเงินงบประมาณไม่เกิน 10 ล้านบาท ร้อยละ 27.7 ของโครงการทั้งหมด อยู่ในกลุ่มโครงการที่มีเป้าหมายการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันระหว่างประเทศ และร้อยละ 24.1 ของโครงการทั้งหมด ดำเนินการภายใต้กรอบความร่วมมือต่างๆ

#### โครงการ CEO ปี 2550-2551

งบ CEO เป็นงบ function ของสอท./สทศ. สำหรับสนับสนุนการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ของสอท./สทศ. อันเป็นผลจากการหารือกับทีมประเทศไทย เพื่อให้ยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศของรัฐบาลเป็นไปตามเป้าหมาย โดยโครงการที่จัดทำขึ้นต้องอยู่ภายใต้ประเด็นยุทธศาสตร์หลักๆ ดังนี้ 1) การส่งเสริมความสัมพันธ์ทวิภาคีระหว่างไทยกับต่างประเทศ 2) การส่งเสริมเศรษฐกิจ การค้า และการลงทุน และ 3) การประชาสัมพันธ์ประเทศไทยในเชิงรุก โดยในช่วงปี 2550-2551 กระทรวงฯ ให้ความสำคัญกับนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลในปัจจุบัน ได้แก่ การฟื้นฟูสภาพลักษณ์และความเชื่อมั่น ฟื้นฟูสภาพเศรษฐกิจ และการพัฒนาความสัมพันธ์กับประชาคมโลก สำหรับปี 2550 มีสอท./สทศ. ที่ได้รับอนุมัติโครงการ 108 โครงการ เป็นจำนวนเงิน 193 ล้านบาท สำหรับปี 2551 มี สอท./สทศ. ที่ได้รับอนุมัติโครงการ 171 โครงการ เป็นจำนวนเงิน 200 ล้านบาท แต่สอท./สทศ. สามารถดำเนินการได้แล้วเสร็จและบรรลุเป้าหมาย 96 โครงการ เป็นเงิน 172 ล้านบาท

แนวปฏิบัติในการอนุมัติโครงการ CEO คือ 1) สอท./สทศ. ส่งข้อเสนอโครงการให้กลุ่มงานพัฒนาระบบบริหารรวบรวม 2) กลุ่มงานฯ ส่งข้อเสนอโครงการให้กรมภูมิภาคที่เกี่ยวข้องพิจารณาข้อเสนอที่ประชุม 3) ที่ประชุม (ซึ่งประกอบด้วย รองปลัดกระทรวงเป็นประธาน ผู้แทนกรมภูมิภาคที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนกรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กรมการกงสุล กรมสารนิเทศ สพร. สำนักบริหารคลังสำนักงานนโยบายและแผน และกลุ่มงานฯ เป็นเลขานุการ) พิจารณาอนุมัติโครงการ

#### 4.3 หลักเกณฑ์พิจารณาการดำเนินงานและความสามารถในการแปลงยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติ

ในงานศึกษานี้ มีพื้นฐานมาจากการทบทวนทฤษฎี แนวคิด วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง โดยแนวคิดหลัก คือ แนวคิด Balanced Scorecard ของ Kaplan and Norton แนวทางการประเมินโครงการของ Japan Bank for International Cooperation (JBIC) และ Asian Development Bank (ADB) ที่ได้กล่าวถึงในบทที่ 2 รวมทั้งใช้แบบสอบถามที่เก็บจากเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการของกองยุโรป 3 การสัมภาษณ์ อัครราชทูตที่ปรึกษาของสถานเอกอัครราชทูตประเทศเป้าหมาย มาเป็นเกณฑ์ศึกษาว่า ในช่วงระหว่างปี 2550-2551 กองยุโรป 3 และสถานเอกอัครราชทูตที่เกี่ยวข้อง ดำเนินงานเพื่อผลักดันและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ไทยในประเทศที่เป็นตลาดใหม่ในยุโรป และสามารถแปลงยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติ เพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากน้อยเพียงใด รวมถึง ปัญหา/

อุปสรรคที่เกิดขึ้น โดยในกรณีสถานเอกอัครราชทูตที่เกี่ยวข้อง ผู้เขียนจะใช้รายงานผลการดำเนินโครงการ FMIP และ CEO ช่วงระหว่างปี 2550-2551 ของสถานเอกอัครราชทูตฯ เพื่อประกอบ การพิจารณาเพิ่มเติมด้วย

#### 4.4 การสัมภาษณ์และจัดทำแบบสอบถาม

ผู้เขียนได้จัดทำแบบสอบถาม (ภาคผนวก ก) และแนวคำถามสำหรับสัมภาษณ์ (ภาคผนวก ข) ขึ้น เพื่อเก็บข้อมูลการปฏิบัติงานของกองยุโรป 3 และสถานเอกอัครราชทูตที่เกี่ยวข้อง ในการกำหนด ยุทธศาสตร์และการแปลงยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติ โดยใช้หัวข้อดังต่อไปนี้ เป็นแนวทางในการตั้งคำถาม

- การวิเคราะห์ การกำหนดทิศทาง และการวางยุทธศาสตร์
- การสื่อสารและถ่ายทอดยุทธศาสตร์
- โครงสร้างและกระบวนการทำงาน
- ความรู้และระบบข้อมูล
- การประเมินผล
- ทักษะ ความสามารถของผู้บริหาร
- ความมุ่งมั่นของผู้บริหารในการแปลงยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติ
- การมีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์
- การบูรณาการและการทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่น
- การแบ่งปันความรู้ที่สำคัญภายในองค์กร

โดยแบบสอบถามได้มอบให้ข้าราชการระดับปฏิบัติการ (ซี 3-6 เดิม) ในกองยุโรป 3 ตอบ และแนวคำถามได้ใช้สัมภาษณ์อัครราชทูตที่ปรึกษาของสถานเอกอัครราชทูต 4 แห่งข้างต้น

##### 4.4.1 ผลการจัดทำแบบสอบถาม

พบว่าปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นในปัจจุบันที่ทำให้การดำเนินงานในส่วนของยุทธศาสตร์ ไม่บรรลุเป้าหมาย ได้แก่

➤ ทั้งหมดเห็นว่า เวลาในการทำงานส่วนใหญ่หมดไปกับการทำงานประจำ เช่น การจัดทำประเด็นสนทนา การทำแฟ้มการหารือ การ update ข้อมูลประเทศ และงานในการอำนวยความสะดวกตามคำขอของสถานเอกอัครราชทูตต่างประเทศและสถานเอกอัครราชทูตไทยที่อยู่ในความดูแล รวมถึงการเป็นผู้ประสานในเรื่องต่างๆ ระหว่างสถานเอกอัครราชทูตข้างต้นกับหน่วยงานภายนอกกระทรวงฯ โดยมีข้อจำกัดในเรื่องของจำนวนบุคลากรในกองฯ ที่ไม่เพียงพอ ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ 1 คน จะต้องดูแลหลายประเทศไปพร้อมกัน กอปรกับความเร่งด่วนในเรื่องของเวลาที่จะต้อง

ดำเนินการให้เสร็จ ทำให้เกิดความตึงเครียด (stress) ทำให้เจ้าหน้าที่เกิดความเหนื่อยล้าจากงานประจำ ขาดความกระตือรือร้นหรือเวลาที่จะเรียนรู้หรือรับรู้งานอื่นๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องกับตน ไม่มีแรง ไม่มีแรงจูงใจ แรงขับเคลื่อนในการทำงาน รวมทั้ง ไม่มีเวลาเหลือพอที่จะทำงานเชิงลึกในด้านยุทธศาสตร์

➤ ที่ผ่านมามีการวิเคราะห์ หรือประเมินความรู้ที่จำเป็นต่อการดำเนินยุทธศาสตร์ในแต่ละด้านโดยละเอียด และยังไม่มีการรวบรวมความรู้ที่มีอยู่ให้เป็นระบบ เพื่อให้ง่ายต่อการนำความรู้ดังกล่าวไปใช้งาน

➤ เจ้าหน้าที่โต๊ะ (desk officer) กรมภูมิภาค ซึ่งได้รับมอบหมายให้ดูแลงานส่งเสริมความสัมพันธ์ทวิภาคีรายประเทศ ซึ่งแม้จะมีความรอบรู้ในงานที่ตนดูแล แต่ก็ไม่เห็นภาพรวมเปรียบเสมือนเห็นต้นไม้แต่ไม่รู้จ๊กป่า ทำให้ไม่ทราบข้อมูล/ความเชื่อมโยงของประเด็นในเรื่องต่างๆ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญต่อการวางกลยุทธ์เพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ โดยเฉพาะทางด้านเศรษฐกิจ ซึ่งมีความซับซ้อนกว่ามิติทางการเมือง และต้องอาศัยความรู้เฉพาะทาง รวมทั้งความสามารถในการเชื่อมโยงประเด็นต่างๆ เข้าด้วยกัน

➤ การโยกย้ายสับเปลี่ยนข้าราชการ ทำให้เกิดปัญหา Institutional Memory และความต่อเนื่องของผู้รับผิดชอบงาน สำหรับเจ้าหน้าที่แรกเข้า ระบบการ rotate เจ้าหน้าที่ ทำให้ไม่มีโอกาสได้เรียนรู้งานอย่างจริงจัง ต้องอาศัยวิธีการ Learning by doing ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ที่มีความเข้าใจงานอย่างฉาบฉวยแต่ไม่สามารถปฏิบัติงานด้านการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ ซึ่งต้องอาศัยความเข้าใจเกี่ยวกับประเทศที่ดูแลอย่างลึกซึ้งได้

➤ ส่วนใหญ่เห็นว่า การมียุทธศาสตร์ภูมิภาคและรายประเทศ รวมทั้ง การกำหนดกลยุทธ์เพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ที่ชัดเจน เป็นเรื่องจำเป็น เนื่องจาก จะทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปในทิศทางที่ถูกต้อง และเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

➤ ทั้งหมดเห็นว่า การพัฒนาบุคลากรเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดในการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะในเรื่องการวางยุทธศาสตร์และการแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ เนื่องจากงานของกรมภูมิภาค เป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลาในการเรียนรู้ สะสมความรู้และข้อมูลประเทศที่ตนดูแล ซึ่งในหลายเรื่องต้องใช้ประสบการณ์ และทักษะในการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงลึก ร่วมกับการสร้างเครือข่ายกับคนในประเทศที่อยู่ในความดูแล การเปลี่ยนบุคลากรก่อนข้างบ่อยทำให้งานขาดความต่อเนื่อง และเมื่อประกอบกับการไม่มีการบริหารจัดการความรู้ ทำให้ข้าราชการขาดการเรียนรู้ หรือเรียนรู้ได้ช้า และในหลายกรณีไม่มีเวลาหรือโอกาสที่จะได้เรียนรู้เกี่ยวกับงานที่ทำอย่างจริงจัง ซึ่งในเรื่องนี้ เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติทุกคนเห็นว่า ผู้บริหารกระทรวงฯ ให้ความสำคัญกับการพัฒนาบุคลากรน้อยมาก

➤ เกือบทุกคนเห็นว่า การปรับทัศนคติในการทำงาน ให้มีทัศนคติที่ดี มี



“mindset” ที่เหมาะสม ไม่ยึดมั่น ยอมรับความเห็นที่แตกต่าง การสื่อสาร พูดคุยแลกเปลี่ยนความเห็นระหว่างผู้บริหารและระดับปฏิบัติ ซึ่งพร้อมที่จะรับฟังและมีความยืดหยุ่น รวมทั้ง การพูดคุยข้ามกองข้ามกรม และกับ Stake Holder เช่นหน่วยงานภายนอก ทั้ง ภาครัฐ เอกชน และสถานเอกอัครราชทูตต่างประเทศ เป็นเรื่องสำคัญที่จะช่วยให้เกิดความรู้ ความเข้าใจยุโรปในภาพรวม ซึ่งส่งผลต่อการพัฒนาและปรับปรุงการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะในด้านยุทธศาสตร์ให้ดีขึ้น นอกจากนี้ ยังเห็นความสำคัญของการทำงานเป็นทีมอีกด้วย

➤ เกือบทุกคนเห็นว่า การมีฐานข้อมูลที่เป็นระบบ จะช่วยในการเรียนรู้งานและความเข้าใจในงานได้ดีขึ้น รวมทั้ง ข้อมูลจะมีความต่อเนื่อง ส่งผลให้สามารถวิเคราะห์ข้อมูลเชิงลึก เช่น ยุทธศาสตร์ประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ และช่วยลดเวลาในการทำงาน

➤ ทั้งหมดเห็นว่า ควรสร้างบุคลากรสายการทูตให้เป็น specialist มากขึ้น เนื่องจาก การกำหนดยุทธศาสตร์ การเสนอความเห็นเชิงนโยบาย จำเป็นต้องอาศัยความรู้ในเชิงลึก ประสบการณ์ และความรอบรู้ในสาขางาน ซึ่งสิ่งเหล่านี้ต้องใช้เวลาในการสั่งสมและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยบางเรื่องต้องอาศัย institutional memory หรืออาจต้องอาศัย connection กับบุคลากรของประเทศที่อยู่ในความรับผิดชอบ การเป็น specialist จะทำให้นักการทูตมีความคุ้นเคย/ประสบการณ์ รวมทั้งความเข้าใจเกี่ยวกับประเทศนั้นๆ อย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีฉันทามติในเรื่องที่ว่ากระทรวงควรปรับโครงสร้างบุคลากรให้เป็นระบบ specialist แทนการเป็น generalist ส่วนใหญ่เห็นว่าควรเป็นระบบผสมทั้งสองกลุ่ม และเห็นว่าควรมีการกำหนด career path ที่ชัดเจนสำหรับกลุ่ม specialist โดยให้โอกาสได้พัฒนาความรู้และประสบการณ์ในการทำงานในวงกว้าง นอกเหนือจากเรื่องที่ดินมีความชำนาญด้วย

#### 4.4.2 ผลการสัมภาษณ์

➤ ส่วนใหญ่เห็นว่า ยังขาดการมียุทธศาสตร์ระดับภูมิภาค เช่น ภูมิภาคยุโรป ตะวันออก เพื่อให้สถานเอกอัครราชทูตในกลุ่มเห็นภาพยุทธศาสตร์และแผนกลยุทธ์ในภาพรวม และเป็นภาพเดียวกัน ความเข้าใจต่อยุทธศาสตร์ที่แตกต่างกัน ทำให้ทิศทางการดำเนินงานของสถานเอกอัครราชทูตมีความแตกต่างกันด้วย การมียุทธศาสตร์ระดับภูมิภาค จะทำให้การจัดทำโครงการต่างๆ มีการบูรณาการในระหว่างภูมิภาค ไม่ซ้ำซ้อน หรือไปคนละทาง แต่สามารถใช้ทรัพยากรร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่า และสอดคล้องกับความต้องการของกระทรวงฯ

➤ ทั้งหมดเห็นว่า ปัญหาสำคัญ คือการขาดการสื่อสาร และความเข้าใจ ระหว่างสถานเอกอัครราชทูตกับกระทรวงฯ โดยเฉพาะความเข้าใจที่แตกต่างกันทั้งในเรื่องนโยบายยุทธศาสตร์ประเทศและยุทธศาสตร์ภูมิภาค รวมทั้ง การขาดความเข้าใจเกี่ยวกับขั้นตอน ระเบียบ หลักการ เหตุผล และเป้าประสงค์ของการของงบประมาณภายใต้ FMIP และ CEO ทำให้สถานเอกอัครราชทูตเกิดความ

สนับสนุนในการจัดทำโครงการ และหลายครั้งโครงการที่สถานเอกอัครราชทูตฯ ประสงค์จะจัดทำและในฐานะเจ้าของพื้นที่เห็นว่าจะตอบสนองยุทธศาสตร์ไทยในภูมิภาคยุโรปที่เป็นตลาดใหม่ได้ แต่โครงการไม่ได้รับอนุมัติจากกระทรวงฯ เพราะมองจากมุมมองที่ต่างกัน

#### 4.5 ผลการศึกษาการจัดทำโครงการ FMIP และ CEO ของสถานเอกอัครราชทูตที่เกี่ยวข้อง

ผู้เขียนใช้รายงานผลการดำเนินโครงการ FMIP และ CEO ช่วงระหว่างปี 2550-2551 และแนวทางการประเมินผลของ Japan Bank for International Cooperation (JBIC) และ Asian Development Bank (ADB) มาปรับใช้ โดยกำหนดหลักเกณฑ์ที่จะใช้พิจารณา 3 หลักเกณฑ์ ได้แก่ ประสิทธิภาพ (Effectiveness) ความเชื่อมโยง (Relevance) ประสิทธิภาพ (Efficiency) และลักษณะงานของโครงการ ซึ่งสามารถแบ่งออกได้ 2 ลักษณะ คือ งานยุทธศาสตร์และงานประจำ มาเป็นแนวทางการศึกษารูปแบบการดำเนินโครงการของสถานเอกอัครราชทูต 4 แห่งที่เป็นตลาดใหม่ในยุโรป โดยเฉพาะในด้านการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ไทย ดังรายละเอียดตามตารางที่ 4.1 ซึ่งแสดงระดับประสิทธิผล (Effectiveness) ของโครงการและ ตารางที่ 4.2 ซึ่งแสดงเกณฑ์ในการพิจารณาประเมินความเชื่อมโยง (Relevance) โดยการประเมินประสิทธิภาพ (Efficiency) จะพิจารณาจากความสามารถในการบริหารจัดการปัจจัยนำเข้า ซึ่งจะเปรียบเทียบแผน (Planned) และผลผลิตที่เกิดขึ้น (Actual) โดยการถามคำถาม ดังต่อไปนี้

- 1) ความสามารถในการดำเนินโครงการ/กิจกรรมให้ได้ตามแผนงาน
- 2) ความสามารถในการนำส่งผลผลิตได้ตามตัวชี้วัด/ค่าเป้าหมายที่กำหนด
- 3) ความสามารถในการใช้ทรัพยากรโครงการให้ได้ตามแผนงาน
- 4) ความสามารถในการเบิกจ่ายงบประมาณ

โดยตารางที่ 4.3 จะแสดงเกณฑ์การประเมินลักษณะงานของโครงการ ทั้งนี้ สามารถจำแนกผลการศึกษาออกได้ ดังนี้

##### 4.5.1 ผลการศึกษาโครงการ FMIP ปี 2550-2551 ในภาพรวม

❖ **กลุ่มโครงการที่มีเป้าหมายเข้าถึงองค์ความรู้** เป็นกลุ่มที่ประสบผลสำเร็จมากกว่ากลุ่มอื่น และในปี 2551 ก็ยังคงเป็นกลุ่มที่ประสบผลสำเร็จมากกว่ากลุ่มอื่นเช่นกัน

❖ **กลุ่มโครงการที่มีเป้าหมายเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันระหว่างประเทศ** เป็นกลุ่มที่ประสบผลดี ส่วนมากเป็นโครงการเพิ่มขีดความสามารถในการส่งสินค้าเกษตรไทยไปยังประเทศตลาดดั้งเดิม เช่น สหรัฐฯ ญี่ปุ่น และออสเตรเลีย ทั้ง 2 ปี โดยมีลักษณะบูรณาการกับประเทศคู่ค้า และสามารถพัฒนาให้เกิดความยั่งยืนต่อไปได้

❖ **กลุ่มโครงการที่มีเป้าหมายการทูตทางวัฒนธรรม** เป็นกลุ่มที่มีบูรณาการสูง แต่

ดำเนินการในลักษณะงานปกติ และไม่สะท้อนความสามารถในการบกระดับงานไปสู่ยุทธศาสตร์ด้านอื่นๆ อย่างไรก็ตาม ในปี 2551 มีพัฒนาการดีขึ้น โดยมีกิจกรรมทางวัฒนธรรมที่ขยายตัวไปสู่การจัดทำความร่วมมือและการเจรจาการค้า ทำให้กิจกรรมทางวัฒนธรรมขยายตัวไปสู่ยุทธศาสตร์ด้านอื่นๆ ของประเทศ

❖ กลุ่มโครงการที่มีเป้าหมายความมั่นคงและการเสริมสร้างความไว้วางใจใจใจ ภาพรวมการจัดทำและดำเนินโครงการที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ความมั่นคงของประเทศทั้ง 2 ปี มีระดับการบูรณาการสูง และมีศักยภาพในการขยายผลได้อีกมาก

❖ กลุ่มโครงการในเป้าหมายการเสริมสร้างความเข้มแข็งชุมชนไทยในต่างแดน มีภาพรวมการบูรณาการเพื่อกิจกรรมปกติ การมีส่วนร่วมอย่างมีนัยยะสำคัญของชุมชนไทยไม่มีความชัดเจน

❖ กลุ่มโครงการในเป้าหมายกิจกรรมภายใต้กรอบความร่วมมือต่างๆ ที่ไทยมีบทบาทนำ มีส่วนช่วยให้ไทยบรรลุผลงานตามพันธกรณีที่มีไว้กับต่างประเทศและพัฒนาต่อยอดได้ในอนาคต

❖ โครงการส่วนมากมีผลการดำเนินงานในระดับปกติ มีผลผลิตตามเป้าหมาย มีความชัดเจนด้านบูรณาการ ไม่แสดงผลลัพธ์ที่เด่นชัด อย่างไรก็ตาม ในปี 2551 โครงการมีระดับการบูรณาการสูงขึ้น

❖ ปัญหาการออกพระราชบัญญัติงบประมาณล่าช้า ส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานโครงการจำนวนมาก

#### 4.5.2 ผลการศึกษาการจัดทำโครงการ CEO

- สอท./สกญ. สามารถจัดส่งข้อเสนอโครงการได้โดยตรงไปที่กลุ่มงานพัฒนาระบบบริหาร โดยกระทรวงฯ มิได้มีการกำหนดกรอบยุทธศาสตร์ที่กระทรวงฯ จะให้ความสำคัญหรือกรอบยุทธศาสตร์ของแต่ละภูมิภาคเป็นเกณฑ์ ทำให้ในทางปฏิบัติสอท.มักเลือกที่จะเสนอโครงการตามที่สอท.ประสงค์จะดำเนินการมากกว่าที่จะเสนอโครงการที่สะท้อนงานยุทธศาสตร์ ซึ่งต้องมีการดำเนินงานเป็นแผนงาน (Program) อย่างต่อเนื่อง และมีเป้าหมายชัดเจนเป็นรูปธรรม

- พบว่าส่วนใหญ่โครงการ CEO ถูกใช้วัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนงานประจำของสอท./สกญ.มากกว่า เนื่องจากพบว่าโครงการส่วนใหญ่เป็นโครงการที่มีการดำเนินงานในลักษณะจัดกิจกรรม (Activity) ครั้งเดียวในห้วงสั้นๆ และเป็นการแบ่งงานกันทำโดยขาดการบูรณาการเพื่อไปสู่เป้าหมายเดียวกัน

- สัดส่วนของประเภทโครงการตามยุทธศาสตร์ที่ได้รับการจัดสรร มิได้

สะท้อนเป้าหมายหรือยุทธศาสตร์ที่กระทรวงฯ ให้ความสำคัญอย่างแท้จริง โดยร้อยละ 60 เป็นโครงการ การทูตวัฒนธรรม ขณะที่โครงการส่งเสริมความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจได้รับจัดสรรเพียงร้อยละ 23

#### 4.5.3 สรุปประเด็นสำคัญของการศึกษา (เฉพาะสอท.กลุ่มประเทศที่เป็นตลาดใหม่ในยุโรป)

- โดยที่ประเทศที่เป็นตลาดใหม่ในยุโรป (ยกเว้นรัสเซีย) เป็นตลาดเล็ก สอท.ของ ประเทศเหล่านั้นก็เป็นสอท.ขนาดเล็ก ทีมประเทศไทยในสอท.ดังกล่าวมักจะมีอยู่ไม่เกิน 1-2 หน่วยงาน ด้วยโครงสร้างดังกล่าวทำให้สอท.ตลาดใหม่เหล่านั้นมักไม่เข้าข่ายในการของบ FMIP ซึ่งจะต้องเป็น โครงการใหญ่ ใช้งบประมาณจำนวนมาก มี impact สูง และมีการบูรณาการมากกว่า 2 หน่วยงานขึ้นไป ส่วนใหญ่โครงการที่สอท.เหล่านี้ได้รับจัดสรรจึงเป็น โครงการที่จะต้องเข้าร่วมกับสอท.อื่นๆ ซึ่ง บางครั้งก็เป็นโครงการที่ไม่ได้ขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ไทยต่อตลาดใหม่เหล่านี้ แต่เป็นหนทางเดียวที่ โครงการสอท.ฯ จะได้รับจัดสรร

- หลักการความคุ้มค่าในพิจารณาจัดสรร โครงการ CEO ทำให้โครงการสอท.ตลาด ใหม่ในยุโรปมักไม่ได้รับการจัดสรรแม้ว่าจะตอบสนองยุทธศาสตร์ แต่เมื่อเทียบค่าใช้จ่ายกับผลที่ได้รับ แล้วไม่คุ้มค่า เนื่องจากเป็นตลาดเล็ก

- โครงการสอท.ส่วนมากมีผลการดำเนินงานในระดับปกติ มีผลผลิตตามเป้าหมาย มีความชัดเจนด้านการบูรณาการ แต่ไม่แสดงผลลัพธ์ที่เด่นชัด ทั้งนี้ เป็นผลมาจากการที่สอท.ใช้สิ่ง ที่ต้องการทำเป็นตัวตั้ง ซึ่งมักเป็นลักษณะของงานประจำ คือ จัดกิจกรรมในห้วงสั้นๆ โดยเป็นกิจกรรม ในรูปแบบเดิมๆ แล้วจึงคิดยุทธศาสตร์มารองรับ ในการรายงานผลการจัดทำโครงการของสอท.จึงเป็น ลักษณะตอบ โจทย์ดังกล่าว แต่ในความเป็นจริงแผนปฏิบัติไม่มีการสอดคล้องประสานกัน และไม่มีแนวทาง ที่ชัดเจนว่า โครงการจะนำไปสู่ผลสำเร็จที่เป็นประสิทธิผลตามยุทธศาสตร์ได้อย่างไร

- หลักปฏิบัติของการนำกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติ (Implementation) โดยการกำหนด โครงการและงบประมาณที่เชื่อมโยงกับโครงการดังกล่าว นั้น ควรเป็นการจัดทำสิ่งใหม่ที่ไม่เคยทำมา ก่อน หรือเป็นการพัฒนากระบวนการเดิมให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น แต่ในความเป็นจริง สถานเอกอัครราชทูตเกือบทั้งหมดที่เป็นกรณีศึกษา นิยมทำโครงการต่อเนื่องเป็นประจำทุกปี เช่น โครงการเทศกาลไทย ครั้งที่ 1 ครั้งที่ 2 และ 3 ไปเรื่อยๆ เนื่องจากง่ายต่อการดำเนินการ เพราะทุกอย่าง ลงตัวอยู่แล้ว จึงเป็นการดำเนินงานในลักษณะปกติ และไม่สะท้อนความสามารถในการยกระดับงาน ไปสู่อุตสาหกรรมด้านอื่นๆ จึงอาจเป็นสาเหตุที่ทำให้ผลสำเร็จของโครงการเป็นระยะ สั้น ไม่มีการพัฒนาต่อเนื่องขึ้นไปหรือช่วยให้บรรลุเป้าประสงค์สุดท้าย คือ ประสิทธิภาพตามยุทธศาสตร์ ชาติได้

- ไม่มีการสอบทานยุทธศาสตร์และแผนกลยุทธ์ที่ตั้งไว้ว่าถูกต้องหรือไม่ และ ไม่มี การวัดผลการดำเนินโครงการอย่างจริงจัง เช่น การกำหนดในรูปแบบเหตุและผลว่า ถ้าหากดำเนิน

ยุทธศาสตร์เช่นนี้ จะได้ผลอย่างไร ทำให้พบว่า หลายสอท.แม้จะมีการติดตามผล แต่ขาดการทดสอบสมมติฐานตามที่ได้กำหนด จึงไม่ทราบว่าสมมติฐานที่ได้ตั้งไว้ในการกำหนดแผนกลยุทธ์นั้น ได้ผลหรือไม่

#### 4.6 สรุป

ผลของแบบสอบถาม การสัมภาษณ์ และการจัดทำ Focus group แสดงให้เห็นว่า กองยุโรป 3 และสถานเอกอัครราชทูตที่เกี่ยวข้องยังไม่สามารถแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่โครงการหรือแผนปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยสะท้อนให้เห็นปัญหาที่เกิดขึ้นหลักๆ ดังนี้

-  ขาดการวางยุทธศาสตร์ที่ชัดเจน
-  การขาดความสามารถในการเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ
-  ขาดการมองยุทธศาสตร์ในภาพรวมและในภาพเดียวกัน
-  ผู้ปฏิบัติไม่ทราบแน่ชัดว่ายุทธศาสตร์ของตนที่จะต้องผลักดันคืออะไร
-  หน่วยงานใช้สิ่งที่ต้องการทำเป็นตัวตั้ง แล้วคิดยุทธศาสตร์เป็นตัวตอบสนอง
-  การขาดความรู้และความสามารถในการเขียน โครงการ FMIP และ CEO (กรณีสอท.)

และความเข้าใจในหลักการของโครงการดังกล่าว (กรณีกรมภูมิภาค) เนื่องจาก เป็นปัจจัยที่จะทำให้ สอท.สามารถเสนอโครงการที่ขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ไทยต่อประเทศตลาดใหม่เหล่านี้ได้อย่าง

แท้จริง ขณะเดียวกัน กรมภูมิภาคก็สามารถทำหน้าที่กลั่นกรอง โครงการ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ในบทต่อไป ผู้เขียนจะวิเคราะห์ถึงการใช้เครื่องมือการบริหารยุคใหม่ เพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติพร้อมข้อเสนอแนะ

ตารางที่ 4.1 ระดับประสิทธิผล (Effectiveness) โครงการ FMIP

เป้าหมาย โครงการ FMIP	งานประจำ (Routine Operations)	ยุทธศาสตร์ (ผลักดัน) (Initial Stage of Strategy)	ยุทธศาสตร์ (ขยายผล) (Growth Stage of Strategy)
1. การเข้าถึงองค์ ความรู้ เทคโนโลยี และหลักปฏิบัติที่ เป็นเลิศใน ต่างประเทศ	มีความร่วมมือในการทำ กิจกรรมดำเนินการระยะสั้น/ ครั้งเดียว ไม่มีแผนงานขยาย ผล/พัฒนาต่อเนื่อง	มีเป้าหมายชัดเจน จัดทำแผน ปฏิบัติงานใน ระยะปานกลาง และระยะยาว ร่วมกับหน่วยงาน อื่นๆ	มีนวัตกรรม ร่วมกันเพื่อ พัฒนาทรัพย์สิน ทางปัญญา (Intellectual Property)
2. การทูตวัฒนธรรม	มีการจัดกิจกรรมเกี่ยวกับ สินค้า/บริการส่งเสริม วัฒนธรรม ดำเนินการระยะ สั้น/ครั้งเดียว ไม่มีแผนงาน ขยายผล/พัฒนาต่อเนื่อง	มีเป้าหมายชัดเจน มีแผนการพัฒนา ขยายผลไปสู่ เป้าหมายอื่นๆ อย่างเป็นรูปธรรม	มีเป้าหมายที่ ชัดเจนและ สามารถพิสูจน์ ให้เห็นว่าสินค้า/ บริการส่งเสริม วัฒนธรรมจะ นำไปสู่การ พัฒนาในเชิง พาณิชย์มีความ ร่วมมือ/บูรณา การกับสินค้า/ บริการของ ภาคเอกชน
3. การเพิ่มขีด ความสามารถ แข่งขันระหว่าง ประเทศ	มีการจัดงานแสดงสินค้ามี การจัดงานส่งเสริมการขาย มี การจัดงานประชุม/สัมมนา	มีการพัฒนา รากฐานที่มีความ จำเป็นต่อ ความสามารถใน การแข่งขัน	มีแผนงานเชิง ยุทธศาสตร์ใน การเพิ่มขีด ความสามารถ อย่างชัดเจนมี

ตารางที่ 4.1 ระดับประสิทธิผล (Effectiveness) โครงการ FMIP (ต่อ)			
เป้าหมายโครงการ FMIP	งานประจำ (Routine Operations)	ยุทธศาสตร์ (ผลึกตัน) (Initial Stage of Strategy)	ยุทธศาสตร์ (ขยายผล) (Growth Stage of Strategy)
			องค์ประกอบที่ครบถ้วน/ครบวงจร โดยมีกระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้มีส่วนร่วม
4.การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนไทยในต่างประเทศ	มีการจัดงานสังสรรค์หรือกิจกรรมเพื่อให้เกิดการรวมตัวเป็นครั้งคราว	ก่อให้เกิดเครือข่ายชุมชนไทยที่มีแผนงานวัตถุประสงค์ในการร่วมมือและส่งเสริมคนไทยและประเทศไทย	สนับสนุนให้เกิดการปกป้องสิทธิประโยชน์ของคนไทยและประเทศไทย ส่งเสริมและพัฒนาชุมชนไทย ให้สามารถเชื่อมโยงกับการค้าและการลงทุนของประเทศ เข้าไปมีส่วนร่วมอย่างมีนัยสำคัญของชุมชนของประเทศต่างๆ

ตารางที่ 4.1 ระดับประสิทธิผล (Effectiveness) โครงการ FMIP (ต่อ)			
เป้าหมาย โครงการ FMIP	งานประจำ (Routine Operations)	ยุทธศาสตร์ (ผลึกตัน) (Initial Stage of Strategy)	ยุทธศาสตร์ (ขยายผล) (Growth Stage of Strategy)
6. การสนับสนุน กิจกรรมภายใต้กรอบ ความร่วมมือต่างๆ ที่ ประเทศไทยมีบทบาท นำ	มีการจัดงานประชุม/ สัมมนาตามเงื่อนไข/ ตามวาระ	มีเป้าหมายที่ก่อเกิด ประโยชน์/การพัฒนาต่อ คนไทยและภูมิภาคอย่าง ชัดเจนเพิ่มบทบาทของ ประเทศไทยในเวทีโลก (เป็นเจ้าภาพและกำหนด ประเด็นที่จะผลึกตัน)	มีการจัดทำ แผนการ ดำเนินงาน/การ พัฒนารายสาขา ที่ร่วมกันอย่าง ชัดเจน มีองค์ประกอบ ของฝ่ายไทย อย่างครบถ้วน



## ตารางที่ 4.2 แสดงเกณฑ์การพิจารณาความเชื่อมโยง

### ความเชื่อมโยง (Relevance)

โครงการ FMIP จะถูกประเมินความเชื่อมโยง (Relevance) โดยพิจารณาวัตถุประสงค์โครงการ มีความเชื่อมโยงสอดคล้องกับนโยบาย ยุทธศาสตร์ในระดับต่างๆ ด้านการต่างประเทศ ทั้งก่อน และ หลังจากการดำเนินโครงการ โดยมีเกณฑ์ในการพิจารณาประเมิน ดังนี้

#### 1) ความเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ระดับชาติ

- สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ
- สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล
- สอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดิน
- สอดคล้องกับแผนนโยบายรัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศ
- สอดคล้องกับแผนปฏิบัติราชการกระทรวงการต่างประเทศ

#### 2) ความเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่

- สอดคล้องกับแผนประจำปีหรือแผนระยะกลางของสถานเอกอัครราชทูต
- สอดคล้องกับประเด็นสำคัญอื่นๆ ของประเทศเป้าหมาย

#### 3) ความเชื่อมโยงกับเป้าหมายระดับโครงการ FMIP

สอดคล้องกับเป้าหมายโครงการ FMIP

- ก. การเข้าถึงองค์ความรู้ เทคโนโลยี และหลักปฏิบัติที่เป็นเลิศในต่างประเทศ
- ข. การทูตวัฒนธรรม
- ค. การเพิ่มขีดความสามารถการแข่งขันระหว่างประเทศ
- ง. ความมั่นคงและการเสริมสร้างความไว้เนื้อเชื่อใจระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศ
- จ. การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนไทยในต่างแดน
- ฉ. การสนับสนุนกิจกรรมภายใต้กรอบความร่วมมือต่างๆ ที่ประเทศไทยมีบทบาทนำ

ตารางที่ 4.3 หลักเกณฑ์การพิจารณาลักษณะงานของโครงการ

ลักษณะงาน	ลักษณะการดำเนินงาน	ลักษณะการบูรณาการ	ลักษณะผลสำเร็จโครงการ
งานยุทธศาสตร์	แผนงาน (Program) ต่อเนื่อง ซึ่งมีเป้าหมายชัดเจนเป็นรูปธรรม	มีการบูรณาการความร่วมมือ ตั้งแต่การริเริ่มวางแผน และดำเนินโครงการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลัก	เป็นผลสำเร็จที่สามารถขยายผลไปสู่เป้าหมายอื่นๆ ได้
งานประจำ	จัดกิจกรรม (Activity) ครั้งเดียวในห้วงเวลาสั้นๆ เป็นกิจกรรมในรูปแบบใหม่ๆ แบบเดียวกับงานประจำ	ดำเนินการโดยหน่วยงานเดียว เป็นการแบ่งงานกันทำโดยขาดการบูรณาการเพื่อไปสู่เป้าหมายเดียวกัน	เป็นผลสำเร็จเฉพาะในรูปแบบเดียวกับงานประจำของหน่วยงาน

## บทที่ 5

### สรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 สรุปผลการศึกษา

ผลการศึกษาในบทที่ 4 สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาของการผลักดันยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติของหน่วยงานที่เป็นกรณีศึกษา ได้แก่ กองยุโรป 3 กรมยุโรป และสถานเอกอัครราชทูต 4 แห่งที่เป็นตลาดใหม่ในยุโรป (รัสเซีย ฮังการี โปแลนด์ และเช็ก) ว่า เกิดขึ้นเนื่องจากปัจจัยหลักๆ ดังนี้

การขาดนโยบายเกี่ยวกับตลาดใหม่ที่ชัดเจน ส่งผลให้ขาดยุทธศาสตร์ และแผนกลยุทธ์ที่รองรับและสอดคล้อง การทำงานและการทำโครงการจึงไม่บูรณาการ ขาดทิศทาง และหลายโครงการไม่สอดคล้องหรือสามารถนำไปสู่เป้าประสงค์และยุทธศาสตร์ของชาติได้

➤ การขาดความรู้เชิงลึกเกี่ยวกับประเทศที่อยู่ในความดูแล และการขาดแรงจูงใจ และแรงขับเคลื่อนในการทำงานของบุคลากรระดับปฏิบัติการ อันเนื่องมาจากการที่งานล้นคน และการสับเปลี่ยนหมุนเวียนบุคลากรบ่อยครั้ง

➤ ขาดการถ่ายทอด Best Practices อย่างเป็นระบบ หรือเป็นลายลักษณ์อักษรที่สามารถนำมาใช้อ้างอิงได้ รวมทั้งขาดการเก็บรวบรวมความรู้ ทักษะเฉพาะตัวของบุคลากร ซึ่งเกิดจากประสบการณ์ การเรียนรู้ และยังไม่มีการถ่ายทอดความรู้และทักษะนั้นๆ ที่องค์กร ทำให้ความรู้หรือทักษะเฉพาะด้านในบางเรื่องขาดหายไป เมื่อข้าราชการดังกล่าวเกษียณอายุราชการ หรือโยกย้ายไปดำรงตำแหน่งในส่วนงานอื่นๆ

➤ การขาดความรู้ในการบริหารยุทธศาสตร์ รวมทั้งความรู้ความเข้าใจถึงหลักการวัตถุประสงค์ และวิธีการดำเนินโครงการในกรอบ FMIP และ CEO อย่างแท้จริง

ในความเห็นของผู้เขียนเมื่อพิจารณาข้อมูลทั้งหมดที่รวบรวมจากการศึกษาครั้งนี้สามารถวิเคราะห์และมีข้อสรุปได้ว่า **Key Success Factors** ที่จะช่วยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ เพื่อให้เกิดการผลักดันยุทธศาสตร์ไทยต่อประเทศที่เป็นตลาดใหม่ในยุโรป ภายใต้ข้อจำกัดของทรัพยากรที่มีอยู่ในปัจจุบัน มี 3 ปัจจัย ได้แก่ 1) การมียุทธศาสตร์และกลยุทธ์เฉพาะของภูมิภาค 2) การมีฐานข้อมูลและการจัดเก็บข้อมูลที่เป็นระบบ และ 3) การพัฒนาบุคลากรเพื่อให้เป็น Knowledge Worker มุ่งสู่การพัฒนาหน่วยงานให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้

#### 5.2 ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะในการดำเนินการ

### 5.2.1 ประเด็นในเรื่อง การขาดนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนยุทธศาสตร์ที่ชัดเจน

➤ กรมยุโรปจัดประชุมผู้เกี่ยวข้อง รวมถึง Stake Holder เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์สำหรับตลาดใหม่ โดยให้มีการทบทวนทุกปี และผลักดันให้มีการใช้ยุทธศาสตร์สำหรับตลาดใหม่ดังกล่าวเป็นเกณฑ์ในการกำหนดให้โครงการ CEO และ FMIP ที่ สอท. ในภูมิภาคตลาดใหม่จัดทำขึ้น จะต้องมีการประเมินผลผลิตและผลลัพธ์ที่รองรับยุทธศาสตร์นั้นอย่างแท้จริง

➤ จัดการประชุมเอกอัครราชทูตยุโรปที่เป็นตลาดใหม่ ขึ้นปีละ 1 ครั้ง นอกเหนือจากการประชุมเอกอัครราชทูตยุโรป และการประชุมเอกอัครราชทูตทั่วโลก เพื่อหารือในการวางยุทธศาสตร์ภูมิภาค แนวทางการจัดทำโครงการ FMIP และ CEO ของสถานเอกอัครราชทูตที่เกี่ยวข้องในแต่ละปีงบประมาณ โดยมีการจัดลำดับความสำคัญของโครงการ กิจกรรม งานและประเด็นที่จะเป็นผลประโยชน์ของไทยอย่างแท้จริง เพื่อให้การทำงานเกิดบูรณาการและไปในทิศทางเดียวกัน รวมทั้ง การประชุมชุดดังกล่าว จะทำให้ สอท. ตลาดใหม่เหล่านี้สามารถระดมความคิด และ pull resources ในการร่วมกันจัดทำโครงการ ซึ่งส่งผลให้โครงการมี impact สูงและมีโอกาสได้รับการอนุมัติโครงการ มากกว่าแยกกันทำ

➤ การมี “แผนที่เดินทาง” (Roadmap) ของการทำงาน จะทำให้มีการจัดลำดับความสำคัญของงานและประเด็นที่ควรดำเนินการก่อนหลัง ส่งผลให้การทำงานมีระบบ สอดประสานกัน และนำไปสู่เป้าประสงค์สุดท้ายคือการได้ประสิทธิผลตามแนวยุทธศาสตร์ที่ตั้งไว้ นอกจากนี้ การสร้าง Roadmap ยังช่วยให้สามารถลดงานที่ไม่จำเป็นลง เหลือเวลาในการทำงานด้านยุทธศาสตร์ได้มากขึ้นอีกด้วย

### 5.2.2 ประเด็นในเรื่องการขาดความรู้เชิงลึกเกี่ยวกับประเทศที่อยู่ในความดูแลของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ

ผู้เขียนเห็นว่าปัญหาในเรื่องนี้ มีสาเหตุจากประเด็นหลักๆ 3 เรื่อง ได้แก่ 1) การที่งานล้นมือทำให้เจ้าหน้าที่ไม่มีเวลาเหลือพอที่จะศึกษา ค้นคว้า หาความรู้เชิงลึกได้ 2) การสับเปลี่ยนหมุนเวียนบุคลากรบ่อยครั้ง 3) การให้ความสำคัญต่อการฝึกฝน พัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ในเรื่องที่ปฏิบัติอยู่ของกระทรวงฯ น้อย

ดังนั้น การแก้ไขจึงจำเป็นต้องทำควบคู่ไประหว่างการปรับกระบวนการทำงานและระบบงาน การนำเครื่องมือการบริหารยุคใหม่ การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาช่วย และท้ายที่สุดคือการมีนโยบายฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ ความชำนาญในงานหรือประเทศที่ตนดูแล ซึ่งแนวทางทั้งหมดนี้สอดคล้องกับการพัฒนาส่วนราชการให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization) ควบคู่ไปกับหลักการบริหารการเปลี่ยนแปลง (Change Management) เพื่อสร้าง Knowledge Worker ให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล ขณะเดียวกันในส่วนของการจัดระบบงานเพื่อลดภาระงานล้นมือของเจ้าหน้าที่ ก็ใช้หลักการและแนวคิด

Outsourcing และ Hollywood Model เข้าช่วยแก้ไข และใช้ระบบสารสนเทศที่ทันสมัยต่างๆ เข้าสนับสนุนการแก้ไขปัญหาทั้งสองด้าน ดังนี้

### ❖ องค์กรแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization) และ การจัดการความรู้

#### (Knowledge Management)

การพัฒนาส่วนราชการให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization) จะต้องมีการจัดการความรู้ (Knowledge Management) ซึ่งหมายถึงการรวบรวมองค์ความรู้ที่มีอยู่ในส่วนราชการ ซึ่งกระจัดกระจายอยู่ในตัวบุคคล หรือเอกสาร มาพัฒนาให้เป็นระบบ เพื่อให้ทุกคนในองค์กรสามารถเข้าถึงความรู้ และพัฒนาตัวเองให้เป็นผู้รู้ รวมทั้งปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าอาจใช้แนวทางในการจัดการความรู้ ดังนี้

1) **ตั้งทีมงานจัดการความรู้ (KM Team)** ซึ่งประกอบด้วย ผู้อำนวยการกองยุโรป 3 เป็นหัวหน้าทีม และข้าราชการในกองยุโรป 3 และข้าราชการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของกระทรวงฯ เป็นลูกทีม โดยมีรองปลัดฝ่ายกิจการภูมิภาค ผู้อำนวยการสถาบันการต่างประเทศ ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผน และรองอธิบดีกรมยุโรปเป็นที่ปรึกษา

2) **กระบวนการจัดการความรู้** ซึ่งมี 4 ขั้นตอน ดังนี้

2.1) **สำรวจความรู้** ร่วมกันกำหนดความรู้ที่จำเป็นต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ การดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศที่เป็นตลาดใหม่ในยุโรป

2.2) **รวบรวมและพัฒนาบุคลากร**

รวบรวมความรู้ที่มีอยู่แล้ว ทั้งที่เป็นเอกสารและประสบการณ์จากบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญตลาดยุโรปตะวันออก ระเบียบปฏิบัติและขั้นตอนที่จำเป็นต้องดำเนินการในเรื่องต่างๆ เช่น การดำเนินการเรื่องการให้ Agrément แก่เอกอัครราชทูตต่างประเทศ การจัดตั้งและแต่งตั้งกงสุลกิตติมศักดิ์ไทย การจัดทำความตกลง การสถาปนาความสัมพันธ์ การยกเว้นหนังสือ/สาส์นภาษาอังกฤษในโอกาสต่างๆ และความรู้ในเรื่องการของบประมาณ ระเบียบขั้นตอนในการขออนุมัติเบิกจ่ายในเรื่องต่างๆ ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงาน รวมไปถึงขั้นตอน แนวทางการยกเว้นโครงการ FMIP, CEO และภายใต้งบประมาณอื่นๆ รวมทั้ง Best Practices ในเรื่องต่างๆ ด้วย

- รวบรวมความรู้ที่จำเป็นแต่ยังขาดอยู่ โดยประสานขอและแลกเปลี่ยนข้อมูลจากสอท. จากสื่อต่างๆ จากการจัดสัมมนาวิชาการ และการปฏิสัมพันธ์กับภาคธุรกิจอย่างสม่ำเสมอ

- ส่งเสริมและสนับสนุนการเรียนรู้ของบุคลากร โดยส่งไปอบรม และร่วมการสัมมนาที่เกี่ยวข้องอยู่เสมอ

- ส่งเสริมให้บุคลากรเรียนรู้อย่างอิสระ โดยเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่

เสนอข้อคิดเห็นใหม่ๆ อย่างเต็มที่ กระตุ้นให้เจ้าหน้าที่ติดตามข้อมูลข่าวสาร และความรู้ใหม่ๆ ตลอดเวลานั้น การเรียนรู้ของบุคลากรเพื่อส่งเสริม Core Competencies เดิมที่มีอยู่ให้แข็งแกร่งขึ้น และพัฒนา Core Competencies ใหม่ๆ

**2.3) การจัดเก็บ/สังเคราะห์** นำความรู้ที่ร่วมได้มาจัดเก็บอย่างเป็นระบบ อยู่ในรูปแบบที่ง่ายและสะดวกต่อการนำไปใช้ประโยชน์ โดยใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีสารสนเทศ ดังนี้

- รวบรวมและจัดทำข้อสรุปบทเรียน (Lessons Learned) และ Best Practices ประสบการณ์ ทักษะ ความรู้เฉพาะทาง แนวทางและขั้นตอนในการปฏิบัติในเรื่องต่างๆ ตามข้อ 2.2) ออกมาเป็นเอกสารอย่างเป็นระบบ

- จัดทำความรู้ที่จำเป็นข้างต้นในรูปแบบเอกสารให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน ภายใต้หัวข้อที่ชัดเจนง่ายต่อการค้นหา และใช้ระบบ Central Filing มาแยกเก็บเอกสารให้เป็นหมวดหมู่ กำหนดหัวข้อจัดเก็บให้เป็นที่ทางต่อไป

- ป้อนข้อมูลเกี่ยวกับบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและขยายความสัมพันธ์กับประเทศเป้าหมายในยุโรป ทั้งฝ่ายไทยและต่างประเทศใน MFA Connect รวมทั้งภูมิหลัง ความเชี่ยวชาญ/ประโยชน์ที่บุคคลดังกล่าวสามารถให้กับงาน

**2.4) การถ่ายทอด** ผู้เขียนเห็นว่า สิ่งสำคัญที่สุดของการจัดทำองค์ความรู้คือการถ่ายทอดความรู้ที่จัดทำขึ้นให้แพร่หลายและสามารถนำไปใช้ประโยชน์ต่อได้ จึงจำเป็นต้องมีระบบที่ให้บริการนอกกรมสามารถเข้าถึงแหล่งความรู้ได้ โดยอาจแบ่งผู้ให้บริการออก ดังนี้

- **กลุ่มผู้ให้บริการในกระทรวงฯ** เริ่มจากสอท./สกก.ที่เกี่ยวข้อง สำนักนโยบายและแผน และกรมกองอื่นๆ ในกระทรวงฯ โดยใช้ประโยชน์จาก MFA Portal ระบบ Internet/Intranet เพื่อให้ทุกคนในองค์กรสามารถสื่อสารและเชื่อมโยงกันอย่างทั่วถึง

- **กลุ่มผู้ให้บริการนอกกระทรวงฯ** กรมมอบหมายเจ้าหน้าที่สายสนับสนุน หรือลูกจ้าง ในการทำหน้าที่ post ข้อมูลที่ KM Team เห็นว่าจะเป็นประโยชน์กับบุคลากรภายนอกขึ้นใน website ของกระทรวงฯ และของสอท./สกก.ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้ง website ของหน่วยงานอื่นที่เห็นสมควร

ทั้งนี้ การดำเนินงานในข้อ 2.3) และ 2.4) นั้น จะต้องมี การ review และ update ข้อมูลให้ทันสมัยอย่างสม่ำเสมอ

การจัดตั้ง KM Team และกระบวนการจัดการความรู้ดังกล่าว ยังสอดคล้องกับแนวคิด Change Management อีกด้วย ในการให้สมาชิกในองค์กรร่วมกันสร้างวิสัยทัศน์ ระบุค่านิยม มุ่งมั่นเพื่อแก้ไขปัญหาขององค์กร ติดตามและปรับกลยุทธ์เพื่อตอบสนองปัญหา และท้ายที่สุด เริ่มการเปลี่ยนแปลงจากจุดเล็กๆ ก่อน

❖ **ปัญหาข้าราชการระดับปฏิบัติงานมีงานล้นมือไม่มีเวลาทำงานด้านยุทธศาสตร์**  
ผู้เขียนเห็นว่า อาจพิจารณาใช้เครื่องมือบริหารยุคใหม่เข้าช่วย ดังนี้

➤ **หลักการ Outsourcing** ในที่นี้ ผู้เขียนจำกัดการใช้ไปในลักษณะของการแบ่งงานกันทำ (division of labour) เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด และเป็นเครื่องมือในการลด load งานของข้าราชการระดับปฏิบัติ โดย outsourcing งาน routine หรืองานที่ไม่เป็นนโยบาย รวมถึงการจัดเก็บและ update ข้อมูลให้เจ้าหน้าที่สายสนับสนุนหรือลูกจ้างชั่วคราวปฏิบัติแทน ไม่ใช่ในความหมายกว้างที่ outsourcing เพื่อเป็นยุทธศาสตร์ในการเพิ่มศักยภาพและประสิทธิภาพของความสามารถในการแข่งขันขององค์กร โดยให้หน่วยงานภายนอกที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านมาดำเนินการเฉพาะเรื่องของหน่วยงาน

➤ **การใช้ Hollywood Model** เข้าช่วยในการทำงานชิ้นสำคัญ เพื่อส่งเสริมการทำงานเป็นทีม และแบ่งเบาภาระเจ้าหน้าที่เจ้าของเรื่องแล้ว ยังทำให้คุณภาพงานที่ออกมาสูง เนื่องจากใช้ผู้ชำนาญงานแต่ละเรื่อง มารวมตัวกันเพื่อผลิตผลงาน

➤ **การสร้างฐานข้อมูลที่ดีและเพียงพอ** ซึ่งหากสามารถบริหารจัดการความรู้ดังกล่าวมาแล้วข้างต้นได้ การทำงานของเจ้าหน้าที่จะง่ายขึ้น เนื่องจากมีแนวทางการปฏิบัติ มีข้อมูล มี Best Practices ให้ศึกษาเป็นตัวอย่าง การปฏิบัติงานก็จะง่ายขึ้นและสามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จด้วยความเรียบร้อยและถูกต้องได้อย่างรวดเร็ว การสร้างฐานข้อมูลที่ว่านี้ ก็คือการดำเนินการในข้อ 2.3) ที่กล่าวมาแล้วข้างต้นนั่นเอง ซึ่งนอกจากจะได้ผลในแง่ที่กองยุโรป 3 จะมี “คลังความรู้” เพื่อใช้ เป็นเครื่องมือในการดำเนินงานเชิงรุกด้านยุทธศาสตร์แล้ว ยังเป็นเครื่องมือสนับสนุนและเสริมสร้างประสิทธิภาพในการทำงานของข้าราชการอีกด้วย

### 5.2.3 ประเด็นการขาดความรู้เกี่ยวกับการบริหารยุทธศาสตร์และความรู้ที่จำเป็นในการจัดทำโครงการ FMIP และ CEO

ผู้เขียนเห็นว่า อาจดำเนินการในขั้นนี้ได้ 2 ทาง

➤ ทีม Knowledge Management (KM) ข้างต้น รวบรวม และใส่ข้อมูล เช่น ขึ้นตอน แนวทาง Lessons Learned และ Best Practice ในการจัดทำโครงการเพื่อของบประมาณ FMIP และ CEO ในฐานข้อมูลที่จำเป็นสำหรับเจ้าหน้าที่/ผู้บริหารของทั้งกระทรวง และสอท.

➤ ผู้เขียนมีความเห็นว่า แนวคิดการบริหารยุทธศาสตร์ การใช้ Strategy Map/ Balanced Scorecard เข้าช่วยในการยกร่างโครงการ น่าจะเป็นแนวทางหนึ่งในการช่วยให้ผู้เกี่ยวข้องสามารถจัดทำโครงการที่รองรับและสามารถขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ได้ ซึ่งผู้เขียนจะใช้ตาราง 5.1 และ 5.2 เพื่ออธิบายแนวคิดข้างต้น นอกจากนี้ การขอให้สถาบันทเวะวงศัวโรปการจัดทำ workshop การเขียนโครงการ โดยใช้แนวคิด Balanced Scorecard/Strategy Map น่าจะเป็นการดำเนินงานเพื่อช่วยแก้ไขปัญหาด้านนี้ได้อีกทางหนึ่ง

### 5.3 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ในส่วนนี้ ผู้เขียนขอแยกออกเป็น 2 ส่วน โดยในส่วนแรกจะเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการตอบโจทย์ที่ผู้เขียนตั้งไว้ คือ การจัดการทรัพยากรบริหารเพื่อผลักดันยุทธศาสตร์ไทยต่อประเทศที่เป็นตลาดใหม่ในยุโรป และในส่วนที่สองจะเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับการปรับปรุงการทำงานด้านยุทธศาสตร์ทวิภาคีในภาพรวมของกระทรวงฯ โดยมีได้จำกัดเฉพาะตลาดใหม่ในยุโรป ซึ่งในความเป็นจริง มิใช่ priority ของกระทรวงฯ การที่ผู้เขียนจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในส่วนที่ 2 เพิ่มเติม เนื่องจาก ในการศึกษาพบว่า กรอบภูมิภาคของกระทรวงฯ ประสบปัญหาที่คล้ายคลึงกัน หากสามารถแก้ไขในเชิงนโยบายรวมได้แล้ว ก็น่าจะทำให้การทำงานของกรอบคุณภาพทุกกรม ซึ่งถือเป็นหัวใจและ Core Competency ของกระทรวงฯ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลสูงสุด ส่งผลให้กระทรวงการต่างประเทศเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้อย่างแท้จริง

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับการผลักดันยุทธศาสตร์ไทยต่อประเทศที่เป็นตลาดใหม่ในยุโรป

- การปรับวัฒนธรรมองค์กรของกรมยุโรป ให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ โดยผู้บริหารมีนโยบายและให้การสนับสนุนผู้อำนวยการกองในการจัดตั้ง Knowledge Management Team เพื่อบริหารจัดการความรู้ได้อย่างเต็มที่
- การปรับอำนาจหน้าที่ของสำนักเลขานุการกรมยุโรป ให้รองรับงานที่เป็นลักษณะ routine และงานสนับสนุนด้านอื่นๆ เช่น การรวบรวม update ฐานข้อมูล การแปลเอกสาร และการอำนวยความสะดวกต่างๆ เช่น การอำนวยความสะดวกในเรื่องการขอวีซ่า เป็นต้น โดยใช้ประโยชน์จากเจ้าหน้าที่สายสนับสนุน และวิธีการ outsourcing ให้ลูกจ้างชั่วคราว หรือหน่วยงานภายนอกทำ ทั้งนี้ การ Outsourcing ยังสามารถดำเนินการในลักษณะการว่าจ้างนักวิจัย เพื่อวิเคราะห์และศึกษาข้อมูลเชิงลึกในบางเรื่องที่กรมไม่มีความชำนาญได้อีกด้วย ซึ่งจะช่วยให้ผู้อำนวยการและเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการมีเวลาในการจัดตั้ง Knowledge Management Team และการบริหารความรู้ที่เสนอแนะข้างต้น เพื่อให้สามารถดำเนินงานยุทธศาสตร์ได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป
- การเอื้ออำนาจ (empowering) และการลดสายงานบังคับบัญชา ปัจจุบันหนังสือกลางที่เป็นการส่งเอกสารและการแจ้งข่าวเพื่อทราบนั้น ผู้อำนวยการกองสามารถลงนามในหนังสือกลางดังกล่าวได้อยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม ยังมีเอกสารอยู่มากที่ยังต้องส่งให้รองอธิบดีหรืออธิบดีเป็นผู้กลั่นกรองและลงนาม ซึ่งหากสามารถลดสายงานบังคับบัญชา โดยผู้บริหารกรมให้นโยบายแก่ผู้อำนวยการกองที่จะสามารถลงนามในหนังสือหรือดำเนินงานด้านใดด้านหนึ่ง (ตามแต่จะทำได้หรือกัน) ได้เองโดยไม่ต้องเสนอให้รองอธิบดีและอธิบดีให้ความเห็นชอบหรือลงนามได้มากเท่าที่จะสามารถกระทำได้แล้ว นั้น ก็จะช่วยให้งานสามารถผ่านออกได้อย่างรวดเร็ว ทำให้ทั้งผู้อำนวยการกองและเจ้าหน้าที่มีเวลาในการเรียนรู้ ฝึกฝนและพัฒนาตนเอง มีเวลาในการศึกษา



ค้นคว้าทำความเข้าใจกับประเทศที่อยู่ในความดูแล และทำยี่ที่สุดมีเวลา concentrate กับงาน ยุทธศาสตร์ และการปฏิบัติงานเชิงรุกได้อย่างเต็มที่

- การขอให้สถาบันทเวะวงศัวโรปการจั้ดหลักสูตรอบรมและ workshop การเขียนโครงการเพื่อขอรับงบประมาณในกรอบต่างๆ ที่ตอบสนองยุทธศาสตร์การต่างประเทศได้ อย่างแท้จริง เข้าไว้ในหลักสูตรอบรมผู้ที่จะออกประจำการต่างประเทศ โดยให้มีการทดสอบ ภายหลั้การอบรมด้วย

### 5.3.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการปรับปรุงการทำงานในภาพรวมของกรมภูมิภาคเพื่อ ผลักดันยุทธศาสตร์ไทย

- ผลักดันให้เป็นนโยบายของรัฐบาลที่ให้การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ไทยใน ต่างประเทศเป็นความร่วมมือของทีมประเทศไทยอย่างแท้จริง โดยให้มีการบูรณาการระหว่าง หน่วยงานในทุกชั้นตอนดำเนินงาน และโครงการหรือกิจกรรมในต่างประเทศทุกโครงการจะต้อง ผ่านความเห็นชอบร่วมกันของทีมประเทศไทยจึงจะได้รับอนุมัติงบประมาณ

- กระทรวงฯ ให้ความสำคัญกับการพัฒนาบุคลากร โดยการให้นโยบาย และมอบอำนาจแก่สถาบันทเวะวงศัวโรปการเป็นหน่วยงานหลักในการพัฒนาบุคลากรกระทรวง และถือเป็นหน้าที่ๆ ที่บุคลากรทุกระดับจะต้องเข้าร่วมการอบรม โดยผู้บังคับบัญชาจะต้องอนุญาต ให้เจ้าหน้าที่เข้ารับการอบรมด้วย ทั้งนี้ สถาบันฯ อาจจัดทำแผนพัฒนาบุคลากรขึ้น โดยในทุกครั้งที่ มีการปรับเปลี่ยนบุคลากรเกิดขึ้น จะต้องมีการ retraining ขั้ราชการทุกครั้ง เพื่อปรับให้พร้อมกับการทำงานที่เปลี่ยนไป ไม่ใช่ให้ข้าราชการเรียนรู้ในลักษณะ Learning by doing ทั้งนี้ หากกระทรวง timing ให้การปรับเปลี่ยนต่างๆ เกิดขึ้นพร้อมกัน เช่น การให้ข้าราชการใหม่ลงกรมกอง การกลับ จากประจำการต่างประเทศ และการ rotate ขั้ราชการ ก็จะทำให้สถาบันสามารถจัดหมวดหมู่และ tailor course ที่จะฝึกอบรมได้ เช่น ขั้ราชการที่ลงกรมภูมิภาค ก็จะอยู่ในกลุ่มเดียวกัน ขั้ราชการที่ ลงกรมพหุภาคี ก็จะอยู่อีกกลุ่มหนึ่ง การจัด course ก็จะมุ่งเน้นการเสริมสร้างความรู้ที่จำเป็นต่อการ ปฏิบัติงานนั้นๆ เป็นต้น

- การพัฒนา ปรับปรุงสำนั้กนนโยบายและแผนของกระทรวงฯ ให้เป็น หน่วยงานหลักและเจ้าภาพหลักในการวางแผนยุทธศาสตร์ แผนกลยุทธ์ของกระทรวงฯ อย่าง แท้จริง ไม่ใช่ในลักษณะที่ทำหน้าที่เป็นเพียงผู้รวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานเจ้าของเรื่อง แต่จะต้องมี หน่วยงานวิเคราะห์ข้อมูลของตนเอง โดยมีบุคลากรที่สามารถวิเคราะห์ข้อมูลหรือมีความรู้ในเรื่อง เฉพาะอย่างแท้จริง ที่มีความรู้อย่างน้อยเทียบเท่าหรือมากกว่าเจ้าหน้าที่ะ ในประเด็นนี้ สำนั้ก นโยบายและแผนอาจทำงานร่วมกับสถาบันทเวะวงศัวโรปการในการจัดทำคลังวิจัยข้อมูล ในการทำ วิจัยศึกษาประเด็นที่จำเป็นต่อการวางยุทธศาสตร์ของกระทรวงฯ รวมทั้ง ให้มีการเชิญอดีต ขั้ราชการกระทรวงฯ ที่มีความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ต่างๆ มาช่วยงานของสำนั้กนนโยบายและ

แผน ในด้านการวางยุทธศาสตร์และสถาบันเฉพาะวงศัวโรปกรณ์ในการให้ความรู้แก่ข้าราชการรุ่นใหม่ ซึ่งหากขยาย mandate ของ 2 หน่วยงานให้มากขึ้นดังกล่าวแล้ว ก็อาจเสนอ ก.พ. ปรับเป็นสถาบัน โดยมีผู้อำนวยการสถาบันเป็นระดับอธิบดีต่อไป)

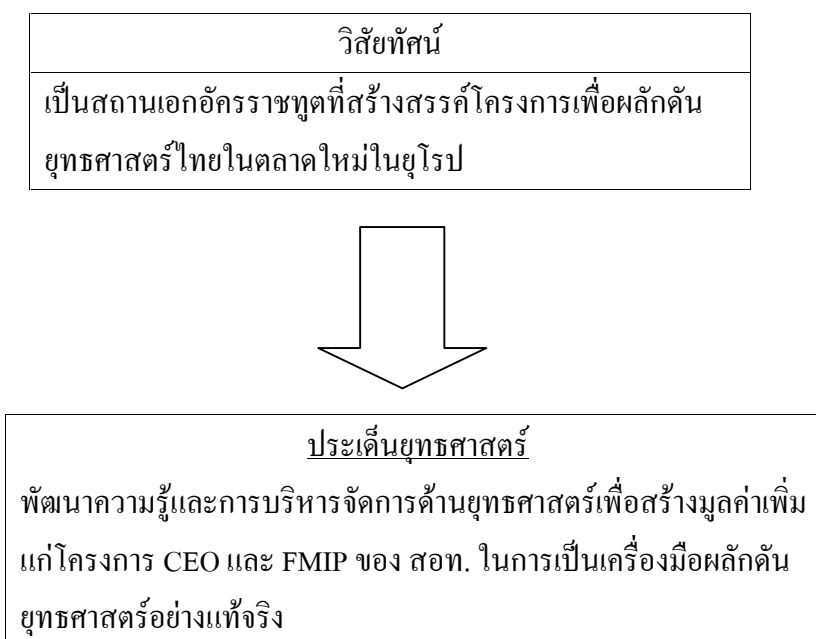
- จัดให้มีการประชุมระหว่างกรมและสำนักงานต่างๆ ภายในกระทรวงฯ เพื่อให้มีการแบ่งงานและหน้าที่ความรับผิดชอบอย่างชัดเจน เนื่องจาก ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ที่เกิดงานใหม่ๆ ขึ้นมา ซึ่งไม่ได้ระบุไว้ในอำนาจหน้าที่ของกรมหรือสำนัก หรือไม่สามารถตีความได้ชัดเจนว่างานชนิดนี้ กรมใดควรเป็นผู้ดำเนินงาน ทำให้ในทางปฏิบัติงานที่ไม่สามารถชี้ได้ชัดเจนว่าควรอยู่ในความรับผิดชอบของกรมใด หรืองานใหม่ๆ ที่ยังไม่เคยพบมาก่อนก็จะถูกส่งให้กรมภูมิภาคเป็นผู้ดำเนินการ ทำให้ปัจจุบัน เวลาของเจ้าหน้าที่กรมภูมิภาคหมดไปกับการปฏิบัติงาน สัพเพเหระจนไม่มีเวลาเหลือในการทำงานยุทธศาสตร์

- กระทรวงฯ จะต้องเจรจากับสำนักงานประมาณในการปรับระเบียบขั้นตอนการเสนอขอและอนุมัติโครงการ FMIP ให้ลดความยุ่งยาก ค่าซ้ำลง รวมทั้ง ให้กระทรวงฯ มีอำนาจในการบริหารจัดการ หรืออย่างน้อยยอมรับการตัดสินใจของกระทรวงฯ เพื่อให้โครงการ FMIP ซึ่งมีหลักการและวัตถุประสงค์ที่ดี แต่ในปัจจุบันไม่สามารถใช้เป็นเครื่องมือช่วยในการดำเนินนโยบายต่างประเทศอย่างบูรณาการ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เนื่องจากติดขัดการไม่ได้รับอนุมัติหรืออนุมัติโครงการซ้ำจากสำนักงานประมาณ และขั้นตอนการของบุงุ่ยงยากและยากที่จะได้รับการอนุมัติงบประมาณ จึงทำให้หน่วยงานและสอท.สนใจที่จะจัดทำโครงการเพื่อขออนุมัติ ภาณใด้งบดังกล่าวน้อย

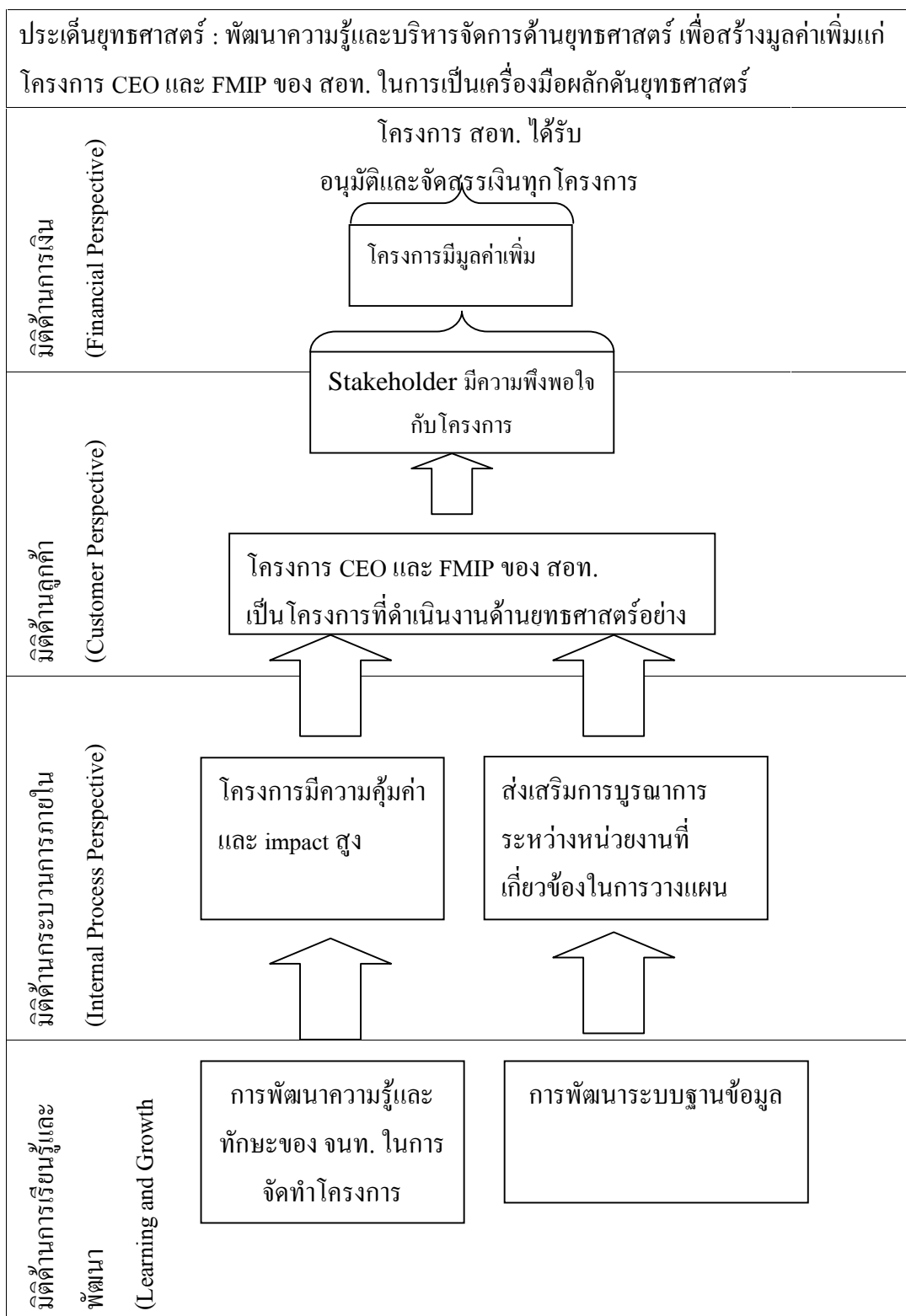
- ในระยะยาว กระทรวงฯ อาจพิจารณาสร้างบุคลากรให้เป็น specialist มากขึ้น โดยอาจศึกษา Best Practice จากประเทศที่ประสบผลสำเร็จ และนำมาปรับใช้กับประเทศไทยได้ ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่า สูตรที่เหมาะสม น่าจะเป็นการผสมผสานระหว่าง generalist กับ specialist ควบคู่กันไป และควรนิยามความหมายของ specialist ให้ชัดเจน โดยไม่จำกัดในวงแคบในการเป็นผู้เชี่ยวชาญในเรื่องเดียว หรือประเทศเดียว แต่อาจเป็นหลายเรื่องที่เกี่ยวข้องกัน หรือในภูมิภาคนั้นๆ เช่น การเป็นผู้เชี่ยวชาญในเรื่องการลดอาวุธ หรือเรื่องสิ่งแวดล้อม/โลกร้อน หรือการเป็นผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับตะวันออกกลาง/โลกมุสลิม ผู้เชี่ยวชาญยุโรปตะวันออกและรัสเซีย และที่ขาดไม่ได้ คือ ผู้เชี่ยวชาญทางประเด็นทางเศรษฐกิจการค้า เป็นต้น โดยไม่จำเป็นว่าบุคคลกลุ่มนี้จะต้องปฏิบัติงานหรือประจำการใน post ที่ตนเชี่ยวชาญเสมอไป แต่ควรสนับสนุนคนกลุ่มนี้ให้มีโอกาสในการพัฒนาขีดความสามารถด้านที่ตนมีความชำนาญตลอดเวลาไม่ว่าจะปฏิบัติงานในที่ใด นอกจากนี้ กระทรวงฯ อาจต้องพิจารณาเรื่องบุคลากรที่เป็น Home base ในลักษณะ voluntary หรือรับเข้ามาในลักษณะประจำในประเทศไทยโดยเฉพาะ เช่น ข้าราชการของสถาบันเฉพาะวงศัวโรปกรณ์ หรือสำนักงาน สพร. เป็นต้น เพื่อปฏิบัติหน้าที่ในงานที่ต้องใช้ความต่อเนื่อง การสั่งสม

ความรู้และประสบการณ์อย่างเช่น สำนักนโยบายและแผน สำนักบริหารคลัง (บางส่วน) สำนักบริหารบุคคล (บางส่วน) และกลุ่มงานพัฒนาระบบบริหาร เป็นต้น

ตาราง 5.1 ตัวอย่างแสดงการแปลงประเด็นหลักของวิสัยทัศน์ สู่วาระยุทธศาสตร์



ตารางที่ 5.2 แสดงการกำหนดเป้าประสงค์ภายใต้แต่ละประเด็นยุทธศาสตร์





## บรรณานุกรม

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546.

กรุงเทพฯ : ราชกิจจานุเบกษา. 2546

พสุ เดชะรินทร์. *Strategy Map : แผนที่ยุทธศาสตร์*. โครงการพัฒนาการเรียนรู้. กรุงเทพฯ :

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร). 2548

Beer, Mike. *Managing Change and Transition*. Boston : Harvard Business School. 2003

Drucker, Peter F. *The Five Most Important Questions You Will Ever Ask About Your*

*Organization*. San Francisco, CA : Jossey-Bass Publishers. 2008

Guideline for Preparing Performance Evaluation Reports for Public Sector Operations,

Asian Development Bank

Japan Bank for International Cooperation (JBIC), Evaluation Handbook for ODA Loan

Projects. 2006

Kaplan, Robert S. and Norton, David P. *Strategy Map: Converting Intangible Assets into Tangible*

*Outcomes*. Harvard Business Press. 2004

ภาคผนวก ก

แบบสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของเจ้าหน้าที่ กองยุโรป 3  
กรมยุโรปในระดับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน

1. ระดับ \_\_\_\_\_
2. ระยะเวลาที่รับราชการในกระทรวงฯ \_\_\_\_\_ ปี \_\_\_\_\_ เดือน
3. หน้าที่ความรับผิดชอบหลัก
  - 3.1 \_\_\_\_\_
  - 3.2 \_\_\_\_\_
  - 3.3 \_\_\_\_\_
  - 3.4 \_\_\_\_\_
  - 3.5 \_\_\_\_\_
4. ลักษณะงานที่ปฏิบัติ

ประเภทงาน	จำนวนชั่วโมงที่ปฏิบัติต่องานหนึ่งชิ้น (นับตั้งแต่เริ่มงานจนงานออกจากกรมฯ)	จำนวนชิ้นของงานที่ทำในหนึ่งสัปดาห์ (โดยเฉลี่ย)
ให้ความเห็นเชิงนโยบาย โดยการจัดทำบันทึกหรือโทรเลข เป็นต้น		
แจ้งเรื่องให้หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทราบ/พิจารณา		
รับ-ส่งเอกสารให้ผู้ที่เกี่ยวข้อง (เช่น การทำหนังสือกลาง นำส่งเอกสาร)		
การติดต่อประสานงาน (email/โทรศัพท์/คนต่อคน)		
การจดบันทึกสนทนา		
การ update ข้อมูลประเทศ /Fact Sheet/issue ที่กองฯ เป็นเจ้าของเรื่อง		
การเตรียมการประชุมและการเข้าร่วมประชุมภายในและภายนอกหน่วยงาน	จำนวน _____ ครั้งต่อปี ระยะเวลาในการเตรียมงาน _____ ชั่วโมง	

เตรียม talking points และจัดทำแฟ้มหรือสำหรับการพบหารือของ ออท. ฯ หรือแขกเยือน ตปท. กับ นรม. รมว. กต และ จนท. ระดับสูงของไทย	จำนวน _____ ครั้งต่อปี ระยะเวลาในการเตรียมงาน _____ ชั่วโมง
ร่าง Speech ร่างสาส์น/สารในโอกาสต่างๆ	จำนวน _____ ครั้งต่อปี ระยะเวลาในการเตรียมงาน _____ ชั่วโมง
การติดต่อนัดหมายให้ ออท. ฯ แยกเยือนจาก ตปท. เข้าเยี่ยมคารวะ หรือพบหารือ จนท. ระดับสูงของไทย	จำนวน _____ ครั้งต่อปี ระยะเวลาในการเตรียมงาน _____ ชั่วโมง
อื่น ๆ (กรุณาระบุ)	

5. ท่านได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบงานและความสัมพันธ์กับประเทศใดบ้าง

6. งานในหน้าที่รับผิดชอบของท่าน มีเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติกี่คน (นับเฉพาะเจ้าหน้าที่ระดับ 3 – 6)

7. จำนวนชั่วโมงที่ท่านใช้เวลาอยู่ที่ทำงานจำนวน \_\_\_\_\_ ชั่วโมงต่อวัน จากจำนวนนี้ท่านใช้เวลาทำงานจริง \_\_\_\_\_ ชั่วโมง

8. ท่านทำงานในช่วงวันหยุดสุดสัปดาห์ด้วยหรือไม่ (รวมทั้งการนำงานกลับไปทำที่บ้านและเข้ามาทำงานที่กระทรวงฯ) ใช่/ไม่ใช่ หากใช่ ทำงานในวันหยุดสุดสัปดาห์ประมาณ \_\_\_\_\_ ชั่วโมงต่อเดือน

9. ท่านเห็นว่ามึวิธีการที่จะช่วยลดเวลาการทำงานได้หรือไม่ ใช่/ไม่ใช่ หากใช่ กรุณาตอบข้อ 10

10. วิธีใดที่ท่านเห็นว่าจะสามารถลดเวลาในการทำงานได้ผลที่สุด

กรุณาเรียงลำดับตามความสำคัญ

ตามความเห็นของท่าน โดย 1 คือ วิธีที่ท่านคิดว่าจะช่วยลดเวลาในการทำงานได้ผลที่สุด

\_\_\_\_\_ การจัดลำดับความสำคัญของงาน (prioritize)

\_\_\_\_\_ การลดสายงานบังคับบัญชา/ลดขั้นตอนการเสนองาน

\_\_\_\_\_ เพิ่มจำนวนคนในกอง/กรม

\_\_\_\_\_ การใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์สารสนเทศ

\_\_\_\_\_ การปรับทัศนคติ

\_\_\_\_\_ การจัดทำยุทธศาสตร์ทวิภาคี และการกำหนดกลยุทธ์ในการดำเนินงานที่ชัดเจน

\_\_\_\_\_ การ outsourcing คือ มอบหมายให้เจ้าหน้าที่สายสนับสนุนหรือลูกจ้างชั่วคราวปฏิบัติงานที่เป็นลักษณะ routine เช่น ส่งเอกสารหรือแจ้งเรื่องที่ไม่มึนัยซับซ้อนต้องพิจารณาจากสถานเอกอัครราชทูตถึงหน่วยงานภายนอก





## ภาคผนวก ข

### แนวคำถามในการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการทูตที่ปรึกษา สถานเอกอัครราชทูตประเทศกลุ่มเป้าหมาย

1. สอท. ของท่านมีแนวคิด Concept / ขั้นตอนที่จะเลือกจัดทำโครงการ FMIP + Ceo อย่างไร มีการจัดประชุมทีม ปทท. และ/หรือ เฉพาะ จนท. กต. เพื่อระดมสมองในการจัดทำโครงการหรือไม่ หรือ มอบหมาย จนท. ที่ กข. ขกร่างโครงการขึ้นมาก่อน
2. สอท. ของท่านใช้หลักเกณฑ์ยุทธศาสตร์ที่กระทรวงฯ ระบุว่า จะให้ความสำคัญ/ เน้นหนักในแต่ละปี เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาจัดทำร่างโครงการหรือไม่ หากไม่ เนื่องจากเหตุผลใด
3. ท่านเห็นว่ายุทธศาสตร์ต่อไปนี้จะ เป็นยุทธศาสตร์ที่ปัจจุบัน สอท.ฯ ของท่านนำมาแปลง เป็นโครงการเพื่อของบประมาณมากที่สุด  
เศรษฐกิจเชิงรุกในการแสวงหา/และเพิ่มพูนความร่วมมือทาง ศก.  
การทูตวัฒนธรรม  
การเสริมสร้างภาพพจน์ที่ดีของไทย/ส่งเสริมการท่องเที่ยว  
การเข้าถึงองค์ความรู้เทคโนโลยี และหลักปฏิบัติที่เป็นเลิศในต่างประเทศ  
อื่น ๆ (ระบุ)

4. ท่านเห็นว่า สอท. ของท่านควรจัดทำโครงการที่อิงยุทธศาสตร์ใดที่จะสอดคล้องต่อจุดแข็ง-จุดอ่อน ของ ปท. ที่ท่านดูแลรวมทั้ง จะช่วยสร้างโอกาสและลดอุปสรรคให้แก่ ปท.

5. สอท. ของท่านมีการประเมินผลโครงการที่จัดทำขึ้นอย่างจริงจังหรือไม่หรือเพียงจัดทำรายงาน ผลโครงการส่งกระทรวงเท่านั้น ได้มีการนำรายงานผลโครงการปีที่ผ่านมาประกอบ การพิจารณาปรับปรุง หรือปรับเปลี่ยนการจัดทำโครงการในปีต่อไปหรือไม่ อย่างไร

6. ปัจจัยต่อไปนี้อย่างไรที่ท่านเห็นว่าเป็นปัญหา/อุปสรรคในการจัดทำโครงการ Ceo และ FMIP  
โปรดเรียงลำดับความสำคัญด้วย

ในส่วนของ สอท

- \_\_\_\_\_ การขาดความรู้ความสามารถในการเชื่อมโยงโครงการเข้ากับยุทธศาสตร์  
ปทท. ของบุคลากร สอท. (การ translate ยุทธศาสตร์ไปเป็นโครงการ)
- \_\_\_\_\_ การขาดความรู้ความเข้าใจจุดแข็ง-จุดอ่อน และโครงการของ ปทท. ที่ สอท.  
ดูแล ของจนท. ผู้ปฏิบัติ
- \_\_\_\_\_ ปัญหาในทางปฏิบัติ เช่น การสับเปลี่ยนหมุนเวียนของ ขรก. ทำให้ขาดความ  
ต่อเนื่อง และความชำนาญใน ปทท. ที่ดูแล
- \_\_\_\_\_ การขาดการทำงานแบบเป็นระบบ และขาดการบูรณาการไม่มีการประชุม  
ระดมสมองระหว่างผู้เกี่ยวข้อง ไม่มีการวางแผน วิเคราะห์ข้อมูล การนำ  
ประเมินผลโครงการที่จัดทำปีที่แล้วมาพิจารณาเพื่อปรับปรุงปรับเปลี่ยนการ  
จัดทำโครงการในปีถัดมาเป็นต้น
- \_\_\_\_\_ อื่น ๆ (ระบุ)

ในส่วนของกระทรวงฯ + หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

- \_\_\_\_\_ ขั้นตอนและ reasoning ในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณที่แตกต่างจาก  
สอท.ฯ
- \_\_\_\_\_ ความล่าช้าในการเบิกจ่าย/อนุมัติงบประมาณ
- \_\_\_\_\_ การขาดการประสานงานกับ สอท. ในขั้นตอนการจัดทำโครงการ
- \_\_\_\_\_ การต้องพึ่งพากรมกองที่ กข. ในการ defense โครงการ
- \_\_\_\_\_ อื่น ๆ (ระบุ)

7. ข้อเสนอแนะ/ข้อควรปรับปรุง

**ประวัติผู้เขียน**  
**นางสาวพาชนิ พรมงคล**

<b>ตำแหน่ง</b>	อัครราชทูตที่ปรึกษา สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงเอเธนส์
<b>การศึกษา</b>	ปริญญาตรีเศรษฐศาสตร์บัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปริญญาโทเศรษฐศาสตร์พัฒนา University of Manchester สหราชอาณาจักร
<b>รับราชการ</b>	ปี พ.ศ. 2526 นายเวร กรมเศรษฐกิจ กระทรวงการต่างประเทศ ปี พ.ศ. 2528 เลขานุการตรี กองงานพัฒนาระหว่างประเทศ กรมองค์การระหว่างประเทศ ปี พ.ศ. 2530 กงสุล สำนักงานการค้าและเศรษฐกิจ ไทยเป ปี พ.ศ. 2533 เจ้าหน้าที่การทูต 6 กองสังคม กรมองค์การระหว่างประเทศ ปี พ.ศ. 2536 เลขานุการเอก สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงลอนดอน ปี พ.ศ. 2543 เจ้าหน้าที่การทูต 7 กองยุโรป 3 กรมยุโรป ปี พ.ศ. 2550 ผู้อำนวยการกองยุโรป 3 กรมยุโรป